



annd

Arab NGO Network for Development
شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية

المساعدة الإنمائية الرسمية (ODA)

المقدّمة إلى البلدان التي تشهد صراعاً أو جموداً سياسياً



CSOPartnership
for **Development Effectiveness**



المساعدة الإنمائية الرسمية

المقدّمة إلى البلدان التي تشهد صراعاً أو جموداً سياسياً

نسيم أبي غانم

الملخص

تشمل النتائج الرئيسية:

تختلف النسب الثابتة للدخل القومي الإجمالي في أوقات الأزمات، ومع إتساع تعريف المساعدة الإنمائية الرسمية ليشمل دعم الجيش، يمكن القول إن هذه المساعدات تفي بالحد الأدنى مما هو مطلوب ظاهرياً، بيد أنها ليست فعّالة بالنسبة إلى التنمية الفعلية.

منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وتحديداً البلدان المستهدفة في الدراسة، عالقة في حلقة مفرغة حيث يدفع المواطنون ثمن الأزمة السياسية والحكومية العميقة في دولهم. كما أنّ مشروعية الإصلاح لتقديم المساعدة المطلوبة تزيد من صعوبة تأمين القوات اليومية للناس بدلاً من دفع النخب السياسية إلى تنفيذ الإصلاحات الضرورية.

بدلاً من أن تسدّ مساعدات الإغاثة الإنسانية المكثفة حاجة المواطنين، تعمل بشكل معاكس إذ تسهم في تأجيج النزاع المسلح خصوصاً عندما تكون بعض أجهزة التوزيع تحت سيطرة جهات فاعلة غير حكومية.

يبقى تمكين المؤسسات الوطنية والسماح لأجهزة المراقبة المحلية بمراقبة الشفافية والمساءلة أمراً أساسياً لضمان التوزيع الأكثر فعالية للمساعدات على المدى القصير، وتفعيل الخطوات الضرورية على المدى الطويل لتنفيذ الإصلاحات المؤسسية التي لا تسبب المزيد من اليأس للسكان.

يقدم هذا التقرير تحليلاً مفصلاً ومدعوماً بالأدلة حول المساعدة الإنمائية الرسمية المقدّمة إلى البلدان التي تشهد صراعاً أو جموداً سياسياً. ويتزامن صدور هذا التقرير مع الحاجة الملحة إلى الدعم التنموي بعد جائحة كوفيد-19 التي كانت ضربة إضافية للبلدان التي تعيش حالات عنف وأزمات سياسية وإقتصادية متأصلة في قلب مجتمعاتها. كما يتزامن توقيت هذا التقرير مع التقييم الممتد على خمس سنوات لمفهوم المساعدة الإنمائية الرسمية التي أعيد تعريفها بحيث باتت تشمل الدعم المقدم لقطاع الأمن وإلغاء الديون بوصفها مساعدات مالية.

من خلال التركيز على دراسة حالة ثلاثة بلدان هي لبنان والعراق واليمن، لاحظنا نمطاً مماثلاً في توزيع المساعدات وهو أكثر ارتباطاً بقضايا الأمن وإيواء اللاجئين في البلدان المضيفة والإغاثة الإنسانية، من دون الإلتفات إلى التنمية الإنتاجية والمنتزادة التي تتطلب ضغطاً سياسياً قوياً لبناء السلام، وإعادة بناء البنية التحتية، وتنسيق الشراكات بين القطاعين العام والخاص. ينقسم التقرير إلى ستة أقسام؛ يلخص القسم الأول الوضع الراهن من حيث تحليل الأرقام، فيما يتناول القسم الثاني بعمق دور القطاع الخاص الذي لا يزال غير منظم ويسجل تقييماً ضعيفاً في مقاييس الشفافية والمساءلة. أمّا القسمان الثاني والثالث، فيتناولان تبعاً عسكرة المساعدات وإجراءات المشروعية التي شهدت ارتفاعاً كبيراً في العامين الماضيين، والتي تظهر جلياً في توقيع السودان على إتفاقيات أبراهام. ويناقش القسم الرابع بعمق، وبالاستناد إلى ما قدمته دراسات الحالة، كيف أسهمت الإغاثة الإنسانية في تأجيج العنف المسلح في المنطقة بسبب غياب آليات التوزيع العادلة والمتكافئة؛ فالمليشيات والفصائل المتحاربة قادرة على إستخدام هذه المساعدات لإعالة نفسها وإعادة تجميع صفوفها. أخيراً، وفي ظلّ هذه الصورة القاتمة، سنطرح مجموعة من التوصيات التي من شأنها تحسين عملية توزيع المساعدات وضمان توجيه الأموال نحو التنمية الفعلية الفعّالة والناشطة، بالإضافة إلى الأساليب السياسية التي يجب إتباعها بما يتماشى مع مبادئ المساعدة الفعّالة التي نصّ عليها منتدى بوسان رفيع المستوى عام 2011.

الوضع الراهن

المدني والقطاع الخاص في تحديد أولوياتها الإنمائية. ولكي تكون المساعدات فعّالة، ينبغي الإسترشاد بمنتدى بوسان¹ رفيع المستوى لعام 2011 الذي نصّ على أربعة مبادئ رئيسية لتوجيه التعاون بشأن ممارسات المساعدة الإنمائية: هذه المبادئ التي غصّ الطرف عنها إلى حدّ كبير في السنوات الخمس الماضية، والتي تتوافق مع حقوق الإنسان والمساواة بين الجنسين والإستدامة البيئية والإدماج:

- تولّي الدول النامية الملكية الديمقراطية لأولويات التنمية.
- التركيز على النتائج المتوافقة مع الأولويات والسياسات التي وضعتها البلدان النامية نفسها.
- شراكات التنمية الشاملة.
- الشفافية والمساءلة تجاه بعضها البعض.

دعت منظمات المجتمع المدني في المنطقة بشدّة إلى إتباع نهج قائم على حقوق الإنسان بوصفه إطاراً لتنفيذ مبادئ إتفاقية بوسان. ومع ذلك، لا يوجد دليل لدعم التحوّل في نموذج التنمية. في الواقع، أعيد تعريف المساعدة الإنمائية الرسمية² عام 2016 لتشمل تقديم المساعدات إلى المؤسسات العسكرية والأمنية - وهو المبدأ المتنازع عليه - وكذلك المساعدات الإنسانية ودعم الهجرة. يتناول هذا التقرير معاني هذه المفاهيم، ويدفع باتجاه سياسات أكثر شمولية تراعي احتياجات ومصالح المواطنين والسكان المهمّشين الذين يعيشون تحت وطأة الفقر.

تبيّن أنّه في الحالات التي زادت فيها المساعدة الإنمائية الرسمية، غالباً ما كان ذلك يُعزى إلى المعونة القطرية القابلة للبرمجة (Country Programmable Aid)، مع إدراج أجنحة عسكرية للمانحين الرئيسيين بدلاً من إستهداف المناطق الأكثر فقراً حيث تشتدّ الحاجة إلى المساعدة الإنمائية. على سبيل المثال، فإنّ الزيادة الكبيرة في مدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية المقدّمة من لجنة المساعدة الإنمائية إلى الشرق

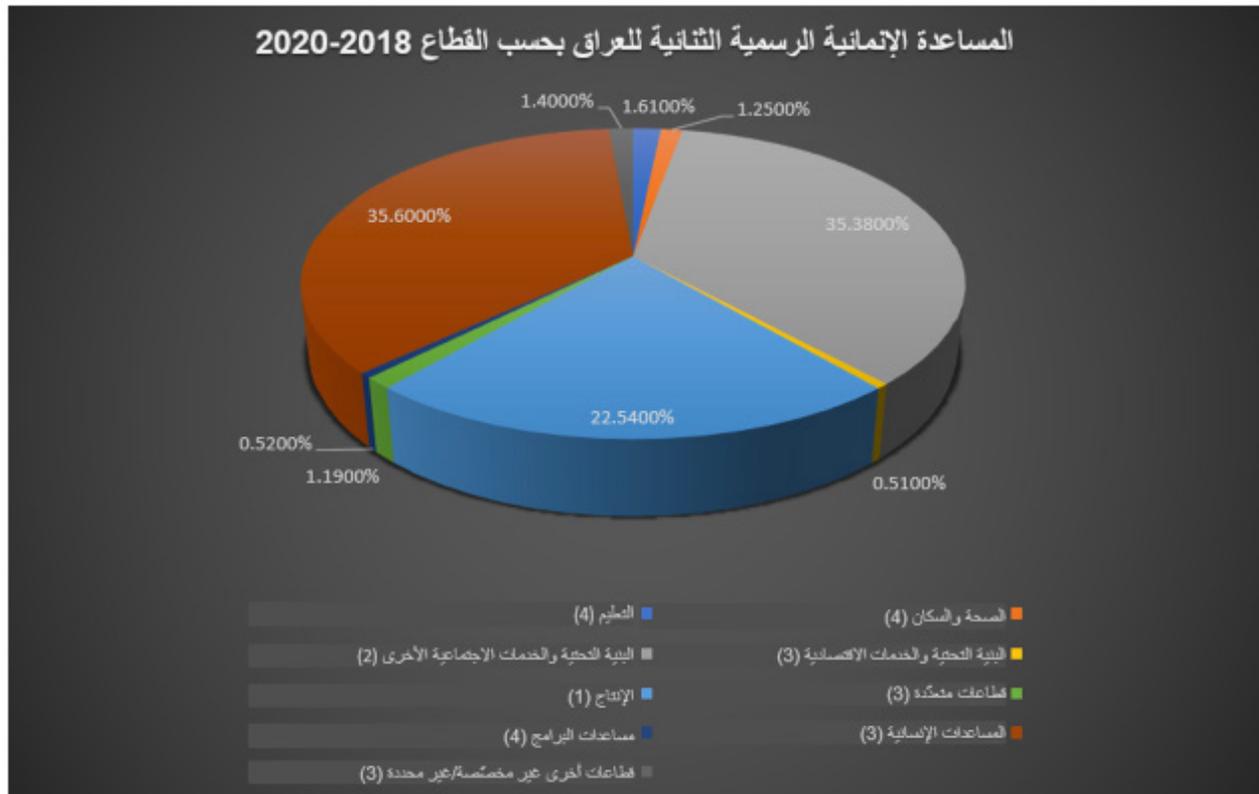
ما الذي حقّقته المساعدة الإنمائية الرسمية حتى الآن في الدول الهشة والمنكوبة بالصراعات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا؟ وهل تساعد السياسات والتوجيهات الحالية في معالجة المسائل التنموية والقضاء على الفقر والتصدّي للأسباب الجذرية للصراع؟ يجيب هذا التقرير على الأسئلة المطروحة آنفاً، ويتناول على وجه الخصوص دراسات حالة متعمّقة شارك في إعدادها ناشطون في المجتمع المدني وباحثون في كلّ من اليمن والعراق ولبنان. بالتالي، تشير الأدلة التي جمعناها إلى أنّ موارد المساعدة غير كافية وغالباً ما يُساء توجيهها؛ إذ يجري توزيعها بطريقة تزيد من حدّة الفقر في بعض الأحيان، وتسهم في أحيان كثيرة في تأجيج الصراع نفسه والسباق إلى التسلّح بين الحكومات والقوّات شبه العسكرية غير الحكومية.

يدعو التقرير إلى إحداث نقلة نوعية في عملية توزيع المساعدات التنموية، بحيث يتطرق إلى التحديات الأوسع نطاقاً في ما يتعلق بالتنمية في المناطق المتأثرة بالصراعات وفي الدول ذات المؤسسات الضعيفة. علاوة على ذلك، يبدو أنّ مستوى المساعدة الإنمائية الرسمية المقدّمة - مع ما شملته من تعديلات بعد عام 2016 - قد إنخفض بشكل عام على مرّ السنوات ولا يزال غير كافٍ. ويعود ذلك بشكل أساسي إلى عدم التزام لجنة المساعدة الإنمائية بتخصيص 0.7% من إجمالي دخلها القومي للمساعدة، فضلاً عن فرض شروط سياسية على العديد من الدول. حتى تاريخه، إستوفت بعض الدول الإسكندنافية المانحة هذه النسبة، فيما لا تزال أرقام المملكة المتحدة وألمانيا غامضة.

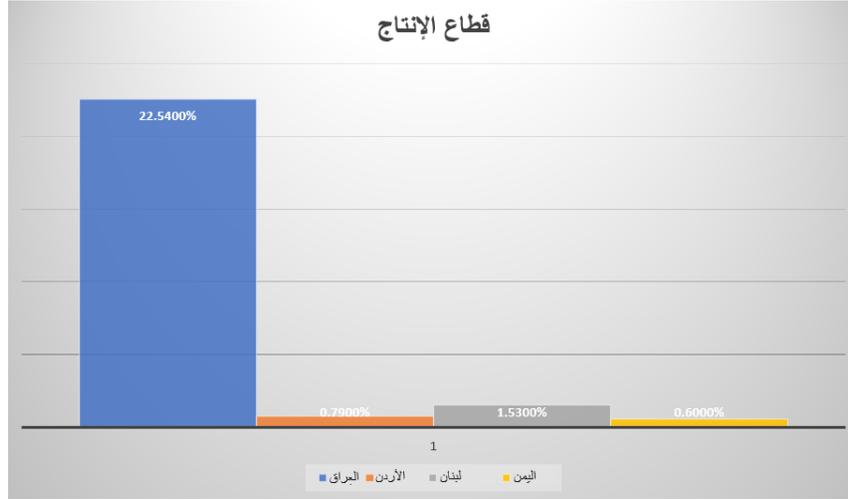
في ظلّ جائحة كوفيد-19، أصبحت الحاجة ماسّة أكثر من أي وقت مضى إلى المساعدة الإنمائية الرسمية. لذا، ينبغي تحسين فعاليتها بسرعة لضمان ألاّ يؤدي القصور فيها إلى تفاقم الأزمات في الدول التي تعاني من صراعات إجتماعية طويلة الأمد. وفي غضون ذلك، يجب أن تحرص حكومات البلدان النامية على إشراك المواطنين ومنظمات المجتمع

الأوسط منذ عام 2010 - على عكس الحال في مناطق آسيا الفرعية الأخرى حيث تقلصت هذه المساعدات - هي نتيجة لزيادة مشاركة المجتمع الدولي في سوريا في مواجهة نظام الأسد ومجموعات داعش الإرهابية، وتحديداً في الحملات العسكرية منذ عام 2013. في هذا السياق، لا شك في أن الولايات المتحدة هي أكبر مانح للمساعدات في العالم، حيث تمثل 29% من إجمالي مدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية الثنائية من عام 2015 حتى عام 2020. في المقابل، تأتي سوريا في المرتبة الأولى بين البلدان الأربعة التي تلقت مساعدة رسمية على مستوى العالم، متجاوزة أفغانستان عام 2019 التي حصلت على 4.28 مليار دولار أمريكي. وقد بلغ إجمالي المساعدات الإنمائية الرسمية التي حصلت عليها سوريا من لجنة المساعدة الإنمائية 10.2 مليار دولار أمريكي في عام 2019، أي بزيادة 4.88 مليار دولار أمريكي عن عام 2015.

إلى ذلك، تلقى العراق ما معدّله 2.3 مليار دولار أمريكي على مدى السنوات الثلاث الماضية (2018-2020). وكانت الحصة الأكبر من المساعدات الإنمائية الرسمية موجهة للمساعدات الإنسانية للعراق، حيث تم تخصيص 35% للأغراض الإنسانية مقابل 22% لقطاع الإنتاج؛ وهو رقم لم نشهده في البلدان المجاورة في الرسم البياني الثاني (لبنان 1.53%؛ اليمن 0.6%؛ الأردن 0.79%؛ سوريا 3.8%). وجزير بالذکر أن هذه النسبة قد تشير إلى تدفق المساعدات لإعادة الإعمار بعد الحرب مع داعش.

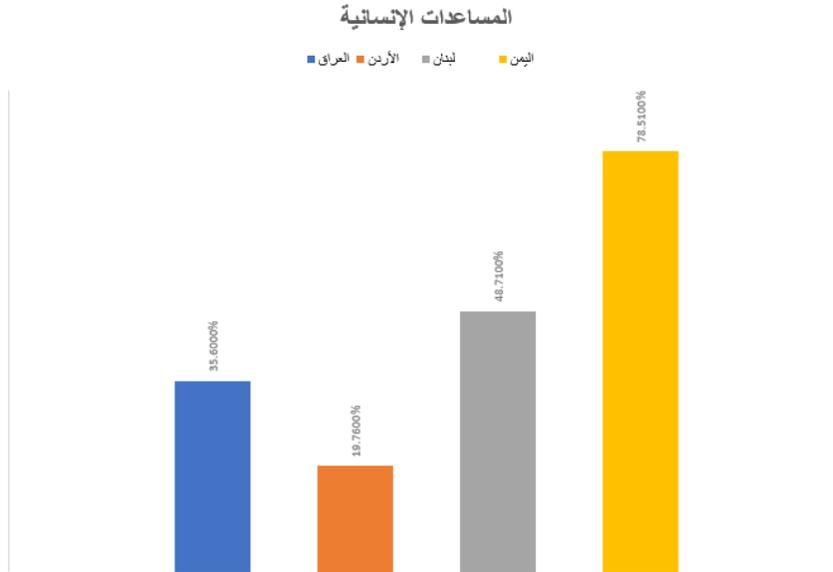


الرسم البياني الأول: المصدر: قواعد بيانات لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية



الرسم البياني الثاني: المصدر: قواعد بيانات لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون الإقتصادي والتنمية

يبرز الإتجاه نفسه على مستوى المساعدات الإنسانية في جميع البلدان المجاورة لليمن وسوريا ولبنان. يوضّح الرسم البياني الثالث توزيع المساعدات الإنسانية على البلدان المختارة في هذه الدراسة. وفي حين أنّ سوريا غير مشمولة في هذا الرسم، إلا أنّ صافي المساعدات الإنمائية الرسمية المقدّمة للقطاع الإنساني في سوريا يسجل نسبة ملفّته تبلغ 79% وتعادل مثيلتها في اليمن - ومن الواضح أنّ الأمر نفسه ينطبق في البلدان التي تشهد نزاعاً مسلّحاً شديداً.

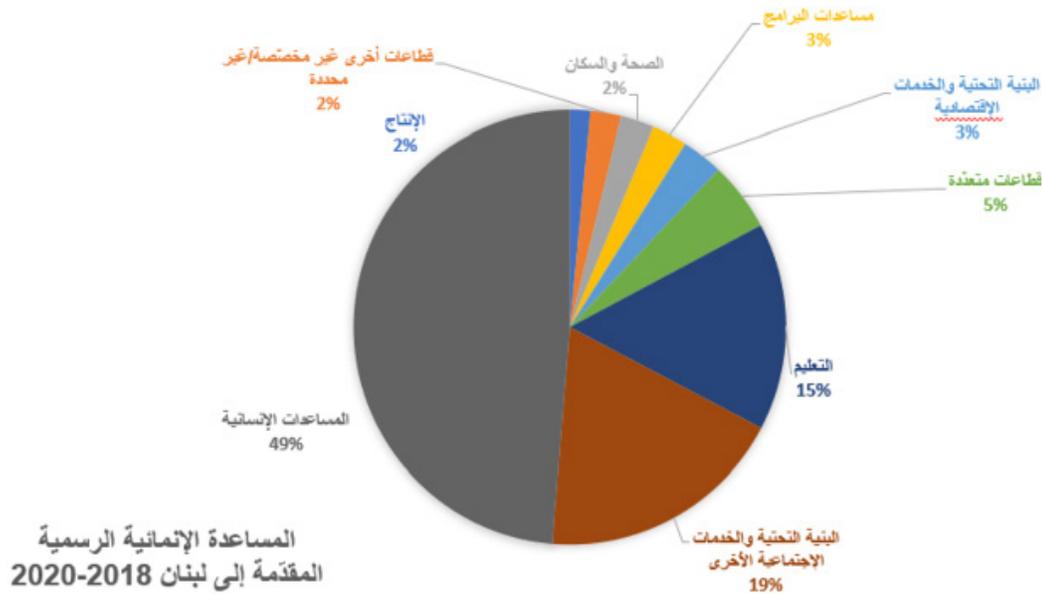


الرسم البياني الثالث: المصدر: قواعد بيانات لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون الإقتصادي والتنمية

في لبنان، وعلى الرغم من عدم نشوب نزاع مسلّح على مستوى البلاد بين 2018-2020، تُظهر المساعدات الإنسانية التي تمّ تلقّيها (أكثر من العراق) الآثار المتزايدة للأزمة السياسية وإنعدام الثقة في النخبة الحاكمة لناحية الإصلاح ومحاربة الفساد. فإنّ معظم المساعدات الموجهة للإنتاج ومشاريع البنية التحتية (مثل سيدر) معلّقة إلى حين إتفاق الحكومة والنخبة السياسية على الإصلاحات. وقد ازدادت الحاجة أكثر إلى المساعدات الإنسانية مع إنخفاض

قيمة العملة المحلية في السوق السوداء، فضلاً عن انفجار المرفأ في آب/أغسطس 2020. يوضح الرسم البياني الرابع أنماطاً مماثلة في توزيع الدعم الإنساني في كل من السودان والعراق. في الواقع، يبرز جلياً في دراسة حالة لبنان المفصلة والمرفقة بهذا التقرير، أنه في عامي 2020-2021 كانت نسبة ضئيلة جداً من المساعدة الإنمائية الرسمية مخصصة لقطاعات التنمية النموذجية، وعضواً عن ذلك تركّزت الجهود على الإغاثة قصيرة الأجل من دون خطط مستدامة. إلى ذلك، عُلقَت مشاريع التنمية وإستيعض عنها بإطار الإصلاح والتعافي وإعادة الإعمار الذي يرمي إلى إعادة البناء ومعالجة الفساد الهيكلي (الإطلاع على "دراسة حالة لبنان" لمزيد من التفاصيل).

وهكذا يتبين أنّ المساعدات الإنسانية باتت أولوية. ومن الواضح بالنسبة إلى الأردن، وعلى الرغم من الإصلاحات المعدومة والتعديلات الحكومية المستمرة نتيجة لضعف شبكات الأمان الإجتماعي الشاملة، فإنّ غياب الأزمات الأمنية والإقتصادية، على عكس حالة لبنان والعراق، أدى إلى أن تكون النسبة المئوية للمساعدات الإنسانية محدودة بما لا يتخطى 20%. إلى جانب المساعدات الإنسانية، يحصل لبنان على المساعدات المخصصة لمشاريع البنية التحتية الإجتماعية التي تسجل ثاني أعلى نسبة، تليها في المرتبة الثالثة خدمات التعليم. في المقابل، تأتي البنية التحتية والخدمات الإقتصادية في المرتبة الثالثة الدنيا بنسبة 3%. وهنا تجدر الإشارة إلى أنه تم إيقاف جزء كبير من هذه المساعدات في الوقت الحاضر، في ظلّ استمرار الأزمة السياسية وعدم إلتزام الحكومة بالبدء بإصلاحات فعّالة.

