

Distr.: General
7 January 2020
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة

الدورة التاسعة عشرة

30 آذار/مارس - 3 نيسان/أبريل 2020

البند 8 من جدول الأعمال المؤقت*

تعزيز المجتمعات السلمية والشاملة للجميع

وإتاحة إمكانية وصول الجميع إلى العدالة

إعادة إنشاء مؤسسات ونظم ذات مصداقية للحكومة والإدارة العامة بعد
انتهاء النزاع

مذكرة من الأمانة العامة

تتشرف الأمانة العامة بأن تحيل إلى لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة الورقة التي أعدها عضو

اللجنة بول جاكسون.



الرجاء إعادة استعمال الورق

* E/C.16/2020/1

050220 200120 20-00167 (A)



إعادة إنشاء مؤسسات ونظم ذات مصداقية للحكومة والإدارة العامة بعد انتهاء النزاع

موجز

يشكل إنشاء إدارة عامة قادرة على البقاء جزءاً رئيسياً من بناء الدولة في أعقاب النزاع ومن دعم بناء السلام على المدى الطويل. وقد نظرت لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة في دورتها السابعة عشرة في مسألة إشراك أصحاب المصلحة في البلدان التي تمر بمرحلة ما بعد النزاع. وخلصت، في جملة أمور، إلى أن إعادة إرساء الشرعية وبناء الثقة من التحديات التي تواجهها المجتمعات التي تمر بمرحلة ما بعد النزاع، حيث يمكن أن تكون جماعات معينة قد استبعدت بصورة منهجية وحيث يمكن أن تقتزن مؤسسات الجيش والشرطة وغيرها من المؤسسات بالممارسات القمعية أو الفاسدة. ووسعت اللجنة في دورتها الثامنة عشرة نظرها في الجوانب المؤسسية للهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة، من خلال إجراء مناقشة للمسائل الأساسية فيما يتعلق بتعزيز الأمن وإمكانية وصول الجميع إلى العدالة وسبل دعم الغايات المتعلقة ببناء المؤسسات في إطار الهدف 16 في تلك المجالات.

وفي هذه الورقة، يطوّر التفكير السابق عن طريق ربط بناء الدولة ببناء السلام. ويُقال إن كلا من عمليتي البناء، على الرغم من الاختلافات بينهما، يتطلب إعادة بناء الثقة في المؤسسات العامة، مما يسوغ بدوره إعادة بناء الإدارة العامة في مرحلة ما بعد انتهاء النزاع بمشاركة الجميع. وهناك عدة مجالات بالغة الأهمية يمكن أن ينظر فيها الممارسون في مجالات الحوكمة والسلام والتنمية في إعادة بناء الإدارة العامة بعد انتهاء النزاع.

وأحد هذه المجالات هو دور الحكم المحلي. وخلافاً للامركزية، لم يدرس دور الحكم المحلي في إعادة بناء الإدارة العامة بعد انتهاء النزاع إلا دراسة ضئيلة. وأحد أسباب ذلك هو تعدد مجالات المسائل، التي تراوح من التحضر والبطالة والجريمة إلى التسريح والحساسية تجاه النزاع والانتماء الإثني. وتؤدي الحكومات المحلية دور القنوات التي يجري من خلالها بناء السلام بين المجتمعات المحلية والانتعاش الاقتصادي. ومن ثم تتسم الجهود المنسقة والمخططة جيداً الرامية إلى تعزيز قدرة الحكومات المحلية بضرورتها في سياقات ما بعد انتهاء النزاع.

ومن المجالات البالغة الأهمية الأخرى في إعادة بناء الإدارة العامة بعد انتهاء النزاع اعتماد نهج متوازن إزاء بناء الدولة وبناء السلام والحفاظ عليه. ومن المؤكد أن الاحتياجات الأمنية القصيرة الأجل، التي تركز على تحقيق الاستقرار الفوري وإعادة بناء الدولة المركزية من الأعلى إلى الأسفل، هي احتياجات هامة. غير أن الاعتبارات الأطول أجلاً، مثل منع نشوب النزاعات، وإشراك المجتمعات المحلية، والدبلوماسية المتعددة المسارات وتنمية القدرات المحلية، لها نفس القدر من الأهمية الحاسمة. وفي هذا الصدد، من المهم أن تكون التسويات السياسية النخبوية شاملة للجميع، وأن تُشرك الجهات الفاعلة من غير الدول والنخب المحلية بصورة مبكرة بحيث تصبح الشرعية الدعامة المركزية لبناء الدولة.

وثمة خلاف بشأن دور الجهات الفاعلة الخارجية في إعادة بناء الإدارة العامة بعد انتهاء النزاع. ففعالية تلك الجهات كجهات استشارية خارجية يمكن أن تكون محدودة إذا كانت الدولة نفسها تفتقر إلى الاستقلال الذاتي والقدرة والشرعية. وعلاوة على ذلك، كثيرا ما تُجلب الجهات الفاعلة الخارجية، بما في ذلك الجهات الفاعلة من بين الشتات، بمرتبات دولية، مما يمكن أن يسبب توترات بينها وبين موظفي الخدمة المدنية الدائمين.

ويتسم أيضا تسلسل إصلاح الإدارة العامة بالأهمية البالغة. وثمة حاجة إلى تحديد أولويات الاحتياجات وعمليات التخطيط الاستراتيجي فيما يتعلق بالتوقيت المناسب للإصلاحات في مجالات الأمن والقوانين والعدالة الانتقالية ونطاقها. ومن الأهمية بمكان إدماج الجهات الفاعلة والآليات والممارسات المحلية في التخطيط. وتتسم أيضا الأنواع الأخرى من الإصلاحات التي تنطوي على تدابير المساءلة ومكافحة الفساد بالأهمية البالغة، بالنظر إلى أن الفساد يعرف بتقويض الجهود الإنمائية في بيئات ما بعد انتهاء النزاع في غياب الرقابة الفعالة.

وتؤدي المؤسسات العامة دورا هاما في تعزيز النهج المتكاملة لتحقيق الأهداف الإنمائية الطويلة الأجل في مواجهة التحديات الفورية المتعددة التي تواجهها البلدان في مرحلة ما بعد انتهاء النزاع. ويمكن أن تشكل مبادئ الحوكمة الفعالة من أجل التنمية المستدامة التي أقرها المجلس الاقتصادي والاجتماعي في قراره 12/2018 دليلا هاما للمؤسسات العامة في بيئات ما بعد انتهاء النزاع في سياق الجهود الرامية إلى تحقيق التوازن بين الاحتياجات القصيرة الأجل للأمن والأهداف الطويلة الأجل للتنمية المستدامة.

أولا - إعادة إنشاء المؤسسات العامة بعد انتهاء النزاع

1 - في خطة التنمية المستدامة لعام 2030، ولا سيما الهدف 5 من أهداف التنمية المستدامة، المتعلق بتحقيق المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة، والهدف 10، المتعلق بالحد من انعدام المساواة داخل البلدان وفيما بينها، والهدف 16، المتعلق بتعزيز المجتمعات السلمية، وإتاحة إمكانية وصول الجميع إلى العدالة وبناء مؤسسات قوية، يُسَلَّم بأن بناء السلام والحفاظ عليه يتسمان بالأهمية البالغة لتحقيق التنمية المستدامة. وهناك فجوة كبيرة ومتنامية في مستويات التنمية بين البلدان التي تعاني من النزاع والبلدان التي لا تعاني منه. وتقلل النزاعات من الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 2 في المائة في المتوسط في السنة ويقل احتمال أن يحصل السكان المتضررون على التعليم وعلى الخدمات الأساسية وأن ينعموا بسبل عيش مستدامة. والبلدان العشرة التي تشهد أعلى معدلات وفيات الأمومة متضررة جميعها من النزاعات أو هي في حالات ما بعد انتهاء النزاع، في حين أن الاستبعاد والعنف القائمين على نوع الجنس يمثلان أثرا متبقيا دائما من آثار النزاع⁽¹⁾.

2 - ويؤكد كذلك في خطة عام 2030 على أن تعزيز المؤسسات أمر بالغ الأهمية لضمان السلام والتنمية الشاملة للجميع على المدى الطويل تمشيا مع أهداف التنمية المستدامة. وتؤدي الإدارة العامة والمؤسسات العامة دورا مركزيا في وضع نهج متكاملة لتحقيق الأهداف الطويلة الأجل في مواجهة التحديات المتعددة التي يجب على البلدان الخارجة من النزاعات أن تتصدى لها، ولا سيما في تحقيق التوازن بين الاحتياجات القصيرة الأجل للأمن والطموحات الجريئة والتحويلية فيما يتعلق بالأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية للتنمية المستدامة.

