



RETHINKING
YEMEN'S ECONOMY

بعيداً عن نهج استمرار العمل
كالمعتاد:

إطار عمل مؤسسي لإعادة إعمار ما بعد النزاع في اليمن

خالد حميد

تحرير: سبنسر اوسبرغ

مايو 2018

بعيداً عن نهج استمرار العمل
كالمعتاد:
إطار عمل مؤسسي
لإعادة إعمار ما بعد
النزاع في اليمن

الكاتب
خالد حميد

المحرر
سبنسر أوسبرغ

مايو 2018



تم إعداد هذه الورقة من قبل مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، بالتنسيق مع شركاء المشروع ديب روت للاستشارات ومركز البحوث التطبيقية بالشراكة مع الشرق (CARPO).

ملاحظة: تم إنجاز هذه الوثيقة بمساعدة مالية من الاتحاد الأوروبي وسفارة مملكة هولندا في اليمن. التوصيات الواردة في هذه الوثيقة تعكس حصراً الآراء الشخصية للمؤلف/المؤلفون، وهي لا تمثل بالضرورة آراء مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية أو شركة ديب روت للاستشارات أو مركز البحوث التطبيقية بالشراكة مع الشرق (CARPO) أو أي أشخاص أو منظمات أخرى ينتمي إليها أي من المشاركين. كما لا يمكن اعتبار محتويات هذه الوثيقة بأي حال من الأحوال معبرة عن مواقف الاتحاد الأوروبي أو سفارة مملكة هولندا في اليمن.

بتمويل مشترك من قبل
الاتحاد الأوروبي



Kingdom of the Netherlands



تصوير،
إبراهيم قاسم

جدول المحتويات

4	ملخص تنفيذي
6	المقدمة
7	نماذج إعادة الإعمار في الدول الهشة الخارجة من النزاعات
8	إعادة إعمار أفغانستان والعراق ولبنان
9	أفغانستان
10	العراق
11	لبنان
13	دروس لليمن من أفغانستان والعراق ولبنان
14	مبادرات إعادة الإعمار السابقة في اليمن
15	مجلس إعادة إعمار ذمار - زلزال 1982
16	صندوق إعادة إعمار صعدة - نزاع 2007
17	صندوق إعادة إعمار حضرموت والمهرة - فيضان 2009
18	صندوق إعادة إعمار أبين - نزاع يونيو / حزيران 2012
19	المكتب التنفيذي - نزاع ديسمبر / كانون الأول 2013
20	تقييم مبادرات التعمير السابقة في اليمن
21	الوكالات العامة الموازية في اليمن
22	المضي قدماً في إعادة إعمار اليمن بعد النزاع
23	نموذج إعادة الإعمار المقترح
24	تأسيس وحدة الرقابة والتقييم
25	إشراك أصحاب المصلحة في إعادة الإعمار
26	السعي نحو استراتيجية تشمل الجميع
27	الخلاصة
28	قائمة المراجع

ملخص تنفيذي

فرض النزاع الدائر في اليمن تكاليف جمة على اليمنيين، ملحقاً أضراراً في الأرواح والممتلكات والبنى التحتية وانهياراً في اقتصاد البلاد الذي كان هشاً أصلاً قبل بداية النزاع. ومع ذلك فإن النزاع سينحسر عاجلاً أم آجلاً ومع ذلك فإن النزاع سينحسر عاجلاً أم آجلاً. وبالرغم من بدء تنفيذ بعض مشاريع إعادة الإعمار، إلا أنها بدأت بشكل عشوائي وليس كجزء من عملية شاملة ومنظمة، وعليه فإن على جهود إعادة الإعمار اللاحقة أن تتناول الاحتياجات والحقوق الأساسية للسكان اليمنيين وأن تضع البلاد على مسار السلام والتنمية المستدامين.

يتفحص هذا التقرير أدبيات إعادة إعمار ما بعد النزاع ويستخلص الدروس من تجارب إعادة الإعمار في أفغانستان والعراق ولبنان، بالإضافة إلى جهود إعادة الإعمار المتكررة بعد مختلف الأزمات السابقة التي مر بها اليمن.

لقد كانت الجهود الماضية في اليمن في أعقاب الكوارث والنزاعات ظرفية ومحكومة برد الفعل، وقد أظهرت الحكومة اليمنية محدودية في استيعاب المساعدات وضعفاً في تنفيذ المشاريع. إلا أن الجهات المانحة كانت جزءاً من هذه النتائج السيئة إلى حد ما، حيث دأبت على التحايل على الدولة وصرف المساعدات مباشرة، وبالتالي ضمنت عدم تطوير الدولة لأية سلطة أصيلة لإدارة إعادة الإعمار على المدى الطويل. وعلاوة على ذلك، كثيراً ما فشلت المخصصات المالية الفعلية من جانب المانحين في تلبية الالتزامات الأولى التي تعهدوا بها في بداية الأمر.

بالاستناد إلى الدروس المستخلصة من جهود التعمير السابقة، يقترح هذا التقرير هيكلاً مؤسسياً لهيئة إعادة إعمار مستقبلية في اليمن تتمتع بالديمومة والاستباقية. ذلك أن الحرب نالت من قدرة الحكومة على تقديم الخدمات وساهمت في تفاقم التفكك المناطقي والطائفي، ما يجعل من غير العملي الاعتماد فقط على الهيئة العامة لإعادة إعمار ما بعد النزاع في جميع أنحاء اليمن. لذلك ينبغي لليمن اتباع نهج مؤسسي مختلط ومتعدد المستويات لإعادة الإعمار مع التنسيق الوثيق بين جميع أصحاب المصلحة.

أهم التوصيات

- على اليمن أن يقوم استباقياً بإنشاء هيئة دائمة ومستقلة وعامة للتعمير بموجب مرسوم رئاسي.
- يجب أن تتمتع الهيئة العامة لإعادة الإعمار بولاية واضحة لتنسيق جهود إعادة إعمار ما بعد النزاع أو ما بعد الكوارث، بما في ذلك التخطيط الاستراتيجي وتصميم السياسات؛ وتنظيم التمويل وجمع الأموال؛ والتنسيق مع السلطات المركزية والمحلية، والمنظمات الدولية، والجهات المانحة، وأصحاب المصلحة المحليين (من خلال عملية تنافسية تسمح لوحدات القطاع العام وشركات القطاع الخاص بالتنافس في المناقصات)؛ وإجراء رقابة وتقييم مستمرين لمستوى الشفافية والمساءلة.
- يجب أن تكون لدى الهيئة العامة لإعادة الإعمار بروتوكولات خاصة بها للتوريد والتوظيف ودفع الرواتب.

- يجب أن تتمتع الهيئة العامة لإعادة الإعمار بالقدرة على إنشاء مكاتب إعادة اعمار محلية فور وقوع أية كارثة أو انتهاء أي نزاع.
- يتم تمكين مكاتب إعادة الاعمار المحلية بشكل كامل من إدارة مشاريع ذات نطاق معين ضمن مجالات اختصاصها، بما في ذلك التقييم والتخطيط والتمويل المحلي وجمع الأموال وتنفيذ المشاريع والمراقبة والإبلاغ والتنسيق.
- على هذه الهيئة أن تضع إطار عمل واضح للعمل مع جميع أصحاب المصلحة، بما في ذلك تنسيق المشاريع طويلة الأجل والاستراتيجية مع الحكومة اليمنية.
- على الهيئة العامة لإعادة الإعمار إنشاء صندوق جماعي لجميع المانحين، سواء أكان يدار من قبل الهيئة العامة لإعادة الإعمار نفسها أو تشترك في إدارته هيئة إعادة الإعمار ومصرف إنمائي دولي أو إقليمي يعمل كوصي على الصندوق.
- على هيئة إعادة الإعمار أن تنشئ وحدتها الخاصة للرقابة والتقييم جنبا إلى جنب مع الكيانات الحكومية اليمنية القائمة، وذلك باستخدام نظامها الداخلي للرقابة والتقييم.
- ينبغي أن يشمل مجلس إدارة الهيئة العامة لإعادة الإعمار ما يلي: ممثلين من مجتمع المانحين (من دول مجلس التعاون الخليجي والجهات المانحة الدولية الأخرى)، وممثلين عن مجلس الوزراء، مع تمثيل عن القطاع الخاص بالإضافة إلى مدير تنفيذي. وينبغي أن يرأس المجلس نائب رئيس الوزراء لضمان حصوله على أعلى مستوى من الدعم.
- يجب أن تكون مسؤوليات مجلس الإدارة منصوص عليها بوضوح في المرسوم المنشئ للمكتب. ينبغي أن تقتصر هذه المسؤوليات على التوجيه والإشراف على المستوى الاستراتيجي، بما يضمن امتلاك الإدارة التنفيذية لهيئة إعادة الإعمار المرونة المطلوبة لتنفيذ المشاريع بشكل فعال.
- يجب أن يتبع مجلس إدارة هيئة إعادة الإعمار عملية تنافسية وشفافة وقائمة على الجدارة لتعيين مديره التنفيذي ومديري مكاتب إعادة الاعمار المحلية وجميع الموظفين.
- على هيئة إعادة الإعمار أن تسعى إلى إشراك المهنيين والمواطنين اليمنيين في جميع القطاعات الاقتصادية على المستويات المركزية والمحلية لتسهيل الأعمال الفنية لإعادة الإعمار.

المقدمة

يعود النزاع الحالي في اليمن إلى عقود من سوء الإدارة السياسية والاقتصادية، ويبدو بعيداً عن الحل بشكل سلمي. لقد فرضت الاضطرابات التي تعاني منها البلاد منذ أكثر من ثلاث سنوات على اليمنيين كلفة باهظة، وأدت إلى إلحاق أضرار بالأرواح والبنى التحتية وانهيار اقتصاد البلاد الذي كان هشاً أصلاً. فعلى سبيل المثال تظهر تقديرات البنك الدولي أن قرابة ربع شبكة الطرق قد هدمت إما جزئياً أو كلياً في عشر مدن يمنية تم فيها المسح خلال العام 2016، إضافة إلى تراجع إنتاج الطاقة إلى النصف، وكذلك تدمير قرابة نصف شبكات المياه والصرف الصحي^[1]. ومع تفاقم حدة الصراع منذ ذلك العام، يتوقع أن مستوى الدمار يفوق تلك التقديرات بشكل كبير. وبحلول نهاية عام 2017، أفادت الأمم المتحدة بأن نحو 8.4 مليون شخص معرضون لخطر المجاعة، في حين تم توثيق أكثر من مليون حالة إصابة بالكوليرا في البلاد.^[2] وقد تقلص النشاط الاقتصادي بشكل حاد، حيث أفادت 40 بالمئة من الأسر عن فقدان مصدر دخلها الأساسي.^[3]

ومع أنه لا دلائل على نهاية قريبة للنزاع، إلا أن من الملح البدء في وضع الأساس لإطار أفضل لإعادة الإعمار في أعقاب العمليات القتالية التي ستنتهي عاجلاً أم آجلاً. وقد أثبتت التجارب الدولية أن من الضرورة البدء مبكراً في التخطيط لإعادة الإعمار.^[4]

ففي أعقاب النزاعات المسلحة السابقة في اليمن، ظهر نمط من الحماس الأولي من قبل المانحين لمبادرات إعادة إعمار ما بعد النزاع، يليه قدر من الاهتمام المتزايد. إلا أن النتيجة كانت تمويلًا محدوداً وتغييراً مادياً طفيفاً. من هنا تعترزم هذه الورقة لفت نظر الجهات المعنية المحلية والإقليمية والدولية المعنية إلى الحاجة إلى إطار مؤسسي لإعادة إعمار ما خربته الحرب اليمنية لتجنب أشكال الفشل السابقة.

سيستعرض الجزء الأول من هذا التقرير أدبيات مختارة تتعلق بإعادة إعمار ما بعد النزاع، تضيء على ثلاث دراسات حالة لجهود إعادة الإعمار في ثلاثة بلدان تتمتع بخصائص قابلة للمقارنة مع اليمن: أفغانستان والعراق ولبنان. بعد ذلك سيأتي التقرير على تجارب اليمن السابقة في مجال إعادة الإعمار سواء في أعقاب الكوارث الطبيعية أو النزاعات التي جرت خلال العقود القليلة الماضية.

ومع الدروس المستفادة من هذه التجارب المختلفة، سيقدم الجزء الثاني من هذا التقرير خطة مؤسسية جديدة لإعادة الإعمار: هيئة إعادة إعمار عامة ودائمة هدفها إنشاء آليات تتسم بالكفاءة والشفافية للتنسيق والمساءلة فيما بين أصحاب المصلحة الداخليين والخارجيين. بشكل عام، يسعى الاقتراح المقدم في الجزء الثاني من هذا التقرير إلى ضمان التدفق السليم للأموال، والتبادل السريع للمعلومات، والانتهاج في الوقت المناسب من مشاريع إعادة الإعمار بعد الحرب وضمان حسن تنفيذ هذه المشاريع عموماً.

ولتحقيق مبادئ الحوكمة في اليمن في فترة ما بعد الحرب، يجب أن يتضمن أي ترتيب تنظيمي مستقبلي لإعادة الإعمار تدابير لضمان الملكية الوطنية - وهذا يعني إشراك جميع أصحاب المصلحة والحصول على تأييدهم. يشكل هذا الإطار خطوة أساسية لتحقيق الانتعاش الاقتصادي الناجح، وضمان تحقيق إعادة التعمير للاحتياجات والحقوق الأساسية للسكان اليمنيين وبالتالي وضع البلاد على مسار السلام والتنمية المستدامين.

[1] World Bank et al., "Yemen: Preliminary Damage and Needs Assessment" (unpublished report, Washington, DC: World Bank, June 15, 2016).

[2] Food and Agriculture Organization of the United Nations, "FAO Yemen Situation Report - December 2017" last modified December 31, 2017, accessed May 18, 2018. <https://reliefweb.int/report/yemen/fao-yemen-situation-report-december-2017>.

[3] "Yemen's Economic Outlook - October 2017," *World Bank*, last modified October 11, 2017, accessed May 18, 2018, <http://www.worldbank.org/en/country/yemen/publication/yemen-economic-outlook-october-2017>.

[4] Sultan Barakat, "Post-Saddam Iraq: Deconstructing a Regime, Reconstructing a Nation," *Third World Quarterly*, 26, nos. 4-5 (2005): 571-591.

