اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

العجز في مقومات الحكم واحتمالات تكرار النزاعات في منطقة الإسكوا

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/ESCWA/ECRI/2011/1
25 August 2011
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

العجز في مقومات الحكم واحتمالات تكرار النزاعات في منطقة الإسكوا

الأمم المتحدة
نيويورك، 2011

11-0209

كلمة شكر

شهد الوضع السياسي والاجتماعي في منطقة الإسكوا دوامة من النزاعات وفترات من السلام العابر وتوترات سياسية حادة خلّفت تداعيات على الحكم والتنمية الاجتماعية والاقتصادية في بلدان المنطقة. فالنزاعات والتوترات السياسية والاقتصادات الريعية ونظم الحكم التي تغلّب المصالح الضيّقة على المصلحة العامة كانت من أهم العوامل التي أدّت إلى تقويض أسس التماسك الاجتماعي وحدّت من فرص الاستفادة من الموارد الطبيعية والنمو الشامل والتنوّع الاقتصادي والعدالة والسلام. وهذه الدراسة تتناول مجموعة من المتغيرات المتفاعلة والمتداخلة التي تحدّد العوامل المؤدّية إلى العجز في الحكم، بحيث يصبح الوضع أشبه بحلقة مفرغة تدور داخلها البلدان بين عجز في الحكم وعودة إلى النزاعات وتراجع في التنمية. وتتناول الدراسة علاقة الترابط بين التنمية والحكم والنزاعات بالاستناد إلى مؤشرين غير مباشرين هما مؤشر وفيات الرضع ومؤشر التعليم. وتخلص الدراسة إلى مجموعة من النتائج أبرزها علاقة التناسب بين مستوى القمع وخطر نشوب النزاعات، وبين نسبة النزاعات الدائرة في الوقت الحاضر ونسبة النزاعات المحتمل نشوبها في المستقبل.

أعدّ هذه الدراسة فريق في قسم القضايا الناشئة والنزاعات في الإسكوا ضمّ الموظفين والمستشارين التالية أسماؤهم: يوسف شعيتاني (مسؤول فريق)، وماريا أورتيز بيريز (موظف معاون لإدارة البرامج)، وهارفرد هيغري (مستشار مسؤول)، وهارفرد موكلييف نيغارد (مستشار)، وفيتو إينتيني (موظف أقدم للشؤون الاقتصادية) وبارفندر كلير (موظف للشؤون الاقتصادية). وشكر خاص إلى لولا ويلهام على المساعدة التي قدّمتها في مجال البحوث.

المحتويات

الصفحة

كلمة شكر ..... ج
مقدمة 1

الفصل

أولاً- المفهوم والمنهجية 4

ألف- مفهوم الحكم 4
باء- المنهجية المعتمدة في إعداد الدراسة 8

ثانياً- اتجاهات النزاعات المتقطعة في منطقة الإسكوا 10

ثالثاً- الحكم والتنمية في بلدان الإسكوا المتأثرة بالنزاعات: تحليل للواقع 13

ألف- لمحة مقارنة 13
باء- مجموعات البلدان على أساس تأثرها بالنزاعات 19

رابعاً- علاقة الترابط بين العجز في الحكم وتكرار النزاعات: السلام الهش وتداعياته 26

ألف- التسويات السياسية، العجز في الحكم وعودة النزاعات 26
باء- المتغيرات المتفاعلة للعجز في أسس الحكم 27

خامساً- الخروج من دوامة النزاع والعجز في الحكم 40

ألف- النتائج الأولية 40
باء- الخروج من المأزق 46

سادساً- التوصيات 49

ألف- الاستراتيجية الطويلة الأجل 50
باء- الاستراتيجية القصيرة الأجل 52

المراجع 69

المحتويات (تابع)

الصفحة

قائمة الجداول

1- مؤشرات الحكم 1: الديمقراطية والإقصاء السياسي 60
2- مؤشرات الحكم 2: سيادة القانون، والفساد، وتدخل العسكريين في السياسة 63
3- مؤشرات الحكم 3: نوعية البيروقراطية والسياسات الاقتصادية 65
4- مؤشرات الحكم 4: النتائج 66
5- مصفوفة ترابط مؤشرات الحكم 67

قائمة الأشكال

1- خريطة منطقة الإسكوا 3
2- اتجاهات عدد النزاعات الداخلية والدولية الجارية في العالم وفي منطقة الإسكوا 10
3- اتجاهات عدد الوفيات الناجمة عن المعارك في العالم وفي منطقة الإسكوا 12
4- مؤشرات الحكم: منطقة الإسكوا، وأمريكا اللاتينية، وجنوب الصحراء الأفريقية الكبرى، وجنوب آسيا الوسطى، وشرق آسيا والمحيط الهادئ 14
5- مؤشرات الحكم والنواتج: منطقة الإسكوا، وأمريكا اللاتينية، وجنوب الصحراء الأفريقية الكبرى، وجنوب آسيا الوسطى، وشرق آسيا والمحيط الهادئ 15
6- الحكم ووفيات الرضع في بلدان الإسكوا وسائر بلدان العالم، 2008 17
7- مؤشرات الحكم والنزاعات: بلدان النزاعات ذات الدخل المنخفض 20
8- مؤشرات الحكم والنزاعات: بلدان النزاعات ذات الدخل المتوسط 22
9- مؤشرات الحكم والنزاعات: البلدان التي تعاني من التداعيات المباشرة 24
10- مؤشرات الحكم والنزاعات: البلدان التي تعاني من التداعيات غير المباشرة 25
11- النزاعات والعجز في أسس الحكم: حلقة مفرغة 27
12- تقدير أثر النزاع على نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي 44
13- الانخفاض في معدل وفيات الرضع في الفترة 1965-1989 في مقابل عام 1965 ومعدل الفترة 1990-2009 في مقابل عام 1990 45
14- حصة البلدان المتوقعة من النزاع ومتوسط قيم التوقع، منطقة الإسكوا وشمال أفريقيا، 1995-2050 51

المرفقات

المرفق الأول 59
المرفق الثاني 68

مقدمـة

كان الوضع السياسي والاجتماعي الذي ساد المنطقة التي تضمّ بلدان الإسكوا الأربعة عشر[1]، عقب حقبة الاستعمار، رهن دوامة من النزاعات، يتخلّلها سلام هش لفترات عابرة، لا تلبث أن تخترقها توترات سياسية حادةً داخل البلدان وفيما بينها. والتوترات لم تمرّ من غير أثر على أنظمة الحكم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية في المنطقة. وأسهم هذا الواقع في زيادة التوترات السياسية، فكرّس نوعاً من علاقة الترابط السلبي بين النزاعات وأنظمة الحكم والتنمية. وهذه الدراسة تتناول السبل الممكنة للخروج من دوامة ضعف أنظمة الحكم ونشوب النزاعات (والانزلاق المتكرر نحو النزاعات)، والعجز عن تحقيق الإنجازات الإنمائية المنشودة. وإذا كان الدافع إلى إعداد هذه الدراسة يبدو واضحاً، قلّما كانت علاقة الترابط بين النزاعات والتنمية (ونظام الحكم، وإن بشكل غير مباشر، نظراً إلى أهميتها في التنمية والسلام) موضوع بحث وافٍ في الماضي[2]. فقد تناولت دراسات كثيرة النزاعات ونظام الحكم والتنمية في المنطقة، باعتبارها مواضيع منفصلة. وكثيراً ما تكون حصيلة هذا الأسلوب في دراسة المواضيع الثلاثة منفصلة استنتاجات وتحليلات وتوصيات تبقى قاصرة عن التعمّق في طبيعة الترابط بين العناصر الثلاثة، وبالتالي عن وضع نموذج يؤدي إلى تحسين الواقع والتوصل إلى نتائج يمكن أن تكون أساساً في الانتقال من الحلقة المفرغة إلى حلقة مثمرة قوامها الحكم السليم والتعايش السلمي والتنمية.

والهدف من هذه الدراسة تحديداً هو التركيز على ما لم تتناوله معظم الدراسات الأخرى. فهي تتوجّه إلى صانعي القرار والأكاديميين والعاملين في بناء السلام والتنمية على الصعيدين المحلي والدولي الذين يدركون يوماً بعد يوم أهمية الحكم السليم باعتباره سبيلاً إلى المصالحة والاستقرار الدائم. وهي تؤكّد أنّ الحكم السليم ليس حافزاً وحسب، بل هو من أسس التنمية المستدامة. فالحكم السليم ليس مجرد موضوع بحث في السياسة بل هو في صلب العملية الإنمائية.

وترى هذه الدراسة أنّ الافتقار إلى ممارسات الحكم السليم أو العجز عن إرساء مقوّمات هذا الحكم هو من أبرز الأسباب والدوافع الرئيسية لنشوب النزاعات وتجدّدها في المنطقة. ويصح ذلك خصوصاً في حالة الحروب الأهلية. فضعف مقوّمات الحكم يعوق التنمية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. وتظهر هذه الدراسة أنّ النزاعات والتوترات السياسية والاقتصادات الريعية ونظم الحكم التي تغلّب المصالح الضيّقة على المصلحة العامة هي من العوامل الرئيسية التي تؤدي إلى الحد من فرص إرساء مقوّمات التماسك الاجتماعي والعدالة الاجتماعية، وتحقيق النمو الشامل والتنوّع الاقتصادي، والاستفادة من الموارد كما تضعف فرص إحلال السلام. والدراسة تركّز على إدارة الحكم وبناء السلام وديناميات عودة النزاعات إلى بلدان منطقة الإسكوا المبيّنة مواقعها في الشكل 1.

وتتناول هذه الدراسة مجموعة من المتغيرات المتفاعلة التي تحدّد عوامل العجز في نظم الحكم. وهذه المتغيّرات تشكل دوامة تراوح فيها البلدان بين القصور في نظم الحكم والانزلاق المتكرر إلى النزاعات والتراجع في التنمية. وتتناول الدراسة أيضاً علاقة الترابط بين التنمية ونظم الحكم والنزاعات بالاستناد إلى مؤشرين غير مباشرين هما مؤشر معدّل وفيات الرضع ومؤشر التعليم، وتحديداً نسبة السكان في مرحلة التعليم

(1) البلدان الأعضاء في الإسكوا هي، حسب الترتيب الأبجدي: الأردن، والإمارات العربية المتحدة، والبحرين، والجمهورية العربية السورية، والسودان، والعراق، وعُمان، وفلسطين، وقطر، والكويت، ولبنان، ومصر، والمملكة العربية السعودية، واليمن.

(2) Collier, P., et al. 2003. Breaking the Conflict Trap. Civil War and Development Policy. Oxford: Oxford University Press; Macartan, H. and Ashutosh, V. 2004. Violent Conflict and the Millennium Development Goals: Diagnosis and Recommendations. Centre on Globalization and Sustainable Development. Working Paper No. 19; http://www.earthinstitute.columbia.edu/cgsd/workingpapers2004.html; World Bank. 2011. World Development Report 2011. Washington, DC.

الثانوي. وقد وزِّعت بلدان الإسكوا الأربعة عشر في ثلاث فئات، حسب طبيعة تأثرها بالنزاعات وحسب طبيعة التحديات التي تواجهها، فئة البلدان التي تشهد النزاعات، وفئة البلدان التي تعاني من تداعيات النزاعات، وفئة البلدان التي تعاني من الآثار غير المباشرة للنزاعات. فالبلدان المتأثرة مباشرة بالنزاعات تسجّل معدّلات منخفضة نسبياً لمؤشرات الحكم المعتمدة في هذه الدراسة، بينما تسجّل سائر البلدان بعض التحسّن في مستوى هذه المؤشرات. فالنزاعات وما تخلّفه من تداعيات، وثقافة التمييز، والإفلات من العقاب، والتهميش الاجتماعي والاقتصادي، والبطالة كلها عوامل ينبغي عدم إسقاطها من الحساب عند دراسة علاقة الترابط بين النزاعات والتنمية والحكم، وكذلك عند دراسة الوقائع على الصعيدين المحلي والإقليمي.

وتظهر الدراسة، استناداً إلى تحليل تجريبي للمتغيرات السبعة التي تدلّ على نوعية الحكم وخطر تجدد النزاعات، أنّ احتمالات تجدد النزاعات إلى البلدان ذات الأداء الجيد في الحكم أقل بكثير من البلدان الأخرى. فبعد مرور خمس سنوات على انتهاء النزاع، يصبح احتمال عودته ضئيلاً في بلد بلغ بنظام الحكم مستويات مماثلة لمستويات الديمقراطيات المتقدمة. أمّا في البلدان الضعيفة الأداء على صعيد الحكم، فيستغرق انحسار خطر تجدد النزاع بالنسبة نفسها فترة تتراوح بين 15 و20 عاماً. وتشير الدراسة إلى وجود علاقة تناسب بين القمع وخطر نشوب النزاعات، وبين نسبة اندلاع النزاعات القائمة اليوم واحتمال نشوبها في المستقبل. وتبيّن الدراسة كذلك أنّ ارتفاع مستوى التعليم يسهم في الحدّ من خطر عودة النزاعات في المستقبل القريب.

وتشير الدراسة إلى أنّ منطقتي الإسكوا وشمال أفريقيا ستشهدان تراجعاً في احتمال نشوب نزاعات داخلية على المدى الطويل. فإذا افترض أنّ متغيّرات التنمية المعتمدة، وهي معدّل وفيات الأطفال ومستوى التعليم والتركيبة العمرية للسكان، وتاريخ النزاعات في بلدان العيّنة موضوع الدراسة، تكفي للتوصل إلى توقعات دقيقة بشأن النزاعات، يكون من المرجّح أن تشهد المنطقة على المدى الطويل تراجعاً في احتمالات نشوب النزاعات بمعدّل قد يفوق معدّل التراجع الذي تسجله سائر مناطق العالم.

وتخلص الدراسة إلى اقتراح مسارين استراتيجيين للتمكن من إرساء مقوّمات الحكم السليم وتجنب الوقوع في شرك النزاعات.

وتتضمن الدراسة في الفصل الأول لمحة عامة عن مفهوم الحكم، وعرضاً للمنهجية المعتمدة في إعداد الدراسة، وفي الفصل الثاني لمحة عن الاتجاهات الإقليمية للنزاعات المتقطعة، وفي الفصل الثالث تحليل عن واقع الحكم والتنمية في البلدان المتأثرة بالنزاعات، وفي الفصل الرابع شرح للضعف في مقوّمات الحكم وعلاقة الترابط بين هذا العجز وعودة النزاعات. وفي الفصل الخامس، تسلّط الدراسة الضوء على الخيارات التي يمكن أن تقضي على احتمالات الوقوع في شرك النزاعات، ثمّ تخلص الدراسة في الفصل السادس إلى مجموعة من التوصيات بشأن السياسة العامة التي يمكن الأخذ بها.

الشكل 1- خريطة منطقة الإسكوا

أولاً- المفهوم والمنهجيّة

ألف- مفهوم الحكم

لا يوجد تعريف موحد لمفهوم الحكم على الصعيد العالمي. فتعريف الحكم يختلف باختلاف الجهة التي يصدر عنها من منظمات غير حكومية ودولية وحكومات ومجتمعات مدنية. وهذا الفصل من الدراسة يقدّم تحليلاً موسّعاً عن الحكم يمهّد لما ستعرضه الدراسة في الفصول التالية حول علاقة الترابط بين الحكم والنزاعات والتنمية.

ويؤكّد الأمين العام للأمم المتحدة في تقريره عن بناء السلام[3] في المرحلة التي تعقب النزاع أنّ الفترات التي تلي النزاعات تكون عرضة لانعدام الأمن وانعدام الاستقرار السياسي. وبانتهاء الأعمال العدائية تكثر التوقعات بتحقيق مكاسب سياسية واجتماعية واقتصادية. ويتوقف التقرير عند أهمية تقديم الخدمات الأساسية (كإمدادات المياه وخدمات الصرف الصحي والخدمات الصحية والتعليم الابتدائي)[4]، والإنعاش الاقتصادي واستعادة الوظائف الحكومية الأساسية، لا سيما الوظائف الأساسية في الإدارة العامة والمالية العامة[5]. وهذه الخدمات والوظائف لا يمكن تأمينها إلاّ إذا ارتكز نظام الحكم على ممارسات أو آليات عمل سليمة. وفي وثيقة طرحت للمناقشة خلال المنتدى العالمي السابع المعني بإعادة تحديد أسلوب الحكم وتناولت التحديات التي تواجه إعادة بناء أسس الحكم في البلدان التي تعيش في ظل الأزمات والتي تمر بالمرحلة الانتقالية ما بعد النزاعات، أشارت إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى أنّ أي خطوة لبناء السلام وإعادة إعمار بلدان مزّقتها الحروب وتحقيق الاستقرار في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية[6] لا يمكن أن تكتمل في غياب مؤسسات فعالة في الحكم، أي حكومة فعالة وقطاع خاص قوي ومجتمع مدني حيوي. ففعالية نظام الحكم هي شرط أساسي، وإن لم يكن الشرط الوحيد، لبناء السلام.

ومن الواضح إذاً أن للحكم السليم مفهوم بالغ الأهمية، ولكن لا يمكن رصده أو قياسه بمقاييس مباشرة لأنه مفهوم غير ملموس بحدّ ذاته، ولكن آثاره واضحة. فإلى أي مدى من الدقة يمكن تحديد هذا المفهوم ووضعه في سياق معيّن؟ فما ستعرضه الدراسة لاحقاً لا يعطي تعريفاً شاملاً للحكم، بل يشكل محاولة لتقديم لمحة وافية عن أبرز عناصر هذا المفهوم من منظور المنظمات المتعددة الأطراف ومراكز البحث والأكاديميين والخبراء.

---

(3) التعريف العملي لبناء السلام. ما من إجماع حالياً على تعريف لعبارة بناء السلام. الأمين العام السابق للأمم المتحدة، بطرس غالي عرّف بناء السلام باعتباره "العمل على تحديد ودعم الهياكل التي من شأنها تعزيز وتدعيم السلم لتجنّب الارتداد إلى حالة النزاع". برنامج للسلم، تقرير الأمين العام، الفقرة 21. http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html.

(4) يهدف دليل المستخدمين لقياس إيصال الخدمات الأساسية الحساسة للنوع الاجتماعي، إلى تحسين توفير الخدمات الأساسية للنساء وإدارتها. (UNDP. 2009a).

(5) الأمم المتحدة، 2009. تقرير الأمين العام عن بناء السلام في المرحلة التي تعقب مباشرة انتهاء النزاع. (A/63/881-S/2009/304, 09-36770 (E) 250609, pp. 4 and 6).

(6) United Nations, Department of Economic and Social Affairs (UNDESA) and United Nations Development Programme (UNDP). 2007. The Challenges of Restoring Governance in Crisis and Post-Conflict Countries. Seventh Global Forum on Reinventing Government: Building Trust in Government. Vienna, Austria, 26-29 June 2007, pp. 1-2.

وتشير دراسة أعدَّت بتكليف من البنك الدولي إلى أسس الحكم باعتبارها مجموعة الأعراف والمؤسسات التي تمارَسُ من خلالها السلطة في بلد معيّن. وهي تتضمن الإجراءات التي يستند إليها في اختيار الحكومات ورصد أدائها وتعاقبها؛ وقياس قدرة الحكومات على صوغ سياسات سليمة وتطبيقها؛ واحترام المواطنين والدولة للمؤسسات التي ترعى التفاعل الاقتصادي والاجتماعي[7]. وفي موضوع هذا التفاعل، أشار البنك الدولي إلى أنّ الحكم يكون سليماً عندما يشمل الجميع وعندما يتيح للناس مساءلة القيّمين على وضع الأنظمة والقواعد وتطبيقها[8]. ويؤيد صندوق النقد الدولي هذا التعريف، إذ يعتبر أنّ الحكم السليم هو الحكم البعيد عن الاستغلال والفساد والحريص على سيادة القانون[9]. وتصف منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي الحكم بأنّه ممارسة السلطات السياسية والاقتصادية والإدارية الضرورية لإدارة شؤون الدولة وتسييرها[10]. وفي موضوع السلطة، لا سيما السلطة السياسية، تشير ألكا كراهمان (Elke Krahmann) إلى أنّ الحكم هو تجزئة للسلطة السياسية، بحيث تتوزّع على سبعة أبعاد هي: الجغرافيا والوظيفة والموارد والمصالح والمعايير وصنع القرار وتطبيق السياسات. وهي تساهم مجتمعة في التمييز ما بين الحكم والحكومة كمفهومين مثاليين للسلطة السياسية المجزّأة والسلطة السياسية المركزية[11].

ويحدّد عدد من الأكاديميين والخبراء الحكم في إطار الأهداف الموضوعة لنظام سياسي واجتماعي واقتصادي معيّن والنواتج المتوقعة منه. والحكم هو، حسب تعريفه في دليل أوكسفورد للإدارة العامة، مجموعة من النظم والقوانين والقواعد والأحكام القضائية والممارسات الإدارية التي تحدّد وتبلور الأهداف والخدمات التي تحظى بالدعم العام وتسهل تقديمها[12]. ويركّز الجزء الأساسي من هذا التعريف، كما في التعريف الذي اعتمده البنك الدولي بشأن الحكم، على أهمية نهج المشاركة في تخصيص الخدمات والموارد. ومشاركة الناس، كما سيتبين في نهوج أخرى، هي أساس الحكم. والحكم هو، حسب إحدى الدراسات الأكاديمية، مفهوم يركّز على نطاق التدخل العام وشكله وعلى استخدام الأسواق والآليات المماثلة في تقديم الخدمات العامة[13]. ومن المسلم به عموماً أنّ الحكم هو الآلية التي تعتمدها الدولة لإنجاز عملها. ومع عجز الدولة بهيكليتها التقليدية عن تلبية الطلب المتزايد على الخدمات في أواخر القرن العشرين أصبح للشركاء غير الحكوميين دور أكبر في أداء بعض الوظائف التي لا يُعتمد في إنجازها على سلطة الدولة ونفوذها[14].

وتستعرض الأدبيات التي تتناول موضوع الحكم معالم النظم السياسية والاقتصادية، بما فيها الوظائف التي تؤديها الدولة. فقد أعدّ معهد دراسات التنمية في جامعة ساسكس ورقةً أشار فيها إلى أنّ الحكم يشمل

---

(7) Kaufmann, D., Kraay, A. and Mastruzzi, M. 2009. Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2008. World Bank Policy Research Working Paper No. 4978. See: http://ssrn.com/abstract-1424591.

(8) World Bank. 2003. Better governance for development in the Middle East and North Africa: enhancing inclusiveness sand accountability. MENA Development Report, pp. xviii, 13 and 58.

(9) International Monetary Fund. 2007. Manual on Fiscal Transparency 2007. Washington DC, USA, p. 128.

(10) Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2006. Applying Strategic Environmental Assessment: Good Practice Guidance for Development Co-operation. DAC Guidelines and Reference Series. Paris, France, p. 147.

(11) Krahmann, E. 2003. National, Regional and Global Governance: One Phenomenon or Many? Global Governance. 9 (3): 323. See: http://diplomadogobernanza.org.mx/sesion19.pdf.

(12) Frederickson, G. H. 2005. Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere. The Oxford Handbook of Public Management. Ferlie, E., Lynn, L. E. and Pollitt, C. (eds.) Oxford University Press, p. 282.

(13) Rhodes, R.A.W. 2000. Governance and the Public Administration in Debating Governance. Jon Pierre. (ed.) Oxford University Press, pp. 54-55.

(14) Kettl, D. F. 2002. The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America. The John Hopkins University Press, p. xi.

السلطتين التنفيذية والتشريعية، والبيروقراطية المنظمة، وسلطة قضائية مستقلة، وجهازاً أمنياً يخضع لقيادة مدنية واقتصاد السوق الخاضع للضوابط. فالحكم يرتكز على وجود مؤسسات عامة فعالة وقابلة للمساءلة تملك المقومات التي تمكنها من تحمل أعباء تحقيق مجموعة واسعة من الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية[15]. وتشير الدراسة إلى أنّ الحكم هو آلية لدعم حقوق المواطنين. كما تعرف الدراسة الوظائف الأساسية للحكم منها تأمين الحماية من المخاطر الخارجية، وإدارة العلاقات الخارجية، وحلّ النزاعات الداخلية سلمياً، وتسهيل إجراءات تقديم مجموعة من السلع والخدمات الجماعية[16]. وتركّز الدراسة على الحوار وعلى أهمية حلّ النزاعات وإدارة المصالح المتضاربة، ويعرّف الحكم باعتباره التنظيم الذاتي المرن لجهات فاعلة مستقلة تدخل في علاقات معقّدة في إطار الترابط والتبادل. ويرتكز هذا التنظيم الذاتي على الحوار المتواصل وعلى تبادل الموارد بهدف إعداد مشاريع مشتركة مفيدة وحلّ التناقضات والمعضلات التي يمكن أن تنشأ[17].

والورقة الإستراتيجية التي أعدّها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تتجاوز حدود دور الدولة أو النظام السياسي. فهي تتناول الحكم، بأبعاده الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، عند كل مستوى من مستويات المؤسسات التي يديرها البشر أي على مستوى الأسرة المعيشية والقرية والبلدية والأمة والمنطقة والعالم[18]. وأشار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في برنامجه حول الحكم والمساءلة إلى أنّ الحكم هو التزام من الدولة والمواطن على حد سواء. فالدولة تتولى تنظيم الشؤون العامة وتلبية احتياجات المواطن، أي ما يسمى جانب العرض باللغة الإنمائية. وفي المقابل يكون للمواطنين وأفراد المجتمع المدني والشركات الخاصة الحق في المساءلة، أي في مطالبة القيادات بتحسين نوعية الخدمات وآلية تقديمها، ويكون عليهم إدراك أهمية هذا الواجب والالتزام به، وهذا ما يسمى جانب الطلب في الحكم[19]. وتركّز الورقة على أهمية التزام الطرفين، أي الدولة والمواطن في مسار مزدوج لتحقيق المساءلة ولضمان تحسّن آليات تقديم الخدمات.

وتتناول الأدبيات أيضاً بعض المفاهيم الأساسية في الحكم وأبرزها مفهوم الحكم الذي يرتكز على البُعد العرقي. فهذا المفهوم يستمدّ جذوره من الفكر الأوروبي حول الصالح السياسي، ويرتكز على النموذج السياسي المتحرّر المعتمد في بلدان الغرب[20]. ويعتقد البعض أنّ أحد أوجه القصور في المفهوم المعولم للحكم يكمن في إغفال عدم وجوب التسليم بأن بروز الديمقراطية والعولمة عقب نهاية التوتاليتارية. بينما يتم الإشارة على وجود إثبات حول ترابط الحكم السليم والديمقراطية والتنمية. فبعض البلدان استطاعت تحقيق التنمية بالرغم من خضوعها لنظم سياسية استبدادية بينما لم تخلُ معظم الأنظمة الديمقراطية المتحررة في الغرب من ظاهرة الإقصاء[21].

والمبادئ الظاهرة التي تنطلق منها معظم تعاريف الحكم تتعلق بممارسة السلطة، واختيار الحكومة وإدارتها، وإدارة شؤون الأمة، وسيادة القانون، والالتزام بالأهداف والخدمات التي تحظى بدعم عام، بما في

---

(15) Institute of Development Studies. 2010. An Upside-down View of Governance. University of Sussex, p. 1.

(16) المرجع نفسه، ص 9.

(17) Jessop, B. 2003. Governance and metagovernance: On reflexivity, requisite variety and requisite irony in Governance as Social and Political Communication. Bang, H. P. (ed.) Manchester University Press, p. 103.

(18) Corner, L. 2005. Gender-sensitive and Pro-poor Indicators of Good Governance. UNDP Governance Indicators Project. Oslo Governance Centre, p. 4.

(19) World Bank. 2009a. Communication for Good Governance. Communication for Governance and Accountability Program, p. 2. See: http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVACC/Resources/Governanceweb.pdf.

(20) Ben Nefissa, S. 2001. NGOs, Governance and Development in the Arab World: Management of Social Transformations. MOST. 4 (15). UNESCO. See: http://www.unesco.org/most/nefissae.htm.

(21) المرجع نفسه.

ذلك سلامة المواطنين، ومساءلة المؤسسات العامة، ومشاركة الناس وحقوق المواطنين وواجباتهم. وهذه ليست سوى بعض المفاهيم الأساسية اللازمة لبناء مؤسسات عامة تتمتع بالقدرة والكفاءة والفعالية. وتدخل هذه المفاهيم في صلب عمليات بناء السلام، ويشار إليها في الأدبيات باعتبارها القواعد التي يرتكز عليها في مرحلة ما بعد النزاع. ولكن ماذا عن البلدان التي تعاني منذ عقود من النزاعات الداخلية أو من الاحتلال الخارجي، أو من الصراع الإقليمي المتقطع كما هي حال بعض البلدان في منطقة الإسكوا؟ هل يمكن تطبيق هذه المبادئ في بلدان تعاني من النزاعات أسوة بالبلدان التي نجحت في الخروج من دوامة النزاعات؟

وتشير الأدبيات إلى أهمية مراعاة الظروف والاحتياجات الخاصة بالبلدان المتأثرة بالنزاعات. فهي لا تشجّع، مثلاً، اعتماد نماذج الحكم التي نجحت في أنحاء أخرى من العالم من دون إجراء البحوث اللازمة والاطلاع الوافي على الوقائع المحلية. ففي دراسة حول مبادئ المشاركة الدولية الجيدة في الدول والأوضاع الهشة، تحذر منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي من التدخل الدولي، إذ يمكن أن يخلق، ولو عن غير قصد، انقسامات اجتماعية ويؤدّي إلى تزايد الفساد والانتهاكات ما لم يسبقه تحليل وافٍ للنزاع ولنظام الحكم وما لم يستند إلى الضمانات اللازمة[22]. ويرى معهد دراسات التنمية في جامعة ساسكس أن يدع المعنيون بالشأن الإنمائي جانباً مجموعة الافتراضات والنماذج الفكرية بشأن التنمية والحكم. فمعظم هؤلاء يتحدّرون من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أو يقيمون فيها ويعتنقون القيم الشائعة فيها (كالحقوق والديمقراطية والحد من الفقر). وصحيح أن معرفة القوانين أو الاستثمار في القطاع الخاص أو إدارة الإنفاق في القطاع العام أو تأمين إمدادات المياه وخدمات الصحة والتعليم هي عناصر أساسية لا بل ضرورية في ظروف معيّنة. ولكن هذه العناصر قد تعوق محاولة فهم طبيعة العوامل التي تؤدّي إلى التنمية ونتائجها في البلدان الفقيرة والهشة[23].

ولا يتركّز الاهتمام، في ظلّ النزاعات، على القيم السياسية أو الأولويات الإنمائية بل على تقديم الخدمات الأساسية. وهذا صحيح إذا كانت الجهة المستفيدة من المساعدة الإنمائية تعاني من نزاعات مزمنة ومتقطعة. والاستمرار في تقديم الخدمات في المرحلة التي تلي النزاع يزداد صعوبة مع تراجع الاهتمام الدولي وتوقف المساعدات الإنسانية بعد انتهاء الأعمال العدائية ونتائجها المباشرة من الخسائر البشرية والأضرار المادية الناجمة عن الدمار.

وكانت المجموعة المعنية بالانتقال إلى الديمقراطية وتحقيق العدالة الانتقالية في مبادرة بناء السلام قد استعرضت، في إطار تحليلي للمجتمع-الدولة، توقعات المواطنين من دولهم في البلدان المتأثرة بالنزاعات. فتبيّن أنّ مؤسسات الدولة في بعض البلدان تفقد من قدرتها على الاضطلاع بمجموعة من المهام الضرورية لأمن مواطنيها ورفاههم بينما تبقى هذه المؤسسات في بلدان أخرى بعيدة كلياً أو جزئياً عن الاضطلاع بمثل هذه المهام[24]. ويؤكّد إدوارد بيل، أحد أفراد هذه المجموعة، أنّ توقعات الناس من الحكم في البلدان المتأثرة بالنزاعات تكاد تكون معدومة[25]. وهذا صحيح في البلدان التي لا تسيطر فيها الحكومات على كامل أراضيها أو التي لا يتشارك فيها السكان مفهوم الهوية الوطنية أو المواطنة. ويشدد بيل على أنّ التغييرات داخل المؤسسات الرسمية والمبادرات الرئيسية بشأن الفساد قد لا تثمر ما لم يحصل تغيّر ثابت في الثقافة السياسية

(22) OECD. 2007. Principles for Good International Engagement in Fragile States & Situations, p. 1.

(23) Institute of Development Studies. 2010, p. 2.

(24) Initiative For Peacebuilding. Democratisation and Transitional Justice Cluster. 2008. State – Society Analytical Framework, p. 1.

(25) Bell, E. 2009. Society in statebuilding: Lessons for improving democratic governance: Synthesis report. Initiative for Peacebuilding. Democratisation and Transitional Justice Cluster. Brussels: International Alert, p. 13.

وفي توقعات الناس العاديين في المجالات السياسية والاجتماعية والاقتصادية. ويجب أن يؤدّي هذا التغيير إلى وضع حدّ لثقافة التمييز والإفلات من العقاب[26].

وهذه الأدبيات التي تتناول موضوع الحكم تتضمّن مجموعة واسعة من التعاريف تختلف حسب الظروف والخصوصيات. وهذا الواقع يحول دون تعميم مفهوم واحد للحكم على جميع الحالات، علماً أنّ التصانيف التي تناولتها مختلف الدراسات تتداخل فيما بينها وتحتوي على عناصر متشابهة تعطي مفهوم الحكم طابعاً شاملاً وتفقده المرونة اللازمة. فمن المستحسن تفسير مفهوم الحكم وفقاً لخصوصيات الواقع المحلي. غير أنّه يبقى مفهوماً واسعاً، يختلف تفسيره حسب الظروف، ومفهوماً موحداً تدخل فيه جميع مضامين المواطنة.

باء- المنهجية المعتمدة في إعداد الدراسة

ترتكز الدراسة على العديد من التقارير والأوراق البحثية والتحليلية والبيانات الصادرة عن المنظمات المتعددة الأطراف لا سيما منظومة الأمم المتحدة والبنك الدولي، والمنظمات الحكومية الدولية مثل منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ومؤسسات البحوث مثل المعهد الدولي لبحوث السلام في أوسلو ومبادرة الإصلاح العربي. وتحليل هذه المعطيات هو ثمرة مشاورات موسّعة بين مجموعات من الأكاديميين والخبراء المختصين. وسبق أن صدرت دراسات أخرى حول موضوع الحكم تناولت مختلف عناصر هذا المفهوم على حدة، الأمنية منها والإدارية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية[27]. وكان هذا التمييز بين مختلف العناصر مفيداً على المستوى الجزئي، لا سيما في تصميم مبادرات محدّدة في مجالي التحليل والتطوير. غير أنّ هذه الدراسة تتناول الحكم على المستوى الكلي. فهي تتناول مجموعة من المتغيرات المتفاعلة المتآزرة التي تشكّل عوامل العجز في الحكم السليم، فتدور البلدان في دوامة بين عجزٍ في الحكم وعودةٍ إلى حالة النزاع وتراجعٍ في التنمية. وتستند الإحصاءات التي تتضمنها الدراسة إلى مجموعة من المؤشرات المنشورة حول أسس الحكم، وإلى عدد من الأبعاد ضمن مجموعات من البيانات. وهذه الأبعاد هي التالية:

(1) المؤسسات السياسية الرسمية؛
(2) الإقصاء السياسي والقمع؛
(3) سيادة القانون؛
(4) الفساد؛
(5) جودة الممارسات البيروقراطية؛
(6) تدخل المؤسسات العسكرية في السياسة؛
(7) السياسات الاقتصادية.

هذه الأبعاد السبعة تمثل أبرز عناصر مفهوم الحكم في غياب الإجماع الشامل حول مضامين هذا المفهوم. والجداول 1 إلى 4 المدرجة في المرفق تقدّم لمحة عامة عن أحدث الرموز المتعلقة ببلدان الإسكوا

(26) المرجع نفسه، ص 7.

(27) See, for example, Debiel, T. and Terlinden, U. 2005. Promoting Good Governance in Post-Conflict Societies. GTZ, State and Democracy Division.

بشأن مؤشرات مختارة تقيس تلك الأبعاد[28]. ويتضمن المرفق المصادر المستخدمة والمقاييس وعلاقة الترابط بين جميع المؤشرات (الجدول 5).

وتتفرد هذه الدراسة باستخدام دليل مركب يستند إلى مجموعات من المؤشرات الفرعية (التفاصيل في المرفق): مؤشر سكالار عن أنظمة الحكم (Scalar Index of Polities (SIP))، ومؤشر الحريات المدنية (منظمة دار الحرية (Freedom House)، ومؤشر الفساد (منظمة الشفافية الدولية والدليل الدولي لتقييم المخاطر في البلدان Transparency International and International Country Risk Guide (ICRG))، ومؤشر التأثير العسكري على السياسات (الدليل الدولي لتقييم المخاطر في البلدان ICRG)، ومؤشر جودة الممارسات البيروقراطية (الدليل الدولي لتقييم المخاطر في البلدان)، ومؤشر تقييم السياسات والمؤسسات القطرية (CPIA البنك الدولي) والمؤشرات العالمية للحكم (WGI البنك الدولي). واستندت الدراسة كذلك إلى مقياسين من مقاييس نتائج التنمية، هما معدل وفيات الرّضّع[29] ونسبة السكان في مرحلة التعليم الثانوي[30]، وذلك لتقييم علاقة الترابط بين الحكم والتنمية.

وقد عرضت النتائج من منظور شامل في بعض الحالات بسبب قلة البيانات المتاحة عن منطقة الإسكوا. وفي حالات أخرى، وزّعت منطقة الإسكوا إلى عدة مجموعات من البلدان. وبالنظر إلى قلة المعطيات المتوفرة، وردت النتائج الإحصائية على سبيل الدلالة، وهي قابلة للتعديل ما إن تتوفر معلومات وبيانات جديدة.

(28) رموز الدليل الدولي لتقييم المخاطر في البلدان المستعملة في الرسوم البيانية وفي التحليل الإحصائي لا يمكن نشرها في هذه الدراسة. بعض البيانات غير كاملة عن جميع السنوات والبلدان والبعض الآخر ذات سلاسل قصيرة.

