



تقرير الحوكمة في البلدان العربية العدد 2

الحوكمة والتحويلات المؤسسية في البلدان العربية التي تشهد نزاعات



الأمم المتحدة

الاسكوا
ESCWA

تقرير الحوكمة في البلدان العربية العدد 2

الحوكمة والتحويلات المؤسسية في البلدان العربية
التي تشهد نزاعات



© 2016 الأمم المتحدة
حقوق الطبع محفوظة

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

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

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

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

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

جرى تدقيق المراجع حيثما أمكن.

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

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

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

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

الموقع الإلكتروني: www.unescwa.org.

المحتويات

الصفحة

v	ملخص تنفيذي
1	مقدمة
3	1. العالم يطلق خطة إنمائية جديدة والمنطقة العربية في نزاع
6	ألف. أثر النزاع على التنمية
16	باء. النزاعات وخطة التنمية المستدامة لعام 2030
20	جيم. الخلاصة
21	2. مقومات عملية بناء السلام
21	ألف. التسوية عن طريق المفاوضات
22	باء. العدالة الانتقالية وحقوق الإنسان
33	جيم. الحوار الوطني
35	دال. نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج
37	هاء. الفرص الاقتصادية والاجتماعية
38	واو. الإصلاح المؤسسي
40	زاي. الخلاصة
43	3. الحوكمة والإصلاحات المؤسسية آليات لبناء السلام
43	ألف. المؤسسات الأمنية
50	باء. المؤسسات الإدارية
55	جيم. المؤسسات القضائية
60	دال. المؤسسات السياسية: الأحزاب السياسية والهيئات التشريعية
63	هاء. الخلاصة
65	4. النزاع والمؤسسات والحوكمة في المنطقة العربية
65	ألف. المؤسسات الأمنية
71	باء. المؤسسات الإدارية
75	جيم. المؤسسات القضائية
80	دال. المؤسسات السياسية

المحتويات (تابع)

الصفحة

83	5. رصد عملية بناء المؤسسات
83	ألف. رصد المؤسسات الأمنية
87	باء. رصد المؤسسات الإدارية
92	جيم. رصد المؤسسات القضائية
96	دال. رصد المؤسسات السياسية
100	هاء. الخلاصة

101	6. الاستنتاجات وما يترتب عليها من سياسات
-----	--

103	المراجع
-----	---------

117	الهوامش
-----	---------

قائمة الجداول

4	الجدول 1. التقدم في بعض مؤشرات التنمية في الجمهورية العربية السورية، 1990-2010
19	الجدول 2. غايات الهدف 16
76	الجدول 3. هياكل النظم القضائية
76	الجدول 4. الأحكام الدستورية المتعلقة بالقضاء
77	الجدول 5. المحاكم المتخصصة
85	الجدول 6. رصد المؤسسات الأمنية: تقييمات الخبراء (أحدث البيانات المتاحة)
89	الجدول 7. رصد المؤسسات الإدارية: تقييمات الخبراء (أحدث البيانات المتاحة)
93	الجدول 8. رصد المؤسسات القضائية: تقييمات الخبراء (أحدث البيانات المتاحة)
97	الجدول 9. رصد المؤسسات السياسية: تقييمات الخبراء (أحدث البيانات المتاحة)

قائمة الأشكال

6	الشكل 1. الوفيات بسبب المعارك في المنطقة العربية، 2000-2014
7	الشكل 2. توقعات معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي الثابت في الجمهورية العربية السورية، 2016-2010
9	الشكل 3. مستوى الإجهاد المائي في البلدان العربية التي تشهد نزاعات، 2013
10	الشكل 4. الرقم القياسي للأمن الغذائي في البلدان العربية التي تشهد نزاعات، 2015
12	الشكل 5. نسبة اللاجئين والنازحين داخلياً في المنطقة العربية
15	الشكل 6. التغير في المؤشرات المؤسسية في البلدان العربية التي تشهد نزاعات، 2005-2014
86	الشكل 7. رصد المؤسسات الأمنية: مسوح الآراء (أحدث البيانات المتاحة)
90	الشكل 8. رصد المؤسسات الإدارية: مسوح الآراء (أحدث البيانات المتاحة)
94	الشكل 9. رصد المؤسسات القضائية: مسوح الآراء (أحدث البيانات المتاحة)
98	الشكل 10. رصد المؤسسات السياسية: مسوح الآراء (أحدث البيانات المتاحة)

ملخص تنفيذي

هذا التقرير يهدف إلى تحديد الأولويات التي ينبغي أن يتناولها أي نهج للحوكمة يراعي ظروف النزاع، وكذلك تحديد مسببات النزاع والعوامل الكفيلة بتحقيق السلام لإحداث التحوّلات اللازمة للخروج من النزاع. ومع اختلاف الأولويات وأشكال التدخلات بين نزاع وآخر ومن بلد إلى آخر، تبقى الإصلاحات المؤسسية عنصراً أساسياً في التصدي للمظالم التي تسبب اندلاع النزاع، وبالتالي في وضع حد نهائي للعنف.

ويحدد التقرير أربعة أنواع من المؤسسات ذات الأولوية وأهم الخصائص التي تجعلها ذات جودة عالية. أولاً، المؤسسات الأمنية التي ينبغي أن تتسم بالمهنية وبمركزية القيادة والخضوع للمساءلة المدنية. ثانياً، المؤسسات الإدارية التي ينبغي أن تعتمد آليات تكفل استقلالها عن النفوذ السياسي والتوظيف والترقية على أساس الجدارة ودفع رواتب تنافسية. ثالثاً، المؤسسات القضائية التي ينبغي أن تتمتع بالاستقلالية والشفافية والكفاءة والقدرة على توفير فرص متساوية لوصول الجميع إلى العدالة وأن تكون خاضعة للمساءلة. وأخيراً، المؤسسات السياسية التي ينبغي أن تشارك فيها أحزاب متماسكة ديمقراطية تمثل الشعب، وأن تتضمن هيئات تشريعية قوية ومستقلة معدة إعداداً جيداً لتشكل قوة مقابلة للسلطة التنفيذية.

ويقدم التقرير اقتراحاً بإنشاء مرصد للإصلاح المؤسسي يجمع معلومات كمية ونوعية بشأن التغييرات المؤسسية المنجزة في كل بلد، فيساعد على رصد وتوجيه عملية التحول في البلدان المتأثرة بالنزاعات إلى مجتمعات مسالمة قادرة على الصمود.

يعاني نصف البلدان العربية على الأقل حالياً من نزاعات مسلحة داخلية، وإن بدرجات متفاوتة، بينما يواجه النصف الآخر آثار الجوار والتداعيات غير المباشرة، ما يحول دون تمتع المواطنين بحقهم الأساسي في حياة خالية من الخوف والعوز. وقد أدت هذه النزاعات إلى خسارة فادحة في الأرواح وإلى تشريد ما يزيد على 22 مليون شخص وإلى تعطل سبل العيش بشكل حاد. ولعلّ أخفّ تبعات هذه النزاعات وطأةً هي تفهقر مستوى المعيشة، وتبديد القدرة على عيش حياة كريمة، وتقويض فرص تحقيق التنمية المستدامة. وبالإضافة إلى الآثار البعيدة المدى التي خلفتها خسارة الأرواح البشرية والفرص الاجتماعية والاقتصادية، أفضت هذه النزاعات إلى تقويض أركان المؤسسات، وشرذمة المجتمعات، وزعزعة التماسك الاجتماعي. ولهذه الأسباب، أدرج السلام عنصراً أساسياً من عناصر التنمية المستدامة في خطة التنمية المستدامة لعام 2030 المتفق عليها عالمياً وأهداف التنمية المستدامة التي تتضمنها.

وبلغت النزاعات في حدّتها وعمق آثارها مستويات غير مسبوقة في المنطقة العربية التي تواجه تحديات هائلة تعوق الاستجابة الفعالة وتحول دون توليد العزيمة السياسية اللازمة لإجراء حوار وطني يعبر عن تطلعات الشعوب ويلتزم بالمبادئ العالمية لحقوق الإنسان. فترميم التوافق السياسي والتماسك الاجتماعي اللازمين لبدء عملية إعادة التأهيل، يتطلب بذل جهود دؤوبة وتوفّر عزيمة سياسية صادقة. ولا بد أن تستجيب البلدان للاحتياجات الفورية للسكان بإنشاء مؤسسات نموذجية متجاوبة وعادلة تكون خاضعة للمساءلة وقادرة على تقديم الخدمات على نحو منصف. وبمثل هذه المؤسسات تتاح للسكان قنوات بعيدة عن العنف تقي من تجدد النزاع.

مقدمة

الخطوات اللازمة لمساعدة الدول الأعضاء في عمليات انتقالية وطنية الطابع للخروج من النزاع.

ويستعرض الفصل الأول التحديات الناجمة عن النزاعات في المنطقة العربية من حيث فقدان المكاسب الإنمائية، ويؤكد أهمية السلام كشرط أساسي للتنمية. ويورد الفصل الثاني خيارات ثبت نجاحها في وقف العنف وبناء سلام دائم في حالات نزاع معاصرة من مختلف أنحاء العالم. والإصلاح المؤسسي هو أحد هذه الخيارات وهذا ما يتناوله الفصل الثالث الذي يتضمن تعريفاً بمفهوم الإصلاح المؤسسي والخصائص الرئيسية التي ينبغي توفرها في المؤسسات لتمكين من معالجة بعض الأسباب الجذرية للنزاع. وفي هذا السياق، ولغرض هذا التحليل، تصنف المؤسسات وفق أربعة أنواع هي: الأمنية والإدارية والقضائية والسياسية. ويستعرض الفصل الرابع وضع المؤسسات في البلدان العربية التي تعاني من النزاعات، ويحدّد بعض المجالات التي يمكن العمل على تغييرها. ويتناول الفصل الخامس عملية رصد التقدم المحرز في الإصلاح المؤسسي، ويورد بعض المقترحات عن كيفية التطبيق على أرض الواقع. وفي الفصل السادس الاستنتاجات المستخلصة من التحليل وما يترتب عليها من سياسات عامة.

يعيش أكثر من ربع سكان العالم في دول هشة. وقد أسفر تردّي آليات المساءلة والأنظمة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والإدارية، على مدى عقود في المنطقة العربية، عن تهميش شرائح واسعة من السكان وإهمال احتياجاتهم. ولعل انتشار الفقر، واتساع الفوارق في مستويات الدخل، وارتفاع معدلات البطالة، لا سيما لدى الشباب والنساء، ومحدودية التمثيل السياسي، من أبرز معالم الصورة القائمة لأوضاع المنطقة العربية. وتشهد هذه المنطقة قصوراً متزايداً على مستوى الحوكمة، ما يعيق احترام حقوق الإنسان وتحقيق العدالة الاجتماعية وفرض سيادة القانون، كل ذلك في ظل غياب عمليات المصالحة أو ضعفها وهيمنة خطاب ديني يتجه أكثر فأكثر إلى الإقصاء والتطرف وإلغاء الآخر. وقد أسهمت هذه الاتجاهات في إطالة أمد العديد من النزاعات في المنطقة.

ويحدد هذا التقرير القضايا ذات الأولوية التي ينبغي أن يتناولها نهج الحوكمة المراعي لظروف النزاع، بدءاً بمنع نشوب النزاعات مروراً بعمليات التحوّل وصولاً إلى بناء السلام، بما في ذلك المصالحة وإرساء السلام، والتماسك الاجتماعي، ومناهضة التطرف، والنهوض والإعمار بعد انتهاء النزاع. ويعدّد هذا التقرير

1. العالم يطلق خطة إنمائية جديدة والمنطقة العربية في نزاع

وسرعان ما تحوّلت الاحتجاجات التي بدأت في ربيع عام 2011 إلى حرب شاملة خلفت بعد أربع سنوات ونصف السنة آثاراً مدمرة على السكان. فعدد الوفيات جرّاء الحرب تجاوز 250,000 قتيل وأجبر 4.1 ملايين شخص على الفرار من البلد (توجه معظمهم إلى البلدان المجاورة: تركيا ولبنان والأردن، ويتوجه عدد متزايد منهم إلى أوروبا ووجهات أخرى)، ووصل عدد النازحين داخل البلد إلى 7.6 ملايين¹. وتدهور الاقتصاد بشكل واسع وشامل ولحق ضرر كبير بالبنى الأساسية الاجتماعية والإنتاجية. وبحسب تقديرات البنك الدولي، تراجع الاقتصاد السوري بمعدل سنوي بلغ 15.4 في المائة في الفترة 2011-2014، ومن المتوقع أن يسجل تراجعاً بنسبة 16 في المائة في عام 2015 (World Bank, 2015c). وفي حين تختلف التدايعات بين المناطق، يسجل البلد تراجعاً عاماً في وصول السكان إلى المدارس ووصولهم على الخدمات الصحية والمياه الصالحة للشرب والكهرباء، وذلك حسبما أفاد مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية (OCHA, 2014).

ويصعب وضع تقديرات دقيقة بسبب النقص في البيانات الموثوقة في مناطق النزاع، غير أنّ الأرقام المتاحة خير دليل على التدايعات الوخيمة على الشعب السوري: فبحلول عام 2013، كانت نسبة السكان دون خط الفقر الوطني (الأدنى) قد ازدادت إلى 43 في المائة، ووصل معدل وفيات الرضع إلى 23.3 حالة وفاة لكل 1,000 مولود حي، ومعدل وفيات الأمهات إلى 62.7 حالة وفاة مرتبطة بالحمل لكل 100,000 مولود حي. وفي العام نفسه، تراجع معدل الالتحاق بالتعليم الابتدائي إلى 70 في المائة،

الحرب الجارية في الجمهورية العربية السورية دليل قاطع على الخسائر الكارثية التي يلحقها النزاع المسلح بالتنمية. ففي عام 2000، عندما أصدرت الدول الأعضاء في الأمم المتحدة مع المجتمع الدولي إعلان الأمم المتحدة للألفية والتزمت بتنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية، كانت الجمهورية العربية السورية من البلدان المتوسطة الدخل، تواجه تحديات مماثلة لتحديات البلدان الأخرى ذات المستوى المشابه من التنمية في المنطقة العربية وخارجها.

وكانت الجمهورية العربية السورية قد بدأت تبدي علامات تحسّن واضحة بعد عقد من الجهود المتواصلة المبذولة على الصعيد المحلي والوطني والدولي. ويتضمن الجدول 1 مقارنة بين المؤشرات الإنمائية في عام 1990 أو في عام قريب منه (سنة الأساس في تعريف الأهداف الإنمائية للألفية) وفي الفترة السابقة للنزاع (2005-2010). ويكفي إلقاء نظرة سريعة على هذه المؤشرات لملاحظة التقدم الذي أحرزه البلد خلال تلك الفترة. فقد ارتفع نصيب الفرد من الدخل بنسبة 50 في المائة، وتراجع الفقر، وانخفضت معدلات وفيات الرضع ونقص التغذية، وتحسّن التعليم بشكل ملحوظ، وتحسّن وضع المرأة من حيث المساواة بين الجنسين (لا سيما في التعليم). وكان لا يزال على البلد تحسين أدائه للحد من التفاوت في الدخل والتعويض عن التأخر في تحقيق بعض الأهداف الإنمائية للألفية قبل الموعد المحدد في عام 2015. ولكن، بشكل عام، سُجّلت بعض الإنجازات الهامة في تحسين الظروف المعيشية لمعظم سكان البلد. ورغم هذه التطورات، بقي الإصلاح السياسي متعثراً.

ومع أن حدة الحرب غير مسبوقه في الجمهورية العربية السورية، فهي ليست بالحالة المنفردة في المنطقة العربية. فالواقع أن نصف البلدان العربية تقريباً شهد حالة واحدة على الأقل من النزاع المسلح منذ عام 2011، ما يجعل هذه المنطقة أكثر مناطق العالم تأثراً بالنزاعات. فيموازاة ما يحصل في الجمهورية العربية السورية، يشهد العراق وليبيا والسودان واليمن فصولاً خطيرة من العنف نظراً لحدتها ومدتها وتواترها واحتمال تفشيها إلى البلدان المجاورة. ويوضح الشكل 1 تزايد وتيرة النزاع وشدته منذ بضع سنوات. وليس في الأرقام المتاحة لعام 2015 أي دليل على احتمال وقف النزاع.

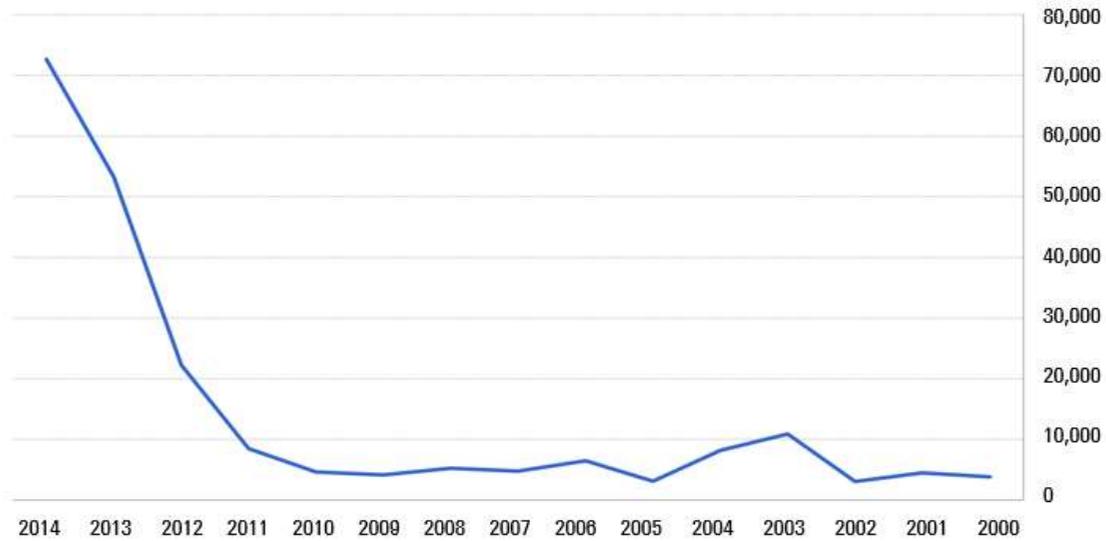
وانخفض معدل إلمام الشباب بالقراءة والكتابة إلى 94.6 في المائة، ومعدل إتمام التعليم الابتدائي إلى 50 في المائة، في حين انخفض مؤشر التكافؤ بين الجنسين في التعليم الابتدائي إلى 0.92 (ESCWA, 2014a). وتظهر الأرقام أن معدلات الالتحاق بالتعليم سجلت انخفاضاً أكبر لدى الفتيات منه لدى الفتيان، ما يبذل المكاسب الهامة التي حققها البلد في المساواة بين الجنسين في التعليم على مدى العقود السابقة. وترد في الجدول 1 مقارنة بين هذه الأرقام ومؤشرات الأهداف الإنمائية للألفية تظهر أن النزاع قضى على التقدم الذي استغرق تحقيقه عقوداً من الزمن في مجال التنمية الاجتماعية والاقتصادية، مخلفاً أثراً مدمراً على السكان.

الجدول 1. التقدم في بعض مؤشرات التنمية في الجمهورية العربية السورية، 1990-2010

المؤشر	سنة الأساس	القيمة قبل النزاع
مستوى الدخل وتوزيعه		
دخل الفرد من الناتج القومي الإجمالي ^أ	4248	6334
انتشار الفقر (الخط الدولي للفقر) ^ب	7.9	0.3
انتشار الفقر (الخط الوطني للفقر) ^ج	14.3	11.9
نسبة فجوة الفقر ^د	2.9	2.1
حصة الخمس الأفقر من مجموع إنفاق الأسر المعيشية على الاستهلاك ^{هـ}	7.9	8.0
مؤشر جيني ^و	32.6	35.8
الصحة		
انتشار التقزم ^ز	32.9	28.1
معدل وفيات الرضع ^ح	30.4	14.6
معدل وفيات الأمهات ^ط	130.0	54.9
التعليم		
معدل الالتحاق الصافي بالتعليم الابتدائي المصحح ^ي	95.0	99.1
معدل إكمال التعليم الابتدائي ^ك	90.1	106.9
معدل إلمام الشباب بالقراءة والكتابة ^ل	88.0	95.1
التكافؤ بين الجنسين		
مؤشر التكافؤ بين الجنسين في الالتحاق بالتعليم الابتدائي ^م	0.90	0.97
مؤشر التكافؤ بين الجنسين في الالتحاق بالتعليم الثانوي ^ن	0.73	0.99
حصة النساء في سوق العمل ^ص	15.2	15.8

- أ البيانات من تقارير التنمية البشرية الصادرة عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: بمعادل القوة الشرائية لعام 2011 للدولار الأمريكي؛ سنة الأساس: 1990؛ القيمة قبل النزاع: متوسط 2005-2010.
- ب البيانات من ESCWA and League of Arab States, 2010، وتشير إلى نسبة السكان الذين يعيشون دون خط الفقر الدولي البالغ 1.25 دولار بمعادل القوة الشرائية لعام 2005؛ سنة الأساس: 1997؛ القيمة قبل النزاع: لعام 2007.
- ج البيانات من UNDP, 2010، وتشير إلى نسبة السكان الذين يعيشون دون خط الفقر الوطني (الأدنى) البالغ 2.74 دولار بمعادل القوة الشرائية لعام 2005؛ سنة الأساس: 1997؛ القيمة قبل النزاع: متوسط 2004 و2007.
- د البيانات من UNDP, 2010، وتشير إلى متوسط عدد السكان دون خط الفقر الوطني (الأدنى) كنسبة مئوية ممن هم عند خط الفقر، وهذا مقياس "عمق" الفقر؛ سنة الأساس: 1997؛ القيمة قبل النزاع: متوسط 2004 و2007.
- ه البيانات من UNDP, 2010؛ سنة الأساس: 1997؛ القيمة قبل النزاع: متوسط 2004 و2007.
- و البيانات من UNDP, 2011 ومؤشرات التنمية في العالم للبنك الدولي؛ مؤشر جيني هو قياس عدم المساواة في الدخل ويتراوح بين صفر (المساواة التامة) و1 (التفاوت التام)؛ سنة الأساس: 1997؛ القيمة قبل النزاع: لعام 2004.
- ز البيانات من مؤشرات التنمية في العالم، وتشير إلى نسبة الأطفال دون سن الخامسة الذين ينخفض معدل طولهم إلى سنهم بمقدار درجتين في الانحراف المعياري عن متوسط نمو الطفل حسب معايير منظمة الصحة العالمية؛ سنة الأساس: 1997؛ القيمة قبل النزاع: متوسط 2006 و2009.
- ح البيانات من مؤشرات التنمية في العالم، وتشير إلى عدد الرضع الذين يموتون قبل بلوغهم سنة واحدة من العمر لكل 1,000 مولود حي في سنة محددة؛ سنة الأساس: 1990؛ القيمة قبل النزاع: متوسط 2005-2010.
- ط البيانات من UNDP, 2010 ومؤشرات التنمية في العالم، وتشير إلى تقديرات منمذجة لعدد النساء اللواتي ترتبط وفاتهنّ بالحمل، إما أثناء الحمل أو خلال 42 يوماً من إنهاء الحمل لكل 100,000 مولود حي؛ سنة الأساس: 1990؛ القيمة قبل النزاع: متوسط 2005 و2008 و2010.
- ي البيانات من مؤشرات التنمية في العالم، وتشير إلى عدد التلاميذ الملحقين بالمرحلة الابتدائية أو الثانوية كنسبة مئوية من مجموع السكان في فئتهم العمرية؛ سنة الأساس: 1990؛ القيمة قبل النزاع: متوسط 2005-2010.
- ك البيانات من مؤشرات التنمية في العالم، وتشير إلى عدد الداخلين الجدد في الصف الأخير من التعليم الابتدائي، بغض النظر عن العمر، مقسوماً على عدد السكان في سن الالتحاق بالصف نفسه؛ سنة الأساس: 1990؛ القيمة قبل النزاع: متوسط 2005-2010.
- ل البيانات من UNDP, 2010، وتشير إلى عدد الأشخاص الملمين بالقراءة والكتابة وتتراوح أعمارهم بين 15 و24 سنة مقسوماً على عدد السكان في الفئة العمرية نفسها؛ سنة الأساس: 1990؛ القيمة قبل النزاع: متوسط 2006 و2009.
- م البيانات من مؤشرات التنمية في العالم، وتشير إلى نسبة التحاق الفتيات إلى الفتيان في المستوى الابتدائي في المدارس العامة والخاصة؛ سنة الأساس: 1990؛ القيمة قبل النزاع: متوسط 2005-2010.
- ن البيانات من مؤشرات التنمية في العالم، وتشير إلى نسبة التحاق الفتيات إلى الفتيان في المستوى الثانوي في المدارس العامة والخاصة؛ سنة الأساس: 1990؛ القيمة قبل النزاع: متوسط 2005-2010.
- ص البيانات من مؤشرات التنمية في العالم، وتشير إلى عدد النساء في العمل المدفوع الأجر في القطاع غير الزراعي كنسبة من مجموع العمالة في هذا القطاع؛ سنة الأساس: 1991؛ القيمة قبل النزاع: متوسط 2007-2010.

الشكل 1. الوفيات بسبب المعارك في المنطقة العربية، 2014-2000



المصدر: حسابات الإسكوا، بالاستناد إلى بيانات من برنامج بيانات النزاعات لجامعة أوبسالا. متاحة على: http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/datasets/ucdp_battle-related_deaths_dataset (مستقاة في 15 كانون الثاني/يناير 2016).

وصفاً موجزاً لهذا الأثر بالاستناد إلى أحدث الأرقام المتاحة عن البلدان العربية التي تعاني من النزاع.

1. الدخل والنشاط الاقتصادي

قلما تشهد البلدان المرتفعة الدخل حروباً أهلية، وإذا ما نشبت فيها حرب أهلية، فعادة ما يكون العنف محدوداً من حيث الحدة والمدة والتواتر. أما البلدان الفقيرة فيكثر فيها اندلاع الحروب الأهلية التي غالباً ما يطول أمدتها وتزداد وتيرتها. والأسوأ أن النزاعات المسلحة بدورها تولد الفقر فتواصل التنمية تراجعها في هذه الحلقة المفرغة، ما يؤدي إلى "شرك النزاع".

وتتخبط النزاعات النمو الاقتصادي الوطني أو تعوقه. وتشير تقديرات Collier (1999) و Gates and others (2012) إلى أن الحروب الأهلية تؤدي إلى خفض نمو الناتج

وللنزاع أثر عميق على الناس، كما تبين في حالة الجمهورية العربية السورية. ويمكن أن يمتد الأثر إلى المنطقة بأكملها وحتى إلى خارجها من خلال قنوات مباشرة وغير مباشرة. ويستدعي هذا الواقع إدراج الحد من النزاعات عنصراً رئيسياً من العناصر الشاملة لكل المجالات في الخطة الإنمائية لجميع بلدان المنطقة العربية، ولا سيما مع انطلاق أهداف التنمية المستدامة وهي الالتزام العالمي الجديد بتحسين الظروف المعيشية والفرص للجميع.

الف. أثر النزاع على التنمية

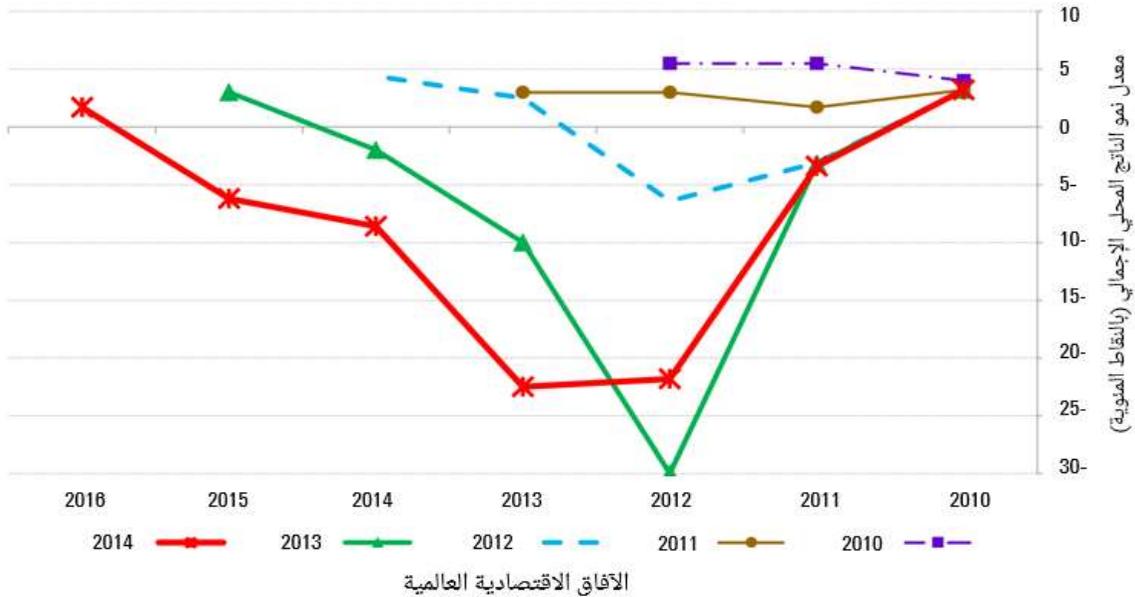
تبيّن الأرقام الواردة أعلاه الخسائر التي يمكن أن يلحقها النزاع المسلح بالتنمية البشرية في ما يتعلق بالدخل، والخدمات الصحية والتعليمية، والوصول إلى الموارد، والمساواة بين الجنسين. ويتضمن هذا القسم

التقرير الذي نشر في أواسط عام 2014، كانت تقديرات معدل النمو قد انخفضت إلى 21.8- في المائة لعام 2012، و22.5- في المائة لعام 2013، و8.6- في المائة لعام 2014. وفي الإصدار الأحدث للتقرير في أواسط عام 2015، حذفت الجمهورية العربية السورية كلياً من التقديرات.

وتبين المقارنة بين ما كان متوقعاً قبل النزاع لعام 2012 (5.5 في المائة) والتقديرات الأحدث (-21.8 في المائة) الأثر المدمر للحرب على الاقتصاد السوري. وفي الواقع، يحدد معهد المالية الدولية الأثر التراكمي للنزاع في الجمهورية العربية السورية في الفترة من عام 2011 إلى عام 2014 بنسبة 42 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للبلد. وتبلغ هذه النسبة 37.1 في المائة في ليبيا و11.9 في المائة في العراق (Institute of International Finance, 2014).

المحلي الإجمالي بمتوسط يزيد عن 2 في المائة في السنة. ولكن نظراً إلى التحديات التي تعوق تجميع المعلومات الإحصائية في خضم العنف، يصعب الحصول على بيانات اقتصادية دقيقة في البلدان التي تشهد نزاعات. ورغم أن التقديرات المنشورة سريعة التغيير، فهي تظل تعطي فكرة عن الأثر العام للنزاع. ويبين الشكل 2 التغييرات التي أدخلت على توقعات البنك الدولي بشأن نمو الناتج المحلي الإجمالي في الجمهورية العربية السورية. ففي أواسط عام 2010، أشارت التقديرات إلى معدل نمو جيد يزيد على 5 في المائة لعامي 2011 و2012. ولكن تغيرت هذه النسبة في تقرير عام 2011، عندما بدأت دلائل عدم الاستقرار تتضح فخُفضت توقعات النمو إلى 1.7 في المائة لعام 2011 و3 في المائة لعام 2012. وبحلول عام 2012، أصبح من الواضح أن النزاع ليس محدوداً وغدلت التوقعات على هذا الأساس. وفي

الشكل 2. توقعات معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي الثابت في الجمهورية العربية السورية، 2010-2016



المصدر: إصدارات مختلفة من "الآفاق الاقتصادية العالمية" لمجموعة البنك الدولي.

ملاحظة: الأرقام الواردة بشأن توقعات نمو الناتج المحلي الإجمالي للاقتصاد السوري ليس الغرض منها الانتقاد، بل معرفة متى وكيف استخدمت المعلومات حول النزاع السوري في التوقعات الاقتصادية.

الأساسية، وصعوبة الحصول على الخدمات العامة، والنزوح. وتشير التقديرات إلى أن 19.9 في المائة من السكان في العراق يحتاجون إلى مساعدة في الحصول على خدمات المياه والصرف الصحي والنظافة الصحية (OCHA, 2015a). وتبلغ نسبة السكان غير القادرين على الحصول على المياه الآمنة وخدمات الصرف الصحي 52.1 في المائة في الجمهورية العربية السورية و79.9 في المائة في اليمن (OCHA, 2015a و UNICEF, 2015d).

والترابط قائم أيضاً بين النزاع والموارد الطبيعية، بما في ذلك السلع الأساسية والمياه: إذ يمكن أن توجع هذه الموارد القتال كما قد تتأثر عمليات استخراجها وإدارتها بأعمال العنف. فقد توصل عدد من الأبحاث (Ross, 2004؛ و Humphreys, 2005؛ و Wimmer and Min, 2006) إلى أدلة على أن عوائد الموارد النفطية تشكل حوافز مالية لنشوب النزاعات، لا سيما في الحروب الانفصالية عندما تتركز الموارد في مناطق جغرافية محددة. وتبين أيضاً أن استمرار توفر الموارد التي يمكن نهبها قد يؤدي إلى استمرار النزاعات (Ross, 2004). ومن ناحية أخرى، تستخدم الدول التي ترتفع فيها عوائد استخراج الموارد الطبيعية لمنع نشوب النزاعات، إما باسترضاء الجماعات المتنازعة أو بقمعها. ولهذا الترابط أهمية خاصة في المنطقة العربية حيث يتأثر جزء كبير من دخل العديد من البلدان من إيرادات سلع الطاقة.

كما أن بعض البلدان العربية التي تشهد نزاعات تعاني من شح شديد في المياه، ما يزيد من التنافس فيحرض على أعمال العنف أو يؤججها. ويمكن أن تؤدي النزاعات وحالات عدم الاستقرار إلى إجهاد مائي بسبب سوء إدارة الموارد وعدم استغلالها بطرق مثلى ومستدامة. ويبيّن الشكل 3 أن ليبيا واليمن، وبدرجة أقل الجمهورية العربية السورية والعراق، من البلدان التي تسجل مستويات عالية من الإجهاد المائي.

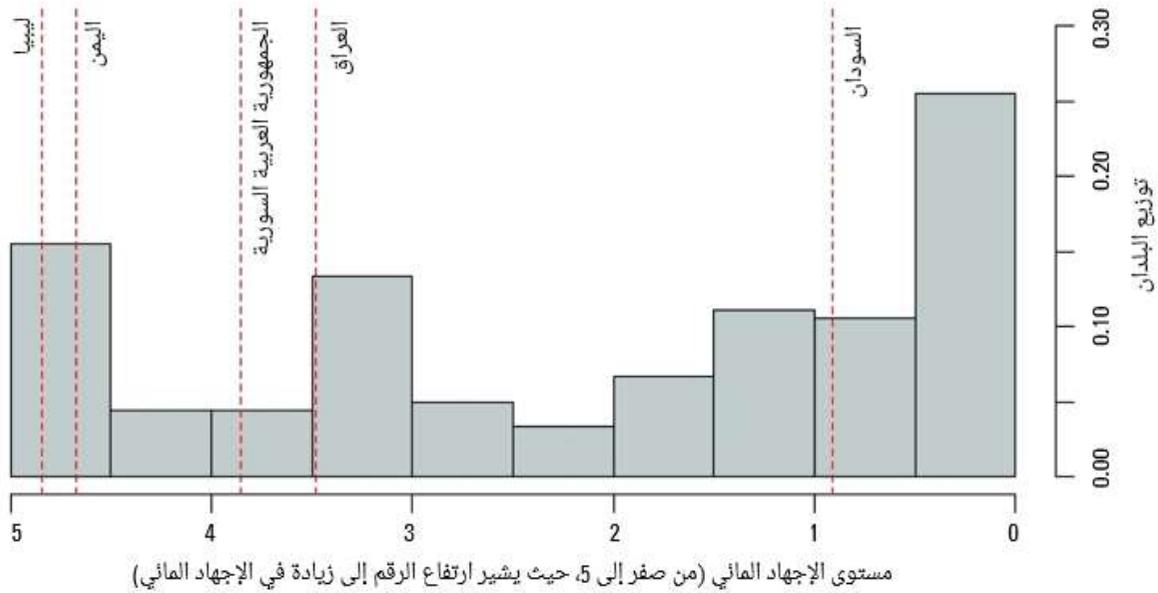
ويعوق النزاع النشاط الاقتصادي بمساراته المختلفة إلى جانب التدمير المباشر للمخزون الرأسمالي: فتتضرر البنى الأساسية للنقل والاتصالات، ما يؤثر على التجارة وحركة اليد العاملة؛ وتنخفض الاستثمارات المحلية والأجنبية في ظل تزايد الغموض والمخاطر وتردد المؤسسات المالية في إقراض القطاع الخاص؛ ويتراجع الاستهلاك بسبب التضخم وكإجراء وقائي من قبل السكان؛ وتتعطل التجارة الدولية؛ ويزيد الإنفاق العام لأغراض الحرب على حساب الاستثمارات الأخرى؛ ويُجبر السكان على النزوح داخل البلد أو إلى خارجه، ما يترافق مع فقدان الوظائف ومصادر الدخل والفرص التعليمية.

بشكل عام، يؤدي النزاع إلى تفاقم الفقر، وذلك إما بسبب التضخم الناجم عن زيادة تكاليف الإنتاج (بما في ذلك الطاقة)، أو بسبب ندرة الموارد الناتجة عن انقطاع التجارة الدولية أو الضرر اللاحق ببنى النقل الأساسية، أو انخفاض أسعار الصرف. كما يمكن أن تشمل الأسباب خسارة فرص العمل بسبب إقفال المعامل، وتراجع التجارة والإنتاج؛ وانخفاض التحويلات والإعانات، إذ تولى الحكومات الأولوية للنفقات المتصلة بالحرب أو تفقد إمكانية الوصول إلى كامل أرض البلد. ويمكن أن يعزى تفاقم الفقر أيضاً إلى فقدان المدخرات والأصول الأخرى كنتيجة مباشرة أو غير مباشرة للنزاع. ويظهر الترابط بين الفقر والنزاع جلياً في بلدين من البلدان العربية حيث النصب الأدنى للفرد من الدخل وهما السودان واليمن. ففي اليمن، كان معدل الفقر في تزايد قبل النزاع إذ طال 42 في المائة من السكان في عام 2009. ونتيجة لعدم الاستقرار، وصل هذا المعدل إلى 54.5 في المائة بحلول عام 2012 (World Bank, 2015a). ومع استمرار العنف واشتداد حدته، من المتوقع أن يتفاقم الفقر ويبقى عند مستويات مرتفعة في السنوات القادمة. والزيادة الكبيرة في معدلات الفقر في الجمهورية العربية السورية المذكورة سابقاً تشكل مثلاً آخر على هذا الترابط. ويؤثر النزاع على الظروف المعيشية لشرائح واسعة من السكان بسبب الضرر اللاحق بالبنى

إصدار للرقم القياسي للأمن الغذائي في العالم أن الجمهورية العربية السورية والسودان واليمن يمكن اعتبارها من البلدان التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي بحسب توزيع البلدان النامية (الشكل 4)2. وتشير تقديرات حديثة إلى أن نسبة السكان الذين هم بحاجة إلى مساعدة غذائية في الجمهورية العربية السورية تبلغ 44 في المائة، وانعدام الأمن الغذائي في اليمن يصل إلى 50.5 في المائة (Food Security Cluster, 2015؛ OCHA, 2015e). هذا الواقع يمكن أن يعزى إلى النزاعات الجارية، كما يمكن أن يؤجج أعمال عنف جديدة أو يتسبب في المزيد من حالات النزاع.

وقد نظر الباحثون أيضاً في الترابط بين العنف والأمن الغذائي. وتبين دراسة Messer and Cohen, 2004 أن النزاعات تؤدي إلى انعدام الأمن الغذائي، وأن الحروب الأهلية التي شهدتها أفريقيا منذ منتصف الستينات حتى عام 2000 كلفت الإنتاج الزراعي في المنطقة أكثر من 120 مليار دولار أمريكي. وتشير دراسة Gates and others, 2012 إلى أن سنة واحدة من النزاع الطفيف تزيد انتشار نقص التغذية بنسبة 0.8 في المائة. وللنزاعات الأشد حدة آثار أكبر، فتؤدي خمس سنوات من النزاع الحاد إلى زيادة عدد السكان الذين يعانون من نقص التغذية بنسبة 8 في المائة. ويبين أحدث

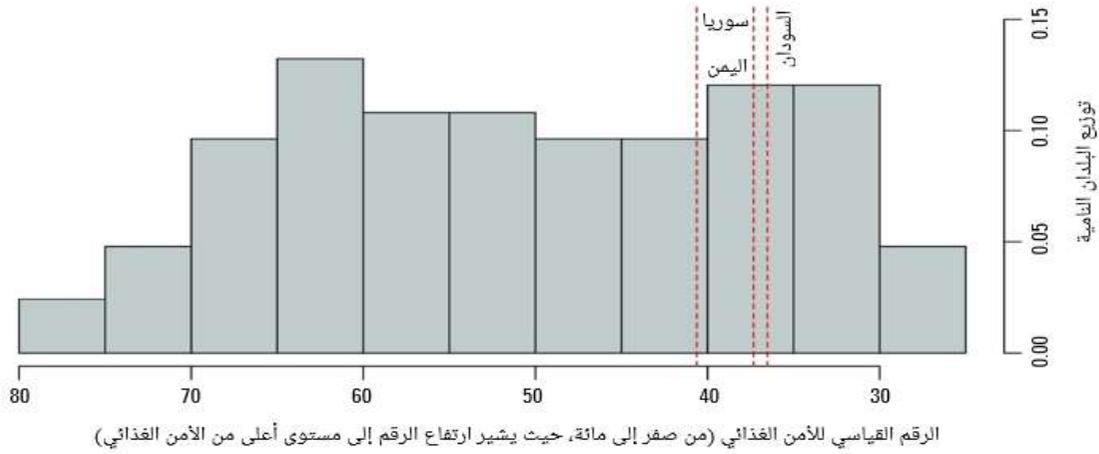
الشكل 3. مستوى الإجهاد المائي في البلدان العربية التي تشهد نزاعات، 2013



المصدر: حسابات الإسكوا، بالاستناد إلى بيانات من معهد الموارد العالمي. متاحة على: http://www.wri.org/resources/data_sets (مستقاة في 15 كانون الثاني/يناير 2016).

ملاحظة: يبين الرسم البياني توزيع البلدان حسب مستوى الإجهاد المائي، ويشير إلى البلدان العربية التي تشهد نزاعاً. المستوى المرجعي للإجهاد المائي هو مؤشر مركب من المجموع السنوي لسحب المياه نسبة إلى مجموع الإمدادات السنوية المتاحة من المياه المتجددة. وهو يتراوح بين صفر و5 حيث يشير ارتفاع الرقم إلى زيادة في الإجهاد المائي.

الشكل 4. الرقم القياسي للأمن الغذائي في البلدان العربية التي تشهد نزاعات، 2015



المصدر: حسابات الإسكوا، بالاستناد إلى بيانات من وحدة البحوث الاقتصادية التابعة لمجلة ذي إيكونومست. متاحة على: <https://data.eiu.com/> (مستقاة في 15 كانون الثاني/يناير 2016).

ملاحظة: يبين الرسم البياني توزيع البلدان حسب مستوى الأمن الغذائي فيها، ويشير إلى البلدان العربية التي تشهد نزاعاً. والرقم القياسي للأمن الغذائي في العالم هو مؤشر مركب من 28 متغيراً يقيس مسائل مثل القدرة على تحمل كلفة الغذاء، وتوفره، ونوعيته، باعتبارها أساس الأمن الغذائي. وهو يتراوح بين صفر و100، حيث يشير ارتفاع الرقم إلى مستوى أعلى من الأمن الغذائي.

2. الصحة والتعليم

الصحة، ومنها الحماية من الأمراض، والرعاية الطبية، وخدمات الصحة العامة، ومجمل الظروف الاجتماعية والاقتصادية.

ويشير بحث (Iqbal (2010 إلى أن التفاوت في معدلات وفيات الرضع بين البلدان يمكن أن يعزى بمعظمه إلى النزاعات، وإلى زيادة في معدلات الخصوبة وتراجع في معدل العمر المتوقع في ظل النزاعات. ووفقاً لدراستي Plümper and Neumayer (2006 وGhobarah and others (2004، تكون آثار النزاعات على الصحة أشد وطأة على المرأة منها على الرجل، مع أن عدد قتلى المعارك من النساء أقل من عدد قتلى المعارك من الرجال.

يزداد تعرّض السكان لخطر الوفاة والإعاقة بفعل النزاع. وكنتيجة مباشرة للقتال وما تسببه المعارك من وفيات في صفوف المدنيين والجنود، تزداد الوفيات وينخفض متوسط العمر المتوقع. وللنزاع أيضاً آثار مدمرة غير مباشرة تطال الصحة والسلامة. وقد اعتبرت دراسة (Ghobarah and others (2004 أن العبء الإضافي المتمثل بالوفيات والإعاقات الناتجة عن أمراض وآثار طويلة الأجل سببتها الحروب الأهلية هو تقريباً ضعف العبء الناتج عن آثارها الفورية والمباشرة. فالحرب الأهلية تؤثر مباشرة على جميع العوامل الرئيسية التي تساهم في تحسين

وفي المنطقة العربية، تشير التقديرات إلى إغلاق 23 في المائة من المدارس في اليمن بسبب النزاع، وتضرر أو تدمير 24 في المائة من المدارس في الجمهورية العربية السورية أو تحويلها إلى ملاجئ (UNICEF, 2015b). ونتيجة للنزاع، كانت نسبة الأطفال في سن الدراسة في الجمهورية العربية السورية، والسودان، والعراق، وليبيا، واليمن الذين لم يلتحقوا بالمدارس في منتصف عام 2015، نحو 40 في المائة، ما دفع بمنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف) إلى التحذير من "جيل ضائع" (UNICEF, 2015a).

3. حالة النازحين قسراً

يثير وضع النازحين قسراً مخاوف جمة في المنطقة العربية. فمع اشتداد حدة النزاعات وطول مدتها، اضطرت أعداد كبيرة من السكان إلى النزوح داخل البلد أو الهجرة إلى بلدان أخرى. ويبيّن الشكل 5-ألف زيادة كبيرة في عدد المهاجرين بسبب النزاعات، وزيادة مذهلة في عدد النازحين داخلياً منذ عام 2012. معظم اللاجئين العرب لجأوا إلى بلدان عربية. فبالإضافة إلى محنة اللاجئين الفلسطينيين التي طال أمدها وإلى حركات النزوح الأخرى بسبب النزاعات في السودان والصومال والعراق وليبيا واليمن (الشكلان 5-باء و5-جيم)، وصل عدد اللاجئين السوريين إلى 4.3 مليون لاجئ. فحتى عام 2014، بلغ إجمالي عدد اللاجئين من البلدان العربية 10.6 مليون لاجئ، إضافة إلى 15.2 مليون من النازحين داخلياً³. وتسجل نسبة اللاجئين من مجموع السكان في المنطقة العربية أعلى نسبة في العالم.

ويؤثر النزوح القسري للأشخاص على وضعهم الصحي الجسدي والنفسي، ويحد من مصادر دخلهم وفرص التنمية المتاحة لهم. وتتعرّض حقوق الإنسان للنازحين للانتهاك وقد يتخلون عن التعليم والوظائف ومعظم أصولهم المادية بحثاً عن مكاسب غالباً

وتظهر الأرقام المتاحة عن البلدان العربية التي تشهد نزاعات الأثر المدمر للنزاع على الظروف الصحية. فقد أشار أحدث التقديرات إلى أن 57 في المائة من المستشفيات العامة في الجمهورية العربية السورية تعطلت بشكل جزئي أو كامل، ومعدلات التطعيم انخفضت من 100 في المائة تقريباً قبل الحرب إلى 70-50 في المائة (UNICEF, 2015c). وفي اليمن، توقف 160 مرفقاً صحياً عن العمل بسبب انعدام الأمن والافتقار إلى المعدات والأدوية. ونتيجة لهذا التوقف، يقدر أن 59.5 في المائة من السكان لا يحصلون على الرعاية الصحية الأساسية (OCHA, 2015e). وتنخفض هذه النسبة إلى 30.1 في المائة في ليبيا، و18.7 في المائة في العراق، و13.1 في المائة في السودان (OCHA, 2015b).

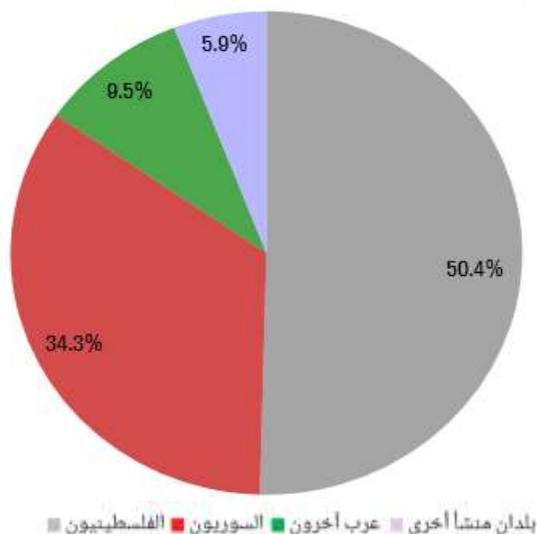
ويمكن أن تؤدي الحروب الأهلية إلى توتر في الجو العائلي، وإعاقة التطور المعرفي والاجتماعي-العاطفي والنمو الجسدي للأطفال، فتؤثر سلباً على مختلف مراحل حياتهم. ويمكن أن يكون سوء تغذية الأطفال قناة تؤثر النزاعات من خلالها على نواتجهم في التعليم والعمل والإنتاجية في المستقبل. فسوء التغذية في الأشهر الأولى من الحياة يقوّض النمو الجسدي والعاطفي، وهو ضرر قد يستحيل إبطاله. وتشير تقديرات حديثة إلى انتشار سوء التغذية الحاد لدى الأطفال دون سن الخامسة بنسبة 20.2 في المائة في السودان، وإلى أن ما لا يقل عن ثلث الأطفال دون سن الخامسة في اليمن يعانون من سوء التغذية المتوسط (OCHA, 2015c).

وللنزاع أثر كبير على التعليم نظراً إلى أهمية رأس المال البشري للتنمية في المستقبل. وتشير دراسات عن الموضوع، مثل (2011) Shemyakina و Chamrabbagwala and Morán (2011) إلى أن النزاعات تؤدي إلى انخفاض في معدلات الالتحاق بالمدارس وارتفاع في معدلات التسرب منها. كما تنخفض معدلات الالتحاق بالمدارس والتحصيل التعليمي في المناطق التي تشهد نزاعاً أكثر منها في المناطق الأخرى.

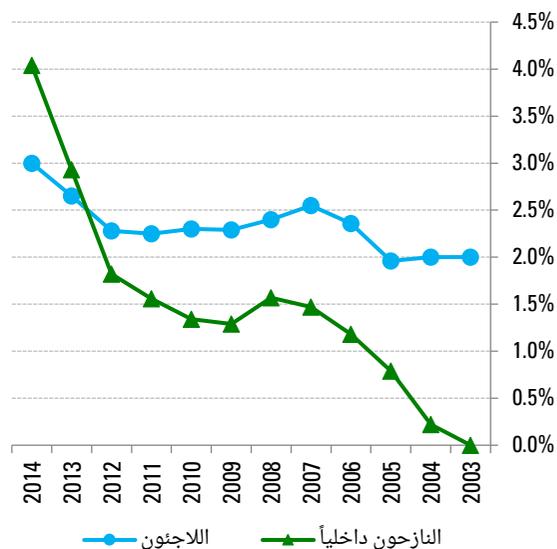
ما تكون زهيدة في ضمان أمنهم الشخصي. وهم يتعرّضون خلال النزوح لمشاكل صحية، وانعدام الأمن الغذائي، والبطالة، وفقدان رأس المال، والفقر، وتعطل الشبكات الاجتماعية، وضياع الفرص في المستقبل.

الشكل 5. نسبة اللاجئين والنازحين داخلياً في المنطقة العربية

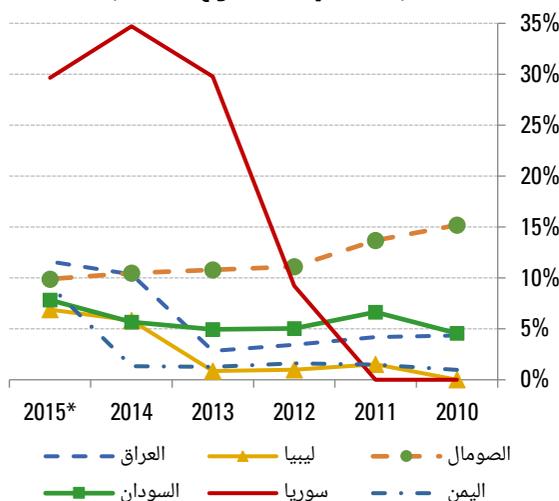
باء. توزيع اللاجئين في المنطقة العربية، 2014



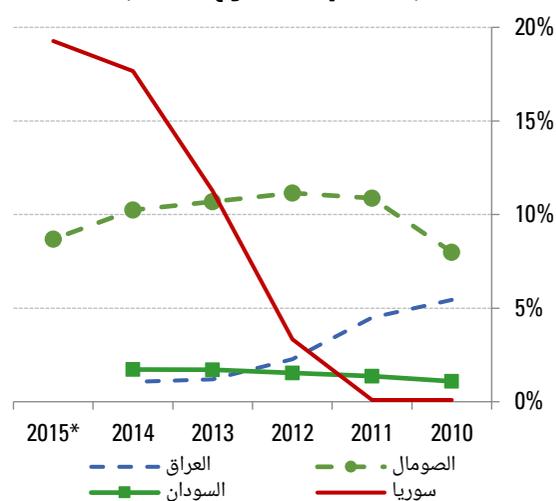
ألف. اللاجئين والنازحون داخلياً من البلدان العربية، (بالنسبة إلى مجموع السكان) 2014-2003



دال. النازحون داخلياً، 2010-2015 (بالنسبة إلى مجموع السكان)



جيم. اللاجئين بحسب بلد المنشأ، 2010-2015 (بالنسبة إلى مجموع السكان)



المصدر: حسابات الإسكوا، بالاستناد إلى بيانات من مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى، ومكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، حتى 3 تشرين الثاني/نوفمبر 2015.

* تقديرات جزئية حتى تشرين الأول/أكتوبر 2015.

غير النظامية. وقد تظل المخاطر مهيمنة لفترات طويلة بعد انتهاء النزاع، فتسفر عن ارتفاع كلفة رأس المال وتقلّب حركة الأموال. وتتأثر الآفاق المستقبلية للنمو، فتمتد تداعيات النزاع إلى الأجيال القادمة.

5. المؤسسات

مثلما أن التعثر الاقتصادي قد يكون سبباً للنزاع ونتيجة له، هكذا التعثر السياسي والمؤسسي قد يكون سبباً للنزاع ونتيجة له. وفي البلدان المعرضة للنزاع، تكون المؤسسات السياسية في معظمها ضعيفة، وتقوم السلطة على أساس ما يعرفه الباحثون بالعلاقة بين الراعي والذبون فترسي ما يعرف بالدولة الراعية للزبائية (Harik and Sullivan 1992). وتعهدت النخبة الحاكمة بالتزامات لم تتمكن من الوفاء بها، فتراجع تقديم الخدمات، بما في ذلك خدمات أساسية كتوفير الأمن والصحة والتعليم. ولسد هذا القصور، أحكمت النخبة الحاكمة قبضة الأجهزة الأمنية وعززت الرأسمالية القائمة على المحوسبيات مع تهميش أي معارضة أو القضاء عليها. فانتشرت أعمال النهب والسلب والابتزاز، وهيمنت النخبة، وبموازاتها شاع الاستياء الشعبي، وفي أحيان كثيرة، اندلعت ثورات أو حتى حروب أهلية. وفي معظم هذه الحالات، كانت النخب الحاكمة تغذي الانقسامات الطائفية والخوف من الآخر وتزيد ثرواتها لتشديد قبضتها على السلطة. وأدى ذلك إلى نشوب نزاعات قوّضت الثقة المتبادلة وخلقت معضلات أمنية بين الدولة والفئات الاجتماعية.

كذلك يحوّل النزاع الموارد العامة إلى مجالات غير منتجة. وتؤكد دراسة (Collier and others 2003) أنّ النزاع يقود معظم المؤسسات إلى التدهور. فالموارد تفقد خلال النزاعات والأموال الحكومية التي ينبغي أن تستثمر في السلع العامة، مثل الرعاية الصحية والتعليم، تحوّل لأغراض الإنفاق العسكري. وهذا

وتواجه العائلات التي أرغمت على الهجرة بسبب النزاعات صعوبات في استئناف تعليم أطفالها. وتبين دراسة لأثر النزاع على التحصيل العلمي في كولومبيا (Oyelere and Wharton, 2013) أنّ أثر النزاع على التحصيل العلمي لطفل يعيش في منطقة النزاع، أقل بكثير مما هو على الطفل الذي اضطر إلى النزوح. ويتضح ذلك في العراق، حيث تقتصر نسبة الأطفال النازحين الملتحقين بالمدارس في المخيمات على 52 في المائة، وتنخفض النسبة إلى 30 في المائة من الأطفال النازحين خارج المخيمات (OCHA, 2015a). كما أنّ 57 في المائة من الأطفال السوريين اللاجئين غير ملتحقين بالتعليم (UNICEF, 2015b).

وإضافة إلى الأثر المباشر على النازحين، قد تعاني المجتمعات المضيفة أيضاً من جملة تحديات، منها زيادة التنافس على الخدمات والموارد الشحيحة، وزيادة التعرض لمشاكل صحية، والتضخم المحلي، وتخفيض الأجور، ما يؤدي إلى تفاقم الفقر (ESCWA, 2015) كما اعتبرت إحدى الدراسات أن حركة اللاجئين عبر الحدود قد تكون من أسباب اتساع دائرة النزاعات (Salehyan and Gleditsch, 2006).

4. أثر النزاعات على الأجيال القادمة

في المدى القصير، يتسبب النزاع بتراجع النمو الاقتصادي واتساع انتشار الفقر؛ وفي المدى الطويل يطل الضرر البنى الاقتصادية. ويمكن أن يكون التدهور الاقتصادي في المدى القصير شديداً، وأن لا يتم استرداد سوى بعض من الخسائر التراكمية، حتى بعد مرور عقد على انتهاء النزاع (Mueller, 2012؛ Cerra and Saxena, 2008).

وإضافة إلى الخسائر في رأس المال المادي والبشري، قد تُفقد مكاسب الإنتاجية بسبب نزوح السكان، وخسارة الاستثمارات، وتعطّل الشبكات، وفقدان المعارف المتراكمة، والتحوّل إلى الأنشطة الاقتصادية

التدهور في المالية العامة بسبب النزاعات يلحق الضرر بنوعية الخدمات المؤسسية.

6. التدايعات الإقليمية والعالمية

لا تقتصر الأضرار الاقتصادية على الاقتصادات المحلية في البلدان التي تدور فيها النزاعات. وقد بينت دراستان أجراهما (Murdoch and Sandler 2002) and (2004) أن للحروب الأهلية آثاراً سلبية على النمو في اقتصادات البلدان المجاورة. والعنف السياسي يضعف التجارة الدولية، ما يؤدي بدوره إلى تراجع النمو. وحسب تقديرات معهد المالية الدولية، بلغت الخسارة المتراكمة في المخرجات في الفترة 2011-2014 بسبب تدايعات الأزمة السورية 7.9 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في الأردن و8.9 في المائة في لبنان (Institute of International Finance, 2013). وقطاع السياحة هو من القنوات التي تسهم في نقل الآثار غير المباشرة للنزاع. فبسبب النزاع في بلد معين قد يمتد الشعور بالخطر إلى ما وراء حدود ذلك البلد.

