الخطايا السبع لإعادة إعمار الدول بعد الحروب

منير العكعاك

طالب باحث بسلك الدكتوراه - كلية الشريعة جامعة سيدي محمد بن عبد الله - فاس- المملكة المغربية

أصبحت كلمة أفغانستان مرادفا للحرب والدمار لأنها، ومنذ عشرات السنين، رهينة حرب لا تنتهي فهي لا تخرج من صراع إلا وتدخل آخر، فقد خاضت أفغانستان حربين مع الدولتين العسكريتين الأقوى عالميا الاتحاد السوفيتي والولايات المتحدة الأمريكية بالإضافة لحرب أهلية طاحنة[1].

مضت أكثر من أربعة عقود من الحرب تركت في الجسد والأرض الأفغانيين جروحا لم تندمل بعد وندوبا لا تزال آثارها بادية للعيان، فحجم الأضرار النفسية والمادية عميق لدرجة لا يمكن تخيلها، إذ انهارت مؤسسات الدولة وتدمرت البنى التحتية وارتفع عدد الأفغان الذين يعانون الجوع الحاد بنسبة ٣٧٪ مقارنة مع آخر تقييم للتصنيف المرحلي المتكامل للأمن الغذائي[2]، لذلك فإن مجهودات إعادة الإعمار لا بد وأن تتناسب مع حجم التحديات المنتظرة مع ضرورة الاستفادة من دروس إعادة الإعمار في دول أخرى كألمانيا والعراق وفلسطين والبوسنة والهرسك.

والمقال الذي بين أيدينا يحاول لفت الانتباه للأخطاء الواجب تجنبها لسياسة إعادة الإعمار في دولة أفغانستان.

أولا: عدم تحقيق المصالحة الوطنية الحقيقية

إعادة الإعمار هي عملية سياسية واقتصادية وأمنية تتضمن إعادة بناء الدولة وإعادة بناء العلاقة بين الدولة والمجتمع وبين أفراد المجتمع أنفسهم، وبالتالي فالتفاعل بين العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية والأمنية ضروري لتحقيق ديمومة الاستقرار بعد الحرب، إذ لا يمكن بأي حال من الأحوال إنجاح عملية إعادة الإعمار دون مصالحة وطنية حقيقية مع ما يصاحبه من دفن للأحقاد والتشبث بالمشترك والتطلع

[1] الحرب الأفغانية السوفيتية (1979 – 1989)، الحرب الأهلية الأفغانية (1989 – 2001)، الحرب الأفغانية الأمريكية والقوات المتحالفة معها (2001 – 2021).

[2] IPC ACUTE FOOD INSECURITY ANALYSIS September 2021 - March 2022 Issued in October 2021.

للمستقبل واستبعاد لثقافة المنتصر، لذلك فإنه من الضروري اقتناع الأطراف المتصارعة بحتمية الاستقرار السياسي والأمني ونبذ الخلاف لإنجاح عملية إعادة الإعمار.

إن نهاية الصراع لا تعني أبدا وبطريقة تلقائية إحلال السلام، لأنه في بيئة ما بعد الحرب يمثل التحول من مجتمع يحكمه الخوف والعنف إلى مجتمع تحكمه القواعد والمؤسسات والقانون الذي يجب أن يسري على كل أفراد المجتمع (بما في ذلك أقوى الأفراد)، تحديا جوهريا، ومن الخطورة أن يؤدي الدعم الذي تتلقاه الدولة إلى تغييرات سطحية وخلق هياكل ضعيفة أو غير مستقرة أو حتى إجرامية (على سبيل المثال، هايتي أو ليبيريا أو تيمور الشرقية)[1].

فعلى المسؤولين الأفغان أيا كانت انتماءاتهم القبلية والعشائرية أن يستحضروا الدرس البوسني الذي وعلى الرغم من انتهاء الحرب في البوسنة والهرسك لا يزال المجتمع منقسما على نفسه بشدة خصوصا بين الأطياف المكونة للشعب البوسني بل أن هناك استثناء يطال مواطنين مثل اليهود و"الروما" ممن لا يعلنون انتماءهم إلى أحد الشعوب الثلاثة المكونة للدولة (البشناق والصرب والكروات) من الترشح للمناصب التشريعية والتنفيذية[2].

