

Distr.: General  
24 January 2022  
Arabic  
Original: English

# المجلس الاقتصادي والاجتماعي



## لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة

الدورة الحادية والعشرون

4-8 نيسان/أبريل 2022

البند 5 من جدول الأعمال المؤقت\*

مسائل الحوكمة وبناء المؤسسات في البلدان

المتأثرة بالنزاعات

## بناء المؤسسات والدولة في البيئات المتأثرة بالنزاعات: حالة أفغانستان

### مذكرة من الأمانة العامة

تتشرف الأمانة العامة بأن تحيل إلى لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة الورقة التي أعدها عضو اللجنة بول جاكسون بالتعاون مع زملاء من الأعضاء في اللجنة وهم أوغستين فوسو، ولويس مويلمان، وكاتارينا أوت، وأميناتا توري، ونجاة زروق.



الرجاء إعادة استعمال الورق

\* E/C.16/2022/1

110222 020222 22-00796 (A)



## بناء المؤسسات والدولة في البيئات المتأثرة بالنزاعات: حالة أفغانستان

### موجز

الحكومة والحوكمة هما صلب الدولة، والنجاح فيهما له أهمية فاصلة في بناء السلام على المدى الطويل على النحو المتوخى في الهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة. والدول لا تتشابه في المظهر دائما، ومن الصعب جدا بناء مؤسسات الدولة. ومن الناحية التاريخية، يبدو أن بناء الدول نجحوا في وضع القوانين والقواعد والتوجيهات، ولكن إعادة بناء المؤسسات في بيئات ما بعد النزاع على نحو يمكنها من أداء عملها بفعالية قد تتطلب تغييرات جذرية على مستوى النظام السياسي وكذلك على مستوى الشرعية والدعم السياسيين. وقد يُفاقم الفسادُ وانعدامُ الكفاءة حالة انعدام الشرعية السياسية.

وفي حين لا تزال الأمم المتحدة تعمل في أفغانستان وتظل ملتزمة بدعم شعبه، أتاح الانسحاب النهائي للقوات الأجنبية منه في آب/أغسطس 2021 فرصة مناسبة للنظر في عملية بناء الدولة التي استمرت عشرين عاما في ظروف نزاع شديدة الصعوبة من ناحية والآثار الإيجابية والسلبية لهذه العملية من ناحية أخرى. ولم يتحقق الهدف المرجو وهو بناء دولة مستقرة تؤدي وظائفها بشكل جيد. لكن التجربة في حد ذاتها فيها دروس هامة للعاملين على مشاريع مماثلة في أنحاء أخرى من العالم، كما يمكن الاسترشاد بها في الجهود المقبلة.

وقد شهدت أفغانستان عدة مشاكل تتعلق بالإطار والنهج العاملين المعمول بهما، ومنها التهوين من الوقت اللازم لبناء الدولة؛ والافتقار إلى نهج مستدامة لبناء المؤسسات؛ والقصور في فهم الهياكل المحلية والقوى السياسية القائمة وفي العمل معها الذي أدى إلى انعدام الاستقرار والشرعية السياسية؛ واستمرار حالة انعدام الأمن؛ واتباع نهج في الحوكمة منطلق من القمة إلى القاعدة. واعتمد هذا النهج على الدعم الدولي، مما أدى إلى الاعتماد على مصادر خارجية وقوّض قدرة المؤسسات على الاستمرارية على المدى الطويل. وعلى الرغم من هذه التحديات، أحرز تقدم في عدة مجالات منها التمثيل الجنساني والرعاية الصحية والتعليم. ويهدف مؤلف الورقة إلى الإجابة على سؤال بالغ الأهمية وهو ما إذا كان في هذه النجاحات البسيطة التي تحققت ما يُرشد إلى سبيل محتمل للمضي في تطوير نهج بناء الدولة، بالرجوع إلى مبادئ الحوكمة الفعالة من أجل التنمية المستدامة باعتبارها مرجعية حاسمة في هذا الصدد.

ويختتم المؤلف الورقة بمجموعة من التوصيات المتعلقة بالسياسات. ولا يزال من بالغ الأهمية بناء مؤسسات مستدامة في البيئات المتأثرة بالنزاعات تشمل الجميع وتخضع للمساءلة. ويُرجح أن تتجح التدخلات عند اتباع نهج ينطلق من القاعدة إلى القمة يتناسب مع السياق ويعترف بوضوح بأن أسباب النزاع تختلف باختلاف المجتمعات. ومن المهم التركيز على العمليات والمؤسسات لضمان أن تعطى الأولوية للوظائف وليس الشكل وأن تُراعى الديناميات السياسية الوطنية والمحلية في تصميم هذه الوظائف. ويعني اتباع هذا النهج العمل على أساس الأعراف المحلية والحقائق السياسية، ويتطلب تغييرا تدريجيا على مدى موازين زمنية أطول من تلك المستخدمة في كثير من الأحيان تبعا لأفضل الممارسات المتاحة.

## أولا - مقدمة

1 - في عام 2020، ناقشت لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة في دورتها التاسعة عشرة التحديات الحرجة التي تجعل من الصعب تحقيق الفعالية في الإدارة العامة في المناطق المتأثرة بالنزاعات. وتظل الملاحظات الختامية لتلك الدورة سارية، وأخذت كمنطلق في هذه الورقة. ومن بين تلك الملاحظات أن التحديات المطروحة مثل خطر انعدام الأمن وخطر العنف وموروث الظلم وانعدام الثقة هي بطبيعتها تحديات يصعب التغلب عليها. كما قد لا يكون لدى الحكومات قدرة كبيرة على التعامل مع الوضع، ولا سيما في ظل الضغوط الإضافية الناجمة عن جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19) (انظر E/2020/44، الفصل الثالث - جيم).

2 - وتقوم الإدارة العامة والمؤسسات العامة بدور هام في وضع نُهج متكاملة للأهداف الإنمائية الطويلة الأجل في ظل التحديات المتعددة التي تواجهها البلدان الخارجة من نزاعات، ولا سيما في تحقيق التوازن بين الاحتياجات الأمنية القصيرة الأجل ومتطلبات التنمية المستدامة التي هي أطول أجلاً. وبما أن السلطة كاملة في الهياكل التي يمكن أن تعيد تشكيل الحوكمة والتمويل الذي يرتبط بها، فإن ممارسة هذه السلطة في غياب الشرعية أو في ظل سيادة متنازع عليها يمكن أن تثير مشاكل إذا كانت مهارات بناء التحالفات أو المهارات الدبلوماسية أو غيرها من المهارات السياسية ضعيفة.

3 - وقد توجد توترات بين بناء الدولة وبناء السلام، وبين ما يُتبع فيهما من نُهج منطلقة من القاعدة إلى القمة ومن القمة إلى القاعدة متصلة بإقامة المؤسسات ووضع السياسات. وتتطلب هذه التوترات توازناً سياسياً. وأفغانستان مثال واضح على هذه التوترات من الناحية العملية.