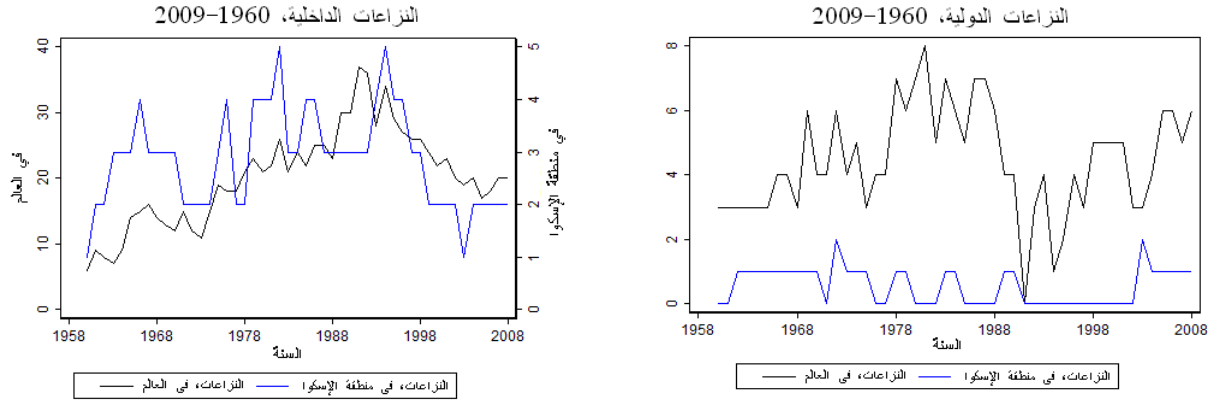
(29) World Bank. 2010. World Development Indicators 2010. Washington, DC. See: http://data.worldbank.org/indicator.

(30) Hegre, H. et al. 2010. Predicting Armed Conflict 2010-2050. Typescript. University of Oslo. See: http://folk.uio.no/hahegre/Papers/Prediction2010.pdf.

ثانياً- اتجاهات النزاعات المتقطعة في منطقة الإسكوا

كانت النزاعات في منطقة الإسكوا دائماً نزاعات متقطعة. ويظهر الشكل 2 اتجاهات النزاعات المسلّحة من حيث تواتر حدوثها في منطقة الإسكوا بين عام 1960 وعام 2008. ففي الشكل المبيّن إلى اليسار، رسم يمثل النزاعات الداخلية وفي الشكل المبيّن إلى اليمين رسم يمثل النزاعات الدولية، حيث الخطوط السوداء تشير إلى مجموع عدد النزاعات السنوية، والخطوط الزرقاء تشير إلى مجموع عدد النزاعات في منطقة الإسكوا. والنزاعات الداخلية هي تلك التي تنشأ بين الحكومة ومجموعة منظّمة داخل البلد. أما النزاعات الدولية فهي الحروب التي تنشأ بين الدول والنزاعات الداخلية التي تتدخّل فيها جهات دولية فاعلة. والبيانات المتعلقة بالنزاعات مأخوذة من قاعدة البيانات المشتركة بين المعهد الدولي لبحوث السلام في أوسلو وجامعة أبسالا حول النزاعات المسلّحة[31].

الشكل 2- اتجاهات عدد النزاعات الداخلية والدولية الجارية في العالم وفي منطقة الإسكوا



تظهر البيانات العالمية زيادة كبيرة ومطّردة في عدد النزاعات الداخلية حتى مطلع تسعينات القرن الماضي يقابلها تراجع مماثل في السنوات العشر التالية. ويُلاحظ هذا الاتجاه بوضوح في منطقة الإسكوا. فمن النزاعات الدولية المتعدّدة التي شهدتها المنطقة في الفترة من عام 1970 إلى عام 1980 ما يُعزى إلى الصراعات غير المباشرة التي نشأت بين القوى العظمى أثناء الحرب الباردة، ومنها ما يُعزى إلى الصراعات التي نشأت في أعقاب حقبة الاستعمار. والتراجع في عدد النزاعات لم يحصل مباشرة عقب انتهاء الحرب الباردة، وذلك لانعدام الاستقرار السياسي في عدد كبير من البلدان بعد تفكك الاتحاد السوفييتي ويوغوسلافيا وانهيار الأنظمة الشيوعية. فحتى عام 1993، كان عدد النزاعات المسلحة الجديدة أكبر من عدد النزاعات

(31) النزاع الإسرائيلي الفلسطيني مصنف كنزاع داخلي ولكنّه قائم في منطقة الإسكوا. Gleditsch, N. P., Wallensteen, P., Eriksson, M., Sollenberg, M. and Strand, H. 2002. Armed Conflict 1946-2001: A New Dataset. Journal of Peace Research. 39 (5): 615-637; and Harbom, L. and Wallensteen, P. 2010. Armed Conflicts, 1946-2009. Journal of Peace Research. 47 (4): 501-509.

تجدر الإشارة إلى أنّ التعريف بالنزاع المسلح، ولأغراض هذه الدراسة، هو عدم توافق متنازع عليه تسجّل فيه على الأقل 25 حالة وفاة في المعارك في السنة، وتكون بين أطراف النزاع دولة واحدة على الأقل. وهذا التعريف لا يشمل العنف من جهة واحدة (العنف ضد المدنيين الذي تمارسه حكومات أو مجموعات متمرّدة) والنزاعات التي تدخل فيها دول غير معرّفة أو جهات فاعلة غير تابعة للدولة. والنزاعات هي التي تحصل في بلد واحد تتركز فيه حالة عدم التوافق. وتعريف النزاع المسلّح يستبعد بعض الأمثلة الواضحة التي يمكن أن تعتبر حالات نزاع. ففي عام 1970 مثلاً قتل عدد كبير من الناس خلال "الأيلول الأسود" في الأردن ولكنّ هذه الحادثة لم تشمل مجموعتين منظمتين ولم تصنّف لذلك كنزاع مسلّح ضمن قاعدة البيانات الخاصة بجامعة أبسالا التي تتناول النزاعات المسلّحة.

المنتهية. وخلال السنوات الخمس الماضية، تعثر المسار الإيجابي الذي بدأ في تسعينات القرن الماضي، إذ ارتفع عدد النزاعات الدولية مجدداً.

ومنطقة الإسكوا شهدت اتجاهات مماثلة. فحتى عام 1990، كانت المنطقة تتخبط في ثلاثة إلى خمسة نزاعات داخلية انخفضت إلى اثنين. وكان أبرز هذه النزاعات النزاع العراقي الكردي والنزاع الإسرائيلي الفلسطيني والحروب الداخلية في لبنان وفي السودان. وخلافاً للمناطق المعرّضة للنزاعات، مثل جنوب الصحراء الأفريقية الكبرى، شهدت منطقة الإسكوا نزاعات دولية عديدة أبرزها تلك التي كانت إسرائيل طرفاً فيها. فحرب عام 1967 أدّت إلى احتلال إسرائيل الضفة الغربية ومرتفعات الجولان وزادت من حدّة النزاع العربي الإسرائيلي والنزاع الفلسطيني الإسرائيلي. وبالتزامن مع الحرب في لبنان، نشبت الحرب بين إيران والعراق (1980-1988) وكانت نتائجها مدمّرة. أما في النصف الثاني من فترة التسعينات فعاشت المنطقة هدوءاً نسبياً، غير أنّ العقد الماضي كان شاهداً على المزيد من العنف في المنطقة. والنزاع الفلسطيني الإسرائيلي ما زال على حاله من العنف وكذلك النزاعات الداخلية في العراق والسودان واليمن.

وهذه الاتجاهات التي شهدتها منطقة الإسكوا لا تختلف بتفسيراتها المحتملة كثيراً عن سائر مناطق العالم[32]. فالمنطقة تنفرد بتركيبة قبلية وإثنية ودينية خاصة، وتعتمد بشدّة على النفط، غير أنّ هذه الخصائص لا تبرّر ارتفاع عدد النزاعات التي تشهدها المنطقة مقارنة بسائر مناطق العالم. فما يسمّى الاستثناء العربي لا يبدو حاضراً في هذا السياق المحدد من النزاعات. والنزاعات الدولية والمدوّلة سلكت في اتجاه تصاعديّ حتى سبعينات القرن الماضي ولم تسجل بعد ذلك تراجعاً واضحاً. والجدير بالذكر أنّ عدد النزاعات الدولية كان متدنياً بعد الحرب العالمية الثانية، بينما عدد النزاعات المتزامنة لم يتجاوز يوما الستة نزاعات[33].

ويبيّن الشكل 3 عدد الأشخاص الذين قتلوا في الحروب بين عامي 1960 و2008. فالخط الأسود يشير إلى الاتجاه العالمي والخط الأزرق إلى اتجاه منطقة الإسكوا. فحصة الإسكوا من العدد العالمي للنزاعات لم تتغيّر كثيراً خلال السنوات الخمسين الماضية، غير أنّ بعض النزاعات كانت دامية أكثر من غيرها[34]. إلا أن الاتجاه السائد هو نحو نزاعات أقل دموية[35]. وتبرز أربعة نزاعات عن غيرها، اثنان منها في بلدان الإسكوا. وهذه النزاعات هي: حرب فييت نام بين عامي 1965 و1973، والحرب بين إيران والعراق بين عامي 1980 و1988، والحرب في جمهورية الكونغو الديمقراطية بين عامي 1998 و2001، وحرب العراق بين عامي 2003 و2008. وقد تسبّب هذا النزاع الأخير بأكثر من نصف عدد القتلى الناجم عن الحروب في العالم خلال السنوات الخمس الماضية. فالحرب اللبنانية كانت دامية وتسببت بمقتل أكثر من 000 150 شخص بين عامي 1975 و1990، أي أكثر من 4 في المائة من مجموع السكان قبل الحرب. وهذه الحرب مسؤولة عن الارتفاع الحاد في معدلات القتلى الناجمة عن المعارك في منطقة الإسكوا في منتصف سبعينات القرن الماضي.

---

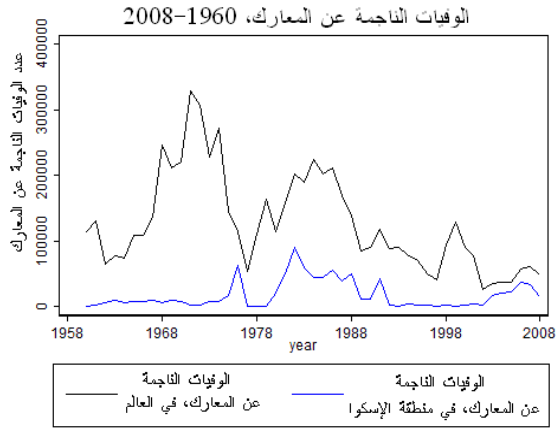
(32) Sørli, M. E., Gleditsch, N. P. and Strand, H. 2005. Why Is There So Much Conflict in the Middle East? Journal of Conflict Resolution. 49 (1): 141-165.

(33) مع نشر هذه الدراسة، تحوّل النزاع في العراق من نزاع دولي إلى نزاع داخلي.

(34) يشير لاسينا (Lacina) وغليديتش (Gleditsch) إلى عدد حالات الوفاة المباشرة في ساحات المعارك موزّعة حسب النزاع وفي كل سنة على حدةٍ. والأرقام لا تتضمّن حالات الوفاة غير المباشرة، كتلك الناتجة عن دمار البنية التحتية للخدمات الصحية أو المجاعات في أعقاب الحروب. ففي الحرب الإيرانية العراقية شكل العراقيون، حسب التقديرات، نصف حالات الوفاة. وفي الحروب العراقية التي دخلت فيها الولايات المتحدة الأمريكية، كانت حالات الوفاة كلها، وحسب التقديرات، في صفوف العراقيين.

(35) وتعتبر الأرقام المشار إليها عن الفترة من عام 1960 إلى عام 2008 ضئيلة قياساً بالأرقام التي تشمل الحرب العالمية الثانية، والحرب الأهلية الصينية والحرب الكورية.

الشكل 3- اتجاهات عدد الوفيات الناجمة عن المعارك في العالم وفي منطقة الإسكوا



المصدر: Lacina, B. and Gleditsch, N. P. 2005. Monitoring Trends in Global Combat: A New Dataset of Battle Deaths. European Journal of Population. 21 (2): 145-166.

وفيما يلي بحث في تداعيات النزاعات على الحكم والتنمية في منطقة الإسكوا، والوجود الافتراضي لحلقة مفرغة متصلة بترابط هذه العناصر، حيث يتم تناول دول واحدة تلو الأخرى، مع العلم بوجود اختلاف ظاهري بين بلدان هذه المنطقة.

ثالثاً- الحكم والتنمية في بلدان الإسكوا المتأثرة بالنزاعات: تحليل للواقع

تتوزّع بلدان الإسكوا، في هذا الفصل من الدراسة، إلى ثلاث مجموعات حسب تأثرها بالنزاعات. فالمجموعة الأولى تضمّ البلدان التي تعيش حالات نزاع وتوترات سياسية، وهي تتوزّع إلى مجموعتين فرعيتين، مجموعة البلدان ذات الدخل المنخفض (وتضمّ السودان واليمن) ومجموعة البلدان ذات الدخل المتوسط (وتضمّ العراق وفلسطين ولبنان)[36]. والمجموعة الثانية هي مجموعة البلدان المتأثرة بالتداعيات المباشرة للنزاعات والتوترات السياسية (وتضمّ الأردن والجمهورية العربية السورية ومصر). والمجموعة الثالثة هي مجموعة البلدان المتأثرة بالتداعيات غير المباشرة للنزاعات (وهي بلدان مجلس التعاون الخليجي أي الإمارات العربية المتحدة والبحرين وعمان وقطر والكويت والمملكة العربية السعودية)[37]. وتتناول الدراسة واقع الحكم والتنمية في ظل النزاعات (أو في المرحلة التي تلي النزاع). وهذا الفصل يركّز على المجموعة الفرعية الأولى من بلدان الإسكوا بعد تحليل لواقع الحكم والتنمية في بلدان المنطقة مقارنةً بالبلدان النامية الأخرى[38] ويسمح بفهم الواقع الخاص الذي تعيشه منطقة الإسكوا.

ألف- لمحة مقارنة

وفي الشكل 4 مقارنة لاتجاهات مجموعة من مؤشرات الحكم بين منطقة الإسكوا وأربع مناطق أخرى. فالأرقام هي عبارة عن متوسط معدّل الفساد (بالخط الأسود)، وجودة الممارسات البيروقراطية (بالخط الأخضر)، والقمع (بالخط الأصفر)، والديمقراطية (بالخط الأحمر)، وتدخل المؤسسات العسكرية في السياسة (بالخط الأزرق)، وتقييم السياسات والمؤسسات القطرية عن البنك الدولي (بالخط البني)، والحريات المدنية (بالخط البني الفاتح)[39]. وتتراوح المؤشرات بين الصفر (حيثما يكون أداء الحكم ضعيفاً) وواحد (حيثما يكون أداء الحكم ممتازاً).

ويتضح من الشكل 4 ضعف منطقة الإسكوا من حيث أدائها في الحكم مقارنة بسائر المناطق. فمنطقة أمريكا اللاتينية، حيث مستوى الدخل شبيه ببلدان الإسكوا، تسجل معدلات أفضل منها في معظم مؤشرات الحكم. فقد أظهرت منطقة أمريكا اللاتينية تحسناً مطرداً في الحكم خلال السنوات الخمس والعشرين الماضية بينما ظلّ الوضع على حاله في منطقة الإسكوا. فأداء الحكم في منطقة الإسكوا هو أقرب إلى أداء منطقتي جنوب الصحراء الأفريقية الكبرى وجنوب آسيا الوسطى الفقيرتين.

---

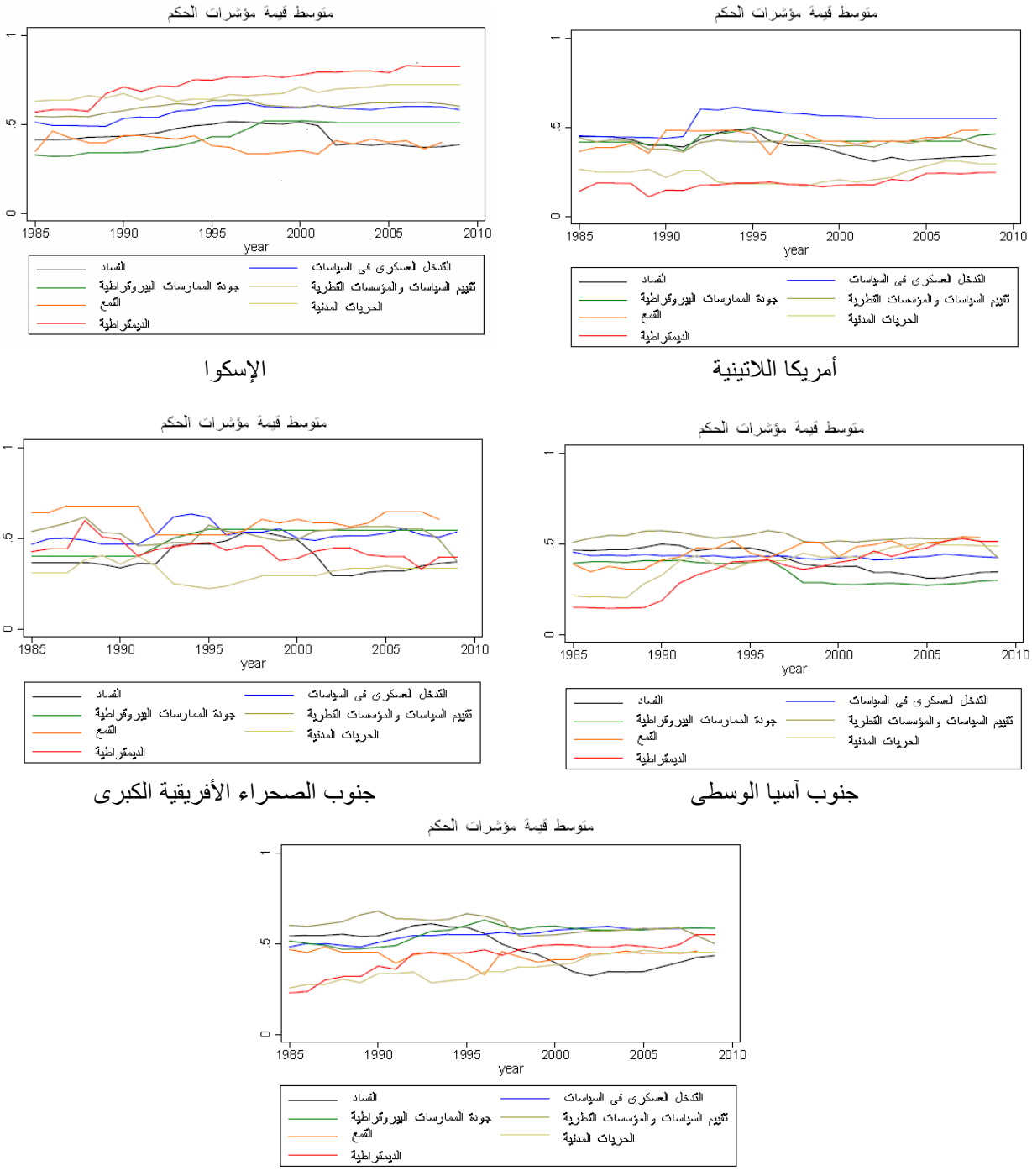
(36) فئات مستوى الدخل وفقاً لتعريف البنك الدولي للدخل المنخفض والمتوسط. http://data.worldbank.org/about/country-classifications.

(37) لا تتضمّن هذه التصنيفات الأحداث الأخيرة التي شهدتها المنطقة والتي عرفت بالربيع العربي.

(38) "البلدان النامية الأخرى" تعني جميع البلدان الأخرى في العالم، باستثناء البلدان التالية التي صنّفت صناعية في التقرير الأوّل الصادر عن البنك الدولي بشأن التنمية (First World Bank Development Report (World Bank 1978, p. 77)) وعدد قليل من البلدان الأخرى التي صنّفت صناعية منذ سبعينات القرن الماضي وهي: النمسا، وأستراليا، وبلجيكا، وكندا، والدانمرك، وفنلندا، وفرنسا، وألمانيا، واليونان، وآيسلندا، وآيرلندا، وإيطاليا، واليابان، ولكسمبرغ، وهولندا، ونيوزيلندا، والنرويج، والبرتغال، وأسبانيا، والسويد، وسويسرا، والمملكة المتحدة، والولايات المتحدة.

(39) يعرض المرفق بالتفصيل مؤشرات الحكم المعتمدة في هذه الدراسة.

الشكل 4- مؤشرات الحكم: منطقة الإسكوا، وأمريكا اللاتينية، وجنوب الصحراء الأفريقية الكبرى، وجنوب آسيا الوسطى، وشرق آسيا والمحيط الهادئ[40]



الإسكوا

أمريكا اللاتينية

جنوب الصحراء الأفريقية الكبرى

جنوب آسيا الوسطى

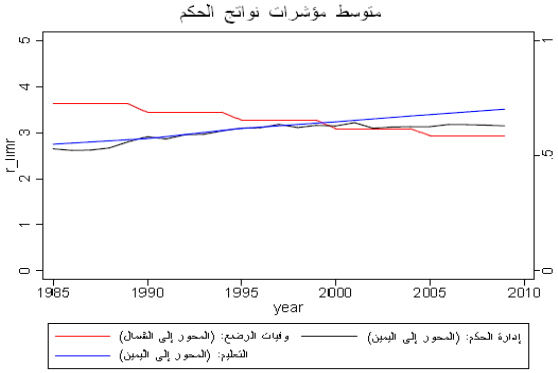
شرق آسيا والمحيط الهادئ

المصدر: انظر المرفق الأول، من الفقرة ألف إلى الفقرة هاء.

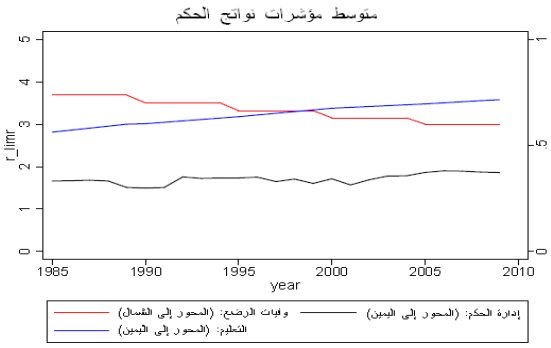
(40) يتضمّن المرفق الثاني قائمة بالبلدان في كل منطقة.

والجدير بالذكر أنّ أداء منطقة الإسكوا من حيث الحكم ليس بالمستوى نفسه في جميع المؤشرات المعتمدة. فالفارق مع البلدان النامية الأخرى هو بمعظمه في المؤشرات الخاصة بالمؤسسات الديمقراطية الرسمية والحريات المدنية. والسياسات الاقتصادية في المنطقة تظهر أيضاً أداءً أضعف من الأداء في سائر البلدان النامية. أما المعدلات التي تسجّلها المنطقة في الفساد وتدخل المؤسسات العسكرية والممارسات البيروقراطية فشبيهة بمعدلات سائر البلدان النامية.

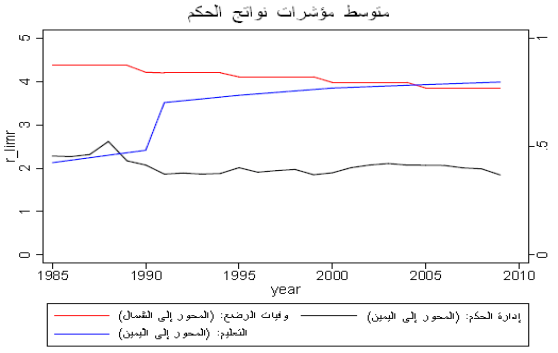
الشكل 5- مؤشرات الحكم والنواتج: منطقة الإسكوا، وأمريكا اللاتينية، وجنوب الصحراء الأفريقية الكبرى، وجنوب آسيا الوسطى، وشرق آسيا والمحيط الهادئ



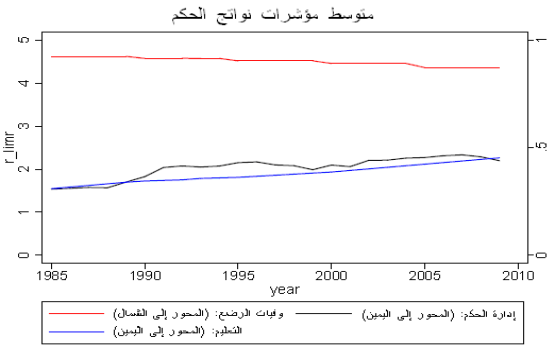
الإسكوا



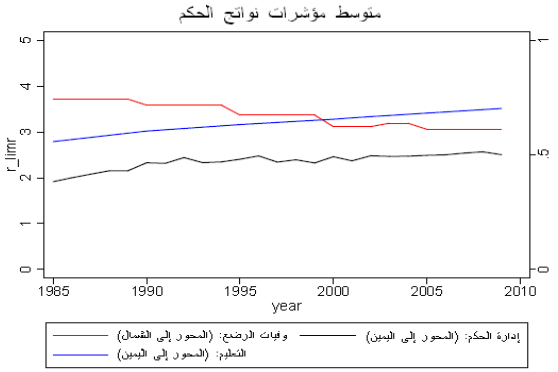
أمريكا اللاتينية



جنوب الصحراء الأفريقية الكبرى



جنوب آسيا الوسطى



شرق آسيا والمحيط الهادئ

وفي الشكل 5 مقارنة بين المناطق نفسها بالاستناد إلى مجموعة مختلفة من المؤشرات. فالخط الأسود يشير إلى متوسط مؤشرات الحكم السبعة المذكورة في الشكل 4. والخط الأحمر يشير إلى معدل وفيات الرّضّع والخط الأزرق إلى معدل الالتحاق بمرحلة التعليم الثانوي[41]. ويؤكّد الشكل 5 على الانطباع الذي يرسمه الشكل 4 حول ضعف الحكم في بلدان منطقة الإسكوا مقارنةً بالبلدان النامية.

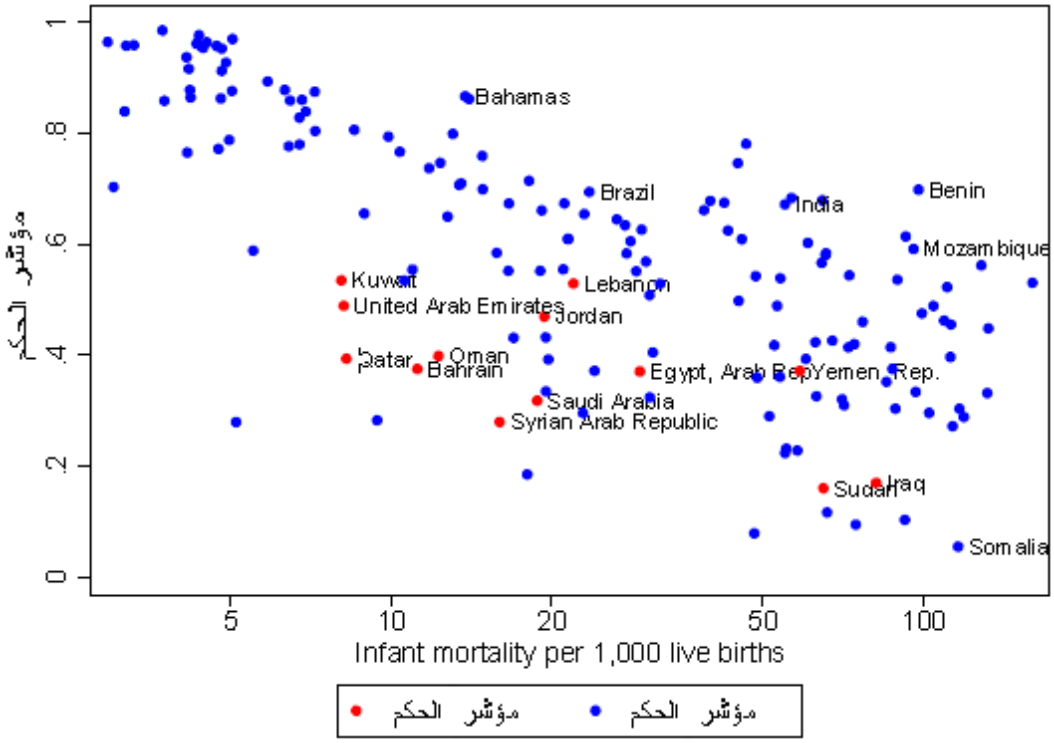
وبالرغم من هذا الضعف في الحكم، تسجّل منطقة الإسكوا حسب مؤشرات التنمية معدلات جيّدة مماثلة لما تسجّله منطقة أمريكا اللاتينية وشرق آسيا والمحيط الهادئ. أمّا معدلات وفيات الرّضّع فهي أدنى من المعدلات التي تسجّلها بلدان جنوب الصحراء الأفريقية الكبرى وبلدان جنوب آسيا الوسطى وبلدان نامية أخرى. وتسجّل بلدان المنطقة معدلات مرتفعة في التعليم تفوق المعدلات في بلدان جنوب الصحراء الأفريقية الكبرى. غير أنّها تقارب بلدان جنوب الصحراء الأفريقية الكبرى وبلدان جنوب آسيا الوسطى في معدلات أداء الحكم.

تظهر هذه البيانات أنّ منطقة الإسكوا تحيد عن العلاقة الوثيقة التي تربط بين ضعف الحكم والفقر في معظم مناطق العالم. فالسبب في نشوء هذا الرابط يعزى بجزء منه إلى عجز المواطنين في البلدان الفقيرة عن مساءلة حكوماتهم، فلا يمكن القضاء على الفقر في ظل ضعف الحكم. ويمكن عزو هذا الرابط أيضاً إلى وجود الاقتصاد الريعي وإلى ما تنفقه الطبقة الحاكمة من الإيرادات الريعيّة على مواطنيها. ويظهر الشكل 6 العلاقة بين الفقر (المستبدل بوفيات الرضع)[42] والحكم الذي يقاس بواسطة مؤشر الحكم المركّب المستخدم في الدراسة. وبلدان الإسكوا مشار إليها بالنقاط الحمراء اللون.

(41) لأغراض هذه الدراسة، يستعمل معدل وفيات الرضع كبديل لمعدل الفقر لأنّه يتضمن مجموعة من البيانات أكبر من تلك التي يشملها متغيّر أعداد الفقراء. وهذا صحيح بشكل خاص بالنسبة إلى منطقة الإسكوا حسبما يبيّن الجدول 4 في المرفق. البيانات المتعلقة بمعدل وفيات الرضع مأخوذة عن التوقعات السكانية العالمية، تنقيح عام 2006، العدد 202. وفيما يتعلق بالتعليم، استعملت نسبة الذكور الذين تتراوح أعمارهم بين 20 و24 عاما ذوي التحصيل العلمي الثانوي أو العالي إلى جميع الذكور الذين تتراوح أعمارهم بين 20 و24 عاماً. البيانات مأخوذة عن المصدر التالي: Lutz, W., Goujon, A., K.C., S. and Sanderson, W. 2007. Reconstruction of Population by Age, Sex and Level of Educational Attainment for 120 Countries for 1970-2000. Laxenburg, Austria: IIASA. Marshall, M. G. 2010. Polity IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2009. البيانات متاحة في الموقع التالي: http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm بالإضافة إلى بيانات مأخوذة من مصادر أخرى. الفاصل في السلسلة الخاصة بجنوب آسيا الوسطى سببه إدراج الجمهورية السوفييتية سابقاً ضمن مجموعة البيانات.

(42) معدل وفيات الرضع في بلد ما هو مقياس أفضل من متوسط الدخل المقاس بنصيب الفرد الواحد من الناتج المحلي الإجمالي الذي قد يستر الفقر في الحالات التي يكون فيها انعدام المساواة في توزيع الدخل شديداً. والفقر هو سبب رئيسي لارتفاع معدل وفيات الرضع لأنّ الفقراء يعانون في غالب الأحيان من نقص في التغذية ومن مشاكل صحية أخرى، ومن ضعف في إمكانيات الوصول إلى المرافق الصحية وارتفاع في معدلات الخصوبة. ومعدل وفيات الرضع يستعمل، كما ورد في الحاشية السابقة، كبديل لمعدل الفقر. (Urdal, H. 2006. A Clash of Generations? Youth Bulges and Political Violence. International Studies Quarterly. 50 (3): 607-630.)) المتغيران متصلان بشدة على المستوى الفردي (Gortmaker, S. L. 1979. Poverty and infant mortality in the United States. American Sociological Review. 44: 280-297).

الشكل 6- الحكم ووفيات الرضع في بلدان الإسكوا وسائر بلدان العالم، 2008



تتركّز في الزاوية اليسرى العليا من الخانة البلدان الصناعية التي تسجّل معدلات متدنية في وفيات الرضع وتتميّز بالحكم السليم. وتتركّز في الزاوية اليمنى السفلى البلدان التي تسجل معدلات مرتفعة لوفيات الرضع مثل غينيا الاستوائية والصومال. ويظهر الشكل عدم وجود علاقة ترابط قوي بين الفقر والحكم، إذ يتبيّن أنّ بعض البلدان تتفوّق في مجال الحكم على بلدان أخرى تعادلها من حيث الفقر مثل البرازيل وبنن وجزر البهاما وموزامبيق والهند. وفي بعض البلدان، تكون أسس الحكم أضعف مما هي عليه في بلدان مماثلة لها من حيث وضع الفقر. وهذا هو حال معظم بلدان الإسكوا. ووحدهما لبنان واليمن يسجّلان المعدلات المتوقّعة لهما في وفيات الرضع. ويلتقي الشكلان 5 و6 مع دراسات أخرى تشير إلى أنّ مستوى الحكم في بلدان الإسكوا هو أدنى مما هو متوقع لها نسبةً إلى مستويات الدخل في البلدان المشمولة بالعينة[43].

وفي البلدان المتأثرة بالنزاعات، حيث الحكومة قلّما تمثّل مجمل السكان أو حيث التحصيل الضريبي متقطّع والأموال العامة تستعمل في غير مكانها تصبح مساءلة الحكومة أو حتى التوقّع بما ستضطلع به من مسؤوليات تجاه المواطنين أكثر صعوبة. فالالتزام الأخلاقي للمسؤولين في القطاع العام تجاه المجتمع يضيع في متاهة الانتماءات والمنافسات والكيانات المفككة والمصالح الشخصية. وتتسبب النزاعات المسلّحة والتوترات السياسية في منطقة الإسكوا بتداعيات مدمّرة سببها ضعف أداء المنطقة في الحكم. وفي استعراض شامل للأدبيات، يرى بلاتمن وميغيل[44] أنّ احتمالات وقوع حرب أهلية في البلدان الفقيرة كبيرة لأنّها تكون عرضة للتداعيات السلبية الناجمة عن الصدمات على مستوى الدخل ولأنّ مؤسساتها ضعيفة (ولأسباب أخرى

(43) World Bank. 2003. p. 58.

(44) Blattman, C. and Miguel, E. 2010. Civil War. Journal of Economic Literature. 48 (1): 4.

تتعلّق بعوامل جغرافية مثل طبيعة المناطق الجبلية) كما هو الحال في لبنان واليمن. وتصل إلى 40 في المائة نسبة البلدان التي تنزلق مجدداً في الأزمات في غضون السنوات العشر التي تلي انقضاء حرب أو أزمة[45].

وقلّما تنحصر الآثار الناجمة عن الحروب ضمن حدود البلدان المتأثرة بها. ومن تداعيات النزاعات تدفق المهاجرين وتفشي الأمراض وانتشار الفوضى والإتجار غير المشروع بالمخدرات والأسلحة[46] وارتفاع المخصصات للمعدات والتدريبات العسكرية. فبلدان المنطقة المجاورة لبلدان تمزّقها الحروب مهدّدة بمواردها واستقرارها السياسي وتماسكها الاجتماعي.

يشكّل النازحون في منطقة الإسكوا نسبة 36 في المائة من مجموع النازحين في العالم[47]. فالنزاعات وحالات انعدام الاستقرار تسببت بتهجير 7.6 مليون نسمة عبر الحدود الوطنية للبلدان و7.2 مليون نسمة داخل حدود البلدان. فاستمرار النزاعات، وغياب الحلول السياسية القابلة للاستدامة، وعدم تطبيق القرارات ذات الصلة الصادرة عن الأمم المتحدة، وغياب سيادة القانون، وعدم الالتزام بميثاق الأمم المتحدة وغيره من الاتفاقيات الدولية هي الأسباب الرئيسية لتهجير سكان المنطقة. هذه العوامل كانت السبب ولعقود مرّت لاستمرار تهجير بعض اللاجئين. فاللاجئون الفلسطينيون البالغ عددهم 4.6 مليون لاجئ يشكلون نسبة تزيد على 25 في المائة من مجموع اللاجئين في العالم. والحالة المزمنة التي يعيشها اللاجئون الفلسطينيون ما زالت تؤثر بشدّة على الواقع السياسي والاجتماعي والاقتصادي في منطقة الإسكوا. أما السودان فيستضيف 4.3 ملايين مهجر. وفي العراق بلغ عدد المهجرين داخلياً 2.2 مليون نسمة بينما فرّ مليونا عراقي إلى البلدان المجاورة[48]. ومن الأمثلة على التهجير الداخلي حالة الخمسمائة ألف فلسطيني الذين هجّروا في أعقاب الهجوم العسكري الإسرائيلي على قطاع غزة بين كانون الأول/ديسمبر 2008 وكانون الثاني/يناير 2009. وعدد المهجرين داخلياً خلال الحرب الإسرائيلية على لبنان في عام 2006 تراوح بين نصف مليون ومليون مهجّر. فتدفّق المهاجرين وإقامتهم المطوّلة تلقي بثقلها على المؤسسات العامة في البلدان المضيفة التي تعاني أساساً من نقص في العاملين فيها ومن قلة الموارد، وتمعن في إضعاف قدرتها على تقديم الخدمات الضرورية. بالمقابل قد يكون على المهجرين أيضاً أن يتحمّلوا الارتفاع المفاجئ في أسعار السلع الأساسية وفي تكاليف السكن. وفي بعض الحالات، تنشأ حساسيات لدى السكان المحليين الذين يكافحون لكسب رزقهم بينما اللاجئون يتابعون تدفقهم.