ثانيا : عدم إشراك السكان المحليين في إعادة الإعمار

غالبا ما تتصرف الجهات الفاعلة في جهود إعادة الإعمار – باعتبارها صاحبة التمويل – بطريقة فردية، متجاهلة دور السلطة المركزية والإدارات المحلية والساكنة التي لا يتم إشراكهم إلا بطريقة شكلية لتأثيث المشهد وإضفاء المشروعية على التدخل المباشر في شؤون الدولة حيث تتصرف هذه الجهات كما لو كانت هي المسؤولة عن إدارة البلد وأن وزاراته موجودة فقط لتنزيل خططها ورؤيتها لمستقبله[3].

إن العمل بمقاربة تشاركية مع الممثلين الشرعيين للبلد وسكانه من أهم الدروس المستقاة من الجهود التي بذلت في إنجاح أو فشل إعادة الإعمار في شتى أنحاء العالم. ففي الحالة العراقية مثلا، لم تلتفت سلطات الاحتلال لرأي أبناء البلد وفرضت رؤيتها لعراق ما بعد سقوط صدام وكانت في أغلب الأحيان تتشاور

---

[1] Charles-Philippe David, Olivier Schmitt : La guerre et la paix Approches et enjeux de la sécurité et de la stratégie, Les Manuels de Sciences Po, 2020, PP : 401-413.

[2] تقرير منظمة العفو الدولية 2015/2016، حالة حقوق الإنسان في العالم، ص: 127.

[3] Hervé Hutin. Efficacité des programmes de reconstruction dans les sociétés post-conflictuelles, Economies et finances, Université de Grenoble, 2012, p: 311.

مع عراقيين غير منتخبين أو منفيين سابقين، الأمر الذي أدى إلى إضاعة الوقت والجهد والمال في قرارات غير ذات أولوية بالنسبة للعراقيين[1].

فإعادة الإعمار ليست مجرد أوراش كبرى وإعادة بناء إسمنتي مجرد بل هي محاولة ترميم تاريخ السكان وذاكرتهم الجماعية الممزقة وإعادة إيقاع حياتهم اليومية السابقة داخل مشهد جديد يشعرهم بالانتماء، فالدولة تأوي روح سكانها وهي انعكاس لهم وإعادة بعثها لن ينجح إلا بمساهمة فاعلة وحقيقية منهم[2].

ثالثا : إعادة الإعمار دون إستراتيجية

من الأخطاء القاتلة في إعادة الإعمار : العمل دون خطة مسبقة، فالتخطيط الجيد يمكن من تحديد الأولويات عبر دليل تتم صياغته قبل الشروع في إعادة الإعمار ويتم تحيينه مع كل مستجد طارئ، وفي هذا الصدد يعرف الباحث Baradan استراتيجيات إعادة الإعمار بعد الكوارث، سواء كانت طبيعية أو من صنع الإنسان كالحروب، بأنها مجموعة من العمليات والسياسات التي توضع من أجل مواجهة الكوارث، والاستعداد لها قبل وقوعها، ومن ثم تلبية الحاجة الملحة أثناء الكارثة وإعادة إعمار ما تضرر بفعل الكارثة بعد وقوعها، سواء أكان ذلك على مستوى قصير أو طويل الأمد بحيث تكون هذه السياسات شاملة لكل نواحي الحياة، وتهتم بإعادة بناء ما تهدم خلال الكوارث ضمن المحتويات الأخرى (الاجتماعية والاقتصادية والثقافية)[3].

ومن الأمثلة الناجحة لبناء الدولة بعد الحرب العالمية الثانية النموذجين الألماني والياباني، ففي ألمانيا سبقت إعادة الإعمار سلسلة من المؤتمرات واللقاءات والمشاورات قبل بداية تنفيذ خطة مارشال سنة ١٩٤٨ والتي انتهت سنة ١٩٥١ . وقد ظهرت أوجه التشابه بين ألمانيا واليابان في نهجهما لإعادة الإعمار بعد انتهاء الحرب، فقد تم تشريع قوانين سياسية واقتصادية واجتماعية تهدف إلى إعادة البناء بعد انتهاء الحرب، فتم تعديل دستور كل من البلدين وضمان حقوق الإنسان الأساسية، ودعم صلاحيات البرلمان ومجلس

[1] التقرير رقم 30 للمجموعة الدولية لمعالجة الأزمات (الشرق الأوسط)، عمان/بغداد/بروكسل، 2004، ص:9.

