استراتيجية مجموعة البنك الدولي للتعامل مع أوضاع **الهشاشة والصراع والعنف**

2025-2020

مذكرة المفاهيم

مجموعة البنك الدولي

1. عرض عام

لقد أصبحت الهشاشة والصراع والعنف الجبهة الجديدة لجهود التنمية. فبحلول عام 2030، سيعيش نصف فقراء العالم على الأقل في بيئات هشة ومتأثرة بالصراعات.[1] وتأثير الهشاشة والصراع والعنف شديد على أكثر الناس والمجتمعات ضعفا الذين تتعرض سبل كسب أرزاقهم وفرصهم الاقتصادية للخطر. وقد تدهورت أوضاع الهشاشة في العالم تدهورا كبيرا، حيث نشبت صراعات عنيفة أكثر من أي وقت في الثلاثين عاما الماضية؛ ووقعت أكبر أزمة نزوح قسري منذ الحرب العالمية الثانية؛ وارتفعت مستويات أعمال العنف فيما بين الأفراد وتلك التي ترتكبها العصابات؛ وأصبحت الصراعات هي سبب 80% من كل الاحتياجات الإنسانية.

واليوم، ازدادت أعداد المدنيين المتأثرين بالصراع والعنف أكثر من أي وقت خلال العشرين عاما الماضية. ولأوضاع الهشاشة والصراع والعنف تأثير واضح على الفقر، ومما يثير الدهشة أن معدل الفقر المدقع لا يزداد إلا في البيئات الهشة.[2] وفي كثير من السياقات، يرجع هذا إلى تفشِّي العنف على نطاق واسع، وانهيار مستويات الخدمات الأساسية، وضعف أداء الوظائف الرئيسية للدولة — وهي ديناميات تُميِّز معظم أوضاع الهشاشة والصراع والعنف، وتُشكِّل تحديا على صعيد العمل الإنساني والتنمية الذي يتطلَّب استجابات دولية شاملة ومُنسَّقة. وبات من المستحيل تحقيق هدفي مجموعة البنك الدولي لإنهاء الفقر المدقع وتعزيز الرخاء المشترك ما لم تتم معالجة مشكلات الهشاشة والصراع والعنف. ولهذه الأسباب، أصبحت معالجة مشكلات الهشاشة والصراع والعنف الشاغل الرئيسي لمجموعة البنك الدولي.

عمليات مجموعة البنك الدولي الأخيرة في مناطق تعاني من الهشاشة والصراع والعنف:

على مدى السنوات العشر الماضية، زادت مجموعة البنك الدولي بدرجة كبيرة عملياتها ومواردها للتصدي لتحديات الهشاشة والصراع والعنف. وانخرطت في أوضاع الصراع والهشاشة، لاسيما في عمليات إعادة الإعمار بعد انتهاء الصراع، ونزع السلاح وتسريح المقاتلين وإعادة دمجهم في المجتمع. وبنشر مطبوعة *"تقرير عن التنمية في العالم 2011: الصراع والأمن والتنمية"*، سلَّطت مجموعة البنك الدولي الضوء على الصلة الوثيقة بين الأمن والعدالة والتنمية، والدور المحوري لشرعية المؤسسات في تحقيق الاستقرار، والحاجة إلى الحد من العنف عن طريق الاستثمار في أمن المواطنين والعدالة والوظائف.

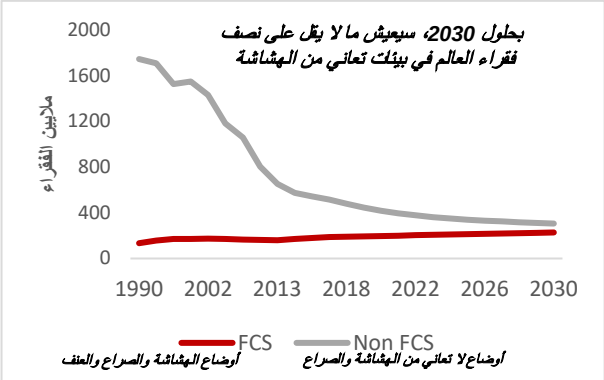
وفي إطار العمليتين السابعة عشرة والثامنة عشرة لتجديد موارد المؤسسة الدولية للتنمية، ضاعفت مجموعة البنك الدولي مواردها الرئيسية المخصصة لمعالجة الأوضاع الهشة والمتأثرة بالصراع إلى 14 مليار دولار، وتبنت نهجا متمايزا في معالجة التحديات المختلفة في أوضاع الهشاشة والصراع والعنف.[3] وتحقيقا لهذه الغاية، اقترحت العملية الثامنة عشرة لتجديد موارد المؤسسة الدولية للتنمية مشاركة في مختلف أوضاع الهشاشة مُصمَّمة على نحو يلائم خصائص كل منها، ومن ذلك الاستثمار في

[1] تقدير البنك الدولي باستخدام القائمة المُنسَّقة لأوضاع الهشاشة للسنة المالية 2019. يشرح هذا التقدير ما ستكون عليه أوضاع الفقر إذا استمرت معدلات النمو التاريخية (المعدلات من 2006–2015) حتى 2030.

[2] كواريزما وآخرون، 2018. هل ستتحقَّق أهداف التنمية المستدامة؟ تقييم أوضاع الفقر في العالم في الحاضر والمستقبل. مجلة Palgrave Communications 4)29(.

[3] بموجب العملية الثامنة عشرة لتجديد موارد المؤسسة الدولية للتنمية، أدت التغييرات في إطار تخصيص الموارد إلى زيادة المساندة الرئيسية المقدمة من المؤسسة الدولية للتنمية للبلدان الهشة والمتأثرة بالصراعات، على النحو المذكور في القائمة المُنسَّقة لأوضاع الهشاشة من 7.2 مليار دولار في العملية السابعة عشرة لتجديد موارد المؤسسة إلى 14.4 مليار دولار في العملية الثامنة عشرة.

الوقاية من الصراع، ومساندة اللاجئين والمجتمعات المضيفة لهم، ومنع العنف القائم على نوع الجنس والتصدي له، والانخراط في اماكن الصراع المحتدم، ومساندة عمليات الانتقال من الصراع إلى السلام.



بالإضافة إلى التوسُّع في تقديم المساندة للبلدان الهشة منخفضة الدخل في إطار العملية الثامنة عشرة لتجديد موارد المؤسسة الدولية للتنمية، سلطت الزيادة الأخيرة في رأسمال[4] مجموعة البنك الدولي الضوء على أوضاع الهشاشة والصراع والعنف وإدارة مخاطر الأزمات بوصفها التحديات الإنمائية الرئيسية في البلدان منخفضة الدخل والبلدان متوسطة الدخل[5] على السواء. وتُعبِّر هذه الاتجاهات عن تزايد الوعي بأن العمل في سياقات الهشاشة والصراع والعنف يتطلَّب اتباع نهج في التنمية مختلف اختلافا جوهريا عنه في بيئات لا تعاني من الهشاشة والصراع والعنف، وأنه يجب تسخير موارد كبيرة لتعظيم الأثر على أرض الواقع.

وضع الهشاشة في العالم:

في ظل ما تتسم به التحديات القائمة من تعقيد، مازال هناك الكثير الذي يجب عمله وإنجازه. فأوضاع الهشاشة والصراع والعنف غالبا ما تستمر أمدا طويلا، وتكون عابرة للحدود، وتتفاقم من جراء التحديات العابرة للحدود الوطنية مثل تغيُّر المناخ، ارتفاع عدم المساواة، وشحة الموارد، والضغوط السكانية، والتقنيات الجديدة، والتدفقات المالية غير المشروعة والتطرف العنيف. وقد تزيد هذه العوامل أوجه ضعف البلدان، وتسهم في ظهور أزمات متعددة الجوانب وتفاقمها.

فتغيُّر المناخ على وجه الخصوص عامل مُضاعِف للخطر: فهو يؤدي إلى تفاقم الأوضاع الهشة بالفعل، ويسهم في نشوب المزيد من الاضطرابات الاجتماعية وحتى الصراع العنيف. والمخاطر المناخية –على سبيل المثال الأحداث المناخية القاسية والكوارث، وتقلبات أسعار الغذاء، وارتفاع منسوب مياه البحر وتدهور السواحل– تزيد أوجه الضعف وتؤدي إلى تفاقم المظالم والمآسي، واشتداد الأوضاع الهشة القائمة بالفعل. وفي الواقع، قد تؤدّي آثار تغيُّر المناخ بحلول عام 2030 إلى سقوط 100 مليون شخص آخرين في هوة الفقر، وبحلول عام 2050 قد يصبح ما يصل إلى 143 مليون شخص مهاجرين بسبب عوامل المناخ في ثلاث مناطق (أفريقيا جنوب الصحراء، وجنوب آسيا، وأمريكا اللاتينية).