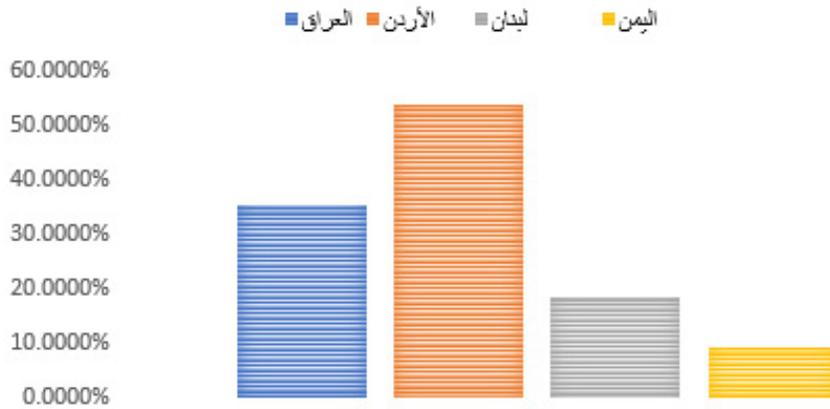


الرسم البياني الرابع: المصدر: قواعد بيانات لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون الإقتصادي والتنمية

تبدّل المشهد أيضاً بالنسبة إلى المساعدات المخصصة للبنية التحتية والخدمات الإجتماعية، التي يبدو أنها حصلت على حصة كبيرة من مساهمات المساعدة الإنمائية الرسمية. تغطّي البنية التحتية والخدمات الإجتماعية مجالات التعليم الأساسي والرعاية الصحية الأولية والتغذية والمياه الصالحة للشرب والصرف الصحي، بينما تشمل المساعدات الإنسانية مخصصات من أجل "إنقاذ الأرواح والتخفيف من المعاناة وحماية كرامة الإنسان والحفاظ عليها في أثناء حالات الطوارئ وبعدها" (منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية، 2008). لذا، يتبين هنا وجود إزدواجية لا سيّما وأنّ قطاعي التعليم والصحة يحظيان بتركيز خاص، غير أنه في هذين القطاعين، تكون المساعدات أكثر تحديداً وتعقيداً من تلك المخصصة لتلبية الإحتياجات الأساسية في خدمات البنية التحتية الإجتماعية. فهل يمكننا بالتالي

الإفتراض أنه مع زيادة المساعدات الإنسانية، ينبغي أيضاً زيادة المساعدات المخصصة للبنية التحتية والخدمات الإجتماعية؟ هذا ليس ما يشير إليه الرسم البياني أدناه. في الواقع، يتلقى الأردن أعلى نسبة مساعدات للبنية التحتية الإجتماعية ويليهِ العراق، بينما يحظى اليمن بنسبة محدودة تقلّ عن 10%. إنطلاقاً من نظرتنا الثاقبة في هذا الصدد، يشير ذلك إلى أنّ البنية التحتية الإجتماعية تُستخدم لتعويض النقص في شبكات الأمان الإجتماعي.

البنية التحتية والخدمات الإجتماعية الأخرى (2018-2020)



ستواجه منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تحديات هائلة في العقد القادم. في ما يلي سنسلط الضوء على ثلاثة مخاوف رئيسية ينبغي معالجتها مع تفاقم المشاكل السياسية والإقتصادية: أولاً إدراج القطاع الخاص في المساعدة الإنمائية الرسمية، وثانياً عسكرة المساعدة الإنمائية الرسمية، وأخيراً التناقضات في المساعدات الإنسانية في مناطق الصراعات - على أن تترافق هذه الأخيرة بمحاولة لوقف الصراع العنيف. في المستقبل القريب ومع احتمال إطلاق مشروع إعادة الإعمار، تصبح هذه المجالات الثلاثة ذات أهمية حاسمة وتتطلب إصلاحات جادة.

المساعدة الإنمائية الرسمية والقطاع الخاص

في عام 2016، وافقت لجنة المساعدة الإنمائية الرسمية التابعة لمنظمة التعاون الإقتصادي والتنمية على إدراج فئة جديدة من المساعدات الإنمائية الرسمية ألا وهي أدوات القطاع الخاص. ما يعني أنّ الدعم الرسمي لشركات القطاع الخاص العاملة في البلدان النامية سيكون بمثابة مساعدة إنمائية، بغض النظر عن كيفية إستخدامه. ومع ذلك، "من الناحية العملية، يعني هذا إلى حدّ كبير إيجاد طريقة لقياس قيمة المساعدة الإنمائية الرسمية للقروض والضمانات والإستثمارات في الأسهم الموجهة من خلال مؤسسات تمويل التنمية الموجودة في البلدان المانحة" (غريفيث، 2018). في الأساس، لم توضع آليات تقيس الجزء الرسمي من المساعدات المقدمة للقطاع الخاص لأنّ الدعم كان أشبه بقروض تُسدّد مع فوائد، ما يعني تحقيق أرباح لمؤسسات تمويل التنمية.

بالإضافة إلى ذلك، يعتمد البنك الدولي مؤخراً نهجاً جديداً لإدراج القطاع الخاص في مساعدات التنمية. فقد تم توجيه البنك الدولي بموجب مذكرة "تعظيم التمويل من أجل التنمية" بإعطاء الأولوية للحلول التي تشمل التمويل

تفتقر إلى الطابع الملزم والأدوات الدقيقة لتقييم الآثار الاجتماعية والبيئية للمشاريع التنموية الضخمة.

في المقابل، يمكن أن تكون المساعدات مفيدة إذا ركزت على تعزيز المشتريات المحلية، ولم تُستخدم لفرض شروط. وبهذه الطريقة، لا تُستخدم المساعدات المقدمّة للقطاع الخاص كوسيلة ضغط مالية من شأنها إستبعاد الشركات المحلية، وفي بعض الحالات القطاع العام. بالتالي، ينبغي الإلتزام في المساعدات المقدمّة للقطاع الخاص بإبراز أدلة تثبت أنها تدعم النمو الإقتصادي والإنتاج بما من شأنه تحقيق أثر إيجابي. علاوةً على ذلك، لا ينبغي استخدام هذه المساعدات كوسيلة للتأثير في سياسات الشركات بين القطاعين العام والخاص في البلدان النامية. أخيراً، لا بدّ للجنة المساعدة الإنمائية من أن تدرك أنّ تخصيص المساعدة للقطاع الخاص قد يعني في بعض الأحيان تقليل المساعدات لقطاعي الصحة والتعليم - وهما من المنافع العامّة التي يجب توفيرها للجميع إستناداً إلى النهج القائم على الحقوق في التنمية. تتعلق المسألة هنا بمعيّار شامل ألا وهو ضرورة أن تخضع المساعدات المقدمّة للقطاع الخاص لقياسات محدّدة وأكثر دقّة من حيث الشفافية والمساءلة.

الخاص، وعدم اللجوء إلى التمويل العام إلا إذا لم تتوفّر حلول أخرى. يعكس هذا النهج واجهة النتائج التي قد تظهر زيادة في فرص العمل أو المعدّل الوطني لإنخفاض الفقر، ولكنه لا يعالج بؤر الفقر المدقع وأوجه عدم المساواة، ولا يمنح الدولة ملكية مشاريع التنمية. يشير التقييم العام للعملية إلى (1) نقص في الشفافية والمساءلة عند استخدام التمويل الخاص كأداة للتنمية وما يعود به ذلك من تأثير، (2) ضعف الأدلة على ما إذا كان التمويل الخاص يصل بالفعل إلى القطاعات التي قد لا تبدو مريحة جداً من الناحية المالية للمستثمرين، و(3) وجود ميل نحو التمويل المختلط الذي لا تتنازل عنه الجهات الفاعلة المحلية والذي يؤدي إلى زيادة الديون على العديد من البلدان النامية. ولعلّ ما يطرح إشكالية هنا هو أنّ لجنة المساعدة الإنمائية وسّعت نطاق قواعدها لتشمل أدوات القطاع الخاص، لذا باتت تُحتسب الإستثمارات الخاصة من أعضاء لجنة المساعدة الإنمائية على أنها مساعدات إنمائية رسمية. إنّ الافتقار إلى أطر وطنية محدّدة للشراكات بين القطاعين العام والخاص يثير مخاوف بشأن الفوائد الحقيقية للقطاع الخاص لناحية تعظيم أرباحه على حساب أهداف التنمية وحقوق الإنسان. في لبنان على سبيل المثال، ثمة رابط قويّ بين القطاعين العام والخاص بسبب تاريخ من المناقصات والمنافع الشخصية وبناء إمبراطوريات تجارية تديرها نخبة سياسية طائفية مالكة لقطاعات كبيرة في الإقتصاد.

يطرح ما ورد أعلاه المزيد من المشاكل التي تعترض التنمية: أولاً، يؤدي عدم قياس المساعدات لأدوات القطاع الخاص إلى إحتمال أن تستفيد مؤسسات تمويل التنمية والشركات التجارية الكبرى في القطاع الخاص من المساعدات الإنمائية. ثانياً، يُسهّم هذا النهج في دفع المساعدات باتجاه أفضل الفرص التجارية بدلاً من المجالات التي هي فعلاً في أمسّ الحاجة إليها، كما أنّه يقتنص الفرص من الشركات المحلية الصغيرة والمتوسطة التي تولّد الإنتاج والنمو. ثالثاً، يؤدي هذا النهج بلا شكّ إلى زيادة المساعدة المقيدة ومخاطر الديون. رابعاً، تفقد البلدان التي تتلقّى المساعدة حقّها في تحديد قواعد المساعدة، الأمر الذي يتنافى بوضوح مع مبادئ بوسان المتفق عليها. وفي ظل غياب الجهود الرامية إلى جعل حقوق الإنسان مسألة ذات طابع ملزم، لا تزال معايير حقوق الإنسان التي اقترحتها منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية

عسكرة المساعدة الإنمائية الرسمية

تاريخ المساعدات ذات الطابع الأمني

إن إضفاء طابع أمني على المساعدات ليس بمسألة جديدة. فمنذ حقبة ما بعد الحرب العالمية الثانية، كانت أولوية وحصة البلد من المساعدة الإنمائية الرسمية تُقاس على أساس الحاجة إلى إعادة الإعمار، لكن بعد هجمات الحادي عشر من أيلول/سبتمبر، أصبحت الأولوية تُحدّد بحسب إستعداد الدول للإنضمام إلى الحرب على الإرهاب. وهكذا، برز مفهوم جديد بحيث أصبح دور البلد المتلقّي في الحرب على الإرهاب معياراً ضرورياً لحصوله على المساعدة الإنمائية الرسمية. ومنذ ظهور مفهوم الأمن في المقام الأوّل، أصبح التوجه الرئيسي في مجال الأمن عاملاً حاسماً في تحديد البلد المتلقّي للمساعدة وأسباب المعونة ووجهات إستخدامها.

في عام 2016، توّصل أعضاء لجنة المساعدة الإنمائية ومنظمة التعاون الإقتصادي والتنمية إلى إتفاق لتوسيع نطاق تعريفات أنشطة المساعدة الإنمائية الرسمية المتعلقة بتدريب الشرطة والجيش ومكافحة الإرهاب والوقاية من العنف الشديد. ومع ذلك، فإنّ هذا التعريف الموسّع لم يتضمّن أيّ آليات واضحة لتقييم ورصد كيفية إستخدام المساعدة الإنمائية الرسمية لهذه الأغراض أو متى تتجاوز هذه المساعدات أسباب منحها. بالإضافة إلى ذلك، ما زالت البرامج المؤهلة للحصول على المساعدة الإنمائية الرسمية في مجال التسليح غير واضحة. على سبيل المثال، لا تدرج المعدات والخدمات العسكرية التي يتم توريدها ضمن المساعدات الإنمائية الرسمية، لكن تدخل ضمنها أي تكاليف عسكرية تتكيدها القوات العسكرية التابعة للدولة المانحة لتقديم المساعدة الإنسانية. ولزيادة الأمور تعقيداً، تُحتسب نفقات تدريب الشرطة على أنها مساعدات إنمائية رسمية، إلا أنّ الأخيرة لا تشمل جهاز الشرطة للسيطرة على العصيان المدني. هذا بالطبع يحجب الغاية من التدريب. بمعنى آخر، ما هي آليات التقييم والرصد والمراجعة المعتمدة التي تضمن عدم إستخدام تدريب الشرطة والمعدات من قبل الجنرالات والضباط المحليين لقمع المظاهرات أو الإحتجاجات.

يذهب نحو 4% من المساعدات الإنمائية الرسمية إلى المؤسسات العسكرية. وقد بلغت مساهمة المملكة

المتّحدة من إجمالي دخلها القومي 0.7% من خلال دعم مشاريع الشرطة والجيش (الإطلاع على التقرير النهائي حول إتفاق المملكة المتحدة على المساعدات في عام 2020، الصادر عن وزارة الخارجية وشؤون الكومنولث³). إذا نظرنا إلى الإتجاهات الحالية في تخصيص المساعدات الإنمائية الرسمية، نلاحظ عسكرة كبيرة للمساعدات في المنطقة. وهذا ما أظهرته الصراعات الأخيرة في سوريا واليمن والعمليات العسكرية لتفكيك داعش بين 2014-2017. فقد إزدادت المساعدات للمؤسسات العسكرية لتصل إلى ما معدّله 20-25% من إجمالي المساعدات. وبالتالي، أدت هذه الحروب أيضاً إلى زيادة الحاجة إلى المساعدات الإنسانية. في هذا السياق، تثير مسألة إدراج المساعدات العسكرية التساؤل حول ما إذا كانت المصالح الجيوسياسية والأمنية هي التي تحرك توزيع المساعدات. فإنّ تقارير الحالات التي أصدرتها لجنة المساعدة الإنمائية حول الأنشطة المؤهلة للمساعدة الإنمائية الرسمية في حالات النزاع والسلام والأمن غامضة وملتبسة، وتصريحات مثل "وظائف الشرطة الروتينية" و"المعدّات غير الفتاكة والتدريب" تفتح مجالاً واسعاً للتأويل.

بموجب المبادئ التوجيهية الجديدة للجنة المساعدة الإنمائية، سيتمكّن المانحون من الإفادة بمجموعة موسّعة من النفقات العسكرية تحت اسم المساعدات الإنمائية والجهود الإنسانية. في حين أنّ المبادئ التوجيهية السابقة سمحت بإحتساب التكاليف الإضافية التي ينطوي عليها إستخدام الأفراد العسكريين لتقديم الخدمات الإنسانية أو التنمية على أنها مساعدة إنمائية رسمية، فإنّ المبادئ التوجيهية المحدّثة سمحت أيضاً بإستخدام المعدّات العسكرية لتقديم هذه الخدمات. في حالات الصراع الشديد، يُطلب من القطع العسكرية الإبتشاربعثاها في المقام الأوّل لأغراض القتال، وليس لتقديم المساعدة الإنمائية أو الإنسانية. لهذا السبب، من غير المناسب إدراج تكاليف إستخدام هذه الأصول العسكرية ضمن المساعدات الإنمائية الرسمية، حتى عندما يكون ذلك لتقديم المساعدة. هذا الوضع مدعاة للقلق، إذ إنّ سعي لجنة المساعدة الإنمائية لتخصيص إتفاق خاص بالعسكر قد يؤثّر على المساعدة الإنمائية الرسمية - التي هي غير كافية بالفعل - ويبعدها عن المسار الذي وضعت من أجله، أي الحدّ من الفقر ومكافحة عدم المساواة وتعزيز النمو الحقيقي من خلال الإنتاج.

الأكبر من هذه الأموال إلى الدعم العسكري والإنساني، وهما مجالان تربطهما علاقة تكافلية مستمرة.

ضبط الهجرة

تم توسيع نطاق المساعدات الأوروبية لتشمل دعم تكاليف السنة الأولى للاجئين في الدولة المانحة باعتبارها جزءاً من المساعدات الإنمائية الرسمية الخاصة بها. وبهذا الشكل، يتم التغاضي عن نسبة المساعدات المستهدفة والبالغة 7%، وكذلك عن الأموال المقترضة مباشرة من ميزانيات المساعدة الإنمائية الرسمية للدول النامية. يجب التنبيه هنا إلى حقيقة أنّ الأموال الإضافية المخصصة للمساعدة الإنمائية الرسمية، لا سيّما من قبل دول الإتحاد الأوروبي، يتم تخصيصها أساساً لمعالجة الهجرة غير النظامية.

الملكية والمشروطة

في ضوء المبادئ التي وضعت في بوسان عام 2011، بدأ أن الطلب على ملكية خطط التنمية قد تراجع مع إعادة تعريف المساعدة الإنمائية الرسمية الأخيرة والعملية التي استخدمت فيها الولايات المتحدة المساعدة الإنمائية الرسمية للضغط على دول المنطقة من أجل التطبيق. علاوة على ذلك، في الحالات التي أصبح فيها انهيار الدولة واضحاً، كما هو الوضع في لبنان، ظلّ دعم المواطنين مشروطاً بالإصلاحات الحكومية التي لا يتحمّل عامة الشعب مسؤوليتها ولكن يدفعون ثمنها في النهاية. وهكذا، يمارس المانحون سلطتهم التقليدية، ولا يظهرون أي دليل للتخلي عن الشروط التي حدّدها، بناءً على مصالحهم الخاصة، لتخصيص الأموال. نوّصّح أدناه لماذا تُعدّ المساعدة المشروطة للإصلاح المؤسسي ضرورية ولكنها ذات طبيعة إشكالية. في الواقع، تنشأ المعضلة عندما يكون الفساد المؤسسي مستشرياً بحيث لا تعود المساعدة فعّالة لأي شكل من التنمية أو النمو. على سبيل المثال، يعمّ الفساد في المؤسسات العامة في لبنان، ومنذ عام 2018 يطالب مؤتمر سيدر بعدد من الإصلاحات. كما أنّ إطار الإصلاح والتعافي وإعادة الإعمار الذي دخل حيّز التنفيذ بعد انفجار المرفأ، أعاد التأكيد على أهمية الإصلاحات. إلى ذلك، توّصّح الحالة اللبنانية المفصلة بإسهاب في هذا التقرير، أنه لا بدّ من إجراء الإصلاحات

يتّضح ذلك في حالة لبنان حيث تدعم الولايات المتحدة والمملكة المتحدة المؤسسات الأمنية منذ مدّة طويلة. أمّا المبرر المنطقي لإدراج المساعدات العسكرية فهو أنّ تمكين المؤسسات الأمنية في سياقات عدم الاستقرار والصراع أمر ضروري لضمان عدم تمرد الحركات والقوّات شبه العسكرية الأخرى، بحيث لا تفوق قوّتها قوّة أجهزة الدولة. يتيح هذا الدعم العسكري للدولة التركيز على المشاريع التنموية التي تسهم في النمو والحدّ من الفقر. ومع ذلك، وكما ذكرنا أعلاه، ما من مبادئ وأنظمة شقافة وواضحة تنظّم هذا الدعم. وفي ظلّ الإضطراب السياسي في المنطقة، فإنّ إستمرار إحتساب الدعم المقدّم للمؤسسات الأمنية باعتباره جزءاً من المساعدات الإنمائية الرسمية المقدّمة، يستهلك ببطء ولكن بثبات الدعم المالي المخصّص لمشاريع التنمية الفعلية. علاوة على ذلك، فإنّ تركيز لجنة المساعدة الإنمائية على السلام والأمن لن يؤدّي إلا إلى تقويض فعالية المساعدة الإنمائية الرسمية على حساب الإستجابة لإحتياجات الفقراء. وجدنا في بحثنا دليلاً آخر في العراق على أنّ المبادرات، من الناحية الاستراتيجية، ركّزت في الغالب على الإغاثة قصيرة الأجل والخطط الرئيسية للعسكرة مثل صندوق التدريب والتجهيز لمكافحة تنظيم داعش والتمويل العسكري الأجنبي. في عامي 2017 و2019، كانت المساعدة العسكرية للسلام تكاد تكون مساوية لتلك الخاصة بالتنمية الإقتصادية (بمعدّل 25% و33% على التوالي)، في حين شكّلت المساعدات الإنسانية أكثر من 40% في كلّ عام.

كما أنّ هذا الإتجاه يستمرّ في التسبب في مشكلة أكثر مدعاة للقلق، ألا وهي أنّ قطاع الدفاع يستخدم الإنفاق العسكري لا بل يزيد على حساب البرامج الإجتماعية والإنمائية. وهذا ينتقص من الميزانية العامة المخصّصة للقضاء على الفقر وتعزيز التنمية إذ يُعاد تحويلها لأغراض الدعم والإنفاق العسكري. تظهر البيانات في العراق أنّه مع زيادة الإنفاق العسكري والأمني، تزداد المساعدات الإنسانية أيضاً. ويرجع ذلك في الغالب إلى الصراعات المستمرّة والدعم العسكري؛ إذ إنّ حجم المساعدات الإنمائية يوحى بأنها إرتفعت بشكل ملحوظ. ولكنّ هذا الإرتفاع يخفي حقيقة أنّ موارد الميزانية المخصصة للمشاريع التنموية التي من شأنها أن تحدّ من الفقر وتحقّق النمو وتعود بالمنفعة على القطاعات الإقتصادية قد تراجعت؛ إذ يذهب الجزء

المساعدات الإنسانية مقابل المساعدات الإنمائية في الدول المنكوبة بالصراعات

تخلّف الصراعات تأثيراً هائلاً على المدنيين، وتنجم عنها حالات طوارئ إنسانية تهدّد الأمن والغذاء الأساسي والتغذية. بالتالي، يصبح الهدف الأساسي تجنّب المزيد من الخسائر وضمان الوصول إلى الاحتياجات الأساسية كالماء والغذاء والمأوى والرعاية الصحية، فضلاً عن مساعدة النازحين والقيام بأعمال الإغاثة مع السعي على المدى الطويل إلى منع إنتشار الصراع. من ناحية أخرى، تهدف المساعدات الإنمائية إلى إعادة بناء أو تحسين البنية التحتية والمؤسسات والإقتصاد في البلاد للإرتقاء بها إلى دولة قادرة على تأمين احتياجات مواطنيها على قدم المساواة، وتجنّبها الإنزلاق مجدداً إلى الصراع. بالإضافة إلى ذلك، تبقى الجهود المبذولة للحدّ من عدم المساواة بين المجموعات ضرورية، وكذلك تقليل الحوافز الإقتصادية للقتال من خلال السيطرة على التجارة غير المشروعة في الأسلحة والمخدرات. بالرغم من أهمية المساعدات الإنسانية، يُفصّل أن تكون لفترة قصيرة من الوقت، وذلك حتى التوصل إلى حلّ سياسي أوسع نطاقاً للصراع. عندما تستمرّ الدول المانحة بتقديم المساعدات الإنسانية بكميات كبيرة على مدار سنوات متعدّدة، فهي تترك إنطباعاً بأنها تهتم بالفئات الضعيفة في مناطق الصراع من دون بذل جهود حقيقية لإنهاء الصراع. لذا، فإنّ المساعدات الإنسانية هي محطة دعم على المدى القصير ينبغي أن تتحوّل إلى مساعدات إنمائية في مرحلة ما بعد الصراع. في حالة اليمن، وعلى الرغم من حجم المساعدات الإنسانية الكبير الذي قارب نحو 80% سنوياً خلال العامين الماضيين، شهدت البلاد تدقّقاً كبيراً للأسلحة من الولايات المتحدة والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة. وهذا يعني إستمرار تصاعد الصراع الذي أصبح مدعوماً بمساعدات الأسلحة والمساعدات الإنسانية، ما أدى إلى إطالة أمد الحرب فحسب. وبدلاً من الضغط على الجهات الفاعلة لتنفيذ قرار الأمم المتحدة رقم 2216 الذي يقضي بتفكيك الحوثيين، والسماح للحكومة بالسيطرة على الموانئ العامة، سمح المجتمع الدولي بأن يظلّ الحوثيون يسيطرون على ميناء الحديدة، ما أتاح لهم التحوّل بالدعم الوارد وتوزيعه بحسب مخططاتهم

الأساسية السريعة أولاً، أي تلك التي تلبّي حقاً احتياجات الشعب ومطالبه، وليس مصالح المانحين حصرياً. وفي الوقت نفسه، يجب الإفراج عن بعض الأموال حتى لا تُحجب المساعدة لمدة طويلة جداً، ما يؤدي إلى مزيد من التدهور في الوضع الإقتصادي والإجتماعي للأسر. يتبيّن إذاً أنّ المشروطة المرتبطة بمصالح السياسة الخارجية الأوسع لا تلتزم بالمبادئ الأساسية للسيادة وحقوق الإنسان. لذلك، فإنّ شرط التطبيع المطروح للسودان يجعل من السودانيين رجالاً ونساءً رهائن لمصالح إقليمية ودولية غير مرتبطة بمقاييس التنمية.

