

خطة جديدة للانخراط في مساعدة الدول الهشة

الوقائع

- يعيش 1.5 مليار فرد في دول هشة ومتضررة من الصراع.
- شهدت حوالي 70 بالمائة من الدول الهشة صراعات منذ سنة 1989.
- قد تستغرق التحولات في مناهج الحكم الأساس من 20 إلى 40 سنة.
- تنفق 30 بالمائة من مساعدات التنمية الرسمية على المجالات الهشة والمتأثرة بالصراع.
- هذه البلدان هي أبعد ما تكون عن تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

تحتاج سبل العمل المتبعة اليوم في الدول الهشة إلى تحسينات جسيمة. وعلى الرغم من الاستثمارات الكبيرة والالتزامات التي جاء بها إعلان باريس بشأن فعالية المعونات (2005) وبرنامج عمل أكرا (2008)، فإن النتائج التي أحرزت والقيمة التي حصلت مقابل ما أنفق من أموال كانت نذرة قليلة. إن الخروج من الهشاشة عمل سياسي طويل يتطلب توفر القيادة والملكية القطريتين. فكثيرا ما فشلت مسارات الحوار السياسي بسبب انعدام الثقة والشمولية والقيادة. وكثيرا ما يتجاهل الشركاء الدوليون المصالح الوطنية والفاعلين الوطنيين، بتقديمهم المعونات بطرق مغرقة في التكنولوجيا تستهين بدور التنسيق مع الظروف المحلية والوطنية، وتدعم نتائج قصيرة الأمد على حساب النتائج المستدامة المتوسطة والطويلة الأمد التي يحققها بناء القدرات والنظم. مما يجعل وضع خطة جديدة للانخراط في مساعدة الدول الهشة أمرا ضروريا.

الرؤية

نحن، أعضاء الحوار الدولي بشأن بناء السلام وتعزيز الدول ("الحوار")، المؤلفون من مجموعة السبع ومجموعة من 19 بلدا هشا ومتضررا من الصراع، ومن شركاء تنمويين، ومنظمات دولية، نؤمن أنه من أجل بناء دول ومجتمعات يعمها السلام فإن الضرورة تستدعي إحداث بنية تنموية جديدة وسبل عمل جديدة تراعي بشكل أفضل ظروف مواطني الصراع وتحدياتها.

تحدد هذه البنية وهذه السبل الخطة الجديدة للانخراط في مساعدة الدول الهشة (الخطة الجديدة).

تقترح الخطة الجديدة، التي تستند إلى الرؤية والمبادئ المنصوص عليها في إعلان الألفية وخارطة الطرق مانروفا، أهدافا رئيسة لبناء السلام وتعزيز الدول، وتركز على سبل جديدة للانخراط في المساعدة، وتحدد التزامات ببناء الثقة المتبادلة وتحقيق نتائج أفضل في الدول الهشة.

ونحن ندرك أن نجاح جهودنا المتضافرة يعتمد على قيادة والتزام مجموعة السبع ومجموعة الدول الهشة، مدعومة بالفاعلين الدوليين. كما ندرك أن العلاقات البناءة بين الدولة والمجتمع، إلى جانب تمكين المرأة والشباب والفئات المهمشة، بصفتهن فاعلين حيويين في تحقيق السلام، هي في صميم نجاح بناء السلام وتعزيز الدول. وبالتالي، فلا غنى لنا عنها لإخراج الخطة الجديدة إلى الوجود.

الخطة الجديدة

نحن، أعضاء "الحوار"، ندعم "الخطة" الجديدة ولنلتزم باتخاذ الإجراءات اللازمة وبالقيام بالإصلاحات الضرورية لتنفيذها.

نتفق على أن نتخذ أهداف بناء السلام وتعزيز الدول أساسا لا بد منه للتقدم نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، ولتوجيه عملنا بالدول الهشة والمتضررة بالصراع. وستنتهي الدول الهشة والشركاء الدوليون، بحلول شهر سبتمبر 2012، من إعداد مجموعة من المؤشرات الخاصة بكل هدف، مما سيمكننا من رصد التقدم المحرز على الصعيدين العالمي والقطري.