إن طبيعة الصراعات العنيفة آخذة في التغير والتبدل، إذ إنها تُؤثِّر في البلدان منخفضة الدخل والبلدان متوسطة الدخل. ورغم تراجع عدد الصراعات بين الدول، فإن عدم الاستقرار الإقليمي

[4] في أبريل/نيسان 2018. في إطار حزمة الزيادة العامة لرأس المال، تعهدت مؤسسة التمويل الدولية بزيادة حصتها من التزامات الاستثمار الطويل الأجل لحسابها الخاص في البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة الدولية للتنمية والبلدان الهشة والمتأثرة بالصراعات إلى 40% من الإجمالي منها 15%–20% في البلدان لمنخفضة الدخل المؤهلة للاقتراض من المؤسسة والبلدان الهشة والمتأثرة بالصراعات والمؤهلة للاقتراض من المؤسسة.

[5] بالنسبة للسنة المالية 2019، تُعرَّف البلدان لمنخفضة الدخل بأنها البلدان التي بلغ فيها متوسط نصيب الفرد من إجمالي الدخل القومي 995 دولارا أو أقل في 2017، أمَّا البلدان متوسطة الدخل فهي تلك التي بلغ فيها متوسط نصيب الفرد من إجمالي الدخل القومي ما بين 996 دولارا و12055 دولارا. والبلدان مرتفعة الدخل هي تلك البلدان التي بلغ فيها متوسط نصيب الفرد من إجمالي الدخل القومي 12056 دولارا أو أكثر.

والمحلي قد اشتد، ويُعزَى ذلك في جانب كبير منه إلى زيادة الصراعات فيما بين الدول في صفوف البلدان متوسطة الدخل. ففي عام 2016، كان 75% من المقيمين في بيئات هشة يعيشون في بلدان متوسطة الدخل، وهو ما يزيد أيضا على ضعفي من يعيشون في البلدان منخفضة الدخل. علاوة على ذلك، فإن تسعة من البلدان العشرة التي سجَّلت أعلى معدلات لجرائم القتل هي بلدان متوسطة الدخل. [6]

ومن ناحية أخرى، تقتل أعمال العنف فيما بين الأفراد وتلك التي ترتكبها العصابات سنويا عددا من الناس أكثر كثيرا مما تسببه الصراعات العنيفة، وتقوض جهود التنمية. ومقابل كل شخص يموت في الحرب، يسقط ما بين خمسة أشخاص و13 شخصا ضحايا لأعمال العنف فيما بين الأفراد. [7] وتُؤثِّر تلك الأعمال في الشباب من الرجال والنساء أكثر من غيرهم. واليوم، ترتبط أشد الأوضاع عنفا وضراوةً بحرب العصابات، والجريمة المنظمة أو المتصلة بالمخدرات، وتغوُّل الدولة، وجرائم القتل على أيدي أطراف من غير الدولة، واشتداد مستويات العنف فيما بين الأفراد. وتُشكِّل هذه الأوضاع المحرك الحقيقي لحالات الهشاشة، وغالبا ما تستمر أمدا طويلا. وهي تؤثر في التنمية في مناطق بأكملها، مثل أمريكا الوسطى، وتسهم في نزوح أعداد كبيرة من المهاجرين. ومع أن نحو 35% من النساء على مستوى العالم يُبلِغن عن تعرضهن للعنف البدني أو الجنسي، فإن أوضاع الصراع وما بعد انتهاء الصراعات، والنزوح تتسبَّب في تفاقم العنف الذي تتعرض له النساء والفتيات، وتؤدي إلى أشكال جديدة من العنف، منها الاغتصاب، والزواج القسري، والاتجار بالبشر، والاستغلال الجنسي. [8]

وأخيرا، قد تتجذَّر تحديات الهشاشة والصراع والعنف داخل مجتمعات تتسم فيما عدا ذلك بالاستقرار (مثل منطقة ميندناو في الفلبين)، وتتجاوز الأبعاد المكانية (المحلية ودون الوطنية والوطنية والإقليمية والعالمية)، وتتخطَّى الحدود (مثل بحيرة تشاد، ومنطقة الساحل، والقرن الأفريقي)، وتُخلِّف أثارا كبيرة مزعزعة للاستقرار تمتد إلى مناطق أخرى.

السلام والاستقرار من المنافع العامة العالمية:

تُشدِّد أهداف التنمية المستدامة على الأهمية البالغة للسلام والعدالة والأمن لتحقيق نواتج التنمية المستدامة. ويُبيِّن الهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة أن الأهداف الإنمائية لن تتحقَّق ما لم تتم معالجة مشكلات العنف والهشاشة، ويدعو إلى التنمية العادلة والمستدامة. ونظرا للطبيعة العالمية لهذا التحدي، فإنه يجب صياغة رؤية إستراتيجية شاملة تتجاوز النهج الإقليمية أو القطاعية.

الهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة: التشجيع على إقامة مجتمعات مسالمة لا يُهمَّش فيها أحد من أجل تحقيق التنمية المستدامة، وإتاحة إمكانية وصول الجميع إلى العدالة، وبناء مؤسسات فاعلة وخاضعة للمساءلة وشاملة للجميع على جميع المستويات

ولذلك، ينبغي أن تكون طبيعة المساندة المقدمة إلى البلدان التي تعاني الهشاشة والصراع والعنف مُصمَّمة حسب احتياجات كل بلد، ومبتكرة وأن تتركَّز على أسباب الهشاشة وعوامل المرونة والقدرة على التكيُّف. ويستتبع هذا التطلُّع إلى ما هو أبعد من النمو الاقتصادي والحد من الفقر للتركيز أيضا على تعزيز السلام والاستقرار – وبالتالي تحدي فكرة أنه بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية وحدها يمكن الحد من الهشاشة.

[6] منظمة الصحة العالمية، تقرير الوضع العالمي بشأن منع العنف، 2014.

[7] جامعة أوبسالا، ومنظمة الصحة العالمية، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات. باترسون ت. وب. وولنشتين، 2015 "الصراعات المسلحة، 1946-2014" في مجلة Journal of Peace Research 2015، المجلد 52 (4) ص. 536550.

[8] منظمة الصحة العالمية: https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/violence-against-women

وبناءً على ما تحقَّق من تقدُّم في الأعوام الأخيرة، ولاسيما في إطار العملية الثامنة عشرة لتجديد موارد المؤسسة الدولية للتنمية، وكذلك في عدد من البلدان متوسطة الدخل، تهدف إستراتيجية مجموعة البنك الدولي للتعامل مع أوضاع الهشاشة والصراع والعنف إلى تحديد إطار نظري وعملي، ومجموعة من الإجراءات ذات الأولوية للسنوات الخمس القادمة على أن يكون الهدف النهائي هو وضع نهج مُنظَّم لتعزيز مساندة مجموعة البنك الدولي للبلدان المتعاملة معه والفئات الضعيفة والأولى بالرعاية المتأثرة بأوضاع الهشاشة والصراع والعنف. وإدراكا لمعاناة المتأثِّرين بأوضاع الهشاشة والصراع والعنف والفرص الضائعة التي تمتد عبر الأجيال، ستُحدِّد هذه الإستراتيجية الشاملة بوضوح أكبر **ما** يجب عمله و**كيف** يمكن للمؤسسة أن تتكيَّف لتقديم المساندة لمن هم في أشد الحاجة إليها. وستُناقِش سبل توسيع الجهود الإنمائية لمعالجة العوامل الرئيسية لحالات الهشاشة والصراع والعنف، ولتعزيز أثر عمل مجموعة البنك الدولي على بيئات تعاني من الهشاشة والصراع والعنف.

وتُحدِّد مذكرة المفاهيم هذه مجالات التركيز المقترحة لإستراتيجية التعامل مع أوضاع الهشاشة والصراع والعنف، وتُوضِّح معالم السياق العالمي والمؤسساتي لحالات الهشاشة والصراع والعنف، وتُبيِّن المبررات والأهداف لهذه الإستراتيجية، وتعرض مجالات التركيز الرئيسية، وتُقدِّم خيارات أولية للتغلُّب على تحديات التشغيل، وتُحدِّد عملية إعداد الإستراتيجية.

وفي إطار منهجيتها، ستتضمَّن إستراتيجية التعامل مع أوضاع الهشاشة والصراع والعنف تقييم كيف تصدت مجموعة البنك الدولي لهذه التحديات حتى الآن، وذلك استنادا إلى التقييمات والاستعراضات الحالية لمجموعة التقييم المستقلة.[9] وستُحدِّد الإستراتيجية الميزة النسبية للمؤسسة، ومختلف الإسهامات التي تستطيع الوكالة الدولية لضمان الاستثمار ومؤسسة التمويل الدولية والبنك الدولي تقديمها في أجندة مكافحة الهشاشة والصراع والعنف، وستُبيِّن أيضا كيفية قياس التقدم المُحرز.