نماذج إعادة الإعمار في الدول الهشة الخارجة من النزاعات

على الرغم من تنوع الكتابات التي تناولت موضوع إعادة إعمار ما بعد النزاع، إلا أن الأدبيات المتعلقة بهذا الموضوع لا توفر الإطار النظري المقبول عالمياً لإعادة الإعمار بعد الحرب. لقد استخدم مصطلح "إعادة إعمار ما بعد النزاع" في ظروف متفاوتة وعلى نطاق واسع. فعندما استخدم في الماضي القريب لوصف إعادة الإعمار في اليابان وأوروبا في أعقاب الحرب العالمية الثانية، أشار إلى إعادة الإعمار في البلدان التي توقفت فيها جميع الأعمال العدائية المسلحة. ورغم أن هذا النهج أدى إلى سلام وتنمية مستمرين بعد حروب سابقة، إلا أن الأبحاث تقترح قلة فعاليته في المرحلة الأخيرة حين يجري تطبيقه على دول هشة لا تزال تعاني من بعض أشكال النزاع المتكرر، كما هو الحال في العراق وأفغانستان.^[5]

على مدى عقود بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية، كان الالتزام بتحرير الاقتصاد هو أساس السياسات الخارجية للحرب الباردة بالنسبة للقوى الغربية. كان في صلب ذلك النهج السعي لمنع انتشار الشيوعية عبر فرض سياسات قائمة على تحرير السوق بأسلوب موحد، سواء أثناء السلم أو الحرب، مع عدم الاهتمام كثيراً بالخصوصيات المميزة لكل بلد على حدة. وقد اعتمدت المؤسسات المالية الدولية والمنظمات الإنمائية سياسات اقتصاد السوق في جميع أنحاء العالم، حتى أثناء القيام بعمليات إعادة إعمار بعد الحرب.^[6] وقد طبقت الوكالات الإنمائية الثنائية والمتعددة الأطراف نموذجاً يعطي أولوية للسوق الحرة على التنمية الطويلة الأجل، الشاملة والمملوكة وطنياً، والتي تقاد عبر مشاركة المجتمع المحلي من القاعدة إلى القمة.^[7]

وكثيراً ما تم تشجيع الحكومات في البلدان النامية بعد انتهاء النزاع على اتخاذ نموذج محدد لتمويل وتقديم الخدمات العامة الأساسية - وهو نموذج تم استيراده دون تعديل ملحوظ من دول أوروبا الغربية في خمسينيات القرن الماضي. بيد أن نموذج حكم التعمير الذي أسفر عن هذه النتائج الإيجابية في أوروبا أسفر عن نتائج أسوأ بكثير في الدول الهشة الأقل دخلاً.^[8] حتى نماذج التعمير التي اعتبرت ناجحة في بعض المناطق لا يمكن تطبيقها في جميع سياقات ما بعد النزاع، ما يشير إلى أنه لا يوجد مخطط عالمي موحد لإعادة الإعمار بعد الحرب.

تعمل الاقتصادات المتقدمة في زمن السلم بشكل شديد الاختلاف عن اقتصادات الحرب وما بعد الحرب في البلدان النامية، حيث تتأثر البلدان النامية عموماً، سواء قبل النزاع أو في مرحلة السلم اللاحقة، بهشاشة الدولة وضعف قدراتها. وكثيراً ما تفتقر إلى المعلومات الدقيقة والمواكبة، مما يعيق قدرتها على التخطيط أو تقديم الخدمات. يمكن للنزاع أن يدمر عملياً قدرة الدولة على تخطيط أو تنفيذ توجيهات السياسة العامة.

[5] Yosef Jabareen, "Conceptualizing 'Post-Conflict Reconstruction' and 'Ongoing Conflict Reconstruction' of Failed States," *International Journal of Politics, Culture, and Society* 26, no. 2 (2012): 107-125.

[6] Caitlin S. Fitzgerald, "Reassessing Neoliberal Economic Reform in Post Conflict Societies: Operation Iraqi Freedom," *Critique: A Worldwide Journal of Politics* (Fall 2009/Spring 2010), accessed May 18, 2018, https://about.illinoisstate.edu/critique/Documents/Spring2010%20docs/Fitzgerald_Caitlin.pdf.

[7] *Ibid*

[8] Gilles Carbonnier, "Conflict, Postwar Rebuilding and the Economy: A Critical Review of the Literature," *WSP Occasional Paper No. 2*. (1998).

عندما تخرج دولة هشة من نزاع حديث، تكون مفتقرة إلى الموارد البشرية والمالية اللازمة للإغاثة والإنعاش وإعادة الإعمار. ثم تواجه هذه الدول صعوبات في تشجيع ثقافة إعادة البناء الوطنية، سواء بين الموظفين الحكوميين أو عامة المواطنين.^[9] وحين تفشل هذه الحكومات في تلبية متطلبات المانحين الدوليين لاستمرار الحصول على التمويل، يستبدل المانحون قنوات التمويل الموجهة نحو الدولة بتمويل المنظمات غير الحكومية أو كيانات القطاع الخاص، مما يزيد من تقويض سلطة الدولة: فبدون التمويل، تفشل الدولة في بناء القدرات وتكون غير قادرة على الحفاظ على نفسها بمجرد انتهاء التدخل الدولي.^[10] علاوة على ذلك، من الصعب على الدولة أن تبدو شرعية في نظر شعبها ما لم تشارك في تقديم الخدمات الأساسية لمواطنيها. وبقدر ما تتطلب نماذج إعادة الإعمار القديمة قدرة حكومية لكي تنجح، فإن تطبيق هذه النماذج في الدول النامية الخارجة من النزاع سيفشل في تحقيق نمو أو تنمية مستدامة وشاملة أو سلام دائم.^[11]

إعادة إعمار أفغانستان والعراق ولبنان

بالنسبة لأي مهتم بتصميم إطار إعادة إعمار مؤسسي في اليمن، تكشف تجارب الدول الهشة النامية الأخرى في مراحل ما بعد النزاع درساً مهماً. سيعرض هذا القسم حالات مختارة من دراسات جهود إعادة إعمار ما بعد النزاع في أفغانستان والعراق ولبنان. وكما يوضح الجدول أدناه، فإن اليمن يحتل مكانة مشابهة لمكانة هذه البلدان من حيث التنمية البشرية والفساد وهشاشة الدولة. ففي اليمن، كما في أفغانستان والعراق ولبنان، أدت التدخلات العسكرية الخارجية والتأثير القوي للجهات غير الحكومية الداخلية إلى تواصل الاضطراب السياسي. كما يعاني كل من اليمن والعراق وأفغانستان بدرجات متفاوتة من ظاهرة "لعنة الموارد": وجود موارد طبيعية تؤدي إلى السعي نحو الريع وما يرتبط بذلك من عمليات فساد. تمثل هذه العوامل جميعها عقبات لأي إعمار فعال أو استقرار دائم.

المؤشر	اليمن	العراق	لبنان	أفغانستان
ترتيب مؤشر التنمية البشرية 2016 ^[12]	168	121	76	169
ترتيب مؤشر الفساد 2016 ^[13]	170	166	136	169
ترتيب مؤشر الدول الهشة 2017 ^[14]	4	10	43	9

[9] Rafat Al-Akhali, "Improving Service Provisioning in Yemen," *Resonate! Yemen* (October 2014).

[10] Sultan Barakat and Steve Zyck, "The Evolution of Post-conflict Recovery," *Third World Quarterly* 30, no. 6 (2009): 1069-1086.

[11] John F. E. Ohiorhenuan, "Post-conflict Recovery: Approaches, Policies and Partnerships," *Centre for Research on Peace and Development*, Working Paper No. 4 (December 2011), accessed May 18, 2018, <https://soc.kuleuven.be/crpd/files/working-papers/wp04.pdf>.

[12] United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Report 2016* (New York: UNDP, 2016), accessed May 18, 2018. http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016_human_development_report.pdf.

[13] "Corruption Perceptions Index 2016," *Transparency International*, January 25, 2017, accessed May 18, 2018. https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016.

[14] "Fragile States Index," *Fund for Peace*, accessed May 18, 2018. <http://fundforpeace.org/fsi/data>.

أفغانستان

شهدت أفغانستان خلال الشهور الأخيرة من عام 2001 غزو الولايات المتحدة لإجبار تنظيم طالبان على الخروج من السلطة في كابول، مما أدى إلى إنشاء السلطة المؤقتة الأفغانية بدعم من قوات المساعدة الدولية المدعومة من الأمم المتحدة.^[15] لكن بدلاً من وضع نهاية لعقدين من الحرب، منذ الاحتلال السوفياتي وما تلاه من تحارب أهلي، استمر النزاع بلا توقف. كانت الخسائر البشرية في فترة ما قبل عام 2001 لوحدها كبيرة: فقد تسبب النزاع بمقتل أكثر من مليون شخص، وإصابة عدد مشابه، بالإضافة لنزوح أعداد كبيرة من السكان الأفغان.^[16] كما أدت الحرب الطويلة والشديدة إلى إلحاق أضرار جسيمة بالبنية التحتية العامة والممتلكات الخاصة. في نهاية تلك المرحلة، خرجت أفغانستان بلداً فقيراً: نصيب الفرد الواحد فيه من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2002 لا يتجاوز 188 دولاراً.^[17]

وفي عام 2002، تم إنشاء سلطة التنسيق الأفغانية كسلطة مستقلة مؤقتة لتنسيق المساعدات وتنفيذ المشاريع.^[18] بيد أنها واجهت منافسة شديدة من جانب الحكومة الأفغانية، ولا سيما وزارتي التخطيط والمالية. بعد عدة تغييرات طالت المديرين التنفيذيين، تم تعيين وزير المالية مديراً لسلطة التنسيق بهدف وقف التنافس المؤسسي، وتمهيد العمل في مجال المساعدات، ومواءمة التمويل مع مشاريع الميزانية. غير أن هذه السياسة لم تؤد إلى أي تحسن في أداء سلطة التنسيق. من جهة أخرى أنشئ صندوق الائتمان الأفغاني لإعادة الإعمار في عام 2002 أيضاً. كمشروع مشترك بين المجتمع الدولي والحكومة الأفغانية ممثلة بوزارة المالية.^[19] هدف الصندوق إلى تمويل إعادة بناء الهياكل الأساسية في الريف، وكذلك إعادة بناء قطاعي التعليم والصحة.^[20]

وعلى الرغم من حجم المساعدات الكبير الذي تلقتة أفغانستان، بقيت الآثار الاجتماعية والاقتصادية لهذه المساعدات محدودة. فلم تخلق سياسات المساعدات الإطار المؤسسي البسيط والمرن اللازم لبناء اقتصاد مستقر. فبرنامج إعادة الإعمار التزم بمبادئ التنمية التقليدية بدلاً من مبادئ إعادة إعمار ما بعد النزاع: أي تلك التي تمكّن المجموعات المتضررة من الشعور برّد مظالمها. وقد ركز إطار إعادة البناء الاقتصادي على الإصلاحات الهيكلية المصممة للبلدان المستقرة في ظل ظروف سلمية، ولا سيما استقلالية البنك المركزي وحظر السحب من الميزانية دون رصيد. قدمت الجهات المانحة نحو 75 بالمائة من مساعداتها إلى مجموعات خارجة عن سيطرة الحكومة، مما يعني أن المانحين أنفقوها على أولوياتهم الخاصة، بما في ذلك توظيف موظفيهم وشراء بضائعهم المستوردة من بلدانهم.^[21]

[15] "Operation Enduring Freedom Fast Facts," *CNN*, last modified October 5, 2016, accessed May 18, 2018. <http://www.cnn.com/2013/10/28/world/operation-enduring-freedom-fast-facts/index.html>.

[16] "Afghanistan: Soviet Invasion and Civil War," *World Peace Foundation*, last modified August 7, 2015, accessed May 18, 2018. <https://sites.tufts.edu/atrocityendings/2015/08/07/afghanistan-soviet-invasion-civil-war>.

[17] "GDP per Capita," *World Bank*, accessed May 18, 2018. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=AF>.

[18] Alastair J. McKechnie, "Humanitarian Assistance, Reconstruction & Development in Afghanistan: A Practitioner's View" (presentation, International Conference on Post-Conflict Reconstruction, Hiroshima, Japan, November 11-13, 2002), accessed May 18, 2018. http://siteresources.worldbank.org/INTAFGHANISTAN/Publications-Resources/20175916/Humanitarian_Assistance_Hiroshima_Paper.pdf.

[19] "Afghanistan Reconstruction Trust Fund," *United States Agency for International Development*, last modified August 26, 2013, accessed May 18, 2018, <https://www.usaid.gov/node/51786>.

[20] Graham Crouch, "Afghanistan: Supporting State Building and Development," *World Bank*, last modified April 11, 2014, accessed May 18, 2018. <http://www.worldbank.org/en/results/2014/04/11/afghanistan-supporting-state-building-and-development>.

[21] Castillo del Graciana, "Peace through Reconstruction: An Effective Strategy for Afghanistan," *The Brown Journal of World Affairs* 16, no. 2 (Spring/Summer 2010).

سمح صندوق النقد الدولي والبنك الدولي لأفغانستان بالحصول على الائتمان بشرط إجراء إصلاحات هيكلية ومالية. وقد تقيدت الجهات المانحة الدولية بهذه الشروط. حد ذلك من قدرة الحكومة الأفغانية على تمويل مشاريع التشغيل والتنمية. فعلى سبيل المثال، ذهبت حصة كبيرة من التمويل الدولي الخارجي لتمويل الإصلاحات والواردات والنفقات الحكومية القائمة، وكانت المدن الوسطى هي المستفيد الرئيسي، ما ترك سكان الأرياف طي الإهمال. في المناطق الريفية ما تزال قطاعات إنتاجية رئيسية وبنى تحتية حيوية، مثل قطاعي الكهرباء والنقل، تفتقر إلى أي تقدم ملموس في مجال التعمير وإعادة التأهيل، وما يزال الفساد يشكل تحدياً كبيراً.^[22] لقد فشل إطار إعادة الإعمار المطبق لأخذ مصالح أو لشمل مجمل السكان الأفغان، وبذلك فشل في بناء ملكية محلية لجهود إعادة الإعمار.^[23]

لم تؤد هذه الجهود في أفغانستان إلى نمو أو استقرار مستدامين. النمو الاقتصادي المحدود أتى من استهلاك الكم الهائل من المساعدات الإنسانية، بالإضافة إلى الروابط الاقتصادية المتعلقة بوجود وكالات المجتمع الدولي والمقاولين والقوات الأجنبية. وقد أدى الاعتماد الساحق على الائتمان الخارجي والتنمية المحدودة لقنوات التمويل العام الوطنية إلى إيقاع البلد في فخ الاعتماد الطويل الأمد على المساعدات. ويمكن القول أن الظروف الاقتصادية السيئة الناتجة عن ذلك لعبت دورها في إطالة أمد النزاع في أفغانستان.^[24]

العراق

ترك غزو العراق عام 2003 والنزاع الذي تلاه آثاراً ضخمة على الاقتصاد والشعب العراقي. بحسب أحد التقديرات، قتل النزاع ما يقرب من نصف مليون شخص حتى عام 2011.^[25] شهدت الفترة نفسها نزوح 2.6 مليون عراقي، وما يفوق مليون لاجئ.^[26] كذلك أسفرت الحرب عن إلحاق أضرار بالبنية التحتية المدنية العراقية، بما في ذلك الإنتاج النفطي - المحرك الأساسي للاقتصاد العراقي.^[27]

وفي عام 2003، تولت الأمم المتحدة والبنك الدولي جهوداً مشتركة لإعادة إعمار العراق. قدّر تقييم أولي مشترك تكاليف إعادة البناء بـ36 مليار دولار.^[28] وجرى إطلاق صندوق إعادة الإعمار العراقي الدولي في أوائل عام 2004 لتسهيل التنسيق بشأن جهود إعادة الإعمار.^[29]

[22] Castillo del Graciana, "Rebuilding from War: Economic Reconstruction in Post-Conflict States," *World Politics Review*, last modified May 31, 2011, accessed May 18, 2018, <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/9011/rebuilding-from-war-economic-reconstruction-in-post-conflict-states>.

