أقل البلدان العربية نمواً:

تحديات وفرص التنمية

الأمم المتحدة
الاسكوا
ESCWA

ازدهارُ البلدان كرامةُ الإنسان

البرنامج السعودي
لتنمية وإعمار اليمن
The Saudi Development and
Reconstruction Program for Yemen

الأمم المتحدة
الاسكوا
ESCWA

ازدهارُ البلدان **كرامةُ الإنسان**

رؤيتنا

طاقاتٌ وابتكار، ومنطقتُنا استقرارٌ وعدلٌ وازدهار

رسالتنا

بشغَف وعزْم وعَمَل: نبتكِر، ننتج المعرفة، نقدِّمُ المشورة،
نبني التوافق، نواكب المنطقة العربية على مسار خطة عام 2030.

يداً بيد، نبني غداً مشرقاً لكلِّ إنسان.

E/ESCWA/CL6.GCP/2020/1

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

أقل البلدان العربية نمواً:
تحديات وفرص التنمية

البرنامج السعودي
لتنمية وإعمار اليمن
The Saudi Development and
Reconstruction Program for Yemen

© 2020 الأمم المتحدة
حقوق الطبع محفوظة

تقتضي إعادة طبع أو تصوير مقتطفات من هذه المطبوعة الإشارة الكاملة إلى المصدر.

توجّه جميع الطلبات المتعلقة بالحقوق والأذون إلى اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، البريد الإلكتروني: publications-escwa@un.org.

النتائج والتفسيرات والاستنتاجات الواردة في هذه المطبوعة هي للمؤلفين، ولا تمثل بالضرورة الأمم المتحدة أو موظفيها أو الدول الأعضاء فيها، أو البرنامج السعودي لتنمية وإعمار اليمن أو موظفيه ولا ترتب أي مسؤولية عليهم.

ليس في التسميات المستخدمة في هذه المطبوعة، ولا في طريقة عرض مادتها، ما يتضمن التعبير عن أي رأي كان من جانب الأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها أو تخومها.

الهدف من الروابط الإلكترونية الواردة في هذه المطبوعة تسهيل وصول القارئ إلى المعلومات وهي صحيحة في وقت استخدامها. ولا تتحمل الأمم المتحدة أي مسؤولية عن دقة هذه المعلومات مع مرور الوقت أو عن مضمون أي من المواقع الإلكترونية الخارجية المشار إليها.

جرى تدقيق المراجع حيثما أمكن.

لا يعني ذكر أسماء شركات أو منتجات تجارية أن الأمم المتحدة تدعمها.

المقصود بالدولار دولار الولايات المتحدة الأمريكية ما لم يُذكر غير ذلك.

تتألف رموز وثائق الأمم المتحدة من حروف وأرقام باللغة الإنكليزية، والمقصود بذكر أي من هذه الرموز الإشارة إلى وثيقة من وثائق الأمم المتحدة.

مطبوعات للأمم المتحدة تصدر عن الإسكوا، بيت الأمم المتحدة، ساحة رياض الصلح،
صندوق بريد: 8575-11، بيروت، لبنان.

الموقع الإلكتروني: www.unescwa.org.

شكر وتقدير

أعدّت اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) هذا التقرير، في إطار الجهود الإقليمية التي تترأسها اللجنة بشأن أقل البلدان العربية نمواً، تحضيراً لمؤتمر الأمم المتحدة الخامس المعني بأقل البلدان نمواً الذي سيعقد في عام 2022. وترأس فريق البحوث يونس أبو أيوب، رئيس قسم الحوكمة وبناء الدولة، ويوسف شعيتاني، رئيس قسم النزاعات والتنمية، بإشراف طارق علمي، مدير شعبة القضايا الناشئة والنزاعات، وضمّ الفريق هيلين لاكنر، وديما مهدي، وإسلام عبدالباري، وسحر تغديشي راد. واستند التقرير إلى مدخلات من يواكين ساليدو ماركوس انطلاقاً من مساهماته في تقارير سابقة عن أقل البلدان نمواً. واستفاد من مراجعات وملاحظات من كرم كرم، الذي اضطلع كذلك بمسؤولية تنظيم وتيسير الاجتماعات والعمليات ذات الصلة، وأكرم خليفة، وجان جاسكا، ومحمد شمنغي. والشكر للُبنى اسماعيل لما بذلته من جهود في إعداد التقرير ونشره، ولنعيم المتوكل وسمية المجذوب ومايا رمضان على الدعم الذي قدموه في عملية الإعداد والنشر. وتعرب الإسكوا عن امتنانها للبرنامج السعودي لتنمية وإعمار اليمن على رعايته السخية وإسهاماته القيّمة وشراكته في هذه العملية، وقد تضمنت تلك الإسهامات إعداد هذا التقرير وعقد سلسلة من الاجتماعات وورش العمل الثنائية والإقليمية. وتتقدم الإسكوا بالشكر أيضاً إلى البلدان العربية، ولا سيما أقل البلدان العربية نمواً، وهي السودان والصومال وموريتانيا واليمن، على مشاركتها الفاعلة طوال العملية وعلى ملاحظاتها وإسهاماتها القيّمة في إعداد هذا التقرير.

المحتويات

شكر وتقدير 3

مقدمة 8

1. أقل البلدان العربية نمواً: التطورات والاتجاهات الرئيسية 12

ألف. اليمن والصومال في دائرة الصراع 14
باء. السودان في مرحلة انتقالية 15
جيم. مخاطر عدم الاستقرار السياسي والأمني في موريتانيا 15

2. الحوكمة وعدم الاستقرار 16

ألف. الدول الهشة 17
باء. الفساد 18
جيم. مؤشرات الحوكمة 19
دال. نزوح السكان 22

3. التحديات الهيكلية الاجتماعية والاقتصادية 26

ألف. النمو الاقتصادي الضعيف 27
باء. الموارد الطبيعية المحدودة 28
جيم. الاعتماد على تصدير المواد الخام غير المصنّعة 28
دال. الزراعة والأمن الغذائي 29
هاء. عوامل الاقتصاد الكلي 30
واو. البطالة 34
زاي. التضخم 36
حاء. ضعف الهياكل الأساسية الاجتماعية 37
طاء. إمكانية الوصول إلى الهياكل الأساسية الاجتماعية 38
ياء. النمو السكاني السريع 41
كاف. الخدمات الصحية والطبية 42
لام. التعليم والمهارات 44
ميم. التأثير الدولي على سياسات التنمية والمعونة 46
نون. تدفقات المعونة مقارنة بالتدفقات المالية الأخرى الداخلة والخارجة 46
سين. الفقر وعدم المساواة 50

4. المساعدات المقدمة إلى أقل البلدان العربية نمواً في إطار برنامج عمل اسطنبول: الاتجاهات والتحديات 52

ألف. مبادئ فعالية المساعدات وأثرها على أقل البلدان العربية نمواً الأربعة 53
باء. هيكل المعونة في إطار برنامج عمل اسطنبول 58
جيم. عمليات الجهات المانحة في أقل البلدان العربية نمواً في إطار برنامج عمل اسطنبول 59
دال. الاعتماد على المساعدات والقدرة الاستيعابية لها 61
هاء. المساعدة الإنمائية المقدمة إلى أقل البلدان العربية نمواً 62

5. الأزمات المستجدة 66

ألف. تصاعد خطورة الأزمات الإنسانية 67
باء. الأزمة الناتجة عن جائحة كوفيد-19 ومشاكل القطاع الصحي 69
جيم. تغيّر المناخ 75
دال. غزو الجراد الصحراوي 77

6. الخلاصة والتوصيات 78

ألف. المضي قدماً: توصيات للسنوات العشر المقبلة 83
باء. المبادئ العامة 84

قائمة الجداول

الجدول 1. أداء أقل البلدان العربية نمواً في مؤشرات تصنيف أقل البلدان نمواً، 2018 14
الجدول 2. أقل البلدان العربية نمواً ضمن مؤشر الدول الهشة لعام 2020 18
الجدول 3. أقل البلدان العربية نمواً ضمن مؤشر منظمة الشفافية الدولية لمدركات الفساد لعام 2019 19
الجدول 4. أقل البلدان العربية نمواً في مؤشر بيرتلسمان ستيفتونغ للحوكمة 21
الجدول 5. النازحون داخلياً واللاجئون في أقل البلدان العربية نمواً، 2019 23
الجدول 6. الأشخاص المشمولون باختصاص مفوضية اللاجئين حسب بلد أو إقليم اللجوء، 2019 23
الجدول 7. الأشخاص المشمولون باختصاص المفوضية حسب بلد المنشأ من بين أقل البلدان العربية نمواً، 2019 23
الجدول 8. واردات أقل البلدان العربية نمواً الزراعية والغذائية، 2019 29
الجدول 9. ترتيب ونتائج أقل البلدان العربية نمواً ضمن مؤشر التنمية 38
الجدول 10. المياه والصحة والصرف الصحي في أقل البلدان العربية نمواً، 2018 40
الجدول 11. النمو السكاني في أقل البلدان العربية نمواً 41
الجدول 12. أرقام الرعاية الصحية في أقل البلدان العربية نمواً 42
الجدول 13. ترتيب ونتائج أقل البلدان العربية نمواً ضمن مؤشر الأمن الصحي العالمي 42
الجدول 14. معدلات إلمام الكبار بالقراءة والكتابة في أقل البلدان العربية نمواً 45
الجدول 15. إجمالي المساعدات الإنمائية الرسمية المقدمة إلى أقل البلدان العربية نمواً، 2000-2018 47
الجدول 16. التحويلات المالية الموجهة إلى أقل البلدان العربية نمواً 47
الجدول 17. تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى أقل البلدان العربية نمواً 48
الجدول 18. عبء ديون أقل البلدان العربية نمواً 49
الجدول 19. الأهمية النسبية للتدفقات المالية الداخلة والخارجة لأقل البلدان العربية نمواً، 2018 49
الجدول 20. مؤشرات الفقر في أقل البلدان العربية نمواً، 2014 50
الجدول 21. مبادئ فعالية المساعدات 54
الجدول 22. الاعتماد على المعونة في أقل البلدان نمواً وأقل البلدان العربية نمواً 62
الجدول 23. المعونة الإنسانية والإنمائية المقدمة إلى أقل البلدان العربية نمواً 67

الجدول 24. التغيّر في تمويل المساعدات الإنسانية، 2010-2020 69
الجدول 25. الأزمة الإنسانية في أقل البلدان العربية نمواً، 2020 69
الجدول 26. التمويل المخصص لجائحة كوفيد-19 المقدم إلى أقل البلدان العربية نمواً 71
الجدول 27. الآثار الاقتصادية والصحية المترتبة على جائحة كوفيد-19 على أقل البلدان العربية نمواً 72
الجدول 28. الإصابات والوفيات الناجمة عن كوفيد-19 في أقل البلدان العربية نمواً 74
الجدول 29. نتائج أقل البلدان العربية نمواً في المؤشر العالمي لقياس المخاطر، 2020 75
الجدول 30. الكوارث المتصلة بالمناخ في أقل البلدان العربية نمواً في القرن الحادي والعشرين 76

قائمة الأشكال

الشكل 1. نتائج أقل البلدان العربية نمواً في مؤشرات الحوكمة العالمية 20
الشكل 2. أقل البلدان العربية نمواً في مؤشر البنك الدولي لتخصيص موارد المؤسسة الدولية للتنمية، 2005-2019 21
الشكل 3. الأسر المعيشية النازحة في اليمن، 2020 24
الشكل 4 (أ). نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي في أقل البلدان نمواً، العربية وغير العربية، 2000-2019 30
الشكل 4 (ب). نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي في أقل البلدان العربية نمواً، 2000-2019 30
الشكل 4 (ج). الدخل القومي الإجمالي في اليمن وفق الأسعار الحالية، 2011-2020 31
الشكل 5 (أ). نمو الناتج المحلي الإجمالي لأقل البلدان نمواً، العربية وغير العربية، 2000-2019 32
الشكل 5 (ب). نمو الناتج المحلي الإجمالي لأقل البلدان العربية نمواً، 2000-2019 32
الشكل 5 (ج.) الناتج المحلي الإجمالي في اليمن وفق الأسعار الحالية، 2011-2020 33
الشكل 6. الناتج المحلي الإجمالي الفعلي والمتوقع لأقل البلدان العربية نمواً، 2000-2019 33
الشكل 7. مصادر نمو الناتج المحلي الإجمالي في المنطقة العربية، 2000-2018 34
الشكل 8. معدل البطالة في أقل البلدان العربية نمواً وغير العربية، 2000-2019 35
الشكل 9. معدل البطالة في أقل البلدان العربية نمواً، 2000-2019 35
الشكل 10. التضخم في أقل البلدان نمواً، العربية وغير العربية، 2000-2019 36
الشكل 11. التضخم في أقل البلدان العربية نمواً، 2000-2019 37
الشكل 12. إمكانية الوصول إلى مرافق البنية التحتية الأساسية في أقل البلدان العربية نمواً وغير العربية 39
الشكل 13. إمكانية الوصول إلى مرافق البنية التحتية الأساسية في أقل البلدان العربية نمواً 39
الشكل 14. إمكانية الوصول إلى مرافق البنية التحتية الأساسية في المناطق الريفية والحضرية في أقل البلدان العربية نمواً 40
الشكل 15. معدل وفيات الرضع في أقل البلدان العربية نمواً وغير العربية، 2000-2019 43
الشكل 16. معدل وفيات الرضع في أقل البلدان العربية نمواً، 2000-2019 43
الشكل 17. صافي معدل الالتحاق بالمدارس الابتدائية في أقل البلدان العربية نمواً وغير العربية 44
الشكل 18. مدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية إلى أقل البلدان العربية نمواً 60
الشكل 19. منح وقروض المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة إلى أقل البلدان العربية نمواً 60
الشكل 20. المساعدة الإنمائية الرسمية الثنائية المقدمة إلى أقل البلدان العربية نمواً حسب القطاع 61
الشكل 21. الثغرات في تمويل مفوضية شؤون اللاجئين لأقل البلدان العربية نمواً 61
الشكل 22. المملكة العربية السعودية - حجم مدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية، 2008-2019 64
الشكل 23. مؤسسات الأمم المتحدة العشر الأوائل المستفيدة من المساعدة الإنمائية الرسمية للمملكة العربية السعودية، 2018 (بملايين الدولارات)، وفق الأسعار الحالية 64
الشكل 24. البلدان العشرة الأولى المستفيدة من المساعدة الإنمائية الرسمية للمملكة العربية السعودية، 2018 (بملايين الدولارات)، وفق الأسعار الحالية 65
الشكل 25. عدد المحتاجين للمساعدة في اليمن بالملايين، 2010-2020 68
الشكل 26. مجموع الدعم المطلوب لليمن بمليارات الدولارات، 2010-2020 68

قائمة الأطر

الإطار 1. أداء أقل البلدان العربية نمواً على صعيد تحقيق غايات أهداف التنمية المستدامة 55

الإطار 2. التحديات المرتبطة بالمعونة في اليمن 56

المرافق

المرفق 1. تحليل مفصل لسياسات المساعدة الدولية وتنفيذها خلال فترة تنفيذ برنامج عمل اسطنبول في أقل البلدان العربية نمواً 88

المرفق 2. لمحة عن البرنامج السعودي لتنمية وإعمار اليمن 116

شكل المرفق 1. الجهات المانحة الرئيسية للمساعدة الإنمائية الرسمية لموريتانيا 91

شكل المرفق 2. اتجاهات المساعدة الإنمائية الرسمية في الصومال، 2010-2019 94

شكل المرفق 3. الجهات المانحة الرئيسية للمساعدة الإنمائية الرسمية للصومال، 2010-2018 95

شكل المرفق 4. المساعدات الخارجية الأمريكية (الالتزامات) المقدمة إلى الصومال، بملايين الدولارات، السنوات المالية 2001-2020 97

شكل المرفق 5. المانحون الرئيسيون للمساعدات إلى السودان 102

شكل المرفق 6. الجهات المانحة الرئيسية للمساعدة الإنمائية الرسمية للسودان 103

شكل المرفق 7. إجمالي المساعدات (مساعدات التنمية والمساعدات الإنسانية) إلى السودان، 2005-2015 104

شكل المرفق 8. الجهات المانحة الرئيسية للمساعدة الإنمائية الرسمية لليمن 109

الحواشي

مقدمة

تُعتبَر أقلُّ البلدان نمواً نموذجاً للبلدان الأضعف والأكثر تهميشاً في العالم، حيث تتسم بأوجه ضعف هيكلية تعوق النمو، مثل انخفاض دخل الفرد، وانخفاض مستويات التنمية الاجتماعية والبشرية، فضلاً عن موقعها الجغرافي غير المؤاتي في كثير من الأحيان. ولطالما كانت مساهمة أقل البلدان نمواً محدودة جداً على صعيد التجارة العالمية والنشاط الاقتصادي.

وتنتمي أربع دول أعضاء في اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) إلى فئة أقل البلدان نمواً، وهذه الدول هي السودان والصومال وموريتانيا واليمن. ومن بينها، تتخبط السودان والصومال واليمن في صراعات، وتواجه تحديات مزمنة تحول دون استيفائها للمعايير المطلوبة للخروج من هذه الفئة، والمبيَّنة في برنامج عمل اسطنبول. وتعمل حكومات هذه الدول على بناء نُظُم حوكمة سليمة لجعل اقتصاداتها أكثر منعةً، غير أنّ جهودها ما برحت تتقوّض بفعل الصراعات والصدمات الخارجية، مثل الأزمات المالية وأزمات أسعار الغذاء والنفط التي يعاني منها العالم؛ وضعف القدرات البشرية والفنية والمؤسسية؛ والقصور في نقل التكنولوجيا؛ وغياب الموارد المحلية اللازمة، وانتشار عدم المساواة. كذلك، فقدت هذه الجهود فعاليتها في هذه البلدان في الآونة الأخيرة تحت وطأة الآثار الاجتماعية والاقتصادية لجائحة كوفيد-19. وقد أفضت كل هذه العوامل، متضافرةً، إلى حلقة مفرغة من انخفاض الإنتاجية والاستثمار، وفي نهاية المطاف إلى تدنّي مستوى التنمية البشرية.

وقد واجهت أقل البلدان العربية نمواً تحديات اجتماعية واقتصادية كبيرة تفاقمت بسبب انتشار جائحة كوفيد-19. وقبل الجائحة، كان من المتوقع لاقتصادات أقل البلدان العربية نمواً أن تنمو بمعدل 0.8 في المائة في عام 2020، وبمعدل 1.6 في المائة في عام 2021. ولكن التوقعات، بعد تعديلها، تشير إلى اتجاهات غير مؤاتية. فقد كان من المتوقع أن ينكمش النمو الاقتصادي بنسبة 3 في المائة في المتوسط في عام 2020 (ويبلغ الانكماش -5.5 في المائة تحت السيناريو المتشائم) قبل أن يستقر في عام 2021. وفي عام 2019، شهد الاقتصاد انكماشاً بمتوسط نسبته 0.6 في المائة، في العام الثاني على التوالي من النمو السلبي، ويُعزى ذلك إلى حد كبير إلى التباطؤ الاقتصادي في السودان التي يُعَدُّ اقتصادها أكبر اقتصاد في هذه المجموعة من البلدان، فقد انكمش الاقتصاد السوداني في عام 2019 بما نسبته حوالي 2.5 في المائة. وأدى عدم الاستقرار السياسي إلى انكماش النمو في قطاع الخدمات، وتراجُع الاستثمارات في قطاعي العقارات والأعمال التجارية، في حين عانت الزراعة من نقص في المدخلات، ولا سيما الوقود. وكان من المتوقع أن يشهد عام 2020 مزيداً من الانكماش في الناتج المحلي الإجمالي، بنسبة 3.3 في المائة (انكماش بنسبة 6.2- في المائة بسبب انخفاض الطلب المحلي، وضعف استثمارات القطاع الخاص)[1].

ومع أن جهوداً كبيرة بُذلت على مسار التنمية، لا تزال التوقعات بالنسبة للسودان والصومال وموريتانيا واليمن قاتمة نسبياً بسبب تحديات متعددة، منها الركود العالمي الناجم عن تفشّي جائحة كوفيد-19، واستمرار تدابير التكيُّف مع انخفاض أسعار النفط والمواد الخام، إضافةً إلى الصراعات الإقليمية. وفي حين أن هذه البلدان تشترك في بعض السمات، إلا أن لها أيضاً خصوصياتها من حيث التحديات وفرص التنمية. كذلك، أفضت الجائحة إلى تفاقم مَواطن الضعف الهيكلية في مجال الرعاية الصحية والحماية الاجتماعية وغيرها من الخدمات الحيوية في أقل البلدان العربية نمواً. غير أن الجائحة ليست الأزمة الوحيدة التي تواجهها هذه البلدان، فقد أدّت تحديات بيئية، مثل الفيضانات في السودان، إلى زيادة الضغط على نُظُم إدارة الأزمات وعلى الموارد. في حين كانت اليمن بالفعل دولة هشة تعصف بها مَواطن الضعف قبل اندلاع الصراع الدائر حالياً، على عكس البلدان الأخرى الأقل نمواً. كما شهدت موريتانيا والصومال والسودان، جميعها، عمليات انتقال للسلطة في السنتين أو الثلاث سنوات الماضية.

ومن المتوقع أن يؤثر التباطؤ الاقتصادي الناجم عن جائحة كوفيد-19 تأثيراً سلبياً على الوظائف، والدخل، والأعمال التجارية، وتدفق التحويلات المالية في المنطقة العربية، وسيترتب عن ذلك تقلص طبقة الدخل المتوسط وإلى سقوط ما يقارب 8.3 مليون شخص في براثن الفقر في المنطقة. وتشتد التداعيات على بعض الفئات المعرَّضة للمخاطر بدرجة خاصة، والعاملين في القطاع غير النظامي الذين لا يستطيعون الحصول على برامج الحماية الاجتماعية أو التأمين ضد البطالة. وقد أبرز تقرير حديث للإسكوا حول تأثير جائحة كوفيد-19 في المنطقة العربية أنه «من المتوقع أن يفاقم الانكماش الاقتصادي من انعدام الأمن الغذائي القائم في المنطقة، وتحديداً لدى الفقراء»، مما سيدفع بدوره إلى «ازدياد أعداد الذين يعانون من نقص التغذية بحوالي 1.9 مليون شخص»[2]. وتبلغ نسبة السكان الذين يحصلون على الكهرباء في أقل البلدان العربية نمواً 88 في المائة من سكان المناطق الحضرية بينما لا تتعدى هذه النسبة 50 في المائة من سكان المناطق الريفية. وفي غياب الكهرباء، ثمة العديد من التدخلات الأساسية المنقِذة للحياة التي لا يمكن القيام بها بشكل آمن في المرافق الصحية، لا سيما تلك المعنية بمكافحة انتشار الجائحة، هذا إن جرى تنفيذها في المقام الأول. وينبغي تقديم دعم استثنائي للبلدان العربية الأقل نمواً ليتسنّى تضييق فجوة توفّر الطاقة في المرافق الصحية. وسيتطلب ذلك من صانعي القرار في قطاعَي الطاقة والصحة العمل معاً بشكل أوثق لضمان إيلاء الأولوية الكافية لاحتياجات المرافق الصحية من الطاقة[3].

وعلاوة على ذلك، سيتعين إعادة تقييم حالة اليمن واحتمالات خروجها من قائمة البلدان الأقل نمواً في عام 2021 لدى انتهاء الصراع والتمكن من إجراء تقييم أفضل للأضرار الناجمة عنه. وتوفّر اليمن مثالاً واضحاً يبين كيفية تأثير الصراعات المسلحة على مسارات التنمية، ولو كانت نسبية أو هشّة، وكيف يمكن أن تقوّض بعض المكاسب التنموية التي أُحرِزَت على مدى عقود. وعلى الرغم من جهود الجهات المانحة الدولية على الصعيد السياسي والاقتصادي والإنساني والتنموي، لم يتمكن اليمن من منع الصراع الذي طال أمده والأزمة الإنسانية التي تلته، وهو ما يتّضح من خلال خطط الاستجابة الإنسانية في اليمن حتى قبل عام 2014[4]. ويتطلب التصدي للآثار السلبية للصراعات وتزايد عدد الأزمات التركيز مجدداً على منع نشوب الصراعات، فضلاً عن ما سيضمنه ذلك على صعيد التنفيذ الناجح لخطة التنمية المستدامة لعام 2030 في البلدان الأقل نمواً الأعضاء في الإسكوا.

ويجب أن يتضمن ذلك معالجة الأسباب الجذرية للصراعات، وهي تتطابق في حالات كثيرة مع أوجه الضعف الهيكلية عينها التي تعوق التنمية المستدامة.

وقد أحرزت أقل البلدان العربية نمواً، وهي السودان والصومال وموريتانيا واليمن، بعض التقدم على مسار تنفيذ مجالات برنامج عمل اسطنبول ذات الأولوية. [ولكن] قدراتها الإنتاجية لا تزال منخفضة جداً، إذ لم تشهد القيمة المضافة من الصناعات التحويلية والزراعة زيادة كبيرة خلال برنامج العمل الحالي، أما التقدّم المحرَز في مؤشرات التنمية البشرية فيتّسم بالبطء. والأزمات التي من صنع الإنسان والأزمات الناشئة لا تزال تسود أقل البلدان العربية نمواً، مهددة بعرقلة ما سبق وأُنجِز من تقدم. وعلى الرغم من كل هذه التحديات الهيكلية الهائلة والأزمات الناشئة، تبذل هذه البلدان الأربعة جهوداً دؤوبة لتحقيق النمو الاقتصادي المستدام، وبناء الثروات البشرية، ومكافحة الفقر، والحد من البطالة المزمنة، وذلك من خلال عدة تدابير حكومية، بما في ذلك تنويع اقتصاداتها الوطنية. ويقترح التقرير أيضاً آليات لبناء القدرة على الصمود ومعالجة القضايا المزمنة متعددة الأوجه التي تواجهها أقل البلدان العربية نمواً الأربعة (السودان والصومال وموريتانيا واليمن)، وبالأخص لمساعدتها على السير على طريق التنمية المستدامة الشاملة. ويتطلب ذلك زيادة المساعدة المالية وتحسين الدعم الاجتماعي والاقتصادي.

وفي عام 2011، وفي اجتماع رفيع المستوى استضافته تركيا، اتفقت أقل البلدان نمواً والمجتمع الدولي على رؤية مشتركة تمثّلت في اتفاق متبادل يمهدّ السبيل نحو تحقيق التنمية المستدامة بحلول عام 2020. وإقراراً منه بمواضع الهشاشة الهيكلية لأقل البلدان نمواً، يركّز برنامج عمل اسطنبول لصالح أقل البلدان نمواً للعقد 2011-2020 بشكلٍ أساسيٍّ على تعزيز القدرات الإنتاجية، ودعمها من خلال تبني التدابير التي تتيح المشاركة بفعالية في التجارة، وبناء القدرات البشرية، وجذب الاستثمارات، والمشاركة في شبكات الإنتاج العالمية وسلاسل القيمة. ومن الممكن أن يُفضي تعزيز القدرة الإنتاجية إلى تحولات هيكلية من شأنها المساهمة في تحقيق نمو اقتصادي شامل ومنصف بمستوى لا يقل عن 7 في المائة سنوياً. وتَمثَّل الهدف العام من البرنامج في تقليص عدد البلدان على قائمة أقل البلدان نمواً إلى النصف بحلول عام 2020.

ويتضمن برنامج عمل اسطنبول ثمانية مجالات رئيسية هي: القدرة الإنتاجية، والزراعة، والأمن الغذائي والتنمية

الريفية، والتجارة، والسلع الأساسية، والتنمية البشرية والاجتماعية، والأزمات المتعددة وغيرها من التحديات الناشئة، وحشد الموارد المالية لأغراض التنمية، وبناء القدرات والحكم الرشيد على كافة المستويات. ويرتكز كل مجال من هذه المجالات على التزامات قطعها كل من المجتمع الدولي وأقل البلدان نمواً.

وفي معرض سعيها لدعم الدول الأعضاء في المنطقة ومؤازرة منظومة الأمم المتحدة في جهودها لدعم أقل البلدان نمواً، أطلقت الإسكوا عملية إقليمية لتجميع آراء أقل البلدان نمواً والأعضاء المانحين فضلاً عن الوكالات والهيئات الإقليمية المتخصصة. وتشمل هذه العملية إعداد تقرير يرصد جهود البلدان العربية لدعم أقل البلدان العربية نمواً. ويهدف هذا التقرير إلى تحديد أفضل الممارسات في الدول الأعضاء لتعزيز الشراكة العالمية والوفاء بالالتزامات تجاه أقل البلدان نمواً والبلدان المتضررة من النزاعات. وتهدف هذه العملية التي تقودها الإسكوا إلى بلورة مواقف موحّدة بين بلدان المنطقة العربية لدعم تصميم وتنفيذ خطة العمل المقبلة لأقل البلدان نمواً، وذلك في إطار فعالية تعقدها الإسكوا على الصعيد دون الإقليمي.

وفي هذا الصدد، يقدم هذا التقرير لمحة تحليلية عن التقدم الذي أحرزته أقل البلدان العربية نمواً، وما تواجهه من تحديات، مع التركيز على مواطن الضعف التي تعاني منها هذه البلدان بشكل خاص بسبب الصراعات وعدم الاستقرار السياسي. كما يستند هذا التقرير إلى الدروس المستخلصة من برنامج عمل اسطنبول على مدى عقد من الزمن مضى على انطلاقه، وذلك لتقديم النتائج والتوصيات الرئيسية لفترة السنوات العشر المقبلة التي ستُدشن في الدوحة عاصمة دولة قطر في كانون الثاني/يناير 2022. والهدف من ذلك هو إعادة البناء على نحوٍ أفضل، وتجنب عثرات العقد الماضي، والاستفادة من الزخم الذي تم توليده خلال عقدٍ من الزمن مرَّ على البدء بتنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام 2030.

يتألف هذا التقرير من خمسة فصول مواضيعية تتمحور حول الأولويات الثماني لبرنامج عمل إسطنبول، ويقدّم معلومات وتحليلات شاملة عن التقدم المحرز في تنفيذ برنامج العمل لصالح أقل البلدان نمواً للعقد 2011-2020 (برنامج عمل اسطنبول) على مدى السنوات العشر الماضية. وبالإضافة إلى ذلك، يتطرق التقرير إلى ما قُدِّم من دعم على صعيد المساعدات الإنسانية والإنمائية من البلدان العربية والمجتمع الإقليمي والدولي إلى أقل البلدان نمواً. ويمثّل هذا التقرير ثمرة تضافر جهود خبراء الإسكوا، وهو يشمل جميع مجالات العمل الثمانية ذات الأولوية والهدف الشامل المتمثل في تمكين البلدان من الخروج من قائمة أقل البلدان نمواً.

وسيشكّل هذا التقرير الوثيقة الرئيسية في استعراض إقليمي تقوده الإسكوا، وفي العملية التحضيرية لاجتماع الدوحة في عام 2022، إذ سيبنى عليه تقييم التحديات الهيكلية والقضايا الناشئة التي تواجهها أقل البلدان العربية نمواً في سعيها لبلوغ أهداف التنمية المستدامة. وسيوفّر اجتماع الإسكوا الإقليمي ملتقىً للأقران لتبادل الخبرات والمعارف، ويتيح الفرصة لجميع أصحاب المصلحة للتعرّف عن كثب على الإجراءات العامة والتوصيات الملموسة والمحددة الأهداف والفعالة والاتفاق عليها، وهذه من شأنها أن تساعد أقل البلدان العربية نمواً على التغلب على التحديات الهيكلية، والتنافس بفعالية في الأسواق العالمية والإقليمية، وتسريع خُطى التقدم في مجال التنمية المستدامة على مدى العقد المقبل. كما سيتيح الاجتماع المجال لمناقشة الدعم الحالي الذي تقدمه الدول العربية والمجتمع الدولي والإقليمي للبلدان العربية الأقل نمواً، وطرح الأفكار الهادفة إلى تحسين هذا الدعم.

وأخيراً وليس آخراً، تجدر الإشارة إلى أن مجالات عمل الإسكوا مع السودان والصومال وموريتانيا واليمن تشمل مختلف ركائز برنامج عمل اسطنبول، إذ استفاد كل بلد من أنواع مختلفة من المساعدة، فضلاً عن المشاركة في المسارات الدولية. ويشمل ما سبق الاضطلاع بأنشطة دعم بناء المؤسسات، وقياس الفقر، وتحليل وضع المرأة، وتنفيذ الاستراتيجيات ذات العلاقة بالحكومة الإلكترونية وبسياسات المنافسة، وذلك في جملة أمور. ومن خلال هذا التقرير التقييمي وعملية الاستعراض هذه، تغتنم الإسكوا الفرصة لدعوة المجتمع الدولي إلى بذل الجهود مجدداً للوفاء بالتزاماته وزيادة نسبة المعونة التي يمكنها أن تتحول إلى برامج وطنية ومخصصة للبلدان الأشد احتياجاً. كما ستشجع المعونة القابلة للبرمجة على الصعيد الوطني الاستثمارات الهادفة إلى معالجة الأسباب الجذرية للصراعات وذلك من خلال دعم القدرات الإنتاجية المحلية والأنشطة المدرة للدخل، لا سيما بالنسبة لأصغر الفئات العمرية، وستضع برامج المعونة هذه الأسس اللازمة لخروج البلدان من حالة الهشاشة. وينبغي أيضاً تعزيز فرص إدراج مسألة منع نشوب الصراعات في تدفقات المعونة المتوفرة عن طريق برامج التعاون في ما بين بلدان الجنوب ومن خلال الموارد المحلية.

1

أقل البلدان العربية نمواً: التطورات والاتجاهات الرئيسية

إن عدم الاستقرار السياسي والفقر يمثلان السببين الجذريين لما تواجهه أقل البلدان العربية نمواً من مشاكل.

إن أقل البلدان العربية نمواً عرضة لخطر الأزمات والصراعات والأزمات عبر الوطنية المستمرة، مثل جائحة كوفيد-19، وتتهددها العواقب المحتملة لهذه الأزمات على اقتصاداتها، واحتياجاتها الإنسانية، وتعرضها لنزوح السكان.

يورد هذا الفصل شرحاً للمعايير الأساسية لإدراج بلد ما في فئة «أقل البلدان نمواً» الدولية، ويعرض التطورات السياسية الرئيسية التي أثّرت على البلدان العربية الأربعة الأقل نمواً، وهي السودان والصومال وموريتانيا واليمن. وهذه البلدان معرضة أيضاً للأزمات والصراعات والأزمات العابرة للبلدان المستمرة، مثل جائحة كوفيد-19، وغزوات الجراد الصحراوي، والفيضانات، والجفاف. ويترتب على ذلك عواقب كبيرة على صعيد اقتصادات هذه البلدان، واحتياجاتها الإنسانية، وتعرضها لنزوح السكان.

وتمثّل أقل البلدان نمواً «أفقر وأضعف شرائح» المجتمع الدولي، إذ «تبلغ حصتها من الناتج المحلي الإجمالي العالمي ما نسبته نحو 1.3 في المائة، وأقل من 1 في المائة من التجارة العالمية والاستثمار الأجنبي المباشر»، بينما تشكل هذه البلدان مجتمعةً «نحو 13 في المائة من سكان العالم»[5]. وتواجه أقل البلدان نمواً تدني مستويات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، وضعف القدرات الانمائية، والتفاوت في الدخل، ونقص الموارد المالية المحلية. كما أن أقل البلدان نمواً «عرضة للأزمات المتصلة بمعدلات التبادل التجاري الخارجي» وتواجه «قيوداً تعيق التنمية [...] وعدم كفاية ما يتم تعبئته من موارد محلية، وانخفاض القدرة على الإدارة الاقتصادية، وضعفاً في تصميم البرامج وتنفيذها، والعجز الخارجي المزمن، وارتفاع أعباء الديون، والاعتماد الشديد على التمويل الخارجي»[6].

وكانت الجمعية العامة للأمم المتحدة قد أنشأت فئة أقل البلدان نمواً في عام 1971، ويستند تصنيف البلدان بوصفها من أقل البلدان نمواً إلى النتائج التي يسجلها بلد ما في ثلاثة مؤشرات، هي نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي، والدليل القياسي للأصول البشرية، ومؤشر الضعف الاقتصادي[7]. وتنتمي السودان والصومال واليمن إلى قائمة أقل البلدان نمواً منذ الإعلان عن هذه الفئة في عام 1971، أما موريتانيا فأضيفت في عام 1986.

يبلغ مجموع عدد سكان السودان والصومال وموريتانيا واليمن حوالي 90 مليون شخص، أي ما يعادل حوالي 21 في المائة من سكان المنطقة العربية، وذلك وفقاً للبيانات الواردة في استعراض قائمة أقل البلدان نمواً لعام 2018، والذي تجريه لجنة السياسات الإنمائية كل ثلاث سنوات. ويعرض الجدول 1 أداء أقل البلدان العربية نمواً بالنسبة للمؤشرات الثلاثة التي يُقَرَّرُ بناءً عليها إدراج البلدان في فئة أقل البلدان نمواً أو إخراجها من هذه الفئة.

وفي ضوء برنامج عمل اسطنبول للفترة 2011-2020 الذي يوفر لأقل البلدان نمواً إستراتيجية للتنمية المستدامة، وخطة التنمية المستدامة لعام 2030، تلقّت أقل البلدان العربية نمواً مساعدات أجنبية إنسانية وإنمائية.

وكما سيُناقش أدناه، فإن هذه البلدان عرضة كذلك بشكل مستمر لأخطار الأزمات العابرة الحدود، مثل جائحة كوفيد-19، وغزوات الجراد الصحراوي، والفيضانات والجفاف، فضلاً عن العواقب المحتملة لهذه الأزمات على اقتصاداتها، واحتياجاتها الإنسانية، وتعرضها لنزوح السكان القسري. ويعتمد التصدي لهذه الأزمات على الدعم الدولي وتدفق المعونات الإنسانية.

سادت حالة مقلقة من عدم الاستقرار في البلدان الأربعة كافة خلال السنوات العشر التي مضت منذ أن أُطلق برنامج عمل اسطنبول، كما ازدادت حدة العديد من الأزمات السابقة وجسامتها، في حين برزت أزمات أخرى في ذات الوقت. وعلى النقيض من ذلك،

الجدول 1. أداء أقل البلدان العربية نمواً في مؤشرات تصنيف أقل البلدان نمواً، 2018

	نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي (بالدولار)	مؤشر الأصول البشرية (النتيجة)	مؤشر الضعف الاقتصادي (النتيجة)
عتبة الإدراج بالقائمة	1 025	60 أو أقل	36 أو أعلى
عتبة التخرّج من القائمة	1 230	66 أو أعلى	32 أو أقل
السودان	1 452	53.0	49.2
الصومال	95	16.7	34.7
موريتانيا	1 230	46.9	39.9
اليمن	954	59.2	38.6

المصدر: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, *The Least Developed Country Category: 2018 Country Snapshots*, 2018.Snapshots, 2018.

لم تطرأ سوى أوجه تحسن قليلة، أبرزها نجاح الحكومة المركزية في الصومال في تعزيز سيطرتها، إذ بدأت تبرز مظاهر محدودة لعودة الحكم، على الرغم من استمرار شدة النزعات الانفصالية وعدم هزيمة العناصر المسلحة المقاتلة. أما موريتانيا فلا تزال على المحك، إذ إن أركان الديمقراطية فيها ضعيفة ومهددة، ولكنها من الناحية الاقتصادية باتت على مسار الخروج من فئة أقل البلدان نمواً. وفي اليمن والسودان على التوالي، شهدت نهاية كل عقد اضطرابات وثورات شعبية كبيرة، ولم يتضح بعد إلى ما ستؤول إليه الأحوال في أي من البلدين. فاليمن في قبضة حرب أهلية تستعرّ منذ أكثر من ست سنوات، في حين يعبر السودان مرحلة انتقالية لا تزال في بداياتها، ويُؤمَل أن تفضي إلى نتائج أفضل نظراً إلى ما استخلصه السودانيون من دروس بعد فشل انتفاضات عام 2011 في جميع أنحاء المنطقة وما آل إليه مصيرها. وحتى أواخر عام 2020 لم يكن قد اتضح بعد اتجاه سير العملية الانتقالية في السودان نظراً لما يرزح تحته النظام الانتقالي من ضغوط سياسية ومالية واقتصادية على الصعيدين المحلي والدولي.

وفي جميع البلدان الأربعة، شكّل عدم الاستقرار والضعف السمتين الرئيسيتين للحكم/ممهداً الطريق لنزاعات ذات درجات متفاوتة من الحدة، وهو ما سيُتطرق إليه بمزيد من التفصيل في الفصل التالي. ففي موريتانيا، وصلت حكومة منتخبة إلى سدة الحكم بعد سلسلة من الانقلابات العسكرية، إلا أن البلاد لا تزال تتسم بمستويات عالية من عدم المساواة والفقر. مهما كان الحال، فإن وجود ثلاث من هذه الدول على قائمة الدول العشر الأكثر هشاشة إنما يدل على خطورة الوضع والحاجة الماسة إلى تغيير المسار في العقد المقبل. وإن الجهات القائمة على إدارة هذه البلدان تتقاسم المسؤولية عن مشكلاتها مع المجتمع الدولي الذي فشل في تقديم الدعم المالي والاقتصادي اللازم لتحسين مستويات معيشة شعوبها، وهو ما سيُتطرق إليه بالتفصيل في الفصلين الثالث والرابع.

ألف. اليمن والصومال في دائرة الصراع

تعصف باليمن حرب معقدة، ويستعر الصراع والتوتر أطراف مختلفة. وبعد مرور ما يقرب من ست سنوات على اندلاع الصراع، باتت البلاد غارقة في تشرذم عميق تسبب به الاقتتال المستمر، إذ تتعدد الكيانات السياسية والعسكرية التي تقاتل على جبهات عديدة في جميع أنحاء اليمن (الشكل 2).

يعاني الجهاز الأمني وهيكل القيادة السياسية في الصومال من التشرذم، وتُصنَّف الدولة رسمياً على أنها

جمهورية اتحادية، إذ يتضح تشرذم الدولة من خلال المشكلات ما بين الحكومة المركزية في مقديشو وسلطات جمهورية أرض الصومال الانفصالية التي أعلنت «استقلالها»، بالإضافة إلى بونتلاند التي «تتمتع بالحكم الذاتي». ولا يمكن القول إن محاولات إنشاء هيكل اتحادي قد نجحت بعد. وفضلاً عن ذلك، يتجلّى العنف على امتداد المؤسسات العشائرية وداخل المؤسسات الأمنية[8].

إن الصراع الدائر مع حركة الشباب المجاهدين في الصومال، وهي عضو بشكل رسمي في تنظيم القاعدة وشبكة التنظيم المؤلفة من عناصر مسلحة مقاتلة عابرة للحدود، هو أحد العوامل التي تتسبب بتقلب الأوضاع الأمنية في البلاد[9]. وتنشط حركة الشباب في البلاد منذ أكثر من ثلاثة عشر عاماً، ويشكل تواجدها المستمر في المناطق الريفية تحدياً يضاف إلى التحدي الرئيسي المتمثل في إعادة بسط الدولة لسلطتها على كامل البلاد. وقد أرسل الاتحاد الأفريقي بالتعاون مع الأمم المتحدة بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال AMISOM وهي بعثة إقليمية لحفظ السلام، تتولى مهمة الحد من التهديدات الأمنية من قِبل حركة الشباب المجاهدين وغيرها من الجماعات المسلحة، والسهر على توفير الأمن والاستقرار، والعمل على نقل مسؤولية حفظ الأمن إلى قوات الأمن الصومالية في نهاية المطاف[10].

باء. السودان في مرحلة انتقالية

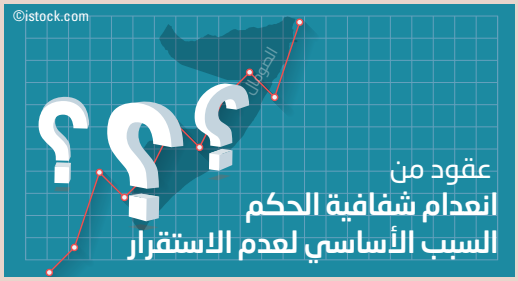
بعد صراع استمر عدة عقود، أصبح القسم الجنوبي من السودان دولة مستقلة في عام 2011، لكن دارفور وكردفان لا تزالا تشهدان استمرار الاقتتال والنزاع. وفضلاً عن ذلك، حرم استقلال جنوب السودان حكومة النظام في الخرطوم من 75 في المائة من دخلها من صادرات النفط. وفي كانون الأول/ديسمبر 2018، اندلعت في السودان احتجاجات سلمية مدفوعة بتراجع المستويات الاقتصادية والمعيشية، وأدت في عام 2019 إلى الإطاحة بالرئيس السابق عمر البشير ونظامه المتسلط بعد حكم دام 30 عاماً[11]. وفي ذات العام، شُكلت حكومة انتقالية اعتُرِف بها دولياً، ومن المقرر أن تتولى الحكم لمدة ثلاث سنوات حتى عام 2022، وهو الموعد المقرر لعقد الانتخابات. وفي عام 2019 وُقعت وثيقة دستورية بين المجلس العسكري الانتقالي وتحالف الحرية والتغيير الذي يمثل جماعات المعارضة الرئيسية، تضمنت العمل على «تفكيك بنية النظام السابق الذي كان قائماً على توطيد السلطة، وبناء دولة قائمة على القوانين والمؤسسات»[12]. واستجابة لجائحة كوفيد-19، أُعلنت في عام 2020 حالة طوارئ اقتصادية، نظراً لاحتمال اندلاع الاحتجاجات من جديد، فضلاً عن حدوث فيضانات، وزيادة انعدام الأمن الغذائي، والتضخم. أما على صعيد إيجابي، رُفِعَت في أواخر عام 2020 العقوبات الأمريكية المفروضة على البلاد منذ حزيران/يونيو 2014، وقد تشهد السنوات المقبلة بروز الآثار الإيجابية المتوقعة نتيجة لذلك.

جيم. مخاطر عدم الاستقرار السياسي والأمني في موريتانيا

على الرغم من أن موريتانيا توصف بأنها «بلد فقير ابتُلي بسياسات هشة، وانشقاقات عسكرية، وتوترات إثنية وعرقية، وبروز ظاهرة التشدد»، فإن البلاد في مواجهة أيضاً مع نزعات التطرف السياسي والديني، كما يحدق بها خطر زعزعة الاستقرار واحتمال عودة المقاتلين الموريتانيين من بلدان أخرى[13]. وعلاوة على ذلك، لا تزال موريتانيا تتعرض إلى الآثار غير المباشرة لتقلب الأوضاع الأمنية في مالي المجاورة، إذ تستضيف اللاجئين وتضطر إلى إيلاء الأولوية لفرض الأمن من أجل منع الهجمات الإرهابية[14]. كما تشكل التطورات الأخيرة في الصحراء الغربية خطراً آخر على استقرار موريتانيا الذي تأثر بالفعل بشكل كبير بتصاعد العناصر المسلحة المقاتلة في جميع أنحاء منطقة الساحل.

2

الحوكمة وعدم الاستقرار



إن انعدام شفافية الحوكمة لعقود من الزمن في أقل البلدان العربية نمواً يمثل السبب الأساسي لعدم استقرارها، وسيبقى تحقيق السلام والتنمية المستدامة أمراً بعيد المنال ما لم تُعالَج هذه القضية.

تسببت الصراعات الدولية والإقليمية في نزوح قسري لأعداد كبيرة من السكان الذين باتوا في حاجة ماسّة إلى المساعدة، مما وضع أعباءً أثقلت كاهل هذه البلدان.

سجلت جميع البلدان العربية الأقل نمواً مؤشرات حكم سلبية طوال العقدين الأولين من القرن، مما يدل على فشل الإستراتيجيات والسياسات الإنمائية الدولية التي نُفذت، وكذلك فشل الحكم الداخلي وجهود الدول والوكالات الخارجية. وتجد كل من اليمن والصومال والسودان وموريتانيا نفسها حالياً في مواجهة سياقات مختلفة من عدم الاستقرار: فالنزاع في اليمن ما زال قائماً، في حين أن الصومال والسودان في خضم نزاع يدور منذ عقود، وموريتانيا معرضة لخطر عدم الاستقرار. وعلى الرغم من أن الاستقرار السياسي في اليمن لم يتوقف عن التراجع منذ عام 2006، فقد طرأ بعض التحسن على الدول الأخرى في المنطقة، لا سيما الصومال الذي يشهد تحسناً بطيئاً منذ عام 2009. وفي حين تميل موريتانيا نحو التراجع، لا يمكن بعد ضمان استمرار التحسن الذي تشهده السودان بعد أن أُطيح بالنظام السابق، ويلف الغموض مستقبل البلاد نظراً للصراع الدائر بين القوى المؤيدة للديمقراطية وغيرها من القوى المؤيدة لنظام الحكم الاستبدادي الجديد.

ألف. الدول الهشة

ثمة مؤشرات عدة توضح تحديات الحكم والتحديات الهيكلية التي تواجهها أقل البلدان العربية نمواً. وتبحث منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في سلسلة تقارير بعنوان الدول الهشة مسألة التعرض للمخاطر وعدم كفاية القدرات الوطنية للتصدي لتلك المخاطر أو التخفيف منها. وتُعد اليمن والصومال والسودان دولاً هشة للغاية تعاني من هشاشة اقتصادية وبيئية وسياسية وأمنية ومجتمعية حادة، في حين تُصَّنف موريتانيا على أنها أقل هشاشة، وتحديداً على صعيد الوضع الأمني[15].

كما أن هذه البلدان الأربعة تُعد هشة وفق نظام تقييم الصراعات، وهو الأداة التي صممها صندوق السلام بهدف تعريف مؤشر الدول الهشة. ويصنف مؤشر الدول الهشة بشكل سنوي المؤشرات المختلفة التي تؤثر على مستوى هشاشة البلد، فكلما انخفضت النتيجة كان الاستقرار أكبر. ومن بين 178 بلداً، احتل اليمن المرتبة الأولى في مؤشر الدول الهشة في عام 2020، مسجلاً واحدة من أعلى نسب التدهور في إطار هذا المؤشر في العقد الماضي نتيجة لاستمرار الحرب الأهلية والأزمة الإنسانية (الجدول 2). ويحتل الصومال المرتبة الثانية، إذ يُصنَّف هو واليمن في خانة «حالة تأهب قصوى جداً» ويحتل السودان المرتبة الثامنة في المؤشر، ويُصنَّف على أنه في «حالة تأهب قصوى»، مسجلاً أفضل درجات التحسن في المؤشر إلى جانب بلد آخر. وتقع موريتانيا في المرتبة الثالثة والثلاثين وتصنف على أنها في «حالة تحذير عالي». وقد سجلت البلدان العربية الأقل نمواً درجات عالية في عدة مؤشرات[16].

واحتلت موريتانيا المرتبة 134 من أصل 141 دولة في عام 2019 وفق مؤشر التنافسية العالمية للمنتدى الاقتصادي العالمي الذي يقدم رؤى متعمقة حول الآفاق الاقتصادية لنمو الإنتاجية والقيود المفروضة عليها، أي أنها تراجعت ثلاث درجات عن عام 2018، بينما احتلت اليمن المرتبة 140. ويتألف كل مؤشر من 100 نقطة، إذ يتمثل الوضع المثالي في تسجيل 100 نقطة. وقد سجلت موريتانيا درجة منخفضة على مستوى المؤسسات بلغت 36.4، وتشمل هذه النتيجة الأمن، ورأس المال الاجتماعي، والضوابط والموازين، وأداء القطاع العام، والشفافية، وحقوق الملكية، والحوكمة المؤسسية، وتوجه الحكومة في المستقبل. أما أداء القطاع العام فيحتل المرتبة 141 حيث

الجدول 2. أقل البلدان العربية نمواً ضمن مؤشر الدول الهشة لعام 2020 (مرتبة بحسب جميع المؤشرات الإثني عشر لمؤشر الدول الهشة)

	اليمن	الصومال	السودان	موريتانيا
جهاز الأمن	9.7	9.8	8.4	6.6
الفصائل النخبوية	10.0	10.0	9.4	8.8
المظالم الفئوية	9.7	8.6	9.4	7.3
التدهور الاقتصادي	9.4	9.1	8.1	6.8
التنمية الاقتصادية غير المتكافئة	7.8	9.4	8.0	5.9
الهجرة البشرية وهجرة الكفاءات	7.0	8.9	8.0	6.6
شرعية الدولة	9.9	8.9	9.3	8.0
الخدمات العامة	9.5	9.1	8.3	8.4
حقوق الإنسان وسيادة القانون	10.0	9.0	8.9	7.2
الضغوط السكانية	9.8	10.0	9.1	8.5
اللاجئون والنازحون داخلياً	9.7	9.1	9.3	7.6
التدخل الخارجي	10.0	9.0	8.6	7.1
المجموع	112.4	110.9	104.8	88.7
الترتيب	1	2	8	33

المصدر: *The Fund for Peace, Fragile States Index Annual Report 2020*, 2020.

سجل درجة منخفضة تمثلت في 21.2 نقطة. ويندرج تحت هذه النتيجة عبء التنظيم الحكومي، وفعالية الإطار القانوني في تسوية النزاعات، والمشاركة الإلكترونية. كما احتلت موريتانيا المرتبة 121 في ما يتعلق بالشفافية التي ترتكز على قياس تفشي الفساد، والمرتبة 138 في ما يتعلق بتوجه الحكومة في المستقبل، ويشمل هذا المؤشر استقرار السياسات الحكومية، واستجابة الحكومات للتغيير، وقدرة الإطار القانوني على التكيّف مع نماذج الأعمال الرقمية، والرؤية الحكومية الطويلة الأجل، والقواعد التنظيمية لكفاءة استخدام الطاقة، والقواعد التنظيمية لاستخدام الطاقة المتجددة. وبالنسبة لليمن، فيحتل المرتبة الثانية قبل الأخيرة، متقدماً على جمهورية تشاد، مسجلاً 29 نقطة على صعيد المؤسسات. وسجل أداء القطاع العام في اليمن 24.9 نقطة، والتوجه المستقبلي للحكومة اليمنية 25.1 نقطة، إذ احتل كلاهما المرتبة 139. ويحتل اليمن المرتبة الأخيرة من حيث الشفافية بنتيجة بلغت 14 نقطة[17].

باء. الفساد

السودان وموريتانيا واليمن دول أطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، أما الصومال فلم توقّع الاتفاقية ولم تصدق عليها، غير أن وزير العدل أعلن عزم الحكومة الصومالية على التصديق على الاتفاقية في عام 2018. على أية حال، إذ تسجل أقل البلدان العربية نمواً مستويات مرتفعة من الفساد، وذلك استناداً إلى مؤشر مدركات الفساد الذي تضعه منظمة الشفافية الدولية (الجدول 3). ويُنظَر على نطاق واسع

الجدول 3. أقل البلدان العربية نمواً ضمن مؤشر منظمة الشفافية الدولية لمدركات الفساد لعام 2019

	الرتبة (من 190)	النقاط	تغير النتيجة منذ عام 2012
السودان	173	16	ضئيلة (+3)
الصومال	180	9	ضئيلة (+1)
موريتانيا	137	28	ضئيلة (-3)
اليمن	177	15	انخفاض طفيف (-8)

المصدر: Transparency International, "Corruption Perceptions Index 2019: Results", 2019.

إلى مدى انتشار الفساد بوصفه مؤشراً رئيسياً على نوعية الحكم، والبلدان الأربعة جميعها قد سجّلت درجات عالية من الفساد وتحتل تصنيفات عالية على هذا الصعيد. هذه النتائج تعكس التدهور الجاري على مدى آخر عشر سنوات بالنسبة لليمن، ويشير إلى ضآلة ما يجري من تغييرات بالنسبة للبلدان الثلاثة الأخرى، مما يدل مرة أخرى على الحاجة إلى التغيير. وفي جميع هذه البلدان، ينظر الجمهور إلى الفساد بوصفه مشكلة رئيسية.

وتؤكد دراسة البارومتر العربي التي أُجريت في السودان واليمن التصورات العامة المتعلقة بالفساد وضعف الثقة في المؤسسات. ووفقاً للاستطلاع الذي أُجري مباشرة قبل اندلاع احتجاجات كانون الأول/ديسمبر 2018 في السودان، أفاد 19 في المائة من السودانيين الذين شملهم الاستطلاع بأن الفساد يشكل شاغلاً رئيسياً بالنسبة إليهم، وبحسب 49 في المائة من المجيبين، يمثل الفساد ثاني أهم تحدٍّ يواجه البلاد، إذ يمثل الوضع الاقتصادي الشاغل الأول للسودانيين. ووفقاً لما أفاد به 77 في المائة من المجيبين السودانيين، يشوب الفساد المالي والإداري إلى درجة كبيرة أو متوسطة مؤسسات الدولة، في حين يعتقد أقل من نصف المجيبين، بنسبة 44 في المائة، أن الحكومة تعمل على التصدي للفساد. وبالإضافة إلى ذلك، عبَّر المجيبون السودانيون عن قلة ثقتهم في المؤسسات العامة، إذ قال 33 في المائة من المجيبين إنهم يثقون في الحكومة و28 في المائة عبَّروا عن ثقتهم في البرلمان[18].

أما في اليمن، فقد أفاد 32 في المائة من المجيبين اليمنيين عن تفشي الفساد إلى حد كبير، في حين أبلغ 40 في المائة عن انتشاره بشكل متوسط و23 في المائة قالوا إنه محدود النطاق. وعلى الرغم من أن اليمنيين عبَّروا عموماً عن انخفاض ثقتهم في المؤسسات العامة، فقد أبرز الاستبيان تفاوتاً في مدى ثقة المجيبين في المؤسسات العامة حسب مناطق إقامتهم، إذ انخفضت نسبة ثقة المجيبين المقيمين في المناطق التي يسيطر عليها الحوثيون إلى 44 في المائة، مقارنة بالمناطق التي تسيطر عليها الحكومة حيث تصل نسبة الثقة إلى 80 في المائة[19].

جيم. مؤشرات الحوكمة

يعرّف مشروع مؤشرات الحوكمة العالمية الحوكمة بأنها «التقاليد والمؤسسات التي تمارَس من خلالها السلطة في بلد ما»، ويتضمن ذلك «طريقة تشكيل الحكومات ومراقبة عملها واستبدالها، وقدرة الحكومة على صياغة سياسات فعالة وتنفيذها، واحترام المواطنين ومسؤولي الدولة للمؤسسات التي تحكم التفاعل الاقتصادي والاجتماعي»[20]. ويعرض الشكل 1 نتائج أقل البلدان العربية نمواً

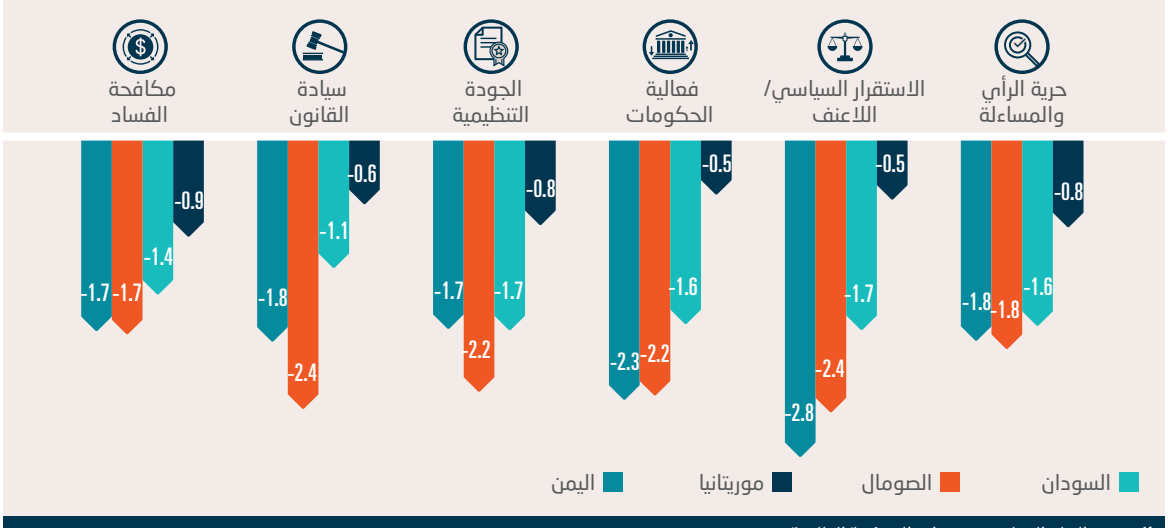
في كل مؤشر من مؤشرات الحوكمة، حيث تشير نسبة 2.5- تقريباً إلى ضعف الأداء على صعيد الحوكمة وتشير 2.5 إلى قوة هذا الأداء. وقد حصلت أقل البلدان العربية نمواً أربعتها على نتائج سلبية، ويشير ذلك إلى أن المجيبين لديهم تصور سلبي حول نوعية المشاركة في اختيار الحكومة، وحرية التعبير وإنشاء الجمعيات، وحرية وسائط الإعلام (مؤشر التعبير عن الرأي والمساءلة)؛ كما تعبّر هذه النتائج عن تجذر النظرة المرتبطة بمدى عدم الاستقرار السياسي أو العنف (مؤشر عدم الاستقرار السياسي)، وتشير إلى تدني نوعية الخدمات العامة والمدنية، فضلاً عن سلبية النظرة حول مصداقية الحكومة في صياغة وتنفيذ السياسات دون ضغوط سياسية (مؤشر فعالية الحكومة)، وإلى عدم القدرة على وضع سياسات تعزز تنمية القطاع الخاص وتنفيذها (مؤشر النوعية التنظيمية)، وإلى انخفاض الثقة في قواعد المجتمع وفي مدى الامتثال لها (مؤشر سيادة القانون)، وإلى استغلال صلاحيات السلطة العامة لتحقيق مكاسب خاصة (مؤشر السيطرة على الفساد).

ويبين الشكل 1 كل مؤشر من المؤشرات الستة بشكل مفصّل، ويبين بوضوح أن أقل البلدان العربية نمواً لم يكن أداؤها جيداً، إذ تجلّت أبرز أوجه القصور في انخفاض مؤشر الاستقرار السياسي إلى درجة 2.2- نتيجة للحروب الأهلية والصراعات في اليمن والسودان على وجه الخصوص.

ووفق مؤشر برتلسمان ستيفتونغ للحوكمة لعام 2020، تُصنَّف الحوكمة في السودان والصومال واليمن على أنها «فاشلة» وفي موريتانيا على أنها «ضعيفة»[21]. ويهدف المؤشر إلى إعطاء فكرة حول جودة الإدارة السياسية في إطار عملية التحول في البلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية آخذاً بالاعتبار ما يرتبط بذلك من صعوبات هيكلية[22]. ويعرض الجدول 4 ترتيب كل بلد ونتائجه في جميع المؤشرات.

يُجري البنك الدولي سنوياً تقييم السياسات والمؤسسات القُطرية لتحديد البلدان التي تنطبق عليها شروط الاقتراض من المؤسسة الدولية للتنمية، فيقيّم أداء البلد حسب مجموعة معايير يتم توزيعها على المجموعات الأربع التالية: الإدارة الاقتصادية، والسياسات الهيكلية، وسياسات الإدماج الاجتماعي والإنصاف، وإدارة القطاع العام والمؤسسات. ثم يتم تحديد مؤشر تخصيص موارد

الشكل 1. نتائج أقل البلدان العربية نمواً في مؤشرات الحوكمة العالمية



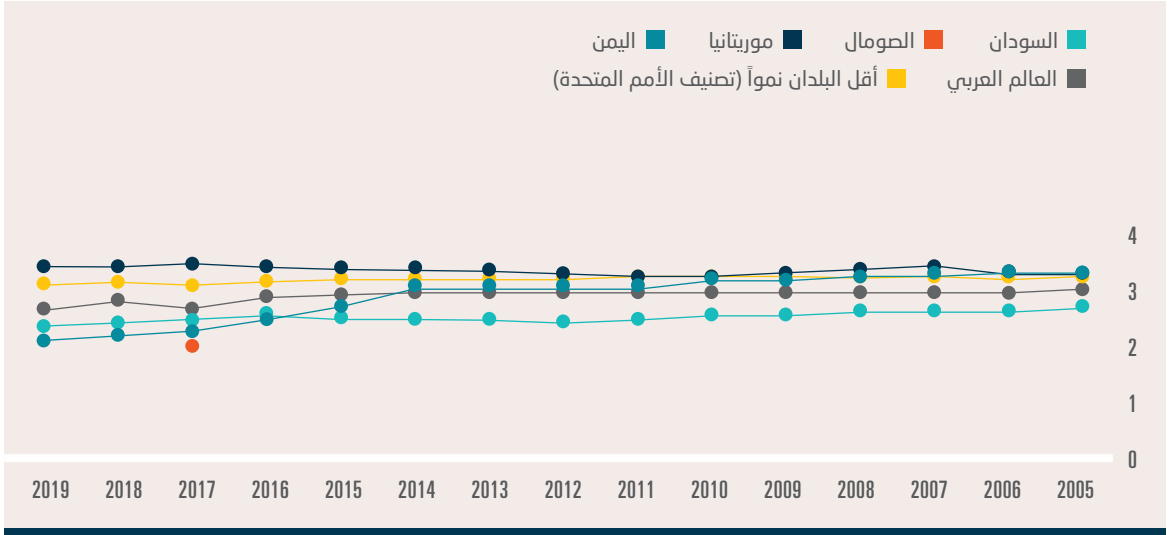
المصدر: البنك الدولي، «مؤشرات الحوكمة العالمية».

الجدول 4. أقل البلدان العربية نمواً في مؤشر بيرتلسمان ستيفتونغ للحوكمة

	السودان	الصومال	موريتانيا	اليمن
الترتيب (من أصل 137)	133	127	98	132
قيمة المؤشر (من أصل 10)	1.47	2.43	4.00	1.63
درجة الصعوبة	8.70	9.60	7.30	9.10
القدرة على التوجيه	1.00	2.00	3.70	1.00
الكفاءة في استخدام الموارد	1.70	1.00	3.30	1.30
بناء توافق الآراء	1.40	2.80	4.00	2.00
التعاون الدولي	2.00	4.00	6.00	2.30

المصدر: Bertelsmann Stiftung, "BTI Transformation Index – Governance".

الشكل 2. أقل البلدان العربية نمواً في مؤشر البنك الدولي لتخصيص موارد المؤسسة الدولية للتنمية، 2005-2019



المصدر: مؤشر البنك الدولي لتخصيص موارد المؤسسة الدولية للتنمية.