■ نلتزم بالتركيز (FOCUS) على سبل جديدة للانخراط في المساعدة، كما نلتزم بدعم عمليات الخروج من الهشاشة التي تملكها وتقودها البلدان بناء على تقييم قطري للهشاشة تضعه مجموعة السبع بدعم من الشركاء الدوليين، وعلى رؤية قطرية واحدة ومخطط قطري واحد، وعلى ميثاق قطري لتنفيذ المخطط، وذلك باستخدام أهداف بناء السلام وتعزيز الدول لرصد التقدم المحرز ودعم الحوار السياسي التشاركي الشامل.

■ نلتزم ببناء الثقة (TRUST) المتبادلة من خلال تقديم المعونات وإدارة الموارد على نحو أكثر فعالية، وتنسيق هذه الموارد بحيث تحقق النتائج المرجوة. وسنعزز الشفافية وإدارة المخاطر في استعمال النظم القطرية، كما سنعزز القدرات الوطنية وصرف المعونات في أوانها، وسنحسن من سرعة وضمان التمويل لتحقيق نتائج أفضل.

الخطة الجديدة: التفاصيل

1. أهداف بناء السلام وتعزيز الدول

نحن، أعضاء "الحوار"، نتفق على أن نتخذ أهداف بناء السلام وتعزيز الدول أساسا لا بد منه للتقدم نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، ولتوجيه عملنا بالدول الهشة والمتضررة بالصراع. والأهداف الخمسة هي:

سياسة ذات مشروعية: تشجيع تسويات سياسية شاملة وحل الصراعات

الأمن: إرساء أمن الناس وتعزيزه

العدل: معالجة المظالم وزيادة وصول الناس للعدالة

أسس اقتصادية: إحداث فرص العمل وتحسين مستوى المعيشة

الإيرادات والخدمات: إدارة الإيرادات وبناء القدرات من أجل أداء مسؤول ونزيه للخدمات

ستوجه هذه الأهداف تحديد أولويات بناء السلام وتعزيز الدول على الصعيد القطري. وستكون حاضرة في الرؤية والمخطط الوطنيين وفي الميثاق القطري لتنفيذ المخطط. كما أنها ستكون حاضرة في قرارات التمويل القطرية والعالمية بحيث تضمن دعم كل البلدان الهشة وأولوياتها الرئيسية في بناء السلام وتعزيز الدول.

وستنتهي الدول الهشة والشركاء الدوليون، بحلول شهر شنتبر 2012، من إعداد مجموعة من المؤشرات الخاصة بكل هدف، مما سيمكننا من رصد التقدم المحرز على الصعيدين العالمي والقطري. وستجمع هذه المؤشرات بين معايير موضوعية وأخرى لفهم آراء الناس في النتائج المحصلة.

وسنعمل على المراعاة الكاملة لأهداف بناء السلام وتعزيز الدول في الإطار التنموي لمرحلة ما بعد الأهداف الإنمائية للألفية في ما وراء 2015، وبعد بوسان، على مراعاة الجمعية العامة للأمم المتحدة ومحافل أخرى غيرها، بحلول عام 2012، لأهداف بناء السلام وتعزيز الدول.

2. FOCUS: الانخراط في دعم السبل التي تملكها وتقودها البلدان للخروج من الهشاشة

إننا نلتزم بالتركيز (FOCUS) على إحداث سبل جديدة للانخراط، باعتباره جزءا من الخطة الجديدة، وذلك لدعم عمليات الخروج من الهشاشة التي تملكها وتقودها البلدان، بناء على تقييم قطري للهشاشة تضعه مجموعة السبع بدعم من الشركاء الدوليين، وعلى رؤية قطرية واحدة ومخطط قطري واحد، وعلى ميثاق قطري لتنفيذ ذلك المخطط، وذلك باستخدام أهداف بناء السلام وتعزيز الدول لرصد التقدم المحرز ودعم الحوار السياسي التشاركي الشامل. وندرك أهمية إشراك الجمهور والمجتمع المدني، اللذان يراقبان صناعة القرار مراقبة بناءة، في ضمان المساءلة.