كذلك تسبّبت النزاعات والتوترات السياسية في منطقة الإسكوا بعودة التوترات الطائفية إلى عدد من البلدان، كما حصل في العراق بين عامي 2006 و2007، وفي لبنان أثناء المواجهات التي وقعت في شهر أيار/مايو 2008، وأثناء الأزمات في دارفور بالسودان ومحافظة صعدة باليمن. وتفاقمت التوترات الطائفية أيضاً بسبب الاحتلال والتدخل الأجنبي. كما يشير تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام 2009 إلى أنّ الاختلافات الإثنية والدينية والطائفية واللغوية في البلدان العربية تفسّر استمرار القتال بين هذه الجماعات السكانية غير المتجانسة. ففي بلدان مثل السودان والصومال والعراق ولبنان، أصبحت الانتماءات الإثنية والدينية والقبلية المحور الذي تحشد حوله المجتمعات المحلية للضغط باتجاه الدمج أو الانفصال[49]. وما لم

---

(45) Elbadawi, I. et al. 2007. Post-Conflict Transitions. Working Paper No. 13 in The World Bank Research Program, 2005-2007: Abstracts of Current Studies, p. 179.

(46) Blattman, C. and Miguel, E. 2010.

(47) الإسكوا، 2009 (ESCWA, 2009). الاتجاهات السائدة في أثناء النزاعات وتداعياتها: التداعيات الاجتماعية والاقتصادية للنزوح بفعل النزاعات في منطقة الإسكوا، العدد 1.

(48) المرجع نفسه.

(49) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP. 2009b, p. 56). تقرير التنمية الإنسانية العربية.

تخضع التوترات الطائفية للضوابط فقد تتحول إلى قوة لا يمكن ردعها قادرة على إحداث التشرذم والتفكك في جميع أنحاء منطقة الإسكوا وخارجها، وتقويض جهود الإصلاح، وتهميش حقوق الإنسان والقيم الدينية وإثارة الفوضى والفتن الأهلية. وتشكّل التوترات الطائفية كذلك عائقاً أمام نشوء مجتمع مدني ناشط يشمل جميع الفئات، ويرقى بالحقوق والواجبات المدنية على الانتماءات الاقصائية الضيّقة[50]. ويظهر استعراض ديناميات التوترات الطائفية أربعة أسباب رئيسية على المستوى الصغري تتفاعل فيما بينها وتشعل التوترات الطائفية وهي: (1) إعادة إنتاج الهوية المجتمعية؛ (2) تجزئة العلاقات الاجتماعية بين المجتمعات المحلية؛ (3) مساحات للعلاقات الاجتماعية الإقصائية؛ (4) انتشار المحسوبية في النظام السياسي[51]. هذه الأسباب الرئيسية هي التي تعوق نشوء ثقافة تدعو إلى إرساء ممارسات الإدارة السليمة للحكم.

والنزاعات المحلية والدولية كانت السبب في ارتفاع النفقات العسكرية، حيث اختبرت نصف البلدان الأعضاء في الإسكوا الحرب في تسعينات القرن الماضي وكانت معظم البلدان محاذية لبلد آخر في حالة حرب. والنفقات العسكرية، التي شكلت في عام 1996 حوالى سبعة في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في المنطقة، جاءت على حساب الإنفاق على التنمية المستدامة[52]. فالنزاعات في منطقة الشرق الأوسط جعلت منها أكثر المناطق تسلّحاً في العالم، حيث أنّ سبعة من البلدان العشرة الأكثر تسلّحاً في العالم هي بلدان واقعة في منطقة الشرق الأوسط[53].

باء- مجموعات البلدان على أساس تأثرها بالنزاعات

الاختلاف بين بلدان الإسكوا الأربعة عشر كبير من حيث تأثرها بالنزاعات والتحديات التي تواجهها على مستوى الحكم. وتتناول الدراسة شؤون الحكم والنزاعات في البلدان التي تعيش حالات نزاع والبلدان المتأثرة بتداعيات النزاعات والبلدان المتأثرة بالتداعيات غير المباشرة للنزاعات.

1- <u>بلدان النزاعات: السودان والعراق وفلسطين ولبنان واليمن</u>

جميع البلدان ضمن هذه الفئة شهدت فترات نزاع أو احتلال خلال السنوات الخمسين الماضية، بينما المعاناة في بلدان مثل السودان وفلسطين من النزاع أو الاحتلال كانت متواصلة خلال تلك الفترة. وقد وزّعت هذه الفئة إلى مجموعتين، مجموعة البلدان ذات مستوى الدخل المنخفض ومجموعة البلدان ذات مستوى الدخل المتوسط.

النزاعات حالة تتنافى مع جهود التنمية[54]. ولكنّ العالم استطاع أن يحرز تقدماً ملحوظاً باتجاه تحقيق الأهداف الإنمائية الرئيسية مثل خفض معدلات وفيات الرضع والفقر. ومن الواضح أنّ مسيرة التنمية تكون في البلدان التي تعيش حالة نزاع أبطأ مما هي عليه في البلدان التي تبقى بمنأىً عن النزاعات، ولكنّ متوسط الظروف المعيشية يسجّل في بلد ما تحسناً بطيئاً لتأثره بالاتجاهات العالمية. وداخل البلدان، يكون أداء المناطق الأكثر تأثراً بالنزاعات أسوأ من متوسط الأداء على المستوى الوطني. وهذه هي حال بلدان الإسكوا التي تعيش

(50) الإسكوا ومؤسسة هينريتش بويل (Heinrich Boell Foundation)، 2009. تسليط الضوء على ديناميات التوترات الطائفية: تحليل لوجهات نظر الشباب في لبنان بناءً على استنتاجات سلسلة من حلقات النقاش (pp. 1-2).

(51) المرجع نفسه.

(52) The Economist. 25 July 2009. A Special Report on the Arab World.

(53) Sundeep, W. et al. 2009. Cost of Conflict in the Middle East. Strategic Foresight Group: Mumbai.

(54) Collier, P., et al. 2003.

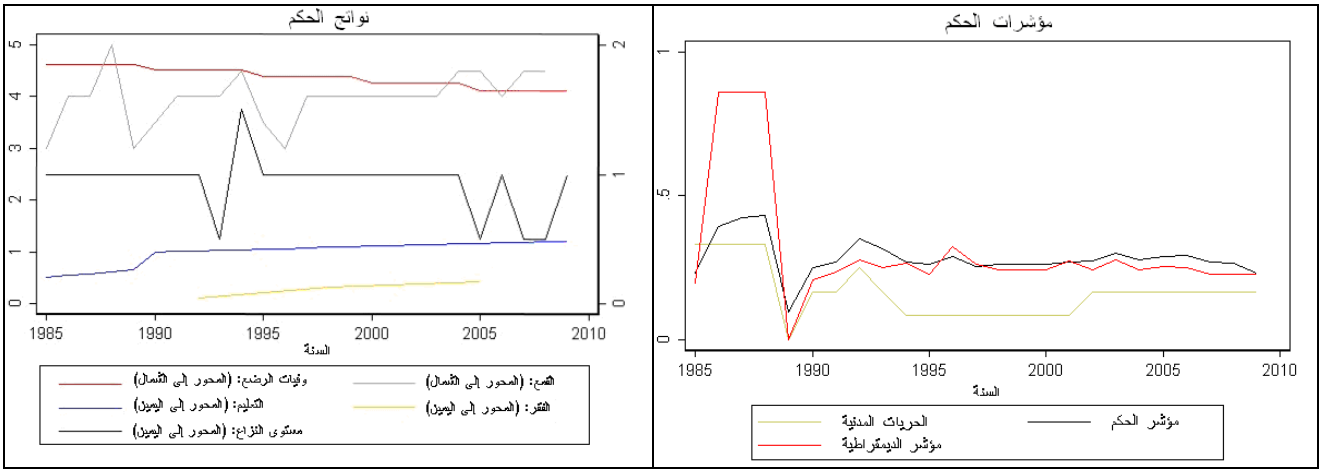
حالات نزاع أو تعاني من ارتفاع في حدة التوترات السياسية[55]، علماً أنّ غالبية هذه البلدان قد سجلت تراجعاً ثابتاً في وفيات الرّضع[56]، وجميعها شهدت تحسناً في التحصيل العلمي في مرحلة التعليم الثانوي. ويستثنى منها السودان والعراق، فهما من البلدان القليلة في العالم التي لم تسجّل سوى تراجع ضئيل في مستويات وفيات الرضع خلال فترة الخمسة عشر إلى العشرين عاماً الماضية.

أمّا الاتجاهات في شؤون الحكم فهي أقلّ إيجابية. ولبنان هو من بين بلدان قليلة في المنطقة تتمتّع بهامش كبير نسبياً من حرية التعبير والمداورة في فروع السلطة التنفيذية مع أنّه ما زال يتخبّط في النزاعات المحلية والقضايا الخلافية مع الجمهورية العربية السورية والحروب مع إسرائيل. وباستثناء اليمن، بشكل جزئي، لا تملك المؤسسات الرسمية في سائر البلدان ضمن هذه الفئة سوى المقوّمات الأساسية التي تمكّنها من تقديم الخدمات. ونتائج لبنان واليمن تبقى أفضل من السودان والعراق وفلسطين في غير ذلك من المؤشرات المتعلقة بالحكم.

(أ) البلدان ذات الدخل المنخفض

السكان في السودان واليمن، وهما من البلدان ذات الدخل المنخفض، هما بلدان من أشد سكان المنطقة فقراً. ويظهر الشكل 7 متوسط مؤشرات الحكم الثلاثة ومؤشرات نواتج الحكم.

الشكل 7- مؤشرات الحكم والنزاعات: بلدان النزاعات ذات الدخل المنخفض



المصدر: انظر المرفق الأول، من الفقرة ألف إلى الفقرة هاء.

السودان هو أحد البلدان الأكثر تضرراً من الحرب في المنطقة والعالم. فهو في حالة نزاع مستمرّ منذ عام 1960 وقد شهد العديد من الحروب الضارية. ونتائج إنشاء الدولة المستقلة في جنوب السودان لا تزال غير معروفة. أما اليمن فيعيش حالات نزاع متقطعة.

(55) Gates, Hegre, Nygård and Strand find this also for the Middle East and North Africa region. For a general account of the consequences of conflict on development, see Gates, S., Hegre, H., Nygåard, H. M. and Strand, H. 2010. Consequences of Armed Conflict. Background Paper for the 2011 World Development Report. Available at http://wdr2011.worldbank.org/PRIO.

(56) تسجيل وفيات الرضع هو المقياس المعتمد هنا، ولذلك يظهر الفارق كبيراً بين الكويت والسودان.

يظهر الشكل 7 أنّ الأداء في الحكم سيئ وحدّة النزاعات مرتفعة في هذين البلدين، غير أنّ الاختلافات بينهما كثيرة. فالمؤشرات تدلّ على أنّ السودان هو من البلدان التي تسجّل أسوأ المستويات في المنطقة من حيث الحكم. فنظام الحكم فيه كان شبه ديمقراطي في فترة الثمانينات من القرن الماضي لكنّه أصبح أتوقراطياً منذ عام 1989. فالفساد يعمّ في البلد وسيادة القانون ضعيفة ونظام الحكم ديكتاتوريّ عسكري منذ تسعينات القرن الماضي. والسياسات الاقتصادية هي أيضاً ضعيفة. وعلى الرغم من استمرار حالات النزاع وسوء نظام الحكم منذ عقود، استطاع السودان، مثل معظم البلدان النامية، أن يسجّل بعض التحسّن في معدلات الالتحاق بمرحلة التعليم العالي وانخفاضاً في معدلات وفيات الرضّع.

والمعدلات التي تسجّلها معظم مؤشرات الحكم في اليمن هي أفضل من المعدلات في السودان والعراق وفلسطين. فاليمن يجري انتخابات برلمانية ورئاسيّة مع أنّ الحزب الحاكم يتمتّع بامتيازات دون غيره والرئيس مدّدت ولايته من خمس إلى سبع سنوات وأعيد انتخابه لاحقاً. ولكنّ الرئيس واجه احتجاجات شعبية واسعة النطاق ضدّ الاستبداد والفساد مماثلة لما تعيشه بلدان المنطقة العربية منذ كانون الأول/ديسمبر 2010. وقد اقترح صيغاً للإصلاح بهدف تهدئة المعارضة. وفي اليمن، تدخّلت السلطة العسكرية في الشؤون السياسية، خلافاً لدول عديدة أخرى في المنطقة. وبغض النظر عن تأثير الثورة، يسجّل تاريخ اليمن بين بلدان المنطقة أسوأ المعدلات من حيث سيادة القانون، وجودة الممارسات البيروقراطية وانتشار الفساد.

وتدلّ مؤشرات التنمية في اليمن على حصول تحسّن مع أنّه يبقى أشد البلدان فقراً في المنطقة. ونسبة السكان الملتحقين في مرحلة التعليم الثانوي ما زالت عند حوالى 60 في المائة بعد أن كانت حوالى 30 في المائة في عام 1970. ومعدّلات وفيات الرضع ما زالت أيضاً مرتفعة ولكنها شهدت تراجعاً متواصلاً خلال الفترة موضوع الدراسة.

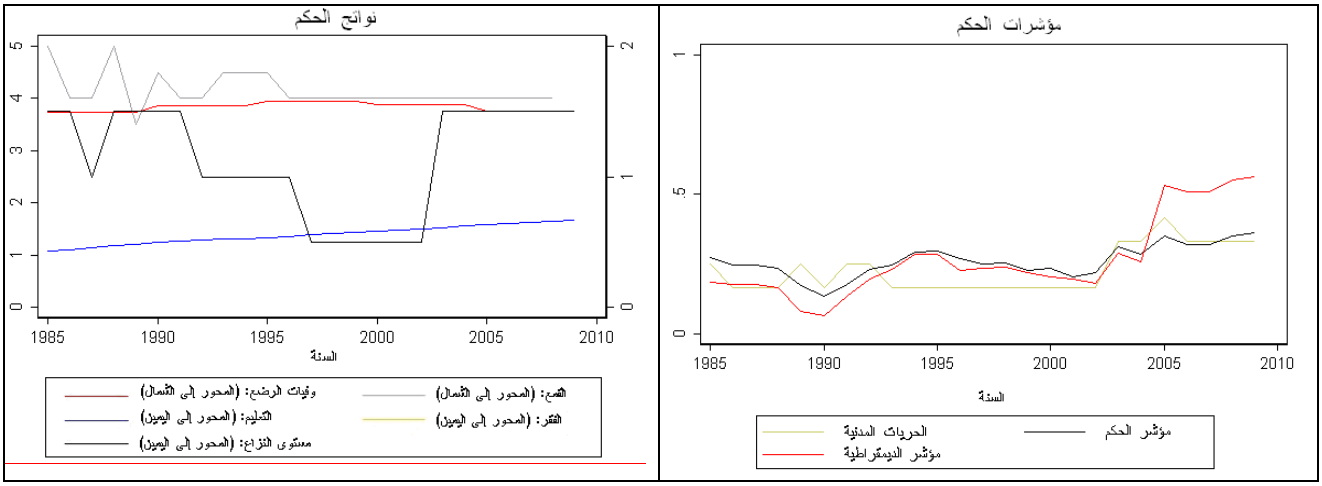
(ب) البلدان ذات الدخل المتوسّط

البلدان ذات الدخل المتوسّط التي تعيش حالات نزاع في منطقة الإسكوا هي العراق وفلسطين ولبنان. ويبيّن الشكل 8 الدليل المركّب للحكم في هذه الفئة من البلدان.

يشير الشكل 8 إلى أنّ الحكم كان ضعيفاً ضمن هذه الفئة ولكنّه تحسّن مؤخراً. وقد سجّل هذا التحسّن في العراق ولبنان. وباستثناء بعض فترات الهدوء القصيرة، عاش العراق حالة نزاع مستمر منذ عام 1960. فقد شهد البلد نزاعات داخلية ودولية ونزاعات مع جهات غير تابعة للدولة[57]. وكانت الحرب بين إيران والعراق (1980-1988) إحدى أكثر الحروب دمويّة في العالم بعد الحرب العالمية الثانية، والمصدر الوحيد لموجة الوفيات في ثمانينات القرن الماضي الموضحة في الشكل 3. وقد أتت الحربان اللتان شهدهما الخليج في الفترة بين عامي 1990 و1991 وفي عام 2003 لتضافا إلى قائمة النزاعات الدولية التي عاشها العراق. ففي ثمانينات وتسعينات القرن الماضي، شهد العراق نزاعات داخلية كانت بمعظمها مجتمعية. وبعد سقوط نظام صدام حسين، كان على الحكومة العراقية الجديدة أن تتواجه مع العديد من الجهات الفاعلة غير التابعة للدولة.

(57) تدخل في هذه النزاعات مجموعات عسكرية منظّمة لا تضمّ القوات الحكومية.

الشكل 8- مؤشرات الحكم والنزاعات: بلدان النزاعات ذات الدخل المتوسط



المصدر: انظر المرفق الأول، من الفقرة ألف إلى الفقرة هاء.

وقد كان أداء النظام السابق في العراق ضعيفاً في الديمقراطية وفي مؤشرات الحكم الأخرى. وبعد عام 2003، تحسّنت عناصر عديدة في الحكم ولكنّها ظلّت دون المتوسط في منطقة الإسكوا. وربما كان استمرار أعمال العنف السبب في بطء التحسن الذي بقي خجولاً في الفترة الأخيرة. وهذا ما توضحه نتائج تقييم السجل الشامل للديمقراطية وتقييم الحريات المدنية الذي أجرته منظمة فريدوم هاوس (Freedom House). غير أنّ البيانات الصادرة عن الدليل الدولي لتقييم المخاطر في البلدان وعن البنك الدولي تشير إلى حصول مزيد من التحسّن في الممارسات البيروقراطية والسياسات الاقتصادية خلال السنوات القليلة الماضية بالرغم من استمرار ممارسات القمع. فالشعب العراقي تأثر بشدةٍ بحدّة الإرهاب السياسي الذي بلغ درجة خمسة على مقياس الإرهاب السياسي. والمصادر المعتمدة في هذه الدراسة لا تعتبر أنّ الحكم كان بحال أفضل في ظل نظام صدام حسين مع أنّ الدلائل تشير إلى حصول تراجع في مقومات الحكم خلال فترة العقوبات. وعقب غزو العراق في عام 2003، أدى استبعاد أعضاء حزب البعث الذين كانوا يشغلون مناصب رسمية إلى بروز الحاجة لإعادة بناء الإدارات الرسمية والأجهزة الأمنية بشكل كامل. وبسبب انتشار الفوضى والعنف، تعرقلت الجهود الهادفة إلى إرساء أسس فعالة للحكم في البلد. فالعراق هو الأضعف أداء بين بلدان المنطقة، حسب المؤشرات العالمية للحكم، من حيث سيادة القانون وهو بدرجة موازية للسودان من حيث جودة الممارسات البيروقراطية.

كان الواقع الإنمائي في العراق سيئاً خلال العقدين الماضيين. فقد سجّل الناتج المحلي الإجمالي، وفقاً لبيانات المؤشرات العالمية للحكم تراجعاً حاداً منذ عام 2000. وسجّلت معدلات وفيات الرّضع تراجعاً استمرّ حتى منتصف ثمانينات القرن الماضي وبعد ذلك خلال الحرب بين إيران والعراق ثمّ استقرّت وعادت إلى تسجيل ارتفاع طفيف في ظل العقوبات الدولية في فترة تسعينات القرن الماضي[58]. ومنذ ذلك الحين، ظلت معدلات وفيات الرّضع على ارتفاعها بينما سجّل العالم تحسناً خلال هذه الفترة نفسها. غير أنّ الدراسة تشير إلى أنّ المعاناة كانت أقلّ في القطاع التعليمي حيث شهد العراق زيادة مطّردة في نسبة السكان في مرحلة التعليم الثانوي. وفي عام 2009، بلغت حوالى 73 في المائة نسبة السكان في مرحلة التعليم الثانوي.

(58) Ali, M. M. and Iqbal, H. S. 2000. Sanctions and childhood mortality in Iraq. The Lancet. 355 (9218): 1851-1857.

والحرب الداخلية في لبنان استمرّت من عام 1975 ولغاية عام 1990[59]. وفي مراحل عديدة، اشتدّت حدة هذا النزاع الذي تطوّر إلى حرب دامية. فتساوى عدد الضحايا في لبنان، حسب نصيب الفرد الواحد، مع عدد الضحايا الذين خلفتهم الحروب الدامية في أفغانستان وفييت نام وكمبوديا. ففي فترتي السبعينات والثمانينات من القرن الماضي، اتخذت الحرب منحى طائفياً. وحصل اجتياح إسرائيلي في عامي 1978 و1982 وتورّط سوري في النزاع. وانسحبت إسرائيل من لبنان في عام 2000 بعد أن قامت باعتداءين كبيرين في عامي 1993 و1996. وفي الحرب التي وقعت في عام 2006، نفّذت إسرائيل عمليات عسكرية واسعة النطاق استهدفت البنى التحتية الحيوية. ومنذ اغتيال رئيس الوزراء اللبناني رفيق الحريري في عام 2005، شهد لبنان سلسلة اغتيالات واضطرابات مدنية وتوترات سياسية ما زالت مستمرّة حتى اليوم.

ولبنان هو أحد البلدان القليلة في المنطقة التي يتمتع فيها السكان بحرية التعبير. وفي الدولة اللبنانية ذات الهيكلية التنظيمية الخاصة، تتمثّل جميع الطوائف الرئيسية بحصص ثابتة في السلطتين التشريعية والتنفيذية. وهذا النظام يضمن حماية الأقليات غير أنّه ينتهك مبدأ صوت واحد لكل مواطن. وهو يحدّ من دخول حركات سياسية جديدة كما أنه قد يؤثر سلباً على كفاءة الإنفاق العام[60]. والمتوسط الذي يسجّله لبنان في الحكم هو أفضل من المتوسط الذي تسجّله منطقة الإسكوا، ولكنّه أسوأ من المتوسط في سائر البلدان النامية. وتشير بيانات الدليل الدولي لتقييم المخاطر في البلدان إلى عاملين مثيرين للقلق هما ممارسات الفساد والأعمال العسكرية. أما في لبنان فممارسات القمع كانت معتدلة نوعاً ما ولم تتعدّ الثلاثة على مقياس الدليل منذ عام 1995. وسجّل لبنان تحسناً مطّرداً في معدلات الالتحاق بمرحلة التعليم الثانوي ووفيات الرضّع، بينما المعدلات مستقرة عند مستويات متوسطة في المنطقة.

والنزاع الإسرائيلي الفلسطيني هو الأقدم عهداً في المنطقة، وكان عنيفاً في مراحل عدة بين الأعوام 1948 و2010. ووجود الأعداد الكبيرة من اللاجئين الفلسطينيين في الأردن والجمهورية العربية السورية ولبنان يعرّض استقرار هذه البلدان للاضطراب في المجالات الاجتماعية والاقتصادية وكذلك على المستويات السياسية والأمنية.

وتحلّ فلسطين في الدرجة ستة على مقياس منظمة فريدوم هاوس لمؤشر الحريات المدنية. وهذا يدلّ على قيود مشدّدة على الحق في التعبير والحق في إنشاء جمعيات وكثرة الاعتقالات السياسية، والتضييق على الحريات المدنية، وتحديدها ببعض الحريات الدينية والاجتماعية؛ وخضوع المؤسسات التجارية الخاصة لقيود شديدة، والتضييق على المناقشات المفتوحة والحرّة. والقيود التي يفرضها الاحتلال الإسرائيلي على الإدارات في قطاع غزة والضفة الغربية تعوق تفعيل أسس الحكم. والتداول مع الأسواق التجارية الدولية يخضع لقيود شديدة والنزاع مع إسرائيل يؤثر بشدة على الشأن العام.

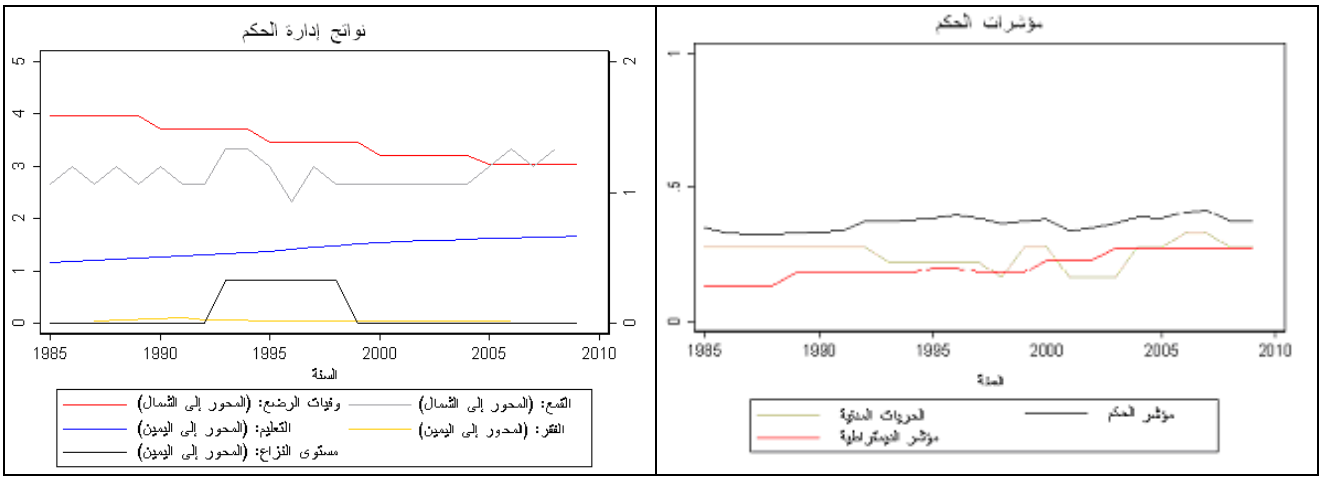
(59) Gleditsch, N. P. et al. 2002. Armed Conflict 1946-2001: A New Dataset. Journal of Peace Research. 39 (5): 615-637.

(60) Salti, N. and Chaaban, J. 2010. The role of sectarianism in the allocation of public expenditure in postwar Lebanon. International Journal of Middle Eastern Studies. 42: 637-655.

2- بلدان متأثرة بتداعيات النزاعات: الأردن والجمهورية العربية السورية ومصر

مؤشرات الحكم والنزاعات لهذه الفئة من البلدان موجزة في الشكل 9.

الشكل 9- مؤشرات الحكم والنزاعات: البلدان التي تعاني من التداعيات المباشرة



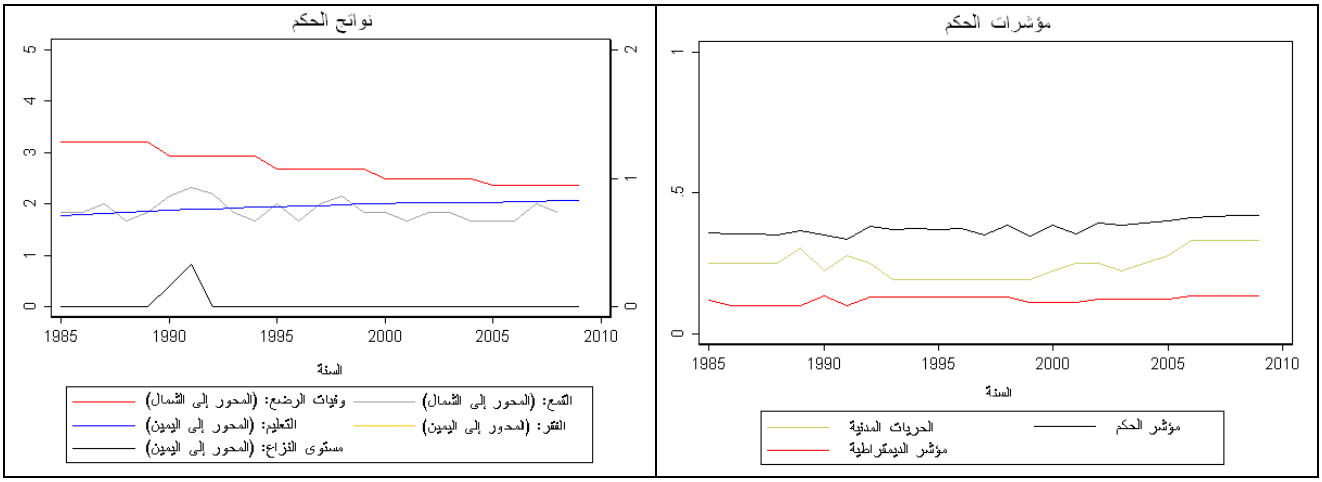
واقع الحكم في هذه الفئة من البلدان أفضل من الواقع في البلدان المتأثرة بالنزاعات أو على الأقل حتى فترة التحسّن في العراق ولبنان. ويتضح هذا الواقع مع اتساع الفوارق في تراجع معدلات وفيات الرضع وارتفاع معدلات التعليم.

3- بلدان متأثرة بالتداعيات غير المباشرة للنزاعات: بلدان مجلس التعاون الخليجي

باستثناء غزو العراق للكويت في عام 1990، لم تشهد هذه المجموعة من البلدان سوى نزاعات ضيقة النطاق. ويظهر الشكل 10 المؤشرات المتعلقة باتجاهات الحكم والنزاعات ونتائج هذه العملية.

واقع الحكم في هذه المجموعة من البلدان أفضل من الواقع في البلدان المتأثرة بالتداعيات المباشرة للنزاعات، مع أنّ المؤسسات الديمقراطية الرسمية في هذه البلدان لا تزال بحاجة إلى تطوير. فجميع هذه البلدان تملك إيرادات نفطية كبيرة. وتدلّ المؤشرات المتعلقة بنواتج الحكم إلى استثمار مبالغ كبيرة من هذه الإيرادات في مشاريع تهدف إلى تعزيز القطاع التعليمي وإلى خفض معدلات الفقر. ومعدلات وفيات الرضع في هذه البلدان تقارب المعدلات المسجّلة في بلدان الاتحاد الأوروبي ومستويات الالتحاق بمختلف التعليم مرتفعة. والجدير بالذكر أنّ هذه الأرقام تشمل الأعداد الكبيرة من العاملين المهاجرين الذين يتمتعون بحقوق وامتيازات محدودة.

الشكل 10- مؤشرات الحكم والنزاعات: البلدان التي تعاني من التداعيات غير المباشرة



وباستعراض بلدان الإسكوا يترسخ الانطباع بأنّ المنطقة تسجّل معدلات منخفضة في مؤشرات الحكم. وهذا صحيح في حالة البلدان المتأثرة مباشرة بالنزاعات، لا سيما العراق والسودان. وقد شهدت بلدان أخرى متأثرة بالنزاعات بعض التحسن في مؤشرات الحكم. ولدى دراسة الرابط بين النزاعات والتنمية والحكم، ينبغي عدم إغفال ما تخلّفه النزاعات من تداعيات، كثقافة التمييز والحصانة، والتهميش الاجتماعي والاقتصادي والبطالة، في ظل الوقائع المحلية والإقليمية. وتقاس جميع هذه العوامل، وهي موضوع الفصل التالي من الدراسة، بمدى أهمية المحافظة على السلام والاستقرار.

رابعاً- علاقة الترابط بين العجز في الحكم وتكرار النزاعات: السلام الهش وتداعياته

يتناول هذا الفصل علاقة الترابط بين العجز في الحكم وعودة النزاعات، حيث يعرّف القارئ على المعاهدات النظرية في هذا المجال (القسم الفرعي ألف) قبل التوقف عند المتغيرات المتفاعلة بين العجز في أسس الحكم في منطقة الإسكوا (القسم الفرعي باء) في ضوء الحجج النظرية التي تتناولها هذه الدراسة.

ألف- التسويات السياسية، العجز في الحكم وعودة النزاعات

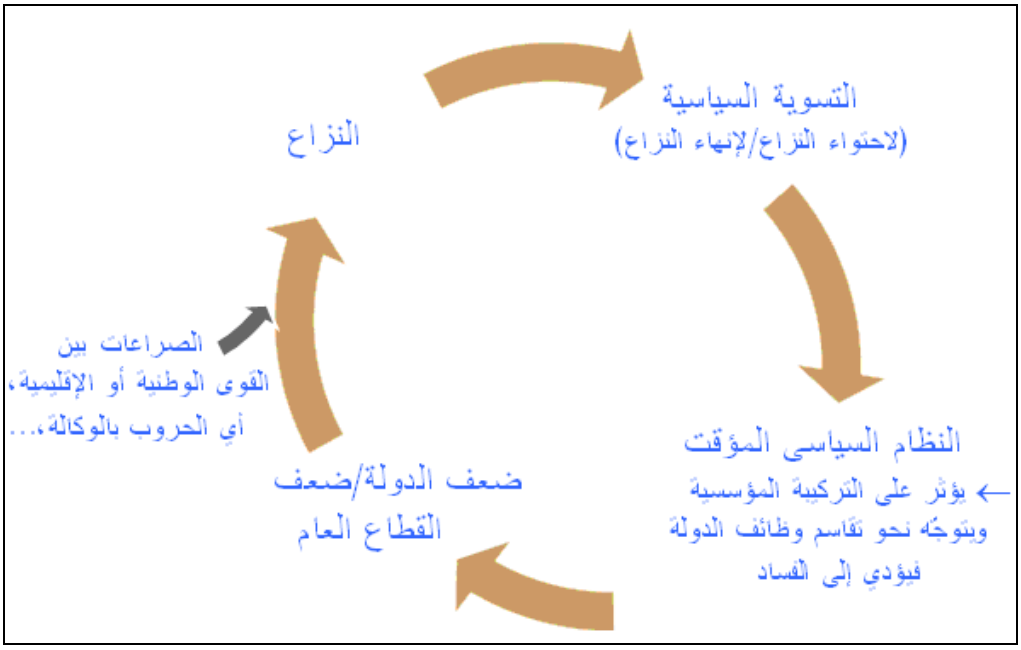
الأنماط المشتركة بين مختلف النزاعات المحلية والتوترات السياسية في منطقة الإسكوا لها دور أساسي في إضعاف أسس الحكم. فمعظم النزاعات في هذه المنطقة من العالم تتداخل فيما بينها وتمتد على فترات طويلة وإن متقطعة. والفترات التي تشهد استقراراً ظاهرياً تكون مثقلة بتوترات سياسية متواصلة وأعمال عنف تحصل من حين إلى آخر، وتتخللها فترات تتصاعد فيها حدة الصدامات. وهذا النمط في الأحداث ترافقه تسويات سياسية أو اتفاقات سلام لا تعمّر طويلاً فتمعن في إضعاف أسس الحكم في البلدان المتأثرة بالنزاعات لا سيّما خلال المرحلة التي تلي النزاع وتغذّي التداعيات المدمّرة.

ولا شكّ في أنّ الهدف الرئيسي والمباشر لأي مبادرة سلام هو وضع حدّ للنزاع وسفك الدماء والحؤول دون عودة المواجهات العنيفة. فالوسطاء يبذلون جهداً كبيراً للتوصّل إلى وقف لإطلاق النار وضمان مشاركة جميع المتحاربين في مفاوضات السلام التي تؤدي في أفضل الأحوال إلى تسوية سياسية ومنها إلى سلام دائم. ولكنّ الحلول السياسية أو عمليات السلام التي تضع حداً للحروب في منطقة الإسكوا لم تكن قادرة على معالجة الأسباب الأساسية للنزاعات أو التوصل إلى مصالحات دائمة. وينجح وسطاء السلام بفضل التسويات السياسية في وضع حدّ لسفك الدماء، وإن لأشهر أو سنوات عديدة، ولكنّ الشعور بأنّه سلام هش ينبع دائماً من استمرار التوترات السياسية وعجز مؤسسات الدولة عن حلّ الخلافات الكبيرة بين مواطني البلد الواحد. ويتفاقم ضعف المؤسسات بفعل تهميش بعض المجموعات خلال مرحلة التسويات السياسية. ويعمد القادة المبعدون إلى حشد هذه المجموعات التي لم تلبّ احتياجاتها وإلى زعزعة استقرار المؤسسات التي استبعدتهم[61]. فتبقى جهود السلام والاستقرار أسيرة القوى والجغرافيا السياسية المحلية. وهذه العوامل مجتمعة تقوى على حساب الاستقرار والسلام والتنمية.

وتحلّ معظم حالات النزاع عن طريق بعض التسويات أو الحلول السياسية المؤقتة التي تقودها النخبة. فينشأ نظام وطني سياسي مؤقت تحدده بطريقة أو بأخرى جميع الجهات الفاعلة على المستويات المحلية والإقليمية والدولية التي كانت طرفاً في النزاع. وهذه النظم السياسية المؤقتة تؤثر مباشرة على مؤسسات الدولة التي أنشئت على أسس توزيع السلطة وتوزيع موارد الدولة على قيادات الأطراف التي كانت متحاربة. وتستخدم الطبقة الحاكمة التي تنشأ بعد النزاع وجودها في السلطة وقدرتها على الوصول إلى الموارد للحفاظ على قواعدها في السلطة وعلى دعم الناس لها. وهذا الواقع يحول دون نشوء دولة شرعية تملك من المقومات ما يمكّنها من الاضطلاع بوظائفها الرئيسية، وتكون قابلة للمساءلة تجاه المواطنين أو ممثلي جميع الفئات. فهذه الديناميات تؤدي إلى نشوء دولة ضعيفة قائمة على السرية وأسيرة للضغوط السياسية الجغرافية، ومنها الصراعات الإقليمية والدولية والحروب بالوكالة والحروب الأهلية. والنتيجة عودة إلى حالة النزاع (الشكل 11).

(61) Anten, L. 2009. Strengthening Governance in Post-Conflict Fragile States. The Hague: Clingendael Institute of International Relations, pp. v and 25.

الشكل 11- النزاعات والعجز في أسس الحكم: حلقة مفرغة



المصدر: نظرية الكتّاب.