المؤسسة الدولية للتنمية (IDA) عن طريق حساب متوسط نتيجة كل مجموعة من مجموعات مؤشر تقييم السياسات والمؤسسات القُطرية الأربعة، ومن ثم حساب متوسط تلك النتائج، حيث يشير الرقم 1 إلى أداء منخفض ورقم 6 إلى أداء مرتفع[23]. وعلى هذا النحو، «يقيس تقييم السياسات والمؤسسات القُطرية إلى أي مدى يعزز إطار الدولة المؤسسي والسياساتي النمو المستدام والحد من الفقر، وهو بالتالي يقيِّم فعالية استخدام المساعدات الإنمائية»[24].

ويبين الشكل 2 تقييمات مؤشر تخصيص موارد المؤسسة الدولية للتنمية بالنسبة إلى البلدان الأربعة. وحصلت موريتانيا على أعلى تصنيف مقارنة بأقل

البلدان العربية نمواً، بعد أن تحسنت نتيجتها من 3.2 في عام 2011 إلى 3.4 في عام 2019، وكذلك مقارنة بالبلدان العربية الأخرى (2.5) وأقل البلدان نمواً (3.3). ولا يزال تصنيف السودان في مؤشر تخصيص موارد المؤسسة الدولية للتنمية أقل من متوسط البلدان العربية وأقل البلدان نمواً، إذ ارتفع من 2.3 في عام 2012 إلى 2.4 في عامي 2014 و2015، ثم انخفض إلى 2.2 في عامي 2018 و2019، أما الصومال واليمن فلا يزالان في أسفل الجدول. بالنسبة إلى الصومال، يشوب نتائج تقييم السياسات والمؤسسات القُطرية وجود فجوة، غير أن تصنيفها قد تحسن من 1.8 في عام 2017 إلى 1.9 في عام 2019. وانخفض تصنيف اليمن تدريجياً من تصنيف ثبت على 3.0 بين عامي 2011 و2014، ليصل إلى 2.0 في عام 2019.

يضاف إلى ذلك أن مؤشر الدول الهشة لعام 2018 يصنف اليمن ضمن أكثر الدول هشاشة على مستوى العالم، إذ أشار تقرير عام 2018 أنه «مع دخولنا في عام 2018، لا يزال الصراع يحتدم، بل ويتفاقم، في سوريا واليمن(...). وربما ليس من المفاجئ أن يستمر تدهور الحال في اليمن وسوريا مقارنة بباقي البلدان الأخرى التي تفاقم وضعها إلى أقصى حد لعام 2018، فكلاهما غارق في صراعات أهلية طال أمدها. وفي الوقت الحالي، يحتل البَلَدان الاثنان موقعهما بشكل راسخ بين البلدان الأربعة الأولى في المؤشر، إلى جانب جنوب السودان والصومال اللذين شهدا أيضاً فترات طويلة من الصراع»[25].

وفي عام 2019، سجلت موريتانيا متوسطاً بلغ 3.3 في مجموعة إدارة ومؤسسات القطاع العام، والسودان 2.1 والصومال 2.0 واليمن 1.7 وتغطي هذه المجموعة السياسات والأطر المؤسسية المتعلقة «بحقوق الملكية والإدارة القائمة على القواعد، وجودة إدارة الميزانية والإدارة المالية، وكفاءة تعبئة الإيرادات، وجودة الإدارة العامة، والشفافية، والمساءلة، والفساد في القطاع العام»[26]. وبالنظر إلى الشفافية والمساءلة والفساد في تصنيف القطاع العام في عام 2019، سجلت البلدان الأربعة التصنيفات التالية: السودان 1.5، والصومال 2، وموريتانيا 3، واليمن 1.5. وضمن مجموعة السياسات الهيكلية التي تغطي التجارة والقطاع المالي والبيئة التنظيمية للأعمال التجارية، سجلت موريتانيا 3.2، والسودان 2.5، واليمن 2.0، والصومال 1.5.

دال. نزوح السكان

تعرّض السودان والصومال واليمن لكوارث سياسية وبيئية أدت إلى صعوبات جمّة في التعامل مع الأعداد الكبيرة من اللاجئين والنازحين داخلياً الذين يعيش معظمهم محنة طال أمدها. وبالإضافة إلى ذلك، تجد البلدان الثلاثة نفسها مضطرة للتأقلم مع تدفق آلاف اللاجئين من البلدان المجاورة. ويبين الجدول 5 أعداد النازحين داخلياً واللاجئين التي سجلتها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في البلدان الأربعة حتى عام 2019[27].

ولا تشمل هذه الأرقام التي تغطي الفترة حتى نهاية عام 2019 ما تسببت به الأزمات في عام 2020 من نزوح سكاني إضافي، فالفيضانات المدمرة ضربت اليمن والسودان، والجراد غزا جميع البلدان الأربعة، وشهد اليمن اشتداداً للقتال، ناهيك عن الأزمة الأخيرة في القرن الأفريقي والتي بدأت في تشرين الثاني/نوفمبر 2020، إذ تسببت بالفعل بنزوح الآلاف من إثيوبيا إلى شمال شرق السودان. ويتوقع أن تؤدي هذه الأزمة إلى المزيد من موجات النزوح. وحتى هذا العام وبداية الأزمة التي تسببت بها جائحة كوفيد-19، كان عدد الصوماليين والإثيوبيين الذين نزحوا إلى اليمن على أمل الوصول إلى المملكة العربية السعودية أكبر من عدد الذين عبروا البحر الأبيض المتوسط. وفي عام 2019، وصل إلى اليمن 138,000 شخص جميعهم تقريباً من الإثيوبيين والصوماليين، من بينهم 24,000 امرأة[28] وحتى في النصف الأول من عام 2020، وصل 32,000 شخص آخر، من بينهم 5,000 امرأة[29] وتدفقت هذه الأعداد في حين لم يكن النزاع قد بدأ بعد في إثيوبيا. وتستقبل موريتانيا بشكل متزايد اللاجئين من

الجدول 5. النازحون داخلياً واللاجئون في أقل البلدان العربية نمواً، 2019

البلد	المجموع	النازحون داخلياً	نسبة النازحين داخلياً من مجموع السكان	نسبة النازحين داخلياً من مجموع النازحين
السودان	2 700 000	1 900 000	6.4	70
الصومال	3 600 000	2 600 000	24	72
موريتانيا	37 000	0	1	
اليمن	3 800 000	3 600 000	13	95

المصدر: UNHCR, Forced Displacement in 2019, 2020, p. 81.

الجدول 6. الأشخاص المشمولون باختصاص مفوضية اللاجئين حسب بلد أو إقليم اللجوء، 2019

	السودان	الصومال	موريتانيا	اليمن
اللاجئون والأشخاص الذين هم في وضع لجوء	1 055 489	17 883	84 909	268 511
طالبو اللجوء (الحالات المعلّقة)	15 545	17 789	1 549	10 682
اللاجئون العائدون	2,191	6 243	-	3
النازحون داخلياً المشمولون باختصاص المفوضية	1 885 782	2 648 000	-	3 625 716
النازحون داخلياً العائدون	-	22 555	-	69 174
آخرون مشمولون باختصاص المفوضية	3 694	152	-	14
مجموع الأشخاص المشمولين باختصاص المفوضية	2 962 701	2 712 622	86 458	3 974 100

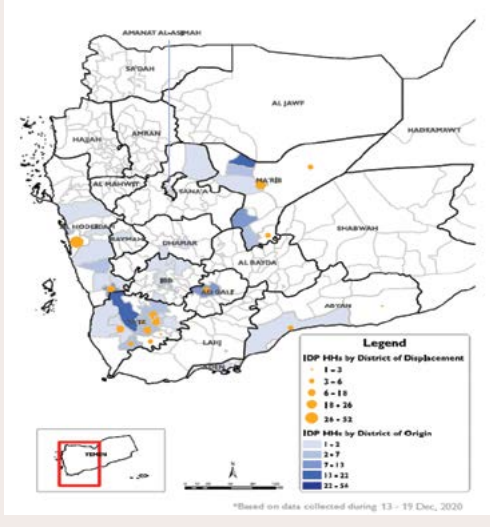
المصدر: UNHCR, Global Trends Forced Displacement in 2019, 2019.

الجدول 7. الأشخاص المشمولون باختصاص المفوضية حسب بلد المنشأ من بين أقل البلدان العربية نمواً، 2019

	السودان	الصومال	موريتانيا	اليمن
اللاجئون والأشخاص الذين هم في وضع لجوء	734 944	905 122	37 427	36 527
طالبو اللجوء (الحالات المعلّقة)	71 982	48 039	8 585	34 331
اللاجئون العائدون	2 191	6 243	-	3
النازحون داخلياً المشمولون باختصاص المفوضية	1 885 782	2 648 000	-	3 625 716
النازحون داخلياً العائدون	-	22 555	-	69 174
آخرون مشمولون باختصاص المفوضية	16	160	1	45
مجموع الأشخاص المشمولين باختصاص المفوضية	2 694 915	3 630 119	46 013	3 765 796

المصدر: UNHCR, Global Trends Forced Displacement in 2019, 2019.

الشكل 3. الأسر المعيشية النازحة في اليمن، 2020

الأسر المعيشية النازحة حسب منطقة النزوح وحسب منطقة الأصل	عدد الأسر المعيشية النازحة في كل محافظة			
	المحافظة التي تم النزوح إليها	الأسر المعيشية النازحة داخلياً التي نزحت خلال الأسبوع 13-19 كانون الأول/ديسمبر	الأسر المعيشية النازحة داخلياً التي غادرت مكان النزوح خلال الأسبوع 13-19 كانون الأول/ديسمبر	مجموع عدد الأسر النازحة داخلياً من 1 كانون الثاني/يناير إلى 19 كانون الأول/ديسمبر
	حجة	--	--	--
	الدل	15	0	2 861
	الحديدة	66	0	3 909
	تعز	74	0	2 783
	أمانة العاصمة	--	--	--
	إب	--	--	--
	مأرب	35	0	12 800
	عمران	--	--	--
	صنعاء	--	--	--
	شبوه	0	0	699
	لحج	0	0	898
	عدن	0	1	166
	صعدة	--	--	--
	ابين	5	0	830
	ذمار	--	--	N/A
	حضرموت	11	0	1 155
	البيضاء	0	0	138
	الجوف	0	0	1 591
	ريمة	--	--	--
	المحويت	--	--	--
	سوقطرة	0	0	26
	المهره	0	0	580
	المجموع	**206**	**1**	**28 436**

المصدر: International Organization for Migration. 2020. Rapid Displacement Tracking (RDT).

الدول المجاورة المتضررة من تفاقم أنشطة العناصر المسلحة المقاتلة في منطقة الساحل[30]، كما قد تفضي التوترات المتزايدة في الصحراء الغربية في كانون الأول/ديسمبر 2020 إلى المزيد من النزوح إلى موريتانيا في السنوات المقبلة.

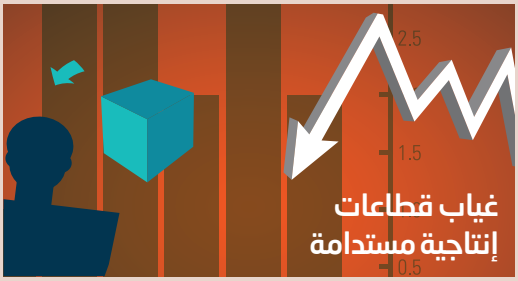
وتتضح مسألة النزوح بشكل جلي بين أقل البلدان العربية نمواً، بسبب النزاعات والكوارث الطبيعية، كما يتضح في الجدولين 6 و7. ففي عام 2019، كان عدد النازحين داخلياً في اليمن رابع أعلى رقم في العالم، بعد كولومبيا والجمهورية العربية السورية وجمهورية الكونغو الديمقراطية[31]. أما الصومال والسودان فاحتلا على التوالي المركزين السادس والثامن على صعيد أكبر عدد من السكان النازحين قسراً على صعيد العالم وحسب بلد المنشأ. وبالإضافة إلى ذلك، تُعد حالة النزوح الدولي القائمة في السودان

والصومال السابعة من نوعها على الصعيد العالمي. وعلى مدى العقد الماضي، حافظ الصومال والسودان على تصنيفهما ضمن الدول العشر التي تصدر أكبر عدد من النازحين عبر الحدود، حيث نزح 905,100 صومالي و734,900 سوداني عبر الحدود في عام 2019[32].

لا تشمل الأرقام الواردة أعلاه حالات النزوح الإضافية التي شهدها عام 2020. فبحلول آب/أغسطس 2020، كانت موريتانيا قد استضافت 66,852 لاجئاً من مالي، وهو أكبر عدد لاجئين مقارنة بالبلدان الأخرى في منطقة الساحل[33]. وفي الصومال، نزح 893,000 شخص داخلياً نتيجة للصراع والفيضانات والجفاف في الفترة من كانون الثاني/يناير إلى آب/أغسطس 2020[34]. وفضلاً عن ذلك، في عام 2020 استقبل السودان 429 14 شخصاً فروا من جمهورية أفريقيا الوسطى[35] في حين استقبل شرق السودان 159 3 إريترياً وصومالياً[36]. وكما هو مبين في الشكل 3، نزحت داخلياً في اليمن 436 28 أسرة معيشية، أي ما يعادل 616 170 فرداً، في الفترة بين الأول من كانون الثاني/يناير و19 كانون الأول/ديسمبر 2020 بسبب الصراع (82 في المائة)، والكوارث الطبيعية (13 في المائة)، والوضع الصحي بما في ذلك جائحة كوفيد-19 (5 في المائة)[37].

3

التحديات الهيكلية الاجتماعية والاقتصادية



لم يسفر النمو القائم على الاستهلاك عن نشوء قطاعات إنتاجية مستدامة.

أضعف القصور في الهياكل الأساسية الاجتماعية منعة السكان والقدرة على مقاومة الأمراض وتطوير الإمكانات الاقتصادية.

تسبب استيراد السياسات الإنمائية في إضعاف مؤسسات الدولة، ولم تؤدِّ إلى تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية المنصفة.

أفضى جميع ما سبق إلى تفاقم حالة الفقر، ما يعني أن لا مناص من اتباع نُهُج جديدة لعكس هذه الاتجاهات السلبية.

يلقي هذا الفصل الضوء على العملية المرتبطة بالتنمية والنمو في المجال الاقتصادي والاجتماعي في هذه البلدان، محللاً إياها بدءاً بحجم الاقتصاد وهيكله ككل، ومعدلات نموه، ومدى استدامته وشموليته، بالإضافة إلى تسليط الضوء على مشاكل الاقتصاد الكلي مثل البطالة والتضخم. ومن ثم ينتقل إلى تقييم جوانب القوة وأوجه القصور على صعيد التنمية المجتمعية في أقل البلدان العربية نمواً، بما في ذلك الصحة، والتعليم، والهياكل الأساسية الاجتماعية والمادية، والتكنولوجيا اللازمة لتحقيق التنمية المستدامة. ويكتمل التحليل بالتطرق إلى تأثير المؤسسات الدولية على السياسات الإنمائية، والأثر الشامل لجميع هذه الجوانب على حالة الفقر في هذه البلدان. ويقوم هذا التحليل على نهج مناسب أكثر، إذ يستند الأسلوب المقارن الشامل لعدة بلدان إلى الافتراضات بشأن التجانس والاستقلالية[38]. وتجري التحقيقات على مستويين: المستوى الخارجي، الذي يقارِن أقل البلدان العربية نمواً بأقل البلدان نمواً في العالم ككل؛ والمستوى الداخلي، الذي يقارِن الدول العربية الأربع ببعضها البعض.

ألف. النمو الاقتصادي الضعيف

تُعتبَر السمات الهيكلية الرئيسية لأقل البلدان العربية نمواً، في جملة أمور، من العوامل التي تفسر ضعف نمو هذه البلدان. وقد اتسمت معدلات النمو في جميع البلدان الأربعة بانخفاض كبير خلال العقد الذي مضى. وبدأ نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي بالانخفاض تدريجياً وبشكل مستمر في الصومال منذ عام 2010، بدءاً من قاعدة متدنية جداً تقل عن 200 دولار. وشهدت موريتانيا تحسناً طفيفاً في عام 2017، بعد أن كانت قد سجلت انخفاضاً مستمراً بدأ في عام 2013، في حين شهد كل من السودان واليمن انخفاضاً كبيراً جداً من منتصف العقد فصاعداً. وبالمثل، انهار نمو الناتج المحلي الإجمالي في اليمن مسجّلاً نتيجة سلبية في عام 2015، بسبب الصراع المسلح المديد، وشهد الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي انكماشاً بنسبة 50 في المائة بين عامي 2014 و2020، (وزارة التخطيط والتعاون الدولي، تقرير المستجدات الاقتصادية والاجتماعية، تموز/يوليو 2020، الصفحة الأولى). ولولا الدعم المالي للواردات الذي قدمته المملكة العربية السعودية إلى البنك المركزي في عدن لكانت البلاد شهدت انخفاضاً جسيماً أكثر[39]. وانخفض الدخل القومي الإجمالي في عام 2014 على الرغم من عدم استقرار الناتج المحلي الإجمالي اليمني منذ عام 2011، وسجل السودان كذلك انخفاضاً حاداً في النمو في عام 2019 بسبب الاضطرابات السياسية التي شهدتها البلاد تلك السنة. ومرةً أخرى، وحدها موريتانيا سجّلت ارتفاعاً طفيفاً. وفي جميع هذه البلدان، يهيمن الاستهلاك الخاص على الناتج المحلي الإجمالي، يليه الاستهلاك الحكومي، بينما لم تؤد عوامل مثل الاستثمارات الخاصة والتي من شأنها عادة أن تفضي إلى تنمية اقتصادية كبيرة أي دور ذي شأن في عملية النمو الاقتصادي.

هذا التوزيع للناتج المحلي الإجمالي يلقي الضوء على المشاكل الإنمائية لهذه البلدان، إذ يبرز التحسن الضعيف في القدرة الإنتاجية، وهي مسألة أثارها برنامج عمل اسطنبول. وبشكل عام، يتسبب إدراج الأنشطة الاستخراجية في قطاع الصناعة بنتائج مضللة في عملية التحليل إذ توفر هذه القطاعات فرص عمل محدودة، في حين تُعدُّ الزراعة أكبر قطاع تشغيلي، إذ يبلغ متوسط عدد السكان الذين

يشتغلون في الزراعة في أقل البلدان العربية نمواً حوالي 40 في المائة، وذلك على الرغم من أن مساهمة هذا القطاع في الناتج المحلي الإجمالي قد انخفض إلى 18 في المائة في هذه البلدان، وإن كانت لا تزال أعلى بكثير مما هي عليه في البلدان النامية ككل.

باء. الموارد الطبيعية المحدودة

تُعَدُّ مسألة توافر الموارد الطبيعية واحدة من القيود الهيكلية التي تواجه التنمية الاقتصادية في كل بلد من أقل البلدان العربية نمواً. وفي حين تختلف ظروف كل بلد في ما يتعلق بالموارد الطبيعية، لدى جميعها بعض خامات المعادن، بما فيها الهيدروكربونات، وإن كانت بكميات محدودة. وفي جميع هذه البلدان، تشكّل الزراعة، ومن ضمنها أنشطة الرعي، القطاع التشغيلي الرئيسي الذي يساهم بدرجة أقل في الناتج المحلي الإجمالي، ولا يوفر مستويات معيشة ملائمة للعاملين فيه. وتعاني جميع المناطق المشمولة من شح شديد في المياه، باستثناء حوض النيل في السودان. وتحدُّ قلة هطول الأمطار من إمكانية الزراعة البعلية، إذ يؤدي تفاقم أزمة المياه في أكثر المجتمعات المحلية تضرراً إلى الهجرة القسرية. ويستورد اليمن 90 في المائة من سلعه الغذائية الأساسية، على الرغم من أن أكثر من نصف سكانه يعتمدون إلى حد كبير على الزراعة في دخلهم، ويقيم 70 في المائة منهم في المناطق الريفية.

جيم. الاعتماد على تصدير المواد الخام غير المصنّعة

تصدر البلدان الأربعة بصفة رئيسية المواد الخام من غير تصنيع، مما يفقدها القيمة المضافة الهامة وفرص العمل التي تأتي من عملية التصنيع. وتتحمل مؤسسات الصناعات الاستخراجية في أقل البلدان العربية نمواً قدراً كبيراً من المسؤولية عن هذه الفرصة الضائعة، وقد فشل العديد من أقل البلدان نمواً في تنمية القدرات الإنتاجية المحلية، حيث تنحصر إيرادات صادراتها بشكل كبير على سلعة أساسية واحدة أو بضع سلع أساسية أولية فحسب. وبالتالي، تتأثر هذه البلدان بتقلبات اقتصادية هائلة توجد حالة من عدم اليقين على صعيد الاقتصاد الكلي وتتسبب باتساع الفوارق في مستويات الدخل، ويتجلى ذلك بشكل خاص في مؤشر تركّز الصادرات في هذه البلدان الذي انخفض من 0.61 في عام 2009 إلى 0.39 في عام 2018.

وتهيمن على الاقتصاد الموريتاني صناعة استخراج وتصدير النفط وخام الحديد. أما صادرات الصومال الرئيسية فتغلب عليها الماشية التي تُصدَّر منذ عقود إلى دول شبه الجزيرة العربية في المقام الأول؛ وقد تأثر قطاع الماشية بحالات الطوارئ المناخية العديدة التي حدثت في العقود الماضية. وفقد السودان ثلاثة أرباع إنتاجه من النفط مع استقلال جنوب السودان في عام 2011، ولكن صادراته الرئيسية لا تزال النفط والذهب والحبوب. وبين عامي 2005 و2010، شكّل النفط والغاز الطبيعي 90 في المائة من صادرات اليمن، وتركّز 88 في المائة من الاستثمار الأجنبي المباشر في هذا القطاع أيضاً. وبعد ذلك التاريخ، انخفضت إمكانات البلاد الهيدروكربونية من ذروة إنتاج كانت قد بلغت 400,000 برميل يومياً إلى 125,000 برميل بحلول عام 2015، واستمر الانتاج بالتراجع في ظل ظروف الحرب التي تعيشها اليمن، إلى أن بات ضئيلاً غير ذات أهمية[40].

أما السودان فلم يفلح في تجسيد التوقعات التي وصفته بسلة غذاء المنطقة العربية بسبب سوء إدارة تربته، فضلاً عن بيع مساحات كبيرة من أراضيه إلى مستثمرين أجانب في الآونة الأخيرة، مما أدى إلى نزوح السكان وتقلّص فرص عمل صغار المزارعين السودانيين. كما تدهورت موارد الأراضي بشكل سريع من خلال اعتماد برنامج الزراعة الآلية في المناطق البعلية في ولاية كردفان.

ومن المفترض أن تكون كل من الصومال وموريتانيا واليمن قادرة على الاعتماد على مصائد الأسماك البحرية الخاصة بها، غير أن أساطيل الصيد الدولية قد استنزفت موارد هذه البلدان الثلاثة، ومع هذا لا زال إنتاج موريتانيا من المصائد يمثّل أحد صادرات البلاد الرئيسية (34 في المائة من قيمة التجارة في عام 2018)، كما أنه شكل 5 في المائة من قيمة التجارة في اليمن في عام 2019.

دال. الزراعة والأمن الغذائي

تتباين أسباب عدم قدرة هذه البلدان على الاعتماد على الزراعة لضمان أمنها الغذائي، ولكنها تتشابه جميعاً في مدى اعتمادها الكبير على الواردات لتأمين السلع الأساسية. ومن المثير للاستغراب أن الزراعة لا تحقق إلا القليل جداً، حتى أنها غير قادرة على إطعام سكان هذه البلدان، مع أهمية هذا القطاع على صعيد العمالة الوطنية، فحتى السودان، وهو منتج كبير للغذاء، لا يزال بحاجة إلى استيراد 34 في المائة من الحبوب التي يستهلكها. ويبين الجدول 8 ارتفاع التوظيف في الزراعة إلى جانب الاعتماد على واردات الحبوب في أقل البلدان العربية نمواً جميعها.

مع أن الزراعة تسهم إسهاماً محدوداً في الناتج المحلي الإجمالي، لا ينبغي التقليل من أهمية هذا القطاع وذلك نظراً لنسبة السكان الذين يعتمدون عليه في أقل البلدان العربية نمواً، والأعداد الكبيرة من السكان الذين يعيشون في المناطق الريفية، والإمكانيات الكامنة في هذا القطاع الذي يعاني إلى درجة كبيرة من سوء الإدارة. وبالنسبة لمعظم سكان المناطق الريفية، تشكل الزراعة وتربية الماشية فرصة أخيرة مهمة للغاية لبقائهم على قيد الحياة.

ففي اليمن، لا يستطيع إلا مزارعو القات من بين صغار المزارعين كسب ما يكفي من محاصيلهم لإعالة أسرهم المعيشية، إذ إن القيمة السوقية للقات أعلى بكثير من قيمة أي محصول آخر، بما في ذلك البن. وفي حين أن أوساط التنمية الدولية تنظر إلى هذا المحصول بعين الازدراء، فإن القات وكامل سلسلة الإمداد المرتبطة به يحدّان من مستوى الفقر المرتفع أصلاً في البلاد. لكن القات ليس أسوأ من التبغ، وذلك بغض النظر عن تسبب هذا المحصول في ارتفاع استهلاك المياه (في حوالي 40 في المائة في مناطق المرتفعات التي يزرع فيها، وليس في كامل أنحاء اليمن) والأضرار الصحية التي يتسبب بها؛ فأهم ما في الأمر هو أن زراعة هذه النبتة توفّر للآلاف مقومات البقاء من الناحية الاقتصادية. وينبغي على الجهات التي تندد بسلسلة الإمداد المرتبطة بزراعة القات توفير البدائل لسكان الريف والحضر. وإلى جانب الجفاف والفيضانات المتزايدة الناجمة عن تغير المناخ، شهد عام 2020 غزواً واسع النطاق للجراد الصحراوي زاد على الشدة شدة، مما سيؤثّر على التنمية الاقتصادية لجميع هذه البلدان على الأقل لبضع سنوات قادمة خلال هذا العقد.

الجدول 8. واردات أقل البلدان العربية نمواً الزراعية والغذائية، 2019

	نسبة السكان العاملون في الزراعة (بالنسبة المئوية)	واردات الحبوب (بالنسبة المئوية من الاحتياجات)	سكان الريف في عام 2019 (بالنسبة المئوية)
السودان	65	34	65
الصومال	..	..	54
موريتانيا	60	64	46
اليمن	55	90	69

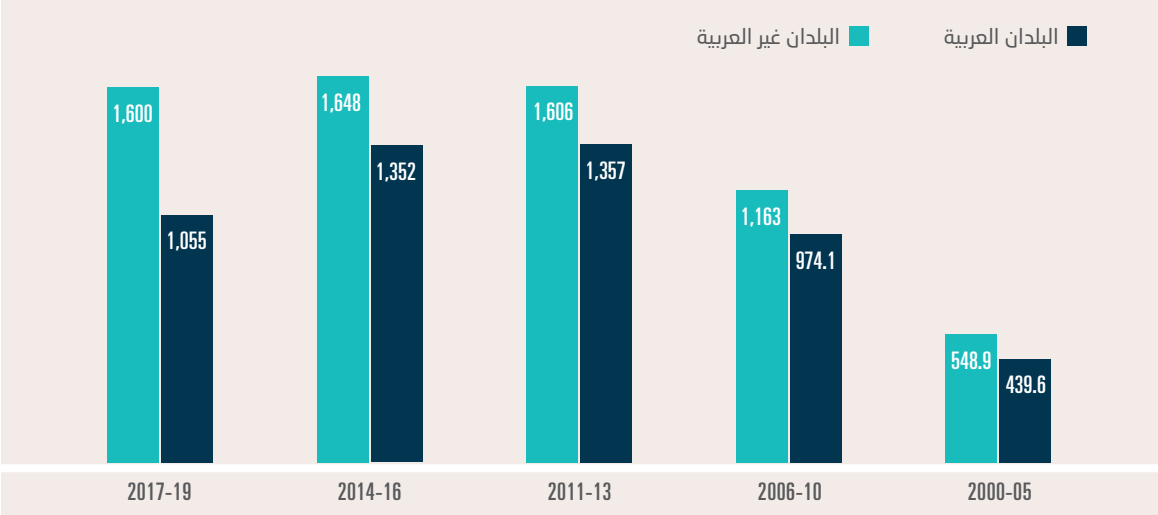
المصدر: البنك الدولي، «سكان المناطق الريفية»، مؤشرات التنمية العالمية.

هاء. عوامل الاقتصاد الكلي

المعيار الأول الذي استخدمته لجنة السياسات الإنمائية لتحديد أقل البلدان نمواً هو نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي بهدف قياس الدخل والمستوى العام للموارد المتاحة لبلد ما.

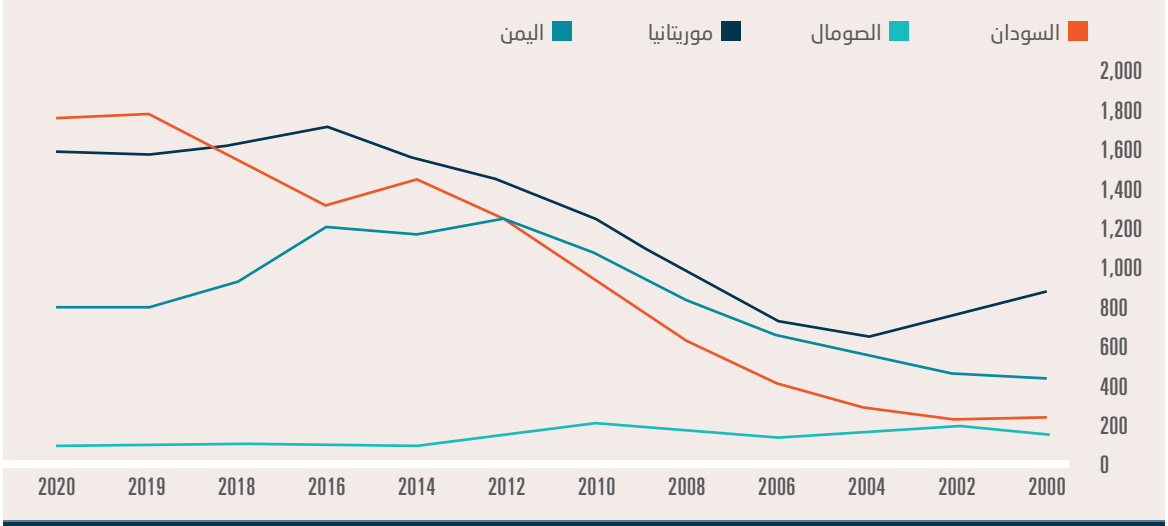
ويبين الشكلان 4 (أ) و4 (ب) الدخل القومي الإجمالي لأقل البلدان نمواً في العالم العربي خلال العقدين الماضيين، بالمقارنة بأقل البلدان نمواً غير العربية.

الشكل 4 (أ). نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي في أقل البلدان نمواً، العربية وغير العربية، 2000-2019 (بالدولارات)



المصدر: تقديرات الإسكوا استناداً إلى إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمم المتحدة، شعبة الإحصاءات.

الشكل 4 (ب). نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي في أقل البلدان العربية نمواً، 2000-2019 (بالدولارات)



المصدر: *United Nations, Department of Economic and Social Affairs (DESA)*, Statistics Division. https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category/ldc-data-retrieval.html.

الشكل 4 (ج). الدخل القومي الإجمالي في اليمن وفق الأسعار الحالية، 2011-2020

المصدر: *International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, October 2020.*

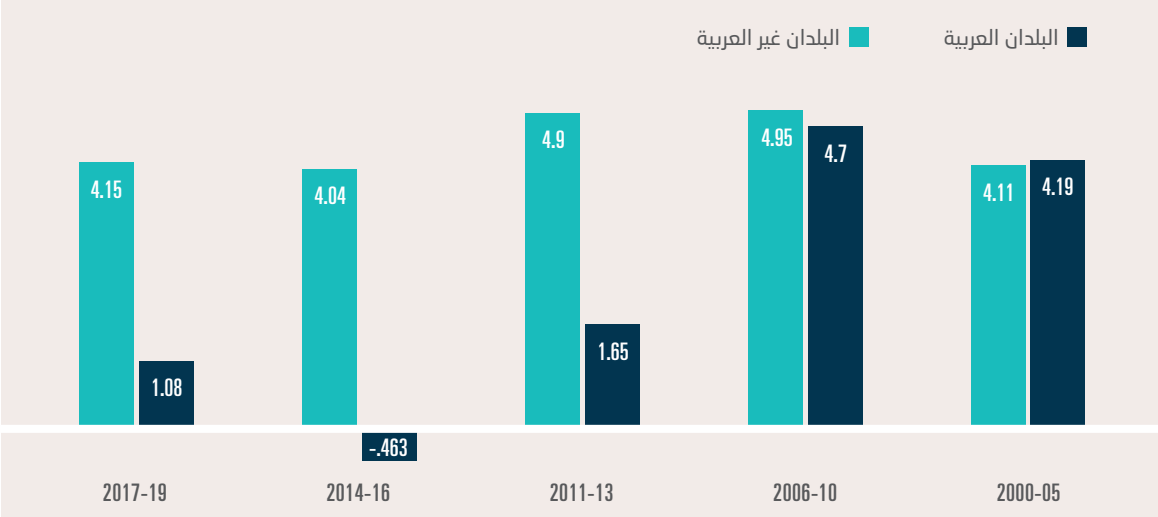
كما يتبين من الشكل 4 (أ)، ثمة تفاوت كبير بين نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي في أقل البلدان العربية نمواً مقارنة بغيرها من أقل البلدان نمواً في بقية العالم. وعلى الرغم من التقارب النسبي بين متوسط أرقام نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي للفترة من 2000 إلى 2005 (بفارق 100 دولار تقريباً)، فقد زاد هذا الفرق بنحو ستة أضعاف في الفترة من 2017 إلى 2019. وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي في جميع أقل البلدان العربية نمواً قد انخفض من عام 2013 إلى عام 2019.

وارتبط هذا التدهور ارتباطاً قوياً بالانتفاضات الشعبية والعنف الدائر منذ عام 2011، مما أثر سلباً على الإنتاج وإيرادات النقد الأجنبي في القطاعات الرئيسية المدرّة للدخل مثل النفط، والزراعة، والصادرات، وتدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر، والبنية التحتية، والتحويلات المالية من العمال المهاجرين. فعلى سبيل المثال، في اليمن، تتسم التحويلات المالية من المغتربين باستقرار نسبي، غير متأثرةٍ بالنزاع القائم في البلاد، فقد مثلت المصدر الرئيسي للعملة الأجنبية من الخارج إلى اليمن خلال فترة الحرب ما بين عامي 2015-2017. وحافظت تحويلات المغتربين على قيمتها البالغة 3.3 مليار دولار خلال الفترة ما بين عامي 2012 و2015، ثم ارتفعت بشكل طفيف إلى 3.7 مليار دولار في عام 2016، وقدرت بنحو 3.4 مليار دولار في عام 2017[41].

ويتضح هذا الوضع بشكل أفضل في الشكل 4 (ب) من خلال إظهار نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي في البلدان العربية الأربعة بشكل منفصل. تسجل موريتانيا أعلى نصيب للفرد من الدخل القومي الإجمالي بين أقل البلدان العربية نمواً، بمتوسط قدره 1455 دولاراً، تليها السودان واليمن، ضمن نطاق مماثل يبلغ 1100 دولار تقريباً، وأخيراً الصومال التي تسجّل أقل نصيب للفرد من الدخل القومي الإجمالي ويبلغ في المتوسط نحو 170 دولاراً فقط. فنصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي في الصومال أقل بكثير من مثيله في أقل البلدان العربية نمواً الأخرى، وتسبب بذلك ما يزيد على ثلاثة عقود من الاضطراب وعدم الاستقرار السياسي. ولا تزال البلاد تعاني من أزمات غذائية وتغذوية متكررة، وانعدام الأمن على نطاق واسع، وتردّي الهياكل الأساسية، والتعرض للمخاطر الطبيعية مثل الجفاف والفيضانات (الشكل 5 (أ)).

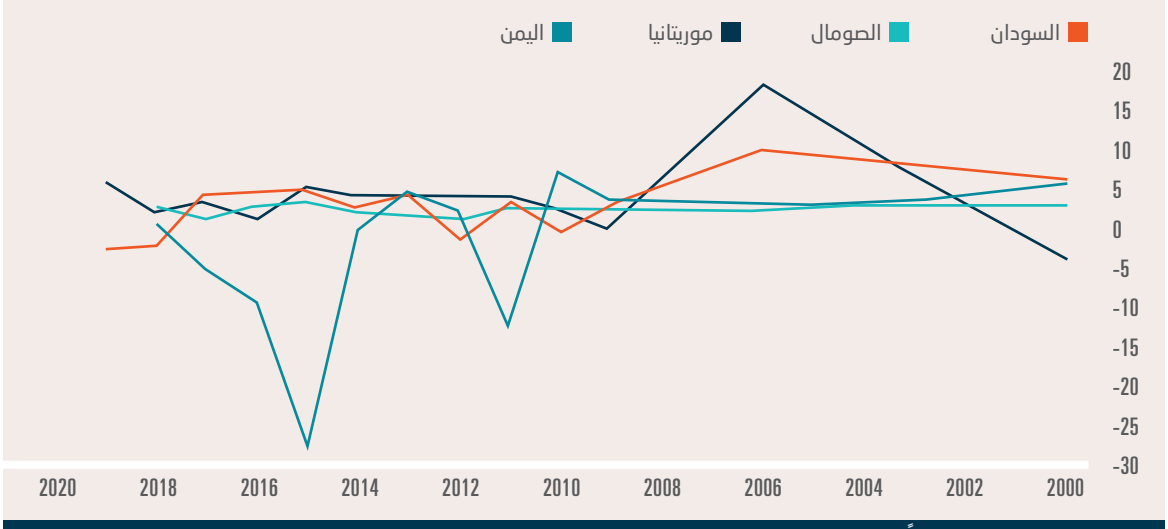
وعلى الرغم من التحسن الطفيف الذي طرأ خلال الفترة ما بين عامي 2017 و2019، كان معدل النمو في أقل البلدان نمواً غير العربية أربعة أضعافه في أقل البلدان العربية نمواً، والذي انخفض أيضاً في السنوات الخمس الأخيرة بنسبة 1 في المائة مقارنة بالفترة ما بين عامي 2010 و2015.

الشكل 5 (أ). نمو الناتج المحلي الإجمالي لأقل البلدان نمواً، العربية وغير العربية، 2000-2019 (النسبة المئوية)



المصدر: تقديرات الإسكوا استناداً إلى مؤشرات التنمية العالمية (البنك الدولي، 2019).

الشكل 5 (ب). نمو الناتج المحلي الإجمالي لأقل البلدان العربية نمواً، 2000-2019 (النسبة المئوية)

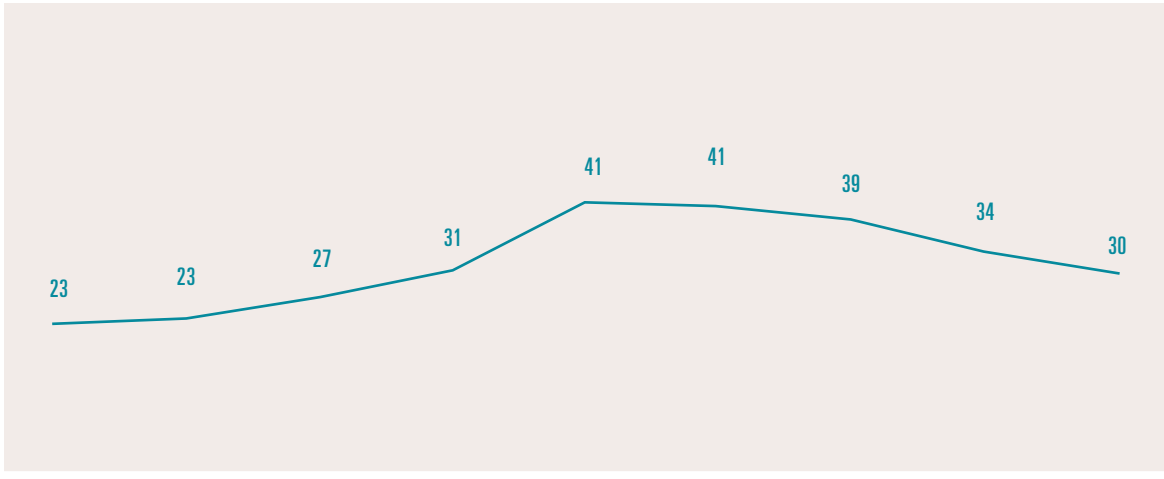


المصدر: تقديرات الإسكوا استناداً إلى مؤشرات التنمية العالمية (البنك الدولي، 2019).

وقد أثر انخفاض أسعار السلع الأساسية على التراجع الذي شهدته أقل البلدان نمواً في العالم مؤخراً في الأسواق العالمية، مما أفضى إلى إعاقة النمو، وتناقص الاحتياطات من العملات الأجنبية، والاختلالات المالية، وانخفاض قيمة العملة. وفي المقابل، ترجع الظروف في البلدان العربية الأقل نمواً أساساً للانكماش المستمر في اليمن والسودان، والذي تفاقم بسبب النزاع المسلح المستمر كما يتضح في الشكل 5 (ب).

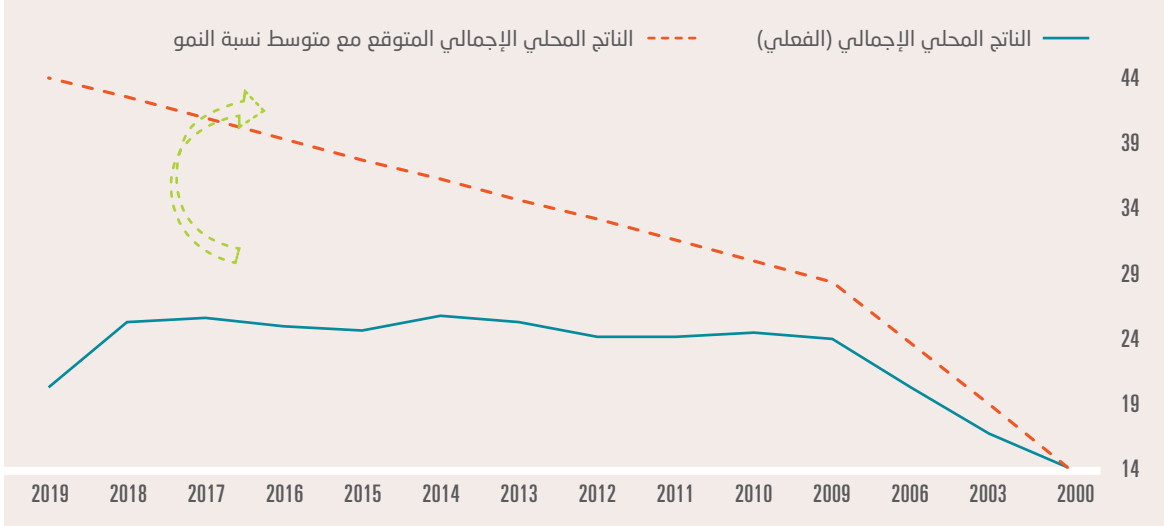
من الواضح أن البلدان العربية خسرت الكثير نتيجة لانخفاض معدلات نموها الاقتصادي بشكل مزمن. فلو شهدت أقل البلدان العربية نمواً نفس معدل نمو البلدان الأخرى، لكانت سجلت ناتجاً محلياً إجمالياً حقيقياً في عام 2019 بلغ 44 مليار دولار تقريباً بدلاً من 21 مليار دولار. وبعبارة أخرى، كان بإمكان أقل البلدان العربية نمواً أن تتمتع بما لا يقل عن ضعف ما لديها اليوم من ثروة، كما يتضح من الشكل 6.

الشكل 5 (ج). الناتج المحلي الإجمالي في اليمن وفق الأسعار الحالية، 2011-2020 (بمليارات الدولارات)



Source: World Bank data.

الشكل 6. الناتج المحلي الإجمالي الفعلي والمتوقع لأقل البلدان العربية نمواً، 2000-2019

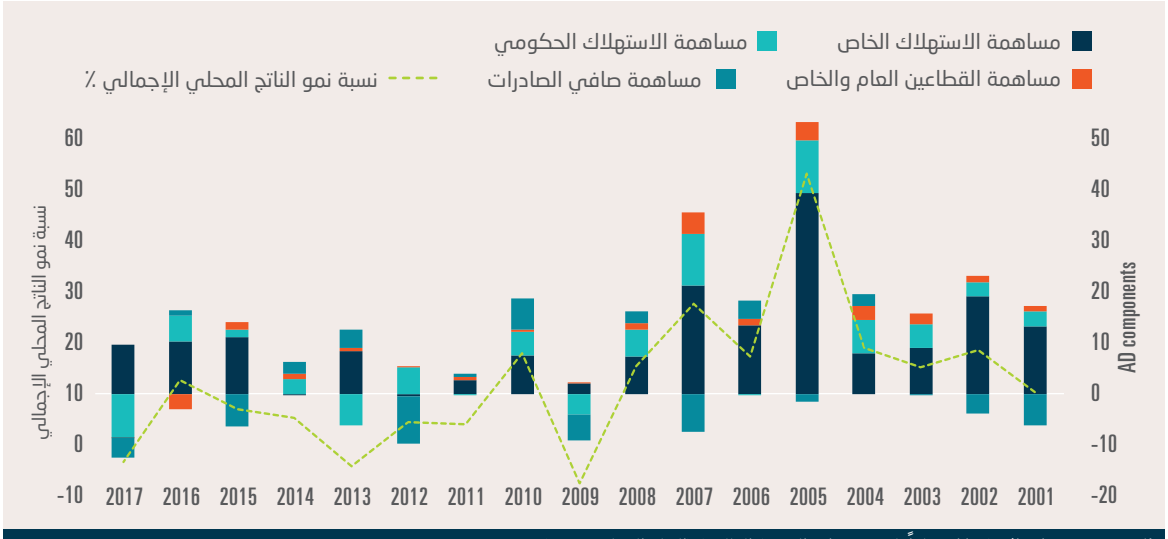


المصدر: تقديرات الإسكوا استناداً إلى مؤشرات التنمية العالمية (البنك الدولي، 2019).

وتراجعت آفاق النمو في عام 2020 بسبب جائحة كوفيد-19 وحالة عدم الاستقرار السياسي. ومن المتوقع أن ينخفض الناتج المحلي الإجمالي للسودان بنحو 3.3 في المائة في عام 2020، أما في موريتانيا والصومال، فمن المتوقع أن ينخفض نمو الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 1.2 في المائة و1 في المائة على التوالي في عام 2020، إذ تتسم الحالة الاقتصادية للبلدين بمزيد من الاستقرار. وتتسم أقل البلدان العربية نمواً أيضاً بتضخم وصلت نسبته إلى 1.3 في المائة في موريتانيا و5.4 في المائة في الصومال في عام 2019، في حين تشير التقديرات إلى أن التضخم المفرط في السودان سيصل إلى 62.5 في المائة في عام 2020[42].

ولدى تقصي الأسباب الحقيقية وراء نمط النمو الحالي، من المجدي استخدام منهج تحليل نمو الطلب الكلي.

الشكل 7. مصادر نمو الناتج المحلي الإجمالي في المنطقة العربية، 2000-2018



المصدر: تقديرات الإسكوا استناداً إلى مؤشرات التنمية العالمية (البنك الدولي، 2019).

ويتطلب فهم نمو الطلب الكلي التعرف على مصدر النمو، وبالنسبة للطلب الإجمالي لأقل البلدان العربية نمواً، يمثّل الاستهلاك الخاص أكبر مكون من مكونات الناتج المحلي الإجمالي ويشكّل ما يقرب من ثلاثة أرباعه. ويتمثّل ثاني أكبر عنصر في الإنفاق الحكومي، وهو يمثل نحو 20 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، في حين يمثل الاستثمار الخاص نحو 10 في المائة وصافي الصادرات -5 في المائة[43].

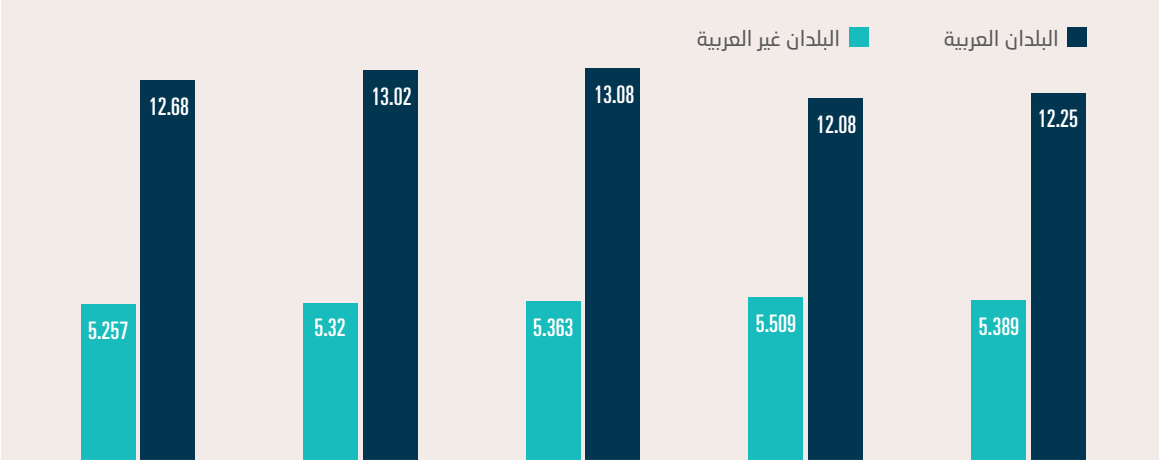
ويبين الشكل 7 مساهمات مختلف المكونات في النمو، مستنبطة من إسهامات كل مكون من المكونات في النمو محسوبة إلى الطلب الكلي، إلى جانب تقلبات الناتج المحلي الإجمالي مع مرور الوقت من عام 2001 إلى عام 2017. وكان الاستهلاك الخاص هو المحرك الرئيسي للدورة الاقتصادية. وأدى بشكل عام التغيّر الكبير في الاستهلاك الخاص والتحول الطفيف في الاستهلاك الحكومي إلى تقلبات اقتصادية، سواء من حيث الركود أو من حيث الازدهار. ويدفع الاستهلاك الإيجابي القوي بالنمو قدماً، كما كان الحال في كل مرة يحدث فيها نمو كبير في الناتج المحلي الإجمالي على غرار ما جرى في أعوام 2005 و2007 و2010. وينطبق الأمر ذاته على فترات الركود التي تتسم بها بشكل رئيسي السنوات التالية لعام 2010، عندما تسبب ضعف الاستهلاك في انخفاض الناتج المحلي الإجمالي. ويشير هذا إلى أن الحروب والصراعات التي اكتسحت المنطقة العربية بعد عام 2010 كان لها دور رئيسي في خفض حجم الاستهلاك، سواء الاستهلاك الخاص أو الحكومي، وبالتالي أثرت سلباً على معدل النمو الاقتصادي.

وعلى النقيض من ذلك، لم يؤد الاستثمار الخاص، سواء كان أجنبياً أو محلياً، أو الطلب الخارجي، دوراً هاماً في النمو الاقتصادي خلال العقدين الماضيين. يعني ذلك أن ثمة فرصة حقيقية في تشجيع الاستثمارات الأجنبية الجديدة في أقل البلدان العربية نمواً، وقد يشكل ذلك أحد الأدوات اللازمة لإنعاش النمو الاقتصادي.

واو. البطالة

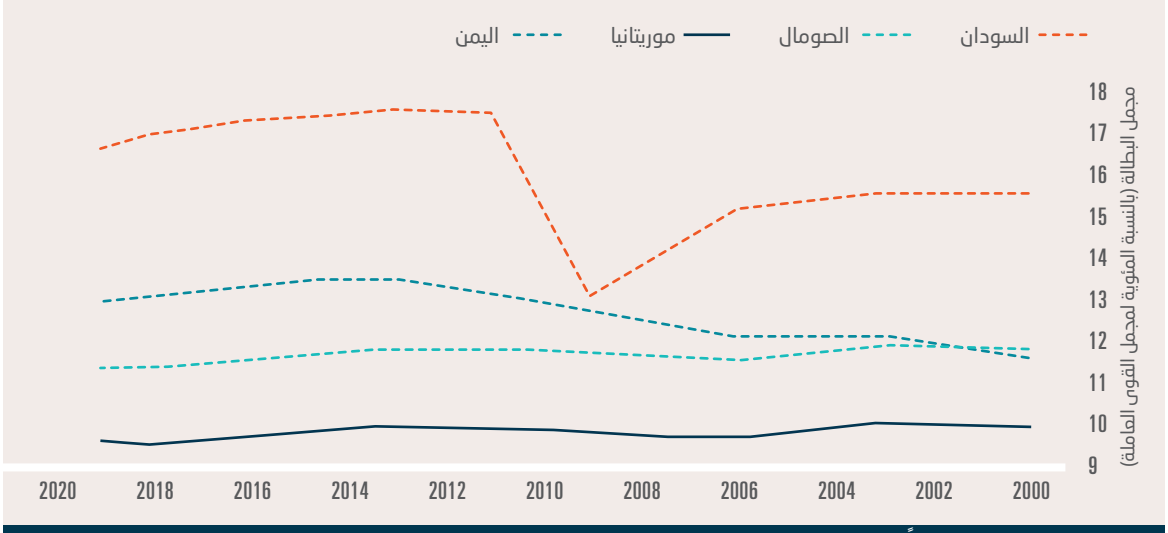
تكمن أحد تحديات العمالة الرئيسية في أقل البلدان نمواً في إيجاد فرص عمل لائقة وتتسم بالإنتاجية. وعلى الرغم من أن معدلات البطالة بشكل عام ظلت ثابتة كنسبة مئوية عامة، فإن المشكلة آخذة في الاضطراد، وتزداد صعوبة تناول مسألة الزراعة كمصدر رئيسي لإيجاد فرص عمل

الشكل 8. معدل البطالة في أقل البلدان العربية نمواً وغير العربية، 2000-2019



المصدر: تقديرات الإسكوا استناداً إلى مؤشرات التنمية العالمية (البنك الدولي، 2019).

الشكل 9. معدل البطالة في أقل البلدان العربية نمواً، 2000-2019



المصدر: تقديرات الإسكوا استناداً إلى مؤشرات التنمية العالمية (البنك الدولي، 2019).

للقوة العاملة الآخذة في النمو في أقل البلدان نمواً. فأقل هذه البلدان تواجه بشكل مستمر قيوداً تعيق النمو الزراعي، إذ تتناقص جدوى الإنتاج الزراعي كمصدر رزق لفقراء الريف نظراً لسرعة النمو السكاني، وتقلّص حجم المزارع، وانخفاض الإنتاجية.

يبين الشكل 8 أن معدل البطالة في أقل البلدان العربية نمواً يبلغ ضعف معدل البطالة في أقل البلدان نمواً غير العربية، وذلك مؤشر إضافي على تردي الحالة الاقتصادية والاجتماعية. وعلى الرغم من التفاوتات بين أقل البلدان العربية نمواً، سجلت جميعها معدلات أعلى من 9 في المائة، كما هو الحال في موريتانيا،

و13 في المائة تقريباً في كل من الصومال واليمن، كما يتضح في الشكل 9، وسجّل السودان أعلى معدل حيث تجاوز 16 في المائة. ويفسِّر ارتفاع مستويات البطالة ومحدودية القدرة الإنتاجية انخفاض معدل إيجاد فرص العمل في البلد، لا سيما بعد انفصال جنوب السودان والإضرابات السياسية الأخيرة. وبشكل عام، ترسم الأرقام الرسمية للبطالة في هذه البلدان على الأغلب صورة تستهين بالواقع إلى حد كبير.

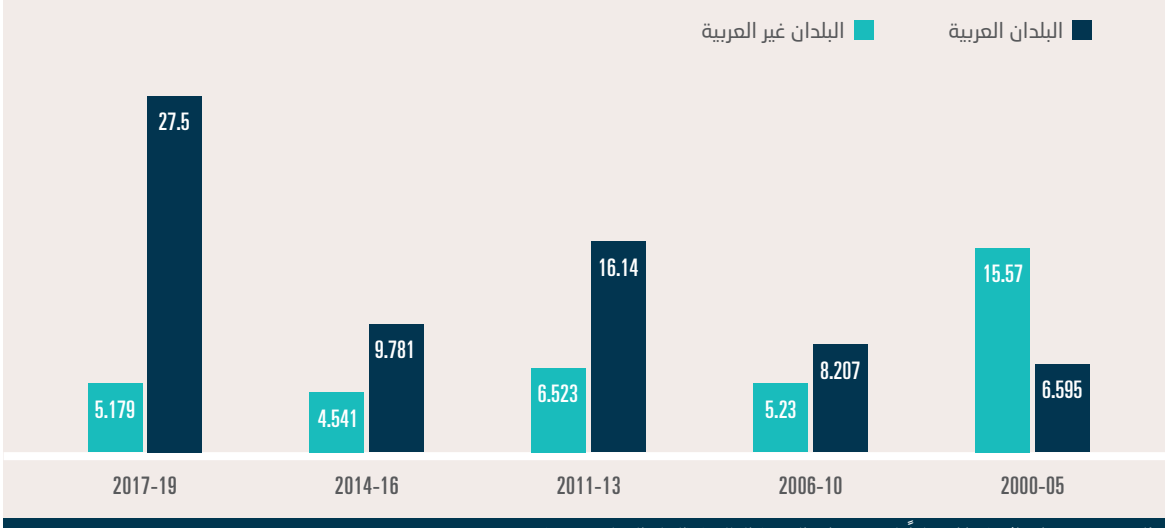
وسيتسع نطاق هذا التحدي في السنوات القادمة، إذ تسجل أقل البلدان العربية نمواً معدلاً سريعاً لزيادة عدد السكان بنسبة 2.5 في المائة سنوياً، ويبلغ عدد سكانها 90 مليون نسمة، أكثر من 60 في المائة منهم دون سن 25 عاماً. وفضلاً عن ذلك، يتسم السودان بنسبة إعالة مرتفعة جداً تبلغ نحو أربعة أشخاص في سن الإعالة (دون سن 15 وأعلى من سن 65) لكل شخص في سن العمل (15 إلى 64 سنة).

زاي. التضخم

ارتفعت معدلات التضخم في أقل البلدان العربية نمواً في نهاية الفترة 2000-2020، لا سيما في اليمن إذ ارتفعت إلى 40 في المائة، وفي السودان مع ارتفاع وصل 60 في المائة، كما هو مبين في الشكل 11.

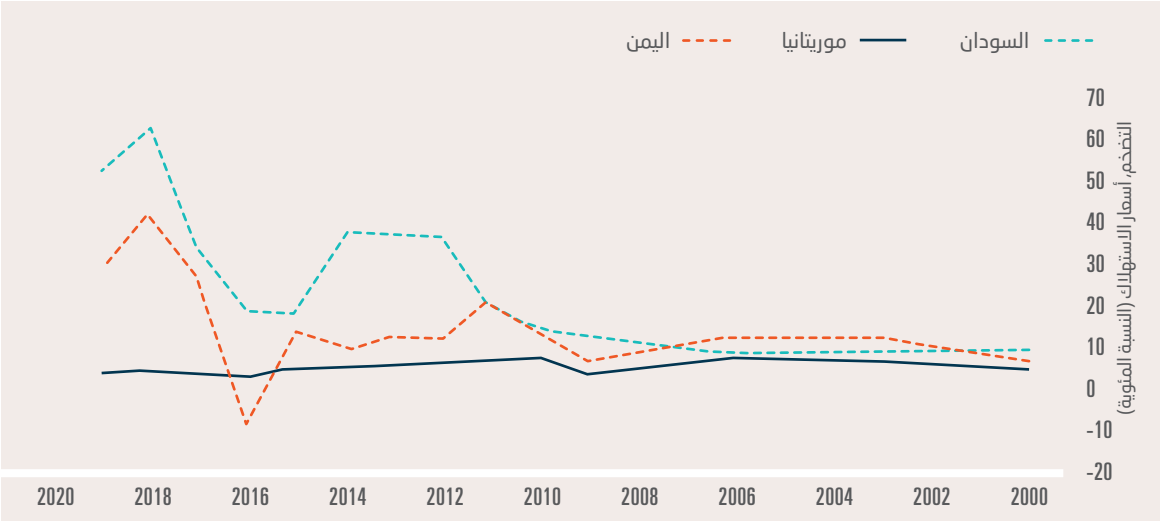
تأثر التضخم في اليمن بالصراع السياسي، وتواصل العنف، ونقص السلع الأساسية، ومشاكل الإدارة المالية وغيرها، مما ساهم في صعوبة تصميم وتطبيق السياسات الرامية إلى خفض التضخم (عبد الباري، 2020). ويضاف إلى ذلك أن البنك المركزي اليمني بات مقسوماً بين صنعاء وعدن، مما ساهم في تفاقم الوضع، وعلى الرغم من أن المملكة العربية السعودية قدمت مساعدة مالية بلغت ملياري دولار إلى البنك المركزي اليمني في عدن لضمان خطابات اعتماد لمستوردي السلع الأساسية، و200 مليون دولار كمنحة للبنك المركزي. وبلغ معدل التضخم التراكمي بين كانون الأول/ديسمبر 2014 وآب/أغسطس 2020 نسبة 145 في المائة[44]. أما في السودان، كانت العوامل الرئيسية التي ساهمت في التضخم هي تسييل العجز المالي وتخفيض قيمة العملة المحلية بشكل متتالٍ، مما زاد من تكاليف الواردات، بما في ذلك رأس المال المستورد والمدخلات الوسيطة. وإلى جانب ذلك، ارتفعت الأسعار ارتفاعاً هائلاً منذ عام 2012، بعد انفصال جنوب السودان، مما أدى

الشكل 10. التضخم في أقل البلدان نمواً، العربية وغير العربية، 2000-2019 (النسبة المئوية السنوية)



المصدر: تقديرات الإسكوا استناداً إلى مؤشرات التنمية العالمية (البنك الدولي، 2019).

الشكل 11. التضخم في أقل البلدان العربية نمواً، 2000-2019



المصدر: تقديرات الإسكوا استناداً إلى مؤشرات التنمية العالمية (البنك الدولي، 2019).

إلى انخفاض إنتاج السودان من النفط بمقدار ثلاثة أرباع. وشكلت عائدات النفط المصدر الأول للعملات الأجنبية اللازمة لدعم الجنيه السوداني ودفع ثمن الواردات (سليمان، 2012). وما زال ارتفاع معدلات التضخم يقلل من القدرة الشرائية للأسر المعيشية ويمنع الكثيرين من تلبية احتياجاتهم الأساسية. وتستحوذ سلة الأغذية المحلية المتوسطة على 75 في المائة على الأقل من دخل الأسرة المعيشية.

حاء. ضعف الهياكل الأساسية الاجتماعية

ينبغي أن يتمحور أي مسار نحو تحقيق التنمية المستدامة والشاملة حول السعي لتحسين الظروف الاجتماعية، وهو الأداة الرئيسية لضمان اقتران الأداء الاقتصادي المستقر بالتماسك الاجتماعي. ويتوجب على البرامج الإنمائية الفعالة أن تضمن حصول جميع الفئات الاجتماعية على الخدمات الأساسية، وأن تؤمّن التوزيع العادل للدخل والفرص، وأن تشجع الاستثمار في القطاعات الأساسية مثل الرعاية الصحية والتعليم والإسكان. ويتجلى بسهولة تدني مستوى التنمية الاجتماعية في أقل البلدان العربية نمواً الأربع من خلال ترتيبها ونتائجها في مؤشر التنمية البشرية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (انظر الجدول 9). وعلى الرغم من تحسن النتائج بفضل التحسن الذي طرأ في المجال الاجتماعي وزيادة العمر المتوقع (ما عدا في اليمن حيث التحسن قليل)، فلا زال تصنيف هذه البلدان منخفض جداً مقارنة ببقية العالم.

والمجموعة الأخرى من المؤشرات التي تدعم إلى حد كبير مؤشرات دليل التنمية البشرية هي الدليل القياسي للأصول البشرية الذي يستخدمه صندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية، ويتضمن الدليل بيانات عن الصحة والتعليم لتقييم رأس المال البشري في أقل البلدان نمواً. وقد سجلت أقل البلدان العربية نمواً نتائج ضعيفة مقارنة بأقل البلدان نمواً في العالم، حيث ارتفع متوسطها من 36 إلى 43 في الفترة بين عامي 2000 و2018، في حين ارتفع متوسط أقل البلدان نمواً في العالم بشكل عام من 41 إلى 54. لكن هذا التقييم العام لا يأخذ بالاعتبار التغييرات

الجدول 9. ترتيب ونتائج أقل البلدان العربية نمواً ضمن مؤشر التنمية

	نتائج عام 2010 (من 1)	ترتيب عام 2010 (من أصل 169)	نتائج عام 2019 (من 1)	ترتيب عام 2019 (من أصل 189)
السودان	0.379	154	0.507	168
الصومال	..	..	..	..
موريتانيا	0.433	136	0.527	161
اليمن	0.439	133	0.463	177

المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية لعامي 2010 و2019.
ملاحظة: لم يُحدد تصنيف للصومال.

الهامة التي حدثت في البعض من أقل البلدان العربية نمواً، إذ ارتفع مركز اليمن من 52 إلى 59 في المائة، والصومال من 9 إلى 17، في حين تراجعت موريتانيا من 55 إلى 50، وشهد السودان تقدماً طفيفاً جداً من 51 إلى 54[45].

