

نمای کلی گزارش توسعه جهانی ۲۰۱۱

مناقشه، امنیت و توسعه

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۲۴۴۴

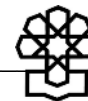
تیرماه ۱۳۹۱

دفتر: مطالعات اقتصادی

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۴	مقدمه
۶	دیباچه
۷	مرور کلی
۹	بخش اول - چالش چرخه تکرار شونده خشونت
	دور باطل مناقشات: هنگامی که تنش‌های مربوط به امنیت، عدالت و اشتغال با نهادهای ضعیفی مواجه می‌شوند
۱۵	
۱۸	بخش دوم - نقشه راهی برای شکستن چرخه ناآرامی در سطح کشور
۱۹	۲-۱. عدالت، مشاغل و ناآرامی و خشونت
۲۴	۲-۲. اعتمادسازی فراگیر؛ ائتلاف‌ها و نتایج اولیه
۲۵	۲-۳. تغییر نهادهایی که امنیت، عدالت و اشتغال شهروندان را تأمین می‌کنند
۲۹	۲-۴. مواجهه با تنش‌ها و فشارهای خارجی و بسیج حمایت بین‌المللی
۳۰	۲-۵. سیاست‌های عملی و ابزارهایی برای فعالان کشور
۳۰	۲-۶. علائم سیاسی و سیاست برای ایجاد ائتلاف‌های مشارکت‌جویانه به اندازه کافی فراگیر
۳۴	۲-۷. طرح‌های ملی برای بازآوری اعتماد و تغییر نهادها طراحی شوند
۳۷	۲-۸. طرح‌های ابتکاری منطقه‌ای و مرزی
۳۸	۲-۹. بسیج حمایت بین‌المللی
۳۹	۲-۱۰. نظارت و کنترل نتایج
۳۹	۲-۱۱. تمایز استراتژی‌ها و برنامه‌ها براساس سابقه و بافت هر کشور
۴۳	بخش سوم - کاهش خطر بروز خشونت - دستورالعمل‌هایی برای سیاست بین‌المللی
۵۰	۳-۱. روش اول - فراهم ساختن کمک‌های ویژه در راستای تأمین امنیت مدنی، عدالت و مشاغل
۵۴	۳-۲. روش دوم - تغییر رویه‌ها و مدیریت خطرات و دستاوردها در آژانس‌های بین‌المللی
۵۹	۳-۳. روش سوم - اقدامات منطقه‌ای و جهانی برای کاهش فشارهای خارجی بر کشورهای متشنج
	۳-۴. روش چهارم - دریافت کمک از کشورهای با درآمد پایین، متوسط و بالا و نهادهای منطقه‌ای و جهانی به منظور انعکاس چشم‌انداز متغیر سیاست‌ها و همکاری‌های بین‌المللی
۶۲	
۶۸	منابع و مآخذ



نمای کلی گزارش توسعه جهانی ۲۰۱۱ مناقشه، امنیت و توسعه

چکیده

گزارش توسعه جهانی سال ۲۰۱۱ با موضوع «مناقشه، امنیت و توسعه» توسط بانک جهانی منتشر شده است. گزارش حاضر که ترجمه‌ای از نمای کلی^۱ این گزارش است در سه بخش تنظیم شده است. بخش اول گزارش با عنوان «چالش چرخه تکرار شونده خشونت» به اشکال مختلف ناامنی و عوامل به وجود آورنده آنها در قرن بیستم و اوایل قرن بیست و یکم پرداخته است. این بخش نشان می‌دهد که الگوی خشونت در قرن بیست و یکم با قرن پیش از خود تفاوت چشمگیری داشته است و ما کاهش جنگ بین کشورها را شاهدیم. ولی همچنان آمار مرگومیر ناشی از جنگ‌های داخلی بالاست. همچنین اکثر جنگ‌های داخلی در کشورهایی رخ داده که سابقه جنگ‌های داخلی در زمان نزدیک را داشته‌اند.

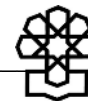
اولین دستاورد مناقشات و درگیری‌های مستمر مرگ، ویرانی و تأخیر در توسعه است. همچنین این مناقشات و ناامنی‌ها یکی از مشکلات اصلی پیش‌روی فعالیت‌های تجاری است. هزینه‌های ناشی از مناقشه برای مثال در گواتمالا هفت درصد از GDP این کشور بوده است که دو برابر بیشتر از بودجه این کشور در بخش کشاورزی، سلامت و آموزش می‌شود. همچنین خشونت و ناامنی قدرت بیشتری در بازتولید خشونت در مناطقی که درگیر آن بوده‌اند دارد. با وجود این زمانی که دوباره امنیت برقرار شود این مناطق می‌توانند دستاوردهای بیشتری در زمینه توسعه داشته باشند.

این گزارش دلایل متعددی را برای تکرار مناقشات ذکر می‌کند. از عوامل جغرافیایی و زیست‌محیطی گرفته تا دلایل سیاسی و دخالت عوامل خارجی. بیکاری یکی از عمده‌ترین دلایل گسترش گروه‌های گانگستری و شورشی است. همچنین محرومیت‌های سیاسی و نژادی، قومی، منطقه‌ای و مذهبی با احتمال بروز جنگ‌های داخلی مرتبط است. کاهش بارندگی نیز احتمال بروز مناقشات داخلی را در آفریقا افزایش می‌دهد. علاوه بر اینها فساد، پولشویی و رانت‌خواری با افزایش گسستگی‌های اجتماعی موجب بالا رفتن احتمال مناقشات سیاسی می‌شوند.

این بخش از گزارش بر این نکته تأکید دارد که وجود نهادها - چه دولتی و چه غیردولتی - که دارای مشروعیت باشند می‌توانند به کاهش و حتی رفع مناقشات کمک کنند. نهادهای ضعیف، یکی از مهمترین عوامل تبیین‌کننده درگیری‌ها، مناقشات، قحطی‌ها و ناآرامی‌ها در مناطق مختلف‌اند، اما باید دقت داشت که تمرکز بر شکل نهادها و وارد کردن نهادهای غربی لزوماً منجر به نتایج و عملکرد آنها در غرب نمی‌شوند و این نکته‌ای است که اغلب توسط سیاستمداران کشورهای توسعه‌نیافته نادیده گرفته می‌شود.

یافته‌های ارزشمند این بخش، نمایی کلی از وضعیت موجود خشونت و ناامنی و ریشه‌های آن در دنیا ارائه می‌دهند.

بخش دوم گزارش با عنوان «نقشه راهی برای شکستن چرخه ناآرامی در سطح کشور» به راهکارهایی اختصاص یافته که بر اساس آنها می‌توان با نهادسازی مناسب و ایجاد اصلاحات زیربنایی و ساختاری، موفق به شکستن دوره‌های باطلی شد که منجر به تداوم ناامنی و بی‌ثباتی در کشورها و مناطق مختلف می‌شوند. مهمترین راهکار برای تحقق این امر، ایجاد نهادهای مشروع و بازگرداندن اعتماد از طریق عدالت و ایجاد شغل برای شهروندان است، اما این امر با مشکلاتی نظیر عدم اعتماد عمومی به دولت و همچنین نگاه کوتاه‌مدت مردم روبرو است. به عبارت دیگر ایجاد نهادهای قانونی که بتوانند جلوی ناامنی و خشونت را بگیرند نیازمند زمانی کافی در حدود یک نسل است. اعتمادسازی به خودی خود پایان کار نخواهد بود. همانطور که در بحران‌های مالی پیشرفت پایدار نخواهد بود مگر آنکه نهادهایی که برای شهروندان امنیت و عدالت را به ارمغان می‌آورند به نحوی تغییر کنند تا از بروز مجدد خشونت جلوگیری شود. نکته قابل توجه در این بخش گزارش آن است که دولت را تنها نهاد لازم برای بازگرداندن اعتماد به جامعه نمی‌بیند و برای اعتمادسازی، ایجاد یک ائتلاف فراگیر از سایر احزاب و گروه‌ها را ضروری می‌داند. در مرحله بعدی سازماندهی مناسب در مقابل تقلیل فشارهای خارجی نظیر جنگ، نزاع‌های منطقه‌ای و همچنین جرائم سازمان‌یافته مانند قاچاق ضروری است. در این مرحله بسیج حمایت‌های بین‌المللی می‌تواند مؤثر باشد. طرح‌های ملی برای بازآوری اعتماد باید از روابط پایین به بالای دولت - جامعه در مناطق ناامن حمایت کنند و همچنین طرح‌های ملی بر موارد ساده و اولیه‌ای مانند شفافیت بودجه، برچیدن شبکه‌های پنهان یا آشکار جنایی یا افزایش ارتباط بین پلیس و دستگاه قضایی متکی باشند. مشارکت زنان در برنامه‌های امنیتی، عدالت و توانمندسازی از نکات اصلی طرح‌های ملی باید باشد. از آنجا که کشورها به تنهایی نمی‌توانند به تغییرات نهادی دست بزنند و از طرف دیگر با فساد منطقه‌ای و تنش‌های جهانی مبارزه کنند همکاری‌های منطقه‌ای و بین‌المللی گسترده نیز از دیگر



مباحث مطرح شده در این بخش از گزارش است.

در کل، این بخش گزارش تأکید دارد که ظرفیت نهادی، پاسخگویی و اعتماد بین گروه‌ها در کشور در زمانبندی برنامه‌های اصلاحی، بسیار حیاتی هستند و در کشورهایی که پیوستگی اجتماعی دچار فرقه‌بازی و نفاق شده است قبل از هر اقدامی باید به اعتمادسازی دست زد. هر کشوری برای طراحی بهترین راهکارها و برنامه‌ها که متناسب با شرایط سیاسی کشور نیز باشد باید ارزیابی خاص خود را در مورد فرصت‌ها و اولویت‌ها انجام دهد.

بخش سوم این گزارش هم با عنوان «کاهش خطر بروز خشونت - دستورالعمل‌هایی برای سیاست بین‌المللی» به ارائه چهار روش برای کاهش ناامنی و برقراری امنیت و بازگشتن اعتماد به جامعه می‌پردازد. روش اول، فراهم ساختن کمک‌های ویژه در راستای تأمین امنیت مدنی، عدالت و مشاغل است، البته به این نکته نیز توجه دارد که رویکردهای صرفاً نظامی یا فقط عدالت و توسعه با شکست روبرو می‌شوند و در یک کشور آسیب‌پذیر، مجموعه‌ای اختصاصی از برنامه‌ها به صورت ترکیبی از عناصر امنیت، عدالت و تغییرات اقتصادی مورد نیاز است. برای تحقق این امر تغییر در رویکردهای آژانس‌های بین‌المللی ضروری است.

روش دوم، تغییر رویه‌ها و مدیریت خطرات و دستاوردها در آژانس‌های بین‌المللی است که به این نکته توجه دارد که آژانس‌های بین‌المللی برای اجرای برنامه‌های امنیتی، عدالتی و اشتغال شهروندان نیاز به اصلاحات داخلی دارند. آژانس‌های بین‌المللی برای اعمال مؤثر برنامه‌های خویش نیازمند تغییرات اساسی از جمله پذیرش ارتباط بین نتایج امنیت و توسعه، ایجاد تعادل بین خطرات ناشی از عمل و خطرات ناشی از انفعال و سکون، پیش‌بینی میزان شکست در برنامه‌های نیازمند نوآوری و مشارکت با نهادهای ضعیف هستند. باید در زمان طولانی برای دستیابی به اهداف مد نظر تلاش کنند.

روش سوم، اقدامات منطقه‌ای و جهانی برای کاهش فشارهای خارجی بر کشورهای متشنج است که برای این امر باید دانست اقدامات یک‌جانبه، تنها مشکل را از یک کشور به کشور دیگر منتقل می‌کنند و راه‌حل کلیدی در همکاری‌های منطقه‌ای است.

روش چهارم هم بر افزایش مبادلات بین کشورها با هر سطح درآمدی تأکید دارد. در این روش توصیه می‌شود کشورهایی که سطح درآمد پایینی دارند و به تازگی مرحله تغییر و گذار خود را طی کرده‌اند آموزه‌ها و تجارب زیادی دارند تا در اختیار همتایان خود قرار دهند. لذا باید مراودات و مبادلات بین این کشورها افزایش یابند. همچنین همکاری در نهادهای منطقه‌ای می‌تواند باعث ایجاد مزیت رقابتی برای کشورهای آن منطقه شود. نهایتاً بخش سوم گزارش به ارائه راهکارهایی درخصوص حل مشکل امنیت اختصاص دارد.

این گزارش چشم‌انداز مناسبی از وضعیت ناامنی و ریشه‌های آن در جهان و همچنین راهکارهای مناسب به منظور بازگرداندن امنیت به جامعه جهانی برای نیل به توسعه ارائه می‌دهد.