3 - وتتنافس ضغوط الاحتياجات القصيرة الأجل، التي تأخذ شكل وظائف الدولة المرتبطة ببقائها مثل الأمن، وسيادة القانون، والكفاءة المالية والإدارة الأساسية، مع الوظائف التي يتوقع أن تخدم الدولة في الأجل الطويل، مثل التخطيط الاقتصادي وتقديم الخدمات العامة في جميع مجالات الإدارة الحكومية. ويمكن أن يؤدي ذلك إلى اتخاذ قرارات في سياق ما بعد النزاع مباشرة تترتب عليها نتائج غير مقصودة وغير مستصوبة بالضرورة على المدى الطويل.

4 - فالحكومة والإدارة العامة وحوكمة المؤسسات العامة أكثر تعقيدا في البلدان المتضررة من النزاعات مقارنة بالبلدان التي لم تشهد نزاعا لوقت طويل. فتحقيق غايات أهداف التنمية المستدامة، على سبيل المثال، أكثر صعوبة لأن هذه المسائل تميل إلى أن تتفاقم بفعل النزاع: في البلدان المتضررة من النزاعات، تكون الحياة السياسية أكثر انقساما، ويميل الفساد إلى أن يكون أكثر انتشارا، وقد تكون المشاكل الصحية أكثر حدة والموارد أكثر ندرة.

5 - وأقرت لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة، في دورتها السادسة عشرة، بأهمية دور الحكم المحلي في حل النزاعات، حيث جمعت بين الأعمال المتعلقة بالعلاقة بين الحكم المحلي واللامركزية وبيئة ما بعد انتهاء النزاع (انظر E/2017/44، الفصل الثالث، الفرع جيم). ولئن كانت اللامركزية تدرج في كثير من الأحيان في اتفاقات السلام، فإن دور الحكم المحلي لا يناقش إلا لماما من جانب المشاركين في إعادة بناء

(1) Valentina Resta and others, "Realizing the SDGs in post-conflict situations: challenges for the state", in *Working Together: Integration, Institutions and the Sustainable Development Goals – World Public Sector Report 2018* (United Nations publication, Sales No. E.18.II.H.1)

- الحكم بعد انتهاء النزاع. ويقع الحكم المحلي وإعادة الإعمار بعد انتهاء النزاع عند تقاطع عدة مجالات بحثية مترابطة، ولا سيما منع نشوب النزاعات والتخفيف من حدتها، وبناء السلام، والحوكمة والاقتصاد السياسي.
- 6 - وفي الوقت نفسه، تتسم العلاقات بأنها أبعد ما تكون عن البساطة وقد حدثت تطورات هامة في مجالات فرعية محددة، ولا سيما النزاع الحضري وإدارة البلديات، وإدماج السلطات التقليدية، والنظم والأفكار الهجينة بشأن "السلام ما بعد الليبرالي"، التي يعترف فيها بالقوى والأعراف ويُفسح لها المجال، بدلا من المؤسسات الليبرالية التي يجري فرضها. والشواغل المتداخلة المتعلقة بالتسريح والمجتمعات المحلية وتقديم الخدمات، على سبيل المثال، أو بالانتماء الإثني، والحساسية تجاه النزاع، والمشاركة السياسية تزيد الاستغراب من عدم القيام بالمزيد من العمل في مجال الحكم المحلي في سياقات ما بعد انتهاء النزاع.
- 7 - والواضح أن الحكم المحلي يتأثر مباشرة بالتدخلات التي تحدث عادة في بيئات ما بعد انتهاء النزاع ويمكن أن يؤثر فيها مباشرة. فبناء طريق، على سبيل المثال، أو إجراء إصلاحات في البنية التحتية، يهيئ أسسا للتدخلات في الحكم في وقت لاحق ويبيّن القدرات داخل الحكومة المحلية.
- 8 - وفي معظم الحالات، يتسبب النزاع في أضرار مادية جسيمة للبنى التحتية ونظم الحكم. وفي سيراليون، دُمّر جميع مكاتب الحكومات المحلية تقريبا وعدد من مباني الحكومة المركزية خلال الحرب، وكذلك معظم السجلات الحكومية. وأصبح العديد من موظفي الخدمة المدنية ضحايا للنزاع أو فروا. وفي مثل هذه الحالة، يجب إعادة بناء الإدارة العامة بالكامل⁽²⁾.
- 9 - وقد تعزز الإدارة العامة نفسها سياسات الاستبعاد التي تسهم في الأسباب الجذرية للنزاع العنيف. ويلزم الحرص على تجنب إعادة وضع السياسات وإنشاء المؤسسات التي قد تسهم في إدامة الظروف التي تؤدي إلى تجدد النزاع العنيف.

ثانياً - الإدارة العامة وبناء الدولة وبناء السلام

- 10 - لا يمكن المبالغة في أهمية الإدارة العامة الفعالة في بيئات ما بعد انتهاء النزاع. فالدول الضعيفة تتسبب في نشوب النزاعات من خلال خليط من الاستلاب، والظلم المتصور، والفساد، والفشل في تقديم الخدمات، والاستبعاد، وفي كثير من الأحيان، الأذى. وقد تكون الدول أيضا مصدرا مباشرا للنزاع من خلال السلوك القائم على النهب، أو السيطرة على الموارد الطبيعية أو الاستيلاء عليها لتحقيق مكاسب غير مشروعة أو استخدام مؤسسات الدولة مثل الصناعات المؤممة لتحويل المنافع العامة إلى منافع خاصة.
- 11 - وتشكل الإدارة العامة التي تعمل بكامل طاقتها ضرورة لتنسيق الأولويات المتنافسة ووضع رؤية طويلة الأجل تتجاوز الحفاظ على الاستقرار الراهن للبلد وتحسين فعالية المؤسسات. بيد أن بناء رؤية طويلة الأجل هو عملية سياسية يمكن أن تؤثر في هياكل السلطة القائمة. وكثيرا ما يتولى من يسيطرون على مؤسسات الدولة قدرا كبيرا من السلطة وقد تؤدي إعادة بناء الهياكل القائمة إلى تجديد الأسباب الأصلية للنزاع وتحد من الثقة في المؤسسات العامة. ولذلك فإن بناء التحالفات والإدماج يتسمان بالأهمية الحاسمة لبناء مؤسسات جاهزة لاتباع استراتيجيات طويلة الأجل لتحقيق أهداف التنمية المستدامة.

(2) للاطلاع على مزيد من المعلومات عن القدرات المؤسسية والإدارة العامة في سيراليون، انظر موجز الرئيس للمناقشة التي جرت في الاجتماع الذي عقدته لجنة بناء السلام على مستوى السفراء بشأن سيراليون في 22 كانون الثاني/يناير 2019.

12 - ومن دون التنمية السياسية، قد يرقى بناء الدولة أساسا إلى غرس نماذج لبناء الدولة من تجارب البلدان المتقدمة في البلدان النامية المتضررة من النزاعات. وينطوي هذا النهج على خطر بناء مؤسسات فارغة موجودة على الورق ولكن ليس في الواقع. ويشكل قطاع الأمن مثلا رئيسيا على القطاع الذي يمكن أن يكون فيه الحفاظ على المؤسسات مكلفا وعرضة للتقليص بمجرد سحب الدعم الدولي.

13 - وفي حين أن بناء السلام وبناء الدولة مترابطان في كثير من الأحيان، فإن عمليات إعادة الإعمار ودور العديد من الجهات الفاعلة في مختلف مراحل التنمية كثيرا ما يكونان موضع خلاف. وعلى وجه التحديد، يُعترف بأهمية تسلسل الإصلاحات وتحديد أولوياتها، ولكن لا يوجد ترتيب مقبول. وإضافة إلى ذلك، تتسم مسارات التنمية بأنها معقدة وغير خطية، وتؤدي بيئة ما بعد انتهاء النزاع إلى زيادة هذه التعقيدات. والنزاعات مختلفة، وكذلك بيئات ما بعد انتهاء النزاع. ونتيجة لذلك، تتسم إعادة الإعمار بعد انتهاء النزاع بأنها سياقية إلى حد كبير، وهو ما يمثل أحد الأسباب في عدم وجود حل واحد مناسب للجميع.

14 - وقد تزيد الجهات الفاعلة الخارجية من المجتمع الدولي من تعقيد الجهود المبذولة. ونادرا ما تتكلم تلك الجهات الفاعلة بصوت واحد، وقد تكون لها أهداف وغايات متناقضة، وقد تعتمد مُهجا مختلفة إزاء تنمية المؤسسات ودعمها. وعندما تفتقر الدولة إلى الشرعية والدعم، يكون هناك حد لفعالية المستشارين الخارجيين. ويفتقر معظم الجهات المانحة إلى الموارد المالية أو الإرادة السياسية لتنفيذ بناء الدولة تنفيذًا كاملاً، وعادة ما تكون أي جهة مانحة واحدة من بين جهات عديدة. ويؤدي ذلك إلى أن يجادل بعض المراقبين بأنه ينبغي للجهات المانحة أن تحد من تدخلاتها، حتى وإن كان ثمة ضغط مستمر عليها "للقيام بشيء ما".