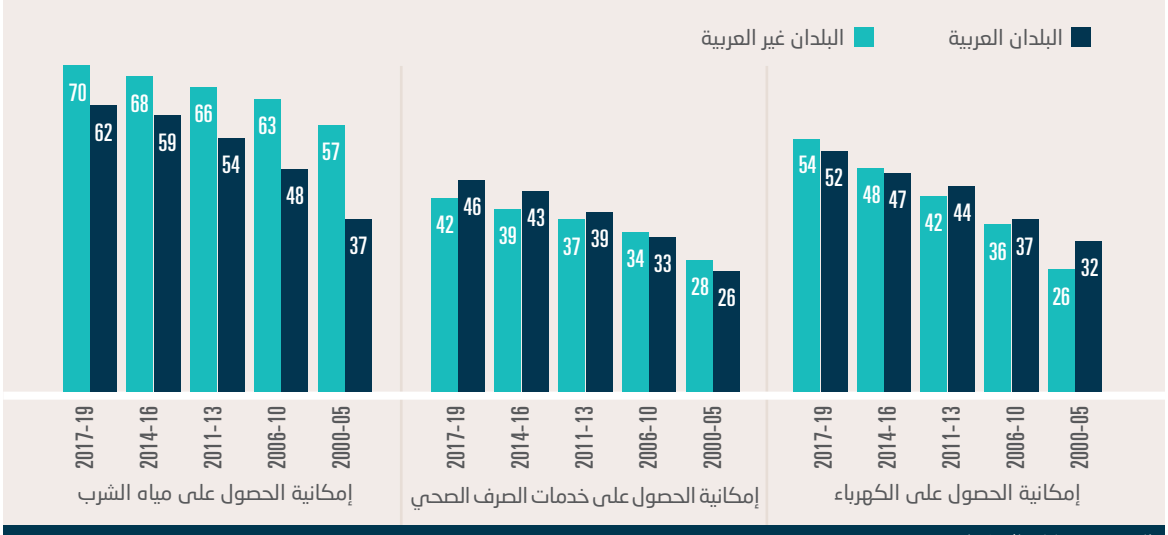
وقد تسببت الحروب والصراعات العنيفة في إلحاق أضرار واسعة النطاق بالهياكل الأساسية في مختلف البلدان العربية، مما أدى إلى انهيار شبكات المياه والنقل والصرف الصحي، وتدمير مرافق الصحة العامة. وتعثّرت بشكل خاص أقل البلدان العربية نمواً بسبب عدم الاستقرار السياسي وتصاعد القتال الذي دفع باليمن والسودان إلى حافة الانهيار، وتسبب بواحدة من أكبر الأزمات الإنسانية في العالم. ويجد حوالي نصف سكان هذه البلدان مشقة في الحصول على الغذاء الكافي، ويفتقرون إلى الكهرباء، والمياه المأمونة، والمرافق الصحية الكافية.

طاء. إمكانية الوصول إلى الهياكل الأساسية الاجتماعية

يؤثر مدى تطور الهياكل الأساسية للبلد تأثيراً كبيراً على نوعية التنمية الاقتصادية، فعلى سبيل المثال، يتأثر الوضع الصحي بالقدرة على الاستفادة من الموارد المائية وخدمات الصرف الصحي المحسنة، مما ينعكس بالتالي على إنتاجية اليد العاملة. ووفقاً لمعهد ستوكهولم الدولي للمياه (SIWI, 2005)، تتعدى منافع الاستثمار في المياه والصرف الصحي ما يترتب على هذا الاستثمار من نفقات، وتشير التقديرات إلى نمو الناتج المحلي الإجمالي للبلدان المنخفضة الدخل بنسبة 3.7 في المائة بعد تحسين مرافق الهياكل الأساسية.

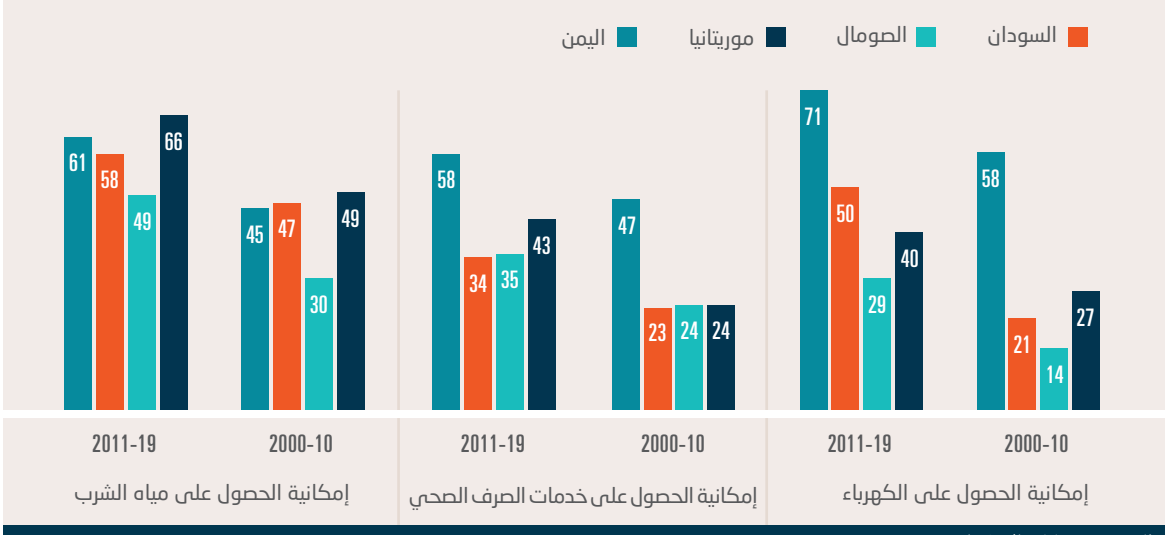
وتشير النسبة المئوية لسكان أقل البلدان العربية نمواً الذين يحصلون على الكهرباء إلى زيادة القدرة على الحصول على الكهرباء من 26 في المائة (3.3 ملايين نسمة) في عام 2000 إلى نحو 55 في المائة (11 مليون نسمة) في عام 2019، كما هو معروض في الشكل 12. ومع أن القدرة على الحصول على الكهرباء في أقل البلدان العربية نمواً في بداية هذه الفترة مقارنة بأقل البلدان نمواً غير العربية، تمكنت البلدان غير العربية من مضاعفة نسبة السكان الذين يحصلون على الكهرباء خلال الفترة بأكملها، مقارنة بزيادة قدرها 60 في المائة فقط في أقل البلدان العربية نمواً. وقد تمكن كل من الصومال والسودان من مضاعفة إمكانية الحصول على الكهرباء في العقد الثاني مقارنة بالعقد الأول، كما يتضح من الشكل 13. وعلى الرغم من ذلك، لا يزال البلدان يسجلان

الشكل 12. إمكانية الوصول إلى مرافق البنية التحتية الأساسية في أقل البلدان العربية نمواً وغير العربية
(النسبة المئوية للسكان الذين تتوفر لهم سُبُل الوصول)



المصدر: حسابات الإسكوا.

الشكل 13. إمكانية الوصول إلى مرافق البنية التحتية الأساسية في أقل البلدان العربية نمواً
(النسبة المئوية للسكان الذين تتوفر لهم سُبُل الوصول)



المصدر: حسابات الإسكوا.

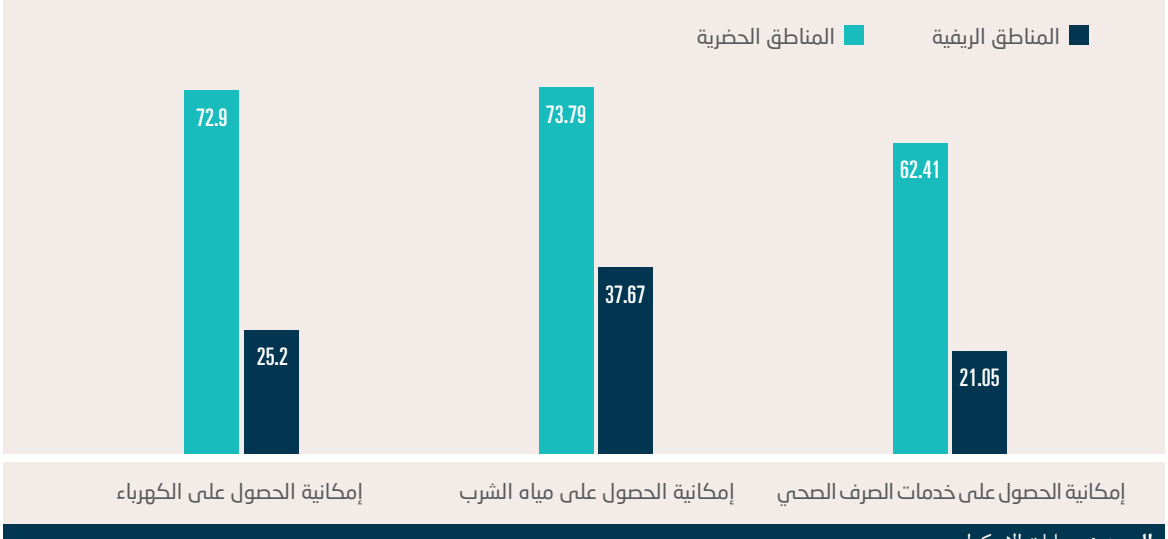
نسبة مئوية منخفضة جداً، لا سيما في الصومال، إذ لا يحصل سوى ربع السكان على الكهرباء. وعلى النقيض من ذلك، كان أكثر من 70 في المائة من السكان في اليمن موصولين بشبكة كهرباء، وإن كانت غير صالحة للاستعمال في أغلب الحالات، وتلك نسبة تفوق مجموعة أقل البلدان نمواً بشكل عام.

وفي ما يتعلق بخدمات الصرف الصحي الأساسية، رغم حدوث زيادة تدريجية في إمكانية الحصول على خدمات الصرف الصحي المحسنة خلال فترة الدراسة، لم يحصل 41 في المائة من سكان أقل البلدان نمواً على مرافق «محسنة» للصرف الصحي في عام 2019، مما أدى إلى ارتفاع مستويات التلوث البيئي والتعرض

لتفشي الأمراض المعدية. وقد تقدّمت أقل البلدان العربية نمواً قليلاً على باقي دول مجموعة أقل البلدان نمواً. ولكن التحسن ضئيل في جميع البلدان، ولا يزال ثلثا السكان يفتقرون إلى إمكانية الوصول إلى مرافق الصرف الصحي، كما هو مبين في الشكل 13. ويتطلب أي تحسن ملموس على هذه الأوضاع مضاعفة معدل الزيادة السنوية، كما يلزم بذل جهود متضافرة لتضييق الفجوة في التغطية بين المناطق الحضرية والريفية.

وتتعلق النقطة الأخيرة بمياه الشرب، حيث ارتفعت نسبة سكان أقل البلدان نمواً غير العربية الذين يحصلون على مياه الشرب من مصادر «محسنة» من 55 في المائة إلى 70 في المائة بين عامي 2000 و2019. ومع أن إمكانية الحصول على المياه أفضل في أقل البلدان نمواً غير العربية، فإن التقدم الذي تحقق في البلدان العربية كان أكبر بكثير، حيث نجحت هذه البلدان في خفض الفارق من 20 نقطة مئوية في عام 2000 إلى 8 نقاط مئوية فقط في عام 2019، وتقريباً ضاعفت القدرة على الوصول في غضون العقدين الماضيين. وفي المقابل حسّنت أقل البلدان نمواً غير العربية نسبتها المئوية بنسبة 20 في المائة تقريباً، وهذا يدل على حدوث تحسن ملحوظ في أقل البلدان العربية نمواً الأربعة جميعها.

الشكل 14. إمكانية الوصول إلى مرافق البنية التحتية الأساسية في المناطق الريفية والحضرية في أقل البلدان العربية نمواً



المصدر: حسابات الإسكوا.

الجدول 10. المياه والصحة والصرف الصحي في أقل البلدان العربية نمواً، 2018

	إمكانية الحصول على مياه الشرب (بالنسبة المئوية من السكان)				إمكانية الوصول إلى الصرف الصحي (بالنسبة المئوية من السكان)				الإنفاق الحكومي على الصحة (بالنسبة المئوية من إجمالي النفقات الحكومية)	
	بشكل إجمالي		في المناطق الريفية		بشكل إجمالي		في المناطق الريفية			
	2000	2015	2000	2015	2000	2015	2000	2015	2000	2015
السودان	43	58	35	52	21	35	11	23	12.0	18.0
الصومال	19	49	4	26	20	36	7	18	-	-
موريتانيا	41	66	25	47	17	44	7	17	2.5	5.5
اليمن	38	63	26	55	42	58	26	43	7.5	2.2

المصدر: حسابات الإسكوا.

في عام 2014، تواجد 60 في المائة من الأشخاص الذين لا تتوفر لهم سُبُل الحصول على مياه الشرب في المنطقة العربية في بلدان منخفضة الدخل مقارنة بنسبة 45 في المائة في عام 1995. وعلى ذات المنوال، يقيم أكثر من 71 في المائة (47 مليون شخص) من أصل 69 مليون شخص لا يحصلون على خدمات الصرف الصحي المحسنة في البلدان منخفضة الدخل (UNDP, 2016).

وكما هو الحال دائماً، كثيرا ما يحجب المعدل العام أوجه عدم المساواة الهائلة ليس فقط بين البلدان ولكن أيضاً داخل البلد نفسه، ولا سيما بين المناطق الريفية والحضرية. ويبين الشكل 14 هذا التباين في أقل البلدان العربية نمواً، إذ بلغ متوسط نسبة السكان الذين يحصلون على خدمات الصرف الصحي المحسنة 62 في المائة في المناطق الحضرية مقابل 20 في المائة في المناطق الريفية، وبلغ الفرق في إمكانية الحصول على مياه الشرب نحو 40 نقطة مئوية وعلى الكهرباء نحو 50 نقطة مئوية. وتشير هذه الأرقام إلى وجود الفقر المدقع في المناطق الريفية في معظم أقل البلدان العربية نمواً، حيث تزيد معدلات الفقر في المناطق الريفية على ضعف مثيلاتها في المناطق الحضرية. وعلاوة على ذلك، يقيم غالبية الفقراء في المناطق الريفية، فثلاثة أرباع السكان الفقراء في موريتانيا واليمن يقيمون في الأرياف.

ويبين الجدول 10 كذلك الفجوة الشاسعة في سُبُل الوصول إلى المياه والصرف الصحي ما بين المناطق الريفية والمناطق الحضرية في كل بلد من البلدان الأقل نمواً العربية الأربعة.

ياء. النمو السكاني السريع

العنصر الهيكلي الهام الآخر الذي يسهم في الصعوبات التي تواجهها هذه البلدان هو ارتفاع معدلات نمو السكان، وفي غياب النمو الاقتصادي الملموس، يترتب على هذه المعدلات المرتفعة، في أحسن الحالات، ركود مستويات المعيشة، ولكن في معظم الأحيان تتسبب في تدهورها. وستنعكس على الأغلب المعدلات المبينة في الجدول 11 في تضاعف عدد السكان في غضون حوالي 25-28 سنة، هذا ولم يطرأ أي انخفاض ملحوظ عليها خلال العقدين الأولين من القرن. ويترتب على النمو السكاني السريع تداعيات كبيرة، فتحسين مستويات المعيشة يتطلب أن تكون معدلات النمو الاقتصادي الإجمالية أعلى من معدلات النمو السكاني. لكن نادراً ما يكون هذا هو الحال، فخلال العقد الماضي، تراوحت معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي في موريتانيا من صفر في عام 2009 إلى 2.1 في المائة في عام 2018، وبلغت ذروتها في عام 2015 بنسبة 5 في المائة. وفي السودان، كانت النسبة 3.2 في المائة في عام 2009، وانخفضت إلى -2 في المائة في عام 2018، بينما انخفضت في اليمن من 4 في المائة في عام 2009 إلى أقل من 1 في المائة في عام 2018، وهو ما يمثل تحسناً طفيفاً مقارنة مع عام 2015 الذي شهد انخفاضاً إلى 28- في المائة. غير أن هذه الأرقام قد تبدو مضللة نوعا ما، اذ انخفض إجمالي الناتج المحلي بنسبة تقترب من 50 في المائة منذ بداية الحرب إلى عام 2019. ولا تتوافر بيانات عن الصومال. وكل هذه العوامل تشير بوضوح إلى أن معدلات النمو الاقتصادي للفرد سلبية، نظراً إلى أنها

الجدول 11. النمو السكاني في أقل البلدان العربية نمواً

	معدل النمو - 2000 (بالنسبة المئوية)	معدل النمو - 2018 (بالنسبة المئوية)	مجموع السكان - 2018 (بالملايين)
السودان	2.4	2.4	42.0
الصومال	3.6	2.8	15.0
موريتانيا	2.6	2.8	4.4
اليمن	2.8	2.4	28.5

المصدر: حسابات الإسكوا.

وبصفة عامة أقل بانتظام من معدلات النمو السكاني السريع، وبالتالي تعكس التدهور الذي شهدته ظروف معيشة السكان ككل. وعلاوة على ذلك، لا تأخذ هذه الأرقام في الاعتبار ازدياد التفاوت في توزيع الدخل.

كاف. الخدمات الصحية والطبية

لا تنحصر الصحة في مجرد الخلو من الأمراض، بل إن التمتع بصحة جيدة يتيح للإنسان تحقيق أقصى إمكاناته. فالصحة الجيدة تقلل من خسائر الإنتاج المرتبطة بتعرض العاملين للمرض، وتزيد إنتاجية القوى العاملة من خلال تحسين التغذية، وتقلّص معدلات الغياب، وتعزز التعلم لدى أطفال المدارس. وثمة وسائل متعددة لتقييم الحالة الصحية، غير أننا سنركز على بعض الوسائل ذات الأهمية الخاصة والمعروف عنها أنها ذات دلالة كبيرة. ويناقش الفصل الخامس تبعات ضعف القطاع الصحي في هذه البلدان على صعيد الظروف ذات العلاقة بجائحة كوفيد-19، إذ إن هناك أقل مما نسبته ممرض واحد أو قابلة واحدة وطبيب واحد وسرير مستشفى واحد لكل 1000 شخص في أقل البلدان العربية نمواً، وتنفق هذه البلدان ما بين 4 و6 في المائة من نفقاتها العامة على الرعاية الصحية (الجدول 12).

تعاونت المبادرة المتعلقة بالتهديد النووي، ومركز جونز هوبكنز للأمن الصحي، ووحدة البحوث الاقتصادية التابعة لمجلة ذي إيكونوميست في إعداد المؤشر العالمي للأمن الصحي، وهو مؤشر يقيّم الأمن الصحي والقدرات ذات الصلة. ويصنف المؤشر 195 بلداً من حيث قدرتها على التصدي لتفشي الأوبئة. ويعرض الجدول 13 نتائج وتصنيف أقل البلدان العربية نمواً.

ويخلص المؤشر إلى عدم استعداد أي من البلدان الـ 195 للأوبئة أو للجائحات، مع انخفاض المتوسط الدولي بشكل

الجدول 12. أرقام الرعاية الصحية في أقل البلدان العربية نمواً

	(لكل 1000 شخص)			الإنفاق العام على الرعاية الصحية (بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)
	الممرضين/الممرضات والقابلات	الأطباء	أسرة المستشفيات	
السودان	(2017) 0.695	(2017) 0.262	(2013) 0.8	6.34 في المائة (2017)
الصومال	(2014) 0.112	(2014) 0.023	(2014) 0.9	..
موريتانيا	(2018) 0.925	(2018) 0.187	(2006) 0.4	4.40 في المائة (2017)
اليمن	(2018) 0.785	(2014) 0.525	(2014) 0.7	4.23 في المائة (2015)

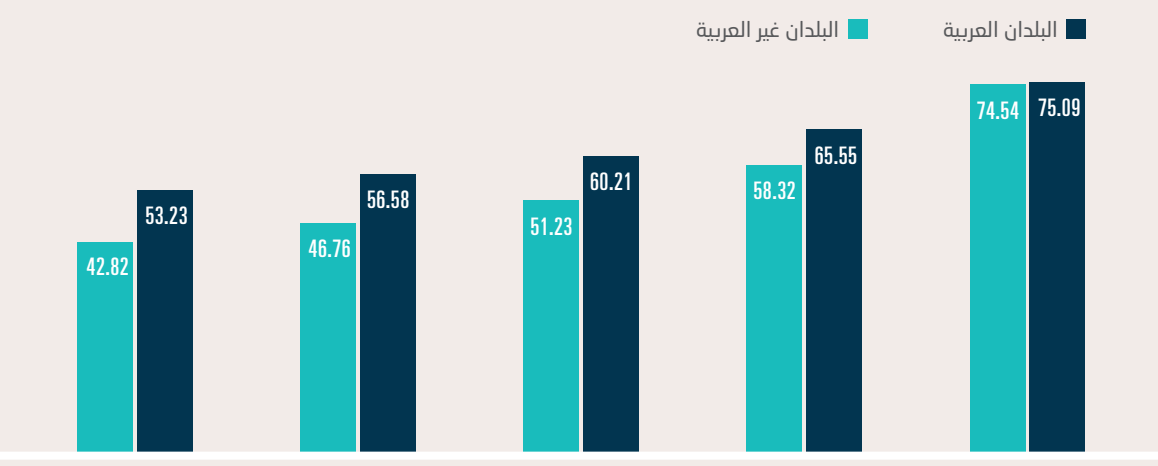
المصدر: *World Bank Group.* NA. 'Current health expenditure (% of GDP)'; World Bank Group. NA. 'Hospital beds (per 1,000 people)'; World Bank Group. NA. 'Nurses and midwives (per 1,000 people)'; World Bank Group. NA. 'Physicians (per 1,000 people)'.

الجدول 13. ترتيب ونتائج أقل البلدان العربية نمواً ضمن مؤشر الأمن الصحي العالمي

	المتوسط الدولي	الصومال	اليمن	السودان	موريتانيا
الترتيب (من 195)	-	194	190	163	157
نتيجة البلد (من 100)	40.2	16.6	18.5	26.2	27.5
الحد من ظهور مسببات الأمراض أو الحد من إطلاقها	34.8	15.8	15.1	31.8	9.9
الكشف عن الأوبئة والإبلاغ عنها	41.9	21.5	9.0	7.0	39.5
الاستجابة السريعة	38.4	17.4	19.0	37.3	24.2
القطاع الصحي	26.4	0.3	7.6	14.3	17.0
الامتثال للمعايير الدولية	48.5	28.5	40.3	37.6	36.3
بيئة المخاطر	55.0	15.9	23.5	33.0	39.5

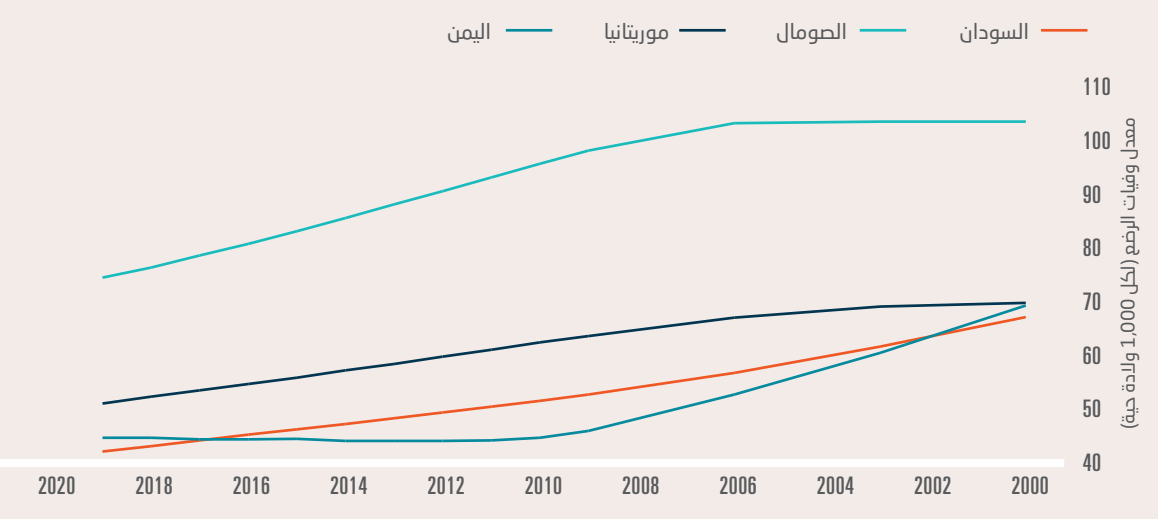
المصدر: Nuclear Threat Initiative, Johns Hopkins Center for Health Security and The Economist Intelligent Unit. 2019 'Global Health Security Index'.

الشكل 15. معدل وفيات الرضع في أقل البلدان العربية نمواً وغير العربية، 2000-2019 (الوفيات لكل 1,000 مولود حي)



المصدر: تقديرات الإسكوا استناداً إلى منظمة الصحة العالمية، 2019.

الشكل 16. معدل وفيات الرضع في أقل البلدان العربية نمواً، 2000-2019 (الوفيات لكل 1,000 ولادة حية)



المصدر: تقديرات الإسكوا استناداً إلى منظمة الصحة العالمية، 2019.

مثير للقلق[46]. وتسجل أقل البلدان العربية نمواً نتائج أقل من المتوسط الدولي في جميع الفئات. وتُعدُّ الصومال واليمن من بين أقل البلدان أمناً على صعيد الصحة عالمياً، إذ إن نتائج الصومال أبعد ما تكون عن المتوسط الدولي من حيث الاستجابة السريعة، وقطاع الصحة (بما في ذلك القدرة على تأمين الرعاية الصحية وإمكانية الحصول عليها)، والامتثال للمعايير الدولية، وبيئة المخاطر (التي تشمل العوامل السياسية، والأمنية، والاجتماعية والاقتصادية، والبيئية، والبنية التحتية، والصحة العامة). ويسجل اليمن نتائج منخفضة في قطاع الصحة وفي مجال الكشف والإبلاغ، ولكنه لديه أعلى النتائج بين أقل البلدان العربية نمواً في الامتثال للمعايير الدولية. وتُعدُّ نتائج السودان على صعيد الوقاية والاستجابة السريعة الأقرب إلى المتوسط، مع أن البلاد سجلت أدنى درجات الكشف والإبلاغ. وتسجل موريتانيا أقرب النتائج للمتوسط على صعيد الكشف والإبلاغ، والنظام الصحي،

وبيئة المخاطر، مقابل تسجيلها لأدنى النتائج على صعيد منع ظهور أو إطلاق مسببات الأمراض[47].

ويُعَدُّ معدل وفيات الرضع مؤشراً رئيسياً على الصحة الجسدية العامة في المجتمع، إذ ترتبط معدلات وفيات الرضع المرتفعة عموماً باحتياجات البشر الصحية غير الملباة على صعيد الرعاية الطبية والتغذية والتعليم والصرف الصحي. وقد شهدت جميع أقل البلدان نمواً انخفاضاً في معدلات وفيات الرضع. وفي حين تحسن الوضع في أقل البلدان العربية نمواً بنسبة 30 في المائة، وذلك من حوالي 75 حالة وفاة لكل 1 000 مولود حي في عام 2000 إلى 53 حالة وفاة لكل 1 000 مولود حي في عام 2019 (الشكل 15)، فقد قلصت أقل البلدان نمواً غير العربية هذا المعدل بنسبة 44 في المائة، إذ لا تزال معدلات وفيات الرضع أعلى بكثير في أقل البلدان العربية نمواً مقارنة بنظيراتها غير العربية (حوالي 10 نقاط مئوية). وتسود أوجه تفاوت واسعة في أقل البلدان العربية نمواً، بحسب ما حدده المؤشر. فعلى سبيل المثال، بلغ متوسط عدد الوفيات لكل مولود حي في الصومال 89 وفاة لكل 1 000 مولود خلال الفترة، بينما بلغ 59 وفاة في موريتانيا، وفي اليمن والصومال بلغ 48 حالة.

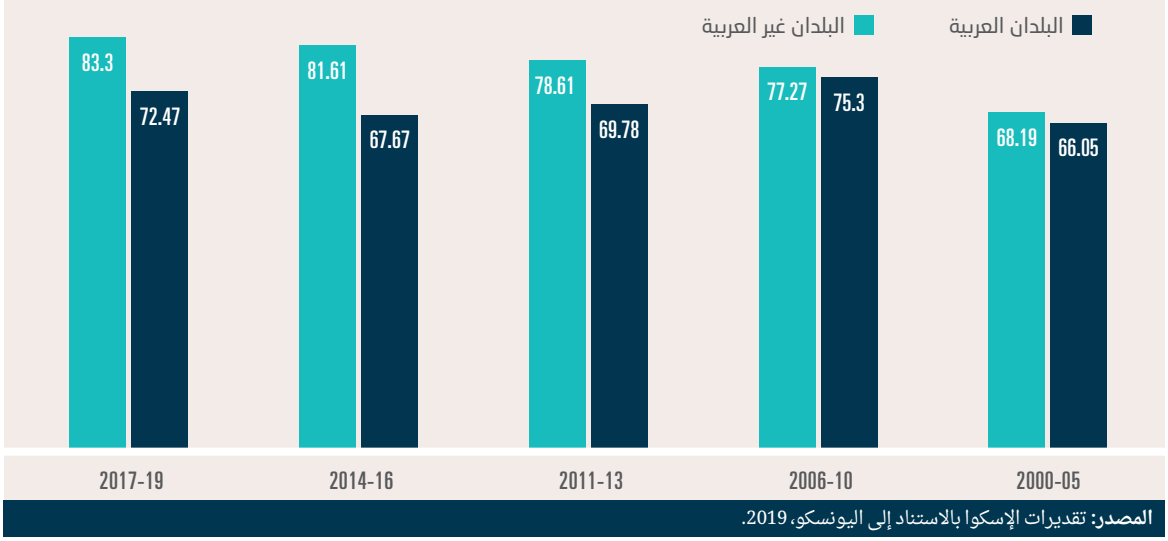
وعلى الرغم من انخفاض معدل وفيات الرضع في الصومال من 104 في عام 2000 إلى 74 في عام 2019، إلا أنها لا تزال واحدة من البلدان الخمسة التي فيها أعلى معدلات وفيات الرضع في العالم، وهو ما يعكس خطورة الوضع الصحي في الصومال. ومع أن اليمن لديها أدنى معدل بين أقل البلدان العربية نمواً، إلا أن الظروف السياسية والحرب الأهلية تهدد ما تحقق من تحسن في السنوات السابقة. ووفقاً للأمم المتحدة، كان 80 في المائة من السكان يعيشون في فقر في عام 2020. وتتسبب عدة عوامل بتفاقم المشاكل الصحية، ومن هذه العوامل تأثير انخفاض الدخل، وحجم الأُسَر الكبير، وارتفاع معدلات البطالة، وعدم انتظام أو عدم دفع مرتبات العديد من موظفي الخدمة المدنية.

وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن البلدان الأربعة جميعها لا تزال تسجل معدلات عالية جداً لوفيات الأمهات، ففي عام 2018، شهدت موريتانيا 50 حالة وفاة بين الأمهات لكل 100 ألف ولادة. وسجل السودان 74 حالة وفاة لكل 100 ألف ولادة، والصومال 39 حالة، واليمن 68 حالة.

لام. التعليم والمهارات

التعليم أداة مؤثرة في الحد من الفقر، وتمكين الناس، وزيادة الدخل الخاص، وتعزيز بيئة صحية، وإيجاد اقتصاد تنافسي. وهو يؤدي دوراً حاسماً في تعلم الأجيال المقبلة كيفية التعامل مع تعقيدات

الشكل 17. صافي معدل الالتحاق بالمدارس الابتدائية في أقل البلدان العربية نمواً وغير العربية (النسبة المئوية)



المصدر: تقديرات الإسكوا بالاستناد إلى اليونسكو، 2019.

الجدول 14. معدلات إلمام الكبار بالقراءة والكتابة في أقل البلدان العربية نمواً (فوق سن 15 سنة)

	إجمالي (بالنسبة المئوية من السكان)	الإناث (بالنسبة المئوية)	البيانات المسجلة (السنة)
السودان	61	56	2018
الصومال	5	4	1972
موريتانيا	53	43	2017
اليمن	54	35	2004

المصدر: World Bank, "Literacy rate, adult total (% of people ages 15 and above)" and "Literacy rate, adult female (% of females ages 15 and above)", Data, 11 November 2020.
ملاحظة: البيانات التي تظهر بالنسبة للصومال هي من عام 1972 وينبغي النظر فيها في سياق أن اللغة الصومالية كانت إلى حد كبير لغة غير مكتوبة حتى السبعينيات.

النمو الاقتصادي (Afzal et al., 2010). ويرسي التعليم المبكر الأساس لنجاح أو عدم نجاح التعلم في المستقبل.

وأحرزت أقل البلدان نمواً غير العربية تقدماً كبيراً في زيادة معدل الالتحاق بالتعليم الابتدائي بزيادة سنوية بلغت 1 في المائة. وعلى النقيض من ذلك، تعرض التقدم الذي أحرزته أقل البلدان العربية نمواً في بداية الألفية لانتكاسة عندما انخفض معدل الالتحاق من 75 في المائة في عام 2010 إلى 67 في المائة في عام 2016، وذلك بسبب عدم الاستقرار السياسي والنزاع المسلح القائم منذ عام 2012.

وتعاني هذه البلدان الأربعة جميعها من انخفاض مستوى المهارات، لا سيما في ما يتعلق بالتدريب التقني والمهني والتعليم العالي، وكلها ضرورية لمساعدة السكان على تحسين مستويات معيشتهم في إطار الاقتصاد للقرن الحادي والعشرين العالمي القائم على المعرفة. وفي حين ارتفع متوسط سنوات الدراسة بين عامي 2010 و2018 من 3.8 إلى 4.6 في موريتانيا، ومن 2.6 إلى 3.2 في اليمن، ومن 3.1 إلى 3.7 في السودان، إلا أن هذه الأرقام لا تزال منخفضة جداً وعلى الأخص لدى مقارنتها ليس فقط بالمعايير العالمية ولكن أيضاً بالدول الأخرى ذات الترتيب المنخفض في مؤشر التنمية البشرية، والذي يبلغ متوسطه 4.8[48]. وبلغ إجمالي معدل الالتحاق بالمدارس الثانوية 20 في المائة في عام 2009 و23 في المائة في عام 2018 في موريتانيا، و29 في المائة في عام 2009 و36 في المائة في عام 2018 في السودان، وانخفض من 44 في المائة في عام 2009 إلى 43 في المائة في عام 2018 في اليمن [جدول الإسكوا]. وهذه كلها معدلات منخفضة جداً، لا سيما بالنظر إلى أنها أرقام إجمالية للالتحاق بالمدارس وليست أرقام التخرج من المدرسة.

وينبغي أيضاً أن تؤخذ في الاعتبار حالات التسرب وتدني نوعية التعليم ومعاييره في أي محاولة لتحليل قدرة القوى العاملة المستقبلية على التنافس دولياً، نظراً لأهمية التعليم والمهارات في تطوير الأنشطة الاقتصادية القادرة على استكمال الإنتاجية الزراعية المنخفضة وغيرها في بيئات تشوبها معدلات البطالة المرتفعة. وقد كانت البطالة، ولا سيما بطالة الشباب، أحد العوامل الرئيسية التي أسهمت في الأزمات القائمة وفي مستويات المعيشة المنخفضة؛ فمعدلات البطالة في أقل البلدان العربية نمواً ضعف معدلات البطالة في غيرها من أقل البلدان نمواً.

وتُعدُّ معدلات الإلمام بالقراءة والكتابة من بين أهم المؤشرات الأساسية للتنمية. ولا تزال نسبة الإلمام بالقراءة والكتابة لدى الكبار منخفضة جداً في جميع هذه البلدان، ولا تتوافر بيانات حديثة عن الصومال، ولكن لا تزال معدلات الإلمام بالقراءة والكتابة منخفضة نسبياً في البلدان الثلاثة الأخرى، ولا سيما بالنسبة للنساء البالغات (الجدول 14). وتُعتبر مستويات تعليم المرأة وإلمامها بالقراءة والكتابة عموماً مؤشرات هامة جداً للتنمية لأنها تؤثر على الظروف المعيشية العامة على صعيد الصحة، ومعدلات النمو السكاني، ودخل الأسر المعيشية.

ميم. التأثير الدولي على سياسات التنمية والمعونة

لا شك في أن ظاهرة الاحتباس الحراري قد أعاقت وبشدة أنشطة التنمية في أقل البلدان نمواً خلال العقد الماضي، ولكن لا يمكن أن يعزى ذلك إلى اتخاذ الدول الشمالية والغربية لتدابير مقصودة ومتعمدة، على الرغم من أنها تتحمل المسؤولية الأكبر عن هذه الظاهرة. وعلى النقيض من ذلك، فإن السياسات الإنمائية التي تنفذها هذه الدول قد تأثرت تأثراً مباشراً وواضحاً بأعضاء «المجتمع الدولي» الذين تمثلهم في المقام الأول مؤسسات بريتون وودز المالية الدولية وهي صندوق النقد الدولي ومجموعة البنك الدولي. وتتبع معظم جهات التمويل الثنائية خطى هاتين المؤسستين، بدلاً من تطوير واستخدام رؤى وإستراتيجيات بديلة. ونتيجة لذلك، وكما هو الحال في مناطق أخرى وكما كان الحال عليه بالفعل في السابق، طغى على سياسات التنمية في أقل البلدان العربية نمواً نهج توافق آراء واشنطن للتكيّف الهيكلي خلال العقد الذي نُفذ خلاله برنامج عمل اسطنبول.

ويمكن تلخيص السمات الرئيسية لهذه السياسات على النحو التالي: اعتماد الميزانيات المتوازنة التي تتطلب إنفاقاً أقل، وخاصة على صعيد الخدمات الاجتماعية، وإلغاء القيود التنظيمية للأسواق من خلال إلغاء التعريفات الجمركية، وهو ما يسمح بواردات رخيصة ومنع حماية الصناعات المحلية الناشئة، وتعويم أسعار الصرف، وخصخصة الكيانات الإنتاجية وقطاع الخدمات، وخفض الدعم أو إلغاء وتقليص عدد مؤسسات الدولة للحد من البيروقراطية الحكومية. وقد أدت هذه التدابير إلى زيادة تكاليف المعيشة للسكان إذ خُصخصت العديد من الخدمات الأساسية (الصحة، والتعليم، والمياه، والطاقة) وارتفعت تكلفتها بالنسبة للمستخدمين لأنها لم تعد تُموَّل من الضرائب؛ وأدى خفض دعم السلع الأساسية إلى ارتفاع أسعارها، بينما تقلصت فرص العمل ورواتب الخدمة المدنية، مما أدى إلى تقليص فرص العمل في البلدان التي كان قطاعها الخاص ضعيفاً وغير قادر على توفير فرص عمل للملايين من الأشخاص، سواء أكانوا يتمتعون بمستوىً تعليميً جيدٍ أم لا.

وما برحت المؤسسات المالية الدولية تنشط في جميع البلدان الأربعة، وقد كان لها تأثير كبير على الإستراتيجيات الإنمائية لهذه الدول التي احتذت، بدرجة أو بأخرى، بما حاولت هذه المؤسسات فرضه من نماذج. وقد أسهم المجتمع الدولي في العقود الثلاثة الماضية في إضعاف مؤسسات الدولة، سواء كانت سياسية أو إدارية، من خلال المساعدات الثنائية ومتعددة الأطراف. وتمثّلت الأداتان الرئيسيتان في هذه الإستراتيجية في اعتماد سياسات الخصخصة والتقليل من فرص العمل في الخدمة المدنية، وقد أضعف ذلك وبشكل منهجي من إمكانيات الدولة على صعيد تأمين الخدمات الاجتماعية الأساسية مثل التعليم والصحة، وجرى ذلك أحياناً من خلال استحداث جهات شبه حكومية تتنافس في تقديم الخدمات، والادعاء أنها أكثر كفاءة. ويتضمن الفصل التالي شرحاً مفصلاً لهذه المسألة وللقضايا المتعلقة بمدى فعالية المعونات المقدمة.

نون. تدفقات المعونة مقارنة بالتدفقات المالية الأخرى الداخلة والخارجة

تتمثل التدفقات المالية الرئيسية الواردة في المساعدات الإنمائية الرسمية، والتحويلات، والاستثمارات الأجنبية المباشرة.

ولذلك ليس من المستغرب أن القرارات العديدة الصادرة عن المؤتمرات الأربعة المعنية بفعالية المساعدات كان أثرها محدوداً من الناحية العملية. وقد عُقِدَت هذه المؤتمرات على مدى ثماني سنوات كان معظمها في العقد الأول من القرن (2003 و2005 و2008 و2011) ولم يُعقَد أي مؤتمر طوال فترة تنفيذ برنامج عمل اسطنبول التي تدهورت خلالها الأوضاع تدهوراً كبيراً. ولا زال من الضروري في وقتنا الحاضر إيجاد حلول لهذه القضايا، بعد أن تم إهمالها لما يقرب من عقد من الزمان على نحوٍ يثير التساؤلات حول التزام المجتمع الدولي بمعالجة المشاكل التي تواجه الملايين من الناس في أقل البلدان نمواً. يضاف إلى ذلك أن هذه المؤتمرات قد فشلت في

الجدول 15. إجمالي المساعدات الإنمائية الرسمية المقدمة إلى أقل البلدان العربية نمواً، 2000-2018

	(بملايين الدولارات)							المساعدة الإنمائية الرسمية لعام 2018 (بالنسبة المئوية من إجمالي الدخل القومي)
	2000	2011	2015	2018	مجموع المساعدات الإنمائية الرسمية 2018-2011	نصيب الفرد من المساعدات الإنمائية الرسمية لعام 2011	نصيب الفرد من المساعدات الإنمائية الرسمية لعام 2018	
السودان	320.3	1 834.4	948.8	968.2	20 100.3	20	20	4.0
الصومال	101.3	1 105.1	1 267.6	1 581.0	10 066.8	14	105	..
موريتانيا	222.8	489.7	363.6	450.4	3 530.7	10	102	6.4
اليمن	337.1	440.5	1 551.3	8 004.1	17 410.7	42	280	29.0
أقل البلدان نمواً							53	5.1

المصدر: حسابات الإسكوا.

الجدول 16. التحويلات المالية الموجهة إلى أقل البلدان العربية نمواً

	(بملايين الدولارات)				التحويلات (بالدولار للفرد، 2019)	التحويلات (بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي، 2018)
	2011	2015	2018	2019		
موريتانيا	4	-	60.392	64.458	15	1
السودان	824.221	151.392	425.214	425.214	10	2
اليمن	3 334.200	3 333.895	3 771.000	3 770.584	132	14
الصومال	..	..	..	..	..	..

المصدر: حسابات الإسكوا.

حل المشاكل الناشئة عن التنافس المؤسسي بين الدول الممولة والمنظمات المانحة، ناهيك عن المنظمات الدولية ذات الولايات المتداخلة، وتشمل هذه المشاكل تشرذم المنظمات، والافتقاد إلى التنسيق، وتعدد آليات الرصد والتقييم، والازدواجية، والتقلب وعدم القدرة على التنبؤ، وكلها لها عواقب على المستفيدين المستهدَفين في الدول المتلقية للمساعدات.

وفي حين ازدادت المساعدات الإنمائية الرسمية بشكل عام خلال العقد (الجدول 15)، فإنها لا تزال منخفضة لدى مقارنتها بالمعايير الدولية، وينبغي بالأحرى مقارنتها بالتدفقات المالية الواردة الأخرى، مثل التحويلات المالية (الجدول 16) والاستثمار الأجنبي المباشر (الجدول 17)، فضلاً عن التدفقات الخارجة (الجدول 17)، وهروب رؤوس الأموال، وعبء تسديد الديون (الجدول 18).

وتشكل تحويلات المواطنين العاملين والقاطنين في الدول الأكثر ثراءً أحد المصادر الرئيسية للأموال الواردة إلى هذه الدول، ومعظم هؤلاء المواطنين يعملون في دول مجلس التعاون الخليجي[49]. وأحد العوامل ذات الأهمية الخاصة تكمن في أن التحويلات تصل إلى المواطنين مباشرة، وبالتالي تستخدمها الأسر المعيشية لتلبية احتياجاتها الأساسية[50]، سواء من خلال الاستهلاك الفوري أو الاستثمار، في حين أن صناديق المساعدة الإنمائية الدولية تذهب عموماً إلى الدولة بصورة مباشرة أو غير مباشرة. ولكن كما نوقش أعلاه، يسود توجه لاستخدام هذه الأموال في تمويل المشاريع بدلاً من دعم الميزانية الوطنية التي تخضع لسيطرة مؤسسات الدولة. يضاف إلى ذلك أن معظم التمويل الذي استهدف اليمن والصومال في الجزء الثاني من العقد الماضي كان مخصصاً لأغراض إنسانية وتم صرفه عبر قنوات أخرى غير مؤسسات الدولة[51،52].

ويُفترَض أن الاستثمار الأجنبي المباشر يشكل عنصراً حاسماً في تعزيز التنمية وتحسين مستويات المعيشة. غير أن معظم هذا الاستثمار، لاسيما في هذه الدول، يستهدف القطاعات الاستخراجية الموجهة نحو التصدير، وعلى وجه

الجدول 17. تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى أقل البلدان العربية نمواً (بملايين الدولارات)

السنة	السودان	الصومال	موريتانيا		اليمن	
	إلى الداخل	إلى الداخل	إلى الداخل	إلى الخارج	إلى الداخل	إلى الخارج
2000	3.9	0.3	40.1	4.0	6.4	8.6-
2005	16.2	24.0	812.0	2.0	-302.0	23.6
2010	2 063.0	112.0	130.0	16.7	188.6	71.2
2011	1 731.0	102.0	589.0	1.5	-518.0	38.0
2012	2 311.0	107.0	1 388.0	-2.7	-531.0	8.5
2013	1 687.0	258.0	1 125.0	18.6	-133.0	5.4
2014	1 251.0	261.0	501.0	28.0	-233.0	11.0
2015	1 728.0	303.0	502.0	0.2	-15.0	4.4
2016	1 064.0	330.0	271.0	1.0	-561.0	0.8
2017	1 065.0	369.0	587.0	9.6	-270.0	5.6
2018	1 136.0	408.0	773.0	3.6	-282.0	3.6
2019	825.0	447.0	885.0	4.8	-371.0	3.3

المصدر: قاعدة بيانات الأونكتاد.
ملاحظة: في وقت كتابة هذا التقرير، لم تكن هناك بيانات عن تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الموجهة إلى الخارج في الصومال والسودان، ولذلك لم يتم تخصيص جداول لها.

الخصوص النفط والمعادن، والتي لا توفر سوى فرص عمل محدودة، وبالتالي تحد من الفوائد المباشرة للسكان. ويقدم الجدول 17 بعض المعلومات الأساسية عن تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر، مبيناً نطاقها الواسع وتقلباتها السنوية. وتجدر الإشارة بوجه خاص إلى التدفقات السلبية إلى حد كبير على صعيد اليمن.

وتصل التدفقات المالية الموجهة إلى الداخل إلى قطاعات مختلفة من المجتمع والاقتصاد. على سبيل المثال، تصل التحويلات المالية إلى السكان مباشرة، في حين أن المساعدة الإنمائية الرسمية غالباً ما توجه إلى مؤسسات الدولة. وعلى النقيض من ذلك، فإن التدفقات الخارجية، والتي على الأغلب ليست من غالبية السكان، تؤثر على الجميع، إذ يترتب عليها هروب رؤوس الأموال بشكل كبير، وهي تؤثر على الميزانيات الوطنية وقدرة الدولة على تقديم الخدمات التي يحق للمواطنين توقعها.

وعلاوة على ذلك، تعاني هذه الدول من عبء دين دولي خطير يستنزف إيراداتها المحدودة من المساعدات الدولية. كما أن السودان والصومال وموريتانيا بلدان فقيرة مثقلة بالديون، وتمثل الديون شاغلاً أساسياً في أقل البلدان نمواً ذات الإيرادات المحلية المنخفضة، ومعدلات الفقر المرتفعة، والضعف في تحصيل الضرائب. وتتعين الإشارة إلى مسألة إيجابية واحدة، وهي أنه بحلول نهاية العقد الماضي، كان معظم التمويل المقدم إلى أقل البلدان العربية نمواً الأربعة على شكل منح، ولم يعد قروضاً، مما حال دون تدهور وضع الديون في الأجلين المتوسط والطويل. وتتمثل التدفقات الرئيسية في أقل البلدان العربية نمواً في تسديد الديون وهروب رؤوس الأموال. ولا يزال عبء الديون الإجمالي مرتفعاً، على الرغم من إلغاء بعض الديون من قِبل المملكة العربية السعودية التي تنازلت عن 6 مليارات دولار من ديونها لجميع أقل البلدان نمواً في عام 2018. كما قدم مؤتمر قمة مجموعة العشرين في كانون

الجدول 18. عبء ديون أقل البلدان العربية نمواً

	عبء الدين (بملايين الدولارات)				عبء الدين (بالنسبة المئوية من الدخل القومي الإجمالي)			
	2011	2015	2018	2019	2011	2015	2018	2019
السودان	21.180	21.401	21.529	22.264	39	29	89	121
الصومال	2.932	2.762	5.563	5.616	..	..	..	..
موريتانيا	3.743	4.993	5.225	5.370	57	83	74	72
اليمن	6.429	7.299	7.036	7.055	21	20	25	-

المصدر: جداول ديون البنك الدولي.

الجدول 19. الأهمية النسبية للتدفقات المالية الداخلة والخارجة لأقل البلدان العربية نمواً، 2018 (بملايين الدولارات)

	المساعدة الإنمائية الرسمية (بالنسبة المئوية من الدخل القومي الإجمالي)	التحويلات (بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)	الاستثمار الأجنبي المباشر (بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)	الدين (بالنسبة المئوية من الدخل القومي الإجمالي)
السودان	4.0	2.0	2.2	89.0
الصومال	-	-	27.0	-
موريتانيا	6.4	1.0	10.0	74.0
اليمن	29.0	14.0	1.0-	25.0

المصدر: حسابات الإسكوا.

الأول/ديسمبر 2020 اقتراحاً عاماً إلى أعضاء المجموعة بإلغاء الديون وتخفيفها، ومن المرتقب تجلي هذه النتائج. ويعرض الجدول 18 الوضع كما كان في نهاية عام 2019.

ويمثل هروب رؤوس الأموال مشكلة رئيسية في هذه البلدان منذ عقود طويلة. ويجب عدم التقليل من جدية هذه المشكلة لأنها تؤثر على توافر الأموال اللازمة للاستثمار والتشغيل. والأهم من ذلك أن معظم الأموال التي «تختفي» بهذه الطريقة كان الغرض منها في الأصل تمويل الأنشطة والمشاريع الإنمائية، مما يضاعف الأثر السلبي على الاقتصادات المحلية ومستويات المعيشة. وبين عامي 1990 و2008، هرب من اليمن مبلغ 2.70 دولار بصورة غير مشروعة مقابل كل دولار ورد في شكل معونة[53]، ووصل المجموع 12 مليار دولار محطِماً رقماً قياسياً. وشهد السودان أيضاً ارتفاع أرقامه، إذ بلغت 6.7 مليار دولار. ونتيجة لذلك، سجل كلا من اليمن والسودان نتائج وضعتهما في قائمة البلدان العشرة ذات أسوأ سجل على صعيد هروب رؤوس الأموال. أما موريتانيا فسجلت هروب رأس مال أقل بكثير نسبياً، على الرغم من ضخامته، إذ بلغت الأرقام 428 مليون دولار، ولا توجد أرقام عن الصومال.

ووفقاً لليونسي نديكومانا[54]، خسرت موريتانيا بين عامي 1970 و2010 مبلغ 3.1 مليار دولار من خلال هروب رؤوس الأموال، وهو ما يمثل 86 في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي لعام 2010، في حين خسر السودان خلال الفترة نفسها 38.4 مليار دولار، أي ما يمثل 57 في المائة من ناتجه المحلي الإجمالي لعام 2010. وهذه البيانات مستمدة من تقرير أُعدَّ لمؤتمر الأمم المتحدة الرابع المعني بأقل البلدان نمواً الذي عُقد في اسطنبول في تركيا في أيار/مايو 2011[55].

ويشير الجدول 19 في الختام بشكل تقريبي إلى التأثير الإجمالي لهذه العوامل مجتمعة على الاقتصاد الوطني في عام 2018. وفي غياب بيانات قابلة للمقارنة بدقة، ونظراً للتباينات الكبيرة على مر السنين في كل بلد، فإن الجدول لا يوضح الحالة سوى لمدة سنة واحدة. ونظراً للافتقاد إلى بيانات أحدث وسلاسل زمنية أطول، لا يُتطرق إلى القضايا المرتبطة بهروب رأس المال، مع ما لها من أهمية في إجراء تقييم مجدٍ أكثر.

سين. الفقر وعدم المساواة

تتسبب العوامل العديدة التي أوردها هذا التقرير في استمرار أزمة تفاقم الفقر، وستستمر هذه الأزمة طالما لم تتوفر الإمكانيات للحد منها. وتفسّر جميع العوامل المرتبطة بالسياسات الاقتصادية والتنمية الاجتماعية الواردة أعلاه تفاقم مستويات الفقر في أقل البلدان العربية نمواً الأربعة. وقد أدت الأزمات الاقتصادية والسياسية والإنسانية إلى تفاقم الوضع بشكل كبير في العقد الماضي، إذ وصلت مستويات الفقر إلى 75 في المائة في اليمن في عام 2019[56]. وموريتانيا هي البلد الوحيد ما بين أقل البلدان العربية نمواً حيث لا توجد أعداد كبيرة من النازحين، غير أنه لا تزال ترزح تحت وطأة مستويات الفقر العالية. وتجدر الإشارة إلى قلة البيانات الأخيرة المتعلقة بالفقر من البنك الدولي أو الأمم المتحدة والتي وردت بعد عام 2014، ومن ثم من المرجح أن يعطي الجدول التالي صورة تقلل من شأن الحالة الراهنة. فالفقر لا ينتشر إلى حد كبير فحسب، بل يقترن بمستويات عالية من عدم المساواة، وهذا يعني أنه من المرجح أن يكون الفقر أشد حدة مما توحي به البيانات.

ومع أن البيانات المتوفرة المتعلقة بالفقر في جميع البلدان الأربعة قليلة، إلا أن الصومال على وجه الخصوص تفتقر إلى بيانات حول معدلات الفقر، إذ لا تتوفر إلا معلومات لعام 2014 حول النسبة المئوية للسكان الذين يعيشون في الأحياء الفقيرة، وبلغت هذه النسبة حينها 74 في المائة، بينما كانت نسبة كبيرة من السكان في السودان (92 في المائة) وموريتانيا (80 في المائة) واليمن (61 في المائة) تعيش أيضاً في الأحياء

الجدول 20. مؤشرات الفقر في أقل البلدان العربية نمواً، 2014

المؤشر	اليمن	موريتانيا	السودان	الصومال
فجوة الفقر عند 5.50 دولار في اليوم (بتعادل القوة الشرائية لعام 2011) (بالنسبة المئوية)	39.3	21.6	34.9	..
نسبة الفقر عند 5.50 دولار في اليوم (بتعادل القوة الشرائية لعام 2011) (بالنسبة المئوية من السكان)	81.6	58.8	79.9	..
نسبة الفقر عند الخط الوطني للفقر (بالنسبة المئوية من السكان)	48.6	31.0	..	..
فجوة الفقر عند 3.20 دولار في اليوم (بمعادل القوة الشرائية لعام 2011) (بالنسبة المئوية)	17.3	6.6	13.4	..
نسبة الفقر عند 3.20 دولار في اليوم (بمعادل القوة الشرائية لعام 2011) (بالنسبة المئوية من السكان) (الفقر)	52.2	24.1	45.0	..
مؤشر جيني (تقديرات البنك الدولي)	36.7	32.6	34.2	..
فجوة الفقر عند 1.90 دولار في اليوم (بمعادل القوة الشرائية لعام 2011) (بالنسبة المئوية)	4.5	1.4	2.9	..
نسبة الفقر عند 1.90 دولار في اليوم (بمعادل القوة الشرائية لعام 2011) (بالنسبة المئوية للسكان) (الفقر المدقع)	18.8	6.0	12.7	..
حصة أفقر 20 في المائة من السكان من الدخل	7.3	7.5	7.8	..
حصة أفقر 10 في المائة من السكان من الدخل	3.0	3.0	3.2	..
نسبة الأشخاص الذين يعيشون دون نسبة 50 في المائة من متوسط الدخل	10.6	12.1	9.7	..
حصة أغنى 10 في المائة من السكان من الدخل	29.4	24.9	27.8	..
حصة أغنى 20 في المائة من السكان من الدخل	44.7	40.2	42.4	..
حصة الشريحة 20 في المائة الرابعة من الدخل	21.2	23.0	21.6	..
حصة الشريحة 20 في المائة الثالثة من الدخل	15.3	16.9	16.1	..
حصة الشريحة 20 في المائة الثانية من الدخل	11.5	12.4	12.1	..
السكان الذين يعيشون في الأحياء الفقيرة (بالنسبة المئوية لسكان المناطق الحضرية)	60.8	79.9	91.6	73.6

المصدر: البنك الدولي، بيانات الفقر.

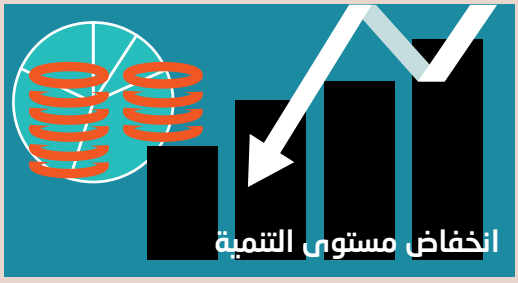
الفقيرة في عام 2014[57]. ويعرض الجدول 20 بعض البيانات المتاحة عن مؤشرات الفقر في أقل البلدان العربية نمواً.

وتشير توقعات معدلات الفقر إلى تدهور الأوضاع بشدة في اليمن إذا استمر النزاع، ومن المقدر ارتفاع معدلات الفقر إلى 75 في المائة بحلول نهاية عام 2019 و88 في المائة بحلول عام 2030، وهو ما سيجعل من اليمن أفقر بلد في العالم. أما في حال عدم وجود النزاع، تشير التقديرات إلى أن معدلات الفقر كانت ستنخفض إلى 24 في المائة، في حين كان سينخفض الفقر المدقع إلى 7 في المائة[58]. وبحسب الدراسة الاستقصائية الثانية عالية التواتر المتعلقة بالصومال، بلغ معدل الفقر في الصومال 69 في المائة في عام 2019. والفقر في الصومال مستشرٍ ومتغلغل في المناطق الريفية ومستوطنات النازحين داخلياً، ويتسع نطاقه ليشمل الحرمان النقدي بل كذلك الحرمان غير النقدي في العديد من المجالات، مثل الحصول على الكهرباء، والرعاية الصحية، والتعليم، والمياه، والصرف الصحي[59]. وفي السودان، بلغ عدد السكان الذين يعيشون تحت خط الفقر 36.1 في المائة في عام 2015، ووصلت نسبة السكان الذين يعيشون تحت خط الفقر المدقع 25 في المائة، استناداً إلى دراسة استقصائية أساسية وطنية لميزانية الأسر المعيشية[60]. ووفقاً لحكومة موريتانيا، تراجع معدل الفقر في البلاد تدريجياً من 51 في المائة في عام 2001 إلى 44.7 في المائة في عام 2004، وثم إلى 42 في المائة في عام 2008، ليسجل 31 في المائة في عام 2014، أي أن عدد الأشخاص الذين يعيشون في فقر تقلص من 1.4 مليون شخص في عام 2008 إلى 1.1 مليون في عام 2014[61]. وبالإضافة إلى مؤشرات الفقر المذكورة أعلاه، فإن التفاوت في الدخل واضح بين أقل البلدان العربية نمواً، فتقدير البنك الدولي لمؤشر جيني، وهو مقياس لتوزيع الدخل بين السكان، بلغ 36.7 في عام 2014 بالنسبة لليمن، و34.2 للسودان، و32.6 لموريتانيا على مقياس حيث صفر يعني المساواة الكاملة، و100 يعني عدم المساواة التام[62].

4

المساعدات المقدمة إلى أقل البلدان العربية نمواً في إطار برنامج عمل اسطنبول: الاتجاهات والتحديات

تسلط مبادئ فعالية المعونة الضوء على القضايا المعقدة المتمثلة في تنافس المصالح بين الجهات المانحة، وإدارات الدول المتلقية، والسكان المستفيدين المستهدفين.



أدت الصعوبات في تطبيق هذه المبادئ إلى تدنّي مستوى التنمية وتراجع القدرة على استيعاب المساعدات في البلدان الأربعة.

يتسبب التحول من التنمية إلى المساعدة الإنسانية بتحديات ومخاطر مستقبلية طويلة الأجل، وينبغي عكس هذا التوجه والاستعاضة عنه بإستراتيجية تركز على الترابط ما بين القضايا الإنسانية والإنمائية وقضايا السلام.

يبين هذا الفصل أن تدفقات المساعدات وأنشطة المانحين في أقل البلدان العربية نمواً لم تتواءم إلا قليلاً منذ عام 2011 مع الأهداف والأولويات المحددة في إطار برنامج عمل اسطنبول. فالنزاعات، وعدم الاستقرار السياسي، والكوارث الطبيعية والكوارث الناجمة عن النشاط البشري، والأزمات المناخية، وضعف القدرة المؤسسية للاقتصادات المتلقية تشكل العوامل الرئيسية التي تحدد مسار عمليات الجهات المانحة في هذه البلدان. وفي سياق الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية الهشة لأقل البلدان العربية نمواً، يركز الجزء الأكبر من المعونة على مجال الأنشطة الإنسانية، بينما تخصَّص موارد أقل بكثير للتنمية طويلة الأجل. وقد أدى هذا التركيز على الجانب الإنساني إلى تقويض قدرة هذه البلدان على التحول الهيكلي على النحو المتوخى في برنامج عمل اسطنبول، كما أضعف منعتها وقدرتها على الاستجابة للأزمات الأخرى. ونتيجة لذلك، بات من المألوف أن تفضي الأزمات إلى كوارث شاملة يترتب عليها آثار طويلة الأمد على التنمية الاقتصادية وسُبُل العيش.

ألف. مبادئ فعالية المساعدات وأثرها على أقل البلدان العربية نمواً الأربعة

خلال العقدين الأولين من هذا القرن، عُقدَت أربعة مؤتمرات دولية بشأن فعالية المعونة، وبيّن ذلك الجهود الجارية في تحسين نوعية المعونة وتعظيم أثرها الإنمائي (الجدول 21). وتمخض المنتدى الرفيع المستوى الأول، الذي عُقِد في روما في عام 2002، عن إعلان روما الذي وضع أولويات البلدان المتلقية وتوقيتها في مقدمة الأولويات، فضلاً عن إعطاء الأولوية كذلك لتفويض أنشطة التعاون، ورصد الممارسات الجيدة. وعُقِد المنتدى الرفيع المستوى الثاني بشأن التقدم المشترك نحو تعزيز فعالية المعونة في باريس في عام 2005، إذ تمت صياغة إعلان باريس بشأن فعالية المعونات والذي شدد على مبادئ رئيسية تمثلت في الملكية الوطنية، والتنسيق، والمواءمة، وتحقيق النتائج، والمساءلة المشتركة. أما المنتدى الثالث الرفيع المستوى الذي عقد في أكرا في عام 2008 فحدد خطة عمل أكرا التي عدلت من المبادئ المتعلقة بالملكية والشراكات وتحقيق النتائج، وشهد المنتدى مشاركة على مستوى غير مسبوق من قبل الشركاء في التنمية. وعُقِد المنتدى الرفيع المستوى الرابع المعني بفعالية المعونة في بوسان في كوريا في عام 2011، وتمخض عنه إطار متفق عليه للتعاون الإنمائي، وهو شراكة بوسان للتعاون الإنمائي الفعال[63].

ترتبط هذه المبادئ جميعها مع بعضها البعض. ويهدف مبدأ ملكية البلدان المتلقية إلى تعزيز المساءلة عن التنمية على الصعيد الوطني. وعلاوة على ذلك، فإن الملكية لدى تحديد أولويات ونتائج الأهداف الإنمائية تتماشى مع الهدف 17 من أهداف التنمية المستدامة الخاصة التي «تحترم حيّز السياسات الخاص بكل بلد وقيادته» كأحد غاياته[64]. ويُشترَط مسبقاً تعبئة الموارد اللازمة لضمان الملكية، وإعداد الإستراتيجيات الإنمائية، وتعزيز المساءلة الوطنية[65]. غير أن أقل البلدان نمواً وغيرها من السياقات الهشة للغاية لا تزال تتعرض إلى المساعدات المتقلبة وعدم إمكانية التنبؤ بها. وتشكل هذه المبادئ الخمسة محاولات للتوفيق بين مصالح الدول الممولة والدول المتلقية، وبالتالي الاعتراف ضمناً بوجود اختلافات بين هذه المصالح.

وتؤدي المؤسسات الحكومية في البلدان المتلقية دوراً بالغ الأهمية في ضمان مبدأ الملكية. وفي أقل البلدان

الجدول 21. مبادئ فعالية المساعدات

	إعلان باريس بشأن فعالية المعونات	خطة عمل أكرا
الملكية	"تضع البلدان النامية استراتيجياتها الإنمائية الخاصة بها، وتحسن مؤسساتها وتعالج الفساد"	"تحدد البلدان استراتيجياتها الإنمائية الخاصة بها من خلال أداء دور أكثر نشاطاً في تصميم السياسات الإنمائية، والاضطلاع بدور قيادي أقوى في تنسيق المعونة. وبالتالي، تستخدم الجهات المانحة بشكل أكبر النُظُم الائتمانية ونُظُم المشتريات القائمة لتقديم المعونة"
المواءمة	"تقدم البلدان والمنظمات المانحة الدعم تماشياً مع هذه الاستراتيجيات، مستخدمة النُظُم المحلية"	-
التنسيق	"تنسق البلدان والمنظمات المانحة أنشطتها، وتبسط الإجراءات، وتتبادل المعلومات لتجنب الازدواجية"	-
الإدارة من أجل تحقيق النتائج	"تركز البلدان النامية والجهات المانحة على تحقيق النتائج وقياسها"	"تحقيق النتائج التي سيكون لها تأثير حقيقي على التنمية وقابل للقياس"
المساءلة المشتركة	"الجهات المانحة والبلدان النامية مسؤولة عن نتائج التنمية"	-
الشراكات الشاملة للجميع	-	"يشارك بمقتضاها جميع الشركاء بشكل كامل، ليس فقط الجهات المانحة من أعضاء لجنة المساعدة الإنمائية والبلدان النامية، بل أيضاً الجهات المانحة الجديدة والمؤسسات والمجتمع المدني"

المصدر: Organisation for Economic Co-operation and Development. NA. 'The Paris Declaration on Aid Effectiveness: Five Principles for Smart Aid.'; Organisation for Economic Co-operation and Development. NA. 'The Accra Agenda for Action (AAA)'.