2. ما هي الهشاشة والصراع والعنف، ولماذا تتطلَّب نهجا مختلفا؟

إن وضع الهشاشة والصراع والعنف مُعقَّد وينطوي على فروق دقيقة – ويلزم الوضوح في كيفية فهم وتحديد الهشاشة والصراع والعنف حتى يتسنَّى تفعيل استجابات مجموعة البنك الدولي. ستساعد الإستراتيجية على بيان ملامح الهشاشة والصراع والعنف على أساس فهمٍ لتعقيد وتنوُّع الأوضاع على أرض الواقع، وستُرسِي تصنيفا يمكن الاسترشاد به في الإجراءات التدخلية والتغييرات على صعيد السياسات.

ومن الضروري أن يكون هذا التصنيف عبارة عن نهج مُوسَّع ومتمايز في تعريف الهشاشة والصراع والعنف بحيث يُغطِّي على نحو ملائم مختلف البيئات على تنوعها واختلاف مستويات دخولها، ويشمل الأبعاد الإقليمية والوطنية والفردية. وبناء على القائمة المُنسَّقة الحالية لأوضاع الهشاشة، تمسّ الحاجة إلى تمييز أوضاع تختلف اختلافا كبيرا في طبيعتها ونطاقها وشدتها، وذلك بغيةَ تصميم نُهُج مجموعة البنك الدولي واستجاباتها في مختلف سياقات الهشاشة والصراع والعنف وتحديد أولوياتها.

كيف ستعالج الإستراتيجية مختلف تحديات الهشاشة والصراع والعنف

لمراعاة الاتجاهات العالمية الحالية في مجال معالجة الهشاشة والصراع والعنف، يجب أن يُحدِّد النهج المُوصى به فئات مُعيَّنة للأوضاع المختلفة لحالات الهشاشة والصراع والعنف:

[9] تقوم مجموعة التقييم المستقلة بتقييم الفعالية الإنمائية لمجموعة البنك الدولي. ومجموعة التقييم المستقلة وحدة مستقلة عن الجهاز الإداري لمجموعة البنك الدولي وتتبع بشكل مباشر مجلس المديرين التنفيذيين.

(*i*) **[الهشاشة] البلدان التي ترتفع فيها مستويات الهشاشة المؤسسية والاجتماعية، وتشتد فيها المظالم و/أو تكون قدراتها المؤسسية محدودة؛**

(*ii*) **[الصراع] البلدان المتأثِّرة بصراعات عنيفة؛**

(*iii*) **[العنف] البلدان التي تتسم بارتفاع مستويات العنف فيما بين الأفراد.**[10]

علاوةً على ذلك، يجب إيلاء اهتمام خاص للبلدان المعرضة للخطر؛ والبلدان التي تقل فيها كثافة الصراع، ومنها الصراعات دون الوطنية؛ والبلدان التي تتفاقم فيها مخاطر الهشاشة بسبب تغيُّر المناخ؛ والبلدان المتأثِّرة بتداعيات أزمات من خارجها مثل تدفقات اللاجئين. وهذه الفئات ليست ثابتة، ويجب التعامل معها على نحو مرن لأنه توجد تداخلات وروابط فيما بينها.

لا يُمكن تحقيق تقدُّم نحو التنمية المستدامة في سياقات الهشاشة والصراع والعنف بدون معالجة المحركات أو الأسباب الرئيسية لحالات الهشاشة والصراع والعنف، والديناميات التي تُبقِي البلدان أو المناطق الفرعية محصورة في دوامة الهشاشة. وتتسم أوضاع الهشاشة والصراع والعنف بالتعقيد، وتنجم عن تضافر مجموعة من المشكلات الهيكلية، وضعف المؤسسات، وسلوكيات طائفة متنوعة من الأطراف الفاعلة.[11]

تتجلَّى التحديات بوضوح على المستويات المحلية والوطنية والإقليمية والعالمية، وتتسم بالترابط الشديد فيما بينها. وقد يسهم أصحاب المصلحة على المستويين المحلي والوطني في تعميق أوضاع الهشاشة من خلال هياكل حوافز يُقوِّي بعضها بعضا، والمصالح المكتسبة. ومن الممكن أن يتسبَّب القادة في المجالين العام والخاص في نشوء أوضاع الهشاشة وهيمنة النخب والفساد والعنف والتجارة غير المشروعة. وعندئذ يتمثَّل التحدي الرئيسي للخروج من أوضاع الهشاشة القائمة في تغيير الحوافز من أجل التأثير بشكل إيجابي على السلوكيات. والأهم من ذلك، أن الديناميات العالمية تُشكِّل حقائق الواقع على المستويين الإقليمي والوطني، وأن الإجراءات التدخلية الخارجية من قِبَل الأطراف الدولية الفاعلة و/أو الجيران قد تسهم أيضا في صنع شرك الهشاشة وتعزيزه.

وتُظهِر الشواهد والأدلة المتاحة وعمليات التقييم واستخلاص الدروس أن التغلُّب على تعقيد أوضاع الهشاشة والصراع والعنف، والإسهام في نهاية المطاف في الحد من الفقر وتعزيز الرخاء المشترك يتطلب نماذج مشاركة مُعيَّنة. ويقر الفهم المتنامي لحالات الهشاشة والصراع والعنف وتأثيرها على النواتج الإنمائية بالخصائص الرئيسية التالية: (1) الهشاشة ذات أبعاد متعددة تتجاوز قدرات الدول، وتخلق عدم الثقة في الأنظمة والآليات الرسمية؛ (2) أوضاع الهشاشة والصراع والعنف تتخطى غالبا الحدود الوطنية إلى مناطق بأكملها أو تتجلَّى في المناطق المُهمَّشة؛ (3) ترتبط أوضاع الهشاشة والصراع والعنف بأنماط خطر يجب تحديدها ومعالجتها في مرحلة مبكرة حتى تُتاح لها فرصة أفضل في منع النواتج السلبية؛ و(4) مساندة البلدان على الخروج من دوامة الهشاشة تتطلب اتباع نُهُج مبتكرة.

كما يتضح في البرامج والعمليات التي يجري تمويلها في إطار العملية الثامنة عشرة لتجديد موارد المؤسسة الدولية للتنمية، يتطلَّب نموذج العمل هذا آليات وسياسات مرنة لزيادة الفاعلية، لاسيما في ضوء التغير السريع للديناميات على أرض الواقع، ويشير إلى أهمية اغتنام الفرص السانحة والعمل في بيئات غير آمنة. وفي ضوء الزيادة الكبيرة لمخاطر وتكاليف العمل في أوضاع الهشاشة والصراع والعنف، والحاجة إلى رقابة متواصلة ونهج مُصمَّمة حسب احتياجات كل حالة، تمس الحاجة إلى

[10] تُعرِّف منظمة الصحة العالمية العنف بأنه "الاستخدام القصدي أو العمدي للقوة أو السلطة أو التهديد باستخدامها أو استخدامها الفعلي ضد الذات أو ضد شخص آخر أو مجموعة من الأشخاص أو المجتمع بأكمله، ويترتب علي ذلك أو مع احتمال كبيرة أن يترتب على ذلك أذى أو موت أو إصابة نفسية أو اضطراب في النمو أو حرمان.

[11] (سبل تحقيق السلام، نُهُج شاملة لمنع الصراع العنيف)، دراسة مشتركة لمجموعة البنك الدولي والأمم المتحدة، 2018.

المواءمة بين الحوافز والأهداف، وبيان المفاضلات بوضوح، والتحقُّق من استعداد المؤسسة للمخاطرة.

ويجب أيضا أن يمهد نموذج المشاركة الطريق لمجموعة البنك الدولي لحشد شراكات مع أطراف فاعلة في مجالات العمل الإنساني، وبناء السلام، والأمن وغيرهم من الأطراف الفاعلة في مجال التنمية. وفي سياقات الهشاشة والصراع والعنف، لا تستطيع منظمة بمفردها – بما في ذلك مجموعة البنك الدولي– أن تتصرف وحدها بشكل فاعل، ولذلك يجب على مجموعة البنك الدولي استغلال ميزتها النسبية وقدرتها على جمع مختلف الأطراف في الإسهام في توسيع الجهود الدولية لمساندة السلام والاستقرار والرخاء. ويستلزم هذا تقوية وتفعيل شراكات مجموعة البنك الدولي مع الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي وغيرها من المنظمات الدولية والإقليمية، ودراسة تعزيز التعاون مع منظمات المجتمع المدني والأطراف الثنائية الفاعلة، والقطاع الخاص.

3. أهداف إستراتيجية التعامل مع أوضاع الهشاشة والصراع والعنف

تهدف إستراتيجية مجموعة البنك الدولي للتعامل مع أوضاع الهشاشة والصراع والعنف بدرجة رئيسية إلى معالجة العوامل المُحرِّكة لحالات الهشاشة والصراع والعنف في البلدان المتأثِّرة بها وتأثيرها على الفئات الضعيفة والأولى بالرعاية من السكان. والغاية في نهاية المطاف هي إيجاد سبل لتحقيق السلام والرخاء. ولبلوغ هذه الغاية، من الضروري وضع إطار مشترك لمعالجة أوضاع الهشاشة والصراع والعنف في مختلف مؤسسات مجموعة البنك الدولي، وفي الوقت ذاته إدراك أن كل وضع من أوضاع الهشاشة والصراع والعنف يحتاج إلى حلول مُصمَّمة خصيصا له. ويتطلب الانتقال من الهشاشة إلى الرخاء إجراءات أُحسِن تحديد تسلسلها وأولوياتها، إنها عملية تتطلَّب نهجا متدرجا، وأسلوب التجربة والخطأ، والاستعداد للمخاطرة في الوقت المناسب، والالتزام من جانب العديد من أصحاب المصلحة والأطراف المعنية.