بقدر ما تُعدّ الدعوات والمطالب والاحتياجات للإصلاحات ضرورية لحالات مثل لبنان والعراق، إلا أنّ ما يدعو للقلق هو الإفتقار إلى فهم عميق لتكلفة وقف المساعدات عن شعبي البلدين. بالتالي، يجب أن تكون البلدان المتلقية للمساعدات هي المهندسة الفعّالة لبرامجها التنموية كما توضّح إتفاقية بوسان. ويجب ألا تأتي المناصرة السياسية على حساب الشعب. في بعض الحالات، تكون العقوبات المفروضة على النخب السياسية أمراً مقبولاً، لكن فرض العقوبات على الدول لا يؤدي إلا إلى تفاقم الفقر وعدم المساواة. بدلاً من ذلك، يجب ممارسة الضغط السياسي مع الحرص على حماية الوضع الإقتصادي والإجتماعي للمواطنين، على غرار حالات الصراع كما في اليمن. من ناحية أخرى، فإنّ قرار الإلتفاف على الحكومة وتخصيص المساعدات الإنسانية (أي دعم إعادة الإعمار في حالة لبنان) يؤدي إلى عزل الحكومات بشكل أكبر فقط، ما يحبط أيّ شكل من أشكال الإصلاح ويقلل من دور الدولة أكثر فأكثر. بالنسبة إلى لبنان، وافق البنك الدولي على منح قرض بقيمة 246 مليون دولار لأحد برامج إستهداف الفقر (مشروع دعم شبكة الأمان الإقتصادي للإستجابة للأزمة وجائحة كوفيد-19)، والذي وافقت عليه بحفاوة النخب السياسية في البرلمان بسبب إمكانية إستخدام هذا القرض لإستعادة دعم الأسر المستضعفة في الدوائر الإنتخابية التي يمكن أن تكون قد فقدت تأييدهم بسبب الأزمة الإقتصادية. أمّا في اليمن، ونظراً إلى سيطرة الحوثيين على ميناء الحديدة، فقد تم تقديم المساعدات إلى المقاتلين وعائلاتهم وكذلك إلى أسر المقاتلين المتوفين.

الخلاصة والتوصيات

يتضح مما تقدّم أنّ المساعدات الإنمائية الرسمية لها سياقات مختلفة في كلّ بلد، لذا نرفض بشدّة إتباع نهج واحد يصلح لكل الحالات. ومع ذلك، يوضّح هذا التقرير المدعوم بدراسات الحالة المنفصلة أنّ لجنة المساعدة الإنمائية والدول الداعمة ما زالت تطبق نهجاً واحداً لكل الحالات، بالإضافة إلى أنماط أداء مماثلة. أوّلاً، لا يؤدي الدعم الموجه لقطاع الأمن إلى بناء المؤسسات بشكل فعّال، بل يعتمد إلى تصحيح نتائج العمل إستجابةً للآزمة الأمنية المحلية التي يرغب مجتمع المانحين في احتوائها. ثانياً، في الدول المنكوبة بالصراعات، تسهم المساعدات الإنسانية في إطالة أمد الحرب بسبب إمداد المقاتلين والميليشيات المقتتعة بالمواد الغذائية الكافية لإعادة تجميع صفوفهم. على الرغم من أنّ الإغاثة الإنسانية ضرورية للغاية، إلا أنه يجب أن تتوازي مع الجهود السياسية لوقف إطلاق النار وعمليات بناء السلام بحيث يمكن تحويل المساعدات الإنسانية بأسرع وقت إلى مساعدات لتحسين البنية التحتية وإقامة مشاريع تنمية أكثر إستدامة. ثالثاً، ينبغي إتباع نهج متوازن مماثل في ما يخصّ شروط الإصلاح، إذ إنّ المواطنين يدفعون ثمن تعتت السياسيين وتهوّرهم وفسادهم الصارخ. ويمكن مراقبة هذه الإصلاحات من خلال عمليات تقييم ومراجعة دورية قصيرة، سيسمح ذلك للناس بتجهيز أنفسهم لمحاسبة الحكومة بدلاً من الإنشغال في كفاحهم اليومي لكسب قوتهم اليومي وتغطية نفقاتهم.

تشير الدروس المستفادة من صرف المساعدات الإنمائية الرسمية في السنوات السابقة إلى أنّ حصّة المساعدات الإنسانية قد إرتفعت بشكل حادّ. وعلى الرغم من أنّ هذه الزيادة غير المعتادة وغير الملائمة جاءت من (1) إدراج الدعم العسكري في المساعدات و(2) نفقات السنة الأولى لإعالة الأشخاص القادمين من البلدان التي تشهد حرباً أهلية، ومن أنها تُعزى جزئياً إلى الإتجاه السائد في هذا الصدد، إلا أنها تعكس أيضاً مصالح دول لجنة المساعدة الإنمائية التي تتوّى دعم الإغاثة الإنسانية من دون الدفع بعجلة الجهود المستدامة لبناء السلام.

في الحالة المثلى، ينبغي تبني نظرة أكثر شمولية لتخصيص المساعدة الإنمائية الرسمية وتوزيعها؛

تشكل المساعدات الإنسانية عنصراً إضافياً تتقاتل عليه الأطراف المتحاربة. ففي مناطق الصراع حيث تكون عمليات الأمن والعناية الواجبة ضعيفة، تتسرّب المساعدات على نطاق واسع وتقتطع الأطراف المتحاربة بشكل مباشر أجزاء من المساعدات. على مرّ التاريخ في السودان، كانت المساعدات الإنسانية من الموارد التي ساعدت القوّات على مواصلة القتال لأنّ قادة الحرب وجدوا فيها ما يسدّ حاجاتهم، وبالتالي فقد أزالوا عنهم هذا العبء وسمحت لهم بالتركيز على "القضية" وتشجيع القتال من أجلها. كذلك الأمر في اليمن بعد أن سيطر الحوثيون على الموانئ الرئيسية (الإطلاع على دراسة حالة اليمن لمزيد من التفاصيل).

في هذا السياق، تبقى المسألة أساسية عند التعامل مع المساعدات الإنسانية. فلا توجد آليات تضمن وصول المساعدات الإنسانية إلى المدنيين وليس المقاتلين الذين يفتقرون إلى الغذاء والأمن. وهذه ليست معايير واجبة التنفيذ للإلتزام بها.

كان. من الناحية التحليلية، نلاحظ ثلاثة أسباب منطقية رئيسية لتوجيه مساعدات التنمية، لا سيّما إلى الدول التي تمرّقها الصراعات. الأوّل هو أنّ القوّة المهيمنة العالمية لا تزال تمهّد ساحة اللعب للبلدان المانحة. حين أدرجت الولايات المتحدة المساعدات العسكرية باعتبارها من المجالات الأساسية لدعم التنمية، سرعان ما تبعتها دول عدّة، لا سيّما المملكة المتحدة وبعض الدول الاسكندنافية. على سبيل المثال، ركّزت الولايات المتحدة على دعم القوّات العسكرية في العراق ولبنان، بينما شرعت المملكة المتحدة والدنمارك في إصلاح قطاع الأمن لمُدّة عقد من الزمن بهدف تدريب جهاز الشرطة وإعادة هيكلته. كما سبق أن ذكرنا، إنّ القدرات التدريبية السابقة التي تشمل الشرطة بشكل مباشر تندرج ضمن المساعدات الإنمائية الرسمية. يأتي ما سبق على رأس إتفاقيات التجارة والاستثمار وإتفاقيات الجوانب التجارية المتعلقة بحقوق الملكية الفكرية (تريبس) التي تعرض أدلّة على المشاكل الإجتماعية والبيئية والإقتصادية تجاه البلدان النامية، بينما تتسم بطابع حمائيّ تجاه البلدان المتقدّمة. هذا بالإضافة إلى عدم الوفاء بمبادئ حقوق الإنسان لدى إبرام إتفاقيات التجارة والاستثمار التي يستحيل فيها الحماية من التعديّات على حقوق الإنسان.

ثانياً، تؤدي مؤسّسات الدول المانحة دوراً مهماً. فالتعديلات القانونية داخل الهيكل السياسي للدول المانحة تحدّد التحوّلات والتغييرات في سياسات المخصّصات نحو المساعدة الإنمائية الرسمية. يتضح هذا الأمر في حالة المملكة المتحدة، حيث على الرغم من تداول السلطة بين حزب العمل والمحافظين، ظلّ التركيز وتحديد أولويات إصلاح القطاع الأمني من خلال صندوق الصراع والأمن كما هو إلى حدّ كبير من ناحية أخرى، في البلدان الأقلّ مساهمة ضمن الإتحاد الأوروبي مثل المجر وبولندا، كانت التغييرات كبيرة وأعيد تحديد أولويات القطاعات بناءً على الإستراتيجيات السياسية الداخلية والخارجية لهذه الدول. لذا فإنّ التحوّلات السياسية الداخلية في الدول المانحة تحدّد إلى حدّ كبير مسار المساعدات المقدّمة.

ثالثاً، تؤدي القيادة أيضاً دوراً مهماً؛ فتغيير الأدوار القيادية في لجنة المساعدة الإنمائية يؤثر في المؤسّسات كما في التصرّوات حول دور المساعدة الإنمائية الرسمية. ومن الأمثلة على ذلك مجموعة السياسات الجديدة التي

فيجري تقييم إحتياجات كل بلد من حيث الأسباب الجذرية للصراع الإجتماعي أو الإنهيار الحكومي، ومن ثمّ يتم إتخاذ القرارات على أساس أكثر الطرق فعالية لتوزيع المنح والقروض الميسّرة والقروض غير الميسّرة والإستثمارات الخاصة والإستثمارات العامة وتخفيف عبء الديون. ولكن حتّى البرامج الخاصة المصمّمة للعراق واليمن ولبنان قد لا تنجز الكثير إذا إستمرت هذه البلدان في مواجهة قصور منهجية في الحوكمة، والتخلف عن سداد القروض الخارجية، وجائحة كوفيد-19. لذا لا بدّ من إعادة مساعدات التنمية غير المشروطة إلى طاولة المفاوضات للتخفيف من تأثير التغيير المناخي وجائحة كوفيد-19 على البلدان النامية.

من أجل المساعدة في إعادة الدول الهشّة إلى مسار السلام والتنمية، يجب أن تركّز المساعدة الإنمائية الرسمية على تحقيق الهدف الأساسي المتوخى منها ألا وهو تقديم المساعدات الكافية والمنظمة لمُدّة طويلة من الزمن، وإدارتها بفعالية وبمستويات عالية من الشفافية. كما أنّ الشروط المرفقة أو سياسات الدعم المعتمدة يجب أن تكون مناسبة لإحتياجات البلد وسياقاته وأولوياته. إذا وضعت هذه الأمور في الحسبان، يتم إستيفاء "الغاية الأساسية من المساعدات المتمثلة بمنح الحكومة الوقت... لمعالجة المشاكل الهيكلية الخطيرة من دون تحميل السكان تكاليف إجتماعية وإقتصادية باهظة" (الأونكتاد، 2006، صفحة 37).

أمّا القيام بعكس ما سبق وتقليل المساعدات إلى الدول الهشّة أو الخارجة من الصراعات، فسيؤدّي إلى زيادة العبء على السكان. وهذا ما يتضح جلياً في لبنان والعراق. بالتالي، من واجب المجتمع الدولي أن يولي إهتماماً خاصاً لمثل هذه السياقات قبل حجب المساعدات عنها، وأن يتساءل عن أسباب عدم قدرة الحكومات على الإصلاح الفعّال. هل يرجع ذلك إلى المؤسّسات أو السياسات أو الأسباب الجيوسياسية أو حتّى القيادية؟ هل نجح المساعدات خدمة لمصالح سياسية كبرى؟

ومتى إنتقلنا إلى عالم الترابط بين الأمن والتنمية، نبدأ بتحليل تداعيات هذه السياسات على أهداف التنمية الأوسع نطاقاً. فقد أصبحت مخاطر توسيع فجوات عدم المساواة بين الشمال والجنوب أكثر خطورة من أيّ وقت

أدخلتها الولايات المتحدة عندما تولى ترامب منصبه عام 2016. أوقفت الولايات المتحدة تحت إدارة ترامب حزمًا مختلفة من المساعدات، لا سيما تلك الموجهة إلى الأراضي المحتلة في فلسطين والعراق، بهدف زيادة الإبتزاز الجيوسراتيجي والسياسي.

التوصيات

إلتزام كافة أعضاء لجنة المساعدة الإنمائية بتوفير المليارات من نسبة 0.7% المستهدفة من الدخل القومي الإجمالي والبالغ مجموعها 325 مليار دولار (0.7% من الدخل القومي الإجمالي للمانحين) - نظراً إلى أنّ المساعدة الإنمائية الرسمية الفعلية بلغت 121 مليار دولار فقط في عام 2020 مقارنة بـ 125 مليار دولار في عام 2017، فإنّ المبلغ غير كافٍ خصوصاً أنّ المساعدات لا تُصرف كلها لبرامج الحدّ من الفقر في السنوات الأخيرة، سجلت المساعدات المخصصة لجهود التنمية طويلة الأجل (أي المساعدات الفعلية مطروحة منها المساعدات الإنسانية) نمواً بمعدّل بطيء.

1. يجب أن تكون المساعدة الإنمائية الرسمية المستهدفة منفصلة عن الدعم المقدّم من المانحين للاجئين والطلاب ولإلغاء الديون - إنّ زيادة مخصّصات المساعدة الإنمائية الرسمية لا تلغي الحاجة إلى تمويل إضافي للتنمية يتجاوز المساعدة الإنمائية الرسمية، بشروط ميسرة أو غير ذلك، يكون الغرض الرئيسي منه خارج نطاق التصدّي للفقر وعدم المساواة بشكل مباشر.

2. مواصلة الجهود السياسية الجادة لوضع حدّ للصراعات - يؤدّي تخصيص المساعدات بدون مراعاة جدية للصراعات الخادعة في المنطقة إلى تدهور مستمرّ، حيث تزداد المساعدات الإنسانية وتتضاعف الحاجة إليها أكثر فأكثر.

إنشاء إطار قائم على الحقوق - يجب تصميم المساعدة الإنمائية الرسمية وغيرها من مصادر التمويل الميسر وقياسها على أساس المبادئ الأربعة لفعالية التنمية ومعايير حقوق الإنسان. تنصّ المبادئ الأربعة لفعالية التنمية المعتمدة في المنتدى رفيع المستوى في بوسان عام 2011 على (1) تولى الدول النامية وشعوبها ملكية أولويات التنمية؛ (2) التركيز على النتائج والتدابير المنسقة للحدّ من الفقر وعدم المساواة بما يتوافق مع الأولويات والسياسات التي وضعتها البلدان النامية نفسها؛ (3) شراكات التنمية الشاملة؛ (4) الشفافية والمساءلة تجاه بعضها البعض. ستضمن المبادئ المذكورة أعلاه مساءلة الحكومات والمؤسسات المالية الدولية/مؤسسات تمويل التنمية والقطاع الخاص.

4. رفض عسكرة المساعدات وإضفاء الطابع الأمني عليها - في الإستجابة للأوضاع الإنسانية في البلدان التي تشهد مستويات عالية من الصراع والهشاشة، تحتاج منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية إلى إعادة النظر في إدراج المساعدات العسكرية. ويجب التخلي عن قضايا السياسة الخارجية والإعتبارات الجيوسياسية والمصالح الأمنية، إذ ثمة موارد أخرى للسياسة الخارجية والدفاع مخصّصة لهذه الأغراض. كما يجب إتباع نهج أكثر تصاعديّة في عملية بناء السلام، مع مشاركة مكثفة من المجتمعات المحلية والجهات الفاعلة في المجتمع المدني لمعالجة الأسباب الجذرية للصراعات والفقر التي غالباً ما تكون متشابكة. إلى ذلك، ينبغي على لجنة المساعدة الإنمائية وضع مبادئ توجيهية واضحة للبرامج المعنية بمكافحة التطرّف أو تدريب الجيش والشرطة. إذاً، تُعدّ ضمانات المراقبة والتقييم الدقيقة أمراً ضرورياً لضمان عدم تمدّد الحاجة إلى المساعدات والتمسك بمبادئ حقوق الإنسان.

لمشاريع التنمية الضخمة، وتتولى تنفيذها إما الحكومة المحلية وإما القطاع الخاص في كثير من الأحيان. كما أنّ القياسات الحالية غير محكمة، ما يسمح بمواصلة المشاريع على الرغم من الآثار الاجتماعية الكبيرة (مثل تغيير المواقع الجغرافية) والمشاكل البيئية والإيكولوجية.

5. إنهاء المشروعية - لا ينبغي لمانحي المساعدات تقديم الوعود بالمساعدات بغية فرض شروط تصب في مصالحهم السياسية ومطامعهم بالهيمنة، مثل حالة السودان ومحاولات إدارة ترامب في فلسطين. إنطلاقاً من نموذج النهج القائم على حقوق الإنسان، يجب أن تضمن المساعدة الإنمائية الحدّ من الفقر وعدم المساواة حصراً وآلاً تصبح أداة لأغراض سياسية؛ فذلك يؤدي فقط إلى زيادة حدّة الصراعات والتطرّف والهجرة والفقر.

6. تمكين الأنظمة والمؤسسات الوطنية - تُعدّ اللامركزية في توزيع المساعدات إحدى الطرق التي يمكن للمؤسسات الوطنية غير الفاسدة من خلالها تقديم مشاريع تنموية لمناطقها. يمكن لمقدّمي المساعدات أيضاً تقديم الدعم الفتي طوال عملية المساعدة من أجل ضمان الشفافية والمساءلة وقدرة المؤسسات الوطنية على مواصلة تنفيذ المشاريع التنموية بشكل مناسب.

7. تشجيع أجهزة المراقبة المحلية المستقلة على رصد المساعدات الإنمائية الرسمية - للحرص على تنفيذ الإصلاحات وضمن عدم توزيع المساعدات على القوّات شبه العسكرية والشركات المشبوهة في القطاع الخاص، لا بدّ من التنسيق والسماح لأجهزة المراقبة المحلية برصد المساعدات الإنمائية الرسمية بأقصى قدر من الشفافية، وذلك كخطوة أساسية يجب أن تتخذها المؤسسات العاملة في المساعدة الإنمائية الرسمية.

8. التوسّع في تفاصيل أدوات القياس التي تقيّم الأثر الاجتماعي والبيئي لمشاريع القطاع الخاص - ما زالت أدوات القياس الحالية غير معمّقة ومفصّلة في تقييم الآثار الاجتماعية والبيئية

ActionAid Discussion Paper, Aid to, with and Through the Private Sector: Emerging Trends and Ways Forward, April 2014.

Anayangwe, E. (2015). "Is it time to rethink the divide between humanitarian and development funding?", The Guardian, Friday 4 December 2015 (accessible at: <https://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2015/dec/04/funding-humanitarian-assistance-development-aid>)

Brown et al. (2016). The Securitization of Foreign Aid: Trends, Explanations and Prospects. In Brown, S. and Jorn, G. (eds). The Securitization of Foreign Aid, Palgrave Macmillan, UK and New York, pp.237- 225.

Findley, M. (2018). Does Foreign Aid Build Peace? Annual Review of Political Science (<https://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev-polisci-041916-015516>)

Griffiths, J., 2018. Financing the sustainable development goals (SDGs). *Development*, 61(1), pp.62-67.

Independent Commission for Aid Impact, A Preliminary Investigation of Official Development Assistance (ODA) spend by Departments other than the DFID, Report 41, Feb 2015.

Kwesi, A. (2010). Security, the War on Terror, and ODA. *Critical Studies on Terrorism*, 3 (1), pp.7-26.

Military Spending and Official Development Assistance in Recipient States: is there a relationship? SIPRI Insights on Peace and Security, No. 2020/8, August 2020.

ODA and non-ODA Resources in Combination to address Violent Conflict, Roz Prize Institute of Development Studies, 26 March 2019.

OECD (2018). States of Fragility 2018 (accessible at: https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/OECD%20High-lights%20documents_web.pdf)

OECD (2019). Development Aid at a Glance. Statistics by Region (Developing Country) (Available at: <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/>)

OECD (2020). States of Fragility 2020 (available at: https://www.oecd-ilibrary.org/sites/ba7c22e7-en/1/1/index.html?itemId=/content/publication/ba7c22e7-en&_csp_=89578a182071559ff79c670c40753038&itemIGO=oecd&itemContentType=book)

OECD (2020). Net ODA Dataset <https://data.oecd.org/oda/net-oda.htm> (accessed on: August 2021).

OECD (2021). Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries 2021: Disbursements, Commitments, Country Indicators (Available at: https://read.oecd-ilibrary.org/development/geographical-distribution-of-financial-flows-to-developing-countries-2021_a50961e5-en-fr#page5)

Oxfam International: 5bn European 'Peace' facility risks fuelling conflict and human rights violations, 18th November 2020 (Available at: <https://www.oxfam.org/en/press-releases/eu5bn-european-peace-facility-risks-fuelling-conflict-and-human-rights-violations>).

Reality of Aid 2018 Report.

Statistics on International Aid Development: Final UK Aid Spend 2019 – Issued on September 2020.

U.S. Foreign Assistance to the Middle East: Historical Background, Recent Trends, and the FY2021 Request. Congressional Research Service, May 5, 2020.

المساعدة الإنمائية الرسمية (ODA) ودور المانحين في حالات الصراع في المنطقة

حالة العراق

د. حسن لطيف كاظم



تمهيد

تشتمل المساعدة الإنمائية الرسمية (ODA) على مدفوعات القروض المقدمة بشروط ميسرة والمنح المقدمة من الوكالات الرسمية. فهي تضم المنح النقدية والعينية الذي ينبغي ألا تقل فيها عن 25% والقروض الميسرة الرسمية، والتي يترتب عليها تحويل للموارد بين الدول، بشروط ميسرة وتشمل المساعدات العسكرية والأمنية بما يخدم الاستقرار الذي يفيد العملية التنموية عموماً، فضلاً عن المساعدات الإنسانية ومساعدة اللاجئين والمهاجرين بعد ان تفاقمت أزمة اللجوء مع تفاقم الازمات المسلحة.

لقد تزايدت الضغوط المالية في العراق بسبب عقود من الحروب وسوء الإدارة الاقتصادية والفساد وتراكم اختلالات الاقتصاد ومالية الدولة. واستمرت الموازنة الاتحادية تعاني منذ عام 2014 متأثرة بالأزمة المزدوجة ("داعش" وانهيار أسعار النفط). وازديت مؤخرًا ازمت جديدة نتجت الأولى عن الاحتقان السياسي الناتج عن احباط جيل الشباب، والازمة الصحية التي سببتها جائحة كورونا (COVID-19)، والانهيار الحاد في أسعار النفط العالمية. وقد ترك ذلك اجندة مثقلة بالأولويات الإنسانية والاقتصادية والسياسية، وكلها تتطلب المزيد من الانفاق لتلبية احتياجات الأشخاص المتأثرين بهذه الازمات من نازحين وفقراء وعاطلين وضحايا الإرهاب فضلاً عن متطلبات إعادة الاعمار الهائلة للمدن المحررة من "داعش".

تطور المساعدات الإنمائية للعراق

شهد العراق منذ التغيير السياسي عام 2003 تدفقاً غير مسبق في تاريخه للمساعدات الخارجية والمساعدات الإنمائية من أكثر من جهة وزيادة المعونات الأمريكية بشكل خاص، وقد وصلت الى 819.3 دولاراً للفرد عام 2005 انخفضت بعد ذلك حتى وصلت الى 56.7 دولاراً عام 2019.