العربية نمواً، تشمل هذه المؤسسات وزارة التعاون الدولي في السودان، ووزارة التخطيط والاستثمار والتنمية الاقتصادية في الصومال، ووزارة الشؤون الاقتصادية والتنمية في موريتانيا، ووزارة التخطيط والتعاون الدولي في اليمن. ومن بين هذه الحكومات الأربع، سجلت حكومة موريتانيا فقط تحسناً في الممارسات المتعلقة بالمساعدات. وقد أدمجت بعض أقل البلدان العربية نمواً أهداف التنمية المستدامة في الإستراتيجيات الإنمائية الوطنية، مثل إستراتيجية تسريع النمو والرخاء المشترك في موريتانيا[66]، والخطة الإنمائية الوطنية في الصومال[67]. وتعود إستراتيجية الخمس وعشرين عاماً الوطنية والاتحادية للسودان (إلى ما قبل وضع أهداف التنمية المستدامة[68]، إلا أن البلاد أكدت التزامها بأهداف التنمية المستدامة[69]. يضاف إلى ذلك أن حاجة اليمن إلى إستراتيجية اقتصادية وتنموية قائمة قبل اندلاع الصراع الذي أضاف آثاراً وخيمة على التنمية.

ويكمن وراء هذه المعضلة فرضية أن مؤسسات الحكومة والدولة تعمل لصالح السكان، وهو أمر نادراً ما يحدث حسب ما تبيّنه بوضوح الدراسات المختلفة بشأن الحكم وكما تؤكده مؤشرات التنمية. وفي حين قد يعطي موظفو الإدارات المحلية وموظفو الدولة الأولوية للكفاءة والأداء الجيد، كثيراً ما تغلُب المصالح الشخصية والسياسية الضيقة على صعيد صنع القرارات.

ولا يكفل وجود الإستراتيجيات الإنمائية الوطنية وجودة هذه الإستراتيجيات قيام البلدان المانحة بمراعاتها، بل أن ذلك يشهد تراجعاً[70]. ويتطلب تحسين نوعية المساعدة الإنمائية الرسمية العمل على مواءمتها مع الإستراتيجيات الوطنية للبلدان النامية. ويُعنى بالمواءمة أيضاً استخدام النُظُم الوطنية للإدارة المالية ولعمليات الشراء[71]. ومن شأن مراعاة الجهات المانحة للإستراتيجيات الإنمائية الوطنية الحد من التشتت والازدواجية فيما بين هذه الجهات، ما من شأنه تعزيز الاتساق[72]. وتتماشى المعونة في موريتانيا، ولا سيما المساعدة متعددة الأطراف، بشكل أفضل مع الخطط الوطنية مثل إستراتيجية تسريع النمو والرخاء المشترك[73].

كما أن تقديم المساعدات دون شروط من خلال إزالة الحواجز القانونية والتنظيمية يعزز مبدأي الملكية والمواءمة. وازدادت إزالة الشروط عن المساعدات الإنمائية الرسمية ما بين عامي 2015 و2017، حيث أُحرز تقدم في موريتانيا والسودان خلال تلك الفترة، وازدادت المعونة غير المشروطة بنسبة 34 في المائة و27 في المائة على التوالي، أي ما يعادل 88 في المائة و77 في المائة من المعونة غير المشروطة في عام 2017. وعلاوة على ذلك، شهد اليمن والصومال أيضاً تحسناً طفيفاً (1 في المائة و5 في المائة) في عام 2015، إذ بلغت نسبة المعونة غير المشروطة 75 في المائة و81 في المائة في عام 2017 على التوالي[74].

ويشير مبدأ القياس لتحقيق النتائج إلى نتائج التنمية. وينصّ إعلان الحق في التنمية على حق جميع الشعوب

«في أن تحدِّد بحرية وضعها السياسي وأن تسعى لتحقيق تنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية» و«في ممارسة السيادة التامة على جميع ثرواتها ومواردها الطبيعية»[75]. وفي ما يتعلق بتحقيق أهداف التنمية المستدامة، فإن البلدان العربية ليست على المسار الصحيح، حيث تخلّفت أقل البلدان العربية نمواً على وجه الخصوص عن تحقيق عدة أهداف[76]. ويبين الإطار 1 بعض الاستنتاجات المتعلقة بغايات أهداف التنمية المستدامة وأقل البلدان العربية نمواً. ويشترط بشكل أساسي إجراء تحولات هيكلية لكي تحقق أقل البلدان العربية نمواً تقدماً على مسار تحقيق أهداف التنمية المستدامة[77]. ويشار إلى أن التقدم الذي أحرزته أقل البلدان نمواً نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة تهدده جائحة كوفيد-19[78]. وينبغي أن تعمل الجهات المانحة والبلدان المتلقية معاً لرصد النتائج والسعي إلى تحقيقها[79].

ويتطلب تحقيق النتائج على النحو الأمثل وجود الشفافية والمساءلة بشكل أساسي، فتوافر المعلومات حول تدفقات المعونة يعزز المساءلة المتبادلة والتعاون بين المانحين. واتسمت الشفافية بين عامي 2016 و2018 بذات المستويات، وطرأ تحسن على توافر المعلومات نظراً لتزايد نشر التقارير عن المعلومات المتعلقة بالتعاون الإنمائي والإعلان عنها. ومع ذلك، يتوجب بذل جهود لضمان الإبلاغ في إطار زمني مناسب والتحلي بفهم متعمق واستشرافي. وبالإضافة إلى ذلك، من شأن اعتماد آليات المساءلة المتبادلة، وعلى وجه الخصوص بين البلدان المتلقية والشركاء الإنمائيين وأصحاب المصلحة المعنيين، تحسين الشفافية كذلك. ويقرّ الشركاء في التنمية بفعالية المساءلة المتبادلة، ويفيد ثلاثة أرباعهم بوجود آليات من هذا القبيل إما بين الحكومة المتلقية والشركاء الإنمائيين الآخرين، أو بين الحكومة المتلقية وشركاء التنمية الآخرين والجهات الفاعلة غير الحكومية[80]. وقد تم اعتماد الشراكة الجديدة من أجل السلام والاستقرار والازدهار بوصفه إطاراً للمساءلة المتبادلة بين الصومال والشركاء الدوليين وذلك في سبيل تنفيذ خطة التنمية الوطنية للصومال للفترة 2017-2019، وكذلك من أجل قياس التقدم المحرز في تنفيذ خطة التنمية في البلاد[81]. بيد أن الصومال يفتقر إلى المساءلة على الصعيد الوطني، كما أن نظاميه القضائيين الرسمي وغير الرسمي يتسمان بالهشاشة[82]. ويتجلى كذلك غياب المساءلة في أقل البلدان العربية نمواً من خلال نتائج مؤشرات الحوكمة العالمية.

ويُعَدّ خيار استخدام المساعدة الإنمائية من خلال دعم الميزانية العامة أو من خلال إدراجها في المشاريع أحد عناصر المشاورات الدولية بشأن فعالية المساعدة الإنمائية. ويتجلّى هذا النقاش بشكل عملي في الاختيار بين دعم الميزانية، وهو الأسلوب الذي يخصّ مؤسسات الدولة بالمعونة بشكل تلقائي، وتمويل المشاريع، إذ تُقدم المعونة غالباً إلى كيانات إدارية «مؤقتة» تتزاحم على الاستفادة من خبرات موظفي الوزارات التنفيذية وتنجح في استقطابهم. وفي حين أن الخيار الثاني يضمن الكفاءة وإنفاق المعونة على وجه السرعة، فإن عيوبه الرئيسية تكمن في انقطاع الخدمات عند إنجاز المشروع وإضعاف القدرة الإدارية للدولة. وثمة تباين واضح بين نوع الدعم الإنمائي المتوفّر والمموَّل دولياً من جهة، وما يلزم لتعزيز حكم الدولة في البلدان المتلقية من جهة أخرى. كما أن ثمة حاجة فائقة إلى تعزيز قدرة الدول على بسط الأمن والسلام وسيادة القانون، غير أن تخصيص أكثر من ثلثي المعونة المقدمة إلى أقل البلدان

الإطار 1. أداء أقل البلدان العربية نمواً على صعيد تحقيق غايات أهداف التنمية المستدامة

16 في المائة من السكان تحت الخط الدولي للفقر.
11 في المائة من السكان يستفيدون من تغطية المساعدة الاجتماعية.
28 في المائة من السكان يعانون من نقص التغذية.
38 في المائة من الأطفال يعانون من التقزُّم المعتدل أو الشديد.
77 في المائة من الأطفال دون سن الخامسة يموتون.
23 في المائة من السكان لديهم مرافق أساسية لغسل اليدين ضمن المنشآت.
36 في المائة من السكان يستخدمون خدمات صرف صحي تدار بطريقة آمنة.
48 في المائة من السكان يحصلون على الكهرباء.
96 في المائة من الوفيات المرتبطة بالكوارث تحدث في أقل البلدان نمواً.

المصدر: الإسكوا، تقرير التنمية العربية المستدامة، 2020. متاح على الموقع: https://archive.unescwa.org/ar/publications/%D8%AA%D9%82%D8%B1%D9%8A%D8%B1-%D8%B9%D8%B1%D8%A8%D9%8A-%D8%AA%D9%86%D9%85%D9%8A%D8%A9-%D9%85%D8%B3%D8%AA%D8%AF%D8%A7%D9%85%D8%A9-2020

نمواً للمشاريع، مع بعض الاستثناءات، بدلاً من دعم الميزانية (وهو ما يمثل نحو 10 في المائة من المعونة) يعزز من المكانة المحورية التي تكتسيها الجهات المانحة لدى تقديم المعونة، إذ يستخدم المانحون إستراتيجيتهم ونُظُم التنفيذ الخاصة بهم بدلاً من إستراتيجية الدولة المتلقية. أمّا بعض الجهات المانحة، مثل البرنامج السعودي لتنمية وإعمار اليمن، فقد اعتمد نهجاً يرتكز على الجهات المتلقية ما يساهم إلى حد كبير في إدراج احتياجات المجتمعات المتلقية وتوقعاتها واعتباراتها الخاصة في أي مكان في اليمن. ويهدف هذا النهج إلى تفادي أي فجوة بين تقييم الاحتياجات، واعتبارات المجتمعات المعنية، وتوقعات الجهات المانحة وبرامجها.

وفي أماكن مثل اليمن والصومال، تسببت الصراعات طويلة الأمد وعدم الاستقرار السياسي بإضعاف النُظُم والقدرات الوطنية بشكل مستمر، ما دفع نحو غرق هذه البلدان في حلقة مغلقة من الاعتماد على المعونة. والصندوق الاجتماعي للتنمية وبرنامج الأشغال العامة في اليمن مثالان رئيسيان على ما يترتب من نتائج لدى اختيار تطبيق مبدأ الملكية في المساعدة الإنمائية الرسمية، أو تطبيق أولويات الجهات الممولة وسياساتها. فبدلاً من دعم مؤسسات الدولة وهو ما من شأنه تعزيز الملكية الوطنية للدولة وتحسين قدراتها، آثر البنك الدولي إنشاء هاتين المؤسستين شبه الحكوميتين، إذ صُممت للعمل حسب مبادئ القطاع الخاص. ووفقاً لمبادئ توافق الآراء في واشنطن، فإن القطاع الخاص، بحكم تعريفه، أكثر كفاءة بصرف النظر عن التفاصيل. وأنشِئت هاتان المؤسستان في عام 1997 للتعويض في بادئ الأمر عن التدهور المتوقع في مستويات المعيشة في الأجل القصير نتيجة لتنفيذ خطط التكيّف الهيكلي التي فرضتها المؤسسات المالية الدولية. أما الآن فأصبحت المؤسستان كيانين راسخين ودائمين، لا بل أنهما من المؤسسات التي تتلقى أكبر قدر من الدعم الدولي منذ أن اندلعت الحرب. نافست هاتان المؤسستان منذ تأسيسهما الوزارات التنفيذية بشكل منهجي في بناء وتشغيل مؤسسات القطاع الاجتماعي وغيرها من المرافق، وفي الوقت نفسه حُرِمَت الدولة من الموظفين المؤهلين الذين استقطبهم ارتفاع الرواتب في هاتين المؤسستين. وقد أسهمت سياسات التكيّف الهيكلي في زيادة الشعور بالإحباط لدى السكان الذين يواجهون زيادة في الأسعار، وانخفاض الخدمات، وانعدام إمكانيات توليد الدخل. وقد أدى تقليص أو رفع الدعم عن السلع الأساسية مثل الغذاء والوقود إلى سقوط الآلاف في براثن الجوع والفقر.

ويشكل التعقيد المتزايد في هيكلية المعونة وتنوع الجهات الفاعلة ذات الصلة تحدياً في وجه الالتزام بالشراكات الشاملة في أقل البلدان نمواً[83]. والشراكات الشاملة هي تلك التي تشمل مشاركة المجتمع المدني والقطاع الخاص، ولكن في أقل البلدان العربية نمواً، فإن مشاركة الجهات الفاعلة المختلفة في المناقشات المتصلة بالسياسات، نادرة أو منعدمة[84]. إن المجتمع المدني، وممثلي القطاعين العام والخاص، والنقابات والأفراد يؤدون دوراً مهماً في رسم خطط التنمية الوطنية وتنفيذها ورصدها. وقد أفادت الجهات الشريكة في التنمية عن التشاور مع مؤسسات المجتمع المدني في السودان واليمن والصومال وموريتانيا، وتشمل هذه الجهات المانحة وكالات الأمم المتحدة والبلدان المانحة والوكالات متعددة الأطراف[85]. ويعدّ اتحاد المنظمات غير الحكومية الصومالية، وهو هيكل تطوعي للتنسيق بين المنظمات غير الحكومية، مثالاً على الجهود المشتركة المبذولة لتحسين تنسيق المعونة[86].

الإطار 2. التحديات المرتبطة بالمعونة في اليمن

يواجه اليمن فجوات تمويلية حادة؛ وبحلول تشرين الأول/أكتوبر 2020، لم يتم استلام سوى 1.44 مليار دولار من مجموع 3.38 مليار دولار يفترض أنها خُصِّصَت لنداء الاستجابة الإنساني المنسق بين وكالات الأمم المتحدة[أ]. ويقتضي الوضع في اليمن، إذ يطغى التشظي السياسي والجغرافي، أن تتعاون الجهات الفاعلة في مجال التنمية والشؤون الإنسانية مع مختلف الجهات الفاعلة الوطنية أو الإقليمية أو المحلية في جميع أنحاء البلاد عند تقديم المعونة. وتشمل هذه الجهات الفاعلة وزارة التخطيط والتعاون الدولي، ووزارة العمل والشؤون الاجتماعية، ووزارة الصحة العامة والسكان، التابعة ثلاثتها للحكومة اليمنية المعترف بها[ب]، بالإضافة إلى المجلس الأعلى لإدارة وتنسيق الشؤون الإنسانية والتعاون الدولي التابع للسلطات الحوثية[ج]، ووزارة الداخلية ووزارة الصحة، والوحدة التنفيذية للنازحين داخلياً[د]. ويرجع الافتقار إلى التعاون على المستوى الوطني بين الجهات الفاعلة في نطاق المساعدات الإنمائية إلى ما قبل اندلاع النزاع في اليمن، عندما كانت تشارك الوزارات الأخرى أيضا في المفاوضات بشأن المعونة، مما أضعف دور وزارة التخطيط والتعاون الدولي[هـ].

وتشمل التحديات المرتبطة بالمساعدات التقلبات في إمكانية الوصول إلى المحتاجين، والقيود على مدى توافر المعلومات الموثوقة والمتسمة بالشفافية في ما يتعلق بفئات الجهات الفاعلة المعنية، والقيود الناجمة عن الحاجة إلى التفاوض على تفاصيل العمليات، وعرقلة المساعدات من قبل الجهات الفاعلة الحكومية وغير الحكومية[و] إذ تتدخل السلطات اليمنية في عمل الوكالات الإنسانية، فضلاً عن أنها لم توافق على مشاريع المنظمات غير الحكومية. ففي عام 2019، رفضت الحكومة المعترف بها دولياً 30 في المائة من مشاريع المنظمات غير الحكومية، في حين رفضت السلطات الحوثية الموافقة على 40 في المائة[ز]. وتتم عرقلة المساعدات في المناطق التي تسيطر عليها الحكومة والحوثيون، وقد أثر ذلك على قدرة اليمنيين على الحصول على المساعدات الإنسانية من خلال الحد من توزيع المساعدات وتأخيرها[ح].

وعلاوة على ذلك، يجري تخصيص المعونة للمناطق السكانية الكثيفة، وتشمل هذه المناطق شمال البلاد الذي لا تسيطر عليه الحكومة المعترف بها دولياً. يعني ذلك أن تأمين المساعدات الإنسانية يتطلب أن تخضع المساعدات المخصصة للمناطق التي يسيطر عليها الحوثيون، على سبيل المثال، لشروط وقيود وتدخلات تتعلق بكيفية نقل المساعدات وتوزيعها أو كيفية تنفيذ الأنشطة من قبل السلطات الحوثية[ط]. وقد أثرت الحاجة إلى الحصول على موافقة السلطات الحوثية قبل تنفيذ البرامج، والقيود المفروضة على عمال الإغاثة في اليمن على إمكانية الوصول إلى السكان المعرضين للخطر، فضلاً عن تأخير أو تعطيل إيصال المساعدات[ي]. كما أن هناك أدلة على أن السلطات الحوثية قد قامت بشكل متزايد بتعطيل المساعدات، وحاولت التأثير على القرارات المتعلقة بالمساعدات، وتدخلت في البرامج، وحاولت فرض ضريبة بنسبة 2 في المائة على المساعدات. وعلاوة على ذلك، فرض المجلس الأعلى لإدارة وتنسيق الشؤون الإنسانية والتعاون الدولي أكثر من 200 أمر توجيهي وطلب يتعلق بالمعونة، بما في ذلك الحصول على معلومات المستفيدين، والمشاركة في عمليات تقييم الاحتياجات والتوظيف وإجراءات المشتريات[ك].

وفي الفترة بين كانون الثاني/يناير وآذار/مارس 2020، أُبلغ عن حدوث 1 810 حالات انقطاع للمعونة، على شكل 757 حادثة تقييد لحركة المنظمات أو الموظفين أو السلع، و486 حالة تدخل في تنفيذ الأنشطة الإنسانية، و43 حالة عنف ضد موظفي المساعدة الإنسانية وممتلكات ومنشآت المنظمات الإنسانية، فضلاً عن 524 حالة تعطيل أخرى. كما تم تعليق البرامج الإنسانية مؤقتاً بسبب انعدام ضمانات السلامة. ويشمل العنف ضد ممتلكات المنظمات الإنسانية والعاملين في المجال الإنساني مصادرة وسرقة السلع والأصول، فضلاً عن التهديدات والاعتداءات الجسدية على العاملين في المجال الإنساني واحتجازهم[ل].

وفي ضوء المخاطر والتحديات المرتبطة بتقديم المعونة في اليمن، ثمة قصور في ما يتعلق بالمساءلة بالنسبة للجهات المانحة وكذلك السكان المتضررين. ولهذا السبب، «يقرر العديد من الشركاء بشكل استباقي نوع المساعدة التي يقدمونها ومستواها بحيث تتناسب مع مستوى المخاطر التي يواجهونها»[م]. وقد سعت وكالات الأمم المتحدة والجهات الفاعلة الإنسانية في اليمن إلى تقديم المساعدات بما يتماشى مع المبادئ الإنسانية[ن].

وقد دفع النزاع المتفجر في اليمن المانحين إلى العمل مباشرة مع الشركاء المحليين بدلاً من إنشاء مكاتب خاصة بهم في البلاد، وقد أبرز ذلك أهمية الشراكات، والتحلي بالمرونة في ظل بيئة متغيرة، وتعزيز قدرات المؤسسات المحلية، وإشراك القطاع الخاص، واعتماد الحياد السياسي. وعلى الرغم من التحديات السياسية والاجتماعية والتشغيلية المطروحة، قرر بعض الجهات المانحة، مثل البرنامج السعودي لتنمية وإعمار اليمن، العمل على الصعيد المحلي، لفهم أعمق للتحديات القائمة والقدرات المتاحة وبالتالي تحسين عملية وضع البرامج المستقبلية بما يراعي هذه السياقات الخاصة.

أ United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), "Yemen 2020", Financial Tracking Service.
ب Coppi, G. "The Humanitarian Crisis in Yemen: Beyond the Man-Made Disaster." International Peace Institute, 2018.
ج Michael, M., "Yemen's Houthi Rebels Impeding UN Aid Flow, Demand a Cut" Associated Press, 2020.
د Coppi, "The Humanitarian Crisis in Yemen".
ه Abo al-Asrar, F, Myopic Solutions to Chronic Problems: The Need for Aid Effectiveness in Yemen, Center on Democracy, Development and the Rule of Law – Freeman Spogli Institute for International Studies, 2013.
و Coppi, "The Humanitarian Crisis in Yemen"؛ مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، «الحرب على المعونات»، تقرير اليمن، كانون الثاني/يناير - شباط/فبراير 2020.
ز United Nations, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, "Under Secretary-General for Humanitarian Affairs and Emergency Relief Coordination, Mark Lowcock", 2020. https://reliefweb.int/report/yemen/under-secretary-generalhumanitarian-affairs-and-emergency-relief-coordinator-mark-26.
ح هيومن رايتس ووتش، "عواقب قاتلة: الأطراف المتنازعة تعرقل الإغاثة في اليمن بظل كورونا"، 2020.
ط مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، "الحرب على المعونات".
ي Michael, M., "Yemen's Houthi Rebels Impeding UN Aid Flow".
ك مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، «الحرب على المعونات».
ل الأمم المتحدة، مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، تمديد خطة الاستجابة للحالة الإنسانية في اليمن، حزيران/يونيو - كانون الأول/ديسمبر 2020.
م المرجع نفسه.
ن هيومن رايتس ووتش، «عواقب قاتلة: الأطراف المتنازعة تعرقل الإغاثة في اليمن بظل كورونا».

باء. هيكل المعونة في إطار برنامج عمل اسطنبول

يستند هذا الفصل إلى تقرير للأونكتاد لعام 2019 أشار إلى «التقدم الضئيل المحرز في عملية التحول الهيكلي» في أقل البلدان نمواً، والتقدم البطيء الذي أحرزته نحو تحقيق الأهداف المحددة في إطار برنامج عمل اسطنبول[87]، وهو ما يمكن إرجاعه إلى الواقع الاجتماعي والاقتصادي والسياسي لأقل البلدان نمواً، فضلاً عن وضع/ حالة الاقتصاد السياسي الدولي في العقد الماضي. وبدأ سريان برنامج عمل اسطنبول بعد سنوات قليلة من الأزمة المالية العالمية في عام 2008، وهو ما يفسر الزيادة الطفيفة في المستويات الإجمالية للمساعدة الإنمائية الرسمية بنسبة 3 في المائة سنوياً في إطار برنامج عمل اسطنبول، مقارنة بزيادة سنوية بلغت نسبتها 7 في المائة في إطار برنامج عمل بروكسل. فضلاً عن ما ذُكِر أعلاه عن التوزيع غير المتناسب للمعونة الموجهة إلى القطاعات الاجتماعية والأنشطة الإنسانية التي شكلت مجتمعة 60 في المائة من مجموع المدفوعات، إذ لم يترك كل ما سبق سوى القليل من المعونة المخصصة للبنى الأساسية الاقتصادية والقطاعات الإنتاجية[88]. وقد تعين على أقل البلدان نمواً أن تعتمد على موارد محلية محدودة وعلى الاقتراض من أجل تمويل هذه البنى والقطاعات، إذ بات تقديم قروض بشروط ميسرة وبدون شروط ميسرة يشكل باضطراد جزءاً من التمويل الإنمائي الدولي.

وخلال عقد من الزمن انقضى على برنامج عمل اسطنبول، حدثت زيادة في دور المانحين غير التقليديين، وخاصة من بلدان جنوب الكرة الأرضية، بما في ذلك الصين ودول الخليج. وفي حين قد يتأتى عن هذا التنوع في الجهات المانحة بعض النتائج المفيدة، فإنه يزيد أيضاً من عبء تنسيق المعونة بالنسبة للقدرات المؤسسية المنهكة أصلاً لأقل البلدان نمواً. ويُبرِز هذا التعقيد المتزايد في أوساط الجهات المانحة الحاجة إلى إيلاء اهتمام أكبر لاحتياجات المستفيدين، وأولوياتهم الإنمائية، وخياراتهم في كيفية توزيع المعونة، وكيفية صياغة السياسات الإنمائية. وعلاوة على ذلك، يمكن لآليات تقديم المعونة الموازية والمتعددة التي تديرها الجهات المانحة أن تتجاوز الدور الذي تؤديه المؤسسات المتلقية في تنفيذ برامج ومشاريع المعونة وتربك هذه المؤسسات، مما يزيد من تقويض شرعية الدولة، ولا سيما في السياقات الهشة.

وتعزى الزيادة في المساعدات منذ عام 2016 بشكل رئيسي إلى زيادة الاحتياجات الإنسانية للبلدان مثل اليمن والصومال. ومنذ عام 2017، تراجعت المساعدة الإنمائية الرسمية الثنائية المقدمة إلى أقل البلدان نمواً بنسبة 3 في المائة بالقيمة الحقيقية. يعني ذلك أن الحالات التي شهدت تكثيف تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية ما هي إلا انعكاس لتزايد حدة الصراعات أو حالات الطوارئ الإنسانية. وقد استوعبت البنى الأساسية الاجتماعية (بشكل أساسي الرعاية الصحية الأولية والتعليم الأساسي) نسبة مذهلة من مدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة إلى أقل البلدان نمواً بلغت 45 في المائة، بينما خُصِّصت نسبة 15 في المائة للمساعدات الإنسانية. وتتمثل الإشكالية الرئيسية في عدم التناغم مع أهداف التنمية والتحول الهيكلي الطويلة الأجل المتوخاة في إطار خطة التنمية المستدامة لعام 2030، والتي من شأنها أن تعزز من استدامة هذه المعونة. ولذلك السبب، فإن الإنفاق على توفير الطاقة والمرافق العامة، وتحديث القطاع الزراعي، وتعزيز قطاعي الصناعة التحويلية والصناعة، والمبادرات الطويلة الأجل لخلق فرص عمل صالحة ولائقة، لا تزال كلها تعاني من نقص التمويل إلى حد كبير. كما أن الاستثمار في الهياكل الأساسية والقطاعات الإنتاجية مهم أيضاً لتعزيز المنعة في وجه الصدمات.

وبحلول عام 2019، لم تصل المدفوعات المخصصة للبنى الأساسية الاقتصادية والقطاعات الإنتاجية إلا بالكاد إلى 15 في المائة و8 في المائة من مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية، على التوالي. وكان قد بدأ بالفعل هذا التحول من المعونة الإنمائية إلى «المساعدة الميسرة» قبل انطلاق برنامج عمل اسطنبول، يدفعه الكلل من تقديم المعونة، ورغبة الجهات المانحة في تحقيق نتائج سريعة (وهو ما يصعب تحقيقه من خلال مشاريع البنية التحتية والمشاريع الاقتصادية الطويلة الأجل)، وتراجع الضغط على الجهات المانحة لإعداد حزم المساعدات الإنمائية طويلة الأجل المصممة وفق الاحتياجات، مما يتيح لهذه الجهات تطبيق نهج واحد يناسب الجميع في برامجهم. وقد أدى ذلك مع مرور الوقت إلى تقويض الزخم الكبير الذي رافق ربط المعونة بشكل أوثق بالأولويات الوطنية والمتوسطة الأجل والطويلة الأجل للجهات المتلقية. وتسلط طبيعة المساعدات «المرتكزة على المانحين» الضوء على أهمية إيلاء اهتمام أوثق لبرنامج باريس بشأن فعالية

المعونة والهدف 17 من أهداف خطة عام 2030 الذي يركز على الشراكات في عملية تحديد شكل الحوار والممارسات المتعلقة بوسائل التنفيذ، مع ضرورة إدراك أهمية تحسين التعاون بين الجهات المعنية من حكومات وقطاع خاص ومجتمع مدني.

ويبيّن عدد من الدراسات عدم مشاركة البلدان المتلقية للمعونة في برمجتها بصورة منتظمة، وضعف المواءمة بين معايير الجهات المانحة في ما يتعلق بتخصيص المعونة من جهة واحتياجات أقل البلدان نمواً والقيود التي تواجهها من جهة أخرى، والمصالح السياسية والاقتصادية للمانحين[89]. ومن العوامل التي تحد من فعالية المعونة واستدامتها في أقل البلدان نمواً عدم مشاركة المستفيدين من المعونة في برمجتها وتنفيذها، إلى جانب ارتفاع مستويات الاعتماد الشديد عليها، والعبء المؤسسي المتعلق بتنسيقها، والتأثّر بمخاطر الصراعات والأزمات التي طال أمدها، وعدم كفاية الاستثمارات في البنية الأساسية والقطاعات الإنتاجية.

جيم. عمليات الجهات المانحة في أقل البلدان العربية نمواً في إطار برنامج عمل اسطنبول

ارتفعت قيمة المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة إلى أقل البلدان نمواً ارتفاعاً تدريجياً من 46.6 مليار دولار إلى 58.5 مليار دولار[90]. ويتطلب تحقيق أقل البلدان نمواً لأهدافها الإنمائية زيادة قيمة المساعدة الإنمائية الرسمية[91]. ويتبين من خلال الشكل 18 ارتفاع المساعدة الإنمائية الرسمية لليمن ارتفاعاً حاداً بعد عام 2014 لتصل قيمتها إلى 8.1 مليار دولار في ضوء النزاع بعد أن كانت 1.2 مليار دولار. وزادت المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة إلى الصومال من 913 مليون دولار إلى 1.6 مليار دولار، في حين انخفضت المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة للسودان من 1.7 مليار دولار في عام 2011 إلى 980 مليون دولار في عام 2018. وظلت المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة لموريتانيا منخفضة نسبياً، إذ ازدادت قليلاً من 368 مليون دولار في عام 2011 إلى 554 مليون دولار في عام 2018.

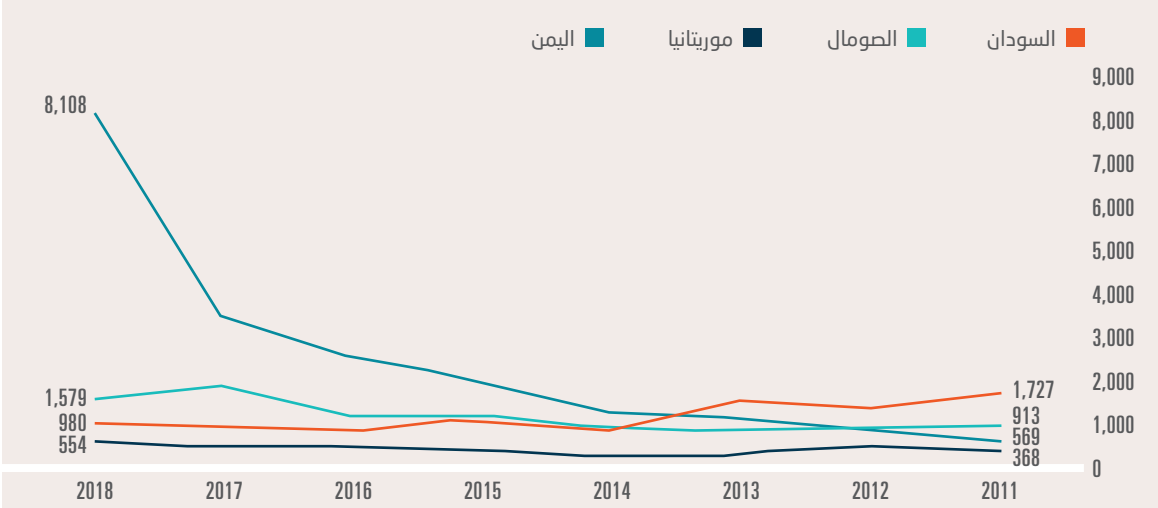
لم تطرأ إلا زيادة طفيفة على المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة إلى أقل البلدان نمواً منذ عام 2011، وفي ضوء ذلك زادت قروض المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة لأقل البلدان نمواً تدريجياً من 12 في المائة في عام 2011 إلى 27 في المائة من مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية في عام 2018، في حين انخفضت مِنَح المساعدة الإنمائية الرسمية تدريجياً من 88 في المائة في عام 2011 إلى 72 في المائة في عام 2018. وعلى عكس البلدان الأقل نمواً الأخرى، انخفضت قروض المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة إلى أقل البلدان العربية نمواً بينما زادت المنح المرتبطة بهذه المساعدة خلال الفترة نفسها، مع بعض التقلبات (الشكل 19).

عند النظر إلى المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة حسب البلدان المستفيدة، يتضح أن هذه الملاحظة لا تنطبق على جميع أقل البلدان العربية نمواً (المرفق 1). فقد ازدادت المساعدة الإنمائية الرسمية إلى السودان واليمن باطّراد بالنسبة إلى المنح بينما انخفضت بالنسبة إلى القروض. غير أن 100 في المائة من المساعدة الإنمائية الرسمية التي تلقتها الصومال منذ عام 2011 كانت في شكل منح وأكثر من نصف تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية إلى موريتانيا في 2017 و2018 كانت في شكل قروض.

ولا تزال احتياجات السودان والصومال واليمن كبيرة جداً على الصعيد الإنساني. ويبين الشكل 20 أن معظم المساعدة الإنمائية الرسمية المخصصة لهذه البلدان هي على شكل معونات إنسانية، في حين أن المعونة المقدمة إلى القطاعات الاجتماعية مثل التعليم والصحة والبنى التحتية الاجتماعية لا تزال منخفضة. أما المساعدة الإنمائية الرسمية لموريتانيا فتتسم بقدر أكبر من التنوع. وطالما أن القطاعات الاقتصادية والإنتاجية تعاني من نقص التمويل، فإن التحرر من الاعتماد على المعونة وتحقيق الغايات الإنمائية سيبقى هدفاً بعيد المنال[92].

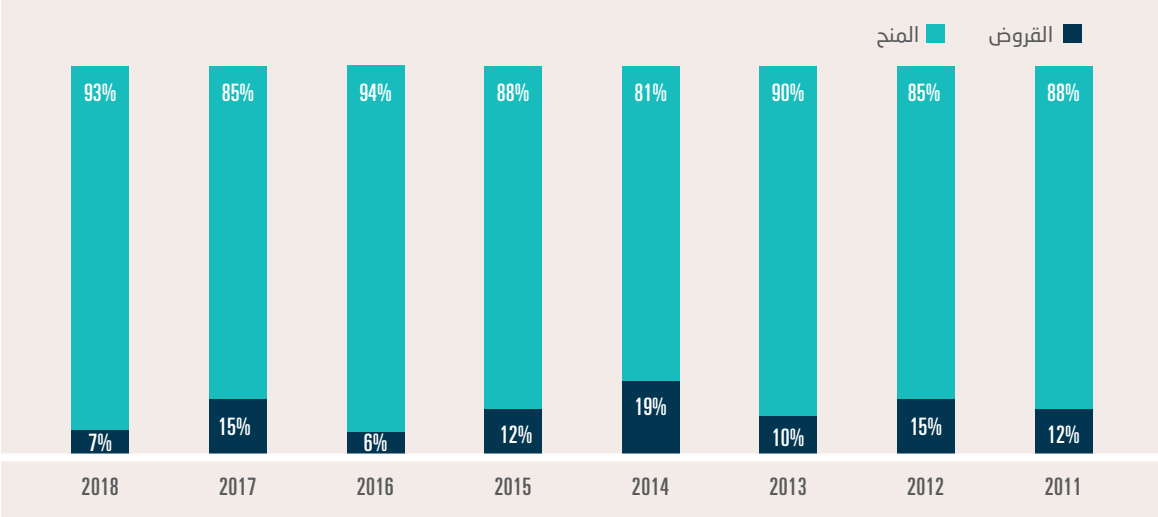
ويواجه اليمن أزمة إنسانية حادة، إذ تعاني البلاد من أقصى قدر من الاحتياجات الإنسانية، بينما تواجه السودان والصومال احتياجات إنسانية كبيرة[93]. وعلاوة على ذلك، تفيد الجهات الفاعلة الإنسانية في أقل البلدان العربية نمواً أنها عدلت برامجها من أجل الاستجابة للأزمات عبر الوطنية الطارئة، وتحديداً جائحة كوفيد-19[94]. وبدعم من الجهات المانحة، تواصل

الشكل 18. مدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية إلى أقل البلدان العربية نمواً
(بملايين الدولارات الأمريكية - أسعار ثابتة)



المصدر: OECD, "Creditor Reporting System", OECD.Stat.

الشكل 19. منح وقروض المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة إلى أقل البلدان العربية نمواً

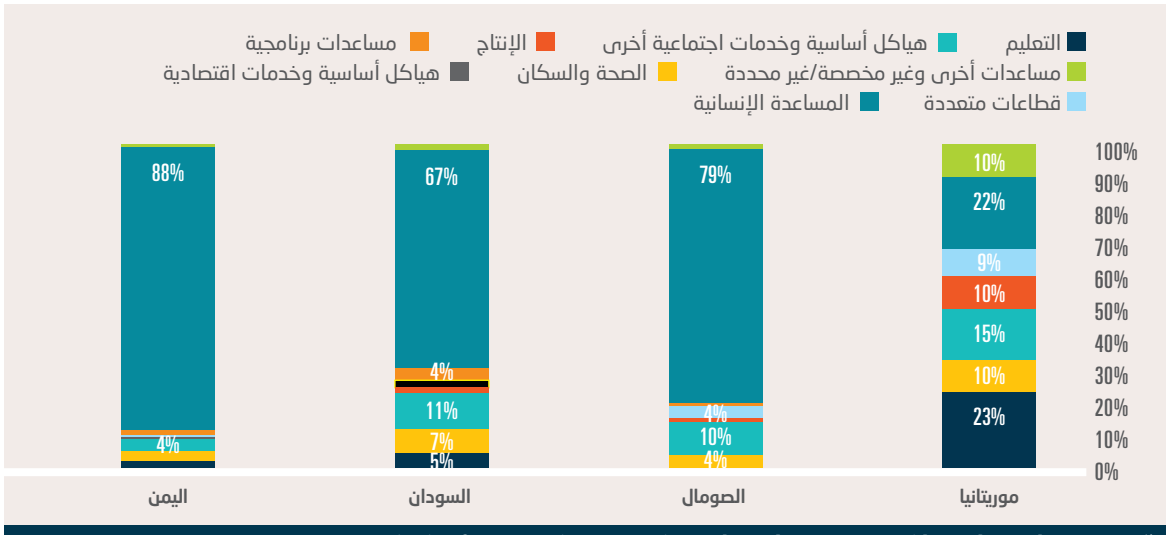


المصدر: 'Creditor Reporting System'. NA. Development and Co-operation for Economic Organisation :Paris.

الوكالات الإنسانية، بما فيها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وشركائها، الاستجابة لاحتياجات السكان الذين أصبحوا بحاجة إلى اهتمام الوكالات الدولية في أقل البلدان العربية نمواً، وذلك من خلال توفير الحماية، والتعليم، والصحة، والأمن الغذائي، والتغذية، والمياه، والصرف الصحي، والمأوى، ومواد الإغاثة الأساسية، وسُبُل العيش، والاحتياجات الأساسية والخدمات الضرورية، والبرامج القائمة على النقد[95].

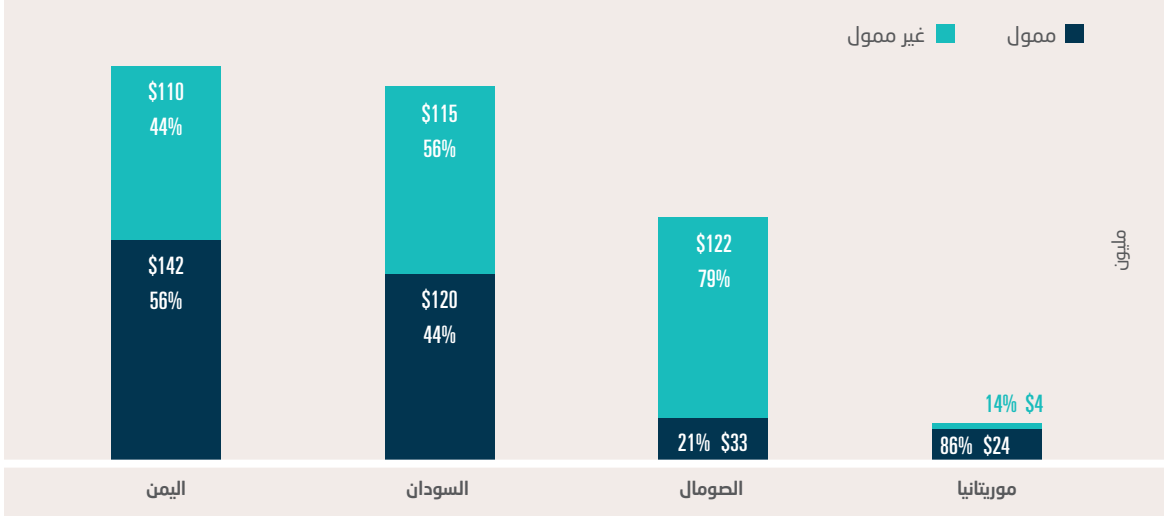
ويتبين من النظر إلى وضع التمويل في مفوضية شؤون اللاجئين مثلاً أن ثغرات التمويل لا تزال قائمة، وأن خفض التمويل قد يتسبب في تدهور الأوضاع في أقل البلدان العربية نمواً (الشكل 21). فعلى سبيل المثال، بالإضافة إلى الآثار المذكورة آنفاً الناجمة عن عدم الاستقرار السياسي والصدمات العابرة للحدود الوطنية والتي تتسبب بتفاقم الاحتياجات الإنسانية وزيادة النزوح، تعاني أقل البلدان العربية نمواً من انعدام الأمن الغذائي وسوء التغذية[96].

الشكل 20. المساعدة الإنمائية الرسمية الثنائية المقدمة إلى أقل البلدان العربية نمواً حسب القطاع (متوسط 2017-2018)



المصدر: Organisation for Economic Co-operation and Development. NA. 'Aid at a glance charts'.

الشكل 21. الثغرات في تمويل مفوضية شؤون اللاجئين لأقل البلدان العربية نمواً (2020)



المصدر: UNHCR, *Mauritania Factsheet – September 2020*, 2020; *UNHCR, Sudan Factsheet – October 2020, 2020*; UNHCR, Somalia Factsheet – June 2020, 2020. UNHCR, Yemen Factsheet – August 2020, 2020.

ملاحظة: أحدث بيانات التمويل المتاحة هي من 30 حزيران/يونيو 2020 بالنسبة إلى الصومال، و14 أيلول/سبتمبر 2020 بالنسبة إلى اليمن، و29 أيلول/سبتمبر 2020 بالنسبة إلى موريتانيا والسودان.

دال. الاعتماد على المساعدات والقدرة الاستيعابية لها

إن هيكلية المعونة آخذة في التغيّر بسبب زيادة التجزؤ، وتزايد عدد الشركاء، وتراجع دور المنظمات غير الحكومية، وزيادة مشاركة القطاع الخاص، وظهور مصادر جديدة لتمويل التنمية. وهذه التغييرات تزيد من صعوبة ضمان الشفافية والتعاون والمساءلة[97].

وتساهم احتياجات أقل البلدان نمواً الاستثمارية الضخمة وضعف تعبئة الموارد الوطنية في اعتماد هذه الدول على التمويل الأجنبي. وتُعدّ أقل البلدان نمواً من بين أكثر البلدان اعتماداً على المعونة، وتعتمد نتائج المعونة في البلد المستفيد على مقدار المعونة ونوعها

الجدول 22. الاعتماد على المعونة في أقل البلدان نمواً وأقل البلدان العربية نمواً (سنوات مختلفة، من 2006 إلى 2018)

	أقل البلدان نمواً	السودان	الصومال	موريتانيا	اليمن
صافي المساعدة الإنمائية الرسمية المتلقاة (بالنسبة المئوية من الواردات من السلع، والخدمات، والدخل الأولي)	14.4 في المائة (2018)	9.5 في المائة (2016)	..	13.1 في المائة (2018)	26.6 في المائة (2018)
صافي المساعدة الإنمائية الرسمية المتلقاة (بالنسبة المئوية من نفقات الحكومة المركزية)	..	14.9 في المائة (2016)	..	..	..
صافي المساعدة الإنمائية الرسمية المتلقاة (بالنسبة المئوية من إجمالي تكوين رأس المال)	17.3 في المائة (2018)	19.2 في المائة (2018)	..	14.1 في المائة (2018)	
صافي المساعدة الإنمائية الرسمية المتلقاة (بالنسبة المئوية من الدخل القومي الإجمالي)	5.1 في المائة (2018)	4.0 في المائة (2018)	..	6.4 في المائة (2018)	
صافي المساعدة الإنمائية الرسمية الواردة للفرد (بدولارات الولايات المتحدة)	53 دولار (2018)	20 دولار (2017)	105 دولارات (2018)	102 دولار (2018)	29.0 في المائة (2018)

المصدر: البنك الدولي، صافي المساعدات الإنمائية الرسمية المتلقاة، بيانات

ملاحظة: صافي المساعدة الإنمائية الرسمية المتلقاة (بالنسبة المئوية لنفقات الحكومة المركزية) 'يشير إلى مدفوعات الحكومة عن أنشطتها التشغيلية الهادفة إلى توفير السلع والخدمات'. 'صافي المساعدة الإنمائية الرسمية المتلقاة (بالنسبة المئوية من إجمالي تكوين رأس المال)' يغطي «الإضافات إلى الأصول الثابتة للاقتصاد بالإضافة إلى التغيّرات الصافية في مستوى المخزونات» (البنك الدولي، «صافي المساعدة الإنمائية الرسمية المتلقاة (بالنسبة المئوية من إجمالي تكوين رأس المال)»، بيانات. ويشمل «صافي المساعدة الإنمائية الرسمية المتلقاة (بالنسبة المئوية من الدخل القومي الإجمالي)» مجموع إيرادات سكان الدولة وأعمالهم.

وتخصيصها على المستوى القطاعي. وتخضع مخصصات المعونة إلى احتياجات البلدان المستفيدة، بالإضافة إلى دوافع الجهات المانحة. وتعتمد أقل البلدان نمواً بشكل خاص على التمويل الأجنبي بسبب قدراتها المحدودة على تعبئة الموارد المحلية. ويعرض الجدول 22 مقدار اعتماد أقل البلدان نمواً على المعونة[98]. وتحدُّ أوجه القصور المرتبطة بمدى توافر البيانات من القدرة على قياس مدى الاعتماد على المعونة. وتعتمد الصومال أيضاً على المعونة، إذ تشكل المساعدة الإنمائية الرسمية والتحويلات المالية نحو ثلث الناتج المحلي الإجمالي للبلد[99].

وتكتسي المساعدة الإنمائية الرسمية للدول الهشة والتي تشمل أقل البلدان العربية نمواً أهمية قصوى[100]. وتعتمد نتائج المعونة على تخصيص المساعدات على المستوى القطاعي، وجودة أداء المؤسسات الوطنية، وقدرة البلد المتلقي على استيعاب المساعدات[101]. وتتصف أقل البلدان العربية نمواً بمحدودية قدراتها المؤسسية وقدرتها على استيعاب المساعدات، مما يضر بفعالية المساعدة الإنمائية واستدامتها. وفي ظل الصراعات، تتسم القدرة المؤسسية بالضعف، وتركّز المعونة على تقديم الدعم المباشر للفئات الأكثر تعرّضاً للمخاطر من السكان وليس على تعزيز القدرات المؤسسية.

وينبغي النظر في القدرة الاستيعابية من ناحية العوائق التي تواجه رأس المال والإدارة فضلاً عن ممارسات المانحين. وتحد القيود المتعلقة برأس المال في القطاع العام، بما في ذلك رأس المال البشري والمادي، من مدى فعالية المعونة بالنسبة للبلد المتلقي. وتشمل القيود التي تواجه رأس المال البشري قضايا الإدارة، وتوافر المهارات والخبرات اللازمة لتخطيط برامج المعونة وتخصيصها وتقييمها، والخبرة القطاعية. فعلى سبيل المثال، تشمل قيود رأس المال المادي المشاكل في البنية الأساسية مثل الاتصالات السلكية واللاسلكية، ومنشآت الري، والمنشآت المادية ومنشآت الطاقة والنقل. كما أن العوائق على صعيد الحوكمة، مثل نوعية السياسات والمؤسسات، تمس أيضاً بمدى تأثير المساعدة المحتمل. وتشمل هذه النواحي ضعف المؤسسات، والإدارة المالية، والمساءلة والشفافية، فضلاً عن القانون والنظام أو العدالة. وعلاوة على ذلك، فإن ممارسات المانحين المتعلقة بتقديم المعونة تخلق عبئاً إدارياً على البلدان المتلقية، يزيد من تفاقمه التجزؤ الذي تتسم به هذه الجهات، والافتقار إلى التنسيق، واستخدام آليات الرصد والتقييم المتباينة، والازدواجية، وتقلب المساعدات وعدم إمكانية التنبؤ بها. وعلى الرغم من أن الدول الضعيفة بحاجة إلى المساعدة، فإن كل هذه العوامل تحد من فعالية المساعدات التي تتلقاها.

هاء. المساعدة الإنمائية المقدمة إلى أقل البلدان العربية نمواً

الجهات العشر الأولى المانحة للمساعدات الإنمائية الرسمية إلى أقل البلدان العربية نمواً هي الولايات المتحدة الأمريكية، والمملكة العربية السعودية، واليابان، والمملكة المتحدة، والإمارات العربية المتحدة،

وألمانيا، وفرنسا، والسويد، وكندا، والنرويج (حسب الترتيب التنازلي). وتأتي المملكة العربية السعودية في المرتبة الثانية والإمارات العربية المتحدة في المرتبة الخامسة ضمن أكبر الجهات المانحة الداعمة لليمن، والسودان، وموريتانيا، والصومال. ومولت الكويت وقطر والبحرين وسلطنة عُمان أقل البلدان العربية نمواً عن طريق النُظُم الثنائية وكذلك من خلال الصناديق الوطنية مثل الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية، والصندوق السعودي للتنمية، ومركز الملك سلمان للإغاثة والأعمال الإنسانية، والبرنامج السعودي لتنمية وإعمار اليمن.

وبالإضافة إلى التمويل الحكومي المباشر، تساهم المؤسسات الإقليمية في البلدان العربية في المساعدة الإنمائية في أقل البلدان العربية نمواً الأربعة. وهذه المؤسسات الإقليمية إما أنها ممولة من بلدان عربية و/أو تقع في هذه البلدان. ومن الأمثلة على هذه المؤسسات التمويلية البنك الإسلامي للتنمية (مقره في المملكة العربية السعودية)، والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي (مقره الكويت)، وبرنامج الخليج العربي للتنمية (مقره في المملكة العربية السعودية)، وصندوق النقد العربي (المقر الرئيسي في الإمارات العربية المتحدة).

المساعدات المقدمة من المملكة العربية السعودية إلى أقل البلدان نمواً

يُعَد تقديم المساعدات الإنمائية الأداة الرئيسية للسياسة الخارجية السعودية، وعلى مدى السنوات العشر الماضية، استفادت بشكل أساسي بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من هذه المساعدات. وتُوفر المساعدات السعودية عبر العديد من القنوات التي تشمل النُظُم الثنائية أو متعددة الأطراف، أو غيرها من القنوات، مثل البنك الإسلامي للتنمية، ومنظمة الصحة العالمية، وبرنامج الأغذية العالمي. وتُعد المساعدات الإنسانية جزءاً هاماً من مجمل المعونة التي تقدمها المملكة العربية السعودية. ويقدِّم الصندوق السعودي للتنمية القروض بناءً على الظروف الجغرافية وتستفيد منه البلدان النامية[102].

وفي عام 2018، أصبحت المملكة العربية السعودية عضواً مشاركاً في لجنة المساعدة الإنمائية في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وتعد المملكة واحدة من أكبر مقدمي المساعدات في منطقة الخليج. ويبين الشكل 22 حجم مدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية التي قدمتها المملكة العربية السعودية خلال السنوات الأخيرة.

وفي عام 2014، وصلت المساعدات السعودية إلى ذروتها، حيث حلّت المملكة العربية السعودية ضمن الدول الخمس الأولى المانحة في العالم، إذ بلغت نسبة إجمالي المساعدات الإنمائية الرسمية السعودية إلى إجمالي الدخل القومي 1.9 في المائة، وهو أعلى معدل تحققه أي دولة[103].

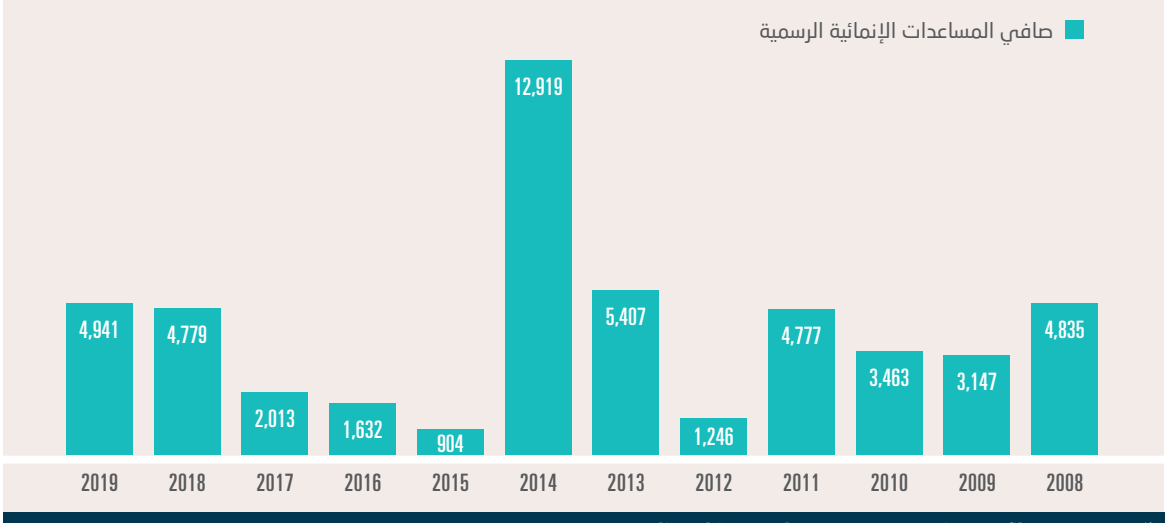
ويبين الشكل 22 زيادة بنسبة 3 في المائة في المساعدة الإنمائية الرسمية بين عامي 2018 و2019، ويرجع ذلك إلى زيادة مساهمة المملكة العربية السعودية في الأمم المتحدة. وتستند البيانات في هذا الرسم البياني إلى بيانات إجمالي مساعدات التنمية التي تقدمها المملكة العربية السعودية، دون احتساب القروض والمنح المقدمة من جهات سعودية أخرى.

ويبين الشكل 23 وكالات الأمم المتحدة العشر المتلقية لأكبر قدر من المساعدات الإنمائية الرسمية السعودية من خلال النظام متعدد الأطراف في عام 2018. المستفيد الأكبر هو برنامج الأغذية العالمي إذ يحصل على مبلغ يصل إلى 252 مليون دولار أمريكي، وذلك بالغ الأهمية في الوقت الحاضر وفي المستقبل القريب، إذ يدق ناقوس خطر المجاعة في اليمن إذ يعاني 20 مليون شخص من مجموع السكان البالغ عددهم 30 مليون نسمة من انعدام الأمن الغذائي[104]. ويشير أحدث تقرير صادر عن البرنامج المتكامل للسلع الأساسية إلى أن 13.5 مليون شخص، وهو ما يعادل 45 في المائة من السكان الذين شملهم التحليل في الفترة ما بين تشرين الأول/أكتوبر إلى كانون الأول/ديسمبر 2020، يعانون من مستويات عالية من انعدام الأمن الغذائي الحاد (المرحلة 3 من البرنامج المتكامل أو ما فوقها)، على الرغم من المساعدة الغذائية الإنسانية المستمرة. ويشمل ذلك 9.8 مليون شخص (33 في المائة) في المرحلة 3 من البرنامج المتكامل (مرحلة الأزمة)، و3.6 مليون (12 في المائة) في المرحلة 4 (مرحلة الطوارئ)، وما يقرب من 16500 شخص في المرحلة 5 (مرحلة الكوارث) من البرنامج المتكامل. وفي الفترة بين كانون الثاني/يناير وحزيران/يونيو 2021، سيزيد العدد بما يقرب من 3 ملايين،

ليصل عدد الأشخاص الذين من المرجح أن يعانوا من مستويات عالية من انعدام الأمن الغذائي إلى 16.2 مليون شخص، أي ما يعادل 54 في المائة من مجموع السكان الذين شملهم التحليل (المرحلة 3 من البرنامج المتكامل للسلع الأساسية أو ما فوقها). ومن بين هؤلاء، من المرجح أن يكون 11 مليون شخص في مرحلة الأزمة (المرحلة 3 من البرنامج المتكامل)، و5 ملايين في مرحلة الطوارئ (المرحلة 4 من البرنامج المتكامل)، ومن المرجح أن يرتفع عدد الأشخاص في مرحلة الكارثة (المرحلة 5) ليصل إلى 47000 شخص[105].

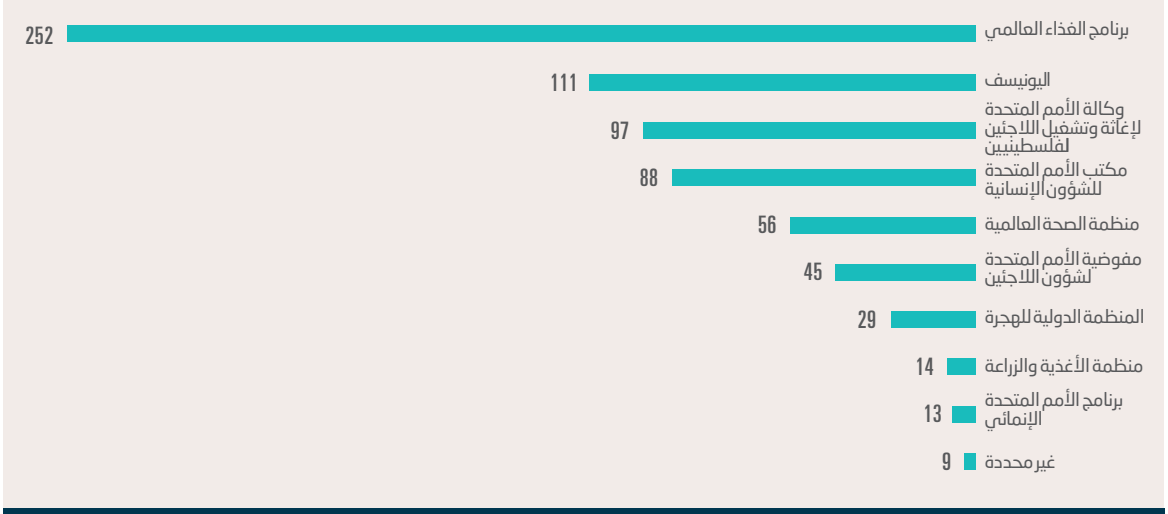
في عام 2018، تلقت أقل البلدان نمواً 75 في المائة من المساعدة الإنمائية الرسمية الثنائية من المملكة العربية السعودية، وهو ما يعادل 3.7 مليار دولار. ويبين الرسم البياني أعلاه أكبر عشرة مستفيدين من المساعدة الإنمائية الرسمية الثنائية. وعلى مدى السنوات الخمس عشرة الماضية، أسهمت المملكة العربية السعودية في

الشكل 22. المملكة العربية السعودية - حجم مدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية، 2008-2019 (بملايين الدولارات)



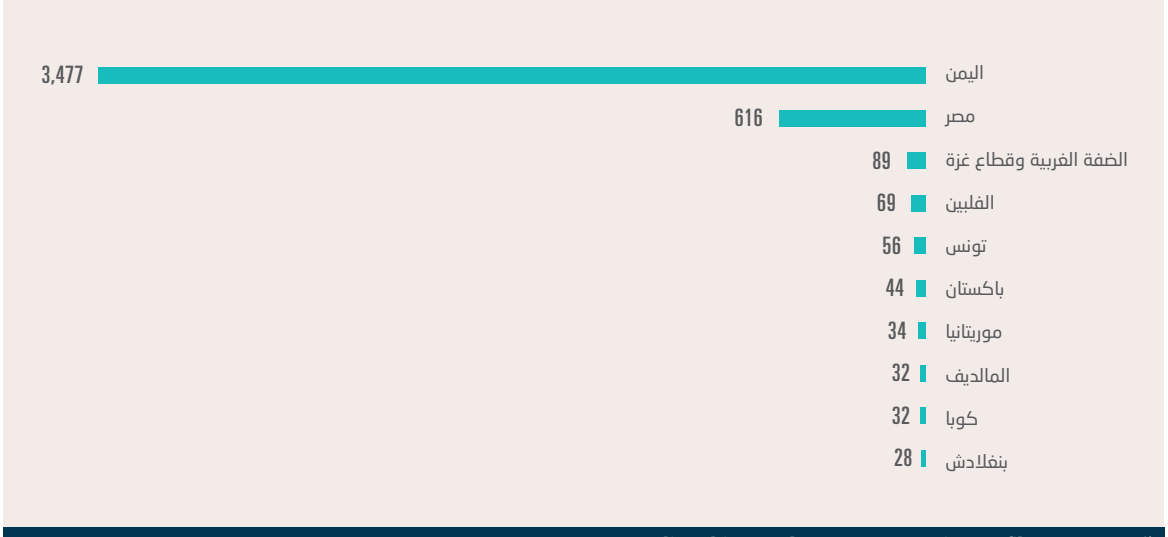
المصدر: OECD, Saudi Arabia, Development co-operation profiles 2020.

الشكل 23. مؤسسات الأمم المتحدة العشر الأوائل المستفيدة من المساعدة الإنمائية الرسمية للمملكة العربية السعودية، 2018 (بملايين الدولارات)، وفق الأسعار الحالية



المصدر: OECD, Saudi Arabia, Development cooperation profiles 2020.

الشكل 24. البلدان العشرة الأولى المستفيدة من المساعدة الإنمائية الرسمية للمملكة العربية السعودية، 2018 (بملايين الدولارات)، وفق الأسعار الحالية



المصدر: OECD, Saudi Arabia, Development cooperation profiles 2020.

تقديم المساعدة الإنسانية في البلدان العربية وفي مناطق أخرى. وتتضمن قائمة البلدان المستفيدة من هذه المساعدات لبنان، والعراق، واليمن، والجمهورية العربية السورية، وباكستان، وبنغلادش، وفلسطين، والصين، والصومال، والسودان، وميانمار، وتركيا، وهايتي، ومصر. وكانت قد بلغت قيمة المساعدات الإنسانية بين عامي 2005 و2014 أكثر من 2.8 مليار دولار.

في عام 2015، أنشأت المملكة العربية السعودية مركز الملك سلمان للإغاثة والأعمال الإنسانية (KSRelief) الذي كان قد قدّم بحلول تشرين الثاني/نوفمبر 2020 مبلغ 4.8 مليار دولار في 55 بلداً، إلا أن اليمن استأثر بمعظم هذه المساعدات، إذ خُصص مبلغ 3.4 مليار دولار من خلال 539 مشروعاً. واستفادت الصومال من تمويل 55 مشروعاً بقيمة 200 مليون دولار، في حين كانت حصة السودان من التمويل على شكل 19 مشروعاً بقيمة 15 مليون دولار. ويعد المركز الآن الوسيلة الرئيسية التي يُصرَف من خلالها التمويل السعودي. وفي عام 2018، أنشأت المملكة العربية السعودية البرنامج السعودي لتنمية وإعمار اليمن. ويتماشى هذا البرنامج مع الأولويات الإنمائية للحكومة اليمنية ويمثل امتداداً لمساهمة المملكة العربية السعودية في تحقيق التنمية في اليمن خلال العقود الماضية، أي المشاريع الضخمة لتقديم خدمات الطاقة والنقل والخدمات الأساسية والمشروعات والبرامج المتعلقة بالخدمات الاجتماعية. وتقدم المملكة العربية السعودية المساعدات الاقتصادية والمشتقات النفطية عبر البرنامج السعودي لتنمية وإعمار اليمن في 7 قطاعات أساسيه (التعليم، الصحة، الزراعة والثروة السمكية، المياه، الطاقة، المؤسسات الحكومية والنقل بالاضافة الى البرامج التنموية)، ما يساهم بشكل أساسي في رصد وبناء القدرات المؤسسية في اليمن وحوكمتها وبنائها وضمان وصول المساعدات إلى الأكثر حاجة إليها.

وخلال قمة مجموعة العشرين الافتراضية في 21-22 تشرين الثاني/نوفمبر 2020، أعلن الملك سلمان بن عبد العزيز آل سعود أن المملكة العربية السعودية ستواصل تقديم الدعم الإنساني والتنموي لجميع الشعوب بغض النظر عن معتقداتهم السياسية أو انتماءاتهم الشخصية. وأضاف أن المملكة قدمت على مدى السنوات الثلاثين الماضية 86 مليار دولار على شكل مساعدات إنسانية لصالح 81 بلداً[106].

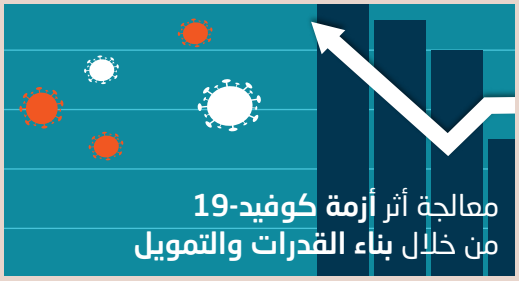
ويتكهن البعض في عام 2020 بأن انخفاض أسعار النفط الذي تزامن مع جائحة كوفيد-19 قد يدفع بالدول المانحة إلى إعادة هيكلة إستراتيجية المعونة، ما يعني أن المملكة قد تختار تقديم القروض كبديل عن المنح.

5

الأزمات المستجدة

العلاقة بين **العمل الإنساني والتنمية والسلام**

ستظل الحاجة كبيرة إلى الأعمال الإنسانية، ولكن ينبغي توفيرها في إطار العلاقة بين العمل الإنساني والتنمية والسلام.



معالجة أثر **أزمة كوفيد-19** من خلال **بناء القدرات والتمويل**

سيتوجب معالجة الأثر الطويل الأجل لأزمة كوفيد-19 على امتداد العقد من خلال بناء القدرات وتمويل جميع الاحتياجات ذات الصلة، الاجتماعية منها والمالية والطبية.

إدراج تدابير التخفيف من الآثار في **التخطيط الوطني**

يمكن أن تزداد الأزمات المتصلة بالمناخ تواتراً وشدةً. وبالتالي، يجب إدراج تدابير التخفيف من آثار تغيُّر المناخ في جميع عمليات تمويل التخطيط والتنمية الوطنية.

