مقال تحليلي

دروس التجارب الدولية لإعادة إعمار مناطق النزاعات

د. أحمد أمل

رئيس وحدة الدراسات الإفريقية

بالمركز المصري للفكر والدراسات الاستراتيجية

منذ نهاية الحرب العالمية الثانية، تعددت تجارب إعادة الإعمار في مناطق النزاعات حول العالم، حيث تباينت من حيث آلياتها ومدتها ودرجة نجاحها؛ إلا أنّها أثبتت حقيقة أساسية تتمثل في كون إعادة الإعمار آلية ضرورية لضمان تجنب الانتكاس للصراع مجددًا. لذلك، يسعى هذا التحليل أولًا لاستكشاف عدد من التجارب الأكثر أهمية في مجال إعادة الإعمار خاصةً في مناطق النزاعات، قبل عرض أهم الدروس المستفادة منها.

تجارب دولية دالّة

تعددت تجارب إطلاق وتنفيذ برامج إعادة الإعمار في مرحلة ما بعد النزاع، خاصة في فترة ما بعد الحرب الباردة، والتي كشفت عن اتساع نطاق الدول المستفيدة ما بين دول شهدت حروبًا أهلية أو نشاطًا لتنظيمات تمرد مسلحة، أو عانت من تداعيات حروب دولية. وعلى الرغم من تعدد الحالات الحديثة لإعادة الإعمار، لا تزال تجربة تعافي أوروبا الغربية في أعقاب نهاية الحرب العالمية الثانية تعتبر على نطاق واسع التجربة الأكثر نجاحًا.

وخلافًا للتصور السائد، لا ترجع هذه القناعة إلى تفوق هذه التجربة من حيث الدعم المالي الذي تمّ تكريسه لجهود إعادة الإعمار،

ECSS
المركز المصري
للفكر والدراسات الاستراتيجية
EGYPTIAN CENTER FOR STRATEGIC STUDIES

يسعى "المركز المصري للفكر والدراسات الاستراتيجية" إلى تقديم الرؤى والبدائل المختلفة بشأن القضايا والتحولات الاستراتيجية، على الصعيد المحلي والإقليمي والدولي على حد سواء. ويولي اهتمامًا خاصًا بالقضايا والتحولات ذات الأهمية للأمن القومي والمصالح المصرية.

المركز المصري للفكر والدراسات الاستراتيجية

ecss.com.eg

/ecsstudies

لكن لسرعة التعافي الاقتصادي واستدامته بدايةً من الجهود العاجلة لإعادة الإعمار في الشهور الأولى التالية على انتهاء الحرب العالمية الثانية. فعلى سبيل المثال، بينما تلقّت ألمانيا مساعدات لإعادة الإعمار قدرت بنحو 200 دولار أمريكي للفرد، تلقت البوسنة والهرسك في أعقاب حرب الاستقلال أواسط تسعينيات القرن الماضي من مساعدات إعادة الإعمار ما قدرت قيمته بنحو 1400 دولار للفرد.

فقد واجهت تجربة إعادة الإعمار في البوسنة والهرسك في أعقاب توقيع اتفاقية دايتون عام 1995 التي أنهت الصراع تحديات متعددة، وهي التي دفعت البنك الدولي للعب الدور الأبرز في تنسيق عمليات إعادة الإعمار، عبر إقرار استراتيجية من مسارين؛ يتمثل الأول في تقديم المساعدات العاجلة لجهود إزالة تداعيات الحرب، والثاني تطبيع وضع البوسنة والهرسك، كدولة جديدة مستقلة ذات سيادة تتمتع بعضوية البنك الدولي وتتلقى المساعدات وفق إجراءاته المعتادة.

وشكّلت المساعدات المقدمة عبر المسار الأول نقطة الانطلاق القوية لبرنامج إعادة الإعمار في البوسنة والهرسك، حيث تم استحداث صندوق ائتماني خاص يبلغ حجم أرصدته 150 مليون دولار أمريكي. وأولى برنامج إعادة الإعمار اهتمامًا مبكرًا بقطاعات الزراعة والطاقة والنقل، حيث تم إعادة تأهيل 180 كيلومترًا من الطرق، وإعادة تشغيل عدد من خطوط السكك الحديدية خاصة المرتبطة بالعاصمة سراييفو، فضلًا عن دعم أسعار وقود السيارات بنحو 33 مليون دولار، هذا بجانب إعادة تشغيل محطات تنقية المياه، وشبكات التدفئة، وإعادة تأهيل المدارس.

وعلى الرغم من الدور الحيوي لتدخل المجتمع الدولي لإعادة الإعمار في البوسنة والهرسك، كشفت التجربة عن مشكلة ضمنية، حيث ترتب على الضخ الكبير والسريع لمساعدات إعادة الإعمار تأسيس حالة من الاعتمادية البنيوية للاقتصاد البوسني على المساعدات الخارجية تجاوزت منطق سد الاحتياجات العاجلة لجبر الأضرار المترتبة على الصراع، وتحولت إلى سمة مستدامة لاقتصاد البلاد، وهو ما يخالف التجربة الألمانية بعد الحرب العالمية الثانية التي استفادت من خطة مارشال الأمريكية في إعادة تأسيس اقتصاد قوي ومستقل.