F: تقييم الهشاشة. سنجري تقييما قطريا دوريا لأسباب الهشاشة ومظاهرها ولمصادر التعافي السريع، باعتبار ذلك أساسا للرؤية الواحدة والمخطط الواحد. وسيضم التقييم أصحاب مصالح وطنيين رئيسيين وفاعلين آخرين من غير الدول، وسينبغي على منهجية منسجمة، ويشمل ذلك نسقا للهشاشة⁴ تعدده مجموعة السبع ويدعمه الشركاء الدوليون.

O: رؤية واحدة، مخطط واحد. سُدّد وسندعم رؤية وطنية واحدة ومخططا واحدا للخروج من الهشاشة. وسيكون لكل بلد رؤية ومخطط يسيرهما، ويتم إعدادهما باستشارة مع المجتمع المدني واستنادا إلى تقييم الهشاشة. وستكون المخططات مرنة بحيث يمكنها أن تعالج الأولويات القصيرة والمتوسطة والطويلة الأمد لبناء السلام وتعزيز الدول. وسيكون المخطط الذي يسيره كل بلد الإطار الموجه لكل عمليات تحديد الأولويات التي يقودها كل بلد. وستتم مراقبة المخططات ومراجعتها وتعديلها سنويا باستشارة مع أصحاب المصلحة الرئيسيين.

C: ميثاق. الميثاق آلية جوهرية في تنفيذ الرؤية الواحدة والمخطط الواحد. سيُستمد من جملة من رؤى الجمهور ورؤى عدد من أصحاب المصلحة ميثاقاً سيتم استعراضه سنويا من خلال استعراض يجريه عدد من أصحاب المصلحة. وإدراكا لاختلاف مستويات الهشاشة واختلاف السياقات الوطنية، ولكون الميثاق يمكنه أن يتخذ أشكالا مختلفة باختلاف محطات الخروج من الهشاشة، سيحرص الميثاق على الانسجام وعلى التنسيق بين الماخين، وسيحد من الازدواجية والتشتت والتكاثر السريع للبرامج². ويمكن أن يسترشد بالميثاق في اختيار طرق المعونة، وأن يتخذ أساسا لتحديد تخصيص مصادر الجهات المانحة المنسجمة مع الأولويات الوطنية التي تسيرها البلدان، وذلك تماشيا مع المبادئ الرشيدة لفعالية المعونة. كما يمكن للميثاق أن يكون آلية انتقالية رئيسة قصيرة الأمد تستعمل لتوجيه أولويات البلدان عند وضع الرؤية الواحدة والمخطط الواحد، ولكن مع الحفاظ دائما على تسيير البلدان لذلك. وستُعد مجموعة السبع والشركاء الدوليون، بعد المنتدى الرابع الرفيع المستوى بشأن فعالية المعونات الذي عقد في بوسان بكوريا الجنوبية (29 نونبر - 1 دجنبر 2011)، تعريفا متفقا عليه للميثاق من أجل فهم وتنشئة اجتماعية أعمق. وسيصدرون توجيهها بالسياسيات العامة لاستخدامه كما سينظرون في آلية مراجعة النظراء بين البلدان الأعضاء والشركاء الدوليين لدعم تنفيذهم للميثاق.

U: استخدام أهداف بناء السلام وتعزيز الدول في المراقبة. سنستخدم مساعي ومؤشرات أهداف بناء السلام وتعزيز الدول لرصد التقدم المحرز على الصعيد القطري.

S: دعم الحوار السياسي والقيادة. سنزيد من دعمنا لعمليات الحوار السياسي ذات المصادقية والشمولية. وسندعم المبادرات العالمية والجهوية والوطنية الساعية لبناء قدرات مؤسسات وقادة الحكومات والمجتمع المدني على قيادة جهود بناء السلام وتعزيز الدول. وسنحرص على توجيه دعم خاص لمشاركة الشباب والنساء في الحوار السياسي والمبادرات القيادية.