4 - فقد حدد المجتمع الدولي أن العامل الأساسي وراء بروز التنظيمات الإرهابية في أفغانستان هو ضعف المؤسسات وانعدام الديمقراطية والحريات الفردية بالاقتران مع الفساد. وللحيلولة دون بروز هذه الظروف مرة أخرى، قرّر المجتمع الدولي في عام 2001 حشد موارده ونفذه من أجل بناء الدولة وإرساء الديمقراطية في البلد، بما في ذلك إنشاء إدارة أفغانية مشكّلة من قاعدة عريضة ومتعددة الأعراق ومتوازنة سياسياً ومختارة بحرية تمثل تطلعات الشعب ولها علاقات مسالمة مع جيرانها. وأدت هذه الجهود وما صاحبها من جهود أخرى إلى تشكيل جمهورية أفغانستان الإسلامية في نهاية المطاف في عام 2004. وخضعت جهود بناء الدولة في أفغانستان على مدى عشرين عاماً لمجموعة من النهج المختلفة، بما في ذلك عدة ولايات صادرة عن مجلس الأمن بشأن بناء المؤسسات<sup>(1)</sup>.

5 - وبعد مرور عشرين عاماً على التدخل الأول، قامت حركة طالبان بهجوم سريع اجتاحت فيه قواتها من المتمردين البلاد ودخلت كابول في 15 آب/أغسطس 2021. وأدى ذلك إلى انهيار مؤسسات البلد مؤقتاً. وفي 30 آب/أغسطس 2021، غادرت آخر قوات الولايات المتحدة الأمريكية العاصمة (انظر A/76/328-S/2021/759).

6 - وظلت الأمم المتحدة منذئذ ملتزمة بمساعدة شعب أفغانستان بتقديمها المساعدة الإنسانية العاجلة ودعمها تقديم المساعدة على المدى الطويل لأغراض إعادة الإعمار والتأهيل الاجتماعي والاقتصادي في البلد. ويتولى المنسق المقيم، الذي يرأس ركيزة التنمية في بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان،

(1) انظر، على سبيل المثال، قرارات مجلس الأمن 1378 (2001) و 1383 (2001) و 1386 (2001) و 1401 (2002).

المسؤولية عن تنسيق عمل فريق يتألف من وكالات وصناديق وبرامج لها مكاتب في البلد يبلغ عددها 20 وكالة وصندوقا وبرنامجا. وفي كانون الثاني/يناير 2022، أطلقت الأمم المتحدة ومنظمات غير حكومية خطط استجابة مشتركة بينها تهدف إلى إيصال الإغاثة الإنسانية الحيوية إلى 22 مليون شخص في أفغانستان وتقديم الدعم إلى 5,7 ملايين أفغاني مشرد والمجتمعات المحلية في خمسة بلدان مجاورة<sup>(2)</sup>.

7 - وفي حين لم يتحقق الهدف الأولي وهو بناء دولة مستقرة تعمل بشكل جيد، تتطوي هذه التجربة في حد ذاتها على دروس هامة متعلقة ببناء الدولة يمكن للبرامج التي تعمل حاليا على مشاريع مماثلة في شتى أنحاء العالم أن تسترشد بها، كما يمكن الاسترشاد بها في الجهود المقبلة. والحالة في أفغانستان ليست حالة معزولة، بل تضاهيها أمثلة سابقة أخرى لتدخلات لبناء الدولة مثل تلك التي شهدتها بلدان البلقان وسيراليون والعراق.

8 - ويرد في هذه الورقة تحليل موجز للتدخل في أفغانستان والدروس التي يمكن استخلاصها منه بشأن بناء الدولة في البلدان المتأثرة بالنزاعات. وتتناول الورقة العناصر التي ربما كانت محل تهوين في إطار الاستراتيجية المتبعة في أفغانستان. ويُدفع في الورقة بأن الحكومة والحوكمة هما صلب الدولة، والنجاح فيهما له أهمية فاصلة في بناء السلام على المدى الطويل على النحو المتوخى في الهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة. وليس القصد من الورقة الترويج لنموذج محدد لبناء الدولة، إنما تسعى إلى اقتراح توصيات بناء على التطبيق العملي لمبادئ اللجنة فيما يتعلق بالحوكمة الفعالة من أجل التنمية المستدامة (انظر المرفق).

## ثانياً - استعراض مجهود عشرين عاما لبناء الدولة في أفغانستان

9 - في آب/أغسطس 2021، نشر مفتش الولايات المتحدة الأمريكية العام المخصص لمسألة إعادة إعمار أفغانستان استعراضا لدور الولايات المتحدة في هذا البلد خلال عشرين عاما. وفي حين يركز التحليل في هذا الفرع على الولايات المتحدة بوصفها العنصر الفاعل الرئيسي في أفغانستان، تجدر الإشارة إلى أن القوة الدولية للمساعدة الأمنية، التي عملت من عام 2001 إلى عام 2014 وأصبحت تحت قيادة منظمة حلف شمال الأطلسي انطلاقا من عام 2003، وبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان<sup>(3)</sup> الأقل حجما من تلك القوة الدولية شاركتا هما أيضا في جهود بناء الدولة. ويأتي في جزء من الموجز التنفيذي الذي أعده المفتش العام المخصص ما يلي:

”لقد أمضت حكومة الولايات المتحدة الآن 20 عاما في محاولة إعادة بناء أفغانستان وقواته الأمنية ومؤسساته الحكومية المدنية واقتصاده ومجتمعه المدني مُنفقة 145 بليون دولار في ذلك. وأنفقت وزارة الدفاع أيضا 837 بليون دولار على العمليات الحربية التي قتل فيها 2 443 جنديا من قوات الولايات المتحدة و 1 144 جنديا من قوات التحالف وأُصيب فيها 20 666 جنديا من قوات الولايات المتحدة بجراح. وبلغت خسائر الأفغان في الوقت نفسه مستوى أعلى بكثير.

(2) Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, “UN and partners launch plans to help 28 million people in acute need in Afghanistan and the region”, press release, 11 January 2022

الرابط التالي: <https://www.unhcr.org/neu/74237-un-andpartners-launch-plans-to-help-28-million-people-in-acute-need-in-afghanistan-and-the-region.html>

(3) انظر <https://unama.unmissions.org/mandate>

فقد قتل ما لا يقل عن 66 000 جندياً أفغانياً. وقتل أكثر من 48 000 مدنياً أفغانياً وأصيب آخرون لا يقل عددهم عن 75 000 مدنياً بجراح منذ عام 2001، ويُرجَّح أن هذين الرقمين أقل بكثير من الرقمين الفعليين. وافترض أن هذه الخسائر الهائلة تخدم الهدف المنشود وإنَّ تغيير تعريف هذا الهدف بمرور الوقت. وفي شتى المراحل، كان الهدف الذي تتشده حكومة الولايات المتحدة هو القضاء على تنظيم القاعدة ونسف حركة طالبان التي استضافتها، ومنع جميع الجماعات الإرهابية من إيجاد ملاذ آمن لها في أفغانستان، وبناء قوات الأمن الأفغانية حتى تتمكن من منع الإرهابيين من إيجاد ملاذ آمن لهم في أفغانستان في المستقبل، ومساعدة الحكومة المدنية على أن تكتسب الشرعية والمقدرة إلى الحد الذي يُكسبها ثقة الأفغان. واعتُقد أن كل هدف سيتحقَّق سيخطو بحكومة الولايات المتحدة خطوةً نحو جعلها قادرة على مغادرة البلد. وتحقَّق تحسُّن في عدة مجالات كان أبرزه في مجالات الرعاية الصحية وصحة الأمهات والتعليم، لكن تحقيق التقدم ظل صعب المنال وظل الشك مستمراً في إمكانية الحفاظ على ما تحقَّق من تقدم.