تطرقت الفصول السابقة ببعض من التفصيل إلى العديد من القضايا الهيكلية والأزمات في أقل البلدان العربية نمواً الأربعة. ويتناول هذا القسم فقط ما طرأ حديثاً من قضايا أو ما اكتسى أهمية خاصة خلال العقد الثاني من القرن الحادي والعشرين.

ألف. تصاعد خطورة الأزمات الإنسانية

خلال العقد الماضي، حدث تحول كبير في طبيعة المساعدات، إذ انتقل التركيز من التنمية إلى المعونة الإنسانية (الجدول 23)، مع انخفاض ملحوظ في الاستثمارات الإنمائية التي كانت تسود سابقاً، ولا سيما في اليمن والسودان. ويمكن تفسير هذا التحول بسهولة بالنظر إلى التدهور الكبير على صعيد الأزمات الإنسانية في المنطقة، والذي تسبب به مزيج من الحرب، والانهيار الاقتصادي، وإخفاقات الحوكمة، بالإضافة إلى سلسلة الكوارث والطوارئ ذات الصلة بالمناخ.

بغض النظر عن التركيز على المعونة الإنسانية، لا يزال الدعم أقل بكثير من الاحتياجات المطلوبة (الجدول 24). وعلاوة على ذلك، وباستثناء اليمن في عام 2019، يصل متوسط التمويل للأزمات الإنسانية إلى حوالي 60 في المائة من المبالغ التي تدعو لها الأمم المتحدة. ورغم أن سجلات مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية تغطي معظم التمويل، فإن بعض المنح تتم خارج هذا الإطار.

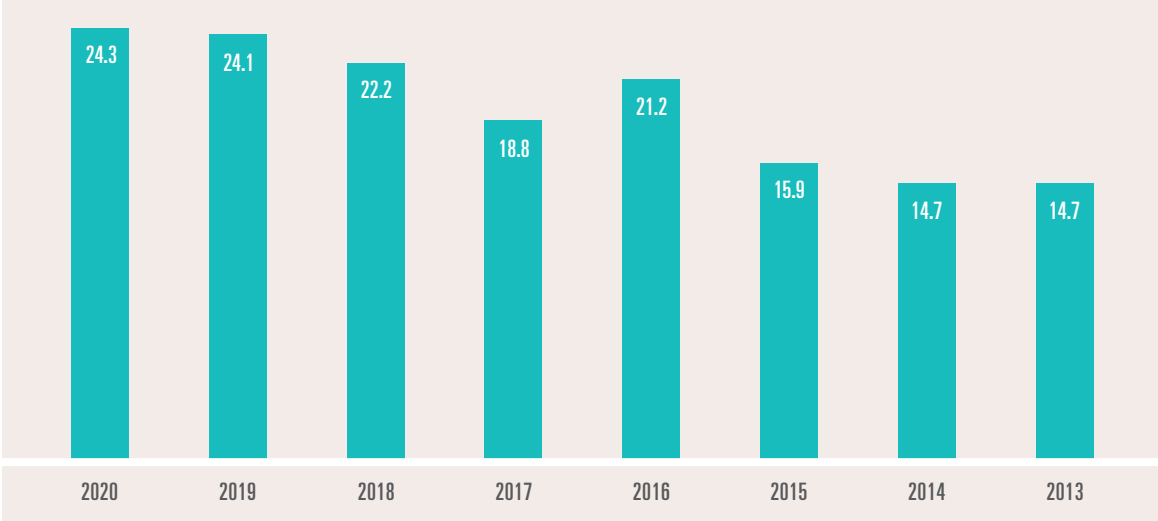
أُعدت الأرقام الواردة في الجدول 25 بشأن الاحتياجات الإنسانية لعام 2020 قبل أن تضرب كوارث إضافية عديدة المنطقة في عام 2020، بما في ذلك جائحة كوفيد-19، والفيضانات الشديدة وغزوات الجراد الصحراوي. يعني هذا أن الاحتياجات في عام 2020 أعلى بكثير مما كانت عليه في عام 2019، ولكن المبالغ المتوفرة من خلال المجتمع الدولي أقل بكثير حتى من الاحتياجات المقدرة سابقاً. وفي حالة اليمن، قَدّر مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بالفعل متطلبات التمويل لعام 2020 بنسبة أقل 25 في المائة عما كانت عليه في

الجدول 23. المعونة الإنسانية والإنمائية المقدمة إلى أقل البلدان العربية نمواً

	الفترة	مجموع المعونة المقدمة	المساعدات الإنسانية		دعم التنمية	
		(بملايين الدولارات)	(بملايين الدولارات)	(بالنسبة المئوية من مجموع المعونة)	(بملايين الدولارات)	(بالنسبة المئوية من مجموع المعونة)
السودان	2015-2005	16.4	9.2	56	7.2	44
الصومال	2019-2010	1 858	934	50	924	50
موريتانيا	..	..	..	..	..	..
اليمن	2018-2011	17.4	12.688	73	4.7	27

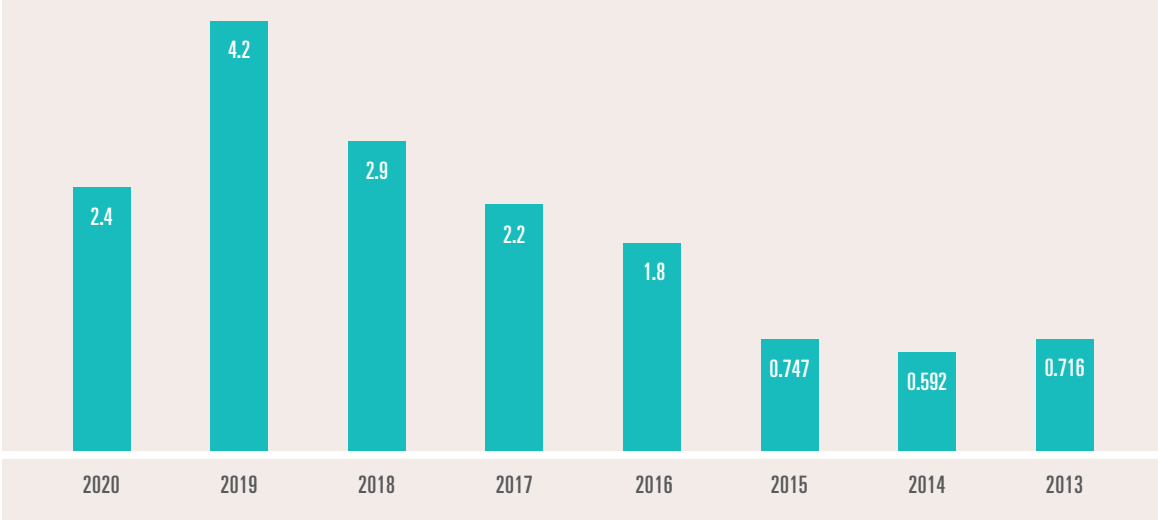
المصدر: تقارير دائرة التتبع المالي عن المعونات الإنسانية في السودان والصومال واليمن.

الشكل 25. عدد المحتاجين للمساعدة في اليمن بالملايين، 2010-2020



المصدر: UN OCHA-Relief Web, Yemen Humanitarian Response Plan reports (2010-2020).

الشكل 26. مجموع الدعم المطلوب لليمن بمليارات الدولارات، 2010-2020



المصدر: UN OCHA-Relief Web, Yemen Humanitarian Response Plan reports (2010-2020).

عام 2019، على الرغم من عدم وجود أي مؤشرات على تراجع الاحتياجات. وكما هو الحال في كثير من الأحيان، ثمة فجوة كبيرة بين من تُدرَج أسماؤهم على أنهم «محتاجون» وأولئك الذين «تستهدفهم» فعلياً الوكالات الإنسانية. وعلاوة على ذلك، وبما أن التمويل الفعلي عادة ما يكون أقل من كلفة التمويل الذي تستند إليه خطط الأمم المتحدة الإنسانية، فلا يمكن بلوغ الكلفة المستهدفة التي تُحدَّد في تلك الخطط في كثير من الأحيان، فيبقى الملايين في عوز ودون أي دعم.

وتم التطرق أعلاه إلى المخاطر المتوسطة والطويلة الأجل لهذا التحول في ما يتعلق باستدامة البرامج. ما من شك في الحاجة الماسة إلى تأمين المعونة الإنسانية الطارئة في مواجهة المناخ والكوارث السياسية التي تؤثر على السكان عموماً، ولا سيما

الجدول 24. التغيّر في تمويل المساعدات الإنسانية، 2010-2020 (بملايين الدولارات)

	2020		2019		2015		2010	
	المطلوب	التمويل (بالنسبة المئوية)	المطلوب	التمويل (بالنسبة المئوية)	المطلوب	التمويل (بالنسبة المئوية)	المطلوب	التمويل (بالنسبة المئوية)
السودان	1 600	51	1 100	52	1 000	56	596	67
الصومال	1 000	77	1 100	83	863	45	1 800	60
موريتانيا					95	55		
اليمن	3 400	46	4 200	87	1 600	55	186	65

المصدر: OCHA, "Appeals/Plans", Financial Tracking Service.

الجدول 25. الأزمة الإنسانية في أقل البلدان العربية نمواً، 2020

	المحتاجون (بالملايين)	الأشخاص المستهدفون بخطة الأمم المتحدة (بالملايين)	تمويل المساعدات الإنسانية (بالنسبة المئوية في كانون الأول/ديسمبر 2020)	التغيّر الحاصل مقارنة بعام 2019 (نقاط مئوية)
السودان	9.3	5	53.0	14+
الصومال	5.2	3	79.0	12-
موريتانيا	0.6	-	60.0	-
اليمن	24.0	16	48.5	27-

المصدر: مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، اللمحة العامة عن العمل الإنساني العالمي 2020، 2020؛ OCHA, "Appeals/Plans", Financial Tracking Service.

أقلّهم منعةً. فمن وجهة نظر إنسانية بحتة، تقديم هذه المساعدة له ما يبرره. ولكن إذا أخذنا بالاعتبار أن الدول الأكثر ثراءً في المجتمع الدولي مسؤولة إلى حد كبير عن المشاكل الناشئة بسبب الاحتباس الحراري العالمي، وبالتالي عن الكوارث المناخية، وأنها تتحمل على الأقل بشكل جزئي المسؤولية عن ضعف أداء استراتيجيات التنمية، فإنه من واجب هذه الدول أن تساعد في تصحيح هذا الوضع. غير أن الاستثمار في التنمية هو ما يتيح لمواطني أقل البلدان نمواً بناء اقتصادات تتوفر لها مقومات الاستمرار وتضمن مصادر الدخل والعمالة للسكان، وتعمل على حل المشاكل الطويلة الأجل وإعادة الاستقرار. ولذلك، يجب عكس مسار التوازن بين مساعدات التنمية والمعونة الإنسانية لتجنب الحاجة إلى المساعدة الإنسانية الطارئة في الأجلين المتوسط والطويل.

وفي نهاية عام 2020، أعلنت الأمم المتحدة أن كلاً من السودان واليمن على شفا المجاعة[107]، في حين لا يزال تمويل الجهود الإنسانية أقل بكثير من التقديرات التي تم وضعها قبل اندلاع الأزمات الأخيرة، حيث يعاني اليمن من أكبر عجز نسبي، ويرجع ذلك إلى حد كبير إلى الانخفاض الحاد في الدعم المقدم من المجتمع الدولي. ومن ست دول في مجلس التعاون الخليجي، قدمت المملكة العربية السعودية فقط منحة بقيمة 500 مليون دولار خلال المؤتمر الافتراضي رفيع المستوى لإعلان التعهدات بشأن الأزمة الإنسانية في اليمن الذي عقد في الرياض في عام 2020[108].

باء. الأزمة الناتجة عن جائحة كوفيد-19 ومشاكل القطاع الصحي

يسترشد التحليل الوارد في هذا الفصل بتقييم أثر جائحة كوفيد-19 على الفقر العالمي الذي أعدَّه جيوفاني فالينسيسي (Giovanni Valensisi)[109]. وقد أصابت ازمة الجائحة أقل البلدان نمواً بأضرار صدمات العرض والطلب، إذ حلت الازمة في ظروف تسودها اصلاً أوجه المساواة القائمة من قبل، والركود الاقتصادي، وعدم استقرار الأسواق الاقتصادية العالمية، وعدم اليقين في السياسات الإنمائية، وأدى كل ذلك إلى تفاقم الأزمات الإنسانية التي تواجهها الكثير من هذه البلدان. وقد أدت الاضطرابات المفاجئة

في سلاسل القيمة العالمية، والإغلاق المتقطع والمفاجئ للحدود، وتراجع التجارة العالمية إلى إعاقة الأنشطة الاقتصادية، في حين أدت موجات الاستغناء عن فائض العمالة، وتسريح الموظفين، وإقفال أماكن العمل إلى انخفاض الطلب. وإن أي تراجع في الطلب الخارجي سيلحق الضرر بشكل متفاوت بين الأسر المعيشية الفقيرة العاملة في قطاعي الصناعة التحويلية والزراعة اللذين يتطلبان يداً عاملة كثيفة، مما سيقوض بشكل إضافي من جهود الدولة الرامية إلى القضاء على الفقر المدقع وتحقيق الهدف 1 من أهداف التنمية المستدامة. وإن الصدمات الشديدة في معدلات التبادل التجاري الناجمة عن هبوط أسعار السلع الأساسية (حيث يمثل النفط، والمعادن، والمواد الغذائية وغيرها من السلع الأساسية أكثر من 70 في المائة من صادرات سلع أقل البلدان نمواً)، والانخفاض في الاستثمار الأجنبي المباشر العالمي وتدفقات رأس المال، والتزامات ديون العديد من أقل البلدان نمواً ستؤثر جميعها على قدرة الحكومات على زيادة الإنفاق على تدابير الحماية الاجتماعية وتدابير شبكات الأمان في ظل الجائحة. كما أن الافتقاد إلى نُظُم الحماية الاجتماعية، أو عدم وصول هذه النُظُم، في حال وجودها، إلى العاملين في الاقتصاد غير الرسمي وإلى الفئات الضعيفة الأخرى من السكان، يعرض سكان أقل البلدان نمواً لآثار إضافية تتسبب بها هذه الصدمات. وقد توقعت منظمة العمل الدولية أن يفقد ما يقرب من 300 مليون شخص في جميع أنحاء العالم وظائفهم، فضلاً عن خطر فقدان عدد كبير من العاملين في القطاع غير الرسمي لوظائفهم، وبيّنت دراسات أخرى أن عدد الأشخاص الذين يعيشون على أقل من 1.90 دولار في اليوم يمكن أن يزيد بمقدار 68 مليون في عام 2020 وحده.

تعتمد شدة تأثير الجائحة على عدد من العوامل، بما في ذلك وضع النظام الصحي في البلد وحجم الأزمة الصحية التي يواجهها، والأثر الاقتصادي للأزمة والذي يعتمد بدوره على الجوانب الهيكلية للاقتصاد، مثل الاعتماد على السلع الأساسية الأولية، والأسواق الرئيسية أو سلاسل القيمة، وتوافر الحيز المالي، والديون المستحقة، فضلاً عن حجم أوجه الضعف وحالات الطوارئ الإنسانية الموجودة من قبل في البلد. ورغم أن بعض البلدان النامية قد لا تعاني بشكل مباشر من وقوع أعداد كبيرة من الإصابات، فإنها لا تزال عرضة للآثار الاقتصادية المترتبة على الجائحة. وقدر البنك الدولي في بدايات انتشار فيروس كورونا أن عدد الأشخاص الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي الشديد سيزداد بنسبة 25 في المائة نتيجة للجائحة. وتشير التقديرات إلى أن نسبة الفقراء من مجموع عدد السكان في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى ستزيد بنسبة 2.7 في المائة في عام 2020، أي ما يعادل 31 مليون شخص إضافي يعيش في فقر مدقع في أعقاب الجائحة. وتشير التقديرات أيضاً إلى أن معدل انتشار الفقر المدقع سيزيد بأكثر من 1.2 في المائة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

وإلى جانب الأثر الإنساني والتنموي المدمر لانعدام الاستقرار السياسي الذي تواجهه أقل البلدان العربية نمواً مثل اليمن والصومال، فقد تسببت جائحة كوفيد-19 لعام 2020 بضربة مزدوجة لهذه الاقتصادات. وقد أدى ضعف البنية التحتية الصحية وتراجع قدرات الرعاية العامة في البلدان العربية إلى تقويض استجابة مؤسساتها للجائحة، في حين أدى اضطراب سلاسل القيمة العالمية والمحلية إلى تفاقم البطالة، وعدم المساواة، والفقر، والنزوح. كما أدت هذه الجائحة إلى تراجع التحويلات المالية من العاملين المنتمين إلى أقل البلدان العربية نمواً المقيمين في دول يعاني اقتصادها من انخفاض الإنفاق نتيجة للجائحة، فضلاً عن انخفاض الطلب على صادراتها، مما أثر على ميزانيات الدولة فضلاً عن إيرادات القطاع الخاص. ومن الآثار الجانبية الأخرى زيادة عدم الاستقرار بسبب الاحتجاجات في الشارع، إما كردة فعل على ضعف الأداء الحكومي، أو للتعبير عن المعارضة السياسية، وذلك بغض النظر عن المخاطر الطبية والسياسية. ومن المتوقع حدوث مزيد من هذه الانتفاضات، بما في ذلك في أقل البلدان العربية نمواً الأربعة.

وفي 11 آذار/مارس 2020 أعلنت منظمة الصحة العالمية أن تفشي كوفيد-19 تعتبر جائحة. وقد أدرجت «خطة الاستجابة الإنسانية العالمية لجائحة كوفيد-19» التابعة للأمم المتحدة السودان والصومال واليمن ضمن الدول ذات الأولوية بسبب الأزمات الإنسانية المستمرة التي تعصف بها، وضُعف نُظُم الرعاية الصحية فيها، فضلاً عن التأثير المتوقع للجائحة عليها[110]. ومن أصل مبلغ يقدر بنحو 20

تريليون دولار تم تخصيصه للتدابير العالمية لمواجهة كوفيد-19، أُنفِق مبلغ 8.5 مليار دولار في أقل البلدان نمواً، والبلدان النامية غير الساحلية، والدول الجزرية الصغيرة حتى تاريخ 8 تشرين الأول/أكتوبر 2020[111]. وتواجه البلدان التي تعاني أنظمتها الصحية أصلاً من الإرهاق من صعوبات كبيرة على صعيد الاستجابة لتداعيات الجائحة، حيث يفتقر نحو 75 في المائة من السكان إلى إمكانية الحصول على الصابون والماء[112]، فضلاً عن ندرة معدات الاختبار والمعدات الطبية الأخرى. وهذه البلدان معرضة لخطر التأثر بالجائحة أكثر من غيرها وبشكل غير متناسب على صعيد فقدان الأرواح البشرية وتدمير اقتصاداتها، وهو ما سلطت عليه الضوء أقل البلدان نمواً في بيان أدلت به في الدورة الرابعة والسبعين للجمعية العامة للأمم المتحدة في 7 أيار/مايو 2020[113]. ويعرض الجدول 26 التمويل المخصص لجائحة كوفيد-19 المقدم إلى أقل البلدان نمواً وهو بالغ الأهمية، ولكن هذه الدول بحاجة إلى مزيد من الدعم الدولي لمعالجة آثار الأزمات المختلفة والتعافي منها[114].

واستجابة للأزمة، لجأ العديد من أقل البلدان نمواً إلى تدابير مماثلة لما اتخذته البلدان الأخرى، مثل فرض حالة الطوارئ، وحظر التجمعات العامة، وإغلاق المدارس والجامعات، وحظر السفر الدولي، وإغلاق الأعمال التجارية غير الضرورية.

ويختلف تأثير الجائحة على النساء، وقد يعانين بشكل أكبر. فمقدمو الرعاية بشكل أساسي هم من النساء، وبالتالي هن الأكثر تعرضاً للإصابة، وفي ذات الوقت تتعرض الخدمات الطبية المخصصة للنساء للتقليص بسبب إعطاء الأولوية للتصدي للجائحة وما يترتب عن ذلك من تحويل للأموال ونقل للموظفين. كما أن القيود المفروضة على التنقل قد تمنع النساء من التماس العلاج اللازم. وترتفع معدل البطالة بين النساء، في القطاعين الرسمي وغير الرسمي على السواء، مما يؤدي إلى تفاقم حالتهن الاقتصادية، وازدياد الفقر. وقد يؤدي الضغط المتزايد الذي يتعرض له المجتمع إلى تفاقم خطر العنف، بما في ذلك العنف القائم على نوع الجنس. كما قد تسعى النساء إلى البحث عن فرص كسب العيش بعيداً عن بيوتهن نظراً للقيود المفروضة على التنقل بسبب جائحة كوفيد-19 وبغض النظر عن الأنظمة المفروضة، وهو ما قد يزيد من احتمال تعرضهن للإساءة أثناء وجودهن داخل وخارج بيوتهن، كما يتعرض اللاجئون والنازحون داخلياً لمخاطر إضافية. ويمكن أن تؤثر قدرة النساء والفتيات المحدودة على استخدام الإنترنت ووسائل التواصل الاجتماعي على إمكانية حصولهن على المشورة الطبية ومنعهن من التعلم عن بعد[115].

وفي موريتانيا، اتخذت الحكومة تدابير صارمة فورية مثل تعليق الرحلات الجوية، وإغلاق الحدود البرية، وإغلاق الجامعات والمدارس والأعمال غير الضرورية لاحتواء انتشار الفيروس. ورُفِعَت هذه القيود تدريجياً خلال أشهر حزيران/يونيو وتموز/يوليو وآب/أغسطس 2020. وكجزء من التدابير المالية التي اتُخذَت للتعامل مع الأزمة، أنشأت الحكومة صناديق طوارئ لشراء الإمدادات والمعدات الطبية، وقدمت الإعانات إلى 30 ألف أسرة فقيرة،

الجدول 26. التمويل المخصص لجائحة كوفيد-19 المقدم إلى أقل البلدان العربية نمواً (حتى 20 تشرين الأول/أكتوبر 2020)

	عدد السكان	نصيب الفرد من المدفوعات (بالدولار)	المبلغ المصروف (بالدولار)
السودان	42 813 000	3.54	151 397 465
الصومال	15 443 000	40.39	623 792 249
موريتانيا	4 526 000	3.24	14 661 689
اليمن	29 162 000	12.34	359 727 594

المصدر: United Nations, Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Island Developing States, "COVID-19 Funding for Least Developed Countries", 2020.

وقدمت المساعدة المالية للشركات الصغيرة. كما قدم صندوق النقد الدولي تمويلاً طارئاً إلى موريتانيا يقدّر بحوالي 130 مليون دولار في إطار برنامج التسهيل الائتماني السريع. وعلاوة على ذلك، خفف المصرف المركزي من شروط السيولة المتاحة لتشجيع النشاط الاقتصادي. وفي قطاع مصائد الأسماك، خططت منظمة العمل الدولية لإحياء صناعة تجهيز الأسماك عن طريق تسويق المنتجات عالية القيمة، وتحسين القدرات التقنية للنساء العاملات في مجال تجهيز الأسماك، وإيجاد أسواق للصيادين. وقد قدم البنك الدولي المساعدة إلى موريتانيا دعماً للتأهب الوطني للصحة العامة والرفع من جودة التدخلات الصحية. وخصصت مجموعة البنك الأفريقي للتنمية 20 مليون دولار لبناء القدرات من أجل الحد من انتشار جائحة كوفيد-19 في موريتانيا، ومالي، وبوركينا فاسو، والنيجر، وتشاد.

كما اعتمدت الصومال أيضاً عدداً من تدابير الإغلاق لاحتواء انتشار الجائحة وتعزيز النُظُم الصحية. وقد أدت القيود التجارية وغيرها من القيود إلى نقص كبير في الإيرادات المحلية المحدودة أصلاً في البلاد. وقد أطلق شركاء الصومال ووزارة الصحة خطة تأهب واستجابة وطنية لمعالجة العواقب الإنسانية والاجتماعية والاقتصادية المباشرة. وقد أعيد فتح الاقتصاد خلال شهري تموز/يوليو وآب/أغسطس. وقامت الحكومة بإجراء تنقيح على ميزانية تكميلية لعام 2020، وفرضت إعفاءً ضريبياً مدته ثلاثة أشهر على بعض السلع الأساسية المحددة (بما في ذلك الأرز)، وخفضت ضريبة الاستهلاك على السلع الأساسية بنسبة 50 في المائة، كما رفعت القيود المفروضة على واردات الأرز. ويقوم البنك المركزي وبعد إعادة تنشيطه مؤخراً بتقديم التمويل لدعم إقراض المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم، ويعمل مع الشركاء الدوليين على تيسير تدفق التحويلات الجارية، بما في ذلك التحويلات المالية من خارج البلاد.

وقد أدت جائحة كوفيد-19، مقترنة بالأمطار غير المنتظمة وتفشي الجراد الصحراوي، إلى تفاقم انعدام الأمن الغذائي. ومن المرجح أن تعاني الأسر المعيشية الحضرية الفقيرة والأسر المعيشية للنازحين داخلياً، بالإضافة إلى الرعاة، ولا سيما في شمال الصومال، من تفاقم انعدام الأمن الغذائي في الأشهر المقبلة بسبب انخفاض التحويلات المالية السنوية بنسبة 30 إلى 50 في المائة، وانخفاض الصادرات السنوية من الماشية بنسبة 25-35 في المائة، وانخفاض الطلب على اليد العاملة، وزيادة حادة في أسعار الأغذية الأساسية. وعلاوة على ذلك، من المتوقع على الأرجح أن يتفاقم خطر العنف الذي تتعرض له النساء والفتيات، بما في ذلك العنف القائم على نوع الجنس، لأن القيود الاقتصادية ذات العلاقة بالجائحة تدفعهن إلى البحث عن فرص كسب العيش في أماكن بعيدة عن منازلهن[116]. وأبلغت اليونيسف ومنظمة الصحة العالمية عن حدوث انخفاض في التغطية بالتطعيم بسبب كوفيد-19، حيث لم يتلق حوالي 000 108 طفل دون سن واحدة الجرعة الأولى من لقاح الحصبة في الفترة ما بين كانون الثاني/يناير وحزيران/يونيو 2020، وذلك بسبب تقلص نطاق عمل مقدمي الرعاية الصحية، وانخفاض الرغبة لدى الآباء ومقدمي الرعاية في أخذ الأطفال إلى العيادات الصحية.

وعدّل صندوق النقد الدولي توقعات النمو الخاصة بالصومال من 3.2 في المائة لعام 2020 قبل انتشار

الجدول 27. الآثار الاقتصادية والصحية المترتبة على جائحة كوفيد-19 على أقل البلدان العربية نمواً

	الإنفاق العام على الصحة (بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)	نصيب الفرد من الدعم الخارجي (بالدولار)	النمو المتوقع (بالنسبة المئوية)	تصنيف حالة الأمن الصحي (من 195)
السودان	6.3	3.50	-7.2	163
الصومال	..	40.40	1.0	194
موريتانيا	4.4	3.24	1.2	157
اليمن	4.2	12.30	..	190

المصدر: حسابات الإسكوا.

الجائحة إلى 2.3 في المائة[117]. وقد أطلقت الصومال خطة تحفيز مالي كبيرة لتعزيز الاقتصاد، بما في ذلك تخفيف عبء الديون في إطار مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، والتي من شأنها أن تخفض ديون البلد من 5.2 مليار دولار في نهاية عام 2018 إلى 557 مليون دولار بالقيمة الحالية الصافية بمجرد أن تصل إلى مرحلة الإنجاز في إطار مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون في غضون ثلاث سنوات[118]. وتساعد شبكات الأمان الريفية والحضرية الفئات الأقل منعةً على التصدي لانعدام الأمن الغذائي وفقدان الدخل. وتهدف الحكومة إلى الإبقاء على خططها لتطوير البنية التحتية بهدف ضمان استمرار التوظيف، وذلك بدعم من وكالات الأمم المتحدة. ووافق البنك الأفريقي للتنمية على تخصيص مبلغ 25 مليون دولار للصومال كدعم للميزانية الوطنية للنظام الصحي والحفاظ على سُبل العيش، والحماية الاجتماعية، ودعم إنتاجية القوى العاملة، ودعم النشاط الاقتصادي. وتخطط منظمة العمل الدولية لبرامج قصيرة الأجل لإيجاد فرص عمل وبرامج ضخّ السيولة النقدية.

وفي السودان، أدى الأثر الاقتصادي للجائحة، مقترناً بما يقرب من ستة أشهر من تدابير الاحتواء، إلى تضخم أسعار المواد الغذائية الأساسية، وارتفاع البطالة، وانخفاض الصادرات، إذ بلغ معدل التضخم 167 في المائة بحلول آب/أغسطس 2020. وقد عُدِّلت توقعات النمو لعام 2020 في البلد من 4.9 في المائة قبل الوباء إلى -7.2 في المائة. ونقحت الحكومة ميزانيتها في أغسطس/آب 2020 لتشمل إلغاء الدعم عن البنزين والديزل، وإصلاح أسعار الصرف، فضلاً عن زيادة تعبئة الإيرادات المحلية (التي انخفضت بنسبة 40 في المائة بسبب الجائحة). وتعهد المجتمع الدولي بتقديم 1.8 مليار دولار لإصلاحات الاقتصاد الكلي، وتقديم المساعدة الإنسانية، وبرنامج مدته 12 شهراً بعنوان «دعم الأسرة في السودان» لتوفير تحويلات نقدية مباشرة لما نسبته 80 في المائة من السكان. وتقوم منظمة العمل الدولية في السودان بإجراء تقييم سريع للآثار والمخاطر المرتبطة بجائحة كوفيد-19، وهي تدعم إعادة تأهيل مرافق الرعاية الصحية والنظراء الوطنيين في مجال حماية الصحة وذلك على صعيد تطوير المنتجات المعرفية. ولا تزال حالة المديونية الحرجة تعوق قدرة السودان على الاستجابة بما فيه الكفاية للجائحة، وتوفير شبكات الأمان الاجتماعي المطلوبة، وحماية الفئات الأقل منعةً.

ونظراً لضعف البنية التحتية الأساسية في اليمن، مثل المياه الجارية والكهرباء، من المتوقع أن تُلحِق الجائحة المزيد من الدمار بسكان البلاد المعرضين أصلاً للخطر. وقد كان استعداد اليمن لمواجهة الوباء ضعيفاً للغاية نظراً لأن نصف المراكز الصحية في البلد لا تعمل بشكل كامل بعد سنوات من النزاع. ونظراً إلى حجم حالة الطوارئ الإنسانية الناجمة عن النزاع وتفتت السلطات الإدارية، تم فرض الإغلاق في البلاد بشكل متقطع وقاسٍ. وتلقت وزارة الصحة إمدادات إضافية من المعدات الطبية من البنك الدولي ومنظمة الصحة العالمية، في حين خصصت الحكومة موارد محدودة من ميزانيتها للتعامل مع الأزمة. وفي أواخر نيسان/أبريل 2020، أعلنت المبادرة الدولية الخاصة بشأن كوفيد-19 في اليمن (IICY) التي أطلقها وموّلها القطاع الخاص عن شحن معدات جمع الفيروسات، ومعدات الاختبار السريع، وغيرها من المعدات. وأنشأ الاتحاد الأوروبي جسراً جوياً إنسانياً للتعامل مع التحديات والقيود اللوجستية في أعقاب الجائحة نظراً لتعطل خطوط الإمداد المعتادة. كما يخصص الاتحاد الأوروبي مبلغ 70 مليون يورو إضافية لزيادة المساعدات في جميع أنحاء اليمن، ليصل بذلك دعمه الإنساني في عام 2020 إلى 115 مليون يورو.

غير أن تنفيذ سياسات العزل والوقاية غير ممكن في أقل البلدان نمواً حيث تعمل فئات كبيرة من السكان في القطاع غير الرسمي، وحيث لا يمكن اتباع تدابير التباعد الاجتماعي بسبب الظروف المعيشية لشريحة واسعة من المجتمع. وتَسبَّب ضعف قدرة هذه الدول على تقديم المساعدة لشعوبها، وضعف اقتصاداتها، واكتظاظ المساكن في المجتمعات الفقيرة، بعدم فاعلية الجهود المبذولة لفرض القيود الموصى بها طبياً على تحركات الناس وتواصلهم. ومن بين هذه التوصيات، الحقيقة هي أن غسل اليدين المتكرر ليس خياراً ممكناً لدى عدم توفر الماء أو الصابون. ويضطر الأشخاص العاملون في القطاع غير الرسمي إلى مواصلة محاولة كسب الدخل نظراً لفقر حالهم، بغض النظر عن الإجراءات الوقائية الطبية أو التعليمات

الجدول 28. الإصابات والوفيات الناجمة عن كوفيد-19 في أقل البلدان العربية نمواً (حتى 18 تشرين الأول/أكتوبر 2020)

	حالات كوفيد-19 المؤكدة	الوفيات
السودان	13 691	836
موريتانيا	7 603	163
الصومال	3 864	99
اليمن	2 059	597

المصدر: WHO, "The Sudan", "Mauritania", "Somalia" and "Yemen", WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard, 2020.

الحكومية. وتعاني الأسر المعيشية التي تعتمد على التحويلات من الخارج من انخفاض هذه التحويلات بسبب إغلاق الدول لاقتصاداتها، ولا سيما المملكة العربية السعودية. ومن المتوقع أن تتأثر النساء والشباب بشكل خاص لأنهم يشكلون الجزء الأكبر من العمالة في الاقتصادات غير النظامية ويفتقرون إلى إمكانية الادخار. وبالإضافة إلى ذلك، فإن النساء معرضات لخطر إضافي في أعقاب أزمة كوفيد-19 نظراً لأعباء الرعاية التي تقع على عاتقهن، ودورهن في العمل في الخطوط الأمامية في مجال الرعاية الصحية، وانخفاض فرصهن في الوصول إلى مرافق الصحة الإنجابية.

ويبين الجدولان 27 و28 أثر الجائحة على سكان أقل البلدان العربية نمواً الأربعة.

ويبين الجدول 28 عدد الإصابات والوفيات المؤكدة في أقل البلدان العربية نمواً. غير أنه من المهم الإشارة إلى أن هذا الجدول قد لا يمثل النطاق الكامل لتفشي الجائحة في ضوء ضعف إمكانيات أقل البلدان العربية نمواً في رصد انتقال العدوى، وقدرتها المحدودة على إجراء الاختبارات. ففي اليمن، على سبيل المثال، «يتم رفض استقبال الأشخاص الذين يعانون من أعراض حادة لدى مراجعتهم للمرافق الصحية الممتلئة بالمرضى أو المرافق التي تفتقر إلى إمكانيات توفير العلاج الآمن»[119]. وعلاوة على ذلك، أثرت التدابير الوطنية لاحتواء الفيروس على إمكانية الوصول إلى مناطق معينة.

وقد أدى التركيز على التصدي للجائحة إلى تراجع الاهتمام بالمساءلة وتقديم الخدمات بفعالية[120]. ومن المرجح أن يؤدي التباطؤ الاقتصادي العام وما تلاه من انخفاض في الإنفاق العام إلى تفاقم أوجه عدم المساواة والمظالم القائمة. ويمكن أن يؤدي فقدان سُبل العيش وزيادة انعدام الأمن الغذائي إلى زيادة التوترات والاضطرابات المدنية بين المجتمعات المحلية. وللتصدي للأثر الطويل الأجل للجائحة، لا بد من تقديم تمويل ومساعدة إضافيين لمساعدة السكان على التخلص من هذا العبء الإضافي الذي يتهدد بقائهم، ولدعم إعادة بناء اقتصاداتهم وخدماتهم الاجتماعية، ولا سيما القطاع الطبي. ويتعدى ذلك مسألة تأمين اللقاحات للجميع، وهو عنصر يجب توفيره لبضع سنوات، بل وربما لفترة أطول، حسب مدة فعالية اللقاحات. إذ سيكون من المهم أيضاً وضع تدابير للتخفيف من وقوع حوادث مماثلة في المستقبل. وينبغي للمساعدات الدولية أن تدعم النُظُم الصحية، مع تعزيز منعة القدرات المحلية، والقدرة على الاستجابة بشكل كاف على الصعيد الاجتماعي من خلال زيادة فرص الحصول على السيولة الدولية وتخفيف عبء الديون. وقد أبرزت جائحة كوفيد-19 الحاجة إلى التأهب، والإنذار المبكر والاستجابة المبكرة، واعتماد إطار للحد من مخاطر الكوارث على المستوى الوطني، فضلاً عن الحاجة إلى ضمان مرونة النظام الغذائي برمته وفاعليته، من مرحلة الإنتاج إلى مرحلة الاستهلاك. كما عززت الجائحة الحاجة إلى إجراء تحولات هيكلية من أجل بناء القدرة على الصمود، وتوليد فرص العمل، ووضع برامج للحماية الاجتماعية أو تعزيزها. وبيّنت الجائحة فجوات في القدرات المؤسسية، ما يحتم ضرورة أن تنبع جهود معالجة آثار جائحة كوفيد-19 من عملية بناء قدرات وتمويل يلبي جميع الاحتياجات ذات الصلة. ويسهم ذلك في بناء الاستعداد لمواجهة أي أزمة مستجدة، ليس فقط في مجال الصحة.

جيم. تغيّر المناخ

ما من شك أن تغيّر المناخ، ولا سيما الاحتباس الحراري العالمي، بات يساهم بشكل رئيسي في الأزمات العديدة التي تؤثر على البلدان الأربعة، وسيظل يشكل تحدياً هيكليا للتنمية في المستقبل المنظور. وعلى الرغم من أن مسؤولية أقل البلدان العربية نمواً الأربع وغيرها من أقل البلدان نمواً عن التسبب في هذه الأزمة قليلة نسبياً نظراً لانخفاض انبعاثاتها من الكربون، فإنها تعاني من عواقب ممارسات بلدان الشمال الغنية غير المسؤولة، وبالتالي من واجب البلدان الغنية المساعدة في التخفيف من آثار ممارساتها.

ويقيم المؤشر العالمي لقياس المخاطر[121] خطر الكوارث الطبيعية على الصعيد العالمي، في 181 بلداً، ويشمل ذلك الجفاف والفيضانات، فضلاً عن الزلازل، والعواصف، وارتفاع مستوى سطح البحر (الجدول 29)[122]. ويهدف المؤشر «إلى تقييم احتمال أن تواجه البلدان كارثة في أعقاب حدوث ظواهر طبيعية بالغة الشدة» وذلك من خلال النظر إلى «العوامل الاجتماعية، والظروف السياسية، والهياكل الاقتصادية» والنظر إلى «تواتر الظواهر الطبيعية بالغة الشدة، وحدتها، ومدتها». ومن بين 181 دولة، يضع المؤشر السودان في المرتبة 61، وموريتانيا في المرتبة 67، واليمن في المرتبة 109. ولا يحسب المؤشر ترتيب الصومال بسبب جوانب النقص في توافر البيانات، نظراً لضعف الهياكل الإدارية غير القادرة على جمع بيانات كافية. ويبين المؤشر أن احتمال تعرض السودان وموريتانيا لكارثة في ظل حدوث ظواهر طبيعية بالغة الشدة يُصنّف كخطر كبير، في حين أن احتمال تعرض اليمن لكارثة يعتبر متوسطاً. وعلاوة على ذلك، سجلت هذه البلدان العربية الثلاثة الأقل نمواً درجات مرتفعة من ناحية نقص القدرة على التعامل مع الكوارث والقدرة على التكيّف، وهو المؤشر المتعلق بالقدرة على الاستجابة للكوارث والتخفيف من حدتها في الأجلين القريب والبعيد.

ولم يعد هناك أي شك في أن تغيّر المناخ يمثل أزمة كبرى تؤثر على التنمية الاقتصادية، وتتسبب بعدم الاستقرار السياسي، وتؤثر على مستويات المعيشة في هذه البلدان الأربعة. وقد تأثر كل بلد منها بزيادة التصحر، فموريتانيا والصومال والسودان تتاخم منطقة الساحل، وعانت هذه المنطقة في السنوات الأخيرة من تراجع كبير في الأراضي الملائمة للرعي، بينما تقع اليمن جغرافياً على نفس الخط وتعاني من نفس المشاكل. وتجدر الإشارة إلى أن منطقة الساحل هي أكثر منطقة انتشر فيها تنظيم القاعدة في شبه الجزيرة العربية وتنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام خلال العقد الماضي.

وتظهر موجات الجفاف نتيجة لتعاقب المواسم قليلة الأمطار. وفي الصومال، أدى الجفاف الشديد الناجم عن المواسم شحيحة الأمطار في عامي 2016 و2017

الجدول 29. نتائج أقل البلدان العربية نمواً في المؤشر العالمي لقياس المخاطر، 2020

	السودان	موريتانيا	اليمن
المرتبة	61	67	109
مؤشر المخاطر	8.45	7.85	5.68
الانكشاف	13.13	12.55	8.13
قابلية التضرر	64.39	62.51	69.87
الحساسية إزاء الأخطار	45.14	38.87	46.10
افتقاد القدرة على التعامل	56.21	61.51	69.72
الافتقاد إلى القدرة على التكيّف	91.82	87.15	93.80

الدلالات:

منخفض جداً: 3.29-0.3 | منخفض: 5.67-3.30 | متوسط: 7.58-5.68 | عالي: 10.75-7.59 | عالي جداً: 49.74-10.76

المصدر: Behlert et. al, WorldRiskReport 2020, (n.p, Bündnis Entwicklung Hilft and Ruhr University Bochum – Institute for International Law of Peace and Armed Conflict, 2020).

الجدول 30. الكوارث المتصلة بالمناخ في أقل البلدان العربية نمواً في القرن الحادي والعشرين

	السنوات التي حدثت فيها فيضانات	سنوات الجفاف
السودان	2002، 2003، 2005، 2006، 2009، 2010، 2012، 2013، 2014، 2015، 2016، 2017، 2018، 2019، 2020	2009، 2011، 2012، 2015
الصومال	2000، 2001، 2003، 2006، 2007، 2008، 2009، 2013، 2015، 2016، 2018، 2019، 2020	2004، 2005، 2008، 2010، 2011، 2014، 2015، 2016
موريتانيا	2002، 2003، 2005، 2006، 2007، 2010، 2013، 2019	2001، 2010، 2011، 2017، 2020
اليمن	2001، 2002، 2003، 2005، 2006، 2007، 2008، 2009، 2010، 2013، 2014، 2015، 2016، 2017، 2018، 2019، 2020	

Source: EM Data Bank.

إلى زيادة انعدام الأمن الغذائي ونقص المياه، كما أنه يشكل خطراً على سُبل العيش والزراعة والماشية[123]. وأدى الجفاف في موريتانيا في عام 2020 إلى تدهور الموارد الطبيعية، وأثر على الأمن الغذائي للسكان وسُبل عيشهم، وعلى القطاع الزراعي[124]. أما السودان فمُعرَّضٌ للجفاف، وقد شهد حالات جفاف خفيفة وقصيرة في أعوام 2009 و2012 و2015، فضلاً عن حالات جفاف شديدة في الفترة ما بين الستينات والثمانينات من القرن الماضي[125]. وعلاوة على ذلك، أدت ظروف الجفاف في اليمن إلى تفاقم اعتماد البلاد على الواردات وانعدام الأمن الغذائي[126].

وخلال العقد الماضي، تسببت حالات الجفاف العديدة في حدوث نقص كبير في الإنتاج الزراعي وتوافر المياه لجميع الأغراض، في حين باتت الفيضانات المدمرة أكثر حدة وانتشاراً، وأكثر تواتراً وتدميراً مما كانت عليه في العقود السابقة. ووفقاً لسجلات مصرف بيانات الفحص المجهري الإلكتروني Electron Microscopy Data Bank، عانت هذه البلدان من تواتر غير عادي للفيضانات والجفاف في أول العقدين من هذا القرن (الجدول 30).

كما يعاني السودان من زيادة الجفاف وتقلبات هطول الأمطار، مما يؤدي إلى التصحر. ففي شمال دارفور على سبيل المثال، يشكل ذلك أحد أسباب النزاعات الطويلة الأجل بين الرعاة والمزارعين الذين يتنافسون على الحصول على الموارد الطبيعية المحدودة؛ وفي كردفان، يتسبب ذلك بتكرر النزاع بسبب انتشار المزارع البعلية الآلية الضخمة والتي يتم تشغيلها بموجب عقود، حيث تعتدي على المسارات التي يسلكها الرعاة تقليدياً. وقد عانى العاملين في هذه المزارع من انخفاض حجم غلاتهم مقارنة بما كان متوقعاً وذلك بسبب الممارسات الزراعية غير المناسبة.

كما تعرضت موريتانيا إلى تدهور بيئي كبير شمل تآكل السواحل في الغرب وتفاقم التصحر في الشرق، في حين يعاني الصومال من الجفاف، والتصحر، وسوء العادات الزراعية والرعوية، يضاف إليها عقود من النزاعات الأهلية. وباستثناء منطقة حوض النيل في السودان، تعاني أقل البلدان العربية نمواً أربعتها من شح حاد في المياه بشكل عام، مما يؤثر بشكل كبير على إمكاناتها الزراعية وكذلك على حصول الناس على مياه الشرب النظيفة.

وتعرضت البلدان الأربعة جميعها في عام 2020 إلى فيضانات لم يسبق لها مثيل قط من حيث شدتها ومدى الأضرار التي تسببت بها. ومنذ آب/أغسطس 2020، تتعرض المنطقة الجنوبية الشرقية من موريتانيا إلى أمطار غزيرة أدت إلى فيضانات ألحقت أضراراً بالبنية التحتية ومخزونات الغذاء في المناطق المتضررة، مما أثر على نحو 9282 شخصاً، وتسبب في ثلاث حالات وفاة[127]. ونتيجة للفيضانات والدمار، يتعرض السكان المتضررون إلى انعدام الأمن الغذائي، وفقدان المأوى، وتهديد سُبل العيش، وهم بحاجة إلى المساعدة في تلبية الاحتياجات الأساسية، وكذلك في قطاعات الصحة، والمياه، والصرف الصحي[128]. أما بالنسبة للصومال، فقد أدت الفيضانات الشديدة إلى نزوح أكثر من 650,000 شخص في عام 2020 وفاقمت من الحاجة إلى البرامج المخصصة لتوفير السكن، والأمن الغذائي، والصحة، وكسب الرزق[129]. وفي السودان،

أثرت الفيضانات المفاجئة على أكثر من 875,000 شخص حتى تشرين الأول/أكتوبر 2020، وكان لها آثار وخيمة على السكن، والنظافة الصحية، والصرف الصحي، وإمدادات المياه، والدخل، والبنى التحتية[130]. وقد حطمت فيضانات عام 2020 الأرقام القياسية التي كانت قد تم تسجيلها في عامي 1946 و1988 على صعيد ما تسببت به من دمار وأضرار، وخاصة في العاصمة الخرطوم.

وقد أثرت الفيضانات في اليمن على نحو 599 95 أسرة في جميع أنحاء البلاد في أعقاب الأمطار الغزيرة التي هطلت في نيسان/أبريل، ومن ثم في آب/أغسطس. ومن الجدير بالذكر أنه في عام 2015، ضرب إعصاران كبيران اليمن، هما تشابالا وميج، في غضون أسبوع واحد، مما تسبب في أضرار هائلة. واستمر الوضع على هذا الاتجاه، حيث ضرب البلاد إعصارا ساغار وميكونو في عام 2018، والعواصف المدمرة التي تسببت في فيضانات في عام 2020. وكانت كلتا الحالتين استثنائيتين، حيث لا يحصل في اليمن عادة أكثر من إعصار واحد أو فيضان واحد كبير في السنة.

وبالنسبة لجميع هذه البلدان، لا تكمن المشكلة في شدة الكوارث الحالية فحسب، بل أيضاً في زيادة تواترها. فلا الجفاف أو لا الفيضانات خارجان عن المألوف، ولكنهما كانا يحدثان على فترات بعيدة ومنتظمة، وتمر سنوات عديدة دون مشاكل كبيرة، وهي السنوات التي يمكن فيها للمجتمعات المحلية والأفراد زيادة كميات مخزون الأغذية وغيرها من الاحتياطات تحسباً لما سيقع تالياً من ظاهرة طبيعية، وبالتالي كان لديها قدرة أكبر على الصمود في وجه الكوارث. وفي العقدين الماضيين، باتت هذه المجتمعات تفتقر إلى الوقت اللازم للاستعداد بسبب تزايد تواتر هذه الأحداث، وبالتالي تضاءلت منعتها من النواحي المادية والمالية والاقتصادية.

وفي هذه الحالة، كما هو الحال في كثير من البلدان الأخرى، فإن أفقر الفئات وأضعفها هي الأكثر عرضة للمخاطر: فمساكن أفرادها ذات نوعية هشة، ويعانون من أكبر قدر من الضعف البدني وعدم القدرة على مقاومة المرض، ويمتلكون أصغر الاحتياطيات المالية. ولا تزال التوقعات وخيمة بالنسبة للسنوات القادمة على صعيد جميع الضغوط التي تتعرض لها البيئة، ويجب أن تؤخذ في الاعتبار عند التخطيط لأي برامج إنمائية قصيرة أو طويلة الأجل. وعموماً، فإن أقل البلدان العربية نمواً أكثر عرضة إلى المخاطر بسبب تغيّر المناخ مقارنة بأقل البلدان نمواً الأخرى، حيث تحتل المرتبة 49 بالمقارنة مع المرتبة 42.

دال. غزو الجراد الصحراوي

يشار إلى الجراد الصحراوي على أنه «الآفة المهاجرة الأكثر تسبباً بالدمار في العالم» لأنه يتغذى على النباتات الخضراء ويسافر عبر الرياح[131]. ويتألف سرب الجراد من حوالي 150 مليون جرادة في الكيلومتر المربع الواحد، إذ يتغذى سرب بحجم كيلومتر مربع على ما يعادل كمية من الغذاء تكفي حوالي 35,000 شخص يومياً. ونتيجة للفيضانات والظروف المواتية للتكاثر منذ عام 2018، هددت الزيادة السريعة في انتشار الجراد الصحراوي في عام 2020 سُبل العيش والأمن الغذائي بشدة في أقل البلدان العربية نمواً، على نطاق وبحجم واسعين وبشكل غير مسبوق. حشدت منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة (الفاو) 184.9 مليون دولار استجابة لانتشار الجراد الصحراوي في عشرة بلدان بما في ذلك الصومال والسودان واليمن، حيث تم التخلص من 515 مليار من الجراد الصحراوي والسيطرة على أكثر من 760,000 هكتار بحلول آب/أغسطس 2020، فضلاً عن التصدي لقضية الأمن الغذائي، وسُبل العيش، والرصد[132].

وطوال أيلول/سبتمبر 2020، أفادت التقارير بأن الوضع العام في موريتانيا هادئ، مع تكاثر ضيق النطاق للجراد في المنطقة الشمالية الغربية؛ غير أن الوضع في الصومال والسودان واليمن صُنِّف على أنه يُنذر بالخطر. ويواجه اليمن مشكلة كبيرة للفقس ومجموعات الحوريات والأسراب، في حين تشهد الصومال أسراباً غير ناضجة في الشمال، بينما باضت أسراب الجراد في السودان. ومن غير المتوقع أن تتحسن الحالة في المستقبل المنظور نظراً لاستمرار الأحوال الجوية التي تحفّز على انتشار الجراد الصحراوي[133].

6

الخلاصة والتوصيات

مبدأ عدم الإضرار

ينبغي أن يوجّه المبدأ القائم على العلاقة بين العمل الإنساني والتنمية والسلام جميع التدخلات

ينبغي أن يكون تخطيط المساعدات متماشياً مع مبادئ فعالية المساعدات

ينبغي أن تمثّل التنمية المستدامة الطويلة الأجل الهدف الواضح والصريح لجميع البرامج

ينبغي إعطاء الأولوية لبناء القدرات البشرية

ينبغي أن يكون التخفيف من آثار تغيُّر المناخ جزءاً من جميع الأنشطة

البرامج القطاعية

كما أوضحنا في هذا التقرير، اتسم العقد الماضي بتفاقم الأزمات والفقر في أقل البلدان نمواً الأربعة في منطقة الإسكوا. وفي حين أن كلّاً من الصومال والسودان في حالة حرب منذ عقود، دخلت اليمن في حرب أهلية شاملة عقب انقلاب الحوثيين في عام 2014، وذلك بعد عقود من عدم الاستقرار، في حين أن موريتانيا هي الوحيدة من بين الدول الأربع التي لم يؤد فيها عدم الاستقرار إلى صراع كبير، غير أن عدم الاستقرار السياسي الداخلي يحدق بها، فضلاً عن تصاعد العناصر المسلحة المقاتلة وغيرها من الأزمات في الدول المجاورة. وقد أسهم عدد من المسائل الهيكلية الأساسية بدرجة أكبر أو أقل في الحالة الراهنة، وقد تفاقم الوضع بسبب التحديات التي برزت خلال العقد، والتي يجب التصدي لها جميعاً.

وتشمل القضايا الهيكلية الأساسية مسائل داخلية مثل ضعف الإدارة، واعتماد هذه الدول على تصدير المواد الخام، وانخفاض المعايير التعليمية، وضعف البنية التحتية الاجتماعية والإدارية، والنمو السكاني السريع، وضعف القدرات البشرية والمالية، وانخفاض الاستثمار، وانخفاض الإنتاجية. ولا تزال أقل البلدان العربية نمواً معرضة لأزمات متعددة، من الصراعات إلى الصدمات المناخية وحالات الطوارئ الصحية. ويتسبب افتقار هذه الاقتصادات إلى القدرة على الصمود بتحوّل الصدمات القصيرة الأجل إلى أزمات طويلة الأمد تؤدي إلى تزايد الفقر، والتشريد، وفقدان سُبل العيش. وقد قوض هذا الوضع من رأس المال الاجتماعي والنشاط الاقتصادي ذي الإنتاجية، مما دفع باتجاه تراجع التنمية، وأدى ذلك بدوره إلى تقويض الإمكانات الإنمائية الحالية والمستقبلية لهذه البلدان.

وقد أدت العوامل الداخلية والخارجية مجتمعةً إلى حالة من عدم الاستقرار واندلاع الحروب، وتفاقم الفقر والاعتماد الخارجي، وارتفاع المديونية، والأزمات الإنسانية الكبرى، مع تزايد الهجرة الغير منتظمة والغير آمنة يرافقها تدفقات كبيرة من اللاجئين، فضلاً عن وجود أعداد كبيرة من النازحين داخلياً. كل ما سبق من عوامل يفسر سبب عدم نجاح برنامج عمل اسطنبول في حل هذه المشاكل. خلاصة القول هو أنه يجدر إعادة النظر في أسباب هذه المشاكل وتبعاتها من أجل صياغة التوصيات.

أحد العوامل الرئيسية يتمثل في **تغيّر المناخ** الذي ازداد تأثيره بشكل كبير في العقد الماضي، ومن المرجح أن يستمر في ذلك خلال العقد القادم. وعلى الرغم من أن دول الشمال تسببت هي بالذات وإلى حد كبير في ارتفاع درجة حرارة العالم، تعاني الدول الفقيرة من تبعات كبيرة جراء ذلك. وتقع أقل البلدان العربية نمواً الأربعة في منطقة الساحل، وهي منطقةٌ تفاقَم التصحر فيها خلال العقد الماضي إلى حد بات يشكّل أزمة، وتجلى ذلك في تفاقم الفقر فضلاً عن ظهور الجماعات الإرهابية، وهذه المشكلة لا زالت تمثل الحافز الرئيسي لتسليط الضوء على هذه البلدان على الساحة الدولية. وفي الماضي، تلخّصت ردة فعل المجتمع الدولي باللجوء إلى استراتيجية عسكرية وأمنية ضيقة. غير أن اعتماد نهج يعالج الفجوة الإنمائية الأساسية والمظالم المتأصلة للسكان الفقراء في هذه الدول كان سيحقق نتائج أكثر فعالية. ومن المرجح أن يسفر استمرار تبني الاستراتيجية السابقة عن نفس نتائج الماضي، أي تدهور الأحوال الاجتماعية والاقتصادية لأغلبية السكان، وتحول الوضع من انعدام الأمن والهشاشة إلى صراع كامل النطاق.

وأكّد هذا التقرير على خطورة تأثير تغيّر المناخ على أقل البلدان العربية نمواً. فقد أثرت عدة أحداث بشكل كبير على القدرات الإنتاجية لاقتصادات هذه البلدان، مثل التصحر في اليمن والصومال، والفيضانات المدمرة في السودان واليمن، وارتفاع مستوى سطح البحر في موريتانيا. وقد أثرت كل هذه الصدمات على القطاعات الإنتاجية الرئيسية التي توظف غالبية سكان هذه البلدان، وهي الزراعة وصيد الأسماك. ولم يقتصر أثر الكوارث البيئية على النشاط الاقتصادي فحسب، بل أسهمت أيضاً في انتشار الأمراض، وتفاقم نقص الأغذية، ونزوح الآلاف، وبالتالي زيادة معدلات الفقر. ويُعتبر دعم القطاع الزراعي أمراً حيوياً لتعزيز سلاسل القيمة الغذائية والزراعية المحلية والإقليمية، وضمان الحصول على الغذاء بأسعار معقولة. ولا تتعلق الأزمة التي تواجهها أقل البلدان نمواً بتوافر الأغذية، بل في القدرة على الحصول على الغذاء، وذلك نتيجة لانقطاع سلسلة الإمداد. وتقدر شبكة نُظم الإنذار المبكر بالمجاعة أن جائحة كوفيد-19 ستؤدي إلى زيادة بنسبة 25 في المائة في عدد الأشخاص الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي الشديد في بلدان مثل الصومال والسودان.

ترجع المسؤولية عن تدهور الأحوال في العقد الماضي وإلى حد كبير إلى المشاكل المرتبطة **بالإدارة**، وتتمثل هذه في تصرفات النخب المحلية المتنفذة التي لم يضع المجتمع الدولي حداً لها. وباختصار، شهدت هذه البلدان صراعات كثيرة بين النخب جرت على حساب الظروف المعيشية، لا بل وحتى على حساب حياة السكان بشكل عام. ويتضح ذلك بشكل خاص في حالة اليمن، بينما في السودان، وبحلول نهاية عام 2020، يلوح في الأفق خطر حقيقي يتمثل في استعادة النخب السابقة لسطوتها؛ وذلك يوجب العمل على التمهيد لمستقبل يتمتع السكان فيه بمزيد من السعادة والديمقراطية. أما الصومال فلا يزال مستقبلها غامضاً جداً، في حين أن الأوضاع في موريتانيا متقلبة وقد تسير في أي اتجاه في العقد القادم.

وتتحمل المؤسسات التي تفتقد إلى الشفافية في أقل البلدان العربية نمواً قدراً كبيراً من المسؤولية عن هذا الوضع. ويُستدَلُّ على ضعف نظام الإدارة فيها على وجه الخصوص من خلال النُظم القانونية، ومستويات الفساد المزمنة، وحقوق الملكية غير المضمونة، ومدى انتشار التدخل الحكومي في الأسواق، وغيرها من العوامل، مما يؤدي إلى التفاوت الاقتصادي والاجتماعي. ويرتبط ضعف الإدارة ارتباطاً وثيقاً بانعدام النمو، الذي يسهم مباشرة في عدم المساواة ويزيد من احتمال نشوب صراعات داخلية، ويبعد المستثمرين الأجانب ووكالات التمويل.

وتبرز إحدى نتائج تدني مستوى الإدارة من خلال **الضعف الاقتصادي**. ونلخّص هنا بعضاً من الأوجه العديدة لهذا الضعف. فمنذ عام 2015، عانى كل من السودان واليمن من تدهور كبير في نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي، وكانت معدلات نمو البلدين سلبية لعدد من السنوات. وهذا يتناقض مع ما حققته موريتانيا من أداء أفضل، حيث حققت دخلاً قومياً قدره 1455 دولاراً للفرد في عام 2018. بقي الصومال البلد الأقل منعةً والأقل نمواً، حيث يقل متوسط نصيب الفرد من الدخل عن 170 دولاراً، غير أن أياً من البلدين لم يحقق هدف برنامج عمل اسطنبول المتمثل في تحقيق معدل نمو يصل إلى 7 في المائة. وتتضمن أسباب هذا الأداء المتدني الاعتماد على الاستهلاك والإنفاق الحكومي بشكل أساسي لتحريك عجلة النمو الاقتصادي، والاعتماد على تصدير المواد الخام.

وما زال استمرار الاعتماد على القطاع الزراعي يشكل أحد العوامل الهامة في عملية التنمية، غير أنه مهمل إلى حد كبير. إذ يعمل في هذا القطاع حوالي 50 في المائة من السكان، وهو أحد العناصر الأساسية في الدفع قدماً بقطاعات التجارة والنقل وعدة صناعات. ويؤدي الاعتماد على قطاع الزراعة إلى مشاكل كبرى، بما في ذلك الحساسية إزاء الصدمات المناخية، وعدم القدرة على خلق قيمة مضافة كافية، وفرص العمل المحدودة لجميع الفئات، بمن فيهم النساء والشباب.

ولم تتمكن أي من الدول الأربع من الاستمرار في التخطيط الإنمائي الطويل الأجل، وهي تعاني من

انخفاض كبير في القدرة على تعبئة الموارد المحلية. فهي تفتقر إلى استراتيجية متسقة وطويلة الأجل لتوليد الدخل المحلي؛ وإلى جانب انخفاض القدرة المؤسسية، والعجز المزمن في الميزانية، وضعف الإيرادات الضريبية، وانخفاض الإنتاجية الاقتصادية، وأعباء الديون الخارجية الثقيلة، وانخفاض الدخل، أعاق ذلك فرص الحصول على إيرادات حكومية مستدامة. ونتيجة لذلك، تعتمد هذه البلدان اعتماداً كبيراً على تدفقات المعونة التي تشكل المصدر الرئيسي للاستثمار الإنمائي وبالتالي لإمكانية تخفيض معدلات الفقر المدقع. وفي الوقت نفسه، خُصِصَت معظم أموال المعونة الدولية للمساعدات الإنسانية، إذ ارتبطت بالأزمات والكوارث، بدلاً من استخدامها لتمويل برامج التنمية الرامية إلى تحقيق أهداف برنامج عمل اسطنبول.

وسجلت أقل البلدان العربية نمواً أيضاً مستوى أدنى على صعيد **أداء السياسات الاجتماعية**

مقارنة بغيرها من المناطق، سواء في خدمات الرعاية الصحية، أو التعليم، أو الهياكل الأساسية الاجتماعية. ويتوافق ضعف حال التنمية الاجتماعية لهذه الدول مع هشاشتها الاقتصادية. ويؤدي العجز المزمن في الميزانية، والديون الخارجية، والصراع المسلح، وغياب ممارسات الحكم السليم ومساءلة المؤسسات إلى تراجع معدلات الإنفاق العام بشكل لا يكفي لتوفير الخدمات الاجتماعية لغالبية السكان، وتخلق هذه العوامل تفاوتات كبيرة داخل البلدان نفسها. وقد سلطت جائحة كوفيد-19 الضوء على الأثر المترتب على اتباع سياسات صحية غير سوية. ومن المرجح أن يترتب على الجائحة عواقب اجتماعية واقتصادية وخيمة على المدى الطويل أسوأ بكثير من عواقبها الصحية المباشرة. وقد هددت الجائحة سُبل العيش في أقل البلدان العربية نمواً ليس فقط بسبب إجهاد هياكلها الأساسية وقدراتها الصحية الضعيفة أصلاً، بل والأهم من ذلك، من خلال تعطيل سُبل كسب الرزق وسلاسل الإمداد الحيوية، مما أعاق بالتالي القوة الشرائية والقدرة على الحصول على السلع الأساسية، وفاقم من انعدام الأمن الغذائي والنزوح، وزاد من حدة التوترات السياسية.

ومن المرجح أن تتسبب الجائحة في استقطاب المزيد من البرامج الإنسانية القصيرة الأجل إلى هذه البلدان في السنوات المقبلة. وفي هذه المرحلة، من المهم للغاية ضمان أن تولي الجهات المانحة اهتماماً أكبر إلى ربط الاستجابة الإنسانية القصيرة الأجل بالبرامج الإنمائية الطويلة الأجل التي من شأنها أن تضمن المنعة اللازمة لمواجهة الصدمات في المستقبل.

وقد أسهمت **سياسات المساعدة الإنمائية الدولية** التي تتبعها الجهات الممولة متعددة

الأطراف والثنائية في نمو اقتصادي غير منصف، وتفاقم التفاوتات في ظروف المعيشة، وتدني الأداء العام لهذه البلدان. ويمثل تسييس تقديم المعونات تحد كبير لفعالية المعونة، فبرامج الجهات المانحة لبناء الدولة، أو حتى انحيازها أحياناً بشكل مباشر لأطراف في النزاع يقوّض استقلالية التدخلات الإنسانية، وحيادها، والموضوعية في تنفيذها، مما يؤدي إلى تدني فعالية المعونة وعدم ثبات تدفقاتها. كما أن اللوائح الدولية والوطنية لمكافحة الإرهاب ومكافحة غسل الأموال تخلق بيئة من المخاطر والامتثال تقيد أنشطة المانحين الثنائيين ووكالاتهم المنفذة وتضع ضغوطاً عليهم. يضاف إلى ذلك أن الاعتماد على المعونة لفترات طويلة أدى إلى خلق مصادر إيرادات مالية باستطاعة النخب السياسية استخدامها للتفاوض. وما هذا إلا دليل آخر على أن المعونة الإنسانية وبناء السلام ليسا مجرد مسألتين تقنيتين تمثلان جزءاً من ظروف الصراع أو ما بعد الصراع، بل أن لهما تأثير على الاستقرار السياسي، ونتائج المفاوضات السياسية، والوضع الأمني في البلاد.

وقد أصبحت دول مجلس التعاون الخليجي من الجهات الممولة الرئيسية للتنمية والمساعدات الإنسانية.

ونظراً لفترة التعافي الطويلة والبطيئة المتوقعة إثر أزمة جائحة كوفيد-19، ستعطي غالبية الدول المانحة من المجتمع الدولي الأولوية لتعزيز قدراتها المالية وإعادة بناء إقتصاداتها، وتخفيض مستوى

ديونها الداخلية التي زادت ازدياداً كبيراً بسبب التدابير المتخذة للتخفيف من وطأة الجائحة. كما ستركز هذه الدول على استعادة استقرارها السياسي الذي تعرض إلى تحديات مختلفة أثناء الجائحة، ومن المرجح أن تتراجع على سلم أولوياتها مسألة دعم التنمية في أقل البلدان نمواً ذات الموارد المحدودة. وما الاستجابة المحدودة لنداءات الأمم المتحدة لتمويل التدابير في مواجهة جائحة كوفيد-19 إلا دلالة على ما ستؤول إليه الأمور.