TRUST. III – الالتزام بتحقيق نتائج

إننا نلتزم ببناء الثقة (TRUST) المتبادلة، باعتباره جزءا من الخطة الجديدة، من خلال تقديم المعونات وإدارة الموارد على نحو أكثر فعالية وتنسيق هذه الموارد بحيث تحقق النتائج المرجوة. وبينما تكشف أدلة حديثة أن تنفيذ الالتزامات السابقة كان متباينا، فإننا نؤكد مجددا الالتزامات الواردة في إعلان باريس وبرنامج عمل أكرا ومبادئ الدول الهشة (2007)³. وسنعزز بذلك الشفافية وإدارة المخاطر في استعمال النظم القطرية، كما سنعزيز القدرات الوطنية وصرف المعونات في أوانها، وسنحسن من سرعة وضمان التمويل لتحقيق نتائج أفضل.

ويظل تعزيز الثقة بين الناس والمجتمعات والدولة والشركاء الدوليين شرطا مسبقا ضروريا لتحقيق التقدم. ويقتضي ذلك تحصيل نتائج واضحة على نحو سريع وبصفة مستمرة.

T: الشفافية. سنضمن استعمالا أكثر شفافية للمعونات (المساعدة الإنمائية الرسمية وغيرها). وسوف نرصد، من خلال لجنة المساعدة الإنمائية، عموم تدفقات الموارد على الدول الهشة، وستتبع المساعدات الدولية على ضوء الأهداف الفردية. ومحليا، ستعزز البلدان التي لها دعم دولي، أو ستدعم عند الضرورة، إنشاء وتطوير نظم تقرير وتخطيط وطنية (مثل الميزانيات، والبوابات الإلكترونية عن الشفافية، ونظم إدارة المعلومات الخاصة بالمساعدات) وستقدم الدعم لآليات الرقابة الداخلية، بما في ذلك البرلمانات الوطنية. وسوف ندعم زيادة الشفافية في النظم المالية في اتساق مع القدرات والظروف، مستفيدين من الممارسات الرشيدة لمجموعة السبع ومن المعايير الدولية المتفق عليها في شفافية موارد المعونات في انسجام مع

المعايير المتوافقة للمبادرة الدولية لشفافية المعونات⁴ وسنلتمس آراء المواطنين لتقييم شفافية الموارد والمعونات الداخلية. وتستند هذه الالتزامات إلى إعلان باريس وإلى برنامج عمل أكرأ⁵.

R: تقاسم المخاطر. إننا نقبل مخاطر الانخراط أثناء المرحلة الانتقالية، مدركين أن مخاطر عدم الانخراط تفوق بكثير جل مخاطر الانخراط. وسنحدد استراتيجيات مشتركة تراعي خصوصيات كل سياق للتخفيف من المخاطر على الجهات المانحة، مما يستدعي سلك نهج مختلفة لإدارة المخاطر وتنمية القدرات. كما سنجري تقييمات مشتركة للمخاطر الخاصة المرتبطة بالعمل في الأوضاع الهشة، وسنحدد ونستخدم آليات مشتركة للحد من المخاطر ولإدارتها على نحو أفضل، وذلك لكي نتمكن من بناء قدرات النظم القطرية ونحسن استخدامها ونكتشف من الاستثمارات التي تخدم أولويات بناء السلام وتعزيز الدول ونُحد من عدم استقرار المعونات.

U: استخدام النظم القطرية وتعزيزها. سنحدد معا تدابير الرقابة والمسائلة اللازمة لزيادة الثقة في النظم القطرية⁶ ولتمكين استخدامها على نطاق واسع. وستتخذ الحكومات المستفيدة، بدعم من الشركاء الدوليين، كل الإجراءات المعقولة لتعزيز كل نظم إدارتها المالية العامة تعزيزا تاما، وستتوخى الشفافية في ذلك. وهكذا سنتمكن من بناء القدرات الائتمانية والإدارية ذات الصلة داخل المؤسسات القطرية، على الصعيدين الوطني والمحلي. وسيزيد الشركاء الدوليون من نسبة المعونات المقدمة من خلال النظم القطرية⁷ بناء على التدابير والأهداف المتفق عليها في كل بلد⁸. وستسعى الحكومات المستفيدة إلى زيادة النفقات العمومية الممولة من الإيرادات المحلية.