ويضاف إلى تدايعات النزاع على اقتصاد البلدان المجاورة، خطر توسع نطاق المعارك. وتبين دراسات تجريبية عدة أن احتمال اندلاع النزاع يرتبط بوجود نزاعات في البلدان المجاورة. ولا تقتصر إمكانية اتساع دائرة المعارك على البلدان القريبة، بل يمكن أن تمتد إلى بلدان غير مجاورة لحدودها، لا سيما إذا انطوت الأزمة على عوامل إثنية أو ثقافية.

وأخيراً، تتضمن دراسة (Danneman and Ritter 2014) أدلة هامة على أن الدول تتخذ إجراءات احترازية عند اندلاع نزاعات في بلدان مجاورة، فتزيد من التدابير القمعية استباقاً لأي انتفاضة أو نزاع داخلي، ما يضعف المؤسسات بشكل عام.

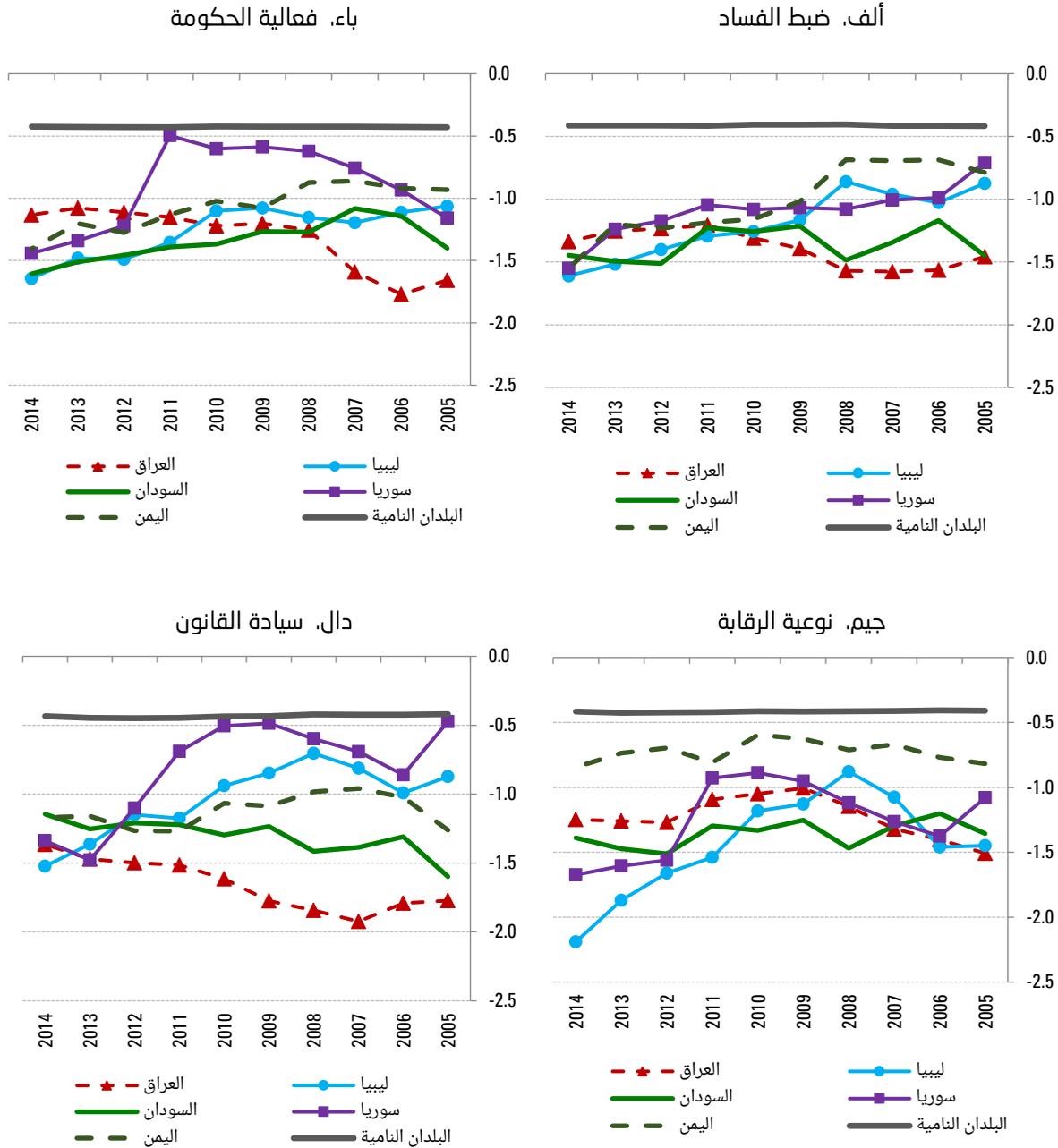
ويمكن أن يكون للنزاع أيضاً عواقب عالمية، إذ يتسبب بزيادة تهريب المخدرات، والاتجار بالبشر، وانتشار الأسلحة غير المشروعة، وتفشي الأيديولوجيات المتطرفة، وتصاعد الأنشطة الإرهابية (Collier and others, 2003). فالنزاع إذاً قضية إقليمية وعالمية.

ومن شواغل بعض البلدان العربية التي تشهد نزاعات وعدم استقرار، صون النظام العام والأمن في ظل تواجد مقاتلين أجانب وجهات مسلحة غير تابعة للدولة على أراضيها. ويتطلب تحقيق السلام وإرساؤه اتخاذ إجراءات أساسية منها تحسين ضبط الحدود؛ ورصد تمويل الأسلحة والاتجار بها؛ وإبطال الأيديولوجيات المتطرفة؛ وإنشاء برامج لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج.

ويوضح الشكل 6 الترابط بين النزاع والمؤسسات في خمسة بلدان عربية تشهد نزاعات، وذلك من خلال عدد من مؤشرات الحوكمة في العالم التي يحسبها البنك الدولي. هذه المؤشرات التي كانت في البلدان العربية الخمسة دائماً دون متوسط البلدان النامية، تراجعت أكثر منذ اندلاع النزاعات. وهذا ما يظهر بوضوح في حالتي الجمهورية العربية السورية وليبيا، حيث سُجل انخفاض كبير في المؤشرات الأربعة منذ عام 2012. ومن المثير للاهتمام أيضاً أن البلدان الخمسة، أيّاً كان مستوى مؤشرات الحوكمة فيها قبل اندلاع النزاع، قد التقت جميعها بفعل النزاع عند مستوى منخفض يشير إلى تفشي الفساد وضعف سيادة القانون.

ويبدو من الأدلة أن المؤسسات كانت هشة قبل انعدام الاستقرار مؤخراً، فزادتها النزاعات هشاشة. وأسهم تفشي الفساد، وهيمنة النخب الحاكمة، وضعف سيادة القانون، وعدم فعالية الحكومة، في تقويض ثقة السكان في مؤسسات الدولة. وعادةً ما تبين مسوح آراء السكان في البلدان العربية التي تشهد نزاعات، مثل البارومتر العربي أو مؤشر الرأي العربي، أن ثقة الشعب في الحكومة والبرلمان والأحزاب السياسية محدودة أو معدومة.

الشكل 6. التغيير في المؤشرات المؤسسية في البلدان العربية التي تشهد نزاعات، 2014-2005



المصدر: حسابات الإسكوا، بالاستناد إلى البنك الدولي، مؤشرات التنمية في العالم، متاحة على: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home> (مستقاة في 15 كانون الثاني/يناير 2016).

ملاحظة: يشير ارتفاع الرقم إلى أداء أفضل في المؤشر.

باء. النزاعات وخطة التنمية المستدامة لعام 2030

الهشة. ويتناول التحليل مسألتين رئيسيتين هما:
(أ) مدى مراعاة الخطة لوضع البلدان المتأثرة
بالنزاعات؛ و(ب) كيفية ترجمة الخطة عملياً
في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية من الحرب
إلى السلام.

1. تحليل خطة عام 2030

تنص الخطة والمعونة "تحويل عالمنا: خطة
التنمية المستدامة لعام 2030" على أن "كل بلد
يواجه تحديات خاصة في سعيه إلى تحقيق
التنمية المستدامة" مؤكدةً أن البلدان التي تشهد
نزاعات أو هي في مرحلة ما بعد النزاع "تستحق
اهتماماً خاصاً" (A/RES/70/1). وتدعو الخطة إلى
مضاعفة الجهود "من أجل تسوية النزاعات أو منع
نشوبها ومؤازرة البلدان التي تمر بمراحل ما بعد
النزاع، بوسائل منها كفالة إشراف المرأة في
عمليات بناء السلام وإرساء دعائم الدولة". وتشير
الخطة إلى قضية الاحتلال تحديداً، فتدعو إلى
"اتخاذ المزيد من التدابير والإجراءات الفعالة،
طبقاً للقانون الدولي، من أجل إزالة العقبات التي
تحول دون تمام أعمال حق تقرير المصير بالنسبة
للشعوب الرازحة تحت نير الاستعمار أو الاحتلال
الأجنبي، والتي ما زالت تؤثر سلباً في تنميتها
الاقتصادية والاجتماعية وفي بيئتها أيضاً".

هذه الشواغل المرتبطة بالبلدان الهشة تطرق إليها
الإعلان الذي يسبق عرض أهداف التنمية
المستدامة في خطة عام 2030، لكن الأهداف نفسها
لم تشملها كلها. فباستثناء الهدف 16، الذي يشمل
غايات للحد من جميع أشكال العنف وما يرتبط به
من معدلات الوفيات، لا سيما في صفوف الأطفال،
والحد بشكل كبير من حركة الأموال والأسلحة غير
المشروعة، لا تعالج الأهداف صراحةً التحديات
التي تنشأ في مراحل الخروج من النزاع. أما
الغايات المتعلقة بمنع نشوب النزاعات فهي محددة

اعتمد المجتمع الدولي، من خلال الأمم المتحدة
والوكالات المرتبطة بها، خطة جديدة للتنمية في
عام 2015، تتضمن 17 هدفاً للتنمية المستدامة و169
غاية محددة ينبغي أن تحققها الدول الأعضاء
بحلول عام 2030 (A/RES/70/1). وتعتمد هذه الخطة
النهج الذي يتمحور حول الإنسان كما في الأهداف
الإنمائية للألفية، غير أنها لا تقتصر على القضاء
على الفقر المدقع بل تسعى إلى صون الكوكب
"وتهيئة مستقبل مستدام اقتصادياً واجتماعياً
وبيئياً لصالح كوكبنا ولصالح الأجيال الحالية
والمقبلة". وخطة التنمية المستدامة لعام 2030 هي
خطة طموحة تتناول عدداً كبيراً من القضايا منها
إدارة المياه والمساواة بين الجنسين ومكافحة
الفقر والتخفيف من أثر النزاعات. وقد صيغت على
نحو غير مسبوق فاتسمت بميزتين هامتين: أولاً،
تعتمد الخطة لغة عالمية تعتبر التنمية "قضية
عالمية تقوم على تشارك المسؤوليات بين جميع
الشعوب والبلدان بدلاً من أن تكون خطة للبلدان
الأكثر فقراً" (Gore, 2015, p. 719)؛ وثانياً، تضمنت
غايات تطلعية لم ترد من قبل لضمان "ألا يخلف
الركب أحداً وراءه".

وللنزاع، كما ذكر سابقاً، آثار وخيمة على آفاق
التنمية. فالواقع أن النزاع يشق مساراً معاكساً
لمسار التنمية، ويتسبب بخسائر في الأجلين
القصير والطويل في البلدان المتأثرة به. "ومع أن
علاقات الترابط معقدة بين النزاع والعنف وانعدام
الأمن والتنمية، لا شك في أن أعمال العنف تعطل
مسار التنمية" (Small Arms Survey, 2013, p. 105).
ولذلك، ليس السلام هدفاً بحد ذاته (الهدف 16)،
بل هو عامل يسهم في تحقيق جميع أهداف التنمية
المستدامة. وفي الأقسام التالية من هذا الفصل
تحليل لخطة التنمية المستدامة لعام 2030 يهدف
إلى توضيح إمكانية تحقيقها في البلدان العربية

على أن "هذه الخطة لم يسبق لها مثيل من حيث النطاق والأهمية. فهي تحظى بقبول جميع البلدان وتسري على الجميع، مع مراعاة اختلاف الواقع المعيشي في كل بلد واختلاف قدرات البلدان ومستويات تنميتها، ومع احترام السياسات والأولويات الوطنية" (الفقرة 5). وتدعو الخطة إلى وضع أهداف وطنية للتنمية المستدامة تصب في تحقيق تطلعات الأهداف العالمية.

ومن السمات الهامة التي تميز الخطة اعترافها بأوجه الاختلاف بين البلدان، غير أنها لا تصل إلى حد مراعاة واقع البلدان الهشة والبلدان المتأثرة بالنزاعات، المتزايد عددها في المنطقة العربية. فأهداف التنمية المستدامة تنطوي على افتراض وجود دول قومية متسقة قادرة على وضع سياسات للتنمية المستدامة وتنفيذها (Sexsmith and McMichael, 2015). ولتحقيق أهداف التنمية المستدامة الاجتماعية والاقتصادية والبيئية، لا بد من مؤسسات حكومية قادرة على الاضطلاع بمجموعة من المهام المختلفة. ومن المهام الأساسية التي يتوقع من الحكومة القيام بها، توفير البنى الأساسية الضرورية؛ وتقديم الخدمات الاجتماعية، بما في ذلك خدمات الصحة والتعليم؛ وحماية الأفراد من العنف والجريمة؛ والتشجيع على الابتكار في المعارف؛ وإنفاذ الأنظمة البيئية. ولكن الخطة تؤكد مراراً على أن أهداف ما بعد عام 2015 تحقق التوازن بين الأبعاد الثلاثة للتنمية المستدامة، من دون أن تذكر صراحة البعد الحيوي الرابع المرتبط بالحكم الرشيد، إلا في الهدف 16. وهي تعهد إلى السلطات الوطنية رصد التقدم المحرز في تحقيق أهداف التنمية المستدامة، ما يطرح تحديات في البلدان التي تشهد نزاعات لأن قدرتها على جمع البيانات الموثوقة وإجراء التحليل الإحصائي تكون ضعيفة.

وتؤيد الخطة الشراكة العالمية وبناء القدرات لتحقيق أهداف التنمية المستدامة: "فإنعاش

على نحو أوضح إذ تشير إلى الحد من عدم المساواة، والمشاركة في اتخاذ القرارات، وعدم التمييز. ولكن، ما لم تعالج الخطة الأبعاد الهيكلية للنزاعات، والتي تتجاوز الحدود الوطنية، قد يبقى دورها محدوداً في منع نشوب النزاعات في البلدان العربية.

ولا تتطرق أهداف التنمية المستدامة إلا قليلاً إلى الآثار الجانبية للنزاعات، مع أنها تطرح تحديات كبيرة إزاء جهود تحقيق التنمية المستدامة. على سبيل المثال، يؤكد نص الخطة على "المساهمة الإيجابية للمهاجرين في تحقيق النمو الشامل للجميع والتنمية المستدامة" (الفقرة 29). وتعرب فيه الدول الأعضاء عن نيتها التعاون دولياً "من أجل كفالة أن تتم الهجرة بطريقة نظامية وأن تجري في ظروف توفر الأمان ويسودها النظام مع الاحترام الكامل لحقوق الإنسان وضمن المعاملة الإنسانية للمهاجرين، بصرف النظر عن وضعهم من حيث الهجرة، واللاجئين والمشردين". ولكن، عدا عن التوصية "بسياسات للهجرة تتسم بحسن الإدارة" (الهدف 10)، لا تحدد الغايات سبل تطبيق مبدأ عدم التمييز على المهاجرين قسراً، ولا كيف يمكن للمجتمعات الشاملة للجميع أن تستوعب على نحو مناسب احتياجات الأعداد الكبيرة من اللاجئين والمشردين داخلياً. ولهذه المسائل أهمية كبيرة في المنطقة العربية التي تستضيف أكبر عدد من المشردين قسراً في العالم. وقد أحدثت أزمة اللاجئين أثراً عميقاً في الدول العربية المضيفة التي تعاني أصلاً من انقسامات مجتمعية، حيث أن السياسات القائمة على الهوية هي التي حددت مكان استيعاب السكان الهاربين من العنف في الجمهورية العربية السورية والعراق وليبيا واليمن.

وتنطلق الخطة من الالتزامات العالمية مع مراعاة الخصائص الوطنية على أرض الواقع. وهي تشدد على أهمية احترام حيز السياسات الوطنية والعزم الوطني في وضع السياسات. وتنص مقدمة الخطة

والانتفاضات الأخيرة التي أثارت مواقف خلافية. ويعتبر بعض الباحثين أنه حتى قبل ما أطلق عليه الربيع العربي، كان بعض البلدان، ومنها العراق واليمن، يبدي دلائل على تآكل القدرة على التحكم بالسلطة محلياً وضعف المناعة ضد التدخلات الخارجية (Saouli, 2015). وفي حالي الجمهورية العربية السورية والعراق، أسهمت التعبئة الطائفية والعرقية في تعاضم ما كان كامناً منذ زمن طويل من تحديات في وجه احتكار السلطة من قبل النظم الحاكمة، فأدت إلى تفكك الدولة وحالت دون إصلاح النظم السياسية (Saouli, 2015). ونتيجة لذلك، ظهرت في المنطقة جهات ناشئة من غير الدول، مثل تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش)، تحاول إقامة نظامها (Hinnebusch, 2015). ولكن في مقابل هذه التغيرات التي تكشف عجز الدول التي تعاني من النزاعات في المنطقة، يعوّل على مقاومة الجهات الفاعلة المحلية والوطنية، وعلى قواعد السيادة المتأصلة في القانون الدولي لوقف تفكك الدول.

2. تنفيذ خطة عام 2030 في الدول الهشة

سجل التاريخ منذ عام 2011 أن نصف البلدان العربية تقريباً قد شهد حرباً كبيرة، وأن جميعها قد عانى من الآثار المباشرة للنزاعات المسلحة وتداعياتها غير المباشرة. وحالياً، تواجه بلدان المنطقة أيضاً مشاكل أمنية عابرة للحدود الوطنية، بما في ذلك الإرهاب والتفجير والإتجار والتشريد القسري وانتشار الأيديولوجيات المتطرفة. ومن الواضح أن تحقيق أهداف التنمية المستدامة في المنطقة العربية بحلول عام 2030 يتطلب أولاً وقف العنف المتفشي في المنطقة. ولذلك قد يكون من المجدي لدول المنطقة اتخاذ الإجراءات التالية:

(أ) إدماج أهداف بناء السلام وبناء الدولة، ولا سيما التسويات السياسية الشاملة وحل

الشراكة العالمية، سيتيسر الانخراط في مسعى عالمي حثيث لدعم تنفيذ جميع الأهداف والغايات، تلتزم في إطاره الحكومات والمجتمع المدني والقطاع الخاص ومنظومة الأمم المتحدة وسائر الجهات الفاعلة، وتحتشد في ظلّه كافة الموارد المتاحة" (الفقرة 60)؛ ولكن الخطة لا تحدد فعلياً الجهات المسؤولة عن كل هدف مقترح. صحيح أن الإقرار بدور الأطراف الفاعلة المتعددة يؤكد أهمية مشاركة جهات من خارج الدولة في الجهود الإنمائية، ولكن كان من الأجدى توضيح كيفية توزيع المسؤوليات، إذ في غياب هذا التوضيح قد يصعب مساءلة الجهات الفاعلة المشاركة في تنفيذ الخطة. ويرى المحللون أنه بدون تحديد هذه المسؤوليات، "يمكن للأطراف الأكثر قدرة على تحقيق الهدف أن تكون الأكثر قدرة أيضاً على التنصل من المسؤولية" (Pogge and Sengupta, 2015).

وهذا التركيز على دور الدولة في تحقيق أهداف التنمية المستدامة يولد بعض الشكوك إزاء إمكانية تطبيقها، ولا سيما في المنطقة العربية، وذلك لسببين رئيسيين. أولاً، تقف نظم الحكم الناشئة بعد الانتفاضات عند منعطف صعب في مسار بناء مؤسساتها، إذ أنها تعيد تحديد أسس شرعيتها وصياغة العقود الاجتماعية التي تربط الدولة بالمواطنين. ففي موجة الاحتجاجات الأخيرة، عبّرت الشعوب عن مظالم واحدة ناتجة عن الصعوبات الاقتصادية وعن مطالب سياسية واحدة بزيادة المساءلة وإرساء المواطنة (Carothers and Youngs, 2015). ولكن الردود على المطالبة بسقوط النظام اختلفت ما بين الدول، فأنهار بعضها في حين صمد البعض الآخر في مسار الانتقال السياسي (Hinnebusch, 2015)؛ ولكن المؤسسات في الحالتين تواجه تحديات في إثبات شرعيتها وتماسكها.

ثانياً، كان بعض البلدان هشاً أصلاً قبل الدخول في مراحل إعادة التشكيل إثر التعبئة الجماهيرية

أحد من أجل تحقيق التنمية المستدامة، وإتاحة إمكانية وصول الجميع إلى العدالة، وبناء مؤسسات فعالة وخاضعة للمساءلة وشاملة للجميع على جميع المستويات".

ويورد الجدول 2 غايات الهدف 16. وعلاقة الترابط بين النزاعات المسلحة وهذه الغايات واضحة ومباشرة. فالعنف والموت، والاعتداء على النساء والأطفال والاتجار بهم، وحركة الأموال والأسلحة غير المشروعة، والفساد، وتراجع المساءلة والشفافية في أداء الحكومة، والقيود المفروضة على المعلومات، وتدهور الأداء المؤسسي، جميعها عوامل ترتبط ارتباطاً قطعياً بالحرب والتمرد والإرهاب وانعدام الاستقرار السياسي وغيرها من أشكال النزاعات المسلحة، وغالباً ما تكون من نتائج النزاع ومن مسبباته.

النزاعات، في الخطط الإنمائية الوطنية المستندة إلى خطة عام 2030؛

(ب) إيلاء الأولوية للهدف 16 المتعلق بالأمن وإصلاح القضاء، يليه الهدف 8 حول العمل، والأهداف 3 و4 و6 المتعلقة بالحصول على خدمات الصحة والتعليم والمياه؛

(ج) تحسين التنسيق وتحديد الجهات المستهدفة ومستويات المساعدة الإنمائية الرسمية للدول الهشة؛

(د) استكمال المساعدات الإنسانية القصيرة الأجل بالمساعدات الإنمائية لتحقيق أهداف وغايات التنمية المستدامة.

وكما ذكر سابقاً، ستعيق النزاعات المسلحة تحقيق معظم أهداف التنمية المستدامة إن لم يكن جميعها ولكن سيكون الأثر الأكبر على الهدف 16 الذي يرمي إلى تشجيع "إقامة مجتمعات مسالمة لا يهتَش فيها

الجدول 2. غايات الهدف 16

1-16	الحد بدرجة كبيرة من جميع أشكال العنف وما يتصل به من معدلات الوفيات في كل مكان
2-16	إنهاء إساءة المعاملة والاستغلال والاتجار بالبشر وجميع أشكال العنف ضد الأطفال وتعذيبهم.
3-16	تعزيز سيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي وضمان تكافؤ فرص وصول الجميع إلى العدالة
4-16	الحد بقدر كبير من التدفقات غير المشروعة للأموال والأسلحة، وتعزيز استرداد الأصول المسروقة وإعادةها ومكافحة جميع أشكال الجريمة المنظمة، بحلول عام 2030
5-16	الحد بدرجة كبيرة من الفساد والرشوة بجميع أشكالهما
6-16	إنشاء مؤسسات فعالة وشفافة وخاضعة للمساءلة على جميع المستويات.
7-16	ضمان اتخاذ القرارات على نحو مستجيب للاحتياجات وشامل للجميع وتشاركي وتمثيلي على جميع المستويات.
8-16	توسيع وتعزيز مشاركة البلدان النامية في مؤسسات الحوكمة العالمية.
9-16	توفير هوية قانونية للجميع، بما في ذلك تسجيل المواليد، بحلول عام 2030
10-16	كفالة وصول الجمهور إلى المعلومات وحماية الحريات الأساسية، وفقاً للتشريعات الوطنية والاتفاقات الدولية.
16-أ	تعزيز المؤسسات الوطنية ذات الصلة، بوسائل منها التعاون الدولي، سعياً لبناء القدرات على جميع المستويات، ولا سيما في البلدان النامية، لمنع العنف ومكافحة الإرهاب والجريمة
16-ب	تعزيز القوانين والسياسات غير التمييزية لتحقيق التنمية المستدامة

جيم. الخلاصة

لم تبد الاهتمام اللازم لأثر النزاعات على الأهداف المحددة، علماً بأن جميع جوانب التنمية تقريباً تتأثر بالنزاعات. ولا بد من الحد من النزاعات في المنطقة لتحرز البلدان تقدماً نحو تحقيق التنمية المستدامة و خطة عام 2030.

وتتناول الفصول التالية القضايا ذات الأولوية في عمليات التحوّل والخروج من النزاعات، بدءاً بمنع نشوب النزاعات مروراً بعمليات التحوّل وصولاً إلى بناء السلام، بما في ذلك المصالحة وإرساء السلام، والتماسك الاجتماعي، ومناهضة التطرف، والنهوض والإعمار بعد انتهاء النزاع.

يبين هذا الفصل الكلفة المترتبة على التنمية في المنطقة العربية بفعل النزاعات، إذ يمكن أن تقوّض بطريقة مباشرة أو غير مباشرة الجهود الإنمائية في كامل المنطقة وخارجها. ويستدعي هذا الواقع إدراج النزاع عنصراً مشتركاً بين جميع المجالات في الخطط الإنمائية في جميع البلدان العربية.

وتضمّن الفصل أدلة تؤكد أثر النزاع على النواتج الإنمائية، وأظهر الترابط الوثيق بين النزاع والتنمية. كما أوضح أن خطة التنمية المستدامة لعام 2030 وإن عكست توافقاً عالمياً حول الأولويات الإنمائية، فهي

2. مقومات عملية بناء السلام

لذلك ينبغي أن تطبق التدابير ذات الصلة في وقت واحد كمجموعة متنسقة من أجل زيادة فرص إنهاء العنف. ويقدم هذا الفصل أيضاً تقييماً للظروف القائمة في بلدان المنطقة، ويحدد السبل الكفيلة بتحسين إمكانات التوصل إلى تسويات سلمية للنزاعات الدائرة.

الف. التسوية عن طريق المفاوضات

قبل شروع الدول المعنية في تطبيق آليات بناء السلام، لا بد من أن تتوصل إلى تسوية بين الأطراف المتحاربة. وفي هذا السياق، أثبتت محادثات السلام غير الرسمية فعاليتها في التوصل إلى تسوية مبكرة. فقد أجريت مثل هذه المحادثات من خلال ورشات عمل جمعت ممثلين عن أطراف النزاع من أجل بناء الثقة في ما بينهم. والمحادثات غير الرسمية تتيح البحث عن الخيارات على نحو أكثر ابتكاراً مما يكون القادة الرسميون على استعداد للمخاطرة في اتجاهه، وهي تساعد على التوصل إلى تسويات عادلة (Kaufman, 2006). وقد أدت تدخلات الأطراف الثالثة، كالوسطاء أو المراقبين/المسؤولين عن إنفاذ التسوية، دوراً في هذا المجال، وإن بدرجات متفاوتة من النجاح.

وتسفر التسويات عن طريق المفاوضات عن توسيع نطاق الوصول إلى السلطة، وتحسين تمثيل جميع الفئات، وتعزيز حقوق الأقليات. وهي تؤدي في بعض الحالات إلى منح المزيد من الاستقلال الذاتي، أو إلى إبرام اتفاق بشأن تقاسم السلطة، أو حتى إلى إعادة توزيع الثروات الاقتصادية وتأمين الوصول العادل إلى الموارد الطبيعية. وعند التوصل إلى اتفاق سلام، لا بد من أن يتضمن نص الاتفاق تدابير لصون حقوق

كما ذكر في الفصل الأول، ينجم عن النزاعات خطر إزالة المكاسب الإنمائية وتداعيات تهدد سبل عيش السكان لأجيال قادمة. فالنزاعات تلحق أضراراً بكافة مجالات التنمية، بما فيها الصحة والتغذية، والتعليم، والمساواة بين الجنسين، والازدهار الاقتصادي، والعمالة ومصادر الدخل الأخرى، والحصول على الماء والخدمات الأساسية. ويمكن أن تمتد تداعيات النزاعات إلى ما وراء الحدود لتؤثر على البلدان المجاورة والمنطقة برمتها. وهذا ما سلمت به خطة التنمية المستدامة لعام 2030 التي أدرج فيها السلام والحد من العنف هدفاً من أهدافها. وإلى ذلك يمكن القول إن تأثير النزاعات يطل جميع القطاعات وبالتالي جميع أهداف التنمية المستدامة بشكل مباشر أو غير مباشر.

ولتحقيق مكاسب إنمائية، من الضروري أن تعمل البلدان التي تشهد نزاعات أو المعرّضة لها، أولاً وقبل كل شيء على وقف القتال ومنع تجدد أعمال العنف. ومن ثم ينبغي معالجة المظالم والأسباب الجذرية التي أدت إلى اندلاع النزاعات من أجل تحقيق المصالحة وإحلال السلام الدائم. ولا بد من إدراج هذه الخطوات في استراتيجية بناء السلام. وفي هذا المجال، ما من قائمة واضحة بالأولويات المستعجلة، ولكن ثمة آليات اعتمدها البلدان التي تمكّنت من الخروج من دائرة العنف لإحراز تقدّم. ويعرض هذا الفصل الأطر التي تبنت فعاليتها في بعض البلدان التي مرت بمرحلة انتقالية، في مناطق أخرى من العالم. ومن هذه الأطر: اتفاقات السلام، وآليات أعمال حقوق الإنسان وتحقيق العدالة الانتقالية، وعمليات الحوار الوطني، وبرامج التسريح وإعادة الإدماج، ومشاريع الإحياء الاقتصادي والاجتماعي، والإصلاح المؤسسي. وغالباً ما تكفل هذه الأطر بعضها بعضاً،

والمجتمعات الخارجة من النزاع. وتتسم المرحلة الانتقالية عادة بمؤسسات رديئة، وقدرات محدودة، ومساءلة مقيدة، وعقد اجتماعي متشردم، وثقة مدنية متدنية، مما يعيق توحيد الجهود الجماعية الرامية إلى دعم سيادة القانون (UNDP, 2014). وغالباً ما يؤدي العجز في الأجهزة القضائية والأمنية، الملازم لعملية النهوض والذي يستفحل بفعل النفوذ السياسي، إلى تراجع الأمن والفرص الاجتماعية والاقتصادية (United Nations, 2011). كما يترافق هذا العجز عادة مع تراجع الثقة وتصاعد الغضب والعداء تجاه الحكومة، وفي ظلّه يواجه المجتمع المدني، إن وُجد، صعوبات متزايدة في مساءلة المؤسسات المعنية، خاصة وأن الافتقار المزمّن إلى القضاء المستقل والحيادي والنزيه يؤدي إلى التشكيك في شرعية المؤسسات وتفاقم التوترات المدنية. وقد لا تملك سلطات الدولة، نتيجة هذا العجز، الإرادة اللازمة لاختيار آليات جريئة لإحلال العدالة التصالحية وتحقيق الإنصاف للضحايا، ولا القدرة على اعتماد مثل هذه الآليات (United Nations, 2005a). وفي غياب مؤسسات فعالة ومسؤولة، يلجأ المواطن إلى جهات فاعلة غير رسمية لطلب الحماية، مما يمنحها الشرعية. وفي مثل هذه الظروف، قد لا يسفر مرور الوقت إلا عن زيادة خطر تجدد النزاع. وتُعتبر آليات العدالة الانتقالية أساسية للتصدي لانتهاكات حقوق الإنسان وهي تساهم في استعادة ثقة المواطن عبر الحد من الفوارق الاجتماعية والانقسامات. وقد غير "الربيع العربي" خريطة المنطقة على الصعيد الاجتماعي والاقتصادي والسياسي. فقد تأثرت البلدان العربية كافة بالنزاعات بشكل مباشر أو غير مباشر، ولا يزال بعضها يشهد تغيرات هائلة. وفي بعض الحالات، جرى التغيير بشكل تدريجي وانطلقت عمليات الإصلاح المؤسسي مؤدية إلى نتائج متفاوتة (تونس ومصر والمغرب)؛ فيما لا يزال بعض البلدان يكافح لتشكيل حكومة وحدوية (ليبيا واليمن)، أو يشهد نزاعات ومواجهات عنيفة (العراق والجمهورية العربية السورية). وعند التفاوض على تسوية سياسية جديدة، يواجه المواطن والحكومة في آن تحديات

الإنسان، بما في ذلك وضع شرعة حقوق ودستور، وإنشاء محكمة دستورية، ولجنة لحقوق الإنسان، ولجنة تعنى بالمساواة (Bell, 2003)، على أن تهتم هذه المؤسسات بقضايا التمييز ضد المرأة، والأقليات، والمجموعات المستبعدة الأخرى. ويجب أن يتضمن الإطار القانوني والتنظيمي للاتفاق تشريعات قائمة على صون الحقوق ومناهضة التمييز، وإصلاحات قانونية شاملة.

ولتوفير إطار يصون حقوق الإنسان لا بد من تحديد القيود التي يواجها الشعب عند المطالبة بحقوقه، والفئات المحرومة من حقوقها، والسياسات التمييزية ضد هذه الفئات. كما يجب وضع المبادئ التوجيهية ومعايير الأداء اللازمة لمنع الانتهاكات والمعاقبة عليها، واعتماد سياسة عدم التهاون مطلقاً مع انتهاكات حقوق الإنسان لضمان وضع حد لها. ويمكن اللجوء إلى لجان حقوق الإنسان للتحقيق في الشكاوى المقدمة من الأفراد والجماعات والمساعدة على تتبع حالة حقوق الإنسان (وهذا ما يعرض بالتفصيل في الأقسام التالية من هذا الفصل). فهذه اللجان تساعد على زيادة معرفة الجمهور والحكومة، وتطوير التشريعات الوطنية (Gomez, 1995).

ومن المهم أيضاً هيكلة المؤسسات الإدارية بشكل يؤمن المساواة الاجتماعية والاقتصادية، عبر التركيز على صون حق الإنسان في الحصول على المسكن والتعليم والرعاية الصحية، وهذا يتطلب الالتزام بتحسين عمليات تقديم الخدمات والإصلاح الإداري. وأخيراً، يمكن أن تنطوي التسوية أيضاً على وعود بتحقيق العدالة الانتقالية وإصلاح قطاعي الشرطة والعدالة الجنائية (Bell, 2003).

باء. العدالة الانتقالية وحقوق الإنسان

للعدالة الانتقالية دور هام في تحقيق المصالحة الوطنية في المجتمعات التي تمرّ بمرحلة انتقالية

- (ج) برامج التعويض على الضحايا: وهي تقدم مجموعة من التعويضات المادية والرمزية لضحايا الانتهاكات؛
- (د) التزام الدولة بكفالة احترام حقوق الإنسان: وهذا يسمح بمنع تكرار انتهاكات حقوق الإنسان في المستقبل من خلال إدخال الإصلاحات المؤسسية اللازمة وإجراء عمليات التطهير. ويشير مصطلح التطهير أو العزل السياسي إلى حظر وصول الموظفين الذين ثبت ضلوعهم في انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان إلى المؤسسات العامة، وهو يستلزم إصلاحات واسعة النطاق في المؤسسات القضائية؛
- (هـ) الآليات الأخرى: يمكن أن تشمل نفي القادة وبرامج العفو.

وقد طبقت مجموعة من التدابير للوفاء بالالتزامات المذكورة في جميع أنحاء العالم محققة نجاحات متفاوتة (OHCHR, 2009 and United Nations, 2004b and 2010) وبدا من التجارب المختلفة أن تغييرات اجتماعية واقتصادية وسياسية تحدث عادةً عند التفاوض على تسوية بشأن السلطة الجديدة. ولكن كل مبادرة للعدالة الانتقالية لها سياقها الخاص وتتسم بالفرادة. ولتحديد التوقيت الجيد والإجراءات المناسبة للشروع في تحقيق العدالة الانتقالية ينبغي النظر في أسباب النزاع أي في ما ارتكب من انتهاكات للحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ ويتم اختيار الوقت والإجراءات من خلال تحديد أنماط التمييز والفئات الضعيفة، مثل الأقليات والنساء والأطفال؛ وكذلك من خلال تشخيص حالة قطاعي العدالة والأمن. أما تقييم مدى ملاءمة خيارات العدالة الانتقالية وكفاءتها وتطبيق المساءلة فينبغي أن يتولى إجراءه مجتمع مدني ناشط (ESCWA, 2013b). وبدورها تؤدي المشاورات الوطنية الواسعة النطاق دوراً رئيسياً في تحقيق هذه العدالة، لأن برامج العدالة الانتقالية الناجحة تتطلب مشاركة عامة فعالة، لا سيما من قبل الضحايا.

كبيرة، نظراً إلى صعوبة هذه العملية وإلى العراقيل التي تهدد عمليات الحوار الوطني التي كلفت جهوداً دؤوبة (ليبيا واليمن). فأعمال القتل والتعذيب والاعتقال الجماعي التعسفي لم تتوقف، بل بلغت مستويات مثيرة للقلق في مصر وليبيا.

بيد أن المراحل الانتقالية تشكل أيضاً فرصة للتصدي لأعمال الظلم وانتهاكات حقوق الإنسان بشكل تدريجي وإحلال السلام عبر تغيير الثقافة وهياكل الحكم التي سمحت بارتكاب انتهاكات حقوق الإنسان وغيرها من الجرائم. ويتناول هذا القسم دور آليات العدالة الانتقالية في صون الحقوق الاجتماعية، والاقتصادية، والسياسية، والثقافية وحمايتها بفعالية، وفي إطلاق مسارات سلمية نحو عملية الانتقال، ويعرض مسارات قائمة في بعض البلدان العربية. ويشمل مفهوم العدالة الانتقالية "كامل نطاق العمليات والآليات المرتبطة بالمحاولات التي يبذلها المجتمع لتفهم تركة من تجاوزات الماضي الواسعة النطاق بغية كفالة المساءلة وإقامة العدالة وتحقيق المصالحة" (United Nations, 2004b, para. 8). وتستند الأسس القانونية لآليات العدالة الانتقالية إلى القانون الدولي لحقوق الإنسان، والقانون الدولي الإنساني، والقانون الجنائي الدولي، والقانون الدولي للاجئين.

ويمكن أن تتخذ مبادرات العدالة الانتقالية الآليات التالية (OHCHR, 2015):

- (أ) عمليات تقصي الحقائق: وهي تقضي بإجراء مسح للانتهاكات السابقة والتحقيق فيها، للكشف عن أسبابها وآثارها وتبيان الحقيقة؛
- (ب) مبادرات الملاحقة القضائية: وهي تنطلق من التزام الدولة بتنفيذ المساءلة عبر التحقيق مع مرتكبي انتهاكات حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، بما فيها جرائم الاعتداء الجنسي، ومحاكمتهم، ومقاضاة الأشخاص الذين أدينوا بموجب الإجراءات القانونية المعترف بها؛

1. عمليات تقصي الحقائق وبرامج التعويض على الضحايا

على مر السنين، دأبت الهيئات المنشأة بموجب معاهدات، والمحاكم الدولية والإقليمية والمحلية، على تأكيد حق الأفراد في معرفة الحقيقة حول انتهاكات سابقة وقعت أثناء حرب أهلية أو غزو أو احتلال، أو في ظل نظام استبدادي (Orentlicher, 2004). وتشكّل لجان تقصي الحقائق عادةً بموجب تشريع وطني أو مرسوم رئاسي بهدف التحقيق في انتهاكات مثل التعذيب، والاختفاء القسري، والإعدام بغير محاكمة، والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية، والإبادة الجماعية، وجرائم الحرب. وتعمل هذه اللجان في بداية عملية النهوض بعد انتهاء المرحلة الانتقالية، بصفتها لجاناً مكلفة رسمياً بتقصي الحقائق. وهي هيئات تحقيق غير قضائية مؤقتة بطبيعتها، ومكلفة بإجراء بحوث وجلسات استماع عامة من أجل توثيق الانتهاكات السابقة، والكشف عن أسبابها، واقتراح وصفا موحدة للتعامل مع أحداث الماضي. ومع أن هذه اللجان تشكل المسار غير القضائي للعدالة التصالحية، فقد ساهمت النتائج التي توصلت إليها، وذلك بدرجات مختلفة، في إطلاق المحاكمات، لا سيما عندما لا تملك النظم القضائية القدرات اللازمة أو عند العفو بحكم الواقع أو العفو بحكم القانون (OHCHR, 2006a). وعند إتمام اللجان مهمتها، تسلم سجلاً شاملاً من المحاضر والأدلة التي تشكل معلومات مفيدة في تحديد الإصلاحات المؤسسية الوطنية اللازمة.

والهدف الجامع لكل لجان تقصي الحقائق هو البحث عن الحقيقة والمصالحة مع الماضي من خلال التحقيق في الانتهاكات الماضية. ولكن يختلف توقيت تشكيل هذه اللجان ومدة ولايتها وهيكلها باختلاف السياق والظروف الوطنية. وقد حددت مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان مجموعة متغيرات يجري على أساسها تقييم ما إذا كانت الظروف الوطنية مؤاتية لإنشاء لجنة

لتقصي الحقائق (OHCHR, 2006a). يجب أولاً أن يكون النزاع قد انتهى، فالنزاع الدائر يشكل عائقاً أمام عمل لجان تقصي الحقائق، لأنه يهدد أمن وسلامة الأفراد المعنيين (الضحايا، والشهود، وفرق العمل)، ويحدّ من الوصول إلى المعلومات. وقد يُعتقد أن أعضاء اللجنة منحازون إلى مصالح متضاربة ويخدمون أهداف أصحاب النفوذ. ثانياً، يجب توفر الالتزام السياسي لدعم إنشاء لجنة لتقصي الحقائق والإرادة اللازمة لتتبع النتائج المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان. ويتّرجم هذا الالتزام بتأمين الوصول غير المقيد إلى المحفوظات، واستعداد السلطات الوطنية وموظفي الخدمة المدنية لتقديم المعلومات المطلوبة المتعلقة مثلاً بحالات الاختفاء وملفات السجون. ثالثاً، يجب أن يكون الضحايا والشهود على استعداد للتعاون والمشاركة في عملية تقصي الحقائق، وأن يثقوا بعمل اللجنة وأهدافها. ويمكن، على سبيل المثال، أن يفضلوا تسوية المنازعات وفقاً للأعراف والعادات المتبعة للبحث عن الحقيقة والتعامل مع الماضي. وأخيراً، يجب أن تكون عملية تقصي الحقائق شفافة وعلنية لتمكين المجتمعات من اكتساب الثقة في مشروعيتها وتقبّل نتائجها. كما يجب أن تركز على الانتهاكات التي صنّفها المجتمع بأنها الأخطر والأكثر إلحاحاً والأحوج إلى المعالجة من أجل المضي قدماً. وبذلك، تمثل عملية تقصي الحقائق عزم المجتمع وقادته على تطبيق المساءلة وضمن سيادة القانون أثناء المرحلة الانتقالية وما يشوبها من تقلبات.

غالباً ما يحصل التباس بين النتائج التي تتوصل إليها لجان تقصي الحقائق والمحاكمات الفعلية. فاللجان لا سلطة لديها لملاحقة الجناة قضائياً نظراً إلى طابعها غير القضائي. وهي بعد إعداد تقريرها تحيل القضايا الجنائية إلى النظام القضائي. وتقتضي التوصيات التي تصدرها إما بمحاكمة أفراد، أو بالشروع بإجراءات القضاء الجنائي للمحاكمة على جرائم الماضي، أو بمنح العفو¹، أو حتى بمنح إعفاء محدود ومشروط من المسؤولية الجنائية². وقد حققت اللجان في الماضي في الجرائم الاقتصادية أيضاً كما في البيرو

وجرى تحديد كيانات الدولة المسؤولة عن تلك الجرائم. وتضمن تقرير الهيئة، الذي رفع إلى الملك محمد السادس في عام 2005 فوافق عليه، سرداً لدور الدولة أثناء أعمال العنف الأهلي.

لم تكن هيئة الإنصاف والمصالحة وليدة تغيير النظام، بل انعكاساً لرغبة الدولة في إحداث تغيير تدريجي. ورحبت المنظمات الدولية لحقوق الإنسان بتشكيل هذه الهيئة باعتباره حدثاً غير مسبوق. وبدوره أعرب النظام علناً عن رغبته في إصلاح مؤسسات الدولة من خلال "إعادة بناء الثقة وتحرير المهارات" وفي اتباع خطوات جريئة لتحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية (Hazan, 2006) وعكست هذه المبادرة إرادة القيادة في التعامل مع الماضي والقضاء على ممارسات القمع السابقة التي تسببت بمعاناة آلاف الضحايا. وشملت التوصيات التي صدرت عن الهيئة الحد من صلاحيات السلطات التنفيذية وتعزيز السلطة التشريعية وضمان استقلال السلطة القضائية، بالإضافة إلى إجراء إصلاحات في ما يتعلق بعقوبة الإعدام، وإشراك نحو 10000 ضحية من أصل 16000 في برامج التعويض، وهذا ما شكل أحد أبرز نقاط قوة الهيئة.

وفي ما يتعلق بنقاط الضعف، لم تسمح الهيئة بتسمية أولئك الذين ارتكبوا انتهاكات حقوق الإنسان ولا الذين أمروا بارتكابها. وفرضت على المشاركين في جلسات الاستماع التوقيع والموافقة على عدم تسمية الأفراد المنسوبة إليهم انتهاكات حقوق الإنسان. وسمحت فقط للضحايا بتحديد مكان ارتكاب الجريمة (كما في أگذز وتازمامارت) والكيان الحكومي المعني (الجيش، وأجهزة الأمنية والشرطة). بالإضافة إلى ذلك، لم تملك الهيئة سلطة الاستدعاء، وبالتالي تفاوت مستوى التعاون الذي أبداه موظفو الأجهزة الأمنية. وبما أن تسمية الجناة كانت ممنوعة، اقتصر نتائج التقصي على الاعتراف بمعاناة الضحايا فساهمت عملية التحقيق في مسار تعافي الضحايا من معاناتهم (Hazan, 2008).

وسيراليون³. ففي بلدان عدة اعتبرت الجرائم الاقتصادية وممارسات الفساد بنفس خطورة الانتهاكات المدنية والسياسية، وإن دلت محاسبة المسؤولين عن تلك الجرائم على شيء، فهي أظهرت إرادة الحكومة بالتغيير. وبالرغم من أهمية استعادة الأصول المجمدة والمطالبية بالأموال المختلسة، لا سيما في المراحل الانتقالية التي غالباً ما تستنزف فيها الموارد أو يساء توزيعها، لا يخلو دمج الحقوق الاقتصادية في اختصاص لجان تقصي الحقائق من المخاطر. فالتحقيق في قضايا التمويل غير المشروع أو الفساد يستغرق وقتاً طويلاً نسبياً، كما يتطلب التحقيق في الجرائم الاقتصادية تعاون الكيانات المعنية المحلية والدولية، خصوصاً في الحصول على البيانات. وبما أن لجنة تقصي الحقائق تعد كياناً وطنياً مكلفاً بمهام محددة زمنياً و"اختصاص قضائي محلي"، فهذا قد يقوّض فعاليتها في التعامل مع انتهاكات الحقوق الاقتصادية.

(أ) دراسة حالة: المغرب

المغرب هو أول بلد عربي ينشئ لجنة تقصي الحقائق والمصالحة، سميت "هيئة الإنصاف والمصالحة"، وذلك بموجب مرسوم ملكي صادر عن الملك محمد السادس في عام 2004⁴. وتألفت هيئة الإنصاف والمصالحة من مختلف شرائح المجتمع المدني، فضمت أيضاً سجناء سياسيين سابقين من اليسار وشخصيات دينية كانت مستبعدة. وكلفت اللجنة بما يلي: (أ) التحقيق في حالات الاختفاء القسري والاحتجاز التعسفي خلال الفترة ما بين استقلال المغرب في عام 1956 و عام 1999؛ (ب) الاستجابة لطلبات الضحايا بالتعويض التي كانت معلقة منذ عام 1999، تاريخ إنشاء هيئة التحكيم المستقلة السابقة؛ (ج) مساءلة الدولة أو "أي طرف آخر" عن انتهاكات حقوق الإنسان. كما كلفت الهيئة بالتحقيق في مرحلة تمتد على 43 سنة، وهي أطول مدة أنيطت بلجنة تحقيق. وأدلى الضحايا بشهادتهم بشأن الجرائم المرتكبة بحقهم

التعيين، والترقية، واتخاذ الإجراءات التأديبية. وللد من هذا النفوذ، تم اقتراح قانون أساسي جديد حول إنشاء مجلس القضاء الأعلى، والتوصية بأن تختص المحاكم العسكرية بالعسكريين والجرائم العسكرية دون سواها، وعدم التعاطي بجرائم المدنيين. وقد نشر المجلس الوطني لحقوق الإنسان تقارير ومذكرات عدة يدعو فيها الحكومة إلى ضمان الحق في المحاكمة العادلة (بما في ذلك الاحتكام إلى القضاء واستقلال السلطة القضائية)، وإلى القضاء على التعذيب ومنعه، وضمان حقوق الأشخاص المحرومين من الحرية، وإصلاح النظام الجنائي وتحسينه، عبر إيجاد وسائل بديلة عن السجن وإدخال الإصلاحات القانونية اللازمة على الأحكام المعنية بالعفو؛

(ب) الحريات المدنية: أوصى المجلس الوطني لحقوق الإنسان أيضاً بإصلاح الأحكام القانونية المعنية بالحريات المدنية (حرية تشكيل الجمعيات وتنظيم الاحتجاجات السلمية وحرية الصحافة)، وبدور السلطة القضائية في ضمان هذه الحريات وحمايتها؛

(ج) قضايا المساواة والتكافؤ بين الجنسين: لا يزال المغرب مسجلاً تحفظات إزاء اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة. وقد نشر المجلس مذكرة بشأن الإطار القانوني الذي سيرعى هيئة المناصفة ومكافحة كل أشكال التمييز، المنصوص عليها في الدستور؛

(د) الالتزام بالمعاهدات الدولية: لا بد من تعزيز التزام الدولة بعدد من المسائل بما في ذلك، البت بالتحفظ المسجل على المادة 14 من اتفاقية حقوق الطفل؛ والإقرار باختصاص لجنة مناهضة التعذيب بموجب المادة 20 من اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة؛ والانضمام إلى البروتوكول الاختياري الأول للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

ولذلك واجه عمل الهيئة انتقادات مختلفة. فقد اتهمت الجمعية المغربية لحقوق الإنسان، ومعها ناشطون في مجال حقوق الإنسان، وضحايا في الصحراء الغربية، وجهات إسلامية، الهيئة، التي استثنت حالات التعذيب بتمكين مرتكبي التعذيب ورؤسائهم ليس فقط من الإفلات من العقاب، بل أيضاً من البقاء في مراكزهم.

كانت التوصيات الواردة في التقرير لا تزال قيد التنفيذ في عام 2015. فقد كان عدد من حالات الاختفاء القسري لا يزال دون حل، وإنجاز الإصلاحات القانونية والمؤسسية الطويلة الأمد يجري ببطء شديد، على الرغم من التزام المجلس الوطني لحقوق الإنسان في هذا المجال. وكان المجلس قد شدد على أهمية تعزيز الطب الشرعي لأغراض العدالة الجنائية والمدنية والتحقيق في ادعاءات التعذيب، وتحديد ضحايا عمليات القتل الجماعي، وأعمار كل من الضحايا والجناة المزعومين (National Human Rights Council, 2014). ووجهت نداءات متكررة إلى الحكومة من أجل تعزيز الموارد البشرية لهذه الغاية، وزيادة الميزانيات، وتوزيع الأدوار على الوزارات المعنية وضمان تعاونها لإجراء التحقيقات اللازمة في مجال انتهاكات حقوق الإنسان (National Human Rights Council, 2014).

وكما هي الحال غالباً على صعيد آليات العدالة الانتقالية، يتوقف تطبيق التوصيات على قدرات الحكومة والتزامها. وهذا يتطلب عدم التعامل مع أعمال الظلم باعتبارها مجرد جرائم معزولة حدثت في وقت ما، بل باعتبارها مؤشراً لمشاكل سياسية واجتماعية واقتصادية متجذرة. وبحسب المجلس الوطني لحقوق الإنسان في المغرب، يقتضي التعامل بفعالية مع الماضي سد الفجوات الكبيرة القائمة وإجراء إصلاحات مؤسسية جذرية. وتشمل هذه الإصلاحات ما يلي:

(أ) الإصلاحات القضائية: للسلطة التنفيذية نفوذ كبير على مسيرة القضاة المهنية، بما في ذلك

(ب) دراسة حالة: تونس

الرصاص الحي، كانوا في ولاية القصرين، وتالة، والرقاب، وتونس العاصمة. وأمرت السلطات القضائية بإجراء تحقيقات جنائية ومحاكمات قضائية بشأن أعمال القتل وغيرها من الانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان. فامتثل 54 شخصاً من موظفي القطاع العام، وأفراد الشرطة، وقوات الأمن أمام المحاكم العسكرية في عام 2011. أما الرئيس بن علي فحوكم غيابياً، وأدين هو ووزير الداخلية السابق وخمسة مدراء عامين سابقين في هذه الوزارة بارتكاب الجرائم.

بذلك، تشكل تجربة تونس مثلاً ساطعاً على الإصلاح القضائي في أعقاب الانتفاضات، نظراً إلى سرعة استجابة المؤسسات وإلى إقرار السلطات بضرورة الاعتراف بأن قوات الأمن مارست عمليات قتل غير مشروعة وأساءت استعمال السلطة. فحالما سقط النظام، بادرت القوى السياسية ومجموعات المجتمع المدني إلى استكشاف الخيارات المتاحة للتعامل مع الماضي وبذلت جهوداً متواصلة لتحقيق عملية الانتقال إلى الديمقراطية. وبحلول نهاية عام 2011، كانت الحكومة الجديدة بقيادة حزب النهضة الإسلامي قد أنشأت وزارة حقوق الإنسان والعدالة الانتقالية. بيد أن عملية تحقيق العدالة واجهت عراقيل وشهدت عدة انتكاسات، بسبب تعارض الآراء بين الإسلاميين والعلمانيين من الأحزاب الحاكمة أثناء المرحلة الانتقالية.

في البداية، اقتصرت عملية التحقيق على قضايا القتل غير المشروع ولم تتناول الأعمال القمعية وانتهاكات حقوق الإنسان التي شهدتها البلاد في العقود الماضية في ظل النظام الديكتاتوري. وكانت تُطرح القضايا أولاً على المحاكم المدنية لتنظر فيها، وإذا ما ثبت تورط الشرطة أو القوات العسكرية أو الأمنية، حُولت إلى المحاكم العسكرية وذلك وفقاً لقانون عام 1964 الذي لا يعطي المحاكم المدنية حق البت في قضايا متعلقة بقوى الأمن. وهكذا، تعيد المحاكم العسكرية التحقيق بهدف إصدار قرار الاتهام وإحالة الملفات إلى النيابة العسكرية. وفي حين

تعتبر المرحلة الانتقالية التي شهدتها تونس من أنجح التجارب في المنطقة العربية. وفازت على أثرها اللجنة الرباعية للحوار الوطني في تونس⁵ بجائزة نوبل للسلام لمساهمتها في بناء ديمقراطية تعددية في أعقاب ثورة الياسمين في عام 2011 (Chaves, 2014). ولاحظت لجنة جائزة نوبل "أن اللجنة الرباعية للحوار سهّلت قيام عملية سياسية سلمية بديلة في وقت كان البلد على شفير حرب أهلية، وأدت بالتالي دوراً أساسياً في تمكين تونس، في غضون سنوات قليلة، من إنشاء نظام دستوري يكفل الحقوق الأساسية لجميع السكان، بغض النظر عن نوع الجنس والمعتقد السياسي أو الديني" (Norwegian Nobel Committee, 2015).

بيد أن هذه المكاسب التي توصلت إليها اللجنة الرباعية لا تزال معرضة للضياع ما لم تلَب الدولة الاحتياجات والحريات الأساسية للمواطنين، التي سبق وأدى غيابها إلى اندلاع الثورة. فقد تمكنت الثورة في تونس من إسقاط نظام عمل على نشر الفساد، ومارس سياسة التهميش، ولم يتعامل مع التفاوتات المتزايدة بين المناطق ففشل في الاستجابة لاحتياجات المجتمعات الريفية.

وأسفرت مواجهة الاحتجاجات في تونس ضد الرئيس السابق زين العابدين بن علي وحكومته عن سقوط 132 قتيلًا و1452 جريحاً في الفترة بين 17 كانون الأول/ديسمبر 2010 و14 كانون الثاني/يناير 2011. فقد مارست الشرطة القوة المفرطة ضد المحتجين باستخدام الغازات المسيلة للدموع، والرصاص المطاطي، والذخيرة الحية. وتصرفت السلطات الوطنية، التي شكّلت بعد ذلك، بسرعة إزاء هذه الإجراءات فأنشأت لجنة لتقصي الحقائق في شهر (شباط/فبراير 2011)، بهدف النظر في انتهاكات حقوق الإنسان التي شهدتها البلاد خلال الاضطرابات المدنية. معظم القتلى الذين سقطوا نتيجة استخدام

ارتكابها أو لمعاقبة الأشخاص المسؤولين عنها إذا ارتكبت مثل هذه الجرائم".

ولأن إجراء محاكمات ناجحة هو عنصر حاسم في بناء الثقة بعملية الانتقال نحو الديمقراطية وفي احترام سيادة القانون أثناء عملية التفاوض بشأن تسوية سياسية جديدة، أبدت المنظمات الدولية لحقوق الإنسان قلقها إزاء الدور المحوري الذي أُعطي للمحاكم العسكرية وإزاء قانون العقوبات القديم، باعتبار أنهما لم يصونا حقوق الضحايا وأسره في الحصول على جبر فعال للضرر (Amnesty و Human Rights Watch, 2014). وبالإضافة إلى ذلك، اتهمت الجهات غير الإسلامية الحكومة باستخدام قوانين قديمة مرتبطة بالنظام القمعي، معتبرة أن ذلك يعكس عدم رغبة الحكومة في إصلاح الجهاز القضائي والقطاع الأمني. وبرز التخوف من أن يكون دور النخبة الحاكمة قد تجذر في مؤسسات الدولة خلال السنوات الأربعين الماضية إلى حد يجعل أي إصلاحات غير قادرة على الحد من نفوذ تلك النخبة ووقف ممارساتها الفاسدة.