إن إيجاد الحلول للنزاعات ليس من مهام الجهات المانحة، غير أنه من بالغ الأهمية أن تعي الجهات المانحة الموجودة في مناطق النزاع منبع الشكوى وأسباب التوتر، وأن تُعِدَّ برامجها وأنشطتها بحيث يتم التطرق إلى هذه المظالم وتجنب تأجيج المزيد من عدم الاستقرار. وتمشياً مع ذلك، من المهم أيضاً أن تتفاعل كل من خطط العمل الأمنية والإنسانية والتنموية مع بعضها البعض في إطار من التفاهم، ويعزز بعضها بعضاً خلال مرحلتي ما قبل السلام وما بعده، بغض النظر عن مدى صعوبة ذلك في سياق تدني القدرات المؤسسية المحلية.

وتتبين أوجه الالتباس الذي يكتنف سياسات الدول الممولة في عدم التطابق بين مجالات عمل برنامج عمل اسطنبول وواقع المساعدة المقدمة في أقل البلدان العربية نمواً على مدى العقد الماضي. وتبرز أوجه عدم التوافق بشكل خاص في ما يتعلق بمجالات الأولوية لبرنامج عمل اسطنبول، مثل القدرة الإنتاجية (ا)، والتجارة (ج)، والسلع الأساسية (د)، وتعبئة الموارد المالية (ي)، والإدارة الرشيدة(ك). فنادراً ما شاركت الجهات المانحة في برامج تتناول المجالات المذكورة أعلاه والمجالات الفرعية ذات الصلة. وينبع ذلك جزئياً من الظروف السياسية والاقتصادية غير المستقرة لأقل البلدان العربية نمواً، فضلاً عن استحواذ المساعدات الإنسانية القصيرة الأجل على مشاركة الجهات المانحة، إلى درجة لم يتبق معها موارد كافية لتقديم المساعدات الأطول أجلاً المطلوبة لتنمية القدرات الإنتاجية ودعم القطاعات الاقتصادية الرئيسية. وعلى الرغم من أن تركيز الجهات المانحة على الصحة، والتعليم، والمأوى، والاستجابة للكوارث قد يتناول بصورة عامة مجالات برنامج عمل اسطنبول ذات الأولوية المتعلقة بالتنمية البشرية والاجتماعية (ح) والأزمات المتعددة والتحديات الناشئة (ط)، فإن الطابع الإنساني القصير الأجل لهذه البرامج، إلى جانب عدم وضع المعونة ضمن إطار شامل وجيد التنسيق، هي عوامل تقوض مساهمة تدفقات المعونة في التنمية البشرية والاجتماعية الطويلة الأجل أو في بناء منعة أقل البلدان العربية نمواً. وغني عن القول إن برامج المانحين تشمل بعض الاستثناءات، حيث يركز بعضها على تعزيز الترابط بين العمل الإنساني والعمل التنموي. ومع ذلك، عند النظر في النطاق الواسع للمعونة، يبدو مذهلاً عدم التطابق بين مجالات تدخل برنامج عمل اسطنبول من ناحية والجهات المانحة من جهة أخرى.

ما من شك في أن أقل البلدان نمواً تتحمل بعض المسؤولية، ولا سيما على صعيد قدرتها المؤسسية المحدودة والقدرة الاستيعابية المحدودة، وهو ما قوض فعالية المعونة، وأوجد حاجزاً يحول دون تحقيق الجهود الهادفة إلى تنمية أطول أجلاً وأكثر استدامة. ونظراً لأن معظم المعونة تستهدف بشكل مباشر أكثر السكان عرضة للخطر، فإن المانحين كثيراً ما يغفلون تعزيز القدرة المؤسسية لأقل البلدان العربية نمواً. ويزيد من تفاقم هذه المسألة تعدد المانحين في مناطق الصراع، وهو ما يزيد من عبء التنسيق الذي يقع على القدرات المؤسسية والموارد المحدودة أصلاً لهذه البلدان. وهذا التحدي موجود حتى في موريتانيا التي هي ليست رهن الصراعات بشكل مباشر، وحيث تشكل القدرة المؤسسية تحدياً هيكلياً كبيراً على المستويين الوطني والمحلي.

كما أن إمكانية الاستفادة من مصادر التمويل الخارجية، مثل الاستثمار الأجنبي المباشر وتخفيف عبء الديون، كانت محدودة أيضاً بسبب المخاطر العالية التي تواجهها أقل البلدان العربية نمواً وعدم استقرارها السياسي، وضعف البيئة النقدية والمالية، وتداعيات العوامل السياسية، مثل إدراج الولايات المتحدة للسودان في قائمة الدول الراعية للإرهاب حتى 14 كانون الأول/ديسمبر

2020، والتحديات التي يواجهها الصومال في الوفاء بشروط تخفيف عبء ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون. وفي ظل هذا السياق، تستمر المعونة بأداء دور بالغ الأهمية بوصفه مصدراً لتمويل اقتصادات هذه الدول.

إن الصورة الرئيسية التي تتبلور هي أن معظم المعونات قد كانت على شكل مساعدات إنسانية في ظل الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية الهشة لأقل البلدان العربية نمواً، بينما تم تخصيص موارد أقل بكثير لقطاعي التنمية والاقتصاد. وأدى ما تبع من انعدام في التحول الهيكلي إلى تقويض منعة هذه الاقتصادات وقدرتها على مواجهة الصدمات والأزمات. ونظراً لذلك باتت أقل البلدان العربية نمواً واقعة في شرك الاعتماد على المعونة الإنسانية، مع قلة الموارد الخارجية المتاحة لتطوير بنيتها التحتية، وقطاعاتها الاقتصادية الرئيسية، ومؤسساتها التي يمكن أن تعزز رأس المال البشري، والتنوع الاقتصادي، فضلاً عن توفير سُبل العيش وفرص العمل القابلة للاستمرار والمستدامة. ويتعارض هذا الاعتماد على المساعدات الإنسانية في أقل البلدان العربية نمواً مع ما يتوخاه برنامج عمل اسطنبول من تحولات هيكلية. فإجراء تحولات من هذا النوع لا يشترط الاستقرار السياسي والاقتصادي فحسب، بل أيضاً تركيز الموارد المحلية والخارجية ضمن أطر إنمائية طويلة الأجل ومخطط لها بعناية.

ألف. المضي قدماً: توصيات للسنوات العشر المقبلة

إن التوصيات الواردة أدناه، في حال تم تطبيقها، ستغير المسار الحالي على نحو يضمن تحقيق نتائج أفضل، وستضمن حدوث تحول إيجابي على صعيد تحسين الظروف في أقل البلدان العربية نمواً الأربعة في ما يتعلق بالظروف المعيشية للسكان، والتنمية الاجتماعية والاقتصادية، والحكم، ما من شأنه أن يفضي إلى تأسيس أنظمة ديمقراطية تعمل لصالح الأغلبية. كما أنها من شأنها أن تعزز من احتمال الحد من العناصر المسلحة المقاتلة، أو حتى إنهائها، في المنطقة وخارجها، ضامنةً المزيد من الأمن والازدهار للجميع، بما في ذلك الدول المجاورة. وتتطلب هذه السياسات استثمارات مالية ملموسة، غير أنها استثمارات ستؤدي إلى نتائج بشرية إيجابية، وستكون كلفتها أرخص بكثير من التوجه الحالي الذي يركز على الاستراتيجيات الأمنية والعسكرية المكلفة.

ولا محالة من عكس توجهات العقد الماضي بالنسبة لغالبية سكان هذه الدول الذين يبلغ تعدادهم تسعين مليون شخص، حيث أن معظمهم يعيشون دون مستويات المعيشة المقبولة، حتى أولئك غير المصنفين رسمياً كفقراء. فالتحديات التي يتوجب التصدي لها تؤثر على الجميع، بغض النظر عن أسبابها. ويتطلب بعضها، مثل تغيّر المناخ، اتخاذ إجراءات عاجلة على الصعيد الدولي، ونظراً لمسؤولية دول الشمال الغنية في هذه المشكلة، ينبغي عليها أن تمول التدابير اللازمة للحد من تأثير تغيّر المناخ على الدول الفقيرة. وتنجم بعض التحديات الأخرى عن التوترات المحلية والإدارة الرديئة على مدى العقود الأخيرة، ولكن يجب أن نتذكر هنا أيضاً أن الأنظمة الاستبدادية والفاسدة التي تولت سدة الحكم قامت بذلك بدعم كان على الأقل ضمنياً من طرف المجتمع الدولي.

إن المفهوم الجديد حول الترابط ما بين العمل الإنساني والتنموي والسلام ينطوي على إمكانات كبيرة لحل المشاكل. غير أن بعض جوانب هذا المفهوم يتوجب تناوله من جانب المؤسسات الدولية نفسها، مثل مسألة التنافس المؤسسي بين مختلف مؤسسات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية غير الحكومية التي كانت كل منها متقوقعة بشدة على نفسها. وعلى الرغم من أن ثمة حاجة واضحة إلى المساعدات الإنسانية والإنمائية، فقد أفضى السجال الذي تسبب بالتنافس ما بين المعونات الإنسانية والإنمائية إلى نتائج ضارة. وقد تسببت الحواجز المؤسسية الجامدة أحياناً بين الدعم

الإنساني والإنمائي بإعاقة ما كان من شأنه أن يشكل تعاوناً فعالاً، كما أنها منعت الجهات الفاعلة في كلا القطاعين من إعداد البرامج الأنسب للسكان الذين تعتزم هذه الجهات مساعدتهم. وعلى الرغم من تركيز الجهات المانحة الدولية على المساعدات الإنسانية في اليمن، اعتمد البرنامج السعودي لتنمية وإعمار اليمن نموذج عمل جديد، مستوحاً من الترابط ما بين القضايا الإنسانية والتنموية والسلام، وأطلقت 204 مبادرة تنموية في اليمن في المحافظات الآمنة، بهدف معالجة أسباب الأزمة الإنسانية الجذرية بطريقة فاعلة، ومستخدمةً نهجاً يستهدف المنتفعين.

وهذا لا يعني أن استراتيجية من هذا النوع أمر سهل، أو أن العمل الإنساني ينبغي أن يتوقف. وقد تكون الصعوبات التي تكتنف هذه الاستراتيجية من بين الأسباب التي أدت إلى تجاهلها لفترة طويلة. فهي تتطلب من وكالات التمويل أن تعمل في بيئات يحتدم فيها الصراع، والتفاوض على المشاريع والاستثمارات مع الجهات الفاعلة المعادية من غير الدول، والتعامل مع السلطات المتنافسة التي تتنازع مع بعضها البعض. غير أن بناء (أو إعادة بناء) الاقتصادات وتمكين الناس من تحقيق سُبل معيشة معقولة هو خطوة أولى أساسية نحو إعادة بناء المجتمعات والأمم على أساس من العلاقات المدنية بمجرد استعادة السلام، سواء على المدى المتوسط أو البعيد. ويتضمن ذلك الاستثمار المباشر في الأنشطة الإنتاجية على جميع المستويات، سواء كانت صغيرة أو متوسطة أو واسعة النطاق، وفي جميع أنحاء البلدان، فضلاً عن إعادة تطوير الخدمات الاجتماعية الأساسية، وعلى وجه التحديد الصحة، والتعليم، والهياكل الأساسية الاجتماعية. ولا يؤدي الاعتماد على المعونات النقدية أو المادية إلى تقويض القدرة البدنية والعقلية للناس على المستوى الفردي فحسب، بل يؤثر أيضاً على منعة المجتمعات المحلية، بينما يأتي بالفائدة في الوقت نفسه على أمراء الحرب وقادة الصراع.

وقد صيغت التوصيات الواردة أدناه بحيث تغطي أقصى الخيارات الممكنة، مع الإبقاء عليها موجزة وسهلة القراءة. وهي مؤلفة من قسمين: المبادئ الأساسية والدعم القطاعي. وكما اتضح في ثنايا هذا التقرير، تدهورت بشكل عام حالة أقل البلدان العربية نمواً في العقد الماضي. وفي غياب أي احتمالات فورية لإحلال السلام وإرساء حكم فاعل، تتمثل المهمة الرئيسية للعقد المقبل في وقف التدهور، والمساعدة على تعزيز منعة سكان هذه البلدان، ووضع الأسس اللازمة لإعادة الإعمار في المستقبل. ويجب تنفيذ هذه المبادئ في جميع المقترحات المتعلقة بالدعم القطاعي. وفي ضوء هذه التحديات، سيتيح مؤتمر الأمم المتحدة الخامس لأقل البلدان نمواً في الدوحة في عام 2022 فرصة جديدة لتضافر الجهود المبذولة للتصدي للصعوبات والعقبات التي واجهت أقل البلدان العربية نمواً خلال العقد الماضي. ويُعَدّ ربط العمليات الإنسانية بالمساعدة الإنمائية المتعددة السنوات أمراً بالغ الأهمية لإعادة إحياء سُبل العيش، والعمالة المستدامة، والتنويع الاقتصادي، وتوليد الإيرادات المحلية، وفي نهاية المطاف، بناء القدرة على الصمود في وجه الصدمات على المدى الطويل. وفي سياق أقل البلدان العربية نمواً على وجه الخصوص، هناك حاجة إلى أن تركز عمليات المعونة على بناء القدرة على الصمود والتحول الهيكلي على مدى العقد المقبل، ليس فقط لمواجهة التحديات التي تفرضها الصراعات والصدمات التي طال أمدها، مثل جائحة فيروس كورونا، بل أيضاً من أجل إيجاد أساس متين للتنمية المستقرة والمستدامة.

باء. المبادئ العامة

يجب أن تضبط المبادئ الأساسية التالية جميع أنشطة جهات التمويل، والأمم المتحدة، ومؤسسات بريتون وودز، وسلطات الدولة في أقل البلدان نمواً. وقد تم الاتفاق على معظمها بالفعل في مؤتمرات دولية من خلال منظمات الأمم المتحدة، وإن كانت لا تُطبّق بشكل مثالي. وفي العقد القادم، ينبغي

الأخذ بهذه المبادئ كأولويات، وأن تنفذها آليات الإشراف في كل مؤسسة معنية.

مبدأ عدم الإضرار. بات هذا المبدأ معترف به الآن على نطاق واسع في منظومة الأمم المتحدة[134] وهو يُستخدم في اتخاذ القرارات بشكل يومي في مجموعة البنك الدولي وفي المنظمات الإنسانية. وعلى الرغم من تعدد التعريفات، فإن المبدأ الأساسي ينص على عدم القيام بأي عمل لا يتناسب مع هذا المفهوم، في سياق الظروف المحددة.

ينبغي أن يوجّه المبدأ القائم على العلاقة بين العمل الإنساني والتنمية والسلام جميع التدخلات في أقل البلدان العربية نمواً الثلاثة المنكوبة بالأزمات الإنسانية الكبرى والصراعات المفتوحة. فالحاجة إلى المعونة الإنسانية الطارئة أمر لا جدال فيه؛ ومع ذلك، يتعين تقديم هذه المعونة في إطار مستدام طويل الأجل، يؤدي إلى الاستثمار في التنمية على نحو مباشر وسريع، ويساهم بالتالي في تحقيق السلام. فهذا النهج يمكّن الجهات المانحة والبلدان المتلقية للمعونة من تلبية الاحتياجات الإنسانية، مع عدم عرقلة أولويات التنمية. ويمكن أن يخفف التقدم المحرّز على صعيد التنمية المستدامة من وطأة الاحتياجات الإنسانية المستمرة. وعلى هذا النحو، من الممكن أن يؤدي اعتماد النهج المجتمعي والمشاركة مع أصحاب المصلحة المحليين إلى تحقيق نتائج مستدامة. وتكمن الأولوية في إنهاء الصراع، وذلك أمر جوهري للتخفيف من الاحتياجات الإنسانية المتزايدة، والحد من آثار الصراع على الوحدة الوطنية، والقدرات والهياكل الأساسية والحكم على الصعيد الوطني. ويمكن أن يؤدي الاعتماد المفرط على المعونة لفترات طويلة إلى تأجيج الصراعات وإلحاق الضرر بالمفاوضات بين النخب السياسية. ويجب أن تكون الخطط المتعلقة بالأمن والشؤون الإنسانية والتنمية متآزرة في مرحلتي ما قبل السلام وما بعده.

ينبغي أن يكون تخطيط المعونة متماشياً مع مبادئ فعالية المعونة. فلتتّسم المعونة بالفعالية، ينبغي للجهات الفاعلة المشارِكة في التخطيط لها وتخصيصها الالتزام بمبادئ فعالية المعونة، وهي ملكية الحكومات المستفيدة؛ ومراعاة الجهات المانحة للأولويات الوطنية؛ والتجانس بين برامج المانحين؛ وتخصيص المعونة الموجهة نحو تحقيق النتائج؛ وإقامة شراكات شاملة؛ وتطبيق المساءلة المتبادلة. ولا بدّ من توفر الشفافية في التخطيط للمساعدات، وتنسيقها، وصرفها، وإعداد التقارير بشأنها، ورصدها. وينبغي أن يشارك في تنسيق المساعدات وتخصيصها جميع أصحاب المصلحة المعنيين، بما في ذلك الجهات المانحة، والجهات الفاعلة في القطاع الخاص، ومنظمات المجتمع المدني، والمؤسسات العامة الوطنية أو الإقليمية أو المحلية المعنية. ويمكن من خلال إعداد تقييم وطني لتكامل هذه المبادئ وتنفيذها تقديم توصيات ملموسة لمعالجة التحديات العملية.

ينبغي أن تمثّل التنمية المستدامة الطويلة الأجل الهدف الواضح والصريح لجميع البرامج. فوضع استراتيجية إنمائية فعالة طويلة الأجل تعود بالفائدة على أغلبية السكان أمر أساسي لضمان تحقيق سلام دائم، من خلال ضمان تمتع الناس بمستوى معيشي مقبول.

ينبغي إعطاء الأولوية لبناء القدرات البشرية لغالبية السكان، ولتلبية احتياجاتهم وبناء قدراتهم لتحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية. وفي هذا الإطار، يجب أن يكون الحد من الفقر من الأولويات. ويتعيّن أن تركز إرشادات مؤتمر الدوحة على وضع خارطة طريق واضحة للقضاء على الفقر المدقع والتصدي لسوء الأمن الغذائي والجوع في أقل البلدان العربية نمواً.

ينبغي أن يكون التخفيف من آثار تغيُّر المناخ جزءاً من جميع الأنشطة. وينبغي نبذ كل ما من شأنه أن يزيد من تفاقم تغيّر المناخ.

البرامج القطاعية

أ. الحوكمة

1. توصيات موجّهة إلى المجتمع الدولي، بما في ذلك الجهات المانحة ومنظمات الأمم المتحدة

- دعم البرامج الرامية إلى بناء السلام، لإنهاء الصراعات في السودان والصومال واليمن.

فمن شأن حل الصراع ودعم إعادة الإعمار في أعقابه المساعدة بشكل كبير على تحقيق الأهداف الإنمائية، والوفاء بمعايير التخرّج من فئة «أقل البلدان نمواً». والحاجة ماسة إلى بناء مجتمعات يعمها السلام والعدل؛ وشاملة للجميع؛ وتكفل المساواة بين الناس في القدرة على اللجوء إلى العدالة؛ وتقوم على احترام كرامة الإنسان (بما في ذلك الحق في التنمية)، والحكم الرشيد على المستويات كافة، مع وجود مؤسسات تتسم بالشفافية والفعالية وتخضع للمساءلة؛

- عدم تسييس تقديم المساعدات. فانحياز المانحين لأطراف النزاع يقوّض استقلالية برامجهم والحياد والموضوعية في تنفيذها، مما يؤدي إلى تدني فعالية المعونة وعدم ثبات تدفقاتها؛
- تمويل المعونة الإنسانية الطارئة القصيرة الأجل في إطار برامج تتحول بسرعة إلى استثمارات إنمائية؛
- تقديم الدعم الفني والمالي للنهوض بالحكومات المدنية التي تمثل الشعب. وينبغي أن تكون برامج المعونة مشروطة بالتزام الحكومة بتنفيذ الإصلاحات الضرورية لتحقيق الحكم الرشيد؛
- بناء القدرات الإحصائية الوطنية لإتاحة صياغة السياسات ورصدها بفعالية؛
- دعم أقل البلدان العربية نمواً في توزيع المعونة بالشكل الأنسب بين السلطات المركزية واللامركزية، لضمان أقصى قدر من الصلاحيات على المستوى الأقرب إلى المستفيدين المقصودين؛
- دعم الإجراءات التي تساهم في القضاء على الفساد؛
- منع التدفقات المالية غير المشروعة المتأتية من أقل البلدان نمواً، مع الحرص على تجنب المخاطر الكامنة في ضعف إدارة بيئة الامتثال والتي يمكنها تقويض أنشطة العديد من الجهات المانحة الثنائية والوكالات التنفيذية التابعة لها؛
- دعم برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج على نحو يراعي السياق، لتمكين المقاتلين السابقين من القيام بأنشطة اقتصادية ومدنية؛
- ضمان وفاء الجهات الممولة بتعهداتهم على الفور، وتقديم الدعم الموثوق والطويل الأجل عند الحاجة.

2. توصيات إلى أقل البلدان العربية نمواً

- تطوير نظم حكومية داخلية تمثّل السكان تمثيلاً حقيقياً، بما في ذلك تلك المسؤولة عن إرساء ممارسات الحكم الرشيد وقابلة للمساءلة؛
- النهوض بالقدرات الإدارية مركزياً ومحلياً، وتوفير الأموال الكافية على الصعيد المحلي؛
- تركيز السياسات على بناء القدرات على الأمد البعيد؛
- اتخاذ إجراءات فعّالة لمكافحة الفساد وتهريب رؤوس الأموال؛
- تطوير القدرة المؤسسية على استيعاب المساعدات وإدارتها بشكل يتيح معالجة بالتضخم والمشاكل المالية الأخرى بشكل أفضل.

ب. التنمية الاجتماعية

لا غنىً عن التنمية الاجتماعية، ومن ضمنها الحماية الاجتماعية، لإعادة بناء هذه البلدان، وإنشاء اقتصادات وطنية، وتوفير الفرص للأجيال القادمة من المواطنين.

1. توصيات موجهة إلى الجهات المانحة الدولية والمؤسسات الدولية

- الالتزام بخطط عمل طموحة طويلة الأجل تعزز القدرات الوطنية من خلال برامج صحية وتعليمية شاملة، وذلك من أجل تمكين أقل البلدان العربية نمواً من تخفيف آثار الصدمات مثل جائحة كوفيد-19؛
- إعطاء الأولوية لهذين القطاعين من خلال تزويدهما بالتمويل المطلوب، حيث من شأن ذلك التقليل من التبعية بالنسبة للأجيال القادمة؛
- الوفاء بالالتزامات على وجه السرعة.

2. توصيات إلى أقل البلدان العربية نمواً

- ضمان توفير خدمات رفيعة المستوى، من ضمنها الخدمات الطبية والتعليم والسكن لجميع السكان، دون أي شكل من أشكال التمييز؛
- العمل على أن ينجح الاستثمار في التنمية الاجتماعية على خفض عدم المساواة، عن طريق ضمان حصول الأقليات والفئات المعرضة للمخاطر على الدعم الكافي؛
- تطوير هياكل أساسية للتعليم وبرامج تعليمية لتمكين جميع الشباب من الاستفادة من قطاعات القرن الواحد والعشرين الاقتصادية الناجحة؛

- توفير الهياكل الأساسية الاجتماعية الضرورية لتمكين سكان أقل البلدان نمواً من الازدهار، مثل:
  - المياه المخصصة للاستخدام المنزلي (بما في ذلك خدمات الصرف الصحي) وفقاً لخصوصية المصدر والكثافة السكانية، وضمان إعطاء الأولوية للاحتياجات البشرية؛
  - الاتصالات، بما في ذلك تمكين الجميع من الحصول على الإنترنت.

ج. التنمية الاقتصادية

تشكل التنمية الاقتصادية وتحسين مستويات المعيشة الأساس الذي يمكن للمجتمعات من خلاله أن تزدهر وتتفادى عدم الاستقرار والصراع. وبالتالي، فإن التدابير الرامية إلى عكس اتجاه التدهور الاقتصادي ضرورية لتعزيز الاستقرار.

1. توصيات موجهة إلى الجهات المانحة والمؤسسات الدولية

- الوفاء بالتزامات المعونة على وجه السرعة؛
- تجنب الاستثمارات التي تؤدي إلى تفاقم مشكلة تغيّر المناخ؛
- الإفراج عن ما تحتاج إليه كل دولة من رؤوس أموال خارجية من العملة الصعبة الخارجية؛
- إلغاء ديون أقل البلدان العربية نمواً. فتفاقم المديونية في هذه البلدان يتطلب اتخاذ تدابير عاجلة للوصول إلى مستويات ديون يمكن تحملها. وفي حال كان إلغاؤها غير ممكن، فينبغي إعادة هيكلتها، مما يتيح المرونة اللازمة للتصدي للصدمات الخارجية والمخاطر الطبيعية؛
- ضمان الوصول إلى مصادر مختلفة للتمويل، بما في ذلك التمويل المختلط وتشجيع الاستثمار.
  - ينبغي تخصيص موارد إضافية لإعادة تأهيل الهياكل الأساسية وتعزيزها، وذلك لتيسير سلاسل الإمداد، ودعم التجارة والنشاط الاقتصادي، وجذب الاستثمارات، وتيسير تنمية القطاع الخاص؛
  - وينبغي أن يركز المانحون على الاستثمارات الإنتاجية التي تدعم الكيانات الوطنية، وتعزز المنعة الاجتماعية، وتخلق فرص عمل للمواطنين.
- وضع الاستثمارات التي تخلق «فرص العمل اللائق» على رأس أولويات الاستثمار الأجنبي المباشر في القطاع الخاص. وفي حالة الصناعات الاستخراجية، ينبغي تدريب مواطني أقل البلدان العربية نمواً وتوظيفهم لشغل المناصب على جميع المستويات. كما ينبغي إعطاء الأولوية للاستثمار في المشاريع الصناعية المنتِجة التي تضيف قيمة إلى المواد الخام المحلية؛
- تسهيل إرسال التحويلات إلى أقل البلدان العربية نمواً وتوظيف مواطني هذ البلدان في دولهم الأصلية؛
- تحسين شروط التبادل التجاري لفائدة الصادرات النابعة من أقل البلدان العربية نمواً، وبالتالي القضاء على بعض الاختلالات في ميزان مدفوعاتها؛
- قيام الشركاء في التنمية والأمم المتحدة ومؤسسات بريتون وودز بربط مساعداتها ببرامج التنمية ذات العائدات الاقتصادية والاجتماعية، حيث أن تعبئة الموارد هي أحد أكبر التحديات؛
- دعم متطلبات الهياكل الأساسية التي تلبي المصلحة العامة، مثل:
  - توفير الكهرباء بأسعار ميسّرة، وتفضيل الطاقة المتجددة؛
  - توفير الطرق والسكك الحديدية والاتصالات الجوية، مع التقليل من الآثار الجانبية السلبية على المناخ.

2. توصيات إلى أقل البلدان العربية نمواً

- دعم الاقتصادات الريفية، مع التركيز بشكل خاص على أصحاب الحيازات الصغيرة في الزراعة، والثروة الحيوانية، والمساعدة في تطوير الصناعات التحويلية في هذه القطاعات؛
- وضع سياسات فعالة لمواجهة تغيّر المناخ، لا سيما في المناطق الريفية لمنع الهجرة غير الضرورية إلى المدن وضمان إدارة أفضل لعمليات التوسع الحضري، من أجل تحقيق التنمية المستدامة؛
- اعتماد سياسات تهدف إلى تنويع الاقتصاد وزيادة مشاركة القطاع الخاص في تجهيز المواد الخام والتصنيع، مع التركيز على خلق افضل من ايجاد فرص العمل؛
- إدارة الموارد الطبيعية المحدودة لتحقيق أقصى درجة من الاستدامة على المدى الطويل، وتحقيق أكبر فائدة ممكنة للسكان؛
- دعم الأنشطة الإنمائية المحددة محلياً، مما يتيح تحقيق أعلى مستوى من اللامركزية في إطار استراتيجية طويلة الأجل للاستدامة؛
- تقديم حوافز مالية وغير مالية لتشجيع الاستثمارات الإنتاجية المحلية وتيسير التجارة.

المرفق 1

تحليل مفصل لسياسات المساعدة الدولية وتنفيذها خلال فترة تنفيذ برنامج عمل اسطنبول في أقل البلدان العربية نمواً

يعرض هذا المرفق إيرادات السودان والصومال وموريتانيا واليمن من المعونة الإنمائية في العقد الماضي، كما يعرض تفاصيل السياسات والإستراتيجيات التي تستخدمها الجهات الممولة الرئيسية لكل دولة من هذه الدول. ويتناول المرفق أيضاً التحديات التي تعترض فعالية المعونات بالنسبة لكل حالة.

موريتانيا

أثناء فترة برنامج عمل اسطنبول، شهد الاقتصاد الموريتاني تحسناً مبدئياً تلاه تراجع في النصف الثاني من العقد بسبب انخفاض أسعار الحديد الخام، وهو أهم سلعة تصدّرها البلاد. وارتفع نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي من 1036 دولاراً في عام 2010 إلى 1260 دولاراً في عام 2014، مع انخفاض معدل الفقر من 42 في المائة في عام 2008 إلى 31 في المائة في عام 2014، واقترن ذلك بتحسن عام في المؤشرات الاجتماعية، وإن كان هذا التحسن بطيئاً (AfDB, 2016). وتراجع الفقر نتيجةً لزيادة الإنتاجية والأسعار والدخل في قطاعي الزراعة المروية والثروة الحيوانية في المناطق الريفية. غير أن النمو تباطأ مع وصول ما يطلق عليه اسم الدورة الكبرى للسلع الأساسية إلى نهايته في النصف الثاني من عام 2014، وانهيار أسعار الحديد الخام (World Bank, 2020). كما واجهت البلاد عدداً من الصدمات الخارجية على مدى العقد الماضي، بما في ذلك الجفاف في عام 2011، وأزمة اللاجئين في عام 2012، وأزمة الغذاء في عام 2018، وتصاعد تهديدات الجماعات الإرهابية. ولم تحشد الإصلاحات الضريبية الموارد الكافية لمواجهة أثر هبوط أسعار السلع الأساسية والصدمات. وبحلول عام 2020، بات أكثر من 600000 شخص، أي ما يعادل 15 في المائة من السكان، معرضين لخطر نقص الأغذية وبحاجة إلى المساعدة الإنسانية، إذ شكّل سوء التغذية بين الأطفال أحد الشواغل الإنسانية الرئيسية (World Bank, 2020). وتمثّل جائحة فيروس كورونا تحدياً رئيسياً لأنظمة الصحة والرصد في البلاد.

وتحدد خطة التنمية الإستراتيجية طويلة الأجل للفترة 2016-2030 لموريتانيا الأهداف العريضة لبناء القدرة على الصمود وتعزيز الرخاء المشترك. ويرتكز البرنامج على النقاط التالية: (أ) تعزيز النمو القوي والشامل والمستدام؛ (ب) وتنمية رأس المال البشري وتعزيز القدرة على الحصول على الخدمات الاجتماعية الأساسية؛ (ج) وتعزيز الحكم بجميع أبعاده. وسيتم تنفيذ استراتيجية تسريع النمو والرخاء المشترك من خلال ثلاث خطط عمل خمسية. ومن المهم مواءمة أنشطة المانحين خلال العقد المقبل بقدر الإمكان مع أهداف الاستراتيجية التي تغطي فترة 2016-2030.

وتتم إدارة إطار التنمية الخاص بموريتانيا من خلال بيان السياسة العامة الذي تعده الحكومة كل أربع

سنوات. وكان البيان للفترة ما بين عامي 2015-2019 قد ركز على ثلاثة أهداف إستراتيجية لتعزيز أسس الدولة وتحسين الحوكمة العامة، وتشجيع قيام اقتصاد مشترك وقادر على المنافسة ومسبب للنمو، وتنمية الموارد البشرية وتوسيع نطاق الحصول على الخدمات الأساسية. وينطوي الاعتماد على الصناعات الاستخراجية التي تستلزم كثافة رأسمالية كبيرة كمحرك رئيسي للنمو على محدودية فرص توليد فرص العمل، وعدم استفادة المجتمع بالتساوي من مكاسب النمو. وتعاني القطاعات الكثيفة العمالة مثل الزراعة ومصائد الأسماك من انخفاض الإنتاجية وتراجع القدرة على الصمود في وجه تغيّر المناخ والصدمات. ومن الممكن أن يترتب على القيام باستثمارات إضافية في القطاع الزراعي مكاسب محتملة كبيرة على صعيد الدخل وسُبل العيش نظراً إلى أن 60 في المائة من السكان يعملون في هذا القطاع (AfDB, 2016). ويتطلب ذلك التصدي للمسائل المتعلقة بالقدرة على تملّك الأراضي (خاصة بالنسبة للفقراء والنساء)، ورداءة نوعية الهياكل الأساسية ونُظم الري القائمة، والصدمات المناخية. وعلاوة على ذلك، تحد رداءة الهياكل الأساسية في البلاد (بما في ذلك الطاقة والمياه والصرف الصحي) من فرص حصول الناس على الخدمات والسلع الأساسية، ولا سيما بالنسبة لسكان المناطق الريفية وشبه الحضرية.

وتحرز موريتانيا منذ عام 2009 تقدماً على مسار تعزيز العدالة وتوطيد الديمقراطية، كما يتضح من إنشاء لجنة انتخابية وطنية مستقلة وتعزيزها لحقوق الإنسان من خلال نظامها القانوني. وعلى الرغم من ذلك، يتطلب الهيكل السياسي والمؤسسي للبلاد المزيد من الإصلاحات لتعزيز قدرة الهيئات الانتخابية، وتعزيز الشفافية وملكية الكيانات الوطنية لعملية تحقيق اللامركزية، والتهديد الذي يشكله تصاعد التطرف الديني، وإدارة تأثير مختلف العشائر والجماعات العرقية على الهيكل السياسي للبلد، والحد منه بفعالية. وعلى الرغم من حماية حدود البلاد بشكل فعلي، واعتماد آلية قانونية مناسبة (مثل قانون مكافحة الإرهاب لعام 2010)، لا تزال موريتانيا تواجه عدداً من التهديدات الأمنية المتعلقة بالأنشطة الإرهابية عبر الحدود، وتهريب الأسلحة والمخدرات، والهجرة غير الشرعية. وبما أن التصدي لبعض هذه القضايا يتطلب بذل الجهود على المستوى الإقليمي، فقد دعمت موريتانيا إنشاء مجموعة دول الساحل الخمس في عام 2014 لتوحيد الموارد الإقليمية بهدف التصدي لهذه التحديات الأمنية من خلال اتباع نهج أكثر تماسكاً.

ولا يزال قطاع الصناعات الاستخراجية، ولا سيما الحديد الخام، يهيمن على الاقتصاد الموريتاني، وهو يمثل في المتوسط أربعة أخماس إجمالي الصادرات، و30 في المائة من إيرادات الميزانية (AfDB, 2017). وما برحت بيئة النشاط الاقتصادي الخاص تتحسن، ولكن لا يزال هناك الكثير مما ينبغي القيام به، ولا سيما في سياق أوجه الهشاشة المتعددة التي تواجهها البلاد. يشمل ذلك التقلبات المناخية، والتوترات العرقية، والتناحرات السياسية داخل الحكومة، وعدم الحصول على الخدمات العامة في المناطق النائية من البلاد، وزيادة عدد النازحين داخلياً واللاجئين وتدهور أحوالهم. كما يخيم انعدام الأمن الغذائي على موريتانيا منذ عقود، فلا تستطيع البلاد إنتاج إلا أقل من 30 في المائة من احتياجاتها من استهلاك الأغذية. وإلى جانب التعرض للمناخ القاسي وغير المنتظم، وما يعنيه ذلك من جفاف وفيضانات وأمراض مثل تفشي الجراد، يعوق الإنتاج الغذائي والزراعي كذلك عدم كفاءة النُظم الزراعية، وصعوبة الحصول على المدخلات الضرورية للزراعة والانخراط في التجارة نظراً لحجم البلد الكبير ومحدودية هياكل النقل الأساسية، وعدم وجود خطة عمل متماسكة يديرها القطاع العام أو الخاص في ما يتعلق بقطاعي الأغذية والزراعة. ونتيجة لذلك، يعاني أكثر من ثلث الأسر الموريتانية من انعدام الأمن الغذائي.

ووفقاً لصندوق النقد الدولي (آذار/مارس 2020)، تسارَع النمو في موريتانيا في عام 2019 ليصل إلى ما يقرب من 6 في المائة، مدفوعاً بازدهار النشاط في كل من القطاعين الاستخراجي وغير الاستخراجي بالإضافة إلى معدلات التبادل التجاري المواتية. ومع مضي البلاد قدماً في برنامج الإصلاحات الاقتصادية، تم الحفاظ على الاستقرار في الاقتصاد الكلي وتعزيز القدرة على تحمل الديون، حيث حققت الحكومة نسبة أدنى من الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي بفضل فائض الميزانية. بيد أن صندوق النقد الدولي حذر من تأثير جائحة فيروس كورونا على تقلب أسعار السلع الأساسية وتباطؤ النمو العالمي. وتهدف

عمليات صندوق النقد الدولي في البلاد إلى تعظيم الحيز المالي المتاح للحكومة لزيادة الإنفاق على المجالات ذات الأولوية في القطاع الاجتماعي (التعليم والصحة والحماية الاجتماعية) بالإضافة إلى البنية التحتية، مع الحفاظ على سياسات مالية واقتراضية حذرة للحفاظ على القدرة على تحمّل الديون. وتهدف العناصر التي تقوم عليها الإصلاحات المؤسسية إلى تحسين عملية إعداد الميزانية وتنفيذها من أجل توسيع الإنفاق الاجتماعي والاستثمارات العامة على نحو فعال. كما تقدم برامج الصندوق الدعم في سبيل الاستمرار في إدخال تحسينات على الامتثال للضرائب والجمارك وتوسيع القاعدة الضريبية.

وتتلقى موريتانيا المساعدات من خلال عدد من الصناديق الاستئمانية. وبالنظر إلى صغر حجم الاقتصاد نسبياً، فإنه يتلقى كميات كبيرة من المعونة. وتتولى لجنة مشتركة تتألف من الحكومة الموريتانية وممثلي الجهات المانحة إدارة تنسيق أنشطة المانحين. أما الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي والصين فيتصدران حالياً أكبر الجهات المانحة في البلاد، حيث يساهم كل منهما بأكثر من 500 مليون دولار، يليهما الاتحاد الأوروبي، والبنك الإسلامي للتنمية، والبنك الدولي، وإسبانيا، والمملكة العربية السعودية، وفرنسا. وتشمل المجالات الرئيسية لتدخل الجهات المانحة البنية التحتية (التي تستوعب أكثر من 50 في المائة من المعونة)، والإدارة (12.9 في المائة)، والتدريب المهني والتشغيل (6.8 في المائة)، وإمدادات المياه والصرف الصحي (5.6 في المائة)، والزراعة (5.2 في المائة). وعلى المستوى القطاعي، يجتذب قطاع الطاقة أكبر حصة من مجموع المعونة (23.9 في المائة)، يليه قطاع النقل (22.1 في المائة). وتركز أنشطة الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي على المساهمة في قطاع المياه وتوفير المياه وخدمات الصرف الصحي والنظافة الصحية للجميع، مع المساهمة في مبادرة تتعلق بالشفافية في قطاع الأسماك، وتعزيز نظام المحاسبة الوطني. ويساهم البنك الإسلامي للتنمية بشكل رئيسي في قطاع الطاقة بنحو 180 مليون دولار، في حين أن الاتحاد الأوروبي هو ثاني أكبر مساهم في قطاع النقل بنحو 170 مليون دولار. وعلى الرغم من أهمية القطاع الزراعي في موريتانيا، فإنه يجتذب جزءاً صغيراً نسبياً من إجمالي المساعدات لموريتانيا. ومن بين الجهات المانحة الرئيسية التي تقدم الدعم لهذا القطاع كل من الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، والبنك الأفريقي للتنمية. وقد قام صندوق منظمة البلدان المصدرة للنفط، الأوبك، بثماني عمليات في موريتانيا على مدى العقد الماضي، أفضت إلى تدفقات من المساعدة الإنمائية الرسمية تزيد على 131 مليون دولار. وقد استفاد قطاع الطاقة والتعدين من حوالي 95 في المائة من مساعدات صندوق أوبك للقطاع العام والخاص، حيث تمت معالجة الهياكل الأساسية للكهرباء ومصادر الكهرباء في موريتانيا. وعلاوة على ذلك، تبرع صندوق الأوبك أيضاً بمنح معونة طارئة من خلال برنامج الأغذية العالمي ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. ويعتبر بناء القدرات داخل مؤسسات القطاع العام أمرا حيوياً لضمان زيادة فعالية تقديم موارد المعونة.

تتمحور الإستراتيجية القُطرية للبنك الأفريقي للتنمية، الذي يعد أحد أهم الجهات الفاعلة الإنمائية الدولية في البلاد، حول تحسين ظروف معيشة الناس وبناء القدرة على الصمود في البلاد، موائماً ركائز الاستراتيجية مع ركائز الأطر الاقتصادية للحكومة على النحو المحدد في استراتيجية تسريع النمو والرخاء المشترك للأعوام 2016-2030. وعلى الرغم من بعض الإنجازات التي تحققت في مجال النمو الاقتصادي، لا تزال موريتانيا تعاني من مستويات عالية من عدم المساواة، وانعدام الأمن الغذائي المزمن، وتراجع فرص الحصول على الطاقة بشكل كبير في المناطق الريفية والمناطق شبه الحضرية، وسوء الإدارة. وتتمثل الركيزتان الرئيسيتان لتدخلات البنك الأفريقي للتنمية في الفترة قيد الدراسة في تعزيز التحول الزراعي وزيادة إمدادات الطاقة، وكلاهما يتصل أيضاً بالأهداف 2 و7 على التوالي. وفي إطار الركيزة الأولى، يهدف البنك إلى تسهيل الانتقال من قطاع زراعي تقليدي بحت إلى قطاع أكثر حداثة وإنتاجية، وقادرٍ على المنافسة، وضمان الأمن الغذائي للبلاد، والمساهمة في بناء المنعة الوطنية. ويهدف هذا الدعم، من خلال دعم سلاسل القيمة الزراعية والبنية التحتية

شكل المرفق 1. الجهات المانحة الرئيسية للمساعدة الإنمائية الرسمية لموريتانيا

المانحون	ملايين دولارات الولايات المتحدة الأمريكية									
السنة	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	المجموع (2018-2010)
الصندوق العربي	34.90	137.68	72.00	193.66	105.96	110.04	215.11	294.51	0.66	**1 164.54**
الاتحاد الأوروبي	20.69	101.95	86.30	87.23	2.41	41.04	22.12	66.62	39.42	**467.78**
البنك الدولي	25.50	23.10	5.00	126.00	26.30	72.00	44.05	68.00	74.50	**464.45**
فرنسا	62.80	93.28	63.04	68.13	23.63	20.28	14.72	23.62	30.94	**400.44**
ألمانيا	17.76	20.91	44.66	21.67	22.55	16.95	14.00	20.88	35.37	**214.76**
الكويت	39.27	39.86	35.71	31.69	-	19.95	-	32.97	3.00	**202.44**
صندوق النقد الدولي	33.69	34.86	33.82	16.78	-	-	-	22.96	46.89	**189.00**
المملكة العربية السعودية	-	-	-	-	-	-	50.00	135.00	-	**185.00**
الولايات المتحدة الأمريكية	11.10	9.82	28.70	27.34	23.11	20.88	15.48	13.12	16.51	**166.05**
اليابان	14.58	15.56	8.01	35.07	22.30	13.75	22.72	8.45	11.93	**152.38**

للإنتاج، إلى المساهمة في وضع استراتيجية نمو متنوعة وشاملة للجميع وخضراء ومستدامة، ويمكن أن تولّد فرص عمل وتحدّ من الفقر. وتهدف أنشطة البنك في مجال الطاقة إلى زيادة إمكانية حصول السكان على الكهرباء وضمان إمدادات الطاقة المأمونة والمنخفضة التكلفة اللازمة للتنمية الاقتصادية للبلد. وبذلك، يقوم البنك بمواءمة أنشطته مع الهدفين الأولين من إستراتيجية تسريع النمو والرخاء المشترك للأعوام 2016-2020.

وتركز عمليات البنك الدولي في موريتانيا على بناء القدرات في كل عملية بمفردها، فضلاً عن الإصلاح والتحديث على المدى الطويل، حيث يُنظَر إلى ضعف القدرات المحلية على أنه يؤثر سلباً على عدة مشاريع، ويشكل تحدياً لأنشطة مؤسسة التمويل الدولية والقطاع الخاص. وتتركز أنشطة البنك الدولي في موريتانيا في ثلاثة مجالات. المجال الأول هو تعزيز التحول الاقتصادي من أجل تحقيق نمو متنوع وقادر على التكيّف، على أساس الاستفادة من الثروات الهائلة من الموارد الطبيعية غير الاستخراجية (مصائد الأسماك والزراعة والماشية) وذلك من خلال زيادة قيمة الإنتاج في قطاع مصائد الأسماك، وتعزيز الزراعة وإنتاج الثروة الحيوانية في مواجهة تغيّر المناخ، وتعزيز تنمية المدن المنتجة والأقاليم المجاورة في سياق اللامركزية. أما المجال الثاني لعمليات البنك الدولي فيتمثّل في بناء رأس المال البشري من أجل تحقيق النمو الشامل. ومن أجل تحقيق ذلك، يدعم البنك إنشاء شبكة أمان اجتماعي على نطاق البلاد لمعالجة الفقر المدقع والتضرر من الصدمات المناخية، وزيادة فرص الحصول على التعليم، وتحسين فرص التوظيف، والحصول على الرعاية الصحية للأمهات والأطفال من أجل كسر حلقة الفقر المشتركة بين الأجيال، وتشجيع النمو، وتعزيز الإدماج الاجتماعي. ويتعلق مجال التركيز الثالث للبنك الدولي بتعزيز الحوكمة الاقتصادية والنمو الذي يقوده القطاع الخاص بهدف الابتعاد عن النموذج الاقتصادي الريعي الذي يتمحور حول الدولة. وفي سياق انخفاض أسعار السلع الأساسية ومحدودية الحيز المالي، يدعو البنك إلى تحسين الإدارة الاقتصادية من خلال تعزيز الإدارة المالية، من تعبئة الإيرادات في المراحل التمهيدية إلى الإدارة المالية العامة في المرحلة النهائية، وتهيئة مجال أكثر تكافؤاً لتنمية القطاع الخاص. ويعمل البنك الدولي بشكل وثيق مع منظومة الأمم المتحدة (اليونيسف وبرنامج الأغذية العالمي) لتطوير أدوات شبكة الأمان ودعم تصميم آلية للاستجابة للصدمات المناخية، كما يتعاون مع صندوق الأمم المتحدة

للسكان في تنفيذ برنامج إقليمي حول تمكين المرأة والخصائص الديمغرافية.

وقد تم تنظيم مساعدات الاتحاد الأوروبي لموريتانيا، التي تُقَدَّم من خلال صندوق التنمية الأوروبي، للفترة 2014-2020 حول ثلاث ركائز، الأولى تتعلق بالأمن الغذائي والزراعة المستدامة، وتهدف إلى تعزيز إمكانات البلاد في مجال الزراعة وتحسين إدارة القطاع؛ والركيزة الثانية هي سيادة القانون وتهدف إلى تعزيز إدارة المؤسسات بشكل عام ومصداقيتها وكفاءتها، مع التركيز بشكل خاص على حقوق الإنسان؛ وأخيراً، الركيزة الثالثة المتعلقة بدعم إصلاح القطاع الصحي ومدى تغطية هذا القطاع. ويقدم الاتحاد الأوروبي دعماً كبيراً من خلال الصندوق الاستئماني للاتحاد الأوروبي الذي يركز على المشاريع المتعلقة بخلق فرص العمل، ولا سيما في قطاع مصائد الأسماك، ومنعة سكان المناطق الحضرية والريفية، ومكافحة التطرف والإرهاب. وتبلغ المساعدات الإنسانية التي قدّمها الاتحاد الأوروبي إلى موريتانيا نحو 118.5 مليون يورو للفترة 2007-2020 (EC, 2020b). وفي عام 2020، تناولت المساعدات الإنسانية للاتحاد الأوروبي الأزمة الغذائية في البلاد وتوفير المساعدة وشبكة الأمان للاجئين والأسر المعرضة للخطر لتجنّب قيامهم بوضع استراتيجيات تأقلم سلبية قصيرة الأجل. وفي قطاع الصحة، يركز الاتحاد الأوروبي على التصدي لسوء التغذية الذي يمس الأطفال دون سن الخامسة. ويدعم الاتحاد الأوروبي أيضاً تدابير الحد من أخطار الكوارث لبناء قدرة المجتمعات المحلية على الصمود أمام أنماط الطقس المتغيرة من خلال تطوير نُظم الإنذار المبكر وتعزيز قدرات الاستجابة على الصعيد المحلي.

وتنشط الولايات المتحدة الأمريكية كذلك في موريتانيا من خلال مجموعة من المبادرات الإنسانية والإنمائية تندرج في أربع فئات. في مجال التعليم المهني والشباب، تدعم الوكالة الأميركية للتنمية الدولية الأنشطة التي توفر المهارات الوظيفية والحياتية للفئات الضعيفة من الشباب لمساعدتهم على الاندماج بشكل أفضل في سوق العمل المحلي. وفي مجال المساعدات الإنسانية، تدعم الوكالة المبادرات الهادفة إلى تحسين مجالات الصحة، والتغذية، والمياه، والصرف الصحي، والنظافة الصحية للأسر المعيشية المعرضة للمخاطر واللاجئين في البلاد. وفي المجال الاجتماعي، تركز الوكالة على قطاع الصحة من خلال مبادرات تتعلق بتنظيم الأسرة، فضلاً عن إجراء مسح ديمغرافي وصحي لدعم وضع السياسات الصحية الوطنية والتخطيط لها وتقييمها. وأخيراً، تقدم الوكالة الأميركية للتنمية الدولية الدعم في مجال الحوكمة للجنة الانتخابات الموريتانية، وتدعم الحكومة لوضع برامج فعالة ومستدامة لتحسين الأمن، والحد من النزاعات، وخدمة المجتمعات المعرضة للخطر.

التحديات التي تواجه عمليات المعونة وفعاليتها

ثمة عدد من العوامل التي تعيق عمليات المانحين في موريتانيا، ويشمل ذلك الأزمة الاقتصادية وأزمة الميزانية بسبب الانخفاض العالمي على أسعار السلع الأساسية والطلب عليها. وعلى الرغم من التطورات التي شهدتها سياسات الاقتصاد الكلي والسياسات المالية للحكومة، لا يزال الاقتصاد عرضة للصدمات، ويتوجب لذلك مواصلة التركيز على إستراتيجية التنويع والابتعاد عن الاعتماد على الموارد الطبيعية. وعلاوة على ذلك، تستلزم عملية التحول الهيكلي التي تعتزم الحكومة القيام بها وتوسيع نشاط القطاع الخاص توفير شبكات أمان كافية لحماية من قد تصبح حياتهم منكشفة للمخاطر نتيجة لهذه التغييرات.

وتمثل الحالة الأمنية السائدة في منطقة الساحل خطراً كبيراً آخر على عمليات المانحين. فمن الممكن أن تنتقل الاضطرابات الإقليمية إلى موريتانيا على شكل الإرهاب والنشاط الإجرامي وتدفقات اللاجئين والنزوح الداخلي، ما سيترتب عليه خلق بيئة هشة للجهات المانحة. ويمثل التقسيم الطبقي العرقي وأعداد الشباب العاطلين عن العمل أسباب استياء محتملة، ولا سيما في سياق تراجع الإنفاق الحكومي وتطبيقه بشكل غير منصف على القطاعات الاجتماعية مثل الصحة. وقد يؤدي ضعف الحكم وضعف قدرة مؤسسات الأشغال العامة المحلية على المساهمة في تنفيذ البرامج الممولة من المانحين إلى تراجع القدرة

على الحصول على الخدمات وترسيخ أوجه عدم المساواة الاجتماعية.

ويشكل أثر تغيّر المناخ والجفاف والكوارث الطبيعية الأخرى على سُبل العيش وقطاع الزراعة خطراً آخر على عمليات المانحين. فلا تزال موريتانيا عرضة للجفاف المتكرر والفيضانات والتآكل الساحلي، وغير ذلك من المخاطر المرتبطة بالمناخ. وباتت سُبل عيش قطاعات كبيرة من المجتمع الموريتاني مهددة بسبب التصحر، وارتفاع درجات الحرارة وملوحة المحيطات، وتزايد شح المياه، والفيضانات المفاجئة، وتفاقم الجفاف من حيث الانتظام والشدة، وتآكل التربة والأراضي الصالحة للزراعة، ويترتب على ذلك آثار مباشرة على عمليات وبرامج الجهات المانحة على المدى الطويل.

وبالنظر إلى ما تتمتع به موريتانيا من موارد طبيعية، من شأن استخدام إيراداتها بشكل أكثر فعالية وشفافية أن يوفر للبلاد مصدراً قوياً للدخل. بيد أنه من بالغ الأهمية أن تعمل موريتانيا على تنويع اقتصادها نظراً إلى المخاطر المرتبطة بالاعتماد على الموارد الطبيعية، بما يتماشى مع المزايا النسبية مثل مصائد الأسماك والماشية، فهذه القطاعات قادرة ليس على تلبية الاحتياجات المحلية لاستهلاك الأغذية فحسب، بل أيضاً إيجاد فرص عمل، وتعزيز الإنتاج القادر على التكيّف بيئياً، وتشجيع تنمية القطاع الخاص، وتحويل وتنويع الصادرات بما يتأتى عنه قيمة مضافة. وبموازاة ذلك، تمثل زيادة الاستثمار في رأس المال البشري وتوسيع نطاق الحصول على رأس المال عنصران هامان لضمان عملية إنمائية شاملة للجميع.

الصومال

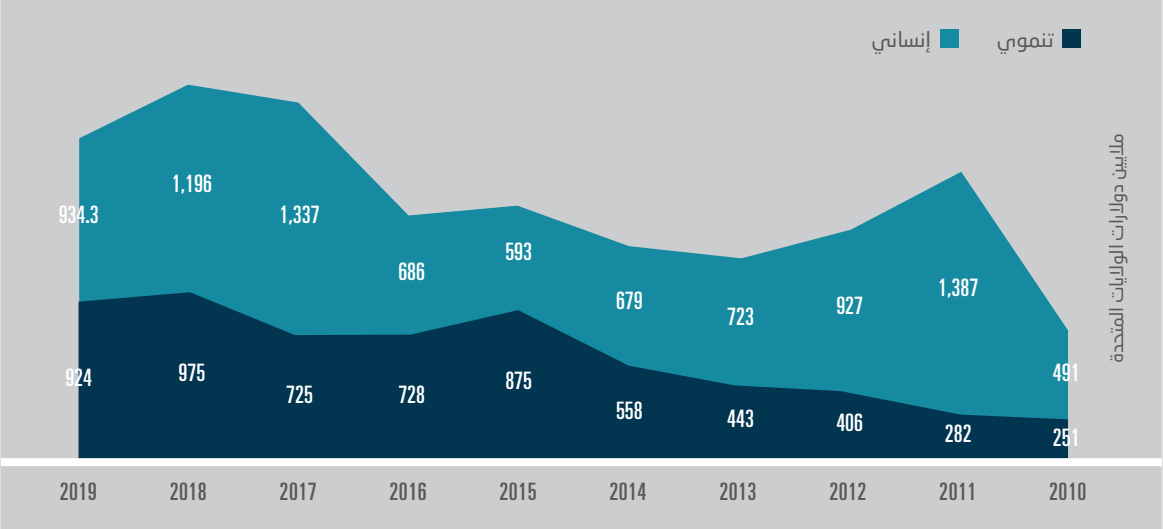
يسجل الصومال مستويات عالية من الاعتماد على المعونة، حيث أن نصف الناتج المحلي الإجمالي للبلاد تقريباً مصدره المساعدة الإنمائية الرسمية. وقد عانى الصومال من انعدام الأمن الغذائي المستمر، وتكرار حالات الجفاف والفيضانات، وصراع طال أمده مرتبطٌ بهجمات حركة الشباب وما نتج عنها من عمليات عسكرية، فضلاً عن العملية السياسية الجارية لانتقال البلاد نحو الفيدرالية.

وقد اتبعت تدفقات المعونة إلى الصومال على مدى العقد الماضي الأنماط الأوسع نطاقاً التي تم عرضها أعلاه، حيث خُصِّص جزء كبير من المعونة للمساعدة الإنسانية، مع صرف مبالغ كبيرة على مستوى المشاريع في مجالات الصحة والأمن الغذائي والتعليم. وفي إطار التطورات التي يشهدها الصومال على الصعيد السياسي، طرأ تحول في خطاب الجهات المانحة يهدف إلى تجنب تأطير الصومال كحالة طوارئ إنسانية مطولة، بل ينظر إليها كحالة «بناء دولة هشة». ويتطلب ذلك بدوره المزيد من الاهتمام بقضايا بناء القدرة على الصمود، والتنمية الأطول أجلاً، وبناء قدرات الدولة، غير أن ذلك لم ينعكس بالضرورة على أنماط توزيع المساعدات بشكل فعلي. وقد أعطى توقيع ميثاق الاتفاق الصومالي الجديد في عام 2013 زخماً على صعيد زيادة المساعدة الإنمائية، حيث ارتفع مستواها ليصل إلى مستويات المعونة الإنسانية في بعض السنوات اللاحقة، وهو ما يعكس زيادة ثقة المانحين في الهياكل والسياسات الجديدة لحكومة الصومال، على النحو المنصوص عليه في الميثاق.

في عام 2018، تعهد الاتحاد الأوروبي بتقديم 100 مليون يورو لدعم الميزانية على شكل عقد لبناء الدولة وتعزيز القدرة على الصمود، وذلك بعد أيام فقط من تعهد البنك الدولي بتقديم 80 مليون دولار على شكل تمويل من المؤسسة الدولية للتنمية. غير أن تدفقات المعونة إلى الصومال لا تزال أقل بكثير من العديد من البلدان الأخرى في مرحلة ما بعد النزاع. وبحلول عام 2019، قدم البنك الدولي والمملكة المتحدة والاتحاد الأوروبي وألمانيا أكبر قدر من المساعدات الإنمائية (50 في المائة)، حيث بلغت حوالي 500 مليون دولار في ذلك العام، وقدمت الولايات المتحدة ما يقرب من نصف المساعدات الإنسانية للصومال (455 مليون دولار أمريكي في عام 2019) (FGS، 2020).

تحدد خطط التنمية الوطنية أولويات الصومال الإنمائية والاقتصادية على المدى المتوسط. ويسلط آخر برنامجين للتنمية الوطنية يغطيان الفترة

شكل المرفق 2. اتجاهات المساعدة الإنمائية الرسمية في الصومال، 2010-2019



2019-2016 والفترة 2020-2024 الضوء على الركائز الأساسية للتنمية في الصومال، بدءاً من السياسات الشاملة للجميع، والأمن، والنمو الاقتصادي، والبنية التحتية، والمنعة، والتنمية الاجتماعية والبشرية. وبالمقارنة مع أنماط تخصيص المعونة التي تتبعها الجهات المانحة، لم يتلق سوى عدد قليل من القطاعات/الركائز موارد من الجهات المانحة خلال آخر فترتين للخطة الإنمائية الوطنية. من ضمن ذلك الأمن الغذائي (ضمن ركيزة 'المنعة') الذي يستقطب إلى حد بعيد أكبر قدر من تمويل الجهات المانحة، يليه قطاع الصحة (ركيزة التنمية الاجتماعية والبشرية).

وعلى الرغم من المبالغ التي أنفقتها الجهات المانحة على المساعدات الإنسانية على مدى سنين عديدة، لا يزال حوالي 34 في المائة من سكان الصومال (أي ما يعادل 4.2 مليون نسمة) بحاجة إلى المساعدة الإنسانية بحلول عام 2019، حيث يعيش أكثر من 800,000 صومالي في مخيمات اللاجئين في المنطقة، واضطر 2.6 مليون منهم إلى النزوح داخل البلاد (OCH, 2019, UNHCR, 2019). وفي ضوء افتقاد الدولة إلى القدرات الكافية، تشارك الجهات المانحة الإنسانية في توفير الخدمات الأساسية مثل الرعاية الصحية الطويلة الأجل، والتغذية والتعليم، والمساعدات الغذائية، ودعم سُبل العيش، والحماية الاجتماعية (ECDPM, 2019). وقد شكك بعض المنتقدين أحياناً في استقلالية وحياد وموضوعية الجهات الفاعلة الإنسانية في البلاد في ظل خطة بناء الدولة واسعة النطاق في الصومال، بحجة أن الطبيعة السياسية المتأصلة للمساعدات الإنسانية قد أثرت على فعاليتها.

ويُعَدّ الاتحاد الأوروبي أحد أكبر المانحين للصومال، إذ يقدم الاتحاد والدول الأعضاء، مجتمعين، حوالي 35 في المائة من المساعدات الإنسانية في الصومال، وقد بلغت هذه 51.2 مليون يورو في عام 2020. ويتم صرف المساعدات الإنسانية للاتحاد الأوروبي بشكل رئيسي من خلال المديرية العامة للعمليات الأوروبية للحماية المدنية والمعونة الإنسانية التابعة للمفوضية الأوروبية. وتشمل هذه المساعدة المعونة الغذائية، والمأوى، والحصول على المياه النظيفة، والخدمات الصحية الأساسية، والحماية، والتعليم. كما يقدم الاتحاد الأوروبي التمويل من خلال قنوات تشمل جهات مانحة أخرى مثل منظمة الأغذية والزراعة (الفاو) وذلك للمساعدة في معالجة حالات طوارئ إنسانية محددة مثل تفشي الجراد أو حوادث الفيضانات التي تهدد سُبل عيش المزارعين والمجتمعات المحلية في المناطق المتضررة. وقد بلغ إجمالي المساعدات الإنسانية التي قدمتها المنظمة في الصومال 796 مليون دولار للفترة 2011-2020.

شكل المرفق 3. الجهات المانحة الرئيسية للمساعدة الإنمائية الرسمية للصومال، 2010-2018

المانحون	ملايين دولارات الولايات المتحدة									
السنة	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	المجموع (2018-2010)
الولايات المتحدة الأمريكية	63.81	235.85	226.88	224.17	261.67	227.65	297.15	472.46	427.00	**2 436.64**
الاتحاد الأوروبي	47.29	268.08	208.23	99.74	81.52	170.51	273.09	364.64	148.21	**1 661.32**
المملكة المتحدة	44.33	105.30	112.02	103.81	101.25	42.66	112.37	317.88	74.11	**1 013.76**
ألمانيا	13.40	34.60	11.52	25.80	37.68	66.64	134.30	227.98	206.05	**757.96**
النرويج	28.02	84.67	33.44	136.58	62.20	61.78	48.71	62.12	107.86	**625.39**
السويد	17.39	64.02	41.86	87.13	107.32	11.09	39.33	53.96	79.60	**501.71**
الدنمارك	15.04	103.16	30.15	15.49	25.07	71.34	6.81	32.36	10.10	**309.52**
اليابان	29.07	51.97	55.49	58.36	32.58	26.46	21.55	21.49	10.17	**307.13**
الأمم المتحدة	21.95	21.63	21.62	25.12	28.85	36.36	38.39	38.60	37.66	**270.17**
كندا	6.07	45.74	10.02	28.97	26.00	20.82	25.83	30.94	15.48	**209.85**

المصدر: OECD, DAC database.

ويجري توجيه حصة من المعونة الإنسانية التي يقدمها الاتحاد الأوروبي إلى منظمة الصحة العالمية في إطار دعم استجابتها العالمية لجائحة كوفيد-19 لمساعدة السلطات الصحية في الصومال على تكثيف الجاهزية التشغيلية للكشف المبكر عن انتقال العدوى بشكل واسع النطاق في المجتمع المحلي والاستجابة لذلك. ويقدم الاتحاد الأوروبي أيضاً جزءاً كبيراً من مساعداته الإنسانية على شكل تحويلات نقدية لدعم إمكانية الحصول على السلع الأساسية في البلد. ويقرّ الاتحاد بالحاجة إلى المزيد من المساعدات الإنمائية الطويلة الأجل لضمان عدم انزلاق المجتمعات المحلية المعرضة للخطر نحو الأزمات مرة أخرى (EC, 2018).

وتندرج مساعدات الاتحاد الأوروبي الإنمائية في ثلاث فئات هي بناء الدولة، والتنمية الاقتصادية، والتعليم. ويستقطب التركيز على بناء الدولة أكثر من 100 مليون يورو، وهو يهدف إلى بناء هياكل ديمقراطية وإدارات قوية من خلال تعزيز الأمن، ودعم المسار الدستوري، وتعزيز نُظم الإدارة المالية العامة، وتعزيز دور المجتمع المدني. ويدعم الاتحاد الأوروبي أيضا بعثة الاتحاد الأفريقي للسلام إلى الصومال (AMISOM). ويركز عمل الاتحاد الأوروبي في مجال بناء القدرات في قطاع الأمن الصومالي على بناء قدرات هذا القطاع، ومعالجة القضايا المتعلقة ببناء الجيش الوطني الصومالي، والقضاء على أعمال القرصنة، وتعزيز قدرات الأمن البحري في الصومال (EC, 2018).

وفي فئة التنمية الاقتصادية، تغطي برامج الاتحاد الأوروبي الأمن الغذائي، والتنمية الاقتصادية التي يقودها القطاع الخاص (الثروة الحيوانية والبنية التحتية)، وسُبل العيش، وبلغت هذه حوالي 135 مليون يورو بحلول عام 2019. وعلاوة على ذلك، يساهم الاتحاد الأوروبي في دعم الميزانية لتعزيز المصالحة المحلية وبناء السلام، فضلاً عن خلق الفرص الاقتصادية، ودعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم مع التركيز بشكل خاص على تمكين النساء والشباب، وإعادة تنشيط قطاعي الثروة الحيوانية ومصائد الأسماك. ونظراً لانخفاض المعدل الإجمالي للالتحاق بالتعليم الابتدائي في الصومال، فإن عمل الاتحاد الأوروبي في هذا القطاع (بقيمة حوالي 85 مليون يورو) يهدف إلى تعزيز المشاركة في التعليم الابتدائي والثانوي لا سيما بالنسبة للفتيات الصغيرات، وفي تدريب المعلمين، وفي الفروع المهنية. وبالنسبة للفترة ما بين عامي 2015-2020، بلغت قيمة مساعدات الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء مجتمعةً في مجالات المعونة الإنمائية والمعونة الإنسانية وعمليات حفظ السلام 3.5 مليار يورو.