10 - هذا بيانٌ مثيِّرٌ لحصيلة تدخُّل دام عشرين عاماً وفيه الكثير من الدروس بشأن بناء الدولة. ويخلص تقرير مفتش الولايات المتحدة الأمريكية العام المخصص لمسألة إعادة إعمار أفغانستان إلى عدة استنتاجات يمكن تحليلها بعدد من الأشكال، لكن بعض النقاط الرئيسية المستخلصة هي كالتالي:

- (أ) لم توجد استراتيجية متسقة شاملة أو هدف شامل، وتغيرت الأهداف القصيرة الأجل بمرور الوقت؛
- (ب) أُسيء باستمرار تقدير الوقت اللازم لبناء المؤسسات، وأعطيت الأولوية للبرامج القصيرة الأجل التي تتطلب نفقات كبيرة، مما أدى بدوره إلى زيادة الفساد والحد من الفعالية؛
- (ج) لم تكن لدى المؤسسات التي بنيت، بما في ذلك الجيش والشرطة، مقومات الاستمرارية؛
- (د) سادت توترات كبيرة بين الأفراد المدنيين والعسكريين العاملين معاً، وذلك حتى قبل بروز اختلافات في النهج التي اتبعتها القوات الأجنبية من جهة والسلطات المحلية من جهة أخرى؛
- (هـ) ظلت مشكلة انعدام الأمن قائمة باستمرار وقوضت جهود إعادة الإعمار إلى حد كبير؛
- (و) أدى القصور في فهم المؤسسات المحلية القائمة ونُظم قيِّمها وعدم كفاية أعمال الرصد والتقييم أو عدم فعاليتها إلى عدم أقلمة التدابير أو سوء أقلمتها مع السياق مع مرور الوقت.

11 - ومن ناحية أخرى، أُحرز قدر من التقدم، ومثال على ذلك التقدم المحرز في مجالات الرعاية الصحية وصحة الأمهات والتعليم على نحو ما يأتي في التقرير. ومن الأسئلة التي من المهم طرحها هي كيف أُحرز ذلك التقدم في ظل فشل الإطار العام، وما إذا كان في هذه النجاحات البسيطة التي تحققت ما يُرشد إلى سبيل محتمل للمضي في تطوير نهج بناء الدولة.

12 - وتبيِّن من مزيد من التحليل لأرقام الإنفاق أن الأموال التي استثمرتها الولايات المتحدة في الفترة بين عامي 2001 و 2021 والتي بلغت 946 بليون دولار أنفقت بأكملها تقريباً على الأمن، بينما أنفقت نسبة تقل عن 2 في المائة من الميزانية الإجمالية على البنى التحتية الأساسية أو خدمات الحد من الفقر<sup>(4)</sup>.

(4) Jeffrey Sachs, "Blood in the sand", Project Syndicate, 17 August 2021

13 - ويؤكد في تقرير المفتش العام المخصص لمسألة إعادة إعمار أفغانستان أن إرساء الديمقراطية في سياقات النزاع أمر بالغ الصعوبة وأن الجهود من هذا القبيل نادرا ما تتكامل بالنجاح. ومع ذلك، يواصل المجتمع الدولي أنشطته لبناء السلام والدولة، بما في ذلك تركيزه على الإصلاح السياسي في بلدان متنوعة مثل أوكرانيا وبوركينا فاسو والصومال ومالي وهايتي واليمن. وقد يكون من السهل اعتبار أفغانستان مجرد مثال آخر ضمن أمثلة بلدان أخرى، لكن جهود بناء الدولة هي جزء من نظام واسع من النهج المستخدمة حاليا على الصعيد الدولي وفيها دروس مهمة.

### ثالثا - تأثير توسع المهمة على الأمن

14 - من السهل أن ننسى أن الهدف العسكري الأولي في أفغانستان كان هدفا محصورا نسبيا. لكن التدخل الذي بدأ في شكل عملية عسكرية محددة الأهداف تحول فيما بعد إلى تدخل ليبرالي شامل لبناء الدولة. وعانت العملية الأفغانية نفسها من توسع في مهمتها أسهم في الافتقار إلى توجيه استراتيجي.

15 - والأمر الذي سعت تدخلات القوات الأجنبية إلى معرفته هو كيف استطاع تنظيم إرهابي أن يزدهر في أفغانستان، وكيف يمكن تقادي ذلك في المستقبل. وأحد التفسيرات التي اقترحت هو أن الدول الضعيفة تقتر إلى القدرة على التصدي للتهديدات الأمنية عبر الوطنية، ثم تطور هذا التفسير فيما بعد إلى الأخذ بنهج دولي ليبرالي معاصر يقوم على بناء الدولة وإرساء الديمقراطية باعتبارهما الحل<sup>(5)</sup>.

16 - وحققت القوات الأجنبية نجاحا عسكريا ضد حركة طالبان في البداية، لكنها لم تتفاوض معها. ويرى البعض في تحليل حديث للحرب أن اتخاذ هذا القرار يرجع إلى عدم فهم طبيعة تلك الحركة التي كانت حاضرة، مثلها مثل العديد من التنظيمات السياسية والعسكرية المتمردة، في مجالي الحكم الرسمي وغير الرسمي في الوقت نفسه، مما جعل الواقع على الأرض غير واضح ومن الصعب إدارته.

17 - وأثر توسع المهمة على العملية العسكرية بكاملها بعد تحقيق الأهداف الأولية، ولا سيما قبل عام 2015. فقد بدأت العملية العسكرية الهامة تتطور وتطلبت المزيد والمزيد من الموارد، وحطمت في بعض الأحيان الروح المعنوية والإرادة السياسية لمن كانوا يديرونها لأنه لم يكن من الواضح إلى أين تتجه ومتى ستنتهي، وفي خضم ذلك لم تظل حركة طالبان في موقف تريص فحسب، بل قامت بردود فعل أيضا في بعض الحالات. ويشكّل غزو هلمند مثلا جديرا بالاهتمام، فهذه المقاطعة لم تكن جزء من الموطن الأصلي لحركة طالبان ولم تكن لها أهمية من الناحية الاستراتيجية، لكنها تعرضت للغزو في عام 2006 مع ذلك. وعلى عكس جميع التوقعات، ضخت حركة طالبان مواردها في هذه المقاطعة، مما جعل منها مستنقعا عسكريا. كما أن استهداف مزارعي الخشخاش زاد من نفور السكان المحليين في ظل عدم توفر بدائل أمامهم. ونتيجة لذلك، ازداد دعم حركة طالبان، ورُصد المزيد من الموارد لتلك المقاطعة التي لم تكن لها أهمية تذكر في البداية<sup>(6)</sup>.