ولذلك وضع المجلس الوطني التأسيسي (وهو البرلمان التونسي المؤقت) إطاراً جديداً للعدالة الانتقالية في عام 2013، هو القانون الأساسي المتعلق بإرساء العدالة الانتقالية وتنظيمها. هذا القانون يكفل محاسبة جرائم الحرب من خلال دوائر متخصصة (المادة 8)7، وينص على إنشاء هيئة للحقيقة والكرامة تتألف من 15 عضواً مهمتها الكشف عن انتهاكات حقوق الإنسان التي شهدتها تونس في الفترة من تموز/يوليو 1955 إلى عام 2013، بما في ذلك الفساد، وسوء التصرف بالمال العام وتحقيق المكاسب غير المشروعة، والنفي القسري لأسباب سياسية، والتعذيب، وتزوير الانتخابات. كما ينص القانون على إجراء إصلاحات مؤسسية، والتدقيق في الموظفين المدنيين، وتحقيق المصالحة الوطنية، ووضع برامج لجبر ضرر الضحايا. ولدى إنشاء هيئة الحقيقة

لا تتبع المحاكم العسكرية لأي سلطة تنفيذية، يتبع القضاة العسكريون لوزارة الدفاع فيخضعون لسلطة المجلس الأعلى للقضاة العسكريين الذي يرأسه وزير الدفاع ويشرف بالتالي على تعيين القضاة وترقيتهم وانضباطهم وفصلهم. وعلاوة على ذلك، يعين القضاة العسكريون من بين القضاة المدنيين بموجب مرسوم صادر عن الرئيس بناء على توصية من وزير العدل والدفاع.

أدانت المحاكم العسكرية المتهمين بالتواطؤ في عمليات القتل غير المشروع عبر التخطيط لقمع الاحتجاجات الشعبية، وعدم إعطاء التعليمات إلى قوات الأمن لمنع استخدام القوة إلا عند الضرورة، وعدم تزويد الشرطة بما يلزم من وسائل غير فتاكة للسيطرة على الحشود. ولكن محاكم الاستئناف العسكرية من جهتها، وبالرغم من خطورة الجرائم، كان عليها أن تقدم إثباتات قاطعة، استناداً إلى المادة 32 من قانون العقوبات التونسي بشأن "التواطؤ في الأفعال الإجرامية"، على أن المتهمين قاموا بأفعال أدت إلى ارتكاب الجرائم. وإذ لم تتوفر وثائق خطية تثبت أن أوامر رسمية بتنفيذ تلك الجرائم صدرت عن القادة المتهمين، اقتصر إدانتهم على الإهمال الجنائي وحُفضت عقوبتهم إلى ثلاث سنوات. وهذا ما أثار التساؤلات بشأن قصور القانون الجنائي التونسي في ما يتعلق بمسؤولية القيادة مقارنة مع ما هو منصوص عليه في القانون الدولي. فوفقاً للقانون الدولي، يتحمل القادة المدنيون مسؤولية الجرائم التي ارتكبها رؤوسهم من عناصر القوات المسلحة أو أي أفراد آخرين تحت سلطتهم⁶. وتحدد القاعدة 153 من القانون الدولي الإنساني العرفي مسؤولية تفادي جرائم الحرب أو قمعها أو الإبلاغ عنها في النص التالي: "القادة والأشخاص الآخرون الأرفع مقاماً مسؤولون جزئياً عن جرائم الحرب التي يرتكبها رؤوسهم إذا عرفوا، أو كان بوسعهم معرفة أن رؤوسهم على وشك أن يرتكبوا أو كانوا يقومون بارتكاب مثل هذه الجرائم ولم يتخذوا كل التدابير اللازمة والمعقولة التي تخولها لهم سلطتهم لمنع

محورياً فيها. والمادة 6 حول الحرية الدينية تربط هذا الجانب بدور الدولة في ضمان حياد المساجد: "الدولة راعية للدين، كافلة لحرية المعتقد والضمير وممارسة الشعائر الدينية، وضامنة لحياد المساجد". وتشترط المادة 74 حول الترشح لمنصب رئيس الجمهورية أن يكون دين المرشح أو المرشحة الإسلام.

وهذا يعكس تعارض الآراء في حقبة ما بعد الثورة. وقد سعى بن علي إلى الحد من التأثير الديني عن طريق حظر تشكيل الأحزاب السياسية القائمة على أساس الدين. لكن ذلك تغير بعد فوز حركة النهضة في انتخابات المجلس الوطني التأسيسي في تشرين الأول/أكتوبر 2011. ففي خلال عملية صياغة الدستور، اقترح ممثلو حركة النهضة مادة تنص على أن الإسلام "هو المصدر الرئيسي للتشريع"، بهدف إسناد جميع التشريعات التونسية إلى الشريعة الإسلامية. وعلاوة على ذلك، عارضت الحركة عبر أعضائها في المجلس الوطني التأسيسي اقتراح إلغاء عقوبة الإعدام باعتبار أن ذلك يتعارض مع الشريعة الإسلامية. وحاول هؤلاء الأعضاء أيضاً اقتراح مشروع قانون لإلغاء القانون رقم 27 لعام 1958، الذي يسمح بتبني الأطفال، لأن حركة النهضة ترى أن التبني يتناقض مع أحكام الشريعة الإسلامية. لكن الأحزاب العلمانية رفضت اقتراحات حركة النهضة لعدة أسباب من بينها عدم معرفة أي تفسير من تفسيرات الشريعة الإسلامية يجب أن يستند إليه الدستور. وتضاربت الآراء أيضاً بين الإسلاميين والعلمانيين حول الحقوق الدستورية للمرأة وحظر التجديف.

وتبين تجربة تونس أن عملية تحقيق العدالة الانتقالية تظل طويلة ومضنية ومعرّضة لتضارب المصالح حتى لو توفر الالتزام السياسي اللازم وبذلت جهود حثيثة لتنفيذ الإصلاحات. وبشكل عام، يكمن الجانب الإيجابي للعملية في أنها تطبّق في سياق بلد صغير متجانس، ملتزم بالإصلاح، ويشهد القليل من الاشتباكات الطائفية، ويسجل أعلى معدلات للإلمام بالقراءة والكتابة. أما الجانب السلبي فيكمن

والكرامة، أكد رئيس البلاد آنذاك المنصف المرزوقي أنه "لا يمكن بناء نظام ديمقراطي سليم ومستدام من دون الاعتراف بأخطاء الماضي وتصحيحها"، وحث الحكومة على توفير كل ما تحتاجه الهيئة من وسائل لتمكينها من الوفاء بمهامها.

وفي أعقاب عملية تشاور امتدت على أكثر من ثلاث سنوات تخللها صياغة ثلاث مسودات متتالية، اعتمد المجلس الوطني التأسيسي دستوراً جديداً في 26 كانون الثاني/يناير 2014. واعتُبر نص الدستور المعتمد تقدماً مقارنة مع المسودات السابقة، لأنه يمنح حيزاً كبيراً لحرية التعبير وتكوين الجمعيات والتجمع السلمي، واعتماد السياسات الكفيلة بتشجيع اللامركزية وضمان الانتخابات الحرة وصون الحريات السياسية. ويقر هذا الدستور في توطئته بأحقية الثورة، وبمسؤولية الدولة في الالتزام بقراراتها، وبارادة الشعب في ترسيخ "نظام جمهوري ديمقراطي تشاركي، في إطار دولة مدنية قائمة على القانون وعلى سيادة الشعب".

ومع أن هذا الدستور يوفر حيزاً كبيراً للإصلاحات الديمقراطية، تطرح التساؤلات حول خضوع حقوق الإنسان لاعتبارات ثقافية تتعارض مع المبادئ العالمية التي ينص عليها القانون الدولي. وإذا كان من الطبيعي أن تفوق سلطة الدستور سلطة القانون الدولي، فهذا لا ينفي ضرورة أن تتبع القوانين المحلية مبادئ القانون الدولي.

على سبيل المثال، في ما يتعلق بدور الشريعة الإسلامية في الدستور، وردت عبارة "إسلام" أربع مرات: مرتين في التوطئة ومرتين في المادتين 1 و74. فالمادة الأولى من الدستور تنص على أن "تونس دولة حرة، مستقلة، وذات سيادة، الإسلام دينها والعربية لغتها، والجمهورية نظامها". ومع أن هذه النسخة من الدستور تُعتبر أفضل من المسودات السابقة التي نصّت على عدم جواز إدخال أي تعديل دستوري يضر بكون الإسلام دين الدولة، يبقى الدين الإسلامي

المتهمين بقضايا الفساد. فلو أقر هذا القانون، سيفرج حتى عن موظفي الدولة السابقين المسجونين بتهم الفساد (باستثناء الحصول على الرشوة). ويعتمد نجاح هذا القانون بالكامل على حسن نية المسؤولين الذين أدينوا بالفساد وإساءة استعمال السلطة.

2. النظم القضائية وشبه القضائية

في بعض الحالات يتم إنشاء دوائر متخصصة في المحاكم لتحقيق العدالة. ويحق لمحاكم حقوق الإنسان الفصل في انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، إذا ما نصت على ذلك الصكوك المعنية بإنشائها. وغالباً ما يشوب الالتباس العلاقة بين محاكم حقوق الإنسان والمحاكم الجنائية. فعمل محاكم حقوق الإنسان يكمل عمل المحاكم الجنائية، التي يمكنها أيضاً تناول انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والسياسية عندما يشار إلى هذه الانتهاكات قانوناً بوصفها جرائم.

والمنطقة العربية لم تشرع بعد في إنشاء محاكم إقليمية لحقوق الإنسان. وتشمل مبادرات إنشاء محاكم حقوق الإنسان في سائر بلدان العالم، المحكمة الأمريكية لحقوق الإنسان، ودائرة حقوق الإنسان في البوسنة والهرسك، والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، والمحكمة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب.

وفي المؤتمر الأول المعني بحقوق الإنسان في المنطقة العربية، الذي نظمه مكتب الأمم المتحدة لحقوق الإنسان بالاشتراك مع جامعة الدول العربية في عام 2014، وضعت خارطة طريق لاستراتيجية إقليمية لحقوق الإنسان، شملت إنشاء اللجنة العربية لحقوق الإنسان ومحكمة عربية لحقوق الإنسان⁹. ويُعتبر اقتراح إنشاء هذه المحكمة من بين أبرز الخطوات في اتجاه تعزيز الرقابة القضائية الإقليمية لانتهاكات حقوق الإنسان. ومن شأن محكمة كهذه

في ما يشهده البلد من تداول للأسلحة الصغيرة والخفيفة، ونشوب اضطرابات أمنية حادة على الحدود مع الجزائر، واستمرار الركود الاقتصادي، وهي عوامل تلقي بثقلها على الفئات السكانية المهمشة فتزيد من عدم المساواة والظلم على الصعيدين الاجتماعي والاقتصادي. وقد تبدد هذه العوامل المكاسب التي حققتها الثورة، وتؤجج التوتر في هذا المجال السياسي الذي تعمل فيه قوى سياسية تنوق إلى اكتساب دور أكبر في التسوية الجديدة بعدما كانت مقموعة لفترة طويلة، وقوى أخرى تسعى إلى ترسيخ مركزية الدولة.

وعلى الرغم من التزام الحكومة بجهود الإصلاح، شكل مقترح قانون المصالحة الاقتصادية الجديد الذي رفع إلى مجلس نواب الشعب في أيلول/سبتمبر 2015، تهديداً بضياغ الإنجازات المحققة في السنوات الماضية. وقد وضعت الحكومة هذا القانون المقترح بهدف الحصول على الأصول المجمدة والمكاسب غير المشروعة كموارد هي بأمرس الحاجة إليها لتنشيط الاقتصاد الوطني وطلب تعاون الهيئات الدولية. لكن المشرّعين الذين يمثلون المعارضة حذروا من هذا القانون باعتبار أنه سيطلق مساراً موازياً لمسار هيئة الحقيقة والكرامة ويقوّض عملها⁸.

ويهدف قانون المصالحة الاقتصادية، استناداً إلى المادة 1 منه، إلى "تهيئة مناخ ملائم يشجع على الاستثمار وينهض بالاقتصاد الوطني، ويعزز الثقة بمؤسسات الدولة تحقيقاً للمصالحة، باعتبارها الغاية السامية للعدالة لانتقالية". وهو يتيح الفرصة للأفراد المدانين بالفساد، بمن فيهم المسؤولون السابقون في نظام بن علي، لإعادة المكاسب غير المشروعة التي حققوها (عن طريق اختلاس الأموال العامة والقروض المشكوك فيها) مقابل الحصول على شكل من أشكال الحصانة. وهكذا يتم إسقاط تهم الفساد المنسوبة إليهم ويحصلون على حصانة من أي محاكمات أخرى. ولكن لم يتم تحديد الإجراء الرسمي اللازم للتحقيق بشأن حجم المكاسب غير المشروعة ومدى توّرت

الإسلامي، من إصدار التوصيات الوافية بهذا الشأن (International Commission of Jurists, 2014).

الميثاق العربي لحقوق الإنسان مثلاً، يتضمن أحكاماً تتناقض مع معايير حقوق الإنسان الدولية، بما في ذلك الأحكام المتعلقة باختصاص المحكمة؛ وإجراءات قبول الدعاوى (المادتان 16 و19)؛ وعدم وجود آليات للإنفاذ؛ وتدابير حماية الشهود؛ واستقلالية المحاكم والقضاة وحيادهم؛ والتدخل السياسي في تعيين القضاة (المادة 45)، لا سيما وأن تجديد ولايتهم يتوقف على توصيات الدول التي عينتهم.

حتى الآن، لا تؤمن المحكمة العربية لحقوق الإنسان المزمع إنشاؤها آلية لتقديم الشكاوى الفردية تتيح للأفراد أو الجماعات أو المنظمات غير الحكومية فرصة تقديم التماسات بشأن الانتهاكات التي ترتكبها الدولة، وهذا يتعارض مع أبسط معايير الآليات الإقليمية¹¹. فقد بينت تجارب أخرى أن حق الأفراد في تقديم التماس بشأن الانتهاكات هو من العناصر الرئيسية التي تسمح بالتصدي لهذه الانتهاكات. ومن دون آلية لتقديم الشكاوى، سينحصر اختصاص المحكمة في المنازعات بين الدول الأطراف في مجال حقوق الإنسان، وستنتظر الجهات والمنظمات غير الحكومية موافقة البلدان الأعضاء للتمكن من تقديم الشكاوى. وعلاوة على ذلك، لا ينص النظام الأساسي الحالي للمحكمة على آليات إنفاذ تضمن الامتثال لأحكامها.

إن الإصلاحات المؤسسية التي تجرى في إطار العدالة الانتقالية وتستهدف آليات الدولة التي سهلت الانتهاكات في السابق، تشكل الضمانة بشأن عدم تكرار مثل هذه الانتهاكات. وتشمل هذه الإصلاحات عمليات التطهير أو العزل السياسي، وضمان استقلالية المؤسسات القضائية، واعتماد إجراءات لتقديم الشكاوى، وتدريب الموظفين المعنيين على حقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي. ولكن ينبغي أن تكون هذه الإصلاحات شاملة، فلا تقتصر على

تسهيل التكامل العربي في مجال حقوق الإنسان، وكذلك تجسيد التزام الدول العربية بالقوانين والمعايير الدولية لحقوق الإنسان.

بيد أن هذه المحكمة لا تزال تفتقر إلى الأسس القانونية (التصديق) التي تحدد بموجبها ولايتها القضائية. وهي تواجه صعوبات شائكة في وضع نطاق إقليمي للاجتهاد القضائي يشمل منطقة جغرافية واسعة تختلف فيها الظروف الاجتماعية والاقتصادية، والأطر القانونية، وطرق تفسير القوانين المدنية والإسلامية. ويرتكز النظام الأساسي للمحكمة والقرارات والأحكام الصادرة عنها إلى الميثاق العربي لحقوق الإنسان¹⁰ الذي بدوره يستند إلى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهدين الدوليين المعنيين بالحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. لكن، بما أن الميثاق يترك حقوقاً هامة عديدة لعناية التشريعات الوطنية، كحظر التعذيب مثلاً، أصبحت هذه الحقوق تخضع لاعتبارات ثقافية قد تتعارض مع القانون الدولي لحقوق الإنسان.

وقد أثار الحوار حول المعايير الثقافية في مجال حقوق الإنسان جدلاً بين من يرونها عالمية ومن يرونها نسبية (Steiner and Alston, 2000). فهي عالمية لأنها قانونية غير قابلة للتصرف يتمتع بها الشعب ويتحتم على الدولة حمايتها وتعزيزها. ولأن القواعد الدولية لحقوق الإنسان مدرجة في القوانين المحلية، يتعذر على الدولة نكرانها على أساس الدين والثقافة. أما الذين يعتبرون حقوق الإنسان نسبية فيرون أن هذه الحقوق يجب أن تقوم على قيم أخلاقية متجذرة في المعايير الثقافية والدينية لمجتمع معين (Halliday, 1995)، ولذلك يعترضون على الصكوك المتعلقة بحقوق الإنسان لأنها بنظرهم تستند إلى معايير غربية ليبرالية فرضت على الثقافات الأخرى لعقود طوال. وإزاء هذين الموقفين المتناقضين، لم تتمكن المنظمات الإقليمية التي تقود الحوار بشأن حقوق الإنسان، وهي تضمّ جهات تمثل العالم

الإجراءات الهادفة إلى تحقيق العدالة الانتقالية دوراً في تعزيز القدرات الوطنية والنظم القطرية إذا ما اتخذت في إطار مبادرات وطنية متعلقة بالملاحقات القضائية، تشمل مثلاً تحسين مهارات التحقيق والملاحقة القضائية المطلوبة لتحليل الأدلة من وثائق وشهادات، وتدابير حماية الشهود، وإدارة المحفوظات وحفظها وحمايتها (Peterson, 2014).

3. الدروس المستفادة

تتسم آليات العدالة الانتقالية بطابع سياسي وتقني على حد سواء. فحقوق الإنسان في هذه الآليات لا تستند دائماً إلى مفهوم محدد أو مجموعة من القوانين، بل قد تصاغ أحياناً بلغة قانونية وسياسية تهدف إلى خدمة مصالح مختلفة. وعلى الرغم من عدم اتساق الآليات الإقليمية المعنية بحقوق الإنسان، يبقى دورها في غاية الأهمية ليس فقط بسبب أثرها الإيجابي، بل أيضاً لأنها تجسّد الخلافات الدائرة حول اعتماد مفاهيم حقوق الإنسان في القوانين المحلية. وغالباً ما تتخذ هذه الخلافات مسارات سياسية متباينة ويحاول أطراف الخلاف فرض رؤيتهم لتعريف حقوق الإنسان وآليات تطبيقها، حتى أن الأطراف الأقوياء وصلوا إلى تطويع لغة حقوق الإنسان لتبرير أعمال لا علاقة لها بحماية ضحايا انتهاكات هذه الحقوق (Chase, 2015).

لذلك، لا بد من تحديد أهداف واضحة وواقعية لآليات تحقيق العدالة الانتقالية، مع إدراك محدودية هذه الآليات، لأنها رهن إرادة القيادات وتصميمها السياسي لتطبيقها، ولأن ما من مبادرة قادرة بمفردها على إصلاح القطاع العام وتحقيق العدالة للضحايا.

ينبغي تكييف إجراءات العدالة الانتقالية وتوقيتها مع كل سياق مطروح ومتطلباته. فبعض الإجراءات التي طبقت بنجاح في مناطق أخرى من العالم، خلفت تداعيات وخيمة عندما طبقت في المنطقة العربية.

المؤسسات المستهدفة وعلى التعامل مع قضايا الانتهاكات أو إغفال الحماية من الانتهاكات، بل تتصدى للأسباب الجذرية للنزاع (OHCHR, 2005).

وحتى الآن أجريت عمليتا تطهير في المنطقة العربية، بالتحديد في العراق وليبيا، غير أنهما توصلتا إلى نتائج مشكوك فيها. ففي العراق، نفذت عملية تطهير المؤسسات من المسؤولين العموميين وأعضاء حزب البعث في نظام صدام حسين بموجب قانون المساءلة والعدالة لعام 2008 (International Center for Transitional Justice, 2008). وكان هذا القانون قد وضع في أعقاب تطبيق قوات الاحتلال التي تقودها الولايات المتحدة الأمريكية لسياسة اجتثاث حزب البعث منذ عام 2003. ففي الفترة بين عامي 2004 و2008، تم عزل آلاف المسؤولين من مناصبهم. وتمت عملية اجتثاث حزب البعث على أساس المنصب وليس السلوك. ولا تتوفر معلومات كافية حول المعايير والأرقام المتعلقة بهذا الاجتثاث الذي اعتبره النقاد سبباً للاستقطاب السياسي وزعزعة الاستقرار في صفوف الجيش والحكومة العراقية (Sissons and al-Saiedi, 2013).

وواجهت ليبيا بدورها انتقادات إزاء عملية التطهير التي شهدتها مؤسساتها (Kersten, 2012; and Lawyers for Justice in Libya, 2013). ففي أيار/مايو 2013، أصدر المؤتمر الوطني العام في ليبيا قانون العزل السياسي الذي نص على عزل جميع الموظفين العموميين والمفكرين والأكاديميين ومسؤولي الأمن والجيش من مناصبهم لمدة 10 سنوات. غير أن هذا القانون لم ينظر في ما إذا كان هؤلاء المسؤولون المستهدفون معارضين لنظام القذافي أو مساهمين في الكشف عن الانتهاكات التي حصلت في عهده.

ويساهم عزل المسؤولين العموميين من مناصبهم ومحاكمتهم، في تفكيك هيكل الأنظمة التعسفية التي كانت تقف عائقاً يحول دون ضمان نزاهة مؤسسات الأمن والعدالة واستقلاليتها. كما تؤدي مثل هذه

المجتمعات المحلية النائية والمهمشة، وتوفير الآليات اللازمة التي تمكن الناس من التعبير عن متطلباتهم وتطلعاتهم بشأن المستقبل. كما يجب أن تشارك في الحوار كافة الجهات المعنية، بما فيها النساء، والشباب، وسائر شرائح المجتمع المهمشة.

في اليمن، سجلت جلسات الحوار الوطني التي عقدت خلال السنتين 2013-2014 مشاركة واسعة النطاق، شملت النساء والشباب وممثلي المجتمع المدني، إلى جانب النخبة السياسية، ودلت على انفتاح الحيز السياسي. وفي العراق، أجريت سلسلة من جلسات الحوار السياسي، بيد أنها لم تتناول الخلل الرئيسي المتمثل في التهميش السياسي والاجتماعي والاقتصادي لشريحة كبيرة من السكان العراقيين.

وتعدّ الشفافية والمشاركة عبر آليات تشمل الشريحة الأوسع من السكان، من العوامل الحيوية لنجاح الحوار. وتشمل هذه الآليات ربط عمليات الحوار المحلية بجلسات الحوار الوطني، وإجراء مشاورات مع الرأي العام، والتواصل معه بشكل منتظم، فضلاً عن تعزيز التغطية الإعلامية. ويتحتم على الجهة المنظمة للحوار أن تتمتع بالمصداقية وأن تكون قادرة على ضمان الحياد والموضوعية وأن تحظى باحترام جميع الأطراف. في تونس، قامت أربع منظمات من المجتمع المدني، يشار إليها باللجنة الرباعية، بتنظيم الحوار الوطني في فترة السنتين 2013-2014، وهي الاتحاد العام التونسي للشغل، ومنظمة أرباب العمل التونسية، والهيئة الوطنية للمحامين بتونس، والرابطة التونسية للدفاع عن حقوق الإنسان. ووفقاً لما ذكره الفريق الدولي المعني بالأزمات، "أتاحت اللجنة الرباعية الفرصة للسياسيين للتوصل إلى تسوية عبر دعوتهم إلى إيجاد حلول معقولة للأزمات، وبفضل قدرتها على حشد الدعم من مختلف عناصر المجتمع التونسي، بما في ذلك الحركة العمالية، وأصحاب الأعمال، ونشطاء المجتمع المدني. وبفضل السلطة المعنوية التي تتمتع بها هذه اللجنة التي تمثّل شريحة واسعة من المجتمع التونسي، نجحت في

و غالباً ما يختلف توقيت الإجراءات وتسلسلها باختلاف التطورات السياسية وقدرة السكان على التعاون والتكيف. فتوقيت هذه العمليات يمكن أن "يقوّض إقامة علاقات دائمة غير عنيفة" (United Nations, 2015c, p. 20)، وعدم معاقبة مرتكبي الانتهاكات في الوقت المناسب قد يزعزع ثقة الناس في العملية الانتقالية برمتها. لذلك، فإن القرار بشأن وتيرة وسرعة تطبيق أي إصلاحات تهدف إلى معالجة انتهاكات حقوق الإنسان ينبغي أن يسترشد بتحليل السياق والإطار التشريعي وتصورات الناس بشأن التسوية الجديدة.

جيم. الحوار الوطني

لا يزال الحوار الوطني آلية غير مستخدمة بالشكل اللازم في المنطقة العربية للخروج من نزاعات طال أمدها. فهكذا آليات يجب أن تكون مرتبطة بشكل وثيق بالمبادئ والمواثيق الدولية كميثاق حقوق الإنسان، وأن تضمن المساواة في التمثيل، وإشراك الفئات الاجتماعية المختلفة، وتحقيق المساواة. كما ينبغي أن تستجيب لاحتياجات الناس ومتطلباتهم. وما من ممارسات فضلى محددة بشأن توقيت عمليات الحوار الوطني وتسلسل مراحلها لأنها تختلف باختلاف السياقات الاجتماعية والسياسية.

لا يوجد نهج واحد يناسب جميع الحالات، ولكن ثمة عناصر أساسية للحوار الوطني الناجح. وقد حددت بحوث المقارنة العالمية بعض هذه العناصر التي لا بد من النظر فيها. أولاً الإدماج: تشير الأدلة إلى أن عمليات الحوار الوطني غالباً ما تنظم بصورة عاجلة ونادراً ما تتبع القواعد الدولية التي يضعها الوسطاء الدوليون والمنسقون، فتكتفي باتباع الآراء السائدة لدى الطبقة السياسية التي كانت تتنافس على السلطة خلال فترة النزاع، مما يقوّض فعالية عملية إجراء المصالحة وإحلال السلام برمتها. ومن الضروري إذاً إيلاء الاهتمام اللازم للقاعدة الشعبية، بما في ذلك

التغلب على الانقسامات وفرض الحوار على الجهات السياسية المعاندة"¹².

ويبقى الحوار الوطني عديم الجدوى إذا لم يعالج الأسباب الجذرية للنزاع، ومنها الهوية الوطنية، والدين، والحوكمة، والحقوق السياسية، والحريات الأساسية، وإصلاح المؤسسات، والانتخابات، وهيكلية الحكومة (أي ما إذا كانت مركزية أو لامركزية)، والتحالفات الأجنبية. ومن أبرز أسباب الأزمة الراهنة في اليمن، فشل الحوار الوطني في التوصل إلى تسوية بشأن مسألة النظام الاتحادي، لا سيما بشأن هيكله المالي والسياسية. وفي العراق، لم يتوصل الحوار الذي دعت إليه النخبة الحاكمة إلى توافق بشأن مسائل هامة، كتحديد دور مقبول للقوات المسلحة؛ وإنشاء الأحزاب السياسية ذات المصادقية؛ ووضع أطر فعالة لمكافحة الفساد؛ واستخدام إيرادات الموارد الطبيعية لتمويل السياسات الإنمائية الخاصة بالفقراء؛ وتطبيق نظام حكم فعال يضمن تكافؤ الفرص في وصول الجميع إلى الخدمات الأساسية، كخدمات الصحة والتعليم والأمن والمياه والصرف الصحي. وهذه القضايا مطروحة في معظم الدول العربية التي تشهد اضطرابات سياسية ونزاعات، وينبغي إدراجها بنوداً أساسية في جدول أعمال أي حوار وطني.

وفي هذا الصدد، ينبغي أن يكون للحوار الوطني ولاية واضحة وهيكلية وقواعد وإجراءات مصممة على نحو ملائم، خاصة وأنه يُعقد في معظم الحالات خارج إطار المؤسسات الحكومية. ويتعين وضع إجراءات محددة لتحقيق توافق في الآراء، واتخاذ القرارات، وحل المسائل المستعصية، وذلك بحسب السياق والقضايا المطروحة. الولاية الواضحة للحوار تحدد أهدافه ونطاق اختصاصه. ففي تونس مثلاً، كانت ولاية الحوار الوطني واضحة ومحددة، مما ساهم في تيسير تحقيق أربعة أهداف هي اختيار حكومة جديدة، والبت في الدستور الجديد، وإنشاء هيئة لإدارة الانتخابات، وتحديد الجدول الزمني للانتخابات.

وأخيراً، يجب أن يتوصل الحوار الوطني إلى قرار بشأن سبل تنفيذ ما يصدر عنه من قرارات ونتائج، كأن يرسم خارطة طريق تقود إلى وضع دستور وقوانين جديدة، وإنشاء حكومة ائتلافية، وغير ذلك. وينبغي عدم إهمال عناصر العدالة الانتقالية، التي أوضح القسم أعلاه أهميتها في التصدي لانتهاكات حقوق الإنسان والإسهام في استعادة ثقة المواطنين وإضفاء الشرعية على العملية الانتقالية عبر الحد من الانقسامات الحادة. ومن دون الاتفاق على مخطط لتنفيذ ما قرره المتحاورون، قد يدخل الحوار في دوامة لامتناهية، تماماً كما هي الحال في لبنان، حيث تعقد طاوله الحوار بشكل متقطع بين أعضاء النخبة الحاكمة منذ عام 2006، من دون التوصل إلى حل للعقد السياسية المستشرية في معظم مؤسسات الدولة.

وفي ليبيا، أدى النزاع الأهلي إلى قيام حكومتين ومجلسين نيابيين ومليشيات مسلحة. وقد تعثر الحوار السياسي الذي يسرته الأمم المتحدة من أجل وضع حد للانقسامات، بسبب رفض إحدى الجهات توقيع الاتفاق الإطاري التمهيدي في 11 تموز/يوليو 2011. شارك في الحوار ممثلون عن مجلس النواب المعترف به دولياً ومقره طبرق، والمجلس الوطني العام ومقره طرابلس، فضلاً عن نواب مقاطعتين من الفريقين وعدد من الجهات المستقلة. غير أن ممثلي المجلس الوطني العام لم يشاركوا في جلسة المفاوضات الأخيرة ورفضوا التوقيع على الاتفاق باعتباره أنه يهمل المجلس ويخرجه من المعادلة السياسية. ونص الاتفاق على تشكيل حكومة وحدة وطنية مقرها طرابلس، تضع السياسة الخارجية والأمنية وتمارس رقابة مالية على المؤسسات الواقعة في نطاق اختصاصها. وبموجب ذلك الاتفاق، كان سيمد لمجلس النواب، أي البرلمان الذي شكّل في حزيران/يونيو 2014 ومقره مدينة طبرق، لمدة سنة أخرى على الأقل على أن يكون السلطة التشريعية الوحيدة. ونص الاتفاق أيضاً على إنشاء هيئة مستقلة، تدعى مجلس الدولة، تضم أعضاء المجلس الوطني العام. ولكن الغموض الذي اكتنف صياغة نص الاتفاق

مقاتلين أجنبى يشكلون جزءاً كبيراً من هذه الجماعات المسلحة. وتشير التقديرات الحالية للأمم المتحدة إلى أن عدد المقاتلين الأجنبى فى الجمهورية العربية السورية والعراق يبلغ نحو 30 ألفاً وربما قدم نصفهم من بلدان مختلفة من الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (United Nations, 2015b).

وبشكل عام، تصل كافة الحروب إلى خواتم إما بانتصار أحد الطرفين، أو باتفاق الجهات المتحاربة على تسويات تفاوضية، أو على أثر مرحلة جمود طالمت مدتها. عندئذ، يسعى آلاف المقاتلين إلى العودة إلى بلدانهم أو إلى مواقع أخرى. بعض هؤلاء المقاتلين يسعى إلى الانتقال إلى ساحات معارك جديدة بدافع من التزامهم العقائدى وآخرون يعودون إلى أسرهم فيبحثون عن وظيفة لعيش حياة مستقرة. ويشير تاريخ النزاعات إلى أن بعضها قد أنتج مقاتلين ينضمون إلى شبكات إجرامية ويحققون أرباحاً بالاستفادة من خبراتهم لتقديم التدريب فى مجال العنف والنشاطات السرية غير المشروعة. ومن المقاتلين من يتعذر عليهم حسم قرارهم بشأن أي مسار يتخذون. ولذلك، قد يكون وضع كافة المقاتلين فى خانة المجرمين ومعاقبتهم بالسجن إجراء غير مجدٍ يحقل الدولة أعباء مالية غير لازمة. ويستحسن إزاء هذا الواقع، إنشاء مؤسسات تتولى فرز المقاتلين بحسب ما يمكن أن يشكلوه من خطر، فيحتجز أو يسجن البعض على هذا الأساس ويعالج الآخرون لتخليصهم من الفكر المتطرف وإعادة إدماجهم فى المجتمع.

ويمكن تصنيف المقاتلين وفق أربع فئات رئيسية. تتضمن الأولى المقاتلين الذين ارتكبوا عمليات قتل أو اغتصاب جماعى، والاتجار بالبشر، وتجارة الرقيق؛ أو أمروا بارتكاب هذه الجرائم؛ أو لا يزالون يشكلون خطراً واضحاً بارتكاب مثل هذه الجرائم. وفى النزاعات العربية الحالية، تنطبق هذه المواصفات إلى حد كبير على القيادات والأعضاء الأكثر تشدداً فى تنظيم الدولة الإسلامية "داعش" وتنظيم

بشأن اختصاص سلطات مجلس الدولة ودور المجلس الوطنى العام، دفع أعضاء المجلس إلى رفض التوقيع عليه.

ولا تزال البلدان العربية التى تشهد نزاعات أو اضطرابات سياسية عرضة لتدخل القوى الأجنبية وتأثيرها. وفى معظم الحالات، تختلف مصالح القوى الدولية والإقليمية التى تمارس نفوذها بواسطة حلفاء محليين، فيؤدى ذلك إلى تفاقم حدة النزاعات. وإذا لم يصدر قرار دولى بشأن هذه النزاعات، قد تعيق التدخلات الخارجية أي عملية للحوار الوطنى. ومن العوائق الأخرى للحوار، ظهور جهات فاعلة غير حكومية على نحو غير مسبوق، تتبنى أيديولوجيات متطرفة وإقصائية تهدف إلى إلغاء الآخر. فمن المستحيل مثلاً، أن تشارك مجموعات كتنظيم الدولة الإسلامية وتنظيم القاعدة، فى جلسات حوار. فهى على عكس ذلك، تزداد قوة وانتشاراً أثناء الحروب الأهلية. وقد استغلت ضعف مؤسسات الدولة وتفككها، والتهميش الذى تعاني منه شرائح واسعة من السكان، وفشل السياسات الاجتماعية والاقتصادية، لتتدخل وتوفر فرص العمل والخدمات الأساسية لكسب تأييد السكان.

دال. نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج

تعتبر برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج من الإجراءات التى يتحتم على البلدان التى شهدت نزاعات تنفيذها على نحو ملائم للسياق الوطنى من أجل ضمان نجاح مرحلة الانتقال من الحرب إلى السلام. وتحتاج المنطقة العربية خصوصاً إلى هذه البرامج، لأن مئات آلاف المقاتلين يشاركون فى المعارك والاستيلاء على مناطق فى الجمهورية العربية السورية والعراق، وأعداداً كبيرة تشارك فى النزاعات فى ليبيا واليمن. وتجدر الإشارة إلى أن

حياتهم من جديد. هؤلاء لا يحتاجون بالضرورة إلى برامج مكافحة التطرف لأن ظروف النزاع قد جعلتهم يتخلون عن التطرف، مع العلم أن خيبة هؤلاء المقاتلين لا تنبع بالضرورة من كونهم تخلوا عن أيديولوجيتهم أو من اشمئزازهم جراء الفظائع التي ارتكبت. ولذلك، يُستحسن إخضاعهم لبرامج مكافحة التطرف وإعادة الإدماج بغية الحد من خطرهم.

أما الفئة الرابعة والأخيرة فتشمل المقاتلين السابقين الذين تعرضوا لصدمات نفسية أو إصابات جسدية بفعل الصراعات العنيفة في جميع أنحاء المنطقة. وتدرج في هذه الفئة أعداد كبيرة من المقاتلين المتمردين أو التابعين لنظام الحكم. وتفرض الأضرار الجسدية والنفسية الناتجة عن الحرب على المجتمع تكاليف باهظة تشمل التكاليف المباشرة لتغطية الاستشفاء وتقديم المشورة والمساعدات، والتكاليف غير المباشرة التي يسببها التراجع في الإنتاجية. وإذا ما أضيفت إلى تكاليف معالجة المصابين والجرحى المدنيين تكاليف إعادة تأهيل المقاتلين، تصبح الأعباء التي تتكبدها البلدان في مرحلة ما بعد النزاع كبيرة جداً إلى جانب ما تشهده من انخفاض في إيراداتها المالية وأضرار في بنيتها التحتية. وإزاء ما تطرحه هذه المسألة من تحديات مالية صعبة، من المستحسن تلبية احتياجات هذه الفئة بشكل سريع من أجل المحافظة على الاستقرار السياسي والتماسك الاجتماعي في مرحلة ما بعد الحرب، لأن المقاتلين القداماء يشكلون عادةً مجموعات قوية قادرة على تنظيم الاحتجاجات الشعبية للحصول على المعاشات التقاعدية والرعاية الطبية.

هذه الفئات الأربع متواجدة في الجمهورية العربية السورية والسودان والعراق وليبيا واليمن، وهي تطرح مخاطر مختلفة تهدد الحكومات في فترة ما بعد الحرب وتتطلب استجابات مختلفة. وعلى خلاف استراتيجيات نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج التي اعتمدت في حالات أخرى، يجب أن تشمل برامج التسريح وإعادة الإدماج الخاصة بالمنطقة العربية

القاعدة والتنظيمات التابعة لهما. هذا النوع من المقاتلين يتعذر تسريحهم أو إعادة إدماجهم حتى لو توفرت ظروف مثلى، لأنهم سيبحثون عن معارك أخرى لممارسة ما اعتادوا عليه من أعمال شديدة العنف. إزاء هذا التطرف، يستحيل التفاوض على استراتيجية للتسريح وإعادة الإدماج (Hellyer, 2016)، ولا خيار أمام السلطات غير تحييدهم، عبر إجراءات لمكافحة الإرهاب، ومنعهم من عبور الحدود الدولية، وتعطيل مصادر تمويلهم، وبناء الشبكات الاستخباراتية للإيقاع بهم.

وتتألف الفئة الثانية من المقاتلين من العقائديين الذين لم يرتكبوا جرائم حرب أو جرائم ضد الإنسانية، ويمكن إعادة إدماجهم في المجتمع. وفي المنطقة العربية، يندرج في هذه الفئة العديد من المقاتلين الأجانب الذين وصلوا إلى الجمهورية العربية السورية والعراق لأسباب أيديولوجية (أو لانسياقهم وراء مفاهيم ساذجة)، وهم بمعظمهم من الجنود المشاة وعناصر الدعم في مختلف الجهات الفاعلة غير الحكومية في هذين البلدين، وموظفي الرتب الدنيا في الجهاز "البيروقراطي" لتنظيم الدولة الإسلامية "داعش". هذه الفئة غالباً ما تتأثر بالنداءات الدينية أو السياسية لاستئناف أعمال العنف، وهي في حال تركت من دون إجراءات لردعها قد تشكل خطراً مستمراً على البلدان التي يقيمون فيها. ويحتاج المقاتلون من هذه الفئة إلى حوافز للتسريح والاندماج مجدداً في مجتمعاتها؛ والأهم من ذلك، يجب أن يخضعوا لبرامج مكافحة التطرف. أول مجموعة من برامج مكافحة التطرف ركزت على إعادة تعليم المفاهيم الدينية، وتقديم المشورة النفسية والحوافز النقدية؛ غير أنها لم تنجح إلا في حالات قليلة. أما المجموعة الثانية فقد لقيت مزيداً من النجاح لأنها ركزت على العوامل السلوكية، وإصلاح الشبكات الاجتماعية والأسرية، وتوسيع نطاق الفرص الوظيفية (Holmer, 2015).

وتشمل الفئة الثالثة المقاتلين السابقين المصابين بالخيبة الذين يسعون للعودة إلى ديارهم وبدء

هاء. الفرص الاقتصادية والاجتماعية

يعتبر عجز الدولة عن حل المشاكل الاقتصادية وتحقيق العدالة الاجتماعية من الدوافع الرئيسية لنشوب النزاع. فعدم كفاية الفرص المتاحة للتطور الذاتي والاقتصادي يولد شعوراً بعدم جدوى النموذج الاجتماعي والاقتصادي السائد، مما يعمق استياء الناس ويدفعهم إلى التظاهر والاحتجاج؛ وفي غياب فرص العمل اللائق لا يجد الأفراد ضيقاً في الالتحاق بالمجموعات التي تمارس العنف؛ والتوزيع غير العادل للإيرادات المتأتية من الموارد الطبيعية ومصادر أخرى يغذي الشعور بالتمرد؛ ويهيئ الظلم وعدم المساواة بيئة يختمر فيها الميل إلى العنف. لذلك، يُعتبر إدخال الإصلاحات على الاقتصاد وتوفير مصادر كسب العيش الملائمة لجميع السكان من العناصر الأساسية لاستراتيجيات بناء السلام.

وحالما تتوقف أعمال العنف، يكون توفير الخدمات الأساسية للسكان المتضررين هو الأولوية القصوى، على أن تشمل هذه الخدمات تأمين الرعاية الصحية الأساسية للجرحى والتدابير الوقائية للحد من تفشي الأمراض المعدية؛ واستئناف خدمات التعليم، ولا سيما للأطفال الذين هم في سن الالتحاق بالمدارس؛ وتأمين المأوى ومواد البناء لإصلاح الأضرار التي لحقت بالوحدات السكنية؛ وإصلاح الهياكل الأساسية للاتصالات والنقل؛ وتزويد الوقود للأنشطة البالغة الأهمية. ويجب أن تؤمن المدخلات والقوى العاملة اللازمة لعملية الاستجابة من داخل المجتمعات المحلية المتضررة من أجل توفير فرص العمل ومصادر للدخل. كما يجب أن تترافق أنشطة إعادة الإعمار مع برنامج طوارئ لتحفيز النمو الاقتصادي وتوفير فرص العمل وأن يتم إعداده بالتعاون مع القطاع الخاص والمؤسسات المالية والمجتمع الدولي.

برامج مكافحة التطرف لكي تتمكن من التوصل إلى نتائج فعالة، على أن تبدأ عملية التصميم المؤسسي قبل إنهاء القتال.

وكانت برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج قد تعرضت للانتقاد بسبب صعوبة تنفيذها وطول الوقت الذي يستغرقه التنفيذ وتكلفتها المرتفعة. فالتمردون يفقدون قدرتهم التفاوضية ما أن يتم تسريحهم، مما يمكن الدولة من التراجع عن التزامها بإحلال السلام، ويزيد من تردد المتمردین بشأن وقف القتال ونزع السلاح (Walter, 1999). ولذلك، لاحظ الباحثون أن الإدماج العسكري للمجموعات المقاتلة يلقي نجاحاً أكبر من مجرد نزع سلاحها (Glassmeyer and Sambanis, 2008؛ Krebs, 2004). فإدماج الجيوش هو وسيلة للحد من عدد المقاتلين الأجانب الذين يتعين نزع سلاحهم وإعادة إدماجهم في المجتمع، ويهدف إلى تفادي الحرب الأهلية عبر جعل الطرفين يلتزمان بإحلال السلام بحكم الواقع.

كما أن إدماج الجيوش يخلق فرص عمل للمقاتلين الذين يشكلون خطراً على المجتمع، مما يعزز الأمن ويسمح للجهات المعنية باتخاذ التدابير اللازمة لحل النزاعات. وبدورها، تساهم عملية التفاوض بشأن الإدماج العسكري في زيادة الثقة بين مختلف أطراف النزاع. وتشكل الجيوش المدمجة رمزاً للمجتمع بأسره لأنها خير نموذج للتكامل. وعلاوة على ذلك، يؤدي إدماج مقاتلين سابقين تابعين لجميع الأطراف المتحاربة في جيش واحد إلى خفض خطر نشوب حرب (Licklider, 2014) لأن انضمام المقاتلين السابقين إلى الجيش الوطني يعزز الردع المتبادل عن ارتكاب الانتهاكات (Glassmeyer and Sambanis, 2008). بالإضافة إلى ذلك، يصعب الإدماج العسكري على الدكتاتوريين قمع جماعات أخرى (Walter, 1999).

أو القبلية). ولذلك، يُعتبر توفير الخدمات الاجتماعية والفرص الاقتصادية عاملاً حاسماً في بناء السلام في هذه المنطقة.

أما الهدف المبتغى على المدى الطويل فهو تحقيق نمو اقتصادي مستدام ومصادر دائمة للدخل لجميع السكان، وذلك بمساهمة قطاع خاص قادر على التنافس والابتكار ومؤسسات مالية قوية؛ وبإتاحة الوصول إلى الأسواق المحلية والدولية؛ وإعداد قوى عاملة قوية وماهرة وقطاع عام يدعم النشاطات الاقتصادية، ويوفر الحماية الاجتماعية الأساسية وسبل الوقاية من الصدمات الخارجية. وهذا يتطلب مؤسسات قوية وكفوءة تنسق في ما بينها لتنفيذ خطة التنمية وتوجيه النشاط الاقتصادي وتنفيذ السياسات المناسبة. لذلك لا بد من بدء عملية إعداد المؤسسات والتخطيط في أقرب وقت ممكن، حتى قبل نزع الأسلحة.

واو. الإصلاح المؤسسي

توجّه المؤسسات جهات فاعلة متنوعة لها مصالح وقدرات ومهارات مختلفة في تطبيق المعايير والقواعد والأنظمة السائدة. وللمؤسسات القوية دور حاسم في ضمان ورصد التقيّد باتفاقات السلام في فترة ما بعد النزاع، لا سيما في أعقاب التسويات التفاوضية. وبقدر توفر القدرة المؤسسية على الالتزام بالاتفاقات، تتمكن الحكومات من تفادي العودة إلى حالة النزاع. وبشير (1999) Walter في هذا السياق إلى أن الحروب الأهلية قابلة للتجدد في البيئات المؤسسية الضعيفة، وأن المؤسسات التي تحدّ من قدرة الحكومة على اتخاذ التدابير اللازمة، والتي هي خارج نطاق القانون، تمنح المقاتلين شريكاً تفاوضياً مرناً. ومن السهل التوصل إلى تسويات تفاوضية في البلدان التي لديها مؤسسات سياسية قوية، فيما يصعب إبرام الاتفاقات في الحالات التي تكون فيها المعلومات وآليات الرصد غير كافية، باعتبار أن حالات

وتتحول السياسات الاقتصادية والاجتماعية إلى استراتيجيات بناء السلام عندما تتناول الأسباب الجذرية للنزاع. وتختلف هذه السياسات باختلاف ظروف النزاع وأسبابه. فعلى سبيل المثال، إذا كان النزاع ناتجاً عن الفروقات الاقتصادية في صفوف مجموعات إثنية أو طائفية لطالما عانى بعضها من التمييز، يمكن أن تشمل الإصلاحات زيادة فرص العمل للفئات المحرومة عبر ضمان حصة لها من الوظائف في القطاع العام وتعزيز برامج التعليم والتدريب الموجهة لها.

وإذا كان النزاع ناتجاً عن توزيع جغرافي غير متكافئ للأموال العامة، وخصوصاً تلك المحضلة من الموارد الطبيعية، ينبغي أن تشمل الإصلاحات إحلال اللامركزية في الهيكلية المالية، وتحقيق الاستقلالية المالية في الأقاليم الغنية بالموارد، وتوزيع عائدات السلع الأساسية وفقاً لصيغة تأخذ في الاعتبار مصدر الموارد الطبيعية، وتقديم الحوافز الضريبية والمالية من أجل تنويع الأنشطة الاقتصادية. أما إذا كانت أعمال العنف ناتجة عن ارتفاع معدل البطالة بين الشباب، فيمكن تطبيق برنامج لتطوير المهارات الملائمة لاحتياجات القطاع الخاص، وتقديم الحوافز المالية للشركات لكي توظف الخريجين الجدد والشباب. ولأن النزاعات قد تنجم أيضاً عن الانتكاسات الاقتصادية الحادة والطويلة الأمد التي يسببها سوء الإدارة الاقتصادية مقروناً بأحداث خارجية، ينبغي إيلاء الأولوية لتصميم السياسات الاقتصادية وتنفيذها وتتبعها بشكل مستقل وفعال، ولحماية الاقتصاد المحلي من الصدمات الخارجية الضارة.

وفي المنطقة العربية أمثلة عدة عن الاحتجاجات وأعمال العنف التي أوجّتها مظالم اجتماعية واقتصادية مثل التكاليف المرتفعة للمواد الأساسية (الغذاء والوقود والسكن)، وتردي الخدمات العامة الأساسية أو عدم توفرها (الطاقة والتعليم والرعاية الصحية)، وانعدام فرص العمل، وعدم تكافؤ الفرص الاقتصادية (خصوصاً للجماعات العرقية أو الطائفية

بالغ الخطورة في حال كانت واحدة أو أكثر من هذه المناطق غنية بالموارد وتؤمن حصة كبيرة من إيرادات الدولة؛

(و) تولد رداءة الخدمات التي تقدمها مؤسسات لا تتمتع بالكفاءة اللازمة ولا تملك التجهيزات الضرورية لتصميم السياسات الاجتماعية والاقتصادية السليمة وتنفيذها، الاستياء العام والتوتر؛

(ز) عندما يملك الجيش القوي مصالح سياسية واقتصادية ولا يخضع لضوابط وموازين مدنية، يصبح مصدر تهديد؛ ومن ناحية أخرى، عندما تكون المؤسسات الأمنية ضعيفة ومجزأة وتفتقر إلى الموارد الكافية وإلى التسلسل الواضح في القيادة، لا تستطيع إبطال مؤشرات اندلاع النزاع المسلح.

يعتبر الإصلاح المؤسسي إذاً عنصراً أساسياً من عناصر مبادرة بناء السلام. ولكن لا يجوز أن يقتصر هذا الإصلاح على معالجة النظمات الناجمة عن البنية المؤسسية الحالية فحسب، بل يجب أن يتراعى تحقيقه بالتوازي مع اعتماد آليات أخرى في إطار بناء السلام، كإنشاء محاكم العدالة الانتقالية، وتطبيق برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، وتنفيذ خطط النهوض الاجتماعي والاقتصادي.

وفي حالة الجمهورية العربية السورية، والسودان، والعراق، وليبيا، واليمن، تنجم النزاعات وحالات عدم الاستقرار عن عدة عوامل، منها التظلمات التي طال أمدها الناجمة عن التفاوتات الاقتصادية ما بين الفئات العرقية والطائفية والقبلية؛ والاستبعاد السياسي لبعض الجماعات العرقية أو الطائفية؛ وتفشي الفساد على نطاق واسع. ويعزى مصدر هذه العوامل إلى ضعف المؤسسات الأمنية والإدارية والقضائية والسياسية، الذي أدى إلى ظهور جهات عنيفة غير حكومية ومنظمات شبه عسكرية مدعومة من الدولة. وللدinاميات الإقليمية تأثير أيضاً على التطورات المحلية في ظل ضعف المؤسسات، وهذا ما حصل في

الربية تشجع على أعمال العنف. ولا تستطيع الدول ضمان الالتزام بالتسويات التفاوضية إلا إذا توفرت فيها مؤسسات سياسية قوية (كالأحزاب السياسية والبرلمانات) وقادرة على مراقبة السلطة التنفيذية. وتكون الدولة القوية قادرة على تنفيذ الاتفاقات المبرمة عن طريق التفاوض، على عكس الدولة الضعيفة التي تجد صعوبات في تنفيذها بسبب الافتقار إلى الإرادة أو القدرة.

بيد أن العلاقة بين المؤسسات والنزاع لا تقتصر على اتفاقات السلام. ويرى الباحثون أن احتواء الشكاوى والاستجابة لها والحيلولة دون تسببها بأعمال عنف يستلزم قدرات مؤسسية عالية (Tilly, 1978؛ Goodhand, 2001؛ Braithwaite, 2010؛ Buhaug, 2010). وترتكز هذه النظرية على مجموعة من الأسباب، منها:

(أ) تكون المؤسسات الضعيفة عرضة لأن تستولي عليها الجماعات التي يمكن أن تستفيد من الاختلافات لخدمة غاياتها السياسية الخاصة، مما قد يؤدي إلى تفاقم التوتر؛

(ب) تتسبب المؤسسات التي تفضل بعض الجماعات على غيرها من حيث إتاحة الفرص السياسية والاقتصادية، بتفاقم التفاوتات العرقية أو الطائفية؛

(ج) تسهم المؤسسات السياسية الضعيفة في انعدام الفرص السياسية وفي تشكيل نخبة حاكمة تفتقر إلى معايير المساءلة والشفافية المطلوبة؛

(د) يشكل تفشي الفساد مسبباً أساسياً للنزاع لأنه يقوّض الثقة في المؤسسات، ويؤدي إلى خلل في توزيع الموارد، ويلحق الضرر بمالية الدولة، ويؤثر على عملية تقديم الخدمات العامة، ويخلق أرضاً خصبة لانتشار الجهات غير الحكومية التي يمكن أن تلجأ إلى أعمال العنف؛

(هـ) يمكن للمؤسسات ذات المركزية العالية أن تغض النظر عن التنمية في المناطق النائية، مما قد يولد تفاوتات واختلالات بين المناطق، وهذا أمر

زاي. الخلاصة

في حين يتعين على البلدان تحديد الأولويات الملحة الخاصة بها، ثمة آليات معينة اعتمد عليها بشكل أساسي في معظم البلدان التي نجحت في الخروج من دائرة العنف وتمكنت من تحقيق التقدم. وقد بين هذا الفصل أن التسويات الناجحة اقتضت اعتماد الديمقراطية في الوصول إلى السلطة، وضمان حقوق الأقليات، وزيادة الاستقلالية المحلية أو تقاسم السلطة على نحو متكافئ. ولحماية مشاركة جميع الفئات الاجتماعية، لا بد من أن تشكل الأحكام المتعلقة بحقوق الإنسان جزءاً أساسياً من هذه التسويات. وينبغي أن يتولى طرف ثالث عمليات الرصد والإنفاذ لأن ذلك يزيد من فرص نجاح اتفاق السلام.

ويتحتم نزع السلاح وتسريح المجموعات المسلحة سواء أكان ذلك جزءاً من التسوية المتفاوض عليها أو باعتماد آلية منفصلة قائمة بحد ذاتها. وينبغي تفكيك الهياكل القيادية للمجموعات المسلحة، والحد من تداول الأسلحة، ودعم الحركات المدافعة عن حقوق الإنسان.

كما ينبغي إعطاء الأولوية لإعادة إدماج المقاتلين السابقين ومكافحة التطرف بينهم لمنع تجدد النزاع. وتواجه عملية إدماج المقاتلين السابقين في الحياة المدنية الكثير من الصعوبات، فعدم إدماجهم بطريقة ملائمة يؤدي إلى تهمة اجتماعياً واقتصادياً، مما يزيد من احتمال عودتهم إلى الهياكل الإجرامية السابقة أو انضمامهم إلى مجموعات جديدة.

والمصالحة الوطنية هي من أهداف مبادرات بناء السلام، وتهدف إلى إحقاق العدالة والبحث عن الحقيقة، وتسهيل المسامحة، ومساعدة الجماعات على التعايش في مجتمع واحد مع من كانوا أعداء في السابق. ويمكن تحقيق ذلك من خلال عمليات الحوار الوطني ونظم العدالة الانتقالية. ولا بد من أن تكون

المنطقة العربية. لذلك، يجب إيلاء الأولوية لإصلاح المؤسسات في هذه المنطقة للحد من مصادر النزاع.

ما هي العناصر الرئيسية للإصلاح المؤسسي في البلدان التي تشهد نزاعات؟ الحكم السليم أو الحوكمة الرشيدة هو مصطلح شائع، ولكن كثيراً ما يصعب تعريفه في الممارسة العملية. فالحوكمة الرشيدة تقوم على المشاركة، والشفافية، والاستجابة، والفعالية، والكفاءة، والإنصاف، والشمول، والتوافق. وهي تحترم سيادة القانون وتحارب الفساد وتخضع للمساءلة، كما تأخذ في الاعتبار شواغل الفئات الأكثر ضعفاً في المجتمع وتستجيب لاحتياجات المجتمع الحالية والمستقبلية. وفي ظل الحوكمة الرشيدة تكون القواعد والقوانين ذات الصلة واضحة وتوفر القدرة على التوقع والاستقرار. وتطبق هذه القواعد والقوانين بشكل متكافئ على الجميع وهي تشكل في إطار نظام قضائي مستقل أساساً متيناً لإيجاد حلول للنزاعات (ESCWA, 2014b). وكان مفهوم الحوكمة الرشيدة المعتمد في مراحل سابقة يتمحور حول خفض تدخل الدولة في الاقتصاد والأسواق المستخدمة لتقديم الخدمات العامة. هذا المفهوم مناسب جداً في سياقات معينة، ولكن هناك سياقات تستوجب دوراً أكبر للدولة في تقديم الخدمات العامة.

هذا التقرير يفترض أن الصلة بين الحوكمة الرشيدة والنزاعات وثيقة للغاية. ويتناول الفصل الثالث المؤسسات ذات الأولوية في إرساء الحوكمة الرشيدة ودورها الحاسم في الحد من النزاعات. كما يقدم مجموعة من معايير الإصلاح الخاصة بكل فئة من المؤسسات، مع التركيز على تطوير القدرات. ويُعتبر إعطاء الأولوية للإصلاح المؤسسي إذاً نقطة الانطلاق الأمثل للحد من احتمالات اندلاع أعمال العنف والخروج من النزاع بشكل مستدام.

والسياسية. وتهدف الإصلاحات إلى تيسير عملية بناء الأمة وتوفير قنوات مؤسسية فعالة لحل النزاعات بما يضمن الاستقرار الدائم.

إن التنفيذ الشامل للإصلاحات في المؤسسات الوطنية عملية بطيئة وطويلة. فهذه الإصلاحات تستلزم إجراءات متكررة، وغالباً ما يضطر صانعو القرار في المراحل الانتقالية المبكرة إلى إعطاء الأولوية لبعض الإصلاحات على حساب بعضها الآخر. ويجب أن يتبع إيقاع الإصلاحات المؤسسية الإحساس العام للجمهور تجاه التعامل مع الماضي، وأن يستند إلى حقوق الإنسان. ولتنفيذ هذه العملية، لا بد من اتباع نهج تسلسلي وشامل للجميع للتخفيف من احتمال تجدد النزاع.

الإصلاحات المؤسسية المقترحة في الفصول التالية تحدد المجالات الرئيسية التي تيسر عملية الانتقال وتحقيق السلام. وإذا ما طبقت هذه الإصلاحات كجزء من مبادرة واسعة النطاق لبناء السلام، فهي تعطي الأمل في تحقيق سلام دائم في البلدان التي تشهد نزاعات في المنطقة العربية.

مبادرات بناء السلام مستندة بشكل وثيق إلى المبادئ والمواثيق الدولية كميثاق حقوق الإنسان، وأن تضمن تحقيق المساواة في التمثيل، وإشراك الفئات الاجتماعية المختلفة، وتحقيق المساءلة للاستجابة لاحتياجات الأفراد ومتطلباتهم.

وبما أن التظلمات الاقتصادية تؤجج النزاعات وأعمال العنف تخلف آثاراً مدمرة للبنى الإنتاجية ورأس المال المادي والبشري، يجب أن تنص أولوية أي خطة لما بعد النزاع على تصميم السياسات التي تشجع على التنمية الاقتصادية المستقرة والحد من أوجه عدم المساواة بالتوازي مع تقديم المساعدات الإنسانية للسكان الأكثر تضرراً.