[23] *Ibid.*

[24] Sultan Barakat, "The Failed Promise of Multi-donor Trust Funds: Aid Financing as an Impediment to Effective State Building in Post-conflict Contexts," *Policy Studies* 30, no. 2 (2009): 107-126.

[25] Dan Vergano, "Half-Million Iraqis Died in the War, New Study Says," *National Geographic*, last modified October 13, 2013, accessed May 18, 2018. <https://news.nationalgeographic.com/news/2013/10/131015-iraq-war-deaths-survey-2013>.

[26] "Iraq," *Internal Displacement Monitoring Centre*, accessed May 18, 2018. <http://www.internal-displacement.org/countries/iraq>; Sarah Kanbar, "Iraqi Refugees after the War," Muftah, last modified July 4, 2013, accessed May 18, 2018. <https://muftah.org/iraqi-refugees-after-the-war/#.WkSbW9-nGUK>.

[27] R. Jeffrey Smith, "The Failed Reconstruction of Iraq," *The Atlantic*, last modified March 15, 2013, accessed May 18, 2018. <https://www.theatlantic.com/international/archive/2013/03/the-failed-reconstruction-of-iraq/274041>; "UK: Iraq Torches Seven Oil Wells," CNN, last modified March 21, 2003, accessed May 18, 2018. <http://www.cnn.com/2003/WORLD/meast/03/21/sprj.irq.oil.wells>.

[28] "Iraq needs \$56 billion for reconstruction for 2004-2007 - UN assessment," *UN News Centre*, last modified October 3, 2003, accessed May 2018, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=8445>.

[29] World Bank, "World Bank Iraq Trust Fund Report to Donors" (presentation, International Reconstruction Fund Facility for Iraq (IRFFI) Donor Committee Meeting, Dead Sea, Jordan, July 19, 2005), accessed May 18, 2018, <http://documents.worldbank.org/curated/en/895801468042568364/pdf/390340IQ0DeadS1s0july0200501PUBLIC1.pdf>.

كانت هناك العديد من القيود المفروضة على الصندوق. فقد ربط كل من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي الائتمان بالإصلاحات الاقتصادية، وطالب المانحون العراقي بالسماح للدول المانحة بشغل عقود إعادة الإعمار واستيراد المعدات. كما واجه الصندوق عقبة رئيسية تمثلت في كونه "مؤسسة ما بعد نزاع" تعمل في ظروف النزاع؛ حيث بدأ التخطيط والتنفيذ لإعادة الإعمار في خضم اشتعال النزاع في البلاد.^[30]

بدأ المجتمع الدولي إعادة الإعمار بافتراض أن المنظمات الأمريكية والدولية لن تمول سوى المرحلة الأولى من إعادة الإعمار، على أن تقوم الحكومة العراقية بتمويل المراحل التالية. وكان من المتوقع حدوث انتعاش فوري في قطاع النفط، بالنظر إلى أن الدولة العراقية تمتلك القدرة على تنفيذ إعادة الإعمار.

جرى تخصيص ما مجموعه أكثر من 40 مليار دولار لإعادة الإعمار اعتباراً من العام 2006.^[31] ومع ذلك، تراجع عدد من المانحين عن تعهداتهم، ففي عام 2007، على سبيل المثال، لم يتم تسليم سوى 67 بالمائة من تلك الأموال. وفي العراق، كما هو الحال في العديد من البلدان التي تمر بمرحلة انتهاء النزاع، حددت المؤسسات المالية الدولية إصلاحات اقتصادية هيكلية تقليدية؛ ما أعاق توفير فرص العمل وجعل البلاد معتمدة على المساعدات.^[32] وحين انسحب المجتمع الدولي، تم التراجع عن العديد من مشاريع التعمير؛ وبما أن تمويل الحكومة العراقية كان غائباً، فقد توقفت تلك المشاريع قبل اكتمالها. وفي ظل ظروف النزاع والافتراضات الخاطئة، فشل صندوق إعادة الإعمار في إعادة بناء جزء كبير من البنية التحتية المدمرة في البلاد.

لبنان

دامت حرب لبنان الأهلية لأكثر من 15 عاماً (من 1975 وحتى 1990)، وقد سببت دماراً هائلاً للبنية التحتية المالية والاقتصادية والاجتماعية. وقدرت الخسارة في الناتج الاقتصادي اللبناني بنحو 24 مليار دولار عام 1986، وانخفض نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بحوالي 67 بالمائة، فيما قدر عدد القتلى بحوالي 131,000 شخص مع حوالي نصف مليون لاجئ.^[33]

كان مجلس الإنماء والإعمار اللبناني مؤسسة عامة أنشئت عام 1977 بموجب مرسوم رئاسي لقيادة عملية التعمير والتنمية بعد انتهاء النزاع. تألف المجلس من ست إدارات: التخطيط والتمويل والمشاريع والشؤون القانونية والمالية والإدارية. وباعتباره هيئة مستقلة مالياً وإدارياً، فقد تمتع المجلس بسلطة استثنائية لتجنب الاختناقات الإدارية

[30] Diana Cammack, Diana McLeod, Alina R. Menocal, and Karin Christiansen. *Donors and the 'Fragile States' Agenda: A Survey of Current Thinking and Practice*. (London: Overseas Development Institute, 2006), accessed May 18, 2018. <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/1955.pdf>.

[31] Gordon Adams, "Post-Combat Stabilization and Reconstruction: The Lessons for US Government Organization and National Security Resource Planning," *Stimson Center*, accessed May 18, 2018. <http://www.comw.org/pda/14dec/fulltext/06adams.pdf>.

[32] Castillo del Graciana, "Economic Reconstruction of War-Torn Countries: The Role of the International Financial Institutions," *Seton Hall Law Review* 38, no. 4 (2008): 1265-1295.

[33] Ghassan Dibeh, "Foreign Aid and Economic Development in Postwar Lebanon" (UNU-WIDER Research Paper No. 2007/37, June 2007) accessed May 18, 2018. <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/rp2007-37.pdf>.

التي قد تؤدي إلى إبطاء عملية التمويل وإعادة الإعمار. كما تمتع المجلس بمتطلباته الخاصة المتعلقة بالإدارة وكشوف الرواتب والإبلاغ. وكان هدفه الرئيسي التعجيل بتنفيذ مشاريع التعمير والحد قدر الإمكان من النزاعات المتعلقة بإعادة الإعمار داخل الحكومة. كان المجلس تابعاً لمجلس الوزراء ويخضع لإشراف رئيس الوزراء. احتاجت جميع برامج إعادة الإعمار إلى موافقة مجلس الوزراء. ومع ذلك، تعاون مجلس الإنماء والإعمار مع أصحاب المصلحة الآخرين في تخطيط إعادة الإعمار والتمويل والتنفيذ والمراقبة، وكان مسؤولاً عن الاتصال والتنسيق والتفاوض مع المانحين والمنظمات الدولية.^[34]

كانت هناك أيضاً هيئات أخرى مشاركة، وإلى حد ما منافسة، في أعمال التعمير، شملت مجلس الجنوب، الذي أنشئ لتعمير جنوب لبنان، والصندوق المركزي للمهجرين الذي أطلق مشاريع تمويل وإسكان وإعادة بناء دعماً لمبادرات المصالحة.^[35]

خلال الفترة (1991 - 2009)، أشارت التقارير المرحلية لبرامج الاستثمار العام إلى أن نصف المشاريع الاستثمارية التي أعدها مجلس الإنماء والإعمار عُرضت على مجلس الوزراء، وقد وافق الأخير على 30 بالمائة من تلك المشروعات. لكن في النهاية لم يتم تنفيذ سوى 15 بالمائة من المشاريع الاستثمارية التي تمت الموافقة عليها.^[36] وقد استمرت الوزارات اللبنانية في تمويل المشاريع الممولة ضمن ميزانياتها السنوية، إلا أن أجواء الصراع السياسي قللت عدد البرامج الاستثمارية المعلنة وأضعفت قدرة المجلس على إجراء أعمال إعادة الإعمار.

واجهت أعمال إعادة الإعمار في فترة ما بعد الحرب اللبنانية العديد من القيود، لعل أبرزها المنافسة المستمرة بين الفرقاء داخل الحكومة اللبنانية. وقد حاولت الوزارات تحت ضغط من دوائر الانتخابية الطائفية احتكار مشاريع إعادة الإعمار، مما أدى إلى سوء في الإدارة والتوزيع. كما أدى الارتباك السياسي إلى عدم تخصيص التمويل بشكل سليم، مما تسبب بتأخير المشاريع وزيادة تكاليف التنفيذ. وبالإضافة إلى ذلك، كثيراً ما تعرقلت جهود إعادة الإعمار نتيجة تدخل الجهات السياسية القوية وغياب النهج المحلي الشامل.

كذلك تشتت أموال المانحين بين مجلس الإنماء والإعمار وغيره من الكيانات، كمجلس إعمار الجنوب. فقد قامت البلدان الإقليمية المانحة مثل السعودية وقطر والإمارات بتمويل وتنفيذ مشاريع إعادة الإعمار مباشرة وبشكل منفصل عن المؤسسات الحكومية المركزية.^[37] وقد ركز هؤلاء المانحون من جانب واحد على مناطق وقطاعات معينة (ولا سيما التعليم والدين)، مما أدى إلى عدم المواءمة بين التمويل والاحتياجات.^[38]

[34] Council for Development and Reconstruction, "Lebanon Municipal Service Emergency Project: Environmental and Social Management Framework" last modified March 20, 2014, accessed May 18, 2018. <http://www.cdr.gov.lb/study/MSEP/MSEPESMF.pdf>.

[35] Charles Adwan, "Corruption in Reconstruction: The Cost of National Consensus in Post-War Lebanon," last modified December 1, 2004, accessed May 18, 2018. <http://www.cipe.org/sites/default/files/publication-docs/adwan.pdf>.

[36] Nabil Al Jisr, "Council for Reconstruction and Development Working Paper," November 23, 2010, accessed May 18, 2018. <http://www.cdr.gov.lb/Latest/spechnov232010.pdf>.

[37] Alistair Harris, "Reconstructing Gaza - Lessons from Lebanon," *United State Institute of Peace*, last modified March 1, 2009, accessed May 18, 2018. <https://www.usip.org/publications/2009/03/reconstructing-gaza-lessons-lebanon>.

[38] *Ibid.*

دروس لليمن من أفغانستان والعراق ولبنان

كما تظهر الأمثلة أعلاه، فإن الأمن والاستقرار شرطان مسبقان حاسمان لإعادة الإعمار. لذلك من شأن اتفاقات سلام هشة وتقاسم متفاوت للسلطة أن تعرقل إعادة الإعمار. لكي تنجح عملية إعادة الإعمار، يجب إشراك النخب من جميع أطراف النزاع في جهود توزيع المساعدات. وعلى الرغم من ضرورة التعاون مع أصحاب المصلحة الدوليين، ينبغي تصميم وقيادة الترتيبات المؤسسية للتعمير على الصعيد الوطني. وكما تبين الحالات المذكورة أعلاه، ما لم يمتلك البلد جهود إعادة الإعمار ستفشل مؤسسات الدولة في بناء القدرات. هذا بدوره يمنع التنمية المستقرة وطويلة الأمد.

إن التخطيط المبكر وتقييم الأضرار وتقدير الاحتياجات أمر بالغ الأهمية لعرض تكاليف إعادة الإعمار وتحديد الأولويات التي تعكس أهداف المجتمعات المحلية. تقوم الوكالات الدولية عادة بأعمال التقييم؛ إلا أن الخبرة الوطنية ضرورية لإدخال فهم محلي للسباق. وفي حين ينبغي أن تكون المناطق المتضررة محور جهود إعادة البناء، ينبغي ألا تركز التنمية بعد انتهاء النزاع على المدن الرئيسية والمناطق المتضررة فقط. قد يؤدي استبعاد المناطق الريفية وغير المتضررة إلى دفع مواطني تلك المناطق إلى تطوير شعور بالعداء تجاه الدولة؛ وهذا بدوره قد يضعف سيطرة الدولة على جميع أراضيها. قد يؤدي رد الفعل هذا إلى عودة البلاد إلى النزاع، أي تأخير التعمير وإدامة العنف.

في جميع الحالات المذكورة أعلاه، لعبت وكالات التنمية الدولية دوراً كبيراً في تمويل مهمات ما بعد النزاع. وفي هذا الدور أصرت هذه الوكالات على إصلاحات غير واقعية في مجال السياسات العامة وعلى ظروف غير مساعدة لتلائم البلدان المتقدمة في زمن السلم. ركزت هذه الوكالات بصفة رئيسية على الإصلاحات الهيكلية المؤسسية والاقتصادية الكلية. وفي أجندة ما بعد النزاع، ينبغي أن توازن تدخلات المجتمع الدولي بين تلبية الاحتياجات الإنسانية وبناء قدرات الدولة^[39]. كما ينبغي إيلاء اهتمام رئيسي للقطاعات الإنتاجية الرئيسية للاقتصاد مثل الطاقة والمياه والنقل (ولا سيما في الريف): أي تلك التي من شأنها توفير فرص العمل وتسهيل النمو الاقتصادي المستدام. لعل ذلك أحد أهم التدابير اللازمة لتجنب تكرار النزاع. تشمل معظم خطط إعادة الإعمار نزع السلاح، ولكن القليل منها يولي أهمية لإيجاد فرص العمل. ومع ذلك، عندما يُترك الناس دون فرص للعمل أو التعليم فهم أكثر عرضة للعودة إلى النزاع.

من جهة أخرى، توضح الحالات المذكورة أعلاه تحدياً كبيراً يتعلق بإمكانية عدم التوافق بين توقيت المساعدات والقدرة الاستيعابية للدولة الخارجة من النزاع. الجهات المانحة والوكالات الدولية أكثر حماساً بوجه عام في المراحل الأولية من التعمير، أي بعد انتهاء النزاع مباشرة. تتدفق المساعدات؛ لكن قدرة الدولة على استيعابها تكون محدودة للغاية. ومع مرور الوقت، حين تنمو قدرة الدولة تبدأ الجهات المانحة بالتخلي عن التزاماتها. وعلى المدى الأطول، ومع تحسن قدرة الدولة على الاستيعاب والتنفيذ، تتراجع المساعدات. من شأن تعلم الدروس التي توفرها هذه الأمثلة الصعبة أن يقدم مثلاً حذراً للمخططين الذين يتطلعون إلى تلبية احتياجات اليمن المستقبلية.

[39] Sultan Barakat, *After the Conflict: Reconstruction and Development in the Aftermath of War* (London: IB Tauris, 2010).