مقدمه

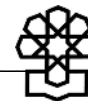
در زمینه مسائل مربوط به توسعه، ازسوی دو سازمان بین‌المللی مهم و تأثیرگذار، هر ساله گزارش‌هایی تهیه می‌شوند که هم از دیدگاه زیربناهای فکری تعیین‌کننده توسعه و هم از نظر دامنه شمول بحث‌ها کم‌نظیرند. این دو گزارش به ترتیب: گزارش توسعه جهانی و گزارش توسعه انسانی‌اند که اولی توسط بانک جهانی و دومی توسط برنامه توسعه ملل متحد UNDP منتشر می‌شوند.

متأسفانه با همه اهمیتی که این گزارش‌ها دارند، هیچ دستگاه مشخصی مسئول و متولی ترجمه و انتشار منظم این گزارش‌های سالیانه به فارسی نیست و گویی به دلیل این غفلت، ذخیره دانایی بزرگی که در دنیا وجود دارد و می‌تواند در ارتقای سطح فهم ما از مسائل توسعه و اقتضائات آن مؤثر باشد، به‌طور داوطلبانه از ما سلب شده است.

گزارش توسعه جهانی سال ۲۰۱۱ درباره رابطه امنیت و توسعه است و از آنجا که مسئله ناامنی در میان متغیرهای مؤثر بر حیات جمعی انسان‌ها جزء متغیرهای تعیین‌کننده است و همه وجوه حیات جمعی انسان‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهد، می‌توان گفت گزارش این سال بر مسائل سرنوشت‌سازی متمرکز شده است.

تا آنجا که به ایران مربوط می‌شود، می‌توان ادعا کرد کمتر پژوهشگری است که در مسائل توسعه ملی کار جدی کرده و به این جمع‌بندی نرسیده باشد که کمتر متغیری روی سرنوشت ایران به اندازه ناامنی تأثیرگذار بوده است.

شاید یکی از امتیازات بزرگ گزارش توسعه جهانی این است که هر سال گرچه به یک عامل یا زمینه خاص، اما مؤثر و سرنوشت‌ساز برای توسعه می‌پردازد، اما به دلیل آنکه این گزارش‌ها محصول کار تیمی‌اند و حدود یکصد نفر از برجسته‌ترین متخصص‌های توسعه در آن زمینه خاص در یک دوره زمانی ۳ تا ۵ ساله کار می‌کنند تا نتایج آن پژوهش گسترده علمی به صورت گزارش توسعه جهانی در یک سال خاص منتشر شود، یک ذخیره دانایی فوق‌العاده از این طریق شکل گرفته است که می‌تواند فهم ما را از مسائل بنیادی توسعه افزایش دهد. گرچه گزارش‌های توسعه جهانی مانند هر محصول فکری بشری قابل نقد است و حتی در برخی موارد می‌توان کاستی‌های جدی در آنها مشاهده کرد. برای مثال در گزارش حاضر، کمتر به نقش کشورهای توسعه‌یافته مانند ایالات متحده آمریکا و انگلیس در بروز ناامنی‌های منطقه‌ای و جنگ‌های داخلی اشاره شده است



درحالی‌که آمارتیا سن اقتصاددان بزرگ هندی و برنده جایزه نوبل سال ۱۹۹۸ در کتاب ارزشمند هویت و خشونت می‌گوید: «ما چگونه دعوی مبارزه با خشونت و دفاع از حقوق بشر توسط کشورهای صنعتی را باور کنیم درحالی‌که بالغ بر ۸۵ درصد سلاح‌هایی که در سطح جهان به فروش می‌رسند از کشورهای G8 صادر شده‌اند» و از طرف دیگر، بسیاری از کارشناسان، ریشه اختلافات و ناامنی‌های خاورمیانه را مناقشات مرزی می‌دانند که غالباً بعد از فروپاشی عثمانی در جنگ جهانی اول و ایجاد کشورهای کوچک منطقه به وسیله انگلیس ایجاد شده و به‌طور بالقوه می‌توانند بسیار چالش‌برانگیز باشند. اگر از این نقطه ضعف و کاستی جدی در گزارش چشم‌پوشی کنیم می‌توان گفت این گزارش دستاوردهای ارزشمندی برای ذهن‌های جستجوگر دربر دارد و این مسئله به هیچ‌وجه از ارزش و اهمیت آن نمی‌کاهد.

نکته دیگر این است که چون گزارش سال ۲۰۱۱، درباره رابطه ناامنی با توسعه صحبت می‌کند، امکان فهم گسترده‌تر و عمیق‌تری از توسعه برای ما فراهم می‌آورد.

نظریه‌پردازانی که در زمینه توسعه، مطالعات روشمند تاریخی انجام داده‌اند، اتفاق نظر دارند که هر جامعه به‌طور کلی با دو گروه عمده ناامنی‌ها روبرو است و نحوه برخورد با این دو گروه ناامنی‌ها چشم‌انداز توسعه جوامع را مشخص می‌کند.

ناامنی‌های گروه اول، ناامنی‌هایی‌اند که منشأ طبیعی دارند، مثل سیل، صاعقه و... و گروه دوم ناامنی‌هایی که منشأ آنها به الگوی تعامل انسان‌ها با هم و مردم و دولت مربوط می‌شود، با کمال تأسف باید گفت براساس برآوردهای رسمی، عدم حساسیت کافی به ناامنی‌های با منشأ طبیعی و انسانی موجب شده که ۳۴ نوع از انواع ۴۲ گانه ناامنی شناخته شده در جهان در ایران فعال باشند^۱ و تا زمانی که ما به‌صورت روشمند و نظام‌وار تکلیف خود را با آنها مشخص نکرده باشیم، تحقق توسعه در ایران ناممکن خواهد بود. در فضای ناامن، امور، پیش‌بینی‌ناپذیر می‌شوند و به‌واسطه این پیش‌بینی‌ناپذیری برحسب گستره و عمق ناامنی‌ها، پدیده کوتاه‌نگری یعنی ترجیح ملاحظات کوتاه‌مدت بر بلندمدت در همه عرصه‌های حیات جمعی منعکس می‌شود. بنابراین، دامن زدن به بحث‌هایی که ناامنی‌ها را به‌صورت روشمند مطرح می‌کنند، گویی بخش مهمی از کلید نجات ایران از توسعه‌نیافتگی هم می‌تواند باشد.

گزارش پیش رو ترجمه‌ای از نمای کلی (overview) گزارش توسعه جهانی است. اصل گزارش در سایت بانک جهانی در دسترس علاقمندان قرار دارد.

۱. فقر و نابرابری در ایران، انتشارات وزارت رفاه و تأمین اجتماعی، ۱۳۸۴، ص ۱۱.

دیباچه

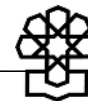
نمایندگان ۴۵ کشور جهان در سال ۱۹۴۴ در برتون وودز آمریکا گرد هم آمدند تا علاوه بر بررسی دلایل اقتصادی وقوع جنگ جهانی دوم که همچنان بعد از آن تشدید می‌شد، به بررسی راه‌های تأمین صلح و امنیت جهانی بپردازند. طی این گردهمایی آنها توافق کردند که بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه^۱ را ایجاد کنند که این بانک را می‌توان زیربنای ایجاد بانک جهانی نامید. هیئت‌های نمایندگی شرکت‌کننده در این گردهمایی تأکید کردند: «طرح‌ها و برنامه‌های مربوط به ترمیم و توسعه که می‌تواند منجر به ترمیم روند توسعه اقتصادی در همه جا شوند، می‌توانند به ثبات سیاسی و همچنین ایجاد صلح و امنیت کمک کنند». بانک توسعه و ترمیم اولین وام اعطایی خود را در سال ۱۹۴۷ در کمک به بازسازی فرانسه، به این کشور اعطا کرد.

طی ۶۰ سال گذشته، حرف R در حروف اختصاری IBRD (بانک توسعه و ترمیم) معنای جدیدی به خود گرفت: بازسازی افغانستان، بوسنی، هائیتی، لیبریا، رواندا، سیرالئون، سودان جنوبی و دیگر مناطق جنگ‌زده یا کشورهای فروپاشی شده. پاول کولیه در کتاب «آخرین میلیارد»^۲ چرخه‌های مکرر و عودکننده ضعف مدیریت، فقر و خشونت را، که این سرزمین‌ها را فراگرفته، تشریح می‌کند. هیچ‌یک از کشورهای فقیر و با درآمد کم که با چنین مشکلاتی دست‌وپنجه نرم می‌کنند، نتوانسته‌اند حتی به یکی از اهداف تعریف شده در سند توسعه هزاره دست یابند. در عین حال، مشکل کشورهای ضعیف و مستعد به سرعت در حال انتشار است. چون همسایگان این کشورها همواره در معرض ناآرامی‌هایی مرزی‌اند و خوراک این مناقشات و جنگ‌ها نیز مواد مخدر، دزدی، خشونت جنسی، فرار پناهندگان و خرابی زیرساخت‌ها در نتیجه اقدامات خشونت‌طلبانه است. قلمروی آنها هم می‌تواند به محل رشد و نمو شبکه‌های افراطی و خشونت‌طلب و جنایات سازمان‌یافته‌ای تبدیل شود که دسترسی به آنها نیز آسان خواهد بود.

همان‌گونه که باز هم در خاورمیانه و شمال آفریقا شاهد بوده‌ایم، خشونت‌های قرن بیست‌ویکم، متفاوت از الگوهای مناقشات و جنگ‌های بین‌الدول قرن بیستم و روش‌های مواجهه با این مناقشات بوده‌اند. آژانس‌های دولتی، حتی زمانی که منافع ملی یا سیاسی، رهبران دولت‌ها را وادار به واکنش می‌کرد، نیز در مواجهه با این مشکلات، ضعیف عمل کردند. درآمدهای پایین، فقر، بیکاری، شوک‌های درآمدی مانند افزایش ناگهانی قیمت غذا، رشد سریع شهرنشینی و نابرابری بین گروه‌ها، همه و همه ریسک بروز خشونت را افزایش می‌دهند. فشارهای خارجی، مانند قاچاق مواد

1. International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)

2. Paul Collier, The Bottom Billion



مخدر و گردش ممنوع و غیرمجاز پول نیز می‌توانند منجر به افزایش این‌گونه ریسک‌ها شوند. گزارش کنونی توسعه جهانی (۲۰۱۱) که به بررسی تجارب و مقررات می‌پردازد، از سراسر جهان جمع‌آوری شده تا پیشنهادها و توصیه‌های عملی لازم را در مورد چگونگی گذر از مناقشات، جنگ‌ها و همچنین توسعه امنیت ارائه دهد. پیام اصلی این گزارش برای تمامی کشورها - کم‌درآمد، با درآمد متوسط یا با درآمد بالا - و همچنین مؤسسات منطقه‌ای و جهانی حائز اهمیت خواهد بود.

مرور کلی

تلاش‌هایی که در جهت حفظ امنیت جمعی و مشترک صورت گرفته، از زمان‌های دور، در قلب تاریخ بشریت، حضور دارند: این موضوع که امنیت بشر وابسته به همکاری و مشارکت است، انگیزه لازم را برای شکل‌گیری جوامع روستایی، شهری و کشوری فراهم کرده است. تمامی قرن بیستم تحت استیلا و سلطه جنگ‌های مخرب جهانی، مناقشات و جنگ‌های استعماری و تناقض‌های ایدئولوژیک بوده است. این قرن همچنین شاهد تلاش‌هایی برای ایجاد نظام‌های بین‌المللی بوده که می‌توانستند به پرورش و رشد صلح، امنیت، رفاه و کامیابی جهانی کمک کنند. این تلاش‌ها تا حدی موفقیت‌آمیز نیز بوده‌اند، زیرا علاوه بر آنکه جنگ‌های متداول بین‌الملل تا حد زیادی نسبت به گذشته کاهش یافته، تعداد جنگ‌های داخلی و ملی نیز تا حدودی کمتر شده است.

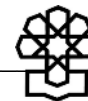
با وجود این، نه‌تنها ناامنی و بی‌ثباتی همچنان وجود دارد، بلکه به یکی از مهمترین چالش‌ها و دغدغه‌های توسعه در عصر ما تبدیل شده است. یک میلیارد و پانصد میلیون انسان در مناطقی ناامن، پرکشمکش یا مناطقی که شاهد خشونت‌های جنایی سازمان‌یافته گسترده‌اند، یا در کشورهایی با درآمد کم و متأثر از جنگ زندگی می‌کنند که به هیچ‌یک از اهدافی که در برنامه توسعه هزاره سازمان ملل متحد (UNMDG) اشاره شده، دست نیافته‌اند. تهدیدهای جدید، مانند جنایات سازمان‌یافته و قاچاق انسان، تروریسم و ناآرامی و آشوب‌های داخلی که در نتیجه شوک‌های اقتصادی جهانی رخ داده‌اند، نیز مکمل دغدغه‌ها و چالش‌های مربوط به جنگ‌های مرسوم و متداول بین ملت‌ها و کشورها شده‌اند. درحالی که بیشتر کشورهای جهان در ۶۰ سال گذشته به سرعت در جهت کاهش فقر گام بر می‌داشتند، مناطقی وجود داشته‌اند که در چرخه خشونت‌های سیاسی و جنایی غوطه‌ور بوده‌اند و همواره از آنها چشم‌پوشی شده و رشد اقتصادی‌شان به مصالحه گذارده شده و شاخص‌های توسعه انسانی‌شان را کم مانده است.