لم تجتذب البنية التحتية في البلاد التي تعرضت لكمٍّ هائلٍ من الدمار وتوقّفت عن العمل لأكثر من عقدين

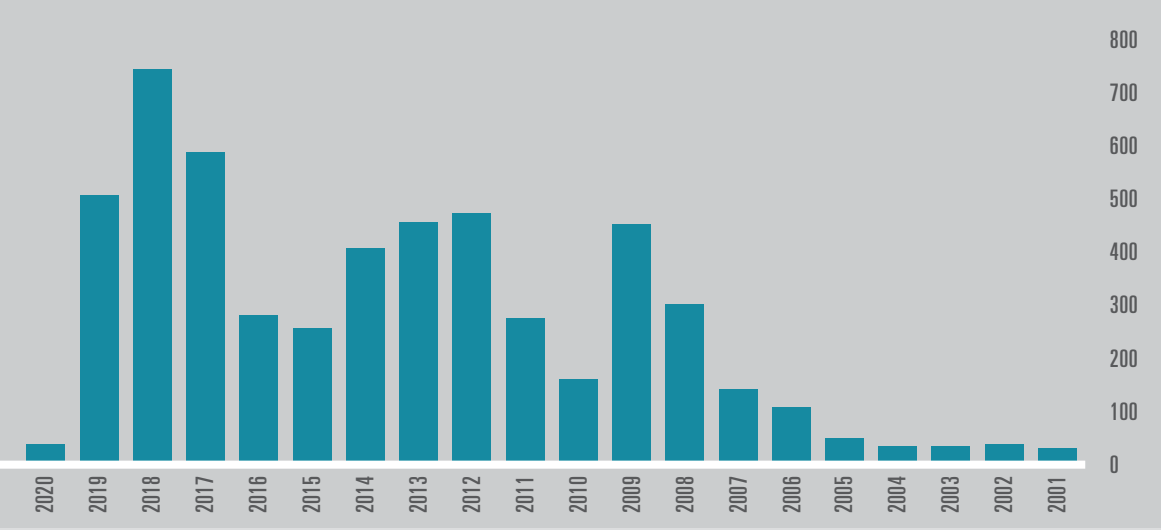
بسبب الصراع المسلح الكثير من الاهتمام من قبل مجتمع المانحين، ويعود ذلك جزئياً إلى التخوف من إعادة التدمير، وهذا على الرغم من حقيقة أن الخطة الإنمائية الوطنية لفترة 2017-2019 أقرّت بأهمية البنية التحتية في جذب الاستثمارات المباشرة الأجنبية وتطوير اقتصاد تنافسي ومزدهر بريادة القطاع الخاص. وفي هذا السياق، طُلِب إلى الجهات المانحة مثل البنك الأفريقي للتنمية أن تتعاون مع حكومة الصومال في مجالات تخطيط وتطوير البنى التحتية، وفي معرض الاستجابة لذلك، أنشأ البنك صندوق البنية التحتية للصومال متعدد الشركاء. ويهدف الصندوق إلى تعبئة الموارد وتوجيهها نحو المشاريع، بما في ذلك تنمية القدرات، وذلك في قطاعات الطاقة، والنقل، والمياه والصرف الصحي، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات. وقدم البنك الأفريقي للتنمية تقييمات لاحتياجات البنية التحتية في قطاعات الطاقة، والنقل، والمياه والصرف الصحي، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، حيث شكّلت الأساس للركيزة الخامسة في الخطة الإنمائية الوطنية للفترة 2017-2019 بشأن البنية التحتية المادية (AfDB, 2017). ونظراً لهشاشة السياق التشغيلي وما تم وصفه على أنه 'عجز هائل في قدرات المؤسسات والموارد البشرية في الإدارات الحكومية'، فقد استهدف البنك الأفريقي للتنمية تبسيط إجراءاته (مثل وضع عدد أقل من بنود المشتريات وتجميع المشتريات) وإظهار المزيد من المرونة (على سبيل المثال، إجراءات يمكن تنفيذها من قبل أطراف ثالثة مثل الأمم المتحدة أو المنظمات غير الحكومية الدولية) (AfDB, 2017). وإلى جانب البنية التحتية، يشارك البنك الأفريقي للتنمية أيضاً في بناء القدرات المؤسسية وتنمية المهارات من أجل تحسين الحوكمة وخلق فرص العمل.

تغطي دائرة التنمية الدولية في المملكة المتحدة والتي تعد شريكاً رئيسياً في التنمية في الصومال أربعة مجالات مساعدة رئيسية في خطتها التنفيذية للصومال. وتشمل هذه المجالات: (أ) الحكم وبناء السلام؛ و(ب) إدرار الثروة وإيجاد فرص العمل؛ و(ج) الرعاية الصحية، ولا سيما للنساء والأطفال، و(د) المساعدة الإنسانية. والهدف من هذه الأنشطة هو تمكين المجتمعات المحلية، وإيجاد فرص العمل، وتحسين فرص الحصول على الرعاية الصحية والإنجابية للنساء والأطفال. وكما يتضح من الشكل أدناه، تشكل المساعدات الإنسانية والمعونة المقدمة للقطاعات الاجتماعية (الصحة) الجزء الأكبر من المساعدات التي تقدمها دائرة التنمية الدولية إلى الصومال، حيث لا تجتذب التنمية الاقتصادية سوى 14 في المائة من المساعدات الثنائية التي تقدمها المملكة المتحدة إلى البلد (DfID, 2018). وتركز المملكة المتحدة مساعداتها الإنسانية على بناء القدرة على الصمود من خلال المساعدات الطارئة، والقدرة على الحصول على المياه والصرف الصحي، والتدخلات التغذوية، والخدمات الصحية. وتُقدَّم المساعدة الغذائية على نحو متزايد من خلال القسائم النقدية أو الإلكترونية لتمكين الفئات الأكثر عرضة للمخاطر من شراء المواد الغذائية التي يختارونها من الأسواق المحلية. وقد ركزت المعونة الإنسانية بشكل أساسي على أكثر المناطق تضرراً في جنوب ووسط الصومال حيث لا تزال الاحتياجات واسعة النطاق، وزادت بسبب الجفاف.

وتركز المساعدة الإنمائية التي تقدمها دائرة التنمية الدولية على برامج الإصلاح الاقتصادي التي تهدف إلى تعبئة الإيرادات المحلية، وخلق بيئة أكثر شفافية وتمكيناً للقطاع الخاص، ودعم الاستثمارات. وتتضمن الأولويات الأخرى المعلن عنها تمويل الاستثمارات في البنية التحتية، بما في ذلك الطاقة والطرق، وتعزيز إنتاجية القطاعات الاقتصادية مثل الثروة الحيوانية والزراعة ومصائد الأسماك، وإن كان حجم الموارد المخصصة لهذه الأولويات أقل بكثير من فئات المساعدة الأخرى. ويشمل برنامج المملكة المتحدة لتعزيز القدرة المؤسسية والاستقرار برامج تهدف إلى تحسين إدارة الأموال العامة والموارد الوطنية، وتحسين الأمن، وزيادة فرص الوصول إلى العدالة لجميع المواطنين، بمن فيهم النساء والفتيات. ووفقاً لدائرة التنمية الدولية، ونظراً للوضع غير المستقر لعمليات المانحين في الصومال والافتقار إلى بيانات موثوقة، من الصعب إثبات الفعالية في مجالات مثل الحوكمة وخلق فرص العمل والبرامج الإنسانية.

وقد حدد البنك الدولي ما يُسمّى «فخ التنمية المزدوج» في الصومال، الذي يتألف من «مصيدة الهشاشة عالية التردد» كما يتضح في السياسات غير المستقرة، والذي يتسبب به نقص الموارد اللازمة لتوفير الخدمات والمنافع العامة مثل العدالة والأمن،

شكل المرفق 4. المساعدات الخارجية الأمريكية (الالتزامات) المقدمة إلى الصومال، بملايين الدولارات، السنوات المالية 2001-2020 (سنوات مبلغ عنها جزئياً: 2019-2020)



وهذا بدوره يقوض العلاقات بين المواطنين والدولة والثقة في المؤسسات (World Bank, 2018). وهذا يعني أن المشاريع قصيرة الأجل وجهود الإصلاح غير كافية في غياب الموارد السياسية أو المالية الكافية. ووفقاً للبنك الدولي، ينبع ذلك من «انعدام الثقة تاريخياً في المؤسسات الرسمية، ويتفاقم بسبب الصراعات والفساد المستشري، وهو ما يؤكد الأهمية المركزية للإصلاحات المستدامة في تطبيق المساءلة والشفافية في ما يتعلق بالأموال العامة». أما العنصر الثاني في الفخ فهو «مصيدة المرونة ذات الترددات المنخفضة» حيث «تتسبب الكوارث الطبيعية، والصدمات التجارية أو الجيوسياسية بتقويض مكاسب التنمية وتعمّق الاستبعاد» (World Bank, 2018). ويشمل ذلك نمط مناخي تتخلله موجات من الجفاف والفيضانات التي كان لها تأثير شديد على سُبل العيش في المناطق الريفية، مما أثر على الفئات الأكثر عرضة للمخاطر، متسبباً بمستويات عالية من النزوح القسري والتوسع الحضري غير الخاضع للتخطيط وذلك في غياب شبكة أمان موجّهة وذات موثوقية قادرة على امتصاص الصدمات. ويكتسي وجود شبكات الأمان أهمية خاصة نظراً لتفاقم الأحداث المناخية، فضلاً عن الآثار طويلة الأمد التي يحتمل أن تترتب على الجائحة الحالية، وضرورة التحكم في آثار هذه الأحداث.

وفي سياق «فخ التنمية المزدوج»، ينظّم البنك الدولي عملياته في الصومال على مستويين. أولاً، مستوى بناء القدرات المؤسسية الذي يهدف إلى تعزيز برامج الحكم الجارية مع تجدد التركيز على الحيز المالي وتحسين فرص الحصول على الخدمات الاجتماعية الأساسية وجودتها، والقدرة على الصمود. ويشمل ذلك الإدارة المالية العامة، وتعبئة الإيرادات المحلية، وتعزيز أنظمة تقديم الخدمات. وتهدف استعادة القدرة الاقتصادية على الصمود إلى تعزيز المنعة الاقتصادية بوصفه أساساً للحد من الفقر على المدى الطويل وتحقيق النمو الشامل. ويُولى الاهتمام على هذا الصعيد لتحسين بيئة الأعمال التجارية، وزيادة فرص الحصول على التمويل والطاقة المتجددة، وزيادة فرص الحصول على المياه لغايات الارتقاء بالقدرة على الصمود والإنتاجية في المناطق الريفية.

وبالنسبة للبنك الدولي، من المتوقع أن يؤدي توسيع القاعدة الضريبية، وتعزيز الامتثال، والحد من هدر النفقات إلى زيادة كفاءة استخدام الموارد المحدودة اللازمة لتلبية الاحتياجات الاجتماعية والإنمائية. وينبغي أن تركز المعونة الإنسانية على الحد من وفيات الرضع والأمهات، وزيادة معدلات الالتحاق بالمدارس في جميع مستويات التعليم، وتحسين توافر المياه النظيفة والمرافق الصحية. كما أن بناء قدرة القطاع الزراعي

على الصمود من خلال الري وإدارة المياه بشكل أفضل، وإدارة الأراضي وحماية البيئة، وتحسين التكنولوجيا الزراعية وخدمات الإرشاد الزراعي، تعتبر عناصر هامة في خطة الحد من الفقر في الصومال (World Bank, 2018a). وتشمل المخاطر الرئيسية التي قد تقوض الجهود المبذولة في هذه المجالات استمرار الشواغل الأمنية، وزيادة أسعار النفط التي قد تعوق الاستهلاك، والتأخير في تنفيذ الإصلاحات الهيكلية، وعدم اليقين على مستوى السياسة والسياسات بسبب التنازع السياسي، وعدم الثقة بين القادة السياسيين، والتشرذم بين مختلف مستويات الحكومة.

وعلى امتداد معظم فترة عمل برنامج عمل اسطنبول، ارتكز نهج الوكالة الأميركية للتنمية الدولية تجاه الصومال على أساس فكرة أن الحكم الأفضل والأكثر شمولاً ستنتج عنه مكاسب ملموسة من حيث بناء الدولة وانتعاش الصومال على المدى الطويل. وتسلط استراتيجية الوكالة الضوء على الحاجة إلى البحث عن السُبل الممكنة «لترتيب الجهود الإنسانية والإنمائية وتسلسلها وتكاملها من منظور القدرة على الصمود عبر ملف الطوارئ والمساعدات الإنسانية والتنمية» (USAID, 2019). وعلى هذا الأساس، تركز وكالة التنمية الدولية التابعة للولايات المتحدة على ثلاثة أهداف رئيسية لبرامجها في الصومال؛ وتتمثل هذه في دعم النُظم والعمليات التي تتيح الإدارة الشاملة للجميع، وتحسين عملية تقديم الخدمات، وتحقيق نمو اقتصادي شامل. وعلى الرغم من ذلك، ركز حوالي 87 في المائة من تمويل الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية للصومال بحلول عام 2019 على المساعدات الإنسانية، ولم يخصص إلا 12 في المائة فقط للمساعدات المتعلقة بالتنمية (USAID, 2019a).

وتتمثل العناصر الرئيسية للمساعدة الإنمائية في المعونة الغذائية والمساعدة في مجال التغذية، والاستجابة للكوارث. أما قطاع التعليم، فتُنفَق عليه مبالغ أقل بكثير وتهدف إلى تقديم التعليم المعجَّل للأطفال والشباب غير الملتحقين بالمدارس والتعليم الجيد للفتيات والشابات الصوماليات (بالاشتراك مع دائرة التنمية الدولية التابعة لحكومة المملكة المتحدة). وفي ما يتعلق بالتنمية الاقتصادية، تمول الوكالة الأميركية للتنمية الدولية مبادرات تعزز النمو الاقتصادي الشامل للجميع والقدرة على الصمود من خلال الأنشطة التي تؤثر على الصناعات الرئيسية، ولا سيما الزراعة ومصائد الأسماك والثروة الحيوانية والطاقة المتجددة. ويعمل البرنامج على بناء قدرة القطاع الخاص على زيادة الاستثمارات وفرص العمل. وبالنظر إلى أن الموارد الساحلية هي من بين أغنى الموارد الطبيعية المتاحة للصومال، تشدد الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية على أهمية الإدارة المستدامة للموارد الطبيعية، بما في ذلك تحسين إدارة مصائد الأسماك، والدور الحاسم الذي يمكن أن تؤديه في النمو الاقتصادي الطويل الأجل. وتدير الوكالة الأميركية للتنمية الدولية أيضاً عمليات أصغر في مجالات استهلاك الطاقة المستدامة (الابتعاد عن استخدام الفحم) والتوسع في استخدام التكنولوجيات المناخية الذكية في الزراعة للحماية من التغيّرات والصدمات المناخية. كما تقدم الوكالة الأميركية للتنمية الدولية المساعدة في مجال الديمقراطية والحكم وتثبيت الاستقرار وذلك من خلال مبادرات تهدف إلى الحد من تأثير الجماعات المتطرفة العنيفة ومن الدعم المقدم لها، وتعزيز جودة الخدمات القضائية والقدرة على الحصول عليها، ودعم قدرات آليات الانتخابات (USAID, 2019a, 2020).

وبالإضافة إلى ذلك، خصصت الوكالة الأميركية للتنمية الدولية موارد كبيرة لبعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال ولجهود الصومال الهادفة إلى التصدي لحركة الشباب، حيث قدم أفراد الجيش الأمريكي المشورة والمساعدة والمرافقة للقوات الإقليمية خلال عمليات مكافحة الإرهاب. وقد بلغ إجمالي الدعم الأمريكي لبعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال حوالي ملياري دولار على مدى العقد الماضي، وقدمت الولايات المتحدة أكثر من نصف مليار دولار من المساعدات الأمنية للقوات الصومالية. وأشارت الولايات المتحدة الأمريكية في ميزانية السنة المالية 2020 إلى تخفيضات في الإنفاق على المساعدات في مجالات الحكم، والصحة، والتعليم، والخدمات الاجتماعية، وبرامج الزراعة (USAID, 2020). وترتبط هذه التغييرات بما تعتبره الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية عقبات رئيسية ليس فقط أمام عملياتها، بل أيضاً أمام انتقال الصومال نحو الاستقرار السياسي والاقتصادي، وتشمل هذه العقبات: استمرار الشواغل الأمنية، وضعف التزام القيادة بتحقيق الديمقراطية على المستويين المركزي ومستوى الولايات (بما في ذلك صوماليلاند وبونتلاند)، والتوترات الناجمة

عن إضفاء الطابع المؤسسي على النظام الاتحادي، والافتقار إلى الموارد المحلية المستدامة المخصصة للإصلاحات، وتردي الحفاظ على الأمن.

ومن بين المانحين العرب في الصومال، دعم صندوق قطر للتنمية العديد من مشاريع البنية التحتية، مثل بناء الطرق (طريق جوهر مقديشو بطول 100 كيلومتر وطريق أفغويي مقديشو بطول 22 كيلومتراً)، وتجديد المباني الحكومية، وبناء قرى نموذجية تتمتع بمرافق صحية ومائية وتعليمية. وتهدف هذه المشاريع إلى تحسين سُبل العيش وخلق فرص العمل، ويُتَوقّع أن يكون لها أثر إيجابي على الاقتصاد الصومالي. وتقدم مشاريع التمويل الأصغر التي يوفّرها الصندوق للشباب والنساء القروض وإمكانية الحصول على رأس المال، بهدف خلق 10,000 وظيفة (Qatar Fund, 2018). وتقدم قطر أيضاً المساعدة من خلال بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال لدعم البلاد في مكافحة الإرهاب، كما أنها ساعدت مؤخراً في تقديم الدعم العيني للمعدات الطبية في مواجهة جائحة كوفيد-19.

ويوفر برنامج التنمية الوطنية للفترة 2020-2024 إطاراً شاملاً لمعالجة الفقر من خلال وضع خطة تدور حول أربع ركائز، وهي السياسة الشاملة للجميع، وتحسين الأمن وسيادة القانون، والنمو الاقتصادي الشامل للجميع، وتحسين التنمية البشرية. وتهدف السياسة الشاملة للجميع إلى إنشاء نظام فيدرالي فعال مدمج في دستور تم التصديق عليه، وهو نظام لديه القدرة الكافية على القيام بمهام الدولة مع العمل باتجاه اعتماد خطة «الفيدرالية المالية». وتهدف ركيزة التنمية الاقتصادية إلى توسيع نطاق النمو الاقتصادي واستدامته وتوفير فرص العمل من خلال تحويل القطاعات التقليدية (مثل إنتاج الماشية والمحاصيل) وتكييفها مع تغيّر المناخ، مع تحفيز النمو في مجالات أخرى من القطاع الخاص. وتهدف ركيزة الاهتمام بالتنمية البشرية إلى تعزيز رأس المال البشري وزيادة القدرة على التكيّف مع الصدمات. وتتمثل الأهداف الرئيسية للاقتصاد الكلي لهذه الخطة الإنمائية الوطنية التاسعة في تعزيز النمو الاقتصادي في بيئة تتسم بانخفاض التضخم، وموازين المالية والحسابات الجارية المستدامة، واحتياطيات جيدة من النقد الأجنبي. ولتحقيق ذلك، يكتسي تنظيم القطاع المالي والإشراف عليه أهمية بالغة، فضلاً عن أهمية إطار مكافحة غسل الأموال ومكافحة تمويل الإرهاب. وعلى الرغم من أن تنفيذ الخطة الإنمائية الوطنية التاسعة تتهدده متغيرات مثل انعدام الأمن، وعدم وجود أولويات للسياسات، وعدم حساب كامل الكلفة، ومحدودية رصد البيانات، وحوادث الفساد، إلا أنه من الضروري بالنسبة للمانحين وهيكل المعونة مراجعة أنشطة البرنامج وبرامجه بما يتماشى مع خطة التنمية التي وضعتها الحكومة مؤخراً وضمان مواءمة سياسات المعونة لدعم تنفيذ الخطة التاسعة.

التحديات التي تواجه عمليات المعونة وفعاليتها

تَسبَّب تعدد الجهات المانحة وتعدد منتديات التنسيق المتوازية في الصومال بتقويض فعالية المعونة بشكل مستمر، مع إبطاء التقدم المحرز في معالجة قضايا الإدارة المالية مثل إدارة الأموال العامة، والتصدي للفساد، وزيادة الإيرادات المحلية. وأفضى ذلك خلال معظم العقد الماضي إلى حجب الاهتمام عن مسألة تنمية القدرات الوطنية. ومن الممكن أن يترتب عن غياب الحوار بين أصحاب المصلحة الإضرار بأنشطة المانحين، كما يمكن أن يمس بسمعتهم بشكل كبير. وخلال عامي 2009-2010، كان برنامج الأغذية العالمي أحد الشركاء الأساسيين في ضمان التغطية الكافية لبرامج المساعدة الغذائية في الصومال. غير أن انسحاب البرنامج بشكل منفرد من جنوب ووسط الصومال، دون تنسيق مع سلطات الدولة أو الجهات الفاعلة الإنسانية الأخرى، أدى إلى فراغ مفاجئ في المعونة الغذائية. وقد أبرز ذلك أهمية إشراك أصحاب المصلحة الرئيسيين في عمليات التخطيط، وضمان تكامل أوثق مع برامج الدولة، وفهم أعمق للديناميات العشائرية المحلية ومدى ملاءمة خيارات الاستجابة البديلة في مختلف مناطق كسب العيش، وقد سعى برنامج الأغذية العالمي إلى معالجة بعض هذه المسائل على مدى العقد الماضي.

وتواجه الجهات المانحة في الصومال مخاطر مالية ومخاطر على السمعة منذ نشأة مجلس المحاكم الإسلامية في عام 2006، وظهور جماعة الشباب

الإسلامية (Metcalfe-Hough et al., 2015). فقد أدى ذلك إلى اعتماد «نهج يركز على تجنب المخاطر»، وهو ما أدى إلى عواقب وخيمة على العمل الإنساني، بما في ذلك التمويل والقدرة على الوصول، وتجلى ذلك في الاستجابة المتأخرة لمجاعة عام 2011 التي ضربت الصومال (Maxwell and Majid, 2016). وعلى الرغم من إجراء تحسينات مختلفة على شامل الإدارة العامة في البلاد، لا تزال هذه المخاطر والتهديدات الأساسية تزعزع استقرار أنشطة المانحين. وفي هذا السياق، يشكل تحديد المخاطر الائتمانية وتقييمها والتخفيف منها تحدياً رئيسياً للجهات المانحة التي تعمل على وضع الآليات للتصدي له. فعلى سبيل المثال، تلجأ دائرة التنمية الدولية البريطانية إلى أسلوب حجب دفع المبالغ المالية عند الضرورة، وتشجيع المستفيدين على الإبلاغ عن أوجه التفاوت في تقديم النقد أو الخدمات. غير أن البطء أو التفاوت في كشف حالات الغش والفساد من جانب مختلف الشركاء في التنمية يؤدي أحياناً إلى تقويض هذه الجهود.

وقد شكلت تعبئة الإيرادات المحلية تحدياً في الصومال نظراً لطول أمد الصراع السياسي والقضايا الجارية المتعلقة بالفساد، فضلاً عن النقطة الأهم وهي الحاجة إلى الانتهاء من المناقشات الدستورية بهدف تحديد وإعداد اتفاقات لتقاسم الإيرادات في جميع أنحاء البلاد. وقد قوضت هذه التحديات وضع استراتيجية متماسكة لتوليد الإيرادات المحلية من شأنها أن تجني الفوائد المحتملة للاستثمار الوطني في جملة من المجالات مثل النفط والغاز، ومصائد الأسماك، واستراتيجيات الاستثمار العام والخاص المرتبطة بها.

كما اضطرت الصومال إلى التعامل مع قدر كبير من حالات الطوارئ الإنسانية على مدى العقد الماضي، بما في ذلك مجاعة عام 2011 ومرحلة ما قبل المجاعة في أواخر عام 2016، وكلاهما أدى إلى زيادة كبيرة في التمويل والعمليات الإنسانية. وقد أدى ذلك إلى ضغط كبير على نظام العمل الإنساني لاستيعاب الزيادات المفاجئة والكبيرة نسبياً في الموارد والأنشطة، ويشكل ذلك تحدٍ كبير لا سيما في سياق ضعف القدرات الوطنية للصومال على صعيد تنسيق المساعدات. وعلى الرغم من الجهود المبذولة لتحسين النُظم المصرفية والقانونية الوطنية، لا يزال الضعف العام الذي تعاني منه هذه النُظم يعقّد الجهود الإنسانية، ذلك أن الجهات الفاعلة المحلية لا تلاقي إلا دعماً ضئيلاً في معرض جهودها للتعامل مع الأزمة، بالتوازي مع غياب عملية تسجيل واضحة للوكالات الإنسانية أو غياب الإجراءات القانونية في حالة سوء السلوك (ODI, 2017).

وعلاوة على ذلك، لا تزال المعونة الإنسانية تتركز في مناطق واسعة من جنوب ووسط الصومال في المناطق الحضرية وشبه الحضرية، ولا يمكن الوصول إلا إلى بعض المناطق الريفية. وقد تعرضت أساليب الإدارة عن بعد التي تستخدم بشكل متزايد في مثل هذه الظروف في خضم حالات النزاع ومرحلة ما بعد النزاع للانتقاد لأنها تثير أسئلة خطيرة متعلقة بأخلاقيات ممارسة «نقل المخاطر إلى الشركاء المحليين والوطنيين، الذين غالباً ما يعانون من ضعف الموارد وقلة الدعم اللازم لإدارة المخاطر التي يواجهونها» (HPG, 2018). وثمة دلائل أن هذه الممارسات قد تضر أيضاً بنوعية المساعدة وتزيد من خطر انحراف التمويل عن مساره وتأثره بالفساد.

وبالإضافة إلى تأثر مجال العمل الإنساني كذلك بالبيئة التنظيمية لمكافحة الإرهاب، بات هذا القطاع أكثر عرضة لحالات الفساد وانحراف المعونة عن مسارها (Maxwell and Majid, 2016). وتفيد الجهات الفاعلة المحلية والوكالات الدولية على حد سواء باضطرارهم إلى دفع مبالغ منتظمة لعدد من الجهات الفاعلة التي «تُسهّل» عملية صرف المعونة وتنفيذها، وعلى الرغم من أن ذلك أمر شائع في العديد من حالات النزاع أو ما بعد النزاع، يتسم هذا الوضع بحساسية أكبر في الصومال في إطار التركيز على تدابير مكافحة الفساد وأنظمة مكافحة الإرهاب. وعلاوة على ذلك، فإن التدفق المستمر للمعونة الأجنبية إلى الصومال على مدى فترة طويلة قد زاد في حد ذاته بشكل كبير من الريع الذي تتفاوض عليه النخب السياسية. وما هذا إلا دليل آخر على أن المعونة الإنسانية وبناء السلام ليسا مجرد مسألتين تقنيتين تمثلان جزءاً من ظروف الصراع أو ما بعد الصراع في حالات مثل الصومال، بل من الممكن أن يؤثرا على الاستقرار السياسي، ونتائج المفاوضات السياسية، والوضع الأمني في البلاد. وعلاوة على

ذلك، فإن هذه البيئة غير المنظمة والمتقلبة والخطيرة تتسبب بضغوط كبيرة على المنظمات غير الحكومية المحلية والوطنية والشركاء الإنمائيين الذين يسعون للحصول على حصة من المعونة الإنسانية المحدودة والمتقلبة. كما أن اللوائح الدولية والوطنية لمكافحة الإرهاب ومكافحة غسل الأموال تخلق بيئة مخاطر وامتثال تقيد أنشطة المانحين الثنائيين ووكالاتهم المنفذة وتضع ضغوطاً عليهم.

لا تزال الصومال تواجه تحديات أمنية وسياسية واقتصادية. ولا يزال الإرهاب يهدد السلام والاستقرار، في حين يتوجب التصدي إلى المسائل الدستورية من أجل التوصل إلى تسوية فيدرالية مستقرة وتوزيع الصلاحيات وتقاسم الموارد في جميع أنحاء البلاد. وقد أدى بطء وتيرة الإصلاحات الاقتصادية إلى ارتفاع مستويات الفقر، والحد من قدرة البلاد على الصمود في وجه فترات الجفاف الطويلة وغيرها من حالات الطوارئ، بما في ذلك تأثير جائحة كوفيد-19 وهو ما يرد بمزيد من التفاصيل أدناه. وعلى الصعيد السياسي، لا يزال عدد من المسائل الرئيسية يطرح تحديات لعمل المانحين، ويشمل ذلك استمرار الشواغل الأمنية وأنشطة حركة الشباب، وعدم فعالية آليات إنفاذ القانون، والتوترات بين العشائر، وارتفاع مستويات البطالة بين الشباب.

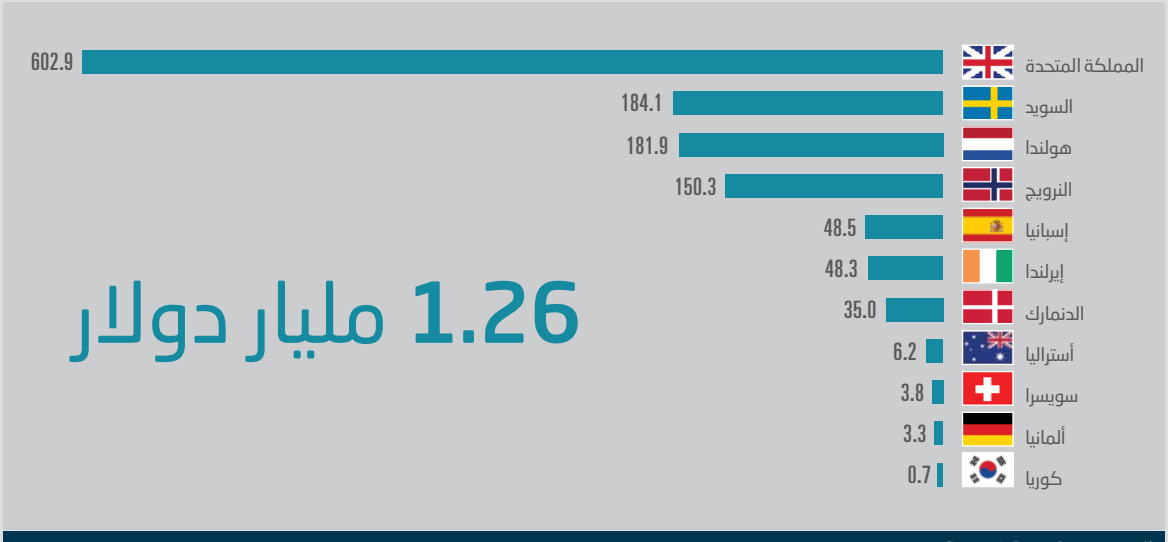
السودان

على مدى العقد الماضي، اضطر السودان إلى التعامل مع العديد من الممارسات التي أدت إلى عدم الاستقرار السياسي، وشمل ذلك ما تبع انفصال جنوب السودان من دوامة العنف وعدم الاستقرار، فضلاً عن استمرار العنف في دارفور. وعلى مدى العقد الماضي، عانت الزراعة التي كانت تقليدياً مصدراً رئيسياً لإنتاج الغذاء إقليمياً ومحلياً بسبب عدم كفاية الاستثمار في صيانة شبكات الري، وانقطاع الزراعة بسبب الصراعات، وضعف شبكة النقل الذي يعوق التجارة الداخلية. وبالإضافة إلى ذلك، ونتيجة لانفصال الجنوب، فقد السودان ما يقرب من 75 في المائة من حقوله النفطية المنتجة التي كانت في السابق المصدر الأساسي للدخل من الصادرات وتوليد الإيرادات. وقد تسببت العقوبات التي فرضتها الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي، فضلاً عن النزاع بين جنوب السودان وجمهورية السودان بمصاعب للسودان على صعيد الوفاء بالالتزامات المالية والحفاظ على مستوى ديون يمكن تحمل وطأته.

وأدت انتفاضات عام 2019 التي اندلعت كردة فعل على الأزمة الاقتصادية المتفاقمة إلى التخلص من النظام السابق القائم منذ فترة طويلة وتشكيل حكومة انتقالية. وقد وضعت الإدارة الانتقالية خطة عمل طموحة شملت الإصلاحات المؤسسية وإرساء حكم مدني أفضل. غير أن الاحتجاجات، والصدمات الاقتصادية، والنقص في الغذاء والدواء الناجم عن جائحة كوفيد-19 تسببت جميعها بتحديات هائلة للحكومة الانتقالية وللتحول السياسي في السودان بشكل عام. ومع تركيز المعونة الدولية في المقام الأول على المعونة الإنسانية بدلاً من المعونة الإنمائية على مدى عدة سنوات، يواجه السودان الآن عقبات شديدة على مسار تحقيق الاستقرار الاقتصادي. وقد تسببت الأعداد الكبيرة من النازحين داخلياً في البلاد (1.8 مليون) واللاجئين، إلى جانب نقص الاستثمار في الخدمات الاجتماعية مثل الرعاية الصحية والتعليم والمياه والصرف الصحي، واحدة من أكبر الأزمات الإنسانية في العالم، حيث يحتاج أكثر من 9 ملايين شخص إلى المساعدة الإنسانية (SHF, 2020). وتشير التقديرات إلى أنه بحلول أواخر عام 2019، تزايد عدد الأشخاص الذين يحتاجون إلى المساعدة الإنسانية في مناطق خارج مناطق النزاع في دارفور بولايتيها، جنوب كردفان والنيل الأزرق، حيث لوحظ ازدياد الحاجة إلى العون في مناطق مثل البحر الأحمر، والقضاريف، وكسلا، والجزيرة، وكذلك في المراكز الحضرية، بما في ذلك الخرطوم. وتجاوز متوسط مستويات التضخم 60 في المائة في أسعار المواد الغذائية والوقود وغيرها من السلع الأساسية، مشكِّلاً عائقاً رئيسياً أمام سُبل كسب الرزق، مما أدى إلى تفاقم مستويات سوء التغذية المرتفعة أصلاً (SHF, 2020).

وقد أدت الفيضانات وارتفاع مستويات المياه الراكدة إلى تفاقم انتشار الأمراض التي تحملها النواقل على وجه الخصوص. وإلى جانب نقص الاستثمار في خدمات

شكل المرفق 5. المانحون الرئيسيون للمساعدات إلى السودان



المصدر: OCHA financial tracker.

الصحة الأساسية وخدمات المياه والصرف الصحي والنظافة الصحية في الأجل الطويل وتضخم أسعار الأدوية، كان لذلك عواقب وخيمة على جزء كبير من الفئات السكانية الضعيفة. ووفقاً لمسح مشترك أجرته وزارة الصحة ومنظمة الصحة العالمية، سجّل توافر الأدوية الأساسية في السودان في عام 2019 أدنى مستوى له منذ عام 2012، ويرجع ذلك بشكل رئيسي إلى آثار الأزمة الاقتصادية على صعيد تقليص واردات الأدوية. وقد أضافت جائحة فيروس كورونا مزيداً من الضغوط على النظام الصحي المجّزأ في البلد. وقد أدت الفيضانات، إلى جانب ارتفاع أسعار المواد الغذائية الأساسية، وعدم استقرار الاقتصاد الكلي، واستمرار انعدام الأمن إلى زيادة الاحتياجات الطارئة من المساعدة الغذائية. وقد تسبب انخفاض قيمة العملة وارتفاع التضخم ونقص الوقود والنقد بعرقلة الواردات الغذائية إلى البلد. ويزداد الضغط الواقع على الوضع الاجتماعي والاقتصادي والسياسي الهش في السودان بسبب الصراع وانعدام الأمن الغذائي في جنوب السودان المجاور، الأمر الذي يغذي تدفق اللاجئين من جنوب السودان إلى السودان، وهو ما يتسبب بمزيدٍ من الضغوط على موارد الحكومة والمجتمع المضيف.

صندوق السودان الإنساني هو صندوق قُطري مشترك متعدد المانحين يتم من خلاله توجيه المساعدات الإنسانية إلى السودان. وكما يبين الرسم البياني أدناه، كانت المملكة المتحدة في الفترة 2006-2018 أكبر مانح ثنائي إنساني للبلاد. وطرأت تغيّرات طفيفة على هذه الأرقام بالنسبة لكل سنة على حدة، على سبيل المثال، في عام 2019، كانت الولايات المتحدة أيضاً من بين أكبر عشر جهات مانحة إنسانية للبلاد (SHF, 2020). وتخصص غالبية هذه المساعدات لتوفير المياه وخدمات الصرف الصحي والنظافة الصحية للجميع، والصحة، والأمن الغذائي، والتغذية. وتتمثل الأهداف الرئيسية لصندوق السودان الإنساني في تلبية الاحتياجات الأساسية للسكان النازحين واللاجئين والعائدين والمجتمعات المضيفة، وتقديم المساعدة إلى المجتمعات المتضررة جراء الكوارث الطبيعية أو تلك التي من صنع الإنسان، وتعزيز حالة التغذية ومنعة المجتمعات المحلية المعرضة للخطر.

وفقاً لتقرير الأمم المتحدة الصادر حديثاً بعنوان «لمحة عامة عن العمل الإنساني العالمي لعام 2020»، فإن ما يقدر بنحو 9.3 مليون شخص في السودان كانوا بحاجة إلى مساعدات إنسانية اعتباراً من كانون الأول/ديسمبر 2019، وهو ما تطلب حوالي 1.4 مليار دولار من التمويل الإنساني في عام 2020. ولا تأخذ هذه التقديرات في الحسبان أثر ظهور جائحة كوفيد-19 في مطلع عام 2020. وفي الجزء الأول من عام 2020، استُخدِم

شكل المرفق 6. الجهات المانحة الرئيسية للمساعدة الإنمائية الرسمية للسودان

المانحون	ملايين دولارات الولايات المتحدة الأمريكية									
السنة	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	المجموع (2018-2010)
الولايات المتحدة الأمريكية	775.79	642.30	340.80	466.44	270.30	292.07	270.09	206.85	265.18	**3 529.84**
الصندوق العربي	105.76	483.09	246.54	342.61	0.88	-	198.56	171.42	-	**1 548.85**
الاتحاد الأوروبي	193.42	410.18	12.87	176.58	92.69	88.19	234.76	82.40	111.54	**1 402.63**
اليابان	98.06	112.02	149.65	60.19	50.19	40.71	55.18	17.84	30.82	**614.67**
الكويت	137.26	-	89.29	176.06	47.37	134.64	-	-	-	**584.61**
المملكة المتحدة	95.44	25.40	54.73	91.29	53.45	57.49	12.73	55.00	27.81	**473.35**
الصندوق العالمي	45.17	84.49	75.03	25.14	-	118.28	20.45	-	-	**368.55**
النرويج	128.75	48.58	44.52	22.79	38.27	10.65	18.87	14.07	20.98	**347.48**
ألمانيا	43.18	29.34	26.58	19.39	16.50	22.94	41.33	69.96	75.35	**344.58**
الأمم المتحدة	63.56	37.14	23.93	27.69	61.85	21.53	33.30	49.70	16.98	**335.69**

المصدر: OECD, DAC database.

صندوق السودان الإنساني للاستجابة للجائحة واحتوائها (11 مليون دولار أمريكي) ولمعالجة قضايا الأمن الغذائي الناجمة عن غزو الجراد الصحراوي (3.4 مليون دولار أمريكي) والعمليات الإنسانية الجارية (39.7 مليون دولار). ويتم توجيه حوالي 64 في المائة من الأموال عن طريق المنظمات غير الحكومية الدولية وشركائها المحليين، في حين يتم صرف 13 في المائة منها مباشرة إلى المنظمات غير الحكومية الوطنية (OCHA, 2020).

وقد شهدت المعونة الإنمائية تقلبات كبيرة منذ عام 2012، وحظيت المساعدة الإنسانية بمزيد من الأهمية في سياق الأزمات السياسية والاجتماعية والاقتصادية المستمرة في البلاد. وتتدفق غالبية المساعدات الإنمائية الرسمية من الجهات المانحة الثنائية، حيث تعد الولايات المتحدة أكبر المانحين، تليها المنظمات متعددة الأطراف والمنظمات الدولية غير الحكومية. ومنذ عام 2015، يشارك المانحون من منطقة الخليج أيضاً في تقديم الدعم العام للميزانية والتحويلات المباشرة إلى بنك السودان المركزي. وفي عامي 2016 و2017، أودعت الكويت وقطر والمملكة العربية السعودية ما يقدر بنحو 2.5 مليار دولار أمريكي في بنك السودان المركزي (FAO, 2018).

الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية هي إحدى الجهات المانحة الرئيسية للسودان، وينصب تركيزها على مجموعة من البرامج الإنسانية والإنمائية. وتركز الأنشطة الإنسانية للوكالة الأميركية للتنمية الدولية على مجالات الصحة، والمياه والصرف الصحي والنظافة الصحية، وتنسيق المساعدات الإنسانية، والتغذية، والأمن الغذائي. وفي حين كانت المملكة المتحدة المانح الرئيسي في قطاعي الصحة والمياه والصرف الصحي والنظافة الصحية، حافظت الوكالة الأميركية للتنمية الدولية على موقعها كأكبر جهة مانحة للمساعدات الغذائية للسودان. ويتم تقديم هذه المساعدات بصورة مباشرة وغير مباشرة من خلال شركاء إنمائيين آخرين مثل برنامج الأغذية العالمي واليونيسف، اللذان يقدمان المعونة الغذائية المباشرة وبرامج القسائم التي تُمكِّن من يحتاجون إلى المساعدة الغذائية من شراء السلع الغذائية التي تتم زراعتها في السودان. ومنذ عام 2004، شكلت المجتمعات المحلية المتضررة من النزاع في دارفور غالبية المستفيدين من المعونة الغذائية. واستجابةً لجائحة كوفيد-19، وجهت الولايات المتحدة حوالي 4.5 مليون دولار على شكل تمويل تكميلي إلى المنظمات غير الحكومية وشركاء الأمم المتحدة الذين يعملون على تعزيز القدرة على التأهب والاستجابة في السودان بهدف التخفيف من انتشار الجائحة في البلاد (USAID, 2019b).

وعلى صعيد المساعدة الإنمائية، تتمحور أنشطة الوكالة الأميركية للتنمية الدولية حول ركيزتين هما

شكل المرفق 7. إجمالي المساعدات (مساعدات التنمية والمساعدات الإنسانية) إلى السودان، 2005-2015 (بمليارات الدولارات)

نوع المساعدات	المبلغ بمليارات دولارات الولايات المتحدة الأمريكية	بالنسبة المئوية من مجمل مجموع المساعدات
المساعدات الإنسانية	9.2	56
القروض	3.8	23
منح التنمية	3.4	21
المجموع	16.4	100

المصدر: وزارة التعاون الدولي، تقرير المساعدات الخارجية (2016).

ركيزة الديمقراطية وحقوق الإنسان والحكم، وركيزة الزراعة والأمن الغذائي. وفي إطار الركيزة الأولى، تدعم الوكالة بناء قدرة المجتمع المدني على صعيد تعزيز الحوار المحلي والوطني وتوافق الآراء بشأن أطر الحكم، ومنع العنف القائم على نوع الجنس وتعزيز حقوق المرأة. كما تعمل الوكالة مع الشباب والمجموعات النسائية من خلال برامج للتخفيف من حدة النزاعات للحد من قابلية تضررها من الصراعات وللعمل على بناء مهارات القيادة. وفي إطار الركيزة الثانية، تهدف برامج الوكالة الأميركية للتنمية الدولية مثل برنامج نظام الإنذار المبكر بالمجاعة (FEWS NET) إلى توفير المعلومات في حينها عن الأمن الغذائي في السودان والبلدان الأخرى بشكل يسمح للمانحين برصد الأزمات الناشئة والاستجابة للاحتياجات في وقت مبكر (USAID, 2019b).

وتشمل مساعدات دائرة التنمية الدولية التابعة للمملكة المتحدة، وهي أيضاً من أكبر الجهات المانحة الثنائية، فئتين من المساعدات وهي المساعدات الإنسانية والمساعدات الموجهة لبناء المؤسسات. في ما يتعلق بالأنشطة الإنسانية، تشكل المياه والصرف الصحي والنظافة الصحية، والمساعدات الغذائية والتغذوية العناصر الرئيسية في أنشطة الوزارة، في حين أن بناء القدرات المؤسسية يغطي المساعدة التقنية في مجالات خفض الإعانات، والتنمية الاقتصادية، وإدارة الأموال العامة، والمواءمة بين أسعار الصرف. وترتب عن الخطة التنفيذية لدائرة التنمية الدولية في السودان عقب انفصال جنوب السودان إلى التركيز أيضاً على عبور السودان المرحلة الانتقالية من خلال الابتعاد عن المساعدات الإنسانية وتفضيل المساعدة الإنمائية ودعم سُبل العيش المستدامة، لا سيما في المناطق المتضررة من النزاع. وقد تم منذ ذلك الحين تأطير جهود دائرة التنمية الدولية في بناء السلام ضمن المفهوم الأوسع حول تحسين الوصول إلى الخدمات ودعم عملية صنع القرار الشاملة من أجل معالجة الأسباب الكامنة وراء النزاع. وعلى هذا النحو، يعتبر منذ ذلك الحين السعي نحو التنمية الأكثر استدامة وعدلاً من بين الأهداف الرئيسية لدائرة التنمية الدولية للمملكة المتحدة، ويتم العمل على تحقيقها من خلال تحسين الأمن، والحد من الفساد، وتعزيز التنويع الاقتصادي، وتوليد فرص العمل. غير أن المساعدات الإنسانية لا تزال تشكل الجزء الأكبر من عمليات الدائرة. ولا تقدم الدائرة أي مساعدة مالية مباشرة إلى حكومة السودان، بل تقدم بدلاً من ذلك مساعداتها من خلال الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات غير الحكومية. وبالإضافة إلى التكاليف التشغيلية العالية والمخاطر التي تواجهها عمليات الوزارة، تتسبب القدرات المالية والتقنية المحدودة للسلطات المحلية في مجالات مثل إدارة المياه والحفاظ عليها بإعاقة فعالية عمليات الوزارة والحد من استدامتها (DfID, 2018a).

كما شارك الاتحاد الأوروبي في العمليات الإنسانية والإنمائية في السودان. ومنذ عام 2011، خصص الاتحاد الأوروبي نحو 580 مليون يورو لتمويل المساعدات الإنسانية لمنظمات الإغاثة في البلاد، مع التركيز على مساعدات الغذاء، والمأوى، والرعاية الصحية الطارئة، والحصول على المياه النظيفة، والتعليم والحماية استجابةً لاحتياجات أكثر المجتمعات المحلية تعرضاً لخطر الأزمات، وهم النازحين داخلياً واللاجئين، وذلك في وجه

الصراعات السياسية والصدمات المناخية المدمرة مثل الفيضانات. وقد أدى مؤخراً تفشي الجراد الصحراوي وجائحة كوفيد-19 إلى زيادة التمويل من طرف الاتحاد الأوروبي المخصص للأمن الغذائي، وزيادة فرص الحصول على الخدمات الصحية، والمساعدة في مكافحة الأوبئة والوقاية منها. وتبلغ المساعدة الإنمائية التي قدمها الاتحاد الأوروبي منذ عام 2016 ما مقداره 242 مليون يورو، تم صرفها من خلال صندوق الاتحاد الأوروبي الاستئماني للطوارئ لأفريقيا، حيث ركزت على تعزيز السلام، ودعم التمكين الاقتصادي للمرأة والشباب، وضمان النمو الشامل والمستدام للجميع. وتهدف مبادرات الاتحاد الأوروبي إلى تعزيز الحماية الاجتماعية الطويلة الأجل وبناء القدرة على الصمود. كما قدم الاتحاد الأوروبي 88 مليون يورو إضافية على شكل مساعدات إنمائية لدعم الإصلاحات السياسية والاقتصادية للحكومة المدنية التي تسلمت زمام السلطة في أوائل أيلول/سبتمبر 2019 (EC, 2020a).

ويسعى صندوق النقد الدولي بالتعاون مع الحكومة الانتقالية في السودان إلى اغتنام فرصة التغيير السياسي لتنفيذ طيف أوسع من السياسات المالية والاقتصادية التي تهدف إلى الحد من التضخم، والحد من دعم الطاقة، وتوسيع القاعدة الضريبية، والتقليل من الاختلالات الخارجية من خلال سياسات مثل إصلاحات أسعار الصرف. ويشير الصندوق إلى وجود حاجة إلى القيام بإصلاحات هيكلية حاسمة (إلى جانب تحسين سياسات الحكم والاقتصاد الكلي) لدعم زيادة النمو المستدام والقدرة التنافسية. وإلى جانب تعزيز نُظم الحكم والحد من الفساد، يمكن لهذه الإصلاحات أن تساعد السودان على جذب المزيد من الموارد اللازمة لتمويل نمو البلد وتنميته في المستقبل. وقد أكد صندوق النقد الدولي بشكل خاص على إمكانات وضرورة تعزيز إدارة الضرائب في البلاد كوسيلة لتعبئة الإيرادات التي يمكن أن تكون حاسمة، لا سيما في سياق انخفاض الدعم المقدم من المانحين (IMF, 2020c, 2020d).

وتركز إستراتيجيات وعمليات المنظمات مثل البنك الدولي والبنك الأفريقي للتنمية في السودان على تعزيز الحوكمة المالية والاقتصادية، وبناء القدرات المؤسسية، والعمليات المحددة الأهداف في القطاعات الاجتماعية الرئيسية (الصحة والتعليم والمياه والصرف الصحي)، والعمل مع الشركاء الثنائيين الآخرين. والبنك الدولي هو المانح الرئيسي في مجال التعليم، حيث يبلغ حجم صندوقه الاستئماني للشراكة متعددة الأطراف 75 مليون دولار. وأعدّ البنك الأفريقي للتنمية في السودان استراتيجيته حول ركيزتين (AfDB, 2017). الركيزة الأولى هي بناء القدرات من أجل تحسين تقديم الخدمات الاجتماعية، التي يهدف البنك من خلالها إلى تعزيز القدرات البشرية والمؤسسية، وتحسين بيئة الحكم والاقتصاد الكلي، ودعم التقدم المُحرَز في الاستفادة من مبادرة تخفيف عبء ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون. ويتم ذلك من خلال إزالة القيود والعقبات التي تعترض سبيل القدرات المؤسسية وتعيق تقديم الخدمات الاجتماعية الأساسية، فضلاً عن العمليات المحددة الأهداف التي تقدم الخدمات الأساسية إلى الفئات الضعيفة من السكان بشكل مباشر. الركيزة الثانية تتعلق بتوفير سُبل العيش المستدامة وخلق فرص العمل، وتهدف إلى بناء القدرة على الصمود والحد من الهشاشة من خلال تطوير سلاسل القيمة في الزراعة لخلق فرص العمل وفرص كسب الرزق المستدامة. وعلى هذا الصعيد يساعد البنك في تعزيز الابتكار في مجال الزراعة ودعم ريادة الأعمال الزراعية، وخاصة بين الشباب والنساء.

أحد الأطراف الرئيسية على صعيد التعاون بين الجهات المانحة في السودان هي منظمة الأغذية والزراعة. إن قضايا انعدام الأمن الغذائي في السودان تثير القلق بشكل خاص نظراً لأن ما يقرب من ثلث الناتج المحلي الإجمالي للسودان يأتي من الزراعة، حيث يعمل أكثر من ثلث القوى العاملة في الزراعة والصناعات الزراعية. ووفقاً لأحدث تصنيف متكامل لمراحل الأمن الغذائي، واجه ما يقدر بنحو 9.6 مليون شخص مستويات عالية من انعدام الأمن الغذائي خلال الفترة من حزيران/يونيو إلى أيلول/سبتمبر 2020، ومن ضمن ذلك تأثير جائحة كوفيد-19. وقد كان القطاع الزراعي منذ فترة طويلة عرضة للتأثر بمختلف أشكال الصراع الناجمة عن النزاعات حول ملكية الموارد الطبيعية والاستفادة منها، وممارسات حيازة الأراضي، وميكنة الزراعة، فضلاً عن النزاعات في المناطق الحدودية مع جنوب

السودان. ومن خلال إطار البرمجة القُطرية لمنظمة الأغذية والزراعة في السودان الذي تشترك في إدارته منظمة الأغذية والزراعة وحكومة السودان، تقدم المنظمة المساعدة للحكومة الاتحادية وحكومات الولايات في جهودها لتحقيق أهدافها الإنمائية الخاصة على الصعيد الوطني وصعيد الولايات في مجالات الزراعة، والأمن الغذائي والتغذوي، وإدارة الموارد الوطنية. وخلال الفترة 2011-2020، ساهمت المنظمة بما مجموعه 140.98 مليون دولار من المساعدات الإنسانية للسودان.

وتهدف الخطة الاستراتيجية القُطرية لبرنامج الأغذية العالمي للأعوام 2019-2023 إلى (1) الاستجابة لحالات الطوارئ الجديدة والمطولة، وضمان ارتباط البرامج الإنسانية استراتيجياً بالتنمية وبناء السلام؛ و(2) الحد من سوء التغذية وأسبابه الجذرية؛ و(3) زيادة منعة الأسر المعيشية التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي والنُظم الغذائية؛ و(4) تعزيز النُظم والهياكل داخل البلد لتقديم الخدمات الإنسانية والإنمائية المشتركة (WFP, 2020). وفي ما يتعلق بتنمية القدرات على وجه التحديد، تركز أنشطة البرنامج على وضع السياسات وتعزيز النُظم الإحصائية الزراعية؛ وتعزيز الإنتاجية وزيادة الإنتاج والقدرة التنافسية؛ وحفظ الموارد الطبيعية وتنميتها؛ وإدارة مخاطر الكوارث. واستجابة لجائحة كوفيد-19 والضغوط التي تتعرض لها سلاسل الإمدادات الغذائية والأسعار، وما ترتب على ذلك من أعمال عنف في مختلف مناطق إقليم دارفور، قامت منظمة الأغذية والزراعة بتوسيع نطاق عملياتها من خلال تنفيذ برنامج حصص الإعاشة المنزلية بدلاً من الوجبات المدرسية في الموقع، والتحويلات النقدية مقابل المساعدات الغذائية العامة، ومبادرة المساعدة الغذائية مقابل بناء الأصول وبرنامج شبكات الأمان الإنتاجية.

وانضمت الجهات المانحة العربية منذ عام 2015 على وجه الخصوص إلى قائمة المانحين الثنائيين الرئيسيين للسودان. غير أن مساهمات دول الخليج غالباً ما لا تُدرج بوصفها جزءاً من المعونة العامة نظراً لأنها من بين الجهات المانحة غير الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية. وخلال الفترة 2000-2009، كانت الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي أكبر الجهات المانحة للسودان وشكّلت مساهمتهما للبلاد ما قيمته 33.9 و13.4 في المائة من إجمالي المساعدة الإنمائية الرسمية، بينما لم يتعد إجمالي المساعدات العربية خلال هذه الفترة 2.3 في المائة من إجمالي المساعدة الإنمائية الرسمية، حيث وصلت قيمتها 81.8 مليون دولار فقط في عام 2008. وفي المقابل، تلقى السودان منذ عام 2015 أكثر من 18.04 مليار دولار من مختلف دول الخليج، وفقاً لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية التابع للأمم المتحدة، ويرجع ذلك إلى حد كبير إلى التحول السياسي الذي حدث في عام 2014، عندما قطعت الحكومة السودانية علاقاتها مع إيران وانحازت إلى المملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة بسبب الظروف الاقتصادية الصعبة والحاجة إلى الدعم الأجنبي. ورداً على ذلك، تبرعت المملكة العربية السعودية بمبلغ مليار دولار للبنك المركزي السوداني في عام 2015. وقد زادت المساعدات الإنمائية المقدمة من المملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة للسودان ازدياداً كبيراً منذ عام 2015، إذ ارتفعت من 333.1 مليون دولار بالنسبة للمملكة العربية السعودية و124 مليون دولار بالنسبة للإمارات العربية المتحدة خلال الفترة 2005-2014، إلى 1.5 مليار دولار و1.6 مليار دولار على التوالي في الفترة 2015-2019. وفي عام 2020، خصصت المملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة مبالغ كبيرة للتصدي لجائحة كوفيد-19 في السودان. وكانت هذه على شكل مساعدات لتأمين المأوى والمعونة الغذائية للمتضررين من الجائحة والفيضانات المتكررة التي ضربت البلاد، فضلاً عن تقديم العون إلى المستشفيات وقطاع الصحة (FAO, 2018; IPS, 2017; OCHA, 2020).

وخلال الفترة 2012-2017 كانت دولة قطر أكبر مانح عربي للسودان، حيث ركز صندوق قطر على تعزيز النظام الصحي من خلال تنمية رأس المال البشري وبرامج تعليم وتدريب الموظفين. كما ساهم صندوق قطر في تقديم المعونة الإنسانية لمواجهة أزمة دارفور، حيث انصب تركيزه على تنمية وتعمير القرى المتضررة من النزاع، وتحسين القدرة على

الحصول على المياه الصالحة للشرب. ويشارك الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي بوصفه مانحاً عربياً متعدد الأطراف في عدد من المبادرات التي تتناول توفير العلاج والتشخيص، كما تركز على قطاع التعليم. وعلى مدى العقود الماضية، بلغ إجمالي المساعدة الإنمائية الرسمية التي قدمها صندوق الأوبك للتنمية الدولية إلى السودان أكثر من 90 مليون دولار، حيث تم التركيز على تقديم المساعدات للقطاع العام في مجال الزراعة والطاقة، وتم تخصيص مبلغ أقل لتقديم الأسهم والقروض والضمانات لأنشطة القطاع الخاص في مجالات الأعمال المصرفية وغير المصرفية، والتجارة وصناعة السكر. وأسفرت التحديات التي يواجهها السودان في الوفاء بالتزاماته المتعلقة بالديون في آب/أغسطس 2013 عن تعليق صندوق الأوبك لتعاونه مع السودان. وزادت الأمور تعقيداً جراء النقص في العملات الأجنبية، مما أدى إلى تعليق برامج الضمان التابعة لصندوق الأوبك المخصصة لدعم التجارة الدولية.

وفي حزيران/يونيو 2020، أكد مؤتمر شركاء السودان الرفيع المستوى الذي عُقد في بيروت على أهمية دعم التحول السياسي والاقتصادي في السودان، حيث تعهدت خمسون دولة ومنظمة دولية بتقديم 1.8 مليار دولار من المساعدات، مع التزام البنك الدولي بمنحة إضافية قبل تصفية المتأخرات تصل إلى 400 مليون دولار (EC, 2020a). وتهدف هذه الأموال إلى تعزيز استقرار الاقتصاد الكلي وبرنامج دعم الأسرة في السودان، من خلال المساعدة الحيوية لملايين الأشخاص المعرضين للخطر، وتعزيز قدرة الاستجابة للجائحة، وتقديم المساعدات الإنسانية والتعاون الإنمائي بشكل عام.

التحديات التي تواجه عمليات المعونة وفعاليتها

تواجه الوكالات المانحة بشكلٍ عام صعوبات تحد من قدرتها على الاستجابة للاحتياجات الإنسانية واحتياجات الإنعاش في السودان تشمل استمرار انعدام الأمن، والقيود المفروضة على الوصول، والعقبات البيروقراطية. ولا تزال حالة السلام والأمن الهشة في البلاد تشكل تحدياً في وجه فعالية عمليات المانحين واستدامتها. غير أن التزام الحكومة ببرنامج لإصلاح الاقتصاد الكلي في السنوات الأخيرة كان بمثابة إشارة إيجابية للعديد من المانحين، على الرغم من تقويض وتيرة هذه العملية الإصلاحية وعمقها بسبب التوترات السياسية المستمرة في البلاد.

ولا يزال السودان مثقلاً بالديون، وقد تسبب عدم إحراز تقدم في تخفيف عبء الديون بالإضافة إلى استمرار ارتفاع نسب الديون في حالة مديونية حرجة، وأدت هذه، إلى جانب الصدمات السلبية في معدلات التبادل التجاري، وفقدان إيرادات النفط، واتساع العجز المالي، إلى إضعاف الوضع الخارجي للسودان وجعلت من الصعب الحصول على التمويل الخارجي. ويتوقف تخفيف ديون البلد على عدد من العوامل، بما في ذلك رفع السودان من قائمة الولايات المتحدة للدول الراعية للإرهاب، والحصول على ضمانات بالدعم من الدائنين الرئيسيين، ومواصلة إصلاحات الاقتصاد الكلي تحت مظلة برامج صندوق النقد الدولي، وإعداد ورقة شاملة لاستراتيجية الحد من الفقر. وبالنسبة للجهات المانحة، ترتبط تسمية السودان ضمن قائمة الدول الراعية للإرهاب بالمخاطر وتأخر تحويل الموارد، حتى عندما يحصل المانحون مثل بنك التنمية الأفريقي على تراخيص مكتب مراقبة الأصول الأجنبية (OFAC25) اللازمة من الخزينة الأمريكية. غير أن تخفيف العقوبات المفروضة على البلاد منذ عام 2017 قد يفيد في الجهود المستقبلية لتخفيف عبء الديون عن البلاد (AfDB, 2017).

وعلى الصعيد المحلي، واجهت برامج محددة، مثل برامج المعونة المقدمة من المانحين في مجال توفير المياه وخدمات الصرف الصحي والنظافة الصحية وفي مجال الصحة، تحديات تشغيلية مثل ضعف مشاركة المجتمعات المحلية (في حالة المياه والصرف الصحي)، وعدم وجود شركاء محليين في القطاع الصحي مما يحد من التغطية الصحية في بعض مناطق البلاد. وقد أدى النقص المتقطع في السيولة النقدية في حدوث حالات تأخير على بعض برامج المعونة الغذائية، التي اقترنت بنظام مصرفي غير كفؤ أو بانعدام النظام المصرفي الرسمي من أصله في المناطق النائية، مما أدى إلى تعطيل أنشطة المانحين من

عمليات شراء، وتوزيع النقد للمستفيدين من البرامج النقدية، وغير ذلك من التكاليف التشغيلية. وبالإضافة إلى ذلك، أعاق نقص الوقود وضعف البنية التحتية والتأخيرات البيروقراطية قدرة الجهات المانحة على الوصول وتنفيذ عملياتهم. وفي قطاع التعليم، تتمثل أهداف المانحين في زيادة فرص حصول الأطفال العرضة للخطر والمتضررين من ما يطرأ من حالات طوارئ ومن حالة النزوح التي طال أمدها على التعليم الشامل والوقائي والمنقذ للحياة، وتعزيز قدرة الجهات الفاعلة في مجال التعليم. كما أدى انقطاع البرنامج الدراسي السنوي بسبب الأزمات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية إلى تعطيل الأنشطة التعليمية وعملية توزيع اللوازم التعليمية.

ونظراً للعدد الكبير من المؤسسات والوكالات وأصحاب المصلحة المشاركين في تمويل عملية التنمية في السودان، أدى عدم كفاية التنسيق بين مختلف الجهات الفاعلة إلى هدر كبير للموارد. ويتطلب هذا وضع آليات تنسيق تساعد على تجنب الازدواجية والتداخل، وبذات الوقت تقرُّ بالأدوار والمسؤوليات المحددة لمختلف الوكالات. في عام 2015، أنشأت الحكومة السودانية وزارة جديدة للتعاون الدولي، مكلفة بمواءمة جهود المانحين مع أولويات التنمية في البلاد. ويمكن لهذه الوزارة أن تؤثر بشكل بالغ الأهمية على عملية التنسيق بين الجهات المانحة، غير أن أنشطتها غالباً ما يعيقها استمرار عدم الاستقرار السياسي، وتغلّب أجندات المانحين على الاحتياجات والأولويات المحلية، والتحديات الهائلة التي ينطوي عليها تنسيق الأنشطة متعددة الأوجه لعدد كبير جداً من الشركاء الإنمائيين الثنائيين ومتعددي الأطراف.

وقد تعرض السودان إلى صدمات اقتصادية كبيرة في أعقاب جائحة كوفيد-19. وفي سياق الركود الاقتصادي في الفترة 2018-2019، توقع صندوق النقد الدولي أن ينكمش الاقتصاد بنسبة 7.2 في أعقاب الجائحة. كما تواجه البلاد نقصاً خطيراً في الغذاء والدواء، ويحتاج السودان إلى استيراد 2.2 مليون طن متري من القمح، أي ما يعادل 75 في المائة من احتياجات البلاد (IMF, 2020d). غير أن القدرة على الحصول على هذه المنتجات الغذائية الأساسية محدودة بسبب تعطل سلاسل السلع الأساسية العالمية وانخفاض توافرها من البلدان المصدرة مثل روسيا. وقد بدأت الجهات المانحة الدولية بالفعل في تقديم المساعدة بهدف تفادي حدوث أزمة إنسانية كبرى، ووقّعت وزارة المالية اتفاقاً مع مكتب برنامج الأغذية العالمي في السودان لاستيراد 200000 طن من القمح؛ وتمت تعبئة أكثر من 47 مليون دولار و80 مليون يورو من خلال وكالات الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي، على التوالي، بهدف تعزيز قدرة القطاع الصحي على التصدي للجائحة (WFP, 2020). وعلاوة على ذلك، عزز التركيز الإضافي على الاستجابة الإنسانية التبعية للمسار الذي يعتبر فيه المانحون دعم الخدمات الأساسية وسيلة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية، دون دعم التحول الهيكلي في القطاعات الاقتصادية الرئيسية مثل المصارف والتجارة والخدمات. غير أن الاهتمام بهذه القطاعات أمر بالغُ الأهمية على صعيد تحسين منعة الاقتصاد وتعزيز قدرة البلد وقدرته على تحمل الصدمات والحفاظ على مستويات واسعة من الاستقرار الاقتصادي. ويزيد من أهمية ذلك الصعوبات التي يواجهها السودان في جذب الاستثمارات الاقتصادية بسبب إدراجه في قائمة الدول الراعية للإرهاب، الأمر الذي لا يمنع الاستثمار الخارجي فحسب، بل لا يسمح للسودان أيضاً بالاستفادة من مبادرة البنك الدولي وصندوق النقد الدولي بشأن البلدان الفقيرة المثقلة بالديون. هذا الواقع السياسي قد أعاق أيضاً إمكانية حصول البلاد على مساعدات إضافية، لو توفرت لكان يمكن تعبئتها لمساعدة السودان في اجتياز أزمة جائحة كوفيد-19.