مبادرات إعادة الإعمار السابقة في اليمن

حتى قبل النزاع الحالي، كان اليمن أفقر بلدان الشرق الأوسط وأحد أقل بلدان العالم نمواً. اعتباراً من عام 2011، كان ترتيب اليمن 154 من أصل 187 بلداً في مؤشر التنمية البشرية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، أما متوسط عمر اليمنيين المتوقع فبلغ 65.5 سنة؛ فيما وصل نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي 2,213 دولار (على أساس تعادل القوة الشرائية الثابتة لعام 2005) وبلغ معدل معرفة القراءة والكتابة بين الكبار 65 بالمئة.^[40] نحو 70 بالمئة من السكان يعيشون في المناطق الريفية، وبينما لم تشكل الزراعة والرعي أكثر من 10 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي قبل الأزمة الحالية، فإنهما شكلا مصدر رزق نحو 50 بالمئة من اليمنيين.^[41] في 2012، بلغ إجمالي الإنفاق العام في المناطق الريفية 4.8 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي، ولم تكن أي من المناطق الريفية في اليمن موصولة بشبكة الكهرباء الوطنية، في حين كانت الأسرة اليمنية المتوسطة تبذل 65 دقيقة في اليوم لتأمين المياه.^[42]

كانت هذه الظروف تتويجاً لعقود سابقة احتدمت خلالها أزمات سياسية واجتماعية واقتصادية متكررة في اليمن. ثمة عداء طويل الأمد بين الحكومة المركزية والقادة الإقليميين، حيث شهدت البلاد توترات مطوّلة بين مناطق الشمال والجنوب، كما شهد كل من شمال وجنوب اليمن خلال العقود الثلاثة التي سبقت توحيدهما عام 1990 جولات متعددة من الاضطرابات منذ العام 1962. وبعد التوحيد اندلعت حرب أخرى عام 1994؛ كما شهد اليمن عدة حروب في محافظة صعدة بين 2004 و2010؛ وتوسّع نشاط تنظيم القاعدة في شبه جزيرة العرب؛ وأخيراً الحرب المستمرة الآن منذ أواخر عام 2014. كما شهد اليمن أيضاً عدداً من الكوارث الطبيعية، بما في ذلك زلزال 1982 في ذمار وفيضان 2008 في حضرموت والمهرة. ورغم إعاقة هذه النزاعات والكوارث لقدرة الدولة على تقديم الخدمات العامة، فقد أطلقت الحكومات اليمنية المتعاقبة مبادرات تعميم وجهود إعادة تأهيل وحملات استجابة إنسانية.

يقدم هذا القسم تاريخاً موجزاً لخمسة من تلك المبادرات: مجلس إعادة إعمار ذمار، والذي تأسس عقب زلزال عام 1982؛ صندوق إعادة إعمار صعدة، بعد حرب صعدة الثالثة عام 2007؛ وصندوق إعادة إعمار محافظتي حضرموت والمهرة، والذي انطلق عقب الفيضانات في عام 2009؛ صندوق إعادة إعمار أبين، عقب سيطرة تنظيم القاعدة على أبين عام 2012؛ والمكتب التنفيذي، عقب انتفاضة عام 2011. وقد عانت كل تلك المبادرات من الافتقار إلى الاستقلال والشفافية، وعدم كفاية التمويل، وضعف التنسيق بين المشاركين في جهود إعادة الإعمار في كل من هذه المبادرات.

[40] United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Report 2011* (New York: Palgrave, 2011) accessed May 18, 2018, http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/271/hdr_2011_en_complete.pdf; United Nations Children's Fund, "At a Glance: Yemen" last modified December 31, 2013, accessed May 18, 2018. https://www.unicef.org/infobycountry/yemen_statistics.html.

[41] Farea Al-Muslimi and Mansour Rageh, "Yemen's Economic Collapse and Impending Famine: The Necessary Immediate Steps to Avoid Worst-case Scenarios," *Sana'a Center for Strategic Studies*, last modified November 5, 2015, accessed May 18, 2018. <http://sanaacenter.org/publications/main-publications/26>.

[42] *Ibid.*; UNDP, *Human Development Report 2011*.

مجلس إعادة إعمار ذمار - زلزال 1982

في 13 ديسمبر 1982، تعرضت محافظة ذمار لزلزال بلغت قوته 6 درجات بمقياس ريختر. نجمت عن الزلزال أضرار وخسائر كبيرة في الأرواح، حيث أفيد بأن 1,500 إلى 2,500 شخص لقوا مصرعهم وأصيب 1,500 آخرون. بحسب الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، فإن 42,300 منزلاً أصبحت غير صالحة للسكن، منها 11,380 منزلاً تدمر بالكامل. كذلك عانت البنية التحتية العامة: فقد تضرر 131 مشروع مياه، ما أدى إلى خسائر كبيرة في اقتصاد الأرياف. وقدرت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية مجموع الخسائر الاقتصادية وخسائر البنية التحتية بمبلغ 2 مليار دولار.^[43]

أعلنت الحكومة اليمنية في أعقاب ذلك حالة طوارئ في المناطق المتضررة وشكلت لجنة إغاثة طارئة. ترأس اللجنة قائد الجيش، وأعضاء الوزارات المعنية، ومحافظ ذمار، وقد تولت مهام الإغاثة والشؤون اللوجستية المرتبطة بإمدادات الإغاثة الخارجية. رأس المحافظ مكتب تنفيذ الإغاثة في ذمار، والذي ضم أيضاً لجان التنمية المحلية الموجودة مسبقاً كالمنظمات المجتمعية التي كانت نشطة قبل الكارثة. وقد لعبت اللجان المحلية دوراً رئيسياً في التعامل مع تقييم الاحتياجات وتوزيع المساعدات.

في كانون الثاني / يناير 1983، وضع مرسوم رئاسي نموذجاً "من أعلى إلى أسفل" للتصدي لتحديات إعادة الإعمار: حيث تم إنشاء المجلس الأعلى لإعادة الإعمار ومكتبه التنفيذي لإعادة الإعمار. وقد ترأس المجلس الأعلى رئيس الوزراء، وأعضاء الوزارات الرئيسية، ورئيس وكالة التخطيط المركزية، ومحافظ ذمار. تمثلت المهمة الأساسية للمجلس في تخطيط سياسة إعادة الإعمار، في حين تولى المكتب التنفيذي مسؤولية جمع البيانات وإجراء الدراسات، وتقدير التكاليف، وطرح المناقصات، والإشراف المحلي على العمل، وإعداد وتنفيذ برامج التعليم المحلي. وقد تألف المكتب التنفيذي من سبع وحدات رئيسية ل: التصميم؛ الإشراف؛ العلاقات العامة؛ التمويل والإدارة؛ إصلاح وبناء التعليم؛ المساعدة الذاتية؛ ووحدة الزلازل. وقد ترأس جميع الوحدات الرئيسية المدير التنفيذي الذي كان أيضاً عضواً في المجلس الأعلى.^[44]

وبغية الحد من البيروقراطية الحكومية وضمان التقدم السريع في عملية إعادة الإعمار، تمتع المكتب التنفيذي بالاستقلال المالي والإداري عن الإدارات الحكومية الأخرى. وقد تعامل كل من المجلس الأعلى والمكتب التنفيذي مع إعادة الإعمار كجهد يقاد محلياً. وكانت خطتهما استئجار مقاولين محليين لإعادة بناء الوحدات المدمرة بالكامل، والتعاقد مع أصحاب المنازل لإصلاح الوحدات المدمرة جزئياً. ذهبت مساعدات المانحين وحصص الحكومة من التمويل مباشرة إلى ميزانية المكتب التنفيذي. إلا أن الأخير أثبت بسرعة ضعف فعاليته مع بدء تنفيذ إعادة الإعمار، فقد كان يفتقر إلى الخبرة في مشاريع الإسكان الواسعة النطاق، وبالكاد يمتلك القدرة على التنسيق أو المراقبة. كما ظهرت علامات محسوبة في اختيار المستفيدين، وتضخمت ميزانيته نتيجة المبالغة في التوظيف.

[43] Office of US Foreign Disaster Assistance, *Disaster Case Report: Yemen Arab Republic – Dhamar Region Earthquake* (Washington, DC: USAID, 1983) accessed May 18, 2018. http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pbaab301.pdf.

[44] Sultan Barakat, *Reviving War-Damaged Settlements towards an International Charter for Reconstruction after War*, (doctoral dissertation, University of York, 1993).

بالتدريج، استعادت الوزارات المختلفة خارج نطاق المكتب التنفيذي مسؤولياتها، ضمن نطاقها الوزاري. إلا أن ذلك تم دون إنشاء هيئة للتنسيق: لذلك حصل تداخل وازدواجية واسعة النطاق في إعادة الإعمار. كما أن الحكومة المركزية، بالاتفاق مع البنك الدولي والمنظمات الدولية الأخرى، وافقت على تنفيذ أعمال التعمير عبر مقاولين خارجيين. وقد أعطى ذلك المانحين دوراً رائداً في تنفيذ جميع مراحل إعادة الإعمار. أدى ذلك في نهاية المطاف إلى انتشار الملاجئ السكنية غير الملائمة.^[45] باختصار، كانت جهود إعادة الإعمار بعد الزلزال في ذمار غير ناجعة، وتخلفت عن المواعيد النهائية، وتجاوزت الأرقام المثبتة في الميزانية، وفشلت في تحقيق أهدافها الإسكانية.

صندوق إعادة إعمار صعدة - نزاع 2007

بين عامي 2004 و2006، تسببت ثلاث جولات من النزاع في صعدة بين مقاتلين من جماعة الحوثيين وقوات الحكومة اليمنية بمقتل مئات الجنود والمدنيين وإصابة آلاف آخرين. تضرر ما يقرب من 26,000 منشأة من الممتلكات الخاصة جراء ذلك النزاع. شمل ذلك 21,500 وحدة سكنية، و3,150 مزرعة، ومشاريع تجارية أخرى، ناهيك عن الأضرار التي لحقت بـ1,060 مؤسسة عامة، منها 684 مسجداً و238 مدرسة.^[46] بلغت التكلفة التقديرية للأضرار التي لحقت بالممتلكات العامة والخاصة 600 مليون دولار.^[47] في يوليو / تموز 2007، خلال الجولة الرابعة من النزاع، أصدرت الحكومة مرسوماً رئاسياً بإنشاء صندوق إعادة إعمار صعدة.^[48] تمثلت أهداف الصندوق في تقييم أضرار الحرب، وتقدير تكلفة إعادة الإعمار، وجمع الأموال اللازمة، وإدارة عملية إعادة الإعمار. وبموجب سلطة رئيس الوزراء، حددت الميزانية الحكومية 55 مليون دولار لتمويل إعادة الإعمار الطارئة، يضاف إليها أي تمويل من مصادر وطنية ودولية توافق عليه الحكومة.

واجهت عملية إعادة الإعمار تحديات كبيرة. فقد أدى استمرار الأعمال العدائية إلى إعاقة أعمال التعمير، وأهمل الصندوق البنية التحتية العامة، حيث خصص 12 بالمائة فقط من أمواله لإعادة بناء الهياكل الأساسية العامة، في حين ذهبت البقية لإعادة بناء الممتلكات الخاصة.^[49] ولم يكن التنفيذ فعالاً: لم يرق برنامج إعادة الإعمار المتعاقد عليه ببناء ما يزيد عن 41 بالمائة من الوحدات السكنية المخطط لها، في حين تم إنجاز 10 بالمائة فقط من عقود إصلاح المنازل الخاصة أو المؤسسات التجارية.^[50] عدم تضمين نهج إعادة الإعمار عنصر الشمول التام بعث مزيداً من القلق بالنسبة لفرص الاستقرار الطويل الأجل: فقد كانت هناك اتهامات واسعة النطاق بشأن "التحيز في التعمير"، مع توجيه جهود إعادة البناء إلى مناطق معينة دون غيرها بناء على ولاءات شخصية وليس على احتياجات حقيقية. وكثيراً ما أدى غياب الثقة المحلية بالحكومة المركزية إلى منع السكان للوكالات الحكومية من الوصول إلى مختلف المناطق؛ ما وجّه عملية إعادة الإعمار في هذه المناطق إلى المنظمات الدولية غير الحكومية.

[45] *Ibid.*, 9.

[46] This information is taken from the 2014 annual report of the Sa'ada Reconstruction Fund.

[47] This information is taken from the 2007 Sa'ada conflict evaluation report given by the Yemen National Security Bureau to the Yemen Parliament.

[48] United Nations High Commissioner for Refugees, "Constitution of the Republic of Yemen" accessed May 18, 2018. <http://www.refworld.org/pdfid/3fc4c1e94.pdf>.

[49] This information is taken from the 2014 annual report of the Sa'ada Reconstruction Fund.

[50] *Ibid.*

مع مرور الوقت، تدخل المجتمع الدولي لتقديم المساعدة الإنسانية. بعد الجولة الخامسة من نزاع صعدة، أطلقت الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى مهمة إنسانية في صعدة، وخصصت 4.6 مليون دولار لإجراء تقييم مشترك للاحتياجات الطارئة كالتصريف الصحي والصحة والتعليم وحماية المدنيين. كذلك انخرطت دولة قطر بالتوسط في المفاوضات وفي توزيع السلع على اللاجئين من خلال جمعية الهلال الأحمر القطري.^[51] لقد فشلت جهود الإنعاش اليمنية.

صندوق إعادة إعمار حضرموت والمهرة - فيضان 2009

في تشرين الأول / أكتوبر 2008، وصلت بقايا إعصار مداري من المحيط الهندي إلى الشاطئ الشرقي لليمن. أدى الإعصار إلى هطول أمطار غزيرة في مناطق تعتبر قاحلة في العادة، ما تسبب بفيضانات سريعة، تأثرت به محافظتا حضرموت والمهرة على وجه الخصوص. بلغت التكلفة التقديرية الإجمالية للأضرار والخسائر 1.6 مليار دولار.^[52]

استجابة لذلك، أصدرت الحكومة مرسوماً رئاسياً بإنشاء صندوق إعادة إعمار حضرموت والمهرة، وعينت مديراً تنفيذياً لإدارة عملياته. خضع صندوق حضرموت والمهرة لمجلس إدارة رأسه رئيس الوزراء، وقد شمل أيضاً وزراء رئيسيين من بينهم وزير التخطيط والتعاون الدولي نائباً لرئيس مجلس الإدارة؛ ووزراء المالية والشؤون القانونية والتربية والصحة العامة والأشغال العامة والبيئة والزراعة والداخلية، والطاقة؛ بالإضافة للأمين العام لمجلس الوزراء ومحافظي حضرموت والمهرة؛ وممثلين عن المنظمات غير الحكومية المحلية؛ وأعضاء من القطاع الخاص.^[53] تولى صندوق حضرموت والمهرة مهمة التخطيط للتعمير وتنفيذه بالتنسيق مع السلطات المحلية. بالإضافة إلى ذلك، كان غرض الصندوق تيسير التدخلات الإنسانية، والمساعدة في إنعاش الخدمات العامة، وإنشاء مراكز طوارئ في المحافظتين. جاء تمويل الصندوق من كل من الحكومة، والتبرعات المحلية، والنقد الخارجي، والمنح العينية. لم يتم تحويل الأموال مباشرة إلى صندوق الإعمار، بل جرى تمريره من خلال وزارتي التخطيط والمالية.^[54] كان يفترض بمجلس حضرموت والمهرة تحقيق درجة عالية من الاستقلال المالي والإداري، حيث كان يقدم تقاريره لمجلس الوزراء فقط، ولم يكن يمتلك علاقة مباشرة مع المانحين من حيث التمويل أو الإبلاغ أو الرقابة والتقييم.