وأخيراً، يؤدي الإصلاح المؤسسي دوراً رئيسياً في تيسير الخروج من حالة النزاع. وينبغي أن يشمل هذا الإصلاح هيكلية المؤسسات ويعزز قدرتها على تقديم الخدمات، ويتيح إعادة تنظيمها وإضفاء الشرعية عليها. وينبغي أن لا يقتصر الإصلاح على المرحلة الأولية لإحلال الاستقرار، بل أن يتضمن إعادة تنظيم شاملة للقطاعات القضائية والإدارية والأمنية

3. الحوكمة والإصلاحات المؤسسية

آليات لبناء السلام

(د) المؤسسات السياسية، بما فيها الأحزاب، والهيئات التشريعية، والقوانين الانتخابية والحزبية، وجماعات الضغط، والنقابات، والجماعات ذات المصالح.

ويحدد هذا الفصل العناصر الرئيسية للإصلاح في كل فئة من هذه الفئات الأربع من المؤسسات من منظور عام، مع بعض الأمثلة من البلدان العربية. أما حالة البلدان العربية التي تعصف بها النزاعات حالياً والتحولت التي ينبغي أن تشهدها، فيتناولها الفصل الرابع.

أ. الف. المؤسسات الأمنية

لإصلاح المؤسسات الأمنية أهمية قصوى في البلدان التي تعصف بها النزاعات، ليس فقط من أجل تحقيق السلام والأمن والسلامة والعدل، بل أيضاً للتمهيد لإحداث تحولات في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية على نطاق أوسع. وقد أكد مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة "أن إصلاح قطاع الأمن في بيئات ما بعد انتهاء الصراع أمر أساسي لتوطيد السلام والاستقرار وتعزيز الحد من الفقر وسيادة القانون والحكم الرشيد وبسط سلطة الدولة الشرعية، ومنع الدول من الارتداد إلى حالة الصراع... وفي هذا الصدد، يشكل وجود قطاع أمني محترف وفعال وخاضع للمساءلة، وأجهزة لإنفاذ القانون وإقامة العدل

حدد الفصل الثاني عدداً من الآليات التي ثبتت فعاليتها في بناء سلام مستدام في فترات ما بعد النزاع. وتختلف الأولويات وأشكال التدخلات باختلاف النزاعات والبلدان. لكن الإصلاح المؤسسي يبقى عنصراً أساسياً في التصدي للمظالم التي تطلق شرارة النزاعات، وبالتالي في بناء سلام مستدام.

إن تحديد المؤسسات ذات الأولوية يعتمد كلياً على طبيعة النزاع، ولكن الإصلاحات مطلوبة في جميع المؤسسات، وإن بدرجات متفاوتة. ولغايات تنظيم التحليل في هذا التقرير، صُنِّفت جميع المؤسسات التابعة للدولة ضمن الفئات الأربع التالية:

(أ) المؤسسات الأمنية، بما فيها الجيش والشرطة، والإدارات الحدودية والجمركية، وأجهزة الاستخبارات والتحقيق، والمؤسسات المسؤولة عن الرقابة؛

(ب) المؤسسات الإدارية، بما فيها تلك المعنية بتوفير خدمات التعليم والرعاية الصحية والرفاه، والمياه والطاقة، وإدارة النفايات، والنقل والاتصالات، وحماية البيئة، وبناء البنى التحتية، وجمع الضرائب، وتنفيذ السياسة الاقتصادية، والحد من الفقر، وتعزيز ريادة الأعمال والصناعة؛

(ج) المؤسسات القضائية، المعنية بإرساء سيادة القانون، بما فيها المحاكم والقضاة، والقوانين، وقضاة التحقيق، وهيئات الادعاء ومحامو الدفاع العام، ونقابات المحامين؛

كقيادة الأعمال مثلاً، لعدم صرفها عن هدفها الرئيسي في حماية الأمة.

وللمؤسسات العالية الجودة سمات ثلاث هي:

- (أ) **الاحتراف**: يشمل التدريب الصارم، ووضوح التسلسل الداخلي للقيادة، والترقية والتوظيف بناءً على الجدارة، وكفاية الميزانيات. وهذه المعايير تقلل من احتمالات الفساد، وتثني السياسيين عن التدخل، وتحسّن الأداء في القتال، وتضمن إنفاذ القوانين بفعالية؛
- (ب) **مركزية هيكل القيادة العسكرية**: تخوّل الجيش احتكار استخدام القوة وتضمن مشروعيتها؛ فلا يجوز أن يضطر الجيش إلى التنافس مع جيوش موازية أو وحدات الأمن الشخصي، لأن إنشاء جيوش موازية على وجه الخصوص يقوّض شرعية القوات العسكرية المركزية وفعاليتها؛
- (ج) **المساءلة**: تتيح للجهات المدنية مراقبة قطاع الأمن، ما يقلل من احتمال سوء استخدام السلطة وينظّم العلاقة بين القطاعين السياسي والأمني، فقطاع الأمن ينبغي ألا يتدخل في الأنشطة المدنية.

والمؤسسات الأمنية التي تستوفي هذه السمات هي مؤسسات عالية الجودة. أما تلك التي لديها سمة واحدة منها أو ليس لديها أي منها، فهي متدنية الجودة. والمؤسسات الأمنية التي تتسم بالاحتراف ولكن لا تخضع للمساءلة المدنية يمكن أن تتدخل بسهولة في السياسة وأن تنظّم الانقلابات (Moran, 1999؛ وPerlmutter, 1969) إذ لديها من حسن التنظيم والفعالية ما يمكنها من ذلك. أما المؤسسات الأمنية التي تخضع للمساءلة أمام المدنيين لكنها تفتقر إلى الاحتراف، فتكون غير قادرة على توفير الأمن، وعاجزة إلى حد كبير، ما يعرّض مواطنيها للمخاطر والتهديدات. والمؤسسات الأمنية التي تتنافس مع جيوش موازية لا يمكن أن تحتكر استخدام القوة، وهي تستنزف مواردها بصرفها على

يسهل اللجوء إليها وتتسم بالحياد، عنصريين لهما نفس القدر من الأهمية لإرساء أسس السلام والتنمية المستدامة" (United Nations Security Council, 2007). كما أكد مجلس الأمن أهمية هذا الإصلاح ما بعد الفترة التي تلي انتهاء النزاع: "الأحداث التي جرت مؤخراً في تونس ومصر وليبيا ومالي، والسياقات المتنوعة في بلدان مثل أفغانستان والعراق والصومال، تؤكد من جديد على أهمية إصلاح قطاع الأمن باعتباره أداة ضرورية للانتقال السياسي والحوكمة" (United Nations Security Council, 2013).

ويتعطل مسار التحولات عندما تكون الجهات الفاعلة في القطاع الأمني غير خاضعة للمساءلة وغير شفافة واستبدادية، وبالتالي فإن إصلاح هذا القطاع يمكن من إحداث تحولات كبرى في البلدان التي تشهد نزاعات. كما أن الجهات الفاعلة في مجال الأمن تقوم بدور فعال في منع تجدد النزاع وحماية المجتمعات من الأحوال، على غرار تلك التي يرتكبها تنظيم الدولة الإسلامية "داعش" (Sayigh, 2015b).

والمؤسسات الأمنية العالية الجودة لا تتميز بالضرورة بحجمها، بل بهيكليتها وأنواع المهام التي تؤديها (Janowitz, 1988, p. 7). فالمؤسسات العالية الجودة تكون متماسكة داخلياً وعلى درجة عالية من الاحتراف، أي أنها تمتلك المستويات الملائمة من التدريب والتنظيم والتمويل (Brzoska, 2003؛ وHuntington, 1957). وتقع على المؤسسات الأمنية المحترفة مسؤوليات ردع العدوان الأجنبي؛ وتزويد الجهات السياسية الفاعلة بالمشورة في القضايا العسكرية في الوقت المناسب؛ وكسب الحرب والعمليات العسكرية الأخرى؛ وحماية الدولة والمجتمع من التهديدات الأمنية الخارجية والداخلية.

والمؤسسات الأمنية العالية الجودة مسؤولة أيضاً أمام المدنيين. وفي هذه المسؤولية ما يحمي المواطنين من استغلال قوات الأمن للسلطة، ومن تدخلها في المجال السياسي، وفي الشؤون المدنية،

وتتضمن برامج التدريب المناسبة مناهج حديثة تجمع بين الإعداد الجسدي والنفسي، والخبرة الفنية، وتعزيز الروح المعنوية والتنظيم (Moran, 1999)، وتشد على الاستقامة وعلى الفعالية في القتال. وتوفر هذه البرامج للعسكريين المتدربين المهارات اللازمة للعمل بفعالية، وتعزفهم على التكنولوجيا الجديدة، وتحسن كفاءتهم في استعمال الأسلحة، وتساعدهم في تنسيق الحركات التكتيكية. وتساهم أيضاً في تحسين قدرتهم على التكيف مع البيئات الجديدة من خلال تعريضهم لتغيرات بيئية محتملة، وتدريبهم على طرق الاستجابة بالشكل المناسب (Huntington, 1957).

وتلقن برامج التدريب الصارم العسكريين المتدربين قيم المؤسسات الأمنية، ولا سيما المساواة أمام المدنيين، وتزكي فيهم "روح العمل الجماعي" (Lee, 2005, p. 85)، فتعزز فيهم "حس الاتحاد بمجموعة مختلفة عن عامة الناس" (Huntington, 1957, p. 26)، ويصبح لديهم هوية مشتركة يتميزون بها عن المدنيين (Bellin, 2004). وهذه العملية تزيد التماسك الداخلي في المؤسسات الأمنية فتعزز فعاليتها.

الجيش الليبي في عهد القذافي، على سبيل المثال، لم يتمكن من تنسيق أنشطته بسبب النقص في التدريب. أما الوحدات القليلة التي كانت قادرة عسكرياً فكانت تحت قيادة نجل القذافي، خميس. ونتيجة لذلك، أصبح الجيش "غير قادر على التنسيق بين المدفعية والمدركات والمشاة" (Gaub, 2013, p. 40).

وشرط النجاح في التدريب للالتحاق بقوات الأمن يضمن اختيار عناصر وضباط المؤسسات الأمنية على أساس الجدارة، وليس على أساس علاقاتهم السياسية أو وضعهم الاجتماعي أو انتمائهم العرقي. ويساهم هذا الشرط في منع المؤسسات الأمنية من استخدام قوتها لتمييز ضد الأفراد الذين لا يشاطرونها الرأي أو الخلفية (Brzoska, 2006). وهذه الممارسة تزيد من كفاءة المؤسسات الأمنية للدولة ككل، لا سيما وأن الأفراد الذين أتموا برنامج التدريب ينخرطون دون

الوحدات المكلفة حماية النظام بدلاً من حماية الدولة. فلا بد إذاً من توفر سمات الاحتراف ومركزية القيادة العسكرية والمساواة المدنية جميعها في المؤسسات الأمنية¹. وفي ما يلي المزيد من التفاصيل عن هذه السمات.

1. الاحتراف

المقصود بالاحتراف حسن التنظيم والخبرة في الأجهزة الأمنية ككل. ويرى Licklider (2014) أن إنشاء جيش حسن التدريب ومحترف هو خطوة حاسمة نحو ضمان السلام الدائم. والمؤسسات الأمنية غير المحترفة، ليست قادرة على الحفاظ على سيادة القانون أو الأمن الأساسي. ويمكن أن ينتج عن المؤسسات الأمنية غير الفعالة معضلات أمنية، بحيث تفقد بعض المجموعات الثقة بقدرة الدولة على الدفاع عنها ضد الأعداء، ما يعطيها حافزاً للتعبئة للحرب دفاعاً عن النفس (Paris, 2004, p. 173). فالفراغ الناتج من ضعف القطاع الأمني يمكن أن تملأه بسهولة جهات فاعلة غير حكومية تستخدم العنف، مما يشكل تحدياً كبيراً في المنطقة. ويتطلب الاحتراف تدريباً صارماً، وتسلسلاً داخلياً واضحاً في القيادة، والتوظيف والترقية على أساس الجدارة، وميزانيات كافية. وفي ما يلي تفاصيل عن كل عنصر من هذه العناصر.

وتوفر الكليات العسكرية و/أو برامج التدريب الخاصة المعرفة المتخصصة ومسارات التوظيف الواضحة، التي ينبغي اجتيازها بنجاح للانضمام إلى قوات الأمن والترقي في صفوفها (Moran, 1999, p. 45؛ Bellin, 2004, p. 146). فالتدريب الصارم عنصر رئيسي لتحقيق الاحتراف، وهو يضمن تزويد أفراد الأمن بالمعرفة اللازمة للاضطلاع بمسؤولياتهم وبالجهوزية للقتال.

الروابط الأسرية، والقبلية، والعرقية، والدينية، والمناطقية، وهذا ما يقوّض جودتها. فالمؤسسات الأمنية التي ينتمي معظم جنودها إلى فئة عرقية معينة والتي تبدأ بفقدان قوتها تصبح عرضةً للنزاع (Goldstone and others, 2010). وعندما يكون التجنيد على أساس عرقي أو طائفي أو مناطقي، قد يمتنع الجهاز الأمني عن حماية مجموعة عرقية أو منطقة معينة، ما يحرم بعض الأقليات من الأمن ويمكن أن يؤدي إلى نزاع (Burton, 1987). والأقليات التي تفتقر إلى حماية قوات الأمن الوطنية يمكن أن تنشئ وحدات خاصة بها لسد هذا الفراغ. ويرى Posen (1993) أن وجود تضامن بين فئات عرقية من قوات معينة قد يثير مخاوف الفئات العرقية الأخرى، ويتسبب باندلاع نزاعات عنيفة في ما بينها (يمكن الاطلاع أيضاً على Kirwin, 2006).

ومن المشاكل الأخرى الناشئة عن تجنيد عناصر من مجموعات أو طوائف معينة، أن هؤلاء يقاتلون حتى النهاية في مواجهة الانتفاضات الشعبية، حتى لو كانت مشروعة أو سلمية. وكانت تركيبة القطاعات الأمنية وعلاقتها مع الأنظمة القائمة، من العوامل التي إما جعلت التحولات سلمية أو تسببت بشن حملات عنيفة لإخمادها، إثر الانتفاضات العربية التي بدأت في كانون الأول/ديسمبر 2010. وفي حالة الجيوش المحترفة في تونس ومصر، لا تقوم عملية التجنيد بشكل كلي على علاقات القربى والانتماءات القبلية. وقد بقيت هذه الجيوش خارج الفوضى التي رافقت الانتفاضات، عاملةً على ضمان الاستقرار والأمن الداخلي. أما الجيوش التي جرى فيها التجنيد على أساس الانتماءات كما في الجمهورية العربية السورية وليبيا واليمن، فالتزمت بالنظام ورفضت التراجع. وكانت النتيجة أن غرقت هذه الدول في الحروب الأهلية.

ففي ليبيا، أضعف القذافي جيشه عمداً بتكثيف التجنيد من قبائل معينة، وحرمان الجيش النظامي من التدريب الكافي وتزويده بالقليل من الأسلحة

غيرهم في صفوف جهاز الأمن، في حين يُستبعد الآخرون لافتقارهم إلى المهارات والكفاءة اللازمة.

العنصر الثاني في الاحتراف هو الوضوح في التسلسل الداخلي للقيادة، بحيث تكون هرمية الجهاز الأمني وهيكلته واضحتين بالنسبة إلى عناصر الأمن. فهؤلاء يجب أن يعرفوا من هم رؤسائهم ومن يعطيهم الأوامر. والوضوح في التسلسل الداخلي للقيادة يزيد من فعالية قطاع الأمن ويعزز قدرته على القتال (MacDonald, 1997).

على سبيل المثال، كان تسلسل القيادة في ليبيا في عهد القذافي مبهماً عن قصد. ولم يكن للرتب والألقاب أهمية تذكر، ولم تكن مسؤوليات الأفراد محددة بوضوح. فالنقباء مثلاً، كانوا أحياناً يرفعون تقاريرهم لأفراد من دون رتب (Black, 2000, p. 10). ولم يكن مسموحاً للضباط أن يتخطوا رتبة عقيد لأنها رتبة القذافي. وكان الهدف من هذا الوضع إبقاء العين على "الضباط الطموحين" من خلال تأليب بعضهم على البعض الآخر: "لم يكن أي شخص من خارج ليبيا أو حتى من داخلها يعرف من يسيطر فعلياً على ماذا. هذا النظام الغامض صممه القذافي بقصد إرباك أي منافس محتمل له من داخل النظام" (Black, 2000, p. 10). وقسم الجيش إلى عدة أقسام لا صلة في ما بينها، لمنع أي مجموعة من الهيمنة. وقد أثر هذا الوضع سلباً على تماسك القوى الليبية ودوافعها وفعاليتها (Gaub, 2013).

والعنصر الثالث في الاحتراف هو التجنيد والترقية على أساس الجدارة. لقد شدّد Licklider (2014) على أهمية توزيع الرتب بشكل متوازن بين مختلف الفئات الاجتماعية ليكون الجيش رمزاً للأمة. واتفاقات السلام التي ترسي التوازن في الجيش، من خلال تمثيل مختلف الفئات بشكل متساو في القوات الوطنية، هي الأوفر حظاً في النجاح (Walter, 1997, p. 351). ويقوم التجنيد في العديد من الجيوش التي تفتقر إلى الاحتراف على أساس

هذه العلاقات لتعزيز التماسك الوطني، من خلال دمج مواطنين من خلفيات متنوعة في الوحدات العسكرية نفسها.

وعندما تكون الترقيات قائمة على الجدارة، يقوم التقدم في الوظيفة على المؤهلات، وليس على العلاقات السياسية والعرقية والانتماء إلى طبقات اجتماعية محددة. فيصعب على الجهاز الأمني إنشاء قاعدة ضيقة من الدعم الاجتماعي، ويضعف احتمال أن يحقق مصالحها الخاصة (Feld, 1975؛ وFields and Jensen, 1998).

إن وجود معايير واضحة تستند إلى الجدارة في تنظيم الترقيات يحول دون تدخل الجهات الفاعلة السياسية في الهرمية الداخلية للمؤسسات الأمنية في الدولة. وجاء في دراسة (Brooks, 1998, p. 46) أن "التدخل في تسلسل القيادة لأسباب سياسية يؤثر سلباً على فعالية الجيوش العربية". ومن المعروف أن تدخل السياسيين في ترقيات العسكريين هو سبب رئيسي من أسباب الانقلابات العسكرية (Nordlinger, 1977؛ وGeddes, 2003). إن وضع قواعد واضحة تنظم معايير الترقية يحد من هذا النوع من التدخل السياسي، فتقل بالتالي فرص قيام القطاع الأمني بالانقلاب.

وللترقية القائمة على الجدارة إذاً دور أساسي في تحسين نوعية الجهاز الأمني بشكل عام، والحد من نشوء مؤسسات أمنية منحازة إلى مجموعة عرقية أو اجتماعية محددة، وخفض احتمال تدخل المدنيين في مسار الترقيات. ففي ليبيا على سبيل المثال، كانت الترقيات قائمة على الولاء للرئيس والانتماء القبلي. وكان القذافي يتدخل شخصياً في جميع الترقيات (Gaub, 2013)، فيمنحها في كثير من الأحيان، إلى ضباط شباب من قبيلته، ويخصهم بأهم المناصب مثل قيادة وحدات الأسلحة والذخائر. كما حظيت قبائل أخرى مثل قبيلتي الورفلة والمقارحة على المعاملة التفضيلية. وأضيف عدد محدود من الضباط

النوعية. وحده الفوج الذي كان تحت سيطرة ابنه حصل على تدريب كثيف. وكانت النتيجة أن انشق الجيش وانهار بسرعة تحت الضغط، ولم يكن قادراً على إعادة الاندماج في مؤسسة جديدة. كذلك ساهم القذافي في تجزئة قوات الأمن لمنع حصول انقلاب. فكان عناصر الأمن والمخابرات يعيّنون بشكل أساسي من قبيلتي مقارحة وورفلة. وكان يسلم أفراد أسرته مناصب رئيسية في الجيش، ويفضّل قبائل على أخرى (Black, 2000, p. 11). وأدى هذا الوضع بعد موت القذافي إلى الاقتتال وعدم الاستقرار (Gaub, 2013, p. 237).

وفي العراق، كان الانخراط في صفوف الجيش قائماً على الولاء لصدام حسين وعلى العلاقات الشخصية، خلافاً لسياسة حزب البعث الأساسية. واستند التجنيد إلى ملفات الحزب التي سجلت بدقة علاقات كل فرد في الحزب بالقبائل. فاعتبرت العلاقات الأسرية الأكثر أهمية، تليها العلاقات القبلية (Quinlivan, 1999, p. 139).

وفي ما يتعلق بالترقيات، تتبع مؤسسات الأمن المحترفة "مسارات محددة للتقدم في الوظيفة، بحيث تمنح فيها الترقيات على أساس الأداء وليس السياسة" (Perlmutter, 1969, p. 388). في هذه المؤسسات، تكون معايير الترقية واضحة، ويستند التقدم في الوظيفة إلى المؤهلات الفردية. وكذلك تحدّد معايير للأجور والاستحقاقات، وللمسارات المهنية، ولتخصيص الموارد الداخلية (Bellin, 2004).

وتساهم الترقيات القائمة على الجدارة في تعزيز الجهاز الأمني وتوطيد العلاقات بين العناصر. وهذا يحدث نظراً لوجود "علاقة تبادل يُعتمد عليها بين الأفراد والمؤسسة، بحيث تقابل جهود الفرد وولؤه وأداؤه الحسن بالتعويضات والتقدم الوظيفي" (Siebold, 2007, p. 290). ويؤدي توطيد العلاقات بين العناصر إلى زيادة فعالية المؤسسات الأمنية، وإلى إثني بعض الأفراد عن اعتماد سلوك مارق. ويدعو أنصار التجنيد العسكري إلى استخدام

النظرية، يجب أن تكون القوات العسكرية الوطنية هي الوحدة الأمنية الأفضل من حيث التدريب والتجهيز والرواتب في البلد. وكثيراً ما يمتلك القادة في البلدان غير الديمقراطية هاجس الإطاحة بهم. وقد حاولت الحكومات في حالات عدة حماية أنظمتها من الانقلابات من خلال إنشاء قوات أمنية موازية في محاولة لتحقيق التوازن بينها وبين الجيش. وينبغي ألا تُجبر القوات المسلحة على التنافس مع جيوش موازية أخرى (Quinlivan, 1999). وتجدر الإشارة إلى أن تعدد المؤسسات بحد ذاته هو من استراتيجيات منع حصول انقلابات.

ويؤثر إنشاء قوى عسكرية موازية على جودة المؤسسات الأمنية النظامية، لأن الجيوش الموازية تضعف قدرة القوات المسلحة المركزية وتقلل من فعاليتها (Bratton and Chang, 2006, pp. 1060-1061). فهذه القوى الموازية معنية فقط بتحقيق الأمن للنظام وليس أمن الدولة. وبالإضافة إلى تحقيق الأمن للحكام على المدى القصير، تساهم هذه القوى في توزيع الأسلحة وتوفير الخبرات العسكرية على نطاق أوسع في المجتمعات (Reno, 1999). ومن مخاطر هذه الاستراتيجية أنها قد تنشئ مراكز عنف مستقلة، مهما بذل الحاكم من جهود لتحقيق التوازن بين القوى المنشأة. وغالباً ما تمكنت الجيوش الموازية من اكتساب حياة خاصة بها وإضعاف سيطرة الدولة (Bratton and Chang, 2006, pp. 1060-1061).

وبالإضافة إلى ذلك، تتسبب الجيوش الموازية بهدر موارد كان ينبغي إنفاقها على الجيش المركزي. ففي ليبيا، أدت الهياكل العسكرية الموازية إلى تآكل قدرة البلد العسكرية. وازداد عديد القوات المسلحة من 7,000 في عام 1969 إلى 85,000 في عام 1988 (Gaub, 2013). وكانت اللجان الثورية في ليبيا بمثابة مؤسسات موازية للجيش النظامي (Kamrava, 2000, p. 82). وفي العراق، في عهد صدام حسين، أنشئت مؤسسات موازية تداخلت مسؤولياتها. وغالباً ما صُرفت الموارد المتاحة على الوحدات

الجدد بعد محاولة الانقلاب في عام 1993، ما أدى إلى تخمة شديدة في الرتب العليا. وفي العراق، لم يعين صدام حسين إطلاقاً أي قائد ذي خلفية عسكرية (Hosmer, 2007). وكان من الممكن في عهده ترقية الضباط الموالين حتى لو لم يكونوا أكفاء، أما الضباط الأكفاء من غير الموالين فكانت تخفّض رتبهم ويكلفون بمهام طويلة الأجل (حيث يمكن أن يخسروا مؤهلاتهم)، إلى جانب إمكانية طردهم أو حتى إعدامهم (Owen, 2002).

والعنصر الرابع في الاحتراف يتعلق بكفاية الميزانيات، أي بتخصيص الموارد المالية الكافية للمؤسسات الأمنية لدفع أجور العناصر وتجهيزهم، وتسيير عملياتها والقيام بأعمال الصيانة (MacDonald, 1997). ولا بد من أن يتلقى أفراد المؤسسات الأمنية رواتب ملائمة، بغض النظر عن صعوبة الظروف المالية التي يمكن أن تمر بها الدولة، لأن حرمانهم منها يمكن أن يؤدي إلى تدخلهم في السياسة (بعبارة أخرى القيام بانقلابات)، وزيادة احتمال اعتمادهم سلوكاً مارقاً.

ومن المهم تزويد جهاز الدولة الأمني بميزانيات كافية لا تمتد إليها يد الفساد، لضمان تمكينه من الدفاع عن البلد وعن مواطنيه في وجه التهديدات. فالقطاع الأمني الذي يفتقر إلى التمويل لا يستطيع ضمان أمن السكان (Wulf, 2004, p. 5). وكما أشار Diamond and Plattner (1996, p. xxxii). "تعرّض الجيوش للتفكك التام عندما تفشل القيادة في إطعامها ودفع رواتبها وتكاليف ملبسها ورعايتها". فالدول التي لا توفر التمويل الكافي لأجهزتها الأمنية إنما تتيح المجال، في بعض الحالات، أمام المجموعات شبه العسكرية للتدخل وسد الفجوة الناتجة عن إضعاف شرعية النظام القانوني (Koonings and Kruijt, 2004, p. 7).

2. هياكل القيادة العسكرية المركزية

المعيار الثاني الذي ينبغي أن يتوفّر في المؤسسات الأمنية العالية الجودة هو المركزية. ومن الناحية

والعامل الثاني هو سيطرة المدنيين على قطاع الأمن، من خلال تعيين مدنيين في المناصب العليا في الوزارات المتصلة بالأمن، كالدفاع والداخلية. وهكذا، يتحكم مدنيون في اتجاه السياسات ضمن هذه الوزارات. فتحافظ المؤسسات الأمنية على هرميتها الداخلية، في حين تتخذ القرارات على المستوى الأعلى جهات فاعلة مدنية.

والعامل الثالث هو رقابة السلطة التشريعية على المؤسسات الأمنية. وهذا يعني أن السلطة التشريعية تتمتع بصلاحيات الموافقة على الميزانيات الأمنية، وتنفيذ القوانين المتعلقة بالأمن، والتدخل في الاستراتيجيات والقرارات الأمنية المتعلقة بنشر القوات، وإجراء التحريات وعقد جلسات الاستماع المتعلقة بالأنشطة الأمنية. ورقابة السلطة التشريعية هي أيضاً من الضوابط المؤسسية على المؤسسات الأمنية، فنخضعها للمراقبة وتمنعها من التدخل في السياسة.

والعامل الأخير هو رقابة السلطة القضائية على المؤسسات الأمنية. أي أن سلوك عناصر الأمن يخضع لنظام القضاء المدني، إلى جانب التأديب العسكري. وللرقابة القضائية أهميتها في منع العسكريين من اعتماد سلوك مارق.

وتكمن أهمية المساءلة المدنية بالدرجة الأولى في خفض احتمال تدخل المؤسسات الأمنية، ولا سيما الجيش، في الحياة السياسية، لما في ذلك من خطر على استقرار الدولة (Perlmutter, 1969). والانقلابات المتكررة تعيق الحياة السياسية كما النشاط الاقتصادي. وهذه التدخلات تطمس الخطوط التي تفصل بين القطاعين الأمني والسياسي، فتسيء إلى الديمقراطية. وقد اعتمد العديد من المؤسسات الدولية قرارات تركز مساءلة قطاع الأمن من قبل المدنيين سمّة أساسية من سمات الحوكمة الديمقراطية (Hänggi, 2003).

الموازية، فترك الجيش النظامي في مواجهة قيود شديدة. واستأثرت هذه الوحدات الموازية بالقدر الأكبر من التدريب والتوجيه والتجهيز. وقد انهار الجيش النظامي عدة مرات في مواجهة الهجمات الإيرانية خلال الحرب الإيرانية العراقية (Quinlivan, 1999, p. 144-145).

ومن الظواهر الجديدة الأخرى سياسة التهجين في المؤسسات الأمنية. ويُستخدم مصطلح التهجين في هذا السياق لوصف مؤسسات الدولة التي تعتمد على التفاعل مع الجهات الفاعلة غير الرسمية كالمليشيات. وقد تسعى الحكومات إلى ضم أنواع عدة من السلطة

والتعاقد مع المليشيات لتوفير الأمن، أو استمالتها لمنعها من التعارض مع الجيش الوطني. ويستخدم هذا التكتيك عادة بدافع الضرورة، ومع ذلك فوجود المليشيات تأثير مباشر على شرعية الدولة. ولا تقتصر هذه الظاهرة على الدول الضعيفة، فقد لجأ عدد من الدول القوية والمتطورة إلى شركات الأمن الخاصة في النزاعات الحديثة.

3. المساءلة المدنية

المعيار الثالث الذي ينبغي أن يتوفر في المؤسسات الأمنية العالية الجودة هو المساءلة المدنية²، فيجب على المؤسسات الأمنية الاستجابة لمساءلة المدنيين، من مؤسسات سياسية وقضائية³. وتنسم هذه المساءلة بعدة عوامل (Hänggi, 2003). العامل الأول هو توفير إطار دستوري وقانوني يفصل صلاحيات الجهات الفاعلة الأمنية عن صلاحيات الجهات الفاعلة المؤسسية الأخرى. ويحدد هذا الإطار الضوابط المؤسسية التي تنظم قوات الأمن كما يحدد مسؤولياتها بوضوح. وبغض النظر عن مدى احترام هذه الضوابط من الناحية العملية، فإن عدم وجودها يؤدي إلى عدم المساءلة.

ودعم النمو من خلال توفير فرص للمجموعات لتحقيق النمو الاقتصادي (Paris, 2004, p. 173). فالأداء البيروقراطي الضعيف يعيق النمو الاقتصادي والجهود الرامية إلى الحد من الفقر بشكل عام (Smith, 2007؛ وKhan, 2008 and 2015)، والمؤسسات الإدارية القوية لها دور حاسم في التنمية والسلام.

ولكن كيف تزيد المؤسسات الإدارية المتدنية الجودة من احتمال اندلاع النزاعات؟ على المؤسسات الإدارية، في المقام الأول، أن توفر المنافع والخدمات العامة. فإن قصرت في هذه المهام، افتقرت الدولة إلى الشرعية في عيون المواطنين (Englebert, 2002). وقد وجد (Thyne 2006) أن الدول التي توفر المنافع العامة كخدمات التعليم والطبابة، يقل فيها خطر اندلاع حروب أهلية. ويستتب السلام عادة في البلدان التي تعيد توزيع الأموال على أوسع شريحة ممكنة من المواطنين، والدول التي تخصص الأموال للفئات المهمشة إنما تقلل من خطر اندلاع النزاعات (Buhaug, 2006). وتستطيع الدول ذات القدرات أكثر من غيرها تلبية احتياجات جميع مواطنيها، واسترضاء المظلومين، وتهديئة المعارضين، فتصعب على المتمردين تنظيم ثورات. ويمكن للدول أن تعتمد أساليب معينة في توزيع المنافع على الناس، بشكل عقود بناء ووظائف عامة وغير ذلك، لكسب ولاء شرائح سكانية يمكن أن تثير مشاكل (Acemoglu, Autor and Lyle, 2004؛ وBratton and van de Walle, 1997). أما عندما تقوم المؤسسات الإدارية المتدنية الجودة بتوزيع السلع والعقود على السكان بناءً على انتماءاتهم العرقية، فهي قد تثير في الأقليات الشعور بأنها مستبعدة، ما يؤدي إلى مواجهات مع الدولة (Lipschultz and Crawford, 1996). ويُعرف ذلك بالظلم في التوزيع.

والمؤسسات الإدارية العالية الجودة تحاكي النموذج المثالي للبيروقراطية الذي حدده ماكس فيبر. لهذا السبب، يشار إليها بالمؤسسات الإدارية "الفيبرية". والبيروقراطية، من وجهة نظر فيبر، تتألف من

وثانياً، تقلل المساءلة والمراقبة المدنية من احتمال اعتماد المؤسسات الأمنية سلوكاً مارقاً، وتضمن خضوعها لسيادة القانون (Brzoska, 2003).

وثالثاً، تحول المساءلة المدنية دون سوء استخدام الأموال والوقوع في الفساد. وعلى الحكومات تشجيع الجيش على استخدام الموارد المخصصة له بشكل منتج وفعال (Tan, 2009, p. 28).

باء. المؤسسات الإدارية

شدد بعض الباحثين ومنهم (Huntington 1968)، على أهمية المؤسسات الإدارية في معالجة عدم الاستقرار الناتج من التغيرات الاجتماعية السريعة، على غرار التغيرات ذات الصلة بالتنمية. ورأى هنتنغتون أن شكل الحكومة لا يهم في هذا السياق، بل مدى تطبيق الحكم. وأكد (Skocpol, Evans and Rueschemeyer 1985) أن على الباحثين إعادة إدراج الدولة في تحليل عمليات صنع السياسات.

والمؤسسات الإدارية هي المكون الرئيسي في الدولة. وهي مسؤولة عن التعليم، والرعاية الصحية، والمياه والصرف الصحي، والرفاه، والحد من الفقر، ودعم الصناعات وريادة المشاريع، والزراعة، والطاقة، والضرائب، والسياسة الاقتصادية، والبيئة، وتوفير الخدمات للمواطنين.

ويجب أن تتوفر في الحكومات القدرة على تحديد المشاكل وصياغة السياسات اللازمة لحلها، وتنفيذ الأنشطة لتحقيق أهداف السياسة العامة، وضمان استدامة هذه الأنشطة (Grindle and Hilderbrand, 1995؛ وParis, 2004, p. 173). ولا يمكن تحقيق أي من هذه المهام من دون مؤسسات إدارية قوية وقادرة، تمتلك الخبرة الفنية لتنفيذ التغييرات التي تطرأ على السياسات وتقديم مجموعة من الخدمات. وللمؤسسات الإدارية دور هام في إنفاذ العقود، وتسوية الخلافات،

أما المؤسسات الإدارية المتدنية الجودة ففتنقر إلى السمات الآتفة الذكر، ويشار إليها في معظم الحالات بالمؤسسات التابعة⁸. ووفقاً لفبير، تستند المؤسسات التابعة إلى "علاقات شخصية تبعية... وليس إلى بيروقراطية محايدة" (مقتبس في Hutchcroft, 1991, p. 415). وفي الدول ذات المؤسسات التابعة تطفى الاعتبارات الشخصية والخدمات الخاصة والوعود والامتيازات (Hutchcroft, 1991, p. 415).

وفي المؤسسات التابعة لا فصل بين المجالين "الخاص" و"الرسمي"، ما يجعل الجهاز الإداري للدولة عرضةً للتسييس. وتعتبر إدارة الدولة مسألة شخصية بحتة للحاكم، والسلطة السياسية جزءاً من ممتلكاته الشخصية التي يمكن استغلالها بواسطة الهبات والرسوم (Weber, 1978, pp. 128-129).

وتستند قرارات التوظيف والترقية إلى العلاقات الشخصية (القربى) والسياسية (الولاء للمسؤول)، فيفتقر موظفو المؤسسات التابعة إلى الكفاءات التي يملكها موظفو المؤسسات "الفيررية" (Weber, 1978, pp. 343-347 and 351-352). ففي اليمن على سبيل المثال، وزع الرئيس السابق علي عبد الله صالح الوظائف الحكومية العليا على من تربطهم به علاقات شخصية وقبلية (Alley, 2010).

وبعكس مثال فبير حيث الهدف من المؤسسات الإدارية هو تنفيذ السياسات، فالهدف من المؤسسات التابعة هو تقديم الوظائف وتعزيز المحسوبيات، فيفتقر الكثير من الموظفين المعيّنين إلى المهارات. كما تحافظ المؤسسات التابعة على الوظائف العامة حتى في زمن الضائقات المالية (Hydén, Court and Mease, 2004, p. 8). وقد أثهمت بعض الحكومات في المنطقة العربية بأنها أكثر انشغالاً بتأمين الوظائف العامة من تأمين جودة الخدمة المدنية.

مجموعة من المؤسسات الإدارية ذات الكفاءة والاحتراف، خلافاً للإدارات الحكومية ذات التبعية. ويرى فبير أن البيروقراطية هي الشكل الأمثل للهيكلية المؤسسية الإدارية في الدولة. وفي حين يشار حالياً بالبيروقراطية إلى المؤسسات الإدارية التي تتفاوت في القوة والقدرات التنظيمية، يستخدم فبير مصطلح بيروقراطية للإشارة فقط إلى المؤسسات الإدارية ذات القدرات التنظيمية القوية (Evans and Rauch, 1999, p. 749). ومنعاً للالتباس، يستخدم في هذا الفصل مصطلح "المؤسسات الإدارية" حيث أمكن، بدلاً من مصطلح "بيروقراطية".

ويشدد فبير في كتابه "الاقتصاد والمجتمع" على أهمية المؤسسات الإدارية في توفير الهيكلية اللازمة للنمو الرأسمالي في الدولة (Weber, 1978; and Evans, 1992, p. 146)⁵ والمؤسسات الإدارية المثالية هي التي تتألف من مكتب رسمي موحد ومتخصص، فيه تسلسل هرمي وموظفون محترفون، يتقدمون في وظيفتهم على أساس الجدارة. وهؤلاء الموظفون مسؤولون عن "تنفيذ المهام الموكلة إليهم، والمساهمة في تحقيق أهداف المؤسسة ككل" (Evans, 1992, p. 146). وينبغي أن يتبع المدراء في عملهم إجراءات موحدة ونمطاً معروفاً وشفافاً وقائماً على أساليب موضوعية (Brinkerhoff and Goldsmith, 2002).⁶ فهؤلاء قد تم توظيفهم وترقيتهم بناءً على مستويات الخبرة والكفاءة التي يتمتعون بها، وليس بناءً على علاقاتهم أو توجهاتهم السياسية. كما تقدم لهم الدولة مكافآت مهنية طويلة الأمد، ورواتب مرتفعة لتحفيزهم على الحفاظ على مناصبهم في الدولة، ووضع معايير ثابتة للعمل، وتثيهم عن الانخراط في أنشطة فاسدة كالسعي إلى زيادة رواتبهم من خلال الارتشاء. هذه التدابير ترسي هيكلية مؤسسية إدارية قادرة على أداء مسؤولياتها، وتنفيذ ولايات الدولة، وتلبية احتياجات المواطنين.⁷

الجودة (أي مؤسسات تابعة). ولكن العديد من المؤسسات الإدارية تتوفر فيها بعض السمات المذكورة وليس كلها، فتقع بين هاتين الفئتين (Dahlström, Lapuente and Teorell, 2011). وتناقش الدراسة في ما يلي هذه السمات الثلاث بمزيد من التفاصيل.

1. التوظيف والترقية على أساس الجدارة

المقصود بالتوظيف والترقية على أساس الجدارة اتخاذ قرارات التعيين والترقية بناءً على المؤهلات الشخصية للفرد، وليس على علاقاته الشخصية وانماياته السياسية. وتقيّم الجدارة في المؤسسات الإدارية بناءً على امتحانات تنافسية، ويتم التعيين والترقية على أساس المؤهلات الوظيفية والفنية، بعيداً عن أي ضغوط سياسية وحزبية (Emrich-Bakenova, 2009, p. 717). ويشار أحياناً إلى المؤسسات الإدارية التي تعتمد معايير الجدارة في التوظيف والترقية بالمؤسسات المحترفة (Dahlström, Lapuente and Teorell, 2011).

وفي تناول الدول مجموعة من الأدوات التي يمكن استخدامها لضمان ارتكاز عمليات التوظيف والترقية على الجدارة، ومنها اشتراط حيازة المرشحين على مستويات تعليمية معينة للتأهل للوظيفة، أو إخضاعهم لامتحانات الخدمة المدنية. هذه الإجراءات تسمح بتحقيق الاتساق في معايير التوظيف والترقية، وتضمن حيازة الموظفين على مستويات معينة من الخبرة.

ويشير (Hydén, Court and Mease (2003, p. 8) إلى أن الكفاءة والأداء الجيد هما نتيجة "التنافس وليس العلاقات الشخصية أو المدفوعات غير المشروعة". وبالتالي فإن فرض شروط موضوعية للتوظيف والترقية يزيد احتمال توفر الكفاءة في الموظفين (Evans and Rauch, 1999, p. 752).

وفي العديد من المؤسسات التابعة تكون أجور موظفي الخدمة المدنية متدنية ومساوهم المهني متقطعاً، ويتعرضون للصرف من دون سبب (Evans, 1995). فسرعة تغيير الموظفين تصعب اكتساب الخبرات والمعارف، وهي تمنع أي موظف من بناء قاعدة نفوذ خاصة به، وفي الوقت نفسه تحول دون تنمية "روح العمل الجماعي" في مكان العمل (Bratton and van de Walle, 1994, p. 463). ونتيجةً لذلك، يضعف التزامهم الطويل الأمد بمؤسساتهم. ومن السهل إغراء موظفي الخدمة المدنية بالرشوة وانحرفهم إلى الفساد والاستنسابية بسبب تدني رواتبهم وافتقارهم إلى الأمن الوظيفي، ما يقوّض كفاءة المؤسسات الإدارية التابعة وفعاليتها وقدرتها على إتمام واجباتها. وفي بعض الحالات القصوى، يمكن أن تصبح المؤسسات التابعة جائرة، عندما تأخذ من المجتمعات مواردها من دون أن توفر لها أي منافع عامة (North, 1981, p. 22؛ Evans, 1995؛ Kocher, 2010, pp. 141-142).

وتحدّد المؤسسات الإدارية العالية الجودة بثلاث سمات (Dahlström, Lapuente and Teorell, 2011):

- (أ) التوظيف والترقية على أساس الجدارة: يعين موظفو الخدمة المدنية ويحصلون على الترقية بناءً على مؤهلاتهم وعلى احتياجات الدولة، وليس بناءً على علاقاتهم بالسياسيين أو بالنخبة النافذة؛
- (ب) كفاية الرواتب: يتقاضى موظفو الخدمة المدنية رواتب كافية لثنيهم عن الوقوع في الفساد؛
- (ج) الاستقلالية: يتمتع موظفو الخدمة المدنية بالاستقرار والثبات الوظيفي، وتنظم عملهم قوانين خاصة.

فالمؤسسات الإدارية التي تتوفر فيها هذه الصفات تكون عالية الجودة (من طراز فيبر)، أما تلك التي لا تتوفر فيها أيٌّ منها فتكون متدنية

المدنية تتناسب مع حجمها من حيث عدد أفرادها ومدى وصولها إلى التعليم العالي والخدمات العامة. وتقدم الخدمات، حيثما أمكن، بلغة كل من المجتمعات المحلية. ويُشجّع على التنافس على الوظائف العامة ضمن المجتمع المحلي الواحد، أما التنافس بين المجتمعات فيخضع لقواعد معينة لضمان الوثام في ما بينها. وعندما تتركز بعض المجتمعات المحلية في مكان ما، يمكن منحها نوعاً من الاستقلال الذاتي المناطقي، يتيح لها إدارة بيروقراطيتها المحلية. والمقصود بتقاسم السلطة إيلاء الأهمية لجميع المجتمعات المحلية.

أما عدم اعتماد معايير الجدارة في التوظيف والترقية فيفتح المجال أمام المحاباة والمحسوبية، ويصبح الجهاز الإداري غير محترف. وكما أشار (Emrich-Bakenova, 2009, p. 717)، "يؤدي التعيين السياسي للموظفين في أسفل الهرم الوظيفي إلى فجوة بينهم وبين الموظفين من الفئات العليا، ويعيق الاستمرارية وتدفع المعلومات في كلا الاتجاهين، ويجعل العملية الإصلاحية غير مستقرة". وبما أن العلاقات الشخصية والسياسية تهيمن على مؤسسات الدولة الإدارية التي لا تعتمد معايير الجدارة، لا يستخدم المسؤولون مناصبهم لأداء الخدمة العامة، بل يعتبرونها أدوات للإثراء وتحسين أوضاعهم الشخصية (Bratton and van de Walle, 1994). ويتفاقم هذا الواقع لأن الحكومات تفضّل في هذا الإطار أن تدفع لموظفي الخدمة المدنية عن طريق منحهم "امتيازات" (أي إتاحة حصولهم على الريع)، بدلاً من الرواتب السنوية الثابتة والمعروفة. وهذه الامتيازات تزداد كلما ازداد ولاء المسؤول للحكومة (Weber 1972, pp. 342-347 and 351-352).

2. كفاية الرواتب

لا تتوفّر في المنطقة العربية أدلة كافية على الفوارق في الأجور بين القطاعين العام والخاص. وتصعب

كذلك يساهم اعتماد معايير الجدارة في تعزيز تماسك المؤسسة وروح العمل الجماعي، فتزداد دوافع الموظفين للعمل (Evans and Rauch, 1999, p. 752). وعندما يدرك هؤلاء أنهم وزملاءهم قد اختيروا على أساس قدرات مشتركة ومتشابهة، "يسهل عليهم استيعاب المعايير والأهداف المشتركة أكثر من أولئك الذين يعرفون أنهم مدينون في تعيينهم لشخص أو زعيم ما" (Evans and Rauch, 1999, p. 752). وهكذا يمكن تعزيز الولاء للزملاء وللمؤسسة بحد ذاتها.

وعندما يستند التوظيف إلى علاقات القربى أو الولاءات، تنتفي الحاجة إلى اعتماد امتحانات الخدمة المدنية. وقلما يجري التحقق مما إذا كان المرشح يستوفي المعايير المطلوبة (في حال وجدت). ويصبح التوظيف في المؤسسات الإدارية مجرد أداة تستخدمها الحكومات لتوزيع المنافع. وإذا ما أنشئت وظائف إضافية فلإعطاء الحكومات المزيد من الفرص لمكافأة داعمها. وفي بعض الحالات، أوجدت هذه الممارسات وظائف للمرأة، فارتفع عدد النساء في إدارات الدولة.

وعندما تهيمن على عملية التوظيف في الإدارة العامة، سواء كلياً أو جزئياً، مجموعة صغيرة ذات انتماء عرقي أو طائفي أو قبلي معين، فذلك يثير شعوراً بالاستياء والتظلم لدى المستعدين، ما ينتقص من مشروعية النظام ويزيد إمكانات العنف بين فئات المجتمع. ففي المجتمعات المنقسمة، توازي أهمية توزيع المهن التي تنطوي على نفوذ اقتصادي وسياسي، أهمية توزيع السلع والموارد. وشعور بعض الفئات بأن توزيع الوظائف والسلع لا يقوم على الجدارة، يمكن أن يثير فيها مشاعر الظلم والتمييز (Esman, 1997).

ولطالما شكل تقاسم السلطة أو التشاركية بين الفئات المختلفة في المؤسسات وسيلة لتخفيف حدة التوترات في المجتمعات المنقسمة (Sisk, 1996)؛ (Lake and Rothchild, 1996؛ وSchneckener, 2002؛ وLijphart, 2007). ويعني ذلك على الصعيد الإداري، تحديد حصص للفئات المختلفة في وظائف الخدمة

على مواصلة العمل في المؤسسة ذاتها. وتشكل ضمانات أخرى مثل القوانين التي ترعى العمل حوافز مماثلة. فهي تحد من إمكانية تغيير الموظفين، ما يؤدي إلى زيادة تماسك المؤسسة (Evans and Rauch, 1999, p. 752).

ومن السمات الرئيسية للاستقلالية الترقيات الداخلية، بحيث يُرقى إلى المناصب الرفيعة المستوى في المؤسسة إما موظفون حاليون فيها، أو موظفون آخرون في الخدمة المدنية (Rauch and Evans, 2000, p. 52). وترتكز هذه الترقيات إلى مجموعة من المعايير والمبادئ التوجيهية الواضحة، وتؤدي إلى عدد من النتائج الإيجابية. فهي تحفّز الموظفين على تحقيق مصالح المؤسسة على المدى الطويل، لأنهم سيعملون فيها لفترة طويلة، ولأن ذلك يزيد من فرص ارتقائهم السلم الوظيفي (Cho and Porumbescu, 2011)، وتوثق الروابط بين الموظفين "وتزكي التزامهم بأهداف المؤسسة وروح العمل الجماعي" (Cho and Rauch and Evans, 2000, p. 52 و Porumbescu, 2011, p. 5) فيزداد استقرار المؤسسة على المدى الطويل ويتحسن أداؤها، علماً بأن الأشخاص الذين لا يتمتعون بالأمان الوظيفي لا يحسنون الأداء (Wilder, 2009, p. 21).

والاستقلالية في المؤسسات الإدارية تحمي من التسييس. فعندما يصعب صرف موظفي الخدمة المدنية (إما بفضل القوانين التي تحميهم أو نتيجة لتمتعهم بالثبات الوظيفي) أو ثملاً بعض المناصب عن طريق الترقيات الداخلية، تضعف قدرة الزعماء السياسيين على التدخل في تعيين الموظفين. وفي هذه السياقات، لا يمكن فصل موظفي الخدمة المدنية بسبب عدم ولائهم السياسي، كما لا يمكن للمسؤولين السياسيين استخدام مواقعهم لمعاقة المعارضين ومكافأة الموالين. فعلى سبيل المثال، يلجأ العديد من القادة إلى سياسة تناوب المناصب بانتظام، لمنع المنافسين من بناء قاعدة دعم خاصة بهم. ولكن

المقارنة بين فئتي الرواتب لأن "الوظائف في القطاع العام تتضمن استحقاقات عدة من غير الرواتب، كالأمن الوظيفي، والمساعدات الصحية، والإجازات المدفوعة، والإجازات المرضية، وما إلى ذلك" (Assaad, 2014). وأظهرت بيانات سوق العمل في مصر بين عامي 1988 و1998 أن أجور الرجال فاقت أجور النساء من مستويات متشابهة في التعليم والخبرة بنسبة 20 في المائة في القطاع الخاص. أما في القطاع العام، فكان وضع النساء أفضل مما هو عليه في القطاع الخاص، إذ تزيد أجورهن بنسبة 10 في المائة. وتُدفع أجور أعلى في القطاع العام في مصر لكل من الرجال والنساء (Said, 2009). أما في الأردن، فأجور القطاع العام أقل من أجور القطاع الخاص بنحو 8 في المائة تقريباً للرجال، لكن أعلى بنسبة 17 في المائة للنساء، كما أن المنافع غير النقدية هي أعلى في القطاع العام من القطاع الخاص (Said, 2013). وتشير الأدلة إلى أن الأجور في القطاع العام في المنطقة العربية ليست متدنية إذا ما قورنت بأجور القطاع الخاص.

3. الاستقلالية

ترتبط الاستقلالية بمدى توفر ضمانات الاستقرار الوظيفي والترقيات الداخلية لموظفي الخدمة المدنية. والمؤسسات الإدارية ذات الاستقلالية توفر لموظفي الخدمة المدنية الاستمرارية والحماية في المجال الوظيفي⁹.

ومن نتائج الاستقلالية في المؤسسات الإدارية أنها تقلل من تغيير الموظفين. فالفوائد التي يمكن أن يحصل عليها الموظفون نتيجة لعملهم في المؤسسة لفترة طويلة تحفزهم على الحفاظ على وظائفهم. ومن هذه الفوائد الثبات في الوظيفة، أي حمايتهم من الصرف بعد أدائهم عدداً محدداً من سنين الخدمة. والثبات في الوظيفة يجذب أفراداً يتمتعون بمؤهلات عالية إلى وظائف الخدمة المدنية، كما يحفزهم

الانتهاكات والإفلات من العقاب يؤدي إلى فقدان الثقة في الدولة، وقد يشجعها على التمادي والوقوف في وجه الدولة. والمؤسسات القضائية القوية تساعد الطبقة الحاكمة على الالتزام بالشروط السياسية لاتفاقات السلام (Walter, 1999, p. 2). فمن غير الممكن إنفاذ مثل هذه الاتفاقات إذا لم تتوفر مؤسسات قضائية وقانونية قوية (Walter, 1997, p. 335)؛ و(Humphreys and Weinstein, 2007).

وتضم المؤسسات القضائية العالية الجودة في ملاكها مسؤولين وموظفين مدربين جيداً، يعيّنون في مناصبهم بناءً على جدارتهم. ويتم توزيع القضايا على القضاة على أساس مؤهلاتهم وليس انتماءاتهم السياسية. وتتميز هذه المؤسسات بنظام متطور في إدارة القضايا، يتيح للجمهور إمكانية متابعة ورصد تكليف القضاة بالقضايا، ونفقات القضايا والإجراءات، والأسباب التي استندت إليها الأحكام القضائية. وتلتزم الأحكام القضائية بالمبادئ التوجيهية القانونية وتراعي السوابق القضائية والاتساق في ما بينها. ويخصص للجهاز القضائي تمويل مناسب ليتمكن من التعامل مع القضايا بكفاءة، ورواتب كافية لتحسينه ضد الرشوة. وفي متناول المؤسسات القضائية العالية الجودة إجراءات تأديبية تستطيع اتخاذها بحق المسؤولين الذين لا يحترمون المعايير الأخلاقية. وفي الدول ذات المؤسسات القضائية العالية الجودة، يثق المواطنون بـ "النظام" وبقدرته على التحكيم بعدل واتساق.

وعندما تكون المؤسسات القضائية متدنية الجودة، تعاني المجتمعات من نتائجها السلبية. ففي مثل هذه المؤسسات، يسلك المسؤولون القضائيون سلوكاً غير أخلاقي من دون عقاب، بينما أولئك الذين يصدرون أحكاماً غير شعبية لا يتمتعون بأي حماية من انتقام السياسيين منهم. وعادة ما تكون الموارد المالية المخصصة للسلطة القضائية غير كافية، وتُستغل الميزانيات لأغراض سياسية. وتُتخذ القرارات بدوافع سياسية أو تحت تأثير الرشوة وليس استناداً إلى

هذه الممارسة محدودة في المؤسسات الإدارية ذات الاستقلالية (Bratton and van de Walle, 1994, p. 463).

جيم. المؤسسات القضائية

مما لا شك فيه أن للمؤسسات القضائية دوراً بارزاً في تحقيق الاستقرار، إذ يقع عليها العديد من المسؤوليات الرئيسية، كمعاقبة مرتكبي الجرائم العنيفة وجرائم الممتلكات، والحد من الفساد، وتعزيز سيادة القانون، والدفاع عن حقوق الإنسان، وإنفاذ العقود، والتوسط في المنازعات المختلفة والفصل فيها. وبذلك تمنع المؤسسات القضائية نشوب النزاعات وتساهم في الحفاظ على الاستقرار وتقلل المطالبة بالعدالة العقابية، والقتل بدافع الانتقام، والاستيلاء على الثروات باستعمال العنف.

والدول ذات المجتمعات المتعددة تعيش في توتر مستمر، وتحتاج إلى إنشاء نظام لتسوية المنازعات وللعمليات القانونية، مثل الوساطة والتحكيم، دور بارز في حل المنازعات. وبالتالي، يجب أن يكون الدستور والمؤسسات القضائية محكمة التصميم، بما يأخذ في الاعتبار ديناميات النزاعات المجتمعية، ويمكنها من أداء المهام المعقدة المنوطة بها. وعلى الجهاز القضائي، إلى جانب تخفيف التوترات الطائفية، مراقبة القادة ذوي النفوذ الذين قد يستخدمون السلطة الموكلة إليهم لتحقيق مصالحهم الخاصة، ولا سيما في البلدان التي لا يكون فيها القضاء مستقلاً.

وتجدر الإشارة أيضاً إلى أهمية الترابط بين المؤسسات الأمنية والمؤسسات القضائية. فالقضاء يعتمد على المؤسسات الأمنية للتعامل بفعالية مع الأفراد أو الجماعات العنيفة. والنزاعات تستمر إذا كان القضاة يخشون إصدار أحكام بمعاقبة الجهات غير التابعة للدولة التي تستعمل العنف وتخالف القانون. والسماح لهذه الجهات بارتكاب

- (أ) **الاستقلالية:** عدم تأثير الحكومة وقطاعات المجتمع الأخرى على عملية البت بالقضايا، بل يصدر قضاة مؤهلون الأحكام على أساس إمامهم الجيد بالقوانين؛ ولا تكون مخصصات الميزانية ميسرة، ويحظى المسؤولون بالحماية من التدابير الانتقامية التي يمكن أن يتخذها السياسيون لمحاسبتهم على أحكامهم؛
- (ب) **النزاهة والمساءلة:** توفر معايير السلوك الأخلاقي للموظفين القضائيين وتطبيقها؛
- (ج) **الشفافية والكفاءة:** توفر نظم متطورة لإدارة القضايا، تضمن الالتزام بالمعايير لدى إحالة القضايا إلى القضاة وغيرهم من الموظفين ولدى تخصيص الموارد المالية، واستناد القرارات القضائية إلى المنطق القانوني، وسرعة الإجراءات القضائية وخفض تكاليفها إلى أدنى حد ممكن؛
- (د) **المساواة في الوصول إلى القضاء:** المساواة بين جميع المواطنين في الوصول إلى النظام القضائي والاستفادة منه، بصرف النظر عن مستوى دخلهم وموقعهم الجغرافي (Prillaman, 2000؛ و Staats, Bowler and Hiskey, 2005).

والمؤسسات القضائية التي تتوفر فيها جميع هذه السمات تكون عالية الجودة، ويتوقع منها المواطنون تفسير القوانين وإنفاذها بطريقة واضحة ومتسقة (Prillaman, 2000؛ و Messick, 1999). أما المؤسسات القضائية التي تفتقر إلى هذه السمات فتكون متدنية الجودة، وتهيمن الاستنسابية على عملها. وتناقش كل سمة من السمات المذكورة في ما يلي.

1. الاستقلالية

تكون المؤسسات القضائية مستقلة عندما تبني قراراتها على القانون والسوابق القانونية ولا تتأثر بالحكومة أو بالجهات الفاعلة الأخرى. وتكون المؤسسات القضائية المستقلة بمعزل عن التدخل السياسي: فيصدر فرادى القضاة قراراتهم على

القوانين الحالية أو السوابق القضائية. ويمكن أن تكون الأحكام الصادرة عن قاض معين مختلفة بشكل كبير عن تلك الصادرة عن قاض آخر، مع أن القضايا مماثلة. أما نظم إدارة القضايا، إن وجدت، فتكون غير واضحة وغير متطورة، وتحجب عن الجمهور أسباب تكليف قاض/قاضية دون غيره/ها بقضية ما والأساس الذي استندت إليه في إصدار القرار النهائي، والمبلغ الذي أنفق في القضية. ونتيجة لذلك، لا يمكن أن يعتمد المواطنون على الدولة في إنفاذ القوانين بطريقة متسقة وغير متحيزة، فتفقد القوانين من أهميتها، وتبدو القرارات القضائية استنسابية.