اليمن

يعاني اليمن من نزاع عنيف مستمر منذ عام 2014 أثر بشدة على سُبل عيش الناس واقتصاد البلاد وبنيتها التحتية. وكان اقتصاد اليمن حتى قبل بداية الحرب عام 2014 يعتبر أفقر اقتصاد عربي، وبات الشعب اليمني يواجه اليوم مشكلة انعدام الأمن الغذائي المزمن فضلاً عن تعرضه لعدة صدمات منها انتشار أكبر وباء كوليرا في العالم. ووفقاً للأمم المتحدة، فإن أكثر من 80 في المائة من السكان البالغ عددهم 14.4 مليون

شكل المرفق 8. الجهات المانحة الرئيسية للمساعدة الإنمائية الرسمية لليمن

المانحون	ملايين دولارات الولايات المتحدة الأمريكية									
السنة	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	المجموع (2018-2010)
الولايات المتحدة الأمريكية	103.58	112.35	191.99	251.50	152.05	215.79	330.63	620.93	627.17	**2 605.98**
البنك الدولي	222.00	35.00	61.00	256.00	364.54	-	50.00	1,083.00	190.00	**2 261.54**
الإمارات العربية المتحدة	43.29	53.83	31.73	10.00	-	1,234.85	20.00	22.91	606.81	**2 023.43**
ألمانيا	44.31	123.31	78.84	96.79	116.92	116.32	127.49	259.58	277.22	**1 240.79**
الصندوق العربي	78.88	344.28	74.32	257.04	129.47	132.98	6.12	0.99	10.02	**1 034.11**
الاتحاد الأوروبي	56.96	62.57	74.68	116.83	115.44	55.47	25.57	100.77	172.72	**781.01**
المملكة المتحدة	31.06	54.65	48.98	61.78	11.30	215.00	98.53	143.56	50.79	**715.63**
الكويت	43.59	-	32.14	138.03	136.49	-	-	-	251.31	**601.55**
اليابان	44.22	4.74	25.68	43.34	27.06	23.84	36.21	50.64	42.19	**297.93**
هولندا	26.50	6.20	36.30	23.91	36.11	26.23	26.32	51.34	36.32	**296.23**

المصدر: OECD, DAC database.

نسمة في حاجة ماسة إلى المساعدة الإنسانية. ويعتمد البلد اعتماداً كبيراً على المساعدة الغذائية المقدمة من برنامج الأغذية العالمي. ومع فقدان ما يقرب من نصف السكان لدخلهم، غرق نحو 80 في المائة من السكان في براثن الفقر. أما أولئك الذين ما زالوا يشغلون وظائف، مثل موظفي الخدمة المدنية أو العاملين في القطاعات الحيوية مثل الصحة والمياه والتعليم، فقد تعرضت رواتبهم إلى تأخيرات وتعطيلات حادة، الأمر الذي لم يؤثر على سُبل عيشهم فحسب، بل قلّل أيضاً من جودة الخدمات العامة. ومن المرجح أن يؤدي اشتداد الفقر وانعدام الأمن الغذائي وانتشار الأمراض إلى آثار طويلة الأمد على تنمية رأس المال البشري في اليمن. وقد أدت الأضرار التي تعرضت لها المدارس وإغلاقها، فضلاً عن أزمة انعدام الأمن الغذائي إلى انقطاع ما لا يقل عن مليوني طفل عن الدراسة (FAO, 2019).

ويعاني اليمن من مجموعة معقدة من الأزمات المتعلقة بالتنقل، ففي حين يعاني اليمن من مستويات عالية من النزوح بسبب الأزمة، فإنه أيضاً بلد المنشأ والعبور والمقصد للّاجئين والنازحين داخلياً والعائدين والمهاجرين لأسباب اقتصادية إلى دول مجلس التعاون الخليجي، حيث وصل في المتوسط 100,000 لاجئ إلى اليمن سنوياً منذ بداية الحرب (World Bank, 2019)، ويتسبب ذلك بزيادة مستوى المساعدات الإنسانية والاجتماعية التي تحتاجها البلاد. وبالإضافة إلى ذلك، يتعرض النظام الصحي في البلاد لضغوط هائلة بسبب الصراع القائم، والفقر، وسوء التغذية، وعدم التمكن من الحصول على مياه الشرب. وليس باستطاعة سوى أقل من نصف المرافق الصحية في اليمن أداء وظيفته، وحتى هذه المرافق تواجه نقصاً حاداً في الأدوية والمعدات والموظفين. وقد تسببت الحالة الحرجة لقطاع الصحة، إلى جانب الحاجة الماسة إلى مياه الشرب المأمونة والصرف الصحي، إلى تفشي وباء الكوليرا مرتين في البلاد، عامي 2016 و2017. ويؤثر تدهور البنى التحتية في مجال النقل وعدم صلاحية جزء كبير من شبكات الطرق للعمل بشكل كبير على إمكانية الحصول على الخدمات والسلع الأساسية الحيوية، فضلاً عن تسببه برفع أسعار الأغذية وغيرها من السلع الأساسية بسبب زيادة تكلفة النقل. ويفتقر اقتصاد اليمن إلى التنوع ويعتمد بشكل كبير على الواردات التي تشملها حوالي 90 في المائة من سلعه الغذائية الأساسية. وقد أدى تدهور الريال اليمني (بنسبة تصل إلى 300 في المائة في عام 2018) إلى زيادة أسعار السلع الغذائية الأساسية. وفي عام 2020، تفاقم هذا الوضع بسبب ارتفاع أسعار المواد الغذائية في أعقاب جائحة فيروس كورونا. ووفقاً لبرنامج الأغذية العالمي، كان ما يقرب من 40 في المائة من الأسر اليمنية لا يزال محروماً من الحصول على الغذاء الكافي والمغذي بشكل منتظم بحلول منتصف شهر تموز/يوليو 2020 (USAID, 2020).

ولم تترك الحرب الجارية والتفكك المؤسسي للبلاد مجالاً كافياً لتعبئة الموارد العامة والتخطيط على

المدى المتوسط أو الطويل. وقد كان تحصيل الإيرادات المحلية أقل من 5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي خلال معظم العقد الماضي نتيجة للتدهور الاقتصادي العام، والانخفاض في تحصيل الضرائب، وتراجع أداء النظام الجمركي. وفي خضم الأزمة المستمرة، أدت قرارات مثل نقل البنك المركزي اليمني من صنعاء إلى عدن إلى زيادة عدم التيقن لدى القطاع المالي، وزيادة تحديات التنسيق، كما أسفر على سبيل المثال عن عدم الموافقة على أي ميزانيات للفترة 2014-2019. وفي ظل عدم إمكانية تقديم الخدمات العامة بشكل فعال ورسمي، برز مقدمو الخدمات غير الرسميين معتمدين على الريع المتأتي من التحويلات المالية وقطاع النفط واقتصاد الحرب. ويقال إن عناصر الاقتصاد الريعي هذه أدت إلى تفاقم الانقسامات القبلية والإقليمية والطائفية، مما أدى إلى تآكل الثقة في ما بين المجتمعات المحلية وفي داخلها وفقدان رأس المال الاجتماعي (World Bank, 2019, 2019a). وقد أثر النزاع على البنية التحتية للمياه والصرف الصحي في البلاد، مما قلل من توافر إمدادات المياه الأساسية، وأجبر المستهلكين على البحث عن مقدمي خدمات بديلين من القطاع الخاص. ومن المرجح أن يتسبب استخراج موارد المياه الجوفية المحدودة هذه من غير رقابة ولا سيطرة بعواقب أطول أجلاً على صعيد التسبب بهشاشة إضافية وإثارة المزيد من الصراعات على الموارد.

وتشكل المساعدات الإنسانية الجزء الأكبر من عمليات المانحين في اليمن. وصندوق اليمن الإنساني هو أكبر صندوق قُطري مشترَك في العالم يوفر التمويل للشركاء الإنسانيين في البلاد. ووفقاً لمنظمة الأغذية والزراعة (2019)، ارتفع في عام 2019 عدد اليمنيين المحتاجين إلى المساعدة الإنسانية أو الحماية إلى 24 مليون نسمة، أي ما يعادل 80 في المائة من السكان. وقد سعت الجهات العاملة في الأنشطة الإنسانية إلى اعتماد منهج ذي شقين لتلبية الاحتياجات الإنسانية الفورية مع زيادة التركيز تدريجياً على الدعم الطويل الأجل بهدف زيادة الاعتماد على الذات وانتشال الناس من قابلية التضرر في وجه الأخطار. ومن هذا المنطلق، ركزت الجهات الفاعلة في المجال الإنساني مساعداتها في أربعة مجالات: (1) المساعدة المنقذة للحياة لليمنيين الأكثر عرضة للأضرار؛ و(2) حماية الأشخاص المتضررين من الأزمات، بما في ذلك اللاجئين والمهاجرين؛ و(3) بناء قدرات الجهات الفاعلة الوطنية على التخطيط لحالات الطوارئ الإنسانية والاستجابة لها؛ و(4) معالجة الأسباب الكامنة وراء قابلية التضرر للحد من الحاجة إلى استمرار المساعدة الإنسانية؛ و(5) تعزيز منعة الأسر التي تعاني من تكرر الصدمات.

ومنذ عام 2015، خصص الاتحاد الأوروبي حوالي 896 مليون يورو للاستجابة للأزمة في اليمن، تم تخصيص 554 مليون يورو كمساعدات إنسانية و318 مليون يورو كمساعدات إنمائية. وتشمل هذه المساعدات مجالات الغذاء والرعاية الصحية والتعليم، فضلاً عن المياه والمأوى ومستلزمات النظافة الصحية للمناطق المتضررة من النزاع والسكان النازحين. كما تمحور عمل الاتحاد الأوروبي في البلاد بشكل رئيسي أيضاً على مسألة التأهب والاستجابة للأوبئة، وقد استهدف تمويل الاتحاد الأوروبي لمراكز العلاج وأنشطة الوقاية التصدي لتفشي الكوليرا. وفي صفوف النازحين داخلياً، يتم تقديم المساعدة للمصابين والمعوقين من خلال خدمات إعادة التأهيل الشاملة. وقد أدت الأضرار التي لحقت بالبنية التحتية التعليمية إلى زيادة الضغط على المشهد التعليمي الهش أصلاً في البلاد، حيث كان معدل توقف المدارس عن العمل مدرسة واحدة من بين كل خمس مدارس. وعلى هذا الصعيد، ساعد الاتحاد الأوروبي في إعادة تأهيل الفصول الدراسية من أجل تمكين الأطفال من العودة إلى المدرسة. بالإضافة إلى ذلك، أتاح الدعم الذي قدمه الاتحاد الأوروبي لدائرة الأمم المتحدة لخدمات النقل الجوي للمساعدة الإنسانية نقل العاملين في الإغاثة الإنسانية بشكل موثوق، جواً وبحراً (EC, 2020).

تُعَدُّ المملكة المتحدة واحدة من أكبر الجهات المانحة لليمن منذ أوائل العقد الأول من القرن الواحد والعشرين. وتتمثل الإستراتيجية الشاملة لدائرة التنمية الدولية التابعة للمملكة المتحدة في اليمن في المساعدة على منع الأزمات وإدارتها والتصدي لعوامل الصراع والفقر من خلال تلبية الاحتياجات الإنسانية الملحة، وتقديم الخدمات الأساسية، ودعم الإصلاح السياسي والاقتصادي. وفي القطاع الإنساني، وبينما كانت إدارة التنمية الدولية تقدم في البداية مساعدة مدتها سنة واحدة، فقد تحركت تدريجياً نحو تقديم

المساعدة الغذائية والمائية والصرف الصحي لعدة سنوات إلى الأشخاص الضعفاء بشكل مزمن الذين هم في أمس الحاجة لها، بمن فيهم اللاجئين والمهاجرين، والمتضررين من الصراع، وأولئك الذين يعانون من الفقر المدقع والجوع وسوء التغذية (DfID, 2018b, 2014). وهي تقدم الدعم لوضع الركائز لإقامة نظام وطني لتقديم الخدمات والحماية الاجتماعية، مع التركيز بوجه خاص على النساء والفتيات. وتركز دائرة التنمية الدولية في معرض دعمها لعملية التحول السياسي والإصلاح على دعم الحوار الوطني، وعملية صياغة الدستور والانتخابات، وتعزيز الحكومة المحلية لتحسين تقديم الخدمات وتشجيع دور المجتمع المدني. وفي ما يتعلق بدعم الإصلاح الاقتصادي والتنمية، تدعم إدارة التنمية الدولية القطاع الخاص من خلال تمكين المؤسسات المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة الحجم من الاستفادة من التمويل والاستثمار من أجل النمو وخلق فرص العمل في جميع مجالات الاقتصاد. كما تشارك إدارة التنمية الدولية في الأنشطة المتعلقة بالإدارة المالية العامة بالتعاون مع صندوق النقد الدولي.

وتُعد الولايات المتحدة الأمريكية واحدة من الجهات المانحة الرئيسية لليمن، وتنقسم المساعدات الأمريكية إلى خمس فئات رئيسية. فمنذ عام 2015، قدمت الولايات المتحدة أكثر من 2.4 مليار دولار كمساعدات إنسانية طارئة لليمن، معظمها من خلال مكتب الغذاء من أجل السلام التابع للوكالة الأميركية للتنمية الدولية لدعم برنامج الأغذية العالمي في البلاد، بينما تم الحد من جميع البرامج الثنائية الأخرى تقريباً. وفي مجال الأمن الغذائي، تدعم الوكالة الأميركية للتنمية الدولية منظمة الأغذية والزراعة وبرنامج الأغذية العالمي و11 منظمة غير حكومية دولية شريكة لتحسين الأمن الغذائي في اليمن من خلال تقديم مساعدات غذائية عينية، بما في ذلك السلع الأساسية من مصادر أمريكية، وبرامج النقد والقسائم لتمكين السكان من شراء المواد الغذائية في الأسواق المحلية. وتشمل الأنشطة الأخرى على ذات الصعيد تعزيز القوة الشرائية للأسر المعيشية وإعادة تأهيل سُبل كسب العيش المتصلة بالأمن الغذائي (USAID, 2020a; 2020b). وفي مجال الصحة، تتعاون الولايات المتحدة مع منظمات أخرى لتقديم برامج التغذية والمياه والصرف الصحي والنظافة الصحية، وخدمات الرعاية الصحية الأولية من خلال الفرق الطبية المتنقلة والثابتة على حد سواء، وتقديم حوافز للعاملين في مجال الرعاية الصحية، وتوفير الإمدادات الطبية للمرافق الصحية لتعزيز توافر خدمات الرعاية الصحية، مع تلبية احتياجات الرعاية الصحية المحددة للمهاجرين واللاجئين وغيرهم من السكان العرضة للخطر في اليمن. وتغطي تدخلات الوكالة الأميركية للتنمية الدولية في مجال المياه والصرف الصحي توزيع لوازم النظافة الصحية، وإعادة تأهيل شبكات المياه التي تضررت من جراء النزاع، وتوفير خدمات نقل المياه بالشاحنات. وفي مجال التغذية، تركز الوكالة الأميركية للتنمية الدولية على الأطفال والحوامل والمرضعات على وجه الخصوص بهدف المساعدة في الوقاية من سوء التغذية الحاد والتحقق منه وعلاجه، مع توفير الدعم الغذائي للعيادات الصحية والفرق الصحية المتنقلة، ودمج التدخلات الصحية والتغذية والمياه والصرف الصحي لمساعدة السكان المتضررين مساعدة شاملة. كما تشارك الولايات المتحدة في توفير خدمات الحماية لتلبية احتياجات النازحين داخلياً واللاجئين وغيرهم من السكان في جميع أنحاء البلاد، بما في ذلك من خلال أنشطة الصحة النفسية والدعم النفسي والاجتماعي والمساعدة القانونية لتسهيل الحصول على وثائق إثبات الهوية والمساعدة من القطاع العام. وتدعم الولايات المتحدة أيضاً تقديم المساعدات النقدية متعددة الأغراض لمساعدة الأسر المتضررة من النزاع في اليمن على تلبية احتياجاتها الأساسية مع دعم الأسواق المحلية بذات الوقت (USAID, 2020b).

غير أنها تدرك كذلك أن المساعدات الإنسانية، على الرغم من دورها الحاسم، ليست كافية لمنع انهيار المؤسسات الاجتماعية والاقتصادية الرئيسية وبناء قدرة البلاد على مواجهة الصدمات المستقبلية، ولهذا ركز نهج البرمجة للوكالة الأميركية للتنمية الدولية للفترة 2017-2020 على توسيع نطاق مساعداته الإنمائية من خلال القدرات المؤسسية المحلية وإدارة النزاعات. وقد أدارت الوكالة الأميركية للتنمية الدولية على مدى السنوات القليلة الماضية ملف مساعدات اقتصادية تتراوح قيمتها بين 25 و30 مليون دولار ينصب تركيزها على الصحة والتعليم والقطاع المالي. وفي قطاع الصحة، شملت أنشطة الوكالة عملية رصد شلل الأطفال

والحصول على الرعاية الصحية الأساسية، مع التركيز على الصحة الإنجابية وصحة الأم والطفل. ويُستكمل ذلك من خلال أنشطة المياه والصرف الصحي والنظافة الصحية التي تهدف إلى تحسين إمكانية حصول الفئات السكانية الضعيفة على المياه المأمونة وشبكات الصرف الصحي، وزيادة معرفتهم بممارسات النظافة الصحية. وفي قطاع التعليم، تمول الوكالة الأميركية للتنمية الدولية برامج لتوسيع فرص حصول الأطفال المتضررين من الأزمة على التعليم. وفي القطاع المالي، عملت الوكالة مع البنك المركزي لضمان قدرته على الاستمرار في دفع رواتب القطاع العام وإدارة الخزانة. وتهدف الوكالة الأميركية للتنمية الدولية إلى دعم الشركات الصغيرة والمتوسطة لزيادة عمالتها ودخلها وذلك من خلال التركيز على إنتاجية الأسماك والمزارع والروابط السوقية (USAID, 2020b).

تهدف أنشطة البنك الدولي في اليمن إلى تعزيز الحوكمة المؤسسية وإدارة الموارد الرئيسية مثل قطاعي النفط والغاز، وتحسين استخدام الأراضي والموارد المائية، وتعزيز سيادة القانون لصالح الشركات فضلاً عن تحسين نوعية رأس المال البشري. كما شارك البنك في تقديم مساعدات كبيرة من خلال وكالات الأمم المتحدة، في مجالات الاستجابة للأزمات المتعلقة بالصحة والتغذية الهادفة إلى تقديم الدعم للخدمات الأساسية وصيانة المؤسسات الوظيفية. وتتضمن المساعدة الإنسانية التي يقدمها البنك عناصر لا تُعتبر تقليدياً على أنها جزء من المساعدة الإنسانية، مثل دعم القطاع الخاص، وذلك استناداً إلى الفرضية التي اقترحها البنك بأن العمليات القائمة على العلاقة بين المساعدة الإنسانية والتنمية من المرجح أن تفضي إلى نتائج مستدامة وفعالة بالنسبة لسُبل عيش الناس. ولذلك، تركز أنشطة البنك في مجال المساعدة الغذائية على زيادة القوة الشرائية، بينما يركز عمل البنك في قطاعي المياه والصرف الصحي على بناء القدرات المؤسسية من خلال التدريب. وبالتالي يعتبر البنك أنشطته الإنمائية في القطاع الخاص عنصراً حاسما ليس فقط في المساعدة الإنمائية ولكن أيضاً في المعونة الإنسانية، حيث أنه يساعد على بناء القدرة على الصمود والتنمية المستدامة. وتتناول استراتيجية البنك الدولي لليمن مجالين هما: (أ) الدعم المستمر للخدمات الأساسية والحفاظ على المؤسسات ذات العلاقة بالمحور القائم ما بين المساعدات الإنسانية والتنمية وذلك من خلال دعم تقديم الخدمات الأساسية، وتوليد الدخل، والزراعة؛ و(ب) دعم سُبل العيش ورأس المال البشري والانتعاش الاقتصادي الأساسي، مع إعطاء الأولوية لحماية سُبل عيش الأسر المعرضة لخطر الأزمات وقدرتها على الاستجابة لها (World Bank, 2019).

ومنذ عام 2018، تعد المملكة العربية السعودية واحدة من الجهات المانحة الثنائية الرئيسية لليمن، وذلك على عكس المانحين الآخرين الذين يقدمون مبالغ كبيرة من التحويلات النقدية مباشرة إلى الحكومة. وفي عام 2018، قدمت المملكة وديعة بقيمة ملياري دولار إلى الحكومة اليمنية للمساعدة في تثبيت العملة وأسعار المواد الغذائية من خلال استيراد السلع الغذائية الأساسية مثل القمح والأرز والسكر والحليب وزيت الطهي. كما يُقالُ أيضاً أن اليمن تلقى دعماً مالياً كبيراً خارج الميزانية من المملكة العربية السعودية، (UNDP, 2016; Li, 2019; OECD, 2017). وتم تعزيز الواردات الغذائية من خلال آلية مالية جديدة للواردات الغذائية التي تكفلها الودائع السعودية. وقد ساعد هذا الحقن للأموال أيضاً على استقرار العملة، غير أن ثمة مخاوف أثيرت بشأن استدامة المساعدة من هذا النوع، لا سيما وأن حكومة اليمن لا تزال تواجه صعوبة في الاستفادة من مصادرها الرئيسية للنقد الأجنبي وهي صادرات النفط والغاز، والتحويلات المالية، والتمويل الإنساني، والتي تراجعت جميعها. وبالإضافة إلى ضخ كميات كبيرة من النقد، قدم البرنامج السعودي لتنمية وإعمار اليمن أيضاً مساعدة تقنية في شكل منحة للوقود لإنتاج الكهرباء بقيمة 180 مليون دولار، حيث غطت تكاليف ثلاث شحنات من زيت الديزل والوقود لتشغيل 64 محطة طاقة كهربائية تقع في عشر محافظات مختلفة تسيطر عليها الحكومة اليمنية. كما قدمت المملكة العربية السعودية 200 مليون دولار أمريكي للبنك المركزي اليمني في عدن في تشرين الثاني/نوفمبر 2018 للمساعدة في استعادة قيمة العملة بعد الانهيار المالي الكبير في تشرين الأول/أكتوبر في ذات العام. وقد أودعت المملكة العربية السعودية منذ تموز/يوليو 2019 أكثر من 300 مليون ريال سعودي شهرياً

للرواتب العسكرية في حساب الحكومة اليمنية في البنك الأهلي التجاري في الرياض في المملكة العربية السعودية (WFP, 2020a; World Bank, 2019a).

كما تبرع البنك الإسلامي للتنمية بمليار دولار لليمن تستهدف مجموعة من المشاريع الإنسانية والاقتصادية، بما في ذلك التعليم (التعليم الأساسي والعالي والمهني والتدريب) وتطوير قطاعات الزراعة، ومصائد الأسماك، والصحة، والنقل، والاتصالات، والمياه، والطاقة، بالإضافة إلى دعم شبكات الضمان الاجتماعي والإدارة العامة والبنوك وغيرها من الخدمات. وقد رفع البنك الإسلامي للتنمية في الأشهر الأخيرة أيضاً الإنفاق على القطاع الصحي، والذي ستنفذه منظمة الصحة العالمية، لمكافحة أثر جائحة كوفيد-19. وتَمثَّل أيضاً أحد المانحين العرب متعددي الأطراف في اليمن في السنوات الأخيرة بالصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي الذي ساهم بأكثر من 30 مليون دولار. وتركزت مساعدات الصندوق على إصلاح المباني والمساجد التي تضررت من جراء النزاع، والبرامج الغذائية والصحية الطارئة. صندوق أوبك هو وكالة أخرى متعددة الأطراف وافقت على تقديم مساعدات لليمن تزيد قيمتها عن 100 مليون دولار على مدى العقد الماضي، تم صرف حوالي 24 مليون دولار منها، وتركز بشكل عام على المنح الإنسانية والصحية والتعليمية. وقد أعاق ضعف التنسيق المحلي بين الجهات الفاعلة والهيئات الحكومية الرسمية تقديم الصندوق للمساعدة الإنمائية. وعلى المستوى التشغيلي، جعلت المسائل السائدة المتعلقة بانعدام الأمن والسلامة رصد المشاريع أمراً صعباً. والجمهورية اليمنية متأخرة عن تسديد التزاماتها تجاه صندوق أوبك منذ تموز/يوليو 2016، مما أدى إلى تعليق المدفوعات إلى البلاد.

واستجابة للأزمة الصحية المستمرة في اليمن المتمثلة بتفشي الكوليرا مرتين بشكل كبير فضلاً عن تفشي أمراض أخرى، عقد صندوق قطر شراكة مع اليونيسف لبدء مشروع للاستجابة السريعة تم من خلاله تدريب 250 من العاملين في المجال الطبي اضطلعوا بعلاج أكثر من 15,000 مريض (Qatar Fund, 2018). وبالتعاون مع جمعية الهلال الأحمر القطري، شارك الصندوق أيضاً في إعادة تأهيل وتوسيع المراكز الطبية في المناطق المتضررة من النزاع في البلاد ودعم الأسر والمجتمعات المحلية اليمنية النازحة. كما تضمنت هذه المبادرة إقامة مخيمات للتوعية بالنظافة الصحية. ويساهم الصندوق أيضا في برنامج اليونيسف لإعادة تأهيل شبكات المياه، وشبكات التوزيع والصرف، ومحطات الإمداد بالمياه.

التحديات التي تواجه عمليات المعونة وفعاليتها

نظراً لشدة النزاع اليمني وطبيعته الهيكلية، لن تتيح المساعدات الإنسانية التقليدية وحدها حماية اليمنيين من الآثار المتوسطة والطويلة الأجل للصراع الذي يعانون منه منذ عام 2015. فالانهيار الوشيك للاقتصاد والبنية التحتية الرئيسية، والأزمة الإنسانية الرهيبة، والفشل في التوصل إلى حل سياسي للصراع هي أمور تحتاج كلها إلى اتباع نهج أكثر شمولاً لدور المساعدات في السياق اليمني. وقد أدى انهيار أسعار النفط العالمية إلى انخفاض إيرادات البلاد من هذا القطاع، في حين أدت القيود المفروضة على الحركة والناجمة عن الجائحة إلى انخفاض كبير في إيرادات المغتربين اليمنيين وتدفق التحويلات ومستواها. وبالنظر إلى الطبيعة الإنسانية لعمليات المانحين في اليمن وعدم إحراز البلاد تقدماً في المفاوضات السياسية لإنهاء النزاع، ستواجه اليمن تحديات على صعيد استدامة المساعدات والإبقاء على مشاركة المانحين على المدى الطويل.

وعلى الرغم من صعوبة تجنب دورات التخطيط القصيرة وتلك التي تدوم لسنة واحدة نظراً للحالة السياسية والاقتصادية والأمنية غير المستقرة في البلاد، فإنها لا تكفي لمعالجة تآكل سُبل العيش على مدى عدة سنوات أو لبناء قدرة المجتمعات المحلية على مواجهة الصدمات. وفي هذا السياق، يكتسي بناء القدرات المحلية أهمية كبيرة على صعيد تجنب الاعتماد المستمر والهائل على قدرة الجهات الفاعلة المحلية على التنفيذ. وبناء على ذلك، تسعى الجهات المانحة مثل إدارة التنمية الدولية التابعة لحكومة المملكة المتحدة إلى اعتماد أطر برنامجية متعددة السنوات تعالج القضايا الإنمائية ذات العواقب الإنسانية

الوخيمة. وهذا يعني، على سبيل المثال، تحسين تقديم الحماية الاجتماعية من خلال الربط بين الاستراتيجيات الإنسانية والإنمائية لزيادة الاستثمار في المناطق العرضة للمخاطر بشكل مزمن.

وفي الوقت نفسه، من الضروري مواصلة دعم القطاعات الاجتماعية الرئيسية، مثل الصحة والتعليم، بالتوازي مع دعم استراتيجية توفر فرص العمل وسُبل العيش لليمنيين. فعلى سبيل المثال، يُعتبر توجيه المزيد من المساعدة عن طريق التحويلات النقدية بدلاً من المساعدة العينية أكثر فائدة للمستفيدين لأنه يمكّنهم من تحديد أولوياتهم الخاصة بهم، لا سيما في غياب مصدر للدخل. وبالتزامن مع برامج مثل وكالة تنمية المنشآت الصغيرة والأصغر (SMEPS)، يمكن أن تسهم التحويلات النقدية في فرص العمل القصيرة والطويلة الأجل التي تعوض جزئياً الخلل الوظيفي للدولة وتقلل من انعدام الأمن الاقتصادي. ويكتسي إيلاء مزيد من الاهتمام لمسألة الوقاية، من خلال برامج مثل إيجاد فرص العمل الطارئة أهمية قصوى بهدف كبح تفاقم الاحتياجات الإنسانية وتجنب المزيد من التدهور في الأزمة الإنسانية.

وعلى الرغم من المبالغ الكبيرة من المساعدات الإنسانية التي تم تخصيصها لليمن في السنوات الأخيرة، وفقاً لمجلة Humanitarian Exchange (2020)، فإن نصف اليمنيين فقط الذين يحتاجون إلى المساعدة والبالغ عددهم 24.1 مليون شخص يتلقونها بالفعل. ويعود ذلك ضمن جملة من أمور إلى نقص التمويل، فخطة الاستجابة للحالة الإنسانية في اليمن تعاني حالياً من نقص بنحو 1.5 مليار دولار. وعلاوة على ذلك، فإن طول الفترة الزمنية التي يستغرقها التأكد من الأهلية للمعونة فضلاً عن القدرة التشغيلية المحدودة يسهمان أيضاً في هذا التأخير، وفي بعض الحالات يستغرق تسليم المعونة الطارئة ثلاثة أشهر. كما ساهم في ذلك التنسيق المحدود بين الوكالات الدولية في تقديم المساعدة، وغياب وجود بعض المانحين على الأرض، وعدم كفاية التعاون مع الجهات الفاعلة المحلية. وتثير هذه الحقائق تساؤلات حقيقية حول قدرة نظام الأمم المتحدة للتنسيق في مجال العمل الإنساني على تلبية الاحتياجات الفعلية. وحتى عندما تتوفر الموارد، قد يعني نقص النقد في القطاع المصرفي عدم القدرة على الحصول على تلك الأموال، مما يعرض المشاريع للخطر. وفي يونيو/حزيران 2020، وإلى جانب العرقلة المنتظمة لتدفقات المساعدات، انخفض دعم المانحين لوكالات الإغاثة التابعة للأمم المتحدة بشكل كبير، لا سيما من قبل الكويت وقطر والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة فضلاً عن الولايات المتحدة التي وجهت أكثر من نصف مساعداتها إلى جنوب اليمن. ونتيجة لذلك، لم تتلق وكالات الإغاثة بحلول نهاية آب/أغسطس 2020 سوى 24 في المائة من مبلغ 3.4 مليار دولار الذي كانت قد طلبته لذلك العام، ما من شأنه تعريض حياة الملايين من اليمنيين للخطر.

يُضاف إلى ذلك أن عدم وجود نظراء وطنيين موثوقين وأقوياء يزيد من تقويض جهود المانحين. ويمكن أن يؤدي تعدد السلطات الرسمية وغير الرسمية العامة والإقليمية والمحلية إلى جعل التنسيق والعمليات أكثر تعقيداً ولا يمكن التعويل عليها. وتهدد الظروف الأمنية والقيود التي تفرضها مختلف أطراف النزاع واردات البلاد بشكل جدي، حيث تشكل هذه الواردات 90 في المائة من الأغذية الأساسية لليمن وتغطي جميع احتياجاته تقريباً من الوقود والأدوية. ويزيد عجز المؤسسات الوطنية عن اتخاذ قرارات سياسية فعالة وشاملة والوفاء بالالتزامات من التهديدات التي تعترض الإدارة والتي لا يمكن أن يتصدى لها فرادى المانحين، بل تتطلب تضافر الجهود الدولية. وقد أدى وجود الجهات الفاعلة من غير الدول التي تفتقر إلى التسلسل المركزي للقيادة أو إلى وجود هيكل إداري يمكن من خلاله متابعة المفاوضات المتعلقة بالحصول على المعونة إلى إحباط العديد من عمليات المانحين. وفي غياب إيجاد حل لهذه المخاطر، يسعى المانحون بانتظام إلى تعليق عملياتهم الأساسية وغير الأساسية بشكل مؤقت، مما يزيد من عدم استقرار المعونة وتجزئتها. وفي عامي 2019 و2020، أنفقت العديد من وكالات الإغاثة موارد هائلة وقضت وقتاً كبيراً للحصول على موافقات على مستوى البلاد بحالها لتقديم المساعدة وفقاً للمبادئ الإنسانية ودون تدخل السلطات.

ويتطلب توفير المعونات في خضم مشهد متأثر بالنزاعات دراسة وثيقة من قبل الجهات المانحة للأسباب الجذرية للنزاع، ويتطلب هذا في حالة اليمن استعادة ثقة الجمهور في قدرة الحكومة على توفير الأمن لجميع المواطنين، وإعادة توسيع النُظم الحكومية

لتوفير الخدمات العامة الرئيسية في جميع أنحاء البلاد لتسهيل سُبل العيش، والحد من الفقر، والتصدي لعدم المساواة، ومعالجة احتياجات النازحين داخلياً، وإعادة تأهيل البنية التحتية العامة، وتشجيع نشاط القطاع الخاص على صعيد خلق فرص العمل، والأهم من ذلك، مواءمة هياكل الدولة ومستويات اللامركزية السياسية والإدارية والمالية لخلق وتعزيز توافق سياسي وطني حول شكل ووظيفة النُظم الحكومية. والكثير من هذه الغايات يتعدى نطاق المهام المباشرة للمانحين أو قدرتهم على تحقيقها. ومع ذلك، من المهم على الأقل ضمان توجيه عمليات المانحين بشكل عام إلى معالجة مصادر التظلم المذكورة أعلاه. وتمشياً مع ذلك، من المهم أيضاً أن تتفاعل خطط العمل الأمنية والإنسانية والتنموية مع بعضها البعض في إطار من التفاهم، ويعزز بعضها بعضاً خلال مرحلتي ما قبل السلام وما بعده، بغض النظر عن مدى صعوبة ذلك في سياق انخفاض القدرات المؤسسية المحلية.

ويمثل تسييس تقديم المعونات تحد كبير لفعالية عمليات المانحين في اليمن. ومن المحتم أن تتشابك تدفقات المساعدات مع المفاوضات السياسية والصراع على السلطة على المستويات المحلي والإقليمي والدولي نظراً لمشاركة الأمم المتحدة والعديد من الجهات المانحة في تقديم المساعدات الإنسانية ومشاركتها كذلك في عمليات الأمن والانتقال السياسي في اليمن. وبالإضافة إلى ذلك، غالباً ما تربط استراتيجيات المانحين وخطط الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية الظروف المعيشية بالأمن. وتصاغ هذه الاستراتيجيات الرامية إلى تحقيق الاستقرار بطرق تهدف صراحة أو ضمناً إلى إضعاف جهود تجنيد الجماعات المسلحة من خلال تحسين الظروف المادية لليمنيين (وخاصة الشباب). وإن العديد من الجهات التي تمنح المساعدات الإنسانية إلى فئات الأشخاص العرضة بشكل مزمن للتضرر من النزاعات وللاجئين والمهاجرين قد تشكك في طبيعة عملها الإنساني القائم على المبادئ. ففي آذار/مارس 2020، قامت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية بتعليق معظم مساعداتها لليمنيين المقيمين في المناطق القائمة تحت سيطرة الحوثيين. وبالإضافة إلى تجميد العمل بمبلغ 73 مليون دولار في برامج المساعدة الجارية، يمنع هذا التعليق وصول أي تمويل إضافي من الوكالة الأميركية للتنمية الدولية إلى اليمنيين في هذه المناطق للوقاية والعلاج من جائحة كوفيد-19. وعلى الرغم من أن الوكالة بررت هذه الخطوة بأسباب إنسانية، مدعية أنها ستقلل من تحويل مسار المساعدات وتضغط على السلطات المحلية لوقف التدخل في إيصال المساعدات، فإن هذا القرار قد يُنظر إليه على أنه يتعارض مع مبادئ العمل الإنساني.

المرفق 2

لمحة عن البرنامج السعودي لتنمية وإعمار اليمن

تتطلب الرؤية الشاملة للتنمية توفير الدعم والمساهمة على نحو شامل ومتكامل في العديد من المسارات مثل تقديم خدمات الإغاثة، وتحقيق التنمية المستدامة، وتعزيز الاستقرار، وضمان التعافي الاقتصادي، وإحلال السلام المستدام. وقد حرصت المملكة العربية السعودية باستمرار على مساعدة البلدان العربية الأقل نمواً، وأبرزها اليمن، في توفير الخدمات الأساسية لشعوبها والتغلّب على التحديات في النهوض باقتصاداتها. وفي العقود الماضية، قدمت المملكة العربية السعودية إلى اليمن أشكالاً مختلفة من الدعم المباشر وغير المباشر في المجالات الاقتصادية والسياسية والإغاثية والتنموية، منها على سبيل المثال: تنفيذ مشاريع إنمائية كبرى في المحافظات اليمنية، ودعم اليمن بالمشتقات النفطية، وإيداع مبالغ ضخمة في البنك المركزي اليمني، والمشاركة مع المملكة المتحدة في رئاسة مؤتمر أصدقاء اليمن في عام 2006، وتوفير المنح في مؤتمرات المانحين لدعم الاستجابة الإنسانية في اليمن. ونظراً للقدرة الاستيعابية المحدودة لأجهزة الدولة ومؤسساتها في اليمن، لم تنعكس آثار هذه المنح على التنمية المحلية.

واستكمالاً للجهود التنموية التي تبذلها المملكة العربية السعودية في اليمن، أُنشئ البرنامج السعودي لتنمية وإعمار اليمن في عام 2018 ليسهم في تحديد الأولويات الإنمائية، وتوفير الخدمات الأساسية، وتلبية الاحتياجات التنموية العاجلة بالتعاون مع الحكومة اليمنية والسلطات المحلية ومنظمات المجتمع المدني. ويهدف البرنامج أيضاً إلى توفير الدعم المؤسسي، وتوجيه الجهود الرامية إلى تحقيق التعافي، وتهيئة البيئة اللازمة للانتقال من مرحلة الإغاثة إلى التنمية الشاملة والمستدامة من خلال التعاون مع أصحاب المصلحة الوطنيين والدوليين ومع وكالات الأمم المتحدة.

ومنذ عام 2018، نفذ البرنامج السعودي لتنمية وإعمار اليمن ما يزيد على 204 مشروعاً ومبادرة في مختلف القطاعات الحيوية من خلال مكاتبه المنتشرة في المحافظات اليمنية، والتي تتيح للبرنامج متابعة أعماله والإشراف عليها وضمان أعلى معايير الجودة في التنفيذ. وتتوافق هذه المساهمات التنموية مع المبادئ التي تكرّسها خطة التنمية المستدامة لعام 2030 مثل تمكين الشباب والمرأة، وتعزيز التسامح والسلام، وتحقيق الازدهار، وتوفير الخدمات الأساسية، وتطوير البنية التحتية، وتعزيز كفاءة القطاعات الخدمية والإنتاجية. ويستند البرنامج إلى اتجاهات عامة أهمها تحقيق الأثر التنموي في جميع المشاريع والبرامج التي ينفذها تماشياً مع الاحتياجات الفعلية في اليمن، والحد من المعوقات والتحديات التنموية، ودعم التعافي الاقتصادي المبكر في اليمن.

ويأتي هذا التقرير بوصفه جزءاً من المبادرات الإستراتيجية للبرنامج والدعم الذي يقدمه لإصدار التقارير المتخصصة وإجراء الدراسات المعمقة بالتعاون مع شركاء التنمية الدوليين من أجل فهم التحديات الإنمائية في أبعادها المختلفة، ومواءمة المشاريع والبرامج مع الاحتياجات التنموية المحلية، والعمل معاً على تطوير رؤية إستراتيجية شاملة للتنمية للسنوات العشر المقبلة في اليمن.

صور من عدة مشاريع للبرنامج السعودي لتنمية وإعمار اليمن إنمائية تعليمية في اليمن.

الحواشي

1. ازدادت مساهمة القطاع الخاص في الناتج المحلي الإجمالي في اليمن من 62 في المائة في عام 2014 إلى 70 في المائة في عام 2016.
2. United Nations, Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA), Mitigating the impact of COVID-19: poverty and food insecurity in the Arab region, (E/ESCWA/CL3.SEP/2020/Policy Brief.2).
3. اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، موجز السياسات المتعلق بالطاقة حول أثر جائحة كوفيد-19.
4. أكثر من نصف السكان أي 14.7 مليون نسمة بحاجة إلى مساعدة إنسانية. ومنذ عام 2013، لم يطرأ أي تغيير يذكر على هذه الاحتياجات. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/HRP_2014_Yemen.pdf.
5. United Nations Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Island Developing States "About Least Developed Countries.". https://www.un.org/ohrlls/content/about-least-developed-countries.
6. المرجع نفسه.
7. يقيس مؤشر الضعف الاقتصادي حصة الزراعة والحراجة ومصائد الأسماك في الناتج المحلي الإجمالي، وعزلة الموقع الجغرافي وافتقاره إلى الساحل، وتركّز صادرات البضائع، وعدم استقرار صادرات السلع والخدمات، ونسبة السكان في المناطق الساحلية المنخفضة الارتفاع، ونسبة السكان الذين يعيشون في الأراضي الجافة، وعدم استقرار الإنتاج الزراعي، وضحايا الكوارث (الأمم المتحدة، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، «مؤشرات مدى الضعف الاقتصاديEVI Indicators»).
8. Human Rights Watch, "Somalia: Events of 2019", https://www.hrw.org/world-report/2020/country-chapters/somalia#.
9. حكومة الصومال الاتحادية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومرفق البيئة العالمية، والتقييم الذاتي للقدرات الوطنية: نحو تنفيذ المعاهدات البيئية لاتفاقية ريو - التقرير النهائي وخطة العمل للصومال - *Towards Implementing the Environmental Treaties of the Rio Convention Final Report and Action Plan for Somalia*, 2017; Berghof Foundation, *militant armed groups and conflict (de-)escalation: The case of Ahrar al-Sham in Syria*, 2019.
10. بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، «ولاية بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال».
11. الباروميتر العربي، الباروميتر العربي الخامس: تقرير السودان القُطري، 2019. Arab Barometer, Arab Barometer V: Sudan Country Report, 2019.
12. جمهورية السودان، وزارة المالية والتخطيط الاقتصادي، تنفيذ خطة عمل اسطنبول لأقل البلدان نمواً للفترة 2011-2020: التقرير الوطني للسودان، http://unohrlls.org/custom-content/uploads/2019/11/Sudan-National-Report_IPoA.pdf. Republic of the Sudan, Ministry of Finance and Economic Planning, Implementation of Istanboul Plan of Action for Least Developed Countries (IPoA) 2011-2020: Sudan National Report, http://unohrlls.org/custom-content/uploads/2019/11/Sudan-National-Report_IPoA.pdf.
13. أنوار بوخرص، «الاستقرار الحرج في موريتانيا غير المستقر والتيار الإسلامي الخفي»، مركز مالكوم كير– كارنيغي للشرق الأوسط، 2016.
14. Baudais, V., "The Impact of the Malian crisis on the Group of Five Sahel countries: Balancing Security and Development Priorities", Stockholm International Peace Research Institute, 2020.
15. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *States of Fragility 2020*, 2020.
16. The Fund for Peace, *Fragile States Index Annual Report 2020*, 2020.
17. World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2019*, 2019.
18. Arab Barometer, Sudan Country Report.
19. Arab Barometer, Arab Barometer V: Yemen Country Report, 2019.
20. World Bank, "Worldwide Governance Indicators".
21. Bertelsmann Stiftung, "BTI Transformation Index – Governance".
22. يقيّم المؤشر خمسة مؤشرات: (1) درجة الصعوبة، بما في ذلك الصعوبات الهيكلية التي تعيق القدرة على الحكم، وغلبة تقاليد المجتمع المدني، والنزاعات الخطيرة (حيث تعكس الدرجة القريبة من 10 على درجة عالية من الصعوبة، ما يعني رداءة الحوكمة)؛ (2) القدرة التوجيهية، بما في ذلك قدرة الحكومة على تحديد الأولويات الاستراتيجية، وتنفيذ السياسات بفعالية، وممارسة الابتكار واعتماد المرونة (حيث تعكس النتيجة القريبة من 10 وجود إمكانيات قوية)؛ (3) كفاءة استخدام الموارد بما في ذلك الموارد البشرية والمالية والتنظيمية؛ (4) بناء توافق الآراء بشأن الأهداف بطريقة تشاركية وديمقراطية؛ (5) التعاون الدولي الفعال والموثوق.
23. يمكن الاطلاع على المرفق 1 لتفاصيل نتائج مجموعات مؤشر تخصيص موارد المؤسسة الدولية للتنمية للفترة 2005-2019.
24. World Bank, "Metadata Glossary", Data Bank: Country Policy and Institutional Assessment.
25. https://fragilestatesindex.org/tag/yemen/#:~:text=This%20led%20to%20Yemen%20scoring, Libya%2C%20Syria%2C%20and%20Mali
26. المرجع نفسه.
27. وفق وزارة الاقتصاد والتخطيط في المملكة العربية السعودية، في نهاية عام 2019، كان أكثر من 1.6 مليون يمني قد حصل على تأشيرة عمل ما ساهم في التخفيف من تأثير النزوح. وتوفر جالية المغتربين اليمنيين مصدر دخل أساسي لأسرهم من خلال التحويلات، وتتصدر المملكة العربية السعودية قائمة البلدان المصدرة لتحويلات اليمنيين المغتربين. وفي عام 2017، شكلت التحويلات من المملكة العربية السعودية إلى اليمن 61 في المائة من مجموع التحويلات، و23.7 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في اليمن.

28. https://reliefweb.int/report/yemen/flow-monitoring-points-migrant-arrivals-and-yemeni-returns-saudi-arabia-2019.
29. International Organisation for Migration, Flow Monitoring points, Migrant Arrivals and Yemeni returns, January-June 2020 https://migration.iom.int/reports/yemen-%E2%80%94-flow-monitoring-points-migrant-arrivals-and-yemeni-returns-january-june-2020.
30. https://reliefweb.int/report/mauritania/unhcr-and-ilo-facilitate-integration-malian-refugees-mauritania.
31. لمزيد من التفاصيل حول عدد الأسر المعيشية النازحة لكل محافظة: https://displacement.iom.int/system/tdf/reports/20201220_RDT_Weekly%20Update_13%20Dec-19%20Dec%202020.pdf?file=1&type=node&id=10390.
32. UNHCR, Global Trends Forced Displacement in 2019, 2019.
33. UNHCR, Mauritania Factsheet – September 2020, 2020.
34. UNHCR. *Somalia Internal Displacements Monitored by Protection & Return Monitoring Network (PRMN) August 2020*.
35. UNHCR, *Central African Republic Refugees in Sudan*, 2020.
36. UNHCR, *East Sudan New Arrival Dashboard*, 2020.
37. International Organization for Migration. 2020. 'Rapid Displacement Tracking (RDT).' https://displacement.iom.int/system/tdf/reports/20201220_RDT_Weekly%20Update_13%20Dec-19%20Dec%202020.pdf?file=1&type=node&id=10390.
38. يلجأ التحليل إلى استخدام النهج الاستدلالي المقارَن لمقارنة الأداء الاجتماعي والاقتصادي في أقل البلدان العربية نمواً بمثيلاتها من البلدان الواقعة في باقي مناطق العالم، ويشار إلى أن التحليل المقارن الشامل لعدة بلدان هو أسلوب مناسب في ما يتعلق بالتجانس والاستقلالية في أقل البلدان العربية نمواً.
39. دعمت المملكة العربية السعودية اليمن بين عامي 2012 و2020 بإجمالي بلغ 4.23 مليار دولار على شكل ودائع ومِنَح، تم تقديم نصفها تقريباً في عامي 2018 و2019، وانعكس ذلك من خلال انخفاض تكلفة السلع ومعدل التضخم من 27 في المائة في عام 2018 إلى 10 في المائة في عام 2019.
40. The Observatory of Economic Complexity, "Yemen", Reports: Countries. Available at: https://oec.world/ (accessed 27 December 2020).
41. وزارة التخطيط والتعاون الدولي، قطاع الدراسات والتوقعات الاقتصادية، العدد (32)، شباط/فبراير 2018.
42. استناداً إلى الدراسة الاستقصائية حول التطورات الاقتصادية والاجتماعية في المنطقة العربية 2019-2020 التي ستصدر قريباً عن الإسكوا.
43. يتطلب تحليل نمو الطلب الكلي فهم مقدار النمو في كل مكون من العناصر بهدف تحديد المكونات التي نمت على أفضل وجه خلال الفترات الأخيرة. غير أن تقدير وزن معدل نمو كل مكون حسب حصته النسبية يتيح التعرف بشكل واضح على المكونات التي يساهم نموها في نمو الطلب الكلي.
44. Republic of Yemen, Ministry of Planning and international development, *Socio-economic update*. Issue 51, August 2020, p. 12.
45. الدليل القياسي للأصول البشرية.
46. Nuclear Threat Initiative, Johns Hopkins Center for Health Security and The Economist Intelligent Unit, GHS Index: *Global Health Security Index, 2019*.
47. المرجع نفسه.
48. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية 2019.
49. تعتبر دول مجلس التعاون الخليجي من أهم الدول المصدرة للتحويلات إلى اليمن حيث قدرت بنحو 90 في المائة من إجمالي التحويلات في عام 2016. وجاءت التحويلات من المملكة العربية السعودية في المرتبة الأولى بنسبة 61 في المائة من إجمالي تحويلات المغتربين اليمنيين في عام 2016، تليها التحويلات المالية من المملكة العربية السعودية. وبلغت التحويلات من الإمارات 18 في المائة والكويت 5 في المائة وقطر 5 في المائة بينما بلغت التحويلات من الولايات المتحدة والبحرين ودول أخرى 11 في المائة. (وزارة التخطيط والتعاون الدولي، قطاع الدراسات والتوقعات الاقتصادية، العدد (32)، شباط/فبراير 2018).
50. أفاد حوالي 98.2 في المائة من الأسر التي تعتمد على التحويلات أنهم ينفقونها على الاحتياجات الأساسية اليومية (المأكل والملبس)، و83 في المائة على الاحتياجات المتعلقة بالسكن (البناء والصيانة)، و74.3 في المائة على خدمات الرعاية الصحية، و32.5 في المائة على التعليم، بينما 2.3 في المائة فقط من الأسر تستخدم التحويلات في الاستثمار (شراء الأراضي الزراعية، العقارات ... الخ). (وزارة التخطيط والتعاون الدولي، قطاع الدراسات والتوقعات الاقتصادية، العدد (32)، شباط/فبراير 2018).
51. معظم التحويلات غير رسمية ولا يتم احتسابها. وتبين التقديرات المتعلقة بالسودان والصومال أن تدفقات التحويلات المالية أكثر مرتين إلى مرتين ونصف من تلك التي يبلَّغ عنها القطاع المالي.
52. في الثاني من حزيران/يونيو 2020، اجتمع ممثلون عن أكثر من 125 دولة عضو، ومنظمة دولية، ووكالة من وكالات الأمم المتحدة، ومنظمة غير حكومية، وممثلون عن المجتمع الدولي في حدث افتراضي رفيع المستوى لإعلان التبرعات بشأن الأزمة الإنسانية في اليمن، من أجل جمع التمويل لتلبية الاحتياجات الإنسانية للسكان المتضررين من النزاع. وتم جمع 1.35 مليار دولار من خلال المؤتمر، نصفها تقريباً من المملكة العربية السعودية.
53. UNDP, Assessing the Impact of War on Human Development in Yemen, 2019.
54. Leonce Ndikumana, "Capital flight and tax havens: impact on investment and growth in Africa", *Revue d'économie du développement*, vol. 22, 2014/HS02.
55. UNDP, *Illicit Financial Flows from Less Developed Countries, 1990-2008*, 2011.
56. Republic of Yemen, Ministry of Planning and Economic Cooperation, *Socio-Economic update*, issue 49, June 2020.
57. البنك الدولي، بيانات حول الفقر. https://data.albankaldawli.org/topic/poverty?end=2014&locations=YE-SD-MR-SO&start=2010.
58. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقييم تأثير الصراع في اليمن، 2019.
59. World Bank Group, *Somali Poverty and Vulnerability Assessment*, 2019.
60. African Development Bank Group, *Sudan Poverty Profile: Summary Results of the 2014-2015 National Baseline Household Budget Survey*.
61. International Monetary Fund (IMF), *Islamic Republic of Mauritania: Economic Development Document*, 2018.
62. مجموعة البنك الدولي. «مؤشر جيني (تقديرات البنك الدولي)، موريتانيا، الصومال، السودان، اليمن، أقل البلدان نمواً: تصنيف الأمم المتحدة»، بيانات. متاحة من خلال https://data.albankaldawli.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=MR-SO-SD-YE-XL.

.63 OECD, “The High Level Fora on Aid Effectiveness: A history”; OECD, The Accra Agenda for Action (AAA). Available at: https://www.oecd.org/dac/effectiveness/45827311.pdf.

.64 OECD, *Making Development Co-operation More Effective: 2019 Progress Report*, 2019.

.65 United Nations, *Financing for Sustainable Development Report 2019*, 2019.

.66 Islamic Republic of Mauritania, *Rapport national sur la mise en œuvre du programme d’action d’Istanbul en faveur des PMA*, 2018.

.67 Federal Government of Somalia, *National Development Plan 2020-2024*, 2020.

.68 Republic of Sudan, *Twenty-Five-Year National and Federal Strategy*, 2007.

.69 Republic of Sudan, *Sudan National Voluntary Report*, 2018. ‘Voluntary National Review 2018.

.70 OECD, *Making Development Co-operation More Effective: 2019 Progress Report*, 2019.

.71 Commonwealth Secretariat, *Istanbul Programme of Action for the LDCs: Monitoring Deliverables, Tracking Progress*, 2014.

.72 OECD, *Making Development Co-operation More Effective: 2019 Progress Report*, 2019.

.73 Islamic Republic of Mauritania, *Rapport national sur la mise en œuvre du programme d’action d’Istanbul en faveur des PMA*, 2018’.

.74 OECD, *Making Development Co-operation More Effective: 2019 Progress Report*, 2019.

.75 القرار 41/128.

.76 الإسكوا. التقرير العربي للتنمية المستدامة 2020.

.77 الأونكتاد، تقرير أقل البلدان نمواً 2019.

.78 United Nations, Department of Economic and Social Affairs, UN/DESA *Policy Brief #66: COVID-19 and the least developed countries*, 2020.

.79 OECD, *Making Development Co-operation More Effective: 2019 Progress Report*, 2019.

.80 المرجع نفسه.

.81 London Conference Somalia, A New Partnership for Somalia for Peace, Stability and Prosperity, 2017.

.82 الجمعية العامة للأمم المتحدة، حالة حقوق الإنسان في الصومال، 2020.

.83 الأونكتاد، تقرير أقل البلدان نمواً 2019.

.84 الإسكوا، دراسة استقصائية لرصد فعالية المعونات في المنطقة العربية، 2013.

.85 OECD, *Making Development Co-operation More Effective 2019 Progress Report*, 2019.

.86 United Nations Development Program, *National Capacity Self-Assessment: Towards Implementing the Environmental Treaties of the Rio Convention - Final Report and Action Plan for Somalia*, 2017. Available at: https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/SOM/NCSA%20Final.pdf.

.87 يُقصَد بالتحول الهيكلي في هذا السياق نقل الموارد الإنتاجية (لا سيما العمالة، ورأس المال، والأراضي) من الأنشطة والقطاعات ذات الإنتاجية المنخفضة إلى الأنشطة ذات الإنتاجية الأعلى (الأونكتاد، تقرير أقل البلدان نمواً لعام 2019، 2019).

.88 الأونكتاد، تقرير أقل البلدان نمواً 2019.

.89 See Alesina A and Dollar D., “Who gives foreign aid to whom and why?”, *Journal of Economic Growth*. 5(1):33-63, 2000.

.90 OECD, “Creditor Reporting System”, OECD.Stat.

.91 Commonwealth Secretariat, *Istanbul Programme of Action for the LDCs: Monitoring Deliverables, Tracking Progress*, 2014.

.92 الأونكتاد، تقرير أقل البلدان نمواً 2019.

.93 UNHCR, Global Trends Forced Displacement in 2019, 2019.

.94 UNHCR, Mauritania Factsheet – September 2020, 2020; UNHCR, Sudan Factsheet – October 2020, 2020.

.95 UNHCR, Mauritania Factsheet – September 2020, 2020; UNHCR, Sudan Factsheet – October 2020, 2020; *UNHCR, Somalia Factsheet – June 2020, 2020*. UNHCR, Yemen Factsheet – August 2020, 2020.

.96 برنامج الأغذية العالمي، الخطة الاستراتيجية القُطرية لموريتانيا (2019-2022)، 2018؛ UNICEF, “Yemen sees return to alarming levels of food insecurity – UNICEF, WFP, FAO & OCHA”, 2020. *UNHCR, Global Trends: Forced Displacement in 2019*.

.97 الأونكتاد، تقرير أقل البلدان نمواً 2019.

.98 المرجع نفسه.

.99 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *States of Fragility 2020*, 2020.

.100 Organisation for Economic Co-operation and Development. 2020. ‘States of Fragility.’ https://www-oecd-ilibrary-org.proxy.uba.uva.nl:2443/development/states-of-fragility_fa5a6770-en.

.101 الأونكتاد، تقرير أقل البلدان نمواً 2019.

.102 Carnegie Endowment for International Peace, “Saudi Arabia: Aid as a Primary Foreign Policy Tool”, 2020.

.103 برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، شراكة في التنمية والتعاون في ما بين بلدان الجنوب، المساعدات الإنمائية الرسمية للمملكة العربية السعودية (2016).

.104 International Rescue Committee, “Crisis in Yemen: Unrelenting conflict and risk of famine”, 2020.Amy Lieberman, “4 new areas at imminent risk of famine, UN food agencies warn”, Devex, 2020.

.105 https://reliefweb.int/report/yemen/yemen-integrated-food-security-phase-classification-snapshot-october-2020-june-2021.

.106 United Nations News, “Saudi King outlines country’s contributions to pandemic response, denounces attack on its oil facilities”, 2020.

107. Deen, T., “UN Warns of an Impending Famine with Millions in Danger of Starvation”, Inter Press Service, 2020.
108. لمزيد من المعلومات: https://www.unocha.org/yemen2020.
109. Valensisi, G., *COVID-19 and global poverty Are LDCs being left behind?*, WIDER Working Paper 2020/73, 2020.
110. United Nations, *Global Humanitarian Response Plan COVID-19*, 2020.
111. United Nations, Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Island Developing States, “Vulnerable Countries are not getting the support they need despite trillions being mobilized globally to tackle COVID-19”, 2020.
112. UNDP, “COVID-19: Looming crisis in developing countries threatens to devastate economies and ramp up inequality”, 2020.
113. انظر A/74/843.
114. United Nations, Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Island Developing States, “COVID-19 Funding for Least Developed Countries”, 2020.
115. https://www.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/impact_of_covid_on_gender_equality_-_policy_brief.pdf.
116. www.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/impact_of_covid_on_gender_equality_-_policy_brief.pdf.
117. IMF, *Somalia Poverty Reduction Strategy Paper – Joint Staff Advisory Note*, Country Report No. 20/87, 2020.
118. IMF, *Somalia Enhanced Heavily-Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative – Preliminary Document*, 2020.
119. World Health Organization and UNICEF, Water, sanitation, hygiene, and waste management for SSAR-CoV-2, the virus causes COVID-19, 2029.
120. سلط تفشي الكوليرا في اليمن في عام 2017 الضوء على أهمية أن تقوم المنظمات الدولية المعنية بالصحة الإنسانية بالاستمرار بالحوار حول ما إذا كان ينبغي لها أن تزيد من تركيزها على التصدي الوقائي للمحددات البيئية للأمراض المعدية في حالات الطوارئ الإنسانية.
121. يقيّم المؤشر ستة عوامل تتراوح بين صفر (منخفض جداً) و100 (مرتفع جداً)، وتشمل هذه: (1) المخاطر، أي ”التأثير المتبادل ما بين انكشاف المجتمعات لخطر الظواهر الطبيعية البالغة الشدة وقابليتها للتضرر من الكوارث»؛ (2) والانكشاف للمخاطر، أي «الآثار الناتجة عن خطر طبيعي واحد أو أكثر»؛ (3) وقابلية التضرر، أي «قدرة الناس أو النُظم على التعامل مع الآثار السلبية للمخاطر الطبيعية والتكيّف معها»؛ (4) والحساسية إزاء الأخطار، أي «احتمال تكبد الأضرار بشكل عام في حالة حدوث ظاهرة طبيعية شديدة»؛ (5) والافتقاد إلى القدرة على التعامل مع الآثار السلبية ”للتقليل منها إلى أدنى حد“ وبشكل فوري؛ (6) والافتقاد إلى القدرة على التكيّف، وذلك من ناحية الاستراتيجيات طويلة الأجل ذات الصلة. (Behlert et. Al. 2020) ‘World Risk Report 2020.’ Bündnis Entwicklung Hilft and Ruhr University Bochum – Institute for International Law of Peace and Armed Conflict).
122. Behlert et. al, WorldRiskReport 2020, (n.p, Bündnis Entwicklung Hilft and Ruhr University Bochum – Institute for International Law of Peace and Armed Conflict, 2020).
123. World Bank Group, *Somali Poverty and Vulnerability Assessment*, 2019.
124. برنامج الأغذية العالمي، موجز قطري لبرنامج الأغذية العالمي في موريتانيا، 2020.
125. Republic of Sudan, National Council for Combatting Desertification (NCDD): Sudan National Drought Plan, 2018 European Commission - Joint Research Centre, JRC analytical Report: Drought and floods in Sudan – Situation and outlook, 2019.
126. European Union Science Hub, “Drought worsens conflict-driven food security crisis in Yemen”, 2018.
127. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societie, Emergency Plan of Action (EPoA) Mauritania/Bassiknou: Floods, 2020.
128. المرجع نفسه. OCHA, West and Central Africa: Flooding Situation, 2020.
129. مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، «الفيضانات تتسبب بنزوح أكثر من 650,000 صومالي من منازلهم في عام 2020»، 2020.
130. مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، «الفيضانات الغزيرة في السودان تتسبب بخسائر فادحة للنازحين والمجتمعات المضيفة»، 2020. مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، تقرير عن الوضع في السودان، 2020.
131. منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة. (FAO), *Desert locust upsurge: Progress report on the response in the Greater Horn of Africa and Yemen January-April 2020*, 2020.
132. المرجع نفسه.
133. منظمة الأغذية والزراعة، نشرة الجراد الصحراوي، الحالة العامة خلال أيلول/سبتمبر 2020: التوقعات حتى منتصف تشرين الثاني/نوفمبر 2020، 2020
134. يمكن الاطلاع على قسم المبادئ الإنسانية، دليل طوارئ مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، 2015.

أقل البلدان نمواً هي من بين الأكثر تعرضاً للمخاطر، إذ تشوب النمو فيها أوجه ضعف هيكلية، كتدني نصيب الفرد من الدخل، وانخفاض مستويات التنمية الاجتماعية والبشرية، علاوة على أنها كثيراً ما تكون في موقع جغرافي غير مؤاتٍ. تصنف أربع دول أعضاء في الإسكوا، هي: السودان والصومال وموريتانيا واليمن، على أنها من بين أقل البلدان نمواً. ومن بينها، تتخبط السودان والصومال واليمن في صراعات، وتواجه تحديات مزمنة تحول دون استيفائها للمعايير المطلوبة للتخرّج من فئة أقل البلدان نمواً، والمبيَّنة في برنامج عمل اسطنبول. وتعمل حكومات هذه الدول على بناء نُظُم حوكمة سليمة لجعل اقتصاداتها أكثر منعةً، غير أنّ جهودها ما برحت تتقوّض بفعل الصراعات والصدمات الخارجية، مثل الأزمات المالية وأزمات أسعار الغذاء والنفط التي يعاني منها العالم؛ وضعف القدرات البشرية والفنية والمؤسسية؛ والقصور في نقل التكنولوجيا؛ وغياب الموارد المحلية اللازمة، وانتشار عدم المساواة. كذلك، فقدت هذه الجهود فعاليتها في هذه البلدان في الآونة الأخيرة تحت وطأة الآثار الاجتماعية والاقتصادية لجائحة كوفيد-19. وقد أفضت كل هذه العوامل، متضافرةً، إلى حلقة مفرغة من انخفاض الإنتاجية والاستثمار، وفي نهاية المطاف إلى تدنّي مستوى التنمية البشرية.

وعلى الرغم من بذل جهود كبيرة على مسار التنمية، لا تزال التوقعات بالنسبة لأقل البلدان نمواً العربية قاتمة نسبياً بسبب تحديات متعددة، منها الركود العالمي الناجم عن تفشّي الجائحة، والتغيُّرات المستمرة المترتبة عن تدابير التكيُّف مع انخفاض أسعار النفط والمواد الخام، إضافةً إلى الصراعات الإقليمية. وعلى الرغم من السمات المشتركة بين جميع هذه البلدان، يواجه كل منها فريدة خاصة به على مسار أهداف التنمية المستدامة. يقدم هذا التقرير لمحة تحليلية للتقدم المحرز والتحديات التي تواجهها البلدان العربية الأقل نمواً نتيجة للصراع وانعدام الاستقرار السياسي. ويبني التقرير على الدروس المستفادة من عقد برنامج عمل إسطنبول لاستخلاص نتائج وتوصيات للعقد المقبل، الذي سيُطلق في الدوحة في كانون الثاني/يناير 2022. والغاية هي إعادة البناء بصورة أفضل، وتفادي مزالق العقد الماضي، مع الاستفادة من الزخم الذي أحدثه حلول عقد تنفيذ خطة عام 2030. يعرض التقرير، من خلال فصول موضوعية خمسة على أساس أولويات برنامج عمل إسطنبول، معلومات شاملة وتحاليل بشأن تنفيذ برنامج العمل، وسيغطي المساعدات الإنسانية والإنمائية التي قدمتها البلدان العربية والمجتمعات الإقليمية والدولية للبلدان العربية الأقل نمواً.

20-00569