تهدف النظم السياسية المؤقتة إلى حلّ النزاع وبناء سلام دائم، ولكن النتيجة كثيراً ما تكون سلاماً هشّاً يعود بعده الحال إلى النزاع. ومن الأسباب المنطقية لذلك ما يعتمده الحكام والوسطاء وبناة السلام في منطقة الإسكوا من منهجيات عمل أو برامج أو سياسات أو استراتيجيات في الحكم لا تطبق المبادئ الأساسية للتنمية الاجتماعية والاقتصادية، ولا تراعي احتياجات المواطنين أو المقومات اللازمة لإنشاء قطاع عام فعال ومنتج يضمن تطوير المؤهلات لدى موظفي الخدمة المدنية وتزويد مؤسسات الدولة بنظام يساعد على تطبيق مبادئ الشفافية والمساءلة وسيادة القانون والكفاءة. فالسياسات المطبعة بعيدة عن التنفيذ الفعلي، وتتفادى في معظم الحالات وضع آليات للرصد المستمر والموضوعي من أجل تقييم فعاليتها وقابليتها للتطبيق. وهي تتأثر بضرورة إنهاء النزاع وإرساء الأمن والسلام والاستقرار السياسي وتلبية الاحتياجات الإنمائية الملحّة. ولكنّ التجارب الماضية والاتجاهات الحاضرة في البلدان المتأثرة بالنزاعات في المنطقة أظهرت أنّ ممارسات الحكم التي تنتج من التسويات السياسية أو اتفاقات السلام أو التسويات السياسية المؤقتة لم تؤدّ يوماً إلى حلول دائمة للسلام والمصالحة والتنمية وذلك بالرغم من الادّعاء باعتماد ممارسات الحكم السليم وتعميمها على المؤسسات الوطنية والمجتمع المدني. فالسياسات، التي تتناولها الإعلانات الوزارية أو الدساتير أو القوانين التأسيسية لمختلف الإدارات والمؤسسات العامة، تبقى بعيدة عن تلك التي يشهدها الواقع.

باء- المتغيرات المتفاعلة للعجز في أسس الحكم

تعاني البلدان المتأثرة بالنزاعات في منطقة الإسكوا من التباعد بين مبادئ الحكم في النصوص وممارسات الحكم في الواقع[62]. وهذا القصور يُقاس بمتغيرات عديدة متفاعلة ومتداخلة تؤثر جميعها على

(62) Global Integrity. The Global Integrity Report: 2009 Methodology White Paper, p. 1. Available at http://report.globalintegrity.org/methodology/whitepaper.pdf.

نوعية الحكم فيما بينها. وعلاقة الترابط بين هذه المتغيّرات والحكم هي علاقة سببية بحتة، إذ قد تكون أيضاً نتيجة لاستمرار ممارسات خاطئة. وتتناول هذه الدراسة أربعة متغيرات أساسية متفاعلة تستحق البحث، وهي التالية: (1) غياب الإرادة السياسية؛ (2) مؤسسات الدولة التي تهمّش فئات من السكان وتفتقر إلى القدرات اللازمة لمعالجة شكاوى المواطنين أو حلّ الخلافات الداخلية[63]؛ (3) الخطاب السياسي العام؛ (4) العوامل الخارجية. وتحليل هذه المتغيرات المتداخلة لا يخلو من التعقيد. غير أن تحليل بعض المتغيّرات باعتماد نهج يركز على كل متغيّر دون استبعاد أثر سائر المتغيرات، يسمح بتركيز أهداف الدراسة على التفاعل بين المتغيرات وفي إثراء المعلومات حول مواضع التداخل بين هذه المتغيرات والفوارق بينها.

1- غياب الإرادة السياسية

لم تنجح حكومات البلدان الأعضاء في الإسكوا في ترسيخ مبادئ الشفافية والمساءلة، ولم تؤسس سوى القليل من قواعد المساءلة الخارجية[64]. ويعزى ذلك إلى غياب الإرادة السياسية لدى الطبقة الحاكمة لتعزيز مؤسسات الدولة عن طريق تعميم ممارسات الحكم السليم، وهذا هو حال أغلب البلدان المتأثرة بالنزاعات. فالشواغل الأمنية هي التي تشغل صانعي القرارات، لأنّ أيّ عملية إصلاح قد تؤدي إلى زعزعة الاستقرار الداخلي أو نشوء مجموعات سياسية غير مرغوب فيها. ويرى البعض أنّ غياب الحوافز لدى الطبقة الحاكمة لتعزيز مؤسسات الدولة هو عائق أساسي أمام سد العجز في مقوّمات الحكم السليم. وهذه هي حال النظام الطائفي في لبنان حيث تعتبر مختلف أشكال الفساد وسيلة لضمان حصول كل فئة على حصّتها ولحفظ السلم[65]. ومن الحوافز المصالح الاقتصادية المكتسبة إن لمنفعة شخصية أم لحاجة إلى المحافظة على شبكات الرعاية للإبقاء على التأثير السياسي وإنفاق الإيرادات الريعية الاجتماعية والاقتصادية على الناخبين. فهذا السلوك يتسبب بلا شكّ بانتشار الفساد واستمراره.

وتشير الأدبيات المتوفرة حول هذا الموضوع إلى وجود رابط بين الفساد والنزاعات وانعدام الاستقرار. فيشير لوبيلون[66] (Le Billon) إلى أنّ المناطق التي يستشري فيها الفساد السياسي هي الأكثر تأثراً بانعدام الاستقرار السياسي، بينما يعتبر مورو[67] (Mauro) أنّ الفساد يرتبط بانعدام الاستقرار السياسي عموماً. ويرى لوبيلون أنّ التأثير السلبي للفساد على توزيع الموارد العامة قد يزيد الشكاوى ويؤدّي إلى المطالبة بإحداث تغيير سياسي. وقد تشكّل الإيرادات الريعيّة التي يولّدها الفساد جائزة مغرية للجهات الفاعلة العازمة على استخدام العنف لاغتنام مواقع سياسية. والفساد السياسي يقوّض قدرة الحكومات على تطبيق السياسات العامة التي تولّد النمو الاقتصادي ونواتج أخرى تقلّل من خطر وقوع النزاعات. وفي ضبط العوامل الأخرى، يشير فيجيلدي[68] (Fjelde) إلى أنّ الزيادة في الممارسات الفاسدة من الشريحة المئوية الخامسة إلى الشريحة الخامسة والتسعين تتسبب بمضاعفة خطر نشوء نزاع ثلاث مرات غير أنّ الآثار التي تنتج عن الفساد معقّدة ورهن

---

(63) ومنها الافتقار إلى القدرات، داخل القطاع العام، على تقديم الخدمات الأساسية أو أداء الوظائف الرئيسية للحكومة.

(64) World Bank. 2003.

(65) Gebara, K. 2007. Reconstruction Survey: The Political Economy of Corruption in Post-War Lebanon. Lebanon: Lebanese Transparency Association, p. 17.

(66) Le Billon, P. 2003. Buying Peace or Fuelling War: The role of corruption in armed conflicts. Journal of International Development. 15: 413-426.

(67) Mauro, P. 1995. Corruption and Growth. The Quarterly Journal of Economics. 110 (3): 681-712.

(68) Fjelde, H. 2009. Buying Peace? Oil Wealth, Corruption and Civil War 1985-99. Journal of Peace Research. 47 (2): 199-218.

بالبيئة المحيطة. ويفترض فيجيلدي[69] أنّ الفساد لا يخلّف آثاراً مولّدة للنزاعات في البلدان ذات الإيرادات النفطية العالية. ففي البلدان الغنية بالنفط، حيث استعمال الأموال بطريقة استنسابية شائع، يمكن أن يؤدي اعتماد استراتيجية لاستخدام الموارد العامة بهدف إرضاء المصالح الخاصة إلى تقليص احتمالات تعرّض سلطة الدولة للمواجهات[70]. ويشير فيجيلدي وهيغري (Hegre)[71] إلى أنّ الفساد يعزّز استقرار المؤسسات الديمقراطية في البلدان ذات الدخل المنخفض بحيث يسمح لها بتلبية طلبات الجهات الفاعلة القوية عبر القنوات غير النظامية وإلاّ لجأت تلك الجهات إلى إسقاط المؤسسات الرسمية. وهذا الوصف ينطبق على النظام السياسي في لبنان مع أنّ مستوى الدخل فيه مماثل لبلدان أخرى نجحت مؤسساتها الديمقراطية الرسمية في مكافحة الفساد.

وفي محاولة لوضع حد للنزاع وتحقيق السلام، تجري الفصائل المتحاربة مفاوضات. وقد يحصل هذا لأنّ الجهات المتنازعة تكون قد وصلت إلى طريق مسدود أو بلغت حالةً من الانهيار الاقتصادي والسياسي والنفسي لا تسمح لها بمواصلة القتال أو بسبب نشوء مصالح أو تحالفات أو فرص أو استراتيجيات أو مخاطر جديدة. ويتوصّل الأطراف غالباً إلى اتفاقات للفترة التي تعقب النزاع أو اتفاقات سلام ترتكز على ترتيبات لتقاسم السلطة. والجمود المؤسسي الذي ينتج عن هذه الترتيبات قد يعوق قدرة الحكومة على التكيف مع الظروف المتغيّرة باستمرار التي تلي النزاع وتعطّل صنع القرار على مستوى المؤسسات. وفي هذا السيناريو، تبقى الإدارة السياسية والعامة رهينة الجمود في جهاز الدولة الذي يشجّع نظام الرعاية ويعزّز الشقاق فيحول بذلك دون تحقيق التكامل الاجتماعي والمشاركة الشاملة للمواطنين[72].

وفي معظم الحالات، تكون المخاطرة السياسية وكلفة تغيير أحكام اتفاقية السلام مرتفعةً بحيث لا يمكن النظر فيها وإن كانت لا تلبي احتياجات المواطنين. ويبقى السكان معزولين والمؤسسات غير فعالة والحكم ضعيفاً. فالمسؤولون الحكوميون وموظفو الخدمة المدنية لا يملكون من الحوافز ما يشجّعهم على تغيير الوضع القائم وقد يعارضون أيّ إصلاح. فهم "الحماة"[73] الذين لا يعارضون تحسين الحكم بحدّ ذاته، بل يفتقرون إلى الحافز الكافي لدعم أي تغيير خوفاً من خسارة مناصبهم أو امتيازاتهم أو موارد رزقهم. فاجتماع الطبقات السياسية الرافضة تغيير الواقع وموظفي الخدمة المدنية العاجزين عن إحداث التغيير يؤدي إلى سياسات اجتماعية واقتصادية تولّد انعدام المساواة وتثير الشكاوى والفساد والتوترات الاجتماعية التي تتفاقم بسبب افتقار المؤسسات العامة إلى ممارسات سليمة للحكم. وهذا الوضع واضح جداً في البلدان المتأثرة بالنزاعات في منطقة الإسكوا.

ففي البلدان المتأثرة بالنزاعات، لا يتبع صنع السياسات برنامجاً إنمائياً وطنياً أو استراتيجية بعيدة المدى. فالسياسات والإجراءات توضع بالطريقة التي تلبي المطالب والتسويات السياسية. وهي تهدف في بعض الحالات إلى التخفيف من انعدام الثقة بالسلطة وبقدرتها على حفظ الأمن، وفي حالات أخرى إلى فرض قيود مقبولة اجتماعياً على استخدام العنف[74]. ولكنّ هذه السياسات نادراً ما تكون مرضية من حيث قدرتها

(69) المرجع نفسه.

(70) المرجع نفسه، ص 214.

(71) Fjelde, H. and Hegre, H. 2007. Democracy Depraved: Corruption and Institutional Change 1985-2000. Paper presented to the 48th Annual Convention of the International Studies Association, Chicago, 28 February-3 March 2007.

(72) Sisk, T. D. The Obsolescing Pact: The Limits of Power Sharing in Sustaining Post-War Peace. Presentation made at the State Building in Divided Societies in the Post-Ottoman World Conference, Beirut, Lebanon. 24-25 September 2010.

(73) Debiel, T. and Terlinden, U. 2005, p. 5.

(74) Anten, L. 2009, p. v.

على تقديم خدمات عامة جيدة أو استعمال الموارد بفعالية، ولا يستفيد منها جميع الأطراف بالتساوي إلاّ في حالات نادرة. والافتقار إلى نهج يشرك جميع شرائح المجتمع وإلى الشفافية في تطبيق هذه السياسات والممارسات يخلق أرضاً خصبة لانتشار الفساد والتوتر.

وتنتج تعقيدات إضافية عندما تغفل اتفاقيات السلام بعض المسائل العالقة التي لم تحلّ خلال المفاوضات[75]. وهذه المسائل العالقة، وهي عادةً الأكثر تعقيداً، تعرقل الجهود البناءة الهادفة إلى صوغ السياسات ويمكن أن تقوّض حتى عملية بناء السلام بحد ذاتها. وبسبب جمود المؤسسات الناتج من تقاسم السلطة والتسويات السياسية، يتعذر على صانعي السياسات وضع سياسات جديدة أو معالجة بعض المسائل أو حتى تغيير أدنى الشروط لأنّهم يخشون من أن يؤدّي أي تغيير إلى الإخلال بتوازن السلطة الهش. وعندما تبقى مسألة فنية بدون معالجة، تضعف إمكانات الحوار السياسي تدريجاً أو تنهار فجأة وقد يؤدي تصاعد التوتر إلى عودة النزاع. فأي طرف يرغب في تطبيق الإصلاح يجب ألا يغفل الحوافز الضرورية لتشجيع مختلف الفصائل على دعم التغيير أو على الأقل عدم معارضته. ويمكن لهذه الحوافز أن تشكل أدوات قوية للتفاوض، إنّما ينبغي استخدامها بحذر لكي لا يتحوّل التغيير إلى اتفاق سلام آخر قصير العمر وإلى سلّة أخرى من الامتيازات التي لا تفيد سوى قلة من الناس.

2- ضعف مؤسسات الدولة

قد يتسبب ضعف مؤسسات الدولة والقطاعات العامة والإجراءات المعتمدة في صنع القرارات في تهميش بعض الفئات أو المجتمعات المحلية، فتعجز عن تلبية الاحتياجات الاجتماعية والاقتصادية أو حتى الاحتياجات الأساسية لجميع المواطنين، أو عن تقديم خدمات جيدة أو حلّ المشاكل الداخلية. وهذا عنصر آخر من عناصر الحلقة المفرغة التي تولّد العجز في أسس الحكم في منطقة الإسكوا، ويمكن توزيعه إلى عنصرين فرعيين هما: الافتقار إلى مؤسسات سياسية رسمية؛ والافتقار إلى قطاع عام مؤهّل.

(أ) الافتقار إلى مؤسسات سياسية نظامية

يظهر الشكل 4 أنّ معظم البلدان المتأثرة بالنزاعات في منطقة الإسكوا، في ما خلا بعض الاستثناءات، تفتقر إلى مؤسسات سياسية تنظّم الوصول إلى المناصب السياسية. ومع تطوّر الدساتير، تتغيّر كيفية اتخاذ القرار بشأن الوصول إلى السلطة أو المناصب السياسية. فالمؤسسات السياسية تفتقر إلى المسؤولين الذين يصلون إلى مناصبهم نتيجة لانتخابات نظامية ومفتوحة، وتفتقر إلى نظم وضوابط لمراقبة أداء المسؤولين ومساءلتهم. والمشاركة السياسية إن حصلت، تبقى دون المستوى الأمثل. والمؤسسات القائمة تعجز عن تسوية الخلافات بين الفئات الاجتماعية أو المجتمعات المحلية أو القادة السياسيين بالطرق السلمية. فهل يمكن تعزيز هذه المؤسسات بحيث تحول دون نشوب نزاعات مسلّحة؟ الأدلة التجريبية واضحة، إذ تشير أن الدول، حيث النظم الديمقراطية الراسخة، لا تخوض حروبا ضد بعضها البعض إلاّ في حالات نادرة[76]. وليس هناك ما يدلّ على أنّ منطقة الإسكوا تختلف عن سائر أنحاء العالم على هذا الصعيد . ويرى راسيت (Russett) وأونيل

(75) المرجع نفسه، ص 25.

(76) Doyle, M. W. 1986. Liberalism and World Politics. American Political Science Review. 80 (4): 1151-1169; and Russett, B. and Oneal, . R. 2001. Triangulating peace: Democracy, interdependence, and international organizations. London, New York: W.W. Norton.

(Oneal) وكوكس (Cox)[77]، ويؤيّدهم في ذلك هانتينغتون (Huntington)[78]، أنّ طبيعة المؤسسات الديمقراطية والاهتمامات التقليدية على أرض الواقع تفسّر نشوب النزاعات بين الدول بأفضل مما يفسّره الصراع بين الحضارات.

وحول النزاعات المحلية، يجمع الأكاديميون على أنّ الديمقراطية بحد ذاتها لا تقلّص خطر نشوب نزاعات داخلية، إذ تتأثر أيضاً بمستوى الدخل في البلد كما يتضح من المقارنات العالمية التي تتناول العلاقة بين المؤسسات والنزاعات. فالنظم الديمقراطية ليست أقل عرضة للنزاعات الداخلية من النظم غير الديمقراطية[79]. فالنظم شبه الديمقراطية، كما في لبنان أو اليمن، قد تكون الأكثر عرضةً لخطر النزاعات الداخلية. والنظم الديمقراطية ليست في موقع أفضل من النظم غير الديمقراطية من حيث القدرة على وضع حدّ للنزاعات. وما من رابط بين نوع النظام وفترة النزاع حسب كولييه (Collier)، وهوفر (Hoeffer) وسودربوم (Soderbom)[80] وفيرون (Fearon)[81] وديروين (DeRouen) وسوبيك (Sobek)[82]. ولتعرّض النظم شبه الديمقراطية للنزاعات ثلاثة تفسيرات محتملة. فهي تفتح الطريق أمام مشاركة الناس وتنظيم الفئات المعارضة ولكنّها لا تسمح للمعارضة بنفوذ يتماشى وقوتها الانتخابية، فتخلق بذلك حوافز لانتفاضات عنيفة[83]. وهي تحاول، باعتبارها نظماً شبه ديمقراطية، إنشاء مؤسسات ديمقراطية بكامل وظائفها، وهذه المحاولات لا تخلو أحياناً من العنف[84]. وهذه النظم شبه الديمقراطية حديثة العهد وهي في معظم الحالات قائمة في البلدان الفقيرة والبلدان ذات الدخل المتوسط.

ويشير كولييه ورونر (Rohner)[85] إلى أنّ المؤسسات الديمقراطية غير فعالة في البلدان ذات الدخل المنخفض، وهذا الاستنتاج ينسجم مع استنتاج هيغري[86]. وفي أشدّ البلدان فقراً في العالم، قد تزيد المؤسسات

---

(77) Russett, B. M., Oneal, J. R. and Cox, M. 2000. Clash of Civilizations, or Realism and Liberalism Deja-Vu? Journal of Peace Research. 37 (5): 583-608.

(78) Huntington, S. P. 1993. The Clash of Civilizations. Foreign Affairs. 72 (3): 22-49. The conclusions of Russett, Oneal and Cox are partly contested by Roeder, P. 2003. Clash of civilizations and escalation of domestic ethnopolitical conflicts. Comparative Political Studies. 36 (5): 509-540; and Ellis, G. 2010. Gauging the Magnitude of Civilization Conflict. Conflict Management and Peace Science. 27 (3): 219-238.

(79) Muller, E. N. and Weede, E. 1990. Cross-National Variations in Political Violence: A Rational Action Approach. Journal of Conflict Resolution. 34 (4): 624-651; Hegre, H., Ellingsen, T., Gates, S. and Gleditsch, N. P. 2001. Toward a Democratic Civil Peace? Democracy, Political Change, and Civil War, 1816-1992. American Political Science Review. 95 (1): 33-48; Fearon, J. D. and Laitin, D. D. 2003. Ethnicity, Insurgency, and Civil War. American Political Science Review. 97 (1): 75-90; and Collier, P. and Hoeffler, A. 2004. Greed and Grievance in Civil War. Oxford Economic Papers. 56 (4): 563-595. The issues treated in this section draw in part on Fjelde, H. and Hegre, H. 2009. Post-Conflict Democracy and Conflict Recurrence. Peace and Conflict 2010. Paradigm Publishers. pp. 79-90, which treats the questions related to post-conflict democracy and conflict recurrence in much more detail.

(80) Collier, P., Hoeffler, A. and Söderbom, M. 2004. On the Duration of Civil War. Journal of Peace Research. 41 (3): 253-273.

(81) Fearon, J. D. 2004. Why Do Some Civil Wars Last So Much Longer Than Others? Journal of Peace Research. 41 (3): 275-301.

(82) DeRouen, K. and Sobek, D. 2004. The Dynamics of Civil War Duration and Outcome. Journal of Peace Research. 41 (3): 303-320.

(83) .Hegre, H., Ellingsen, T., Gates, S. and Gleditsch, N. P. 2001

(84) .Fearon, J. D. and Laitin, D. D. 2003

(85) Collier, P. and Rohner, D. 2008. Democracy, Development and Conflict. Journal of the European Economic Association. 6: 531-540.

الديمقراطية خطر الانتفاضات. والمؤسسات السياسية الرسمية تخسر هي أيضاً فعاليتها في البلدان ذات الدخل المنخفض التي تسجّل معدلات متدنية عموماً حسب مؤشرات الحكم المستخدمة في هذه الدراسة. وفي البلدان ذات الدخل المتوسط، كتلك التي في منطقة الإسكوا، تكون النظم السياسية الديمقراطية أكثر أهلية للحؤول دون نشوء نزاعات أو عودتها. غير أنّ المؤسسات السياسية الديمقراطية الرسمية لا تكفي عندما تكون سيطرة الحكومات منتقصة على أراضيها وتصبح سهلة التعرض لجهات غير تابعة للدولة.

وفي تأثير المؤسسات السياسية، يشكك هيغري[87] في المفهوم الشائع الذي يعتبر بما لا يقبل الشك أنّ التنمية الاقتصادية تساعد البلدان على تقليص خطر نشوب النزاعات الداخلية. وتشير نتائج الدراسة إلى أنّ ارتفاع الدخل يقلّص خطر نشوب نزاع مسلّح فقط في البلدان ذات المؤسسات السياسية الرسمية الفاعلة. والتأثير المشترك للتنمية والديمقراطية كبير إلى درجة أنّ الديمقراطية تزيد خطر النزاع المسلّح في البلدان ذات الدخل المنخفض ولكنّها تقلّص خطر النزاع ضمن الشريحة العليا من البلدان ذات الدخل المتوسط. وفي المجتمعات المتقدمة، غالباً ما يصبح غياب المؤسسات الديمقراطية موضع معارضة. فالنتائج تشير إلى أنّ معظم بلدان الإسكوا هي من فئة البلدان ذات الدخل المتوسط حيث للمؤسسات السياسية الرسمية تأثير على تقليص خطر نشوب النزاعات.

(ب) <u>الافتقار إلى قطاع عام مؤهّل</u>

افتقار القطاع العام إلى المؤهلات اللازمة، من حيث الموارد البشرية والبنية التحتية، لتقديم الخدمات الأساسية أو تأدية الوظائف الرئيسية للحكومة هو سبب آخر من أسباب النزاع. وفي البلدان المتأثرة بالنزاعات، يزداد هذا الوضع سوءاً بفعل تأثير التسويات السياسية أو غياب الشفافية عن الأنشطة التي تضطلع بها الحكومة. وبسبب انتشار المحاباة، والانتهازية والمحسوبية، غالباً ما يفتقر موظفو الخدمة المدنية الذين يشغلون مناصب في المؤسسات الحكومية إلى المؤهلات اللازمة للاضطلاع بوظائفهم ونادراً ما يجري تقييم أدائهم. وفي غياب التوظيف على أساس الكفاءة، أو تقييم الموظفين أو القدرة التنافسية للرواتب[88] أو المساءلة الداخلية، لا يكون موظفو الخدمة المدنية متحمسين للتفوّق في أداء مهامهم. وهذا الواقع يؤثر سلباً على نوعية الخدمات العامة وأداء المؤسسات عموماً.

فالتعيين في المراكز السياسية والمناصب العامة يبقى في أغلب الحالات محصوراً بفئات محددة، بينما بعض الشرائح السكانية، التي تضمّ عادة المعارضين السياسيين هي فئات محرومة، تستبعد عن المشاركة في العمل السياسي أو تكون مشاركتها فيه دون المستوى المطلوب. فبعض المسؤولين في القطاع العام يعتبرون المشاركة المفتوحة خطراً مباشراً على امتيازاتهم أو نفوذهم. وهذا التزاوج بين المؤسسات الرسمية وغير الرسمية والأشكال التقليدية القبلية في الحكم والديمقراطيات المرتكزة على الحصص يسهم في تهميش العديد من الفئات والمجتمعات المدنية. فيأتي انعدام ثقة الناس بحكامهم نتيجة لنظام غير عادل لتقاسم السلطة والمنافع، ويمكن أن يعطّل إرساء أسس السلام داخل المؤسسات والاستفادة من منافعه في البلدان المتأثرة بالنزاعات.

---

(86) Hegre, H. 2003. Disentangling Democracy and Development as Determinants of Armed Conflict. Working Paper 24637. World Bank. Available at http://go.worldbank.org/4EDBH32FC0.

(87) المرجع نفسه.

(88) World Bank. 2003.

ومن التحديات الأخرى التي تعترض بناء مؤسسات قائمة على الشفافية والمساءلة الحاجة إلى توفر القدرات والموارد على الصعيد المحلي. فافتقار الدوائر إلى ما يكفيها من موظفين ومن موارد لتدريبهم، وقلة الدراية والوسائل التكنولوجية، وتقادم ميثاق السلوك في الخدمة المدنية وكذلك القواعد والإجراءات والأنظمة الإدارية، بالإضافة إلى تدني الرواتب، كلها عوامل تحدّ قدرات موظفي الخدمة المدنية على الابتكار والإبداع وتثبط عزيمتهم. ويتفاقم هذا الوضع خلال المراحل التي تلي النزاعات بسبب الاضطرابات العامة التي تواجهها الحكومات الانتقالية[89]. فالخوف من التوجهات المستقبلية وعدم الوضوح في التسلسل الهرمي في السلطة، إلى جانب سوء الاستثمار في الخدمة المدنية، كلها مجتمعةً تعوق تطوير المهارات التي تتماشى مع أحدث الابتكارات التكنولوجية والإدارية وتسمح بمواجهة مختلف التحديات التي تفرضها النزاعات. لذلك يبقى من الصعب التفكير في إنشاء مؤسسات للدولة أو تأهيل كوادر قادرة على الاضطلاع بمهام بناء السلام والاحتياجات الإنمائية للبلد قبل النزاع وخلاله وبعده. وفي ظل هذه الظروف، تكون قدرة الحكومة على جمع الإيرادات أو توليدها محدودةً. لذلك تبقى قدرتها على تمويل البرامج التدريبية المخصصة للموظفين والاستثمار في التكنولوجيات الجديدة أيضاً محدودة.

فالدراسات التي تربط بين ما تتعرض له الدول من النزاعات بما تملكه مؤسسات الدولة من قدرات. ويشير فيرون (Fearon) وليتين (Laitin)[90] إلى أنّ مؤشر قدرة الدولة المستعاض عنه بنصيب الفرد الواحد من الدخل وثيق الصلة باحتمال نشوب النزاعات. فهما يعتبران أنّ الدول ذات القدرات العالية أقلّ عرضة بكثير من الدول ذات القدرات الضعيفة لخطر الوقوع في النزاعات، وهذا ينطبق أيضاً على الانقسامات الإثنية أو الدينية. فافتقار الدولة إلى القدرات الكافية والموارد الطبيعية والإيرادات كلها أسباب رئيسية تعوق قيام دولة ترتكز على مؤسسات تملك المؤهلات اللازمة وقادرة على تحقيق نتائج فعالة. وتشير دراسات عديدة إلى أنّ الدول المنتجة للنفط أكثر عرضة للوقوع في حروب أهلية مما تشير إليه التوقعات التي تستند إلى مستويات الدخل في هذه الدول. ويعتبر فيرون[91] أنّ ذلك يعزى إلى ضعف القدرات المؤسسية لهذه الدول، مقارنةً بالدول غير المنتجة للنفط، لأنّها لم تحتج يوماً إلى بناء قدراتها للحصول على الموارد اللازمة لاستمرارها. فهذه الدول تعاني من ضعف في الممارسة البيروقراطية مقارنة بمعدلات الناتج المحلي الإجمالي. ويوافقه الرأي في ذلك، وإلى حدّ ما، كل من كولييه وهوفر[92] اللذان يعتبران أنّ الإيرادات المحققة من السلع الأساسية لا تملك القدرة على استبعاد ممارسات الفساد وسوء الإدارة.

ويعتبر روس (Ross)[93] أنّ العوامل التي يرتبط من خلالها نظام الحكم بالثروة النفطية ثلاثة هي: عامل الإيرادات الريعية حيث تعتمد الحكومات سياسات الضرائب المتدنية والإنفاق العالي للتخفيف من المطالبة بالديمقراطية؛ والقمع حيث تؤسس الحكومات قوات الأمن الداخلي لردع الضغوط المطالبة بالديمقراطية؛ والتحديث حيث لا ينخرط السكان في العمل في قطاعي الصناعة والخدمات، ما يجعلهم أقل قابلية للمطالبة بالديمقراطية[94]. وهذه العوامل كلها يمكن ربطها بضعف الحكم. ففي معظم بلدان الإسكوا (الشكل 6)، تبدو مستويات الحكم عند معدلات سيئة مقارنة بمستويات الصحة العامة، وذلك لأنّ واقع الحكم أفضل مما تظهره

(89) UNDP. 2010. Fighting corruption in post-conflict and recovery situations: Learning from the past. Democratic Governance Group. Bureau for Development Policy. p. xi.

(90) Fearon, J. D. and Laitin, D. D. 2003.

(91) Fearon, J. D. 2005. Primary Commodity Export and Civil War. Journal of Conflict Resolution. 49 (4): 483-507.

(92) Collier, P. and Hoeffler, A. 2004.

(93) Ross, M. 2011. Does Oil Hinder Democracy? World Politics. 53: 325-61.

(94) Ibid., pp. 356-57.

المؤشرات المستعملة في هذه الدراسة ولكن أيضاً، وبدرجة أكبر، لأنّ العائدات النفطية سمحت لتلك البلدان، وبالرغم من ضعف مقوّمات الحكم فيها، بتحقيق مستوى جيد للمنافع العامة. فالإيرادات المرتفعة والبنى الضعيفة للدولة تدعّم نظم الحكم الريعية. والأنظمة في معظم بلدان الإسكوا ريعية وقدراتها على استخراج الموارد وتنظيمها وتوزيعها ضعيفة[95]، وممارساتها البيروقراطية ضعيفة مقارنة بمعدلات الناتج المحلي الإجمالي فيها[96]. والإيرادات النفطية المرتفعة تعود مباشرة إلى الدولة المركزية. لذلك تنمو الدولة معزولة عن المجتمع المدني لأنّها لا تعتمد على موارد المجتمع المدني. فالدولة لا تحتاج إلى بناء أجهزة لاستخراج الموارد ولا سبب يدفعها إلى الاستثمار في تعزيز أسس الحكم السليم. وبما أنّ التحصيل الضريبي في العديد من بلدان الإسكوا ضعيف أو معدوم، لا يضغط المجتمع المدني لبناء بيروقراطية متماسكة تعمل بكامل وظائفها لتقديم خدمات دولة الرفاه.

والجدير بالذكر أنّ التداعيات الاقتصادية لأنظمة الحكم الريعية على المدى الطويل ترتبط بالحكم. فمعظم الدول تحتاج في بناء أجهزتها البيروقراطية لاستخراج الموارد من الأفراد والقطاعات الصناعية والتجارية. وقد تكون هذه العملية معقّدة ولذلك تركّز دول فقيرة عديدة على عملية أقل تقيداً وهي جمع الضرائب المفروضة على التداول التجاري خارج حدودها. والعديد من بلدان الإسكوا لم تدخل مرحلة التحديث التي تزدهر فيها القطاعات الاقتصادية الأكثر تنوعاً، وهي لذلك لم تحتج إلى بناء أجهزتها البيروقراطية. والنتيجة هي دول ذات أجهزة بيروقراطية قادرة فقط على فرض الممارسات القمعية التي تستثمر فيها كوسيلة للبقاء في الحكم. ويتلقى بعض من بلدان الإسكوا إيرادات ريعية لها التأثير نفسه كما المساعدات الخارجية والتحويلات النقدية المباشرة من الخارج ورسوم المرور العابر وغيرها من الإيرادات.

وبالاستناد إلى البيانات نفسها الواردة في الدليل الدولي لتقييم المخاطر في البلدان والمستعملة في هذه الدراسة، يرى فجيلدي (Fjelde) ودي سويزا (de Soysa)[97] أنّ قدرات الدولة ثلاثية الأبعاد وهي القدرة على الضغط والاستيعاب والتعاون. والدراسات المذكورة في هذه الوثيقة تستعمل الناتج المحلي الإجمالي كمقياس لتحديد قدرات الدولة، غير أنّ فجيلدي ودي سويزا يعتبران أنّ مستوى استخراج الإيرادات يعبّر بشكل أفضل عن قدرة الحكومة على ضبط المجتمع وعلى ردع المقاومة العنيفة وقمعها. وهما يعتبران أنّ الاستيعاب والتعاون ربما يمثّلان جوانب أكثر أهمية لدرء النزاعات من القدرة على قمع النزاعات. ولتحديد بديل أفضل لمؤشر قدرة الدولة، يستعملان مؤشر القدرة السياسية النسبية (Relative Political Capacity (RPC) index) من أورغنسكي (Organski) وكوغلر (Kugler)[98] الذي يقارن بين المستويين الفعلي والمتوقع لقدرة الدولة على استخراج الضرائب. ويشير بريثوايت (Braithwaite)[99] إلى بعض الأدلة التي تثبت فرضية أن الدول ذات القدرات المتطورة قادرة أكثر من غيرها على تجنب تداعيات النزاعات الدائرة في البلدان المجاورة لها. ويشير بوهوغ (Buhaug)[100] إلى أنّ القدرات الاقتصادية للدول ذات الناتج المحلي الإجمالي العالي هي دليل على قدرتها على شراء المجموعات المعارضة. وبانتقال الحديث من نشوب النزاع إلى فترة استمراره، يضع

---

(95) Ayubi, N. 1995. Over-Stating the Arab State. New York: I. B. Tauris, p. 400.

(96) Fearon, J. D. 2005.

(97) Fjelde, H. and de Soysa, I. 2009. Coercion, Co-optation or Cooperation? State Capacity and the Risk of Civil War, 1961-2004. Conflict Management and Peace Science. 26: 299-310.

(98) Organski, A. F. K. and Kugler, J. 1980. The War Ledger. Chicago: University of Chicago Press.

(99) Braithwaite, A. 2010. Resisting Infection: How State Capacity Conditions Conflict Contagion. Journal of Peace Research. 47 (3): 311-319.

(100) Buhaug, H. 2006. Relative Capability and Rebel Objective in Civil War. Journal of Peace Research. 43 (6): 691-708.

دي روين (DeRouen) وسوبيك (Sobek)[101] أيضاً فرضية تستند إلى بيانات الدليل الدولي لتقييم المخاطر في البلدان ومفادها أنّ قدرة الدولة تؤثر على فترة استمرار النزاعات وما تؤول إليه من نتائج. ويشير فيرون (Fearon)[102] إلى أنّ التقلبات في قدرات الدولة تتسبب بمشاكل تتعلق بالتزامها وتؤثر على فترة استمرار النزاعات.

3- التهميش

وتواجه منطقة الإسكوا، كغيرها من المناطق، مسألة المواطنين المصنّفين كدرجة ثانية. وهذه الطبقة تتوزّع إلى ثلاث فئات رئيسية هي فئة اللاجئين والنازحين، وفئة الأقليات الدينية والإثنية، وفئة الأغلبيات الدينية والإثنية التي تحكمها أقليات. والزعماء، في تنافسهم على غاياتهم السياسية، لا يأخذون في الاعتبار احتياجات الفئات المهمشة أو أنّها تأتي في أدنى الدرجات في سلّم اهتماماتهم. والسبب في ذلك قد يكون توجّههم نحو تخصيص مناصريهم أو قاعدتهم الشعبية الوفية بما يملكون من موارد قليلة.

وتوزيع السلطة في المرحلة التي تلي انتهاء النزاع وترتكز على التسويات السياسية قلّما تمثل المجتمع بمختلف فئاته[103]. ولذلك تبقى الاحتياجات الاجتماعية والاقتصادية لبعض الفئات من دون تلبية. وفي معظم الحالات، تكون الآليات المعتمدة للحصول على الخدمات فاقدةً للشفافية. وتطويع النظام قد يكون صعباً وسبباً في زعزعة الاستقرار لأنّ بنيته التنظيمية ضعيفة وقدرات القطاع العام فيه بحاجة إلى التطوير. فتجد الفئات المهمّشة نفسها موضع مزيد من الانتقادات والإدانات. فالافتقار إلى القدرة اللازمة لتلبية الاحتياجات الاجتماعية والاقتصادية لتلك الفئات لا تؤثّر على أفراد هذه "الطبقة الثانية" وحسب، بل على أمن الدولة بكامل أجزائها. فالدول التي لا تتمتع ببنى تنظيمية فعالة تبقى غير قادرة على حلّ نزاعاتها الداخلية حتى أنّها تتجه نحو التسبب بخلافات وتسمح باستمرار العداوات. وإلى جانب الصدامات السياسية يظهر العنف ذو الطابع الطائفي أو الإثني. وعندما لا تكون السلطة بيد الحكومة وحدها، كما هو الحال في معظم البلدان المتأثرة بالنزاعات، تتقوّض قدرتها على بسط سلطتها على كامل أراضيها وإرساء سلام دائم.

4- سيادة القانون

سيادة القانون هي حجر أساس آخر لأيّ نظام سياسي أو شكل من أشكال الحكم. وقد تعزّز الاعتراف بها، منذ انتهاء الحرب الباردة، كعنصر أساسي من العناصر التي يرتكز عليها حلّ النزاعات وتحقيق الإنعاش والمصالحة في المرحلة التي تلي انتهاء النزاع. فسيادة القانون قادرة على إحلال النظام في المجتمع. وبوجود جهاز قضائي وشرطة يؤديان وظائفهما بالشكل الملائم يحلّ الاستقرار[104]، بينما غيابه قد يكون سبباً في نشوب نزاع. والسلطتان التشريعية والقضائية اللتان تعملان بفعالية تضمنان مساءلة الدولة تجاه مواطنيها وكفاءة الآليات المعتمدة في تقديم الخدمات التي تعزز الثقة بالدولة[105]. وقد ازداد الاعتراف بأن فصل

---

(101) DeRouen, K. and Sobek, D. 2004.

(102) Fearon, J. D. 2004.