15 - ومن الأمثلة التي يستشهد بها بكثرة على أثر "عدم القيام بشيء ما" حالة منطقة "صوماليلاند" التي تدار ذاتيا، حيث يبدو أن الافتقار إلى المساعدة الخارجية يعود بالفائدة على نشوء تسوية سياسية. وقد أدت العزلة والمساعدة المالية المحدودة من المجتمع الدولي إلى حالة تمول فيها الإصلاحات محليا ومن قبل المغتربين. ونتيجة لذلك، لم تتبع الإصلاحات القوالب الدولية واكتسبت شرعية محلية أكبر وتبين أنها مستدامة. وتعيّن على النخب المحلية أن تتعاون في وضع الحلول المحلية التي أدت إلى الاستقرار الطويل الأجل، وكان لديها الوقت للقيام بذلك.

16 - ويمكن ملاحظة فرق أساسي بين نُهج بناء السلام من القاعدة إلى القمة والنهج المؤسسية من القمة إلى القاعدة في بناء الدولة. وتركز نُهج بناء السلام على منع نشوب النزاعات، والدبلوماسية المتعددة المسارات، وإشراك المجتمع المدني والمجتمعات المحلية وإيجاد القدرات المحلية من أجل الحوار. بيد أن إحدى المسائل التي يجري التقليل من شأنها في هذه النهج تتمثل في الحاجة إلى مؤسسات الحكم القادرة على العمل في مرحلة الانتقال من النزاع إلى السلام.

17 - وعلى النقيض من ذلك، تركز نُهج بناء الدولة على مؤسسات الدولة المركزية وعلى تحقيق الاستقرار والأمن. وتتعرض هذه النهج للانتقاد لكونها تضع الدولة في مركزها أكثر مما ينبغي وتتجاهل استيعاب الجميع، والمجتمع المحلي، وفي كثير من الأحيان، المناطق والفئات السكانية خارج المراكز الحضرية، ولا سيما العاصمة.

18 - وفي الوقت نفسه، يبدو أن هناك تقاربا بين النهجين، حيث يعترف في بناء الدولة بأن التحول يتطلب نُهجا أكثر استجابة بكثير لاحتياجات المجتمعات المحلية ونهج أكثر اتساما بالطابع التمثيلي إزاء الإدارة العامة من أجل المساهمة في مجتمع لا يترك فيه أحد عن الركب، ومجتمع سيسهم بدوره في بناء

السلام. وفي الوقت نفسه، يسلم في بناء السلام بأن الحوكمة والحكومة تتسمان كلاهما بالأهمية الحاسمة للحفاظ على المجتمعات السلمية في الأجل الطويل. وفي كلا النهجين، من المسلم به أيضا أن التغييرات في أنشطة كل منهما تؤثر تأثيرا مباشرا في العلاقات بين الدولة والمجتمع.

19 - وعلى الرغم من وجود اتجاه عام نحو التقارب، لا تزال التوترات بين بناء السلام وبناء الدولة قائمة. فعلى سبيل المثال، عندما يستنسخ بناء الدولة أنواع أوجه عدم المساواة والمشاكل التي أسهمت في النزاع في المقام الأول، قد تنتج عن ذلك دورة أخرى من النزاع. ويمكن أيضا لجهود بناء السلام أن تخلق توترات تقوض بناء الدولة. فعلى سبيل المثال، يمكن أن تسهم تسويات السلام في الانقسامات الاجتماعية أو التجزؤ نتيجة لترتيبات تقاسم السلطة. وفي حين أنه قد تكون هناك مكاسب واضحة على المدى القصير في حفظ السلام، فإن التحديات الطويلة الأجل يمكن أن تنشأ عندما تتركس الانقسامات الاجتماعية في دستور البلد. ويشكل لبنان مثلا مثيرا للاهتمام على الاستقرار الهش المؤسس على تقسيم السلطة بين الجماعات المذهبية على أساس تعداد للسكان أجري في عام 1932⁽³⁾.

ثالثا - التسلسلات الهرمية المختلف عليها لوظائف الدولة

20 - تواجه جميع الحكومات خيارات عند تحديد أولويات الأنشطة. وفي حالات ما بعد انتهاء النزاع، يمكن أن تكون العضلات حادة نتيجة للطابع الملح للنزاع نفسه والحاجة إلى إنشاء نظم شاملة في ظل محدودية الوقت والقدرات والموارد. ولذلك فإن القرارات المتعلقة بتسلسل إصلاحات الإدارة العامة يمكن أن تشكل جزءا حاسما من تحديد أوسع نطاقا للأولويات بشكل جزءا من عملية تخطيط استراتيجي⁽⁴⁾.

21 - ولئن كانت المصطلحات مفتوحة للتفسير، هناك اتفاق عام على أنه يجب على كل دولة خارجة من النزاع أن تضع أو تعيد بناء ما يلي: (أ) القدرة على ضمان سلامة السكان ورفاههم؛ (ب) الشرعية، لكي يقبل المواطنون حق الدولة في الحكم وممارسة السلطة على الإقليم والسكان، بما في ذلك عن طريق ضمان احتكار للاستخدام المشروع للقوة وإرساء سيادة القانون وصورها.

22 - وبناء السلام هو العملية الطويلة الأجل التي يقوم عليها تطوير العلاقات بين الدولة والمجتمع. وتشكل علاقته ببناء الدولة النهج الاستراتيجي الذي يقوم عليه تحديد أولويات الإصلاحات. ولذلك، فإن التخطيط المبكر الطويل الأجل لتكملة الأنشطة الفورية يتسم بالأهمية البالغة في منع العواقب غير المقصودة للإصلاحات التي تبدأ على عجل، أو في منع الإهمال الطويل الأجل للإصلاح، الذي يمكن أن يجعل من الصعب إدخال المزيد من الإصلاحات في وقت لاحق.

23 - ويشكل دور وأهمية الجهات الفاعلة من غير الدول مجالا لا يُقدّر حق قدره في العادة. ففي أفغانستان، سعت الجهات الفاعلة الخارجية إلى حل نظام الحوالة المالي غير الرسمي، محاولة الاستعاضة عنه

(3) هناك أدبيات مهمة عن الحوكمة السياسية في لبنان. انظر، على سبيل المثال، Waleed Hazbun, "Assembling security in a 'weak state': the contentious politics of plural governance in Lebanon since 2005", *Third World Quarterly*, vol. 37, No. 6 (2016)؛ و John Nagle, "Between entrenchment, reform and transformation: ethnicity and Lebanon's consociational democracy", *Democratization*, vol. 23, No. 7 (2016).

(4) انظر Siân Herbert, "Sequencing reforms in fragile states: topic guide" (Birmingham, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, University of Birmingham, 2014).

بالمصارف التقليدية. وأدى ذلك إلى ضياع فرصة محتملة كان يمكن لتطوير نظام الحوالة أن يحققها من حيث زيادة فرص الحصول على التمويل⁽⁵⁾. ويشكل الإهمال المبكر لقطاع العدالة في سيراليون مثالا آخر تبين فيه أن الإصلاح اللاحق معقد من جراء القرارات التي اتخذت في وقت مبكر جدا في العملية بشأن السلام الفوري، ولا سيما إعادة تشكيل دور الزعماء في العدالة بدلا من إصلاح نظام المحاكم المحلية⁽⁶⁾.

24 - وهناك خلاف كبير بشأن الوظائف الفعلية التي يلزم إعطاؤها الأولوية في بيئات ما بعد انتهاء النزاع. ويقسم بعض الأدبيات هذه الوظائف إلى مجموعتين: وظائف البقاء، التي تشمل التسوية السياسية، والأمن، والعدالة والقدرة الإدارية الأساسية؛ والوظائف المتوقعة، وهي الخدمات العامة التي ينبغي للدولة أن تقدمها، من حيث المبدأ. ويمكن أن تشمل هذه الخدمات العامة الإدارة الاقتصادية، والصحة، والتعليم، والخدمات المتصلة بالمياه، والبنى التحتية، والبرامج المتصلة بالعمالة، والحماية الاجتماعية، وآليات مكافحة الفساد، والتعبير عن الرأي والمساءلة الديمقراطية، من جملة أمور أخرى.

25 - وثمة خلاف على هاتين المجموعتين، ولا يوجد اتفاق يذكر بشأن الموقع الدقيق للحد الفاصل بين هذه القطاعات ومجالات التركيز، أو حتى بشأن ما إذا كان ينبغي أن يكون هناك حد فاصل على الإطلاق. وفي الاتفاق الجديد لمجموعة الدول المهتمة السبع الموسعة، تُقترح خمسة مجالات أساسية لإعطائها الأولوية في بيئات ما بعد انتهاء النزاع لها تأثير مباشر في الإدارة العامة: (أ) النشاط السياسي المشروع؛ (ب) الأمن؛ (ج) العدالة؛ (د) الأسس الاقتصادية؛ (هـ) الإيرادات والخدمات.

26 - وينعكس الترتيب الهرمي للوظائف أيضا في إهمال الحكم المحلي ضمن بيئات ما بعد انتهاء النزاع⁽⁷⁾. وما فتئ الحكم المحلي يهيا ويؤد بالموارد بصورة غير كافية في كثير من الدول التي تشهد نزاعات، ويرجع ذلك جزئيا على الأقل إلى أن العديد من الإدارات المحلية تميل إلى الانسحاب المركزية الشديدة أو الاستبداد.