كانت آلية التعمير الرئيسية في صندوق حضرموت والمهرة هي التحويلات النقدية الخاصة بـ "المساعدة الذاتية" لأصحاب المنازل أو أصحاب الأعمال المتأثرين بالفيضانات. قام الصندوق أيضاً بتمويل إعادة تأهيل وإعادة بناء 226 مشروعاً عاماً. إلا أن النقص المالي أدى إلى إعاقة قدرته على توفير مثل هذه التحويلات: فقد قدمت له الحكومة 42 مليار ريال يمني فقط [210 مليون دولار بسعر صرف 2009].^[55] وحتى مع التمويل الذي تلقاه، فقد سعى الصندوق لتحقيق الاستفادة الكاملة من الموارد المتاحة له.

[51] International Crisis Group, "Yemen: Defusing the Saada Time Bomb" (Report No. 86, 27 May, 2009), accessed May 18, 2018. <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/yemen/yemen-defusing-saada-time-bomb>.

[52] Global Facility for Disaster Risk Reduction, *Damage, Loss and Needs Assessment* (2009) accessed May 18, 2018. https://www.gfdr.org/sites/default/files/GFDRR_Yemen_DLNA_2009_EN.pdf.

[53] Global Facility for Disaster Risk Reduction, *Tropical Storm, October 2008: Recovery Framework Case Study* (August 2014) accessed May 18, 2018. https://www.gfdr.org/sites/gfdr/files/Yemen_August2014.pdf.

[54] This information is taken from the 2016 annual report of the Hadramawt and al-Mahra Reconstruction Fund.

[55] *Ibid.*

فوفقاً لتقرير صدر عن مجلس إدارة صندوق حضرموت والمهرة، تم إنفاق مبلغ 29.5 مليار ريال فقط (137.2 مليون دولار) في الفترة ما بين عامي 2009 و2013، أي ما لا يزيد عن 70 بالمائة من إجمالي التمويل الذي أُتيح له.^[56]

بصفة عامة، حققت جهود إعادة الإعمار التي أعقبت فيضانات 2009 نجاحاً محدوداً. وفقاً للتقرير التقييمي الذي أعده البنك الدولي، نجح الصندوق في إشراك السلطات المحلية ومنظمات المجتمع المدني في المشاورات من خلال التواصل المباشر مع المحافظين. كما استخدم التحويلات النقدية المباشرة من أجل التعويض وتوفير فرص العمل للسكان المحليين. غير أن الصندوق ظل يفتقر إلى أية آلية للتنسيق أو إطار للمراقبة.

صندوق إعادة إعمار أبين - نزاع يونيو / حزيران 2012

عام 2011، سيطر تنظيم القاعدة في شبه جزيرة العرب على أجزاء كبيرة من محافظة أبين. احتل المحافظة لمدة عام تقريباً، قبل أن يتمكن الجيش اليمني من استعادة السيطرة الاسمية.^[57] أدت العمليات القتالية إلى دمار واسع النطاق للممتلكات العامة والخاصة، بالإضافة لمقتل وإصابة وتشريد آلاف السكان. وبلغت الأضرار المقدرة 125 مليار ريال [581.4 مليون دولار].^[58]

للبدء بعملية إعادة البناء وتلبية الاحتياجات الإنسانية العاجلة للمنطقة، أنشأت الحكومة في يوليو / تموز 2012 صندوق إعادة إعمار أبين بموجب مرسوم رئاسي^[59]، وقد خصصت 10 مليار ريال [46.5 مليون دولار] للصندوق لإنشاء وإجراء تقييمات للأضرار بالتعاون مع السلطات المحلية. غير أن صندوق أبين لم يبذل جهداً يذكر لتعزيز قدرته على استيعاب هذا التمويل من الحكومة ومن المانحين، على الرغم من ثلاثة تغييرات لإدارته التنفيذية. فشل الصندوق بالنهاية بإظهار أية نجاحات في إعادة الإعمار؛ قبل أن يكتسب سمعة سيئة نتيجة سوء الإدارة والفساد والاختلاس. وسرعان ما استؤنف العنف في المنطقة.

اعتبر التقرير التقييمي لأداء صندوق أبين أن الأخير فشل وفقاً لجميع المؤشرات. وبسبب غياب خطة عمل محددة، عمل الصندوق دون وجهة أو هدف محدد. كما افتقر إلى الشفافية في جميع أنشطته، ولم يتوفر على أية آليات مساءلة، وضم عدداً ضئيلاً من الموظفين المؤهلين.^[60] أشار التقرير أيضاً إلى 685 حالة احتيال أثرت على متلقي التعويضات، بلغت قيمتها الإجمالية 900 مليون ريال يمني [4.2 مليون دولار]. كذلك أشار التقرير إلى أن مبلغ 300 مليون ريال يمني [1.4 مليون دولار] تم تقديمه كتعويض لمستفيدين وهميين "أشباح". أخيراً اختتم التقرير بالتوصية بتعيين جهات محلية ذات مصداقية وخاضعة للمساءلة من أجل إدارة إعادة إعمار ما بعد النزاع.^[61]

[56] "Eastern Reconstruction Fund Argues for Rapid Assessment of the Flood Damage and Loss Data," *Saba News Agency*, July 2009, accessed May 18, 2018. <http://www.sabanews.net/ar/news189844.htm>.

[57] This information is taken from the 2012 annual report of the Yemen Center for Strategic Studies.

[58] This information is taken from an internal document titled "Report to the Governorate: Wide-Range Meeting in Sana'a" presented in March 2013 by the Abyan Reconstruction Fund.

[59] "Cabinet Approves Draft Decree on Setting up Abyan Reconstruction Fund," *Saba Net*, last modified July 10, 2012, accessed May 18, 2018. <http://sabanews.net/en/news274497.htm>.

[60] This information is taken from the 2013 annual report of the Yemen Central Controlling and Accountability Agency.

[61] Erica Gaston and Nadwa Al-Dawsari, "Waiting for Change: The Impact of Transition on Local Justice and Security in Yemen," *United States Institute of Peace* (Peaceworks Report No. 85, 2013) accessed May 18, 2018. <https://www.usip.org/sites/default/files/PW85-Waiting-for-Change.pdf>.

المكتب التنفيذي - نزاع ديسمبر / كانون الأول 2013

أدت الاحتجاجات المرتبطة بالانتفاضات العربية عام 2011 إلى خلق ضغط مكثف على حكومة الرئيس علي عبد الله صالح لتجنب الانهيار. وافق صالح على الاستقالة، ونقل سلطاته إلى نائبه عبد ربه منصور هادي، قبل أن تتشكل حكومة وفاق وطني. ومع ذلك، لم يكن لهذه الحكومة النفوذ المؤسسي الكافي لتلبية توقعات الجمهور من أجل التغيير السياسي، ولا الموارد الاقتصادية اللازمة لتوفير خدمات عامة أفضل وتوفير فرص عمل مدرة للدخل. أدرك المانحون التحدي الذي يمثله كل من نقص التمويل ومحدودية القدرة على استيعاب التمويل الخارجي بفعالية. تعهدت الجهات المانحة بتقديم ملايين الدولارات لليمن لتسهيل عملية الانتقال السياسي؛ ومع ذلك، ونظراً لتجاربهم السابقة في اليمن، طالبوا بإنشاء مكتب تنفيذي بهدف ضمان فعالية المساعدات من خلال بناء قدرات الدولة.^[62]

تألف المكتب من ثلاث وحدات. أولها وحدة للسياسات، والتي عليها تقديم المساعدة التقنية وبناء القدرات والقيام بجهود المناصرة لصالح إصلاحات الحكومة. أما الثانية فهي وحدة المشاريع، وعليها تيسير تنفيذ المشاريع الممولة من المانحين. أما الوحدة الثالثة، فهي وحدة التقييم والمراقبة، ووظيفتها الإبلاغ عن تدفق الأموال والتقدم المحرز في تنفيذ المشاريع.^[63]

عام 2012، اتفقت الجهات المانحة والحكومة اليمنية على إطار للمساءلة المتبادلة يحدد الإجراءات والالتزامات الرئيسية لكلا الطرفين. اتفق الطرفان على إنشاء المكتب التنفيذي لدعم تنفيذ إطار المساءلة المتبادلة، وعلى أن يتولى البنك الدولي قيادة التنسيق الإداري والمالي والاحتياجات التشغيلية للمكتب.^[64]

ومع ذلك، استمرت الخلافات حول صلاحيات المكتب التنفيذي بين الجهات المانحة والحكومة اليمنية. أدى ذلك إلى تأخر إطلاق المكتب التنفيذي: فعلى الرغم من أنه كان يفترض أن يقدم الدعم خلال الفترة الانتقالية، إلا أنه لم ينطلق حتى كانون الأول / ديسمبر 2013 ولم يشرع في العمل إلا مطلع العام 2014. وفي وقت لاحق من عام 2014، استولى المسلحون الحوثيون على العاصمة، ما حد من قدرة المكتب على العمل.^[65]

أدت الخلافات بشأن الصلاحيات إلى إنشاء مكتب تنفيذي بهوية متناقضة: فقد وصف بأنه مستقل، ولكنه خضع لإدارة وإشراف وزير التخطيط والتعاون الدولي بمكاتبه الموجودة داخل وزارة التخطيط؛ كما كان يفترض أن يسرع من استيعاب المساعدات، إلا أن وزارة التخطيط والتعاون الدولي بقيت نقطة الاتصال والهيئة المسؤولة عن تنسيق المساعدات مع الجهات المانحة. لقد أصبح المكتب التنفيذي مجرداً من أية صلاحيات قانونية مجدية وذات دور فعال، وظل مجرد هيئة داعمة تحاول التنسيق بين المؤسسات الحكومية والجهات المانحة؛ حيث ظلت مسؤولية التنفيذ بيد الحكومة. لم يكن لدى المكتب التنفيذي السلطة السياسية اللازمة للتغلب على تحديات الإشراف على المشاريع أو التأثير على الوزارات المكلفة مباشرة. وقد واجه المكتب أخيراً مقاومة مؤسسية من الوزارات التي رأت فيه تعدياً.

[62] Maria-Louise Clausen, *State-building in Fragile States: Strategies of Embedment* (doctoral dissertation, Aarhus University, 2016) accessed May 18, 2018. http://politica.dk/fileadmin/politica/Dokumenter/ph.d.-afhandlinger/maria-louise_clausen.pdf.

[63] *Ibid.*

[64] *Ibid.*

[65] "Yemen Profile - Timeline," *BBC*, last modified December 4, 2017, accessed May 18, 2018. <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-14704951>.

بعد تعيين رئيس الوزراء خالد بحاح في تشرين الثاني / نوفمبر 2014، كانت إحدى أولوياته تمكين المكتب التنفيذي ومعالجة مواطن الضعف التي حدثت من قدرته على العمل بالشكل المخطط له. وقد بدأ أعماله بالدفع نحو مرسوم جمهوري معدّل لجعل المكتب يقدم تقاريره مباشرة إلى رئيس الوزراء ويحدّد حدود صلاحياته. تم الإعلان عن المرسوم الجديد في 16 يناير / كانون الثاني 2015، ولكن رئيس الوزراء ورئيس الجمهورية أعلنوا استقالتهم في 22 من الشهر نفسه، وأدت التطورات اللاحقة إلى فرار الرئيس هادي وحكومته إلى عدن وسيطرة الحوثيين على السلطة بصنعاء وبالتالي فإن المكتب التنفيذي المعاد تصميمه لم يرَ النور.^[66]

رغم أوجه القصور هذه، كان المكتب التنفيذي منظمة طموحة. فقد سعى المكتب أكثر من الإدارات الحكومية الأخرى، لمعالجة مشاكل استيعاب المساعدات والتحديات التنسيقية. وأبدى موظفو المكتب ومديره التنفيذي مهنية كافية، وتمتعت تقاريره بالشفافية.^[67] إلا أن ترتيباته المالية مع البنك الدولي انتهت في يونيو / حزيران 2015، مع استمرار تدهور الوضع الأمني والسياسي في اليمن بعد إعلان السعودية عمليات التحالف العسكري. وقد أدى انتهاء الترتيبات المالية إلى التوقف النهائي لأعمال المكتب.

تقييم مبادرات التعمير السابقة في اليمن

كما يتبين من المبادرات السابقة المعروضة أعلاه، افتقرت الحكومة اليمنية إلى الرؤية الواضحة لإدارة الأزمات وإعادة الإعمار. فبدلاً من إيجاد مؤسسات متسقة وموحدة لإدارة الأزمات وإعادة الإعمار، تمثلت استجابتها للنزاعات والكوارث في إنشاء مجموعة متنوعة وظرفية من الآليات والأطر والإجراءات.

كانت كل هذه المبادرات مفتقرة إلى الاستقلالية، حيث تألفت مجالس إدارتها من وزراء حكوميين ورأس كلاً منها رئيس الوزراء. لم يؤدّ ذلك إلى الحد من استقلالية هذه المبادرات فقط، ولكنه كذلك أضعف قدرتها على أداء وظائفها الأساسية. فعلى سبيل المثال، كان من الصعب تحديد مواعيد اجتماعات مجلس الإدارة بانتظام أو عند الحاجة الطارئة، لمجرد أن تنسيق الجداول المزدحمة لمختلف الوزراء رفيعي المستوى كان تحدياً بحد ذاته.

وباستثناء المكتب التنفيذي في تشكيلته الأخيرة، افتقرت جميع مبادرات إعادة الإعمار في اليمن خلال العقود الماضية إلى آليات أساسية للشفافية والمساءلة، فقد كانت الرقابة والتقييم الدوريان، والإبلاغ عن كل تقدم محرز، وتقييم أداء الإدارة التنفيذية أموراً مفقودة في أطر العمل السابقة. وقد أدى ذلك إلى فساد هائل في تدخلات إعادة الإعمار. كما كان تعيين المديرين التنفيذيين والموظفين في كثير من الأحيان مسألة نفوذ أكثر منها مسألة قدرات.

وفي كل حالة واردة أعلاه، لم يكن التمويل كافياً. فالوفاء بتعهدات تمويل المانحين والحكومة إما تم ببطء أو جزئياً أو لم يتم على الإطلاق. وأخيراً، أدى عدم التنسيق بين المبادرات التعميرية ونظيراتها من الهيئات الحكومية إلى التداخل والتكرار في أعمال التعمير. وهذا بدوره خلق إحساساً مختلطاً بمن يتحمل جهود إعادة الإعمار، ما جعل من الصعب محاسبة أي طرف.

[66] Ibid.

[67] Ibid.

الوكالات العامة الموازية في اليمن

رغم السجل غير الحافل على مستوى مبادرات إعادة الإعمار، شهد اليمن مثلاً لآلية مبتكرة لتقديم الخدمات في اليمن. فحتى منتصف التسعينات، كانت الحكومة اليمنية المركزية مسؤولة عن تقديم الخدمات العامة في جميع أنحاء البلاد، رغم وجود فجوة كبيرة في التنفيذ والتغطية، لا سيما في المناطق الريفية.^[68] أدى فشل الحكومة المركزية إلى إنشاء وكالات موازية شبه مستقلة تسعى إلى توفير الخدمات اللازمة وضمان الاستيعاب الكفء والشفاف لموارد المانحين. وفي الفترة 1996-1997، أنشأت الحكومة مشروع الأشغال العامة، وصندوق الرعاية الاجتماعية، والصندوق الاجتماعي للتنمية، وكان لكل منها ترتيبات خاصة للعمل خارج القواعد الحكومية التقليدية المتعلقة بالخدمة المدنية وشراء الخدمات وإجراءات الإدارة. وقد وفرت هذه الترتيبات نموذجاً لتقديم خدمات ناجعة وفعالة وشفافة في عموم اليمن. أدى ذلك إلى ارتفاع مستوى مشاركة وتمويل المانحين، حيث قدمت الجهات المانحة لهذه الوكالات الموازية حصة كبيرة من الاستثمارات في الخدمات الأساسية.^[69]

تقدم هذه المؤسسات شبه المستقلة مثلاً جيداً على آلية مؤسسية ناجعة وفعالة وشفافة لتقديم الخدمات الاجتماعية في اليمن. وقد أثبتت قدرتها بالتغلب على العديد من أوجه القصور في الخدمة المدنية، وفي تقديم مختلف الخدمات اللازمة بنجاح، مع ضمان الاستخدام الشفاف للموارد. ومن خلال ذلك حصلت على دعم أكبر من الشركاء الدوليين والجهات المانحة، فضلاً عن المواطنين اليمنيين.