ويوضح الجدول (1) أنه خلال المدة 2003-2019 تلقى العراق 86.571 مليار دولار، جاءت 96% منها من دول لجنة المساعدة الإنمائية، وحوالي 3% منها من أطراف متعددة ونحو 1% من دول أخرى خارج اللجنة. وقد حصل على 64% من هذه المساعدات خلال المدة 2005-2008، وهي سنوات الاضطراب الأمني بسبب المواجهة الشرسة مع تنظيم القاعدة.

جدول (1): قيمة المساعدات الإنمائية الرسمية ونسبتها^(١) التي تلقاها العراق خلال المدة 2003-2019 (مليون دولار)

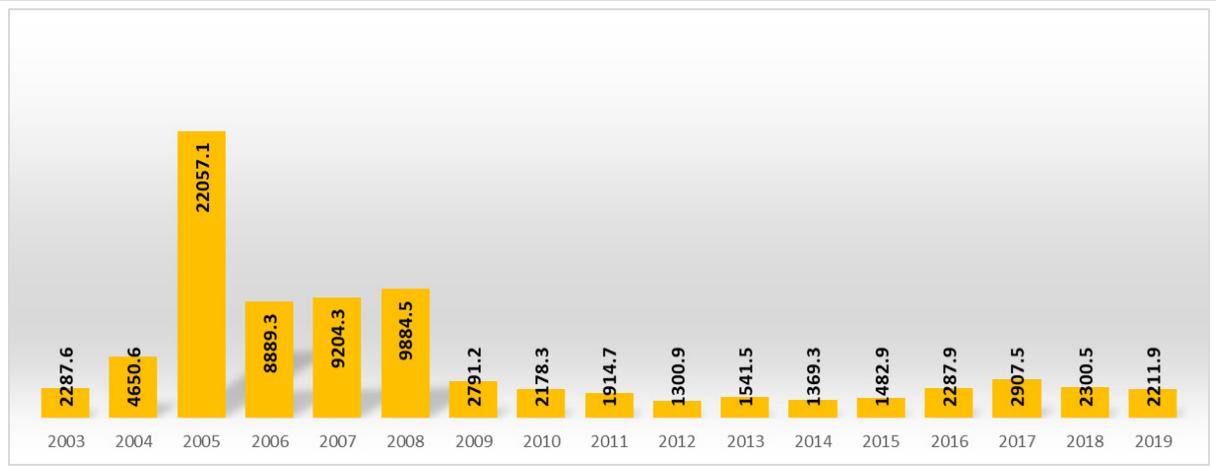
| المجموع | دول من خارج لجنة المساعدات الإنمائية | | المساعدات المتعددة | | دول لجنة المساعدة الإنمائية | | |
|---------|--------------------------------------|-------|--------------------|-------|-----------------------------|---------|------|
| | الف دولار | % | ألف دولار | % | ألف دولار | % | |
| 2800.2 | 0.0 | 0.0 | 0.3 | 7.2 | 99.7 | 2793.0 | 2003 |
| 5399.0 | 0.0 | 0.0 | 0.1 | 5.8 | 99.9 | 5393.3 | 2004 |
| 25381.0 | 0.0 | 0.0 | 0.2 | 53.5 | 99.8 | 25327.5 | 2005 |
| 10123.4 | 0.0 | 0.0 | 2.3 | 236.2 | 97.7 | 9887.2 | 2006 |
| 9888.0 | 0.0 | 0.0 | 1.0 | 96.8 | 99.0 | 9791.2 | 2007 |
| 9893.7 | 0.0 | 0.0 | 0.6 | 57.0 | 99.4 | 9836.7 | 2008 |
| 3138.6 | 0.1 | 2.7 | 2.9 | 92.4 | 97.0 | 3043.5 | 2009 |
| 2360.8 | 0.1 | 2.1 | 5.4 | 126.8 | 94.5 | 2231.9 | 2010 |
| 1953.7 | 0.2 | 3.6 | 3.2 | 62.4 | 96.6 | 1887.7 | 2011 |
| 1248.0 | 0.3 | 4.3 | 12.3 | 153.7 | 87.3 | 1090.0 | 2012 |
| 1493.2 | 0.2 | 3.5 | 10.2 | 152.8 | 89.5 | 1336.9 | 2013 |
| 1303.0 | 1.6 | 21.3 | 12.4 | 161.4 | 86.0 | 1120.3 | 2014 |
| 1582.9 | 7.1 | 111.9 | 11.4 | 180.1 | 81.5 | 1290.9 | 2015 |
| 2392.3 | 7.5 | 178.8 | 10.2 | 243.1 | 82.4 | 1970.4 | 2016 |
| 3011.9 | 14.2 | 427.0 | 7.6 | 227.5 | 78.3 | 2357.4 | 2017 |
| 2384.9 | 2.4 | 57.2 | 12.2 | 289.8 | 85.5 | 2037.9 | 2018 |
| 2216.8 | 2.9 | 63.6 | 15.2 | 337.3 | 81.9 | 1815.9 | 2019 |

^(١) احتسبت النسب والمجموع من قبل الباحث.

Source :OECD ,States of Fragility :2020 Iraq) .<http://www3.compareyourcountry.org/states-of-fragility/countries/IRQ>

وتعود هذه الزيادة الى ارتفاع صافي المساعدات الإنمائية الرسمية المتلقاة خلال سنوات الاحتلال الأمريكي 2003-2011، التي وصلت فيها مجموع المساعدات الى 63.8 مليار دولار، والتي تشكل 80.6% من إجمالي المساعدات المتلقاة خلال المدة 2003-2019 بحسب بيانات البنك الدولي. الامر الذي يُوْشر الى ارتباط هذه المساعدات بالاحتلال الأمريكي.

شكل (1): صافي المساعدات الإنمائية الرسمية المتلقاة (بالأسعار الجارية للدولار الأمريكي) للمدة 2003-2019 (مليون دولار)



المصدر: قاعدة بيانات البنك الدولي

<https://api.worldbank.org/v2/ar/indicator/DT.ODA.ODAT.CD?downloadformat=excel>

المساعدات العسكرية: الآثار والفاعلية

لم ينجح التحالف الذي تقوده الولايات المتحدة في إعادة البناء الشامل لقطاع الأمن في العراق. فقد أدت تجربة عقد من التعاون الأمني الدولي المكثف عن نتائج إيجابية وسلبية، بالإضافة إلى العديد من الدروس التي يجب تعلمها حول كيفية عمل قوى الأمن الداخلي مع الشركاء الدوليين. خلال سنوات الاحتلال كان للعراق خيارات محدودة فيما يتعلق بشركائه الأمنيين؛ إذ كان التحالف هو القوة المحتلة الأولى، ومن ثم الممول الرئيس لتطوير قوى الأمن الداخلي. وبعد الانسحاب الأمريكي أصبح العراق مرتبطاً بمجموعة من مشتريات المعدات الكبيرة التي تشمل قطاع الدفاع الأمريكي، وكان عليه الحفاظ على أساطيل ضخمة من المعدات الأمريكية المتبرع بها، وعلى أي حال كان التمويل وقدرة العراق على إدارة مشتريات الأسلحة محدودة. وخلال المدة 2011-2014 كان التفاعل مع شركاء الأمن الدوليين محدوداً للغاية، باستثناء مشتريات الأسلحة المثيرة للجدل من روسيا والتي ارتبطت لاحقاً بقضايا فساد بارزة⁽⁴⁾.

وفي أعقاب احتلال داعش لعدد من المحافظات عام 2014 أصبح هناك شركاء أمنيون جدد للعراق فقد بات متلقياً كبيراً للمساعدات العسكرية الروسية والإيرانية والصينية. فقد تحرك هؤلاء أسرع بكثير من التحالف الذي تقوده الولايات المتحدة لتوفير أنواع من المعدات القتالية والتدريب. وبحلول 1 تموز (يوليو) 2014 سلمت إيران سبع طائرات هجومية أرضية (عراقية سابقاً) من طراز Su-25 مباشرة إلى بغداد، مزودة بذخائر وعتاد. كما قامت بإعارة طائرات مهاجر 4 بدون طيار وطيارين للعمل كمراقبين جويين متقدمين لأسطول طائرات Su-25، فضلاً عن الذخيرة والمستشارين والاستخبارات الإلكترونية والصواريخ الموجهة المضادة للدبابات، وأنظمة المدفعية. وعززت روسيا قوتها النارية

على أنظمة تسليح أمريكية المنشأ. وبين عامي 2014 و2015، بينما كان العراق والولايات المتحدة يقاتلان داعش في جميع أنحاء شمال وغرب العراق، تم إعادة توجيه أموال التمويل العسكري الخارجي لمتطلبات مكافحة الإرهاب العاجلة بما في ذلك شراء الذخيرة والمعدات. وتم تخصيص مبلغ 250 مليون دولار للسنة المالية 2016 لتغطية تكاليف قرض من صندوق التمويل الصغير بقيمة 2.7 مليار دولار لدعم التدريب والاستدامة المستمرة لأنظمة الدفاع الأمريكية المنشأ⁽⁸⁾.

وقد الغت إدارة الرئيس ترامب مساعدات عسكرية بمبلغ 250 مليون دولار كان من المقرر أن تمنح للعراق بسبب اضطراد الهجمات ضد القوات الأمريكية، وقرار البرلمان العراقي بإخراج تلك القوات في أعقاب اغتيال أبو مهدي المهندس وقائد فيلق القدس قاسم سليماني في 3 كانون الثاني (يناير) 2020.

وفي أواخر عام 2018 أنشأ الناتو مهمة تدريب وبناء قدرات جديدة. يبدو أن القوات العراقية قد حسنت من قدرتها على القيام بعمليات معقدة. ومع ذلك كان هناك اعتماد على الدعم الجوي الأمريكي ومساعدة استخبارات التحالف، مما يشير إلى استمرار قيود القدرات في هذا المجال. سحبت الولايات المتحدة والقوات الدولية الأخرى وجودها في عام 2020 بدعوى زيادة الثقة في قدرات القوات العراقية. لكن لا تزال هناك أوجه قصور لوجستية كبيرة، بما في ذلك الدعم اللوجستي وتكامل الاستخبارات. وتضيف المشاكل السياسية الداخلية والتوترات الأمريكية الإيرانية المتجددة والجهود المبذولة لكبح الفساد إلى المخاوف بشأن تماسك وموثوقية القوات المسلحة ووحدات الحشد الشعبي المرتبطة بها⁹.

العراقية بتسليم سريع لخمس طائرات هجوم أرضي من طراز Su-25 وستة عشر مروحية هجومية من طراز Mi-35 وثلاث عشرة طائرة هليكوبتر هجومية من طراز Mi-28NE بالإضافة إلى أربع قاذفات قنابل حرارية قصيرة المدى من طراز TOS-1A⁽⁵⁾.

من جهة أخرى، وفرت الولايات المتحدة المعدات والتدريب للقوات العراقية، وتم انشاء مركزين للعمليات الاستكشافية لتقديم المشورة والمساعدة في بغداد وأربيل لتقديم الدعم. والتزمت الولايات المتحدة بمقر على مستوى الفيلق لمساعدة العراق في إدارة العمليات وفريق لواء قتالي مكون من أكثر من ألف جندي للإشراف على التدريب جنبا إلى جنب مع مجموعات كبيرة من القوات الأسترالية والنيوزيلندية والإيطالية والإسبانية والبرتغالية⁽⁶⁾. لكن لا ينبغي اغفال ان العراق كان متلقيا كبيرا للمساعدات العسكرية المستمرة منذ عام 2005. ويرجع ذلك جزئيا إلى ضرورة مواجهة العنف المتزايد التي شهدتها منذ ذلك الحين. مع ذلك فقد جاء ذلك بتكلفة، فقد أدى استمرار الإنفاق العسكري إلى إطالة أمد النزاعات. وخلال المدة 2004-2020 بلغت المساعدات العسكرية الأمريكية 30.9 مليار دولار، تشكل 46.6% من إجمالي المساعدات الأمريكية البالغة 66.3 مليار دولار. (الملحق 1)

هناك تضارب بشأن حجم الأسلحة والمعدات التي استولى عليها تنظيم داعش عند احتلال الموصل، فقد ادعى البعض وجود معدات هائلة، فيما نقل عن مصادر مطلعة ان هناك 500 عسكري فقط يفتقدون للأسلحة والذخائر بسبب نقل مشاة ومدربات ودبابات اللواء الأول بالقرعة الثالثة الى الانبار⁽⁷⁾.

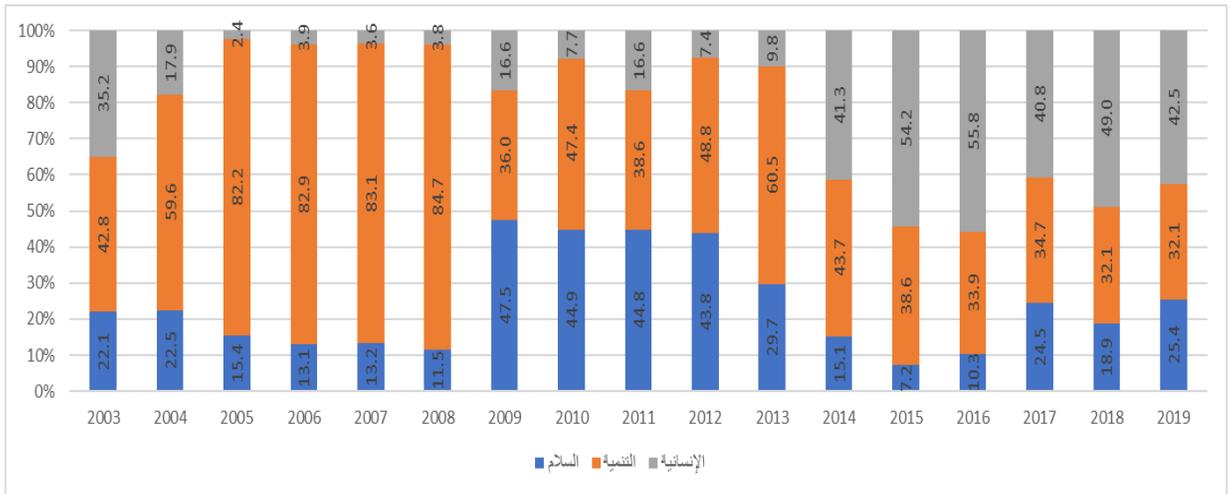
وتمول الولايات المتحدة البرامج العسكرية والاقتصادية وبرامج الاستقرار والأمن في العراق، مع تقديم أغلب تمويل المساعدة من خلال صندوق تدريب وتجهيز مكافحة داعش التابع لوزارة الدفاع (CTEF). من السنوات المالية 2015-2020، وخصص الكونجرس أكثر من 6.5 مليارات دولار لتمويل وزارة الدفاع الأمريكية للتدريب والتجهيز للمساعدة في العراق. وقام الأخير في شراء أنظمة أسلحة أمريكية المنشأ باستخدام أموال الموازنة الاتحادية في عام 2005، وبدأت الولايات المتحدة في توفير التمويل العسكري الخارجي (FMF) Foreign Military Financing في عام 2012 من أجل المحافظة

المساعدات الإنسانية: الحجم والمستفيدون

ما يزال العراق منذ مطلع ثمانينات القرن الماضي في قلب الصراع والنزوح، فقد أدت الحروب الدولية والداخلية التي خاضها الى نزوح ملايين المدنيين، الامر الذي أثر سلبا في حياتهم وسبل معيشتهم. وقد تأسست استجابة إنسانية نشطة منذ عام 2003، لاسيما بعد تشكيل بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق (UNAMI) لمساعدة الحكومة على التعامل مع الاحتياجات الإنسانية الكبيرة التي أنتجتها الصراعات والنزوح. ويقود مكتب الأمم المتحدة للشؤون الإنسانية الاستجابة الإنسانية التي تمكنت من تلبية العديد من احتياجات النازحين العاجلة.

ويشير الشكل الاتي الى أنه خلال المدة 2003-2019 بلغت نسبة المساعدات الإنسانية التي تلقاها العراق 22%، مقابل 23% مساعدات لأغراض السلام (عسكرية) و49% لأغراض تنموية، وجدير بالذكر ان المساعدات الإنسانية قد تفوقت على الاشكال الأخرى منذ عام 2014 تحت وطأة الازمة الإنسانية التي خلفتها احداث داعش، وفي عام 2019 بلغت نسبة المساعدات الإنسانية 42.5% اي حوالي 941 مليون دولار أمريكي. مع ذلك فقد وجهت منظمة الدولية للهجرة نداء عاجلا للاستجابة للازمة الإنسانية، اذ قدرت حاجتها الى مبلغ 41.426 مليون دولار⁽¹⁰⁾.

شكل (2): النسبة المئوية لتوزيع المساعدات بحسب الغرض للمدة 2003-2019



Source :OECD ,States of Fragility :2020 Iraq(<http://www3.compareyourcountry.org/states-of-fragility/countries/IRQ>)

وفي نهاية عام 2010 غادر مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية والعديد من الجهات الفاعلة الإنسانية الأخرى العراق في أعقاب مرحلة من الاستقرار النسبي بعد سنوات من العنف الطائفي. وعندما بدأت العمليات العسكرية ضد داعش عام 2014 - مصحوبة بموجة من النزوح الداخلي - كانت هناك حاجة إلى توسيع نطاق العمليات الإنسانية والتمويل. واقتربت المتطلبات المالية مرة أخرى من المليار دولار في عام 2017، فقد تمت دعوة المجتمع الإنساني لدعم المدنيين العراقيين المحاصرين في معركة الموصل، ومعالجة موجة النزوح الهائلة. وعلى الرغم من أن الأرقام الخاصة بالأشخاص المستهدفين قد انخفضت بشكل مطرد عن المستويات المرتفعة التي شهدتها العراق عام 2017، (الجدول 2) فقد تذبذبت المتطلبات المالية المقابلة على مدار السنوات الثلاث الماضية فقد أصبحت عواقب النزوح المطول أكثر وضوحًا. اذ ان هناك ما يقرب من 1.5 مليون شخص ما زالوا نازحين هم من بين الفئات الأكثر ضعفاً، والذين يحتاجون إلى أكبر قدر من الدعم حتى يتمكنوا من العودة إلى بعض مظاهر الحياة الطبيعية⁽¹¹⁾.

جدول (2): عدد الأشخاص الذين يحتاجون للاستجابة الإنسانية والمستهدفون منهم والمتطلبات المالية وفجوتها 2014-2020

| السنة | الأشخاص ذوي الحاجة | الأشخاص المستهدفون | المتطلبات التمويلية (مليون دولار) | التمويل المتلقى (مليون دولار) | التمويل نسبة الى المتطلبات (%) |
|-------|--------------------|--------------------|-----------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|
| 2014 | 5.2 | 5.0 | 1,113.28 | 788.87 | 71 |
| 2015 | 8.2 | 5.6 | 704.29 | 517.98 | 74 |
| 2016 | 10.0 | 7.3 | 860.54 | 758.27 | 88 |
| 2017 | 11.0 | 6.2 | 984.65 | 942.82 | 96 |
| 2018 | 8.7 | 3.4 | 568.75 | 549.02 | 97 |
| 2019 | 6.7 | 1.75 | 701.15 | 647.47 | 92 |
| 2020 | 4.1 | 1.77 | 662.0 | 609.00 | 92 |
| 2021 | 4.1 | 1.5 | 607.20 | -- | -- |

Source: https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/iraq_hrp.2020_pdf

https://www.uniraq.org/index.php?option=com_k2&view=item&id&13909:2021-1-5-607-2=Itemid&556=lang=ar

تزامن اندلاع التظاهرات في تشرين الأول (أكتوبر) 2019 ضد النخبة السياسية مع هجوم عسكري شنته تركيا على القوات الكردية في شمال شرق سوريا أدى إلى زيادة تدفق اللاجئين السوريين. وفي عام 2020 قدرت تكاليف تلبية الاحتياجات الملحة لـ 1.77 مليون من النازحين داخل المخيمات وخارج المخيمات والعائدين في المناطق الشديدة الخطورة بمبلغ 520 مليون دولار⁽¹²⁾. مع ذلك فإن عام 2021 هو أول عام منذ انتهاء العمليات العسكرية لا يشهد انخفاضاً في الاحتياجات (19-)، والانخفاض المتزامن في الإيرادات العامة بسبب انخفاض أسعار COVID الإنسانية. إذ إن تأثير جائحة كورونا (النفط، يعني أن شدة احتياجات الأشخاص المحتاجين قد تزايدت على الرغم من بقاء عددهم ثابتاً. ونتيجة لذلك، تظل المتطلبات المالية للاستجابة الإنسانية في عام 2021 مماثلة لتلك الخاصة بعام 2020، مع زيادة طفيفة لحساب الأثر الإنساني الأكثر خطورة للجائحة⁽¹³⁾.

خلال الاحتلال الأمريكي كان الجيش الأمريكي هو المسؤول عن إنفاق المساعدات بدل ان يعهد بالمهمة الى الوكالة الامريكية للتنمية وخلال سنوات الاحتلال (2004-2011) أنفق القادة العسكريون على برامج التنمية الرئيسية التي ركزت على دعم الإنتاج والطاقة والصرف الصحي وإعادة اعمار البنى التحتية.

- نقص المعلومات المطلوبة لفهم حجم الاستجابة وتصنيف المشاركات المطلوبة من المانحين، وتفاصيل البرامج المنفذة على الأرض بما يضمن كفاءة استهداف الفئات التي تحتاج للمعونة وكيفية تحقيق ذلك.

القطاع الخاص والمساعدات

من غير الواضح الكيفية التي يتم من خلالها انجاز الشراكات وتقسيم الأدوار بين الحكومة والمانحين والجهات غير الحكومية لاسيما القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني. مع ذلك تتعاون بعض المنظمات غير الحكومية الناشطة في المجالات الإنسانية والتنمية مع شركاء من المنظمات الدولية والحكومة الاتحادية، تقوم في الغالب المنظمات غير الحكومية المحلية بإنجاز العمل الميداني تحت رقابة ممثلي الوكالات والمنظمات الدولية، وهناك دور متوقع للقطاع الخاص في تنفيذ الاعمال وتجهيز المواد وغيرها.

من جهة أخرى فان تكليف وزارة الدفاع بإدارة ملف المساعدات ابان الاحتلال بدلا من الوكالة الامريكية للتنمية التي تمتلك خبرات أوسع قلل من كفاءة تلك المساعدات، وابعدها عن تحقيق الأهداف التي اريدت لها. وبحسب تقويم امريكي فقد سجلت وزارة الدفاع درجات أقل من المتوسط في جميع أبعاد جودة المساعدات. وهذا يعكس حقيقة أنها تخصص أموالها ليس لتعظيم كفاءة التنمية ولكن لتحقيق أقصى قدر من الأمن القومي. وهي لم تنفذ المساعدة من خلال أنظمة الدولة بل من خلال المتعاقدين الأمريكيين، وهي ممارسة أثارت جدلاً كبيراً لأن الهدف المعلن لـ "بناء الدولة" يتطلب تعزيز الأنظمة الوطنية المستدامة⁽¹⁶⁾. وإعطاء منظمات المجتمع المدني دورا ديناميكيا في إيصال احتياجات الناس واشراكها في عملية تلبية الاحتياجات الإنسانية والتنمية، مثلما نص عليه توافق أكرا (Action For Agenda ACCRA The) حول فاعلية المساعدات، لذا فمن غير المتوقع ان تأتي بنتائج كبيرة بالنسبة لأوضاع القطاع الخاص في العراق.