(5) انظر على سبيل المثال: Francis Fukuyama, *State Building: Governance and World Order in the 21st Century* (New York, Cornell University Press, 2005).

(6) David Kilcullen and Greg Mills, *The Ledger: Accounting for Failure in Afghanistan* (London, Hurst (2021). Publishing, 2021).

18 - وكانت نتيجة توسُّع المهمة عميقة، وخصوصاً أن ذلك حثَّمَّ بذل جميع جهود إقامة الدولة في سياق من النزاع، مما جعل عناصر التنفيذ المحليين، سواء كانوا ممثلين للدولة أم لا، عرضة للخطر وبحاجة إلى الحماية الأمنية. وأدى توطيد الأمن بدوره إلى تصاعد القيام بمحاولات لتقويضه.

## رابعاً - سوء فهم الديناميات السياسية

19 - الكثير من المشاكل التي نجمت عن توسُّع المهمة كان سببها سوء فهم المشهد السياسي المحلي وطبيعة حركة طالبان<sup>(7)</sup>. فقد اعتمد النظام السياسي المحلي على نظام من التحالفات يصعب إدارته. وفي هذا النظام غير المستقر بطبيعته، من الحتمي دائماً أن يكون من الصعب اتباع نهج في الحرب وفي بناء الدولة قائم إلى حد كبير على الانطلاق من القمة إلى القاعدة، ولا سيما إذا لم يكن من الممكن استيعاب الأطراف الفاعلة المحلية المشروعة باستخدام نهج ينطلق من القاعدة إلى القمة<sup>(8)</sup>.

20 - ومن المؤكد أن جزءاً من المشكلة هو أن العمليات السياسية لإقامة الدولة كانت دائماً على مرّ التاريخ عمليات تنطلق من القمة إلى القاعدة ويسودها العنف والإقصاء. وفي الدول المستقرة، تحتكر الدولة المركزية أو تكاد تحتكر الحق في استخدام القوة المادية أو الإذن باستخدامها حتى في حال مواجهتها مجرد تهديد من حركة تمردية أو انفصالية. لكن في أفغانستان كانت الدولة نفسها تعتمد، ولو جزئياً، على وكلاء سلطة محليين لم يلقوا بأسلحتهم فحسب، بل كانوا جزءاً من الدولة، وبهذا الشكل كانت الدولة مجموعة مشكّلة من أطراف فاعلة تملك القدرة على ممارسة العنف.

21 - وفي الوقت نفسه، كان العديد من الأفغان (ولا يزالون) يرغبون في إرساء الديمقراطية ومؤسسات الحوكمة المستدامة. ومنظمات المجتمع المدني وهياكله التي كثيراً ما يعتبر أنها أساس الحوكمة الفعالة توجد في أفغانستان منذ وقت طويل. ومن شأن أشكال الحوكمة العرفية، من قبيل هيئات صنع القرار الجماعية (مجالس الشورى أو "جيرغا") والزعماء المجتمعيين والدينيين ("الملوك" والملاي)، أن توطّد حوكمة الدولة في أفغانستان. ويمكنها تحسين الانطباعات عن الدولة، وتعزيز الدعم لقيم الديمقراطية، بل يمكنها أن تعمل كآلية دفاعية ضد قيام النظام بانتهاكات.

22 - والنقطة التي من المهم الانتباه إليها هي أن الدول لا تنشأ دائماً بالشكل المتوقع لها، إنما يظل بإمكانها أن تؤدي مهامها. والعجرفة الدافعة لعمليات بناء الدولة ترجع إلى حد ما إلى الرغبة في اتباع نهج مماثل لما اعتيد في بناء المؤسسات. فكثيراً ما يفترض، على سبيل المثال، أن إعادة بناء البنى التحتية وتوفير خدمات محددة تختلف ربّما عما هو متوفر في المجتمعات المحلية سيؤديان إلى زيادة استخدام خدمات الدولة والرغبة في دفع الضرائب مقابل تلك الخدمات؛ لكن تحقيق ذلك غير مضمون.

23 - والأهم من ذلك أن القوى الأجنبية لم تأخذ في الاعتبار أن الفصل بين السلطات يوجد في الديمقراطيات المشكّلة على النمط الغربي، ولكنه لا يوجد في معظم أنحاء العالم الأخرى. وحركة طالبان كانت تتغير باستمرار ولكن كان لها أيضاً جذور راسخة في الكيانات الحكومية وغير الحكومية على السواء.

(7) Jeffery Sachs, "Blood in the sand" (انظر الحاشية 4).

(8) انظر، على سبيل المثال: Sten Rynning, *NATO in Afghanistan: The Liberal Disconnect* (Redwood City, Stanford University Press, 2012); and Antonio Giustozzi, *Empires of Mud: Wars and Warlords in Afghanistan* (New York, Columbia University Press, 2009).

ولذلك، لم يكن من السهل تصنيف حركة طالبان أو تحديد تعريف لها، مما جعل من الصعب التعامل معها دبلوماسياً أو سياسياً، إذ لم تنطبق عليها فئة سياسية واحدة واضحة (كالحزب أو التنظيم أو الفصيل المتمرد). وقد جعل ذلك من الصعب جداً إجراء مفاوضات سلام معها.

## خامساً - بناء المؤسسات وطول الأتكال على الغير

24 - من الصعب جداً بناء مؤسسات الدولة من الناحية العملية. فمن الناحية التاريخية، على سبيل المثال، يبدو أن بناء الدول نجحوا في وضع القوانين والصكوك والتوجيهات، ولكن لتعمل المؤسسات كما ينبغي يجب إحداث تغييرات جذرية على مستوى النظام السياسي للمجتمع المعني وهو ما يتطلب بدوره امتلاك سلطة الدولة وصلاحياتها إضافة إلى توفر الموارد ووضع عمليات تخصيص هذه الموارد. وفي أفغانستان، كثيراً ما كانت هذه المسائل موضع تنازع عنيف. ومن الجدير بالذكر أيضاً أن المؤسسات الرسمية تصبح بلا فحوى عندما تتجاهلها الأطراف الفاعلة الرئيسية والقوية.

25 - والنقطة المحورية التي ينبغي استخلاصها هي أن هيكل مؤسسات الدولة وأسلوب عملها أمران سياسيان بطبيعتهما، وبالتالي فإن إعادة هيكلة أي منهما هي أيضاً سياسية بطبيعتها وتثير آراء بديلة بشأن ما ينبغي أن تكون عليه تلك المؤسسات ويتمخض عنها فائزون وخاسرون. وبناء على ذلك، فإن بناء الدولة في أفغانستان لم يكن أبداً تحدياً تقنياً أو عسكرياً بحيث يمكن التغلب عليه بالمزيد من المال أو التدريب أو العمليات العسكرية الحركية.