برای کسانی که در کشورهای باثبات‌تری زندگی می‌کنند، درک این موضوع که چگونه موفقیت

و کامیابی در کشورهای ثروتمند و با درآمد بالا و در اقتصاد جهانی پیچیده می‌تواند با خشونت و بدبختی در سایر نقاط جهان توأم شود، مشکل است. حضور دزدان دریایی در سواحل سومالی که منتظر کشتی‌هایی اند که از خلیج عدن عبور می‌کنند، نشان‌دهنده تناقض در نظام جهانی موجود است. حال سؤالی که به ذهن متبادر می‌شود این است که چرا چنین کشورهای پیشرفته و موفقی نمی‌توانند این مشکل به‌جا مانده از دوران باستان را حل‌وفصل کنند؟ چگونه، پس از حدود یک دهه حضور بین‌المللی کشورها در افغانستان، هنوز هیچ موفقیتی در زمینه صلح در این کشور حاصل نشده است؟ چگونه قاچاقچیان مواد مخدر تمامی جوامع شهری را به وحشت انداخته‌اند؟ چگونه علیرغم رشد و توسعه پایدار شاخص‌های اجتماعی در کشورهای حوزه خلیج فارس و شمال آفریقا، در این کشورها انفجارهای ناشی از نارضایتی مردم رخ می‌دهند؟

گزارش کنونی توسعه جهانی (WDR) به بررسی این موضوع می‌پردازد که چه عواملی باعث افزایش ریسک خشونت می‌شوند؟ چرا جلوگیری از بروز مناقشه و بهبود روابط، مشکل است؟ و رهبران کشورهای جهان و همکاران دیپلماتیک و امنیتی آنها چه کاری می‌توانند انجام دهند تا کشورهای جنگ‌زده و پرمنافشه را در مسیر توسعه پایدار قرار دهند؟ پیام محوری این گزارش آن است که تقویت و افزایش مؤسسات قانونی در جهت تأمین امنیت، عدالت و اشتغال شهروندان، مطمئن‌ترین و قطعی‌ترین راه در جهت از بین بردن چرخه خشونت است. امکان بازگرداندن اعتماد و انتقال امنیت، عدالت و نهادهای اقتصادی حتی در مورد کشورهایی که شاهد مناقشات شدیدی بوده‌اند، در یک نسل امکان‌پذیر خواهد بود، اما لازمه آن، وجود یک رهبری مصمم در سطح ملی و همچنین نظام بین‌المللی «دوباره آماده شده» است تا بتواند با خطرهای فراروی قرن بیست‌ویکم مقابله کند؛ که از آن جمله می‌توان به تمرکز دوباره بر جلوگیری از بروز خشونت‌های سیاسی و جنایی، تشکیل رویه‌هایی برای ایجاد نمایندگی‌های بین‌المللی، واکنش به موقع در سطوح منطقه‌ای، تجدید تلاش‌های مشترک بین کشورهای فقیر، متوسط و ثروتمند، اشاره کرد. این گزارش رویکرد لایه‌بندی‌شده‌ای از فعالیت‌های جهانی مؤثر را، با در نظر گرفتن نقش کشورها در سطوح داخلی، ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی در نظر دارد.

به‌دلیل ماهیت موضوع، این گزارش تا حدی غیرمعمول تنظیم شده است، زیرا از ابتدای کار بر مبنای دانش اصلاح‌طلبان ملی و همچنین همکاری نزدیک با سازمان ملل متحد و نیز مؤسسات متخصص در حوزه مسائل امنیتی و سیاسی که بر مبنای مفهوم امنیت بشری فعالند، تنظیم شده است. امید است این گزارش بتواند علاوه بر آنکه زمینه تلاش‌های آتی در مورد شناخت عمیق‌تر ارتباطات بین امنیت و توسعه را فراهم آورد اقدامات عملی لازم در جهت تحقق یافته‌های آن را نیز آماده کند.



بخش اول - چالش چرخه تکرار شونده خشونت

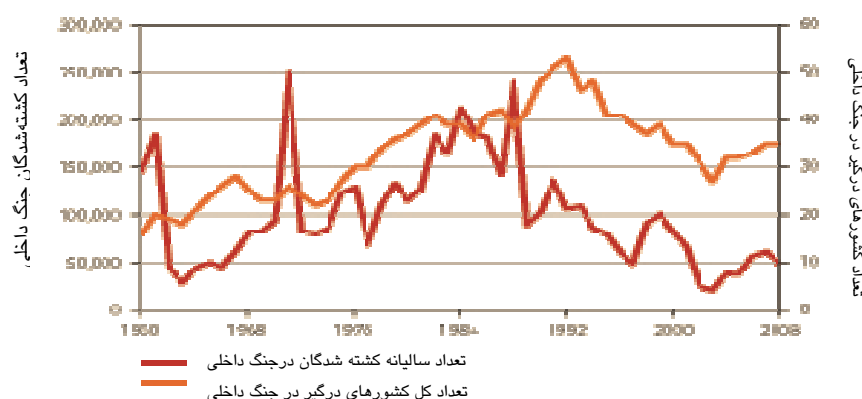
مناقشات و خشونت‌های قرن بیست‌ویکم، مشکلات پیچیده‌ای‌اند که متناسب با مدل‌های قرن بیستم نیستند. نظام‌های جهانی در قرن بیستم به گونه‌ای طراحی شده بودند تا بتوانند در مقابل تنش‌ها و خشونت‌های بین‌کشوری و جنگ‌های داخلی برای یکبار واکنش نشان دهند. بین جنگ بین‌الملل و جنگ داخلی تمایز و توالی به‌وجود آمده بود. عاملان جنگ، کشورهای مستقل یا جنبش‌هایی که به‌عنوان شورشی شناخته شده بودند، از یکدیگر تمایز داشتند و در صورت بالا گرفتن مناقشه و وقوع خشونت‌های تمام‌عیار، نوعی پایان مشروط و اتفاقی خصومت (چه از طریق پیروزی و شکست یا از طریق مذاکرات صلح) رخ می‌داد و متعاقب آن یک دوره کوتاه‌مدت «بعد از مناقشه» به‌وجود می‌آمد که این امر منجر به عقب افتادن صلح می‌شد. نظام جهانی به‌طور کلی بر مبنای این الگو ایجاد شده است که در آن نقش فعالان ملی و بین‌المللی در توسعه با بهبود رفاه، کامیابی و توانایی دول ملی، در دیپلماسی با جلوگیری و اجتناب از مخاصمات و میانجی‌گری مناقشات بین کشورها و بین دولت‌ها و شورشیان، در حفظ صلح بعد از مناقشه و در بشردوستی با ایجاد آسودگی و آزادی، تعریف شده است.

در حالی که الگوی خشونت‌های قرن بیست‌ویکم متناسب با انواع الگوهای خشونت در قرن بیستم میلادی نیست. تهدید بروز جنگ‌های بین‌کشوری و جنگ‌های داخلی همچنان در برخی مناطق وجود دارد، اما تعداد این‌گونه جنگ‌ها طی ۲۵ سال گذشته کاهش یافته است. در حالی که آمار مربوط به مرگ‌ومیرهای ناشی از جنگ‌های داخلی همچنان بالاست، با این حال یک‌چهارم آمار مربوط به دهه ۱۹۸۰ میلادی است (نمودار ۱). خشونت و جنگ به‌طور کامل محو نشده است: یک نفر از هر چهار نفر انسان کره زمین - یعنی بیش از ۱/۵ میلیارد نفر - در مناطق جنگ‌زده و کشورهایی که در سطوح بالای خشونت‌های جنایی‌اند زندگی می‌کنند، اما به دلیل موفقیت‌های کنونی در کاهش جنگ‌های بین‌کشوری، اشکال باقیمانده مناقشات، درگیری‌ها و خشونت‌ها، خیلی متناسب کلمه «جنگ» یا «صلح» یا «خشونت‌های جنایی» یا «خشونت‌های سیاسی» نیستند (برای کسب اطلاعات بیشتر به نمودارهای ۱ و ۲ و جدول ۱ مراجعه کنید).

کشورها و مناطق بسیاری در حال حاضر شاهد تکرار جنگ و خشونت، حکومت ضعیف و بی‌ثباتی‌اند. دلیل اول اینکه، جنگ‌ها اغلب وقایعی نیستند که تنها یکبار رخ دهند، بلکه وقایعی مکرر و مداومند. ۹۰ درصد جنگ‌های داخلی اغلب در کشورهایی رخ داده که طی ۳۰ سال گذشته نیز شاهد جنگ‌های داخلی بوده‌اند. دلیل دوم آنکه، انواع جدیدی از خشونت و جنگ، توسعه را تهدید می‌کنند؛ اغلب کشورهایی (مانند السالوادور، گواتمالا، آفریقای جنوبی) که پس از داشتن جنگ و مناقشه

توانسته‌اند با مذاکرات سیاسی و قراردادهای صلح، به جنگ و مناقشه پایان دهند، اکنون وقوع جرائم خشونت‌بار در سطوح بالا را شاهدند. دلیل سوم آن است که خشونت‌های مختلف ارتباط نزدیکی با هم دارند؛ جنبش‌های سیاسی، درست مانند آنچه در جمهوری دموکراتیک کنگو یا ایرلند جنوبی رخ داده، می‌توانند از فعالیت‌های جنایی تأمین مالی شوند.

نمودار ۱. اشکال مرگومیر ناشی از جنگ‌های داخلی در حال کاهش است



Source: Uppsala/PRIO Armed Conflict dataset (Harbom and Wallensteen 2010; Lacina and Gleditsch 2005); Gleditsch and others 2002; Sundberg 2008; Gleditsch and Ward 1999; Human Security Report Project 2010.

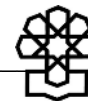
توضیح:

* جنگ‌های داخلی برحسب مقیاس و نوع در

طبقه‌بندی شده‌اند. آستانه پایین برای مشاهده، جنگ داخلی با ۲۵ درگیری یا بیشتر در سال در نظر گرفته شده است. تخمین کم، زیاد و بهترین تخمین سالیانه کشته‌شدگان درگیری‌ها متعلق به Lacina و Gleditsch هستند (2005, updated in 2009). در این گزارش، بهترین تخمین‌ها استفاده شده‌اند، بجز مواردی که قابل دسترسی نبودند، که در آن صورت از میانگین تخمین‌های کم و زیاد استفاده شده است.

** با کاهش تعداد جنگ‌های داخلی، جمع سالیانه تعداد کشته‌شدگان این منازعات از تعداد بیش از ۲۰۰,۰۰۰ نفر در سال ۱۹۸۸ به کمتر از ۵۰,۰۰۰ در سال ۲۰۰۸ کاهش یافته است.

کشورهای کمی حقیقتاً در مرحله «پس از مناقشات» هستند. نرخ وقوع خشونت در کشورهای با سابقه درگیری قبلی از دهه ۱۹۶۰ در حال افزایش بوده است و هر جنگ داخلی که از سال ۲۰۰۳ صورت گرفته، در کشوری با یک سابقه جنگ داخلی بوده است.



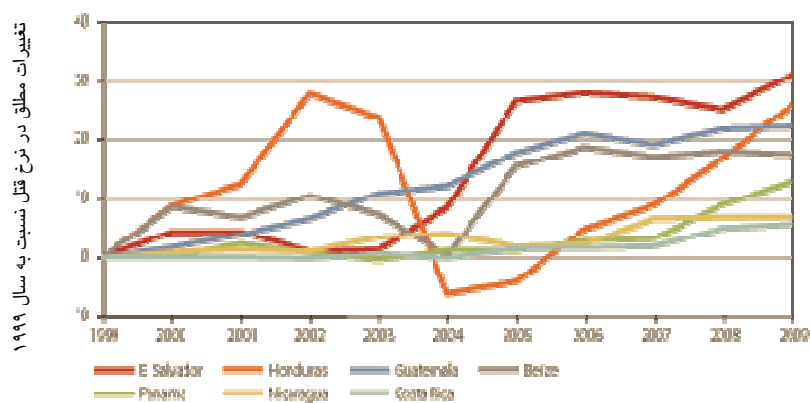
جدول ۱. خشونت اغلب تکرار می‌شود

تعداد رخدادها	وقوع خشونت در کشورهای با سابقه تعارض (درصد)	وقوع خشونت در کشورهای بدون سابقه تعارض (درصد)	دهه
۳۵	۴۳	۵۷	۱۹۶۰
۴۴	۵۷	۴۳	۱۹۷۰
۳۹	۶۲	۳۸	۱۹۸۰
۸۱	۶۷	۳۳	۱۹۹۰
۳۹	۹۰	۱۰	۲۰۰۰

Source: Walter 2010; WDR Team Calculations.