ما الذي تهدف الإستراتيجية إلى تحقيقه؟

من خلال إطار إستراتيجي مشترك، ستسعى إستراتيجية التعامل مع أوضاع الهشاشة والصراع والعنف إلى الاستفادة من المزايا النسبية لمجموعة البنك الدولي ومؤسسة التمويل الدولية والوكالة الدولية لضمان الاستثمار لتعظيم الموارد الجماعية للمؤسسة وخبراتها وبرامجها. وتتطلب أوضاع الهشاشة والصراع والعنف اتباع نهج في التنمية يحفِّز على تنمية القطاع الخاص من أجل تكملة جهود القطاع العام. والجهود الرامية إلى بناء مؤسسات الدولة، والتشجيع على تنمية القطاع الخاص، ورعاية التماسك الاجتماعي والتي تهدف جميعا إلى تحسين سبل كسب عيش الأفراد لا يمكن تحقيقها باتباع نُهُج منعزلة، وإنما تتطلب حلولا مُنسَّقة تجمع بين القطاعين العام والخاص— الانتقال من النهج التي تُركِّز على المعاملات إلى النهج التحويلية، والتنسيق بين مختلف الأطراف الفاعلة في محور الترابط بين العمل الإنساني والتنمية وبناء السلام والأمن. ولذلك، ستُقدِّم الإستراتيجية توجيهات لإقامة شراكات أكثر فاعلية بين مجموعة البنك الدولي والأطراف الفاعلة الرئيسية الأخرى لمعالجة أوضاع الهشاشة والصراع والعنف.

وتهدف الإستراتيجية إلى تقديم خطة عمل انتقائية على الأمد المتوسط إلى الطويل. ومع أن الإستراتيجية ستعالج الشواغل الحالية، فإنها ستضع أيضا رؤية تمتد إلى ما بعد السنوات الخمس القادمة. ولبلوغ هذه الغاية، ستتناول الإستراتيجية بعض التحديات الأطول أمدا لأوضاع الهشاشة والصراع والعنف مثل: الضغوط السكانية، وتأثيرها المحتمل على تدفقات المهاجرين، وكيف يعمل تغيُّر المناخ كعامل مُضاعِف للخطر عن طريق التسبُّب في تفاقم الأوضاع الهشة بالفعل، وكيف تواجه بلدان معينة أكثر عرضة لحالات الهشاشة معوقات معينة في طريق التكيف الناجح مع تغيُّر المناخ، وتسريع وتيرة تكنولوجيا الاتصالات، والشبكات الاجتماعية، ودورها في خلق توقعات وتطلعات لم تتم تلبيتها وزيادة الاستقطاب، والقضايا المعقدة بشأن سبل معالجة التفاوتات المتزايدة داخل البلد الواحد والطبيعة المتغيرة للعمل. وعلى الرغم من أن التحليل المفصَّل لهذه

القضايا المعقَّدة يتعدَّى نطاق هذه الإستراتيجية، فإنه سيتم تناول الاتجاهات والمخاطر الرئيسية المتصلة بالهشاشة والصراع والعنف لتحديد أفضل السبل التي يمكن أن تستجيب بها مجموعة البنك الدولي.

وستتضمَّن الإستراتيجية مؤشرات وتقترح نهجا معينا لمتابعة التقدم المحرز في جهود مجموعة البنك الدولي لمعالجة أوضاع الهشاشة والصراع والعنف. وكانت تقييمات مجموعة التقييم المستقلة قد أوصت بضرورة تعزيز المؤشرات لمتابعة التقدم المحرز في جهود مجموعة البنك الدولي لمعالجة أوضاع الهشاشة والصراع والعنف على المستويين الوطني والعالمي. وحيث إن المشروعات تواجه زيادة المخاطر، ومن ثمَّ تحتاج إلى نُهُج تشغيل تكفل لها المزيد من المرونة، فإنه يجب ابتكار أدوات متابعة بسيطة وفاعلة لتسهيل التحديد المبكر للمشكلات وتصحيح المسار. ويستلزم هذا إيجاد مؤشرات وبيانات عن المستفيدين يمكن التعويل عليها لضمان ألا تؤدي العمليات إلى تفاقم الانقسامات الاجتماعية والاقتصادية القائمة بالفعل وألا تغفل عن تحقيق النواتج. ويُمكِن من خلال أنظمة المتابعة والتقييم التي تساند عملية التعلُّم التكيُّفي أثناء تنفيذ المشروعات أن تساعد على تقليل هذه المخاطر. وبالمثل، من الضروري صياغة سبل سليمة لقياس معالم مثل الثقة ومفهوم الاحتواء، والأثر الذي تُخلِّفه البرامج على مختلف فئات المستفيدين (حسب نوع الجنس والمنطقة والفئة الاجتماعية إلخ).

إن العمل في بيئات تعاني من الهشاشة والصراع والعنف قد ينطوي على مخاطر متوسطة إلى عالية، لكن مخاطر عدم التحرك أكبر كثيرا. وستدرس إستراتيجية التعامل مع أوضاع الهشاشة والصراع والعنف سبل إدارة المخاطر على الوجه الأفضل. ومن بين المخاطر الرئيسية التي ينبغي أن توضع في الاعتبار ما يلي: (1) ارتفاع خطر العنف، بما في ذلك العنف ضد المرأة، في حق الفئات الضعيفة والأولى بالرعاية؛ (2) ارتفاع الخطر على سلامة موظفي مجموعة البنك الدولي، والموظفين القائمين على تنفيذ المشروعات من البلدان المقترضة والجهات المستفيدة؛ و(3) ضعف القدرات المؤسسية أو غيابها، وهو ما يثير مخاطر بشأن التنفيذ، بما فيها ما يخص الأمور التعاقدية والمالية، ويُؤثِّر تأثيرا سلبيا في النواتج الإنمائية.

وبناء على النهج الشامل لمجموعة البنك الدولي، ستُركِّز الإستراتيجية أيضا على السبل التي يمكن أن تسهم بها تنمية القطاع الخاص في بناء مجتمعات أكثر مرونة وقدرة على التكيف. وفي الكثير من أوضاع الهشاشة والصراع والعنف، يعد توسيع نطاق جهود تنمية القطاع الخاص تحديا جسيما: فالقطاع الخاص يتألف في الغالب من أصحاب مشاريع العمل الحر الصغيرة/رواد أعمال أفراد تُحرِّكهم نزعة البقاء ويسقطون ضحية لهيمنة النخبة، ويعانون من غياب الأمن، وسيادة القانون، ومرافق البنية التحتية الأساسية. إن تيسير الوصول إلى التمويل، وإيجاد بنية تحتية مالية مستدامة، وتيسير الوصول إلى الطاقة والبنية التحتية الأساسية، وحث خطى الإصلاح للبيئة التنظيمية ومناخ الاستثمار كلها عوامل ضرورية لمساندة المرونة والقدرة على التكيف وحفز نمو القطاع الخاص.

والأهم من ذلك أن تنمية القطاع الخاص شأنها شأن كل مناحي التنمية يجب أن تسترشد بمبدأ "لا ضرر ولا ضرار" لتفادي إحداث مزيد من الهشاشة من خلال الفساد والتجارة غير المشروعة وتمويل جماعات العنف. ومن الممكن أن تُحدِّد الإستراتيجية أدوات جديدة لتعبئة المزيد من الاستثمارات الخاصة وتحفيز نمو القطاع الخاص في البلدان التي تعاني من الهشاشة والصراع والعنف. وستبحث الإستراتيجية سبلا جديدة لتعبئة المزيد من مساندة القطاع الخاص المراعية لظروف الصراع للبلدان التي تعاني الهشاشة والصراع والعنف. وبناء على التركيز المُعزَّز لمؤسسة التمويل الدولية على الهشاشة والصراع والعنف، ستُركِّز الإستراتيجية أيضا على تنفيذ نهج تعظيم تمويل التنمية، وتُحدِّد أفضل طريقة لتكييف هذا النهج مع سياقات الهشاشة والصراع والعنف.