26 - ومن التحديات الرئيسية الأخرى المُواجهة في أفغانستان النقص في التنمية الاقتصادية وفي مقومات الاستمرارية بالاقتران مع سوء نظام تحصيل الضرائب والفساد، على نحو ما لوحظ أيضاً في تقرير المفتش العام المخصص. وأنشأت جهود بناء الدولة صرحاً مؤسسياً ضخماً يتعذر الحفاظ عليه وانطوت إلى حد كبير على برامج طموحة استندت إلى جداول زمنية غير واقعية وأُنفقت فيها مبالغ نقدية ضخمة بسرعة. ولم ينتج عن هذا الوضع فساد كبير فحسب، بل أدى أيضاً إلى تفويض حوافز التنمية الاقتصادية وتحصيل الضرائب.

27 - وفي حين أعربت القوات الأجنبية عن عزمها خفض وجودها في البلد في المستقبل، كانت الحكومة الأفغانية مدعومة بجيش أنشئ على نحو فيه اتكال كبير على نُهج هذه القوات وعتادها ودعمها. وكان من الصعب صيانة الأعتدة الباهظة الثمن مثل الطائرات المروحية من طراز بلاك هاوك، واعتمد الأفغان على القوات الأجنبية في الحصول على الدعم اللوجستي وخدمات الصيانة والاستخبارات والدعم الجوي. وبمجرد أن توقف ذلك انهار الصرح كله.

## سادساً - سوء تخطيط الخلافة وقصور مقومات الاستمرارية

28 - أدت المسائل المذكورة أعلاه المتصلة بالأتكال إلى قصور في مقومات الاستمرارية فاقمه سوء تخطيط الخلافة. وبصرف النظر عن المشاكل المُواجهة مع الجيش الأفغاني، أدى عدم فهم الطبقة الحاكمة الأفغانية وعدم إقامة روابط قوية معها إلى تخلي معظم أفرادها عن مناصبهم خلال فترة اجتياح قوات حركة طالبان البلد في آب/أغسطس 2021. وكان ذلك من بعض النواحي نتيجة للخطر المعنوي، أي الحوافز السلبية التي تنشأ لدى الناس عندما يعتقدون أنهم محميون من عواقب قراراتهم وأفعالهم. إذ لم يكن لدى القادة والمسؤولين الأفغان ما يحفزهم لمعالجة القضايا الملحة كأن يتصدوا للفساد أو يدعموا تقديم الخدمات

أو يحسنوا حياة الأفغان العاديين بما أنهم مؤمنون أن القوات الأجنبية ستتولى هذه المهام. ونتيجة لذلك، وجد النظام الأفغاني صعوبات بالغة في الائتكال على نفسه بعد رحيل القوات الأجنبية.

29 - ونجمت عن الائتكال على الغير وقصور التخطيط نتيجة أخرى وهي عدم وجود قاعدة ضريبية مستدامة يمكن التعويل عليها للحفاظ على مؤسسات الدولة. فالإيرادات الضريبية في أفغانستان لا تتجاوز 10 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، أما الباقي فغطته التحويلات المالية الأجنبية والمعونة<sup>(9)</sup>. ونجم عن سحب هذا الدعم في عام 2021 عواقب كارثية على الاقتصاد الأفغاني وعلى الدولة نفسها ومواطنيها.

## سابعاً - قصر أجل الالتزام وسوء تقدير الوقت اللازم لبناء الدولة

30 - يستغرق بناء الدولة بعض الوقت ولكنه ليس مستحيلاً. غير أنه يصبح شديد الصعوبة عندما تكون الدولة الجاري بناؤها كيانا غريباً على الهياكل السياسية المحلية. فقد توقعت القوات الأجنبية إنجاز عملية بناء الدولة بسرعة وأن تريليون دولار كاف لتحقيق هذا الهدف. لكن الموارد لم تكن هي المشكلة بل الطريقة التي أنفقت بها. فعلى سبيل المثال، نتج عن تكوين طبقة سياسية غير معتمدة على نفسها وغير قريبة من معظم المؤسسات المحلية الكثير من المشاكل الأخرى وأدى إلى تقويض الشرعية السياسية.

31 - ولو قُدِّم الدعم إلى الأفغان لبيّنوا هم أنفسهم مؤسسات عسكرية وحكومية واقتصادية تعمل كما ينبغي لكان الالتزام في هذا الصدد طال أجلاً أطول بكثير، ولكن من المرجح أن النتائج كانت ستكون لها مقومات أكبر للصمود والاستمرار.

## ثامناً - آفاق المستقبل

32 - قد يتردد المجتمع الدولي من حين لآخر في التدخل، لكن المرجح أن التدخل الدولي لبناء الدولة سيستمر، ولا سيما في ظل عدم وجود بدائل عملية عن ذلك في بعض الأحيان. والسؤال الحقيقي هو ما السبيل لتجنب الصعوبات المشار إليها في هذه الورقة بما يُتيح بناء السلام وإرساء دول مستقرة وصامدة.

33 - والهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة مكرّس للتشجيع على إقامة مجتمعات مسالمة لا يهمل فيها أحد، وإتاحة إمكانية وصول الجميع إلى العدالة، وبناء مؤسسات فعالة وخاضعة للمساءلة وشاملة للجميع على جميع المستويات. وينبغي أن يكون أمن البشر ورفاههم محور النهج المعمول به في بناء السلام إلى جانب الجهود التقليدية المتعلقة بالمؤسسات والبنى التحتية.

34 - ويشمل تحقيق السلام في بلد ما الاهتمام بمسائل العدالة الأوسع والاعتراف بالشواغل المتعلقة بالأمن البشري بهدف إرساء شرعية الدول ونظم الحوكمة. غير أن توسُّع مهمة العمليات قد يعوق تحقيق هذا الهدف كما يتبيّن من مثال أفغانستان. إذ ينبغي عدم إعطاء الأولوية للمصالح الأمنية (كمكافحة التطرف العنيف) على حساب المواطنين في البيئات المتأثرة بالنزاعات، ولا سيما أن من المرجح أن تركز عملية ما على شواغل السكان المحليين بقدر أكبر سينجم عنه تلقي مساندة مرنة ومشروعة منهم.

(9) "الإيرادات الضريبية (كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي)"، قاعدة بيانات البنك الدولي المفتوحة. متاحة على الرابط التالي:

<https://data.worldbank.org/indicator/GC.TAX.TOTL.GD.ZS>

35 - وبناء مؤسسات قوية يتطلب أيضا الاعتراف بعدم ضرورة أن تكون المؤسسات متشابهة أو أن تُبنى على نفس المنوال أو تتمتع بمستويات شرعية مماثلة لغيرها. ومن الدروس الرئيسية المستفادة من أفغانستان أن مجرد إقامة مجموعة من مؤسسات الدولة فوق آليات الحكم القائمة قد يؤدي إلى انعدام الترابط بين طبقتي الحوكمة وتقويض شرعية الدولة.

36 - ومن الضروري أن تتناسب التدخلات مع السياق وأن يُعترف فيها بوضوح باختلاف كل مجتمع عن غيره، ومن ثمّ اختلاف أسباب النزاع الجذرية باختلاف المجتمعات. ويجب أن يُركّز في التدخلات على العمليات وعلى المؤسسات بحيث تُعطى الأولوية للوظائف وليس الشكل، وبحيث تكون التدخلات فطنة من الناحية السياسية. ويعني اتباع هذا النهج العمل على أساس الأعراف المحلية والحقائق السياسية، ويتطلب تغييرا تدريجيا على مدى موازين زمنية أطول من تلك المستخدمة في كثير من الأحيان تبعا لأفضل الممارسات المتاحة.