توضیح: مناقشات قبلی شامل هر نوع مناقشه‌ای از سال ۱۹۴۵ می‌شود.

نمودار ۲. جرائم سازمان‌یافته فرآیندهای صلح را تهدید می‌کنند

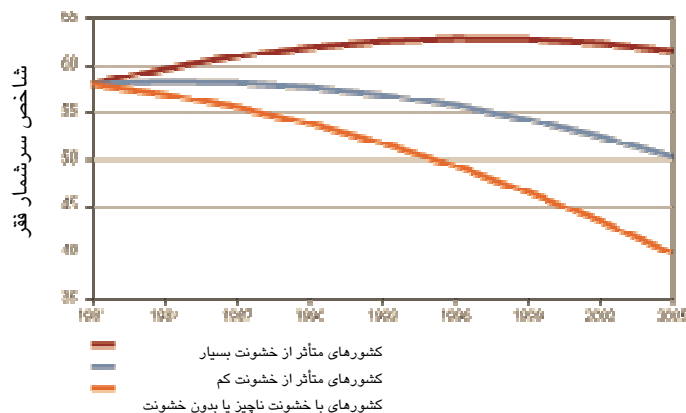


Source: WDR team calculations based on UNODC 2007; UNODC and Latin America and the Caribbean Region of the World Bank 2007; and National Sources.

توضیح: سال پایه برای نرخ قتل ۱۹۹۹=۰ است.

قتل و کشتار در همه کشورهای آمریکای مرکزی از سال ۱۹۹۹ و از جمله در آن دسته از کشورهایی که پیشرفت چشمگیری در مواجهه با مناقشات سیاسی داشته‌اند، افزایش یافته که این امری منحصر به فرد نیست؛ زیرا کشورهایی مانند آفریقای جنوبی نیز با این‌گونه مشکلات نسل دوم مشابهی دست‌وپنجه نرم می‌کنند.

نمودار ۳. تفاوت فقر موجود در کشورهای متأثر از خشونت و سایر کشورها در حال گسترش است



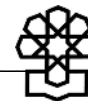
Source: WDR team calculations based on Chen, Ravallion, and Sangraula 2008 poverty data (available on POVCALNET(<http://iresearch.worldbank.org>)).

توضیح: فقر، درصدی از جمعیت است که با کمتر از ۱/۲۵ دلار در روز زندگی می‌کنند. داده‌های جدید فقر نشان داده‌اند که فقر در اکثر نقاط جهان در حال کاهش است، اما کشورهای متأثر از خشونت، عقب مانده‌اند. به‌ازای هر سه سالی که کشوری درگیر نوعی از خشونت است (کشته‌شدگان درگیری‌ها یا کشته‌شدگان بیش از حد قتل‌ها مشابه نوعی جنگ است)، کاهش فقر ۲/۷ درصد عقب می‌افتد.

باند‌های جنایی، مانند آنچه در کشورهای کنیا و جامائیکا اتفاق افتاده، در دوران انتخابات از خشونت‌های سیاسی حمایت می‌کنند. جنبش‌های ایدئولوژیک بین‌المللی نیز - مانند جنبش‌هایی که در پاکستان و افغانستان روی داده - به نوعی باعث بروز خشونت‌های منطقه‌ای و محلی شده‌اند. بنابراین، کشورهای بسیاری در حال حاضر بروز کشمکش‌ها و خشونت‌ها در اشکال متفاوت را شاهدند. دلیل چهارم اینکه، مظالم و خشونت‌ها، افزایش تمایل به تغییرات - و خطر بروز مناقشات خشونت‌آمیز - را در کشورهایی مانند کشورهای خاورمیانه یا آفریقای شمالی به‌دنبال دارد که هرگونه تغییرات سیاسی، اجتماعی یا اقتصادی در آنها دور از انتظار است.

این مناقشات مکرر و به‌هم پیوسته نتایج و عواقب جهانی و منطقه‌ای زیادی را به دنبال دارند. مرگ، ویرانی و تأخیر در توسعه، تأثیر بدی نه‌تنها بر این‌گونه کشورها دارند، بلکه منطقه و جهان را نیز متأثر خواهند کرد. کشوری مانند تانزانیا که پیشرفت‌هایی در زمینه توسعه داشته است، حدود هفت‌دهم درصد GDP سالیانه خود را به‌خاطر مناقشاتی که در کشورهای همسایه وجود دارد، از دست می‌دهد.

وجود اشکال جدید خشونت که مناقشات سیاسی - محلی، جنایات سازمان‌یافته و اختلافات بین‌المللی را بهم مرتبط می‌کند، بدان معناست که خشونت مسئله‌ای است که هم فقرا و هم ثروتمندان



را متأثر می‌کند؛ بیش از ۸۰ درصد مرگ‌ومیرهای ناشی از حملات تروریستی در دهه گذشته در کشورهای غیرغربی بوده است، اما براساس مطالعه‌ای که در مورد ۱۸ کشور اروپایی صورت گرفت، نشان داده شد که هر حمله تروریستی فراملی، رشد اقتصادی آنها را تا حدود ۰/۴ درصد در سال کاهش داده است. هرگونه حمله در این مناطق می‌تواند به قیمت تأثیر بر کل بازار جهانی تمام شود؛ زیرا برای نمونه هرگونه حمله در مناطق نفت‌خیز نایجر دلتا در کشور نیجریه، مصرف‌کنندگان نفت را با افزایش قیمت نفت مواجه می‌کند. چهار هفته پس از شروع شورش‌ها در کشور لیبی، قیمت نفت ۱۵ درصد افزایش یافت. با وجود اینکه مناطقی مانند آفریقای غربی به شدت متأثر از خشونت‌های ناشی از قاچاق مواد مخدرند، از سال ۲۰۰۳ جلوگیری از ورود محموله‌های کوکائین به اروپا چهار برابر افزایش یافته است. علاوه بر این، تلاش‌هایی که در جهت مهار خشونت صورت می‌گیرند، بسیار هزینه‌برند. مثلاً هزینه عملیات نظامی در دریا که برای مقابله با دزدی دریایی در شاخ آفریقا و اقیانوس هند صورت گرفته، سالانه ۱/۳ تا ۲ میلیارد دلار آمریکا برآورده شده که این رقم علاوه بر هزینه‌ای است که برای هدایت کشتی‌ها از مسیرهای دیگر و افزایش مبالغ بیمه صورت می‌گیرد. تلاش‌هایی که از طرف شرکت‌ها و خانوارها برای محافظت از خود در مقابل خشونت‌های بلندمدت صورت می‌پذیرد، هزینه‌های اقتصادی زیادی را به آنها تحمیل می‌کند: ۳۵ درصد شرکت‌ها در آمریکای لاتین، ۳۰ درصد در آفریقا و ۲۷ درصد در اروپای شرقی و آسیای مرکزی، جنایات را به‌عنوان یکی از مهمترین مسائل و مشکلات پیش‌روی فعالیت‌های تجاری‌شان عنوان کرده‌اند. این فشارها برای آن دسته از کسانی که نمی‌توانند از عهده هزینه‌ها برآیند، بسیار بیشتر نیز می‌شود، شرکت‌هایی که در منطقه زیر صحرای آفریقا قرار دارند نسبت به دیگر کشورهای منطقه، علاوه بر آنکه درصد بالاتری از فروش خود را در نتیجه جنایات و خشونت‌ها از دست می‌دهند، مبلغ بیشتری را نیز باید صرف مسائل امنیتی کنند. حتی یکی از کشورهای کم‌درآمد یا جنگ‌زده نتوانسته به هیچ‌یک از اهداف تعیین شده در سند توسعه هزاره دست یابد. مردمی که در این‌گونه کشورهای آسیب‌پذیر و بحران‌زده زندگی می‌کنند، نسبت به کسانی که در کشورهای درحال توسعه زندگی می‌کنند، دو برابر بیشتر در معرض سوءتغذیه، سه برابر بیشتر با احتمال اینکه نتوانند کودکان خود را به مدرسه بفرستند، دو برابر بیشتر در معرض مشاهده مرگ کودکانشان قبل از رسیدن به پنج سالگی و دو برابر بیشتر در معرض عدم دستیابی به آب سالم قرار دارند. به‌طور میانگین، نسبت فقر در کشورهای بین سال‌های ۱۹۸۱ تا ۲۰۰۵ میلادی شاهد جنگ بوده‌اند، ۲۱ درصد بیشتر از کشورهای است که هیچ‌گونه جنگ یا خشونتی را تجربه نکرده‌اند. تصویر مشابهی نیز برای کشورهای ثروتمندتر و با ثبات‌تر - یعنی کشورهایی که توسعه را پشت سر نهاده‌اند - وجود دارد. این چرخه پی‌درپی مناقشه و کشمکش، هزینه‌هایی را بر نسل‌های بشریت، اجتماع و اقتصاد

تحمیل خواهد کرد. سطوح بالای خشونت‌ها و جرائم سازمان‌یافته روند توسعه اقتصادی را با کندی مواجه می‌کند. برای نمونه، هزینه‌های ناشی از مناقشه در گواتمالا حدود هفت درصد از GDP این کشور در سال ۲۰۰۵ را به‌خود اختصاص داد که این میزان دو برابر بیشتر از خسارت‌های ناشی از طوفان Stan در همان سال بوده است. همچنین این میزان دو برابر بیشتر از بودجه ترکیبی این کشور در بخش کشاورزی، سلامت و آموزش بوده است. برای یک کشور متوسط درحال توسعه، میانگین هزینه جنگ داخلی برابر با رشد GDP در طول مدت بیش از سی سال خواهد بود.

سطح تجارت و بازرگانی بعد از یک دوره خشونت، ۲۰ سال زمان می‌برد تا دوباره احیا شود. به‌عبارت دیگر، برخلاف حوادث و بلایای طبیعی یا چرخه‌های اقتصادی، خشونت‌ها و مناقشات عمده می‌توانند روند رشد اقتصادی یک نسل را به‌طور کل از بین ببرند.

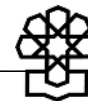
این اعداد و ارقام، تبعات و نتایج انسانی هم به‌دنبال دارند. در جوامعی که از خشونت و جنگ زیاد رنج می‌برند، خانواده‌های بسیاری شاهد مرگ و ناکامی دختران و پسران خود می‌شوند. وقتی که فرزندان دیر به خانه برگردند، والدین حق دارند نگران سلامت و زندگی آنها باشند. تجارب و امور روزمره، از قبیل مدرسه رفتن، سر کار رفتن یا به بازار رفتن، دلایلی برای ترس افراد می‌شوند. مردم برای ساختن خانه یا سرمایه‌گذاری در صنایع کوچک مردد خواهند بود، زیرا امکان دارد تمامی اینها در یک چشم‌به‌هم‌زدن نابود شوند. مردان جوان بیش از همه تحت تأثیر مستقیم عواقب جنگ خواهند بود زیرا اغلب نیروهای جنگنده و اعضای گروه‌ها را تشکیل می‌دهند. با این حال زنان و کودکان نیز اغلب متأثر از عواقب غیرمستقیم جنگ خواهند بود. ۹۶ درصد زندانیان و ۹۰ درصد گمشدگان را مردان تشکیل می‌دهند؛ ۸۰ درصد پناهجویان و کسانی که آواره شده‌اند را زنان و کودکان تشکیل می‌دهند. خشونت، خشونت به‌وجود می‌آورد؛ کودکان مذکری که شاهد سوءاستفاده‌اند، بسیار بیشتر از دیگران مستعد ارتکاب به خشونت در آینده خواهند بود.

با وجود این، زمانی که امنیت دوباره برقرار و تثبیت شد، این مناطق می‌توانند بیشترین دستاوردها در زمینه توسعه را داشته باشند. کشورهای چندی که از یک دوره طولانی خشونت‌های سیاسی و جنایی رهایی یافته‌اند، در بین کشورهای بودند که سریع‌ترین پیشرفت را در جهت اهداف توسعه هزاره سازمان ملل متحد (MDG) داشته‌اند.

- میزان دسترسی به آب پاکیزه در کشور اتیوپی با افزایش چهار برابری از ۱۳ درصد جمعیت در سال ۱۹۹۰ به ۶۶ درصد جمعیت در سال‌های ۲۰۰۹-۲۰۱۰ رسیده است.

- نرخ تکمیل دوره ابتدایی^۱ در موزامبیک نیز تنها در مدت هشت سال، از ۱۴ درصد در سال

۱. میزان دستیابی به اهداف MDG.