ثمة العديد من العوامل التي ساهمت في فاعلية هذه المؤسسات. فقد صيغت صلاحياتها القانونية بعناية لتوفير ما يكفي من والسيطرة والحكم الذاتي، مع وجود علاقة مع الحكومة محددة بشكل واضح. كما منحت هذه الوكالات الموازية سلطة العمل خارج سياسات الخدمة المدنية المعتادة من حيث الرواتب والتعيينات والتعاقد، ما سمح لها بتجاوز الإدارة المالية المرهقة وروتين الإدارة وشراء الخدمات في القطاع العام، وفي الوقت نفسه امتلاك لوائرها الخاصة التي اتسمت بالشفافية والكفاءة. كما تميزت بالنهج اللامركزي الموجه من قبل المجتمع المحلي. غير أنها تظل مجرد بديل قصير الأجل؛ وليس هناك استراتيجية واضحة لكيفية إعادة إدماج هذه الوكالات في الحكومة.

[68] "Innovative Service Delivery Stocktake: DFID Case Study of Service Delivery in Fragile & Conflict Affected Situations Using CSAE Framework: Yemen Social Fund for Development," *UK Department for International Development* (2011) accessed May 18, 2018. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08abc40f0b6497400073e/61004-Case07_DFIG_Yemen.pdf.

[69] Elsa Duret, Hassan Abdulmalik, and Stephen Jones, "Mid-Term Evaluation of the EFA Fast Track Initiative: Country Case Study: Yemen," *Fast Track Initiative* (February 2010) accessed May 18, 2018. http://mokoro.co.uk/wp-content/uploads/FTI_FullCCSYemen_Feb2010y.pdf.

المضي قدماً في إعادة إعمار اليمن بعد النزاع

تعتبر الأزمة الحالية إلى حد بعيد الأزمة الأشد خطورة في تاريخ اليمن المضطرب. فقد أعلنت الأمم المتحدة في يناير / كانون الثاني 2017 أن اليمن يمر بأسوأ أزمة إنسانية في العالم. وبحلول نهاية عام 2017، كان حوالي 22.2 مليون يمني بحاجة إلى نوع من الحماية أو المساعدة الإنسانية، منهم 11.3 مليون بحاجة ماسة.^[70] شمل ذلك 17.8 مليون شخص يعانون من انعدام الأمن الغذائي، منهم 8.4 مليون شخص يعانون من خطر المجاعة.^[71]

وقد كان تدهور الأوضاع الإنسانية في البلاد مدفوعاً إلى حد كبير بالانهيار الاقتصادي والوطني الناجم عن النزاع: فقد قدر البنك الدولي تقلص الناتج المحلي الإجمالي في اليمن ما بين 2015 و2017 بنسبة 37.5 بالمائة. كذلك قامت الشركات والأعمال التجارية بتسريح أكثر من 50 بالمائة من القوى العاملة في القطاع الخاص، ومن جهة أخرى أدى التراجع الشديد للإيرادات الحكومية إلى تعليق معظم تكاليف التشغيل في القطاع العام، بما في ذلك رواتب الموظفين الحكوميين البالغ عددهم 1.2 مليون.^[72] وقد أدى انهيار الخدمات العامة بدوره إلى افتقار 16 مليون شخص للمياه الصالحة للشرب، وافتقار 16.4 مليون للرعاية الصحية جزئياً أو كلياً. عجل ذلك في رفع عدد الحالات المشتبه بإصابتها بالكوليرا في اليمن إلى أكثر من مليون في ديسمبر / كانون الأول 2017.^[73]

من هنا تعتبر إعادة الإعمار وفق أي سيناريو بعد انتهاء النزاع مهمة شاقة للغاية. يمكن للحكومة اليمنية إلى درجة ما البدء ببناء إطار مؤسسي على غرار مخطط المكتب التنفيذي؛ كما يمكنها التعلم من النماذج المؤسسية المحلية الناجحة التي تتمتع بمزايا الفهم العميق للمجتمع والوصول الوطني والقوى العاملة المهنية: الصندوق الاجتماعي للتنمية ومشاريع العمل العام وصندوق الرعاية الاجتماعية. ومع ذلك فإن تاريخ جهود الإعمار في اليمن أظهر أنه لا توجد نظم دائمة لإدارة الأزمات. فحتى الآن كل استجابات الأزمات كانت تبدأ من الصفر.

نظراً لهذا السياق، على الحكومة اليمنية أن تطلق إطاراً مؤسسياً استباقياً للتعامل مع هذه الأزمة والأزمات المستقبلية، وليس فقط للتفاعل الظرفي مع كل أزمة بعد حدوثها، وعليها اتخاذ إطار جديد لإعادة إعمار ما بعد النزاع، يبني قدرات الدولة ويضمن الشفافية والتنسيق الفعال. بالإضافة إلى ذلك، يتوجب على الدولة اتخاذ نهج شامل. فجهود إعادة الإعمار في أفغانستان والعراق ولبنان - وكذلك في ماضي اليمن - تجعل من الواضح أن النهج الشامل والوطني القيادة ضروري لدوام التنمية والسلام. ورغم الدور الحتمي للجهات المانحة الدولية، إلا أن على الترتيبات المؤسسية لإعادة الإعمار أن تصمم إطاراً لبناء الثقة بين أبرز أصحاب المصلحة اليمنيين: الحكومة الوطنية، المنظمات غير الحكومية المحلية، القطاع الخاص، والمجتمعات المحلية.

[70] United Nation Office for the Coordination of Humanitarian Aid (OCHA), 2018 *Humanitarian Needs Overview*, December 2017, accessed May 18, 2018. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/yemen_humanitarian_needs_overview_hno_2018_20171204_0.pdf.

[71] *Ibid.*

[72] *Ibid.*

[73] *Ibid.*

نموذج إعادة الإعمار المقترح

على وجه التحديد، تقترح هذه الورقة إنشاء هيئة عامة دائمة ومستقلة لإعادة الإعمار، تعمل على تمكين وتنسيق العمل بين مكاتب إعادة الإعمار المحلية التي ستؤسس على المستوى المحلي في المناطق المتأثرة بالصراع أو الكوارث الطبيعية. على هذه الهيئة أن تتولى جميع المهام المطلوبة في عملية التعمير: التخطيط الحالي والمستقبلي في مرحلة ما بعد النزاع أو إعادة إعمار الكوارث؛ وتصميم السياسات؛ والتمويل وجمع التبرعات، داخلياً وخارجياً على السواء؛ والتنسيق مع الجهات المانحة والمنظمات الدولية والحكومة وغيرهم من أصحاب المصلحة المحليين. بالإضافة إلى ذلك، على هذه الهيئة القيام بالمهام الأساسية اللازمة للحفاظ على شفافية العملية: الرقابة والتقييم؛ ورفع التقارير؛ والإشراف على المشاريع الوطنية الاستراتيجية.

وعلى هيئة إعادة الإعمار العامة المقترحة أن تعمل بطريقة متعددة المستويات عبر إنشاء مكاتب محلية لإعادة الإعمار على أرض الواقع بعد كل كارثة أو في نهاية كل نزاع. يمكن لهذه المكاتب المحلية أن تتولى العمليات ضمن نطاقها الجغرافي، بما في ذلك التقدير والتخطيط والتمويل المحلي وجمع الأموال وتنفيذ المشاريع والرقابة والإبلاغ والتنسيق.

كما أن على هيئة إعادة الإعمار أن تكون عامة، لكن مستقلة عن مجلس الوزراء. ينبغي أن تنشأ بموجب مرسوم رئاسي يحدد مهمتها وسلطاتها ومسؤولياتها. كما ينبغي أن تتمتع بسياسات خاصة بها لشراء الخدمات وتوظيف الأفراد وكشوف المرتبات. تحتاج الهيئة العامة لإعادة الإعمار أيضاً إلى توضيح تام لصلاحياتها وقواعد العمل الخاصة بها، وكذلك تفاعلاتها مع أصحاب المصلحة المعنيين وأخيراً شؤونها الإدارية الداخلية. ينبغي أن تكون لدى هذه الهيئة ضوابط واضحة تحدد متى يمكن لمكاتبها المحلية الموافقة على المشاريع والتمويل. على سبيل المثال، يمكن تخطيط مشروع بتكلفة 1.25 مليار ريال يمني [5 ملايين دولار]، والموافقة عليه والتعاقد على أساسه وتمويله بموجب ولاية المكاتب المحلية، في حين ينبغي لأي مشروع فوق هذا المستوى أن تأذن به هيئة إعادة الإعمار العامة.

على مجلس إدارة الهيئة أن يضم ممثلين عن مجتمع المانحين (من مانحي دول مجلس التعاون الخليجي والمانحين الدوليين)، وممثلين عن مجلس الوزراء، بالإضافة إلى تمثيل القطاع الخاص اليمني وأخيراً المدير التنفيذي لهيئة إعادة الإعمار. ينبغي أن يرأس مجلس الإدارة نائب رئيس الوزراء لضمان حصوله على أعلى مستوى من الدعم. كما ينبغي تحديد مسؤوليات المجلس بوضوح في المرسوم الرئاسي الذي يصدر بإنشاء المكتب، والتي ستقتصر (هيئة إعادة الإعمار) على التوجيه والإشراف على المستوى الاستراتيجي، بما يضمن للإدارة التنفيذية المرونة وللإدارة المحلية التنفيذ الفعال لمشاريع التعمير. ويمكن أن يشكل القانون المنشئ للصندوق الاجتماعي للتنمية مثلاً جيداً لفصل وظائف المجلس عن وظائف الإدارة التنفيذية.

على مجلس الإدارة اتباع عملية تنافسية شفافة وقائمة على الجدارة لتعيين المدير التنفيذي لهيئة إعادة الإعمار وجميع موظفيها. بعد تعيين المدير التنفيذي، ينبغي أن يعين مجلس الإدارة مديري مكاتب إعادة الإعمار المحلية وفق عملية مماثلة تنافسية شفافة وقائمة على الجدارة. ينبغي أيضاً اتباع نفس عملية التوظيف ضمن المكاتب المحلية من أجل إنجاز أعمال إعادة الإعمار الفعالة والسريعة.

ويمكن لهيئة إعادة الإعمار إدارة التمويل الخارجي من خلال إنشاء صندوق جماعي لجميع المانحين، يمكن لإدارة هذا الصندوق من قبل هيئة إعادة الإعمار نفسها أو بشكل مشترك بين هيئة إعادة الإعمار ومصرف إنمائي دولي أو إقليمي يعمل كأمين، أن تفتح حساباً منفصلاً ومستقلاً عن ميزانية الحكومة، من أجل جمع وصرف المنح والقروض المقدمة من المانحين والمنظمات الدولية. كما يمكن أن يتواجد هذا الحساب في مصرف تجاري يوافق عليه مجلس هيئة إعادة الإعمار؛ كما ينبغي أيضاً أن يتعرض للتدقيق المالي بشكل روتيني من قبل منظمة مستقلة وفقاً للمعايير الدولية للتدقيق ومراجعة الحسابات^[74].

بشكل عام، يجب أن تكون لدى هيئة إعادة الإعمار خطة استراتيجية طويلة الأمد لاستعادة وتعزيز وإعطاء أولوية مصادر تمويلها من المصادر اليمنية. يمكن توقع وفرة التمويل الخارجي على المدى القصير ولكن قد ينخفض على المدى المتوسط والطويل. هذه السياسات ستكفل توفير الأموال الكافية لجهود التعمير طويلة الأجل مع تراجع التمويل الخارجي.

تأسيس وحدة الرقابة والتقييم

تشكل عمليتا الرقابة والتقييم وظيفتان مرافقتان بشكل ملح لجهود إعادة الإعمار. حيث تضمننا الاستخدام السليم للموارد والتأمين المناسب للأموال. على هيئة إعادة الإعمار واجب أمام جميع الأطراف المساهمة في تمويل إعادة الإعمار، وعليها ضمان إنفاق مساهماتهم بنزاهة وكفاءة، وتخصيصها للمستفيدين المستهدفين، وصرفها في حدود الإطار الزمني المتفق عليه. تشترط الجهات الدولية المانحة آليات متماسكة للرقابة والإبلاغ الماليين، وهي الآليات التي تمكنهم من إبلاغ جماهيرهم الانتخابية حول الاستخدام الرشيد لأموالهم.

وعلى الرغم من أن بإمكان الجهات المانحة والحكومة المركزية الاستمرار في تطوير آليات خاصة للإشراف والتدقيق المالي، لا بد لهيئة إعادة الإعمار من إنشاء وحدتها الخاصة للرقابة والتقييم، ومن اللجوء إلى نظامها الداخلي الخاص للرقابة والتقييم والمناسب لجميع الجهات والمنظمات الخارجية والدولية المانحة. تتمثل الواجبات الرئيسية لهذه الوحدة في جمع وتصنيف المعلومات على مستوى المشروع؛ وإعداد تقارير وإحصاءات التقدم المحرز؛ ومتابعة تنفيذ توصيات التقارير. يمكن لهذه الوحدة العمل جنباً إلى جنب مع هيئات الرقابة والتقييم القائمة بالفعل ضمن الحكومة اليمنية، كالجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة؛ والهيئة العليا لمكافحة الفساد؛ والمجلس القضائي الأعلى، والهيئة الوطنية العليا للرقابة على المناقصات. إن هيئة إعادة الإعمار تعلن عن مسؤوليتها وشفافيتها وقدرتها بإنشائها وحدة الرقابة والتقييم الخاصة بها.

[74] For reference see Sultan Barakat, "Mid-term Evaluation Report of the National Solidarity Programme (NSP), Afghanistan," Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action, May 2006, accessed May 18, 2018. <https://www.alnap.org/help-library/mid-term-evaluation-report-of-the-national-solidarity-programme-nsp-afghanistan>.

إشراك أصحاب المصلحة في إعادة الإعمار

على الهيئة العامة لإعادة الإعمار أن تمتلك إطاراً عقلياً وفعالاً لإدارة علاقتها مع أصحاب المصلحة لإعادة الإعمار. يشمل هؤلاء الحكومة اليمنية؛ والجهات المانحة؛ والوكالات الإنمائية الدولية؛ والقطاع الخاص؛ والمنظمات غير الحكومية المحلية؛ والمجتمعات المحلية المتضررة.