ومثل صندوق النقد الدولي (IMF) أحد مصادر التمويل الخارجي للعراق، لكن الحكومة لم تحقق أهداف الإصلاح المنصوص عليها في الجولة الأخيرة من الاتفاقيات مع

وهناك عدد من التحديات التي تتعلق بالاستجابة الإنسانية تتمثل بما يأتي:

- التمويل المحدود قياسا بالاحتياجات الكبيرة والمتنامية الناتج أصلا عن تباطؤ المانحين، فعلى سبيل المثال فانه في عام 2020 كان هناك 1.77 مليون شخص (لاجئ سوري) في عموم البلاد، تقدر احتياجات الاستجابة بحوالي 520 مليون دولار أمريكي.

- تقييد الوصول الى مناطق الحاجة للاستجابة نتيجة القيود الحكومية والمخاوف الأمنية.

- محدودية أنشطة المجتمع المدني وضعف القدرات المؤسسية فيه، إذ لم يحقق قانون المنظمات غير الحكومية رقم 12 لعام 2010، توسعا في أنشطة المنظمات غير الحكومية، أو تفعيلا لدورها، إذ ما يزال عدد المنظمات غير الحكومية قليلا مقارنة بحجم الاحتياجات المجتمعية وعدد السكان إذ يوجد في البلاد 4605 منظمة غير حكومية بحسب بيانات عام 2021، تواجه أغلبها مشكلات في التمويل والقدرة على الاستمرار، لذا برزت دعوات لشمولها بإعانات مستدامة من الموازنة الاتحادية. من جهة أخرى، حدث تحول مهم في فرض الرقابة على اعمالها، نتيجة توسيع نطاق مسؤوليات دائرة المنظمات غير الحكومية التابعة لمجلس الوزراء، وتوسيع ولاية هيئة النزاهة لتشمل أعمالها قضايا جرائم الفساد وبضمتها خيانة الأمانة التي ترتكب من المنظمات غير الحكومية⁽¹⁴⁾.

- المعوقات المؤسسية التي ترتبط بضعف قدرات المؤسسات الحكومية المعنية.

- تأثيرات البيئة الدولية المضطربة التي أبعدت التركيز عن الجوانب الإنسانية لتركز أكثر على المقاربات الأمنية والعسكرية.

- يشار أيضا الى محدودية الأدلة على وجود عوائد مترتبة على المساعدات الإنسانية ومدى نجاحها على ارض الواقع في بناء أنظمة جديدة في العراق⁽¹⁵⁾.

وقد أثّرت مخاوف فردية من العاملين في هذه المنظمات لاسيما الأجنبية منذ عام 2015 بشأن انتهاكات لحقوقهم. فقد حذرت لجنة مستقلة في حزيران (يونيو) 2019 أن على إحدى المنظمات الدولية التحقيق في الادعاءات الخطيرة ضد كبار موظفيها في العراق. وتضمنت شكوى النقابة المشتركة مزاعم بالتممر المتكرر والإساءة اللفظية والتهديد بالفصل أو الإشارات السيئة ضد الموظفين إذا اشتكوا. كما يُزعم أن عمالاً واجهوا الفصل من العمل إذا أثاروا مخاوف من الذهاب إلى الميدان⁽²⁰⁾.

الدور التنموي للمساعدات: الصندوق الاجتماعي للتنمية نموذجاً

طلبت الحكومة العراقية بقرار مجلس الوزراء ذي الرقم 270 سنة 2016 الحصول على دعم من البنك الدولي لتصميم مشروع "الصندوق الاجتماعي للتنمية" وتمويله بهدف دعم المبادرات بقيادة المجتمعات المحلية وتحسين الظروف المعيشية والفرص أمام الفقراء والفئات الأكثر هشاشة والأولى بالرعاية. وفي أواخر عام 2016 عمل البنك الدولي بصورة وثيقة مع المختصين في الحكومة وقدم الدعم وتم توقيع اتفاقية قرض مشروع الصندوق في نيسان (أبريل) 2018 استناداً إلى الممارسات الدولية الناجحة. وقدم البنك الدولي دعماً للحكومة للعمل بالصندوق بقرض قدره 300 مليون دولار أمريكي على مدى خمس سنوات. ويعتمد الصندوق نهجاً مرحلياً بشمول المحافظات.

ويقوم البنك الدولي بتطوير مشروع مع الحكومة العراقية، "مشروع الاستقرار الاجتماعي الطارئ في العراق والقدرة على الصمود"، والذي يهدف إلى تحسين فرص كسب العيش، وزيادة الوصول إلى الخدمات النفسية والاجتماعية وتقوية المؤسسات. وفي إطار هذا المشروع تم تأسيس (الصندوق الاجتماعي للتنمية) الذي أطلقته وزارة التخطيط وبالتعاون مع البنك الدولي ويسعى إلى تحسين الظروف المعيشية والفرص المتاحة أمام الفقراء والمهمشين، عبر تحسين قدرتهم في الوصول إلى الخدمات الأساسية واستحداث فرص عمل قصيرة الأمد على المستوى المحلي.

صندوق النقد الدولي. وما بين عامي 2016-2019 قدم الصندوق أكثر من 5 مليارات دولار في شكل قروض للعراق للمساعدة على التعامل مع انخفاض أسعار النفط وضمان القدرة على تحمل الديون. ومن المحتمل أن يواجه العراق تكاليف اقتراض أعلى لعروض الديون السيادية الجديدة، وقد يكون الحصول على التزامات من الحكومة كشرط مسبق لمزيد من الدعم الأمريكي معقدًا بسبب الأجواء المشحونة محلياً بشأن العلاقة مع الولايات المتحدة ووجود عسكريين أمريكيين واستهداف السفارة الأمريكية في المنطقة الخضراء.

مع ذلك يبدو ان هناك اتجاهات إيجابية لبعض المساعدات ففي 16 شباط (فبراير) 2014 وقعت وكالة اليابان للتعاون الدولي (جايا) والحكومة العراقية اتفاق قرض جديد لاستعادة القدرات الأساسية لقطاع الموانئ من خلال إعادة تأهيل ميناء خور الزبير بعد إعادة تأهيل ميناء أم قصر. وبذلك يكون هناك 20 مشروعاً قيد التنفيذ في إطار قروض المساعدة الإنمائية الرسمية اليابانية بقيمة إجمالية قدرها 4.4 مليار دولار يجري تنفيذها من قبل الوزارات العراقية. واغلب المشاريع التسعة عشر الجارية الآن في مرحلة التنفيذ الفعلي⁽¹⁷⁾.

أما المساعدة الاقتصادية الأمريكية للعراق فقد دعمت إصلاح إدارة المالية العامة، وبرامج الاستقرار التي تنسقها الأمم المتحدة، و ضمانات القروض. وقدمت إدارة الرئيس باراك أوباما والكونغرس ضماناً لقرض أمريكي عام 2017 لتشجيع المقرضين الآخرين على شراء السندات التي يصدرها العراق لتغطية العجز في موازنته الاتحادية⁽¹⁸⁾.

وتنفذ المنظمة الدولية للهجرة 247 مشروعاً في 10 محافظات عراقية تهدف إلى إعادة تنشيط القطاع الخاص وتوليد فرص العمل على المدى البعيد، من خلال تزويدهم بمنحة من خلال صندوق تنمية المشاريع لبدء أعمالهم أو توسيعها. وبلغ مجموع الدعم المقدم إلى 267 مشروعاً صغيراً ومتوسط الحجم بقيمة 4.346.887 دولار، لحوالي 8 آلاف مستفيد⁽¹⁹⁾.

من جهة أخرى يوفر القطاع غير الحكومي فرص عمل للكثيرين من العراقيين، بحيث يشكل العمل في المنظمات غير الحكومية المحلية والأجنبية فرصاً لكسب الدخل وفرصاً مناسبة، لكن من غير الواضح مدى التزام هذه المنظمات بقانوني العمل والضمان الاجتماعي للعاملين فيها.

شكل (3): توزيع مبالغ مشروعات الصندوق على المحافظات (مليون دولار)

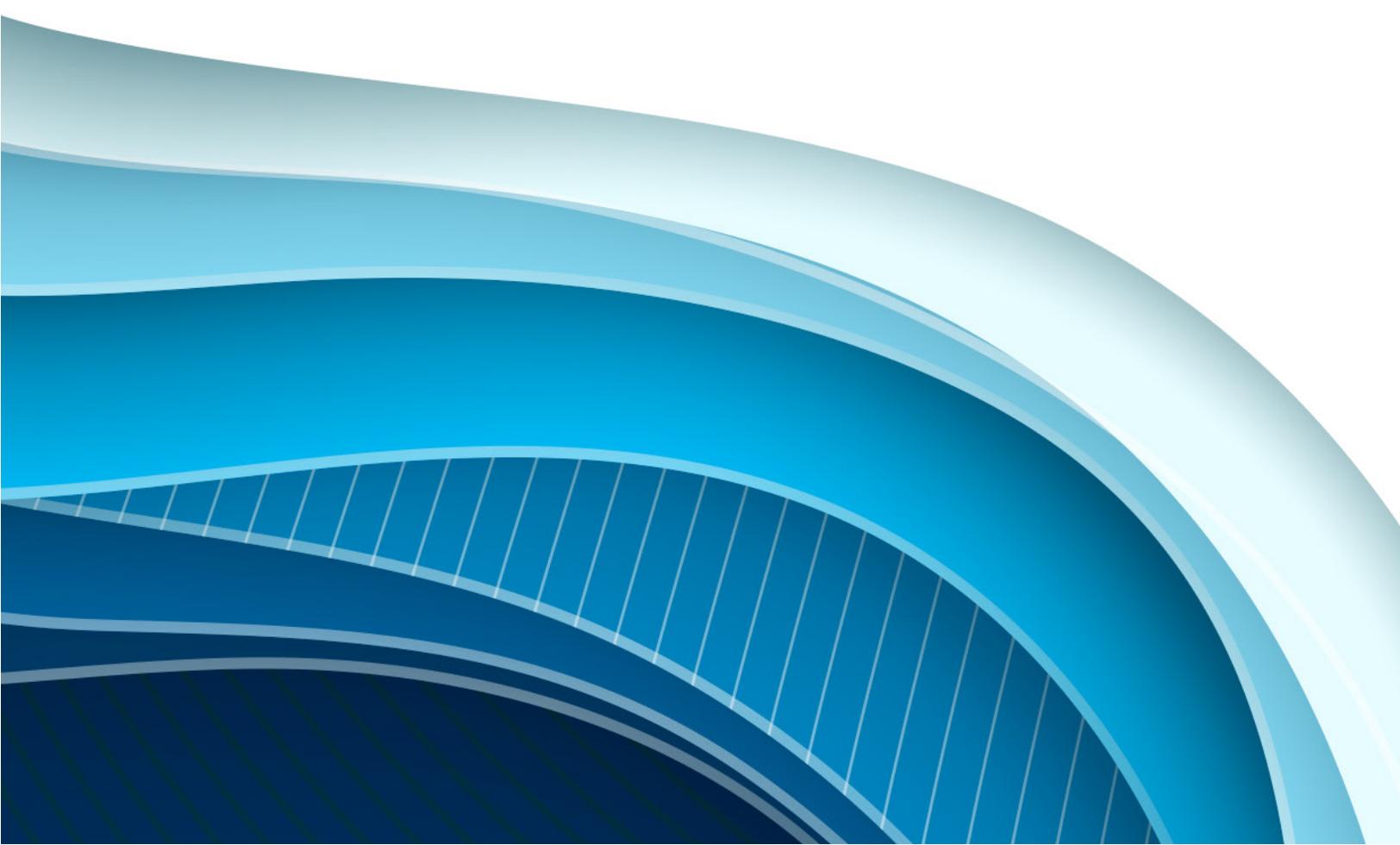


وزارة التخطيط، الصندوق الاجتماعي للتنمية.

المساعدة الإنمائية الرسمية (ODA) ودور المانحين في حالات الصراع في المنطقة

حالة لبنان

ماري جوزيه سعاد - باحثة



المقدمة

السياق الإقتصادي والسياسي

مهّدت الزبائنية السياسية في لبنان الطريق إلى إنتشار الفساد المؤسسي، إلى جانب المؤسسات الرسمية الضعيفة والمشتتة التي تعوزها القدرة على تقديم خدمات جيدة تلبي احتياجات السكان. من أجل الحصول على الخدمات الأساسية، غالباً ما يلجأ المواطنون إلى الزعماء الطائفيين القادرين على تأمين الموارد مقابل الولاء السياسي. نتيجة لذلك، و عوضاً عن تخصيص موارد الدولة من أجل بناء قدراتها، أو دعم مشاريع التنمية المستدامة، أو تحسين البنية التحتية، تُنفق الموارد في أكثر الأحيان لسدّ الاحتياجات القصيرة الأجل.

ولطالما اعتمدت الحكومة اللبنانية على المساعدات الخارجية للحفاظ على إقتصادها وتزويد سكانها بالخدمات الأساسية مثل المياه والكهرباء ووسائل النقل العام. وقد أدّى النظام الإقتصادي غير المنتج المصحوب بفائض في الواردات إلى تضخم الدين الوطني تدريجياً، في ظل عزوف الحكومة عن وضع استراتيجية فعلية مستدامة وطويلة الأجل. وفي عام 2019، انهارت قيمة الليرة اللبنانية بسبب النظام الإقتصادي غير الفعّال من جهةٍ وإنخفاض تدفقات العملات الأجنبية إلى البلاد من جهةٍ ثانية، ليدخل بذلك لبنان مرحلة التضخم المفرط الآخذ في الإرتفاع.

في تشرين الأول/أكتوبر 2019، عمّت التظاهرات الشعبية الشوارع بعد سلسلة أحداث ما لبثت الحكومة تثبت فيها عجزها وعدم كفاءتها؛ من فشلها في السيطرة على الحرائق التي التهمت مساحات كبيرة من غابات لبنان، إلى تقاعسها عن إدارة التضخم المتصاعد وتلويحها بفرض ضرائب ثابتة جديدة في محاولة لإصلاح أخطائها. وقد إندلعت هذه التظاهرات احتجاجاً على سنوات من الفساد وهدر المال العام والإهمال وتردي الأحوال المعيشية، حيث طالب المواطنون بوضع حد للفساد مناشدين بالتغيير السياسي والمساءلة والحقوق الإجتماعية والإقتصادية.

أدت جائحة كوفيد-19 إلى تفاقم الوضع الاقتصادي في لبنان، ما أجبر عدداً كبيراً من الشركات على الإغلاق وفي الوقت نفسه منع الاحتجاجات والتحرّكات الشعبية في البلاد. وفي 4 آب/أغسطس 2020، وقع إنفجار مروّع في مرفأ بيروت نتيجة إهمال الدولة وتخزينها كميات من

نترات الأمونيوم - وهي مادة شديدة التفجر - بطريقة غير آمنة. وخلف الانفجار أضراراً جسيمة في العاصمة والأحياء المجاورة، حيث تدمّر جزء كبير من المرفأ الذي يستقبل أكثر من 70% من واردات لبنان²¹. وقد تراوحت الخسائر المادية بحسب تقييم البنك الدولي بين 3.4 و4.6 مليارات دولار أمريكي، بينما تراوحت الأضرار الإقتصادية بين 2.9 و3.5 مليارات دولار أمريكي²².

وبالرغم من الأزمات المختلفة التي تنهش البلاد، لم تتقدّ الطبقة الحاكمة اللبنانية أي خطة إصلاح أو إنقاذ للحدّ من تأثير الأزمة الإقتصادية التي تثقل كاهل الشعب، كما أنها لم تحرك ساكناً لإستعادة شرعيّتها وثقة المواطنين.

التقييم العام، ومصادر المساعدات الإنمائية الرسمية، وأبرز الجهات المانحة والقطاعات

في عام 2019، تلقى لبنان 1.525 مليار دولار أمريكي من المساعدات الإنمائية الرسمية، وهي القيمة الأعلى التي سجلها في تاريخه ومن المؤكد أنها تضاعفت ما بين عامي 2020 و2021 في أعقاب الأزمات المختلفة التي مرت بها البلاد²³. وبسبب الحروب العديدة وعدم الإستقرار السياسي الذي شهده لبنان في السنوات الأربعين الماضية، إزداد إعتتماد الإقتصاد اللبناني على المساعدات الخارجية للأغراض الملحة مثل إعادة الإعمار والتنمية ما بعد الحرب. وفي السنوات الأخيرة المستقرة نسبياً، فشلت الحكومات اللبنانية المتعاقبة في تحويل النموذج الإقتصادي إلى نموذج أكثر إنتاجية وإستدامة. بدلاً من ذلك، أعيد توجيه سياسات الإقتصاد الكلي لتكون الأولوية والتركيز على الإستقرار المالي²⁴، وهو الأمر الذي لم يساعد في تقليل إعتتماد البلاد على المساعدات، لا بل زاد من تراكم الديون وتضخمها في ظل تنامي الأزمة الإقتصادية والمالية. وبالتالي، أصبح لبنان في المرتبة الخامسة بين الدول الأكثر مديونية في العالم بنسبة تقارب نحو 160% ومن المتوقع أن يرتفع الدين العام إلى نحو 185% بنهاية عام 2021²⁵.

منذ السبعينيات وحتى أوائل القرن الحادي والعشرين، كان لبنان يحصل على معظم المساعدات المالية من الدول العربية وإيران²⁶. وفي خلال حرب عام 2006، كانت الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة العربية

السعودية هما الدولتان المانحتان الرئيسيتان، فضلاً عن عدد من الدول الأخرى غير الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية، وقد غطت إسهامات هذه الأخيرة ربع احتياجات الإغاثة الطارئة في ذلك الوقت²⁷. بعد حرب 2006، تبدّل المشهد بحيث أصبح للأطراف الفاعلة الخارجية دور أكثر حضوراً في إعادة الإعمار، ولا سيّما وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية الدولية والمحلية، بالإضافة إلى كبار المانحين الغربيين، وتحديداً الولايات المتحدة والمملكة المتحدة والدول غير الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية²⁸. في أعقاب الحرب، برزت بعض الدول مثل إيران والكويت وقطر والمملكة العربية السعودية بعد أن قدّمت القسم الأكبر من المساعدات في لبنان²⁹. أمّا في عام 2011، فقد كانت مؤسسات الإتحاد الأوروبي هي الجهات المانحة الرئيسية، تليها الولايات المتحدة الأمريكية والأونروا وفرنسا التي أبدت استعداداً ثابتاً لتقديم الدعم المتواصل وشكّلت بذلك مجموعة المانحين الخمسة الرئيسيين للبلاد بشكل عام³⁰.

بين عامي 2006 و2011، كانت الحصة الأكبر من التمويل مخصّصة للبنية التحتية والخدمات الإجتماعية، مع انخفاض المساعدات الإنسانية بشكل ملحوظ في هذه الفترة³¹. وتُظهر مقارنة هذه البيانات مع البيانات المستخرجة في عامي 2018-2019، أن المساعدات الإنسانية تشكّل القطاع الرئيسي الذي صيغ فيه المساعدات الإنمائية الرسمية في لبنان، حيث خصّصت 49% من المساعدات للإغاثة الإنسانية العاجلة³². هذا الاتجاه بات بلا شك أكثر وضوحاً بين عامي 2020-2021، ذلك أن التضخم المفرط والأزمة الاقتصادية الأخيرة دفعتا أكثر من نصف اللبنانيين إلى ما دون خط الفقر³³. وبالنظر إلى العقد الماضي، نلاحظ أن مدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية المخصّصة لقطاعات التنمية النموذجية في لبنان مثل قطاعات الإنتاج أو البنية التحتية الاقتصادية كانت قليلة جداً، إلا أنّ الجهود القصوى قد ارتكزت على الإغاثة القصيرة الأجل في ظل غياب نظام مستدام للتقليل من الإعتماد على المساعدات الخارجية.

يحتاج لبنان اليوم أكثر من أي وقت مضى إلى خطة شاملة لإعادة تأهيل الإقتصاد والمؤسسات والبنية التحتية، بما في ذلك إغاثة الفئات الضعيفة التي تكابد ظروفاً معيشية قاسية وصادمة. في الوقت نفسه، يواجه المجتمع الدولي معضلة في كيفية الإستجابة

علي أفضل وجه للأزمات المختلفة، إذ سبق أن استخدمت أساليب عدّة في الماضي بلا نتائج مثمرة.

في هذا السياق، لا بدّ من الإشارة إلى مبادئ التعاون الإنمائي المحددة والمعتمدة في إتفاقية شراكة بوسان من أجل التعاون الإنمائي الفعّال:

تحدّد إتفاقية شراكة بوسان النقاط الآتية³⁴:

- ينبغي أن تبنثق الإصلاحات الإقتصادية والإجتماعية من سياسات وطنية شاملة وديمقراطية وآلا تملّيتها المؤسسات المالية الدولية.
- يجب على المجتمع الدولي أن يدفع باتجاه تحقيق إصلاحات الحوكمة والشفافية والمساءلة وإدماج الناس في صنع السياسات.
- يجب أن تعزّز الشراكات التنموية الأنظمة الوطنية وأن تستعين بها في تنفيذ أعمالها بدلاً من البحث عن قنوات أخرى.
- يجب على مكّونات المجتمع المدني أن تولي اهتماماً أكبر للتنسيق والتشبيك في ما بينها من أجل إكتساب الوزن السياسي والدعوة لنماذج بديلة.
- ينبغي مساءلة القطاع الخاص على أساس أولويات حقوق الإنسان والتنمية عند الانخراط في التعاون الإنمائي.