۱۹۹۹ به ۶۶ درصد در سال ۲۰۰۷ رسید.

- رواندا هم نرخ شیوع سوءتغذیه را از ۵۶ درصد در سال ۱۹۹۷ به ۴۰ درصد در سال ۲۰۰۵ کاهش داد.

- میزان واکسیناسیون بیماری سرخک برای کودکان سنین ۱۲ تا ۲۳ ماه، در کشور بوسنی و هرزگوین بین سال‌های ۱۹۹۵ تا ۲۰۰۷، از ۵۳ درصد به ۹۶ درصد افزایش یافت.

دور باطل مناقشات: هنگامی که تنش‌های مربوط به امنیت، عدالت و اشتغال با نهادهای ضعیفی مواجه می‌شوند

دلایل داخلی مناقشات ناشی از عوامل سیاسی، امنیتی و اقتصادی است. با این حال تشخیص دلایل واقعی و تأثیر خشونت‌ها آسان نیست. کاهش GDP سرانه ارتباط زیادی هم با مناقشات سیاسی در ابعاد وسیع و هم نرخ بالای قتل و آدم‌کشی دارد. در مطالعات شهری، بیکاری جوانان به‌عنوان یکی از انگیزه‌های پیوستن به شورشیان و گروه‌های گانگستری شهری عنوان شده است (نمودار ۵). داشتن احساس امنیت و قدرت نیز از جمله عوامل انگیزشی مهم در تمامی کشورها قلمداد می‌شود، که این امر ضمن تأکید بر مطالعات موجود نشان می‌دهد، عامل اشتغال‌ناهنها از طریق درآمد تأثیرگذار است، بلکه با در نظر گرفتن احترام و وضعیت افراد، شامل پیوستگی اجتماعی و فرصت‌های اقتصادی نیز می‌شود. محرومیت سیاسی و نابرابری که گروه‌های نژادی، قومی، منطقه‌ای و مذهبی را تحت تأثیر قرار می‌دهد، با احتمال بروز جنگ‌های داخلی مرتبط است؛ این در حالی است که نابرابری بین خانوارهای فقیر و غنی ارتباط تنگاتنگی با افزایش خطر خشونت‌های جنایی دارد (جدول ۲).

عوامل خارجی هم می‌توانند خطر بروز خشونت را افزایش دهند. فشارهای امنیتی خارجی، به همراه روش‌های جدید قاچاق مواد مخدر می‌توانند ظرفیت‌های نهادی را نابود کنند (به نمودار ۴ مراجعه کنید). شوک‌های درآمدی نیز خطر بروز خشونت را افزایش می‌دهند. مطالعه‌ای که روی شوک‌های ناشی از نزولات آسمانی در کشورهای منطقه زیر صحرای آفریقا صورت گرفت نشان داد پس از چند سال کاهش بارندگی، احتمال بروز مناقشات داخلی افزایش می‌یابد. استفاده از متغیر بارندگی به‌عنوان متغیر تقریبی، برای شوک‌های درآمدی در ۴۱ کشور آفریقایی بین سال‌های ۱۹۸۱ تا ۱۹۹۹ توسط Satyanath, Miguel و Sergenti در سال ۲۰۰۴ نشان داد کاهش رشد اقتصادی، ۵ درصد احتمال بروز مناقشه و کشمکش در سال‌های آتی را افزایش می‌دهد. فساد - که غالباً از طریق قاچاق مواد مخدر، پولشویی و رانت‌خواری به‌واسطه فروش منابع ملی یا قراردادهای امتیازات بین‌المللی، ریشه بین‌المللی دارد - نیز معمولاً با تخریب سطح تأثیرگذاری نهادهای ملی و

هنجارهای اجتماعی، تأثیر مهلک و زیان‌آور مضاعفی در خطر بروز خشونت دارد. فشارهای جدید برون‌زا ناشی از تغییرات آب و هوایی و رقابت برای یافتن منابع طبیعی هم می‌توانند تمامی این ریسک‌ها را افزایش دهند.

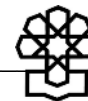
جدول ۲. فشارهای امنیتی، اقتصادی و سیاسی

فشارها	درونی	بیرونی
امنیتی	• زخم‌ها و میراث خشونت	• حمله، تعرض، اشغال
		• حمایت‌های داخلی از شورشیان محلی
		• مناقشات مرزی خارجی
		• انتقال تروریسم
اقتصادی	• سطح پایین درآمد، فرصت‌های پایین	• شبکه‌های بین‌المللی جنایی
	• در نتیجه شورش	• شوک‌های قیمتی
	• بیکاری جوانان	• تغییرات آب و هوایی
	• دارایی منابع طبیعی	
	• فساد شدید	
	• افزایش سریع شهرنشینی	
عدالت	• رقابت‌های قومی، مذهبی یا منطقه‌ای	• نابرابری جهانی مشهود و ناعدالتی در برخورد
	• تبعیض نژادی واقعی یا مشهود	• با گروه‌های قومی و مذهبی
	• نقض حقوق بشر	

مأخذ: گروه WDR

توجه: این جدول اگرچه چندان جامع و فراگیر نیست، بسیاری از عوامل آکادمیک دلایل و قرائن بروز مناقشات را ارائه داده و در بسیاری از مطالعات و جمع‌بندی‌های WDR مورد استفاده قرار گرفته است.

با این حال، کشورهای زیادی با مسئله بیکاری، نابرابری اقتصادی یا فشارهای ناشی از شبکه‌های جنایی سازمان‌یافته مواجهند، اما به دلیل خشونت‌های پی‌درپی سراسری از پای در نمی‌آیند و در عوض آن را مهار می‌کنند. دیدگاه و نگرش WDR بر این نکته تأکید دارد که خطر بروز خشونت و درگیری در هر جامعه‌ای (ملی یا منطقه‌ای) ترکیبی از وجود فشارهای داخلی و خارجی است و میزان مقاومت و استحکام «سیستم مصون» یا توانایی اجتماعی برای مقابله با استرس‌ها، در گرو وجود نهادهای مشروع قرار گرفته است. وجود هر دو گونه نهادهای دولتی و غیردولتی حائز اهمیت است. نهادها شامل هنجارها و رفتارها، - از قبیل توانایی رهبران در مقابله با تفاوت‌های حزبی، قومی و سیاسی و توسعه چانه‌زنی و ایجاد پیوستگی سیاسی و ملی بیشتر در



بین جامعه مدنی - قوانین، مقررات و سازمان‌هاست. هنگامی که دولت‌ها، بازارها و نهادهای اجتماعی در ارائه اصول اولیه امنیت، عدالت و فرصت‌های اقتصادی مناسب برای شهروندان ضعیف عمل کنند و شکست بخورند، امکان بروز و بالا گرفتن درگیری وجود دارد.

خلاصه اینکه، کشورها و مناطق تحت حاکمیت کشورهای دیگر که کمترین مشروعیت نهادی و دولتی را دارند، بیش از همه در معرض خشونت، درگیری و بی‌ثباتی‌اند و کمترین توانایی را برای واکنش در مقابل فشارهای داخلی و خارجی دارند. ظرفیت‌های نهادی و پاسخگویی هم برای درگیری‌های سیاسی و هم جنایی حائز اهمیت‌اند (به شکل ۴ نگاه کنید).

- در برخی مناطق - مانند مناطق اطراف کلمبیا قبل از شروع قرن بیست‌ویکم میلادی یا جمهوری دموکراتیک کنگوی کنونی - دولتی سراسری وجود دارد، اما در بسیاری مناطق کشور این حاکمیت در عمل حضور مؤثری ندارد و گروه‌های مسلح شورشی بر سر قدرت و منابع طبیعی جنگ و خونریزی به راه می‌اندازند.

- بسیاری از مناطقی که درگیر مناقشه و خشونت‌اند، ظرفیت‌های لازم برای میانجی‌گری درگیری‌ها به صورت مسالمت‌آمیز را ندارند. در برخی کشورها، نهادها، بخش‌های قومی، منطقه‌ای یا مذهبی را محدود نمی‌کنند، و نهادهای دولتی نیز به چشم پارتیزان دیده می‌شوند (همان‌گونه که سال‌ها این ویژگی در ایرلند شمالی و پیش از موافقت‌نامه صلح وجود داشته است). در بعضی از جوامع هم به منظور مواجهه با منبع و اساس خشونت‌ها و درگیری‌ها، بخش‌های اجتماعی، همکاری مؤثر اجباری با جوامع ضعیف و جوامع پیشرفته حاکم وجود دارند.

- گسترش سریع شهرنشینی، همان‌گونه که در آمریکای لاتین رخ داد و در حال حاضر نیز در آسیا و آفریقا اتفاق می‌افتد، باعث تضعیف پیوستگی اجتماعی می‌شود. بیکاری، نابرابری‌های ساختاری و دسترسی بیشتر جنگجویان به بازارها و قاچاق مواد مخدر باعث گسستگی اجتماعی شده و میزان آسیب‌پذیری نسبت به شبکه‌ها و گروه‌های گانگستری جنایی را افزایش می‌دهد.

- کشورهایی که ظرفیت‌های نهادی ضعیف دارند، در هنگام شوک غذایی سال ۲۰۰۸-۲۰۰۹، بیشتر در معرض آسیب ناآرامی‌های اجتماعی خشن قرار داشتند.

- برخی ایالات سعی کردند از طریق تهدید، اجبار، اضطراب و شبکه‌های پشتیبانی، ثبات را بازگردانند، اما این اقدامات در آن دسته از کشورهایی که سطح فساد و نقض حقوق بشر بالا بود، ریسک بروز خشونت‌های سخت‌تر در آینده را افزایش داد (به شکل ۵ نگاه کنید).

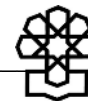
وجود نهادهای ضعیف به خصوص برای توضیح این موضوع که چرا درگیری و ناآرامی در شکل‌های مختلف در برخی کشورها یا مناطق تحت حمایت رخ می‌دهد، بیشتر حائز اهمیت خواهد بود. حتی در جوامعی که نهادها بسیار ضعیف‌اند وقوع دوره‌ای صلح و آرامش وجود دارد.

براساس مذاکراتی که بین برخی از سران صورت گرفت، سومالی جنوبی و مرکزی شاهد دو دوره آرامش نسبی در سی سال گذشته بوده‌اند، اما پیمان‌های موقتی که بین نخبگان بسته می‌شوند، چه در سومالی باشد و چه در هر جای دیگری از دنیا، زمینه‌های لازم برای ایجاد امنیت پایدار و توسعه را فراهم نمی‌کنند، مگر آنکه در پی این‌گونه قراردادهای توسعه نهادهای اجتماعی و حکومت‌های قانونی صورت پذیرد. از آنجایی که این‌گونه قراردادهای اغلب به‌گونه‌ای تنظیم شده‌اند که تنش‌ها را کاهش دهند و بتوانند خود را در برابر تغییرات وفق دهند و تا حدی شخصی‌سازی شده تنظیم شده‌اند، عمدتاً عمر کوتاهی دارند. تنش‌های داخلی و خارجی جدیدی هم به‌وجود می‌آیند - از جمله مرگ یکی از رهبران، شوک‌های اقتصادی، ورود شبکه‌های سازمان‌یافته و جنایی قاچاق مواد مخدر، فرصت‌های جدید شورش یا رانت‌خواری یا دخالت نیروهای امنیتی خارجی - و هیچ توانایی و قدرت پایداری وجود ندارد که در مقابل آن واکنش دهد. بنابراین ناآرامی و شورش دوباره شروع می‌شود.

تمرکز روی نهادهای قانونی به معنی همگرایی با مدل‌های غربی نهادها نیست. تاریخ مثال‌های زیادی از مدل‌های خارجی نهادی ارائه می‌دهد که طی آن ثابت می‌کند این مدل‌ها به‌ویژه در روش‌های استعماری برای توسعه ملی کارآمد نخواهند بود زیرا به‌جای تمرکز بر عملکرد، بر شکل آن متمرکز می‌شوند. مشابه این موضوع برای عصر حاضر نیز مصداق دارد. برای مثال، دولت ائتلافی خودگردان موقت عراق، کمیته‌هایی به موازات وزارتخانه‌های در حال کشمکش برای موضوعات مختلف از تروریسم گرفته تا محیط زیست در نظر گرفت و قوانین و الگویی که تنظیم می‌شد حداقل رابطه را با واقعیات سیاسی و اجتماعی کشور داشت. حتی اگر فرم‌های سازمانی با شرایط محلی و ملی تطابق پیدا نکند، انتقال اشکال سازمانی بین کشورهایی در جنوب نیز بی‌حاصل خواهد بود. کمیسیون‌های حقیقت، درستی و آشتی، ضدفساد و حقوق بشر که در برخی کشورها نتایج خوبی کسب کرده، برای کشورهای دیگر همیشه مؤثر واقع نخواهند شد. همان‌گونه که در این گزارش نشان داده می‌شود، منافع از به اشتراک‌گذاری اطلاعات وجود دارند، اما این منافع صرفاً در صورتی وجود خواهند داشت که با شرایط محلی کشورها وفق پیدا کنند.