فأولاً: على الهيئة العامة لإعادة الإعمار أن تنسق بشكل وثيق مع الحكومة اليمنية فيما يتعلق بالتخطيط الاستراتيجي البعيد المدى، حيث ينبغي تحديد خطة الإعمار الوطنية بالاشتراك مع مجلس الوزراء لضمان قبول الخطة وتنسيقها وتماسكها على مستوى القطاعات والمناطق. كما ينبغي أن يكون لكل مستوى من مستويات الحكومة نطاق مشاركة واضح ومحدد تتولى هيئة إعادة الإعمار ومكاتبها المحلية مسؤولية تنسيقه والإشراف عليه. ينبغي على السلطات المحلية العمل بالتعاون مع مكاتب إعادة الإعمار المحلية وأن يكون لديها القدرة على اقتراح المشاريع، في حين ينبغي على الهيئة العام لإعادة الإعمار العامة العمل مع الحكومة المركزية للتخطيط الاستراتيجي وتنفيذ المشاريع على الصعيد الوطني.

من جهته ينبغي على مجلس الوزراء تزويد الهيئة العامة لإعادة الإعمار بحصة الحكومة اليمنية من التمويل والمساهمات العينية للأراضي أو المرافق أو الخبرات. وإلى جانب متابعة تولي تقديم الخدمات، ينبغي أن تقدم الوزارات التنفيذية لهيئة إعادة الإعمار تقارير خاصة حول المشاريع المزمع تنفيذها؛ من شأن ذلك أن يساعد هيئة إعادة الإعمار على تأمين الأموال من الجهات المانحة وعلى تنفيذ المشاريع. يمكن أيضاً للوزارات أن تتوقع إدارة مشاريع تعمير بمجرد انتهائها. لذلك على هيئة إعادة الإعمار تزويد الحكومة المركزية بالمشورة الفنية، بما يضمن قدرة الأخيرة على صيانة المشروعات المكتملة.

ينبغي على العلاقات بين مكاتب إعادة الإعمار المحلية والسلطات المحلية اتباع النمط نفسه، كما ينبغي أن يكون واضحاً لجميع الأطراف أن نطاق مسؤولية مكاتب إعادة الإعمار المحلية يشمل تخطيط وتنفيذ المشاريع من البداية إلى النهاية (من خلال عملية تنافسية تسمح لوحدات القطاع العام وشركات القطاع الخاص بالمنافسة في مناقصات المشاريع) بالإضافة للرقابة على / وتقييم جميع المشاريع المحددة في خطة إعادة الإعمار.

ثانياً: على الهيئة العامة لإعادة الإعمار أن تكسب ثقة الجهات المانحة؛ فالأخيرة ستكون أكثر استعداداً للوفاء بالتزاماتها في حال ثقتها أن أموالها تدار بشكل سليم. فقد ساهم الشركاء الدوليون في الماضي في مبادرات إعادة الإعمار باليمن كممولين ومستشارين وأحياناً كمنفذين لجهود إعادة الإعمار، ومع ذلك، ونظراً لضعف قدرة الحكومة اليمنية في الماضي على التنسيق أو رفع التقارير حول تدفقات المساعدات، فقد طور المانحون تصوراً سلبياً تجاه أعمال إعادة الإعمار باليمن، لذلك قد يظهر المانحون عزوفهم عن تقديم المساعدات المعلنة للحكومة مستقبلاً.

على هذا النحو، من الحيوي أن تتطرق هيئة إعادة الإعمار لما يشغل بال الشركاء الدوليين، وهو سبب ضرورة وجود ممثلين عن الجهات المانحة داخل مجلس المديرين كمؤشر على شراكة حقيقية بين اليمن ومجتمع المانحين. بالإضافة إلى ذلك، يمكن

توقيع اتفاق بين حكومة اليمن والجهات المانحة الدولية لتحديد أدوار الشركاء الدوليين بوضوح؛ ولتحديد آلية تنسيق مشتركة للامتثال لمتطلبات المانحين؛ ولتشجيع الجهات المانحة على تقديم التمويل ضمن آفاق زمنية قصيرة وطويلة؛ ولتحديد الالتزامات الحكومية وأخيراً لضمان الملكية الوطنية لبرنامج إعادة الإعمار.

ثالثاً: على الهيئة العامة لإعادة الإعمار شمول القطاع الخاص في عملية التعمير. يعتبر القطاع الخاص أحد العناصر الرئيسية في عملية إعادة الإعمار، حيث يمكنه العمل كعمول ومورّد ومنقذ لعمليات تعمير البنى التحتية. يمكن للقطاع الخاص الدخول في مناقصات تنفيذ مشاريع صادرة عن هيئة إعادة الإعمار بناء على احتياجات شراء الخدمات. من جانبها، ينبغي على هيئة إعادة الإعمار ترسيم العلاقات بين المجالين العام والخاص أثناء إعادة إعمار ما بعد النزاع. كما ينبغي عليها أيضاً بناء قدرات الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

بعد ذلك، يجب أن تتعامل الهيئة العامة لإعادة الإعمار مع المنظمات المحلية غير الحكومية كشريك أساسي في عملية الإعمار. فالمنظمات المحلية منخرطة في عمق المجتمعات المحلية، ويمكنها أن توفر للفئات المتضررة أو المهمشة بوجه خاص حلقة وصل هامة للغاية، بحيث تتم تلبية احتياجات هذه الفئات ومعالجة شواغلها في عمليات إعادة الإعمار. وقد تعمل هذه المنظمات على تنسيق الجلسات الاستشارية مع مكون النساء والشباب والفئات المهمشة. ينبغي أن تشكل الهيئة العامة لإعادة الإعمار شراكات مع المنظمات المحلية المؤهلة فقط. وبالمثل، يمكن للجامعات ومراكز الأبحاث والاستشارات وجمعيات الأعمال أن توفر مصدراً للمقترحات والتقييمات والخبرات والاستشارات المهنية المستقلة. يمثل كل ما سبق عوامل هامة في تعزيز ثقة جميع أصحاب المصلحة.

أخيراً: على هيئة إعادة الإعمار إيلاء عناية خاصة لشمول المجتمعات المحلية في جهود التعمير. لا أحد يعرف احتياجات المجتمع الحقيقية أكثر من أعضاء المجتمع نفسه، وهم الذين مروا بتجارب سابقة تؤهلهم لتحديد أفضل ما يلائم مجتمعاتهم. وبالإضافة لتقديم القوى العاملة لتنفيذ المشاريع، يمكن لأعضاء المجتمعات المحلية تقديم المعرفة في المشاورات. يمكن لهذه المجتمعات أن تمثل قنوات هامة للمعلومات حول تقدم جهود إعادة الإعمار. لذلك ينبغي على هيئة إعادة الإعمار أن تبذل جهودها للتواصل بشكل مباشر مع هذه المجتمعات خلال عمليات التقييم، وأن تقوم باستطلاع آرائها دورياً لمعرفة تعليقاتها وانطباعاتها.

السعي نحو استراتيجية تشمل الجميع

بغض النظر عن توقيت انتهاء النزاع الحالي، تعتمد آفاق السلام والازدهار الدائمين في اليمن على استراتيجية تشمل جميع اليمنيين.

مباشرة بعد انتهاء النزاع، ستحتاج جهود التعمير إلى التركيز على تحقيق الاستقرار الاقتصادي بسرعة لمساعدة اليمنيين على تلبية احتياجاتهم الأساسية ووضع الأساس للذهاب أبعد من تلقي المساعدات المباشرة. تحديد الأضرار والاحتياجات بما يعكس احتياجات السكان. فعلى المدى القصير، لا بد من التركيز على إنشاء المشاريع الصغيرة في المجتمعات الأكثر تضرراً من النزاع وفي جميع أنحاء اليمن. إن التركيز على احتياجات المناطق المتضررة لا يعني بالضرورة تجاهل بقية البلاد، خاصة إذا أدى استشعار المحسوبة إلى انتشار السخط ضد أداء الدولة.

ينبغي أيضاً تكريس الجهود لاحتياجات وتمكين النساء والشباب والفئات المهمشة. ومن المؤكد أن يؤدي انتهاء الحرب إلى تحول كبير يتعلق بالأطراف الأكثر تأثراً على مناطق أو أقاليم محددة؛ لذلك، يجب أن تبذل جهود إعادة الإعمار باتصال وتعاون وثيقين مع جميع هؤلاء اللاعبين من مختلف المستويات وفي جميع المراحل.

يجب على إعادة الإعمار اتخاذ نهج مؤسسي متعدد المستويات ومختلط ولا يعتمد كثيراً في المدى القصير على قدرة الحكومة المركزية اليمنية. فسلطة الحكومة اليمنية الحالية والضعيفة حتى قبل الحرب، زاد تدهورها خلال فترة الحرب. سيلزم وقت طويل لاستعادة تلك السلطة وكسب القدرة اللازمة لإدارة مهام الحكم الروتينية، ناهيك عن أعمال التعمير. علاوة على ذلك، مع تسبب الحرب بتفكك المجتمع المحلي وبناء علاقات ذات بعد طائفي، قد يكون من غير العملي سياسياً الاعتماد فقط على هيئة عامة لإعادة إعمار في جميع أنحاء اليمن بعد انتهاء النزاع. وعليه ستضطلع مكاتب إعادة الإعمار المحلية بدور رئيسي في المراحل المبكرة من عملية التعمير.

من شأن تركيز الجهود على جميع السكان اليمنيين أن يوفر الخدمات الأساسية ويقدم فرص عمل في جميع مناطق اليمن. فاحتمالات عودة الناس إلى النزاع أقل بكثير حين يتمتعون بوظائف ويحصلون على دخل. كما أن احتمالات دعمهم للسلام أكبر حين يشعرون بزيادة مستوى الرفاهية ويرون تحسناً في تقديم الخدمات العامة ويعاينون مشاريع تنمية ناجحة. وعلى هذا النحو، سيكون لنموذج التعمير المؤسسي الذي يؤكد على الملكية الوطنية والشفافية والشمولية فرصة أكبر في توطيد السلام على المدى الطويل.

الخلاصة

الدروس المستخلصة من جهود إعادة الإعمار السابقة، سواء في تجارب دول هشة أخرى خرجت من نزاع أو في اليمن نفسه، تقترح علينا آليات محددة لتجنب حالات الفشل السابقة. تتخذ الهيئة العامة لإعادة الإعمار المقترحة هنا نهجاً مؤسسياً متعدد المستويات ومختلطاً، يحدد أدواراً واضحة لجميع أصحاب المصلحة، كما يشدد على الملكية الوطنية للعملية، وعلى الرقابة الدقيقة، والتنسيق الوثيق بين شركاء إعادة الإعمار، مع وجود استراتيجية طويلة الأجل لزيادة قدرة الدولة. يمثل هذا النهج أمثل فرصة من أجل جهود تعمير شفافة وفعالة ودائمة لهذه الأزمة وللأزمات في المستقبل.

نظراً إلى أن الحرب ما تزال مستمرة أثناء كتابة هذه السطور، قد تبدو المقترحات الواردة هنا تمريناً متفائلاً. ومع ذلك لن يلوح أمامنا مستقبل إيجابي ما لم يتم التخطيط له. ليس من الضروري أن يبقى هذا الاقتراح طي الأدراج إلى أن تسكت أصوات الرصاص؛ بل يمكن البدء بالعمل على الفور عبر تنظيم مناقشات بين المانحين الدوليين ومصادر التمويل، وإرساء الأساس العملي مع القادة السياسيين والتكوقراط في الحكومة اليمنية، والسعي للحصول على تأييد الحكومات المحلية والمنظمات غير الحكومية، والتحضير لإطلاق جهود إعادة الإعمار في المستقبل.

من المؤكد أن هناك صعوبات ستنشأ، خاصة بالنظر إلى الغموض الشديد لمشهد ما بعد النزاع في اليمن. ومع ذلك، على جميع أصحاب المصلحة في إعادة إعمار اليمن في نهاية المطاف أن يبدؤوا من الآن التصور والتخطيط لمستقبل إيجابي، وفق المقترحات الواردة في هذه الورقة.

قائمة المراجع

- Adams, Gordon. "Post-Combat Stabilization and Reconstruction: The Lessons for US Government Organization and National Security Resource Planning." Stimson Center. Accessed May 18, 2018. <http://www.comw.org/pda/14dec/fulltext/06adams.pdf>.
- Adwan, Charles. "Corruption in Reconstruction: The Cost of National Consensus in Post-War Lebanon." Last modified December 1, 2004. Accessed May 18, 2018. <http://www.cipe.org/sites/default/files/publication-docs/adwan.pdf>.
- "Afghanistan Reconstruction Trust Fund." USAID. Last modified August 26, 2013. Accessed May 18, 2018. <https://www.usaid.gov/node/51786>.
- "Afghanistan: Soviet Invasion and Civil War," World Peace Foundation. Last modified August 7, 2015. Accessed May 18, 2018. <https://sites.tufts.edu/atrocityendings/2015/08/07/afghanistan-soviet-invasion-civil-war>.
- Al-Akhali, Rafat. "Improving Service Provisioning in Yemen," Resonate! Yemen (October 2014).
- Al Jisr, Nabil. "Council for Reconstruction and Development Working Paper." November 23, 2010. Accessed May 18, 2018. <http://www.cdr.gov.lb/Latest/speechnov232010.pdf>.
- Al-Muslimi, Farea and Mansour Rageh. "Yemen's Economic Collapse and Impending Famine: The Necessary Immediate Steps to Avoid Worst-case Scenarios." Sana'a Center for Strategic Studies. Last modified November 5, 2015. Accessed May 18, 2018. <http://sanaacenter.org/publications/main-publications/26>.
- Barakat, Sultan. Reviving War-Damaged Settlements towards an International Charter for Reconstruction after War. Doctoral dissertation, University of York, 1993.
- Barakat, Sultan. "Post-Saddam Iraq: Deconstructing a Regime, Reconstructing a Nation." Third World Quarterly, 26, nos. 4-5 (2005): 571-591.
- Barakat, Sultan. "Mid-term Evaluation Report of the National Solidarity Programme (NSP), Afghanistan." Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action, May 2006. Accessed May 18, 2018. <https://www.alnap.org/help-library/mid-term-evaluation-report-of-the-national-solidarity-programme-nsp-afghanistan>.
- Barakat, Sultan. "The Failed Promise of Multi-donor Trust Funds: Aid Financing as an Impediment to Effective State Building in Post-conflict Contexts." Policy Studies 30, no. 2 (2009): 107-126.
- Barakat, Sultan. After the Conflict: Reconstruction and Development in the Aftermath of War. London: IB Tauris, 2010.
- Barakat, Sultan and Steve Zyck. "The Evolution of Post-conflict Recovery." Third World Quarterly 30, no. 6 (2009): 1069-1086.
- "Cabinet Approves Draft Decree on Setting up Abyan Reconstruction Fund." Saba Net. Last modified July 10, 2012. Accessed May 18, 2018. <http://sabanews.net/en/news274497.htm>.
- Carbonnier, Gilles. "Conflict, Postwar Rebuilding and the Economy: A Critical Review of the Literature." WSP Occasional Paper No. 2. (1998).