27 - وتوضح الأدلة الواردة من لبنان وأوغندا تجربة البلديات التي تستجيب لاحتياجات الحرب من حيث استعادة الخدمات، والتخطيط واتخاذ القرارات على الصعيد المحلي، والمصالحة المجتمعية وبناء السلام⁽⁸⁾. وتفترض الجهات الفاعلة الدولية عادة أن الحكومة المحلية غير قادرة على تقديم الخدمات وتتجنب من ثم هياكل الحكم المحلي بكاملها وتعتمد على المنظمات غير الحكومية لتقديم الخدمات. وكثيرا ما تكون القرارات المتعلقة باتفاقات السلام مركزية وتستبعد مسؤولي الحكومات المحلية، إلا أن هؤلاء المسؤولين المحليين هم الذين يتوقع منهم أن يتحملوا عبء مراقبة الأسلحة الصغيرة، وإعادة إدماج المقاتلين السابقين والمسائل الاجتماعية المرتبطة بذلك.

28 - وهناك عدة طرق تستخدم بها هياكل الحكم المحلي كقنوات للإغاثة والمساعدة الإنمائية بعد انتهاء النزاع، بما في ذلك إزالة الأنقاض، وإصلاح البنى التحتية البلدية الرئيسية، وتقييم الأضرار بعد

Edwina A. Thompson, "The nexus of drug trafficking and Hawala in Afghanistan", in Doris Buddenberg (5) and William A. Byrd, eds., *Afghanistan's Drug Industry: Structure, Functioning, Dynamics, and Implications for Counter-Narcotics Policy* (United Nations Office on Drugs and Crime and World Bank, 2006)

Peter Albrecht and Paul Jackson, *Securing Sierra Leone: 1997-2013 - Defence, Diplomacy and Development in Action*, Whitehall Papers, No. 82 (Abingdon, United Kingdom, Routledge, 2015)

Paul Jackson and Gareth Wall, eds., *Post-Conflict Reconstruction and Local Government* (Abingdon, United Kingdom, Routledge, 2019)

(8) المرجع نفسه.

الحرب واستعادة سبل العيش. وتعمل الحكومات المحلية أيضا كقنوات لإحياء النشاط الاقتصادي وتشجيع بناء السلام بين المجتمعات المحلية. وهي ذات أهمية بوجه خاص في العمليات التي تؤثر مباشرة في المجتمعات المحلية، بما في ذلك إعادة توطين المقاتلين السابقين والمدنيين المشردين وإدارة الأراضي. وتميل تحركات الناس المرتبطة بذلك إلى التسبب في نقص السكان في بعض البلديات والتحضر السريع في بلديات أخرى، ولا سيما في العواصم. وقد يؤدي ذلك إلى تفاقم الجريمة والبطالة والبناء غير القانوني وقد يشكل ضغطا على الخدمات المحلية، بما في ذلك المياه والتخطيط.

29 - وقد يتفاقم الافتقار إلى القدرات أيضا بسبب الاستهداف المتعمد لمسؤولي الحكومات المحلية خلال بعض النزاعات. واتسم القتال في نيبال جزئيا بالاختطاف المنتظم لمسؤولي الحكومات المحلية بغرض تفكيك الحكم المحلي، وهو ما انعكس أحيانا في استهداف الشخصيات الحكومية على نطاق واسع في الحروب في أوغندا وغرب أفريقيا. وقد تزداد حالات النقص في الموظفين سوءا بسبب عدم رغبة الموظفين في الانتقال من العواصم إلى المناطق المحتاجة، ولا سيما إذا ترافقت إعادة الإعمار بأزمة مالية حادة⁽⁹⁾.

30 - وفي الجهود المنسقة والمخططة جيدا لتعزيز قدرة الحكم المحلي على حل هذه المسائل، يجب الاعتراف بأن الحكومة المحلية هي الجهة الأنسب للقيام بذلك. ولن تعمل خطة محلية لحل النزاعات كوسيلة لإدماج الفئات التي تشعر بأنها مستبعدة فحسب، بل ستكون قادرة أيضا على أخذ النزاعات المحلية على الأراضي في الاعتبار، خلافا لخطة وطنية أو نظام وطني للغرض نفسه. وكثيرا ما تكون النزاعات مدفوعة بمشاكل محلية ضمن بيئات ما بعد انتهاء النزاع يمكن أن تتراكم في نهاية المطاف لتتحول إلى عنف واسع النطاق.

رابعا - النشاط السياسي المشروع

31 - تتسم طبيعة التسوية السياسية في مرحلة ما بعد انتهاء النزاع بالأهمية الحاسمة لنجاح أو عدم نجاح جهود بناء السلام وبناء الدولة ولتطوير الإدارة العامة. وقد تكون التسويات السياسية الحصرية إيجابية لتحقيق مكاسب قصيرة الأجل في مرحلة ما بعد انتهاء النزاع لأن التسوية تعقد في نهاية المطاف، ولكن التنمية المستدامة الطويلة الأجل تتطلب نمجا أكثر شمولا للجميع، لأن الجماعات المستبعدة تميل إلى استبطان الاستياء.

32 - ويشير الهدف من أن اعتماد سياسة شمول الجميع إلى الحاجة إلى عمليات انتقالية مستمرة في إطار عملية التسوية السياسية، بدلا من إبرام اتفاق مرة واحدة. ويمكن أن تصبح التسويات السياسية النخبوية أكثر شمولا للجميع بصورة تدريجية، على الرغم من أن العمل مع التسويات السياسية النخبوية يتسبب للمجتمع الخارجي في معضلة فيما يتعلق بالتدخل، نظرا لأن النخب قد لا تكون متوائمة مع قيم الجهات الفاعلة الإنمائية. وفي الكثير من أنحاء أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، هناك سؤال رئيسي يتمثل فيما إذا كان بإمكان الحزب السياسي الحاكم الجديد أو الأحزاب السياسية الحاكمة الجديدة التغلب على

Paul Jackson, "Local government and decentralization in post-conflict contexts, *Third World Thematics: A* (9)

.*TWQ Journal*, vol. 1, No. 6 (2016)

تركات التشرذم الاجتماعي وعقد "صفقات نخبوية شاملة للجميع" يمكن أن تستوعب بعض عناصر التمثيل الاجتماعي⁽¹⁰⁾.

33 - ويجري تصور الشرعية بوصفها عنصرا حاسما من عناصر بناء السلام وبناء الدولة لأنه يُرى أنها تسهم في الحد من النزاعات العنيفة عن طريق الحد من المظالم وانخفاض استعداد الأفراد والجماعات لتحدي السلطات العامة باستخدام العنف. وهناك أيضا افتراض بأن الشرعية تحسن تقديم الدولة للخدمات من خلال تعزيز الصفقة بين الدولة والمواطنين، وبالتالي تحسين أداء الدولة وعدالة تقديم الخدمات.

34 - وعلى الرغم من الأسس النظرية والتجريبية السليمة للسعي إلى تعزيز شرعية مؤسسات الدولة، هناك عدة تحديات رئيسية أمام جعل بناء الشرعية ركنا أساسيا لسياسة بناء الدولة:

(أ) الشرعية مفهوم اجتماعي متنازع عليه بصورة دائمة ولا يخضع لمعايير قابلة للقياس ومتفق عليها. وسيكون لمختلف الفئات داخل المجتمع أحكام مختلفة بشأن الشرعية وفي مجتمع منقسم انقسام عميقا في مرحلة ما بعد انتهاء النزاع، قد تستبعد هذه الفئات كل منها الأخرى؛

(ب) هناك مشكلة سببية كبيرة تتعلق باعتبار الشرعية سببا أو نتيجة لمجتمع منسجم. ويشير العديد من العمليات التاريخية إلى أن الشرعية تبنى على أساس الأمن والاستقرار وليس العكس. ولهذا العلاقة الأصلية بين الشرعية والأمن آثار على تحديد أولويات التنمية وأهداف الحكم على نطاق أوسع؛

(ج) العقد بين الدولة والمواطن ليس عقدا مباشرا. فالإجراءات التي تتخذها الدولة كثيرا ما تكون من خلال الشبكات، وقد لا ينسب الأفراد سمات إيجابية إلى الدولة على الإطلاق. وقد لا تترجم التحسينات في تقديم الخدمات بالضرورة أو بصورة مباشرة إلى تحسين الشرعية.

35 - ولئن كانت الشرعية تتعرض لمشاكل خطيرة في التنفيذ، فمن الواضح أنها لا تزال هامة: تميل الإدارة العامة الفعالة إلى أن تكون أكثر شرعية بكثير من الإدارة العامة غير الفعالة أو الفاسدة. وتقع الحوكمة والإدارة العامة الفعالين في صميم شرعية الدولة.