وتعاني المؤسسات القضائية المتدنية الجودة من تدخل السياسيين السافر فيها. ويستخدم مصطلح "قانون الهاتف" لوصف "الإطار القانوني" في البلدان التي يتصل فيها القادة الحزبيين والحكوميون عادة بالقضاة لتوجيه نتائج القضايا. وفي بعض البلدان، يجب أن يكون القضاة منتسبين إلى الحزب الحاكم، ولا يمكنهم تجاهل "المشورة" التي يملئها عليهم خط الحزب. ويعلن القضاة لمدة زمنية محددة، تكون عادة من خمس سنوات، ويمكن منحهم في أي وقت. وترتبط إمكانيات بقائهم في منصبهم وتمديد ولايتهم بمدى قدرتهم على تنفيذ التعليمات التي تعطى لهم. والميزانية القضائية هي جزء من الميزانية الحكومية، والسلطة التنفيذية هي التي تحدد جميع استحقاقات القضاة، من بدل السكن إلى المساعدات الدراسية للأطفال. ولهذه الأسباب، لا يُعتبر الجهاز القضائي هيئة مستقلة ونزيهة يلجأ إليها الناس لالتماس العدالة وحماية حقوقهم المشروعة. فلا يلجأ الناس إلى المحاكم إلا عندما يفتقرون إلى بديل آخر. وقد كرس هذه العوامل تبعية القضاء في العديد من البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية (Dung, 2003, p. 8).

وهناك عدد من السمات الرئيسية التي تتوفر في المؤسسات القضائية العالية الجودة:

النظام العديد من الإجراءات والحقوق التي كان يضمها نظام المحاكم التقليدي. وقد أنشأ القذافي هذه المحاكم الخاصة (المحاكم العسكرية، ومحاكم الشعب، وما يسمى باللجان والمحاكم الثورية) لمحاكمة الجرائم السياسية المرتكبة ضد الدولة وقائدها، فشكلت آلية للمراقبة استخدمها لإلغاء قرارات المحاكم الرسمية والحد من سلطة الجهاز القضائي الرسمي.

2. النزاهة والمساءلة

لا يكون الجهاز القضائي نزيهاً ما لم يلتزم المسؤولون بعدد من المعايير الأخلاقية التي تحددها الدولة. ويمكن تقييم النزاهة القضائية بعدد من الطرق، منها على سبيل المثال مدى مشاركة المسؤولين القضائيين في دورات تدريب على أخلاقيات المهنة و/أو تثقيهم من بعض القضايا لأسباب أخلاقية، والنسبة المئوية من المسؤولين القضائيين الذين يخضعون لشرط الكشف العلني عن أصولهم ودخلهم، وتوفر برامج تأديبية وأخلاقية ومعايير لأداء المسؤولين (USAID, 2009).

ومن المؤكد أن تحديد المعايير الأخلاقية لا يكفي لضمان الامتثال لها، إنما ينبغي مساءلة الموظفين القضائيين على أفعالهم. والمقصود بالمساءلة إنفاذ المعايير الأخلاقية من خلال أجهزة الرقابة الداخلية واللجان التأديبية غير السياسية (Buscaglia and Dakolias, 1999, p. 4). وفي المؤسسات القضائية الخاضعة للمساءلة، يمكن استئناف الأحكام القضائية والتدقيق في مخصصات الميزانية. وللمحافظة على استقلالية القضاء، يُمنح المسؤولون القضائيون حق الخضوع لاستجواب عادل، وتتاح القرارات المتعلقة بالانتهاكات الأخلاقية للجمهور (Buscaglia and Dakolias, 1999, p. 11)، وتعمل اللجان التأديبية بمعزل عن السلطة السياسية.

أساس تفسيرهم للقانون، وليس تحت وطأة الضغوط أو الاعتبارات السياسية. وبحسب (Huntington, 1968, p. 20)، "يكون القضاء مستقلاً طالما أنه يلتزم بالقواعد القضائية، وأن رؤيته وسلوكه مستقلاً عن رؤية وسلوك المؤسسات السياسية والفئات الاجتماعية".

ولعل الاستقلالية هي أهم سمة من سمات المؤسسات القضائية العالية الجودة. وهي تضمن اتساق الأحكام القضائية في ما بين القضايا، فتزيد ثقة المواطنين (وكذلك المستثمرين الأجانب) في النظام القانوني. فقد يكونون غير مقتنعين بالقوانين المعمول بها، إلا أنهم يعرفون على الأقل ما يمكن توقعه من الإجراءات القانونية. وبدون استقلالية القضاء، لا تكون سيادة القانون. وعندما تتدخل الجهات السياسية الفاعلة في القرارات القضائية، تختلف كيفية تفسير القوانين بين قضية وأخرى. في مثل هذا السياق، تصبح القرارات القضائية استنسابية ومزاجية، فيفقد الأفراد الثقة في النظام القانوني. ويحتاج المواطن العادي إلى الثقة في قدرة النظام القضائي على إنفاذ القوانين الأساسية، وهي مهمة صعبة في حال لم يكن القضاء مستقلاً (Fernández-Kelly and Shefner, 2006, p. 35).

وتتيح الاستقلالية للمؤسسات القضائية القدرة على كبح سلطة مؤسسات الدولة الأخرى. وتمنع الهيئات الحكومية الأخرى، ولا سيما السلطة التنفيذية، من توسيع نفوذها السياسي (Prillaman, 2000, p. 2)¹⁰. والتحرر من التدخل السياسي يمكن المؤسسات القضائية من لفت الانتباه إلى ما قد تقوم به الجهات الفاعلة الحكومية من أعمال غير دستورية ومن رصد سلوكها. ففي العديد من بلدان المنطقة العربية، فقدت المحاكم سلطتها على الحد من نفوذ الحكومة وحماية حقوق الأفراد بعد أن أصبحت السلطة التنفيذية غير خاضعة للمساءلة (Widner, 2001).

وفي عهد القذافي، أنشئ في ليبيا في الثمانينات نظاماً قضائياً موازاً من المحاكم الثورية. وعُظّل هذا

3. الشفافية والكفاءة

المقصود بالشفافية إمكانية إطلاع الجمهور على كيفية إدارة القضايا، والمقصود بالكفاءة معالجة القضايا بفعالية واقتصاد. ويحتاج تحقيق الشفافية والكفاءة إلى نظم متطورة في إدارة القضايا، لأنها تمكن الجمهور من التدقيق في النظام القضائي، وتساهم في تخفيض تكاليف المعاملات. فتجمع هذه النظم المعلومات المتعلقة بتكليف القضاة والمسؤولين الآخرين بالقضايا المتنوعة، وتخصيص الموارد المالية داخل الجهاز القضائي، ومسوغات الأحكام القضائية، وتتيحها للجمهور (USAID, 2009, p. 5).

وإتاحة المعلومات المتعلقة بالتكليفات القضائية للجمهور يقلل من احتمال استناد هذه التكليفات إلى الانتماءات السياسية. وإطلاع الجمهور على رواتب وأصول القضاة يخفّض احتمال حصول تضارب في المصالح، وتساهم إتاحة المعلومات عن كيفية إنفاق الموارد القضائية (بما في ذلك تكاليف القضايا) في ضمان الكفاءة في استخدام هذه الموارد.

ووفقاً للبنك الدولي (2003)، يساهم تبسيط الإجراءات ووضوحها في زيادة فعالية المؤسسات القضائية. فالإجراءات الكثيرة التعقيد تفتح المجال أمام المسؤولين للارتشاء مقابل تحقيق تقدم في قضية ما. ويؤدي تبسيط الإجراءات إلى توفير في الوقت والتكاليف. وكثيراً ما تكون الإجراءات القضائية معقدة، فلا يكون التمسك بالقانون إلا من حيث الشكل، في حين أنه ينتهك في الممارسة (Botero and others, 2003).

ومن شأن هذا القدر الكبير من الشفافية في النظم المتطورة لإدارة القضايا أن يردع الفساد في الجهاز القضائي. فهذه النظم تضمن تكليف القضاة وغيرهم من المسؤولين بشكل عشوائي في القضايا المختلفة، وتوفّر سجلات واضحة عن الإجراءات، وهما مجالان يكثر سوء استخدامهما في النظم القضائية الفاسدة.

وتؤدي المساءلة إلى مزيد من الاتساق والعدل في الأحكام القانونية، وتضمن عدم هدر الموارد القضائية أو تخصيصها لأنشطة فاسدة، وتساهم في تعزيز كفاءة النظام القانوني. ووفقاً للبنك الدولي، "فإن مساءلة القضاة من قبل الأشخاص الذين لجأوا إلى النظام القضائي هي أكثر أهمية في زيادة كفاءة هذا النظام من مجرد زيادة موارده المالية والبشرية" (World Bank, 2002, pp. 118-119).

ويؤدي الالتزام بمعايير النزاهة والمساءلة إلى تحسين نوعية المؤسسات القضائية للدولة، إذ يزداد احتمال إصدار المسؤولين القضائيين للأحكام بناءً على القوانين السارية والسوابق القانونية، وليس على مواقف شخصية متحيزة. وهكذا يمكن البت بالقضايا المشابهة بشكل متسق، وتجثّب الحصول على نتائج متفاوتة تتأثر بشخص المسؤول القضائي.

والنزاهة والمساءلة تحسنان الصورة الذاتية للسلطة القضائية، وتساهمان في إنشاء مؤسسات قائمة على الاستقامة والأخلاق الحسنة. وبحسب (USAID, 2009, p. 4)، تشير التجربة إلى أن "القضاة وموظفي المحاكم والمحامين يستجيبون للجهود الرامية إلى وضع معايير عالية من السلوك الأخلاقي، واعتماد ممارسات تتفق وهذه المعايير، وإنشاء نظم لتحفيز الامتثال لها". وتساهم روح العمل الجماعي الإيجابي والتماسك في تعزيز المعايير الأخلاقية والالتزام المسؤولين بها.

وتعاني المنطقة العربية من الفساد القضائي المتفشّي بسبب السهولة التي يستطيع فيها الناس استخدام علاقاتهم الشخصية للتأثير على المحاكم (Kuran, 2004, p. 106). ففي لبنان على سبيل المثال، يُعتبر الجهاز القضائي ضعيفاً وذلك بسبب الممارسات الخاطئة وعدم كفاءة المحاكمات. وقد أدى عدم الاتساق في تناول القضايا وانتشار حالات الفساد إلى تدني الثقة في المؤسسات القضائية (Mallat, 1997, p. 34).

وفي ليبيا، ضعفت ثقة الناس في المؤسسات القضائية لأنها جُردت من الاستقلالية في عهد القذافي. وأدى الفراغ المؤسسي وعدم وجود سلطة قضائية فعالة إلى سوء استخدام بعض الأطراف غير الحكومية للقانون، وإلى احتجاز الآلاف من الناس في السجون الخاصة خارج نطاق سيطرة النظام القضائي الوطني، ودون اعتماد الإجراءات القانونية الواجبة. وينبغي أن تشكل السلطة القضائية فرعاً مستقلاً من فروع الحكومة، وأن تكون قراراتها، التي تستند إلى قوانين متسقة مع حقوق الإنسان، عليا وميسورة التنفيذ. وينبغي أن تكون عملية إنفاذ القانون عادلة وفعالة وفي متناول جميع المواطنين. ولا تستطيع المحاكم أن تُخضع السلطات التنفيذية والتشريعية لعمليات الرقابة والتوازن الديمقراطية إلا إذا حددت الأطر الدستورية التي تمكن السلطة القضائية وتحدد صلاحياتها بوضوح.

ولا بد إذاً من تأمين التمويل اللازم للمحاكم للانتقال بنجاح من حالة النزاع إلى حالة السلام. ولا بد أيضاً من تأمين التمويل الذي يتيح للمؤسسات القضائية تعزيز قدرتها الفنية على معالجة عدد كبير من القضايا، وإنشاء نظام متطور في إدارتها، وتوفير الهياكل الأساسية لقاعات المحكمة. فتمويل المؤسسات القضائية ضروري لصون الدستور وضمان سيادة القانون.

4. تكافؤ الفرص

تقيم المؤسسات القضائية أيضاً بمدى وصول الناس إليها (Prillaman, 2000)، أي مدى "التكافؤ في فرص وصول المواطنين إليها، بغض النظر عن حالتهم الاجتماعية والاقتصادية أو موقعهم الجغرافي" (Staats, Bowler and Hiskey, 2005, p. 79) و189 (Prillaman, 2000, p. 189). لذلك، ينبغي أن لا ترتبط إمكانية الوصول إلى المحاكم بالدخل أو النفوذ أو نوع الجنس. وتقاس هذه إمكانية من خلال النظر في

وكما يشير تقرير (USAID, 2009, p. 10)، "عندما يحفظ كتبه القضاة المنفردين ملفات القضايا في أمكنة غير آمنة، يزداد خطر اختفاء بعض الوثائق أو حتى الملفات". فإتاحة المعلومات تلغي إمكانية كبيرة من إمكانيات التلاعب بالملفات القضائية.

ومعظم حالات التأخر في الدعاوى القضائية سببها "تلكؤ القاضي عن حسن إدارة القضية والوصول إلى قرار" (USAID, 2009, p. 11). وتسهّل النظم المتطورة في إدارة القضايا تحديد أسباب التأخيرات القضائية ومعالجتها، وتساهم في تعجيل البت بها (USAID, 2009, p. 11)، فتزيد ثقة المواطنين في النظام القضائي، وتكفل المساواة في الوصول إلى العدالة للجميع وليس فقط لأصحاب الانتماءات السياسية.

وتمكن هذه النظم المواطنين من مساءلة المؤسسات القضائية: فإطلاعهم على الأنشطة المؤسسية القضائية، مثل إنتاجية القضاة وموظفي المحاكم، يمكنهم من رصد مدى فعالية عمل النظام القضائي.

ويمكن أن يؤدي تراكم القضايا في الجهاز القضائي إلى المزيد من حالات خرق العقود، ما يثني الشركات عن القيام باستثمارات وبعيق وصول الجديدة منها إلى المؤسسات المالية، ويؤدي إلى نقص في رأس المال (Chemin, 2009, p. 113).

وفي بعض الحالات، يقوّض وجود المحاكم الموازية استقلال الجهاز القضائي. وفي المنطقة العربية، كثيراً ما تفوّض المسؤولية إلى المحاكم البديلة، أو المحاكم الدينية أو السلطات القانونية الأخرى ومنها السلطات العسكرية (Owen, 2002, p. 29). ففي تونس، نشأت المحاكم الإسلامية التي كانت أكثر كفاءة في معالجة القضايا من النظام القضائي التونسي. ومع ذلك، فوجود هذه النظم الموازية يضعف شرعية النظام القضائي الوطني.

تناوب الجهات السياسية الرئيسية على الحكم. وهي تتيح أيضاً مشاركة مجموعة كبيرة من الجهات الفاعلة (الموالية)، بمن فيها ممثلون عن التيارات السياسية الرئيسية، والطبقات الاجتماعية، والفئات الاقتصادية. وعادةً ما يكون للمجالس التشريعية والأحزاب السياسية الدور الأكبر في ضمان التنافس والمشاركة، حتى في الأنظمة الأوتوقراطية والأوتوقراطية.

وتعتبر المؤسسات السياسية في البلدان العربية من بين الأكثر مركزية، والأقل مساءلةً وتنافسية في العالم. ويحتاج تقييم مجموع المؤسسات السياسية في المنطقة، من رئاسة الجمهوريات والحكومات ومجالس الوزراء، والمحافظات، والحركات السياسية، والبلديات، إلى عدة مجلدات. وتتناول الدراسة في ما يلي نوعين من المؤسسات التي لا بد من إصلاحها في البلدان العربية المتضررة من النزاع، وهما: الأحزاب السياسية والهيئات التشريعية.

1. الأحزاب السياسية

للأحزاب السياسية دور أساسي في تحسين نوعية التمثيل وتحقيق الاستقرار. ويرى الباحثون أن "توفر أحزاب سياسية ذات مقومات مؤسسية شرط أساسي لتحقيق الاستقرار، إذ أن الدول التي تتوفر فيها هذه الأحزاب تكون أكثر استقراراً من الدول التي تفتقر إليها، والدول التي ليس لديها أحزاب أو التي تكون فيها الأحزاب ضعيفةً هي الأقل استقراراً" (Huntington, 1968, p. 91). وتكون الأحزاب ذات طابع مؤسسي عندما تكون مستقلة، ومتسقة، ومتجذرة في المجتمع، وتتمتع بمستوى عالٍ من التنظيم (Mainwaring and Torcal, 2005). أما في المنطقة العربية، فيعتبر العديد من الجهات غير التابعة للدولة هي التي تمثل النماذج الناجحة للتعبئة السياسية من خلال حركات "المقاومة" ضد المحتل (Hazbun, 2015, p. 57).

نظم المعونة القانونية والمساعدة القضائية. وغالباً ما تقاس أيضاً بالوقت اللازم لعقد الجلسة والبث بالقضية، وبالتكاليف المباشرة وغير المباشرة للدعوى.

دال. المؤسسات السياسية: الأحزاب السياسية والهيئات التشريعية

يشكل غياب المؤسسات السياسية (النظم الانتخابية والأحزاب السياسية والهيئات التشريعية وغيرها) أو عدم كفايتها سبباً أساسياً في نشوب النزاعات أو طول أمدها في البلدان ذات التنوع العرقي. وتشكل الانتخابات جزءاً هاماً من عملية تعزيز الحكم الديمقراطي، لكنها تفقد دورها في غياب الأحزاب والهيئات التشريعية. والدول ذات الهيئات التشريعية والتركيبية الحزبية الضعيفة تفتقر إلى القدرة على تنفيذ السياسات، أو الاستجابة إلى مطالب المجتمعات المحلية، أو التحكيم في ما بين هذه المجتمعات، أو المحافظة على المصداقية في التزاماتها. وعلى المؤسسات السياسية الفاعلة التوفيق بين المطالب المجتمعية المختلفة، وإيجاد سبل غير عنيفة للتأثير على السياسات الحكومية، مما يقلل احتمال تجدد العنف. ويدفع عجز المؤسسات عن الاستجابة إلى المطالب المجتمعية بالأفراد والمجموعات إلى تحقيق مصالحهم بوسائل بديلة، كاللجوء إلى المجموعات العرقية أو الطائفية أو القبلية، أو إلى الوسائل العنيفة. ولا بد من توفر مؤسسات سياسية فعالة لتنظيم العلاقات بين المجموعات المختلفة لتمكينها من العيش معاً بوثاق.

ووفقاً لدراستي دال (Dahl, 1971 and 1989) حول تعدد الأنظمة السياسية، فإن النظريات السائدة بشأن النظم السياسية العالية الجودة تحدّد بعدين لتحقيق الفعالية المؤسسية، هما المنافسة والمشاركة. وتنطوي النظم السياسية العالية الجودة على آليات للمنافسة والمعارضة الرسمية أو غير الرسمية، منها

وتساهم الأحزاب ذات الطابع المؤسسي في كشف حالات الفساد. والأحزاب في الأنظمة الأوتوقراطية تشكل "نوعاً من الضمانة لئلا يتم إقصاؤها بوسائل غير نظامية" (Wright, 2008, p. 977). وفي الأوتوقراطيات التي تسمح بوجود أحزاب معارضة، تستطيع هذه الأحزاب أن تمنع القيادات من ممارسة الفساد.

ويمكن لهذه الأحزاب أن تساعد على ضمان التوظيف على أساس الجدارة وليس الولاء. ويمكن أن يساهم أعضاء الأحزاب من ذوي الخبرة في الاقتصاد أو السياسة الخارجية في تحسين نوعية القرارات المتعلقة بالسياسات.

ويمكن للأحزاب ذات المقومات المؤسسية أن تصدر قرارات سياسية أفضل من القرارات التي تتخذها الأحزاب الضعيفة. ولإضفاء الطابع المؤسسي على المؤسسات السياسية، يجب أن يكون القادة مستعدين للتخلي عن بعض سلطاتهم الشخصية لصالح الحزب (Huntington, 1968)، إذ يمكن أن تترتب على حكم الشخص الواحد آثار سلبية على السياسة العامة والاستقرار، فيتفرد باتخاذ القرارات من دون الاستعانة بخبراء، وتكون عمليات صنع القرار عشوائية.

وتتعدّد طرق قياس مدى توفر المقومات المؤسسية في الأحزاب. وتركّز هذه الدراسة على سمات ثلاث ذات أهمية قصوى في حسن سير العمل في الأحزاب. وهذه السمات هي الاستقلالية، والتجذر في المجتمع، ومستوى عال من التنظيم (Huntington, 1968؛ Mainwaring and Torcal, 2005).

والمقصود بالاستقلالية مدى استقلالية الحزب السياسي عن التأثير الخارجي. فعلى الأحزاب أن تكون مستقلة عن المنظمات والأفراد والوحدات العسكرية من خارج الحزب.

ولا بد من توفر مؤسسات سياسية فعالة لتنظيم العلاقات بين المجموعات المختلفة فتتمكن من العيش معاً بوثام. وللأحزاب دور في مجال الوساطة وتسوية النزاعات بين الفئات (Randall and Svåsand, 2001). وهي تضع إطاراً للسياسات البديلة، وتنظّم الخيارات الانتخابية بطرق تعزز التنافس السياسي السلمي، وتوفّق بين المصالح المختلفة، وتقوم بأعمال الوساطة في النزاعات عندما تصبح السياسة العامة شديدة التسييس والمطالب شديدة التناقض. وتعمل الأحزاب على تنظيم النقاش السياسي بطرق تؤدي إلى تهدئة القضايا المشحونة. وقد رأى Lipset and Rokkan (1967, p.46) أن الأحزاب ساهمت في الماضي في "إبطال الآثار المتطرفة التي نشأت عن التقدم المفاجئ في القطاع الصناعي". وهي قادرة أيضاً على حماية الديمقراطية الجديدة من آثار التحديث.

وتعمل الأحزاب على التوصل إلى تفاهات بين الأطراف المتعددة (Randall and Svåsand, 2001). فهي عادةً ما تتضمن جماعات أو فصائل مختلفة توصلت إلى توافق على السياسة العامة. وتساهم الأحزاب في التوصل إلى توافقات عن طريق زيادة قدرة السياسيين على الالتزام. فالسياسيون المستقلون قد لا تكون لديهم القدرة على الالتزام بمصداقية بالسياسات التي لا تنسجم مع أفضليتهم. أما الأحزاب فتتيح للسياسيين الالتزام بسياسات لا يدعمونها عادة، وذلك لتوسيع القاعدة التي تدعمهم (Levy, 2004).

وتساهم الأحزاب أيضاً في ضمان تعاقب القادة بشكل سلس، فتحوّل دون اندلاع نزاعات. وينطبق هذا الوضع بشكل خاص على البلدان التي لا تجري فيها انتخابات منتظمة. فالدول التي تشهد تغييرات غير منتظمة في القيادة يرتفع فيها خطر العنف المدني. ويمكن اعتبار فترات التغيير في القيادة بمثابة فرص سياسية، يمكن خلالها تعبئة المتمردين المحتملين واللجوء إلى العنف (Gleditsch and Ruggieri, 2010, p. 308).

وفي بعض البلدان، تكون العلاقة بين الأحزاب والناخبين أقل اعتماداً على الإيديولوجيات والبرامج. ويمكن أن تتلاشى أيديولوجية الأحزاب وأن تتخذ أشكالاً عدة لتلبية احتياجات الانتخابات. وضعف الروابط البرنامجية بين الناخبين والأحزاب هو "علامة أساسية لضعف تجذر الحزب في المجتمع" (Mainwaring and Torcal, 2005, p. 17). وتبنى العلاقات في هذه الحال من خلال المحسوبيات، أي من خلال مقابلة الخدمات الاقتصادية بالولاء بدلاً من الأيديولوجية.

ولطالما شكلت الأحزاب السياسية في المنطقة العربية أدوات بيد القادة الأقوياء، مهمتها الأساسية توزيع المنافع. وعندما تطفئ المحسوبية، تصبح العلاقة بين الأحزاب والمجتمع ضعيفة نسبياً. أما عندما تكون الأحزاب على علاقة سليمة بالمجتمع، فتطلق مشاريع إنمائية (Hamid, 2014, p. 131).

وتعتبر الأحزاب السياسية قانونية في الأردن والمغرب، ومع ذلك، يشجع النظام المرشحين المستقلين، بدلاً من الأحزاب السياسية القوية. لذلك فالأحزاب الموجودة مجزأة وضعيفة، وقاعدتها الشعبية محدودة (Herb, 2003, p. 23).

ومن السمات الأساسية أيضاً للأحزاب السياسية ذات الطابع المؤسسي مستوى التنظيم فيها. وتشمل المعايير: مدى تنظيم الحزب، وقدراته المالية، وتوفر القوانين مكتوبة تحدد كيفية عمل الحزب واتخاذ القرارات ودورية عقد مؤتمرات، وما إذا كانت لديه قاعدة شعبية قوية من جميع أنحاء البلد (Smith, 2005, p. 448). ويدل مستوى تنظيم الحزب على قدرته على تمثيل المواطنين والقيام بمهام أخرى تفيد المجتمع (Basedau and Stroh, 2008)¹¹.

لذلك، من المهم إنشاء أحزاب يشارك فيها الناس من جميع الانتماءات، وتضع برامج مترابطة، ويقوم نظامها الداخلي على الديمقراطية. وفي حين

وللاستقلالية عن القائد القوي أهمية خاصة في قياس مدى توفر المقومات المؤسسية في الحزب. وتتعّد طرق قياس الاستقلالية، ومن ضمنها إمكانية أو عدم إمكانية أن يتفكك الحزب عند موت الزعيم أو تركه للحزب (Mainwaring and Torcal, 2005). ويجب النظر أيضاً في ما إذا كانت قيادة الحزب تتغير. فعدم حدوث تغيير في قيادة الحزب مؤشر على أن السلطة في يدي شخص واحد، وأن الحزب أصبح تابعاً لزعيمه كأن "تنتخبه" مثلاً لمدى الحياة. وينبغي عدم تحديد مصالح الحزب بناءً على أفضليات القائد أو أي مجموعة نافذة في الحزب؛ بل أن تكون للحزب قيمه الخاصة (Huntington, 1968, pp. 12-24).

كذلك يجب أن تكون الأحزاب مستقلة عن الجيش. وقد تستولي مجموعات عسكرية على السلطة، وتملي على الحزب ما يجب أن يفعل. وقد يكونون على استعداد لاستخدام القوة إذا لم تعجبهم النتائج. وعندما يصبح الجيش هو الأمر النهائي، تتضخم الميزانيات العسكرية فترهق ميزانية الدولة. وقد يؤدي تسييس الجيش إلى قرارات غير مدروسة في السياسة الخارجية، تحركها المصالح العسكرية القصيرة الأجل، بدلاً من المصالح الوطنية الطويلة الأجل.

وينبغي أيضاً أن تكون الأحزاب متجذرة في المجتمع ومتناسكة عقائدياً. وتشمل معايير التجذر مدى ارتباط الحزب بالمجتمع المدني، ومدى مراعاة برامجه لاهتمامات المجتمع، ومدى التزام الناخبين بالحزب. وعندما تتوفر المقومات المؤسسية في الحزب، تكون علاقة الناخبين به قوية وينتخبونه. وفي المجتمعات التي يتبع فيها معظم الناخبين حزباً معيناً، لا تعطى أهمية للناخبين غير المباينين. وعندما تكون الأحزاب متجذرة في المجتمعات، تزداد المنافسة الانتخابية وتخف التقلبات بين الناخبين (Mainwaring and Torcal, 2005) ولا تعبى الناخبين على أساس الانتماءات العرقية والدينية.

تقوم بها الأحزاب والهيئات التشريعية على السلطة التنفيذية تصب في مصلحة جميع السكان. في الواقع، كثر هم القادة الذين يعتمدون إلى إضعاف الهيئة التشريعية لتركيز السلطة في أيديهم والحكم بموجب مراسيم، والبقاء في السلطة إلى أجل غير مسمى، وممارسة الفساد مع الإفلات من العقاب. وللجان البرلمانية أو لجان الخبراء دور في التحقق من إساءة استخدام السلطة. كذلك يجب أن تشارك الهيئات التشريعية مع الهيئة التنفيذية في اتخاذ القرارات الحكومية.

وينبغي أن تجتمع الهيئات التشريعية بانتظام. ولكن بعض هذه الهيئات موجودة إسمياً وحسب، ولا تجتمع إلا نادراً، وذلك بناء على قرار من القيادة أو لأسباب أمنية.

ولذلك، من المهم توفير البنية الأساسية اللازمة للهيئات التشريعية، وتدريب المشرعين، وإعطاؤهم ضمانات دستورية تكفل استقلالية السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية. وحتى في النظم الرئاسية، يجب تمكين المشرعين من مراقبة السلطة التنفيذية، وعدم حصر دورها بمجرد المصادقة على الإجراءات التنفيذية وإضفاء صفة الشرعية عليها.

هاء. الخلاصة

لا يمكن للمجتمعات أن تخرج من دوامة النزاع إلا إذا عززت قدراتها المؤسسية. وقد تختلف أشكال النزاع، لكن الإصلاح المؤسسي يساهم دائماً في توفير قنوات للمشاركة في المجالين السياسي والاقتصادي من دون اللجوء إلى العنف، وحماية البلد من تجدد النزاع.

ويلخص الفصل الرابع وضع المؤسسات في البلدان العربية التي تعصف بها النزاعات، ويحدد بعض مجالات الإصلاح ذات الأولوية التي تساعد على إخماد النزاع تدريجياً وتحقيق سلام دائم.

تشكل الأحزاب الأساس الذي تقوم عليه الديمقراطيات الناجحة، يعزز ظهور مرشحين مستقلين نظم المحسوبة.

2. السلطة التشريعية

في ظل ظروف النزاع، يكون للهيئات التشريعية دور أساسي في تحقيق الاستقرار. والهيئات التشريعية التي تتوفر فيها الرقابة والقوة الكافيتان يمكن أن تضمن التعددية وحسن سير العمل في الحكومة. ويمكنها أيضاً أن تحمي مصالح الفئات المحرومة، فتطرح المجموعات المختلفة مطالبها في الساحة السياسية بدلاً من طرحها في ساحة الاقتتال. وتوفر الهيئات التشريعية آليات لتعزيز تقاسم السلطة، وضمان حقوق الإنسان، وتعزيز المساواة بين الجنسين. ويمكنها أن تكون حاسمة لعمليات المصالحة والعدالة الانتقالية من خلال التمسك بسيادة القانون (UNDP, 2007).

وعند نشوء نزاع، تستطيع الهيئة التشريعية، حتى لو كانت مؤقتة، توفير منتدى للحوار ولتحقيق هذا الهدف، ينبغي إنشاء هيكل فرعية، مثل اللجان التشريعية والمجموعات التي تمثل عدة أحزاب. كما تساهم المجالس الدستورية، والمجالس دون الوطنية، والمنتديات، ولجان الرقابة البرلمانية بشكل إيجابي في هذا الإطار. ويجب أن يتمتع المشرعون بحرية التعبير عن الرأي، دون الخوف من أي عواقب سلبية. ومن المهم أيضاً أن تكون الاتصالات جيدة بين المشرعين والجمهور من جهة، ومع وسائل الإعلام من جهة أخرى، لضمان تمثيل جميع الأطراف المعنيين في النزاعات السابقة أو الحالية أو المستقبلية (Datta, 2007). وينبغي إعطاء الهيئات التشريعية حق الرقابة على القطاع الأمني.

الحروب الأهلية قابلة لأن تتكرر في البلدان التي تفتقر إلى المساءلة والشفافية (Walter, 1999). والرقابة التي

4. النزاع والمؤسسات والحكومة في المنطقة العربية

الاستطلاع في العراق، و23 في المائة في السودان، و16 في المائة في اليمن. وأظهرت بيانات هذا الاستطلاع لعام 2014 أن 19 في المائة فقط من الذين شاركوا في الاستطلاع في ليبيا لديهم ثقة كبيرة بالقوات المسلحة والشرطة¹. ويبيّن مؤشر الرأي العربي لعام 2015، أن 32 في المائة من الأشخاص الذين شملهم المسح في العراق و31 في المائة في السودان، ثقتهم عالية بالمؤسسات العسكرية، وهما أدنى نسبتين في المنطقة. أما الثقة بقوات الشرطة في هذين البلدين فتسجل مستويات متدنية أكثر، إذ تبلغ 10 في المائة في العراق و16 في المائة في السودان².

وفي المنطقة العربية استثناء واحد هو تونس. فالقوات المسلحة التونسية محدودة العدد ولكنها غير مسيّسة وتتمتع باحترافية عالية وقد أدت دوراً حاسماً في إنجاح عملية الانتقال إلى الديمقراطية وتحقيق نوع من الاستقرار الأمني في البلد. وكان الرئيس السابق زين العابدين بن علي يستخدم قوات الشرطة بدلاً من الجيش لقمع السكان. أما الجيش فلم تخصص له ميزانية عالية، ومع ذلك تلقى تدريباً جيداً وهو يتمتع باحترافية عالية، ويحظر على ضباطه الانتماء إلى أي نوع من المجموعات السياسية، حتى أن وزير الدفاع يعين دائماً من المدنيين. وفي أواخر ثمانينات القرن العشرين، أخضع الجيش لبرنامج تأهيل مهني لتحجيده أكثر عن السياسة، لكنه لم يحصل على التمويل اللازم إذ لم يتلق سوى 1.4 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. كما تم تحديث معداته، وتلقى أكثر من 4600

يقدم هذا الفصل لمحة عامة عن وضع المؤسسات الأمنية والإدارية والقضائية والسياسية في المنطقة العربية، ويركز على البلدان المتضررة حالياً من النزاعات المسلحة. وهو لا يهدف إلى تقديم توصيات بشأن الإصلاح المؤسسي لكل بلد، لأن ذلك يتطلب دراسة متعمقة لخصائص كل بلد، بل يتناول أهم الأسباب المؤسسية الجذرية للنزاع، ويقدم بعض الرسائل الرئيسية التي تهدف إلى مساعدة البلدان في عملية الانتقال إلى السلام الدائم.

الف. المؤسسات الأمنية

تسجل المنطقة العربية أعلى نسبة إنفاق عسكري إلى الناتج المحلي الإجمالي مقارنة بسائر المناطق في العالم. مع ذلك، يفترق الكثير من جيوشها إلى الاحترافية، ونادراً ما تخضع هذه الجيوش للمساءلة المدنية، لا بل تُستخدم في الكثير من الحالات لحماية الأنظمة من المدنيين. وعلى الرغم من حجم الجيوش في هذه المنطقة، فإن عدداً قليلاً جداً منها قد حقق أداءً جيداً في المعارك. وقد طرحت الانتفاضات العربية في عام 2011 وما عقبها من نتائج، ضغوطات هائلة على المؤسسات الأمنية، أدت في بعض الحالات إلى تجزئة هذه المؤسسات أو حلها. وليس من المستغرب أن تنعدم الثقة بالقوات المسلحة والشرطة. وتبين بيانات استطلاع الباروميتر العربي لعام 2013 أن نسبة الذين يثقون بالشرطة والقوات المسلحة إلى حد كبير بلغت 25 في المائة فقط من المشاركين في

واضحة له. والفجوة واضحة بين الأموال المخصصة له والمبالغ المدفوعة فعلياً بسبب المشاكل في الحسابات.

وقد أدى ضعف المؤسسات الأمنية في العراق إلى زعزعة الاستقرار وإلى ظهور جهات غير تابعة للدولة تمارس العنف. ومع أن عديد قوات الجيش العراقي في معارك الموصل (حتى مع احتساب "الجنود الوهميين"، أي المسجلين في الجيش ولكن غير الملحقين بصفوفه) فاق عديد مسلحي تنظيم الدولة الإسلامية، تمكن المسلحون من السيطرة على المدينة بسهولة. فالجيش العراقي لم يتلقَ التدريب اللازم لمكافحة التمرد ولا الأموال المطلوبة لعمليات الصيانة والخدمات اللوجستية. وكانت القوى الأمنية أحياناً تفتقر حتى إلى الانضباط. ففي 8 آذار/مارس 2013، توفي أحد المحتجين في الموصل نتيجة إطلاق قوات الأمن النار على المتظاهرين (هيومن رايتس واتش، 2013 ب)، وفي 19 نيسان/أبريل 2013، قتل أحد المحتجين أيضاً وأصيب الكثيرون بجروح عندما أطلق الجيش النار على المتظاهرين ضد رئيس الوزراء المالكي في قضاء الحويجة في كركوك (Al-Jazeera, 2013).

وفي أوائل كانون الثاني/يناير 2014، سيطر تنظيم الدولة الإسلامية على الفلوجة والرمادي (Al-Jazeera, 2014). فقد عجزت المؤسسات الأمنية والعسكرية عن إلحاق الهزيمة به مع أن الجنود استتبسوا في الدفاع عن مدن العراق، وذلك بسبب الفساد المتفشي في هذه المؤسسات. فالجنود الوهميون، الذين يبلغ عددهم حوالي 20,000 جندي، يتقاضون رواتبهم من الحكومة من دون ممارسة الخدمة العسكرية (Naylor, 2015). وبحلول حزيران/يونيو 2014، انهارت سلطة الدولة تماماً في جميع أنحاء شمال غرب العراق، وانسحب الجيش العراقي من الموصل.

ويؤدي ضعف المؤسسات الأمنية أيضاً إلى زيادة تفشي الفساد. ففي العراق، يشغل أفراد فاسدون

جندي أنشطة دعم وتدريب في الولايات المتحدة الأمريكية (Gaub, 2013).

كل هذه العوامل مكّنت الجيش التونسي من أداء دور حاسم في إنهاء الديكتاتورية، حيث منع قوات الشرطة من استخدام القوة والقتل لحماية بن علي، ولم يحمله من المتظاهرين بل أمّن له الطريق إلى المملكة العربية السعودية. وإذ لم يكن الجيش سوى مؤسسة صغيرة ذات امتيازات محدودة في مجال الحماية، فقد اختار دعم عملية الانتقال إلى الديمقراطية بدلاً من الحفاظ على ما يكاد لا يملكه من سلطة ونفوذ (Stepan and Linz, 2013, p. 29).

1. المؤسسات الأمنية في العراق

لا تزال المؤسسات الأمنية في العراق بحاجة إلى المزيد من الاعتراف على الرغم من أنشطة التدريب والأسلحة والتمويل التي حصلت عليها من الولايات المتحدة لأكثر من عقد من الزمن³. وتهيمن على العراق عدة ميليشيات ولدى الكثير من الزعماء الدينيين والقبليين، إن لم يكن معظمهم، ميليشيات خاصة بهم. وتشوب الأحكام الدستورية المتعلقة بالجيش فجوة هيكلية قوّضت قدرته على العمل ككيان متماسك خاضع للسيطرة المركزية، وجعلته موضع تناحر بين رئيس الوزراء ووزير الدفاع، اللذين ينتميان عادةً إلى حزبين سياسيين مختلفين. "ومع أن القانون يحظر على الجيش صراحةً الاضطلاع بأي دور سياسي، فهو ينص أيضاً على أن رئيس الوزراء هو القائد الأعلى للقوات المسلحة من دون أن يوفر أي شرح عن الآثار المترتبة على ذلك" (Al-Ali, 2014, p. 98).

ويعاني الجيش من معنويات منخفضة بسبب الأجور المتدنية وعدم كفاية أنشطة التدريب التي يتلقاها. كما أن عملية تشكيله لم تستند إلى مشاورات متعمقة مع الجهات المحلية المعنية ولم تُحدد ولاية

ولا تزال رواتب الجيش الوطني منخفضة نسبياً على الرغم من تحسينها (بموجب قرار صدر في كانون الثاني/يناير 2014).

وبالنظر إلى تعدد المجموعات المسلحة التي تتقاضى رواتب من الحكومة، يصعب تقييم النهج المتبعة في التوظيف والترقية ولمعالجة ما خلفه العهد السابق من نقص في عناصر الجيش وتضخم في عدد كبار الضباط وانخفاض في عدد المجندين الشباب، تولت الوحدات العسكرية عمليات تجنيد خاصة بها بمعزل عن رئيس الأركان. وقام وزراء الدفاع ونوابهم وموظفهم بتعيين عشرات الوحدات العسكرية الجديدة من دون منحها القوة المالية لتجنيد العناصر (Lacher and Cole, 2014, p. 56). وقد عمد الكثير من الضباط إلى تعيين أقاربهم، وتوظيف أفراد وفق انتماءاتهم القبلية والمحلية (Lacher and Cole, 2014, p. 19). ولا تتوفر للقطاع الأمني إلا برامج تدريب محدودة.

ولا تزال عدة مجموعات مسلحة تنشط في ليبيا، ويصعب تحديد تلك التي أدمجت رسمياً في الجيش الوطني. وتحصل مجموعات عدة على التمويل من الدولة لكنها تتجنب الالتزام الصريح بالامتثال لهرمية الجيش أو لقرارات الحكومة، ممّا يؤدي إلى خلل في تسلسل القيادة. ولم يتمكن الجيش الوطني سوى مؤخراً من توحيد قيادتي اللواء خليفة حفتر وعبد السلام العبيدي. ومنذ عام 2014، اختار مجلس النواب اللواء حفتر لقيادة الجيش.

ولم يتمكن جيش التحرير الوطني، الذي يشكل صلب الجيش الحالي، من التدخل في الاشتباكات التي وقعت بين الميليشيات (Gaub, 2013, p. 238). وبعد انتهاء الحرب لم تعد الميليشيات أدرجها بل استولت على البنى الأساسية الحيوية في إقليم طرابلس، بما في ذلك المطارات، وتقاطعات الطرق، والمباني الحكومية المركزية، ولا يزال بعضها يسيطر على أراضٍ هامة في جميع أنحاء البلد. وقد بُذلت

لا يتمتعون بالمؤهلات المطلوبة أهم المناصب في القطاع الأمني. وفي غياب أي رقابة، تم تسريب حوالي 1.3 مليار دولار من الأموال المخصصة للدفاع (Ismael and Ismael, 2015, p. 122). وقد بلغ الفساد حد بيع الوظائف العسكرية العليا في بعض الحالات، وقيام الضباط بسرقة مخصصات الجنود واستخدام نفوذهم لزيادة دخلهم. وبالنظر إلى الأجور المتدنية التي يتقاضاها الجنود من الرتب الأدنى، غالباً ما يجري ابتزازهم عند نقاط التفتيش العسكري (Reuters, 2014).

2. المؤسسات الأمنية في ليبيا

المؤسسات الأمنية التي نشأت في ليبيا بعد عهد القذافي ضعيفة للغاية، وذلك نتيجة سياسة التقويض المتعمد التي مارسها الحاكم السابق لسنوات عدة. وفي ظل التدابير التي اتخذها القذافي للوقاية من أي انقلاب، لم يعمل الضباط على تطوير مهاراتهم القيادية لأن تعيينهم وترقيتهم كانا يعتمدان على ولاءاتهم وانتماءاتهم القبلية، وليس على جدارتهم (Gaub, 2013, p. 109). وفي حين كان عدد أفراد أجهزة الأمن في ليبيا قبل الحرب يقدر بحوالي 76,000 عنصر، لم يتخط العدد الفعلي الـ 20,000. وقد زاد النزاع في ليبيا والهجمات التي شنتها قوات منظمة حلف شمال الأطلسي شلل النظام الأمني (Chivvis and Martini, 2014).

وبعد إطاحة القذافي، أصبحت المهمة الأساسية هي إعادة بناء قطاع الأمن. لكن هذه المهمة اصطدمت بعقبات كبيرة ناتجة عن التجزئة التي أُلقت بهذا القطاع. فضعف القطاع الأمني أدى إلى فراغ أمني ملأته تدريجياً الميليشيات التي كانت لها اليد الطولى في إطاحة القذافي. وكان أفراد هذه الميليشيات يتقاضون أجوراً أعلى من أجور قوات أمن الدولة. والواقع أن الكثير من عناصر الميليشيات يتقاضون عدة رواتب بسبب التجزئة السائدة في النظام الأمني.

الرتب، وصرف أكثر من 3,000 جندي من القوات المسلحة و400 ضابط من ضباط الشرطة، وعين في المناصب الرئيسية موالين له (Lesch, 2001, p. 170). وقد اعتمد الجيش بشكل أساسي على ميليشيات عربية ومتمردين سابقين لشن حملة ضد قوات المعارضة في ولايتي شرق دارفور وجنوب دارفور. واستعان السودان بالقوات شبه العسكرية، مثل قوات الدفاع الشعبي وهي الجناح العسكري للجهة الإسلامية الوطنية السابقة وتضم 10,000 عنصر فاعل و85,000 عنصر احتياطي⁵. وقد نشرت هذه القوات إلى جانب الجيش النظامي لمحاربة مختلف المجموعات المتمردة.

وعندما يسود الفساد أجهزة الجيش والشرطة، يقوّض الأمن الداخلي ويتسبب في انتهاك الحقوق المدنية والسياسية. أما ميزانيات الجيش فتفتقر إلى الشفافية، وقد استُخدمت مبالغ كبيرة من الأموال في عمليات أمنية سرية. وليس في وزارة المالية سجل للنفقات المخصصة للشؤون الرئاسية والأمنية والدفاعية. وفي المناطق خارج العاصمة، يتقاضى الجيش أجوراً زهيدة، وغالباً ما يضطر الضباط إلى العمل في وظيفة ثانية. ولذا اتُهم الجيش بالفساد والوحشية وعدم الاستجابة (Kwaja, 2015, p. 10).

وتوصف الشرطة باستمرار بأنها أكثر المؤسسات فساداً في البلد. وقد سُجل الكثير من أحداث إساءة استعمال السلطة والاعتقال التعسفي. ويتقاضى ضباط الشرطة أجوراً متدنية فيلجأون أحياناً إلى الرشاوى لزيادة دخلهم، وهم لا يخضعون قط للمساءلة عن التجاوزات التي يرتكبونها. وتستند التعيينات لمناصب الشرطة إلى اعتبارات سياسية ودينية، بدلاً من المعايير الاحترافية (Global Integrity, 2006).

4. المؤسسات الأمنية في اليمن

يعاني القطاع الأمني في اليمن من سوء الحال. ففي عهد الرئيس السابق علي عبد الله صالح، جرى إضعاف

محاولات عدة لإدماج الميليشيات المختلفة، ولكن لم يمتثل لهذه الخطوة إلا الميليشيات الصغيرة. "وقد ازدادت التجزئة في قطاع الأمن مع تسارع وتيرة الاقتتال الداخلي بين الفصائل المختلفة" (Gaub, 2013, p. 238). ولم تلق أوامر نزع السلاح أي أذان صاغية فظلت مئات الميليشيات وكميات هائلة من الأسلحة منتشرة في ليبيا.

وفي جولات القتال تعرض العديد من مراكز الشرطة والمعدات الخاصة بها للحريق والسرقة، مما أدى إلى نقص في العناصر والتجهيزات جعل الشرطة تحجم عن المواجهة. ولا تحظى الشرطة بالمكانة الملائمة في نظر الناس وهي أضعف من الميليشيات المسلحة، ولحقت بها وصمة الفساد: ففي مسح أجرته منظمة الشفافية الدولية اعتبر 48 في المائة من الليبيين أن الشرطة فاسدة أو فاسدة للغاية، في حين اعتبر 36 في المائة أن الجيش فاسد (Netherlands, 2014, p. 24).

3. المؤسسات الأمنية في السودان

يفتقر الجيش في السودان إلى الاحتراف، وهو يسجل تاريخاً من الانقلابات المتعاقبة والتدخلات في السياسة (Iroanya, 2010). فقد شهد السودان عقب الاستقلال أكبر عدد من الانقلابات الناجحة ومحاولات الانقلاب في أفريقيا (McGowan, 2003). وأدت التدخلات العسكرية المتكررة إلى إضعاف المؤسسات السياسية، إذ سيطر الجيش على مؤسسات الخدمة المدنية والقضاء ومؤسسات أخرى وملأها بمناصرين له، فتراجعت أكثر معنويات المجتمع المدني (Lesch, 2001).

وما يعيق قدرات الجيش السوداني أيضاً ضعف التدريب، وعدم تجديد المعدات، وسوء الصيانة. وقد عمد الرئيس البشير إلى صرف كل من يهدد سلطته. فأقال القيادة العليا، ومن بعدها جميع الضباط المعارضين للجهة الإسلامية الوطنية، من مختلف

تقوم على سياسة فُرُق تسد. وبذلك يمكن لأي زعيم اعتماد المحسوبية عبر تقديم المنافع لمجموعات رئيسية بهدف حشد مؤيدين له. وتقضي سياسة فُرُق تسد بدعم مختلف المجموعات المتوازنة القوى، بما في ذلك تسليح مجموعات فرعية داخل الجيش وتقديم الدعم لمجموعات معينة دون سواها. ويؤدي التركيز على الاعتبارات الطائفية في اعتماد الهياكل العسكرية الموازية إلى زعزعة تماسك الجيش.

وقد ساعد إنشاء ميليشيات قبلية موازية الرئيس اليميني السابق صالح على مواجهة أي قبيلة تشكل خطراً على نظامه. وجرى تأليب الأطراف المتنافسة بعضها ضد بعض مما عزز الانتماء القبلي أكثر فأكثر (Byman, 2012). فكثيراً ما كان يطلب إلى شيخ قبيلة إشعال صراع ضد شيخ آخر يتمتع بقوة تهدد سيادة صالح (Alley, 2010, p. 400). وتشير منظمة هيومن رايتس ووتش (2009) إلى أن "الأنشطة المتزايدة التي تقوم بها الميليشيات والجماعات غير القانونية تعرقل إلى حد كبير أليات إنفاذ القانون على نحو قابل للمساءلة، مما يزيد احتمال وقوع انتهاكات إضافية وعنف بين مختلف طوائف المجتمع".

وقد حمى صالح نظامه من الانقلاب عبر السماح للجيش باكتساب قوة ونفوذ اقتصاديين. ومع إنشاء المؤسسة الاقتصادية العسكرية التابعة للحكومة بهدف توفير السلع المدعومة للجنود، أتيحت للجيش إمكانية الحصول على السلع الأساسية الهامة والواردات من القطاع الخاص، فقام باحتكار السلع وتورط في عمليات التهريب. كما شارك أيضاً في عملية استملاك الأراضي (Alley, 2010). وبلغ عدد الجنود المسجلين فقط على الورق 100,000 جندي، فيما كان القادة يستولون على رواتبهم ويبيعون الأسلحة المخصصة لهم في السوق السوداء (Juneau, 2010). وكان عدد كبير من الجنود يحصلون على رواتبهم من دون تأدية أي عمل، ويتلقى أكثر من 60,000 جندي رواتب من أكثر من وظيفة في المؤسسات الأمنية (Phillips, 2008, p. 69).

الجيش عمداً لمنع حدوث أي انقلاب. وفي ظل تواجد قوات مسلحة موازية وخطين مختلفين في القيادة العسكرية، لم يتمكن الجيش يوماً من تشكيل قوة موحدة متجانسة عالية الاحترافية، بل كان مؤسسة مجزأة تضم وحدات متنافسة تتحارب للحصول على مختلف أشكال الرعاية من الدولة. وافتقار الجيش إلى الاحترافية قوّض قدرة الدولة على احتكار سلطة استخدام القوة.

وقد استند التجنيد العسكري في اليمن إلى اعتبارات قائمة على المحسوبية والمحاباة والقبلية. وقد جندت القبائل في الجيش كاستراتيجية لاستمالتها إلى الدولة، فأصبح الجيش بالنسبة إلى المدنيين مجرد قبيلة أخرى (Knights, 2013). واستندت الترقيات إلى العلاقات الشخصية والانتماءات القبلية، وليس المؤهلات الاحترافية. وقد نشأت الخلافات بشأن ترقية الشماليين على حساب الجنوبيين، حيث كانت الترقيات محاطة بالسرية وتستند إلى الولاء وليس إلى الكفاءة (Gaub, 2013, p. 30). واثبتت التراتبية القبلية في عمليات الاتصال وليس التراتبية القائمة في هيكلية القيادة، مما أمعن في تقويض فعالية الجيش.

وكان إنشاء تنظيمات أمنية موازية ومنافسة تضم عناصر احتياطية قبلية تعمل من دون ارتداء الزي العسكري، بمثابة إضعاف متعمد للقوات المسلحة اليمينية. وكان يُسمح لشيوخ القبائل الموالية للنظام بالحصول على رواتب لجنودهم (Phillips, 2008, p. 69)، ولزعماء القبائل بالحصول على الأسلحة الصغيرة. وقد أنشئت وظائف عديدة لا تتطلب من شاغليها ممارسة الخدمة العسكرية مما أتاح للجنود القبلية شغل وظائف أخرى، في حين كان القائد الأعلى يحصل على جزء من رواتبهم لتمير عملية الاحتياط. ونتيجة ذلك، لم يضم لواء الجيش اليمني سوى 50 في المائة من قوامه (Knights, 2013, p. 266).

والاعتماد على الهياكل العسكرية والأجهزة الأمنية الموازية إنما يندرج في إطار استراتيجية أوسع نطاقاً

خلال التسجيل. وقبل هذا البرنامج، كان رؤساء الأمن في المعسكرات يحصلون على رواتب الجنود ويقومون هم بتوزيعها، ممّا أتاح مجالاً واسعاً لاستخدام أسماء مزورة والاستفادة من رواتب حوالي 3,000 جندي وهمي (Al-Batati, 2014).

وخصص اليمن أكثر من 4 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للإنفاق العسكري وحصل على المساعدات العسكرية الأجنبية بالملايين من الولايات المتحدة. ومع ذلك، لم تُصرف سوى مبالغ محدودة لصيانة المعدات العسكرية أو تقديم التدريب الفعال (Phillips, 2008, p. 69).

5. إصلاح قطاع الأمن

يعدّ إصلاح قطاع الأمن في المجتمعات العربية المتأثرة بالنزاعات العملية الأكثر أهمية لتعزيز إمكانيات تحقيق السلام والتنمية والإصلاح السياسي. وهو شرط رئيسي لتحقيق أهداف التنمية المستدامة بحلول عام 2030، بالنظر إلى أن "قطاع الأمن الذي لا يتسم بالكفاءة والمساءلة يمكن أن يشكل في المسار الإنمائي عقبة كبيرة أمام تحقيق الحكم الديمقراطي وأن يقوض تنفيذ استراتيجيات الحد من وطأة الفقر" (Unites Nations Security Council, 2008).

وإصلاح قطاع الأمن أهمية كبيرة في البلدان العربية المتأثرة بالنزاعات لثلاثة أسباب رئيسية. أولاً، يعزز إصلاح قطاع الأمن قدرة الدولة على توفير الأمن والسلامة والعدالة. فهو وسيلة لتحسين فعالية المؤسسات، وإنجاح عملية إحلال السلام، وتحديث أجهزة الجيش والشرطة وإصلاحها وإعادة تقويمها. وكثيراً ما تشمل برامج إصلاح قطاع الأمن إعادة تجهيز الجيش بمنظومة أسلحة جديدة ومعدات أخرى، وتوفير أنشطة التدريب اللازمة. وتشمل التحسينات في أجهزة الجيش والشرطة عادةً إنشاء وحدات متخصصة عالية الاحترافية والتقنية تضطلع بمهام محددة ودقيقة كمكافحة الإرهاب، والتحقيق في الجرائم الكبرى، وتولي العمليات الخاصة. ويساهم تحسين آليات الإشراف على جداول الرواتب والحضور والتغيب عن العمل، وإدارة الممتلكات، وسلامة الأسلحة، في تحسين عمليات القيادة والتحكم الداخلية، ورفع المعنويات، وزيادة فعالية التكلفة.

وبعد وصول الرئيس عبد ربه منصور هادي إلى السلطة في عام 2012، واجه صعوبة في إصلاح قطاع الأمن. فأمر بحل الحرس الجمهوري وأقال كبار الضباط. وأنشأ وحدات جديدة وجند آلاف العناصر لمواجهة النخب القديمة (Kronenfeld and Guzansky, 2014).

وجهاز الشرطة بحاجة أيضاً إلى الإصلاح. وتشير بيانات المركز اليمني لقياس الرأي العام إلى المطالبة بزيادة مستوى حماية الشرطة للمجتمعات المحلية، مع أن 19.6 في المائة من الأشخاص الذين شملهم المسح أعربوا عن أن شعورهم بالأمان سيتضاءل في حال زيادة أعداد الشرطة المنتشرة في مناطقهم (Lewis, 2013, pp. 15-16). ومع أن المدنيين يريدون التغيير، يعتقد معظمهم أن الإجراءات التي تتولاها الجهات غير الرسمية أو القبائل أو حتى الفاعلون في الشارع توفر الأمن بطريقة أفضل من الأجهزة الحكومية؛ فقد اعتبر 41.1 في المائة أنهم مسؤولون وحدهم عن توفير الحماية الذاتية، ورأى 22.9 في المائة أن الأمن يوفره بشكل أساسي شيوخ القبائل (Lewis, 2013, p. 16).

وقد أطلق اليمن بعض التحسينات لمواجهة الفساد في قطاع الأمن. فصمم نظام تسجيل بيومتري لجميع الأفراد العسكريين وذلك بهدف مكافحة انتشار الأفراد الوهميين، ممّا يمكن أن يوفر على الحكومة مبالغ تصل إلى 200 مليون دولار سنوياً. وفي أواخر عام 2014، كان يتعين على العسكريين الحصول على رواتبهم شخصياً أو عبر حساباتهم في مكاتب البريد، على أن يُحجز راتب أي شخص يتخلف عن الحضور

المطلقة والأرقام النسبية. ويمكن للبلدان التي تواجه ندرة في الموارد في المنطقة العربية، أن تستفيد إلى حد كبير من عمليات التوفير هذه.

وبعد دراسة عمليات إصلاح قطاع الأمن في ليبيا واليمن، يحدد Sayigh (2015a) ثلاثة مبادئ أساسية تكمل ما ذكر أعلاه وتقدم الدروس المستفادة التالية:

(أ) **إيلاء الأولوية للشمولية والشفافية:** لا بد من ضم جميع الأحزاب وممثلي المجتمع المحلي ممن لديهم الاستعداد للانخراط السلمي في المناقشات المتعلقة بسياسات الإصلاح وأولوياته. ومن الضروري أيضاً بناء الثقة من خلال الالتزام بالشفافية التامة للمعلومات المتعلقة بحوكمة قطاع الأمن وعمليات اتخاذ القرارات، والتعيينات في الوظائف العليا، وتخصيص الميزانيات؛

(ب) **منهجية عمليات رفع احترافية القطاعات الأمنية:** يعتبر وضع المعايير الاحترافية الموحدة ومعايير الأداء المشتركة، ومعايير التعيين والترقية، والحقوق والواجبات القانونية، وجدول الأجور، وشروط الخدمة، شروطاً لا غنى عنها لإصلاح الهياكل الأمنية الرسمية والبديلة ودمجها؛

(ج) **التوازن بين الأمن المركزي والمحلي:** في الدول والمجتمعات التي يسود فيها انقسام شديد، قد يأتي تعزيز مركزية قطاع الأمن بنتائج عكسية، لذا ينبغي تعزيز الحكومات المحلية وقدراتها.

باء. المؤسسات الإدارية

لا يزال إصلاح المؤسسات الإدارية في البلدان العربية يُعتبر مسألة بالغة الأهمية. وقد أشار تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2002 إلى أن "إصلاح الإدارة العامة مهمة رئيسية وملحة في هذه البلدان وتقع في

ثانياً، يعزز إصلاح قطاع الأمن الروابط بين الدولة والمجتمع من خلال إشراك جهات معنية جديدة من مدنيين ومشرعين ومنظمات غير حكومية وأكاديميين ومدافعين عن حقوق الإنسان وغيرهم، في المناقشات المتعلقة بالسياسة العامة وأطر صنع القرار؛ وترسيخ حقوق الإنسان في الإجراءات المعيارية لتشغيل القطاع. وقوات الأمن التي تعاني من ضعف في القيادة وسوء التدريب والتجهيزات اللازمة ولا تخضع للمساءلة، تصبح مصدر قلق وضعف للمجتمع. وغالباً ما تعتمد المجتمعات إلى مواجهة مكامن الضعف هذه عبر اللجوء إلى الحلول الأمنية "الخاصة" كشراء الأسلحة، وتعيين حرس أمني خاص، وحشد الميليشيات القبلية، وتكوين مجموعات لحراسة الأحياء. وفي الحالات القصوى، تلجأ المجموعات السكانية المهتدة إلى تشكيل مجموعات متمردة. ومن شأن تحسين المساءلة في قطاع أمن يحكمه القانون، أن يعزز الأمن بشكل عام من خلال خفض اللجوء إلى الأمن "الخاص"، وإقامة شراكات بناءة بين الدولة والمجتمع.