(103) Debiel, T. and Terlinden, U. 2005, p. 13.

(104) Van der Kleij, A. 2006. Legal and Judicial Reform in Post-Conflict Situations and the Role of the International Community. Introduction. Center for International Legal Co-operation Seminar. The Hague, 7 December 2006, p. 3.

(105) Dutta, N. et al. 2007. Strengthening Legislatures for Conflict Management in Fragile States. Woodrow Wilson School of Public and International Affairs of Princeton University, p. 25.

السلطات وتقاسمها، إلى جانب الضوابط والموازين، وسيادة القانون، واستقلال القضاء والحريات المدنية وحقوق الإنسان كلها شروط مسبقة أساسية لإحلال السلام والاستقرار وتحقيق النمو الاجتماعي والاقتصادي. لذا فإنّ إصلاح الجهازين القانوني والقضائي، وإنشاء مؤسسات قانونية تتولى شؤون العدالة في المراحل التي تلي انتهاء النزاعات كلها عناصر أساسية تدخل في جهود بناء السلام[106].

ولكنّ الجهاز القانوني يكون في ظل معظم النزاعات فاقداً لفعاليته أو غير موجود. ويتفاقم الوضع سوءاً في غياب التدريب الملائم وبوجود منظمات خفية وتنسيق دون المستوى الأمثل بين النيابة العامة والشرطة، وروابط بين تكتلات سياسية وعسكرية وقانونية تمنع محاكمة المجرمين. وفي غياب جهاز قضائي مستقلّ، ما من جهاز آخر يضمن ضبط الإجراءات التنفيذية وحماية الأفراد وغير ذلك من الجهات الفاعلة في الدولة[107]. كذلك لا تتضمن المهام القضائية والتنفيذية والتشريعية في جميع الحالات الصلاحيات المناسبة والموارد الكافية والتزام الأطراف المعنية بأداء دورها بفعالية في المرحلة التي تلي انتهاء النزاع. فالبرلمانات ضعيفة والولاء الذي يظهره أعضاؤها لأحزاب سياسية أو قادة سياسيين يتجاوز بأشواط اهتمامهم بها كهيئة تشريعية[108]. ولذا تعمل السلطة التشريعية كهيئة مؤقتة لحل المشاكل الطارئة والملحّة بدلا من وضع حلول على المدى الطويل. وبوجود مؤسسات ضعيفة وغياب الإرادة السياسية، قد لا يلبّي المشرّعون احتياجات المواطنين وإن كانوا مدركين لها. والسلطة التشريعية التي لا تلبي احتياجات ناخبيها تفتقر إلى دعم الناس لها[109]. وهذا الواقع قد يولّد سلطات تنفيذية غير قابلة للمساءلة ويؤدي إلى دولة أكثر عرضة للوقوع في الممارسات الاستبدادية والفساد.

5- الخطاب السياسي العام وسياسات القمع

إنّ أيّ خطاب سياسي عام أو نهج ثقافي عام لا يشدّد على أسس الإدارة السليمة للحكم وعلى القيم المدنية كالمساءلة أو الشفافية أو حرية التعبير أو النزاهة أو المشاركة في الحياة العامة قد تكون عواقبه وخيمة على الحكم. وهذا الخطاب السلبي، الذي لا يلقى اعتراضاً عليه من المسؤولين في القطاع العام والذي يعاني منه المواطنون الضعفاء، يعزى إلى مجموعة مختلفة من الأسباب تبدأ بالخوف وتصل إلى الحاجة إلى تلبية متطلبات البقاء أو ضمان أسباب المعيشة عبر شبكات للرعاية قائمة على أسس راسخة. ومن الأسباب الأخرى للخطاب السياسي العام السلبي الافتقار إلى حرية التعبير الذي ينتج عادة عن سيطرة الدولة على وسائل الإعلام. وسيطرة الدولة على هذه الوسائل قد بدأت بالاضمحلال غير أنّ حرية التعبير تبقى بعيدة عمّا يرغب المواطنون به من حرية وخاصة في منطقة الإسكوا.

فالثمن الذي تدفعه المجتمعات بسبب غياب الحريات وسيطرة ممارسات القمع باهظ، وهو يشير عادة إلى ضعف في الحكم. والحكومات الشرعية تتميّز عن غيرها من الحكومات الفاقدة للشرعية بأنّها لا تحتاج إلى صرف الكمية نفسها من الموارد لقمع مواطنيها[110]. غير أنّ هذا الكلام يبقى بلا صدىً عندما تدخل تقديرات كلفة القمع في الحساب، وتكون كلفة هذا القمع إمّا مباشرة وإمّا غير مباشرة. فالقمع يتطلّب الإنفاق على الجيش والشرطة السرية، وهو يتسبب كذلك بتكبد خسائر اقتصادية في غياب الحرية الاقتصادية.

---

(106) Van der Kleij, A. 2006.

(107) Debiel, T. and Terlinden, U. 2005, p. 15.

(108) Johnson, J. K. and Nakamura, R. T. 1999. A Concept Paper on Legislatures and Good Governance. UNDP, p. 10.

(109) المرجع نفسه، ص 10-11.

(110) Gurr, T. R. 1970. Why Men Rebel. Princeton, NJ: Princeton University Press.

فهو مكلفٌ لما يفرضه من نفقات مباشرة ولما يتسبب به، إلى حد ما، في هروب لرأس المال أو من ردع للاستثمار الأجنبي. فالقمع يعوق النمو الاقتصادي الذي يؤدي بدوره إلى تقليص الموارد التي يمكن استثمارها في الإنفاق العسكري وفي إنتاج السلع والخدمات. فمعظم القادة يرغبون في البقاء في السلطة، وهم لذلك يستثمرون ما يملكونه من موارد قليلة في الممارسات القمعية التي تضمن زيادة فورية لاحتمالات بقائهم. والإيرادات تسهّل عليهم ذلك حيث يكون النظام قادراً على إنفاق هذا المال على القمع وهذا ما لم يكن النظام ليحققه في غياب هذه الإيرادات.

من الصعب تقدير التأثير المباشر للقمع على خطر الوقوع في نزاع نظراً إلى الترابط الشديد بين حركات الاحتجاج والقمع وسوء الأداء الاقتصادي[111]. فمن الواضح أنّ القمع يتزايد مع نشوب نزاع مسلّح. ويرى كل من غايتس (Gates) وهيغري ونيغارد (Nygard) وستراند (Strand)[112] أنّ القمع يقصّر العمر المتوقع لاستمرار النظام السياسي، إنّما يبقى واضحاً أنّ بعض الأنظمة قادرة على الاستمرار بسياساتها القمعية لعقود. ومن المرجّح أنّ قدرتها هذه على الاستمرار مرتبطة بقدرة الدولة. فكما الأنظمة ذات القدرات العالية أو الغنية بالموارد تملك من الأموال ما يكفيها لاستمالة المعارضة، كذلك تستطيع استخدام القمع من دون المخاطرة بارتفاع إمكانيات انهيار النظام[113]. ولكنّ الأزمنة قادمة على التغيير. فالقمع وانتقاص الحريات مهدّدان لأنّ الأنظمة الاستبدادية تجد صعوبات كبيرة في التماشي مع التغييرات الحاصلة في وسائل نشر المعلومات. فوسائل التواصل الاجتماعي لها الدور الأكبر حسبما يبدو في حشد الشعوب العربية "المنتفضة". ولكنّ غالبية الناس لا تستعمل هذه الوسائل بكامل طاقاتها. فصحيح أنّ عدد مستخدمي وسيلة التواصل الاجتماعي "فيسبوك" (Facebook) ارتفع بين شهري كانون الأول/ديسمبر 2010 وشباط/فبراير 2011 بنسبة 25 في المائة في مصر و20 في المائة في ليبيا و29 في المائة في تونس، غير أنّ نسبة السكان من مستخدمي الإنترنت ظلت عند عتبة السبعة في المائة في مصر، و4.7 في المائة في ليبيا و20.8 في المائة في تونس[114].

ولكن يبقى صحيحاً أنّ إمكانية الحصول على المعلومات والقدرة على التواصل، لا سيما عبر شبكة الإنترنت، وضعت احتكار الدولة للمعلومات في وضع صعب. فالحكومات تجد نفسها مكشوفة أمام شعوبها الذين أصبحوا أكثر قدرة على مساءلتها عما تفعله وعما لا تفعله[115]. ولكن حيثما تكون بعض الحريات قائمة، تبقى بارزة سيطرة الطبقات السياسية والجهات الفاعلة غير التابعة للدولة وتستخدم في ترجيح توجّه سياسي على الآخر. والكلام على أسس الحكم السليم والقيم المدنية يستخدم في الخطابات السياسية بين المجموعات المعارضة، ولكن أيضاً لتشويه سمعة المعارضين. فالتقارير التي تتناول الحقائق بموضوعية تبقى قليلة. وعندما تتناول وسائل الإعلام المخالفات أو السلوكيات السيئة نادراً ما يُقدَّم مرتكبوها، وخاصة منهم العاملون في الخدمة المدنية، إلى العدالة أو حتى يصرفون من خدمتهم فتتعزّز بذلك ثقافة الإفلات من العقاب. ووسائل الإعلام تديرها جهات خاصة، فيضعف تأثيرها في دعم إصلاح أنظمة الحكم عندما تعجز الأطر القانونية عن دعم حرية التعبير أو التجمّع[116].

---

(111) Carey, S. C. 2007. Rebellion in Africa: Disaggregating the Effect of Political Regimes. Journal of Peace Research. 44 (1): 47-64; Davenport, C. 2007. State Repression and Political Order. Annual Review of Political Science. 10: 1-23; and Moore, W. H. 1998. Dissent and Repression: Substitution Effects in Violent Political Conflict Behavior. Draft.

(112) Gates, S., Hegre, H., Nygård, H. M. and Strand, H. 2010.

(113) Fjelde, H. and de Soysa, I. 2009.

(114) Social Bakers. Facebook statistics. Available at http://www.socialbakers.com/.

(115) Shirky, C. 2011. The Political Power of Social Media. Foreign Affairs. 90 (1): 36 and 41, p. 36.

(116) المرجع نفسه، ص 41.

وغالباً ما تستعمل الحملات الانتخابية للسلطة التشريعية وصلاحياتها للإدعاء بإجراء إصلاحات في أسس الحكم والسياسات. فنتائج الانتخابات تكون في معظم الحالات وليدة قوانين انتخابية يضعها الحكام بما يضمن سيطرتهم على مؤسسات الدولة ويظهر ميزان القوى السياسية فيها. فالحملات الانتخابية ووظائف أعضاء البرلمان لا تتماشى مع الخطاب العام الذي يدعو إلى تحسين المستوى المعيشي وتحقيق التنمية ومساءلة الحكومة أو السلطة التنفيذية وكبار المسؤولين في الدولة عما يرتكب من تجاوزات. فلغة الخطاب العام والانتخابات ترتكز عادة على القضايا السياسية الرئيسية حيث الأولويات الاجتماعية والاقتصادية والإنمائية مهمّشة أو مستخدمة لأغراض سياسية. وشعارها الرئيسي هو عادة محاربة الفساد وإصلاح القطاع العام. وهذا الشعار يسري على الخطابات الحكومية أو حملات الانتخابات الرئاسية. وأي تقدّم باتجاه تحسين هذا الواقع بطيء إن لم يكن معدوماً.

وفي البلدان المتأثرة بالنزاعات، يتقلّص دور المجتمع المدني كمنبر للنقاش أو كوسيلة تحالف للضغط من أجل تعزيز ممارسات الحكم السليم لما ينتج عنه من حساسية سياسية. ففي بلدان الإسكوا، كان التعبير عن آراء معارضة للنظام الحاكم سبباً في التعرّض للأذى الجسدي والسجن العشوائي. وحركات المقاومة السرية هدفت في الماضي إلى مواجهة الوضع القائم غير أنّها لم تنجح في الإطاحة به وفي وضع حد له. والمنظمات المدنية كانت تفتقر في غالب الأحيان إلى الموارد والشرعية اللازمة لكي تكون فعالة. وفي بعض الحالات، حظّرت الأحزاب السياسية المعارضة رسمياً فتقيّدت بذلك قدرة المواطنين على التأثير في العمل السياسي. ولكنّ الثورات الشعبية الأخيرة أثبتت أنّ المواطنين سيعبّرون رغم التهديد بالعنف عن معارضتهم عدم تلبية احتياجاتهم وانتشار الفساد وعدم المساواة في توزيع المكاسب الاقتصادية للتنمية[117]. فالثورات التي شهدتها بلدان المنطقة مؤخراً هي أكثر وليدة الحاجة واليأس والرغبة في إسقاط نظام الحكم القائم. فافتقار الحركة الشعبية في مصر خلال ثورة 25 يناير إلى قادة محدّدين دليل على اجتماع الناس على اختلاف انتماءاتهم الدينية والإيديولوجية وأعمارهم وأوضاعهم الاقتصادية، إلى جانب الأخوان المسلمين المعروفين بمعارضتهم للحكم[118]. ولكنّ التحدي الذي يواجهه المجتمع المدني في مصر، وفي منطقة الإسكوا ككل، هو ترجمة المطالب الشعبية بالحرية والمساواة والديمقراطية إلى إصلاح لأسس الحكم وتجنّب انتخاب سياسيين انتهازيين. فهؤلاء قد يسدّون الفراغ في السلطة الذي ولّدته الثورات ويعِدون بإحلال الاستقرار إنما يفعلون ذلك بفرض نظام استبدادي جديد.

(117) في عام 2008، كان عدم توفّر المنتجات الغذائية الأساسية، كالخبز والأرز والسكر والزيت المستخدم في الطهو، وارتفاع الأسعار الغذائية، سببا في تظاهر الكثيرين ضدّ الحكومة المصرية واللجوء إلى أساليب عنيفة. Al Jazeera. 12 August 2008. Warning over world food shortages. Available at http://english.aljazeera.net/news/middleeast/2008/03/200852513343817965 1.html.

(118) International Crisis Group. 2011. Popular Protest In North Africa and the Middle East (I): Egypt Victorious? in Middle East/North Africa Report No. 101, p. ii.

6- العوامل الخارجية

تؤثر العوامل الخارجية، الإقليمية منها والدولية، على الديناميات الوطنية السياسية والأمنية والاجتماعية والاقتصادية في البلدان المتأثرة بالنزاعات في منطقة الإسكوا. وهي تتراوح بين إثارة الحروب بالوكالة وبين الاحتلال بالمعنى الكامل، وذلك يحول عادةً دون ترسيخ ممارسات الحكم السليم في مؤسسات الدولة. ويلاحظ العديد من المراقبين أنّ النزاعات الدولية الكثيرة العالقة، وغير العلنية، تمنح الطبقات الحاكمة إمكانية الاستفادة من وجود عدو أجنبي[119]. فالأمثلة عديدة على الحكومات في منطقة الإسكوا التي تستغل النزاع مع إسرائيل لحشد الدعم الداخلي وصرف الاهتمام عن المشاكل المحلية. فالحرب الباردة الثابتة التي تميّز العلاقة بين الحكومات العديدة في منطقة الإسكوا تؤثر بلا شكّ على السياسات المحلية في المنطقة ويمكن أن تشكل جزءاً هاماً من التفسير الخاطئ لضعف الحكم. غير أنّ مجموعات البلدان التي تعرف بمشاكلها الأمنية والتنافس على السلطة ليست فريدة في منطقة الإسكوا. والاحتلال الأجنبي هو أيضاً صفة ملازمة للمنطقة مع أنّه لم يعد يشكّل أداةً للاستعباد السياسي. فالوجود الإسرائيلي في فلسطين ما زال يعتبر احتلالاً أجنبياً. والاحتلال يتسبّب بعصيان مسلّح ضدّ سلطة الاحتلال. وواقع حكومة فلسطين المبهم بعيد عن شروط الحكم السليم. والاحتلال يعوق قدرة الحكومة الفلسطينية على الحفاظ على النظام فيصعّب على السكان الفلسطينيين مساءلة حكومتهم بشأن السياسات العامة. وهو يمنح جهات فاعلة عديدة في المنطقة ذرائع للتأخر في معالجة المشاكل المحلية التي يستطيعون حلّها.

ركّزت الدراسة في هذا الفصل على الفوارق الدقيقة والتعقيدات والمصالح المتداخلة لمتغيرات متفاعلة تدخل في تفسير علاقة الترابط بين العجز في أسس الحكم وعودة النزاعات، لا سيما في منطقة الإسكوا. فالتوقف عند هذه الفوارق والتعقيدات والمصالح ضروري لفهم الصعوبات في فك هذا الترابط.

(119) Thompson, W. R. 1996. Democracy and Peace: Putting the Cart before the Horse? International Organization. 50 (1): 141-174; and Arab Reform Initiative and Palestinian Centre for Policy and Survey Research. 2010. The State of Reform in the Arab World 2009-2010: The Arab Democracy Index. Available at http://arab-reform.net/IMG/pdf/annual_rep_010_english.pdf.

خامساً- الخروج من دوامة النزاع والعجز في الحكم

تجنب الوقوع في دوامة النزاع والعجز في الحكم هو عملية محفوفة بالصعوبات. غير أن التاريخ حافل بأمثلة على بلدان أتمت هذه المهمة بنجاح. وتحدد إحدى الدراسات[120] مجموعة من البلدان المهمشة التي ترتفع فيها مخاطر الوقوع في النزاعات أكثر بكثير من بلدان نامية أخرى يشار إليها بالبلدان الإنمائية الناجحة. والبلدان التي لا تزال في وضع ضعيف عالقة في دوامة النزاعات لأن خطر وقوع النزاعات فيها قائم. أما البلدان الأخرى فنجحت تدريجاً في الحد من هذا الخطر[121]. وتحدد الدراسة محركات أساسية للتغيير هي الدخل، ومعدلات النمو، والاعتماد على السلع الأولية، والآثار التي خلفتها النزاعات السابقة، وكلها يتأثر بنشوب النزاع. ولا تنفرد منطقة الإسكوا دون غيرها من المناطق بهذه النتائج، والسؤال الذي يُطرح في هذا السياق هو معرفة محددات التغيير الدقيقة لتحول بلد معيّن في منطقة الإسكوا من شديد التعرض للوقوع في النزاعات إلى بلد أكثر استقراراً. وفي الجزء التالي عرض لبعض النتائج الأولية عن منطقة الإسكوا، باستخدام البيانات المتوفرة للبحث في دوامة النزاع والعجز في الحكم.

ألف- النتائج الأولية

في الجدول عرض للتحليل التجريبي لمتغيرات الحكم السبعة المستخدمة في هذه الدراسة (انظر المرفق والحاشية التالية) ولخطر تجدد النزاعات. ويشير التحليل إلى أن خطر تجدد النزاعات شبه منعدم في البلدان التي تستوفي مقوّمات الحكم السليم. فبعد مرور خمس سنوات على انتهاء نزاع معيّن، يصبح خطر تجدده ضئيلاً جداً في أي بلد يتساوى من حيث مستوى الحكم مع الأنظمة الديمقراطية المتقدمة. أما البلدان التي لا تستوفي مقوّمات الحكم السليم، فتحتاج إلى فترة تتراوح بين 15 و20 سنة لتخفيض خطر تجدّد النزاع إلى المستوى نفسه[122].

ويبدو أن أياً من مؤشرات الحكم السليم لا يخفف من خطر نشوب النزاع، بل يؤثر كثيراً على تضاؤل خطر تجدده في زمن السلام. ويظهر أن جميع مؤشرات الحكم تسير في الاتجاه ذاته. وهذا أمر مفيد طالما أنه يسمح بتناول "مفهوم الحكم" باعتباره مفهوماً موحداً، ولأنه يشير إلى أن معظم عناصره المشمولة في هذه الدراسة لها دور في الحد من خطر تجدد النزاعات.

---

(120) Collier, P., et al. 2003.

(121) المرجع نفسه، ص 109-112. في عملية محاكاة بسيطة لآثار الوقوع في النزاع، يبرز Collier et al أن ثلث بلدان العالم تقريباً معرض لخطر النزاعات المسلحة لفترة تعادل ربع تاريخها. ونصف بلدان العالم هي بلدان إنمائية ناجحة بقيت تحت الخطر حتى فترة غير بعيدة، وسيصبح خطر وقوعها في نزاعات مسلحة طفيفاً جداً مع حلول عام 2025. وسدس بلدان العالم هي بلدان ذات دخل مرتفع ستبقى بعيدة عن خطر الوقوع في النزاع المسلح.

(122) ينقل الجدول النتائج انطلاقاً من تحليل لوجستي للتراجع يتناول كيفية تأثير المتغيرات التي وضعناها للحكم على خطر تجدد النزاع. ويستند هذا التحليل إلى مجموعة بيانات لمجموع بلدان العالم. فإجراء تحليل إحصائي يقتصر على منطقة الإسكوا أمر غير ممكن بسبب عدد البلدان القليل والسلاسل الزمنية المتوفرة القصيرة نسبياً. وحدة التحليل هي سنة البلد، والمتغير التابع هو ما إذا كانت سنة البلد تشهد نزاعاً مسلحاً، وفقاً لمجموعة بيانات برنامج أبسالا لبيانات النزاعات/معهد بحوث السلام في أوسلو، انظر Gleditsch ,et al P. N. 2002؛ Harbom, L. and Wallensteen, P. 2010. وتقدر النماذج 1-6 تأثير كل مؤشر من مؤشرات الحكم الستة التي تمثل الفساد، ونوعية البيروقراطية، ومشاركة العسكريين، والسياسات الاقتصادية، ومستوى الديمقراطية الرسمي، والحريات المدنية/سيادة القانون. ويدرج النموذج 7 دليل الحكم، ولا سيما دليل الحكم المركب. وللتمييز بين كيفية تأثير الحكم على خطر نشوب النزاع وكيفية الحد من خطر تجدده، أدخل مصطلح تفاعلي بين مؤشر الحكم ومتغير يدل على الوقت الذي مر على نشوب آخر نزاع في البلد. وتشير النماذج إلى أن احتمال وقوع بلد ما في نزاع يرتفع جداً إذا ما كان هذا البلد واقعاً في نزاع في العام الماضي، وأن خطر تجدد النزاع ينخفض تدريجياً كلما مرت سنة سلام إضافية على انتهاء النزاع.

الجدول- تجدد النزاع الداخلي والحكم، 1985-2008

	(1) النزاع	(2) النزاع	(3) النزاع	(4) النزاع	(5) النزاع	(6) النزاع	(7) النزاع	(8) النزاع
النزاع، الفترة 1	2.512(***)	2.480(***)	2.600(***)	2.572(***)	2.699(***)	2.439(***)	2.384(***)	2.377(***)
	(0.310)	(0.309)	(0.313)	(0.265)	(0.257)	(0.267).	(0.276)	(0.275)
الحرب، الفترة 1	4.753(***)	4.466(***)	4.838(***)	4.466(***)	4.398(***)	4.379(***)	4.264(***)	4.261(***)
	(0.593)	(0.547)	(0.593)	(0.487)	(0.454)	(0.490)	(0.495)	(0.495)
سنوات السلام	0.297-	0.260-	0.155-	0.128	0.386-(***)	0.956-(***)	0.0573-	0.0556-
	(0.165)	(0.217)	(0.179)	(0.267)	(0.117)	(0.215)	(0.193)	(0.192)
نوعية البيروقراطية، الفترة 1	0.0355							
	(0.141)							
نوعية البيروقراطية x التاريخ	0.170-(***)							
	(0.0740)							
الفساد، الفترة 1		0.0300						
		(0.128)						
الفساد x التاريخ		0.129-						
		(0.0683)						
النفوذ العسكري، الفترة 1			0.0759					
			(0.0961)					
النفوذ العسكري x التاريخ			0.140-(**)					
			(0.0488)					
مجموع نقاط السياسة القطرية وتقييم المؤسسات، الفترة 1				0.158				
				(0.144)				
مجموع نقاط السياسة القطرية وتقييم المؤسسات x التاريخ				0.173-(***)				
				(0.0732)				
مجموع نقاط الديمقراطية في دليل أنظمة الحكم، الفترة 1					1.086(**)			
					(0.366)			
مجموع نقاط الديمقراطية في دليل أنظمة الحكم x التاريخ					0.308-			
					(0.165)			

الجدول (تابع)

	(1) النزاع	(2) النزاع	(3) النزاع	(4) النزاع	(5) النزاع	(6) النزاع	(7) النزاع	(8) النزاع
الحريات المدنية، الفترة 1						-0.176		
						(0.101)		
الحريات الشخصية x التاريخ						0.0959(***)		
						(0.0429)		
مؤشر الحكم، الفترة 1							1.489	1.455
							(0.895)	(0.889)
مؤشر الحكم x التاريخ							-1.091(**)	-1.097(**)
							(0.369)	(0.368)
البلدان الأعضاء في الإسكوا	-0.261	-0.303	-0.220	-0.0907	0.101	-0.288	-0.254	-0.220
	(0.461)	(0.449)	(0.456)	(0.436)	(0.390)	(0.430)	(0.441)	(0.432)
القمع، الفترة 1	0.269(***)	0.247(***)	0.245	0.386(***)	0.260(**)	0.344(**)	0.325(**)	0.328(**)
	(0.126)	(0.125)	(0.129)	(0.109)	(0.0947)	(0.112)	(0.116)	(0.115)
النزاعات في البلدان المجاورة، الفترة 1	0.481	0.471	0.531	0.752(**)	0.480(***)	0.462	0.428	0.434
	(0.291)	(0.288)	(0.292)	(0.244)	(0.227)	(0.257)	(0.266)	(0.266)
السكان المسجلون	-0.0306	0.0120	-0.0451	0.0196	0.0667	0.0704	0.0666	0.0566
	(0.182)	(0.181)	(0.182)	(0.142)	(0.129)	(0.155)	(0.160)	(0.157)
الناتج المحلي الإجمالي، الفترة 1	0.343	0.290	0.308	0.206	0.236	0.198	0.182	0.194
	(0.176).	(0.172).	(0.174).	(0.138).	(0.122).	(0.147).	(0.157).	(0.153).
وفيات الأطفال المسجلة، الفترة 1	0.616(***)	0.586	0.662(**)	0.534	0.823(**)	0.624(***)	0.547	0.557
	(0.309)	(0.305)	(0.309)	(0.277)	(0.254)	(0.282)	(0.297)	(0.296)
التعليم، الفترة 1	-2.066(***)	-2.140(***)	-2.007(***)	-1.040	-1.353(***)	-1.453(***)	-1.548(***)	-1.506(***)
	(0.840)	(0.838)	(0.845)	(0.694)	(0.685)	(0.727)	(0.753)	(0.746)
إنتاج البترول	0.0858	0.139	0.0936	-0.114	0.0594	0.161	0.0991	
	(0.297)	(0.289)	(0.291)	(0.266)	(0.248)	(0.267)	(0.275)	
السيطرة العرقية	0.00820	0.0265	0.0243	0.0563	0.109	0.112	0.0264	0.0193
	(0.227)	(0.227)	(0.229)	(0.180)	(0.175)	(0.190)	(0.198)	(0.197)
نمو السكان	-39.03(***)	-42.16(***)	-44.90(***)	-14.41	-19.99(***)	-22.42(***)	-21.71(***)	-21.56(***)
	(12.88)	(12.70)	(13.20)	(8.883)	(8.767)	(9.295)	(9.449)	(9.437)
التداخل	-11.24(**)	-10.09(**)	-10.53(**)	-10.28(**)	-11.72(***)	-8.823(**)	-9.372(**)	-9.612(**)
	(3.572)	(3.503)	(3.582)	(2.956)	(2.712)	(3.119)	(3.264)	(3.200)
Aic	696.5	708.7	693.9	1017.7	1126.0	940.4	879.1	877.2
LI	332.3-	338.4-	330.9-	492.9-	547.0-	454.2-	423.5-	423.6-
N	2068	2068	2068	2342	3167	2577	2381	2381

الأخطاء القياسية داخل القوسين. (*) p< 0.05 (**) p< 0.01 (***)p< 0.001.

ويأخذ التحليل في الاعتبار مجموعة من عوامل أخرى تبين أنها تؤثر على خطر نشوب نزاع داخلي. فينطلق من نموذج افتراضي لمنطقة الإسكوا لتبيان الاختلافات الهامة بينها وبين البلدان الأخرى من حيث أثر الحكم على تجدد النزاع. ولا يبدو أن هناك أي اختلافات واضحة. ومتغير المنطقة الافتراضي سلبي بالنسبة إلى غالبية النماذج في الجدول، لكنه غير مهم من الناحية الإحصائية. وهو عديم الأهمية أيضاً في النموذج 8 حيث ألغي المتغير الافتراضي المتعلق بمنتجي البترول. فالنمط السائد في المنطقة من حيث تجدد النزاعات وعلاقته بالحكم لا يختلف جداً عن النمط في مناطق أخرى من العالم في هذه الفترة.

ويظهر التحليل علاقة تناسب بين مستويات القمع وخطر نشوب نزاع[123]، وكذلك بين وجود نزاع في بلد مجاور وخطر الوقوع في النزاع[124]. وتشير النتائج إلى أن التعليم يقلل خطر تجدد النزاعات حتى على المدى القصير.

لماذا يحدّ الحكم السليم من خطر تجدد النزاع؟ من الإجابات الممكنة على هذا السؤال أن الحكم السليم يقلل من تراكم مكوّنات النزاع، ويساعد في دفع النمو في المرحلة التي تليه. ويشير Collier et al.[125] إلى الآثار الطويلة الأجل للنزاعات الماضية التي تؤدي دوراً في تجدد النزاع وإن بوتيرة منخفضة. ويكون خطر اندلاع نزاع مسلح أكثر بعشر إلى عشرين مرة بعد مرور سنتين على النزاع مما هو بعد مرور 25 سنة عليه[126]. ومن أسباب ارتفاع خطر تجدد النزاع تراكم مكوّنات النزاع، إذ يبقي كل من المعارضة والجيش التابع للحكومة على جزء من استثماراتهما في السلاح، والتنظيمات العسكرية، ونية استعمال القوة بعد النزاع. وتنعدم الثقة تدريجياً بين المجموعات خلال النزاع، وتفقد الحكومات التي تلجأ إلى أعمال العنف العشوائية شرعيتها. وثمة آثار غير مباشرة أخرى مسؤولة عن قسم كبير من ارتفاع خطر نشوب نزاع. وتعتبر دراسة Collier et a. أن الآثار الاقتصادية للنزاع هي الأبرز على الإطلاق. فسنة واحدة يمكن أن تخفض معدل النمو السنوي في الاقتصاد بنسبة 2.2 في المائة على امتداد السنوات الخمس التي تلي[127]. ويرى غايتس وهيغر ونايغارد وستراند[128] أن القسم الأكبر من الخسارة في النمو يحصل خلال السنوات الخمس الأولى التي تلي النزاع.

ويوضح الشكل 12 أثر النزاع الداخلي على نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي لمدتي خمس سنوات وثلاث عشرة سنة من الحرب في بلد افتراضي[129]. ويشير الخط المنقط إلى بلد لا نزاع فيه، ويشير الخط المتقطع إلى بلد يعاني من نزاع كبير ويتكبد سنوياً خسارة أكثر من 000 1 شخص في المعارك. والتأثير التراكمي للخسارة في النمو سنوياً بالغ الأهمية. فبعد خمس سنوات من النزاع يصبح البلد أفقر بنسبة عشرين في المائة، وبعد ثلاث عشرة سنة يصبح أفقر بنسبة ثلاثين في المائة. والبلدان في مرحلة

---

(123) من غير الواضح إلى أي مدى تدل التقديرات على تأثير سببي للقمع على النزاع وليس العكس.

(124) وتقدير خطر الوقوع في نزاع ليس مهماً من الناحية الإحصائية كما جاء مثلاً في: Hegre, H. and Sambanis, N. 2006. Sensitivity Analysis of Empirical Results on Civil War Onset. Journal of Conflict Resolution. 50 (4): 508-535. وعلى الأرجح أن السبب في ذلك يعود إلى أن النموذج يتضمن متغيراً يدل على نزاع داخلي طالت مدته، يمكن اعتباره كبديل جزئي عن أثر الجوار.

(125) Collier, P. et al. 2003.

(126) وأدت دراسة هيغر إلى نتائج مشابهة، H. et al. 2010.

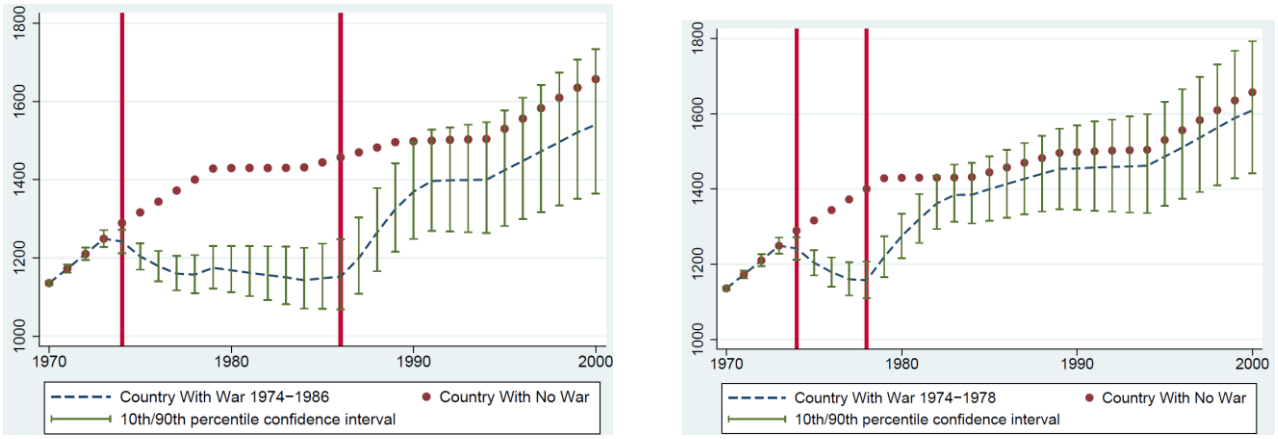
(127) Collier, P. 1999. (عن النتائج الاقتصادية للحرب الأهلية) On the Economic Consequences of Civil War. Oxford Economic Papers. 51 (1): 168-183.

(128) Gates, S., Hegre, H., Nygård, H. M. and Strand, H. 2010.

(129) الشكل 12 مأخوذ من Gates, S., Hegre, H., Nygård, H. M. and Strand, H. 2010.

ما بعد النزاع تنمو بوتيرة أسرع من البلدان الأخرى، لكن نادراً ما تكون هذه الوتيرة كافية لاسترجاع ما خسرته. وتشير خطوط الثقة في الشكل 12 إلى أن 60 إلى 70 في المائة من البلدان الواقعة في نزاعات تبقى أفقر بعد مرور 20 سنة على سنوات الحرب الخمس مما يمكن أن يكون حالها إذا لم تقع في النزاع، وإلى أن 20 في المائة تقريباً منها يسترجع كل ما فقده خلال الحرب الطويلة.