37 - ولا بد من فهم الديناميات السياسية الوطنية والمحلية، والعمل مع المجتمع المدني بِنهج وشراكات تنطلق من القاعدة إلى القمة، ولا بد كذلك من العمل مع الأطراف الفاعلة المحلية ذات الشرعية. ويتمشى ذلك مع الغاية 7 من الهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة، فهذه الغاية تتوخى ضمان اتخاذ القرارات على نحو مستجيب للاحتياجات وشامل للجميع وتشاركي وتمثيلي على جميع المستويات بحلول عام 2030. فمن المهم أن يُؤخذ بعمليات نتيج العمل من القاعدة إلى القمة بعيدا عن مؤسسات الدولة التي قد تكون مختلة أو فاسدة أو غير شرعية أو غير تمثيلية، وأن تُعالج في الوقت نفسه الأسباب الجذرية لتلك القضايا ويُطعن ربّما في هياكل القوى المرتبطة بها التي تركز سوء الحوكمة والمؤسسات الإقصائية غير المستجيبة للاحتياجات.

38 - ومن بالغ الأهمية الإمساك بزمام الأمور محليا، لكن فعل ذلك صعب من الناحية العملية. ومن الضروري بناء قدرات المؤسسات الوطنية والاعتراف في الوقت نفسه بتعقيدات التدخل الدولي في النزاعات، والإقرار بعدم وجود نهج نموذجي لبناء السلام والدولة، ومراعاة الطبيعة الطويلة الأجل لعمليات بناء السلام والدولة وأخذ عدم وضوحها أحيانا في الحسبان، وإقامة شبكات و/أو شراكات للوكلاء المشاركين في بناء السلام والدولة على كل من المستوى الدولي والوطني والمحلي.

## الدروس الممكن استخلاصها من تجربة بناء الدولة في أفغانستان على أساس مبادئ الحوكمة الفعالة

المبدأ	التقييم	مثال والتوصية
الكفاءة	تطوير الكفاءة الطويلة الأجل في مجال الخدمة العامة مهمة طويلة الأجل. وشروط الكفاءة في حالات ما بعد النزاع وحالات النزاعات الدائرة فعلياً، مثل الحالة في أفغانستان، شروط واسعة وتتطلب القدرة على اتخاذ القرارات بسرعة وامتلاك الشرعية والموارد اللازمة لمعالجة الشواغل المحلية. ويتطلب ذلك مهارة كبيرة في البيانات حيث ظلت الخدمة العامة لا تزود بالموارد الكافية على مدى سنوات.	من المهارات الإضافية المطلوبة في أفغانستان القدرة على التفاوض مع مختلف الجماعات، بما في ذلك المجتمع المدني والموظفون العموميون والمجتمع الدولي والقوات العسكرية الوطنية والدولية وحركة طالبان. ومن الحلول التي جربت في أفغانستان إبرام عقود قصيرة الأجل مع الشركات من القطاع الخاص والأفراد. وأتى ذلك بنتائج متباينة؛ ولو أُتبع نهج مختلط يسمح بحلول قصيرة الأجل ويطور في الوقت نفسه القدرات المطلوبة على المدى الطويل لربما كان ذلك أفضل بكثير. وبالإضافة إلى ذلك، كان من الممكن توضيح مركز الوكالات الإنسانية الدولية فيما يتعلق بتوفير الخدمات على المستوى المحلي بما يتماشى مع الاحتياجات المحلية بدلاً من التقييد بنظام مساءلة منفصل.
وضع سياسات سليمة	تُعقد النزاعات ما ينبغي القيام به من مفاضلات متعددة تؤثر في التنمية على الصعيد المحلي، كما أن الشواغل الأمنية تؤثر في هذه المفاضلات. ومن الضروري أثناء النزاعات اتخاذ قرارات سليمة ومتسقة لحماية المدنيين وكفالة استمرارية تقديم الخدمات إلى الضعفاء، ومن الضروري كذلك تطوير أسس الاستدامة الاقتصادية والسياسية على المدى الطويل. وهذه الموازنة بين الأولويات القصيرة الأجل والمصالح الطويلة الأجل مسألة شديدة الصعوبة.	أحد الدروس الرئيسية المستخلصة من حالة أفغانستان هو أن بناء الدولة يحتاج إلى تجنب الخطر المعنوي، أي الحوافز السلبية التي تنشأ لدى الناس عندما يعتقدون أنهم محميون من عواقب قراراتهم وأفعالهم. فنتيجةً لانكسال القادة والمسؤولين الأفغان على القوات الأجنبية، لم يكن لديهم أي حافز للتصدي للفساد أو معالجة قضايا الجيش أو تقديم الخدمات أو نوعية حياة الأفغان العاديين. وبعد انسحاب القوات الأجنبية في آب/أغسطس 2021، أصبح هذا الانكسال واضحاً، فقد انهيار النظام الأفغاني ووجد صعوبات بالغة في الإنكسال على نفسه.
التعاون	تتطلب سياقات النزاعات تنسيقاً كبيراً محوره الموظفون العموميون. إذ يتعين على المديرين في الإدارات العامة أن يتعاونوا فيما بينهم ومع وكالات التنمية الخارجية ووكالات الأمن الخارجية والأطراف غير الحكومية. ويؤدي انهيار الاتصالات وانعدام التنسيق مع المجموعات الاقتصادية	من الدروس الرئيسية المستفادة من حالة أفغانستان أن نظام التنسيق شابته حالات انقطاع شديد في التنسيق. وعلى وجه الخصوص، أدى إقامة شكل معين من أشكال الدولة فوق المؤسسات القائمة على الصعيد المحلي دون تعاون هادف، بالاقتران مع اختلاف غايات