خامسا - الأمن والعدالة

36 - يشكل الأمن والعدالة وسيادة القانون مجالات ذات أهمية حاسمة، سواء في الأداء الأساسي للدولة أو كشروط مسبقة للأنشطة الطويلة الأجل مثل التنمية الاقتصادية والاجتماعية الأساسية. وكثيرا ما تشكل إعادة بناء الأمن في بيئات ما بعد انتهاء النزاع المسألة الأكثر إلحاحا، ولكن لا يوجد سوى القليل جدا من الاتفاق بشأن العناصر الأساسية التي لا غنى عنها لإعادة بناء الأمن والعدالة. وتشمل مجالات التدخل النموذجية إصلاح قطاع الأمن، والإصلاح القانوني، والمساعدة القانونية، والعدالة الانتقالية وآليات مكافحة الفساد. وفي إطار إصلاحات قطاع الأمن، قد تراوح الأنشطة من القتال في الحرب إلى تدريب الجيش والشرطة والقضاء، وإعادة تشكيل آليات الحوكمة الأمنية من مستوى القرية إلى مستوى لجنة الأمن الوطني.

(10) Herbert, "Sequencing reforms in fragile states"

37 - فاتساع نطاق التدخلات الأمنية والقضائية يجعلها عرضة لصعوبات تتعلق بالتركيز وتحديد الأولويات. وتتعرض تدخلات الجهات المانحة للانتقاد لافتقارها إلى التنسيق بصورة كافية. وفي سيراليون، كانت المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية الجهة الفاعلة المهيمنة في مرحلة ما بعد انتهاء النزاع في إعادة بناء الحكومة وكانت تتوقع من أعضاء المجتمع الدولي الآخرين التدخل وتمويل الوظائف المتوقعة⁽¹¹⁾. غير أن هذا لم يحدث. ونتيجة لذلك، كان هناك إفراط في التركيز على الأمن المبكر وبناء الدولة على حساب بناء السلام المجتمعي على المدى الطويل، وتقديم الخدمات والإصلاح الاقتصادي.

38 - وهناك معضلة متأصلة في بيئات ما بعد انتهاء النزاع تتعلق بمدى التوازن بين الحاجة إلى الأمن والحاجة إلى إمكانية الوصول إلى العدالة واحترام معايير حقوق الإنسان. وفي كثير من الحالات، قد تكون الدولة نفسها مصدرا للنزاع والعنف، وقد يؤدي دعم هذه الدولة إلى تفاقم العوامل الكامنة التي تؤدي إلى النزاع. وتتطور الممارسة الدولية لتتخذ نمجا كليا إزاء الأمن والعدالة من أجل تجنب الإفراط في التركيز على الأمن من دون ما يصاحب ذلك من إصلاح للعدالة.

39 - وقد يؤدي الإفراط في التركيز على نظم العدالة الحكومية أيضا إلى تجاهل النظم غير الرسمية أو التقليدية التي قد توفر بعض الخدمات، فيما يتعلق بالأراضي والأمن والعدالة عادة، بالرغم من أنها قد تكون أوسع نطاقا وتحظى بالشرعية. وهناك دور حاسم للإدارة العامة داخل هذا النظام من حيث أنه لا يُنظر إلى جميع النظم التقليدية باعتبارها إما تتسم بالعدالة أو تفي بالمعايير الدولية لحقوق الإنسان، ولا سيما عندما يتعلق الأمر بنوع الجنس.

40 - ويتسم دور الإدارة العامة في التحكيم والرقابة بالأهمية الحاسمة في إعادة إرساء الشرعية لدى السكان. فعلى سبيل المثال، من حيث الأمن في مناطق ما بعد انتهاء النزاع في إثيوبيا، أدى إنشاء قوات شرطة حكومية اتسمت بتعاطفها مع المجتمعات المحلية في شكل خفارة المجتمعات المحلية إلى التغلب على الخصومات القديمة بين قوات الأمن الحكومية والسلطات التقليدية ولكنه أدى أيضا إلى زيادة كبيرة في إمكانية الوصول إلى العدالة للأشخاص الذين كانت النظم التقليدية قد استبعدتهم، مثل الشابات⁽¹²⁾.

سادسا - الأسس الاقتصادية

41 - كثيرا ما يشار إلى التنمية الاقتصادية بوصفها أحد أصعب عناصر الحكم في مرحلة ما بعد انتهاء النزاع. ولكن بالرغم من أن معظم الجهات المانحة يدرك الأهمية المحورية لتوفير النشاط الاقتصادي، بما في ذلك العمالة، للناس في مثل هذه السياقات، لا يوجد سوى القليل جدا من الأدبيات بشأن هذا الموضوع.

42 - وتحتل الفرص الاقتصادية ترتيبا عاليا جدا من حيث الأهمية في الدراسات الاستقصائية للسكان في المناطق المتضررة من النزاع، مما يعني أن الافتقار إلى الفرص الاقتصادية يمكن أن يؤدي إلى مزيد من النزاع وأن انعدام القدرة على البقاء اقتصاديا يمكن أن يؤدي إلى تفاقم العنف، إلى جانب عوامل مساهمة أخرى مثل الهجرة.

(11) المرجع نفسه. وانظر أيضا Albrecht and Jackson, *Securing Sierra Leone*.

(12) Paul Jackson, Demelash Kassaye and Edward Shearon, "‘I fought the law and the law won’: evidence on policing communities in Dire Dawa, Ethiopia", *British Journal of Criminology*, vol. 59, No. 1 (January 2019).

- 43 - وتتسم الإصلاحات الاقتصادية بطابع سياسي إلى حد كبير لأنها تنطوي على نزع السلطة وإمكانية الحصول على الموارد من بعض الفئات، سواء أكانت إجرامية أم كانت جزءا من الاقتصاد غير الرسمي، أو جزءا من نظام الدولة، وتسليمهما إلى فئات أخرى داخل دولة شرعية. ويمكن أن تؤدي هذه الإصلاحات إلى النزاع وإلى "نشاط المفسدين"، مما يعني استخدام العنف من جانب الأطراف والأفراد الذين يعتقدون أن السلام الناشئ يهدد سلطتهم من أجل تقويض المحاولات الرامية إلى تحقيقه.
- 44 - وينطوي النمو الاقتصادي على سلسلة من المخاطر، بما في ذلك خطر كبير بالعودة إلى النزاع. وهذا يقلل من الاستثمار في الصناعات الطويلة الأجل مثل الصناعة التحويلية ويميل إلى تركيز النشاط الاقتصادي في التجارة واستخراج الموارد الأولية. وإضافة إلى ذلك، تميل السياسة الاقتصادية أيضا إلى التركيز على إضفاء الطابع الرسمي على النشاط الاقتصادي من خلال الترخيص، والتنظيم وفرض الضرائب بدلا من العمل، على سبيل المثال، مع المشاريع غير الرسمية الهامة التي يمكن أن تنمو على هوامش النزاع.
- 45 - وتبين الأدلة أن الإدارة الاقتصادية بالغة الأهمية، على الرغم من أن النتائج قد لا تُرى لبعض الوقت. والدولة ضرورية لهذه الرؤية الطويلة الأجل ويتطلب ذلك قوة عاملة في الإدارة العامة تفهم القطاع الخاص وترغب في العمل معه لوضع استراتيجية طويلة الأجل.

سابعا - الإيرادات والخدمات

- 46 - تشكل إدارة إيرادات الدولة وبناء القدرة على تقديم الخدمات بفعالية وفي إطار المساءلة مجالين أساسيين من مجالات الإدارة العامة. وتعتبر الإدارة المالية العامة مجالا أساسيا من مجالات الإدارة العامة وهي تشمل الإصلاحات وإعادة تشكيل نظام الضرائب، ووظيفة الخزانة، والميزنة، والمحاسبة، والمساءلة المالية والإبلاغ. وتدعم هذه الإصلاحات في مجموعها دفع مرتبات موظفي القطاع العام، وإعادة توزيع السلع والخدمات وتحسين شفافية الدولة.
- 47 - وفي حين يمكن التعاقد مع جهات خارج الحكومة على تقديم بعض الخدمات، في الأجل القصير على الأقل، فإن هذه الوظائف الأساسية للإدارة المالية العامة أصعب بكثير على التعاقد خارج الإدارة العامة وتتطلب الإنشاء السريع للقدرة من الموظفين الحكوميين.
- 48 - وقد تتيح عملية إعادة الإعمار بعد انتهاء النزاع فرصة لإجراء إصلاحات قد تكون أكثر صعوبة في وقت السلم، ولكن هذا يُقابل جزئيا بالافتقار إلى القدرة في مجال الإدارة العامة في سياق صعب أصلا. وتمثل معضلة رئيسية هنا في كيفية تعبئة الموارد الكافية لإجراء إصلاحات في نظام يعاني من النقص الشديد في القدرات، وأحيانا على مدى فترة طويلة من الزمن. وفي العديد من سياقات ما بعد النزاع، يمكن استخدام مستشارين خارجيين كحل قصير الأجل، أو يمكن استخدام أفراد من الشتات كمستشارين. بيد أن هؤلاء المستشارين الخارجيين يُستقدمون عادة بمرتبات دولية، مما قد يتسبب في شقاق بينهم وبين موظفي الخدمة المدنية الدائمين.
- 49 - وتمثل إحدى الوظائف الحاسمة لبيروقراطية الدولة في تحصيل الضرائب، مما يسمح بالاضطلاع بجميع أنشطة الدولة الأخرى. ويتطلب أي تطوع إلى الاستدامة نظاما ضريبيا حكوميا يمكنه تعبئة الإيرادات وإنفاقها على نحو كاف. وهذا مثال آخر على المعضلة الأساسية المتمثلة في الموازنة بين الآثار الظاهرة القصيرة الأجل والتغيير الطويل الأجل في إطار العودة إلى النشاط السياسي والشرعية.