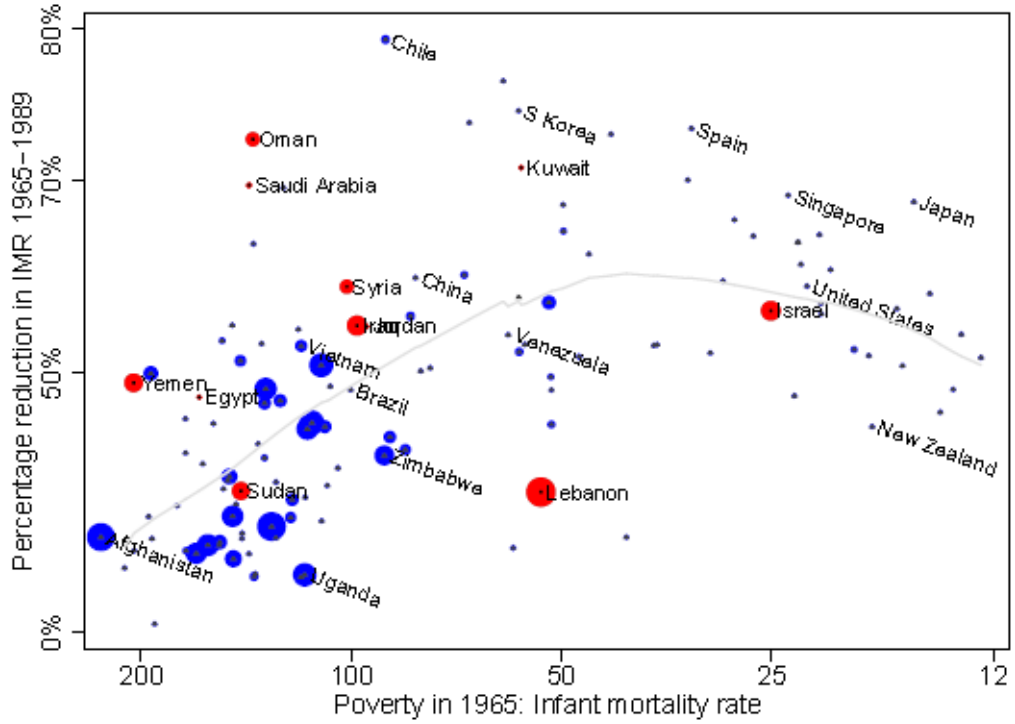
الشكل 12- تقدير أثر النزاع على نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي

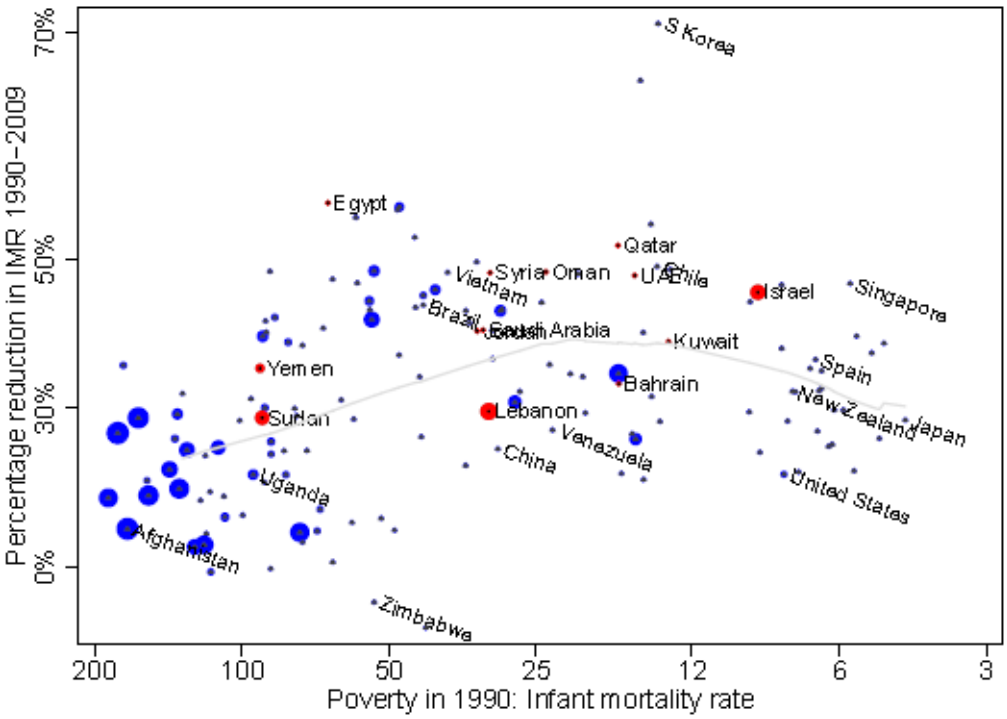


وتشير نتائج المقارنة إلى أن للنزاع تأثير سلبي على نواتج الحكم، مع أن النتائج ليست دوماً ذات دلالة إحصائية. فالنزاع يؤدي إلى التدهور التدريجي للحكم يُقاس بالدليل الموحد: فعشر سنوات من النزاع تؤدي إلى تغير في الحكم يوازي الاختلاف الحالي بين المملكة العربية السعودية والعراق، أو الإمارات العربية المتحدة واليمن. وهذا التدهور يطال بمعظمه الجوانب غير الرسمية من الحكم. أما المؤسسات السياسية الرسمية فتتأثر بنسبة أقل بالنزاعات. والنزاعات تزيد القمع بما يوازي النصف. ويؤدي استمرار نزاع معيّن إلى ارتفاع خطر الإرهاب السياسي. وقد لا يبدو هذا التأثير قوياً. غير أن الفرق بين مجموع من نقطتين وثلاث نقاط على صعيد الإرهاب السياسي هو كالفرق بين "فترة محدودة من السجن لعدد قليل من الأشخاص، يكون فيها التعذيب والضرب استثنائيين، والسجن السياسي لفترة طويلة". والقمع لا ينتهي بالضرورة مع انتهاء النزاع. ويرى غايتس وهيجر ونيغارد وستراند[130] أنه عند الانتقال من فترة النزاع إلى ما بعده، يلاحظ تحسن كبير في ممارسات حقوق الإنسان ولا سيما إذا كان النزاع المذكور صغيراً. والآثار الطويلة الأمد المترتبة على النزاعات الصغيرة ضئيلة، أما آثار الحروب الأهلية فتستمر إلى ما بعد انتهائها. فهاجس استتباب الأمن يستمر في البيئة السياسية الراهنة. وهذا التأثير ثانوي على المؤسسات السياسية، ولا سيما أن الأنظمة الأوتوقراطية في مرحلة ما بعد النزاع في منطقة الإسكوا تكون نوعاً ما أكثر توجهاً نحو القمع من الأنظمة شبه الديمقراطية. ويمكن القول إن القمع والنزاع يمكن أن يشكلا حلقة مفرغة تصبح فيها البلاد الواقعة في النزاع أكثر عرضة للقمع، فيستمر هذا القمع ويزيد من احتمالات تجدد النزاع كما يظهر في نتائج الجدول.

(130) المرجع نفسه.

الشكل 13- الانخفاض في معدل وفيات الرضع في الفترة 1965-1989 في مقابل عام 1965 (القسم الأعلى)، ومعدل الفترة 1990-2009 في مقابل عام 1990 (القسم الأدنى)





ملاحظة: توازي مساحات الدوائر عدد الوفيات في الحرب في الفترتين.

يوضح الشكل 13 كيف تكون البلدان عالقة في دوامة الفقر والنزاع[131]، ويتضمن حالات لبلدان تمكنت من النجاة منها. ويغطي القسم الأعلى منه النصف الأخير من فترة الحرب الباردة (1965-1989)، في حين يغطي القسم الأدنى فترة ما بعدها (1990-2009). فالمعدل المذكور كان في شيلي على سبيل المثال أقل من 100 في الألف في عام 1965، لكنها نجحت في تحسينه بنسبة 80 في المائة إلى أقل من 20 في الألف بعد 25 عاماً. ويشار إلى النزاع بدوائر تتناسب مع نسبة القتلى من السكان خلال المعارك طيلة الفترة موضوع الدراسة. والحرب الداخلية في لبنان هي من الحالات التي أدت إلى معدلات وفيات مرتفعة خلال العقود الأخيرة، حيث قتل 4 في المائة من السكان. ويدل المنحنى في الشكلين على معدل التحسن اعتباراً من نقطة الانطلاق في حساب معدل وفيات الرضع. وتأثير الحرب الأهلية اللبنانية على معدل وفيات الرضع بديهي: فالتحسن في لبنان كان أبطأ في الفترة 1960-1989 من التحسن في بلدان أخرى متوسطة الدخل. وشهد العراق ارتفاعاً في معدل وفيات الرضع منذ عام 1990، وهو واقع مماثل لما شهدته زمبابوي وجمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية.

ويشير الشكل إلى بعض البلدان الإنمائية الناجحة. فشيلي وجمهورية كوريا كانتا الأفضل في تخفيض معدل وفيات الرضع، بالرغم من تعسر الحكم حتى الثمانينات. والجدير بالذكر أن بعض البلدان التي عانت من نزاعات كبيرة في الفترة الأولى حققت تحسناً في الفترة الثانية. ومن هذه البلدان إندونيسيا وفييت نام ونيكاراغوا. ففي إندونيسيا ونيكاراغوا، تزامن التحسن المذكور مع إحلال الديمقراطية. وفي فييت نام، كان التحسن نتيجة لسياسات مدروسة لتحريك النمو. وفي الفترتين، خفضت بلدان الإسكوا الغنية بالنفط معدل وفيات الرضع بالوتيرة نفسها التي سجلتها شيلي وجمهورية كوريا. وتحسنت المعدلات أيضاً في البلدان ذات العائدات النفطية الأقل، ولا سيما مصر.

ولم تكن النتائج الأولية في هذا الجزء كافية لدراسة منطقة الإسكوا بالتحديد بمعزل عن سائر مناطق العالم، نظراً إلى عدم توفر البيانات. لذلك، أجريت دراسة عمومية تقترح اعتبار منطقة الإسكوا منطقة لا تختلف عن باقي مناطق العالم من حيث دوامة العجز في الحكم والنزاع. وبعض النتائج تستحق التوقف عندها. فبالرغم من تأثير النزاع السلبي على الأداء قياساً إلى مؤشرات الحكم، لا يبدو أن الحكم السليم يقلل من احتمالات نشوب النزاعات، وإن كانت قادرة على تقليل احتمالات تجددها ولو جزئياً أحياناً.

وتشير هذه النتائج الأولية ذات الدلالة إلى أن العلاقة بين العجز في الحكم ووقوع النزاع غير مثبتة ببيانات تجريبية وكمية. ومن الضروري إجراء دراسة أكثر توسّعاً لمعرفة الآليات والعوامل الأخرى الممكنة التي تحدد سبب التفاوت في انطباق نظرية الترابط بين الحكم والنزاع. ويوفر التحليل أسساً نظرية ونوعية وتجريبية كافية لإثبات وجود علاقة بين الحكم والنزاع، لو إنها علاقة تحتاج إلى مزيد من الدراسة.

باء- الخروج من المأزق

يتبين من استعراض كيفية تأثر الحكم بالنزاع وتأثيره عليه وجود علاقة ترابط بين هذين العنصرين. فالحكم السيئ يزيد من احتمال وقوع النزاع[132]، والنزاع يحول دون تحسن الحكم. وعلاقة الترابط هذه يمكن أن تؤدي إلى نشوء دوامة من الحلقات المفرغة. وإزاء الوضع الذي تخلّفه النزاعات الجارية والحديثة، يواجه صانعو السياسات صعوبات في محاولة تغيير الوضع من خلال تعزيز المؤسسات الديمقراطية مثلاً. إلا أن

(131) مع الإشارة إلى أن معدل وفيات الرضّع علامة من علامات الفقر. الشكل 13 مأخوذ من Hegre, H. and Holtermann, H. 2011. Poverty and Conflict in Elgar Companion to Civil War and Fragile States. Brown, G. and Langer, A. (eds.) Northampton, US: Edward Elgar.

(132) تدل النتائج في الجدول على أن هذه العلاقة السببية تنطبق على تجدد النزاع وليس على نشوبه.

الحلقات المفرغة قد تتحول إلى حلقات مثمرة يؤدي فيها التقدم في مجال ما إلى تقدم في مجال آخر. وتشير نتائج هذه الدراسة إلى أن التحسن في الحكم يمكن أن يكون فعالاً في مجتمعات ما بعد النزاع. ووفقاً للتقديرات، فلو أن الحكم في السودان تحسن ليبلغ المستوى المسجل في لبنان لانخفض خطر تجدد النزاع بنسبة 50 في المائة. ولأن أسس الحكم في منطقة الإسكوا ضعيفة بالمقارنة مع بلدان أخرى متوسطة الدخل، لهذه البلدان قدرة كبيرة على تخفيض خطر تجدد العنف فيها. وتدل الاحتجاجات الواسعة النطاق التي شهدتها بلدان المنطقة في الفترة الأخيرة على أن للمواطنين المشاركين فيها القدرة على تغيير الوضع.

ومجرد استبدال الأشخاص في المناصب الحكومية القيادية ليس كافياً. فما ينبغي تغييره هو نظام الحكم. وينبغي السعي إلى الإصلاح في كافة المجالات: كإرساء الديمقراطية في المؤسسات السياسية الرسمية؛ وتعيين موظفي القطاع العام على أساس الكفاءة؛ وملاحقة حالات الفساد قضائياً؛ وزيادة الشفافية في الميزانية العامة وفي عمليات المحاسبة. وبعض هذه الإصلاحات قابل للتنفيذ في بعض بلدان، وقد يتعذر تنفيذه في بلدان أخرى. ويتبيّن من التحليل أن مؤشرات الحكم هي مؤشرات مترابطة. ويعني ذلك أن الإصلاح في قطاع ما يمكن أن يؤدي إلى تحسّن في قطاع آخر، وإن استغرق ذلك بعض الوقت.

ويبدو الإصلاح عملية شاقة في بعض بلدان الإسكوا. فللطبقات الحاكمة مصلحة في الإبقاء على السياسات والمؤسسات الحالية. والنزاعات المسلحة المحلية والدولية غالباً ما تبرر استمرار الحكم العسكري وغياب المؤسسات الرسمية المكلّفة بالمحاسبة. ونادراً ما يخرج من هذه النظم قادة يستخدمون سلطتهم لتغيير نظام الحكم إلى الأفضل. وللخروج من هذه الدوامة، لا بد من إجراء تغييرات ودعمها بعوامل خارجية مؤازرة. وهذه العوامل متوفرة. وفيما يلي الظروف التي تنطبق على الوضع في منطقة الإسكوا:

(1) النمو الاقتصادي: غالباً ما يكون النمو الاقتصادي حلقة من الدوامة المستمرة لأن ظروف ضعف الحكم والنزاع تمعن في إضعاف الاستثمار وتكوين رأس المال البشري. والنمو الاقتصادي يخضع أيضاً لعوامل خارجية تتزايد مع ظاهرة العولمة. ومن المتوقع أن يؤدي الطلب المتزايد على السلع والخدمات في اقتصادات أخرى إلى زيادة الفرص حتى في الأماكن التي يضعف فيها الحكم. وكما يظهر في الجدول 1 (في المرفق)، كانت معدلات النمو السنوي في جميع بلدان المنطقة ما عدا العراق تتراوح بين 4 و10 في المائة بالرغم من ضعف مستويات الحكم. ولا يعود السبب في ذلك إلى النفط وحده، فالمملكة العربية السعودية مثلاً من البلدان التي تسجل معدلات نمو بطيئة. ومن المرجح أن يستمر التأثير الإيجابي للتجارة والاستثمار الناتجين من النمو المتواصل في تركيا والصين والهند على النمو الذي سيسهل بدوره عملية تحسين الحكم والحد من النزاعات؛

(2) الحكم في البلدان المجاورة: أظهر العديد من الدراسات أن الديمقراطية والسلام يترسخان في البلدان المجاورة لبلدان غنية وديمقراطية[133]. وعلى الأرجح أن هذا هو أيضاً حال الحكم المحددة عناصره في هذه الدراسة. والتغيرات الإيجابية في البلدان داخل المنطقة وفي الجوار يمكن أن تؤثر على علاقة الترابط بين الحكم والنزاعات في بلدان أخرى. واحتمالات حدوث مثل هذه التغييرات هي أقل مما هي عليه في حالة النمو الاقتصادي. وتظهر تركيا، مرةً أخرى، كعامل إيجابي في هذا الإطار؛

(133) Gleditsch, K. S. and Ward, M. D. 2006. Diffusion and the International Context of Democratization. International Organization. 60 (4): 911-933; and Hegre, H. and Sambanis, N. 2006.

(3) النزاعات في البلدان المجاورة: تتجه النزاعات نحو الامتداد. والتدابير الفعالة لمنع نشوب نزاعات في بلدان الإسكوا وفي البلدان المجاورة هي ذات أهمية لكسر دوامة ضعف الحكم ونشوب النزاعات وتجدّدها. وإنهاء الصراع الإسرائيلي الفلسطيني سيؤدي على الأرجح إلى آثار إيجابية على منطقة الإسكوا. وللنزاعات في السودان وفي جنوبه قدرة كبيرة على الامتداد؛

(4) الاعتماد على النفط: عائدات النفط المدرة للأرباح تشكل عائقاً كبيراً في وجه تحسن الحكم في عدد من بلدان الإسكوا. وقد يكون للهبوط الكبير في أسعار النفط العالمية آثار إيجابية على الحكم في هذه البلدان. لكن من غير المرجح أن يحصل ذلك في المستقبل القريب، ومن المتوقع أن يؤدي انخفاض الدخل من النفط إلى إلحاق الضرر بالأنشطة الاقتصادية الأخرى في البلدان المنتجة للنفط، بالإضافة إلى انخفاض النمو في البلدان المجاورة لها؛

(5) التأثير الخارجي: يمكن أن تتغير التفاعلات بين الحكم والنزاع بفعل التغير في السياسة الخارجية. فإيران وتركيا من الجهات الفاعلة الإقليمية البارزة، وقد يكون لسياسات كل من الصين والاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة الأمريكية أثر كبير على الحكم والنزاعات في المنطقة. وللأمم المتحدة دور أيضاً في هذا المجال. فعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام هي أدوات فعالة يمكن أن يستخدمها المجتمع الدولي للخروج من دوامة العنف[134]، ولا سيما إذا كانت لهذه العمليات ولاية قوية.

(134) Doyle, M. W. and Sambanis, N. 2000. International Peacebuilding: A Theoretical and Quantitative Analysis. American Political Science Review. 94 (4): 779-801; and Collier, P., Chauvet, L. and Hegre, H. 2009. Conflicts – the Security Challenges in Conflict Prone Countries. Global Crises, Global Solutions. Cambridge: Cambridge University Press. Chapter 2.

سادساً- التوصيات

يمكن سلوك مسارين استراتيجيتين للخروج من دوامة العجز في الحكم ونشوب النزاعات. المسار الأول مباشر وقصير الأمد، والمسار الثاني يمتدّ على فترة أطول. وقبل التوسّع في تناول كل من المسارين، من الضروري إعادة التركيز على محور الدراسة، وهو أن جميع مؤشرات الحكم السليم هي مؤشرات مترابطة، حيث التحسن في أي من هذه المؤشرات يمكن أن يؤدّي إلى تحسّن في مؤشرات أخرى. وهذه الصلة تفسح المجال أمام اعتماد سياسات فعالة تركز على المجالات التي تحظى بالدعم المحلي، حيث يمكن أن يؤدي التحسّن إلى تحسن في مجالات أخرى.

ومن المسارات الممكنة بناء مؤسسات سياسية ديمقراطية رسمية تضمن مساءلة الحكومة أمام المواطنين. لكن هذا صعب في الواقع، وإن أظهرت الحركات المطالبة بالإصلاح خلال الانتفاضات التي حصلت مؤخراً في البلدان العربية أن التغيير ممكن. فالديمقراطية المفروضة من الخارج لا تدوم ما لم تدعمها قوى محلية ديمقراطية. واحتمالات النجاح أقوى لجهود مساندة المؤسسات الرسمية الموجودة أصلاً والمعترف بشرعيّتها في البلد. وللمراقبة الدولية للانتخابات دور في الحفاظ على سير عمل المؤسسات الديمقراطية تحت الضغط، لكن هذه المراقبة لن تكون فعالة ما لم تبدِ السلطات المحلية إرادة صادقة في الالتزام بنتائج الانتخابات. والديمقراطيات الجزئية في المنطقة تتسم بضعف البرلمانات، وبتعسر أنظمة الرقابة والمحاسبة. وكثيراً ما تتخلل الانتخابات في هذه الأنظمة خلافات حادة وأعمال عنف، وتخضع لتلاعب من الحكومات القائمة. وفي هذه الأنظمة يستحسن تقديم الدعم لعناصر أخرى من الحكم حيث يمكن أن يأتي بنتائج أفضل. ومن الصعب تحقيق المساءلة في بلدان منطقة الإسكوا بسبب تأثير العوامل الخارجية. فمن الصعب مثلاً أن تحاسب الجهات الفاعلة المحلية والدولية الحكومات في فلسطين على سياساتها، ما دامت إسرائيل تعرقل الإجراءات التي تتخذها هذه الحكومات. ومن المستبعد أن يتحسن الحكم في فلسطين في ظل السياسات التي تتبعها إسرائيل حالياً. وإذ كان الحكم في العراق قد شهد بعض التحسّن نسبة إلى النظام السابق، يبقى من الثابت أن المساءلة لا تتحقق إلا في ظل الحكم الذاتي. ولا يزال لبنان يعاني من تأثير مجموعة من العوامل الإقليمية والدولية على الصعيدين المالي والأمني. ويمكن القول باختصار إن إيجاد حلول للنزاعات الدولية، ولا سيما الصراع العربي الإسرائيلي يتيح فرصاً جديدة لتحسين الحكم المحلي.

ويمكن تحسين المساءلة أيضاً عن طريق الضغط الدولي من أجل الشفافية في إطار ما تنادي به المنظمات غير الحكومية على غرار منظمة "Publish What You Pay"، أو مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية، أو عملية كيمبرلي. فالتصريح بمعلومات عن إيرادات الصناعات الاستخراجية وعقودها شرط لازم لتمكين الجماهير المحلية من المطالبة باتخاذ تدابير لمكافحة الفساد، ويمكن أن يشكل أداة ضغط على شركات النفط الدولية للحد من الإيرادات التي لا تخضع للتدقيق العام. وإذا ما أدى هذا التدخل إلى الحد من الفساد، سيليه تحسن في الحكم، يسهم في زيادة الأموال المخصصة للإنفاق العام، وفي تفعيل البيروقراطيات وإخضاعها للمحاسبة، ويقلّل من أهمية الحصول على المناصب السياسية والاحتفاظ بها في نظر الأفراد. وهذا يسهم في تعزيز الأخلاقيات المهنية والحد من مشاكل سوء اختيار الموظفين التي هي من أسباب ضعف مقوّمات الحكم السليم في معظم البلدان النامية، ولا سيما البلدان ذات الاقتصادات النفطية.

وتتبع حكومات العديد من بلدان الإسكوا سياسات لضمان الارتفاع في معدلات التعليم، والتحسن في الصحة العامة والنمو الاقتصادي. وهذه السياسات يمكن أن تكون وسيلة فعالة لتحسين الحكم. فالنمو الاقتصادي يزيد من قيمة رأس المال البشري، ويتطلب تعزيز النمو الاقتصادي زيادة الاهتمام بخيارات الطبقتين الوسطى والعاملة. وهكذا تتاح للعناصر الفاعلة المحلية فرص الضغط بهدف مكافحة الفساد، ووضع

سياسات اقتصادية تلبّي تطلعات المواطنين، وكذلك إنشاء مؤسسات تمثل جميع فئات المجتمع. وهذا ما تظهره التحرّكات التي شهدتها البلدان العربية مؤخراً.

ألف- الاستراتيجية الطويلة الأجل

النمو الاقتصادي هو وسيلة لتخفيض معدلات البطالة وتخفيف الأسباب الأخرى التي تسهم في تأجيج النزاعات. والتحسن في مستويات التعليم ومعدلات وفيات الرضع يسرع التحوّل الديمغرافي الذي تمر به منطقة الإسكوا حالياً. وخلال العقود القليلة المقبلة، ستتاح فرص جديدة للنمو الاقتصادي ولزيادة الاستثمار في رأس المال البشري. ويشير ثاين[135] إلى أن التعليم يقلل من خطر وقوع حرب أهلية، بغض النظر عن نصيب الفرد من الدخل. ويعود جزء من هذا التأثير إلى أن تعليم المواطنين يمكن أن يمنع القادة السياسيين من إساءة استعمال السلطة. والتعليم يؤثر أيضاً على الخصوبة، فهو يقلل من معدلاتها ويخفّف عن كاهل المجتمعات الضغوط الناجمة عن ازدياد أعداد الشباب الذي يُحتمل أن يؤدي إلى ارتفاع خطر نشوب نزاعات[136]. ومعظم بلدان الإسكوا هي بلدان متوسطة الدخل، تسجل انخفاضاً في معدلات وفيات الرضع وارتفاعاً في مستويات التعليم. ويعتبر عدد الشباب فيها مرتفعاً نسبة إلى مجموع السكان، غير أن التوقعات الديمغرافية تشير إلى أن عدداً من بلدان الإسكوا سيشهد تغيرات ديمغرافية نوعية في الجيل المقبل[137]. وبسبب انخفاض معدلات الخصوبة، تشهد مجموعة من البلدان تسارعاً في ظاهرة شيخوخة السكان، وسينخفض عدد الشباب نسبة إلى مجموع السكان قريباً[138]. وهذه المؤشرات تتشابه مع مؤشرات أمريكا اللاتينية وأمريكا الوسطى[139]. ففي أمريكا اللاتينية انتهت معظم النزاعات خلال العقدين الماضيين، ويبدو أن حتى أمريكا الوسطى أصبحت بمنأى عن خطر تجدد النزاع. وإذا ما كان لمؤشرات التنمية بحدّ ذاتها دلالة تفسيرية كبيرة، فيكون من المتوقع أن يعم السلام منطقة الإسكوا إذا ما وضعت العوامل الخارجية جانباً.

الشكل 14 مأخوذ من Hegre et al.[140]. ويشير الجزء الأدنى منه إلى القيمة الحالية والمتوقعة لثلاثة مؤشرات هامة هي: وفيات الرضع، والتعليم، والتركيبة العمرية للسكان (النسبة المئوية للسكان من الفئة العمرية 15-24). ويشير الجزء الأعلى إلى النزاعات المسلحة الداخلية الراهنة والنزاعات المحتملة بالاستناد إلى متغيرات النواتج المتوقعة. وقد قيس احتمال وقوع النزاعات من خلال عملية محاكاة استندت إلى تقديرات إحصائية للعلاقة بين مؤشرات التنمية وتاريخ النزاع ومدى وقوع نزاع مسلح داخلي. وستشهد منطقة الإسكوا وشمال أفريقيا وفقاً لهذه الدراسة انخفاضاً حاداً في عدد النزاعات الداخلية خلال العقود المقبلة. وإذا كانت المتغيرات الإنمائية وتاريخ النزاع في البلدان كافية لتقدير احتمالات نشوب النزاعات بدقة، فمن المحتمل أن تشهد المنطقة انخفاضاً في احتمال نشوب النزاعات يفوق أي منطقة أخرى في العالم.

---

(135) Thyne, C. 2006. ABC's, 123's, and the Golden Rule: The Pacifying Effect of Education on Civil War, 1980-1999. International Studies Quarterly. 50 (4): 733-754.

(136) Urdal, H. 2006.

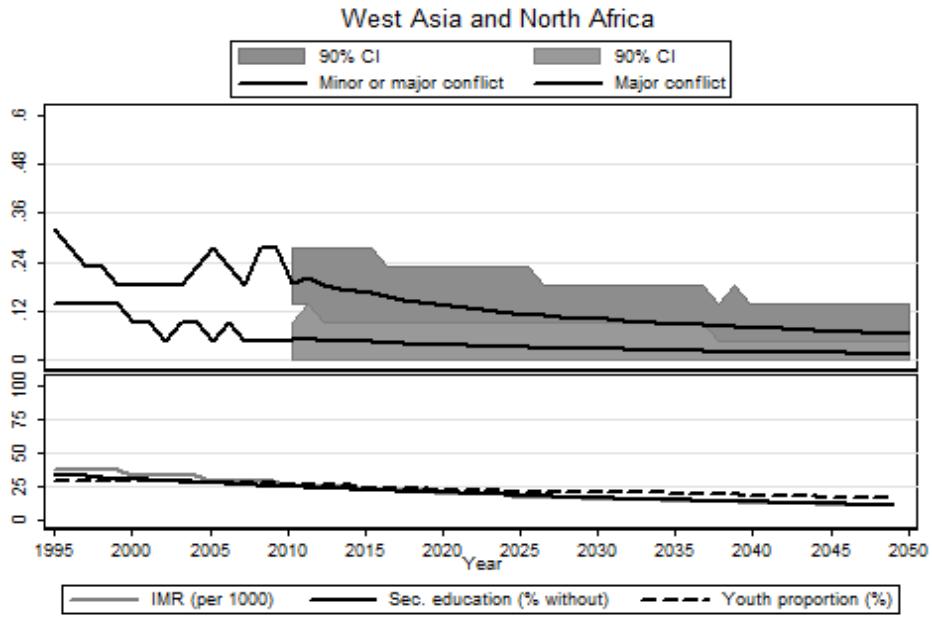
(137) Barakat, B., Paulson, J. and Urdal, H. 2010. Youth, Transition, and Conflict in the Middle East and North Africa. Background paper for World Bank MENA flagship report.

(138) تستثنى فلسطين واليمن من أنماط التحوّل الديمغرافي الوشيك.

(139) تستند هذه الفقرة والشكل 12 إلى دراسة Hegre et al (2010)، ولا تميز بين الإسكوا ومنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ويمكن بشكل تقريبي مقارنة بلدان الإسكوا ببلدان شمال أفريقيا الأخرى فيما يتعلق بهذه المؤشرات.

(140) Hegre, H. et al. 2010.

الشكل 14- حصة البلدان المتوقعة من النزاع ومتوسط قيم التوقع، منطقة الإسكوا وشمال أفريقيا، 1995-2050



ولمساندة السياسات المحفزة للنمو وتعزيز مؤسسات الحكم دور بارز في الخروج من دوامة النزاع لأنهما يصبان أيضاً في مصلحة الطبقة الحاكمة على المدى القصير[141]. فالنمو الاقتصادي القوي يقلل من احتمالات تغيير في المؤسسات السياسية الرسمية، حتى في الأنظمة الأوتوقراطية[142]. فالنمو الاقتصادي يسمح للطبقة الحاكمة بالمحافظة على مكاسبها من حيث الاحتفاظ بمناصبها السياسية حتى عندما تكون ملزمة بإعادة توزيع جزء كبير من إيرادات الحكومة. أما على المدى الطويل، تضعف عمليات إعادة التوزيع الضرورية لاستمرار النمو تدريجياً دوافع اللجوء إلى القوة للحفاظ على النفوذ السياسي. ومن العوامل المشجعة في هذا الإطار أن القادة في منطقة الإسكوا أصبحوا يدركون ذلك. ويصنف معهد فرايزر بلدان الإسكوا، باستثناء الجمهورية العربية السورية والعراق ومصر، في مراتب عالية من حيث الانفتاح الاقتصادي (انظر الجدول 2)، بالمقارنة مع المراتب المتدنية التي احتلتها في مؤشرات الحكم الأخرى.

(141) Olson, M. 1993. Democracy, Dictatorship and Development. The American Political Science Review. 87 (3): 567-576.

(142) Przeworski, A., Alvarez, M. E., Cheibub, J. A. and Limongi, F. 2000. Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990. Cambridge: Cambridge University Press; and Gates, S., Hegre, H., Jones, M. P. and Strand, H. 2006. Institutional Inconsistency and Political Instability: Polity Duration, 1800-2000. American Journal of Political Science. 50 (4): 893-908.

باء- الاستراتيجية القصيرة الأجل

لا يمكن تحقيق المبادئ التي تنصّ عليها معظم تعريفات الحكم، على غرار سيادة القانون أو مساءلة المؤسسات العامة، في البلدان المتأثرة بالنزاعات، كما لا يمكن استخدامها للخروج من دوامة تجدد النزاعات. والسبب في ذلك هو الوقائع التي تمليها المجموعة الكبيرة من الديناميات التي نتجت عنها المتغيرات المتفاعلة التي تتناولها هذه الدراسة، والتي جعلت مؤسسات الدولة غير فعالة وشديدة الضعف لدرجة عدم تمكنها من تغيير الوضع الراهن أو تجنّب تجدد النزاع. فمن غير الممكن إذاً تطبيق مبادئ الحكم السليم التي تركز على الدولة ومؤسساتها وحسب في حالة النزاع. والمطلوب وضع نموذج حكم للبلدان التي تعاني من النزاعات، يهدف إلى دعم إستراتيجيات الحكم السليم المذكورة فيما نشر حول هذا الموضوع، بدلاً من التركيز حصراً على مرحلة ما بعد النزاعات.

ويستند هذا النموذج إلى مبدأ أن السلام المستدام والمصالحة والتنمية لا يمكن تحقيقها من دون ترسيخ ممارسات الحكم السليم في القطاع العام. ولا بد من أن يكون دور هذا القطاع خلال النزاع وما قبله وما بعده مزروعاً في كل المعالجات ويتمتع بالمناعة والقدرة اللازمة لتأمين البنية التحتية والخدمات الأساسية وضمان أمن المواطنين وحمايتهم، ولتقديم السياسات والبرامج اللازمة لتحقيق الأهداف الإنمائية الوطنية. وفي الوقت نفسه، يجب أن يكون القطاع العام مؤهلاً للتخفيف من الأسباب الجذرية للنزاع، إن لم يكن لحلها. ويمكن القول باختصار إن تمكين القطاع العام المسؤول عن تأمين الخدمات الأساسية يجب أن يكون محور تركيز أصحاب المصلحة المحليين والوطنيين والدوليين. ويجب أن يكون هدفهم الأساسي تعميم ممارسات الحكم السليم، وتعزيز القدرة الفنية، وإنشاء البنية التحتية ووضع التشريعات الإدارية اللازمة، وإنشاء آليات لحماية المؤسسات من التقلبات الجيوسياسية.

فآليات الحكم الفعالة في القطاعات المسؤولة عن تأمين الخدمات العامة، تؤدّي، إذا ما حدّدت لكل منها ولاية خاصة بها، إلى تعزيز جهود بناء السلام، كإنشاء أو إعادة إنشاء شبكة العلاقات الاجتماعية التي تسهل حل النزاعات بالطرق السلمية[143]. وهذه الآليات تساهم مساهمة كبيرة في نضوج عمليات المصالحة التي يجب أن تشمل الشعب كله بمختلف فئاته الإثنية والدينية أو مجموعاته ذات الأيديولوجيات والاتجاهات السياسية المتضاربة. وللتعافي من النزاعات، لا بدّ من العمل على تأمين الخدمات الأساسية، وكذلك تحقيق المصالحة على نحو يساعد على بلوغ أرضية سياسية وهدف وطني مشترك على مستوى النخب الحاكمة، وردم هوة الاختلافات بين المجتمعات المنقسمة، وتعزيز ثقة الشعب في مؤسسات الدولة، ونضوج الهوية الوطنية، وإضفاء الشرعية على النظام السياسي الناشئ لأن ذلك يأتي بالفائدة على جميع الفئات. ومن شأن هذه العملية تعزيز قدرة المؤسسات الوطنية على معالجة الشقاق السياسي الذي يمكن أن يؤجج النزاع.

فكيف السبيل إلى تعزيز المؤسسات التي تؤمن الخدمات الأساسية في خضم النزاع؟ الأفكار المطروحة في هذا السياق تتضمن دعوة إلى نموذج جديد هو تعميم ممارسات الحكم السليم في قطاع الخدمات الأساسية باعتباره محفزاً لبناء السلام. وفي هذا الإطار، تتضمن الدراسة محاولة لتعريف الحكم السليم على نحو يشمل الاستخدام الأمثل للموارد على نحو يتيح لأصحاب المصلحة تأمين الخدمات الأساسية لجميع السكان المدنيين في حالة النزاعات، مما يخفف من تأثير النزاع على التنمية ويعزز جهود بناء السلام.

---

143 Mehler, A. and Ribaux, C. 2000. Crisis Prevention and Conflict Management in Technical Co-operation. GTZ, p. 33.

ماذا يعني "أصحاب المصلحة" و"جميع السكان المدنيين" في حالة النزاع في منطقة الإسكوا؟ لتبسيط النقاش، يُقسم "جميع أصحاب المصلحة" في البلدان المتأثرة بالنزاعات إلى جهات وطنية وأخرى دولية، يمكن أن تكون جهات فاعلة رسمية وغير رسمية في تلك البلدان. فعلى المستوى الوطني، تستأثر الطبقة الحاكمة على النفوذ وهي تتألف من رؤساء المجموعات والأحزاب السياسية، أو الجهات الفاعلة غير الرسمية النافذة، أو قادة الميليشيات المسلحة، أو أمراء الحرب. وفي معظم الحالات يخضع قطاع الخدمة العامة لنفوذ هذه الطبقة الحاكمة، من المراتب العليا حتى المراتب الدنيا، إذ يتحكم الموظف الكبير بتوظيف الموظف الصغير، أو لا يتمكن كوادر الخدمة المدنية من إتمام واجباتهم بالشكل المناسب خوفاً على حياتهم أو رزقهم أو خوفاً من عقاب المتنفذين. وبعيداً عن التدخلات الأجنبية لاعتبارات جيوسياسية، بعض أصحاب المصلحة النافذين هم مانحون دوليون على غرار بعض الوكالات المتعددة الأطراف كالبنك الدولي والأمم المتحدة والمجتمع المدني. ولتسهيل عملية التعريف، يمكن القول باختصار إن أصحاب المصلحة الدوليون هم جهات تتمتع بقدر معين من الشرعية والمصداقية، وتحظى بنفوذ سياسي واقتصادي على الجهات الفاعلة المحلية. ولهذه الجهات أيضاً قدرة مادية وفنية كبيرة، وسلطة تخوّلها اتخاذ قرارات وتنفيذ برامج إنمائية.

أما "جميع السكان المدنيين" فيقصد بهم المستفيدون من الخدمات الأساسية. ولا بد في هذا السياق من التنبّه إلى كيفية استخدام هذه التسمية. فالتشديد على جميع السكان المدنيين سببه أن النزاعات التي تعاني منها منطقة الإسكوا ينتج منها آثاراً جانبية، مثل التشرد الناتج من النزاع، وحرمان النازحين من الخدمات الأساسية في البلدان التي تستضيفهم. وفي بعض الحالات، تعاني البلدان المضيفة نفسها من نزاع ومن عجز في تلبية الاحتياجات من الخدمات الأساسية، نتيجة للزيادة المفاجئة في عدد السكان، أو عن حالة نزوح يطول أمده.

وليتمكن جميع أصحاب المصلحة من استخدام الموارد المتوفرة على النحو الأمثل لتأمين الخدمات الأساسية، لا بد من توفر عوامل ثلاثة:

(1) إرادة سياسية تبديها النخب الحاكمة لتعميم وتطبيق ممارسات الحكم السليم في القطاعات المسؤولة عن تأمين الخدمات الأساسية؛

(2) تعزيز القدرة المؤسسية، ولا سيما الموارد البشرية والبنية التحتية والتشريعات الإدارية؛

(3) تعزيز التنسيق الذي تؤمنه الجهات المانحة والكيانات المتعددة الأطراف والجهات الفاعلة الإنمائية الدولية لدعم تأمين الخدمات الأساسية.

1- الإرادة السياسية لتطبيق الحكم السليم

تتوقف قوة القطاع العام وفعاليته على توفر الإرادة السياسية لدى الطبقة الحاكمة لتعميم ممارسات الحكم السليم وتطبيقها، وضمان المشاركة للجميع، وتحقيق الشفافية والكفاءة والمساءلة. ولبناء هذا القطاع، لا بدّ من توفير حافز لدفع الطبقة الحاكمة إلى الالتزام بتعميم ممارسات الحكم السليم. وقد أصبح إصلاح القطاع العام في السنوات القليلة الماضية أولوية لصانعي القرار، بعد سلسلة الأحداث التي أدت إليها المظاهرات الشعبية خلال الانتفاضات التي شهدتها البلدان العربية مؤخراً. فالمسؤولون في تلك البلدان أدركوا أن تحسين الأداء من خلال الإصلاح الإداري سيؤدي إلى زيادة المصداقية والشرعية، وزيادة النمو الاقتصادي، وأن القطاع العام هو الأداة الفاعلة لبناء القدرة الإنمائية الوطنية الكاملة ووسيلة لإنشاء البنية التحتية للأمن البشري والتماسك الاجتماعي، وهو بذلك الأساس لبناء السلام.