المبدأ	التقييم	مثال والتوصية
النزاهة	الرئيسية، مثل المزارعين والمجتمع الدولي، إلى تقويض الشرعية ويُتيح الفرص أمام الجماعات المناهضة للدولة لتستغل الوضع.	المجتمع الدولي وأهدافه، ولا سيما الاختلاف فيما بين الجهات الإنسانية والعسكرية، إلى إقامة دولة ضعيفة نسبياً وغير قادرة على الصمود.
الشفافية	النزاهة من العناصر الرئيسية في إصلاح العلاقة بين الحكومة والمواطنين، لكن التاريخ يشير إلى أن عمليات الشراء خلال النزاعات تتيح الفرصة للأسف لمن يرغبون في القيام بممارسات غير أخلاقية. وقد يكون الفساد مشكلة صعبة ومستعصية في أي مكان، لكن النزاعات تميل إلى مفاخرة المشكلة لأن حالات الطوارئ تتيح الفرص للفساد. فالزيادة الهائلة في عمليات الشراء العمومي وعدم خضوع بيئاتها للمراقبة الكافية يتيح الفرص للفساد.	الزيادة في المشتريات الحكومية، ولا سيما في الدول التي توجد بها مؤسسات ضعيفة مثل أفغانستان، إلى جانب توسيع نظم المدفوعات لأغراض الإغاثة، تعني أن الشراكات بين الدولة والمجتمع المدني والمواطنين حاسمة في رصد الفساد واتخاذ إجراءات بشأنه. وهذا أمر قد يكون شديد الصعوبة في الحالات التي لا تتوفر فيها إلا معلومات محدودة والتي لا يوجد فيها حافز يدفع مسؤولي الحكومة المركزية إلى إنفاذ تدابير لمكافحة الفساد.
	من الصعب جداً تحقيق الشفافية خلال الحروب لأن كلا الطرفين المتحاربين سيميلان إلى استئصال المعلومات التي تقيدهما. ومن شأن الشائعات والأكاذيب والانطباعات الخاطئة أن تعيد بعملية بناء الدولة عن مسارها وأن تتسبب الثقة. والمناصرة السياسية ووثيقة الروابط مع السكان المحليين أمران لهما أهمية بالغة في التغلب على المعلومات المضللة. وبشكل الفساد قضية رئيسية أخرى، فهو يقوض مشروعية الدولة لدى جميع المتعاملين معها إذا اقترن مع انعدام الشفافية.	كانت لدى أفغانستان ولا تزال مشاكل شديدة من حيث الفساد وانعدام الشفافية في المؤسسات الحكومية، وهو ما ينعكس أيضاً في انخفاض ترتيبها في مؤشر مدركات الفساد <sup>(ب)</sup> . وقد أحرزت أفغانستان قدراً من التقدم في وضع قوانين لمكافحة الفساد، لكنها واجهت صعوبات بالغة في الإنفاذ والجوانب العملية للملاحقة القضائية للمسؤولين الفاسدين. ومن المهم ملاحظة أن المواطنين والمجتمع الدولي على حد سواء اعتبروا الفساد مشكلة خطيرة طوال فترة التدخل لبناء الدولة التي دامت 20 عاماً <sup>(ج)</sup> .
	واستندت إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في موجهها السياساتي رقم 75 استناداً مباشراً إلى مبادئ الحوكمة الفعالة من أجل التنمية المستدامة لتحديد خمسة مبادئ أساسية تتصل بالعلاقات بين الدولة والمواطن خلال الجائحة، وهي: (أ) الاستفادة من الفرص؛ (ب) تقديم الخدمات الأساسية للجميع؛ (ج) توفير الحماية الاجتماعية للجميع؛ (د) توفير قيادة ذات مصداقية وموثوق بها؛ (هـ) السعي في الحكم إلى التوحيد وليس التقسيم <sup>(د)</sup> . ويمكن تطبيق هذا النهج أيضاً على حالات النزاعات باعتباره دليلاً مفيداً للحكومات في تجميع وتقديم معلومات موثوقة إلى المواطنين. فالثقة هي صلب هذه العلاقة وإذا انعدمت الثقة ستتهار هذه العلاقة على الأرجح.	22-00796

المبدأ	التقييم	مثال والتوصية
الرقابة المستقلة	<p>في كثير من المجتمعات التي تمر بمرحلة ما بعد النزاع، غالباً ما تكون الرقابة التي تتم عن طريق كيانات من غير الحكومة رقابةً ضعيفةً، حيث تندثر منظمات المجتمع المدني أو أنها تركز على مسائل راهنة في حال بقيت موجودة. وفي سياقات كثيرة، يمكن أن يضطلع المجتمع الدولي بدور الرقابة المستقلة، ويشارك في إنشاء لجان للخدمة العامة على سبيل المثال. غير أن صعوبة هذا الأمر تشتد عندما يكون المجتمع الدولي نفسه هو الطرف الرئيسي في النزاع، كما أنه ليس الحل المناسب للرقابة على المدى الطويل.</p>	<p>يمكن استخلاص درسين من مثال أفغانستان وهما إمكانية وجود عدد كبير جداً من المصادر المختلفة للرقابة الخارجية ووجوب ألا تكون الرقابة مجرد إنجاز شكلي للمهام. ففي سياقات النزاعات، على سبيل المثال، يمكن أن تخضع منظمة غير حكومية محلية إلى رقابة القيادة المحلية والحكومة الوطنية والسلطات المالية والمقر الوطني والجهة أو الجهات المانحة الدولية في الوقت نفسه، وربما الخضوع أيضاً لرقابة سلطة عسكرية محلية مثل فريق إعادة إعمار المقاطعات، وذلك حسب الأهداف والإجراءات المختلفة لهذه الكيانات. أما فيما يتعلق بالدرس المستخلص الثاني، فقد تصبح الرقابة نفسها أحياناً مجرد تمرين يؤكد المتوقع. فالحرب في فيتنام، على سبيل المثال، شهدت حالات سألت فيها جهات خارجية عن سبب وجود مهبط طائرات في موقع معين فقيل لها إن السبب هو وجود قاعدة قريبة. وعندما سألت عن سبب وجود القاعدة هناك، قيل لها إن القاعدة موجودة "لحراسة مهبط الطائرات". فالرقابة ينبغي أن تكون هادفة وأن تسخّر ل طرح أسئلة هادفة وأن ترتبط بآليات المساءلة.</p>
عدم ترك أي أحد خلف الركب	<p>يعيش أكثر من 40 من المائة من أفقر الناس في العالم في ظل اقتصادات تضررت بشدة من النزاعات وأعمال العنف، ومن المتوقع أن ترتفع هذه النسبة إلى 67 في المائة في العقد المقبل<sup>(4)</sup>. هذه مجموعة بشرية كبيرة معرضة مباشرة لخطر التخلف عن الركب. وتوجد العديد من تلك الاقتصادات أيضاً في دول فاشلة أو آيلة للفشل.</p>	<p>مع أنه يصعب الحصول على البيانات، من الواضح أن الاقتصاد الأفغاني في وضع بالغ الصعوبة في ظل الشكوك المحيطة بعودة حركة طالبان إلى الواجهة وتجميد كامل التمويل الدولي<sup>(4)</sup> وتسبب ذلك في عواقب كبيرة تمس هدف عدم ترك أي أحد خلف الركب.</p>
	<p>والآثار الاقتصادية للنزاعات كارثية وتتراوح بين عدم القدرة على تحصيل الضرائب، ونقص الاستثمارات، والبطالة المزمنة، والتدمير المباشر للموارد الاقتصادية والبنى التحتية، والافتقار إلى الموارد الأساسية اللازمة لاستمرار سبل العيش. ومن شأن تدمير البنى التحتية الاقتصادية الأساسية، حتى لو كانت هذه البنى مرتبطة بأنشطة غير مشروعة، أن يقوض الأعمال الواسعة لبناء الدولة إذا لم توجد بدائل عملية للحفاظ على سبل العيش. أما المعونة الإنسانية الدولية فلا يمكن أن تكون إلا حلاً قصير الأجل، ويواجه أفقر الناس خطر التضرر بشدة في حالة توقّف مدد الاقتصاد غير المستقل بالدعم الذي يبقيه صامداً.</p>	