بخش دوم - نقشه راهی برای شکستن چرخه ناآرامی در سطح کشور

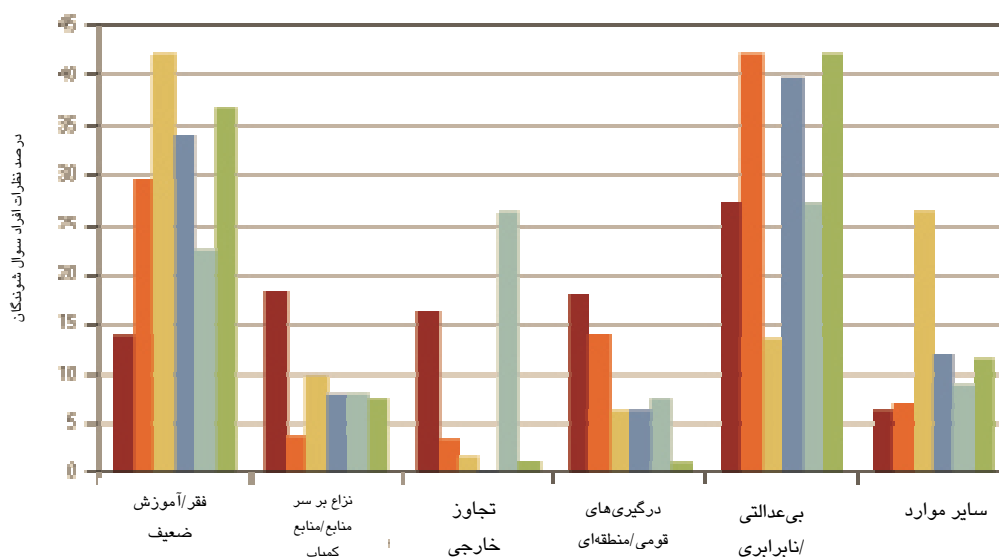
به‌منظور بازگرداندن اعتماد و تغییر نهادهایی که امنیت، عدالت و شغل برای شهروندان ایجاد می‌کنند و نیز شکستن و از بین بردن چرخه‌های ناامنی و کاهش ریسک وقوع دوباره این ناامنی‌ها، اصلاح‌طلبان ملی و همفکرانشان باید نهادهای مشروعی ایجاد کنند که بتوانند سطوح پایداری از امنیت، عدالت و شغل را برای شهروندان تأمین سازند و سهمی را در جامعه به گروه‌هایی



اختصاص دهند که امکان دارد به خاطر برخورداری از احترام و شخصیت بیشتر به جای آنکه در فعالیتهای قانونی مشارکت کنند، به عضویت نیروهای جنگ طلب بپیوندند. اما تغییر نهادها - که همواره کار مشکلی هم بوده - به خصوص در موقعیتها و جوامع شکننده به دلایلی دشوارتر نیز می شود. دلیل اول؛ در کشورهایی با سابقه ناآرامی، خشونت و بی اعتمادی، سطح انتظارات و توقعات هم بسیار پایین است، که این امر باعث می شود هیچ یک از قولهای دولتها را باور نکنند. در نتیجه انجام فعالیتهای مشارکتی غیرممکن یا به حدی زیاد می شود که اقدامات انتقالی، انتظار تغییرات سریع را ایجاد می کند که امکان دستیابی به آنها با نهادهای موجود امکانپذیر نخواهد بود. دلیل دوم؛ بسیاری از تغییرات نهادی که حالات ارتجاعی بلندمدت تری را در مقابل ناآرامیها ایجاد می کنند، اغلب به همراه خود ریسکهای کوتاهمدت نیز دارند. هرگونه تغییری - از جمله برگزاری انتخابات، خلع سلاح کردن شبکههای پشیمانی، اعطای وظایف و نقشهای جدید به خدمات امنیتی، تمرکززدایی قدرت و تصمیم گیری، اختیار و قدرت دادن به گروههای محروم - همگی برندگان و بازندگانی خواهند داشت. بازندگان اغلب در مقابل تغییرات مقاومت می کنند. دلیل سوم، آنکه فشارهای خارجی می توانند پیشرفت را از روند خود خارج کنند.

۲-۱. عدالت، مشاغل و ناآرامی و خشونت

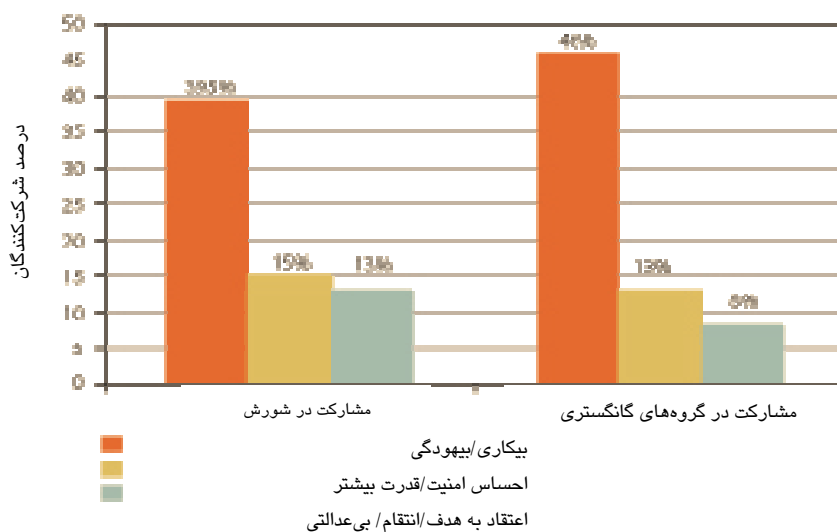
نمودار ۴. دیدگاه شهروندان در مورد عوامل ناآرامی و مناقشه چیست؟



Source: Bøås, Tiltne, and Flatø, 2010.

براساس مطالعه صورت گرفته در ۶ کشور و مناطقی که درگیر ناآرامی‌اند (شامل ترکیبی از نمونه‌های ملی و منطقه‌ای)، شهروندان مواردی را به‌عنوان دلیل اصلی و عامل محرک ناآرامی‌ها ذکر کرده‌اند که با مسئله رفاه اقتصادی فردی (فقر، بیکاری) و نابرابری (شامل نابرابری و فساد) مرتبط است.

نمودار ۵. چه عاملی مردم را تشویق می‌کند تا به شورشیان و گروه‌های گانگستری بپیوندند؟



Source: Ibid.

در همین مطالعه نشان داده شد که دلیل اصلی مشارکت جوانان در گروه‌های گانگستری و شورشی، نیز مشابه همان عوامل محرک ناآرامی است که در هر دو، بیکاری دلیل و عامل اصلی است. دلیل این امر هم الزاماً استخدام و به‌کارگیری ایدئولوژیک افراد نیست (بخش دوم).

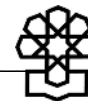
کادر ۱. واکنش اعضای هیئت مشاوره: گزارش توسعه جهانی ۲۰۱۱

خورخه مونتانیو، عضو هیئت‌مدیره مرکز بین‌المللی کنترل داروهای مخدر؛ و سفیر سابق مکزیک در آمریکا، عضو شورای مشاوران WDR

نقش تنش‌ها و فشارهای خارجی

قاچاق انسان و مواد مخدر، پولشویی، برداشت بی‌رویه از منابع طبیعی و حیات وحش، جعل، تخلف و نقض حقوق مالکیت معنوی فعالیت‌های جنایی پرمنفعتی‌اند که نفوذ در کشورهای در حال توسعه‌ای را که سابقاً ضعف‌هایی در ساختارهای سیاسی - اجتماعی، قضایی و امنیتی داشته‌اند، با استفاده از جرائم سازمان‌یافته تسهیل می‌کنند.

برای مثال، کشورهای در آمریکای مرکزی که ثبات سیاسی را دو دهه پیش دوباره به‌دست آوردند،



در حال حاضر با مشکل فساد و تنزل دولت‌ها مواجه شده‌اند که نهادهای آنها نیز توانایی و قدرت لازم برای برخورد با این حملات را ندارند. جرائم انتقالی سازمان‌یافته برخی از کشورهای حوزه کارائیب را به کوریدور انتقال مواد مخدر و انسان به اروپا و آمریکای شمالی تبدیل کرده است. بولیوی، پرو و کلمبیا همچنان رتبه نخست کشورهای تولیدکننده کوکائین را در اختیار دارند. این درحالی است که موج بی‌سابقه ناآرامی و خشونت در مرزهای مکزیک، باعث شده که این مناطق شاهد مهاجرت زیاد و مصرف مواد مخدر باشند. آفریقای غربی به جدیدترین گذرگاه انتقال مواد مخدر آمریکای جنوبی به اروپا تبدیل شده است. بسیاری از کشورهای آفریقایی از بهره‌برداری غیرقانونی منابع طبیعی رنج می‌برند؛ این درحالی است که آسیا نیز مرکز تولید و انتقال میلیون‌ها تن تریاک است که در افغانستان تولید می‌شود. رشد بی‌سابقه جرائم سازمان‌یافته، می‌تواند منجر به فروپاشی دولت‌های ضعیف شود، زیرا نهادها و تشکیلات آنها قربانی خشونت می‌شوند. توسعه اقتصادی مخاطره‌آمیز که در بسیاری از مناطق جهان مشاهده می‌شود، محرک لازم برای رشد و استحکام این فعالیت‌های غیرقانونی را فراهم می‌کند و در نتیجه به دلیل مصونیت‌هایی که این گروه‌ها در کشورهای در حال توسعه از آن برخوردارند، پیشرفته و کامیاب می‌شوند.

یادداشت WDR: نهادها و تشکیلات ضعیف، فاکتور مشترک توضیح چرخه‌های پی‌درپی خشونت‌اند. براساس مطالعه‌ای که سابقاً توسط *Weingast, Collier, Fearon, Goldstone, North, Wallis* و دیگران صورت گرفته است، *Jim Fearon* و *Barbara Walter* کارشناسان علوم سیاسی، برای آنکه بفهمند آیا حاکمیت قانون و اثربخشی دولت، فساد کم و حمایت زیاد از حقوق بشر با کاهش خطر بروز یا رخداد مجدد جنگ‌های داخلی و افزایش چشمگیر قتل و آدم‌کشی که در نتیجه خشونت‌های جنایی رخ می‌دهد، ارتباط دارد یا خیر، از شیوه‌های اقتصادسنجی برای WDR استفاده کردند. فیرون (*Fearon*) دریافت در کشورهای که میانگین شاخص‌های حاکمیتی در بخش درآمد بالاست، ریسک بروز جنگ‌های داخلی ظرف ۵ تا ۱۰ سال آینده به‌طور قابل ملاحظه‌ای - بین ۳۰ تا ۶۰ درصد کمتر - کم خواهد بود؛ که این رابطه برای کشورهای که نسبت قتل و آدم‌کشی در آنها زیاد است، نیز مصداق دارد. مطالعه اخیر، کارهایی را که در گذشته در جامعه سیاسی صورت گرفته، مانند شبکه بین‌المللی ناآرامی و بی‌ثباتی، تأیید کرده و بر ارتباط بین صلح‌سازی و دولت‌سازی تأکید می‌کند.

در این محاسبه معیارهای پاسخگویی به اندازه معیارهای ظرفیت و توانایی حائز اهمیت‌اند. فیرون دریافت سطوح بالای ترور و خشونت‌های سیاسی دوران گذشته احتمال وقوع مناقشه‌های کنونی را افزایش می‌دهند. والتر نیز دریافت که کاهش چشمگیر تعداد زندانیان سیاسی و نیز کاهش کشتارهای خارج از صلاحیت دادگاه و بدون ارتباط با موضوع دعوی، احتمال بروز دوباره جنگ‌های داخلی را دو تا سه برابر نسبت به کشورهای که حقوق بشر به‌شدت نقض می‌شود، کاهش می‌دهد. وی می‌گوید: «تفسیر منطقی که از این نتایج به‌دست می‌آید این است که سرکوب و نقض حقوق توسط دولت‌ها، نه تنها باعث بروز خشم می‌شود، بلکه این فکر را به اذهان می‌اندازد که این دولت‌ها طرف‌های قابل اعتمادی برای مذاکره نیستند و این امر حاکی از آن است که نگرش‌ها و رویه‌هایی که ظلم کمتری را بر مردم روا دارند، خطر بروز جنگ‌های داخلی را به‌شدت کاهش می‌دهند». دیگر معیارهای پاسخگویی هم حائز اهمیت‌اند؛ معیارهای حاکمیت قانون و فساد نیز به همان اندازه یا حتی بیشتر از معیارهای کیفیت بروکراتیک حائز اهمیت‌اند.