إلا أن هذا النهج هو موضوع نقد لاعتباره نهجاً تكنوقراطياً يركز على القضايا الفنية والاقتصادية، ويغفل الجزء الذي يُعنى من الدولة بالتوفيق بين المصالح السياسية المختلفة أو التقريب بين الأفكار المتضاربة[144]. فبإهمال الجوانب السياسية في الحكم، قد يتعذر تطبيق البرامج التكنوقراطية فلا تأتي بالنتائج المرجوة. من هنا ضرورة أن تتضمن أي مبادرة في الحكم عملية سياسية لا تهدف إلى ضمان صلابة المؤسسات فحسب، بل إلى التوصل إلى الإرادة السياسية لتأسيس المؤسسات اللازمة التي تحفظ السلام أو على الأقل تلبّي احتياجات السكان الأساسية. وفي سيناريو ما بعد النزاع حيث تكون العملية السياسية مشتتة بين مختلف الأطراف، ينبغي الفصل بين المهام الفنية الأساسية للدولة، والسياسة، من خلال تطبيق ممارسات الحكم السليم، على الأقل في قطاعات تأمين الخدمات الأساسية. فالحكم من منظور الاحتياجات والعمليات الفنية في القطاع العام، التي تؤدي إلى تأمين الخدمات بطرق تتسم بالكفاءة من حيث الكلفة، لا بد من أن يُعزل عن الصراع السياسي وعمليات الاستقطاب المتفشية في البلدان المتأثرة بالنزاعات في منطقة الإسكوا.

فعملية تحقيق السلام في البلدان المتأثرة بالنزاعات يمكن أن تبدأ بجهد متضافر لإنشاء مؤسسات عامة تعنى بتأمين الخدمات الأساسية. والجهات السياسية التي هي جزء من النزاع تبتعد عن السياسات المثيرة للجدل السياسي. ويمكن أن تكون هذه الاستراتيجية بمثابة تدبير فاعل لبناء الثقة بين الأطراف المتنازعة، وكسب ثقة الشعب في عملية المصالحة أو السلام. كما يمكن أن تكون آلية لبناء الثقة بين عناصر الطبقة الحاكمة، فتضغط عليها لتعمل معاً على تأمين الخدمات الأساسية البالغة الأهمية للانتعاش الاقتصادي وإعادة الإعمار. أما القائد الذي يعتبر عائقاً للعملية فيمكن أن يخسر الكثير من رصيده السياسي في نظر المواطنين والمجتمع الدولي. ومن خلال هذه الآلية، يمكن أن يمارس الرأي العام ضغوطاً من أجل العمل بمزيد من المسؤولية. وستكون الجهات المانحة أكثر استعداداً هي الأخرى لدعم برامج التنمية المؤسسية وتقديم الخبرة الفنية. وباختصار، يمكن أن يكون التركيز على تحسين البنية التحتية في دولة معيّنة، وإعطاء الأولوية لتحقيق الأهداف الإنمائية الوطنية أكثر جدوى من البدء بقضايا مثيرة للجدل السياسي على غرار الانشغال بسن قوانين انتخابية أو وضع دستور جديد.

كيف السبيل إلى الضغط على الطبقة الحاكمة لضمان الإرادة والالتزام السياسيين لتحييد المؤسسات المسؤولة عن تأمين الخدمات الأساسية عن التحيّز السياسي؟ مرةً أخرى يمكن استخلاص دروس وأدوات وفيرة من التطورات الأخيرة التي بدأت في تونس، وامتدت إلى الأردن والجزائر والجمهورية العربية السورية والعراق ومصر واليمن وغيرها من البلدان العربية. فمستوى الاستياء كان عارماً في هذه البلدان لأسباب عديدة منها عدم الحصول على الخدمات الأساسية، وارتفاع أسعار المواد الغذائية، وانتشار الفساد، وتفشّي البطالة. أما المحرك لهذه الانتفاضات الشعبية، فهو وسائل الإعلام الاجتماعية التي استُخدمت للتعبير عن المظالم وتوعية الرأي العام وحشد المعارضة الديمقراطية السلمية، وتعبئة المواطنين الذين انتظموا في مجموعات، واستخدموا التكنولوجيا إلى جانب أشكال التجمع التقليدية لدعوة الناس إلى التحرك.

ومن أدوات الضغط والتعبئة العامة وسائل الإعلام. فالوصول إلى المعلومات عبر شبكات الأقمار الاصطناعية والإنترنت أسهم تدريجاً في الحد من قدرة الحكومات على احتكار المعلومات. وسيبقى تأثير وسائل الإعلام في الخارج والداخل مستمراً، وسيبلغ المزيد من السكان، فيغير التوقعات بل يدعو إلى محاسبة القادة، فيؤثر على القاعدة الشعبية لأي قائد أو مسؤول في موقع صنع القرار، فيضعف مصداقيته وشرعيته. فهذه الوسائل توفر أدوات هامة لمكافأة الحزب أو القائد أو المجموعة على دوره الفاعل في تأمين الخدمات

(144) Santiso, C. 2001. Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality. The Georgetown Public Policy Review. 7 (1): 1-22. Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University.

الأساسية لجميع فئات السكان أو محاسبته على تقاعصه. وهكذا ينظر صانعو القرارات أكثر فأكثر إلى الفعالية في تأمين الخدمات الأساسية، باعتبارها مصدراً للحفاظ على رصيدهم السياسي أو خسارته.

2- بناء القدرة المؤسسية

المقصود في هذا السياق بناء قدرة المؤسسات الوطنية وإجراء إصلاحات إدارية تشمل الموارد البشرية والأصول التقنية والأطر القانونية من أجل تعزيز قدرات القطاع العام على الحد من أثر النزاعات على التنمية، وقيادة جهود بناء السلام، وكسب ثقة الشعب في مؤسسات الدولة وإضفاء الشرعية والمصداقية عليها[145]. وتتزايد أهمية دور المؤسسات والتنمية المؤسسية يوماً بعد يوم. وللمؤسسات دور بالغ الأهمية في تحديد قواعد للتوفيق بين الخيارات الفردية. ومن المسلم به أن هذه القواعد تكون ذات طبيعة ملزمة على خيارات المجموعة، لأنها تحدد نتائج السياسة المتّبعة وتوفر حلولاً لمشاكل العمل الجماعي. وهذه القواعد تحدّدها الدولة لتستمر على مر الزمن، ولا تكون وقفاً على الأفراد الذين يعملون على نشرها. وهذا يقوي دور الدولة في توجيه عملية بناء نفسها[146].

وتطبّق وسائل بناء المؤسسات والإصلاح الإداري عادةً على ثلاث مراحل: (1) تحديد المشاكل والاحتياجات الإدارية؛ (2) وضع استراتيجيات الإصلاح؛ (3) تحديد أدوات عمل للتنفيذ والرصد. وفي كل من هذه المراحل، تصطدم عملية الإصلاح إما بمقاومة التغيير المقترح، أو بعدم توفر الموارد الكافية، أو بأوجه قصور في التنفيذ، وأوجه قصور أخرى مصدرها استمرار النزاعات والتوترات السياسية[147]. وينبغي عند وضع استراتيجيات لبناء المؤسسات وإجراء الإصلاح الإداري عدم إغفال الخصوصيات المستمدّة من تقاليد البلد ومعتقداته الدينية وثقافته وسياسته. وفي هذا الإطار، يتبيّن من تقييم جهود بناء الدولة وإصلاح المؤسسات أن النتائج كثيراً ما تأتي محدودة لأسباب عدة منها تقليد النموذج الإداري المستورد، ولا سيما من البلدان المتقدمة، بالشكل وليس بالمضمون، وعدم إيلاء بناء القدرات ما يستحقّه من الاهتمام[148].

وفي الحالات المثالية، يهدف الإصلاح الإداري إلى تحديث القطاع العام من خلال إحلال سيادة القانون في إطار إدارة مركزية. وهذا التحديث يجب أن يكون جزءاً من استراتيجية سياسية يتّبعها مسؤولو الدولة بهدف إضفاء الطابع المؤسسي والشرعي على عملية الانتقال إلى اقتصاد السوق ومبادئ الإدارة العامة الجديدة من خلال إنشاء نظام للإدارة العامة يخضع للقواعد ويتميز بالفعالية والكفاءة. ويظهر ذلك في محاولات الفصل بين الأنشطة الاستراتيجية الموكلة إلى السياسيين، والمهام التنفيذية أو الإدارية التي هي في عهدة موظفي الدولة[149]؛ والفصل بين دوري المالك والمدير واستبدال المعايير السياسية بمعايير اقتصادية في عمل

---

(145) تسمى المؤسسات "قواعد اللعبة" في جميع التفاعلات السياسية والاجتماعية والاقتصادية. وللمؤسسات دور فاصل ولا سيما في التنمية. فهي بمثابة أدوات لتصحيح الخلل في المنطق الفردي وخفض تكاليف المعاملات، وتحسين فعالية القرارات فتحفز بناء السلام والنمو الاقتصادي والتقدم الاجتماعي. وتؤثر المؤسسات على توزيع المنافع في المجتمع من خلال ضمان رفاه المواطنين. وفي مجال الحكم، يرى جون آيكنبر بأن المؤسسات تتضمن جميع الإجراءات الحكومية التشغيلية القياسية، والبنى الحكومية الأكثر شمولاً، والنظام الاجتماعي المعياري. انظر: Ikenberry, J. G. 1988. Reasons of State: Government Oil Capacity of American Cornell University Press. Ithaca, NY:

(146) اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، 2010. قضايا السياسة العامة في منطقة الإسكوا: بناء القدرات البشرية والمؤسسية. E/ESCWA/26/4(Part II)، الفقرة 33 ص 10.

(147) المرجع نفسه، الفقرة 29، ص 9.

(148) المرجع نفسه، الفقرة 43، ص 13.

(149) Giauque, D. 2009. Modernization routes and relations between political and administrative spheres in Switzerland. International Review of Administrative Sciences. 75 (4): 687-713.

المؤسسات التي تملكها الدولة؛ ومكافحة الفساد ووضع حد له؛ وترشيد آليات الحكومة؛ وإنشاء خدمة مدنية محترفة ذات إدارة سليمة وإصلاح نظام المالية العامة. وتتضمن مرحلة الإصلاح الإداري إعادة هيكلة المنظمات، وتطوير المؤسسات، وتحسين القدرات البشرية، وتطبيق إدارة المعلومات، وتوثيق علاقات العمل بين المؤسسات. فالإصلاح هو عملية تهدف إلى إعادة تكييف مؤسسات الدولة والإدارة العامة بحيث تلبي مستلزمات تحقيق فعالية التكاليف، والنوعية، والبساطة، والشفافية[150]. وتتضمن هذه العملية استراتيجيات لتبسيط الإجراءات الإدارية توجَّه نحو تقليل التعقيد والغموض في التنظيم إلى أدنى حد ممكن، وكسر الروتين الإداري، وتخفيض مشاكل البيروقراطية وأعباء الأعمال المكتبية[151]. وحتى إن توفرت جميع هذه المفاهيم المتعلقة بهذا النوع من الإصلاح، ترافقها النهج والاستراتيجيات المحددة، يبقى تدريب موظفي القطاع العام عنصراً أساسياً من عناصر تنمية المؤسسات[152].

وتعريف بناء القدرات، شأنه شأن الحكم، ليس واحداً على الصعيد العالمي، يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالظروف المحلية. فبناء القدرات يمكن أن يكون مخزوناً من الموارد، أو مقياساً للقدرة التنظيمية[153]. وتشمل إجراءات بناء القدرات الإدارية تقديم شكل من أشكال المساعدة إلى كيانات معينة كالمؤسسات العامة في أقل البلدان نمواً والبلدان المتأثرة بالنزاعات، في مجالات محددة تحتاج فيها هذه الكيانات إلى الخبرة أو الموارد الكافية لتعمل باستقلالية. والهدف من بناء القدرات هو تعزيز كفاءة هذه الكيانات في الإدارة وتزويدها بالفعالية اللازمة وبالقدرة على الاستمرار[154]. وبناء القدرات مهم للتنمية البشرية والمؤسسية لأنه يهدف إلى بناء الخبرة في المجالات العلمية والفنية والتعليمية والقانونية وفي مجال السياسة العامة. وبنية المؤسسات تحتاج إلى التحسين لتحقيق الأهداف المحددة، ولا سيما على صعيد رأس المال البشري، التي هي العمود الفقري لأي مؤسسة، والبنية التحتية المادية اللازمة لتشغيل المؤسسات العامة بكفاءة. وإنشاء مؤسسات تسهل عمليات التخطيط والتنمية وتنفيذ إجراءات بناء القدرات أمر بغاية الأهمية. وتعتبر تنمية القدرات البشرية في هذه المؤسسات العامة على تصميم البرامج الإصلاحية وتنفيذها وإدارتها السبيل الرئيسي لإجراء إصلاح إداري واقتصادي ناجح في العالم العربي[155]، ولا سيما في البلدان المتأثرة بالنزاعات.

وتتأخر بعض عمليات الإصلاح الرسمية في البلدان المتأثرة بالنزاعات أو الخارجة منها، بسبب عدم الاستقرار أو النزاع أو الاحتلال، مما يؤثر على مؤسسات الدولة على صعيدي الموارد البشرية والبنى التحتية. ويؤثر النقص في الإصلاحات على تأمين الخدمات الأساسية وعلى إنجاز مهام حكومية أساسية أخرى. وثمة ضغوط خارجية يمكن أن تعوق جهود بناء الدولة كالتشرد الناتج من النزاعات، أو زيادة الشبكات غير الرسمية للجهات الفاعلة غير التابعة للدولة والمدعومة من جهات خارجية، أو المساعدة المشروطة التي تقدمها الجهات المانحة والتي لا تكون أحياناً من أولويات التنمية بالنسبة إلى السكان المحليين. وتضعف هذه العوامل الثقة في مؤسسات الحكومة وتقلل من مصداقيتها. وينبغي معالجتها في إطار بناء ملاك ذي كفاءة من الموظفين العامين

---

(150) Alberti, A. (ed.) 2005. Human Resources for Effective Public Administration in a Changing World. New York: United Nations, p. 10.

(151) .OECD. 2009. Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies: Guidance for Policy Makers, p. 5

(152) الإسكوا، 2010، الفقرات 35-38، ص 11-12.

(153) Hall, J. L. 2008. The Forgotten Regional Organization: Creating Capacity for Economic Development. Public Administration Review. 68 (1): 110-125.

(154) الإسكوا، 2010، الفقرة 39، ص 11.

(155) وفقاً لتقرير صادر عن البنك الدولي، فإن 17 اقتصاداً من الاقتصادات البالغ عددها 19 في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا خضعت للإصلاح بين حزيران/يونيو 2008 وأيار/مايو 2009. انظر: World Bank. 2009b. Doing Business 2010: Reforming through Difficult Times, p. 5.

القادرين على إدارة النزاع، ووضع وتطبيق برامج إنمائية تطبّق في ظروف النزاعات وتعالج أسباب النزاع وعدم الاستقرار الجذرية وتلبّي احتياجات جميع المواطنين الاجتماعية والاقتصادية، ولا سيما السكان المهمشين. ولا شك في أن البلدان المتأثرة بالنزاعات تحتاج إلى الأمن، لكنها تحتاج أيضاً إلى معالجة قضايا أخرى في إطار عملية التحديث. وعمليات إدارة النزاعات والأزمات محلياً مهمة في هذه البلدان، تضاف إليها إدارة المساعدات الأجنبية والإصلاحات ذات الصلة. فبعد عودة المدنيين إلى الحياة الطبيعية نتيجة للانتقال من مرحلة صنع السلام إلى مرحلة حفظ السلام فبنائه، تتضمن المراحل الأخيرة من عملية إعادة الإعمار في فترة ما بعد النزاعات أنشطة تتعلق بالمؤسسات وببناء القدرات[156]، كإحلال سيادة القانون وإرساء مقوّمات الحكم السليم وصنع السياسات والتنمية الاقتصادية وصونها وتعزيزها[157].

3- تضافر جهود العاملين في مجال التنمية

من الضروري تكثيف جهود العاملين في مجال التنمية وتضافرها بين الجهات المانحة والمنظمات المتعددة الأطراف والمجتمع المدني لدعم تعزيز مؤسسات الدولة من خلال تعميم ممارسات الحكم السليم في قطاعات تأمين الخدمات الأساسية. والجدير بالذكر أن الجهات المانحة والكيانات المتعددة الأطراف في البلدان المتأثرة بالنزاعات قد يتوفر لديها مخزون من القدرات والموارد الفنية والمالية التي تفتقر إليها عادة المؤسسات الوطنية التي أنهكتها النزاعات الشديدة والتوترات السياسية. وعلى العاملين الأجانب في مجال التنمية الحصول على التزام من صانعي القرار المحليين والتركيز معهم على تحسين تأمين الخدمات الأساسية باعتباره المدخل إلى:

(أ) تخفيف أثر الاحتلال والنزاع والتوترات السياسية على التنمية؛

(ب) إنشاء قطاع عام يملك القدرة على الصمود في وجه الاحتلال والنزاع وعلى التصدّي للأضرار الناجمة عنها، ولا بد في هذا الإطار من بناء ملاك فني متخصص من الموظفين الحكوميين وتدريبه، وتزويده بما يلي:

(1) الدراية والبنية التحتية في مجال التكنولوجيا؛
(2) التمكين من خلال النخب السياسية ؛
(3) الأنظمة/الإجراءات الإدارية المناسبة والتعويضات في مكان العمل؛

(ج) تعزيز القدرات الوطنية من أجل تحقيق أعلى المستويات في التفاوض حول المساعدة الإنمائية الدولية وتخطيطها وتوزيعها وتوجيهها نحو تأمين الخدمات الأساسية ونحو مجالات أخرى ذات أولوية؛

(د) إنشاء منتدى لبناء السلام يتيح لجميع الفئات الوطنية التعبير عن احتياجاتها وتوجيه عملية تأمين الخدمات الأساسية، على أن يكون الهدف من ذلك تحييد الخدمات الأساسية عن الصراع السياسي الداخلي بهدف التوصل إلى أرضية سياسية وهدف وطني مشترك.

---

(156) الإسكوا، 2010، الفقرات 42-44، ص 12-13.

(157) UN DESA. 2010. Reconstructing Public Administration after Conflict: Challenges, Practices and Lessons Learned: World Public Sector Report.

وينبغي أن تكون المساعدة الدولية جهداً مشتركاً ومنسقاً تلتزم به الجهات المانحة والعاملون في مجال التنمية على المدى الطويل. فعملية بناء مؤسسات الدولة ذات الكفاءة والفعالية التي تتماشى مع الرؤية والتطلعات الإنمائية الوطنية هي عملية طويلة الأجل. ويجب أن يضمن الدعم الفني تطور ممارسات الحكم السليم، بحيث تلبي الاحتياجات والتطلعات المحلية.

المرفق الأول

تعرض في هذا المرفق تعريفات المؤشرات المستخدمة في الدراسة وتحدَّد مصادرها إلى جانب مجموع النقاط التي سجلتها بلدان الإسكوا لكل مؤشر.

ألف- المؤسسات السياسية النظامية

تماشياً مع التعريفات المختلفة للحكم، وقع الاختيار على أربعة مؤشرات للمؤسسات السياسية الرسمية لأغراض هذه الدراسة[158].

شكل الحكم. مجموعة البيانات المتعلقة بشكل الحكم[159] هي الأكثر استعمالاً في تقييم المؤسسات السياسية الرسمية. وتصنّف هذه المؤسسات على أساس مؤشرات تغطي ثلاثة أبعاد: (1) التوظيف في المناصب التنفيذية وتنظيمه؛ (2) المشاركة الشعبية وتنظيمها؛ (3) مدى التوازن في النظام السياسي بين السلطة التنفيذية والمؤسسات الأخرى. وفي الجدول 1 معلومات عن مؤشر شكل الحكم الإجمالي الذي يجمع الأبعاد الثلاثة والذي تتراوح نقاطه بين -10 (استبدادي) و+10 (ديمقراطي). كما يتناول الجدول مؤشر شكل الحكم من حيث القيود التنفيذية التي تدل على مدى خضوع الحكومة لنفوذ جهات فاعلة أخرى أو تحررها منه.

مجموع نقاط المؤشر القياسي للأنظمة السياسية الحاكمة. من مشاكل مؤشر شكل الحكم أن أحد عناصره وهو المشاركة يتضمن العنف السياسي كجزء من التعريف[160]. أما مؤشر الديمقراطية الذي نستخدمه في تحليلاتنا التجريبية فهو المؤشر القياسي للأنظمة السياسية الحاكمة المذكور في دراسة .lGates et a[161] بالاستناد إلى مؤشري شكل الحكم والديمقراطية في أنظمة الحكم التعددية لكن مع استبدال عنصر المشاركة باستخدام بيانات فانهانن[162]. ويتراوح المؤشر بين صفر وواحد. يعطى الصفر للأنظمة السياسية التي لا تنتخب فيها السلطة التنفيذية، كأن تكون فيها الأكثرية الساحقة من الشعب محرومة من حق الانتخاب، أو لا تتوفر فيها المنافسة بين الأحزاب، ولا تتوفر مؤسسات تقوم بمهام الرقابة والتوازن فيما يتعلق بالسلطة التنفيذية. وتعطى قيمة قريبة من واحد للأنظمة التي تنتخب فيها السلطة التنفيذية، وتكون حقوق الانتخاب شاملة والمنافسة بين الأحزاب فعالة، وتتمتع فيها إحدى المؤسسات، وهي عادة البرلمان المنتخب، بالنفوذ نفسه كما السلطة التنفيذية.

المشاركة والمساءلة في المؤشرات العالمية للحكم. تتألف المؤشرات العالمية للحكم[163] من ستة مؤشرات تستند كلها إلى مجموعة كبيرة من المتغيرات الفردية من مصادر متنوعة من البيانات من بينها بعض المصادر الأخرى المذكورة في هذه الوثيقة. الهدف من مجموعة بيانات المؤشرات العالمية للحكم هو الإعراب عن آراء المستجيبين إلى المسح والخبراء في القطاع العام والخاص والمنظمات غير الحكومية حول العالم في الحكم[164]. صُممت هذه المؤشرات بشكل يسمح بالتوزيع العادي بانحراف معياري يبلغ واحد ومعدل وسطي يعادل صفر، وتدل القيم الإيجابية على الحكم السليم. ويعطي مؤشر المشاركة

---

(158) تتوفر مؤشرات عديدة أخرى للديمقراطية الرسمية، لكن عدداً قليلاً منها يتضمن كمية التفاصيل الكبيرة والسلاسل الزمنية الطويلة التي تتضمنها هذه المؤشرات. يترابط معظم مؤشرات الديمقراطية ترابطاً شديداً ويعتبر مجموع نقاط كل من مؤشر شكل الحكم والمؤشر القياسي للأنظمة السياسية الحاكمة معبراً ومستخدماً على نطاق واسع في المنشورات الأكاديمية ذات الصلة.

(159) Marshall, M. G. Polity IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2009. Available at http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm.

(160) Vreeland, J. R. 2008. The Effect of Political Regime on Civil War: Unpacking Anocracy. Journal of Conflict Resolution. 52 (3): 401-425.

(161) .Gates, S., Hegre, H., Jones, M. P. and Strand, H. 2006

(162) Vanhanen, T. 2000. A New Dataset for Measuring Democracy, 1810-1998. Journal of Peace Research. 37 (2): 251-265.

(163) Kaufmann, D., Kraay, A. and Mastruzzi, M. 2010. The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. World Bank Policy Research Working Paper No. 5430, p. 4. Available at http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp.

(164) المرجع نفسه، ص ii.

والمساءلة فكرة عن مدى قدرة مواطني بلد ما على المشاركة في اختيار حكومتهم، وحرية التعبير، وحرية تكوين الجمعيات، وحرية وسائل الإعلام[165].

مؤشر الديمقراطية العربية. مؤشر الديمقراطية العربية مقياس واسع لحالة الديمقراطية في المنطقة[166]. يتألف المؤشر المركب من 40 مؤشر منفصل مصمم لقياس مدى اقتراب بلد ما من النموذج الديمقراطي الليبرالي للدولة[167]. ويمكن تصنيف هذه المؤشرات الأربعين في أربعة أبواب: المساواة والعدالة الاجتماعية؛ سيادة القانون؛ احترام الحقوق والحريات؛ والمساءلة في المؤسسات العامة وقوتها. ويتراوح المؤشر بين صفر و000 1 لكن لم يسجل أي بلد أكثر من 620 (الأردن). ولأن مؤشر الديمقراطية العربية يقيس الديمقراطية في المؤسسات الرسمية، فهو يتداخل مع كل من مؤشر شكل الحكم والمؤشر القياسي للأنظمة السياسية الحاكمة. ويغطي هذا المؤشر أيضاً وجهي المساواة والعدالة الاجتماعية اللذين لا يغطيهما المؤشران الآخران.

الجدول 1- مؤشرات الحكم 1: الديمقراطية والإقصاء السياسي

	الديمقراطية الرسمية						الإقصاء السياسي		
البلد	الديمقراطية في المؤشر القياسي للأنظمة السياسية الحاكمة	الديمقراطية في مؤشر شكل الحكم	القيود التنفيذية في مؤشر شكل الحكم	مبادرة الديمقراطية العربية	المشاركة والمساءلة في المؤشرات العالمية للحكم	الحريات المدنية وفقاً لمنظمة فريدوم هاوس	نسبة الفئات المستبعدة	مقياس الإرهاب السياسي	عدم الاستقرار السياسي في المؤشرات العالمية للحكم
السنة الأخيرة التي تتوفر بيانات حولها	2005	2008	2008	2009	2009	2009	2005	2008	2009
السودان	0.06	4-	2	-	1.59-	7	0.85	5	2.68-
اليمن	0.40	2-	2	457	1.27-	5	-	4	2.31-
العراق	0.16	-	-	-	1.17-	6	0.19	6	2.33-
لبنان	0.94	7	7	583	0.33-	4	0.11	3	1.51-
فلسطين	-	-	-	506	-	-	-	-	-
مصر	0.24	3-	3	596	1.12-	5	0.09	3	0.63-
الأردن	0.31	3-	3	620	0.85-	5	0.58	3	0.23-
الجمهورية العربية السورية	0.26	7-	3	461	1.63-	6	0.85	4	0.68-
البحرين	0.13	7-	2	-	0.83-	5	-	2	0.09-
الكويت	0.40	7-	3	553	0.54-	4	0.15	2	0.42
عُمان	0.00	8-	2	-	1.08-	5	0	1	0.81
قطر	0.00	10-	1	-	0.89-	5	-	1	1.12
المملكة العربية السعودية	0.00	10-	1	402	1.78-	6	0.17	3	0.37-
الإمارات العربية المتحدة	0.28	8-	3	-	0.87-	5	0	2	0.91
أمريكا اللاتينية[*]	0.80	7	6	-	16	3	15	3	0.23-

(165) المرجع نفسه، ص 4.

(166) مبادرة الإصلاح العربية، 2010.

(167) المرجع نفسه، ص 14.

الجدول 1 (تابع)

البلد	الديمقراطية						الإقصاء السياسي		
	الديمقراطية في المؤشر القياسي للأنظمة السياسية الحاكمة	الديمقراطية في مؤشر شكل الحكم	القيود التنفيذية في مؤشر شكل الحكم	مبادرة الديمقراطية العربية	المشاركة والمساءلة في المؤشرات العالمية للحكم	الحريات المدنية وفقاً لمنظمة فريدوم هاوس	نسبة الفئات المستبعدة	مقياس الإرهاب السياسي	عدم الاستقرار السياسي في المؤشرات العالمية للحكم
السنة الأخيرة التي تتوفر بيانات حولها	2005	2008	2008	2009	2009	2009	2005	2008	2009
جنوب الصحراء الأفريقية الكبرى	0.51	2	0	-	0.60-	4	16	3	0.60-
جنوب آسيا الوسطى	0.40	2-	3-	-	0.98-	5	16	3	1.06-
شرق آسيا والمحيط الهادئ	0.57	2	5	-	0.62-	4	11	3	0.11-

المصادر: انظر الجزءين ألف وباء.

(*) فيما يتعلق بالمناطق، نستخدم القيمة المتوسطة للمؤشرات المترابطة والقيمة الوسطى للمؤشرات المنفصلة.

باء- الإقصاء السياسي والقمع

يرتبط الإقصاء السياسي ارتباطاً فعلياً وواضحاً بمؤشرات المؤسسات الرسمية التي نوقشت آنفاً. وقد استخدمت الدراسة مؤشرين للدلالة على أوجه مختلفة من أوجه الاستبعاد. وفي الجدول 1 عرض للنقاط التي سجلتها بلدان الإسكوا وفقاً لهذين المؤشرين.

مجموع نقاط الإرهاب السياسي. تتضمن الدراسة معلومات عن أعمال القمع التي تمارسها الدولة وتختصرها في مجموع نقاط الإرهاب السياسي[168]. ويستند مجموع نقاط الإرهاب السياسي إلى التقارير القطرية الصادرة عن منظمة العفو الدولية ومصادر أخرى ويصنف البلدان باستخدام مجموع من النقاط يتراوح بين 1 إلى 5، 1 للبلدان التي تقلّ فيها أعمال القمع و5 نقاط للبلدان التي تكثر فيها أعمال القمع. وللحصول على المجموع الأعلى، يجب أن تكون البلدان في ظل سيادة القانون، حيث لا يتعرض السكان للسجن ولا للتعذيب بسبب آرائهم. [...] وتقلّ جرائم القتل السياسي. وأما المجموع المتوسط فتسجله البلدان التي تكثر فيها حالات السجن السياسي. [...]، وربّما الإعدام أو غيره من جرائم القتل السياسية وأعمال التعذيب، وتحدث فيها حالات الاحتجاز لمدة غير محددة مع محاكمة أو بدونها، بسبب الآراء السياسية. أما المجموع الأدنى فتسجله البلدان التي يكثر فيها القمع، أي عندما تكون عمليات القتل والاختطاف والتعذيب جزءاً من حياة السكان، وعندما يستبيح القادة جميع الوسائل سعياً وراء أهداف شخصية أو عقائدية[169].

(168) Gibney, M., Cornett, L. and Wood, R. 2008. Political Terror Scale 1976-2006; and Wood, R. M. and Gibney, M. 2010. The Political Terror Scale (PTS): A Re-introduction and a Comparison to CIRI. Human Rights Quarterly. 32: 367-400.

(169) انظر Political Terror Scale website: http://www.politicalterrorscale.org/ptsdata.php.

الاستبعاد العرقي. استعان سيدرمان وفيمر ومن[170] بخبراء وطنيين لوضع مؤشرات جوانب عدة من علاقات القوة بين الأعراق بشكل منهجي[171]. ويشير الجدول 1 إلى النسب السكانية المستبعدة عن سلطة صنع القرارات ضمن سلطة الدولة المركزية بسبب انتماءاتها العرقية.

الاستقرار السياسي وغياب العنف/الإرهاب في المؤشرات العالمية للحكم. قد يكون هذا المؤشر أقرب إلى النزاع من مفهوم الحكم، لذا فهو يدل على إمكانية زعزعة استقرار الحكومة أو الإطاحة بها بوسائل غير دستورية أو عنيفة، بما فيها العنف والإرهاب بدوافع سياسية[172].

جيم- سيادة القانون

في الجدول 2 مؤشرات سيادة القانون فيما يتعلق ببلدان الإسكوا.

سيادة القانون في المؤشرات العالمية للحكم. يدل هذا المؤشر على مدى ثقة الموظفين بنظم وقوانين المجتمع والتزامهم بها، ولا سيما نوعية تنفيذ الاتفاقات، وحقوق الملكية، والشرطة، والمحاكم، واحتمال وقوع الجرائم واللجوء إلى العنف[173].

المجال 2 من الحرية الاقتصادية. أصدرت شبكة الحرية الاقتصادية بالتعاون مع معهد فرايزر[174] مجموعة من مؤشرات السياسات الاقتصادية[175]، ترتبط بشكل وثيق بالإدارة السليمة للحكم. يغطي مؤشر المجال 2 القانون التجاري والاقتصادي وضمان حقوق الملكية. ويدمج عدة مؤشرات تدل على مدى التدخل العسكري في سيادة القانون والعمليات السياسية، ونزاهة النظام القانوني، والقيود التنظيمية على بيع العقارات، والإنفاذ القانوني للعقود.

الحريات المدنية وفقاً لمنظمة فريدوم هاوس. وضعت منظمة فريدوم هاوس هذا المؤشر (انظر الجدول 1)[176]. يتراوح مجموع المؤشر الأصلي بين نقطة (مستوى متدن من الحريات المدنية) إلى سبع نقاط (مستوى عال من الحريات المدنية). وبينت التجربة تداخلاً كبيراً بين هذا المؤشر والمؤشر القياسي للأنظمة السياسية الحاكمة في المؤسسات السياسية الرسمية، غير أن تسجيل معدل عال في مؤشر الحريات المدنية يتطلب أيضاً ترسيخ سيادة القانون. ويجب أن تتمتع البلدان بنطاق واسع من الحريات المدنية لتسجل مجموعاً عالياً كحرية التعبير والتجمع، وإنشاء الجمعيات، والتعليم، وممارسة الشعائر الدينية. ويجب أن يتوفر فيها نظام عادل لسيادة القانون، يتضمن سلطة قضائية مستقلة، وأن تسمح بالنشاط الاقتصادي الحر، وأن تسعى جاهدة إلى تحقيق المساواة في الفرص للجميع، ولا سيما النساء والأقليات. وتسجيل بلد ما المجموع الأدنى يعني أن الحريات المدنية فيه قليلة أو منعدمة، وأنه لا يسمح بحرية التعبير وإنشاء الجمعيات، ولا يحمي حقوق الموقوفين والسجناء، ويراقب غالباً معظم النشاطات الاقتصادية أو يهيمن عليها.

دال- الفساد

لتفشي الفساد عواقب وخيمة على النظام السياسي. فهو يعني تحويلاً للأموال العامة عن وجهتها الصحيحة إذ تنخفض الأموال المتوفرة للإنفاق العام والتي يمكن أن تخفف النزاع السياسي على المدى الطويل. ويؤدي تدفق الأموال الفاسدة إلى خلق حوافز للجهات الفاعلة لاستخدام العنف والوسائل غير النظامية الأخرى للحصول على المناصب والبقاء فيها. وأخيراً، تعتبر

---

(170) Cederman, L.-E., Min, B. and Wimmer, A. 2010. Why Do Ethnic Groups Rebel? New data and analysis. World Politics. 62 (1): 87-119.

(171) انظر أيضا: http://www.icr.ethz.ch/research/epr.

(172) Kaufmann, D., Kraay, A. and Mastruzzi, M. 2010. The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. World Bank Policy Research Working Paper No. 5430, p. 4. Available at http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp .

(173) المرجع نفسه.

(174) Gwartney, J., Hall, J. and Lawson, R. 2010. Economic Freedom of the World. 2010 Annual Report. Vancouver: Fraser Institute.

(175) Fraser Institute. Free the World.com. Website of the Economic Freedom Network. http://www.freetheworld.com.

(176) Freedom House. 2010. Freedom in the World 2010: The annual survey of political rights and civil liberties. Rowman & Litllefield and Freedom House. Available at http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=15.

مجموعة PRS[177] أن تفاقم الفساد والمبالغة به يؤديان إلى الإطاحة بالحكومة أو انهيار القانون والنظام. وفي الجدول 3 عرض لمجاميع الفساد.

الجدول 2- مؤشرات الحكم 2: سيادة القانون، والفساد، وتدخل العسكريين في السياسة

البلد	النمو		سيادة القانون		الفساد		النفوذ العسكري
	نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي	نمو الناتج المحلي الإجمالي	سيادة القانون في المؤشرات العالمية للحكم	المجال 2 في الحرية الاقتصادية	المؤشرات العالمية للحكم مؤشرات الحكم العالمية	الفساد وفقاً لمنظمة الشفافية الدولية	النسبة المئوية للنفقات العسكرية من الناتج المحلي الإجمالي
السنة الأخيرة التي تتوفر بيانات حولها	2008	2008	2009	2008	2009	2009	2009-2008
السودان	1 100	7.4	1.34-	4.5	1.24-	1.5	4.2
اليمن	950	3.9	1.15-	6.4	1.03-	2.1	4.4
العراق	1000-4000	11.4-	1.83-	4.2	1.38-	1.8	6.3
لبنان	6 780	4.0	0.64-	6.1	0.80-	2.5	4.1
فلسطين	-	-	-	7.4	-	-	-
مصر	1 800	4.7	0.030-	6.2	0.41-	2.8	2.2
الأردن	3 470	7.2	0.38	7.2	0.27	5.0	6.1
الجمهورية العربية السورية	2 160	4.4	0.47-	5.7	0.96-	2.6	4.2
البحرين	-	-	0.51	7.2	0.3	5.1	3.0
الكويت	43 930	8.4	0.59	7.8	0.43	4.1	3.1
عُمان	14 330	4.0	0.68	8.0	0.48	5.5	7.7
قطر	1 200	9.0	0.96	7.5	1.64	7.0	2.5
المملكة العربية السعودية	17 870	4.1	0.12	8.2	0.15	4.3	11.2
الإمارات العربية المتحدة	1 200	7.8	0.52	7.5	1.04	6.5	5.6
أمريكا اللاتينية	5 600	7.8	0.43-	5.0	0.18-	3.56	6.8
جنوب الصحراء الأفريقية الكبرى	1 920	3.6	0.75-	4.3	0.63-	2.79	6.83
جنوب آسيا الوسطى	2 170	3.9	0.83-	5.0	0.87-	2.39	14.16
شرق آسيا والمحيط الهادئ	6 700	3.0	0.24-	5.7	0.35-	3.61	10.83

المصادر: Kaufmann, D., Kraay, A. and Mastruzzi, M. 2010. Also see Sections C-E.

الفساد وفقاً للدليل الدولي لتقييم المخاطر في البلدان. استخدمت الدراسة مؤشر الفساد المحدد في الدليل الدولي لتقييم المخاطر في البلدان[178]. يشمل التوصيف الفساد بشكل طلب الحصول على رشاوى، لكنه يعنى أكثر بالفساد الفعلي أو المحتمل بشكل الزبائنية المفرطة، والمحسوبية، وحجز الوظائف، وتبادل المصالح، والتمويل السري للأحزاب، والعلاقات الوثيقة المشبوهة بين عالمي السياسة والأعمال.

مؤشر مراقبة الفساد في المؤشرات العالمية للحكم. يعطي المؤشر فكرة عن مدى استغلال السلطة العامة لتحقيق مكاسب خاصة، بما في ذلك أشكال الفساد الضيق أو الواسع النطاق، فضلاً عن هيمنة الطبقات الحاكمة والمصالح الخاصة على الدولة[179].

مؤشر تبيُن الفساد الذي نشرته منظمة الشفافية الدولية. مؤشر تبيُن الفساد هو أحد مؤشرات الفساد الأكثر استخداماً. وهو عبارة عن مجموعة مؤشرات تحدد مراتب البلدان حسب مستوى تبين الفساد بين موظفي القطاع العام والسياسيين. وتستند

(177) Political Risk Services (PRS) Group. 2010. International Country Risk Guide Methodology. Available at http://www.prsgroup.com/PDFS/icrgmethodology.pdf .