[2] Hervé Dupont, Reconstuction : Une question d'actualité, Les ateliers maitrise d'œuvre urbain, octobre 2018, p: 3.

[3] علي حجازي، رلى: استراتيجيات إعادة الإعمار بعد الحروب الإسرائيلية على الجنوب اللبناني – مدينة بنت جبيل أنموذجا -، مجلة المنافذ الثقافية،العدد 20، 2017م، ص: 31.

الوزراء، استقلالية الشرطة وأجهزة الحكم المحلي. وأُعطيت أولوية لإصلاح نظام التعليم، ونظام الموازنة العامة إلى جانب الإعلام الذي اعتبر وسيلة رئيسية لتحقيق الإصلاح والتحول الديمقراطي[1].

فالتخطيط الجيد يمكن الدولة من تفادي الأخطاء والهفوات التي تؤدي إلى تقويض جهود الإعمار وإطالة أمده ويمكن التركيز على الخطوات التالية:

- تأهيل مؤسسات الدولة قبل بدء إعادة الإعمار.
- التخطيط لإعادة الإعمار ليشمل القطاعات الحيوية المعنية بالعملية.
- تحيين وتطبيق إجراءات الرقابة ومكافحة الفساد وقمع المحاباة من البداية.
- تعميم العدالة التعويضية وجبر الضرر.
- مواكبة إعادة الإعمار للنمو الاقتصادي، ودعم النازحين والمهجرين مع توفير فرص الشغل لهم.
- النظر إلى إعادة الإعمار كمنظومة بيئية متكاملة.

رابعا: المعضلة المالية

بعد نهاية كل حرب تخرج الدولة منها منهكة ومفتقرة لكل الموارد سواء البشرية أو المالية لتتمكن من إعادة الإعمار، ولا تقتصر المعضلة في الحصول على التمويل وضمان استمرار تدفقه على المدى الطويل بل في الشروط المصاحبة لهذا التمويل وتدخل الدول المانحة في سيادة الدول المستفيدة الذي يبلغ حد الابتزاز، وحين ترفض الدولة تلبية شروط المانحين الدوليين لاستمرار التمويل يقوم المانحون إما بقطع قنوات التمويل المباشر الموجه للدولة أو بتحويله للمنظمات غير الحكومية مما يعمل على تقويض حكم الدولة المركزية وهز ثقة مواطنيها فيها.

ومن أبرز المشاكل المالية التي قد تعيق تمويل إعادة الإعمار في أفغانستان:

- إمكانية عدم وفاء الدول المانحة بتعهداتها، فما يتفق عليه على الورق يكون أقل بكثير عما يتم تقديمه فعليا[2].
- ربط تمويل إعادة الإعمار بتنفيذ قرارات الأمم المتحدة. في الحالة الأفغانية ربطت الأمم المتحدة إعادة الإعمار بتنفيذ بنود القرار رقم ٢٥٩٣ (٢٠٢١) الذي يؤكد مضمونه على عدم استخدام

[1] Friedrich. C.J. and Spiro. H.J: The constitution of the Federal Republic of Germany. in Litchfield. E.H. 1953. Governing postwar Germany. Cornell University Press. p.117-151.

[2] أبو عامر، عدنان: تأخر إعمار قطاع غزة الأسباب والنتائج، مجلة دراسات شرق أوسطية، العدد 71، 2015 م، ص: 73.

الأراضي الأفغانية لأي أعمال إرهابية وتوفير وصول إنساني دون عوائق وضمان مشاركة كاملة ومتكافئة وجادة للمرأة[1].