بدورها، شكّلت الحالة الليبيرية نموذجًا خاصًا لتحديات إعادة الإعمار، ذلك أن الصراع الذي عانت منه البلاد استمر لأكثر من 15 عامًا بداية من عام 1989 في موجات متلاحقة من الصراع كانت تفصل بينها فترات قصيرة من الهدوء النسبي الذي لم يكن يسمح بإطلاق عمليات جادة لإعادة الإعمار، وهو ما تأخر حتى عقد انتخابات 2005 وتولي إلين جونسون سيرليف رئاسة البلاد في مطلع العام التالي. بهذا، شكل طول أمد الصراع مشكلة حقيقية لجهود إعادة الإعمار في ليبيريا، حيث اختلطت المهام العاجلة، كإعادة تأهيل البنية التحتية وتوطين النازحين بالمهام المتعلقة برفع المؤشرات الكلية للأداء الاقتصادي.

وبمساعدة كبيرة من المجتمع الدولي بهيئاته الرسمية وغير الرسمية، تمكنت ليبيريا من إعادة توطين نحو 87 ألف نازح، مع استمرار أكثر من 300 ألف نازح في المعسكرات بسبب نقص التمويل الكافي لإعادة تأهيل المساكن في القرى المتضررة من الصراع. كذلك ساعدت منظمة يونيسيف في إعادة تأهيل عدد كبير من المدارس، خاصة في المناطق الريفية. وعلى المدى البعيد، ربطت رئيسة ليبيريا برنامجها لإعادة الإعمار ببرنامجها لإعادة تحفيز الاقتصاد والقائم أولًا على خفض أعباء الدين الخارجي، وتحقيق مستوى مرتفع من نمو الناتج المحلي الإجمالي لعدد من السنوات المتعاقبة.

نموذج خماسي لإعادة الإعمار

كشفت التجارب الميدانية المتعددة لإعادة الإعمار في مناطق النزاعات في أفريقيا جنوب الصحراء والبلقان وجنوب آسيا عن قواسم مشتركة، ومحددات أساسية للنجاح والفشل، ومن ثم قدمت عددًا من الدروس المستفادة، من أبرزها:

- الأهمية الكبيرة للانخراط السريع في جهود إعادة الإعمار، وتجنب استهلاك الوقت في المداولات السابقة على اتخاذ القرارات الخاصة بحجم الانخراط وطبيعته.

- الدور الحاسم الذي يلعبه تواجد العناصر التابعة للجهات المعنية بإعادة الإعمار ميدانيًا في مناطق النزاعات، وذلك للوقوف على الاحتياجات الحقيقية وفق الأولويات التي يفرضها الواقع.

- ضرورة توظيف الأدوات الملائمة لتنفيذ برامج إعادة الإعمار، والسماح بقدر من المرونة في الجمع بين وسائل متنوعة لتحقيق الغايات ذاتها وفق ما يفرضه السياق القائم.

- ضرورة تضمين آليات تنسيق وتنفيذ جهود إعادة الإعمار في المعاهدات والاتفاقات الخاصة بالانتقال من الصراع للسلام، بحيث يتم تحصين هذه الجهود قانونيًا وبتوافق الأطراف المتصارعة، وذلك لتجنب تحول جهود إعادة الإعمار إلى مجال للتنافس بين المتصارعين.

- تأسيسًا على هذه الدروس المستفادة، طورت المؤسسات الدولية المانحة، وعلى رأسها البنك الدولي، إطار عمل خماسي المراحل Five Stages Frame-work للاستجابة للاحتياجات الخاصة بإعادة الإعمار في مراحل الصراع المختلفة، ودون حاجة للانتظار حتى انتهاء العمليات القتالية بين أطراف الصراع وذلك لتجنب رفع تكلفة عمليات إعادة الإعمار بصورة كبيرة.

المرحلة الأولى: تشمل تقييم أوضاع الدولة المعنية التي تواجه صراعًا محتدمًا، من أجل بناء الخلفية المعرفية والمعلوماتية الكافية لضمان الاستجابة السريعة والفعالة وفق عدد من المؤشرات الكمية والكيفية، مع الاعتماد على عدد من الهيئات المحلية والدولية ذات القدرة على التواصل مع المناطق المتضررة بصورة مباشرة للوقوف على الاحتياجات الحقيقية لجهود إعادة الإعمار.

المرحلة الثانية: تركز على تصميم استراتيجية الدعم الانتقالي، والتي تتضمن في المقام الأول قائمة تراتبية بالمهام العاجلة الواجب القيام بها في منطقة النزاع، فضلًا عن توضيح نقاط التلاقي بين استراتيجية المنظمة الدولية وخطط التعافي الوطنية التي تشترك في تنفيذها الحكومات مع المجتمعات المحلية ومنظمات المجتمع المدني الوطني والعالمي، فضلًا عن الهيئات الإغاثية التابعة للمنظمات الدولية، كالأمم المتحدة، والمنظمات القارية والإقليمية الفرعية.