(178) المرجع نفسه.

(179) Kaufmann, D., Kraay, A. and Mastruzzi, M. 2010.

منظمة الشفافية الدولية إلى مجموعة كبيرة من المصادر تتضمن 13 مسحاً أو تقييماً مختلفاً من مؤسسات عدة لوضع هذا المؤشر. ومؤشر تبيُن الفساد من أكثر المؤشرات التي يستخدمها صانعو السياسات ورجال الأعمال والأكاديميون. وتتراوح نقاطه بين صفر (فساد عالي المستوى) وعشر نقاط (لا فساد). ومن الناحية العملية، ما من بلدان تدنى عدد نقاطها عن 1.4 (أفغانستان وميانمار) أو تجاوز 9.3 (نيوزيلندا والدانمرك).

هاء- تدخل المؤسسات العسكرية في السياسة

غالباً ما تؤدي مشاركة المؤسسات العسكرية الكبيرة في الحكومة إلى إضعاف الحكم، ولا سيما من حيث زيادة مخاطر تجدد النزاع. ففي معظم الحالات، يبحث العسكريون عن حلول عسكرية[180]. وهم لا يخضعون لمساءلة العامة، ومستعدون للاقتطاع من الإنفاق العام لصالح الإنفاق العسكري.

تدخل المؤسسات العسكرية في السياسة. يقيم مؤشر تدخل العسكريين في السياسة الذي وضعته مجموعة PRS[181] مشاركة العسكريين في حكومة بلد ما بمقياس يتراوح مجموع نقاطه بين صفر وست نقاط.

الإنفاق العسكري. في الجدول 2 معلومات عن مؤشر الإنفاق العسكري لبلد ما كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي وهو أحد مؤشرات التنمية العالمية الصادرة عن البنك الدولي[182].

واو- نوعية البيروقراطية

البيروقراطيات ذات الكفاءة ضرورية لتنفيذ السياسات العامة والأعمال الإدارية اليومية، وتؤدي دوراً شديد الأهمية في الظروف السياسية غير المستقرة. وقد تضغط البيروقراطيات العالية الجودة بشكل غير رسمي على السلطة التنفيذية فتحد من الحوافز المؤدية إلى إتباع سياسات متطرفة. وفي الجدول 3 بعض مجاميع بلدان الإسكوا.

نوعية البيروقراطية. هذا المؤشر مأخوذ أيضاً من مجموعة PRS. يتراوح عدد نقاطه بين صفر وأربع نقاط، وتسجل مجموعاً مرتفعاً البلدان التي تتميز فيها البيروقراطية بالقوة والخبرة لممارسة السلطة من دون إحداث تغيير كبير في السياسة العامة أو انقطاع في الخدمات الحكومية، وتسعى إلى عدم التأثر بالضغط السياسي، وإلى توفير آلية ثابتة للتوظيف والتدريب.

فعالية الحكومة في المؤشرات العالمية للحكم. يعطي هذا المؤشر فكرة عن نوعية الخدمات العامة، ونوعية الخدمة المدنية ومدى استقلاليتها عن الضغوطات السياسية، ونوعية بلورة السياسات وتنفيذها، والثقة بالتزام الحكومة بهذه السياسات[183].

زاي- السياسات الاقتصادية

تعمل الحكومات على الحد من الفقر من خلال إعادة توزيع الثروات وتحفيز النمو الاقتصادي. ويمكن الحد فعلياً من الفقر عندما يكون النمو الاقتصادي قوياً لصالح السكان الفقراء. وفي العديد من الحالات، يؤدي النمو الاقتصادي إلى الحد من الفقر، حتى ولو لم تلجأ الحكومة إلى إعادة توزيع الثروات، وفي ظل اتساع الفوارق. وهذه هي حال الصين حيث كان النمو الاقتصادي أضعف في البر الرئيسي. وتشمل مبادئ الحكم السليم الفعالية في إدارة الأموال العامة ووجود سياسات داعمة للنمو. وتتناول بيانات البنك الدولي وشبكة الحرية الاقتصادية هذه المبادئ من الحكم.

---

(180) قد لا يفضل العسكريون بالضرورة الحلول العسكرية على الحلول المدنية. فبعض العسكريين أكثر حساسية من السياسيين المدنيين بالنسبة إلى الانشقاقات السياسية داخل البلدان وداخل المؤسسة العسكرية، ويسعى إلى تجنب النزاعات المحلية. وهذه الحالة شائعة في أفريقيا. انظر: Herbest, J. 2000. States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control. Princeton, NJ: Princeton University Press.

(181) PRS Group. 2010.

(182) World Bank. 2010.

(183) Kaufmann, D., Kray, A. and Mastruzzi, M. 2010.

معايير السياسة القطرية والتقييم المؤسسي للبنك الدولي. استخدمت معايير السياسة القطرية والتقييم المؤسسي التي حددها البنك الدولي لتغطية هذا الجانب من الحكم. ومجاميع النقاط متاحة للقراء اعتباراً من عام 2005 فصعوداً[184]. ويستند الدليل المعتمد إلى تقييم الأداء في أربع مجموعات: الإدارة الاقتصادية؛ السياسات الهيكلية؛ سياسات الإدماج الاجتماعي والمساواة الاجتماعية؛ إدارة القطاع العام ومؤسساته. ويقيس هذا المؤشر مدى دعم السياسة العامة والإطار المؤسسي في بلد معيّن للنمو المطرد، والحد من الفقر، والاستخدام الفعال للمساعدة الإنمائية. وتتضمن المعايير الستة عشر تقييمات لحقوق الملكية والحكم بموجب القانون، ونوعية إدارة الميزانية والمالية، وكفاءة تعبئة الإيرادات، ونوعية الإدارة العامة، والشفافية والمساءلة، والفساد في القطاع العام (البنك الدولي 2009).

الجدول 3- مؤشرات الحكم 3: نوعية البيروقراطية والسياسات الاقتصادية

	نوعية البيروقراطية		السياسات الاقتصادية					
البلد	فعالية الحكم في المؤشرات العالمية للحكم	نوعية التنظيم في المؤشرات العالمية للحكم	الحرية الاقتصادية الشاملة	الحرية الاقتصادية المجال 1	الحرية الاقتصادية المجال 3	الحرية الاقتصادية المجال 4	الحرية الاقتصادية المجال 5	الحكم
آخر سنة تتوفر عنها بيانات	2009	2009	2008	2008	2008	2008	2009	2009
السودان	1.32-	1.28-	-	-	6.4	6.4	5.9	0.07
اليمن	1.12-	0.60-	7.3	-	8.1	8	6.4	0.39
العراق	1.26-	1.04-	-	-	8.4	-	7	0.19
لبنان	0.67-	0.07-	7.6	8.4	8.8	6.8	8	0.56
فلسطين	-	-	-	7.2	7.9	-	7.4	-
مصر	0.3-	0.14-	6.9	7.1	8.1	7	5.9	0.35
الأردن	028	0.36	7.4	6.1	8.4	8	7.5	0.44
الجمهورية العربية السورية	0.61-	1.07-	5.7	6.3	6.1	5.1	5.5	0.27
البحرين	0.62	0.78	-	6.8	9.1	8.4	8.7	0.32
الكويت	0.21	0.20	7.8	6.9	8.9	7.7	7.7	0.51
عُمان	0.65	0.66	7.5	5.3	8.2	7.9	7.9	0.33
قطر	1.13	0.62	7.4	6.4	7.7	8.2	7.4	0.31
المملكة العربية السعودية	0.10-	0.22	7.3	6	8.6	6.9	8.1	0.27
الإمارات العربية المتحدة	0.93	0.56	7.3	6.1	8	7.9	7.1	0.45
أمريكا اللاتينية	0.13-	0.10-	6.7	7.3	7.9	6.7	6.8	0.63
جنوب الصحراء الأفريقية الكبرى	0.78-	0.71-	5.9	6.0	6.7	5.9	6.4	0.46
جنوب آسيا الوسطى	0.75-	0.93-	6.4	7.2	6.9	6.2	6.6	0.39
شرق آسيا والمحيط الهادئ	0.11-	0.28-	6.6	6.8	7.5	6.7	6.5	0.51

المصدر: انظر الأقسام واو-حاء.

المجال 1 من الحرية الاقتصادية: تراعي مؤشرات شبكة الحرية الاقتصادية ومعهد فرايزر عدة أبعاد في السياسات الاقتصادية أو الحرية الاقتصادية[185]. وتتراوح المؤشرات بين صفر (ضعيف) وعشر نقاط (جيد). والرموز متوفرة سنوياً بدءاً من أواخر التسعينات وحتى اليوم. وتعرّف الحرية الاقتصادية كما يلي:

(184) World Bank. 2010. تتوفر مجاميع سجلت في فترات سابقة لكن لا يسمح بالإفصاح عنها إلا كما جمعت من المناطق. والتغطية لا تشمل منطقة الإسكوا بكاملها.

(185) Gwartney, J., Hall, J. and Lawson, R. 2010; and Ben Nasser Al Ismaily, S., McMahon, F., Cervantes, M. and Karabegovic, A. 2010. Economic Freedom of the Arab World: 2010 Annual Report. Fraser Institute. Cairo: Al Mahrosa, p. 3. Available at http://www.freetheworld.com.

"ويتمتع الأفراد بالحرية الاقتصادية عندما تتوفر الشروط التالية: (أ) تكون الملكية التي حصلوا عليها دون اللجوء إلى القوة أو الاحتيال أو السرقة محميةً من الانتهاكات من أي جهة أخرى؛ (ب) يتمتعون بالحرية في استخدامها أو استبدالها أو إعطائها للغير طالما أن أفعالهم لا تنتهك حقوق الآخرين المماثلة لحقوقهم. فمؤشر الحرية الاقتصادية يقيس مدى حماية الملكية التي تم الحصول عليها بوجه حق، ومدى مشاركة الأفراد في أعمال تجارية طوعية"[186].

ويستند الترتيب إلى عدد من منشورات البنك الدولي، وإلى مصادر مجموعة PRS، والمعهد الدولي للدراسات الاستراتيجية، ومصادر أخرى. وتتضمن مجموعة البيانات مؤشرات فرعية في كل من المجالات الخمسة المذكورة في هذه الدراسة.

فمؤشر المجال 1 يدل على حجم الحكومة: النفقات والضرائب والمشاريع، بناءً على مؤشرات فرعية على الإنفاق على استهلاك الحكومة العامة كنسبة مئوية من مجموع الاستهلاك، والتحويلات والإعانات كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، ومشاريع الحكومة واستثماراتها، وأعلى معدلات الضريبة الحدية.

المجال 3 من الحرية الاقتصادية: يشمل المجال 3 الحصول على الأموال الآمنة، كما يظهر من خلال النمو المالي، والانحراف المعياري للتضخم، والتضخم في السنة الأحدث، وحرية المواطنين في فتح حسابات مصرفية بعملات أجنبية.

الجدول 4- مؤشرات الحكم 4: النتائج

	المجالات الإنمائية			
البلد	معدلات وفيات الرضع	نسبة الفقراء	الحصول على مياه الشفة	الحصول على خدمات الصرف الصحي
السنة الأخيرة التي تتوفر بيانات حولها	2007	2005	2005	2005
السودان	70	-	69	35
اليمن	55	17	67	44
العراق	36	-	77	75
لبنان	26	-	100	-
فلسطين	-	-	-	-
مصر	30	2	97	65
الأردن	21	2	97	85
الجمهورية العربية السورية	15	-	88	91
البحرين	9	-	-	-
الكويت	9	-	-	-
عُمان	11	-	-	-
قطر	12	-	100	100
المملكة العربية السعودية	20	-	-	-
الإمارات العربية المتحدة	7	-	100	97
أمريكا اللاتينية	21	13	88	75
جنوب الصحراء الأفريقية الكبرى	85	54	62	32
جنوب آسيا الوسطى	56	57	78	66
شرق آسيا والمحيط الهادئ	31	22	80	57

المصدر: البنك الدولي، 2010.

المجال 4 من الحرية الاقتصادية: يغطي المجال 4 حرية ممارسة التجارة الدولية. يعتمد الدليل على مؤشرات تتعلق بالضرائب على التجارة الدولية، وأسعار الصرف في السوق السوداء، والضوابط على رؤوس الأموال.

المجال 5 من الحرية الاقتصادية: يدل مؤشر الحرية الاقتصادية الأخير على تنظيم الائتمانات، والعمل، والأعمال التجارية. وهو يتكوّن من مؤشرات أنظمة أسواق الائتمان، وأنظمة أسواق العمل، وأنظمة الأعمال التجارية.

(186) Ben Nasser Al Ismaily, S., McMahon, F., Cervantes, M. and Karabegovic, A. 2010.

مجموع النقاط الإجمالي للحرية الاقتصادية: تختصر شبكة الحرية الاقتصادية مجاميع المجالات الخمسة بالمجموع العام لدليل الحرية الاقتصادية.

مؤشرات التنمية: مؤشرات التنمية في الجدول 4 هي من مؤشرات التنمية العالمية التي أصدرها البنك الدولي. فمعدل وفيات الرضّع هو عدد الوفيات من الرضع لكل 000 1 ولادة حية. ونسبة الفقراء هي النسبة المئوية من السكان الذين يعيشون بأقل من 1.25 دولار بمعادل للقوة الشرائية في اليوم. أما الحصول على مياه الشفة فيحسب بالنسبة المئوية من السكان الذين يحصلون على مياه الشفة، في حين أن الحصول على خدمات الصرف الصحي فحسب بالنسبة المئوية من السكان الذين يصلون إلى مرافق الصرف الصحي المحسّنة. وقد جمعت البيانات من مؤشرات التنمية العالمية[187]. وتعتبر تغطية بيانات البنك الدولي لمنطقة الإسكوا غير كافية.

حاء- دليل الحكم المركب

جرى وضع دليل مركب بالاستناد إلى سبعة من المؤشرات التي ذكرت آنفاً: المؤشر القياسي للأنظمة السياسية الحاكمة، والحريات المدنية لبيت الحرية، والفساد للدليل الدولي لتقييم المخاطر في البلدان، وتدخل العسكريين في شكل الحكم للدليل الدولي لتقييم المخاطر في البلدان، ونوعية البيروقراطية للدليل الدولي لتقييم المخاطر في البلدان، ومعايير السياسة القطرية والتقييم المؤسسي للبنك الدولي، والمؤشرات العالمية للحكم. ووقع عليها الاختيار لأنها توفر التغطية المثلى من حيث الزمان والمكان. وتتراوح قيمة هذا الدليل بين صفر وواحد، فيدل الرقم صفر على سوء الحكم في حين يدل الرقم 1 على الحكم السليم. ويظهر في الجدول 5 الترابط بين المؤشرات بالنسبة إلى جميع بلدان العالم. وغالبية المؤشرات مترابطة ببعضها ترابطاً وثيقاً، وجميعها مترابط بأكثر من 0.6 مع مؤشر الحكم المركب. والمؤشران الأكثر ترابطاً هما مؤشر الحريات المدنية ومؤشر الديمقراطية في المؤشر القياسي للأنظمة السياسية الحاكمة. وأكثرها تباعداً مؤشر الفساد والمؤشر القياسي للأنظمة السياسية الحاكمة، نظراً لتفشي الفساد في الديمقراطيات المتدنية الدخل[188].

الجدول 5- مصفوفة ترابط مؤشرات الحكم

المتغير	مؤشر الحكم	نوعية البيروقراطية	الفساد	نفوذ العسكريين	المؤشر القياسي للأنظمة السياسية الحاكمة	الحريات المدنية	مقياس الإرهاب السياسي	المؤشرات العالمية للحكم
مؤشر الحكم	1							
نوعية البيروقراطية	772	1						
الفساد	680	669	1					
نفوذ المؤسسة العسكرية	765	704	577	1				
المؤشر القياسي للأنظمة السياسية الحاكمة	881	513	431	549	1			
الحريات المدنية	924	594	507	614	844	1		
مقياس الإرهاب السياسي	663-	567-	520-	653-	434-	623-	1	
المؤشرات العالمية للحكم	950	842	764	821	735	817	712-	1

وأشارت الدراسة إلى أداتين لقياس النتائج الإنمائية هما معدّل وفيات الرضع المسجلة[189] ونسبة السكان الذين بلغوا مرحلة التعليم الثانوي[190]. أما مقياس التعليم فهو عبارة عن مقياس نسبي تتراوح قيمته بين صفر وواحد.

(187) World Bank. 2010.

(188) Fjelde, H. and Hegre, H. 2007.

(189) World Bank. 2010.

(190) Hegre, H. et al. 2010. The education data is compiled from Lutz, W., Goujon, A., K.C., S. and Sanderson, W. 2007. ومن مصادر أخرى.

المرفق الثاني

قائمة البلدان التي شملها التحليل القطري في الشكلين 4 و5:

أمريكا اللاتينية

الأرجنتين، بربادوس، بوليفيا، البرازيل، شيلي، كولومبيا، كوستاريكا، الجمهورية الدومينيكية، الإكوادور، السلفادور، غواتيمالا، هندوراس، جامايكا، المكسيك، نيكاراغوا، بنما، باراغواي، بيرو، ترينيداد وتوباغو، أوروغواي، فنزويلا.

شرق آسيا والمحيط الهادئ

كمبوديا، (الصين)، ولايات ميكرونيزيا الموحدة، فيجي، إندونيسيا، كريباتي، كوريا، ماليزيا، جزر مارشال، منغوليا، بابوا غينيا الجديدة، بالاو، ساموا، جزر سليمان، تايلند، جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، الفلبين، تيمور ليشتي، تونغا، فانواتو، فييت نام.

جنوب الصحراء الأفريقية الكبرى[191]

أنغولا، بنن، بوتسوانا، بوركينا فاسو، بوروندي، الكاميرون، الرأس الأخضر، جمهورية أفريقيا الوسطى، تشاد، جزر القمر، جمهورية الكونغو، جمهورية الكونغو الديمقراطية، كوت ديفوار، إريتريا، أثيوبيا، غابون، غامبيا، غانا، غينيا، غينيا بيساو، كينيا، ليسوتو، ليبريا، مدغشقر، ملاوي، موريتانيا، موزامبيق، النيجر، نيجيريا، رواندا، سان تومي وبرينسيبي، السنغال، سيشيل، سيراليون، الصومال، جنوب أفريقيا، سوازيلند، تنزانيا، توغو، أوغندا، زامبيا، موريشيوس، مايوت، ناميبيا، زمبابوي، لاي.

جنوب آسيا الوسطى

ألبانيا، أرمينيا، أذربيجان، بيلاروس، البوسنة والهرسك، بلغاريا، جورجيا، كازاخستان، كوسوفو، قيرغيزستان، ليتوانيا، مقدونيا، (جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة)، مولدوفا، الجبل الأسود، رومانيا، الاتحاد الروسي، الصرب، طاجيكستان، تركيا، تركمانستان، أوكرانيا، أوزبكستان.

(191) أدرجت البيانات المتعلقة بالسودان ضمن مجموعة الإسكوا لأنها من البلدان الأعضاء فيها. وجدير بالذكر أن تحليل بيانات هذه الدراسة تم قبل انفصال جمهورية جنوب السودان، فجرى تحليل السودان كبلد واحد.

المراجع

Agenda for Peace, Report of the Secretary-General, paragraph 21. http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html.

Al Jazeera. 12 August 2008. Warning over world food shortages. http://english.aljazeera.net/news/middleeast/2008/03/20085251334381796 51.html.

Alberti, A. (ed.) 2005. *Human Resources for Effective Public Administration in a Changing World*. New York: United Nations. p. 10.

Ali, M. M. and Iqbal, H. S. 2000. Sanctions and childhood mortality in Iraq. *The Lancet*. 355 (9218): 1851-1857.

Anten, L. 2009. *Strengthening Governance in Post-Conflict Fragile States*. The Hague: Clingendael Institute of International Relations. pp. v and 25.

Arab Reform Initiative and Palestinian Centre for Policy and Survey Research. 2010. *The State of Reform in the Arab World 2009-2010: The Arab Democracy Index*. http://arab-reform.net/IMG/pdf/annual_rep_010_english.pdf.

Ayubi, N. 1995. *Over-Stating the Arab State*. New York: I. B. Tauris. p. 400.

Barakat, B., Paulson, J. and Urdal, H. 2010. *Youth, Transition, and Conflict in the Middle East and North Africa*. Background paper for World Bank MENA flagship report.

Bell, E. 2009. *Society in statebuilding: Lessons for improving democratic governance: Synthesis report*. Initiative for Peacebuilding. Democratisation and Transitional Justice Cluster. Brussels: International Alert. pp. 7 and 13.

Ben Nasser Al Ismaily, S., McMahon, F., Cervantes, M. and Karabegovic, A. 2010. *Economic Freedom of the Arab World: 2010 Annual Report*. Fraser Institute. Cairo: Al Mahrosa. p. 3. http://www.freetheworld.com.

Ben Nefissa, S. 2001. NGOs, Governance and Development in the Arab World: Management of Social Transformations. *MOST*. 4 (15). UNESCO. http://www.unesco.org/most/nefissae.htm.

Blattman, C. and Miguel, E. 2010. Civil War. *Journal of Economic Literature.* 48 (1): 4.

Braithwaite, A. 2010. Resisting Infection: How State Capacity Conditions Conflict Contagion. *Journal of Peace Research.* 47 (3): 311-319.

Buhaug, H. 2006. Relative Capability and Rebel Objective in Civil War. *Journal of Peace Research*. 43 (6): 691-708.

Carey, S. C. 2007. Rebellion in Africa: Disaggregating the Effect of Political Regimes. *Journal of Peace Research*. 44 (1): 47-64.

Cederman, L.-E., Min, B. and Wimmer, A. 2010. Why Do Ethnic Groups Rebel? New data and analysis. *World Politics*. 62 (1): 87-119.

Collier, P. 1999. On the Economic Consequences of Civil War. *Oxford Economic Papers*. 51 (1): 168-183.

Collier, P. and Hoeffler, A. 2004. Greed and Grievance in Civil War. *Oxford Economic Papers*. 56 (4): 563-595.

Collier, P. and Rohner, D. 2008. Democracy, Development and Conflict. *Journal of the European Economic Association*. 6: 531-540.

Collier, P., Chauvet, L. and Hegre, H. 2009. Conflicts – the Security Challenges in Conflict Prone Countries. *Global Crises, Global Solutions*. Cambridge: Cambridge University Press. Chapter 2.

Collier, P., et al. 2003. Breaking the Conflict Trap. *Civil War and Development Policy*. Oxford: Oxford University Press.

Collier, P., Hoeffler, A. and Söderbom, M. 2004. On the Duration of Civil War. *Journal of Peace Research*. 41 (3): 253-273.

Corner, L. 2005. *Gender-sensitive and Pro-poor Indicators of Good Governance*. UNDP Governance Indicators Project. Oslo Governance Centre. p. 4.

Davenport, C. 2007. State Repression and Political Order. *Annual Review of Political Science*. 10: 1-23.

Debiel, T. and Terlinden, U. 2005. *Promoting Good Governance in Post-Conflict Societies*. GTZ, State and Democracy Division. pp. 5, 13 and 15.

DeRouen, K. and Sobek, D. 2004. The Dynamics of Civil War Duration and Outcome. *Journal of Peace Research*. 41 (3): 303-320.

Doyle, M. W. 1986. Liberalism and World Politics. *American Political Science Review*. 80 (4): 1151-1169.

Doyle, M. W. and Sambanis, N. 2000. International Peacebuilding: A Theoretical and Quantitative Analysis. *American Political Science Review*. 94 (4): 779-801.

Dutta, N. et al. 2007. *Strengthening Legislatures for Conflict Management in Fragile States*. Woodrow Wilson School of Public and International Affairs of Princeton University. p. 25.

Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA). 2009. *Trends and Impacts in Conflict Settings: The Socio-economic Impact of Conflict-driven Displacement in the ESCWA Region*. Issue No. 1.

Elbadawi, I. et al. 2007. Post-Conflict Transitions. Working Paper No. 13 in *The World Bank Research Program, 2005-2007: Abstracts of Current Studies*.

Ellis, G. 2010. Gauging the Magnitude of Civilization Conflict. *Conflict Management and Peace Science*. 27 (3): 219-238.

ESCWA and Heinrich Boell Foundation. 2009. Unpacking the Dynamics of Communal Tensions: A Focus Group Analysis of Perception among Youth in Lebanon. pp. 1-2.

ESCWA. 2010. Policy Issues in the ESCWA Region: Human and Institutional Capacity-building. E/ESCWA/26/4 Part II. paras. 33, 35-38, 39, and 42-44; pp. 8-10.

ETH Zurich. Ethnic Power Relations. International Conflict Research. http://www.icr.ethz.ch/research/epr.

Fearon, J. D. 2004. Why Do Some Civil Wars Last So Much Longer Than Others? *Journal of Peace Research*. 41 (3): 275-301.

Fearon, J. D. 2005. Primary Commodity Export and Civil War. *Journal of Conflict Resolution*. 49 (4): 483-507.

Fearon, J. D. and Laitin, D. D. 2003. Ethnicity, Insurgency, and Civil War. *American Political Science Review*. 97 (1): 75-90.

Fjelde, H. 2009. Buying Peace? Oil Wealth, Corruption and Civil War 1985-99. *Journal of Peace Research*. 47 (2): 199-218.

Fjelde, H. and de Soysa, I. 2009. Coercion, Co-optation or Cooperation? State Capacity and the Risk of Civil War, 1961-2004. *Conflict Management and Peace Science*. 26: 299-310.

Fjelde, H. and Hegre, H. 2007. *Democracy Depraved: Corruption and Institutional Change 1985-2000*. Paper presented to the 48th Annual Convention of the International Studies Association, Chicago, 28 February-3 March 2007.

Fjelde, H. and Hegre, H. 2009. Post-Conflict Democracy and Conflict Recurrence. *Peace and Conflict 2010*. Paradigm Publishers. pp. 79-90.

Fraser Institute. Free the World.com. Website of the Economic Freedom Network. http://www.freetheworld.com.

Frederickson, G. H. 2005. Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere. The *Oxford Handbook of Public Management*. Ferlie, E., Lynn, L. E. and Pollitt, C. Oxford University Press. p. 282.

Freedom House. 2010. *Freedom in the World 2010: The annual survey of political rights and civil liberties*. Rowman & Litllefield and Freedom House. http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=15.

Gates, S., Hegre, H., Jones, M. P. and Strand, H. 2006. Institutional Inconsistency and Political Instability: Polity Duration, 1800-2000. *American Journal of Political Science*. 50 (4): 893-908.

Gates, S., Hegre, H., Nygård, H. M. and Strand, H. 2010. *Consequences of Armed Conflict*. Background Paper for the 2011 World Development Report. http://wdr2011.worldbank.org/PRIO.

Gebara, K. 2007. Reconstruction Survey: The Political Economy of Corruption in Post-War Lebanon. Lebanon: Lebanese Transparency Association. p. 17.

Giauque, D. 2009. Modernization routes and relations between political and administrative spheres in Switzerland. *International Review of Administrative Sciences*. 75 (4): 687-713.

Gibney, M., Cornett, L. and Wood, R. 2008. *Political Terror Scale 1976-2006*.

Gleditsch, K. S. and Ward, M. D. 2006. Diffusion and the International Context of Democratization. *International Organization*. 60 (4): 911-933.

Gleditsch, N. P. et al. 2002. Armed Conflict 1946-2001: A New Dataset. *Journal of Peace Research.* 39 (5): 615-637.

Global Integrity. *The Global Integrity Report: 2009 Methodology White Paper*. p. 1. http://report.globalintegrity.org/methodology/whitepaper.pdf.

Gortmaker, S. L. 1979. Poverty and infant mortality in the United States. *American Sociological Review*. 44: 280-297.

Gurr, T. R. 1970. *Why Men Rebel*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Gwartney, J., Hall, J. and Lawson, R. 2010. *Economic Freedom of the World. 2010 Annual Report*. Vancouver: Fraser Institute.

Hall, J. L. 2008. The Forgotten Regional Organization: Creating Capacity for Economic Development. *Public Administration Review*. 68 (1): 110-125.

Harbom, L. and Wallensteen, P. 2010. Armed Conflicts, 1946-2009. *Journal of Peace Research.* 47 (4): 501-509.

Hegre, H. 2003. Disentangling Democracy and Development as Determinants of Armed Conflict. Working Paper 24637. World Bank. http://go.worldbank.org/4EDBH32FC0.

Hegre, H. and Holtermann, H. 2011. Poverty and Conflict in *Elgar Companion to Civil War and Fragile States*. Brown, G. and Langer, A. (eds.) Northampton, US: Edward Elgar.

Hegre, H. and Sambanis, N. 2006. Sensitivity Analysis of Empirical Results on Civil War Onset. *Journal of Conflict Resolution*. 50 (4): 508-535.

Hegre, H. et al. 2010. Predicting Armed Conflict 2010-2050. Typescript. University of Oslo. http://folk.uio.no/hahegre/Papers/Prediction2010.pdf.

Hegre, H., Ellingsen, T., Gates, S. and Gleditsch, N. P. 2001. Toward a Democratic Civil Peace? Democracy, Political Change, and Civil War, 1816-1992. *American Political Science Review*. 95 (1): 33-48.

Herbst, J. 2000. *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Huntington, S. P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, OK: University of Oklahoma Press. p. 65.

Huntington, S. P. 1993. The Clash of Civilizations. *Foreign Affairs*. 72 (3): 22-49.

Ikenberry, J. G. 1988. Reasons of State: Oil Capacity of American Government. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Initiative For Peacebuilding. Democratisation and Transitional Justice Cluster. 2008. *State-Society Analytical Framework*. p. 1.

Institute of Development Studies. 2010. *An Upside-down View of Governance*. University of Sussex. pp. 1 and 9.

International Crisis Group. 2011. Popular Protest In North Africa and the Middle East (I): Egypt Victorious? in *Middle East/North Africa Report No. 101*. p. ii.

International Monetary Fund. 2007. *Manual on Fiscal Transparency 2007*. Washington DC, USA. p. 128.

Jessop, B. 2003. Governance and metagovernance: On reflexivity, requisite variety and requisite irony in *Governance as Social and Political Communication*. Bang, H. P. (ed.) Manchester University Press. p. 103.

Johnson, J. K. and Nakamura, R. T. 1999. A Concept Paper on Legislatures and Good Governance. UNDP. p. 10.

Kaufmann, D., Kraay, A. and Mastruzzi, M. 2009. Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2008. World Bank Policy Research Working Paper No. 4978. http://ssrn.com/abstract=1424591.

Kaufmann, D., Kraay, A. and Mastruzzi, M. 2010. The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. World Bank Policy Research Working Paper No. 5430. p. 4. http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp.

Kettl, D. F. 2002. *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America.* The John Hopkins University Press. p. xi.

Krahmann, E. 2003. National, Regional and Global Governance: One Phenomenon or Many? *Global Governance*. 9 (3): 323. http://diplomadogobernanza.org.mx/sesion19.pdf.

Lacina, B. and Gleditsch, N. P. 2005. Monitoring Trends in Global Combat: A New Dataset of Battle Deaths. *European Journal of Population*. 21 (2): 145-166.

Le Billon, P. 2003. Buying Peace or Fuelling War: The role of corruption in armed conflicts. *Journal of International Development*. 15: 413-426.

Lutz, W., Goujon, A., K.C., S. and Sanderson, W. 2007. *Reconstruction of Population by Age, Sex and Level of Educational Attainment for 120 Countries for 1970-2000*. Laxenburg, Austria: IIASA. Marshall, M. G. 2010. *Polity IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2009*. http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm.

Macartan, H. and Ashutosh, V. 2004. Violent Conflict and the Millennium Development Goals: Diagnosis and Recommendations. Centre on Globalization and Sustainable Development. Working Paper No. 19. http://www.earthinstitute.columbia.edu/cgsd/workingpapers2004.html.

Marshall, M. G. Polity IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2009. http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm.

Mauro, P. 1995. Corruption and Growth. *The Quarterly Journal of Economics*. 110 (3): 681-712.

Mehler, A. and Ribaux, C. 2000. *Crisis Prevention and Conflict Management in Technical Co-operation.* GTZ. p. 33.

Moore, W. H. 1998. Dissent and Repression: Substitution Effects in Violent Political Conflict Behavior. Draft.

Muller, E. N. and Weede, E. 1990. Cross-National Variations in Political Violence: A Rational Action Approach. *Journal of Conflict Resolution*. 34 (4): 624-651.

OECD. 2007. Principles for Good International Engagement in Fragile States & Situations. p. 1.

OECD. 2009. Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies: Guidance for Policy Makers. p. 5.

Olson, M. 1993. Democracy, Dictatorship and Development. *The American Political Science Review*. 87 (3): 567-576.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2006. Applying Strategic Environmental Assessment: Good Practice Guidance for Development Co-operation. *DAC Guidelines and Reference Series.* Paris, France. p. 147.

Organski, A. F. K. and Kugler, J. 1980. *The War Ledger*. Chicago: University of Chicago Press.

Political Risk Services (PRS) Group. 2010. International Country Risk Guide Methodology. http://www.prsgroup.com/PDFS/icrgmethodology.pdf.

Political Terror Scale website. http://www.politicalterrorscale.org/ptsdata.php.

Przeworski, A., Alvarez, M. E., Cheibub, J. A. and Limongi, F. 2000. Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990. Cambridge: Cambridge University Press.

Rhodes, R.A.W. 2000. Governance and the Public Administration in *Debating Governance*. Jon Pierre. (ed.) Oxford University Press. pp. 54-55.

Roeder, P. 2003. Clash of civilizations and escalation of domestic ethnopolitical conflicts. *Comparative Political Studies*. 36 (5): 509-540.

Ross, M. 2011. Does Oil Hinder Democracy? *World Politics*. 53: 325-61.

Russett, B. and Oneal, J. R. 2001. Triangulating peace: Democracy, interdependence, and international organizations. London, New York: W.W. Norton.

Russett, B. M., Oneal, J. R. and Cox, M. 2000. Clash of Civilizations, or Realism and Liberalism Deja-Vu? *Journal of Peace Research*. 37 (5): 583-608.

Salti, N. and Chaaban, J. 2010. The role of sectarianism in the allocation of public expenditure in postwar Lebanon. *International Journal of Middle Eastern Studies*. 42: 637-655.

Santiso, C. 2001. Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality. *The Georgetown Public Policy Review*. 7 (1): 1-22. Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University.

Shirky, C. 2011. The Political Power of Social Media. *Foreign Affairs*. 90 (1): 36 and 41.

Sisk, T. D. The Obsolescing Pact: The Limits of Power Sharing in Sustaining Post-War Peace. Presentation made at the State Building in Divided Societies in the Post-Ottoman World Conference, Beirut, Lebanon. 24-25 September 2010.

Social Bakers. Facebook statistics. http://www.socialbakers.com/.

Sørli, M. E., Gleditsch, N. P. and Strand, H. 2005. Why Is There So Much Conflict in the Middle East? *Journal of Conflict Resolution*. 49 (1): 141-165.

Sundeep, W. et al. 2009. Cost of Conflict in the Middle East. Strategic Foresight Group: Mumbai.

The Economist. 25. July 2009. A Special Report on the Arab World.

Thompson, W. R. 1996. Democracy and Peace: Putting the Cart before the Horse? *International Organization*. 50 (1): 141-174.

Thyne, C. 2006. ABC's, 123's, and the Golden Rule: The Pacifying Effect of Education on Civil War, 1980-1999. *International Studies Quarterly*. 50 (4): 733-754.

UN DESA. 2010. *Reconstructing Public Administration after Conflict: Challenges, Practices and Lessons Learned: World Public Sector Report*.

UNDP. 2009b. *The Arab Human Development Report*. p. 56.

UNDP. 2010. Fighting corruption in post-conflict and recovery situations: Learning from the past. Democratic Governance Group. Bureau for Development Policy. p. xi.

United Nations Development Programme (UNDP). 2009a. *A User's Guide to Measuring Gender-Sensitive Basic Service Delivery*. UNDP Oslo Governance Centre.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs (UN DESA) and United Nations Development Programme (UNDP). 2007. The Challenges of Restoring Governance in Crisis and Post-Conflict Countries. Seventh Global Forum on Reinventing Government: Building Trust in Government. Vienna, Austria, 26-29 June 2007. pp. 1-2.

United Nations. 2006. *United Nations World Population Prospects*. 2006 Revision. No. 202.

United Nations. 2009. Report of the Secretary-General on peacebuilding in the immediate aftermath of conflict, A/63/881-S/2009/304, 09-36770 (E) 250609. pp. 4 and 6.

Urdal, H. 2006. A Clash of Generations? Youth Bulges and Political Violence. *International Studies Quarterly*. 50 (3): 607-630.

Van der Kleij, A. 2006. Legal and Judicial Reform in Post-Conflict Situations and the Role of the International Community. Introduction. Center for International Legal Co-operation Seminar. The Hague, 7 December 2006. p. 3.

Vanhanen, T. 2000. A New Dataset for Measuring Democracy, 1810-1998. *Journal of Peace Research*. 37 (2): 251-265.

Vreeland, J. R. 2008. The Effect of Political Regime on Civil War: Unpacking Anocracy. *Journal of Conflict Resolution*. 52 (3): 401-425.

Wood, R. M. and Gibney, M. 2010. The Political Terror Scale (PTS): A Re-introduction and a Comparison to CIRI. *Human Rights Quarterly*. 32: 367-400.

World Bank. 2009b. *Doing Business 2010: Reforming through Difficult Times*. p. 5.

World Bank. How We Classify Countries. data.worldbank.org/about/country-classifications.

World Bank. http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp.

World Bank. 1978. *World Development Report 1978*. Washington, DC. p. 77.

World Bank. 2003. *Better governance for development in the Middle East and North Africa: enhancing inclusiveness and accountability*. *MENA Development Report*. pp. xviii, 13 and 58.

World Bank. 2009a. *Communication for Good Governance*. Communication for Governance and Accountability Program. p. 2. http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVACC/Resources/Governanceweb.pdf.

World Bank. 2010. *World Development Indicators 2010*. Washington, DC. http://data.worldbank.org/indicator.

World Bank. 2011. *World Development Report 2011*. Washington, DC.