- عدم تملك البلد لموارد طبيعية ضخمة (مثل النفط والغاز) من شأنه تأخير عملية إعادة الإعمار، فحتى وإن كان قطاع النفط يعمل بكامل طاقته لن يولّد في المديين القصير والمتوسط ما يكفي من الموارد لتمويل إعادة الإعمار بعد انتهاء الصراع كما يحدث في كل من العراق وسوريا وليبيا[2].
- تضغط بعض الدول مثل الولايات المتحدة الأمريكية لصرف مخصصاتها في إعادة الإعمار في سنة مالية معينة، مما يؤدي إلى بعض النفقات غير المنتجة أوغير ذات أولوية[3].
- أحيانا نجاعة إعادة الإعمار لا تستمد قوتها من حجم التمويل الذي يتم ضخه ولكن بالاعتماد على طريقة استثماره[4].

خامسا : تغول الفساد

بيّنت احصائيات الامم المتحدة ان ما نسبته ٧٠٪ من الاموال العراقية المخصصة لما يسمى بعمليات إعادة الإعمار تضمحل جراء الفساد الاداري والمالي الذي يترافق مع تنفيذ تلك العمليات وهذه النسبة تعد الاكبر عبر الزمن في تاريخ الفساد الاداري والمالي وهي تؤشر لحجم المأساة التي تمر بالمجتمع العراقي الذي يعاني مرحلة الفوضى الاقتصادية العارمة، كما قدّرت لجنة النزاهة النيابية الأموال العراقية المهرّبة من قبل بعض الفاسدين في عهد النظام السياسي القائم منذ عام ٢٠٠٣ وحتى الآن بنحو ٣٥٠ مليار دولار، أي ما يعادل ٣٢٪ من إيرادات العراق خلال ١٧ عاما[5].

سادسا : الإعمار على أسس عرقية أو طائفية

لا يخفى على أحد حجم التنوع العرقي والطائفي الموجود في دولة أفغانستان حيث تذكر المادة الرابعة من دستور أفغانستان أسماء ١٤ مجموعة عرقية لكن هناك العديد من الأفغان الذين ينتمون إلى

---

[1] أنظر قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 2593 المتخذ في 30 أغسطس والذي اقترحته كل من فرنسا وإنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية وامتنعت عن التصويت عليه كل من الصين وروسيا.

[2] أنظر تقرير المرصد الاقتصادي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، اقتصاديات إعادة الإعمار بعد انتهاء الصراع في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، أبريل 2017، ص: 39.

[3]- Matsunaga, Hideki: Successes and Failures of Post-2003 Iraq Reconstruction, 2017, p:41.

[4] سلطان بركات، غسان الكحلوت: دروس مستفادة من تجارب الإنعاش ما بعد النزاعات المسلحة: نحو عمل عربي موحد، سياسات عربية، العدد 30، يناير 2018، ص: 29.

[5] المؤتمر الدولي لاسترداد الأموال المنهوبة، لجنة النزاهة النيابية الأموال العراقية المهرّبة، 15/16 شتنبر 2021.

مجموعات أخرى، فالمجتمع الأفغاني يتكون من أغلبية بشتونية ٤٢٪ بالإضافة لمجموعات عرقية أخرى يمكن إجمالها في الطاجيك ٢٧٪ والهزارة ٩٪ والأوزبك ٩٪ والأيماق ٤٪ والتركمان ٣٪، بالإضافة إلى أقليات عرقية اخرى تبلغ نسبتها حوالي ٦٪ من السكان مثل البلوش والقرغيز والنورستان والعرب[1].

وغالبا ما تفاقم الهويات العرقية والدينية من حجم الشرخ في جسم البلد الواحد، ففي سياق الصراع وغياب سلطة الدولة تصبح الروابط الأسرية والعشائرية والقبلية والدينية أقوى وأهم من رابطة الانتماء للوطن خصوصا عندما يتعلق الأمر بالأمن الشخصي والاقتصادي والانتماء السياسي بحيث يصبح التغلب على هذا النوع من الولاءات من الصعوبة بمكان، فعلى السلطة القائمة أن تعمل على تعزيز التماسك الاجتماعي وبناء الثقة بين الفئات المكونة للمجتمع ومحاولة وضع هوية جماعية وطنية تصهر كل مكونات الدولة في بوتقة واحدة بحيث يصبح الولاء للوطن فوق كل ولاء[2].