ثالثاً، يساهم إصلاح قطاع الأمن على النحو الملائم، في الحفاظ على الموارد، من خلال تحسين آليات الرقابة الخارجية والداخلية على حد سواء. وتقضي الرقابة الخارجية على هذا القطاع بإخضاع عمل الجيش والشرطة وأجهزة الاستخبارات لإشراف المشرعين ووسائل الإعلام والمنظمات غير الحكومية، والشعب. ومن المفترض أن تساهم هذه الرقابة عن كثب في كشف أفضع مظاهر الفساد ونقص الكفاءة وسوء الإدارة. ويمكن تحسين الرقابة الداخلية عبر تحديث مقومات الإدارة المالية وإدارة الممتلكات، وإدارة شؤون الموظفين وجدول الرواتب، وعمليات صيانة الأسلحة، والإجراءات الأمنية. وبرامج الإصلاح الشاملة هي تلك التي تنطوي على إعادة تقييم الأهداف الأساسية للمؤسسات الأمنية، وإعداد كتب بيضاء بشأن الدفاع، وإعادة توجيه المبادئ الأساسية التي تقوم عليها هذه المؤسسات. وكثيراً ما تؤدي هذه الإصلاحات إلى تقليص حجم القطاع الأمني بالأرقام

صميم برنامج الإصلاح المؤسسي الأوسع" (UNDP, 2002, p. 180).

على عمليات التعيين، يبقى ولاء الأفراد لمرجعياتهم السياسية وليس للدولة. لذا، لا يستطيع رؤساء العمل فرض سلطتهم على موظفي الخدمة المدنية المدعومين من شخصيات سياسية ذات نفوذ عال. كما أن المدراء الرفيعة المستوى لا يفوضون السلطة لمرؤوسين لا يتفقون مع آرائهم السياسية (Iskandar, 1987). وتتحكم التدخلات السياسية أيضاً بالترقيات. ففي المغرب مثلاً، على الرغم من الجهود المبذولة للإصلاح، لا يقوم نظام الرواتب على حوافز الأداء بل يتأثر بالولاءات السياسية (World Bank, 1995, p. 2).

وقد أدت التدخلات السياسية في المؤسسات الإدارية إلى تضخم عدد الموظفين وغياب الكفاءة فحالت دون تمكن هذه المؤسسات من تبسيط إجراءات عملها وتركيزه. وعند وصول نظام جديد إلى السلطة، يستبدل موظفو الخدمة المدنية غير الموالين لهذا النظام، بموظفين آخرين موالين له، ويكلف الموظفون المقالون من مناصبهم بمهام ثانوية غير هامة، مما يؤدي إلى مزيد من انعدام الكفاءة (Farazmand, 2009, p. 365).

1. المؤسسات الإدارية في العراق

تواجه المؤسسات الإدارية في العراق مشاكل عدة. فمنهجية التوظيف لا تقوم على الجدارة، ولا يعين في المناصب الحكومية العليا والدنيا سوى أفراد موالين للحكومة. وقد طبقت سياسة اجتناب حزب البعث التي طالت أشخاصاً كانوا يعملون في المؤسسات الإدارية في النظام السابق، مع أن الكثير منهم يعتبرون الأكثر كفاءة لشغل المناصب في النظام الجديد. وقد اختير منفيون سابقون لتولي وزارات لا يتمتعون بأي خبرة فيها، وعين تجار صغار سابقون كمستشارين رفيعي المستوى، وأفراد كانوا قد أشهروا إفلاسهم كمسؤولين عن أضخم الميزانيات في الإدارات العامة (Ismael and Ismael, 2015, p. 113).

وتتمثل المشاكل التي تعاني منها المؤسسات الإدارية في المنطقة بشكل عام في محدودية القدرات، لا سيما بالنظر إلى حجم إيرادات الدولة المتأتية غالباً من الربيع الخارجي (Jabbara, 1989, p. 2). ومن المعروف أنها تشكو من فائض في عدد العاملين، وافتقار إلى الإنتاجية، وشدة المركزية، واستشراء الفساد، وعدم الكفاءة (Jreisat, 2009). وتتأثر عمليات التوظيف فيها بصلات القربى والولاء السياسي. "فالمحسوبية والمحاباة يسودان مختلف أجزاء هيكل الحوكمة" (Jreisat, 2009, p. 582).

ففي لبنان مثلاً، يستند معظم التعيينات في إدارات الدولة إلى الاعتبارات الطائفية (Ofeish, 1999)؛ وKingston, 2013). وفي ليبيا، كان بعض القبائل في عهد القذافي يتمتع بالأفضلية لتولي المناصب الإدارية. وقد بينت دراسة عن البيروقراطية في مصر أن 45 في المائة فقط من الملتحقين بالخدمة المدنية قد خضعوا فعلياً لاختبار (Leila, Yassin and Palmer, 1985, p. 353). ومن الصعب اعتماد الجدارة كشرط للتوظيف، ليس بسبب التدخلات السياسية فحسب، بل أيضاً نتيجة لغياب التوصيف الوظيفي للمناصب الإدارية والحاجة إلى نظم تصنيف واضحة. وبشكل عام تفتقر المؤسسات الإدارية إلى العاملين المؤهلين لأن التعليم والتدريب لا يحظيان بالأولوية الكافية، وقد استخدم التوظيف في الخدمة العامة كاستراتيجية لإخفاء البطالة (Jabbara, 1989, pp. 2 and 5).

وتشهد المنطقة العربية تدخلات سياسية كبيرة في الإدارة العامة بسبب هيمنة مدراء يتمتعون بنفوذ واسع، وفي بعض الحالات بسبب استمرار الاعتبارات الطائفية. ففي لبنان مثلاً، تؤدي الطائفية إلى الكثير من التدخلات السياسية في المؤسسات الإدارية (Iskandar, 1987, p. 37). ومع هيمنة الانتماءات السياسية (التي غالباً ما تقوم على أسس طائفية)

التحالفات القبلية للسيطرة على النظام، فازدادت الانقسامات (Sawani, 2012, p. 3). ويضاف إلى التحديات التي تطرحها الانقسامات الحالية داخل المؤسسات الإدارية في ليبيا، تلك التي سببها قانون العزل السياسي الليبي الذي لم يقتصر على اتباع النظام السابق أو ما يسمى بالقطاع الثوري، بل طال كامل الجهاز البيروقراطي للدولة، فأدى إلى عزل كوادر تتمتع بأعلى الخبرات والمؤهلات (Jebnoun, 2015).

ولم تبذل أي جهود منهجية لتعيين خبراء دوليين من أجل تنمية القدرات البيروقراطية (Randall, 2015, p. 213). ولا تزال الحكومة تسعى إلى تسجيل الموظفين والكشف عن العمال الوهميين؛ ولا يزال التضخم والفساد يسودان إدارات الدولة إلى حد كبير. والرشوة ظاهرة شائعة بين الموظفين الإداريين الذين يتقاضونها مقابل منح إعفاءات ضريبية وجمركية، ومقابل التصديق على العقود والتراخيص التجارية.

وبسبب استمرار انتشار المجموعات المسلحة، تركز الأولويات على قضايا الأمن وليس على بناء القدرات (Randall, 2015, p. 214). ويشكو معظم موظفي الخدمة المدنية من الأجور الزهيدة التي يتقاضونها، وفي بعض الحالات، من تأخر رواتبهم لعدة أشهر، مما يدفعهم إلى الإضراب.

3. المؤسسات الإدارية في السودان

أصبحت مؤسسات السودان هشة وقدراتها الإدارية ضعيفة جداً. وتزعزعت ثقة الناس بها لأن إمكانية حصولهم على الموارد ترتبط بمدى ولائهم (De Waal, 2013, p. 225). ويدل هذا الوضع على التدهور الهائل الذي تشهده الخدمات في السودان مقارنةً مع ما كانت عليه في الماضي. فالمؤسسات الإدارية لا تقدم حالياً سوى القليل من الخدمات،

وبالاستناد إلى نظام توزيع الحصص بين الأحزاب السياسية العرقية/الطائفية، حشد المسؤولون المعينون في وزاراتهم أعواناً لا يتناسبون مع المنصب الموكل إليهم. ونتيجة ذلك، شهدت إدارات الدولة تضخماً بنسبة 300 في المائة، مع تعيين 6 ملايين موظف بالكاد يعملون (Ismael and Ismael, 2015, p. 112).

وفي بعض الحالات، أدت هذه الممارسات إلى شل مؤسسات بأسرها؛ فبعد أن تولى أفراد من انتماءات طائفية وأحزاب سياسية مختلفة المناصب القيادية الهامة في هيئة حكومية واحدة، عمدوا إلى اتباع توجهات أحزابهم بدلاً من وضع سياسة موحدة متماسكة (Al-Ali, 2014). وخُجبت الشفافية عن الميزانية ولم يُكشف عن النفقات العامة. وأنشئت شبكات محسوبة تجاوزت مجلس الوزراء، وربطت رئيس الوزراء السابق، المالكي، مباشرة بكبار موظفي الخدمة المدنية والموظفين العاميين (Dodge, 2013).

وقبل الحرب على العراق في عام 2003، كان النظام القانوني يضم عدداً من مؤسسات التدقيق ومكافحة الفساد التي تشمل محققين جنائيين، ومؤسسة عليا لتدقيق الحسابات. وقد خلّفت الإصلاحات اللاحقة في عهد سلطة الائتلاف المؤقتة عدداً من الثغرات. ونتيجة لذلك، عانت وكالات مكافحة الفساد في السنوات الأخيرة بسبب الغموض في تحديد ولاياتها، وتعرضت للتدخلات السياسية في تعيين موظفيها، وكانت تفتقر إلى التنسيق، مما قوض قدرتها على أداء عملها (Al-Ali 2014, p. 199).

2. المؤسسات الإدارية في ليبيا

في عهد القذافي، كانت التقاليد الدستورية شبه غائبة وتكرر حل المؤسسات والهيئات والتشكيلات الإدارية المختلفة وتقويضها، مما أدى إلى تفاقم الأزمة في الدولة، ومهد الطريق في الكثير من الحالات أمام

4. المؤسسات الإدارية في اليمن

المؤسسات الإدارية في اليمن هي أيضاً ضعيفة جداً. فالتعيينات والترقيات لا تستند إلى المؤهلات والجدارة، ونسبة قليلة من موظفي الخدمة المدنية متعلمون: 1 في المائة فقط منهم يحملون شهادات في الدراسات العليا، و16 في المائة حائزون على شهادة بكالوريوس، و23 في المائة حائزون على الشهادة الثانوية، و13 في المائة أميون. وبحسب مبادرة الإصلاح العربي، فإن 4.92 في المائة فقط من السكان في اليمن في عام 2013 اعتبروا أن عملية التوظيف في القطاع العام لا تقوم على الوساطة. والموظفون لا يدركون تماماً مسؤوليات عملهم، وقد أفاد 35 000 موظف من الذين شملتهم الدراسة أن مهامهم غير محددة (Phillips, 2008, p. 68).

وقد اتبع نظام الرئيس السابق علي عبد الله صالح بشكل عام أساليب الاستمالة والتسوية واستراتيجية فرّق تسد. وبسبب تضاؤل الموارد كان من الصعب شمول الجميع. وبعد انخفاض صادرات النفط بنسبة 40 في المائة، بدأت الموارد المتاحة للرعاية تتناقص. وقد أدى خفض الأموال المقدمة إلى زيادة التوتر بين الدولة والقبائل المستبعدة.

وبات يتعذر على اليمن توفير الخدمات الكافية، وهو يسجل أداءً منخفضاً في الكثير من مؤشرات التنمية، ومنها معدلات الإلمام بالقراءة والكتابة، والفقر، ووفيات الأطفال. ويفتقر النظام الضريبي إلى الكفاءة. فقد تراجعت نسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي من 10 في المائة في عام 1992 إلى 7 في المائة فقط في عام 2009 (Al-Batuly and others, 2012, p. 11). ويحظى العديد من الأفراد والشركات بمعاملة خاصة مع إعفاء من الضرائب.

وتمويلها محدود جداً ويقتصر على توفير الاحتياجات الأساسية. ولا تقوم عمليات اختيار الموظفين على أساس الجدارة، بل يشغل المناصب أعضاء حزب المؤتمر الوطني.

ويتقاضى موظفو الخدمة المدنية أجوراً منخفضة وهم يفتقرون إلى التدريب اللازم. ولكن يمكنهم الحصول على الرشاوى مع الإفلات من العقاب، إذ قلما يجري التحقيق مع المتهمين بالفساد. لذا، يضطر المواطنون دائماً إلى تقديم الرشاوى للحصول على الخدمات العامة الأساسية. ومن حيث المبدأ، يحمي القانون الجنائي موظفي الخدمة المدنية الذين يبلغون عن حالات الفساد، والكسب غير المشروع، وإساءة استخدام السلطة أو الموارد. ومع ذلك، هناك احتمال كبير لتعرض المبلغين عن المخالفات لعواقب سلبية، لا سيما عندما تطال الاتهامات بارتكاب المخالفات أشخاصاً مدعومين سياسياً (Transparency International, 2012).

ونظام البيروقراطية غير فعال ويشوبه التراخي في مسك دفاتر الحسابات. فالحكومة لا تفصح عن أي معلومات بشأن الميزانية أو الأنشطة المالية، مما يمنح المواطنين من مساءلة الحكومة ويوفر أرضاً خصبة لاختلاس الموارد العامة. وفي عام 2008، اختلست من المؤسسات الحكومية مبالغ تقدر بحوالي 2.3 مليار دولار (Transparency International, 2012).

ومن المجالات الأخرى التي تفتقر إلى الشفافية، نظم جمع الإيرادات، إذ تُستغل العلاقات السياسية للتهرب من دفع الضرائب، ولا انتظام في إنفاذ النظم الجمركية فتُعفى الشركات ذات العلاقات السياسية من موجباتها، ويحقق المسؤولون الرفيعو المستوى دخلاً إضافياً عبر استيراد السلع من دون دفع الضرائب والتعريفات الجمركية المتوجبة.

جيم. المؤسسات القضائية

خلال العقود الماضية، كانت السلطات القضائية في المنطقة العربية بشكل عام ضعيفة وغير فعالة. فالنظم القضائية لا تستوفي معايير الاستقلالية بسبب عدم استناد عمليات التعيين والترقية إلى الجدارة، وعدم وضوح المسارات الوظيفية وعدم توفير ضمانات وظيفية مثل التعيين لمدى الحياة. وتفتقر هذه المؤسسات إلى الكفاءة والشفافية والمساءلة ومراعاة المعايير الأخلاقية، وهي لا تزوّد بالتمويل اللازم.

ومن الصعب جداً قياس استقلالية القضاء، وذلك بسبب النقص في البيانات المتعلقة بالإجراءات المتبعة لتعيين القضاة، وبسبب صعوبة رصد أي تدخل مجتمعي أو حكومي في القرارات القضائية، والكشف عما إذا كانت مخصصات الميزانية ميسرة أم لا. ومن الصعب أيضاً تحديد درجة الحماية التي يتمتع بها القضاة من ردود الفعل الانتقامية. ولكن من المعروف أن البلدان المتأثرة بالنزاع تفتقر إلى الشفافية والكفاءة، والسرعة في الإجراءات القضائية، والتعميم الواسع النطاق لقوانين واضحة وثابتة.

وتسود التعددية القانونية في البلدان العربية وهي التي سهلت إدراج آليات غير رسمية لتحقيق العدالة في النظم الرسمية التي تديرها الدولة. وتشير إحدى الدراسات إلى أن الأعراف القبلية ومزيجاً يجمع بين القوانين المدنية والقوانين القبلية كانت جزءاً أساسياً من نظام العدالة في الأردن واليمن، وإلى حد ما في فلسطين ولبنان، على مدى عقود من الزمن (Safa, 2007, p. 3).

والمنطقة العربية ليست بمنأى عن هذا الواقع. ففي ظروف النزاع، يلجأ المواطنون إلى الآليات غير الرسمية لتحقيق العدالة، لأن عملها لا يتوقف مع انتشار

أعمال العنف أو الضعف الذي تواجهه بشكل عام المؤسسات الرسمية في الدولة. وتشير دراسة أخرى إلى أن "النظم غير الرسمية لتسوية النزاعات يمكن أن تؤدي دوراً حاسماً في استعادة درجة معينة من سلطة القانون والنظام وقد تكون هي النظم الوحيدة المتاحة لعدة أعوام" (Wojkowska 2006, p. 14). ومن العوامل التي تفرض هذا الواقع خصوصاً عدم كفاية الدعم الإداري للمحاكم، ومحدودية الجهود الرامية إلى تعزيز الكفاءة المهنية، ما يقوّض فرص الوصول إلى العدالة عن طريق المحاكم الرسمية في الدولة.

وفي البلدان العربية المتأثرة بالنزاعات، غالباً ما تنشأ محاكم استثنائية موازية تحدد ولاياتها وإجراءاتها القضائية بصورة طارئة، لمعالجة مسائل أمنية محددة أو شواغل معينة أخرى. ومن غير الواضح ما إذا كانت هذه المحاكم تخضع لدرجة معينة من الرقابة، أو تستعين بقضاة من ذوي الاختصاص والخبرة، أو تضمن للجميع حق اتخاذ الإجراءات القانونية الواجبة (Brown, 2001). وفي بعض الحالات، تطورت هذه المحاكم مع الزمن لتصبح محاكم متخصصة تتمتع باختصاصات وولايات قضائية يكرسها القانون. مع ذلك، يشدد العلماء على أن مجرد إنشاء هذه المحاكم يقوّض عمل القضاء كجهاز موحد، ويمكن أن يضعف سيادة القانون على المدى الطويل (Ginsburg and Moustafa, 2008؛ وBrown, 2001).

وتنص الدساتير في المنطقة العربية على عدد محدود من الأحكام المتعلقة بالقضاء، لذا كان من الصعب حماية الإجراءات القضائية من التسييس. بدورها، كانت أنشطة التدريب القضائية ضعيفة أيضاً. ومع أن بلداناً عربية عدة تشترط أن يتلقى القضاة وموظفو الجهاز القضائي تدريباً خاصاً يضاف إلى التدريب الأكاديمي الرسمي، كان من الصعب توفير التدريب الرسمي المناسب وجذب أصحاب المهارات إلى الجهاز القضائي.

الجدول 3. هياكل النظم القضائية

العراق	مجلس القضاء الأعلى المحكمة العليا محكمة النقض النيابة العامة لجنة المراقبة القضائية المحاكم الاتحادية
ليبيا	المحكمة العليا المحكمة الابتدائية محكمة الاستئناف
السودان	المحكمة العليا المحكمة العامة محكمة الاستئناف
الجمهورية العربية السورية	محكمة الصلح محكمة الأحداث المحكمة الجمركية محكمة البداية محكمة الاستئناف محكمة النقض
اليمن	المحكمة العليا المحكمة الابتدائية محكمة الاستئناف

المصدر: Nathan Brown, Arab Judicial Structures. A Study Presented to the United Nations Development Programme, Programme on Governance in the Arab Region (August 2001). Available from <http://web.dubaichamber.ae/LibPublic/Arab%20judicial%20structures.pdf>.

الجدول 4. الأحكام الدستورية المتعلقة بالقضاء

المراجعة القضائية لدستورية التشريعات	تحديد هيكل المحكمة	ضمان استقلالية القضاء	
المحكمة العليا	نعم	نعم، عدد محدود من الأحكام التفصيلية	العراق
المحكمة العليا	كلا	كلا	ليبيا
المحكمة الدستورية	نعم	نعم، بعض الأحكام التفصيلية لكن الضعيفة	السودان
المحكمة الدستورية	كلا	نعم، عدد محدود من الأحكام التفصيلية	الجمهورية العربية السورية
المحكمة العليا	كلا	نعم، أحكام تفصيلية قوية	اليمن

المصدر: Nathan Brown, Arab Judicial Structures.

الجدول 5. المحاكم المتخصصة

المجلس القضائي المتخصص وهيكله	توفر المحاكم المتخصصة	
نعم، مجلس القضاء يسمي رئيس مجلس القضاء		العراق
الدستور قيد الإعداد	الدستور قيد الإعداد	ليبيا
نعم، الهيكل تحدده التشريعات؛ رئيس قوي للقضاء والمحكمة العليا	بعض الأحكام	السودان
برئاسة الرئيس	بعض الأحكام	الجمهورية العربية السورية
الهيكل تحدده السلطة التشريعية	يحظرها الدستور	اليمن

المصدر: Nathan Brown, Arab Judicial Structures

وقد أدى ضعف المؤسسات القضائية إلى حالات اضطهاد طائفي (Dodge, 2012). وكل من عارض هذا الاضطهاد واجه الاعتقال التعسفي أو تعرض لمحاولة اغتيال كوزير المالية السابق، رافي العيساوي. وما من رقابة داخلية للقضاء الذي يواجه تدخلات مستمرة. وقد أجبر العديد من القضاة على الاستقالة، وكان يُطلب دائماً إلى بعضهم التغاضي عن عمليات الفساد (Ismael and Ismael, 2015). وللصراع في المنازعات ظهرت وسائل أخرى لتحقيق العدالة، مثل الاعتماد على الهياكل القبلية.

ويُعدّ الفساد أبرز الآثار السلبية لضعف المؤسسات القضائية في العراق. فالاختلاسات وعمليات تبيض الأموال والرشاوى تسود إجراءات العمل. والممارسات الفاسدة منتشرة بين كبار صانعي السياسات. والمقاولون من القطاع الخاص لا يخضعون لأي رقابة. وقد أهدرت 8 مليارات دولار من أصل 60 مليار دولار من الأموال المخصصة لإعادة الإعمار في العراق، وتحوّل إلى الخارج أسبوعياً أرباح تصل إلى 800 مليون دولار متأتية عن أنشطة غير مشروعة (Ismael and Ismael, 2015, p. 117). وفي غياب الوسائل الكافية للمعاقبة على ممارسات الفساد، نقل

1. المؤسسات القضائية في العراق

عندما كان صدام حسين في السلطة، كان يمارس سلطة مطلقة على جميع التعيينات والترقيات القضائية، وبإمكانه إلغاء أي قرار قضائي. ومع أن هذا التدخل السياسي المباشر لم يعد ممكناً، يسود الفساد حالياً في السلطة القضائية العراقية. ويعيش الكثير من القضاة هاجس الخوف على حياتهم. فقد أجبرت الميليشيات المحلية التي تسيطر على مناطق العراق القضاة على تلبية مخططاتها. وفي عام 2006، قتل ما لا يقل عن 11 قاضياً، وقد اتهمت الميليشيات بقتلهم. هذا الخوف من الميليشيات منع القضاء من الحفاظ على استقلاليتها وأداء عمله. وحتى الإجراءات التي اتخذت لتعزيز أمن المحاكم لم تكفل أمن الموظفين فيها. علاوة على ذلك، تتكتم الحكومة بشأن إتاحة الوثائق الخاصة بالإجراءات القضائية. وبموجب الفقرة (ب) من المادة (136) من أصول المحاكمات الجزائية رقم 23 لسنة 1971 يمنع رفع أي دعوى ضد وزير سابق أو حالي من دون إذنه، مما يجعل من الصعب جداً التحقيق مع أي مسؤول عراقي رفيع المستوى. هذه الحصانة من المقاضاة يتمتع بها أيضاً العاملون تحت إمرة الوزير.

استخدام الأموال العامة. كما نشأت جماعات مسلحة عديدة. وقد شجع المجلس الوطني الانتقالي توحيد الميليشيات المسلحة ومنحها الحصانة عن الجرائم المرتكبة خلال الانتفاضات. وأنشأت ألوية الجيش وحدات تحقيق واعتقال، وأقامت نقاط تفتيش، واقتحمت المنازل لاعتقال الأشخاص المشتبه بهم في مساعدة النظام السابق. وفي بعض الحالات، تدير الميليشيات مرافق احتجاز خاصة بها. وتعتقل الناس خارج أي إطار من الأطر القانونية الرسمية ومن دون إتاحة أي مراجعة قضائية أو تطبيق الإجراءات القانونية الواجبة الأساسية. فالكثاب الثورية والعصابات الإجرامية تعمل فوق القانون وتعيق عمل المحققين والقضاة.

وقد أعلنت حكومة زيدان، الذي تولى منصبه في تشرين الثاني/نوفمبر 2012، سياسة عدم التسامح إطلاقاً إزاء الاحتجاز التعسفي أو الاغتيالات الانتقامية، ووضعت ضمن أولوياتها نقل آلاف المحتجزين بشكل تعسفي إلى عهدة الدولة. وقامت قوات الأمن التابعة للدولة بإفراغ العديد من مراكز الاحتجاز غير المشروعة في العاصمة وسنت السلطة التشريعية قانوناً يجرم عمليات التعذيب والاختطاف.

3. المؤسسات القضائية في السودان

السلطة القضائية في السودان ضعيفة للغاية. وفي منتصف عام 1991، فصل النظام 128 قاضياً ومستشاراً قانونياً أو أحالهم إلى التقاعد، بينهم 14 قاضياً من المحكمة العليا و12 من محكمة الاستئناف (Lesch, 2001, p. 170). وتفتقر السلطة القضائية إلى الاستقلالية وهي تخضع لتدخلات سياسية مستمرة. كما أن نقص الموارد وضعف البنى التحتية يقوضان عملها. ولا يتلقى القضاة التدريب اللازم وهم يتقاضون أجوراً متدنية. كل هذه المعوقات تؤدي إلى تأخير المحاكمات لمدة طويلة. بالإضافة إلى ذلك، يقوم اختيار القضاة على أساس الولاء السياسي لا على المؤهلات القانونية،

إلى خارج البلد أكثر من 1 تريليون دولار ناجم عن غسل الأموال.

وقد أدى ضعف المؤسسات القضائية أيضاً إلى انتهاك حقوق الإنسان. وأدى عدم وجود نظام قضائي إلى استمرار أعمال القتل غير القانونية والتعذيب والاعتقال التعسفي.

2. المؤسسات القضائية في ليبيا

في ليبيا، استنزفت المؤسسات القضائية عمداً في عهد القذافي، وما تبقى منها بعد سقوطه ضعيف للغاية. ومنذ بدء الانتفاضات أغلق العديد من المحاكم. وفي طرابلس توقفت المحاكم فعلياً عن العمل في منتصف تموز/يوليو 2014، نتيجة الهجمات العنيفة والقصف الشديد الذي تعرضت له. فلجأ السكان إلى الهياكل العشائرية التقليدية، بما في ذلك مجالس الشورى ومرجعيات الأحياء والقبائل. وقد أصيب الكثيرون بالإحباط بسبب بطء المحاكمات.

وما تبقى من السلطة القضائية إنما يفتقر إلى الاستقلالية وإلى المعايير والإجراءات اللازمة لإجراء محاكمات عادلة ومنصفة. وتشير دراسة أجرتها منظمة الشفافية الدولية، إلى أن 35 في المائة من الأشخاص الذين شملتهم الدراسة اعتبروا السلطة القضائية فاسدة أو فاسدة للغاية (Hardoon and Heinrich, 2013). وقد أصدرت المحكمة العليا حكماً اعتبر حكومة طبرق المنتخبة باطلة، وبالتالي أبطلت نتائج انتخابات تشرين الثاني/نوفمبر 2014. لكن الكثيرين رأوا أن هذا الحكم صدر نتيجة ضغوطات من حكومة المؤتمر الوطني العام التي تتخذ من طرابلس مقراً لها.

ونتيجة ضعف المؤسسات القضائية، انتشرت على نطاق واسع جميع أشكال الفساد، مثل الرشوة وتبييض الأموال والابتزاز والاختلاس وإساءة

الإطلاق بسبب التهديدات المستمرة التي يتلقاها القضاة والمدعون العامون وموظفو المحاكم من المجرمين والمجموعات المسلحة والجيش، وهذا ما يعيق إنفاذ القرارات القضائية (Gaston and al- Dawsari, 2013, p. 17). ويتعرض القضاة في بعض الأحيان للاعتداء ويواجه القضاء تدخلات سياسية مستمرة: فالقضاة الذين يصدرون أحكاماً تكشف الفساد يتعرضون للتهديد أو يجري نقلهم إلى وظائف أقل أهمية (Gaston and al-Dawsari, 2013) وهذا ما يتسبب بارتفاع نسبة التغيب عن العمل.

ويواجه القضاء نقصاً في الموظفين نتيجة مستويات العجز المرتفعة. والموظفون العاملون لم يخضعوا للتدريب اللازم أو لا يتمتعون بالدراية الكافية. وما من رقابة على النظام القضائي، وآليات مراقبة الجودة والمساءلة ضعيفة للغاية (Gaston and al-Dawsari, 2013, pp. 29 and 46). ولا ينقذ نظام معالجة القضايا على النحو الواجب بل يجري التعامل معها ببطء شديد يؤدي إلى تراكمها بشكل ملحوظ. ومن المسائل الأخرى المطروحة تداعي البنى التحتية. فالمباني تفتقر إلى أعمال الصيانة، وحالتها المتردية تنتهك في بعض الحالات معايير الصحة والسلامة الأساسية. ويتقاضى القضاة وموظفو المحاكم أجوراً متدنية، وغالباً ما يطلبون الرشاوى للتقيد بالقواعد والإجراءات النظامية. ويمتنع معظم المواطنين عن رفع الدعوى بسبب انتشار الفساد (Gaston and al-Dawsari, 2013, pp. 21 and 43).

وتتأثر المحاكم بشدة بالسلطة التنفيذية. فعمليات التعيين ميسّسة للغاية وترتبط الترقيات إلى حد كبير باعتبارها متداخلة تقوم على الخدمات والمحسوبيات. وقد أشار تقرير النزاهة العالمية لعام 2010 إلى أن 8.3 في المائة فقط من الأشخاص الذين شملهم المسح في اليمن اعتبروا أن القضاة يعيّنون بنزاهة، مقارنة بنسبة 50 في المائة في الأردن. وتتأثر الأحكام القضائية عادةً بالصلات القبلية والرشاوى (Freedom House, 2012).

وعدد قليل جداً من القضاة هم من غير المسلمين أو من النساء. ويعيّن الرئيس جميع القضاة بناءً على بعض المشاورات مع المفوضية القومية للخدمة القضائية التي تخضع بدورها لضغوط من الحكومة. وفي حين توفر المحاكم الدنيا بعض الضمانات التي تكفل اتباع الإجراءات القانونية الواجبة، لا تلتزم المحاكم العسكرية والمحاكم الأمنية الخاصة بأي من المعايير القانونية المتفق عليها. وقد سعت اتفاقية السلام الشامل إلى تعزيز استقلالية القضاء، ولكن لم تتخذ أي خطوات ملموسة في هذا الصدد. ولا يزال القضاة أنفسهم يشغلون المناصب نفسها منذ عام 2005.

ولا توجد أنظمة للإفصاح المالي للموظفين الحكوميين ولا قوانين تنص على إمكانية وصول الجميع إلى المعلومات المتعلقة بالدولة. وقد أدى ذلك إلى انتشار المحسوبيات والمعاملة التفضيلية، وإلى منح العقود على أساس الانتماءات والولاءات السياسية. وفي التسعينات، قام مناصرو حزب المؤتمر الوطني الحاكم بشراء معظم الشركات التي كانت تملكها الدولة السابقة، بما في ذلك شركات السكك الحديدية والنقل والاتصالات السلكية واللاسلكية. وتخضع 164 شركة مختصة في توفير الخدمات والصناعات المختلفة لقيادة الحزب الحاكم (Transparency International, 2012). ويملك الكثير من المسؤولين الحكوميين شركات خاصة تتعامل معها الدولة، وهم يقدمون الرشاوى لمقربين منهم في الحكومة مقابل تسيير المعاملات الرسمية. كما تُمنح العقود للمقربين من النخبة الحاكمة. وقد أدى الفساد إلى تراجع الاستثمار الأجنبي وإعاقة النمو الاقتصادي.

4. المؤسسات القضائية في اليمن

المؤسسات القضائية والمحاكم في اليمن شبه متوقفة عن العمل بسبب التهديدات المباشرة التي تتعرض لها، والإضرابات، والاضطرابات السياسية. وفي نصف المحافظات اليمنية تقريباً لا تعمل المحاكم على

المحسوبيات. وإذ تخضع غالبية الأحزاب لمراقبة النظام لا بد من أن تقوم على أسس مناسبة له. لذا، فإن المواطنين الذين يثقون جداً بالأحزاب لا يشكلون سوى نسبة ضئيلة. وقد بين استطلاع البارومتر العربي لعام 2011 أن 2 في المائة فقط من الأفراد في العراق يثقون بدرجة كبيرة بالأحزاب، تليها نسبة 8 في المائة في اليمن، و11 في المائة في السودان.

في العراق، لا تقوم الأحزاب على أي أسس إيديولوجية. فأحد الأحزاب الرئيسية، وهو ائتلاف دولة القانون، يقود حملة لمواجهة التهديد الذي يطرحه حزب البعث. هذا النهج الإقصائي صعب عملية تشكيل حكومة وحدة وطنية، حيث استغرقت هذه العملية 249 يوماً في عام 2010، مقارنة مع 156 يوماً في عام 2005 (Dodge, 2012).

وفي ليبيا، كان تشكيل الأحزاب السياسية محظوراً في عهد القذافي. أما اليوم، فتشكلت عدة أحزاب ولكنها ضعيفة. وقانون العزل السياسي (الذي صدر تحت ضغط من الميليشيات المسلحة) يحظر على المسؤولين من عهد القذافي، المشاركة في الحكومة الجديدة. ولا يجري تصنيف الأحزاب على أسس أيديولوجية، إنما بناءً على الولاءات الاجتماعية والدينية. والأحزاب غير متماسكة، ولم تندمج الحركات السياسية مع أي منظمات ذات رؤى إنمائية واضحة. وفي عام 2012، سجل أكثر من 100 حزب مشاركته في الانتخابات، ولكن نظراً إلى الالتباس المطروح بشأن شرعيتها، طلب إلى جميع المرشحين خوض انتخابات عام 2014 بصفة مستقلة (Myers, 2013, p. 20).

وفي السودان، الأحزاب السياسية ضعيفة أيضاً وغير ممأسسة، إذ كانت محظورة أو عمدت الحكومة إلى استمالتها (Lesch, 2001, p. 158). ويتخذ معظم الأحزاب السياسية طابعاً طائفيًا أو إثنيًا (De Waal, 2013, p. 223). وليس لدى الأحزاب المعارضة برامج محددة ويتعين عليها إطلاق حملات

وقد سهل ضعف المؤسسات القضائية انتشار الفساد بمعدلات عالية. والفساد يسود كل أجهزة الحكومة، ما يضع اليمن دوماً بين أكثر البلدان فساداً بحسب تصنيف منظمة الشفافية الدولية. وتشير دراسة استقصائية للبنك الدولي إلى انتشار الرشاوى بشكل كبير، إذ أفاد 60 في المائة من الأشخاص المشاركين في الدراسة في عام 2013، بأن أحد موظفي الدولة طلب هدية أو مبلغاً من المال لإجراء معاملات رسمية (World Bank Enterprise Surveys, 2013)، في حين بلغت تلك النسبة 8.8 في المائة في تونس، و15.6 في المائة في مصر.

وبسبب ضعف المؤسسات القضائية، ضعفت ثقة السكان بالمحاكم. وتشير بيانات استطلاع البارومتر العربي لعام 2011 إلى أن 12 في المائة فقط من الأفراد في اليمن يثقون بالمحاكم لدرجة كبيرة، و37 في المائة فقط يلجأون إلى المحاكم إذا لم يستطيعوا تحصيل حقوقهم بوسائل أخرى.

دال. المؤسسات السياسية

1. الأحزاب السياسية

تعد الأحزاب السياسية في المنطقة العربية بشكل عام ضعيفة للغاية. فالأنظمة الاستبدادية منعت تشكيل الأحزاب العلمانية، وعمدت إلى استمالة الحركات الإسلامية أو قمعها تماماً. ولا بد من تشكيل أحزاب فعالة وقادرة على الاستمرار للتخفيف من حدة النزاعات وبناء سلام مستدام. فالأحزاب تساهم في توحيد المصالح المشتركة وتمثيلها، ووضع أطر للسياسات البديلة، وتنظيم المشاركة الواسعة للأفراد، واستقطاب أعضاء أكثر التزاماً ببناء التوافق والسلام.

ولطالما شكلت الأحزاب في المنطقة العربية أدوات بيد القادة الأقوياء، وقضت مهمتها الرئيسية توزيع

عضواً، ليحل محل المؤتمر الوطني العام. لكن المعارضين السياسيين الذين رفضوا نتائج الانتخابات عادوا وأحيوا المؤتمر الوطني العام وشكلوا برلماناً خاصاً بهم مقره طرابلس. وبما أن المجموعات المسلحة لا تزال تهيمن على السلطة، فإن هذين البرلمانين يظلان عاجزين نسبياً. وبما أن أيّاً منهما غير قادر على حكم البلد بكامله أو تمثيله، لا تزال عمليات سن التشريعات ووضع السياسات مشلولة بشكل شبه تام. والواقع أن انتخابات عام 2012 كانت أفضل بكثير من انتخابات شباط/فبراير 2014، إذ لم يسجل إقبال الناخبين في عام 2014 سوى 630,000 ناخب بسبب مقاطعة القطاع العام والأقليات المختلفة.

وفي اليمن لطالما كان البرلمان ضعيفاً جداً، وتركزت السلطة بيد الرئيس. وعندما كان صالح في السلطة، مدد فترة ولايته الرئاسية من خمس إلى سبع سنوات وعيّن مجلس أعيان تابعاً للسلطة التشريعية. وإذ لم تخضع سلطته للكثير من الضوابط، كانت له الحرية في اتخاذ القرارات بمفرده. ولم يتمتع البرلمان بالقدرات اللازمة لفرض الرقابة على الميزانية، بل كان مجرد منصة لإصدار قرارات صنعها طرف آخر (Phillips, 2008, p. 80). ويعاني البرلمانون من نقص في الخطوط الهاتفية والحواسيب والمكاتب والموظفين والمساعدين؛ كما أن نسبة الحضور متدنية. ومعظم أعضاء البرلمان غير متعلمين، و25 في المائة منهم غير حاصلين على التعليم النظامي، و28 في المائة فقط من أعضاء حزب المؤتمر الشعبي العام حائزون على شهادات جامعية. كما أن معدل تقلب أعضاء البرلمان مرتفع (Phillips, 2008, pp. 75-84). وفي حالات نادرة جداً قامت الجمعية الوطنية بممارسة حق النقض ضد السلطة التنفيذية، وقليلاً ما بادرت السلطة التشريعية إلى سن تشريعات ثانوية، أو انتقاد الرئيس علناً، أو تأخير مبادرات الرئيس أو مراجعتها.

مُحكمة التنظيم للإفادة من الاستياء العام من الوضع الاقتصادي المتردي. ولم تمثل الأحزاب يوماً أي مصالح عامة، بل تعمل في ظل التنظيمات المسلحة.

وفي اليمن، الأحزاب السياسية ضعيفة للغاية، إذ يسود حكم الحزب الواحد، على الرغم من السماح بتشكيل أحزاب معارضة. وتقوم العمليات السياسية على المعارف الشخصية ويعتمد الانتساب إلى الأحزاب على شبكات المحسوبية، بدلاً من الأسس الأيديولوجية. وكان الحزب الحاكم هو المؤتمر الشعبي العام الذي أسسه صالح في عام 1982.

2. الهيئات التشريعية

تواجه الهيئات التشريعية في المنطقة العربية قيوداً شديدة. وعلى الرغم من صلاحيتها الدستورية، يعيق عملها الكثير من القيود الضمنية. وفي معظم البلدان العربية، تعد صلاحيات الهيئات التشريعية والترتيبات المؤسسية المتعلقة بالمنافسة السياسية محدودة للغاية، لذا يصعب على الأحزاب المعارضة الحصول على عدد كبير من المقاعد في البرلمان. ويواجه بعض البلدان تحديات إضافية متعلقة بالتدخلات الخارجية والافتقار إلى التجربة الديمقراطية. وتتمثل القضية الرئيسية في إنشاء هيئات تشريعية فعالة تضع قواعد وإجراءات واضحة وتكفل الرقابة اللازمة (Griffiths and Kassam, 2015).

في عهد القذافي، كانت ليبيا من البلدان القليلة في العالم التي لا تمتلك سلطة تشريعية. لذا فهي تفتقر إلى الخبرة في الممارسات البرلمانية إذ كان نظام حكم القذافي معقداً ومتداخلاً لا تحكمه قواعد واضحة. وفي ليبيا اليوم برلمانان، بعد أن بقيت من دون برلمان طيلة عقود. ففي شباط/فبراير 2014 جرى انتخاب المجلس التأسيسي الذي يتألف من 60

5. رصد عملية بناء المؤسسات

الحوكمة المعتمدة حالياً لأنها كثيراً ما تفتقر إلى الدقة ولا ترتبط دائماً بالواقع¹.

ويتضمن هذا الفصل عرضاً عاماً للمعلومات المتاحة عن المؤسسات في البلدان العربية المتأثرة حالياً بالنزاعات، وهي السودان والجمهورية العربية السورية والعراق وليبيا واليمن. وتشكل هذه المعلومات مجموعة من المؤشرات الأكثر دقة وارتباطاً بالواقع مقارنة بالموارد العديدة المتاحة في الدراسات الخاصة بهذا الموضوع². ويمكن لهذه المؤشرات، إذا ما أخذت مجموعة، أن تبين التقدم المحرز باتجاه التغيير المؤسسي. وكما سيبتين، فإن المعلومات المتاحة نادرة ولا بد من استكمالها ببيانات خاصة بكل بلد.

والمقترح المقدم في هذا الفصل لا يحيد استخدام المؤشرات المركبة المستخلصة من متغيرات النتائج، نظراً لمحدوديتها في رصد التحول المؤسسي. بل إنه يشجع على إنشاء مرصد للإصلاح المؤسسي من أجل تقييم الأبعاد المؤسسية الرئيسية لعملية الخروج من النزاع وإرساء السلام المستدام. ويتضمن المقترح عرضاً وتحليلاً لمعلومات كمية ونوعية جمعت خصيصاً لهذا الغرض.

أ.ف. رصد المؤسسات الأمنية

المؤسسات الأمنية، بما في ذلك الجيش والشرطة، هي الأكثر ارتباطاً بحالات النزاع، إذ تتولى صون الأمن والحماية ضد الأخطار الخارجية والداخلية، وإنفاذ القانون. وعندما ينشب النزاع، تعمل هذه المؤسسات على حماية المدنيين من التهديدات، وعلى حماية

يمكن رصد عمليات إصلاح المؤسسات وتطويرها عبر مقاربتين: مباشرة عبر توثيق التغييرات في خصائص المؤسسات؛ وبشكل غير مباشر عبر قياس التغييرات في النواتج السياسية والاجتماعية والاقتصادية. وتستهدف المقاربة الأولى عملية الإصلاح نفسها، فتحدد التغييرات الرئيسية الحاصلة في المؤسسات المعنية، وكيفية تنفيذها وتفاعلها مع عوامل أخرى. وهذا هو البعد النوعي للرصد، فهو مشابه لمرصد السياسات غير أنه مكيف للتدقيق في التغييرات المؤسسية في بلدان تعاني من النزاعات أو خارجة منها. قد يكون هذا النهج أفضل مقارنة للرصد، لكن تطبيقه يواجه عقبة كبيرة هي الافتقار إلى المعلومات. فأداة الرصد هذه تتطلب معلومات مفضلة عن المؤسسات، غالباً ما تكون غير متاحة للمستخدمين أو ذات طبيعة حساسة.

وللمقاربة الثانية ميزة لكونها تستخدم معلومات عادة ما تكون متاحة. فهي تستند إلى متغيرات نتائج معينة تُجمع من السجلات الإدارية، والتقديرات الإحصائية، وتقييمات الخبراء أو استطلاعات الرأي العام. وتحول المتغيرات إلى مؤشرات مركبة يسهل استخدامها في تصنيف البلدان والمقارنة في ما بينها، وذلك باستخدام إحدى منهجيات التجميع المختلفة. وقد تفضّل هذه الطريقة نظراً إلى بساطتها وتوفر المعلومات المطلوبة لها، لكن ثمة مخاوف إزاء صحة نتائجها. فإذا كانت تستند إلى المؤشرات المرتبطة بالنتائج فقط، هل تقيس فعلاً التغييرات المؤسسية؟ الواقع أنه يصعب عزو التغييرات الحاصلة في النتائج إلى سياسات أو إصلاحات مؤسسية محددة. فمثل هذه الإصلاحات تجري في سياق تكثر فيه التغييرات الداخلية والخارجية، وهذا من عيوب مؤشرات

مدى إمكان الاعتماد على قوات الشرطة؛ ومؤشر برتلسمان (Bertelsmann) للتحول، الذي يتضمّن متغيّراً حول احتكار استخدام القوة؛ ودليل مكافحة الفساد في قطاع الدفاع الذي يجري تقييماً للفساد في قطاع الدفاع. وتحل البلدان العربية التي تشهد نزاعات في النصف الأدنى من كل مؤشر. وتُسجل في البلدان الأربعة التي تتوفر عنها المعلومات أعلى مستويات الفساد في قطاع الدفاع.

ويتناول الشكل 7 نظرة الرأي العام إلى المؤسسات الأمنية بالاستناد إلى بيانات من الباروميتر العربي. فبيّن الشكل 7-ألف درجة تقبل المجيبين لانتهاكات الأمن الشخصي باسم حفظ الأمن العام. وفي العموم، يرفض المجيبون هذه الانتهاكات، ولا سيما في العراق. غير أنّ المسوح المتتالية تبين زيادة هامشية في تقبل مثل هذه الانتهاكات بموازاة تزايد العنف المرتكب في هذه البلدان. ويظهر الشكل 7-باء رأياً إيجابياً بصفة عامة في أداء الشرطة في العراق والسودان، على عكس ليبيا واليمن. وبين عامي 2011 و2013، سُجّل تحسّن طفيف في الرأي في اليمن، وتراجُع في السودان والعراق. وتُسجّل أنماط مماثلة في ثقة السكان بهذه المؤسسة، كما هو مبين في الشكل 7-جيم. أما الجيش، فيحظى بمستوى نسبي من ثقة السكان في السودان، وبدرجة أقل في العراق؛ ويتراجع مستوى ثقة السكان بالجيش في ليبيا واليمن (الشكل 7-دال). وقد سُجّلت نتائج مماثلة في مؤشر الرأي العربي في عام 2015.

صحيح أن المتغيّرات الواردة في الجدول والأشكال المذكورة تعطي فكرة عن حالة المؤسسات الأمنية، غير أنها لا تكفي لتغطية مختلف الجوانب. ويمكن لبعض المؤشرات الأخرى غير المتاحة حالياً، أن توفر المعلومات اللازمة. وفي ما يلي قائمة غير حصرية بهذه المؤشرات التي ينبغي تكييفها حسب خصائص الجيش/الشرطة في كل بلد وفي ضوء الأولويات إذا ما كان البلد في خضم النزاع أو في مرحلة ما بعد النزاع:

المؤسسات الوطنية، وتأمين الحدود ووقف المقاتلين. وفي مراحل ما بعد النزاع، تصون الاستقرار وتحول دون الانتكاس، وتيسّر برامج التسريح. وكما ورد في الفصل الرابع، ينبغي أن تتمتع المؤسسات الأمنية بالخصائص التالية لتنجح في مهامها.

- (أ) الاحترافية، بما في ذلك التدريب المناسب، والتوظيف والترقية على أساس الجدارة، والتنافسية في الأجور، وفرص التقدم؛
- (ب) كفاية التمويل والتجهيز؛
- (ج) هيكلية مركزية على أساس هرمية داخلية وتسلسل واضح في القيادة؛
- (د) الخضوع للمساءلة المدنية ولإشراف المؤسسات السياسية الأخرى؛
- (هـ) التفرد في استخدام القوة على كامل أرض البلد؛
- (و) احترام القانون وحقوق الإنسان؛
- (ز) عدم وجود مصالح اقتصادية قد تصرف الانتباه عن الواجبات الرئيسية؛
- (ح) عدم التدخل في الشؤون السياسية؛
- (ط) انتفاء الفساد.

ورصد أداء الجيش وغيره من المؤسسات الأمنية مهمة معقدة للأسباب التالية: (أ) يتعلق العديد من القضايا بالأمن القومي ولا يمكن الكشف عنها دون المساس بقدرة هذه المؤسسات على حماية البلد وسكانه؛ (ب) تفضّل المؤسسات الأمنية عدم الإفصاح عن المعلومات الحساسة التي قد تظهر مدى قوتها ونطاق أنشطتها؛ (ج) تشكّل قوات الأمن وفقاً للخصائص المحددة لكل بلد من حيث التاريخ والجغرافيا والمناخ والبلدان المجاورة، والتوزيع المكاني للسكان، ومواقع الموارد. وتزداد صعوبة الرصد في ظل النزاعات.

والمعلومات المتاحة عن المؤسسات الأمنية نادرة. ويشمل الجدول 6 ثلاثة مؤشرات متاحة في تقييمات الخبراء القليلة التي تتناول هذه الفئة من المؤسسات، وهي مؤشر التنافسية العالمي، الذي يتضمّن سؤالاً عن

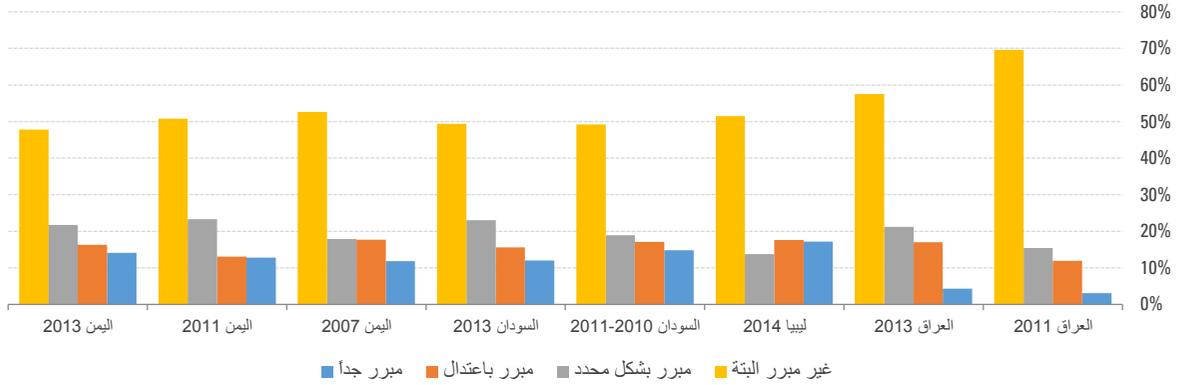
- (أ) وجود آليات للمساءلة والرقابة على الجيش والشرطة ووصف هذه الآليات؛
- (ب) مدى تدخل الجيش في المجالين السياسي والاقتصادي (مقاساً بالاستثمار والإنتاج والتحكم بالنشاط الاقتصادي في القطاعات المختلفة)؛
- (ج) وجود جماعات مسلحة أخرى وخصائصها، مثل الجيوش أو الجماعات شبه العسكرية الموازية التي تقدّم بعض الخدمات المسندة في العادة إلى الجيش النظامي/الشرطة على جزء من أرض البلد أو على كامل أرضه؛
- (د) التقدم المحرز على مدى فترة معينة، في حال تنفيذ برنامج لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج؛
- (هـ) عدد انتهاكات حقوق الإنسان ونوعها، والمعلومات المتعلقة بالدعاوى القائمة ومتابعة هذه القضايا؛
- (و) أسئلة إضافية ينبغي إدراجها في مسوح الآراء المنتظمة، مثل الباروميتر العربي، حول مواضيع مختلفة منها أداء المؤسسات الأمنية، والرشوة، والتجارب مع جماعات أمنية موازية، وانتهاكات حقوق الإنسان من قبل المؤسسات الأمنية؛
- (ز) مسح لرأي موظفي هذه المؤسسات حول مستوى التدريب، وجودة المعدات والموارد المتاحة، والتقدم في الوظيفة؛ ودور الجدارة مقابل دور الشبكات في التوظيف والترقية، وهيكلة القيادة؛
- (ح) مقارنة الأجور والفرص الوظيفية بين وظائف مماثلة في الجيش/الشرطة والقطاعات الأخرى.

الجدول 6. رصد المؤسسات الأمنية: تقييمات الخبراء (أحدث البيانات المتاحة)

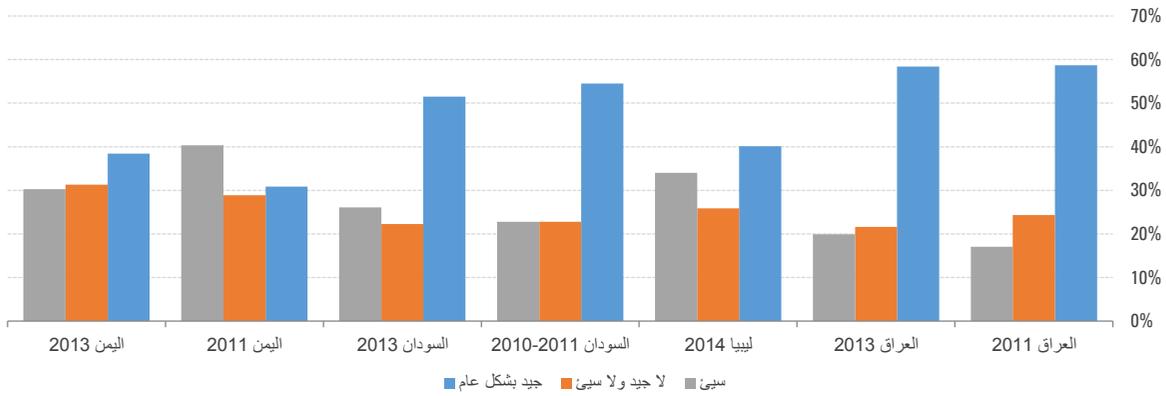
المتغير	مجموعة البيانات	المصدر	النطاق	السنة	العراق	ليبيا	السودان	الجمهورية العربية السورية	اليمن
موثوقية خدمات الشرطة	مؤشر التنافسية العالمي	المنتدى الاقتصادي العالمي	1 (الأسوأ) - 7 (الأفضل)	2014		2.0			2.3
احتكار استخدام القوة	مؤشر برتلسمان للتحويل	Bertelsmann Stiftung	1 (الأسوأ) - 10 (الأفضل)	2014	4.0	4.0	3.0	2.0	4.0
مكافحة الفساد في قطاع الدفاع	المؤشر الحكومي لمكافحة الفساد في قطاع الدفاع	منظمة الشفافية الدولية (المملكة المتحدة)	ألف (الأفضل) - واو (الأسوأ)	2015	واو	واو		واو	واو

الشكل 7. رصد المؤسسات الأمنية: مسوح الآراء (أحدث البيانات المتاحة)

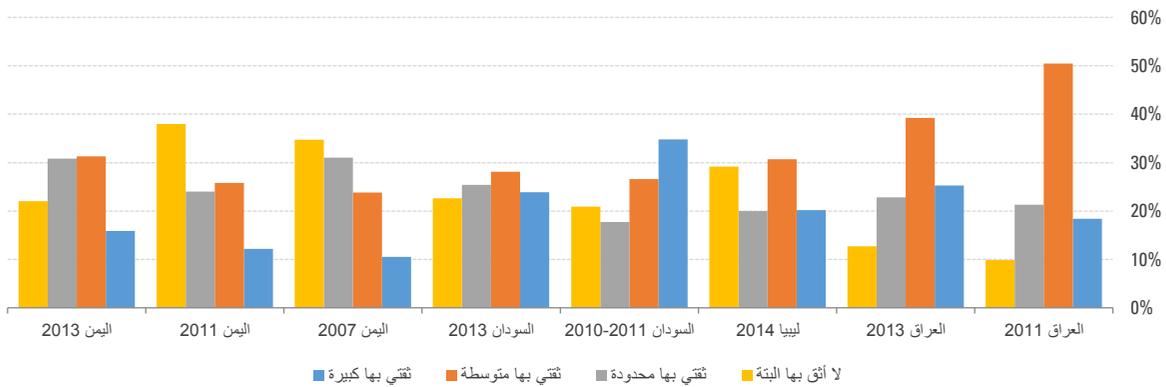
ألف. إلى أي مدى ترى/تترين أنّ عدم احترام حقوق الإنسان لأغراض أمنية مبرّر في بلدك؟



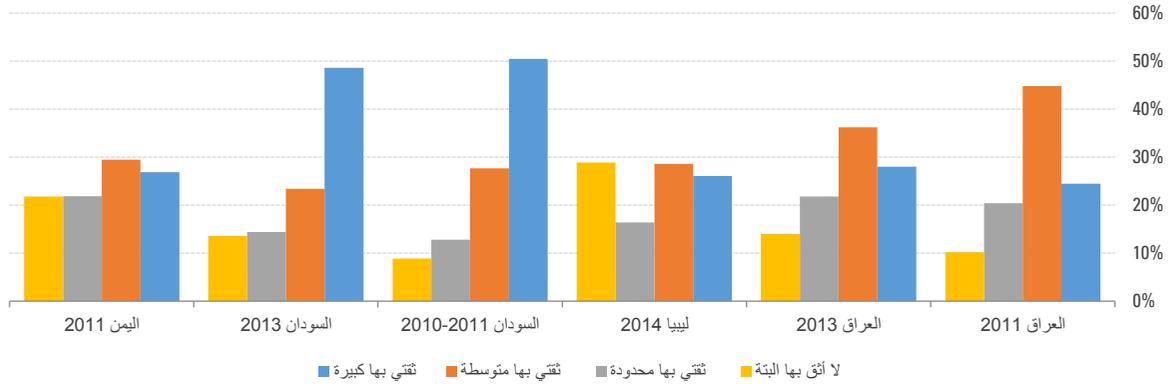
باء. كيف تقيّم/تقيمين أداء الشرطة في اضطلاعها بمهامها وواجباتها؟



جيم. إلى أي مدى تثق/تثقين بالمؤسسة الأمنية العامة (الشرطة)؟



دال. إلى أي مدى تثق/تثقين بمؤسسة الجيش؟



المصدر: الباروميتر العربي، متاح على الموقع <http://www.arabbarometer.org/> (كانون الثاني/يناير 2016).

فتقي بذلك من بعض المظالم التي يمكن أن تؤجج النزاعات:

- بيروقراطية تتسم بالإنتاجية والكفاءة والمهارة والمهنية؛
- (ب) التوظيف والترقية على أساس الجدارة في الوظائف العامة؛
- (ج) التنافسية في الرواتب، والاستقرار في العمل، وفرص التقدم؛
- (د) وضع السياسات على نحو مستقل وموضوعي ونزيه؛
- (هـ) إجراءات تستند إلى قواعد منظمة؛
- (و) الشفافية وإمكانية الحصول على المعلومات؛
- (ز) انتفاء الفساد.