50 - وهناك علاقة غير واضحة بين تقديم الخدمات وشرعية الدولة، على الرغم من افتراض أن تحسين تقديم الخدمات سيحسن شرعية الجهة المقدمة. وتبين الأدلة أن لتقديم الخدمات علاقة غير خطية بالشرعية تتأثر بالتوقعات، والتقييمات الذاتية، وسهولة الإسناد وخصائص الخدمة. ويمكن أن يشكل الافتقار إلى إمكانية الحصول على الخدمات، أو الافتقار إلى إمكانية الحصول على خدمات عملية، عنصراً حاسماً في زيادة الاستلاب والنزاع، لا سيما عندما يُرى أنه موجود لأسباب إثنية أو مناطقية، وعلى وجه التحديد، عندما تحصل المناطق الحضرية مثل العاصمة على خدمات كافية لا تحصل المناطق الأخرى عليها. وإضافة إلى ذلك، يمكن أن يكون لإنشاء خدمات جيدة مثل المياه والكهرباء والعدالة أثر إيجابي في الطريقة التي ينظر بها إلى الدولة، بالرغم من أن الأمر قد لا يكون بهذه البساطة.

ثامنا - الاستنتاجات والتوصيات

51 - في بيئات ما بعد انتهاء النزاع، يشكل إنشاء إدارة عامة قادرة على البقاء جزءاً رئيسياً من إعادة بناء الحكم ودعم بناء السلام على المدى الطويل. ويتمثل العنصر الأساسي للإدارة العامة في وجود ملاك من الموظفين الحكوميين الفعالين الذين يمكنهم تقديم الخدمات العامة. وتؤدي الإدارات العامة القادرة على الصعيدين الوطني والمحلي دوراً أهم من مجرد تقديم الخدمات والسماح بتقديم المعونة بطريقة فعالة. وتحتاج التدخلات الدولية إلى إدارات محلية فعالة لتوفير الشبكات، والمعارف المحلية وأشكال الدعم التي تستمر لفترة طويلة بعد انتهاء المشاركة الدولية وتشكل العمود الفقري لبناء السلام والإنعاش على المدى الطويل.

52 - ويتطلب بناء السلام إعادة بناء الثقة في المؤسسات العامة. ويتطلب ذلك أن يعاد بناء الإدارة العامة بطريقة يجري التغلب فيها على أي سجل سابق من المشاركة السياسية في النزاع نفسه، وأن تتطور إلى خدمة تمثيلية شاملة للجميع. وتمثل إعادة بناء الخدمة العامة أحد العناصر الرئيسية في كيفية تفاعل الدول مع سكانها. وتصبح كيفية تنظيم الخدمة العامة، وكيفية عملها ومن يستطيع العمل داخلها عناصر حاسمة في بناء الدولة وبناء السلام. وهذا هو السبب في أن مبادئ الحوكمة الفعالة من أجل التنمية المستدامة تتسم بأهمية خاصة في سياقات ما بعد انتهاء النزاع.

53 - وكثيراً ما تكون الإدارات العامة جهات مشاركة نشطة في النزاعات. وربما يكون بعضها قد ساهم في النزاع، ولكنها جميعها ضحايا بطريقة أو بأخرى. وعادة ما يُستهدف الموظفون الحكوميون أثناء النزاعات، وقد تكون إعادة بناء البنى التحتية وهياكل الموظفين المتضررة مهمة شاقة. غير أن ذلك يتيح فرصة لإعادة بناء الإدارة العامة بحيث تكون تحويلية. ويمكن للإدارة العامة القائمة على مبادئ الحوكمة الفعالة من أجل التنمية المستدامة أن توفر نموذجاً وقيادة في عملية اتخاذ القرارات الشاملة للجميع، والتماسك الاجتماعي وبناء السلام على نطاق أوسع، فضلاً عن تمييز الإدارة العامة عن ذلك خلال النزاع. ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن السياقات ليست كلها واحدة وأن مستوى عدم الثقة في الخدمة العامة سيختلف من بيئة إلى أخرى من بيئات ما بعد انتهاء النزاع.

54 - فالإدارة العامة، في صميمها، تتعلق بالناس. والقدرات تتعلق بمدى قدرة الموظفين الحكوميين على الاضطلاع بأدوارهم بصورة جيدة. ويمثل التدريب أحد الجوانب الأساسية لهذا الأمر، ولكنه يحتاج إلى أن يستكمل بعوامل إضافية للقدرات تشمل التعيين والفصل من العمل، والمرونة في أساليب العمل، والثقافة الداخلية للمؤسسة نفسها ومزيجاً من رسم السياسات والمهارات التقنية والسياسية. وفي بيئات ما بعد انتهاء النزاع، من المرجح أن تكون هناك تحديات كبيرة أمام تعيين موظفين ذوي دوافع وقدرات

كافية والاحتفاظ بهم تتجاوز المسائل المعتادة المتعلقة بالأجور والشروط والقدرات. وتتضمن هذه التحديات تحسين التمثيل الجنساني في الخدمات الرامية إلى تيسير حصول المرأة عليها.

55 - وينبغي أيضاً أن تكون الإدارات العامة التي يجري إصلاحها وفقاً لمبادئ الحوكمة الفعالة من أجل التنمية المستدامة منظمات شفافة وخاضعة للمساءلة. ويتمثل أحد الأسباب الأساسية للنزاع في الاستبعاد الذي تشعر به فئات معينة داخل المجتمع وعدم الإنصاف المتصور، وانعدام الشفافية، وانعدام إمكانية الحصول على الخدمات والمنافع التي يتمتع بها المسؤولون الحكوميون، فضلاً عن الفساد. فالنزاع يجعل الفساد أسهل بسبب غياب الرقابة الفعالة؛ ومن المعروف جيداً أن الفساد شائع في بيئات ما بعد انتهاء النزاع التي تعرض فيها عقود خارجية كبيرة لمشاريع إعادة الإعمار. فهذا وقت بالغ الأهمية من ثم بالنسبة إلى جميع الإدارات العامة، وأخلاقياتها ومهنتها، تماماً في الوقت الذي تكون فيه الإدارات في أضعف حالاتها.

56 - ويتطلب الحفاظ على النزاهة المهنية يتطلب أكثر من الأنظمة والقوانين: فهو يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالثقافة، والثقافة تأتي جزئياً من القيادة الفعالة، والعكس بالعكس. وتأني القيادة جزئياً من داخل الإدارة العامة وجزئياً من آليات الرقابة السياسية التي يجب أن تُرى - من قبل الجمهور ومن قبل بقية الإدارة - باعتبارها قادرة على التعامل بفعالية مع من ينتهكون الأنظمة والقوانين. وتمشياً مع مبادئ الحوكمة الفعالة من أجل التنمية المستدامة، تتسم القيم والثقافة بالأهمية الحاسمة في الحفاظ على سلطة الإدارة العامة وشرعيتها وقدرتها.

57 - ويتعين أن تراعي مداولات لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة بشأن الحوكمة العامة من أجل تحقيق نتائج في حالات ما بعد انتهاء النزاع النتائج في كلا الأجلين القصير والطويل. ويمكن للجنة أن تركز عملها على هذا المجال وعلى توفير التوجيه بشأن إعادة إنشاء مؤسسات ونظم ذات مصداقية في مجالي الحكم والإدارة العامة بعد انتهاء النزاع، وعلى وجه التحديد على الكيفية التي يمكن بها للحكم والإدارة العامة أن يحققا مساهمة إيجابية في بناء السلام. ويتضمن مرفق هذه الورقة أمثلة لحالات محددة يمكن أن تتسم فيها مبادئ الحوكمة الفعالة من أجل التنمية المستدامة بالأهمية.