المشاريع والمبادرات التنموية الأخيرة

مؤتمر سيدر - نظرة عامة

كان مؤتمر التنمية الإقتصادية والإصلاح من خلال الشركات (سيدر) الذي عُقد في باريس في نيسان/ أبريل 2018 جزءاً من دورة من ثلاثة مؤتمرات (بالإضافة إلى مؤتمر روما الثاني وبروكسل) المقرّر في أعقاب الاستقالة المفاجئة لرئيس الوزراء سعد الحريري من الرياض. ويهدف مؤتمر سيدر إلى إستنهاض الإقتصاد اللبناني وتنميته عبر تأمين الدعم المالي بوساطة شراكات مع القطاع الخاص. وتقدر خطة

ثلاثة أهداف محورية في إطار الإستجابة للأزمات في لبنان، وهي كالتالي: أولاً، تحقيق تعافٍ محوره المواطن يعيد سبل العيش المستدامة للسكان المتضررين، ويعزز العدالة الإجتماعية للجميع، بمن فيهم النساء والفقراء وغيرهم من الفئات الأكثر احتياجاً. ثانياً، إعادة بناء الأصول والخدمات والبنى التحتية الحيوية التي تتيح للجميع إمكانية متساوية للحصول على الخدمات الأساسية الجيدة وتهيئة الظروف الملائمة للتعافي الإقتصادي المستدام. ثالثاً، تنفيذ الإصلاح لدعم إعادة الإعمار والمساعدة على إستعادة ثقة المواطن في المؤسسات الحكومية. بالإضافة إلى ذلك، من المفترض أن يكون البرنامج تشاركياً يقوم على التعاون الوثيق بين الحكومة والمجتمع المدني والقطاع الخاص والشركاء في التنمية. كما أنه يسترشد بالمبادئ الشاملة للشفافية والمساءلة والإدماج.³⁹

بالنسبة إلى الميزانية، تبلغ قيمة الإحتياجات لمسار التعافي الذي يركز على الإنسان 584 مليون دولار، منها 426 مليون دولار للبيسة الأولى. أمّا تكلفة مسار الإصلاح وإعادة الإعمار، فتقدّر بنحو مليارٍ دولار من أجل مواجهة تحديات الحوكمة والتعافي في لبنان.⁴⁰

ومن أجل تمكين البرنامج، إتّزمت الحكومة اللبنانية بتنفيذ إصلاحات الاقتصاد الكلي، بما يشمل تحقيق تقدّم مع صندوق النقد الدولي على طريق الإستقرار في الإقتصاد الكلي وإعادة هيكلة الديون على النحو الذي طرحه المجتمع الدولي في مؤتمر سيدر. كما تعهّدت الحكومة بإجراء تدقيق جنائي لحسابات البنك المركزي، بالإضافة إلى تبني إصلاحات القطاع المصرفي، وفرض ضوابط على حركة رأس المال، وتوحيد سعر الصرف، وإلغاء الإعانات، وتعبيد الطريق نحو مسار يتسم بالمصداقية لتحقيق الإستدامة المالية. علاوةً على ذلك، كان من المقرر إعداد ميزانية العام 2021 بحيث تتضمن برنامجاً متيناً للحماية الإجتماعية والإدماج الإجتماعي.⁴¹

من ناحية أخرى، أعاد صندوق النقد الدولي وأغدّ إتّزامه بمساعدة لبنان، لكنه سلط الضوء على الحاجة إلى إطار مالي متماسك وإستراتيجية موثوقة لإعادة تأهيل القطاع المصرفي في لبنان. كما وعد بتقديم المساعدة لتنفيذ التغييرات اللازمة من أجل إستعادة الملاءة المالية العامة، وإصلاح النظام المصرفي، وتعزيز الحوكمة الرشيدة والشفافية والمساءلة.⁴²

الإستثمار الرأسمالي في لبنان المخصّصة لتطوير البنية التحتية التي تم تقديمها خلال مؤتمر سيدر نسبة التمويل الخاص للمشاريع المقترحة بنحو 40%. في إطار التحضير للمؤتمر، أقرّت الحكومة اللبنانية قانوناً لتنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص في آب/أغسطس 2017 (قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص رقم 48)³⁶. ينطوي هذا القانون على مزايا عدة مثل الإطار القانوني الشامل، وضمان الشفافية والقدرة التنافسية، والحفاظ على حقوق القطاع العام في مراقبة خبرات القطاع الخاص والإستفادة منها. هذا وقد تعهّد المجتمع الدولي بتقديم أكثر من 11 مليار دولار للبنان، منها 10.2 مليار دولار في شكل قروض و860 مليون دولار في شكل متّح.³⁷

إن ما يميّز سيدر عن المؤتمرات السابقة التي عُقدت من أجل دعم لبنان مثل باريس 1 و2 و3، هو أن التمويل كان مشروطاً بتنفيذ الإصلاحات الهيكلية والقطاعية؛ وركّزت الإصلاحات الهيكلية على مكافحة الفساد والحوكمة المالية وإعادة هيكلة القطاع العام وتحديث الجمارك وأسواق رأس المال، بينما تضمّنت الإصلاحات القطاعية إتّزام الحكومة بمراجعة التشريعات والحوكمة المؤسسية لقطاعات الكهرباء والنفائات الصلبة والمياه والاتصالات.³⁸ لكنّ الحكومة اللبنانية الأخيرة - التي إنتخبت بعد شهر من إنعقاد المؤتمر - لم تتقدّ أيّاً من هذه الإصلاحات. ومع غياب أفق واضح لخطة الإصلاح، ضاعت معها فرص لبنان في الحصول على الدعم المالي الذي كان في أمسّ الحاجة إليه، ذلك أنّ الدول المانحة والمؤسسات المالية الدولية مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي قد فرضت شروطاً مماثلة لتقديم متّح المساعدة.

إطار الإصلاح والتعافي وإعادة الإعمار - نظرة عامة

يعدّ إطار الإصلاح والتعافي وإعادة الإعمار في لبنان (3RF) جزءاً لا يتجزأ من الإستجابة الشاملة للإنفجار الذي هزّ مرفأ بيروت في الرابع من آب/أغسطس 2020. يركّز الإطار الممتدّ على سنتين أولاً على فترة 18 شهراً ليربط بين الإستجابة الإنسانية الفورية وجهود التعافي وإعادة الإعمار على المدى المتوسط لوضع لبنان على مسار التنمية المستدامة. يتألف الإطار من

مزايا المساعدة الإنمائية الرسمية في لبنان

في أقرب وقت ممكن تزامناً مع إطلاق صندوق النقد الدولي برنامج المساعدة وإعلانه بدء عملية التطبيق الرسمي. لكن رئيس الوزراء سعد الحريري لم يحرز أي تقدّم في تشكيل الحكومة منذ تشرين الأول/أكتوبر 2020. وفي ظلّ هذه الظروف، تنعدم إمكانية تنفيذ الإصلاحات، وتالياً الحصول على مساعدات مالية.

التحديات المتعلقة بالمساعدة الإنمائية الرسمية في لبنان

أ- المشروطة

في حال الموافقة على برامج الدعم مثل سيدر وإطار الإصلاح والتعافي وإعادة الإعمار ومن ثمّ تنفيذها، فإنّ ذلك قد يثير مخاوف جدّية على شتى المستويات.

يشهد التاريخ على فشل المشروطة بين المجتمع الدولي والمسؤولين اللبنانيين؛ إذ تفتقر الحكومة اللبنانية إلى المصداقية في الوفاء بالتزاماتها: فهي لم تنقذ أبداً أيّاً من الإصلاحات التي وعدت بها عام 2018 مقابل الحصول على 11 مليار دولار تعهّدت بتقديمها الجهات المانحة في مؤتمر سيدر (أو باريس 4). ونتيجة لذلك، لم تُصرّف الأموال من قبل المانحين الذين ما زالوا ينتظرون تنفيذ إصلاحات حقيقية. والجدير بالملاحظة أنّ هذه الظاهرة تختلف نسبياً عن التجارب السابقة في باريس 1 (2001) وباريس 2 (2002) وباريس 3 (2007)، حيث صُرف التمويل إلى لبنان على الرغم من عدم التزامه بشروط الإصلاح. وبعد مؤتمر باريس 3، وعلى الرغم من وفاء لبنان بأقل من ربع التعهّدت التي قطعها، فقد صرفت الجهات المانحة أكثر من نصف المساعدات التي وعدت بتقديمها⁴⁴.

أصبح مفهوم مشروطة المانحين للبلدان المثقلة بالديون للحصول على الدعم المالي من المانحين جزءاً من الممارسات الإعتيادية التي تتبناها المؤسسات المالية الدولية وكذلك الجهات المانحة الثنائية⁴⁵. أمّا المشكلة الأساسية في هذا الصدد فهي أنّ الشروط المفروضة ليست بالضرورة شاملة أو قابلة للتطبيق على المدى القصير، وقد تكون لها تداعيات خطيرة على المقيمين في الدولة. على سبيل المثال، أحد الإصلاحات الأساسية التي طالب بها صندوق النقد الدولي والبنك

يمكن لبرامج التعاون الدولي مثل مؤتمر سيدر وإطار الإصلاح والتعافي وإعادة الإعمار أن ترتبط بمزايا على المستوى الوطني، لا سيّما في إتاحة الفرص لإجراء الإصلاحات الهيكلية المتعلقة بالقطاعات والمؤسسات المختلفة في لبنان. تشمل الإصلاحات التغييرات في النموذج الاقتصادي اللبناني المشار إليها أعلاه، ويمكن إجمالها بالنقاط الآتية: إلزام الحكومة بإجراء تدقيق جنائي في حسابات المصرف المركزي، وتنفيذ إصلاحات القطاع المصرفي، وإلغاء الإعانات، وتوحيد سعر الصرف، وإعداد برنامج جامع وشامل للحماية الاجتماعية. في هذا الصدد، تُعدّ الإصلاحات خطوة طال انتظارها في الحياة العامة اللبنانية تعزز الشفافية والمساءلة داخل المؤسسات المالية العامة، لا سيّما في سياق الأزمات الاجتماعية والسياسية والإقتصادية العميقة التي تعصف بالبلاد.

يمكن أن يسهم إطار الإصلاح والتعافي وإعادة الإعمار أيضاً في تحسين الحوكمة بشكل عام، وتفعيل أطر الحوار بين الحكومة والمجتمع المدني والشركاء الدوليين، فضلاً عن تشجيع عملية أكثر شمولية لصنع القرار إذا استوفت الحكومة الشروط المقترحة. كما ثمة إصلاحات أخرى يمكن تطبيقها تتعلق بالخدمات والبنية التحتية، وينبغي أن توفر هذه الإصلاحات الجديدة فرصاً متساوية للجميع للوصول إلى الخدمات الأساسية، وفي نهاية المطاف أن تدفع البلاد نحو التعافي الإقتصادي المستدام. ومن المجالات ذات الأولوية للتعافي أيضاً، خلق الوظائف والفرص لإستنهاض الإقتصاد وتأمين سبل العيش الكريم للمواطنين⁴³. في الوقت نفسه، ستوفّر الخطة إستجابات الإغاثة المباشرة للفئات الأكثر ضعفاً في المجتمع، والذين هم في حاجة ماسة إلى المساعدة والوصول إلى الخدمات الأساسية.

تتمثّل الميزة الجديدة التي يقترحها إطار الإصلاح والتعافي وإعادة الإعمار في النموذج المؤسسي المبتكر للحكومة والرقابة. ولا شكّ في أنّ النموذج الجديد يعزّز دور منظمات المجتمع المدني على نحو فعّال، فهي ستؤدي دور الرقيب من أجل ضمان التنفيذ الكامل للبرنامج.

ومع ذلك، يجب أن تنقذ الحكومة اللبنانية الإصلاحات

إنّ الإصلاحات الهيكلية المفروضة بطريقة هرمية تنازلية لا تتوافق مع الحق في السيادة الوطنية أو مبادئ فعالية التنمية، ولا تؤدي بالضرورة إلى النتائج والمكاسب المتوقعة. لذا، ثمة حاجة ماسّة إلى إتباع نهج أكثر تفصيلاً يشمل الملكية عندما يتعلق الأمر بالمساعدات، وبخاصة في مشاريع التنمية المتعددة الجوانب في البلدان النامية. بالإضافة إلى الخلل في نظام المشروطة، تزيد هذه البرامج أيضاً من أعباء الديون في بلدان مثل لبنان الذي يعاني من عجز هائل في القطاع العام نتيجة إعماله المفرط على الواردات وغياب نموذج إقتصادي منتج.

ج. حوكمة ضعيفة

إنّ وجود أنظمة ومؤسسات وطنية ضعيفة في لبنان هو مشكلة أخرى تضاف إلى المشاكل المزمنة التي تحول دون الفعالية والتنفيذ العادل لمشاريع الإصلاح مثل سيدر وإطار الإصلاح والتعافي وإعادة الإعمار. فقد أسهم نظام الحكم اللبناني الطائفي والمذهبي في ترسيخ الزبائنية في المؤسسات التي ترافقت مع إنتشار واسع للفساد على المستويات كافة. على سبيل المثال، غالباً ما تنفق الطبقة الحاكمة موارد الدولة على مجتمعاتها تحت رعاية المؤسسات الرسمية، الأمر الذي يوجب الخطاب الطائفي وعدم المساواة ونظام المحسوبيات الراسخ. أضف إلى ذلك أنّ القطاع العام ككلّ يعاني من التجزئة الشديدة والضعف بسبب سنوات من الهدر والإستغلال وعدم الكفاءة. وغالباً ما يجري تعيين الموظفين في القطاع العام وفقاً للولاءات الطائفية والسياسية. من هذا المنطلق، يصعب التصديق أنّ الأموال المخصصة لإطار الإصلاح والتعافي وإعادة الإعمار لن تُستخدم لمصالح شخصية، لا سيّما في سياق الأزمة الاقتصادية حيث يمكن أن تصبح القنوات غير الرسمية شكلاً جديداً من أشكال التوزيع الزبائني⁴⁸. بالإضافة إلى ذلك، تشهد الظروف المعيشية في لبنان تدهوراً شديداً، وهو ما يشكّل فرصة مثالية للنخبة والمنتسبين إليها لتعزيز هيمنتهم على الموارد والسلطة، وإعادة كسب الناخبين، والمساومة على المزيد من الوقت.

يبدو أنّ برامج الإصلاح لا تساعد فعلاً في تطوير قدرات المؤسسات العامة، إذ إنّ المشاريع الإصلاحية عادةً ما تكون مصمّمة بافتراض أنها ستطبق في بيئة عامة

الدولي هو الإلغاء التدريجي لإعانات دعم الطاقة، والذي يجري بالفعل تطبيقه ويسبب إرتفاعاً كبيراً في أسعار الوقود بنسبة تفوق 35% بدءاً من تموز/ يوليو 2021. في المقابل، يؤثر إرتفاع أسعار الوقود الجنوبي في قدرة اللبنانيين على الوصول إلى الخدمات والسلع الأساسية مثل الأدوية والغذاء والنقل والكهرباء وغيرها من الضروريات. ولا يسعنا هنا إلا أن نتساءل عمّا يجب أن يكون في سلم الأولويات الإصلاحية: فهل يمكن رفع الدعم قبل إطلاق مشروع نقل عام جديد أو برنامج شبكة أمان اجتماعي، من شأنهما أن يعوّضا عن الزيادة في أسعار الوقود والإحتياجات الأساسية الأخرى؟

علاوةً على ذلك، وبما أن النخبة السياسية غير قادرة على إجراء الإصلاحات اللازمة، فإن الناس محتجزون رهائن وهم فعلياً الحلقة المستضعفة التي تعاني. وهذا ما تراهن عليه الأحزاب السياسية لإجبار المجتمع الدولي على مساعدة لبنان بينما تتجاهل تطبيق الإصلاحات.

ب. دور القطاع الخاص

تُقدّر قيمة الإحتياجات ذات الأولوية لمسار التعافي الذي يتركز على الإنسان في إطار الإصلاح والتعافي وإعادة الإعمار بنحو 584 مليون دولار أمريكي، منها 426 مليون دولار للسنة الأولى. أمّا إجمالي تكاليف مسار الإصلاح وإعادة الإعمار، فتقدّر بنحو مليار دولار أمريكي. بالتالي، تدعو الحاجة إلى حشد موارد القطاعين العام والخاص عن طريق إبرام شراكات بين القطاعين العام والخاص. إلا أنّ هذا التمويل المختلط والقائم على الشراكة بين القطاعين يثير القلق لناحية أولوية الأرباح والمنافع التي يجنيها القطاع الخاص على حساب أهداف التنمية وحقوق الإنسان. وينطبق هذا التصوّر بشكل خاص على السياق اللبناني حيث يتشابك القطاعان العام والخاص للغاية ويحكمان وفقاً لدوافع ومصالح نفعية، إذ إنّ الحكام الطائفيين هم إمّا أصحاب مؤسسات وإمّا منتفعون من عائدات معظم المجالات في هذين القطاعين. وبالمثل، تشير الأدلة المستمدة من بلدان مختلفة إلى أنّ الشراكات بين القطاعين العام والخاص تضرّ أكثر ممّا تنفع، خصوصاً عندما تُنقذ بدون نظام مناسب للرصد وتقييم الأثر⁴⁷. لذا، لكي يتمكن المجتمع المدني من مساءلة القطاعين العام والخاص، ينبغي أن تركز الشراكات بين القطاعين على أسس الشفافية وإتاحة الوصول إلى كل المعلومات ذات الصلة.

طبيعية، عندما يكون العكس هو الصحيح. إن الإفتقار إلى الشفافية والمساءلة في النظام اللبناني يحول دون إمكانية التنفيذ السليم لإطار الإصلاح والتعافي وإعادة الإعمار، كما أنّ وظائف الرقابة الداخلية والتدقيق غائبة تقريباً في القطاع العام، الأمر الذي يُديم دورة سوء استخدام الأموال العامة وسوء إدارتها. علاوة على ذلك، لا توجد ضمانات لإشراك المجتمع المدني في عملية صنع القرار والمراقبة، على الرغم من التنويه بذلك في إطار الإصلاح والتعافي وإعادة الإعمار، وهذا ما تبيّن في السابق نظراً إلى عدم التزام الحكومة اللبنانية.

من المرجح أن يكون القرض الذي وافق عليه البنك الدولي لدعم أحد برامج محاربة الفقر (ESSN) والبالغ قيمة 246 مليون دولار أمريكي، وسيلة للأحزاب التقليدية المختلفة لإعادة كسب تأييد الأسر الضعيفة في الدوائر الانتخابية. وبالمثل، فإن الفصل بين هذا البرنامج وإستراتيجية الحماية الإجتماعية الطويلة الأجل هو مصدر قلق حقيقي، لأن التمويل سيُصرف لدعم برنامج الفقر بدلاً من دعم إستراتيجية الحماية الإجتماعية الشاملة طويلة الأجل. وتجدر الإشارة هنا إلى أنّ لبنان هو البلد الوحيد في المنطقة وواحد من ست عشرة دولة في العالم ليس لديه نظام تقاعد يوفر المنافع للعاملين في القطاع الخاص في حالات الشيخوخة والعجز والوفاة⁴⁹.

علاوة على ذلك، تمّ اعتماد مشروع القانون الذي وضعته الحكومة وتخصيص الأموال من قبل الجهات المانحة من دون أي مقابل سياسي بالرغم من أنّ الحكومة اللبنانية لم تنقذ إصلاحاً واحداً. هذا التصرف المعتاد داخل المجتمع الدولي تجاه الطبقة الحاكمة اللبنانية، يمنح مزيداً من الشرعية لنظام الإختلاس وعدم التدخل السياسي الذي ما برح يستنفد موارد البلاد وأوصل لبنان إلى ما وصل إليه من شلل وفشل.

الخلاصة والتوصيات

في ظل الوضع الراهن في لبنان، لا بدّ من بذل جهود جیارة للحدّ من الآثار الخطيرة للأزمات الإقتصادية والمالية والإجتماعية والصحية التي ظهرت خلال العام الماضي. في الواقع، تتمثل الخطوة الأولى نحو

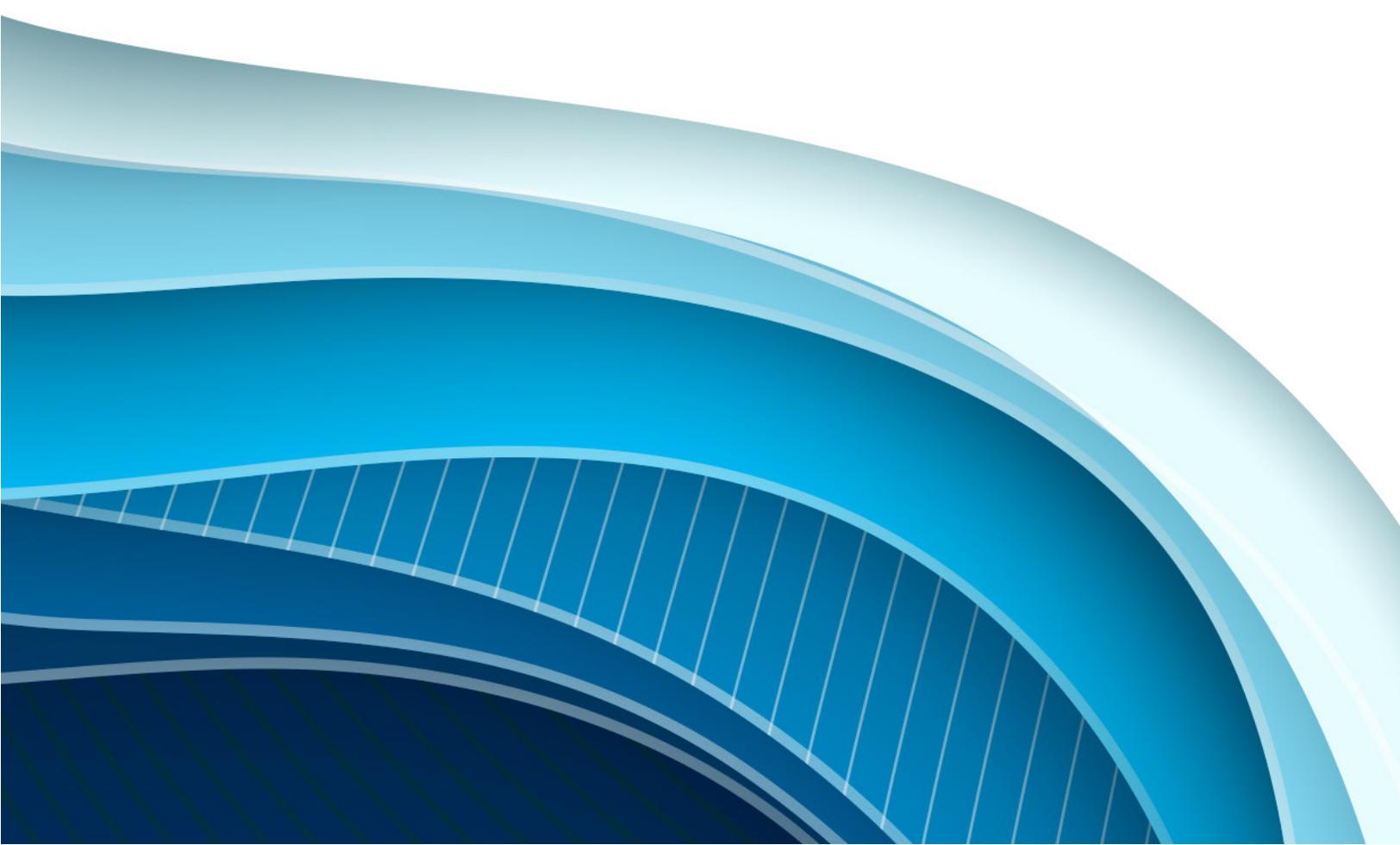
التعافي في تشكيل حكومة مستعدة لتنفيذ الإصلاحات المطلوبة والعمل جنباً إلى جنب مع الجهات الفاعلة في المجتمع المدني. ويجب أن تتناول هذه السياسات والإصلاحات إحتياجات الناس ومطالبهم، وليس مصالح المانحين حصرياً. كما أنّ جهود المجتمع الدولي ضرورية لممارسة الضغط على الطبقة الحاكمة اللبنانية لإجراء الإصلاحات اللازمة ومحاربة الفساد وتحسين آليات المساءلة. ولهذه النقطة أهمية خاصة نظراً إلى أنّ المؤسسات العامة اللبنانية كانت تعتمد بشكل مباشر على المساعدات الأجنبية لتوفير الخدمات الأساسية. بالإضافة إلى ذلك، ينبغي على الدول المانحة والمؤسسات المالية الدولية إستبدال النهج السابق في التعامل مع الطبقة الحاكمة - والذي إتسم بالتراخي والدعم غير المشروط لفترة طال أمدها - بنهج أكثر صرامة. ممّا تقدّم، يمكن إستخلاص مجموعة التوصيات الآتية:

- ينبغي أن تتبثق الإصلاحات الإقتصادية والإجتماعية من سياسات وطنية شاملة وديمقراطية وآلا تملئها المؤسسات المالية الدولية.
- يجب على المجتمع الدولي أن يستخدم نفوذه المالي لممارسة الضغط على السلطات اللبنانية من أجل حماية إستقلال القضاء وتطبيق الإصلاحات الضرورية الأساسية.
- يجب على المجتمع الدولي أن يواصل الدفع باتجاه تحقيق إصلاحات الحوكمة والشفافية والمساءلة وإدماج الناس في صنع السياسات بطريقة فعالة.
- يجب أن يعزّز إطار الإصلاح والتعافي وإعادة الإعمار الأنظمة الوطنية وأن يستعين بها جزئياً لتنفيذ أعماله بدلاً من البحث عن قنوات أخرى فحسب.
- يجب على مكّونات المجتمع المدني أن تولي إهتماماً أكبر للتنسيق والتشبيك في ما بينها من أجل إكتساب الوزن السياسي والدعوة لنماذج بديلة.
- ينبغي مساءلة القطاع الخاص على أساس حقوق الإنسان وأولويات التنمية عند الإنخراط في التعاون الإنمائي. كما يجب على الحكومة اللبنانية أيضاً أن تلتزم بقوانين المشتريات والشراكة بين القطاعين العام والخاص المعتمدة حديثاً، والتي توفّر الإطار الأساسي للمساءلة.