وعلى الرغم من أن المرحلة الثانية تجري على الرغم من استمرار التفاعلات الصراعية، إلا أن الاستراتيجيات المقترحة من جانب البنك الدولي غالبًا ما كانت تتضمن ربطًا بين الجهود المبكرة لإعادة الإعمار وآليات إحلال السلام ووقف العنف. وعادة ما تنتهي المرحلة الثانية بوضع استراتيجية تفصيلية تتضمن إطارًا عملياتيًا محددًا يوضح التزامات البنك الدولي، وتقييمه للمخاطر، وآليات انخراطه في عمليات إعادة الإعمار، وتوصياته التنفيذية للهيئات الإقليمية والوطنية القائمة على تنفيذ الاستراتيجية.

المرحلة الثالثة: تتصل بالجهود المبكرة لتنفيذ عمليات إعادة الإعمار، بما تتضمنه من استجابة عاجلة للاحتياجات الأكثر إلحاحًا. وفي هذه المرحلة تحديدًا، يحمل عنصر السرعة أهمية إضافية. فمن ناحية أولى، تحمل هذه المرحلة أول مظاهر الاستجابة المادية على أرض الواقع في المناطق المتضررة من النزاع في سبيل إعادة الإعمار، ومن ناحية ثانية موازية ينظر لهذه الجهود المبكرة على أنها تشكل الدعائم الأولية لمحاولات إحلال السلام وردع أطراف النزاع عن التصعيد.

وتنفيذيًا، تشهد هذه المرحلة إعادة تأهيل المنشآت الحيوية والمرافق الأساسية، من أجل إتاحة فرصة لاستمرار الحياة في هذه المناطق الأكثر تضررًا، بما يشمل إصلاح ما تم تدميره من البنية الأساسية للمياه النظيفة والطاقة والاتصالات، فضلًا عن إصلاح وتشغيل المستشفيات والمدارس ومقار المؤسسات المعنية بتقديم الخدمات العامة.

كما تشمل هذه المرحلة كذلك عمليات إزالة الألغام والمتفجرات ومخلفات العمليات العسكرية التي قد تهدد حياة السكان فيما بعد، هذا بجانب إعادة تأهيل معسكرات اللاجئين والنازحين من أجل ضمان استقرارهم المؤقت في مواقعهم وعدم تشكيلهم لتيارات جديدة من حركة السكان العشوائية بما قد يفرضه ذلك من تعقيدات على الجهود المبكرة لإعادة الإعمار. وعلى المستوى التشغيلي، ترتبط جهود إعادة الإعمار في هذه المرحلة بمساعدة المؤسسات العامة على القيام بوظائفها، وعلى رأسها إعادة تأهيل أجهزة الأمن أو تأسيسها من الصفر في بعض الحالات الأكثر حدة، وإعادة تنظيم هياكل الحكم المحلي وبناء قدراتها لمواجهة الأوضاع المضطربة المستمرة.

المرحلة الرابعة: تأتي هذه المرحلة من جهود إعادة الإعمار بعد انتهاء الصراع بالفعل وتوقف العمليات العسكرية وكافة مظاهر الاقتتال المباشر بين الأطراف، والبدء في إطلاق عملية واعدة لإحلال السلام بين الأطراف المتقاتلة. ولا يُكتفى في هذه المرحلة بحماية المدنيين في مناطق تركزهم وتوفير الإمدادات الأساسية لحياتهم، وإنما يتم النظر للمستقبل على المدى الأبعد، بحيث يتم الشروع الفعلي في تنفيذ عمليات إعادة الإعمار على نطاق واسع كجزء من جهود التعافي الاقتصادي والاجتماعي.

وتستهدف هذه المرحلة الربط بين المناطق المتضررة من النزاع ومحيطها الجغرافي الأوسع داخل الدولة نفسها أو خارجها في حالة المناطق الحدودية، بحيث يتم إعادة بناء الصلات والروابط بين المناطق والمجتمعات المتجاورة، من أجل تأسيس شبكة واسعة من التفاعلات التي تضمن وجود دعائم خارجية للأمن والاستقرار وعمليات إعادة الإعمار بالاستفادة من الأوضاع المستقرة نسبيًا في الجوار القريب.

المرحلة الخامسة: وهي مرحلة العودة للمسارات الطبيعية التي كانت قائمة قبل تفجر النزاع وبأفق مستقر على المستوى المنظور وبما يسمح بفرص واقعية لنمو اقتصادي مطرد ومستدام.

ختامًا، تشكل هذه الدروس المستفادة، وما أفرزته من نموذج متكامل لإعادة الإعمار في مناطق النزاعات، رصيدًا معرفيًا مهمًا، يمكن اللجوء إليه في مختلف الحالات المستجدة التي تشكل فيها عمليات إعادة الإعمار حاجة ملحة وضرورة لبناء السلام وضمان استدامته، في ظل ما أثبتته من قابلية للتعميم متجاوزة خصوصيات الحالات المتباينة.