المبدأ	التقييم	مثال والتوصية
عدم التمييز	يشار بكثرة إلى التمييز بوصفه مصدرا من مصادر النزاع، مما يجعل عدم التمييز عنصرا حاسما من عناصر الإدارة العامة، ولا سيما إذا ما رُئيت الإدارة العامة على أنها صورة مصغرة للمجتمع الذي تخدمه. إذ ينبغي ألا تهتمّ المؤسسات أهدأ، وأن يكون الوصول إليها سهلا، وأن تضم موظفين يمثلون جميع المواطنين. وإضافة إلى ذلك، ينبغي أن يُرى أن المؤسسات العامة لا تميّز في سلوكها تجاه مستخدميها. وينبغي أن تستند الترقية وإدارة الأداء إلى الجدارة.	تعاني بعض البلدان من مشاكل تاريخية طويلة الأمد فيما يتعلق بالتماسك الاجتماعي، بما في ذلك التمييز على أساس اعتبارات عرقية أو طائفية على سبيل المثال <sup>(3)</sup> . وتشير الأدلة إلى تصدي النشاط النضالي الشبابي لهذه الفوارق التقليدية خلال الجائحة على ما يبدو، ولكن يبدو أن الانقسام الطائفي لا يزال يضر بالتماسك الاجتماعي في مختلف أنحاء البلدان المتأثرة بالنزاعات.
المشاركة	تكتسي المشاركة أهمية في البيئات التي لا تشعر فيها مجموعات معينة بأنها ممثلة من خلال مؤسسات الخدمة العامة. وكثيرا ما يُشار إلى عدم المشاركة في شبكات الحوكمة، بالإضافة إلى التمييز، كسبب أساسي من أسباب النزاعات. ويمكن للجهات من غير الدول وجماعات المجتمع المدني على وجه الخصوص أن تؤدي دورا هاما في التغلب على العوامل المحركة للنزاع، وكذلك في تعزيز الحوار وحتى التنمية الاقتصادية. ومن بالغ الأهمية إتاحة المشاركة على المستوى المحلي مع منظمات المجتمع المدني والمجموعات المجتمعية في وضع نهج موثوق بها لبناء الدولة.	يُبرز مثال أفغانستان أن بإمكان المشاركة أن تكون فعلا سياسيا الطابع إلى حد كبير. وبناء دولة عريضة القاعدة تتمتع بالشرعية السياسية لا يقتضي إشراك الأطراف الفاعلة الوطنية في العواصم فحسب. فمن بالغ الأهمية فهم ومراعاة الظروف والآليات السياسية والمؤسسية المحلية القائمة، إلى جانب القدرة على الأخذ بعناصر حوكمة قد تكون مختلفة عن عناصر النماذج الغربية. وإصلاح المؤسسات يصبح أسهل بكثير عندما يكبر التعاون والعكس صحيح.
التفويض	تمشيا مع مبدأ المشاركة، يكتسي التفويض أهمية بالغة في إدارة نهاية النزاعات وبداية عمليات بناء السلام. والحدود المركزية هي عموما أقل فعالية من الحلول الموسوعة بالشراكة مع الأطراف المحلية. كما أن جهود نشر المعلومات والتصدي للأخبار الزائفة والمعلومات المضللة لا تزيد نجاعتها فقط عندما لا ينحصر بذلها على مصدر حكومي مركزي، بل عندما تبذل بالاقتران مع الأدلة والنهج التي يفهمها السكان المحليون.	في دولة متعددة الأعراق واللغات مثل أفغانستان، قد يكون للتفويض أهمية أكبر بالنظر إلى ضرورة ألا يُهمش أحد. واحتمالات إقامة أواصر مع المجتمعات المحلية والتعاون معها تكون أكبر عندما يكون بالإمكان اتخاذ القرارات على المستوى المحلي، وليس عندما يسود الانطباع بأن القرارات تُتخذ ثم تُفرض محليا.
المساواة بين الأجيال	لا تخضع الإدارات العامة الإقصائية في كثير من الأحيان لموازن جنسانية متفاوتة فحسب، بل تميل أيضا إلى أن تقع تحت هيمنة الأجيال الأكبر سنا، إضافة إلى أنها لا تتيح سوى إمكانيات محدودة لأن يلتحق بها موظفون أصغر سنا يكونون أحيانا ذوي مؤهلات أكبر. ويعالج الإدماج التفاوت بين الأجيال عن طريق تهيئة فرص للموظفين الأصغر سنا وإتاحة مسارات للتطوير الوظيفي أمامهم. وقد يوجد خلاف بين من يتمتعون بالشرعية المجتمعية الذين قد يكونون أكبر سنا	تقاوم النزاعات التفاوت بين الأجيال، على سبيل المثال، عندما تؤدي الصعوبات المواجهة داخليا في توزيع الأغذية إلى تقادم ضعف المسنين والأطفال الصغار جدا، ولا سيما في حالة تزايد ندرة الأغذية. وقد كانت أفغانستان ثالث أكثر البلدان معاناة من انعدام الأمن الغذائي في العالم حتى قبل انسحاب المجتمع الدولي منها. وأدى ما نتج عن هذا الانسحاب من انخفاض في النشاط الإنساني إلى تعميق أزمة الغذاء التي تؤثر في

المبدأ	التقييم	مثال والتوصية
	ويتولون أدوارا تقليدية، والأصغر سنا الذين يتمتعون بمهارات لغوية ومهارات حاسوبية على سبيل المثال والذين قد يكونون أكثر قدرة على العمل مع المنظمات الدولية.	الأطفال والمسنين أكثر من غيرهم <sup>(ز)</sup> . وتسهم التفاوتات والمشقة الناجمة عن ذلك في الأسباب المحركة للنزاع، مما يذكي استمرار النزاع وهشاشة الدولة. وانعدام الرضا، مقترنا بالعوامل المحركة للنزاع منذ أجل بعيد، يزيد من عدد الأفراد الذين يُحتمل أن ينجح مستغلو النزاعات لأغراض الربح في تجنيدهم.

- (أ) الأمم المتحدة، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، "كوفيد-19: إعادة تأكيد العلاقات بين الدولة والشعب في مجال الحوكمة"، الموجز السياسي رقم 75، أيار/مايو 2020.
- (ب) Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2020* (Berlin, Transparency International, 2021). متاح على الرابط التالي: [https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020\\_Report\\_EN\\_0802-WEB-1\\_2021-02-08-103053.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020_Report_EN_0802-WEB-1_2021-02-08-103053.pdf)
- (ج) انظر: David Kilcullen and Greg Mills, *The Ledger: Accounting for Failure in Afghanistan* (London, Hurst Publishing, 2021).
- (د) World Bank, "Poverty", 14 October 2021. متاح على الرابط التالي: <https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview#1>
- (هـ) انظر على سبيل المثال: Edith Lederer, "UN: Afghanistan's economy is collapsing 'before our eyes'", Associated Press, 10 December 2021.
- (و) انظر على سبيل المثال: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، "أثر فيروس كورونا على التماسك المجتمعي في العراق"، 15 تشرين الثاني/نوفمبر 2020.
- (ز) David Kilcullen and Greg Mills, *The Ledger* (انظر الحاشية "ب").