المساعدة الإنمائية الرسمية (ODA) ودور المانحين في حالات الصراع في المنطقة

حالة اليمن

وليد الأباره - باحث



المقدمة

يعاني اليمن أزمة حادة ومركبة، تتداخل فيها حالات الطوارئ الطبيعية مع الطبية.⁵⁰ فبالإضافة إلى الحرب الداخلية التي تدخل عامها السابع، يملك اليمن إرثاً طويلاً من النزاعات، وغياب الاستقرار السياسي، وشح المياه،⁵¹ جعلت منه واحداً من أكثر البلدان فقراً في المنطقة حتى قبل نشوب النزاع الراهن .

ومع اشتداد المواجهات العسكرية، وتعدد الفاعلين العسكريين على الأرض، وانقسام المؤسسات الاقتصادية، وغياب إمكانات الحل السياسي، يخوض اليمنيون صراعاً مريعاً من أجل البقاء على قيد الحياة. فالحرب أزهدت الكثير من الأرواح، وقوّضت الاقتصاد والتنمية وعطلت الخدمات، وأدت إلى أزمة إنسانية هي الأخطر في العالم. فالعملة الوطنية انخفضت أمام الدولار بمقدار 400%،⁵² وفقدت 40% من الأسر اليمنية دخلها.⁵³ وهاجر رأس المال الوطني بحثاً عن استثمارات آمنة، وتوقفت صناعة إنتاج النفط والغاز، وارتفعت أسعار السلع الغذائية مقابل انخفاض القدرة الشرائية.

وتشير الإحصائيات إلى أن 24 مليون من إجمالي عدد السكان البالغ عددهم 30 مليون شخص (أي ما يوازي 80%) يحتاجون لمساعدات إنسانية وإنمائية⁵⁴، ويعيش 20 مليون شخص بدون مياه نظيفة، و 19.9 مليون شخص بدون رعاية صحية.⁵⁵ وبلغ إجمالي الخسارة التراكمية في الناتج المحلي خلال الفترة 2014-2019، 88.8 مليار دولار أمريكي، ومن المتوقع أن يصل إلى حوالي 181 مليار دولار أمريكي بحلول العام 2022.⁵⁶

ومع مرور عقد من الزمن على تدشين الأمم المتحدة أولى خطط الاستجابة الإنسانية المقدمة لليمن إلا أن الأوضاع المعيشية والاقتصادية ما تزال في أحلك صورها، وما يزال اليمنيون عرضةً للموت والجوع والأوبئة.

تستكشف هذه الورقة المساعدات الإنمائية المقدمة لليمن، وأثرها على الواقع الإنساني والمعيشي. وستجيب الدراسة بمزيد من التفصيل على دوافع تقديم المساعدات، والجهات المانحة، واتجاهات التمويل، والقيود المفروضة على الوصول، وكيف أن جزء من المساعدات يؤدي إلى استدامة الاحتياجات واستمرار الحرب؟

ملح عام عن المساعدات الإنسانية والإنمائية واتجاهات التمويل

ترجع البدايات الأولى لظهور الاستجابة الإنسانية تجاه الوضع الإنساني في اليمن للعام 2009، ففي سبتمبر/أيلول من نفس العام، بادرت الأمم المتحدة بأول طلب لها لجمع تبرعات سريعة لمواجهة تبعات النزاع المسلح، بين الحكومة المركزية في صنعاء وجماعة الحوثيين، خلال ما يعرف بالحرب السادسة، طالبة مبلغ 23.75 مليون دولار.⁵⁷

وفي العام التالي 2010 دشنت الأمم المتحدة أولى خطتها للاستجابة الإنسانية في اليمن، بتكلفة 187 مليون دولار تستهدف 2.538.000 شخص، منهم 342.000 نازح، و 117000 لاجئ، و 319000 طفل وحامل يعانون من سوء التغذية.⁵⁸ كما تم تصنيف الوضع في شمال اليمن حينذاك من قبل جون لمز نائب الأمين العام للأمم المتحدة للشؤون الإنسانية وتنسيق جهود الإغاثة بأنه "وضع طوارئ ضعيف التمويل". وعلى امتداد السنوات الجحيمية التي مر بها اليمن، بدءاً باحتجاجات الشباب في 11 فبراير 2011، وصولاً للحرب الأهلية المدعومة إقليمياً (2014-2021)، توالى الاستجابة الإنسانية تحت إشراف الأمم المتحدة، عبر خطط سنوية منتظمة، حيث بلغ إجمالي التمويل 14.48 مليار دولار.⁵⁹ وبلغ إجمالي المستهدفين في العام 2021، 22 مليون شخص، أي بزيادة قدرها 1000% مقارنة بإجمالي المستهدفين في العام 2010.

وبالتوازي مع المساعدات الإنسانية تلقى اليمن العديد من المساعدات خارج خطط الاستجابة الإنسانية، حيث بلغت إجمالي المساعدات المقدمة عبر الدول والهيئات والمنظمات خلال الأعوام 2010-2021 قرابة 15 مليار دولار.⁶⁰

توصف المساعدات المقدمة عبر خطط الاستجابة الإنسانية بأنها قصيرة الأجل، وفي الغالب يتم توجيهها لسد احتياجات الفئات الأشد تضرراً. إذ تركز بشكل جوهري على تقديم المساعدات الإيوائية والغذائية والطبية للنازحين والذي يقدر عددهم بـ 4 مليون نازح،⁶¹ القسم الآخر من المساعدات يتم توجيهه لسد احتياجات نقص المواد الغذائية، ومياه الشرب النظيفة، والصرف الصحي، والتعليم، والحماية للفئات

استيعاب المنح، لذا فإن الشق الأكبر من المساعدات يذهب مباشرة للهيئات والمنظمات الدولية في غياب شبه كلي لدور الحكومة التي ما تزال تكثف من مساعيها عبر وزارة التخطيط والتعاون الدولي للقبول بها كشريك .

وعلى الرغم من الحجم الكبير للمساعدات إلا أنها لم تستطع أن تقوم بمهام الاقتصاد. ومن خلال تحليل البيانات نجد بأن الفجوة بين حجم الاحتياجات والتمويل يزداد اتساعاً، حيث بلغ عجز تمويل خطط الاستجابة الإنسانية 7.86 مليار دولار⁷⁰ كذلك انخفض التمويل المقدم لخطط الاستجابة الإنسانية لليمن للعامين 2012-2020 مقارنة بعام 2019. ففي عام 2019 بلغ التمويل 3.53 مليار دولار، وفي عام 2020 بلغ التمويل 1.35 مليار دولار، وفي العام 2021 بلغ إجمالي التمويل 1.7 مليار دولار فيما بلغ إجمالي الاحتياجات 3.85 مليار دولار، أي أن الفجوة بين الاحتياجات والمنح المقدمة في العام 2021 بلغت أكثر من النصف⁷¹.

أثر المساعدات المقدمة لليمن

تؤدي المساعدات المقدمة لليمن دوراً مزدوجاً، أحدهما إيجابي والآخر سلبي. إيجابياً؛ تلعب المساعدات دوراً حاسماً في إنقاذ ملايين الأرواح والتخفيف من معاناتهم، وسلبياً؛ تحفز عوامل استمرار الحرب، وتغطي جزء من تكاليفها الباهظة.

أولاً: الأثر الإيجابي للمساعدات

ساهمت المساعدات الى حد كبير في التصدي لحالات الطوارئ المعقدة إلا أنها فشلت في تقديم حلول جذرية لها. فالأسرة المحتاجة للمساعدات تبدأ معاناتها بعد الانتهاء من التهام السلة الغذائية المقدمة من برنامج الغذاء العالمي، أو إحدى المنظمات المحلية أو الدولية. وتعود أسعار العملة للتهايو بمجرد نفاذ الوديعة النقدية من البنك المركزي، أما الكهرباء فتستحق تسميتها بالثقب الأسود، إذ بمجرد نفاذ كمية منح الوقود المقدمة تنطفئ من جديد لتبدأ رحلة المعاناة في المدن الحارة والمستشفيات. إن اللجوء الى الحلول

الأشد احتياجاً، كذلك يتم تمويل العديد من البرامج المتعلقة باللاجئين والمهاجرين. وتعد المملكة العربية السعودية والولايات المتحدة الأمريكية والإمارات والكويت والمملكة المتحدة والمفوضية الأوروبية أبرز مانحي خطط الاستجابة الإنسانية. كما تعد السعودية والإمارات والبنك الدولي و ألمانيا وهولندا أبرز المانحين من خارج الاستجابة الإنسانية⁶². إذ قدمت السعودية 3.2 مليار دولار كودائع نقدية للبنك المركزي لدعم استقرار أسعار العملة وشراء المواد الأساسية⁶³، وبلغت المبالغ المقدمة لشراء الوقود لتوليد الكهرباء 4.15 مليار دولار⁶⁴ و 66 مليون دولار لمواجهة تفشي وباء الكوليرا⁶⁵. فيما بلغت المساعدات المقدمة عبر البرنامج السعودي لإعادة إعمار اليمن 280 مليون تضمنت 198 مشروع لخدمة 7 قطاعات أساسية هي الصحة والطاقة والنقل والمياه والتعليم والزراعة والثروة السمكية وبناء قدرات المؤسسات الحكومية⁶⁶.

ومنذ العام 2016 قدم البنك الدولي 2.116 مليار دولار لتمويل عملياته الطارئة في اليمن، إذ نفذ البنك تسعة مشاريع رئيسية أبرزها دعم سبل كسب الرزق عبر مشروع النقد مقابل العمل بتكلفة 840 مليون دولار، يستهدف 422 ألف شخص. واستهدفت بقية البرامج الحفاظ على الخدمات الأساسية، وخدمات الصرف الصحي وإدارة النفايات، والتصدي لخطر المجاعة، وتقديم حلول الطاقة المستدامة، وإعادة تأهيل صغار المزارعين، والتصدي لجائحة كوفيد 19⁶⁷.

الإمارات العربية المتحدة قدمت 22 مليار درهم خلال الفترة 2015-2020، أي ما يقارب 5.94 مليار دولار. شملت المساعدات تأهيل المدارس والمستشفيات، وتأمين الطاقة وإعادة بناء المطارات والموانئ ومد الطرق وبناء المساكن⁶⁸.

المنح الإنسانية المخصصة لخطط الاستجابة الإنسانية في اليمن تديرها الأمم المتحدة بشكل منفرد عبر الهيئات التابعة لها والمنظمات الدولية، فيما تذهب منح المشتقات النفطية المخصصة للكهرباء والودائع النقدية المقدمة من السعودية للبنك المركزي التابع للحكومة المعترف بها دولياً في عدن، وتم تنفيذ المساعدات المقدمة من البنك الدولي عبر اليونيسف والصندوق الاجتماعي للتنمية (هيئة شبه حكومية)⁶⁹. يجادل المانحون بأن الحكومة لا تملك المقدرة على

الدولار من 900-212، خلال 9 سنوات، ولم لم تكن هناك مساعدات وودائع نقدية لكان الانهيار أكبر مما هو عليه الآن.

• يساعد برنامج النقد مقابل العمل 422 ألف شخص.

ثانياً: الأثر السلبي للمساعدات

على الرغم من الأثر الايجابي للمساعدات في التصدي للارزمة الإنسانية وتدايعات الحرب إلا أن جزء كبير منها انتهى به المطاف في أرصدة أمراء الحرب ومعاونيهم، ذلك الجزء بالإضافة الى تسييس المساعدات أديا بشكل دراماتيكي الى استمرار الحرب.

السطو على المساعدات واستغلالها

ينبغي الإشارة الى أن المساعدات الإنسانية تدخل عبر مينائي الحديدة والصليف المسيطر عليهما من قبل الحوثيين، وتخزن في مناطق سيطرة الحوثيين، وتوزع مركزيا من العاصمة صنعاء الواقعة تحت سيطرة الحوثيين أيضا ، أضف أن نظام الحوالات المالية المرتبطة بالمساعدات يجري تحويلها عبر البنوك في صنعاء، وهو ما منح الحوثيين فرضا مثالية للتدخل في العمل الإنساني وتجييره لخدمة أهدافهم الشخصية والسياسية على عكس الحكومة المعترف بها دولياً التي يقتصر دورها على منح التصاريح لدخول المساعدات وإعفائها من الجمارك، بالإضافة الى هامش التنسيق مع الوكالات المشغلة والمانحين

فالمساعدات الإغاثية والإنسانية تقدم نقداً أو من خلال مواد إغاثية، الكثير منها يتم شراؤه من قبل التجار وبيعه في السوق السوداء بأسعار اقل من الأسعار المتداولة. وفي اليمن يشكل اقتصاد المساعدات نسبه مهمة من حركة الاقتصاد الكلي ، حيث يدير ما يزيد عن 4 مليارات دولار سنوياً.⁷² كما أن الأموال المخصصة للمساعدات الإنسانية لا تدخل البنوك إلا بعد صرفها في الأسواق السوداء بخسارة مقدارها 54 % من قيمتها الفعلية.⁷³

قصيرة المدى، والتي تُعنى بدرجة رئيسية بتخفيف المعاناة وليس إنهاؤها، وعدم الاستثمار في مشاريع تنمية طويلة الأجل، جعل الحكومة، والحوثيين، والمنظمات الدولية في حاجة ملحة لاستدامة المنح، وبناء على ذلك؛ تحولت الأزمة الإنسانية في اليمن الى دائرة مغلقة يدور الجميع حولها (هيئات أممية، مانحون، مشغلون، مستحقون، سلطات حكومية/سلطات الأمر الواقع) وكأن لا فكاك من الخروج منها. وبإيجاز شديد تستعرض الورقة أبرز ادوار المساعدات خلال سنوات الحرب:

إنسانياً:

• تغطي المساعدات خدمات الطوارئ المستعجلة (الإيواء، الغذاء، الدواء) لقرابة 4 مليون نازح.

• توفر المساعدات الغذاء عبر النقد أو السلع الغذائية لقرابة 16 مليون شخص. مع اعتبار أن مثل هذا الإجراء مؤقت، وبالإمكان القول انه يؤخر المجاعة ولا يعالجها.

• خصصت جزء من المساعدات لجهود احتواء وباء الكوليرا، والدفتيريا، ومؤخراً كوفيد 19.

• للمساعدات إسهامات في توفير مياه الشرب النظيفة وتقديم الخدمات الطبية.

• ساهمت المساعدات في إعادة بناء العديد من المدارس والمراكز الصحية، لكن ذلك يظل محدود بالنظر لحجم الدمار الذي تعرضت له البنية التحتية.

اقتصادياً:

• ساهمت أموال المساعدات بالإضافة الى تحويلات المغتربين في الحفاظ على استقرار العملة، فالريال انهارت قيمته أمام

في سبتمبر 2014 على البنك المركزي والاحتياطي النقدي البالغ 4.8 مليار دولار، استطاعت الحكومة المعترف بها استعادة 700 مليون دولار بعد مراسلات مع البنوك في الخارج وإقناعها بعدم التعامل مع الحوثيين في صنعاء.⁷⁹

وفي العام 2016 قررت الحكومة المعترف بها نقل البنك المركزي الى العاصمة عدن وتعيين محافظ له.⁸⁰ وبالتالي صار هناك بنكان مركزيان لكل من الحكومة والحوثيين. ولتغطية العجز المالي قامت الحكومة بطباعة قرابة ترليون ريال يمني بدون غطاء عبر شركة "غوزناك" الروسية،⁸¹ رد الحوثيون بإصدار تعميم يقضي بمنع التعامل بالعملة الجديدة في مناطق سيطرتهم،⁸² ومنح البنك المركزي في صنعاء سكان المناطق التي يسيطر عليها الحوثيون مهلة مدتها شهر واحد لاستبدال الطبعة الجديدة "غير القانونية" إما بطبعات قديمة، أي صادرة قبل سبتمبر/أيلول 2016، أو بالعملة الإلكترونية الجديدة التي تحاول سلطات الحوثيين تطبيقها؛ وهو القرار الذي تبعته حالة من الاضطراب.⁸³ ساهم الصراع النقدي بين الحكومة والحوثيين في تقليص حجم الأعمال وارتفاع المنازعات التجارية بين الشركات والبنوك، وزيادة الأسعار، وتهاوي أسعار الصرف، واللجوء للتداول بالعملات الصعبة بدلاً من العملة المحلية. فعلى سبيل المثال حينما تدفع الشركات الواقعة في مناطق الحكومة مرتبات موظفي الفروع في مناطق الحوثيين فإن المرتبات تفقد 40% من قيمتها، فيما مبيعات الشركات في مناطق الشرعية تفقد قرابة 40% من قيمتها حينما يتم إرسالها عبر البنوك الى صنعاء. أضف الى ذلك؛ أن تجار السلع الغذائية والمواطنين المقيمين في مناطق الحوثيين يدفعون الجمارك مرتين للحكومة والحوثيين. كما يفرض الحوثيين ضرائب وإتاوات على الغاز المنزلي والمشتقات النفطية التي تبيعه الحكومة للتجار الذين ينقلونه للمناطق الواقعة تحت سيطرتهم، فالغاز المنزلي سعة 20 لتر تبيعه الحكومة بسعر رسمي 2300 ريال يمني، بينما يتم بيعه رسمياً يباع في مناطق الحوثيين بـ 6640 ريال يمني، أي بزيادة قدرها 180%، تذهب لخزائن الحوثيين.⁸⁴

وبالمجمل فإن اقتصاد المساعدات قد نجح في خلق طبقة لصوصية، تتشكل في الغالب من أمراء الحرب المتورطين بارتكاب انتهاكات واسعة، وتجار لصوص،

يمارس أطراف الحرب العديد من القيود للحيلولة دون وصول المنظمات للمناطق التي تقع تحت سيطرتهم، ما يستدعي لجوء المنظمات الى الاستعانة بمنظمات محلية لتوزيع المساعدات، أو يتم توزيعها عبر لجان مجتمعية محلية، وإذا تعذر ذلك فإن المنظمات تلجأ للرشوة، أو التكيف مع السياسات المفروضة من قبل سلطات الأمر الواقع أو المغادرة.⁷⁴ وكان الحوثيون قرروا فرض 2 بالمائة كضريبة على أموال المساعدات، و5 بالمائة ضريبة على كل مشروع يجري تنفيذه من قبل منظمة محلية، إلا أنه تم إلغاء القانون الأول ولم يتم العمل به.⁷⁵ فيما لا يزال قانون 5 بالمائة يطبق على المنظمات المحلية ساري المفعول.⁷⁶

ولعل أبرز فصول المأساة في العمل الإنساني هو تدخل الحوثيين لإعداد قوائم المستفيدين، وفي الغالب فان الأسماء التي يتم تقديمها هي عائلات القتلى والجرحى والمنخرطين في جبهات القتال والمؤيدين لهم، فيما بقية العائلات يتم استثنائها، كما لوحظ استخدام المساعدات كأحد أدوات التحشيد للجبهات، فالعائلات التي لا يخطر أحد أبنائها في القتال لا تحصل على المساعدة، وبالتالي فإن الكثير من الأسر تدفع بأبنائها للقتال لكي يتسنى لها الحصول على المساعدات. وبعد أن تحول ما كان مسكوت عنه الى ظاهرة جرى تداولها إعلامياً على نطاق واسع، لجأ العديد من المانحين الى التهديد بإيقاف المساعدات أو تخفيضها كما حدث مع الولايات المتحدة والكويت والإمارات،⁷⁷ واضطرت العديد من المنظمات الى التصعيد من لهجتها تجاه الحوثيين والتهديد بتعليق العمل وإيقافه كبرنامج الغذاء العالمي الذي هدده مدير البرنامج ديفيد بيزلي، في إحاطته لمجلس الأمن، في مايو 2020 "بالبدء في تعليق المساعدات الغذائية في اليمن تدريجياً، بسبب تحويل المساعدات لأغراض غير مخصصة لها، وغياب استقلالية العمل في المناطق الخاضعة لسيطرة الحوثيين". لقد دفع سلوك الحوثيين برنامج الغذاء العالمي لاستخدام نظام التحقق البيومتری (البصمة) والقياس البيولوجي للتحقق من هوية المستفيدين، لكن الحوثيين تعاملوا مع تلك المساعي بالرفض.⁷⁸

وعلاوة على القيود المفروضة على العمل الإنساني، نجد بأن انقسام المؤسسات النقدية بين الحكومة المعترف بها دولياً والحوثيين ألقى بضلاله على الواقع الاقتصادي والإنساني في اليمن، فالحوثيون سيطروا

في 13 سبتمبر/أيلول 2018، والذي أدى الى وقف إطلاق النار بين الحكومة والحوثيين في مدينة الحديدة. ذلك الاتفاق - الذي يندرج تحت التدخل الإنساني - أدى الى تحول دراماتيكي في مسار المواجهات العسكرية، إذ منح الحوثيين الفرصة لإعادة ترتيب صفوف مقاتليهم، ومن ثم تم حشدهم باتجاه محافظتي الضالع ومأرب اللتان تعدان أهم معاقل الحكومة والمجلس الانتقالي الجنوبي.⁸⁶

وبالمجمل نجد بان التدخل الإنساني في الحديدة قد أنتج وضعاً شاذاً، إذ انه جسد النقيض للقرار الدولي 2216 الصادر عن مجلس الأمن بالإجماع في 14 أبريل/ نيسان 2015، والذي ينص على دعوة الحوثيين الى تسليم الأسلحة والانسحاب من المدن والسماح للحكومة بالعودة لممارسة مهامها،⁸⁷ فبدلاً من ممارسة الضغوط لتنفيذ القرار الدولي مورست الضغوط لاستمرار بقاء مدينة الحديدة وموانئها الرئيسية الثلاثة تحت سيطرة الحوثيين، بعيداً عن أي اعتبارات للتمايز العرقي والمذهبي والسياسي بين سكان المدينة المقدر عددهم أربعة مليون نسمة ومقاتلي الحوثيين، وكذلك للمشروعية الدستورية والسيادة وحقوق الإنسان التي لطالما اقترنت بغايات التدخلات الإنسانية في الدول التي شهدت نزاعات داخلية.

أضف الى تلك الواقعة، إلغاء الرئيس الأمريكي قرار سلفه ترامب بتصنيف الحوثيين كجماعة إرهابية، والتي برر ذلك القرار بأنه "لدوافع إنسانية"، وقبلها كانت العديد من المنظمات الدولية قد دعت الإدارة الأمريكية لإلغاء القرار لأنه يلحق الضرر بالمساعدات،⁸⁸ في تلك الأثناء كان الحوثيون يهاجمون مدينة مأرب التي تعد أكبر المدن المستضيفة للنازحين والمهجرين في اليمن، وما تزال المواجهات الأكثر دموية مشتعلة حتى كتابة هذه الورقة.

واستخلاصاً للدروس من تلك الواقعتين، نجد بأنه في حالة خسر الحوثيين الحديدة فإن ذلك كان سيؤدي الى إضعاف مقدرتهم على تمويل الحرب، وبالتالي فإن قبولهم بالجلوس على طاولة حوار والقبول بعملية سلام وارد جداً. إن مساعي الإدارة الأمريكية الجديدة بوقف الحرب في اليمن والتي عبر عنها صراحة الرئيس بايدن خلال حملته الانتخابية، ثم أكدها لاحقاً بوقف مبيعات الأسلحة للسعودية،⁸⁹ وتعيين مبعوثاً خاصاً

وموظفون فاسدون داخل الجهاز المصرفي ومنظمات المجتمع المدني. تلك الطبقة طورت من نفسها مع مرور السنوات لتتحول لجماعات ضغط داخل دوائر صنع القرار الحوثي، وبالتالي فإنها تتشبهت بخيار الحرب وترفض دعوات السلام للتشبهت بعوائدها المالية.