ويصعب رصد أداء المؤسسات الإدارية في ظل النزاعات أو بعد انتهائها. فقياس مفاهيم مجردة مثل المهنية والنزاهة والفعالية ليس بالعملية المباشرة والواضحة؛ ويزيد تعقيدها في خضم المعارك حيث قد تكون الوثائق غير متاحة، والأنظمة شغالة جزئياً فقط في أحسن الحالات، ويصعب الوصول إلى

باء. رصد المؤسسات الإدارية

للمؤسسات الإدارية دور هام في منع نشوب النزاعات وفي المصالحة والإصلاح بعد انتهاء النزاع. فينبغي أن تكفل تقديم الخدمات العامة الأساسية، مثل الرعاية الصحية، والتعليم، والمياه والصرف الصحي، والرعاية الاجتماعية، إلى جميع السكان؛ وأن تكون مسؤولة عن وضع السياسات العامة وإنفاذها ورصدها على نحو مستقل بكفاءة وفعالية؛ وأن تعزز التنمية المستدامة والمنصفة للجميع وتساعد في تحقيق النمو الاقتصادي والتقدم الاجتماعي، ما يحد من احتمال تجدد النزاع. كما يمكن لها أيضاً أن تخفف من أسباب اندلاع النزاع من خلال صون المساواة في المعاملة والفرص العادلة في الحصول على الموارد والخدمات والوظائف العامة لجميع المواطنين بغض النظر عن العمر، والجنس، والأصل الإثني، والانتماء الديني، ومكان الإقامة.

وكما ذكر في الفصل الرابع، ينبغي أن تتسم المؤسسات الإدارية بالخصائص التالية لكي تضطلع بفعالية بدورها في تقديم الخدمات ووضع السياسات

غير حصرية ببعض المؤشرات التي يمكن أن تكفل أداة الرصد:

- (أ) مؤشرات محدّثة عن "الإدارة العامة النزيهة" و"البيروقراطية المهنية" بالاستناد إلى المنهجية المفصلة في (Dahlström and others 2015) حول أداء الحكومة؛
- (ب) نسخة محدّثة عن دليل كفاءة الاستثمار العام الصادر عن صندوق النقد الدولي (Dabla-Norris, 2011)؛
- (ج) قياس كفاءة الإنفاق العام في تقديم خدمات التعليم، والصحة، والحماية وغيرها من الخدمات؛
- (د) عمليات تقييم كاملة للإنفاق العام والمساءلة المالية والمؤشرات التي يمكن أن تستمد منها، لا سيما وأن التقييمات لم تشمل أي بلد عربي من البلدان التي تشهد نزاعاً؛
- (هـ) قياس مصداقية المصارف المركزية واستقلاليتها، وهو قياس يمكن تطبيقه في البلدان العربية التي تشهد نزاعاً وتوسيعه ليشمل جميع المؤسسات الإدارية (باستخدام منهجيات مقترحة في Rigobón (2007) أو Maslowska (2011) مثلاً؛
- (و) مسح حول الشفافية وإمكانية الوصول إلى معلومات غير الميزانية والحسابات العامة، يشمل جميع البلدان بخلاف مؤشر الموازنة المفتوحة (الجدول 7)، ويغطي حسابات الشركات التي تملكها الدولة، والمصرف المركزي، والمصارف العامة وغيرها من المؤسسات ويقوم مدى توفر المعلومات المتعلقة بعمل الوزارات والوكالات المختلفة التي تشكل القطاع العام وإمكانية الوصول إليها؛
- (ز) عمليات تقييم للسياسات والمؤسسات الوطنية في جميع البلدان العربية المتأثرة بالنزاعات، على غرار عمليات تقييم السياسات والمؤسسات القطرية التي يجريها البنك الدولي فقط للبلدان التي تتلقى مساعدة إنمائية منه، أي حالياً السودان واليمن؛

مناطق كاملة من البلد، وهذه ليست سوى بعض التحديات. ولكن تتضمن بعض قواعد البيانات معلومات عن وضع المؤسسات الإدارية يمكن تجميعها في أداة رصد موحدة. ويتضمن الجدول 7 والشكل 8 هذه المصادر وأحدث بياناتها عن البلدان العربية المتأثرة بالنزاعات.

وترسم هذه البيانات صورة جزئية عن المؤسسات الإدارية من حيث الممارسات الإدارية العامة، والأداء، والكفاءة، ووضع السياسات، والشفافية، والفساد، واستلاب الدولة، والتوظيف والترقية على أساس الجدارة. ومثلاً، يبيّن الصفان 8 و9 من الجدول 7 والشكلان 8-8-باء و8-جيم أنّ الفساد متفش في البلدان الخمسة. لكنّ الوضع تحسّن بين عامي 2011 و2013، وإن بشكل طفيف، في البلدان الثلاثة التي توفرت عنها البيانات للعامين (العراق والسودان واليمن). ويتبين أن المجالات الأكثر تعرضاً للفساد هي خدمات المرافق العامة، والإيرادات الضريبية، وعمليات التسجيل وإصدار التصاريح في ليبيا والسودان؛ وخدمات الشرطة، وخدمات الاستغلال العقاري، وعمليات التسجيل وإصدار التصاريح في اليمن والعراق. ويبيّن الصف 11 من الجدول 7 والشكل 8-هـ، أن المؤسسات الإدارية لا تراعي الجدارة في التوظيف والترقية في القطاع العام، بل تعتمد بالأحرى على المعارف والشبكات القائمة على الانتماءات السياسية أو العرقية. ويُعتبر استلاب الدولة مشكلة خصوصاً في العراق واليمن (الشكل 8-دال). ومن التحديات أيضاً ما يرتبط بالشفافية واستخدام الموارد بكفاءة، ووضع السياسات بفعالية، فوفقاً للجدول 7، تدرج جميع البلدان التي تتوفر عنها المعلومات في النصف السفلي لكل مؤشر تقريباً في جميع المتغيرات.

وتفتقر المسوح المتاحة إلى العديد من مؤشرات المؤسسات الإدارية العالية الجودة التي يمكنها أن تحمي من اندلاع النزاعات أو من تجدد أعمال العنف، أو أن هذه المؤشرات غير محدّثة. وفي ما يلي قائمة

إذ يجب تكييفها حسب خصائص المؤسسات وحالة البلد أي ما إذا كان في خضم النزاع أو في مرحلة ما بعد النزاع. كما ينبغي تقييم المتغيرات مع مرور الزمن، وتسجيل التغيرات في المؤسسات. وبإضافة هذه المتغيرات إلى المعلومات المتاحة، يمكن تشكيل لوحة متابعة تحدد نقاط القوة والضعف، وهذا يتيح اقتراح السياسات العامة التي تسهم في تحسين الإنصاف، والفعالية، والشمول، والمساءلة في المؤسسات الإدارية وتعزز دورها في الحد من الأسباب الجذرية للنزاعات.

(ح) أسئلة إضافية في مسوح الآراء، مثل الباروميتر العربي، ومؤشر الرأي العربي، ومقياس الفساد العالمي، تنطرق إلى مواضيع مثل التوظيف والترقية في القطاع العام، وجودة الخدمات العامة ونطاق تغطيتها، وإمكانية الوصول إلى المعلومات، والرشوة؛
(ط) مقارنة الأجور والفرص الوظيفية بين وظائف مماثلة في القطاعين العام والخاص.

وتطول القائمة المفصلة التي تشمل كل المؤشرات والمتغيرات المطلوبة وهي تختلف من بلد إلى آخر،

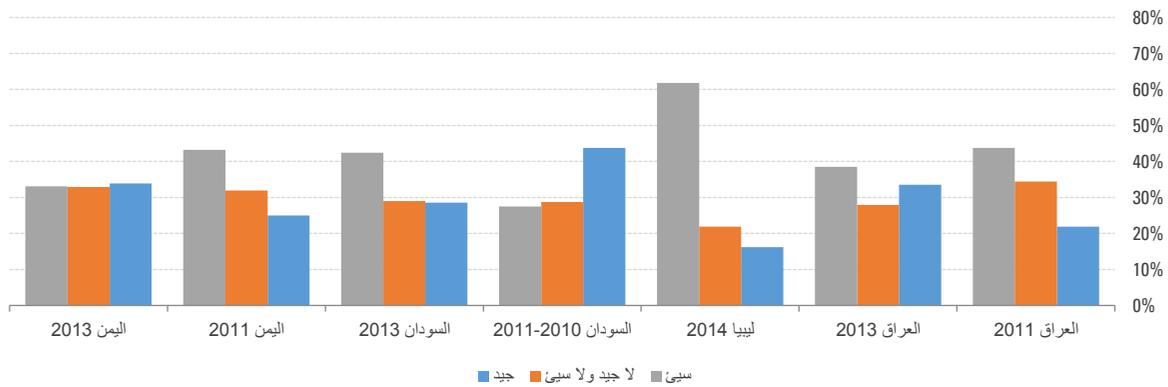
الجدول 7. رصد المؤسسات الإدارية: تقييمات الخبراء (أحدث البيانات المتاحة)

المتغير	مجموعة البيانات	المصدر	النطاق	السنة	العراق	ليبيا	السودان	الجمهورية العربية السورية	اليمن
إدارة القطاع العام	تقييم السياسات والمؤسسات القطرية	مجموعة البنك الدولي	1 (الأسوأ) - 6 (الأفضل)	2014			2.2		2.7
الاستخدام الفعال للأصول	مؤشر برتلسمان للتحويل	Bertelsmann Stiftung	1 (الأسوأ) - 10 (الأفضل)	2014	3.0	3.0	2.0	2.0	3.0
جودة عملية صنع السياسات العامة	قاعدة بيانات الملامح المؤسسية	الوكالة الفرنسية للتنمية ومركز الدراسات المستقبلية والمعلومات الدولية	صفر (الأسوأ) - 4 (الأفضل)	2012	1.6	1.2	2.0	2.8	
فعالية تنفيذ السياسات العامة	مؤشر برتلسمان للتحويل	Bertelsmann Stiftung	1 (الأسوأ) - 10 (الأفضل)	2014	5.0	3.0	2.0	1.0	3.0
تنسيق السياسات	مؤشر برتلسمان للتحويل	Bertelsmann Stiftung	1 (الأسوأ) - 10 (الأفضل)	2014	3.0	5.0	2.0	3.0	3.0
الشفافية في وضع السياسات الحكومية	مؤشر التنافسية العالمي	المنتدى الاقتصادي العالمي	1 (الأسوأ) - 7 (الأفضل)	2014		2.9			3.7
الموازنة المفتوحة	مؤشر الموازنة المفتوحة	شراكة الموازنة الدولية	0 (الأسوأ) - 100 (الأفضل)	2015	3.0		10.0		34.0
تبين الفساد	مؤشر تبين الفساد	منظمة الشفافية الدولية	0 (الأسوأ) - 100 (الأفضل)	2014	16.0	18.0	11.0	20.0	19.0

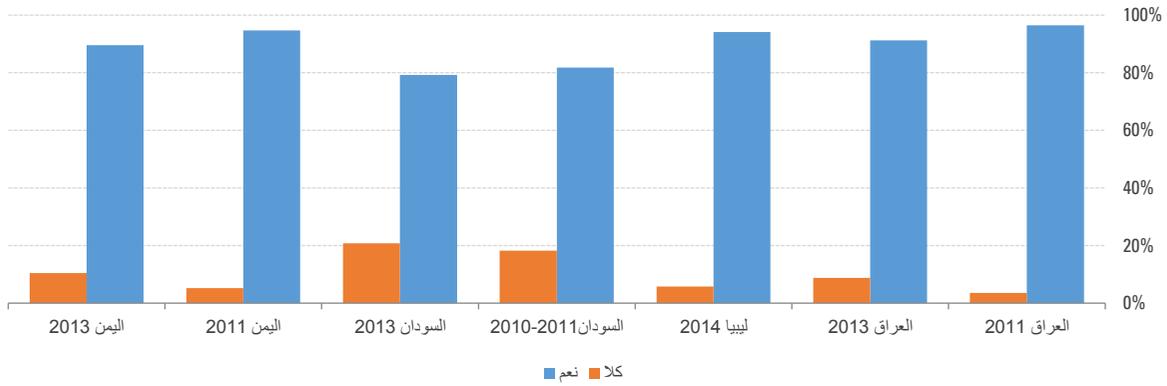
المتغير	مجموعة البيانات	المصدر	النطاق	السنة	العراق	ليبيا	السودان	الجمهورية العربية السورية	اليمن
مستوى الفساد الإداري	قاعدة بيانات الملامح المؤسسية	الوكالة الفرنسية للتنمية ومركز الدراسات المستقبلية والمعلومات الدولية	صفر (مستوى منخفض من الفساد) - 4 (مستوى مرتفع من الفساد)	2012	4.0	4.0	3.0	4.0	
نطاق الرشوة	مسوح المؤسسات	مجموعة البنك الدولي	صفر (لا رشوة) - 100 (اعتماد كبير على الرشوة)	2009-2014	34.0		8.0	34.0	61.0
دور الشبكات في التوظيف والترقية في الإدارة العامة	قاعدة بيانات الملامح المؤسسية	الوكالة الفرنسية للتنمية ومركز الدراسات المستقبلية والمعلومات الدولية	صفر (لا دور لها) - 4 (دورها هام)	2012	4.0	4.0	4.0	3.0	

الشكل 8. رصد المؤسسات الإدارية: مسوح الآراء (أحدث البيانات المتاحة)

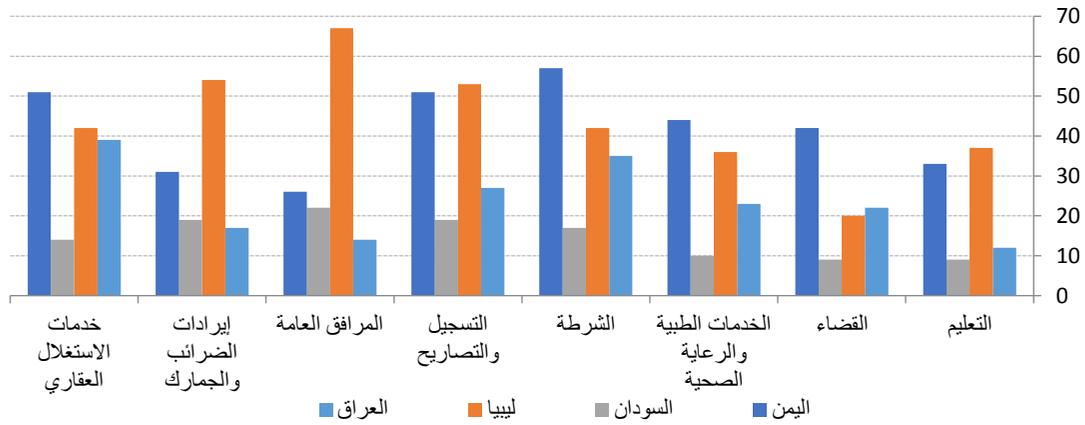
ألف. كيف تقيّم/تقيّمين أداء الحكومة في اضطلاعها بمهامها وواجباتها؟



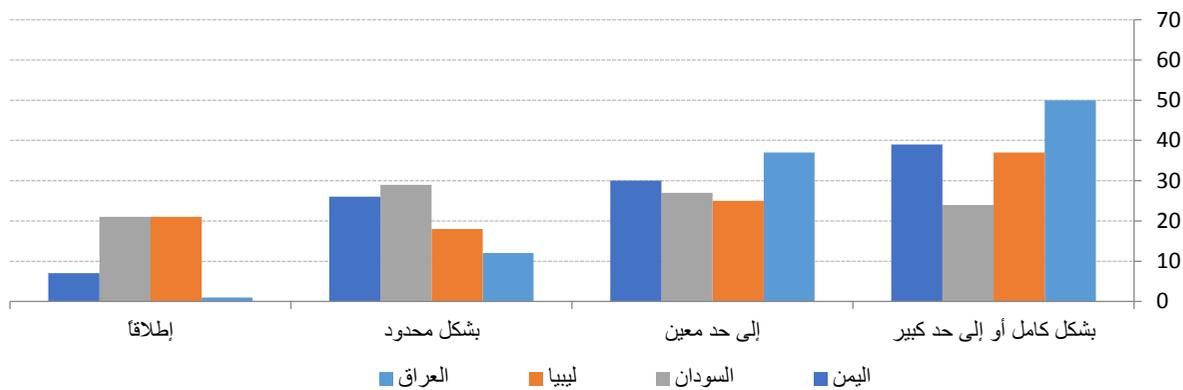
باء. هل ترى/ترين فساداً في مؤسسات الدولة ووكالاتها؟



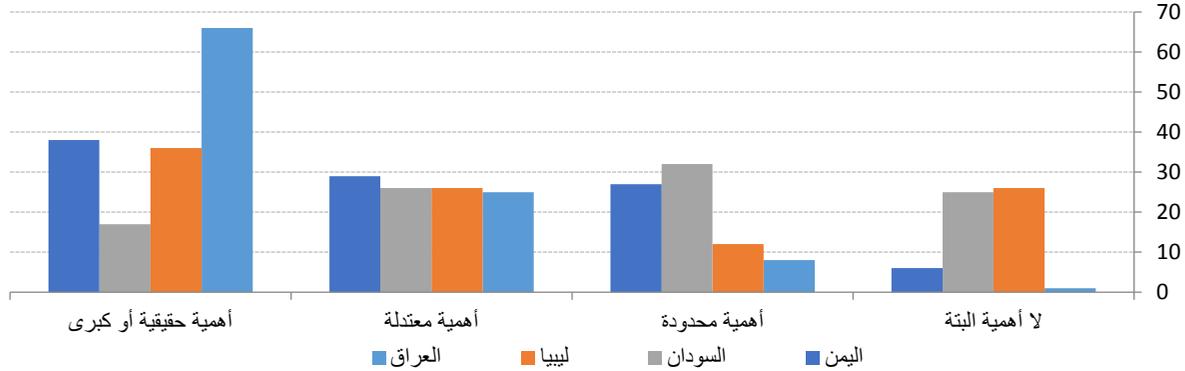
جيم. هل دفعت رشوة للحصول على أي من هذه الخدمات في الأشهر الاثني عشر الأخيرة؟



دال. إلى أي مدى يتحكّم بالحكومة عدد قليل من الهيئات التي تخدم مصالحها الخاصة؟



هاء. ما أهمية المعارف الشخصية في تيسير الأمور؟



المصدر: الباروميتر العربي (لشكيب ألف وباء)، متاح على الموقع <http://www.arabbarometer.org/> (كانون الثاني/يناير 2016)؛ ومقياس الفساد العالمي لمنظمة الشفافية الدولية (للأشكال جيم، ودال، وهاء)، متاح على الموقع <http://www.transparency.org/research/gcb/overview> (كانون الثاني/يناير 2016).

جيم. رصد المؤسسات القضائية

- (ب) صون حقوق الإنسان وقدرة الجميع على الاحتكام إلى القضاء؛
 (ج) إنفاذ حقوق الملكية؛
 (د) تأمين إطار قانوني قوي يوفر بيئة استثمارية آمنة، من جملة أمور أخرى؛
 (هـ) تعزيز دور الجهات الفاعلة في العدالة الجنائية وتحسين مهاراتها؛
 (و) تحسين ظروف الاحتجاز، والحد من معاودة ارتكاب الجرائم، وتعزيز إعادة التأهيل والدمج في المجتمع؛
 (ز) خفض مستويات الفساد والحد من معدلات الجريمة المنظمة.

ويصعب رصد أداء المؤسسات القضائية في ظل النزاعات أو بعد انتهائها. وبعد انتهاء النزاع، غالباً ما تعمل الدول على وضع دستور جديد وتتم في مرحلة العدالة الانتقالية. ولكن تتضمن بعض قواعد البيانات معلومات عن وضع هذه المؤسسات يمكن استخدامها لرصد إصلاح وتطوير الجهاز القضائي. ويتضمن الجدول 8 والشكل 9 هذه المصادر وأحدث بياناتها عن البلدان العربية المتأثرة بالنزاعات.

غالباً ما لا يولى إصلاح المؤسسات القضائية الاهتمام اللازم، رغم دورها الحاسم في التخفيف من حدة المظالم وفي الوساطة السلمية في النزاعات. فالسلطة القضائية هي الأكثر قدرة على الحكم على الإجراءات التي تتخذها أطراف مثل المؤسسات الأمنية وعلى ضمان امتثال جميع الجهات لأحكام الدستور. ويمكن أن يساهم تسجيل الأحكام الصادرة بشأن هذه القضايا في إرساء سوابق تعزز من سيادة القانون والنظام. وتكفل المؤسسات القضائية الجيدة عدم السماح بالفساد أو الجريمة المنظمة. ويستطيع الجهاز القضائي القوي أيضاً، إنفاذ حقوق الملكية وسيادة القانون. ولا بد من ضمان القدرة على الاحتكام إلى القضاء ليكون المجتمع قائماً حقاً على سيادة القانون.

وكما ورد في الفصل الرابع، ينبغي أن تضطلع المؤسسات القضائية بما يلي:

(أ) ضمان استقلالية القضاء وسيادة القانون؛

الجدول 8. رصد المؤسسات القضائية: تقييمات الخبراء (أحدث البيانات المتاحة)

المتغير	مجموعة البيانات	المصدر	النطاق	السنة	العراق	ليبيا	السودان	الجمهورية العربية السورية	اليمن
إنفاذ القرارات القضائية	قاعدة بيانات الملامح المؤسسية	الوكالة الفرنسية للتنمية ومركز الدراسات المستقبلية والمعلومات الدولية	صفر (مستوى متدن جداً من الإنفاذ) - 4 (مستوى عال من الإنفاذ)	2012	2.0	2.0	3.0	4.0	
حسن توقيت الأحكام القضائية	قاعدة بيانات الملامح المؤسسية	الوكالة الفرنسية للتنمية ومركز الدراسات المستقبلية والمعلومات الدولية	صفر (بطء شديد في إصدار الأحكام) - 4 (سرعة في إصدار الأحكام)	2012	1.0	1.0	3.0	3.0	
مدى استقلالية القضاء عن الدولة	قاعدة بيانات الملامح المؤسسية	الوكالة الفرنسية للتنمية ومركز الدراسات المستقبلية والمعلومات الدولية	صفر (استقلالية ضعيفة جداً) - 4 (استقلالية قوية)	2012	1.0	2.0	3.0	2.0	
فعالية الأطر القانونية في تسوية النزاعات	مؤشر التنافسية العالمي	المنتدى الاقتصادي العالمي	1 (فعالية متدنية جداً) - 7 (فعالية عالية جداً)	2014		2.4			2.3
قدرة الأطر القانونية على تحدي الأنظمة	مؤشر التنافسية العالمي	المنتدى الاقتصادي العالمي	1 (صعوبة بالغة) - 7 (سهولة كبيرة)	2014		2.4			2.5
قضاء مستقل	مؤشر برتلسمان للتحويل	Bertelsmann Stiftung	1 (الأسوأ) - 10 (الأفضل)	2014	3.0	3.0	2.0	2.0	4.0
المخاطر القانونية والتنظيمية	موجز المخاطر	وحدة البحوث الاقتصادية التابعة لمجلة ذي إيكونومست	1 (لا خطورة) - 100 (خطورة شديدة)	2014	78.0	93.0	75.0	83.0	73.0
إنفاذ العقود	تنفيذ الأعمال	مجموعة البنك الدولي	0 (الأسوأ) - 1 (الأفضل)	2015	0.56	0.54	0.52	0.48	0.54

وفي ما يلي مؤشرات إضافية يمكن أن توضح وضع المؤسسات القضائية في المنطقة وترصد التقدم المحرز في تطويرها. وقد سبق أن أُعدَّ بعض هذه المؤشرات لمناطق وبلدان أخرى من العالم ولكنها لا تتوفر حالياً للبلدان العربية:

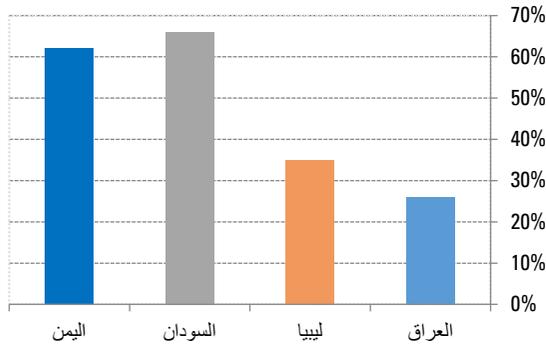
ويبين الشكل 9 أن نسبة كبيرة من المجيبين على أسئلة الباروميتر العربي ومقياس الفساد العالمي يرون أن القضاء فاسد جداً في العراق وليبيا وخصوصاً في السودان؛ وقد دفعت نسبة كبيرة منهم رشاًوى مقابل خدمات قضائية في الأشهر الأخيرة في اليمن. وقد سجلت نتائج مشابهة في مؤشر الرأي العربي لعام 2015.

(ب) توسيع نطاق مؤشر سيادة القانون لمشروع العدالة العالمية ليشمل البلدان العربية المتأثرة بالنزاعات، ما يسمح بتوفير بيانات أصلية ونزيهة عن اختبار السكان لسيادة القانون، وتقييم القيود المفروضة على سلطة الحكومة، والفساد، وشفافية الحكومة، والحقوق الأساسية، والنظام والأمن، وإنفاذ الأنظمة، والعدالة المدنية، والعدالة الجنائية.

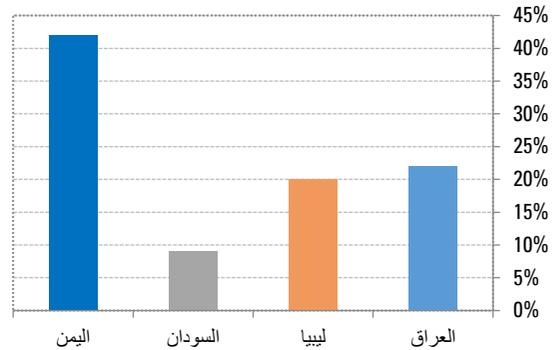
(أ) تقييم الفساد في مجال إقامة العدل باستخدام مؤشرات تقرير النزاهة العالمي الذي يقيم الأطر القانونية لمكافحة الفساد والتنفيذ العملي لهذه الأطر وإنفاذها؛ وهو يتيح بالأخص الكشف عن وجود تضارب في المصالح، أو إجراءات وقائية، أو ضوابط وموازين في الجهاز القضائي؛ واعتماد النزاهة في تعيين القضاة؛ ومدى إتاحة الوصول إلى المعلومات عن القضاء للجميع؛

الشكل 9. رصد المؤسسات القضائية: مسح الآراء (أحدث البيانات المتاحة)

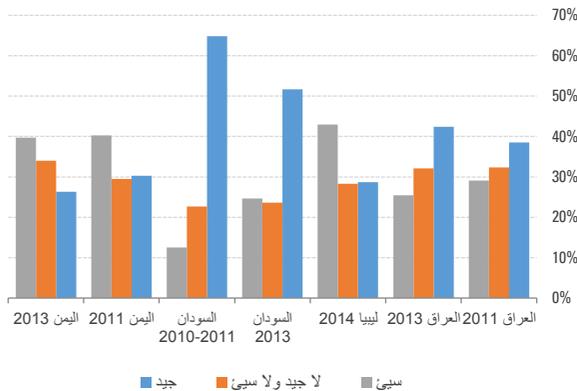
باء. إدراك العامة بوجود فساد في القضاء (نسبة الذين يرون أنه فاسد أو فاسد جداً)



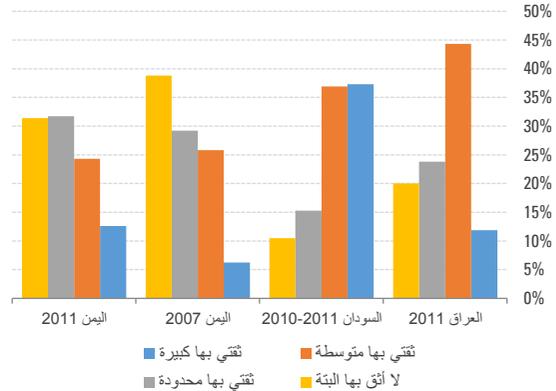
ألف. هل دفعت رشوة مقابل خدمات قضائية في الأشهر الاثني عشر الأخيرة؟



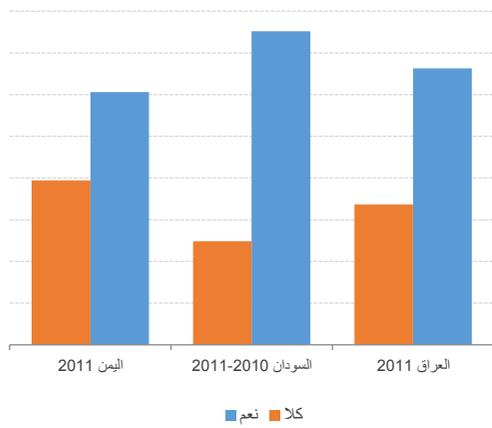
دال. أداء القضاء في إضلاله بمهامه وواجباته



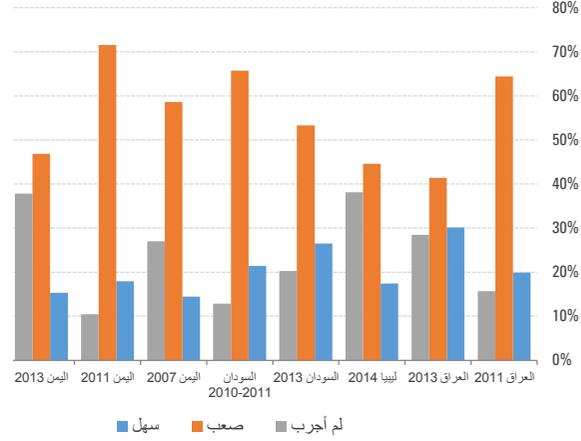
جيم. الثقة بالمحاكم



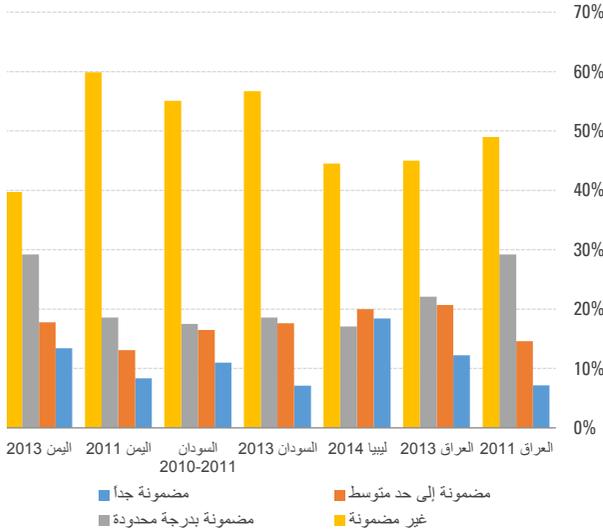
واو. إذا كان لديك شكوى ضد شخص ما ولم يكن من الممكن تصحيح الوضع عبر العلاقة الشخصية أو السبل الاجتماعية المتاحة، هل تلجأ/تلجئين إلى القضاء لاسترداد حقوقك؟



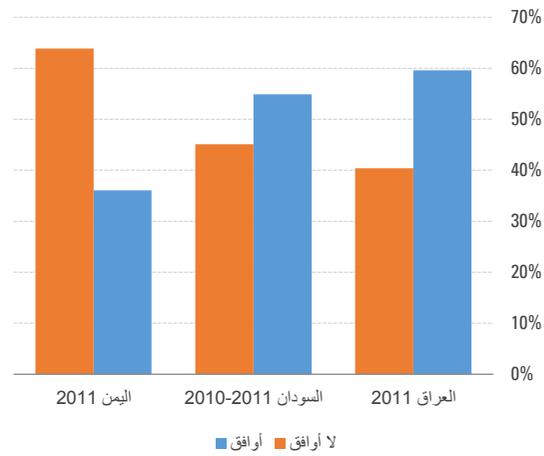
هاء. ما مدى صعوبة الوصول إلى المسؤول المعني للتقدم بشكوى عندما تشعر/تشعرين أنه تم انتهاك حقوقك؟



حاء. إلى أي مدى ترى/ترين أنّ حرية مقاضاة الحكومة ووكالاتها مضمونة في بلدك؟



زاي. الرجاء تحديد مدى موافقتك على "أن القضاء يجازي المذنبين ولو كانوا من كبار المسؤولين في الحكومة"



المصدر: مقياس الفساد العالمي لمنظمة الشفافية الدولية (لشكليات ألف وباء)، متاح على الموقع <http://www.transparency.org/research/gcb/overview> (كانون الثاني/يناير 2016)؛ والباروميتر العربي (لسائر الأشكال)، متاح على الموقع <http://www.arabbarometer.org/> (كانون الثاني/يناير 2016).

دال. رصد المؤسسات السياسية

- (ج) مناقشة الميزانيات الوطنية والموافقة عليها؛
 (د) ممارسة الرقابة الفعالة على الميزانية؛
 (هـ) رصد استخدام الميزانيات من قبل السلطة التنفيذية؛
 (و) مراعاة مصالح المواطنين في إعداد السياسات ووضع القوانين.

ويصعب جداً رصد أداء المؤسسات السياسية في ظل النزاعات أو بعد انتهائها. وينبغي أن تكفل الهيئات التشريعية قدرة السكان على مساءلة الدولة وقيام الدولة بتقديم الخدمات بكفاءة. ولا بد إذناً من رصد ثلاثة أدوار رئيسية وهي:
 (أ) مدى تمثيل المؤسسات السياسية للشعب؛
 (ب) فعاليتها في سن القوانين؛ (ج) قدرتها على الإشراف على الحكومة.

ويتضمن الجدول 9 مؤشرات عن هذه الأدوار تستند إلى تقييمات الخبراء والنتائج التي سجلتها البلدان العربية المتأثرة بالنزاعات، وهي متدنية في جميع الفئات.

ويبين الشكل 10 أنّ الشعوب في هذه البلدان ترى أن المؤسسات السياسية فاسدة. ورأي الشعب بالفساد هو مؤشر جيد لرصد التغيير المؤسسي، وقد يكون من المفيد جداً تجميع هذه البيانات من جميع بلدان المنطقة بانتظام.

يصعب قياس الآثار الرئيسية للإصلاحات السياسية؛ فعادة ما تركّز بيانات المسوح على رأي السكان بالأحزاب السياسية والبرلمانات. ومن غير المستغرب ألا تكون مستويات الثقة في أي من هذه المؤسسات مرتفعة في المنطقة العربية. ولا تحظى الأحزاب بشكل خاص بمستويات عالية من ثقة الناس. ويكمن السبب الرئيسي لذلك في أنّ الناس تعتبر أن الأحزاب السياسية تنشأ لخدمة السياسيين أكثر مما لخدمتها. وبعدها كانت الأحزاب دوماً ضعيفة في الماضي، صار من الأصعب إنشاء أحزاب قويّة في أعقاب الربيع العربي. كما أن البرلمانات لا تحظى هي الأخرى بثقة كبيرة، غير أنها تعتبر أكثر موثوقية من الأحزاب السياسية، وقد يعزى ذلك إلى دورها في وضع السياسات. أما برلمانات المنطقة فهي تعاني من عجز كبير، ما يفسر سبب تدني مستويات الثقة والدعم من قبل السكان.

وينبغي أن تضطلع المؤسسات السياسية بما يلي ليكون دورها أكثر فعالية فتحول دون نشوب النزاعات أو تقلل من احتمال حدوثها:

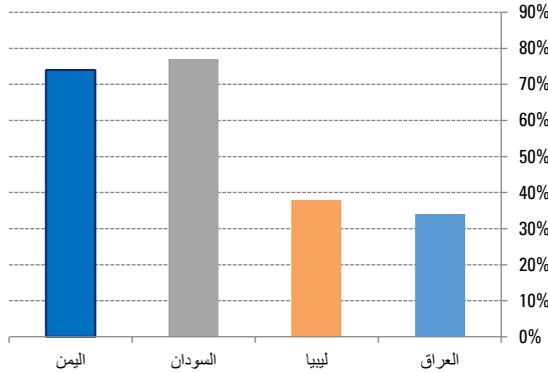
- (أ) التدقيق في التشريعات ومناقشتها وسن القوانين؛
 (ب) إنشاء أطر قانونية للأنشطة الإنمائية؛

الجدول 9. رهد المؤسسات السياسية: تقييمات الخبراء (أحدث البيانات المتاحة)

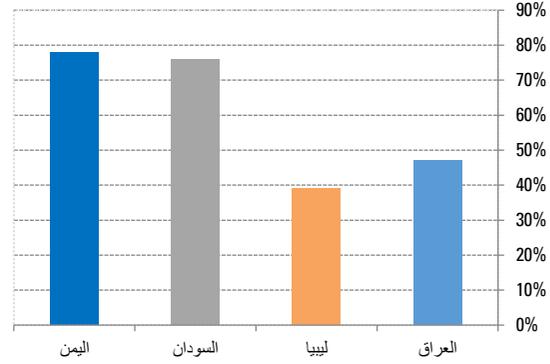
المتغير	مجموعة البيانات	المصدر	النطاق	السنة	العراق	ليبيا	السودان	الجمهورية العربية السورية	اليمن
السلطة الفعلية للحكومة	مؤشر برتلسمان للتحويل	Bertelsmann Stiftung	1 (الأسوأ) - 10 (الأفضل)	2014	4.0	3.0	2.0	1.0	2.0
تنسيق السياسات	مؤشر برتلسمان للتحويل	Bertelsmann Stiftung	1 (الأسوأ) - 10 (الأفضل)	2014	3.0	5.0	2.0	3.0	3.0
احترام القواعد التي تحكم تولي المناصب السياسية	قاعدة بيانات الملامح المؤسسية	الوكالة الفرنسية للتنمية ومركز الدراسات المستقبلية والمعلومات الدولية	صفر (لا احترام) - 4 (احترام كامل)	2012	4.0	0.0	3.5	2.5	
عمل المؤسسات السياسية	قاعدة بيانات الملامح المؤسسية	الوكالة الفرنسية للتنمية ومركز الدراسات المستقبلية والمعلومات الدولية	صفر (مخالفات واسعة النطاق) - 4 (خال من المخالفات)	2012	2.5	2.7	3.3	2.3	
القدرة على الإصلاح الحكومي	قاعدة بيانات الملامح المؤسسية	الوكالة الفرنسية للتنمية ومركز الدراسات المستقبلية والمعلومات الدولية	صفر (قدرة منخفضة جداً) - 4 (قدرة عالية)	2012	2.0	2.0	3.0	2.5	
القدرة على الإصلاح القطاعي	قاعدة بيانات الملامح المؤسسية	الوكالة الفرنسية للتنمية ومركز الدراسات المستقبلية والمعلومات الدولية	صفر (قدرة منخفضة جداً) - 4 (قدرة عالية)	2012	1.2	2.0	2.0	3.0	
العقبات التي تصعب العمل العام	قاعدة بيانات الملامح المؤسسية	الوكالة الفرنسية للتنمية ومركز الدراسات المستقبلية والمعلومات الدولية	صفر (محدودة جداً) - 4 (شديدة)	2012	3.8	2.6	2.0	2.2	
استقلالية السلطات السياسية في اتخاذ القرارات	قاعدة بيانات الملامح المؤسسية	الوكالة الفرنسية للتنمية ومركز الدراسات المستقبلية والمعلومات الدولية	صفر (محدودة جداً) - 4 (كبيرة)	2012	3.0	2.0	4.0	4.0	
جودة عملية صنع السياسات العامة	قاعدة بيانات الملامح المؤسسية	الوكالة الفرنسية للتنمية ومركز الدراسات المستقبلية والمعلومات الدولية	صفر (منخفضة جداً) - 4 (جيدة جداً)	2012	1.6	1.2	2.0	2.8	
دور الشبكات في اختيار كبار القادة	قاعدة بيانات الملامح المؤسسية	الوكالة الفرنسية للتنمية ومركز الدراسات المستقبلية والمعلومات الدولية	صفر (محدود جداً) - 4 (مهم جداً)	2012	4.0	3.0	3.3	4.0	
تأثير الجهات المانحة	قاعدة بيانات الملامح المؤسسية	الوكالة الفرنسية للتنمية ومركز الدراسات المستقبلية والمعلومات الدولية	صفر (لا تأثير) - 4 (تأثير كبير)	2012	3.0	2.0	2.0	0.0	
قدرة أطر العمل القانونية على تحدي الأنظمة	مؤشر التنافسية العالمي	المنتدى الاقتصادي العالمي	1 (صعوبة بالغة) - 7 (سهولة بالغة)	2014		2.4		2.5	
الشفافية في وضع السياسات الحكومية	مؤشر التنافسية العالمي	المنتدى الاقتصادي العالمي	1 (الأسوأ) - 7 (الأفضل)	2014		2.9		3.7	

الشكل 10. رصد المؤسسات السياسية: مسح الآراء (أحدث البيانات المتاحة)

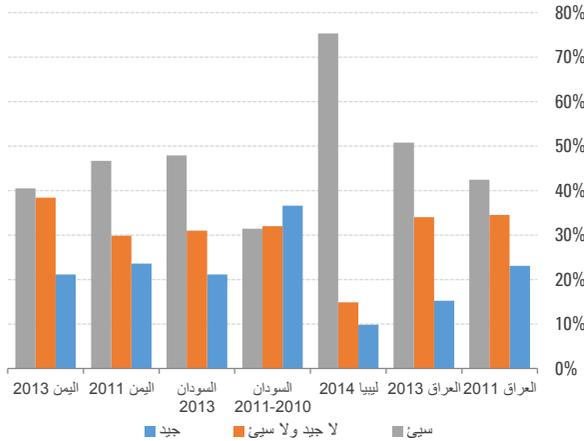
باء. إدراك العامة بوجود فساد في البرلمان/السلطة التشريعية (نسبة الذين يرونها فاسدة أو فاسدة جداً)



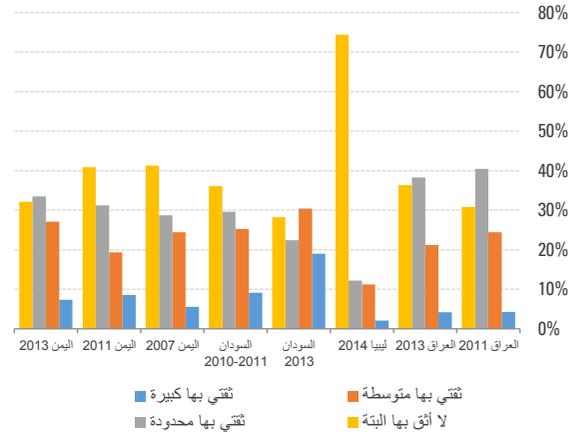
ألف. إدراك العامة بوجود فساد في الأحزاب السياسية (نسبة الذين يرونها فاسدة أو فاسدة جداً)



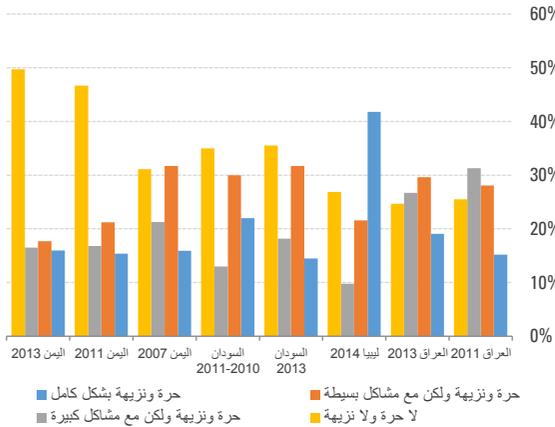
دال. أداء البرلمان في اضطلاعهم بمهامهم وواجباتهم



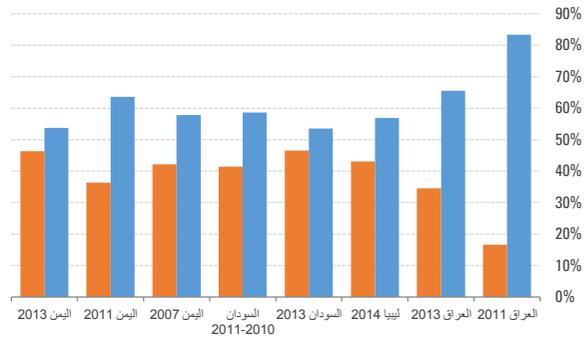
جيم. الثقة بمجلس الممثلين المنتخب (البرلمان)



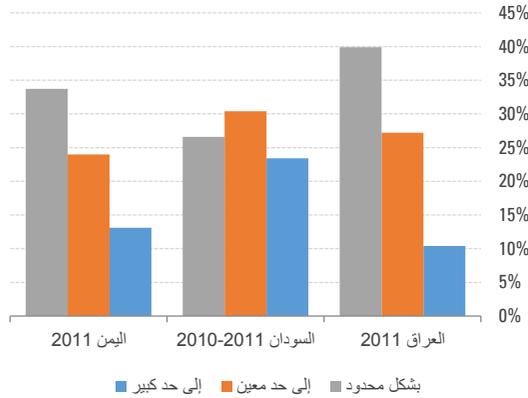
واو. كيف تقيّم/تقيّمين الانتخابات البرلمانية الأخيرة؟



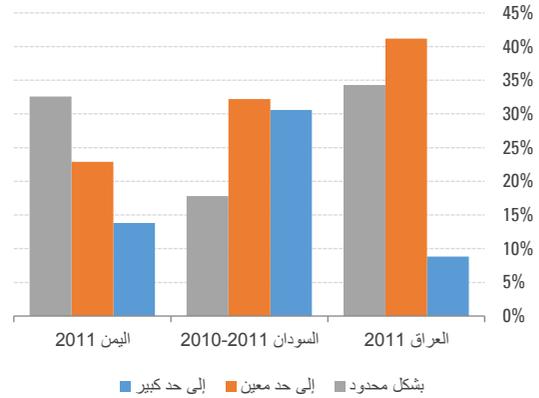
هاء. هل شاركت في الانتخابات البرلمانية الأخيرة؟



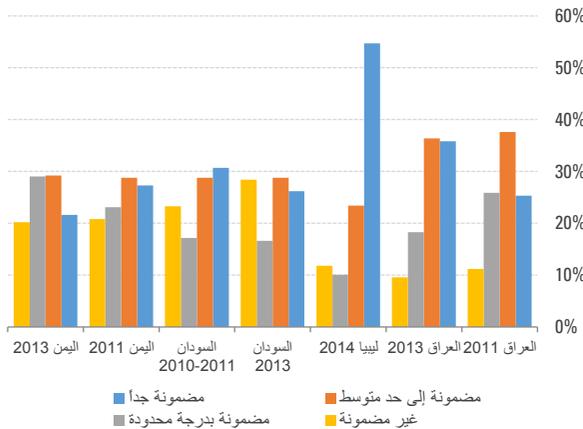
حاء. إلى أي مدى ترى/ترين أن للبرلمان (مجلس الممثلين المنتخب) دوراً في وضع السياسات الاجتماعية؟



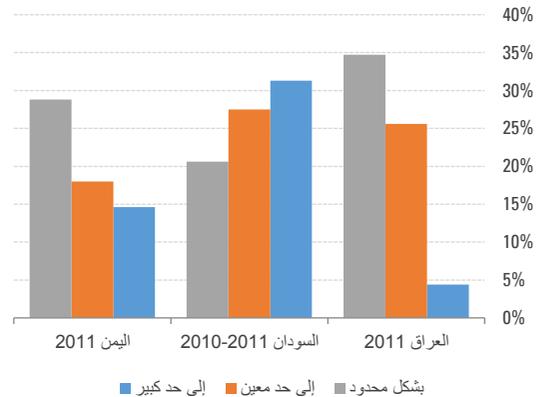
زاي. إلى أي مدى ترى/ترين أن للبرلمان (مجلس الممثلين المنتخب) دوراً في وضع السياسات الاقتصادية؟



ياء. إلى أي مدى ترى/ترين أن حرية الانتخاب (في الانتخابات البرلمانية والبلدية والمحلية) مطانة في بلدك؟



طاء. إلى أي مدى ترى/ترين أن للبرلمان (مجلس الممثلين المنتخب) دوراً في وضع السياسات الخارجية؟



المصدر: مقياس الفساد العالمي لمنظمة الشفافية الدولية (لشككين ألف وباء)، متاح على الموقع <http://www.transparency.org/research/gcb/overview> (كانون الثاني/يناير 2016)، والباروميتر العربي (لسائر الأشكال)، متاح على الموقع <http://www.arabbarometer.org/> (كانون الثاني/يناير 2016).

لتوسيع نطاق المشروع ومجموعة البلدان. وفي حال اتسع نطاق المشروع ليشمل جميع بلدان المنطقة، يصير من الأسهل رصد التقدم المحرز عبر الزمن وبالمقارنة مع بلدان أخرى في المنطقة.

أطلق الباروميتر العربي للمرة الأولى في عام 2005، بإجراء مسح في الأردن والجزائر وفلسطين والكويت والمغرب. وفي عام 2010، شكل مقياس الديمقراطية العربي شراكة مع مبادرة الإصلاح العربي

هاء. الخلاصة

ويصعب جداً بناء أداة شاملة لرصد تطوير المؤسسات في المنطقة العربية، لا سيما في البلدان المتأثرة بالنزاعات، حيث البيانات نادرة. ويتعين بذل المزيد من الجهود لجمع البيانات الموثوقة عن جميع المؤسسات المعنية وإدماجها من خلال نهج خاص بكل بلد. وتسهم هذه المعلومات في فهم مخاطر اندلاع النزاعات وأسبابها الجذرية، وتحديد المجالات الرئيسية التي يتعين التدخل فيها للحد من احتمال نشوب أعمال العنف أو منع تجددتها.

تتطلب عملية الرصد مواصلة جمع البيانات بانتظام من أجل تزويد البلدان بمعلومات تبين مدى التقدم المحرز وتحقيق الأهداف في عملية الخروج من النزاع. وإذا كان الهدف من استعراض المعلومات رصد الإصلاح المؤسسي اللازم للخروج من النزاع، فمن الواضح أن المعلومات المتاحة، حسب هذا الفصل، غير كافية. ولذلك تم اقتراح مؤشرات تكميلية، علماً أن المعلومات المطلوبة حساسة جداً ولا بد من تكييفها حسب السياق من حيث متطلبات الحوكمة والأسباب الجذرية للنزاع.

6. الاستنتاجات وما يترتب عليها من سياسات

الخصائص العامة التي تميز المؤسسات العالية الجودة أثبتت فعاليتها في الحد من بعض مسببات العنف. وقد تضمن هذا التقرير تحليلاً للمحاور الرئيسية للتحوّل المؤسسي في المؤسسات الأمنية والإدارية والقضائية والسياسية. كما دعا التقرير إلى تصميم أدوات رصد أكثر شمولاً لوصف الحالة الراهنة في البلدان العربية التي تشهد نزاعات وتبيان التقدم المحرز في تنفيذ خطة الإصلاح.

ويتطلب إجراء التحولات المؤسسية اللازمة للخروج من النزاع اتخاذ الإجراءات التالية على مستوى السياسات العامة. أولاً، لا تنمية مستدامة من دون سلام، ولا سلام من دون تنمية. هذا الترابط الوثيق هو من الاعتبارات التي لا غنى عنها في صياغة جميع الخطط والبرامج الإنمائية. وقد تدارك المجتمع الدولي هذا الترابط إلى حد ما فأدرج السلام في الأهداف العالمية (الهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة) لخطة التنمية المستدامة لعام 2030. وينبغي أن يستند التخطيط الوطني والإقليمي إلى تقييم منهجي للنزاع وأسبابه الجذرية، وإيلاء الأولوية الأهم للتخفيف من آثاره القصيرة الأجل وتداعياته على التنمية. كما ينبغي أن تدرج الرؤى الوطنية الإنمائية المتفق عليها والمستوحاة من أهداف التنمية المستدامة في عملية حوار سياسي شامل وأوسع نطاقاً.

ثانياً، الإصلاح المؤسسي عنصر هام من عناصر أي إطار قد يُستخدم للخروج من النزاع. غير أن التغيير المؤسسي مسألة معقدة جداً وخاصة بكل بلد، فهي تتطلب إيجاد أرضية مشتركة بين عدة جهات معنية، وقد يترتب عليها كلفة سياسية عالية، ولا يمكن ملاحظة أي تقدم محرز إلا في الأجلين المتوسط والطويل. ولا بد من استخدام آلية رصد

النزاع يعكس مسار التنمية، ويمكن أن يبدد مكاسب سنين من التقدم في جميع مجالات التنمية المستدامة ويؤثر على السكان لأجيال متتالية. ولطالما عانت المنطقة العربية من النزاعات وتداعياتها على جميع جوانب الحياة وأصبحت فيها أعمال العنف وحالات عدم الاستقرار تزداد حدة وتواتراً. وسيصعب تحقيق أهداف التنمية المستدامة في معظم البلدان العربية ما لم تدمج أهداف التسويات السياسية الشاملة للجميع وحل النزاعات في خطة المنطقة العربية لتحقيق التنمية المستدامة؛ وتستهدف الإصلاحات إرساء السلام؛ وتعطى الأولوية للأمن والاحتكام للقضاء، على أساس مبادئ حقوق الإنسان.

وقد آلت الخبرات المكتسبة من نزاعات سابقة في مختلف بلدان العالم إلى تطوير آليات لبناء السلام ثبتت فعاليتها في وقف العنف والحد من احتمال تجدد النزاع، ومنها: التسويات المتفاوض عليها والتي تنطوي على درجة معينة من تقاسم السلطة، من خلال جهات ثالثة وسيطة و/أو قيمة على الإنفاذ؛ وأنظمة العدالة الانتقالية؛ وعمليات الحوار الوطني؛ وبرامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج والحد من التطرف؛ وبرامج اجتماعية واقتصادية تحد من المظالم الاقتصادية؛ وتحولات مؤسسية تعالج الأسباب الجذرية للنزاع.

والإصلاحات المؤسسية هي من أفضل الأدوات المتاحة لمعالجة مسببات النزاع ومنع تجدد. وهي تتطلب تغييرات مؤسسية عميقة لا يمكن تحقيقها من دون إرادة سياسية وخطة طويلة الأجل مصممة بعناية تتفق عليها جميع الجهات. ولا بد أن تكون هذه الإصلاحات مكيفة حسب البلد وطبيعة النزاع، وبمبادرة من الجهات الوطنية نفسها. ولكن بعض

الأداة بالتفصيل مختلف مجالات التغيير التي تم الاتفاق عليها وتجمع كل المعلومات المطلوبة بانتظام. ولأن هذه الأداة وطنية الطابع ينبغي أن تشارك جميع الجهات فتحظى بالشرعية، وأن تنشر نتائجها بشفافية. ولا بد من المتابعة في تطبيق هذه العملية لبلوغ سلام مطرد وتنمية مستدامة.

شاملة لمراقبة التقدم وحفظ الزخم السياسي والدعم العام. ولكن استخدام هذه الآلية قد يصطدم بنقص البيانات العامة اللازمة، لا سيما وأنها تتطلب مجموعة واسعة من المعلومات النوعية والكمية لقياس مختلف الأبعاد. ولهذه الأسباب، ينبغي أن تسعى البلدان التي تعمل على إصلاح مؤسساتها لبناء السلام إلى إنشاء مرصد للإصلاح. وتحدد هذه

- Acemoglu, Daron, David Autor, and David Lyle (2004). Women, war, and wages: The effect of female labor supply on the wage structure at midcentury. *Journal of Political Economy*, vol. 112, No. 3, pp. 497-551.
- Akresh, Richard, and Damien de Walque (2008). *Armed Conflict and Schooling: Evidence from the 1994 Rwandan Genocide*. World Bank, Policy Research Working Paper. Available from http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/05/29/000158349_20080529102704/Rendered/PDF/WPS4606.pdf.
- Al-Ali, Ziad (2014). *The Struggle for Iraq's Future: How Corruption, Incompetence and Sectarianism Have Undermined Democracy*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.
- Al-Batati, Saeed (2014). Yemen reforms corruption-ridden public payroll: Removing thousands of 'ghost workers' from Yemen's bureaucracy could save \$200m. *Gulf News*, 14 August.
- Al-Batuly, Abdulmajeed, and others (2012). *Country Study: Assessing Development Strategies to Achieve the MDGs in the Republic of Yemen*. United Nations Department for Social and Economic Affairs.
- Al-Jazeera (2013). Dozens killed in wave of Iraq violence. 24 April. Available from <http://www.aljazeera.com/video/middleeast/2013/04/2013424275162794.html>.
- _____ (2014). Iraq government loses control of Fallujah. 4 January. Available from <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2014/01/iraq-government-loses-control-fallujah-20141414625597514.html>.
- Alley, April Longley (2010). Yemen's multiple crises. *Journal of Democracy*, vol. 21, No. 4, pp. 72-86.
- Amnesty International (2016). *Annual Report, Tunisia 2015/2016*. Available from <https://www.amnesty.org/en/countries/middle-east-and-north-africa/tunisia/report-tunisia/>.
- Anwaruddin, Awang (2004). Improving public service delivery through bureaucracy reform. *Jurnal Ilmu Administrasi*, vol. 1, No. 4.
- Arab Barometer Dataset. Available from <http://www.arabbarometer.org/instruments-and-data-files>.
- Arab Opinion Index. Available from <http://english.dohainstitute.org/file/Get/bbe55d86-1191-420f-b7bc-f683c421a5a4>.
- Assaad, Ragui (2014). Making sense of Arab labor markets: The enduring legacy of dualism. *IZA Journal of Labor and Development*, vol. 3, No. 1, pp. 1-25.
- Basedau, Matthias, and Alexander Stroh (2008). Measuring Party Institutionalization in Developing Countries: A New Research Instrument Applied to 28 African Political Parties. Hamburg GIGA.
- Bayer, R., and M. C. Rupert (2004). Effects of civil wars on international trade, 1950-92. *Journal of Peace Research*, vol. 41, No. 6, pp. 699-713.
- Bell, C. (2003). *Peace Agreements and Human Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Bellin, Eva (2004). The robustness of authoritarianism in the Middle East: Exceptionalism in comparative perspective. *Comparative Politics*, vol. 36, No. 2 (January).
- Bertelsmann Transformation Index. Available from www.bti-project.org.
- Black, Craig R. (2000). *Deterring Libya: The Strategic Culture of Muammar Qaddafi*. Maxwell Air Force Base, Alabama: USAF Counterproliferation Center, Air War College, Air University.
- Blomberg, S. B., and G. D. Hess (2006). How much does violence tax trade? *The Review of Economics and Statistics*, vol. 88, No. 4, pp. 599-612.