S: تعزيز القدرات. من أجل ضمان الدعم الفعال لبناء متوازن للقدرات الجوهرية لمؤسسات الدولة والمجتمع المدني، سنزيد من نسبة التمويلات المقدمة لتنمية القدرات من خلال مرافق تُجمع فيها كل التمويلات ويكون لها تسيير وتمويل مشتركين⁹. وسنخفض بشكل كبير عدد وحدات تنفيذ البرامج بكل مؤسسة وسنسعى إلى استخدام المساعدات الفنية لجهات خارجية، مع ضمان تقديم هذه الجهات لتقارير غير السلطة الوطنية ذات الصلة¹⁰. وسنعمل على التوصل إلى تفاهم بين الشركاء الحكوميين والدوليين بشأن ضوابط المكافئة على السلوك للخبراء الوطنيين. وسنيسر تبادل الخبرات في الخروج من الهشاشة بين بلدان الجنوب مع بعضها والبلدان الهشة في ما بينها.

T: تقديم معونات مضمونة وفي أوانها. سنقوم بإعداد واستخدام إجراءات يسيرة وسريعة ويمكن الاعتماد عليها للإدارة المالية وتحصيل المعونات من أجل تحسين سرعة ومرونة تسليم المعونات في الوضعيات الهشة¹¹، كما سنستعرض الأطر القانونية الوطنية من أجل دعم أهدافنا المشتركة. وسنلتزم بزيادة إمكانية التنبؤ بالمعونات، ويشمل ذلك نشر تقديرات مستقبلية إشارية لمدة ما بين ثلاث إلى خمس سنوات (وفقا لما تم الالتزام به في برنامج عمل أكرأ)، وبضمان استخدام أكثر فعالية للأموال على الصعيدين القطري والعالمي من أجل بناء السلام وتعزيز الدول¹². وفي حال ما إذا كانت التشريعات الوطنية تمنع ذلك، فسيسعى الشركاء في التنمية إلى مواجهة تحديات تسليم المعونات هذه للسماح لهم بالوفاء بهذه الالتزامات على نحو أفضل. وسنقدم البيانات اللازمة للجنة المساعدة الإنمائية¹³ من أجل تمكينها من تقديم تقارير منتظمة عن عدم استقرار المعونات.

الخطة الجديدة: من باريس إلى بوسان

تتبنى "الخطة الجديدة"، التي قدمت في هذه الوثيقة، على إعلان باريس بشأن فعالية المعونات، وعلى مبادئ الانخراط الدولي الرشيد في الدول والوضعيات الهشة (2007)، وبيان كانشاسا (2008)، وبرنامج عمل أكرأ (2008)، وإعلان ديلي، وعلى البيانات المتتالية لمجموعة السبع (2010-2011)، وخارطة الطرق مانروفا (2011) وعلى العمل الذي قامت به فرق عمل "الحوار"¹⁴. وتقر الخطة كذلك أنه سيتم اتباع المبادئ والممارسات الرشيدة للمنح الإنسانية فيما يخص العمل الإنساني.

وساهم كل من مؤتمر القاهرة حول تنمية القدرات (فبراير 2011)، واجتماع أديس أبابا عن بناء السلام وتعزيز الدول (سبتمبر 2011)، والاجتماع الوزاري بجوبا (أكتوبر 2011) في تشكيل وبناء إجماع على الخطة الجديدة.

وإدراكا منا بأن بناء دول يعمها السلام يتطلب بذل جهود طويلة الأمد ووضع نهج تُطور تدريجيا، فإننا سننفذ الخطة الجديدة في المرحلة ما بين

ويستمر "الحوار"

ومع مضيها قدما، فإننا نتفق على أن للحوار دورا حيويا في دعم تنفيذ الأعضاء للخطة الجديدة وفي مواصلة تعزيز السبل الفعالة في دعم البلدان الخارجة من الهشاشة، وبناء دول يعمها السلام. وستواصل مجموعة السبع، بصفتها الآلية العالمية التي تمتلك وتسير على الصعيد القطري، رصد التحديات الفريدة التي تواجهها الدول الهشة، وستستمر في الإبلاغ عنها ولفت الانتباه إليها. وسيظل "الحوار" منصة لأعضائه، كما سيتواصل مع الشركاء المهتمين الآخرين، لتدارس التقدم العام المحرز في إصلاح الجهود المبذولة لدعم بناء السلام وتعزيز الدول والاتفاق على أعمال أخرى قد تستدعيها الحاجة. وسنجتمع سنويا للقيام بذلك.