تسييس المساعدات واستخدامها كأداة تبريرية للتأثير في مجريات الصراع

يتضح في الحالة اليمنية، بأن تقديم المساعدات، ارتبط بشكل وثيق بالنزاع الداخلي، لذا من الضروري بمكان فهم دوافع تقديم المساعدات، وان كانت خيرية أم مسيئة؟

وللإجابة على هذا الجزء المحوري من المهم الإشارة الى انه باستثناء دولتي الكويت واليابان، تنخرط أبرز الدول المانحة بشكل مباشر أو غير مباشر في الصراع اليمني، من خلال دعمها لأحد الأطراف المحلية، أو من خلال الاستثمار في الأزمة لتحقيق أهداف سياسية أو اقتصادية أو عسكرية. كذلك يتضح من خلال تحليل خطاب الفاعلين الدوليين والإقليميين والمحليين في الأزمة اليمنية بأن مصطلحي "المساعدات الإنسانية" و"الوضع الإنساني" قد استخدما كإمتين رئيسيتين طوال سنوات النزاع، وبالتالي نستنتج بأن المساعدات كانت ولا تزال مرهونة بأهداف السياسية الخارجية للدول المانحة وليست ذات طابع خيري بحت.

ففي مناسبات عدة، استخدمت الدول النافذة داخل النظام الدولي المساعدات للتأثير على سير المواجهات العسكرية الدائرة بين الحكومة المعترف بها والحوثيين في أكثر من واقعة لعل أبرزها المواجهات في الساحل الغربي المطل على البحر الأحمر. ففي يوليو/تموز 2018 كانت القوات المشتركة التابعة للحكومة المدعومة من دول التحالف العربي قد تمكنت من إحراز انتصارات متتالية على طول الساحل الغربي، وتمكنت طلائع قواتها فعلياً من اختراق الأحياء الجنوبية لمدينة الحديدة الساحلية، والسيطرة على مطار المدينة⁸⁵ وكانت على بعد قرابة 5 كيلو مترات من الوصول الى ميناء الحديدة. في تلك الأثناء كثف المجتمع الدولي جهوده بقيادة بريطانيا للضغط بإيقاف الحرب "لاعتبارات إنسانية"، ولاستمرار تدفق المساعدات عبر الميناء، وهو ما تكلل حينها بتوقيع اتفاق "استكهولم"

اليمن،⁹⁰ قد اصطدم برفض الحوثيين وإصرارهم على الاستمرار بالقتال، وبالتالي تؤكد بان اتفاق استكهولم منح الحرب عمرا إضافيا، وهو ما أتاح لشركات تصنيع الأسلحة بيع المزيد من أسلحتها للدول المنخرطة بالحرب.

التوصيات

المجتمع الدولي

- ينبغي الفصل بين ما هو إنساني وسياسي في اليمن.
- ينبغي اللجوء الى إجراءات بديلة للحيلولة دون استغلال المساعدات بدلا من تخفيضا .
- تقليص الهوة بين حجم التمويل المتدني وحجم الاحتياجات المتصاعد.
- للخروج من المأساة الإنسانية ينبغي الضغط بتوحيد مؤسسات النقد وتوحيد العملة.
- مساعدة الحكومة باستئناف تصدير النفط مقابل التزامها بدفع مرتبات كافة موظفي القطاع الحكومي المدني وبشكل منتظم.⁹¹
- تخصيص جزء من المساعدات المخصصة للطوارئ المستعجلة للتنمية وإعادة وتحسين جودة الخدمات وبالتحديد الكهرباء والصحة والتعليم.
- الضغط بتخفيف القيود البيروقراطية على الصادرات والواردات (إعادة تنشيط الحركة التجارية عبر الموانئ).
- إقامة شراكة حقيقية مع الحكومة اليمنية ومنظمات المجتمع المدني.

الحكومة

- إشراك القطاع الخاص والمجتمع المدني في مشاريع التنمية وإعادة الإعمار.
- الاضطلاع بمسؤولياتها تجاه تبعات الحرب وذلك من خلال تشكيل وحدة تعنى بالطوارئ وتخصيص الموارد اللازمة لها.

المنظمات الدولية

- تعد اليمن دولة بحرية، ولها حدود بحرية طويلة على البحر الأحمر والبحر العربي، وتملك العديد من الموانئ الرئيسية أشهرها ميناء عدن، ولتفادي القيود المفروضة من قبل الحوثيين على توزيع المساعدات ينبغي إدخال المساعدات المخصصة للمناطق التي تسيطر عليها الحكومة المعترف بها والمجلس الانتقالي الجنوبي عبر مينائي عدن أو المكلا، والإبقاء على إدخال المساعدات لمناطق سيطرة الحوثيين عبر ميناء الحديدة. أي الانتقال من مركزية العمل الإغاثي في اليمن الى اللامركزية.
- الانتقال الى النظام البيومتري (البصمة) في توزيع المساعدات.
- تشديد المراقبة والشفافية على المنظمات المحلية الموكل اليها القيام بتوزيع المساعدات
- إقامة شراكة حقيقية مع المنظمات المحلية .



This material/production has been financed by the Swedish International Development Cooperation Agency, Sida. Responsibility for the content rests entirely with the creator. Sida does not necessarily share the expressed views and interpretations.

- 1 كان المنتدى الرابع رفيع المستوى حول فعالية المساعدات (HLF-4) الذي إنعقد في بوسان (كوريا) من 29 تشرين الثاني/نوفمبر إلى 1 كانون الأول/ديسمبر 2011، ثمرة عملية بدأت مع المنتدى رفيع المستوى في باريس عام 2005 (مع تمهيد له في روما عام 2003) وتبعه منتدى أкра عام 2008. وقد خلصت مداولات الإجتماع إلى شراكة بوسان من أجل التعاون الإنمائي الفعال.
- 2 تم تعديل تعريف المساعدة الخارجية ليشمل الإنفاق العسكري. وفي إطار القواعد الجديدة، يمكن استخدام المساعدة الرسمية لدعم الجيش في البلدان الهشة في القضايا التي من شأنها تعزيز التنمية. وفي هذا الصدد، ذكرت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية أن التصدي للتطرف العنيف معترف به رسمياً بوصفه نشاطاً إنمائياً (صحيفة الغارديان، 20 شباط/فبراير 2016).
- 3 https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/927135/Statistics_on_International_Development_Financial_UK_Aid_Spend_2019.pdf
- 4 .Michael Knights, The Future of Iraq's Armed Forces, Al-Bayan Center for Planning and Studies, March 2016, P. 51
- 5 .Ibid, P. 52
- 6 .Ibid, P. 54-55
- 7 هاني فؤاد الفرائش، بالخرائط... كيف سقطت الموصل؟ ومن المسؤول؟، موقع الحرة، تاريخ الزيارة 11 حزيران (يونيو) 2021 (<https://www.alhurra.com/iraq/2014/11/20>)
- 8 .Congressional Research Service, U.S. Foreign Assistance to the Middle East: Historical Background, Recent Trends, and the FY2021 Request, May 5, 2020, P. 11
- 9 .The Military Balance (2021), p 342
- 10 المنظمة الدولية للهجرة، نداء الحصول على التمويل للاستجابة لأزمة عام 2019. (https://www.iom.int/sites/default/files/country_appeal/file/)
- 11 (Humanitarian Response Plan, 2020. (https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/iraq_hrp_2020.pdf)
- 12 .Ibid
- 13 Humanitarian Response Plan, 2021. (https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/iraq_hrp_2021_humanitarian_response_plan_-_feb_2021.pdf)
- 14 (وزارة العدل، الوقائع العراقية، قانون رقم (30) لسنة 2019 (التعديل الاول لقانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011)، العدد (4568)، (23 كانون الاول (ديسمبر) 2019، ص 9-1.
- 15 RUPERT SIMONS, Why we shouldn't be complacent on corruption DEC 11, 2015. (<https://www.publishwhatyoufund.org/2015/12/why-we-shouldnt-be-complacent-on-corruption>)
- 16 .Birdsall, Nancy, et al. Quality of official development assistance assessment. Washington, DC: Center for Global Development, 2010, p. 54
- 17 https://www.uniraq.org/index.php?option=com_k2&view=item&id=1718:2014-03-12-06-37-34&lang=ar
- 18 .Congressional Research Service, U.S. Foreign Assistance to the Middle East: Historical Background, Recent Trends, and the FY2021 Request, May 5, 2020, P. 11
- 19 المكتب الإعلامي لبعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق، من أجل العراق: الأمم المتحدة في العراق في 2019، ص 65.
- 20 Paisley Dodds, EXCLUSIVE: Whistleblowers detail new Oxfam misconduct allegations in Iraq (<https://www.thenewhumanitarian.org/iraq-in-allegations-misconduct-oxfam-new-detail-whistleblowers-exclusive/2021/4/15/news/org>)
- 21 منصور وأبي سليمان، بلدية بيروت وموئل الأمم المتحدة، 2020. "تقييم سريع للأضرار على مستوى المباني - بلدية بيروت". بيروت: موئل الأمم المتحدة لبنان، 2020.
- 22 مركز المعرفة في المجتمع المدني (المعروف سابقاً باسم مركز دعم لبنان). الموقع الإلكتروني لمركز المعرفة في المجتمع المدني، (<https://socialsciences-centre.org>) 2021
- 23 البنك الدولي. صافي المساعدات الإنمائية الرسمية المستلمة (بسعر الدولار الأمريكي الحالي) - لبنان، 2021. <https://data.worldbank.org/indicator/DT.ODA.ODAT.CD?locations=LB>
- 24 كندة محمدي - شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية. "التنمية وفعالية المساعدات: الإستفسارات التي أثرت في حالة لبنان". دعم لبنان، نيسان/أبريل 2012. (<https://reliefweb.int/report/lebanon/development-and-aid-effectiveness-inquiries-raised-within-case-lebanon>)
- 25 إقتصاديات التجارة، ديون الحكومة اللبنانية إلى الناتج المحلي الإجمالي، 2021. <https://tradingeconomics.com/lebanon/government-debt-to-gdp#:~:text=Government%20Debt%20to%20GDP%20in%20Lebanon%20is%20expected%20to%20reach,according%20to%20our%20econometric%20models>
- 26 إميلي كومبار. المساعدات الدولية للبنان، مركز موارد الحوكمة والتنمية الإجتماعية (<http://gsdrc.org/docs/open/hdq979.pdf>)، 2013. (GSDRC)
- 27 إميلي كومبار. المساعدات الدولية للبنان، 2013.
- 28 المرجع نفسه
- 29 المرجع نفسه
- 30 المرجع نفسه
- 31 المرجع نفسه

- 32 منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية. مخططات المساعدة في لمحة. تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية للأعضاء وغير الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية والمستفيدين والمناطق، 2021. https://public.tableau.com/views/OECDACaidataglanbyrecipient_new/Recipients?:em-bed=y&:display_count=yes&:showTabs=y&:toolbar=no?&:showVizHome=no
- 33 تحالف "ACT Alliance"، تنبیه تحالف "ACT Alliance": أزمة لبنان، آذار/مارس 2021. <https://reliefweb.int/report/lebanon/act-alliance-alert-lebanon-crisis-16-march-2021#:~:text=With%20stressors%20adding%20up%2C%20poverty,and%20struggling%20for%20bare%20necessities>
- 34 منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية. شراكة بوسان من أجل التعاون الإنمائي الفعّال، 2021. <https://www.oecd.org/development/effectiveness/busanpartnership.htm>
- 35 شركة "SKL" الدولية والمنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية (DRI). "تقدّم لبنان في مسار الشراكة بين القطاعين العام والخاص ودور السلطات المحلية"، المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، كانون الأول/ديسمبر 2019. <https://www.oecd.org/dataoecd/15/17/609b94eed24b4--english-10122019-skl-bp-de-leb-dri/document/15176/publication/uploads/org.reporting-democracy/>
- 36 شركة "SKL" الدولية والمنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية (DRI). "تقدّم لبنان في مسار الشراكة بين القطاعين العام والخاص ودور السلطات المحلية"، كانون الأول/ديسمبر 2019.
- 37 جون آيرش، مارين بينيتيه. "لبنان يحظى بأكثر من 11 مليار دولار في باريس"، الأسواق الناشئة، وكالة رويترز، نيسان/أبريل 2018. <https://www.reuters.com/article/us-usa-france-lebanon-idUSKCN1HD0UU-france-economy-lebanon-us/article/com.reuters.www/>
- 38 منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية. "المرونة في المواقف الهشة: دراسات الحالة القطرية (مذكرة معلومات): بناء المرونة الإقتصادية في لبنان وليبيا". فريق العمل المعني بالمرونة الإقتصادية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا التابع لمنظمة التعاون الإقتصادي والتنمية، كانون الأول/ديسمبر 2018.
- 39 مجموعة البنك الدولي، "إطار الإصلاح والتعافي وإعادة الإعمار في لبنان (3RF)". البنك الدولي، تشرين الثاني/نوفمبر 2020. <https://www.oecd.org/mena/competitiveness/Libya-and-Lebanon-studies-Case-note-Background-2018-Jeddah-ERTF/>
- 40 مجموعة البنك الدولي، "إطار الإصلاح والتعافي وإعادة الإعمار في لبنان (3RF)". البنك الدولي، تشرين الثاني/نوفمبر 2020. <https://www.worldbank.org/en/org.worldbank/publication/lebanon/country/en/org.worldbank/3rf-framework-reconstruction-recovery-reform-lebanon/>
- 41 مجموعة البنك الدولي، "إطار الإصلاح والتعافي وإعادة الإعمار في لبنان (3RF)". البنك الدولي، تشرين الثاني/نوفمبر 2020.
- 42 صندوق النقد الدولي. "بيان السيدة مديرة عام صندوق النقد الدولي، كريستالينا غورغييفا، حول المؤتمر الدولي لدعم بيروت والشعب اللبناني"، إدارة الاتصالات في صندوق النقد الدولي، آب/أغسطس 2020. <https://www.imf.org/en/Articles/News/pr20278/2020/08/09/Articles/News/en/org.imf/support-conference-int-georgieva-kristalina-md-imf-by-statement-pr20278/2020/08/09/Articles/News/en/org.imf/people-lebanese-beirut>
- 43 البنك الدولي للإنشاء والتعمير/البنك الدولي. "خطة الإصلاح والإنعاش وإعادة الإعمار في لبنان (3RF)", كانون الأول/ديسمبر 2020. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/948021607068524180/pdf/Lebanon-Reform-Recovery-and-Reconstruction-Framework-3RF.pdf>
- 44 سامي زغيب. "تعويم إخفاقات الماضي: المقاربة الجديدة للمجتمع الدولي في لبنان"، إتجاهات الشرق الأوسط، شباط/فبراير 2021. <https://blogs.eui.eu/medirections/rebranding-past-failures-the-international-communitys-new-approach-in-lebanon/>
- 45 دوغلاس زورميلو. "هل تتوافق مشروعية المساعدات مع مبدأ السيادة الوطنية"، معهد التنمية لما وراء البحار (ODI)، تشرين الثاني/نوفمبر 1996. <https://cdn.odi.org/media/documents/7018.pdf>
- 46 باسم مروه. "لبنان يرفع أسعار المحروقات بأكثر من 35% في خضم الأزمة"، أسوشيتد برس نيوز، حزيران/يونيو 2021. https://news.yahoo.com/lebanon-increases-fuel-price-more-110339313.html?guccounter=1&guce_referrer=aHR0cHM6Ly93d-3cuZ29vZ2xlMnVbS8&guce_referrer_sig=AQAAADk-d6sopsg3QxE1WOBBvT8lPCvH-JicCq63JlV1DORcsJJqKvftxd61Bf-ME16ZZvOEBE82q4GZMS9HkD5yoFThKb6-q1ehPnMTAdD3QVzN-dqd0F7l_cG6y6ar6gcbGw2xBIsW-zpJ9-lQ881wEh0exOhlh-C7lGEmiRyvzyeX
- 47 ألبير كوستانيان. "خصخصة الأصول اللبنانية العامة: لا يوجد حل معجزة للأزمة"، معهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية، كانون الثاني/يناير 2021. https://www.aub.edu.lb/ifi/Documents/publications/research_reports/2020-2021/20210125_Privatization_of_Lebanon_Public_Assets_Summary.pdf.pdf
- 48 سامي زغيب. "تعويم إخفاقات الماضي: المقاربة الجديدة للمجتمع الدولي في لبنان"، إتجاهات الشرق الأوسط، شباط/فبراير 2021. <https://blogs.eui.eu/medirections/rebranding-past-failures-the-international-communitys-new-approach-in-lebanon/>
- 49 د. لوكا بيليرانو. "إصلاح برنامج تعويض نهاية الخدمة في القطاع الخاص في لبنان وتحويله إلى نظام تقاعد لحالات الشيخوخة والعجز والوفاة"، منظمة العمل الدولية، كانون الأول/ديسمبر 2019. https://www.ilo.org/beirut/projects/WCMS_710814/lang-en/index.htm
- 50 تصنف الأزمة اليمنية بأنها أزمة طوارئ معقدة من الفئة الثالثة، التي تجمع بين حالات الطوارئ الطبيعية.
- 51 Glass, Nicole. "The water crisis in Yemen: causes, consequences and solutions." Global Majority E-Journal
- 52 في العام 2011 كان سعر الريال اليمني 210 مقابل دولار أمريكي واحد، وفي مايو 2021 بلغ سعر الصرف 930 ريال مقابل دولار أمريكي واحد.
- 53 وزارة التخطيط والتعاون الدولي، التعافي الإقتصادي وإعادة الإعمار وبناء السلام المستدام في اليمن، أغسطس 2020.
- 54 برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.
- 55 البنك الدولي في اليمن
- 56 المرجع السابق رقم 3.

| | |
|----|--|
| 58 | تضمنت احتياجات خطة الاستجابة الإنسانية للعام 2010، 178 مليون دولار، بينما إجمالي ما قدمه المانحون 57.6 مليون دولار، أي أن العجز بلغ 129.5 مليون دولار. للاطلاع أكثر أنظر خطة الاستجابة الإنسانية للعام 2010. |
| 59 | أنظر خطط الاستجابة الإنسانية المقدمة لليمن خلال (2021-2010) متوفرة على الانترنت. |
| 60 | تعذر الوصول لإجمالي المساعدات الإنمائية المقدمة من خارج خطط الاستجابة من وزارة التخطيط، لذا اعتمدت الورقة على مصادر الجهات الممولة الرئيسية التي تم تناولها بالتفصيل في الورقة، وتبقى هناك مساعدات قدمت عبر المنظمات لم يتم التطرق إليها كالمساعدات المقدمة عبر هيئة الإغاثة الكويتية وقطر الخيرية ومنظمة كير والمجلس النرويجي للاجئين الخ... والتي تتلقى جزء من مساعداتها من خارج منح الاستجابة الإنسانية. |
| 61 | انظر مفوضية شؤون اللاجئين، اليمن. |
| 62 | من خلال تحليل خطط الاستجابة الإنسانية، يتضح بأن أبرز الدول المانحة قدمت أكثر من 60% من إجمالي التمويل، بقية التمويل يتوزع على قائمة طويلة من الجهات والدول من ضمنها قطر، التي بلغ إجمالي المنح المقدمة منها خلال 2013-2020، 195 مليون دولار أمريكي. |
| 63 | انظر الرابط |
| 64 | نفس المصدر السابق |
| 65 | السعودية تساهم بأكثر من 60 مليون دولار لمكافحة الكوليرا في اليمن |
| 66 | قناة الإخبارية |
| 67 | لمحة عامة عن مشاريع البنك الدولي في اليمن - إبريل/ نيسان 2021 (في نسق PDF) |
| 68 | موقع وزارة الخارجية والتعاون الدولي. |
| 69 | ينفذ الصندوق الاجتماعي للتنمية تحت إشراف UNDP مشروع النقد مقبل العمل التابع للبنك الدولي، وتنفذ اليونيسف مشروع النقد مقابل الغذاء. مقابلة مع هشام عبد الملك وكيل وزارة التخطيط والتعاون الدولي. |
| 70 | أنظر خطط الاستجابة الإنسانية المقدمة لليمن (2010-2021) متوفرة على الانترنت. |
| 71 | نفس المرجع |
| 72 | فساد المساعدات الإنسانية... زيادة الفقر رغم منح اليمن 20 مليار دولار |
| 73 | نفس المصدر السابق |
| 74 | مقابلات أجراها الباحث حول التكتيات التي تلجأ لها المنظمات لتجاوز القيود المفروضة على العمل الإغاثي والإنساني مع رؤساء منظمات وصل للسلام، طور مجتمعك، تمدن، المورد للتنمية وحقوق الإنسان. |
| 75 | الحوثيون يتخلون عن ضريبة 2% مونتكارلو، أنظر المصدر 23 |
| 76 | مقابلة اونلاين مع رئيس منظمة تنشيط في مناطق سيطرة الحوثيين. |
| 77 | الولايات المتحدة تهدد بإيقاف المساعدات عن مناطق سيطرة الحوثيين خلال 15 يوماً |
| 78 | رويتزر |
| 79 | الانقلابيين واقتصاد الحرب، ورقة مقدمة في مجلس حقوق الإنسان بجنيف عبر نائب وزير الصناعة والتجارة اليمنية سالم الوالي مارس 2018م. |
| 80 | قرار جمهوري بتعيين القعيطي محافظاً للبنك المركزي اليمني و الباشا نائباً، وكالة سبأ للأخبار. |
| 81 | الحكومة اليمنية تطبع 8 مليارات ريال بدون غطاء، العربية نت.// |
| 82 | معركة الأوراق النقدية في اليمن: اليمنيون ممزقون بين ريال قديم وآخر حديث، منتكارلو الدولية. |
| 83 | Yemen Economic Bulletin: The war for monetary control is entering a dangerous new phase, Sana'a Center for Strategic Studies |
| 84 | نفس المرجع |
| 85 | العين الاخبارية |
| 86 | يربع الحوثيون في القتال في المناطق الجبلية مقابل معاناتهم في المساحات المفتوحة كمعركة الساحل الغربي المكشوفة أمام طيران وبحرية التحالف العربي، لذا نجد بأنهم خسروا تقريباً جميع المواجهات العسكرية التي خاضوها على طول البحر بدءاً من عدن وشقرة ورأس عمران وذوباب وباب المندب والمخاء والخوخة وصولاً لأطراف محافظة الحديدة، وبالتالي يرى الكثير من الخبراء العسكريين بأن اتفاق استكهولم أنقذ الحوثيين في الحديدة من هزيمة محققة، وفي المقابل منحهم الفرصة لتزخيم قتالهم في المناطق الجبلية التي يربعون في القتال فيها. |
| 87 | انظر قرار مجلس الامن بشأن اليمن 2216، الفقرة أ، ب، ج / |
| 88 | منظمات إغاثة تطالب دولية تطالب بايدن بالتراجع عن تصنيف الحوثيين كمنظمة إرهابية. فرانس 24. |
| 89 | إدارة بايدن تجمد صفقات أسلحة للسعودية والإمارات |
| 90 | Biden expected to name veteran diplomat as special envoy for Yemen |
| 91 | تسطير الحكومة على كافة مناطق الغاز والنفط، وتوفير البيئة الملائمة لها لإنتاج وتصدير النفط سيمكنها من دفع المرتبات وإيقاف تدور العملة وإنعاش الاقتصاد. |