- Bøås, Morten (2001). Liberia and Sierra Leone: Dead ringers? The logic of neopatrimonial rule. *Third World Quarterly*, vol. 22, No. 5, pp. 697-723.
- Borger, Julian (2015). Who are the Tunisian national dialogue quartet? *The Guardian*, 9 October. Available from <http://www.theguardian.com/world/2015/oct/09/who-are-the-tunisia-national-dialogue-quartet-nobel-peace-prize-winner>.
- Botero, Juan Carlos, Florencio López-de-Silanes, Rafael La Porta, Andrei Shleifer, and Alexander Volokh (2003). Judicial reform. *The World Bank Research Observer*, vol. 18, No. 1, pp. 61-88.
- Braithwaite, Alex (2010). Resisting infection: how state capacity conditions conflict contagion. *Journal of Peace Research*, vol. 47, No. 3.
- Bratton, Michael, and Eric C. Chang (2006). State building and democratization in sub-Saharan Africa: Forwards, backwards, or together? *Comparative Political Studies*, vol. 39, No. 9, pp. 1059-1083.
- Bratton, Michael, and Nicolas van de Walle (1994). Neopatrimonial regimes and political transitions in Africa. *World Politics*, vol. 46, No. 4, pp. 453-489.
- _____ (1997). *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*. First edition. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brinkerhoff, Derick W., and Arthur A. Goldsmith (2002). *Clientelism, patrimonialism and democratic governance: An overview and framework for assessment and programming*. Bethesda, MD: Abt Associates.
- Brooks, Risa (1998). *Political-Military Relations and the Stability of Arab Regimes*. Adelphi Papers No. 324. New York: Oxford University Press for International Institute for Strategic Studies.
- Brown, Nathan (2001). Arab judicial structures. A study presented to the United Nations Development Programme, Programme on Governance in the Arab Region. Available from <http://web.dubaichamber.ae/LibPublic/Arab%20judicial%20structures.pdf>.
- Brzoska, Michael (2003). *Development Donors and the Concept of Security Sector Reform*. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.
- _____ (2006). Introduction: Criteria for evaluating post-conflict reconstruction and security sector reform in peace support operations. *International Peacekeeping*, vol. 13, No. 1, pp. 1-13.
- Buhaug, Halvard (2006). Relative capability and rebel objective in civil war. *Peace Research Abstracts Journal*, vol. 43, No. 6, pp. 691-708.
- _____ (2010). **Dude, where's my conflict? LSG, relative strength, and the location of civil war**. *Conflict Management and Peace Science*, vol. 27, No. 2, pp. 107-128.
- Burton, John (1987). *Resolving Deep Rooted Conflict: A Handbook*. Lanham, MD: University Press of America.
- Buscaglia, Edgardo, and Maria Dakolias (1999). An analysis of the causes of corruption in the judiciary. Technical Papers. Washington DC: World Bank.
- Byman, D. (2012). Regime change in the Middle East: Problems and prospects. *Political Science Quarterly*, vol. 127, No. 1, pp. 25-46.
- Carothers, Thomas, and Richard Youngs (2015). *The Complexities of Global Protests*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace. Available from http://carnegieendowment.org/files/CP_257_Youngs-Carothers-Global_Protests_final.pdf.
- Cerra, Valerie, and Sweta Chaman Saxena (2008). *Growth Dynamics: The Myth of Economic Recovery*. Basel, Switzerland: Bank for International Settlements, Monetary and Economic Department.
- Chamarbagwala, Rubiana, and Hilcías E. Morán, (2011). The human capital consequences of civil war: Evidence from Guatemala. *Journal of Development Economics*, vol. 94, No. 1, pp. 41-61.
- Chase, Anthony Tirado (2015). *A Case Study of International Organizations' Impact on Human Rights*. Danish Institute of Human Rights and the Organization of Islamic Cooperation. Available from

http://www.humanrights.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/research/matters_of_concern_series/matters_of_concern_chase_2015.pdf.

Chayes, Sarah (2014). How a leftist labor union helped force Tunisia's political settlement. Carnegie Endowment for International Peace, 27 March. Available from <http://carnegieendowment.org/2014/03/27/how-leftist-labor-union-helped-force-tunisia-s-political-settlement>.

Chemin, Matthieu (2009). The impact of the judiciary on entrepreneurship: Evaluation of Pakistan's "Access to Justice Programme". *Journal of Public Economics*, vol. 93, No. 1, pp. 114-125.

Chivvis, Christopher S., and Jeffrey Martini (2014). *Libya After Qaddafi: Lessons and Implications for the Future*. Rand Corporation.

Cho, Wonhyuk, and Greg Porumbescu (2011). Weberian Bureaucracy and Performance of Civil Service: Cross-County Analysis. Seoul National University.

Collier, P. (1999). On the economic consequences of civil war. *Oxford Economic Papers*, vol. 51, No. 1, pp. 168-183.

Collier, P., I. Bannon, and W. Bank (2003). *Natural Resources and Violent Conflict: Options and Actions*. Washington, D. C.: World Bank.

Dabla-Norris, Era (2011). *Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency*. Washington, DC: International Monetary Fund.

Dahl, Robert Alan (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.

_____ (1989). *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.

Dahlström, Carl, Victor Lapuente, and Jan Teorell (2011). The merit of meritocratization: Politics, bureaucracy, and the institutional deterrents of corruption. *Political Research Quarterly*, vol. 20, No. 10, pp. 1-13.

Dahlström, Carl, and others (2015). The QoG Expert Survey Dataset II. University of Gothenburg: The Quality of Government Institute.

Danneman, N., and E. H. Ritter (2014). Contagious rebellion and preemptive repression. *Journal of Conflict Resolution*, vol. 58, No. 2, pp. 254-279.

Datta, Dipankar (2007). Sustainability of community-based organizations of the rural poor: Learning from Concern's rural development projects, Bangladesh. *Community Development Journal*, vol. 42, No. 1, pp. 47-62.

De Waal, Alex (2013). Sudan's elusive democratisation: Civic mobilisation, provincial rebellion and chameleon dictatorships. *Journal of Contemporary African Studies*, vol. 31, No. 2, pp. 213-234.

Diamond, Larry, and Marc F. Plattner (1996). *Civil-Military Relations and Democracy*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

Dodge, Toby (2012). Iraq's road back to dictatorship. *Survival*, vol. 54, No. 3, pp. 147-168.

_____ (2013). State and society in Iraq ten years after regime change: The rise of a new authoritarianism. *International Affairs*, vol. 89, No. 2, pp. 241-257.

Dung, Luu Tien (2003). *Judicial Independence in Transitional Countries*. United Nations Development Programme Oslo Governance Centre.

Economic and Social Commission for Western Asia (2013a). *Arab Governance Report: Governance Challenges in Countries Undergoing Transition*. Emerging and Conflict-related Issues Division, E/ESCWA/ECRI/2013/4.

_____ (2013b). Participation and civic engagement. Policy Brief One: Participation and Transitional Justice, E/ESCWA/SDD/2013/Technical Paper.5. Available from

https://www.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/publications/files/e_escwa_sdd_2013_technicalpaper5_e.pdf.

_____ (2014a). *Conflict in the Syrian Arab Republic: Macroeconomic Implications and Obstacles to Achieving the Millennium Development Goals*. E/ESCWA/EDGD/2014/Technical Paper.5. Available from

https://www.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/publications/files/e_escwa_edgd_14_tp-5_e.pdf.

- _____ (2014b). *Arab Governance Report: Governance Challenges in Countries Undergoing Transition*. E/ESCWA/ECRI/2013/4. Available from https://www.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/publications/files/e_escwa_ecri_13_4_e.pdf.
- _____ (2015). *Protracted Conflict and Development in the Arab Region*. Trends and Impacts Issue No. 4. E/ESCWA/ECRI/2015/2.
- Economic and Social Commission for Western Asia and League of Arab States (2010). *The Third Arab Report on the Millennium Development Goals 2010 and the Impact of the Global Economic Crises*. Beirut: ESCWA.
- Emrich-Bakenova, Saule (2009). Trajectory of civil service development in Kazakhstan: Nexus of politics and administration. *Governance*, vol. 22, No. 4, pp. 717-745.
- Englebert, Pierre. (2002) *State Legitimacy and Development in Africa*. Lynne Rienner Publishers.
- Erdmann, Gero, and Ulf Engel (2007). Neopatrimonialism reconsidered: Critical review and elaboration of an elusive concept. *Commonwealth and Comparative Politics*, vol. 45, No. 1, pp. 95-119.
- Esman, Milton J. (1997). Public administration, ethnic conflict, and economic development. *Public Administration Review*, vol. 57, No. 6, pp. 527-533.
- European Court for Human Rights (ECHR). Available from <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home>.
- Evans, Peter (1992). The State as problem and solution: Predation, embedded autonomy and structural change. In *Politics of Economic Development*, Stephan Haggard and Robert R Kaufman eds. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- _____ (1995). *Embedded Autonomy: State and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Evans, Peter, and James Rauch (1999). Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of **"Weberian" state structures on economic growth**. *American Sociological Review*, vol. 64, No. 5, pp. 748-765.
- Farzmand, Ali (2009). *Bureaucracy and Administration*. Boca Raton: Taylor & Francis Group.
- Feaver, Peter D. (1996). The civil-military problematique: Huntington, Janowitz, and the question of civilian control. *Armed Forces and Society*, vol. 23, No. 2, pp. 149-178.
- Feld, Maury D. (1975). Middle-class society and the rise of military professionalism: The Dutch army 1589-1609. *Armed Forces and Society*, vol. 1, No. 4, pp. 419-442.
- Fernández-Kelly, Patricia, and Jon Shefner (2006). *Out of the Shadows: Political Action and the Informal Economy in Latin America*. University Park, PA: Pennsylvania State University Press.
- Fields, Frank E., and Jack J. Jensen (1998). Military professionalism in post-Communist Hungary and Poland: An analysis and assessment. *European Security*, vol. 7, No. 1, pp. 117-155.
- Finucci, Francesco (2013). Libya: military actors and militias. Available from http://www.globalsecurity.org/military/library/report/2013/libyan-militias_finucci.pdf.
- Food Security Cluster (2015). Whole of Syria (WOS): Food security sector factsheet, September 2015. Available from http://fscluster.org/sites/default/files/documents/fss_syria_factsheet_augustresponse_2015.pdf.
- Freedom House (2012). Countries at the crossroads: Yemen. Available from <https://freedomhouse.org/report/countries-crossroads/2012/yemen>.
- Gaston, Erica, and Nadwa al-Dawsari (2013). *Waiting for Change: The Impact of Transition on Local Justice and Security in Yemen*. Washington, DC: United States Institute of Peace.
- Gates, Scott, and others (2012). Development consequences of armed conflict. *World Development*, vol. 40, No. 9, pp. 1713-1722.
- Gaub, Florence (2013). The Libyan armed forces between coup-proofing and repression. *Journal of Strategic Studies*, vol. 36, No. 2, pp. 221-244.

- Geddes, Barbara (2003). *Paradigms and Sandcastles: Theory Building and Research Design in Comparative Politics*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Ghobarah, H. A., P. Huth, and B. Russett (2004). The post-war public health effects of civil conflict. *Social Science & Medicine*, vol. 59, No. 4, pp. 869-884.
- Ginsburg, Tom, and Tamir Moustafa (2008). *Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Glassmyer, Katherine, and Nicholas Sambanis (2008). Rebel – Military integration and civil war termination. *Journal of Peace Research*, vol. 45, No. 3, pp. 365-384.
- Gleditsch, Kristian Skrede, and Andrea Ruggeri (2010). Political opportunity structures, democracy, and civil war. *Journal of Peace Research*, vol. 47, No. 3, pp. 299-310.
- Global Integrity (2006). *The Global Integrity Report*. Available from <https://www.globalintegrity.org/research/reports/global-integrity-report/global-integrity-report-2006/>.
- Goldsmith, Arthur A. (1999). Africa's overgrown State reconsidered: Bureaucracy and economic growth. *World Politics*, vol. 51, No. 04, pp. 520-546.
- Goldstone, Jack, and others (2010). A global model for forecasting political instability. *American Journal of Political Science*, vol. 54, No. 1, pp. 190-208.
- Gomez, M. (1995). Social economic rights and human rights commissions. *Human Rights Quarterly*, vol. 17 No. 1, pp. 155-169.
- Goodhand, J. (2001). Violent conflict, poverty and chronic poverty. Chronic Poverty Research Centre Working Paper, No. 6.
- Gore, Charles (2015). The post-2015 moment: Towards Sustainable Development Goals and a new global development paradigm. *Journal of International Development*, vol. 27, No. 6, pp. 717-732.
- Griffiths, Sue, and Sameer Kassam (2015). **A driver's guide to parliaments and political reform in the Arab World.** Parliaments and Legislatures, 13 January. Available from <https://parliamentsandlegislatures.wordpress.com/2015/01/13/a-drivers-guide-to-parliaments-and-political-reform-in-the-arab-world/#more-89>.
- Grindle, Merilee S., and Mary E. Hilderbrand (1995). Building sustainable capacity in the public sector: What can be done? *Public Administration and Development*, vol. 15, No. 5, pp. 441-463.
- Halliday, Fred (1995). Relativism and universalism in human rights: The case of the Islamic Middle East. *Political Studies*, vol. 43, No. 1, pp. 152-167.
- Hamid, Shadi (2014). Political party development before and after the Arab Spring. In *Beyond the Arab Spring: The Evolving Ruling Bargain in The Middle East*, Mehran Kamrava, ed. Oxford: Oxford University Press.
- Hänggi, Heiner (2003). Making sense of security sector governance. *Challenges of Security Sector Governance*, pp. 3-22.
- Hardoon, Deborah, and Finn Heinrich (2013). *Global Corruption Barometer 2013*. Berlin: Transparency International.
- Harik, I., and D. Sullivan, eds. (1992). *Privatization and Liberalization in the Middle East*. Indiana: Indiana University Press.
- Hazan, Pierre (2006). *Morocco: Betting on a Truth and Reconciliation Commission*. Washington, DC: United State Institute of Peace. Available from <http://www.usip.org/sites/default/files/sr165.pdf>.
- _____ (2008). The nature of sanctions: The case of Morocco's Equity and Reconciliation Commission. *International Review of the Red Cross*, vol. 90, No. 870, pp. 399-407.
- Hazbun, Waleed (2015). A history of insecurity: From the Arab uprisings to ISIS. *Middle East Policy*, vol. 22, No. 3, pp. 55-65.
- Hellyer, H.A. (2016). Why ISIS cannot be negotiated with. *The Atlantic*, 10 January 2016.

- Herb, Michael (2003). Taxation and representation. *Studies in Comparative International Development*, vol. 38, No. 3, pp. 3-31.
- Hicken, Allen, and Erik Martinez Kuhonta (2011). Shadows from the past: Party system institutionalization in Asia. *Comparative Political Studies*, vol. 44, No. 5, pp. 572-597.
- Hinnebusch, Raymond (2015). Introduction: Understanding the consequences of the Arab uprisings – starting points and divergent trajectories. *Democratization*, vol. 22, No. 2, pp. 205-217.
- Holmer, Georgia (2015). What to do when foreign fighters come home. *Foreign Policy*, 1 June.
- Hosmer, Stephen T. (2007). *Why the Iraqi Resistance to the Coalition Invasion was so Weak*. Santa Monica, CA: Rand Corporation.
- Howe, Herbert (2001). *Ambiguous Order: Military Forces in African States*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Human Rights Commission (n.d.). Within the Constitutional Court of BiH. Available from <http://www.hrc.ba/>.
- Human Rights Watch (2009). *In the Name of Unity: The Yemeni Government's Brutal Response to Southern Movement Protests*. New York: Human Rights Watch. Available from <https://www.hrw.org/report/2009/12/15/name-unity/yemeni-governments-brutal-response-southern-movement-protests>.
- _____ (2013a). Libya: Ensure 'Political Isolation Law' respects rights. Human Rights Watch, 22 January. Available from <http://www.hrw.org/news/2013/01/22/libya-ensure-political-isolation-law-respects-rights>.
- _____ (2013b). Iraq: Investigate fatal police shootings in Mosul. Human Rights Watch, 15 March. Available from <https://www.hrw.org/news/2013/03/15/iraq-investigate-fatal-police-shootings-mosul>.
- _____ (2014). Tunisia: Hope for justice on past abuses. Human Rights Watch, 22 May. Available from <https://www.hrw.org/news/2014/05/22/tunisia-hope-justice-past-abuses>.
- _____ (n.d.). Tunisia. Available from <https://www.hrw.org/middle-east/n-africa/tunisia>.
- Humphreys, Macartan (2005). Natural resources, conflict, and conflict resolution: uncovering the mechanisms. *Journal of Conflict Resolution*, vol. 49, No. 4, pp. 508-537.
- Humphreys, Macartan, and Jeremy M. Weinstein (2007). Demobilization and reintegration. *Journal of Conflict Resolution*, vol. 51, No. 4, pp. 531-567.
- Huntington, Samuel P. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- _____ (1957). *The Solider and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hutchcroft, Paul D. (1991). Oligarchs and cronies in the Philippine State: The politics of patrimonial plunder. *World Politics*, vol. 43, No. 3, pp. 414-450.
- Hydén, Göran, Julius Court, and Kenneth Mease (2003). The bureaucracy and governance in sixteen developing countries. World Governance Survey Discussion Paper 7 (July), pp. 1-27.
- _____ (2004). *Making Sense of Governance: Empirical Evidence from Sixteen Developing Countries*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Institute of International Finance (2013). *Regional overview on Middle East and North Africa (2013): "Arab Spring" countries struggle, GCC prospects favorable*. Available from https://www.iif.com/file/4911/download?token=a8kM_6PH.
- _____ (2014). MENA region: Recovery buffeted by geopolitical risks. Institute of International Finance, 8 October. Available from <http://www.iif.com/publication/mena-region-recovery-buffeted-geopolitical-risks>.
- Inter-American Court of Human Rights. Available from <http://www.corteidh.or.cr/index.php/en>.
- International Center for Transitional Justice (2008). *Iraq's new "Accountability and Justice" Law*. Briefing Paper. Available from <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Iraq-Accountability-Briefing-2008-English.pdf>.

- International Commission of Jurists (2014). Arab League's Human Rights Court will not bring Justice to Victims of Violations. International Commission of Jurists, 9 September. Available from <http://www.icj.org/arab-leagues-human-rights-court-will-not-bring-justice-to-victims-of-violations/>.
- Iqbal, Z. (2010). *War and the Health of Nations*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Iroanya, Richard Obinna (2010). Arms transfer and conflict in Africa: The role of China in Sudan. *Africa Insight*, vol. 40, No. 3, pp. 183-197.
- Iskandar, Adnan (1987). *The Civil Service of Lebanon*. Ann Arbor: University Microfilms International.
- Ismael, Tareq Y., and Jacqueline S. Ismael (2015). *Iraq in the Twenty-First Century: Regime Change and the Making of a Failed State*. New York: Routledge, 2015.
- Jabbara, Joseph G. (1989). *Bureaucracy and Development in the Arab World*. New York: Brill.
- Janowitz, Morris (1988). *Military Institutions and Coercion in the Developing Nations*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Jebnoun, Noureddine (2015). Beyond the mayhem: Debating key dilemmas in Libya's statebuilding. *The Journal of North African Studies*, vol. 20, No. 5, pp. 832-864.
- Jreisat, Jamil E. (2009). Bureaucracy and Reform in the Arab World. In *Bureaucracy and Administration*, Ali Farazmand, ed. Boca Raton: Taylor & Francis Group.
- Juneau, Thomas (2010). Yemen: Prospects for State failure – implications and remedies. *Middle East Policy*, vol. 17, No. 3, pp. 134-152.
- Kamrava, Mehran (2000). Military professionalization and civil-military relations in the Middle East. *Political Science Quarterly*, vol. 115, No. 1, pp. 67-92.
- _____ (2013). *Beyond the Arab Spring: The Evolving Ruling Bargain in The Middle East*. Oxford: Oxford University Press.
- Kaufman, S. J. (2006). Escaping the symbolic politics trap: Reconciliation initiatives and conflict resolution in ethnic wars. *Journal of Peace Research*, vol. 43, No. 2, pp. 201-218.
- Kayaoglu, Turan (2013). *A Rights Agenda for the Muslim World? The Organization of Islamic Cooperation's Evolving Human Rights Framework*. Washington, DC: The Brookings Institution. Available from <http://www.brookings.edu/research/papers/2013/01/08-oic-human-rights-kayaoglu>.
- Kersten, Mark (2012). Lustration in Libya: Ruling Congress to pass "Political Isolation Law". *Justice in Conflict*. Available from <http://justiceinconflict.org/2012/12/28/lustration-in-libya-ruling-congress-passes-political-isolation-law/>.
- Khan, Haroon A. (2008). *An Introduction to Public Administration*. Lanham: University Press of America.
- _____ (2015). *The Idea of Good Governance and the Politics of the Global South: An Analysis of Its Effects*. New York: Routledge.
- Kingston, P. W. (2013). *Reproducing Sectarianism: Advocacy Networks and the Politics of Civil Society in Postwar Lebanon*. Albany, N.Y.: SUNY Press.
- Kirwin, Matthew (2006). The security dilemma and conflict in Côte d'Ivoire. *Nordic Journal of African Studies*, vol. 15, No. 1, pp. 48-49.
- Knights, Michael (2013). The military role in Yemen's protests: Civil-military relations in the tribal republic. *Journal of Strategic Studies*, vol. 36, No. 2, pp. 261-288.
- Kocher, Matthew Adam (2010). State capacity as a conceptual variable. *Yale Journal of International Affairs*, vol. 5, No. 2, pp. 141-142.
- Koonings, Kees, and Dirk Kruijt (2004). *Armed Actors: Organized Violence and State Failure in Latin America*. London: Zed Books.
- Krebs, Ronald R. (2004). A school for the nation? How military service does not build nations, and how it might. *International Security*, vol. 28, No. 4, pp. 85-124.

- Kronenfeld, Sami, and Yoel Guzansky (2014). Yemen: A mirror to the future of the Arab Spring. *Military and Strategic Affairs*, vol. 6, No. 3, pp. 79-99.
- Kuran, Timur (2004). Why the Middle East is economically underdeveloped: Historical mechanisms of institutional stagnation. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 18, No. 3, pp. 71-90.
- Kwaja, Chris M. (2015). From combat to non-combat action: Private military and security companies and humanitarian assistance operations in Darfur, Sudan. *African Security Review*, vol. 24, No. 2, pp. 153-161.
- Lacher, Wolfram, and Peter Cole (2014). Politics by other means: Conflicting interests in Libya's security sector.** Working Paper of the Small Arms Survey/Security Assessment in North Africa Project.
- Lake, David A., and Donald Rothchild (1996). Containing fear: The origins and management of ethnic conflict. *International Security*, vol. 21, No. 2, pp. 41-75.
- Lawyers for Justice in Libya (2013). Proposed Political Isolation Law must not violate human rights. Lawyers for Justice in Libya, 25 January Available from <http://www.libyanjustice.org/news/news/post/60-lfjl-proposed-political-isolation-law-must-not-violate-human-rights>.
- League of Arab States. Arab Charter on Human Rights. Available from <http://www.humanrights.se/wp-content/uploads/2012/01/Arab-Charter-on-Human-Rights.pdf>.
- Lee, Terence (2005). Military cohesion and regime maintenance explaining the role of the military in 1989 China and 1998 Indonesia. *Armed Forces & Society*, vol. 32, No. 1, pp. 80-104.
- Leila, Ali, El Sayed Yassin, and Monte Palmer (1985). Apathy, values, incentives and development: The case of the Egyptian bureaucracy. *The Middle East Journal*, vol. 39, No. 3, pp. 341-361.
- Lesch, Ann Mosely (2001). The destruction of civil society in the Sudan. *Civil Society in the Middle East*, vol. 2, pp. 153-191.
- Levy, Gilat (2004). A model of political parties. *Journal of Economic Theory*, vol. 115, No. 2, pp. 250-277.
- Lewis, Alexandra (2013). Violence in Yemen: Thinking about violence in fragile States beyond the confines of conflict and terrorism. *Stability: International Journal of Security and Development*, vol. 2, No. 1.
- Licklider, Roy (2014). *New Armies from Old: Merging Competing Military Forces After Civil Wars*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Lijphart, Arend (2007). *Thinking About Democracy: Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice*. New York: Routledge.
- Lipschutz, Ronnie, and Beverly Crawford. (1996). *Economic Globalization and the "New" Ethnic Strife: What Is to Be Done?* La Jolla: University of California Institute on Global Conflict and Cooperation.
- Lipset, Seymour Martin, and Stein Rokkan (1967). *Party Systems and Voter Alignments: Cross-national Perspectives*. New York: Free Press.
- Long, A. G. (2008). Bilateral trade in the shadow of armed conflict. *International Studies Quarterly*, vol. 52, No. 1, pp. 81-101.
- MacDonald, Brian (1997). *Military Spending in Developing Countries*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Mainwaring, Scott, and Mariano Torcal (2005). Party system institutionalization and party system theory after third wave of democratization. Kellogg Institute for International Studies Working Paper 319.
- Mainwaring, Scott, and Timothy R. Scully (2008). Latin America: Eight lessons for governance. *Journal of Democracy*, vol. 19, No. 3, pp. 113-127.
- Makara, Michael (2013). Coup-proofing, military defection, and the Arab Spring. *Democracy and Security*, vol. 9, No. 4, pp. 334-359.
- Mallat, Chibli (1997). The Lebanese legal system. The Lebanon Report 2.
- Maslowska, Aleksandra (2011). Quest for the best: How to measure central bank independence and show its relationship with inflation. *AUCO Czech Economic Review*, vol. 5, No. 2, pp. 132-161.

- Mayer, Ann Elizabeth (2013). *Islam and Human Rights: Tradition and Policies*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- McGowan, Patrick J. (2003). African military coups d'état, 1956-2001: Frequency, trends and distribution. *Journal of Modern African Studies*, vol. 41, No. 3, pp. 339-370.
- Messer, E., and M.J. Cohen (2004). Breaking the links between conflict and hunger in Africa. International Food Policy Research Institute (IFPRI) Issues Brief, No. 10. Washington, D.C.: IFPRI.
- Messick, Richard E. (1999). Judicial reform and economic development: A survey of the issues. *World Bank Research Observer*, vol. 14, No. 1, pp. 117-136.
- Moran, John P. (1999). Praetorians or professionals? Democratization and military intervention in communist and post-communist Russia. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, vol. 15, No. 2, pp. 41-68.
- Morocco, Justice and Reconciliation Commission, National Commission for Truth Justice and Reconciliation. Summary of the final report. Available from http://www.ccdh.org.ma/sites/default/files/documents/rapport_final_mar_eng-3.pdf.
- Mueller, Hannes (2012). Growth dynamics: The myth of economic recovery – comment. *American Economic Review*, vol. 102, No. 7, pp. 3774-3777.
- Murdoch, J.C., and T. Sandler (2002). Economic growth, civil wars, and spatial spillovers. *Journal of Conflict Resolution*, vol. 46, No. 1, pp. 91-110.
- _____ (2004). Civil wars and economic growth: spatial dispersion. *American Journal of Political Science*, vol. 48, No. 1, pp. 138-151.
- Myers, Christine (2013). Tribalism and democratic transition in Libya: Lessons from Iraq. *Global Tides*, vol. 7, No. 1.
- National Human Rights Council (2009). Follow up report on the implementation of the Equity and Reconciliation Commission Recommendations. Available from <http://www.cndh.org.ma/an/thematic-reports/follow-report-implementation-equity-and-reconciliation-commission-recommendations>.
- _____ (2014). Forensic activities in Morocco: Need for comprehensive reform. Available from http://www.cndh.org.ma/sites/default/files/cndh_-_medecine_legale_uk_16p.-.pdf.
- Naylor, Hugh (2015). Fall of Ramadi reflects failure of Iraq's strategy against ISIS, analysts say. *Washington Post*, 19 May.
- Netherlands, Ministry of Foreign Affairs (2014). *Libya: Judiciary and Security Sector*. Available from: <http://www.refworld.org/docid/54afdac94.html>.
- Nordlinger, Eric (1977). *Soldiers in Politics: Military Coups and Governments*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- North, Douglas (1981). *Structure and Change in Economic History*. New York: WW Norton.
- Norwegian Nobel Committee (2015). The Nobel Peace Prize for 2015. Available from http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2015/press.html.
- Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (2014). *Syrian Arab Republic: Strategic Response Plan*. OCHA, December. Available from http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2015_SRP_the_Syrian_Arab_Republic_EN_AdvanceCopy_171214.pdf.
- _____ (2015a). *Iraq Humanitarian Response Plan*. OCHA, June. Available from [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2015-Iraq-Humanitarian-Response-Plan%20\(1\).pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2015-Iraq-Humanitarian-Response-Plan%20(1).pdf).
- _____ (2015b). *Libya Humanitarian Needs Overview*. OCHA, September. Available from http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Libya_HNO_Final_English.pdf.
- _____ (2015c). *Sudan Humanitarian Response Plan*. OCHA, January. Available from http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2016_hrp_SS_Final_WEB.pdf.
- _____ (2015d). *Syrian Arab Republic*. Accessed 8 October 2015. Available from <http://www.unocha.org/syria>.
- _____ (2015e). *Yemen Humanitarian Response Plan*. OCHA, June. Available from http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/yem_hrp_190615_final.pdf.

- _____ (2015f). *Yemen Humanitarian Snapshot*. OCHA, October. Available from http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Yemen%20Hum.%20Snapshot_15102015.pdf.
- Office of the High Commissioner for Human Rights (2005). Updated set of principles for the protection and promotion of human rights through action to combat impunity. E/CN.4/2005/102/Add.1.
- _____ (2006a). *Rule of Law Tools for Post-Conflict States: Truth Commissions*. New York: United Nations. Available from <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/RuleoflawTruthCommissionsen.pdf>.
- _____ (2006b). *Rule of Law Tools for Post-Conflict States: Vetting – An Operational Framework*. New York: United Nations. Available from <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/RuleoflawVettingen.pdf>.
- _____ (2009). Analytical study on human rights and transitional justice: Addendum: Inventory of human rights and transitional justice aspects of recent peace agreements. 21 August, A/HRC/12/18/Add.1.
- _____ (2014). A roadmap agreed for an Arab regional human rights strategy. OHCHR News and Events, 30 June. Available from <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/AroadmapagreedforanArabregionalhumanrightsstrategy.aspx#>.
- _____ (2015). *Transitional Justice and Economic, Social and Cultural Rights*. New York: United Nations. Available from <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR-PUB-13-05.pdf>.
- _____ (n.d.). Principles for regional human rights mechanisms. Available from <http://bangkok.ohchr.org/programme/asean/principles-regional-human-rights-mechanisms.aspx>.
- Opgenhaffen, Veerle, and Mark Freeman (2005). Transitional justice in Morocco: A progress report. International Centre for Transitional Justice, November. Available from <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Morocco-Progress-Report-2005-English.pdf>.
- Organisation of Islamic Cooperation. The Cairo Declaration on Human Rights in Islam. Available from <http://www.oic-oci.org/english/article/human.htm>.
- Oswald, Bruce (2013). Informal justice and United Nations peace operations. *International Organizations Law Review*, vol. 10, No. 1, pp. 166-192.
- Orentlicher, Diane (2004). Independent study on best practices, including recommendations, to assist States in strengthening their domestic capacity to combat all aspects of impunity. Office of the High Commissioner for Human Rights, E/CN.4/2004/88.
- Ottaway, Marina (2002). Rebuilding State institutions in collapsed States. *Development and Change*, vol. 33, No. 5, pp. 1001-1023.
- Owen, Roger (2002). *State Power and Politics in the Making of the Modern Middle East*. New York: Routledge.
- Oyelere, R.U., and K. Wharton (2013). The impact of conflict on education attainment and enrolment in Colombia: lessons from recent IDPs. Households in Conflict Network (HiCN) Working Paper, No. 141. Brighton: HiCN.
- Paris, R. (2004). *At war's end: building peace after civil conflict*. Cambridge University Press.**
- Perlmutter, Amos (1969). The Praetorian State and the Praetorian army: Toward a taxonomy of civil-military relations in developing polities. *Comparative Politics*, vol. 1, No. 3, pp. 382-404.
- Peterson, Trudy Huskamp (2014). *The Probative Value of Archival Documents*. Bern: Swisspeace.
- Phillips, Sarah (2008). *Yemen's Democracy Experiment in Regional Perspective*. New York: Palgrave Macmillan.
- Plümper, Thomas, and Eric Neumayer (2006). The unequal burden of war: the effect of armed conflict on the gender gap in life expectancy. *International Organization*, vol. 60, No. 3, pp. 723-754.
- Pogge, Thomas, and Mitu Sengupta (2015). The Sustainable Development Goals as drafted: Nice idea, poor execution. *Washington International Law Journal*, vol. 24, No. 3, pp. 1-17.
- Posen, Barry (1993). The security dilemma and ethnic conflict. *Survival*, vol. 35, No. 5, pp. 27-47.
- Prillaman, William C. (2000). *The Judiciary and Democratic Decay in Latin America: Declining Confidence in the Rule of Law*. Westport: Praeger.

- Quinlivan, James T. (1999). Coup proofing: Its practice and consequences in the Middle East. *International Security*, vol. 24, No. 2, pp. 131-165.
- Randall, Edward (2015). After Qadhafi: Development and democratization in Libya. *The Middle East Journal*, vol. 69, No. 2, pp. 199-221.
- Randall, Vicky, and Lars Svåsand (2001). Political parties and democratic consolidation in Africa. Paper present to the ECPR Joint Sessions of Workshops, Workshop on Parties, Party Systems and Democratic Consolidation in the Third World (Grenoble, France, 6-11 April 2001).
- Rauch, James, and Peter Evans (2000). Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of Public Economics*, vol. 75, No. 1, pp. 49-71.
- Reno, W. (1999). *Warlord Politics and African States*. Colorado and London: Lynne Rienner Publishers.
- Reuters (2014). Iraqi military breakdown fuelled by corruption, politics, 13 June. Available from <http://www.reuters.com/article/us-iraq-security-military-analysis-idUSKBN0EO2FK20140613>.
- Rigobón, Roberto (2007). Through the pass-through: Measuring central bank credibility. Working Paper No. 143. Center for International Development at Harvard University, March.
- Rodriguez, Catherine, and Fabio José Sánchez (2009). *Armed Conflict Exposure, Human Capital Investments and Child Labor: Evidence from Colombia*. Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes. Available from https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/dcede2009-05.pdf.
- Ross, M. L. (2004). What do we know about natural resources and civil war? *Journal of Peace Research*, vol. 41, No. 3, pp. 337-356.
- Safa, Oussama (2007). Conflict resolution and reconciliation in the Arab World: The work of civil society organisations in Lebanon and Morocco. Berghof Research Center for Constructive Conflict Management. Available from www.berghof-handbook.net/documents/publications/safa_handbook.pdf.
- Said, Mona (2009). The fall and rise of earnings and inequality in Egypt: New evidence from the Egypt Labor Market Panel Survey 2006. In *The Egyptian Labor Market Revisited*, Ragui Assaad, ed. Cairo: American University in Cairo Press.
- _____ (2013). Wage formation and earnings inequality in the Jordanian labor market. In *The Jordanian Labor Market in the New Millennium*, Ragui Assaad, ed. Oxford: Oxford University Press.
- Salehyan, Idean, and Kristian Skrede Gleditsch (2006). Refugees and the spread of civil war. *International Organization*, vol. 60, No. 2, pp. 335-366.
- Samti, Farah (2015). In Tunisia, a new reconciliation law stokes protest and conflict instead. *Foreign Policy*, 15 September. Available from <http://foreignpolicy.com/2015/09/15/in-tunisia-a-new-reconciliation-law-stokes-protest-and-conflict-instead/>.
- Saouli, Adham (2015). Back to the future: The Arab uprisings and state (re)formation in the Arab world. *Democratization*, vol. 22, No. 2, pp. 315-334.
- Sawani, Youssef Mohammad (2012). Post-Qadhafi Libya: Interactive dynamics and the political future. *Contemporary Arab Affairs*, vol. 5, No. 1, pp. 1-26.
- Sayigh, Yezid (2015a). *Crumbling States: Security Sector Reform in Libya and Yemen*. Beirut: Carnegie Middle East Center. Available from <http://carnegie-mec.org/2015/06/18/crumbling-states-security-sector-reform-in-libya-and-yemen/iar7#>.
- _____ (2015b). The need for Arab police reform. *Al-Jazeera*, 7 December.
- Schneckener, Ulrich (2002). Making power-sharing work: Lessons from successes and failures in ethnic conflict regulation. *Journal of Peace Research*, vol. 39, No. 2, pp. 203-228.

- Sexsmith, Kathleen, and Philip McMichael (2015). Formulating the SDGs: Reproducing or reimagining State-Centered development? *Globalizations*, vol. 12, No. 4, pp. 581-596.
- Shemyakina, Olga (2011). The effect of armed conflict on accumulation of schooling: Results from Tajikistan. *Journal of Development Economics*, vol. 95, No. 2, pp. 186-200.
- Shils, Edward A., and Morris Janowitz (1948). Cohesion and disintegration in the Wehrmacht in World War II. *Public Opinion Quarterly*, vol. 12, No. 2, pp. 280-315.
- Siebold, Guy L. (2007). The essence of military group cohesion. *Armed Forces and Society*, vol. 33, No. 2, pp. 286-295.
- Sisk, Timothy D. (1996). *Power Sharing and International Mediation in Ethnic Conflicts*. Washington, DC: United States Institute of Peace Press.
- Sissons, Miranda, and Abdulrazzaq al-Saiedi (2013). A bitter legacy: Lessons of de-Baathification in Iraq. International Center for Transitional Justice, March. Available from <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Report-Iraq-De-Baathification-2013-ENG.pdf>.
- Skocpol, Theda, Peter Evans, and Dietrich Rueschemeyer (1985). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Small Arms Survey (2013). Insecurity and violence in the post-2015 development agenda. Paper presented at the Global Dialogue on Rule of Law and the Post-2015 Agenda (New York, 26-27 September 2013). Available from http://www.genevadeclaration.org/fileadmin/docs/MDG_Process/UNDP%20AVR%20post%202015%20Paper_withSASL_ogo_FIN.pdf.
- Smith, Benjamin (2005). Life of the party: The origins of regime breakdown and persistence under single-party rule. *World Politics*, vol. 57, No. 3, pp. 421-451.
- Smith, Brian (2007). *Good Governance and Development*. London: Palgrave Macmillan.
- Staats, Joseph L., Shaun Bowler, and Jonathan T. Hiskey (2005). Measuring judicial performance in Latin America. *Latin American Politics and Society*, vol. 47, No. 4, pp. 77-106.
- Steiner, Henry J., and Philip Alston (2000). *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals*. New York: Oxford University Press.
- Stepan, Alfred, and Juan J. Linz (2013). Democratization theory and the Arab Spring. *Journal of Democracy*, vol. 24, No. 2, pp. 15-30.
- Tan, Andrew (2009). *The Global Arms Trade: A Handbook*. First edition. London: Routledge.
- Thyne, Clayton L. (2006). **ABC's, 123's, and the golden rule: The pacifying effect of education on civil war, 1980-1999.** *International Studies Quarterly*, vol. 50, No. 4, pp. 733-754.
- Tilly, Charles (1978). *From Mobilization to Revolution*. Boston: Addison-Wesley Publishing.
- Transparency International (2012). Corruption and anti-corruption in Sudan.
- United Nations (1998). Rome Statute of the International Criminal Court. Available from http://legal.un.org/icc/statute/99_corr/cstatute.htm.
- _____ (2004a). *Promotion and Protection of Human Rights*. E/CN.4/2004/88. Available from <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G04/113/55/PDF/G0411355.pdf?OpenElement>.
- _____ (2004b). Report of the Secretary-General on the rule of law and transitional justice and post-conflict societies. S/2004/616. Available from http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2004/616.
- _____ (2005a). *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*. A/59/2005. Available from http://www.preventionweb.net/files/13545_13545A592005SGReportInLargerFreedom.pdf.
- _____ (2005b). *Promotion and Protection of Human Rights*. Economic and Social Council. Available from <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/109/00/PDF/G0510900.pdf?OpenElement>.

_____ (2009). Updated statute of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia. Article 7(3) Available from http://www.icty.org/x/file/Legal%20Library/Statute/statute_sept09_en.pdf.

_____ (2010). Guidance note of the Secretary-General: United Nations approach to transitional justice. Available from https://www.un.org/ruleoflaw/files/TJ_Guidance_Note_March_2010FINAL.pdf.

_____ (2011). *Report of the Secretary General on the Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post Conflict Societies*. S/2011/634. Available from <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/ROL%20S2011%20634.pdf>.

_____ (2012a). General Assembly Resolution 66/288: The future we want. Available from <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/476/10/PDF/N1147610.pdf?OpenElement>.

_____ (2012b). General Assembly Resolution 70/1: Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Available from http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1.

_____ (2015a). Security Council resolution 2178 (2014) by States affected by foreign terrorist fighters. S/2015/683 of 2. Available from http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2015/N1527297_EN.pdf.

_____ (2015b). Letter dated 29 June 2015 from the Chair of the Secretary-General's Advisory Group of Experts on the 2015 Review of the United Nations Peacebuilding Architecture addressed to the Presidents of the Security Council and of the General Assembly. Available from <http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/150630%20Report%20of%20the%20AGE%20on%20the%202015%20Peacebuilding%20Review%20FINAL.pdf>.

United Nations Children's Fund (2015a). Education under fire: How conflict in the Middle East is depriving children of their schooling. Available from http://www.unicef.org/mena/Education_Under_Fire.pdf.

_____ (2015b). Syria crisis dashboard. April. Available from http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2015_SYR_Regional-Map-Dashboard_APRIL2015.pdf.

_____ (2015c). Syria facts and figures: Health. October. Available from http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Health%20Section%20UNICEF%20FactsFigures_September%2015.pdf.

_____ (2015d). *UNICEF Humanitarian Action for Children: Overview*. Available from http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/HAC_Overview_2015_WEB_27_01_15.pdf.

United Nations Development Programme (2002). Arab Human Development Report 2002: Challenges to Creating Opportunities for Future Generations. New York: UNDP Regional Bureau for Arab States.

_____ (2003). *Arab Human Development Report 2003: Building a Knowledge Society*. New York: UNDP Regional Bureau for Arab States.

_____ (2004). Arab Human Development Report 2004: Towards Freedom in the Arab World. New York: UNDP Regional Bureau for Arab States.

_____ (2005). Arab Human Development Report 2005: Towards the Rise of Women in the Arab World. New York: UNDP Regional Bureau for Arab States.

_____ (2007). Parliaments, crisis prevention and recovery: Guidelines for the international community. New York: UNDP.

_____ (2009). Arab Human Development Report 2009: Challenges to Human Security in the Arab Countries. New York: UNDP Regional Bureau for Arab States.

_____ (2010). Syrian Arab Republic Third National MDGs Progress Report. UNDP.

_____ (2014). Restore or reform: UN Support to core government functions in the aftermath of conflict. UNDP, 20 March. Available from http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/crisis-prevention-and-recovery/Executive_Summary_Public_Administration.html.

- United Nations Security Council (2007). Statement by the President of the Security Council. S/PRST/2007/3, 21 February. Available from <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Arms%20SPRST%202007%203.pdf>.
- _____ (2008). Report of the Secretary-General on securing peace and development: The role of the United Nations in supporting security sector reform. A/62/659 – S/2008/39, 23 January.
- _____ (2013). Report of the Secretary-General on securing States and societies: Strengthening the United Nations comprehensive support to security sector reform. A/67/970 – S/2013/480, 13 August. Available from http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2013_480.pdf.
- United States Agency for International Development (2009). Reducing corruption in the judiciary. USAID.
- Walter, Barbara F. (1997). The critical barrier to civil war settlement. *International Organization*, vol. 51, No. 3, pp. 335-364.
- _____ (1999). Designing transitions from civil war: Demobilization, democratization, and commitments to peace. *International Security*, vol. 24, No. 1, pp. 127-155.
- Weber, Max (1972). *Politics as a Vocation*. Minneapolis, MN: Fortress Press.
- _____ (1978). *Economy and Society*. Vol. 1. Berkeley, CA: University of California Press.
- Widner, Jennifer A. (2001). Building the Rule of Law: Francis Nyalali and the Road to Judicial Independence in Africa. London: WW Norton.
- Wilder, Andrew (2009). The Politics of civil service reforms in Pakistan. *Journal of International Affairs*, vol. 63, No. 1, pp. 19-37.
- Wimmer, A., and B. Min (2006). From empire to nation-State: explaining wars in the modern world, 1816-2001. *American Sociological Review*, vol. 71, No. 6, pp. 867-897.
- Wojkowska, Ewa (2006). Doing Justice: How informal justice systems can contribute. Oslo: United Nations Development Programme, Oslo Governance Centre.
- World Bank (n.d.) Enterprise Surveys Database. Available from <http://www.enterprisesurveys.org>. Accessed 15 January 2016.
- _____ (1995). *Jamaica – Public Administration Reform Project*. Washington, DC: World Bank. Available from <http://documents.worldbank.org/curated/en/1995/06/733884/jamaica-public-administration-reform-project>.
- _____ (2002). World Development Report 2002: Building Institutions for Markets. Oxford: Oxford University Press.
- _____ (2015a). Countries: Yemen – Overview. Available from <http://www.worldbank.org/en/country/yemen/overview>.
- _____ (2015b). World Development Indicators database. Available from <http://databank.worldbank.org/data/>. Accessed 10 November 2015.
- _____ (2015c). Countries: Syria – Overview. Available from <http://www.worldbank.org/en/country/syria/overview>.
- Worldwide Movement for Human Rights (2014). Arab League should postpone action to establish a court of human rights. Available from https://www.fidh.org/spip.php?page=imprimer_articulo&id_article=15957.
- Wright, Joseph (2008). To invest or insure? How authoritarian time horizons impact foreign aid effectiveness. *Comparative Political Studies*, vol. 41, No. 7, pp. 971-1000.
- Wulf, Herbert (2004). Security sector reform in developing and transitional countries. Berghof Handbook Series. Berlin: The Berghof Center for Constructive Conflict Management.

الهوامش

الفصل 1

- 1 هذه الأرقام مأخوذة من مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية (OCHA) (2015d). وتظهر الأرقام أن التشريد طال أكثر من نصف السكان قبل الحرب (21.5 مليون): 19 في المائة منهم صاروا لاجئين في الخارج و35 في المائة نازحين داخلياً. ولا تشمل هذه الأعداد سوى المشردين المسجلين؛ ويؤدي حساب غير المسجلين إلى زيادة كبيرة في الأرقام.
- 2 لا تشمل مجموعة البيانات البلدين الآخرين اللذين يشهدان نزاعات وهما العراق وليبيا. متاحة على: http://www.wri.org/resources/data_sets (مستقاة في 15 كانون الثاني/يناير 2016).
- 3 حسابات الإسكوا، بالاستناد إلى بيانات من مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى، حتى 3 تشرين الثاني/نوفمبر 2015.

الفصل 2

- 1 لجنة تقصي الحقائق والمصالحة في جنوب أفريقيا هي اللجنة الوحيدة التي كان لها صلاحيات واضحة في ما يتعلق بمنح العفو للجناة. إلا أن هذه اللجنة لم تمنح العفو إلا على الجرائم ذات الدوافع السياسية وبشرط كشف المدعي علناً عن كامل تفاصيل الجرائم المرتكبة. ونظرت بلدان أخرى أيضاً في اعتماد هذا النهج، باعتبار أنه يحفز الجناة على الاعتراف (ليبيريا). ومع ذلك، طرح الكثير من المخاوف نظراً إلى أنه يقتصر على الجرائم الخطيرة دون سواها، مما يحفز الجناة على ارتكاب الجرائم. للاطلاع على مناقشة مفصلة بشأن هذه المسألة، يمكن مراجعة (OHCHR) (2006b).
- 2 يمكن الاطلاع على مثال لجنة تقصي الحقائق والمصالحة في تيمور-ليشتي، التي كانت تنغاضى عن المسؤولية المدنية والجنائية عن الجرائم غير الخطيرة في حال اعترف مرتكبها أو قدم اعتذاراً أو دفع مبلغاً رمزياً بما يتوافق مع الأعراف المحلية.
- 3 قررت لجنة تقصي الحقائق والمصالحة في سيراليون أن تدخل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ضمن اختصاصها، إلى التحقيق في "انتهاكات وتجاوزات حقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي". فعندما تقدم الأفراد بالشكاوى المتعلقة بهذه الحقوق، قبلتها على غرار الانتهاكات الحقوق المدنية والسياسية. وقد قررت لجان أخرى، مثل لجنة تقصي الحقائق في البيرو، التركيز على انتهاكات الحقوق المدنية والسياسية في جلسات الاستماع والتحقيقات، بالرغم من ترابط الحقوق الاقتصادية في بعض الحالات. وفي كثير من الأحيان، تتناول التقارير النهائية بشكل مباشر الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لا سيما في التوصيات.
- 4 يمكن الاطلاع على صلاحيات اللجنة من خلال الرابط التالي: <https://www.hrw.org/legacy/arabic/reports/2005/morocco1105/5.htm>.
- 5 وتضم اللجنة الرباعية للحوار الوطني في تونس أربع منظمات تابعة للمجتمع المدني، وهي الرابطة التونسية للدفاع عن حقوق الإنسان، ونقابة المحامين التونسيين، والاتحاد العام التونسي للشغل، والاتحاد التونسي للصناعة والتجارة والصناعات التقليدية. ونظمت اللجنة القوى في عام 2013 عندما كانت تونس في مرحلة حرجة وتقف عند مفترق طرق بين العنف والانتقال إلى الديمقراطية، فرسمت خريطة طريق ترمي إلى تنظيم الانتقال السلمي نحو الديمقراطية عبر الدعوة إلى استقالة الحكومة، وإنشاء لجنة انتخاب جديدة، وإعادة النظر في الدستور.
- 6 ويرد مبدأ مسؤولية القيادة في المادة 7 (3) من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة، والمادة 6 (3) من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية لرواندا، والمادة 28 من نظام روما الأساسي. وتجدر الإشارة إلى أن أحكام النظام الأساسي لكل من المحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا مماثلة. وتنص المادة 7 (3) من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة على أن تقع المسؤولية الجنائية على الرئيس إذا كان: (أ) لديه سيطرة

- فعلية على مرؤوسيه؛ (ب) على علم، أو وجد من الأسباب ما من شأنه إحاطته علماً، أن المرؤوس كان على وشك ارتكاب الأفعال الجرمية أو أنه قد ارتكبها بالفعل؛ (ج) ولم يتخذ التدابير الضرورية والمعقولة لمنع ارتكاب الجريمة أو معاقبة المرؤوس المرتكب للجريمة بعد ارتكابه لها.
- 7 وتنص المادة 8 على إحداث الدوائر المتخصصة في المحاكم الابتدائية المنتهبة بمقار محاكم الاستئناف. كما ينص على ألا يكون القضاة المعينون في هذه الدوائر قد "شاركوا في محاكمات ذات صبغة سياسية"، وأن يخضعوا إلى تدريب في مجال العدالة الانتقالية.
- 8 اعتبرت رئيسة هيئة الحقيقة والكرامة، السيدة سهام بن سدرين، أن قانون المصالحة الاقتصادية هو عبارة عن إجراءات غير ضرورية موازية لعمل الهيئة وتعرقل عملها، كما تعرقل مسار العدالة الانتقالية وتجرد الهيئة من مسؤوليتها في الكشف عن الحقيقة، ومساءلة المعنيين، وتحقيق المصالحة. وقد طالبت مجموعة من المشرعين المعارضين، بمن فيهم المعارضة الديمقراطية التقدمية والجهة الشعبية، التي شاركت في احتجاج 12 أيلول/سبتمبر 2015، بإبطال القانون وشجعت على تنظيم المظاهرات والاحتجاجات (Samti, 2015).
- 9 يمكن الحصول على المزيد من المعلومات عبر
<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/AroadmapagreedforanArabregionalhumanrightsstrategy.aspx?hash.tNxRjKF.B.dpuf>
- 10 يمكن الاطلاع على الميثاق العربي لحقوق الإنسان عبر موقع
<http://www.humanrights.se/wp-content/uploads/2012/01/Arab-Charter-on-Human-Rights.pdf>؛ ويمكن الاطلاع على إعلان القاهرة لحقوق الإنسان في الإسلام عبر موقع :
<http://www.oicoci.org/english/article/human.htm>
- 11 <http://bangkok.ohchr.org/programme/asean/principles-regional-human-rights-mechanisms.aspx>
- 12 <https://www.crisisgroup.org/who-we-are/crisis-group-updates/crisis-group-congratulates-tunisian-national-dialogue-quartet>

الفصل 3

- 1 الحاجة إلى جهاز أمني يتمتع بما يلزم من القوة لتنفيذ أوامر المدنيين، دون أن تزداد قوته عن حددها فيتجاهلهم، يشار إليها بـ "التحدي المدني-العسكري" (Feaver, 1996).
- 2 المساءلة، إلى جانب الشفافية والجدارة، تؤدي إلى رقي المؤسسات الأمنية (Howe, 2001).
- 3 "مسألة الجيش والشرطة أمام السلطات المدنية" أمر لا بد منه لتحقيق الاستقرار (Ottaway, 2002, p. 1006).
- 4 رأى فيبر في البيروقراطية التابعة شكلاً خاصاً من البيروقراطية التي تزخر بالموظفين غير الأحرار، في مقابل المؤسسات الإدارية التي تفتقر إلى الكفاءة وقوة التنظيم (Erdmann and Engel, 2007).
- 5 "البلدان التي لا تنجح في تقريب بيروقراطياتها وفقاً لنظرية فيبر ستواجه صعوبات في تلبية احتياجات سكانها الاقتصادية والاجتماعية" (Goldsmith, 1999, p. 546).
- 6 بينت الدراسات أن كفاءة البيروقراطية تتحسن عند وضع مبادئ توجيهية واضحة، وتحديد مهام واضحة، وإعطاء ملاحظات واضحة حول الأداء البيروقراطي (Anwaruddin, 2004, p. 305).
- 7 "قامت الإنجازات التي حققتها البلدان الناجحة على مجموعة من البيروقراطيين المحترفين غير المنحازين"، في إشارة إلى صحة ما جاء به فيبر (Goldsmith, 1999, p. 525).
- 8 البيروقراطية التابعة هي شكل من أشكال الإدارة، يكون فيه موظفو الخدمة المدنية موالين لقائد معين وليس للدولة. وترتفع مستويات الفساد في هذا الإطار، إذ تعتبر الوظيفة الحكومية مجرد مصدر للدخل لا موقفاً للخدمة العامة. ولا يميز هذا التقرير من حيث المعنى بين مصطلحي التبعية والتبعية الجديدة. والفرق الأساسي بينهما هو أن التبعية الجديدة هي نظام تبعية له ظاهر قانوني.
- 9 تكمن قوة المؤسسات ذات الاستقلالية في أنها "جزء" من المجتمع، وقادرة على العمل معه لتحقيق أهداف جماعية، ولا تسعى إلى تحقيق مصالح خاصة (Evans, 1992).
- 10 يتطلب الاستقلال القضائي حكومات توافق على احترام القانون. ووفقاً للبنك الدولي، فإن إرغام "الحكام على احترام القانون مشكلة قديمة قدم الحكومة نفسها" (World Bank, 2002, p. 118). وهذا يؤكد أن بعض الحكومات قد لا ترغب في قيام

مؤسسات عالية الجودة، وهي مشكلة تقع خارج نطاق هذه الدراسة.

- 11 عند البحث في مدى توفر المقومات المؤسسية في الحزب، يتبين عدد من أوجه الترابط التي ينبغي النظر فيها. في أفريقيا مثلاً، من الواضح أن البلدان التي تتسم أحزابها بالطابع المؤسسي مثل بوتسوانا وتنزانيا، هي الأكثر استقراراً (Basedau and Stroh, 2008). وفي أمريكا اللاتينية، لدى أوروغواي وشيلي أكثر الأحزاب استيفاءً للمعايير المؤسسية، ويعتبر هذان البلدان الأكثر استقراراً في المنطقة (Mainwaring and Scully, 2008). وفي آسيا، توجد في تايوان وسنغافورة وماليزيا واليابان، وهي بلدان شديدة الاستقرار، الأحزاب الأكثر استيفاءً للمعايير المؤسسية (Hicken and Kuhonta, 2011). والدراسات التي تقيس المقومات المؤسسية في الأحزاب خارج هاتين المنطقتين قليلة جداً.

الفصل 4

- 1 متوفر عبر <http://www.arabbarometer.org/ar/instruments-and-data-files>.
- 2 متوفر عبر <http://www.dohainstitute.org/release/7a3ec170-23c7-430b-9c7d-306ad03b4a15>.
- 3 يضم الجيش العراقي والقوات المسلحة حوالي 350,000 جندي، بينما تضم الشرطة 450,000 عنصر. لكن الجهاز الأقوى هو جهاز مكافحة الإرهاب الذي يتسم بغالبية شيعية وكان يتبع مباشرة لرئيس الوزراء السابق نوري المالكي. وحوالي 4 000 فرد من أعضاء هذا الجهاز تابعون أيضاً لقوات العمليات الخاصة العراقية. أما القوات الجوية العراقية فلا تزال محدودة.
- 4 بحسب المعهد الدولي للدراسات الاستراتيجية (قاعدة البيانات العسكرية المتاحة على <http://www.iiss.org/en/publications/military-s-balance>)، قُدر عديد القوات المسلحة السودانية في عام 2007 بـ 14,800 جندي، ويدعمها جهاز شبه عسكري قوامه 17,500 عنصر. وقد وصل عديد هذه القوات إلى 109,300 في عام 2011. ويُستكمل قوام الجيش ميدانياً بواسطة ميليشيات القبائل والحركات المتمردة السابقة وقوات الدفاع الشعبي. وتتولى قوات الدفاع الشعبي واجباً إضافياً هو الحفاظ على الأمن الداخلي.
- 5 <http://www.globalsecurity.org/military/world/sudan/pdf.htm>

الفصل 5

- 1 لمزيد من التفاصيل حول قياس الحوكمة وبناء المؤسسات، يمكن الاطلاع على الوثيقة (ESCWA (2014b).
- 2 لاستعراض كامل المصادر الإحصائية، يمكن الاطلاع على الوثيقة (ESCWA (2014b).

تترك النزاعات، على اختلاف حدّتها، آثاراً مباشرة على نصف الأراضي العربية على الأقل، بينما يتحمل النصف الآخر آثارها غير المباشرة، وما لها من تداعيات تعوق حق الشعوب الأساسي في عيش حياة في منأى من الخوف والعوز. فالنزاعات التي عاشتها المنطقة أزهدت الأرواح، وخلفت أكثر من 22 مليون مشرّداً، ومزّقت سبل العيش. وأقلّ ما يمكن قوله إنّ النزاعات تسببت بتدني مستوى العيش، وتراجع قدرات الناس على عيش حياة كريمة وتقويض فرص التنمية المستدامة. وبعيداً عن أثر النزاعات في المدى الطويل على الأرواح البشرية والفرص الاجتماعية والاقتصادية، أدت هذه النزاعات إلى خلل في أركان المؤسسات، وشرذمة في المجتمعات، وزعزعة في التماسك الاجتماعي. فالمنطقة العربية تواجه تحديات شاقة تعوق التوافق في السياسات وتهدّد التماسك الاجتماعي بين أطراف النزاع كشرط أساسية من شأنها أن تضع المنطقة على السكّة باتجاه إعادة تأهيلها. فيتعيّن على البلدان أن تستجيب لاحتياجات سكانها وتنتقل إلى إنشاء مؤسسات نموذجية متجاوبة وعادلة، تكون خاضعة للمساءلة وقادرة على تقديم الخدمات على نحو منصف.

وهذا التقرير يبرز الأولويات التي ينبغي أن يتناولها أي نهج في الحوكمة يأخذ في الاعتبار الظروف التي تنشأ بفعل النزاعات. فيحدد أربعة أنواع من المؤسسات ذات الأولوية. أولها المؤسسات الأمنية التي ينبغي أن تكتسب ميزات الاحتراف، وتستحدث بداخلها بنية عسكرية مركزية وتخضع للمساءلة المدنية. وثانيها المؤسسات الإدارية التي ينبغي أن تعتمد آليات تكفل التوظيف والترقية على قاعدة الجدارة، وتخصيص الموقع الوظيفي بالراتب على أساس تنافسي، وضمان استقلالها عن أي نفوذ سياسي. وثالثها المؤسسات القضائية التي ينبغي أن تتمتع بالاستقلالية والشفافية والكفاءة والقدرة على توفير فرص متساوية لوصول الجميع إلى العدالة. وأخيراً المؤسسات السياسية التي ينبغي أن تشارك فيها أحزاب سياسية متماسكة وديمقراطية تمثل الشعب، تركز في هيكلتها إلى هيئات تشريعية قوية ومستقلة، قادرة على مواجهة قوة السلطة التنفيذية. ويخلص التقرير إلى اقتراح يقضي بإنشاء مرصد للإصلاح المؤسسي لرصد الأبعاد المؤسسية الرئيسية في عملية الخروج من النزاعات.