المجالات الإستراتيجية للمشاركة:

بناءً على ما تحقَّق من تقدُّم حتى الآن، قامت مجموعة البنك الدولي بصياغة إطار عمل إستراتيجي لمعالجة العوامل الرئيسية المُحرِّكة لحالات الهشاشة والصراع والعنف في مختلف سياقات الهشاشة، ومساندة البلدان على الخلاص من شرك الهشاشة. وتم تحديد أربعة مجالات للمشاركة الإستراتيجية:

- **التركيز على الوقاية.** تسعى مجموعة البنك الدولي إلى معالجة المخاطر قبل أن تتفاقم وتتحول إلى أزمات مستعرة. وخلصت الدراسة المشتركة للأمم المتحدة ومجموعة البنك الدولي المعنونة: *"السبل لتحقيق السلام"* إلى أنه مقابل كل دولار يستثمر في أنشطة الوقاية، يتم توفير 16 دولارا مستقبلا. وهكذا بالتركيز على الوقاية، يستطيع المجتمع الدولي توجيه مزيد من الموارد إلى نواتج التنمية المستدامة، بدلا من الاستجابة باستمرار لحالات الطوارئ.
- **مواصلة الانخراط في أوضاع الصراع النشط والأزمات.** من أجل الحفاظ على المؤسسات الأساسية، واستمرار تقديم الخدمات، تُركِّز مجموعة البنك الدولي على تقديم مساندة حيوية لجهود التنمية في أشد الظروف صعوبة، بما في ذلك في المناطق دون الوطنية المتأثرة بصراع محتدم. وهذا أمر ضروري لمساعدة المجتمعات على الحفاظ على منجزات التنمية التي تحقَّقت بشق الأنفس وتفادي خطر "الجيل الضائع".
- **مساعدة البلدان على الخلاص من شرك الهشاشة.** من الضروري تقوية مستويات الخضوع للمساءلة والثقة والمؤسسات لتهيئة الظروف اللازمة للخلاص من شرك الهشاشة على الأمد الطويل. ويتطلَّب هذا الجهد بناء شرعية الدولة وقدراتها، وكذلك تجديد العقد الاجتماعي بين المواطنين والدولة.
- **تخفيف أثار الهشاشة والصراع والعنف على أشد السكان ضعفا.** ولا تنحصر تحديات الهشاشة والصراع والعنف داخل الحدود الوطنية. ولذلك، من الضروري التشجيع على الحلول الإنمائية التي تعالج تداعيات امتداد الآثار غير المباشرة التي قد تكون واسعة النطاق ومزعزعة للاستقرار. ومن خلال أدوات مثل النافذة الفرعية للتعامل مع اللاجئين في إطار العملية الثامنة عشرة لتجديد موارد المؤسسة الدولية للتنمية، أو البرنامج العالمي لتسهيلات التمويل المُيسَّر مثلا قامت مجموعة البنك الدولي بتوسيع مساندتها للبلدان التي تستضيف أعدادا كبيرة من اللاجئين.

والأهم من ذلك، تستند هذه المجالات الأربعة للمشاركة إلى الحاجة إلى التصدي للتحديات في مختلف أوضاع الهشاشة والصراع والعنف على المستويات الإقليمية والوطنية ودون الوطنية ومستوى المجتمعات المحلية. وهذا أمر بالغ الأهمية، لأن مخاطر وتحديات الهشاشة والصراع والعنف غالبا ما تتخطَّى الحدود – من الأمثلة ذات الصلة على ذلك الشرق الأوسط وبحيرة تشاد ومنطقة الساحل الأفريقي. علاوةً على ذلك، ستسعى الإستراتيجية إلى إيجاد سبل لمعالجة أكثر فاعلية لأوضاع الصراع والعنف على المستوى دون الوطني، وهي اليوم أكثر أشكال الصراع شيوعا. وأخيرا، زادت الصراعات وحوادث العنف على مستوى المجتمعات المحلية زيادة كبيرة خلال السنوات العشر الماضية في البيئات الحضرية والريفية على السواء، وهو ما يتطلب إجراءات تدخلية مُوجَّهة.

4. التحديات المواضيعية الرئيسية

تتطلَّب معالجة الهشاشة والصراع والعنف في إطار مجالات المشاركة الأربعة إجراءات تدخلية مواضيعية مُوجَّهة ومُصمَّمة وفق احتياجات وخصائص كل سياق. وتشتمل المواضيع التي يتم تحديدها بصورة مبدئية وقد تتطلَّب ترتيب أولوياتها أو بذل جهود مُوسَّعة أو تحولات في النُهُج المتبعة على ما يلي: (1) تقوية المؤسسات واستقرار الاقتصاد الكلي؛ (2) تقديم خدمات من أجل تعزيز الاحتواء الاجتماعي؛ (3) تعزيز سبل كسب الرزق والأسواق والتنمية المستدامة للقطاع الخاص؛ (4) تخفيف آثار تغيُّر المناخ ومساندة الوصول العادل إلى الموارد الطبيعية؛ و(5) تعزيز الإنصاف والاحتواء. علاوة على ذلك، إن تحسين البيانات والشواهد والمتابعة ذو أهمية بالغة لقياس التقدم المحرز

بفاعلية وتصميم إجراءات تدخلية خصيصا حسب احتياجات كل حالة. والقضايا المواضيعية المدرجة أدناه لا تشمل جميع القضايا، وستكون محل مزيد من الدراسة في إطار عملية إعداد الإستراتيجية.

تقوية المؤسسات واستقرار الاقتصاد الكلي:

إن شرعية الدولة ضرورية لمنع الهشاشة والخلاص من دوامتها. يجب أن تكون شرعية الدولة في أعين السكان اعتبارا رئيسيا يؤخذ في الحسبان في الإجراءات التدخلية لمجموعة البنك الدولي. وبخلاف بناء القدرات، تعتبر تقوية مؤسسات الدولة والمؤسسات المحلية أولوية من الدرجة الأولى من أجل بناء الشرعية، وتجديد العقد الاجتماعي بين المواطنين والدولة، وتعزيز التماسك الاجتماعي. ولتحقيق هذه الغاية، يمكن أن تساعد تقوية المؤسسات وتعزيز شرعيتها على إدارة أكثر فاعلية لتقاسم السلطة، وإعادة توزيع الدخل، وتسوية المنازعات، والعقوبات. [12] وينبغي إيلاء اهتمام خاص لمعالجة قضايا الأمن والعدالة، وتعزيز مشاركة المجتمع المدني، والشفافية، ومساندة المؤسسات المحلية.

ترتبط الهشاشة والصراع والعنف ارتباطا وثيقا باستقرار الاقتصاد الكلي. على مر التاريخ، كان استقرار الاقتصاد الكلي أحد أوائل المتضررين من الحروب والأزمات السياسية، والتي تُؤدِّي في الغالب إلى تراكم سريع للدين العام، وهروب رؤوس الأموال، وارتفاع معدلات التضخم وتزايدها، وتقلب أسعار الصرف، وغيره من الاختلالات. ولذلك، يعتبر بناء قدرات الدولة على إدارة سياستها النقدية والخاصة بالمالية العامة شرطا مسبقا لتحقيق مستويات فاعلة لتقديم الخدمات الحكومية، وتنمية القطاع الخاص، وضمان اكتساب المرونة والقدرة على التكيُّف ومجابهة الصدمات. ولتعبئة الإيرادات القدر نفسه من الأهمية، إذ إن البلدان التي تعاني من الهشاشة والصراع والعنف تتسم غالبا بضيق القاعدة الضريبية (وهي نتيجة للصراع)، وتعرض المالية العامة لضغوط من جراء ارتفاع الإنفاق على المجالات الأمنية. وعلاوة على ذلك، ستُركِّز الإستراتيجية أيضا على الزيادة السريعة للدين العام، والمخاطر التي يخلقها هذا الوضع في الكثير من البلدان التي تعاني من الهشاشة والصراع والعنف. وأخيرا، ستبحث الإستراتيجية في كيف ينبغي للبلدان التي تعاني من أوضاع الهشاشة والصراع والعنف إدارة التدفقات المالية العابرة للحدود، وإجراء إصلاح لنظام العملة، ومنع التضخم الجامح أو احتواؤه.

تقديم الخدمات من أجل تعزيز الاحتواء الاجتماعي:

يعد بناء رأس المال البشري، وتقديم الخدمات على نحو فاعل ويشمل الجميع دونما إقصاء أمرا جوهريا لإعادة بناء العقد الاجتماعي وتحسين شرعية الدولة. ومن المعروف أن توفير الأمن والعدالة من أهم الخدمات اللازمة لمعالجة أوضاع الهشاشة، لكن تقديم الخدمات الاجتماعية والحماية الاجتماعية قد يساعد على خفض أوضاع الهشاشة والصراع والعنف على المدى الطويل وزيادة الثقة في الحكومة ومُقدِّمي الخدمات. ومن الضروري التركيز على *كيفية* تقديم الخدمات من أجل تعظيم الاحتواء وبناء الثقة. وستبني إستراتيجية التعامل مع أوضاع الهشاشة والصراع والعنف على التوجيهات التي حدَّدها مشروع رأس المال البشري التابع لمجموعة البنك الدولي، وستبحث كيف يمكن لمجموعة البنك الدولي أن تساند على نحو أكثر فاعلية تقديم الخدمات الأساسية في المناطق التي تعاني من الهشاشة والصراع والعنف، وتقوية الثقة بين المواطنين والدولة. [13]

في هذا السياق، تعد مشاركة المجتمع المدني والتنمية المجتمعية أمورا لا غنى عنها في المناطق التي تعاني من الهشاشة والصراع والعنف. ففي أوضاع الهشاشة حيث تقل قدرات الدولة، يكون للتركيز على كيفية إشراك المواطنين في الرقابة على تقديم الخدمات وإنشاء آليات لتعزيز مشاركتهم أهمية بالغة لتحسين مستويات تقديم الخدمات والتماسك الاجتماعي.