به زبان ساده، ایجاد نهادهای قانونی که بتوانند جلوی بروز ناآرامی‌ها و خشونت‌های مکرر را بگیرند، به کندی پیش می‌رود و به عبارتی حدود یک نسل زمان می‌برد. برای افزایش عملکرد نهادی و تشکیلاتی، حتی در کشورهایی که سرعت تغییر در آنها بسیار زیاد است و تبدیل شدن از یک دولت بی‌ثبات - مانند هائیتی کنونی - به یک دولت کاملاً نهادی شده مانند غنا (جدول ۳) بین ۱۵ تا ۳۰ سال زمان لازم است. خبر خوب این است که همزمان با افزایش تقاضای شهروندان برای داشتن یک حکومت خوب و همچنین در اختیار داشتن تکنولوژی‌هایی که به این روند کمک می‌کنند، فرآیند تغییر و انتقال نهادها از اواخر قرن بیستم میلادی سرعت گرفته است. در واقع، پیشرفت در یک نسل سریع‌تر شده است. پیشرفت با این سرعت نشان‌دهنده دستاوردهای توسعه بسیار زیاد در کشورهایمانند افغانستان، هائیتی، لیبیا و تیمور لسته امروزی است.

چارچوب اصلی گزارش WDR روی یافته‌های ما درباره عوامل پویایی که از بروز چرخه ناآرامی مکرر (چه در کوتاه‌مدت و چه در طول مدت‌زمان لازم برای رسیدن به سطح پایدار) جلوگیری می‌کند، متمرکز شده است.

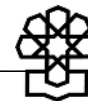
جدول ۳، محدوده تاریخی زمان‌هایی را نشان می‌دهد که سریع‌ترین اصلاحات در قرن بیستم میلادی در راستای دستیابی به تغییرات حکومتی صورت گرفته است.

جدول ۳. سریع‌ترین پیشرفت‌ها در تغییرات نهادی - برآوردی در بُعد واقعی

شاخص	سال‌های مورد نیاز برای رسیدن به آستانه با سرعت	
	۲۰ کشور سریع	سریع‌ترین‌ها در رسیدن به آستانه
کیفیت بروکراسی (۴-۰)	۲۰	۱۲
فساد (۶-۰)	۲۷	۱۴
دخالت ارتش در سیاست (۶-۰)	۱۷	۱۰
اثر بخشی دولت	۳۶	۱۳
کنترل فساد	۲۷	۱۶
حاکمیت قانون	۴۱	۱۷

Source: Pritchett and de Weijer, 2010.

توضیح: این محاسبات بر مبنای شاخص‌های راهنمای بین‌المللی ریسک کشورها صورت گرفته^۱ است که کشورها را در مقیاس ۰ تا ۴ بین سال‌های ۱۹۸۵ - ۲۰۰۹ طبقه‌بندی کرده است. ستون «سریع‌ترین ۲۰» نشان‌دهنده میانگین تعداد سال‌هایی است که ۲۰ کشور با سریع‌ترین عملکرد برای رسیدن به آستانه، صرف کرده‌اند و ستون دوم نشان‌دهنده زمانی است که هر کشور سریع برای رسیدن به این شاخص آستانه صرف کرده است.



دانش ما درباره چگونگی شکستن این چرخه‌ها ناقص است: این گزارش درس‌هایی را براساس مطالعات موجود، مطالعات کشورها و مشاوره‌های صورت گرفته با اصلاح‌طلبان ملی، ارائه می‌دهد. تجارب کشورهای بوسنی و هرزگوین، شیلی، کلمبیا، غنا، اندونزی، لیبیا، موزامبیک، ایرلند شمالی، سیرالئون، آفریقای جنوبی و تیمور لسته، به تناوب در این گزارش آمده است زیرا، گرچه این مناطق همچنان با چالش‌ها و خطراتی مواجهند، با این حال این کشورها توانسته‌اند به موقعیت‌های قابل ملاحظه‌ای در جلوگیری از افزایش و شروع دوباره ناآرامی و خشونت دست یابند. این تجارب به همراه تجارب دیگر، در گزارش کنونی شامل حوزه کشورهای با درآمد بالا، کشورهای با درآمد متوسط و با درآمد پایین، تهدیدهای سیاسی و خشونت‌های جنایی، می‌شود که این خود شامل موقعیت‌هایی خواهد بود که در آن نهادهای مستحکم در نتیجه مشکلات پاسخگویی به موقعیت‌هایی که داشتن ظرفیت ضعیف نهادی یکی از مهمترین و اصلی‌ترین محدودیت‌هاست، با چالش حقانیت روبرو بوده‌اند.

تفاوت‌های اساسی بین موقعیت خشونت‌آمیز و موقعیت ضعیف و شکننده و نیز جوامع در حال توسعه باثبات وجود دارند. اول، آنکه باید اعتماد، قبل از شروع تغییرات نهادی گسترده‌تر، در اقدامی اجتماعی بازگردانده شود. دوم، اولویت تغییر، موقعیت‌هایی‌اند که امنیت، عدالت و اشتغال را برای شهروندان فراهم می‌کنند. سوم، نقش فعالیت‌ها و اقدامات منطقه‌ای و بین‌المللی برای مهار فشارهای خارجی است. چهارم، ماهیت و طبیعت تخصصی شده حمایت‌های خارجی مورد نیاز است.

در مرکز تمامی این فرآیندها، تغییرات نهادی و حکومت خوب، در موقعیت‌های شکننده عملکرد کاملاً متفاوتی دارند. تمرکز بیشتر روی هدف است؛ تغییر نهادهایی که برای شهروندان، امنیت، عدالت و شغل فراهم می‌کنند. امنیت، عدالت و شغل شهروندان وقتی با خطر بروز ناآرامی، خشونت و درگیری مواجه می‌شوند، مهمترین و کلیدی‌ترین عامل حفاظتی برای دستیابی به امنیت بشر خواهند بود. عوامل پویایی تغییرات نهادی نیز متفاوتند. مقایسه مناسبی که می‌توان انجام داد، بحران مالی است که در نتیجه ترکیبی از عوامل و فشارهای خارجی و ضعف در نهادهای کنترل و مقابله^۱ به وجود آمده است. در چنین موقعیتی، تلاش ویژه برای بازگرداندن اعتماد به توانایی رهبران ملی برای مدیریت و کنترل بحران (از طریق اقداماتی که علانمی از گسستگی واقعی با گذشته را نشان می‌دهند و پایبند بودن به این اقدامات به‌گونه‌ای که نشان داده شود این اقدامات تغییر نخواهند کرد) لازم است.

ایجاد اعتماد (اعتمادسازی) - مفهومی که در میانجی‌گری‌های سیاسی و بحران‌های مالی

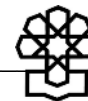
استفاده می‌شود و به‌ندرت در بحث‌های چرخه‌های توسعه‌ای مورد استفاده قرار می‌گیرد - مقدمه و پیش‌درآمدی برای بسیاری از تغییرات نهادی دائمی در مواجهه با خشونت و ناآرامی است. چرا؟ زیرا اعتماد کم بدان معناست که سهامدارانی که باید در حمایت‌های سیاسی، مالی یا فنی مشارکت داشته باشند، تا زمانی که باور کنند نتیجه مثبتی حاصل خواهد شد، همکاری نخواهند کرد.

اما اعتمادسازی به خودی خود پایان کار نخواهد بود. همانطور که در بحران‌های مالی رخ می‌دهد، پیشرفت پایدار نخواهد بود مگر آنکه نهادهایی که برای شهروندان، امنیت، عدالت و یک اقتصاد با دوام ایجاد می‌کنند در جامعه به نحوی تغییر یابند تا از بروز مجدد ناآرامی و خشونت جلوگیری شود.

همزمان با تکرار خشونت و ناآرامی، تلاش‌هایی که برای اعتمادسازی و تغییر نهادها صورت می‌گیرد، از یک چرخه مارپیچی مکرر پیروی می‌کنند. کشورهای که بی‌ثباتی و ناآرامی را پشت سر گذاشته‌اند، اغلب تصمیمی قطعی مانند «بسان یا بشکن»^۱ اتخاذ نمی‌کنند، بلکه همانطور که در (شکل ۱-۲) نشان داده شده، اغلب به‌صورت تصمیمات انتقالی مانند یک مسیر مارپیچی عمل می‌کنند. رهبران ملی باید در کشور اعتمادسازی کرده و در طول زمان نیز به تغییر نهادها اقدام کنند؛ درست مانند جمهوری کره که پس از جنگ کره، اقدام به تغییر شرایط امنیتی، سیاسی و اقتصادی کرد یا همچون تغییر نهادها و تشکیلات حکومت نظامی که شامل رقابت‌های داخلی بر سر هنجارها و امنیت حکومت در کشورهای غنا، شیلی و آرژانتین می‌شد. فرآیندهای پی‌درپی فضا را برای توسعه ظرفیت‌ها، هنجارها و قابلیت مشترک ایجاد می‌کرد و همچنین فضا را برای ایجاد موفقیت، در چرخه‌های صحیح موفقیت فراهم می‌آورد. برای هر یک از حلقه‌های مارپیچی، دو فاز مشابه اتفاق می‌افتد؛ اعتمادسازی در مورد اینکه احتمال بروز شانس‌های قطعی و معین، قبل از تشدید و تعمیق تغییرات نهادی و تقویت پیامدهای حکومت، وجود دارد.

۲-۲. اعتمادسازی فراگیر؛ ائتلاف‌ها و نتایج اولیه

دولت به تنهایی قادر به بازگرداندن اعتماد نیست. اعتمادسازی در شرایط بی‌ثباتی و ناآرامی نیازمند تلاش‌های سنجیده عمیق برای ایجاد یک ائتلاف فراگیر است، درست مانند کاری که اندونزی در دوران بهبود اوضاع پس از ناآرامی در مواجهه با خشونت آکه یا تیمور لسته در سال ۲۰۰۶ انجام داد یا اقدامی که در کشور شیلی در دوران تحول سیاسی‌اش صورت گرفت. ائتلاف‌ها در صورتی «به اندازه کافی فراگیر» خواهند بود که تمامی حزب‌های لازم در ایجاد مراحل اولیه



اعتمادسازی و تغییر و تحول نهادی، مشارکت داده شوند. نیازی نیست که این ائتلافها شامل همه شوند. ائتلافها اگر به اندازه کافی فراگیر باشند، به دو روش کار خواهند کرد:

۱. در ابعاد گسترده، استفاده از حمایت ملی برای تغییر و آوردن سهامداران مرتبط از طریق اتحاد بین دولت و دیگر بخش‌های جامعه (به همراه همسایگان منطقه‌ای، اهداکنندگان یا سرمایه‌گذاران)،

۲. در سطح محلی، استفاده از افزایش دسترسی به رهبران جامعه به منظور شناخت اولویت‌ها و ارائه برنامه‌ها. همچنین ائتلاف‌های فراگیر از طریق همکاری با رهبران جامعه، تجارت و جامعه مدنی، به همان اندازه ناآرامی‌های سیاسی، مناطقی را که متأثر از خشونت و ناآرامی‌اند، تحت تأثیر قرار می‌دهد. همان‌گونه که سازمان زنان با اعمال فشار برای پیشرفت مداوم توافقنامه‌های صلح در لیبریا نشان داد، جوامع مدنی - از قبیل تشکلات زنان - نیز اغلب نقش مهمی در بازگرداندن اعتماد و ثابت نگه‌داشتن آن تا زمان بهبود اوضاع و تحول جامعه بازی می‌کنند.

ترغیب سهامداران برای انجام کار مشترک علاوه بر آنکه نیازمند نشانه‌هایی دال بر قطع هرگونه ارتباطی با گذشته است، برای مثال پایان دادن به محرومیت‌های سیاسی یا اقتصادی گروه‌هایی که در حاشیه قرار گرفته‌اند، فساد یا نقض حقوق بشر؛ همچنین نیازمند مکانیسم‌هایی برای «پایبند بودن» به این تغییرات و اینکه اینها تغییر نمی‌کنند، است. در لحظه‌های فرصت یا بحران، نتایج سریع و مشهود هم به بازگرداندن اعتماد دولت برای مواجهه با تهدیدهای خشونت و اعمال تغییرات نهادی و اجتماعی کمک می‌کند. جوامع کشوری، سازمان‌های غیردولتی (NGO)، سازمان‌های دولتی بین‌المللی^۱ و مشارکت بخش‌های خصوصی - دولتی^۲ می‌توانند در گسترش ظرفیت‌های دولت برای تحقق اهداف کمک کنند. اقدامات یک حوزه می‌توانند نتایج اقدامات بخش دیگر را حمایت کنند. عملیات امنیتی علاوه بر تسهیل تأمین امنیت بازرگانی، ترانزیت کالا و فعالیت‌های اقتصادی، به ایجاد شغل نیز کمک می‌کند. خدمات صورت گرفته برای گروه‌های منزوی و در حاشیه گذاشته شده موجب حمایت از مفهوم عدالت می‌شود. توضیحات بیشتر در مورد ائتلاف‌های به اندازه کافی فراگیر در بخش سیاست‌های عملی و طرح‌هایی که برای فعالان کشور ارائه شده، آمده است.