- Cammack, Diana, Diana McLeod, Alina R. Menocal, and Karin Christiansen. Donors and the 'Fragile States' Agenda: A Survey of Current Thinking and Practice. (London: Overseas Development Institute, March 2006). <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/1955.pdf>.
- Clausen, Maria-Louise. State-building in Fragile States: Strategies of Embedment. Doctoral dissertation, Aarhus University, 2016. Accessed May 18, 2018. http://politica.dk/fileadmin/politica/Dokumenter/ph.d.-afhandlinger/maria-louise_clausen.pdf.
- "Corruption Perceptions Index 2016." Transparency International. Last modified January 25, 2017. Accessed May 18, 2018. https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016.
- Council for Development and Reconstruction. "Lebanon Municipal Service Emergency Project: Environmental and Social Management Framework." Last modified March 20, 2014. Accessed May 18, 2018. <http://www.cdr.gov.lb/study/MSEP/MSEPESMF.pdf>.
- Crouch, Graham. "Afghanistan: Supporting State Building and Development." World Bank. Last modified April 11, 2014. Accessed May 18, 2018. <http://www.worldbank.org/en/results/2014/04/11/afghanistan-supporting-state-building-and-development>.
- del Graciana, Castillo. "Economic Reconstruction of War-Torn Countries: The Role of the International Financial Institutions." Seton Hall Law Review 38, no. 4 (2008): 1265-1295.
- del Graciana, Castillo. "Peace through Reconstruction: An Effective Strategy for Afghanistan." The Brown Journal of World Affairs 16, no. 2 (Spring/Summer 2010).
- del Graciana, Castillo. "Rebuilding from War: Economic Reconstruction in Post-Conflict States." World Politics Review. Last modified May 31, 2011. Accessed May 18, 2018. <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/9011/rebuilding-from-war-economic-reconstruction-in-post-conflict-states>.
- Dibeh, Ghassan. "Foreign Aid and Economic Development in Postwar Lebanon." UNU-WIDER Research Paper No. 2007/37, June 2007. Accessed May 18, 2018. <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/rp2007-37.pdf>.
- Duret, Elsa, Hassan Abdulmalik, and Stephen Jones. "Mid-Term Evaluation of the EFA Fast Track Initiative: Country Case Study: Yemen." Fast Track Initiative (February 2010). Accessed May 18, 2018. http://mokoro.co.uk/wp-content/uploads/FTI_FullCCSYemen_Feb2010y.pdf.
- "Eastern Reconstruction Fund Argues for Rapid Assessment of the Flood Damage and Loss Data," Saba News Agency, July 2009. Accessed May 18, 2018. <http://www.sabanews.net/ar/news189844.htm>. Fitzgerald, Caitlin S. "Reassessing Neoliberal Economic Reform in Post Conflict Societies: Operation Iraqi Freedom." Critique: A Worldwide Journal of Politics (Fall 2009/Spring 2010). Accessed May 18, 2018. https://about.illinoisstate.edu/critique/Documents/Spring2010%20docs/Fitzgerald_Caitlin.pdf.

- Food and Agriculture Organization of the United Nations. “FAO Yemen Situation Report – December 2017.” Last modified December 31, 2017. Accessed May 18, 2018. <https://reliefweb.int/report/yemen/fao-yemen-situation-report-december-2017>.
- “Fragile States Index.” Fund for Peace. Accessed May 18, 2018. <http://fundforpeace.org/fsi/data>.
- Gaston, Erica, and Nadwa Al-Dawsari. “Waiting For Change: The Impact of Transition on Local Justice and Security in Yemen.” United States Institute of Peace (Peaceworks Report No. 85, 2013). Accessed May 18, 2018. <https://www.usip.org/sites/default/files/PW85-Waiting-for-Change.pdf>.
- “GDP per Capita.” World Bank. Accessed May 18, 2018. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=AF>.
- Global Facility for Disaster Risk Reduction. Damage, Loss and Needs Assessment (2009). Accessed May 18, 2018. https://www.gfdr.org/sites/default/files/GFDRR_Yemen_DLNA_2009_EN.pdf.
- Global Facility for Disaster Risk Reduction. Tropical Storm, October 2008: Recovery Framework Case Study (August 2014). Accessed May 18, 2018. https://www.gfdr.org/sites/gfdr/files/Yemen_August2014.pdf.
- Harris, Alistair. “Reconstructing Gaza – Lessons from Lebanon.” United State Institute of Peace. Last modified March 1, 2009. Accessed May 18, 2018. <https://www.usip.org/publications/2009/03/reconstructing-gaza-lessons-lebanon>.
- “Innovative Service Delivery Stocktake: DFID Case Study of Service Delivery in Fragile & Conflict Affected Situations Using CSAE Framework: Yemen Social Fund for Development,” UK Department for International Development (2011). Accessed May 18, 2018. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08abc40f0b6497400073e/61004-Case07_DFID_Yemen.pdf.
- International Crisis Group, “Yemen: Defusing the Saada Time Bomb” (Report No. 86, 27 May, 2009). Accessed May 18, 2018. <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/yemen/yemen-defusing-saada-time-bomb>.
- “Iraq.” Internal Displacement Monitoring Centre. Accessed May 18, 2018. <http://www.internal-displacement.org/countries/iraq>.
- “Iraq needs \$36 billion for reconstruction for 2004-2007 - UN assessment.” UN News Centre. Last modified October 3, 2003. Accessed May 18, 2018. <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=8445>.
- Jabareen, Yosef. “Conceptualizing ‘Post-Conflict Reconstruction’ and ‘Ongoing Conflict Reconstruction’ of Failed States.” International Journal of Politics, Culture, and Society 26, no. 2 (2012): 107-125.
- Kanbar, Sarah. “Iraqi Refugees After the War.” Muftah. Last modified July 4, 2013. Accessed May 18, 2018. <https://muftah.org/iraqi-refugees-after-the-war/#.WkSbW9-nGUk>.
- McKechnie, Alastair J. “Humanitarian Assistance, Reconstruction & Development in Afghanistan: A Practitioner’s View.” Presentation at the International Conference on Post-Conflict Reconstruction, Hiroshima, Japan, November 11-13, 2002. Accessed May 18, 2018. http://siteresources.worldbank.org/INTAFGHANISTAN/Publications-Resources/20175916/Humanitarian_Assistance_Hiroshima_Paper.pdf.

- Office of US Foreign Disaster Assistance, Disaster Case Report: Yemen Arab Republic – Dhamar Region Earthquake (Washington, DC: USAID, 1983). Accessed May 18, 2018. http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pbaab301.pdf.
- Ohiorhenuan, John F. E. “Post-conflict Recovery: Approaches, Policies and Partnerships,” Centre for Research on Peace and Development, Working Paper No. 4 (December 2011). Accessed May 18, 2018. <https://soc.kuleuven.be/crpd/files/working-papers/wp04.pdf>.
- “Operation Enduring Freedom Fast Facts.” CNN. Last modified October 5, 2016. Accessed May 18, 2018. <http://www.cnn.com/2013/10/28/world/operation-enduring-freedom-fast-facts/index.html>.
- Smith, R. Jeffrey. “The Failed Reconstruction of Iraq.” The Atlantic. Last modified March 15, 2013. Accessed May 18, 2018. <https://www.theatlantic.com/international/archive/2013/03/the-failed-reconstruction-of-iraq/274041>.
- “UK: Iraq Torches Seven Oil Wells.” CNN. Last modified March 21, 2003. Accessed May 18, 2018. <http://www.cnn.com/2003/WORLD/meast/03/21/sprj.irq.oil.wells>.
- United Nations Children’s Fund (UNICEF). “At a Glance: Yemen.” Last modified December 31, 2013. Accessed May 18, 2018. https://www.unicef.org/infobycountry/yemen_statistics.html.
- United Nations Development Programme, Human Development Report 2011. New York: Palgrave, 2011. Accessed May 18, 2018. http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/271/hdr_2011_en_complete.pdf.
- United Nations Development Programme. Human Development Report 2016. New York: UNDP, 2016. http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016_human_development_report.pdf.
- United Nations High Commissioner for Refugees. “Constitution of the Republic of Yemen.” Accessed May 18, 2018. <http://www.refworld.org/pdfid/3fc4c1e94.pdf>.
- United Nation Office for the Coordination of Humanitarian Aid (OCHA), 2018 Humanitarian Needs Overview, December 2017. Accessed May 18, 2018. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/yemen_humanitarian_needs_overview_hno_2018_20171204_0.pdf.
- Vergano, Dan. “Half-Million Iraqis Died in the War, New Study Says.” National Geographic. Last modified October 13, 2013. Accessed May 18, 2018. <https://news.nationalgeographic.com/news/2013/10/131015-iraq-war-deaths-survey-2013>.
- World Bank. “World Bank Iraq Trust Fund Report to Donors.” Presentation at the International Reconstruction Fund Facility for Iraq (IRFFI) Donor Committee Meeting, Dead Sea, Jordan, July 19, 2005. Accessed May 18, 2018. <http://documents.worldbank.org/curated/en/895801468042568364/pdf/390340IQ0DeadS1s0july0200501PUBLIC1.pdf>.
- World Bank, United Nations System, Islamic Development Bank, and European Union. “Yemen: Preliminary Damage and Needs Assessment.” Unpublished report. Washington, DC: World Bank, June 15, 2016.
- “Yemen Profile - Timeline.” BBC. Last modified December 4, 2017. Accessed May 18, 2018. <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-14704951>.
- “Yemen’s Economic Outlook - October 2017.” World Bank. Last modified October 11, 2017. Accessed May 18, 2018. <http://www.worldbank.org/en/country/yemen/publication/yemen-economic-outlook-october-2017>.

عن الكاتب

خالد حميد اقتصادي تنموي ومحاسب قانوني، عمل كخبير سياسات عامة في المكتب التنفيذي للحكومة اليمنية لتسريع استيعاب المساعدات ودعم إصلاح السياسات، كما أجرى برامج بحثية لمنظمات غير حكومية دولية بارزة في اليمن، بما في ذلك برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي ووزارة التنمية الدولية البريطانية ومنظمة كير ومنظمة أوكسفام. شغل حميد عدة مناصب في دائرة البحوث والإحصاءات في البنك المركزي اليمني، بما في ذلك كمحلل واقتصادي ونائب مدير، وهو حالياً المدير العام لمؤسسة تأمين الودائع المصرفية في اليمن. يحمل حميد شهادة ماجستير في السياسات الاقتصادية من مركز اقتصاديات التنمية في كلية ويليامز بولاية ماساتشوستس في الولايات المتحدة، والتي نالها من خلال برنامج منحة دراسية مشترك بين اليابان والبنك الدولي، كما يحمل أيضاً درجة البكالوريوس في المحاسبة والتدقيق.

عن المحرر

سبنسر أوسبرغ هو رئيس تحرير القسم الإنجليزي في مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية. وقد عمل مع العديد من المعاهد والمنظمات غير الحكومية، بما في ذلك برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، في حقل الدراسات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والإنسانية والأمنية المتعلقة بمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

شغل أوسبرغ منصب مدير تحرير مجلة إكسكيوتيف في بيروت، كما عمل مراسلاً للعديد من وسائل الإعلام، بما في ذلك قناة الجزيرة الإنجليزية، ورايو سي بي سي، ومحطة فرانس 24، وصحيفتي ذي غلوب أند ميل ونيكي، كما شارك في كتابة الفيلم الحائز على جائزة أفضل وثائقي «ذي وور شو».

سبنسر حاصل على ماجستير فنون في الكتابة الإبداعية الواقعية، وبكالوريوس في الصحافة من كلية كينجز في لندن. بالإضافة إلى بكالوريوس آداب ذات تخصص مزدوج في الفلسفة واللغة الإسبانية من جامعة دهاوسي.

حول "مبادرة إعادة تصور الاقتصاد اليمني"

(2) الخلية البحثية، والتي بالاستناد إلى قضايا وتوصيات المنتدىات ستبحث في أفضل الممارسات والدروس المستفادة من التجارب الدولية لخلق رأس المال المعرفي اللازم لمبادرة «إعادة التفكير في الاقتصاد اليمني».

(3) ستشمل مخططات التواصل العام إقامة ورش عمل تشاورية مع الأطراف المعنية على المستوى المحلي، بما في ذلك القطاع الخاص والشباب ومنظمات المجتمع المدني، بالإضافة إلى حملات إعلامية تتم عبر كل من الإعلام التقليدي والاجتماعي، وذلك بهدف إشراك الجمهور اليمني الأوسع.

(4) وأخيراً سيتم إشراك أطراف إقليمية ودولية وإطلاع الأطراف المعنية على نتائج المشروع، بهدف تحفيز وتوجيه تدخلات المجتمع الدولي في مجال السياسات لتحقيق فائدة قصوى للشعب اليمني.

هذا المشروع الذي يستمر لعامين انطلق في مارس 2017، وهو مبادرة تهدف إلى تحديد الأولويات الاقتصادية والإنسانية والاجتماعية والتنمية للبلاد خلال فترة الحرب، وإلى التحضير لفترة ما بعد انتهاء الحرب. يهدف المشروع إلى بناء توافق في الآراء حول المجالات السياسية المحورية عبر إشراك الأصوات اليمنية المطلعة وتعزيز حضورها في الخطاب العام، بالإضافة إلى التأثير الإيجابي في خطط التنمية المحلية والإقليمية والدولية.

يتألف المشروع من أربعة مكونات:

(1) منتدىات قيادات التنمية، والتي تجمع خبراء وعاملين من اليمن في مجالات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، والتي ستحدد القضايا الرئيسية للتدخل وتقتراح توصيات لمعالجة هذه القضايا.

الشركاء المنفذين

يتم تنفيذ هذا المشروع بالتعاون بين ثلاثة شركاء:



مركز البحوث التطبيقية بالشراكة مع الشرق (CARPO):

منظمة المانية يتركز عملها فيما له علاقة بالأبحاث وتقديم الاستشارات والتبادل، مع التركيز على تنفيذ المشاريع عبر التعاون والشراكة مع أصحاب المصلحة في الشرق الأوسط. يمتلك فريق CARPO خبرات طويلة في تنفيذ المشاريع بالتعاون مع شركاء في الإقليم، وأيضاً يتمتعون بمعرفة عميقة بالسياق اليمني.

www.carpo-bonn.org



ديب روت للاستشارات:

شركة استشارية تهتم بقضايا التنمية في اليمن. تهدف ديب روت إلى تقديم العون لكل من شركاء التنمية الدوليين والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني والحكومة اليمنية لتوجيه تدخلاتهم بناء على فهم أوسع للسياقات المحلية والوطنية في اليمن وبناء على أفضل الممارسات الدولية. تتمتع إدارة ديب روت ومجلسها الاستشاري بخبرة طويلة في القطاعين العام والخاص وفي منظمات المجتمع المدني في اليمن وعلى المستوى الدولي.

www.deeprooot.consulting



مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية:

مركز سياسات وأبحاث مستقل، يعمل على تقديم مقاربات جديدة لفهم الواقع اليمني والإقليم المحيط عبر وضع رؤى متوازنة، ودراسات عميقة وتحليل من قبل خبراء محلية. تم تأسيس مركز صنعاء في العام 2014، ويعمل على تنفيذ أبحاث وتقديم استشارات في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمدنية والتنمية، بالإضافة إلى تقديم نصائح فنية وتحليلية حول أهم القضايا المحلية والإقليمية والدولية.

www.sanaacenter.org