[12] مطبوعة تقرير عن التنمية في العالم: الحوكمة والقانون، 2017.

[13] مشروع رأس المال البشري، البنك الدولي، 2018.

وينبغي الاستماع لأصوات الفئات الفقيرة والأولى بالرعاية، وفهم كيف يُؤثِّر السياق الاجتماعي والسياسي في توزيع الخدمات فهما جيدا.

تُقدِّم التكنولوجيا الرقمية حلولا جديدة محتملة لأوضاع الهشاشة والصراع والعنف. ويُسهِّل استخدام تقنيات الاتصال الجديدة تبادل المعلومات، والوصول إلى التمويل في المناطق النائية، وتحسين عملية الاستهداف والمتابعة في المناطق غير الآمنة. ويُمكِن لحلول التكنولوجيا الرقمية أن تساعد على تقديم الخدمات للفقراء أو فئات المُهجَّرين[14] حيثما تعجز عن ذلك الأساليب التقليدية (مثلا عن طريق المدفوعات عبر الهاتف المحمول). ويمكن أن تصبح تكنولوجيا المعلومات عاملا في تيسير إحلال السلام لاسيما في البيئات التي تعاني من الاستقطاب شريطة احترام مبادئ "لا ضرر ولا ضرار".

تعزيز سبل كسب الرزق والأسواق والتنمية المستدامة للقطاع الخاص:

القطاع الخاص وسيلة أساسية لإنعاش النمو الاقتصادي، وتوفير الوظائف والخدمات، وتحقيق استقرار المجتمعات. هذه الأنشطة لا غنى عنها لتخفيف مخاطر الهشاشة والصراع والعنف، وتحسين الرفاهة المجتمعية، لكنها تعاني من ضغوط شديدة بسبب غياب الأمن وسيادة القانون ونقص مرافق البنية التحتية الأساسية وإخفاق الأسواق في أداء وظائفها. ونظرا للدور المحوري للقطاع الخاص في توفير السلع والخدمات، فإنه لا يمكن تلبية احتياجات المجتمعات المحلية إلا إذا أُتيحت للمبادرات والمشروعات الخاصة القدرة على الازدهار. وتسهم تنمية القطاع الخاص بدورها في زيادة العائدات الضريبية، وهو ما يتيح للحكومات تدعيم قدرتها على تقديم الخدمات للمواطنين. وستبحث الإستراتيجية سبلا جديدة لتعبئة مزيد من مساندة القطاع الخاص التي تراعي ظروف الصراع للبلدان التي تعاني من الهشاشة والصراع والعنف، وستُركِّز على تنفيذ نهج تعظيم تمويل التنمية، وهو ما يتطلب نهجا مُنسَّقا ومتكاملا للعمل في مختلف المؤسسات التي تتألف منها مجموعة البنك الدولي– البنك الدولي ومؤسسة التمويل الدولية والوكالة الدولية لضمان الاستثمار.

تخفيف آثار تغيُّر المناخ ومساندة الوصول العادل إلى الموارد الطبيعية:

ثمَّة ارتباط تُؤكِّده الشواهد والأدلة بين تغيُّر المناخ وأوضاع الهشاشة والصراع والعنف. وقد يخلق تغيُّر المناخ ضغوطا على الأنظمة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية العالمية، ويُقوِّض جودة المؤسسات، لاسيما في المناطق الهشة التي تقل فيها قدرات الحكومات على مجابهة الصدمات، ووسائلها لمساعدة السكان على التكيف. والدول الجزرية الصغيرة في المحيط الهادئ معرضة بشدة – بسبب موقعها – لآثار تغيُّر المناخ، ومنها ارتفاع منسوب مياه البحر، واشتداد الأعاصير الاستوائية والعواصف وتكرارها، وطول أمد نوبات القحط والجفاف واشتدادها. وقد يُؤدِّي تغيُّر المناخ إلى زيادة احتمال وقوع حوادث عنف بسبب الضغوط على الموارد الطبيعية، لاسيما الأراضي والمياه، والكوارث الطبيعية والهجرة. ومع أن الغرض من إستراتيجية التعامل مع أوضاع الهشاشة والصراع والعنف ليس التركيز على تداعيات تغيُّر المناخ، فإنها ستبحث آثاره المباشرة وغير المباشرة على سياقات الهشاشة والصراع والعنف.

تلعب الإدارة الناجحة للموارد الطبيعية دورا حيويا في الوقاية من الصراع. وقد تكون الموارد الطبيعية سببا قويا لحالات الهشاشة والصراع والعنف، وتؤدي إلى إذكاء الصراعات وتمويلها (كما في شرق الكونغو ومنطقة القرن الأفريقي). وإجمالا، فإن 65% من الصراعات الحالية تتعلق في جانب كبير منها بالأراضي، كما تتزايد النزاعات والتناحر بشأن موارد المياه

[14] انظر (استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في إعادة الإعمار بعد الصراع)؛ 2014 وخطة شبكات النطاق العريض العالمية للاجئين، 2016.

لاسيما على المستوى دون الوطني حيث أصبح ذلك المورد أكثر شحة. وفي بعض أجزاء أفريقيا، تتصاعد الاحتكاكات والتناحر بين الرعاة الرحل وممارسي الأنشطة الزراعية على الوصول إلى الأراضي والمياه وتتحوَّل إلى أعمال عنف. ومن الضروري تقوية وتوسيع النهج الرامية إلى منع الصراعات المرتبطة بإدارة الموارد الطبيعية والصناعات الاستخراجية. ومن الممكن أن تلعب الموارد الطبيعية دورا مهما في مساندة النمو الاقتصادي، لكن موارد الصناعات الاستخراجية وعائداتها تنطوي على خطر كبير للانزلاق إلى صراعات عنيفة إذا لم تتم إدارتها إدارة شفافة وعادلة. ولبلوغ هذه الغاية، تعد مبادئ "لا ضرر ولا ضرار" في الاستثمار في الصناعات الاستخراجية على كافة المستويات – المجتمع المحلي والمستوى دون الإقليمي والوطني – ضرورية لمساندة جهود منع الصراعات.

تعزيز الإنصاف والاحتواء مع التركيز بشدة على المساواة بين الجنسين والشباب:

تُظهر الشواهد والأدلة المتاحة أن تعزيز المساواة بين الجنسين عامل حيوي لمنع الصراعات العنيفة. وتُؤثِّر الهشاشة والصراع والعنف في الرجال والنساء بطرق مختلفة، وقد يؤدي التعرض للصراع والهشاشة إلى تغير في أدوار الجنسين على نحو يتيح فرصا لإحداث تغيُّر إيجابي. وستتسق إستراتيجية التعامل مع أوضاع الهشاشة والصراع والعنف مع إستراتيجية مجموعة البنك الدولي بشأن المساواة بين الجنسين، وتُحدِّد المداخل إلى توسيع نطاق الإجراءات التدخلية القائمة التي تهدف إلى سد الفجوات بين الجنسين في المناطق التي تعاني من الهشاشة والصراع والعنف، ومن ذلك منع العنف ضد المرأة والتصدي له، وكذلك تحديد كيف ينبغي تغيير تصميم ونطاق العمليات الرامية إلى سد الفجوات بين الجنسين من أجل تقوية قدرة النساء على الحصول على الوظائف والفرص الأخرى.

يكتسي احتواء الشباب القدر نفسه من الأهمية بالنسبة لبناء مجتمعات مسالمة. وعند رسم مسار جديد للنمو والتوظيف، من الضروري أن يطمح الشباب إلى أداء دور أكبر في مجتمعاتهم. وينبغي أن تساعد برامج مجموعة البنك الدولي على تعزيز تنمية زاوية الشباب، ومن ذلك الاشتراك مع الشباب ومن أجلهم في تصميم العمليات. ولتعميم نُهُج تراعي احتياجات الشباب وجعلها جزءا لا يتجزأ من مشروعات مجموعة البنك الدولي منافع مباشرة وغير مباشرة، لاسيما في البيئات الهشة. وينبغي لمجموعة البنك الدولي أن تدرس مع منظمات شريكة سبل تحسين مساندة الشباب بوصفهم عوامل التغيير من أجل السلام والرخاء.