مبادئ الحوكمة الفعالة من أجل التنمية المستدامة وحالات ما بعد انتهاء النزاع

المبدأ	إعادة بناء الإدارة العامة	مثال
الكفاءة	تتسم الاحتياجات المتعلقة بالكفاءة بأنها واسعة النطاق جدا في حالات ما بعد النزاع. ويُطلب من موظفي الخدمة المدنية اتخاذ قرارات سياسية وتقنية في ظروف صعبة، مع تنوع كبير في المفاضلات بين القرارات. ويطلب منهم أيضا العمل مع الوكالات الدولية والإقليمية والشركاء المحليين وتوفير صلة رئيسية بين الحكومة والسياق المحلي وفئات السكان. ومن الصعب استقدام موظفي خدمة مدنية أكفاء والاحتفاظ بهم أثناء النزاعات وبعد انتهائها.	يمكن معالجة النقص القصير الأجل في الكفاءة في مجال تقديم الخدمات في الوقت الذي تطور فيه الدولة الكفاءة الأساسية. وفي موزامبيق، جرى التعاقد مع شركة دولية لإدارة العمليات الجمركية وتدريب موظفي الجمارك الوطنيين الجدد. وسمح العقد بعودة السيطرة تدريجيا إلى الحكومة الوطنية على مراحل، مع تحديد مسؤوليات وأهداف واضحة. وأتاح هذا البرنامج المشترك للإدارة وبناء القدرات تطوير الكفاءة الأساسية مع تقديم إحدى الخدمات في نفس الوقت.
وضع سياسات سليمة	هناك مفاضلات متعددة فيما يتعلق بالتنمية في حالات ما بعد انتهاء النزاع. ويجب مراعاة التوازن بين ما يلي: (أ) استخدام الأمثلة المستوردة وتنمية القدرات المحلية؛ (ب) الإنفاق على وظائف إعادة البناء واستعادة التقديم الفوري للخدمات؛ (ج) السرعة المكتسبة من خلال توفير الخدمات مركزيا والمشاركة الأبطأ باستخدام نموذج لا مركزي؛ (د) إعادة بناء الخدمات السابقة وإنشاء خدمات جديدة؛ (هـ) زيادة الشرعية والديمقراطية وتوطيد سلطة الحكومة؛ (و) سلطة الحكومة المركزية والحكومات المحلية.	لا يمكن التعاقد مع جهات خارجية للتخطيط الطويل الأجل، ولكن يتعين على الإدارة العامة أن تزن الضغوط القصيرة الأجل قياسا إلى الأهداف الطويلة الأجل من خلال خطط التنمية الوطنية. وتستخدم عدة بلدان تمر في حالات ما بعد انتهاء النزاع (مثل تشاد وسيراليون وكولومبيا) أهداف التنمية المستدامة كوسيلة لربط ركائز التنمية الوطنية الخاصة بما بالغايات الطويلة الأجل التي تقوم عليها الأهداف ⁽¹⁾ . ولتعزيز ذلك، تدعو الأمم المتحدة إلى التنسيق بين الجهات الفاعلة الخارجية من خلال نُهج متعددة المانحين تجمع بين قطاعات مختلفة وجهات فاعلة مختلفة في خطة رئيسية واحدة.

التعاون

يتعين على المديرين العامين أن يتعاونوا فيما بينهم، ومع وكالات التنمية الخارجية، ومع وكالات الأمن الخارجية ومع القطاع غير الحكومي. ويتمثل أحد أصعب المجالات، إلى جانب تنسيق المعونة، في التنمية الاقتصادية بالشراكة مع القطاع الخاص.

في جنوب السودان، يُنظر إلى عدم الاستقرار السياسي والافتقار إلى إمكانية الحصول على الكهرباء والأراضي ومصادر التمويل باعتبارهما عقبتين حاسمتين في وجه تنمية القطاع الخاص^(ب). وبدعم من البنك الدولي، أنشأ جنوب السودان آلية للحوار بين القطاعين العام والخاص، هي منتدى الأعمال التجارية لجنوب السودان، بهدف وضع عامل تمكين استراتيجي للتنمية الاقتصادية للقطاع الخاص. ويجمع المنتدى بين الحكومة والقطاع الخاص ويساهم بصورة مباشرة في وضع السياسات، وتحسين تصميم الإصلاحات، والوصول إلى فهم أعم للأعمال التجارية، وتحسين المساءلة والشفافية وتحديد أولويات وتسلسل الإصلاحات. وهو يؤدي أيضا دور المراقب الخارجي لعملية الإصلاح نفسها.

النزاهة

يمكن أن يكون الفساد مشكلة صعبة ومستعصية في بيئات ما بعد انتهاء النزاع. ويمكن أن يربط ذلك بمجمل المساءلة، مثل مدونات قواعد السلوك وجداول المرتبات والأجور المنصفة للموظفين الحكوميين، وكذلك التحكم بمن يستطيع العمل في المجالات الفاسدة لتحقيق أقصى قدر من المكاسب الخاصة.

أضفت نيبال الطابع المؤسسي على نُهج مكافحة الفساد والشفافية في جهودها الرامية إلى إعادة الإعمار بعد انتهاء النزاع من خلال إنشاء لجنة لإجراء تحقيقات في إساءة استعمال السلطة، تخول بسلطة التحقيق مع أي موظف حكومي. وتُتبع في ليريا استراتيجية وطنية شاملة لمكافحة الفساد تقوم على تحديد أسباب الفساد والمواقف تجاهه، وتحديد تدابير للحد من الفرص، ورسم خريطة للحالة الراهنة للفساد، ووقف الممارسات الفاسدة. وفي منتصف التسعينات من القرن الماضي، قُيد موظفو الجمارك في جورجيا بفترات زمنية محددة للخدمة على الحدود وبتناوب سريع لزيادة إمكانية الاستفادة من الفساد إلى أقصى حد ممكن لمجموعة واسعة من المسؤولين بغرض تيسير الحصول على ولائهم.

الشفافية

يزداد الطلب على المعلومات في بيئات ما بعد انتهاء النزاع وقد لا تتوفر أدلة دقيقة للسماح باتخاذ القرارات على أساس بيانات جيدة النوعية. وقد يتعين أيضاً، في سياق إعادة توطيد سلطة الحكومة في أعقاب النزاع، مراعاة أن النظم السابقة ربما كانت تفتقر إلى الشفافية في وضع السياسات؛ وهناك أيضاً المسألة الأساسية المتمثلة في صعوبة قياس الشفافية. وفي البلدان الخارجة من النزاعات، تعتبر المشتريات مجالاً شديداً الخطورة من حيث شفافية العملية وإمكانية الفساد.

يمكن أن تكون مؤسسات مراجعة الحسابات المستقلة التي تعمل بالتعاون مع المجتمع المدني من الجهات القوية التي تقدم المعلومات لتعزيز الشفافية. وإلى جانب ضمان الإنصاف في المشتريات، على سبيل المثال، يمكن أن تنشر مؤسسات مراجعة الحسابات تقارير مراجعة الحسابات عن المؤسسات العامة وأن تعمل كوسيط بين الحكومة والسكان، من خلال توفير البيانات والتحليلات لكليهما. ومن المجالات الحاسمة المتصلة بالإصلاح بعد انتهاء النزاع تسجيل الأراضي. وفي كمبوديا في فترة ما بعد انتهاء النزاع، وفرت الحكومة وسيلة يسهل الوصول إليها لتسجيل ملكية الأراضي انطوت أيضاً على مشاركة المجتمعات المحلية واهتمام الجهات المانحة. غير أنها وجدت أنه على الرغم من أهمية ذلك من حيث الشفافية والشرعية، فإن إصلاح سجل الأراضي يستغرق وقتاً طويلاً. وركز النظام الكمبودي على السبل الديمقراطية لتسجيل الحقوق في الأراضي، والتوعية العامة بالحقوق وعلى أن يتسم السجل بالشفافية ويسهل الوصول إليه وأن يحق لكل فرد دراسة المعلومات الواردة فيه والطعن فيها إذا لزم الأمر. وقُدِّمت مساعدة إضافية للفئات المهمشة (الأشخاص ذوي الإعاقة والأشخاص غير القادرين على القراءة) وكانت النتيجة النهائية سجلاً للحقوق في الأراضي يتسم بالدقة وبالشرعية بوجه عام^(ع).

الرقابة المستقلة

في كثير من المجتمعات الخارجة من النزاع، تكون الرقابة من خارج الحكومة ضعيفة؛ ومنظمات المجتمع المدني إما أنها لم تعد موجودة أو أنها تركز على مسائل راهنة مثل العدالة الانتقالية. ويمكن للمجتمع الدولي أن يضطلع بدور الرقابة المستقلة، وقد يشارك أيضاً في إنشاء لجان للخدمة العامة، على سبيل المثال.

تتمثل إحدى المشاكل الحقيقية جداً فيما يتعلق بإنشاء وكالات الرقابة المستقلة في كيفية تعيين موظفين مناسبين وموثوق بهم لقيادتها. وفي سيراليون، مثل ذلك مشكلة حقيقية مع لجان القطاع العام لأن الكثيرين من كبار موظفي الخدمة المدنية لم يكونوا محل ثقة. وعملت المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية مع الحكومة من أجل إنشاء مؤسسات رقابة يقودها أشخاص يتمتعون بالنزاهة، كان كثير منهم، مثل منسق الأمن الوطني، لا يحظى بثقة كلا الحزبين السياسيين الرئيسيين^(د).