إننا نتفق على العمل سوية، من خلال "الحوار"، لتنفيذ الخطة الجديدة، ويشمل ذلك السبل التالية:

- **التجريب:** سنعمل على تجريب الخطة الجديدة (أهداف بناء السلام وتعزيز الدول و FOCUS و TRUST) في البلدان التي رشحت نفسها، وتضم أفغانستان وجمهورية أفريقيا الوسطى وجمهورية الكونغو الديمقراطية وليبيريا وسيراليون وجنوب السودان وتيمور الشرقية والشركاء المانحين الذين رشحوا أنفسهم من هذه الدول. وسننظر، للقيام بذلك، في شأن مصادر التمويل المناسبة.
- **الإبلاغ:** سنقدم تقريرا بشأن الوفاء بالتزامات "الخطة الجديدة" مع التركيز على الصعيدين القطري والعالمي. وستتفق على آليات للقيام بذلك.

1. نسق الهشاشة هو أداة تشخيصية لمساعدة الدول الهشة والمتضررة بالصراع على تحديد طبيعة الهشاشة لديها والتخطيط لإيجاد سبل للانتقال إلى الاستقرار والتنمية.
2. أنظر المبدأ السابع من الدول الهشة: "الانسجام مع الأولويات المحلية بطرق مختلفة وفي سياقات مختلفة. وحيثما أظهرت الحكومات الإرادة السياسية لتشجيع التنمية ولم تكن لها القدرة، ينبغي للفاعلين الدوليين جعل المساعدات تتماشى مع الاستراتيجيات الحكومية. وحيثما كانت القدرات ضعيفة، يمكن لاستخدام أدوات عون بديلة - كالمواثيق الدولية أو الصناديق الائتمانية المتعددة المانحين - أن ييسر الأولويات المشتركة ومسؤولية التنفيذ بين المؤسسات الوطنية والدولية".
3. أنظر الدراسة الاستقصائية عن رصد إعلان باريس (OECD 2011)، والانخراط الدولي في مساعدة الدول الهشة: ألا يمكننا أن نفعل خيرا من هذا؟
4. ويمكن تتبع الشفافية من خلال معايير دولية أخرى.
5. أنظر برنامج عمل أكر، الفقرة 24 (أ).
6. وتشمل هذه التدابير إجراء تعاقدات خارجية للخدمات الائتمانية واستخدام وكلاء رقابة أحرار والتسيير المشترك لتنفيذ البرنامج والقيام باستعراض تقوده الجهات المانحة للمكثبات والمساعدات، وأي سياسات أخرى ذات الصلة تضمن بلوغ هذه الأهداف.
7. استنادا إلى برنامج عمل أكر، الفقرة 15.
8. وفق ما تسمح به المقتضيات القانونية المعنية الخاصة بكل مانح.
9. بما يتفق مع الأحكام القانونية المعمول بها الخاصة بكل مانح، واستنادا إلى الهدف الرابع من إعلان باريس الذي يقضي بكون: "50 بالمائة من تدفقات التعاون الفني [يجب أن] تنفذ من خلال برامج منسقة تتماشى مع استراتيجيات التنمية الوطنية".
10. استنادا إلى الهدف 6 من إعلان باريس الذي يرمي إلى "خفض مجموع وحدات تنفيذ المشاريع الموازية بمقدار الثلثين"، والمبدأ 2 من الدول الهشة: لا تؤذوا.
11. حيثما أمكن، وفقا للتشريعات الوطنية".
12. حيثما أمكن، وفقا للتشريعات الوطنية والفقرة 26 (c) من برنامج عمل أكر.
13. لجنة المساعدة الإنمائية هي لجنة تابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD). وتستضيف منظمة التعاون الأمانة العامة للحوار الدولي بشأن بناء السلام وتعزيز الدول.
14. التقت أربع فرق عمل من "الحوار" وناقشت العقبات الرئيسية التي تواجه الدعم الفعال لبناء السلام وتعزيز الدول، كما ناقشت توصيات لتجاوز تلك العقبات في المجالات التالية: (أ) الحوار السياسي، (ب) عمليات التخطيط، (ج) تنمية القدرات، (د) وسائل تقديم المعونات.