تحسين البيانات والشواهد والمتابعة:

يعد تيسير الوصول إلى بيانات دقيقة يمكن التعويل عليها في الوقت المناسب بشأن الديناميات المحلية والإقليمية ضروريا لتحقيق الأهداف الإنمائية للمجتمع الدولي. وهذا تحدٍ محدد يتعلق بأوضاع الهشاشة والصراع والعنف نظرا للمخاطر الكامنة المرتبطة بالعمل في هذه المناطق وصعوبة تقييم النجاح. ويشكل الحصول على آراء قيمة وتحليلات دقيقة في سياقات الهشاشة والصراع والعنف عنصرا ضروريا لضمان تحقيق آثار دائمة والوصول إلى أشد الناس احتياجا.

وقد أبرزت تقييمات مجموعة التقييم المستقلة عدم كفاية أُطُر المتابعة والتقييم في أوضاع الهشاشة والصراع والعنف بوصفه تحديا رئيسيا. ونظرا للخبرة الفنية الفريدة لمجموعة البنك الدولي، ونطاق اختصاصها، وحضورها الميداني، فإنها في وضع يُؤهِّلها لبناء أنظمة لإنتاج بيانات أكثر موثوقية، وتحسين عملية وضع السياسات العامة المستندة إلى الشواهد. وسيكون من التحديات الرئيسية التي يجب التغلُّب عليها سد فجوات المعلومات في المناطق التي تقل إمكانية الوصول إليها بسبب القيود والمعوقات اللوجستية والأمنية. بالإضافة إلى استخدام مبتكرات التكنولوجيا المستندة إلي الشواهد، سيتضمن هذا ضرورة العمل بانتظام وعلى نحو متواصل لبناء القدرات لدى البلدان المتعاملة معنا والموظفين والشركاء على أرض الواقع من أجل إنتاج بيانات آنية مُهيكلة.

5. تحديات التنفيذ: الركائز الأربع لتعزيز فاعلية العمليات

ستضيف الإستراتيجية قيمة بتقديم توصيات بشأن كيف ينبغي تكييف نموذج عمل مجموعة البنك الدولي مع أوضاع الهشاشة والصراع والعنف. وستُركِّز الإستراتيجية على كيف يمكن لمجموعة البنك الدولي تدعيم فاعلية عملياتها في أوضاع الهشاشة والصراع والعنف، لاسيما من خلال نهجها فيما يتعلق **بشؤون الموظفين، والشراكات، والإجراءات، والبرامج.** إن التحديات والخيارات المدرجة أدناه ليست جامعة، وستكون محل مزيد من الدراسة خلال مراحل عملية إعداد الإستراتيجية.

شؤون الموظفين —تقوية الحضور الميداني، والقيمة المتصورة للتوظيف

من أجل تحقيق التزامات السياسات المعنية بالهشاشة والصراع والعنف التي تم تقديمها في إطار العملية الثامنة عشرة لتجديد موارد المؤسسة الدولية للتنمية، ستعمل مجموعة البنك الدولي لتحسين فاعليتها في أوضاع الهشاشة والصراع والعنف. ويتطلَّب هذا تحقيق تأثير موسَّع يكفل وجود المهارات المناسبة في الوقت المناسب. ويُشكِّل موظفو مجموعة البنك الدولي– وهم رأسمالها البشري – جوهر الميزة النسبية للمؤسسة. وتمشيا مع التزامات السياسة المعنية بالهشاشة والصراع والعنف التي تم تقديمها في إطار العملية الثامنة عشرة لتجديد موارد المؤسسة بشأن التوظيف، ينبغي تعزيز الحوافز، وتهيئة الظروف للموظفين لزيادة فاعليتهم، وتقوية أوضاع الأمن والبنية التحتية، إذ إن لها جميعا أهمية بالغة.

الشراكات— تعزيز الشراكات بوصفها "الوضع الجديد" في أوضاع الهشاشة والصراع والعنف

يتطلب العمل على نحو فاعل في أوضاع الهشاشة والصراع والعنف شراكات قوية مع مجموعة متنوعة من الأطراف الفاعلة. أولا، يستتبع هذا توسيع نطاق الشركاء وفقا للميزة النسبية لكل منظمة. وقد تزايد مستوى التعاون في العلاقة بين الأمم المتحدة ومجموعة البنك الدولي في أوضاع الهشاشة، مع تعزيز الالتزام بالعمل لضمان مزيد من تضافر الجهود على المستويين الإستراتيجي والتشغيلي. وقد ساعدت أدوات ومبادئ جديدة لتعزيز التعاون (مثل إطار الشراكة بين الأمم المتحدة والبنك الدولي الخاص بأوضاع الأزمات لعام 2017) على تفعيل هذه العلاقة الإستراتيجية على نحو متزايد.

وبالوقت نفسه، تقيم مجموعة البنك الدولي تحالفات مع مجموعة متنوعة من الشركاء، منهم محافل دولية (مثل تحالف الساحل الأفريقي) ومنظمات مثل اللجنة الدولية للصليب الأحمر للاستفادة من ولاية وموارد وقدرات كلٍ من هذه المنظمات، وتحقيق مزيد من التعاون. وسوف تبحث الإستراتيجية سبل تقوية شراكتها مع الأمم المتحدة، وتدرس سبلا جديدة للعمل مع مجموعة متنوعة من الأطراف الفاعلة، منهم شركاء في مجالات العمل الإنساني، والأمن، وبناء السلام، والقطاع الخاص، والتنمية.

وفي سياق العمليات في أوضاع الهشاشة والصراع والعنف، سيكون للشراكة مع صندوق النقد الدولي أهمية بالغة. فعلى المستوى الوطني، ترتبط أوضاع الهشاشة والصراع والعنف ارتباطا وثيقا باختلالات الاقتصاد الكلي مثل معدلات التضخم المرتفعة والمتزايدة، والتدهور السريع لقيمة العملة، والدولرة، وتمويل عجوز الموازنة بالاستدانة. وستكون القيود التي تعوق ميزان المدفوعات واسعة النطاق، ويكون تحقيق الاستقرار الفوري على صعيد الاقتصاد الكلي التحدي الأول الذي تواجهه أي حكومة بعد انتهاء الصراع.

الإجراءات— التكيف من أجل زيادة فاعلية العمليات في سياقات الهشاشة والصراع والعنف

قد يتعين إيضاح أو تعديل السياسات التي تؤثر في إعداد وتنفيذ عمليات مجموعة البنك الدولي في أوضاع الهشاشة والصراع والعنف من أجل تقوية فاعلية عمليات المجموعة في هذه البيئات. ولتحقيق هذه الغاية، ستكون عمليات التقييم مفيدة في بحث مدى كفاءة سياسات مجموعة البنك الدولي وإجراءاتها وآلياتها لأوضاع الهشاشة والصراع والعنف، وتحديد

التحديات، وصياغة تحسينات محتملة لضمان كفاية إجراءات مجموعة البنك الدولي للوفاء بالغرض المرجو في أوضاع الهشاشة والصراع والعنف.

البرامج— معالجة الأسباب الرئيسية لحالات الهشاشة

يتطلَّب العمل في أوضاع الهشاشة والصراع والعنف تصميم إستراتيجيات تعالج أسباب الهشاشة، وتتصدَّى لها باتباع نهج شامل. وستُقدِّم إستراتيجية التعامل مع أوضاع الهشاشة والصراع والعنف المبررات لتصميم إستراتيجيات ومحافظ عمليات تراعي ظروف الهشاشة والصراع والعنف وتختلف اختلافا جوهريا عن البرامج الأخرى لبيئات لا تعاني الهشاشة والصراع والعنف.

ويعد انتقاء البرامج وتحديد تسلسلها الزمني أمرا بالغ الأهمية في بيئات تعاني الهشاشة والصراع والعنف. ومن المفارقات أن مستوى تعقد مثل هذه الأوضاع يتطلب استجابات بسيطة، مع قدر أكبر من الانتقائية في تحديد الطريقة التي يتم بها تحديد المشروعات وتصميمها. وفي سياقات الهشاشة والصراع والعنف، نجد أن الحساسيات السياسية المحلية، والقدرات المحدودة غالبا للحكومات والمؤسسات على تنفيذ إصلاحات مُعقَّدة للسياسات، وانتشار التجاذبات والتناحر فيما بين الفئات وداخل كل فئة تتطلب كلها توخي الحذر والدقة في اختيار البرامج الأكثر فاعلية في معالجة تحديات الهشاشة والصراع والعنف. ولذلك، ستقترح الإستراتيجية إجراءات ملموسة لتحسين الانتقائية والتشديد على مراعاة الديناميات المحلية.