عدم ترك أي أحد خلف الركب

كثيراً ما تركز عملية إعادة الإعمار بعد انتهاء النزاع على إعادة بناء المؤسسات والهياكل؛ ويولى اهتمام أقل للناس الذين ربما يكونوا قد تأثروا مباشرة بالنزاع. وفي مثل هذه الظروف، في الوقت الذي ربما كانوا ينتظرون فيه آلية للعدالة الانتقالية قد يستغرق وضعها سنوات، يؤدي ذلك إلى استبعاد الأشخاص الذين كانت خسائرهم أكثر مقارنة بغيرهم.

تشمل البرامج الناجحة في هذا المجال برامج الإسكان في رواندا وجنوب أفريقيا، ولا سيما برنامج تعويض النقص في قطاع الماشية في شمال شرق أوغندا، حيث كان النزاع قد أزال المصدر الرئيسي لكسب الرزق^(هـ). وقد وفر تعويض النقص في قطاع الماشية الوسيلة الاقتصادية لتعافي منطقة مهمشة، من دون الاعتماد على المعونة الدولية، وأنعش الاقتصاد مجدداً.

عدم التمييز

يُشار بكثرة إلى التمييز بوصفه مصدرا من مصادر النزاع، مما يجعل الإدماج عنصرا حاسما من عناصر الإدارة العامة، لا سيما إذا ما رُتبت الإدارة العامة باعتبارها صورة مصغرة للمجتمع الذي تخدمه. وينبغي أن تكون المؤسسات شاملة للجميع وأن يكون الوصول إليها سهلا وأن تضم موظفين يمثلون السكان الذين ينتمون إليهم. وإضافة إلى ذلك، ينبغي أن تُرى المؤسسات العامة باعتبارها غير تمييزية في سلوكها تجاه المراجعين. وينبغي أن تستند الترقية وإدارة الأداء إلى الجدارة.

المؤسسات الشاملة للجميع وسيلة رئيسية لبناء السلام والتنمية المستدامة على المدى الطويل. وكثيرا ما تخفي المؤسسات الرئيسية مثل الإدارة العامة، والجيش والشرطة تحيزات متأصلة في ممارساتها في مجال التوظيف التي تحتاج إلى إصلاح. وقد تشند التحيزات في أنماط التوظيف في تلك المؤسسات التي تعكس تحيزا تاريخيا، أو، في حالة البلدان المتعددة الإثنيات مثل بوروندي، تحيزا إثنيا يتعين التغلب عليه.

المشاركة

المشاركة مهمة في البيئات التي لا تشعر فيها المجموعات بأنها ممثلة في الخدمة العامة. ويمكن للجهات من غير الدول وجماعات المجتمع المدني على وجه الخصوص أن تؤدي دورا هاما في التغلب على الدوافع الكامنة وراء النزاع، وكذلك في تعزيز الحوار وحتى التنمية الاقتصادية والعدالة.

تواجه المرأة مسائل محددة عند دخولها في الإدارة العامة في بيئات ما بعد انتهاء النزاع. وعلى الرغم من الدور القيادي الذي يؤديه العديد من النساء في المجتمع المدني كوسيطات، وقائدات ومقاتلات، وعلى الصعيد المحلي في بناء السلام، فإن بيئات ما بعد انتهاء النزاع كثيرا ما ترتبط بظهور أدوار جنسانية تقليدية. ونادرا ما تتاح للمبادرات الخارجية بيانات جنسانية دقيقة، مما يجعل من الصعب تنفيذ دعوة مجلس الأمن، الواردة في قراره 1325 (2000)، إلى اعتماد منظور جنساني عند التفاوض على اتفاقات السلام وتنفيذها. واقترح الأمين العام، في تقريره لعام 2010 عن مشاركة المرأة في بناء السلام (S/2010/466-A/65/354)، خطة عمل بشأن المرأة وبناء السلام، أبرز فيها أنه يجب على الأمم المتحدة أن تيسر بناء السلام المراعي للمنظور الجنساني عن طريق كفالة أن تتضمن قدرة الوكالات الخارجية الخبرة الفنية اللازمة لجعل العمليات في متناول النساء والفتيات وأن تعزز مشاركة المرأة بوصفها صانعة قرارات في الإدارة العامة. وتتسم مؤسسات التدريب والحصص بأهميتها الأساسية في هذا السياق.

التفويض

كثيرا ما تُنسى الحكومة المحلية في المناقشات المتعلقة بإعادة الإعمار بعد انتهاء النزاع؛ غير النزاعات كثيرا ما تكون مدفوعة بمشاكل محلية، من قبيل إمكانية الحصول على الأراضي ضمن بيئات ما بعد النزاع، يمكن أن تتراكم في نهاية المطاف لتتحول إلى عنف أوسع نطاقا. والمعرفة المحلية لا تقدر بثمن في بناء السلام.

تبرز إعادة الإعمار بعد انتهاء النزاع في تيمور - ليشتي أهمية التخطيط التشاركي لإعادة الإعمار والهياكل الديمقراطية المحلية⁽³⁾ واضطلع بإعمار باستخدام نهج الصناديق الاستثنائية، بالاعتماد في المقام الأول على الفئات المجتمعية، والمنظمات غير الحكومية والجهات الفاعلة في القطاع الخاص إلى جانب الحكومات المحلية لتيسير إعادة الإعمار المحلية في الميدان، بما في ذلك الائتمان المقدم إلى القطاع الخاص (مثل التمويل من القطاعين العام والخاص) والري الذي يديره المجتمع المحلي في مجال الزراعة. غير أنه لوحظ أنه كان ينبغي إيلاء الاهتمام في وقت أبكر لبناء القدرات قبل انسحاب الجهات الفاعلة الدولية⁽³⁾.

الإنصاف بين لا تخضع الإدارات العامة الإقصائية في كثير من الأحيان لموازن غير متساوية بين الجنسين فحسب، بل تميل أيضا إلى أن تقع تحت هيمنة موظفين من فئة عمرية معينة، مع عدم توافر سوى إمكانية محدودة لالتحاق الموظفين المؤهلين الآخرين بها. وينطوي الإدماج أيضا على معالجة عدم المساواة بين الأجيال من خلال تهيئة الفرص والتطوير الوظيفي للموظفين الأصغر سنا.

كثيرا ما يستبعد الشباب باعتبارهم "آخرين" في إعادة الإعمار بعد انتهاء النزاع. وإذا يُشيطنون مرة ويعاملون كأطفال مرة أخرى، نادرا ما يكون لهم صوتهم الخاص، حتى وإن كانت صفوف حركات التمرد مليئة بالشباب، وكانت الفئات الأخرى تقوم بأدوار متعددة الأوجه. وينبغي تصور الشباب ودراساتهم بوصفهم عناصر للسلام الإيجابي مع مراعاة تحديات أخرى غير العنف البدني، بما يشمل العنف الهيكلي والثقافي والتغيرات الاجتماعية اللازمة لتحويل الهياكل والإدارة العامة العنيفة والقمعية والتراتبية إلى مؤسسات تشاركية وشاملة للجميع. وقد أقر مجلس الأمن، في قراره 2250 (2015)، بشأن الشباب والسلام والأمن، بالمساهمات الإيجابية للشباب في السلام ووضع إطارا عاما لدعم جهودهم. ويتضمن تقرير شبكة النهوض بالشباب المشتركة بين الوكالات المعنون "مشاركة الشباب في بناء السلام: مذكرة للممارسة العملية" عددا من الأمثلة المتعلقة بالسياسات والبرامج من مختلف البلدان المتضررة من النزاعات من شأنها أن تيسر هذه المشاركة.

- (أ) Valentina Resta, "Realizing the SDGs in post-conflict situations: challenges for the state", in *Working Together: Integration, Institutions and the Sustainable Development Goals – World Public Sector Report 2018* (United Nations publication, Sales No. E.18.II.H.1)
- (ب) Stephen Commins and others, *Pooled Funding to Support Service Delivery: Lessons of Experience from Fragile and Conflict-Affected States* (London, Department for International Development, United Kingdom, 2013)
- (ج) Mika-Petteri Törhönen and David Palmer, "Land administration in post conflict Cambodia", paper prepared for the Symposium on Land Administration in Post Conflict Areas, Geneva, April 2004
- (د) Peter Albrecht and Paul Jackson, *Securing Sierra Leone: 1997–2013 – Defence, Diplomacy and Development in Action*, Whitehall Papers, No. 82 (Routledge, 2015)
- (هـ) Jamie Boex, Deborah Kimble and Juliana Pigey, "Decentralized local governments as a modality for post-conflict recovery and development: an emerging natural experiment in northern Uganda", IDG Working Paper, No. 2010-01 (Washington, D.C., Urban Institute Centre on Development and Governance, 2010)
- (و) Paul Jackson, "Local government and decentralization in post-conflict contexts", *Third World Thematics: A TWQ Journal*, vol. 1, No. 6 (2016)
- (ز) (Klaus Rohland and Sarah Cliffe, "The East Timor reconstruction programme: successes, problems and trade-offs", CPR Working Paper, No. 2 (Washington, D.C., World Bank, 2002)