ولا تتأتى هذه الثقة إلا إذا همت جهود إعادة الإعمار كل المناطق التي تقطنها جميع الطوائف والإثنيات دون تمييز مع الانتباه للتمويلات الأجنبية المشبوهة والمشروطة بتنمية منطقة على حساب أخرى لاعتبارات طائفية أو توزيع غير عادل لميزانية إعادة الإعمار، كما وقع في العراق من خلال إحجام الحكومة المركزية في السابق بقيادة الشيعة عن تمويل التنمية وإعادة الإعمار في المحافظات التي يسيطر عليها السنة[3]، أو تعمير المناطق الموالية خلال الحرب على حساب المناطق المعارضة كنوع من العقاب، فيتصير جهود الإعمار أداة لتعزيز السيطرة السياسية للنظام القائم.

سابعا : تسييس عملية إعادة الإعمار

يجب على دولة أفغانستان الاستفادة من دروس دول أخرى عانت وتعاني من تسييس ملف إعادة الإعمار بها وهذا التسييس يأخذ أشكالا مختلفة.

- تسييس إعادة الإعمار خارجيا: ففي الحالة السورية مثلا، تضع مجموعة من الدول شروطا نظير مساهمتها في جهود إعادة الإعمار لدواع سياسية، فمثلا تشترط بريطانيا انتقالا سياسيا بعيدا عن الأسد لإعادة إعمار سوريا، وتتقاسم مجموعة من الدول الأوروبية نفس الموقف البريطاني

---

[1] www.marefa.org/ديموغرافيا_أفغانستان/simplified#cite_ref-Factbook_5-14

[2] Transparency International (The global coalition against corruption), Après le conflit: Édification de la nation et corruption, document de travail, N°4, p : 5.

[3] Ben Connable, Heather M. Robinson, Ali G. Scotten, David E. Thaler: الطائفية في الشرق الأوسط التداعيات على الولايات المتحدة، مؤسسة RAND سانتا مونيكا، كاليفورنيا، 2018، ص: 64.

المتصلب إزاء النظام السوري، هذا الأخير وأمام تعنت الموقف الغربي نادى بضرورة الاعتماد على الذات والحلفاء فقط مما قد يطيل في أمد معاناة الشعب السوري.

يتم أيضا حرمان بعض الدول من المشاركة في جهود إعادة الإعمار حدا لنفوذ تلك الدول أو عقابا لها على موقف سابق، كما حدث عندما اعتمد مجلس النواب الأمريكي قانون ميزانية لإعادة إعمار العراق، والذي ضم بنودا لمعاقبة دول " التحالف المعارضة " والتي عارضت العمل العسكري ضد العراق حيث تستبعد هذه البنود فرنسا وألمانيا وروسيا (وأيضا سوريا) من عقود إعادة تعمير العراق الممولة بأموال أميركية وذلك بسبب معارضة هذه الدول للتدخل العسكري في هذا البلد[1].

- تسييس إعادة الإعمار داخليا: النظام السوري أيضا قام بتسييس ملف إعادة الإعمار وأضفى على العملية بعدا تشريعيا حيث سن أكثر من خمسين قانونا يتعلّق بمسائل "الإسكان والأراضي والممتلكات"[2]، الأمر الذي مكن النظام من هدم المناطق التي خضعت لسيطرة المعارضة في السابق، كما وضعت الدولة السورية أيضا مجموعة من القوانين والمراسيم تتيح لها مصادرة الممتلكات[3].

إن إعادة الإعمار مسألة دقيقة ومفصلية في مستقبل الدول الخارجة توا من الصراعات والحروب، وأي انحراف في مسارها لا بد وأن يتحول لبؤرة صراع جديد، فلا يعقل أن تخرج دولة من مأساة لتدخل مأساة أخرى، لذلك كان من المهم استحضار بعض الدروس الناجحة والفاشلة في إعادة الإعمار.

[1] جريدة الدستور الأردني: فيتو اميركي على فرنسا والمانيا وروسيا وسوريا في عقود "اعادة اعمار العراق"الممولة باموال اميركية، https://www.addustour.com/articles/384255

[2] المرسوم التشريعي رقم "66" الذي دخل حيّز النفاذ في أيلول/سبتمبر عام 2012.

[3] جوزيف ظاهر: الاقتصاد السياسي في سوريا: ترسيخ توجهات ما قبل الحرب، بوادر، 30 أكتوبر 2020، ص: 5.