وفي صميم تحديات التنفيذ يأتي التناقض المتأصِّل لمعالجة مخاطر معقدة متعددة الأبعاد في بلدان تقل فيها القدرات ولديها نهج تقليدية للتنمية. وفي البيئات التي تعاني الهشاشة والصراع والعنف، فإن "الاستجابات الإنمائية الطولية" لا تجدي في تحقيق نتائج ملموسة. ولذلك، نظرا لأن تحديات الهشاشة والصراع والعنف متعددة الأبعاد والأسباب، فإن الاستجابات يجب أن تكون مرنة ومتعددة القطاعات في طبيعتها. وستدرس الإستراتيجية عدة مجالات منها سبل زيادة المرونة في تصميم المشروعات، ودمج مزيد من النُهُج الداخلية/التشاركية القائمة على أسلوب التجربة والخطأ. وستتضمن أيضا دراسة إنشاء آليات تنفيذ فاعلة لمعالجة الأزمات وتوجيه الاستثمارات على نحو مرن وشفاف نحو الفرص المتاحة أينما ومتى توجد.

وستسعى الإستراتيجية كذلك إلى تقوية أُطُر المتابعة والتقييم بوسائل من أبرزها ما يلي: (1) تحديد المؤشرات الكمية والنوعية لفهم كيف تتغيَّر أوضاع الهشاشة والعنف وتتأثَّر بمختلف الإجراءات التدخلية؛ (2) جمع بيانات[15] تمثيلية موثوق بها في بيئات غير آمنة تقل فيها القدرات؛ و(3) اعتماد نظريات تغيير جيدة التصميم لمختلف العوامل التي تؤثر في الهشاشة وآثار الإجراءات التدخلية.

ومن الضروري أيضا إعداد مقترح ذي قيمة عالية لتقديم تمويل إضافي للبلدان الهشة متوسطة الدخل. ومع موافقة البلدان المساهمة في مجموعة البنك الدولي في عام 2018 على زيادة عامة في رأس المال قدرها 13 مليار دولار، أصبح هناك تركيز أكبر كثيرا على أوضاع الهشاشة والصراع والعنف في البلدان متوسطة الدخل. وجاءت الزيادة العامة لرأس المال إقرارا بالحاجة إلى بذل مزيد من الجهد للتصدي للضغوط الاقتصادية وضغوط المالية العامة التي تواجهها البلدان متوسطة الدخل حينما تتعرض لصدمات خارجية وارتفاع معدلات العنف والجريمة.

[15] جمع البيانات وسلامتها ضروريان لإثراء عملية إعداد برامج فعالة وموجهة في بيئات الهشاشة والصراع والعنف. يجب إجراء مزيد من الدراسة لمضاعفة تدفق المعلومات، والجمع بين المؤشرات النوعية والكمية، وإجراء مسوح استقصائية للتصورات والمفاهيم، ومساندة مراصد متابعة أحداث الصراع والعنف، أو إيجاد سبل مبتكرة لتقييم وقياس الآثار.

6. عملية إعداد الإستراتيجية وجدولها الزمني

سيتولَّى عملية إعداد الإستراتيجية فريق أساسي يتألَّف من أفراد من جهازي الإدارة والموظفين من مختلف مؤسسات مجموعة البنك الدولي. وسيتولَّى المدير الأول لقطاع الهشاشة والصراع والعنف تنسيق عمل هذا الفريق متعدد القطاعات الذي يضم ممثلين عن المؤسسة الدولية للتنمية، والوكالة الدولية لضمان الاستثمار، ومناطق عمل البنك الدولي، وقطاعات الممارسات العالمية، والوحدات المؤسسية.

علاوة على ذلك، تم تشكيل فرق عمل مواضيعية للتركيز على القضايا الإستراتيجية الرئيسية. وستستعين إستراتيجية التعامل مع أوضاع الهشاشة والصراع والعنف أيضا بمعارف وخبرات مجلس خارجي لاستطلاع الآراء. وسيتألَّف هذا المجلس من خبراء بارزين في مجال الهشاشة والصراع والعنف من الحكومة والمؤسسات الأكاديمية والقطاع الخاص والمنظمات الدولية.

وستكون الإستراتيجية نتاج مشاورات عالمية مع أصحاب المصلحة الخارجيين من المقرر إجراؤها بين أبريل/نيسان وسبتمبر/أيلول 2019. وسيكون الهدف من المشاورات مراعاة آراء ووجهات نظر أصحاب المصلحة، وتبنِّي الدروس المستفادة، وتدارس أفضل الممارسات من أجل إثراء الإستراتيجية، وضمان أن يكون إعدادها عملية واسعة يشارك فيها جميع الأطراف المعنية.

وستجرَى المشاورات الخارجية مع مجموعة متنوعة من أصحاب المصلحة المعنيين في مرحلتين (مقابلات شخصية وعبر الإنترنت).

- المرحلة الأولى (أبريل/نيسان–يونيو/حزيران 2019): مشاورات من خلال مقابلات شخصية وعبر الإنترنت بشأن مفهوم إستراتيجية التعامل مع أوضاع الهشاشة والصراع والعنف
- المرحلة الثانية (أغسطس/آب–سبتمبر/أيلول 2019): مشاورات عبر الإنترنت بشأن مسوَّدة وثيقة إستراتيجية التعامل مع أوضاع الهشاشة والصراع والعنف.

وستتاح مذكرة توجيهية بشأن المشاورات عبر اللقاءات الشخصية والإنترنت على الموقع الإلكتروني للمشاورات التابع لمجموعة البنك الدولي:
http://worldbank.org/fcvconsultations

المرحلة الأولى — التشاور بشأن مذكرة مفاهيم إستراتيجية التعامل مع أوضاع الهشاشة والصراع والعنف

ستتضمَّن هذه المرحلة لقاءات مباشرة وجها لوجه على المستوى الوطني. وستتاح لأصحاب المصلحة الفرصة لتقديم إسهامات في مذكرة مفاهيم إستراتيجية التعامل مع أوضاع الهشاشة والصراع والعنف في لقاءات شخصية مباشرة أو عبر الإنترنت من خلال الموقع الإلكتروني للمشاورات. وسيكون بمقدور الأفراد المهتمين تقديم تعليقات مكتوبة من خلال الموقع الإلكتروني وبالبريد الإلكتروني إلى: FCVConsultations@worldbank.org، وسيكون متاحا على الموقع الإلكتروني الحصول على نموذج استبيان عبر الإنترنت، ومواعيد التشاور، وجدوله الزمني وأجندته، وقائمة المشاركين، وملخصات للقاءات التشاور العامة. وستتاح مذكرة مفاهيم الإستراتيجية على الموقع الإلكتروني باللغات العربية والصينية والإنجليزية والفرنسية والبرتغالية والروسية والإسبانية. وسيُنشر أيضا في الموقع الإلكتروني ملخصٌ للقضايا الرئيسية التي أثيرت في مشاورات المرحلة الأولى. وخلال هذا الوقت، ستُجري مجموعة البنك الدولي سلسلة من الحوارات مع خبراء مختارين في مجالات متصلة بمذكرة المفاهيم لإثراء التحليل، والمساعدة في صياغة مُسوَّدة أولى للإستراتيجية.

المرحلة الثانية— التشاور بشأن مُسوَّدة إستراتيجية التعامل مع أوضاع الهشاشة والصراع والعنف

في أعقاب اكتمال مشاورات المرحلة الأولى، ستراجع مجموعة البنك الدولي المعلومات والتعليقات التي جُمِعت خلال عملية التشاور وتقوم بإعداد مُسوَّدة الإستراتيجية. وعلى مدى شهرين (أغسطس/آب–سبتمبر/أيلول 2019) ستُنشر المُسوَّدة على الموقع الإلكتروني للمشاورات من أجل تلقّي الآراء والتعليقات التقييمية النهائية. وسيُنشر في الموقع الإلكتروني للمشاورات ملخصٌ للقضايا الرئيسية التي أثيرت في مشاورات المرحلة الثانية. وستُنشر إستراتيجية التعامل مع أوضاع الهشاشة والصراع والعنف في صيغتها النهائية على الموقع الإلكتروني بحلول ديسمبر/كانون الأول 2019.

وسيطلب الفريق وجهات النظر والملاحظات من مختلف أصحاب المصلحة، ومنهم: (1) ممثلو المقترضين؛ (2) ممثلو المانحين؛ (3) الأمم المتحدة، والاتحاد الأوروبي، والمنظمات الإقليمية/الدولية الأخرى؛ (4) منظمات المجتمع المدني على المستويات العالمية والوطنية والمحلية؛ (5) شركاء التنمية الثنائيون ومتعددو الأطراف؛ (6) ممثلو القطاع الخاص ومؤسسات العمل الخيري؛ و(7) المؤسسات الأكاديمية ومعاهد الأبحاث.

سيمتد الجدول الزمني لعملية إعداد الإستراتيجية على مدار عام 2019:

- أبريل/نيسان–يونيو/حزيران: مشاورات المرحلة الأولى
- أغسطس/آب–سبتمبر/أيلول: مشاورات المرحلة الثانية عبر الإنترنت
- أكتوبر/تشرين الأول–نوفمبر/تشرين الثاني: العرض على مجلس المديرين التنفيذيين لمجموعة البنك الدولي
- نوفمبر/تشرين الثاني–ديسمبر/كانون الأول إطلاق ونشر إستراتيجية التعامل مع أوضاع الهشاشة والصراع والعنف