۲-۳. تغییر نهادهایی که امنیت، عدالت و اشتغال شهروندان را تأمین می‌کنند

برای میزان تغییراتی که جامعه و موقعیت‌های بی‌ثبات می‌توانند در هر زمان در خود حل کنند

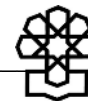
1. State-International
2. State-Private-Sector

محدودیت وجود دارد و بسیاری از اصلاحات قبل از آنکه اعمال شوند، نیازمند اعتمادسازی و ظرفیت‌سازی‌اند. ایجاد تعادل بین فعالیت‌های انتقالی «خیلی سریع» و «خیلی آهسته» بسیار مهم و حیاتی است که در این بین نیز درس‌هایی از تغییر و انتقال موفق کشورها آشکار می‌شوند.

در مرحله اول، همان‌گونه که در توسعه سنگاپور پس از استقلال رخ داد، اولویت‌بندی اقدامات اولیه برای اصلاح نهادهایی که مسئول تأمین امنیت، عدالت و شغل شهروندانند بسیار حیاتی است (به کادر ۲ نگاه کنید). قطع جریان‌های مالی غیرقانونی از خزانه ملی یا از قاچاق منابع طبیعی، برای پشتیبانی از این اقدامات بسیار حائز اهمیت است. روش‌های عملی، واقع‌گرایانه و «با بهترین تناسب» که با شرایط داخلی تطابق یافته نیز از ضروریات است. برای نمونه، کشور لبنان با وجود تحمل هزینه گزاف، برای تأمین برق لازم در راستای بهبود اقتصادی در دوران جنگ داخلی از شبکه‌های بخش خصوصی عرضه‌کنندگان استفاده کرد. همچنین برنامه اصلاحاتی پلیس هائیتی بین سال‌های ۲۰۰۴ تا ۲۰۰۹، بر اخراج سوءاستفاده‌کنندگان از قدرت و احیای نظم و انضباط اولیه و اساسی متمرکز شده بود.

در مرحله دوم، تمرکز روی امنیت، عدالت و شغل شهروندان بدان معناست که اغلب اصلاحات دیگر شامل اصلاحات سیاسی، تمرکززدایی، خصوصی‌سازی و تغییر نگرش‌ها به سمت گروه‌های منزوی و در حاشیه قرار گرفته شده نیز باید متعاقب این اصلاحات صورت گیرند و در طول زمان دنبال شوند. اساساً اجرای این‌گونه اصلاحات نیازمند شبکه‌ای از نهادها (برای مثال دموکراسی، نیازمند عوامل و موازنه‌های نهادی بسیاری فراتر از انتخابات است) و تغییر در روش‌ها و نگرش‌های اجتماعی است. تحولات سیاسی موفق، مانند واگذاری و تفویض اختیارات که صلح را در ایرلند شمالی و تغییرات دموکراتیک را در شیلی، اندونزی یا پرتغال پی‌ریزی کرد، پس از اقداماتی که طی دهه‌ها انجام شده بود، حاصل شد.

استثنائاتی نیز وجود دارند که طی آن طرد گروه‌های مختلف از مشارکت‌های دموکراتیک خود تبدیل به یک منبع اصلی خشونت و ظلم می‌شود و در نتیجه اتخاذ اقدامات سریع بر انتخابات معنا پیدا می‌کند یا منافعی که پیشتر اصلاحات را مسدود کرده بودند، محو می‌شوند؛ مشابه اتفاقی که در اصلاحات ارضی جمهوری کره یا اصلاحاتی که پس از جنگ در ژاپن صورت گرفت. اگرچه اقدامات سریع، گاه مزایایی را به همراه دارد، اما اغلب اوقات اقدامات سیستماتیک و تدریجی عملکرد بهتری از خود نشان داده‌اند.



کادر ۲. واکنش اعضای هیئت مشاوره

اعتمادسازی در آفریقای جنوبی

جی نیاندو رئیس اتحاد جهانی بهبود تغذیه، دبیرکل سابق، کنگره اتحادیه‌های کارگری آفریقای جنوبی؛ وزیر ترمیم و توسعه آفریقای جنوبی و رئیس بانک توسعه آفریقای جنوبی، عضو شورای مشاوران WDR (خلاصه شده از فصل سوم گزارش WDR ۲۰۱۱)

«لحظه» تغییر و تحول در آفریقای جنوبی در سال ۱۹۹۴، پس از عوامل چندگانه تغییر و تحول روی داد که لازمه آن تلاش‌هایی از سوی پیشکسوتان بود تا این مباحث را تغییر دهند که این موضوع موجب اعتبار فرآیند شد. در کنگره ملی آفریقا (ANC)، در حزب متحدین، این ویژگی شامل تغییر گسترده و فراگیر در نگرشها و نیاز به دستیابی به مشوق‌هایی برای حزب ملی و جمعیت سفیدپوستان بود. از طرف دیگر در حزب ملی، این ویژگی شامل تغییر از تفکر حمایت از یک گروه و حمایت از اقلیت‌ها به تفکر بر حسب حقوق فردی و حکومت اکثریت جریان داشت. ویژگی‌های معینی که به‌عنوان غیرقابل بازگشت قلمداد می‌شدند (مانند آزادی بدون قید و شرط نلسون ماندلا و تعلیق جنگ‌های مسلحانه ANC) در حفظ اعتماد بین احزاب حیاتی بودند. پس از انتخابات سال ۱۹۹۴، ارائه چند دستاورد اولیه از قبیل مراقبت‌های بهداشتی مادران و فرزندان و استفاده از ساختارهای جامع برای بهبود عرضه آب آشامیدنی، در حفظ اعتماد به دولت جدید مهم و مؤثر بودند.

علاوه بر موفقیت‌هایی که کسب شد، فرصت‌هایی نیز در این میان از بین رفت که کشورهای دیگر می‌توانند هنگام استفاده از تجربه آفریقای جنوبی آنها را مد نظر قرار دهند. این فرصت‌های از دست رفته شامل توجه کم به تولید اشتغال برای جوانان و خطر بروز خشونت‌ها و ناآرامی‌های جنایی می‌شدند. این بدان معنا بود که ما نسل جدیدی را که در خلال جنگ‌ها و کشمکش‌های نژادپرستانه زندگی می‌کرده و اکنون بزرگسالان جامعه را تشکیل می‌دهند - و یک فرصت اقتصادی محسوب می‌شوند - در دولت دمکراتیک جدید چندان مورد توجه قرار ندادیم.

همچنین یک فرض غالب این است که سال ۱۹۹۴ نقطه اوج روند دمکراتیزه شدن و مصالحه بوده است. همین‌طور توجه کمی نیز به اهداف تغییر شکل حکومت به یک دولت مبتنی بر قانون اساسی شد؛ نقش مداوم جامعه مدنی نه تنها در تعمیق روند دمکراتیزه شدن و جوابگویی مؤثر بوده، بلکه در آزادسازی نیز تأثیر داشته است. همچنین نیاز به مباحث و مذاکرات عمیق‌تر و دقیق‌تر در مورد نژادپرستی، نابرابری و محرومیت اجتماعی وجود دارد.

سیاست‌ها همگی داخلی‌اند و توجهات اولیه به امنیت، عدالت و اشتغال بوده است

جورج یئو* وزیر امور خارجه سنگاپور، عضو شورای مشاوران WDR

(خلاصه شده از فصل‌های چهارم و پنجم گزارش WDR ۲۰۱۱)

تلاش‌های موفقیت‌آمیز باید از سطوح داخلی آغاز شود. بدون توجه و تأکید بر دستاوردها و نتایج داخلی، شهروندان اعتماد خود بر توانایی دولت برای فراهم کردن زندگی بهتر را از دست می‌دهند. اقداماتی که در جهت بازیابی امنیت، ایجاد اعتماد، تولید شغل و ارائه خدمات در جوامع محلی صورت می‌گیرند، پایه و اساس پیشرفت ملی است. کسب دستاوردهای بزرگ در شهرهای بزرگ کافی نیست. در صورت وجود نزاع‌ها و کشمکش‌های قومی - مذهبی که به خودی خود باعث به‌وجود آمدن ناامنی در جامعه می‌شود، وجود یک مقام محلی که از نظر تمامی گروه‌های موجود منصف و بی‌طرف است، قبل از شروع روند بهبود از مهمترین ضروریات است. این تجربه‌ای بود که ما در سنگاپور زمانی که با آشوب‌های دهه ۱۹۶۰ مقابله می‌کردیم به‌دست آوردیم. یک رهبر مورد اعتماد می‌تواند تفاوت‌های تعیین‌کننده‌ای ایجاد کند.

ایجاد نهادها زمان می‌خواهد. انجام کارهای فوری‌تر مثل تأمین و بهبود امنیت و ایجاد شغل، کمک می‌کند تا مردم به آینده امیدوارتر باشند. در آن صورت، موفقیت، شرایط را برای موفقیت‌های آتی هموار می‌کند. نهادهای جدید، بدون یک رویکرد عملی نمی‌توانند در قلب‌ها و اذهان مردم عادی ریشه کنند. در سال‌های اولیه، اولویت برای سنگاپور، امنیت، نظم و قانون و ایجاد شرایط مساعد سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی بود. اعتماد همه چیز بود. خدمات ملی ظرف یک سال معرفی و انجمن‌ها و جوامع سری و دیگر فعالیت‌های جنایی سرکوب و توقیف شدند. فساد تدریجاً ریشه‌کن شد. برای افزایش سرمایه‌گذاری و ایجاد اشتغال، قانون‌های مربوط به کار و مالکیت زمین در همان اوایل اصلاح شدند. برخلاف رویه متعارفی که در بسیاری از کشورهای درحال توسعه آن زمان وجود داشت، ما از حمایت از تولید داخلی اجتناب و شرکت‌های چندملیتی را تشویق به سرمایه‌گذاری کردیم. مدیریت سیاست‌های تغییر همواره چالشی فراروی سنگاپور بوده است.

مسئله کلیدی کسب اعتماد مردم بود. نهادهایی که می‌توانستند تحمل کنند، با احترام و محبت از سوی مردم ابقا شدند. این فرآیندی است که حداقل یک نسل زمان می‌برد.

ترمیم و بازآوری اعتماد در تغییر و تحول مطمئن در کلمبیا

مارتا لوسیا رامیرز دی ریکون، مدیر بنیاد Ciudadania en Accion؛ سناتور اسبق و رئیس کمیسیون امنیت کلمبیا؛ وزیر اسبق دفاع و وزیر اسبق تجارت خارجی کلمبیا؛ عضو شورای مشاوران WDR (خلاصه شده از فصل پنجم گزارش WDR ۲۰۱۱)

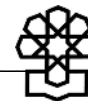
چالشی که ما در سال ۲۰۰۲ با آن روبرو شدیم، از تبدیل شدن کلمبیا به یک کشور شکست‌خورده جلوگیری می‌کرد. این به معنای محافظت از شهروندان ما در مقابله با آدم‌ربایی و تروریسم بود. همچنان‌که به معنای محافظت از زیرساخت‌ها، جاده‌ها و راه‌ها و نهادهای دمکراتیک در مقابل حملات گروه‌های چریکی، شبه‌نظامی و قاچاقچیان مواد مخدر بود. این گروه‌ها هنگام سفر در کشور، اقدام به دزدی ماشین و آدم‌ربایی می‌کردند. از آنجا که این مشکلات یک سال قبل از شروع انتخابات سال ۲۰۰۲ به وخامت گرایید، دولت ترمیم و احیای امنیت در جاده‌ها و اتوبان‌های کشور را به‌عنوان یکی از مهمترین اولویت‌های کاری خود تعیین کرد. دولت طرح Meteoro را ایجاد کرد که به نام «زنده‌باد کلمبیا، در تمام کشور سفر کنید» شناخته می‌شد (Vive Colombia, Viaja por ella).

هدف Meteoro نه تنها بازگرداندن و احیای کنترل جاده‌ها و اتوبان‌ها در سراسر کشور، بلکه بازپس‌گرفتن آن از دست گروه‌های نامشروع مسلح که ترس را بر جامعه تحمیل کرده بودند، بود. دولت کلمبیا هم‌زمان با به‌کارگیری یک ارتش بزرگ، نیروهای اطلاعاتی و امنیتی و استفاده از عملیات پلیس برای محافظت از جاده‌ها و حصول اطمینان از امنیت مردم کشور، از آنها خواست تا ماشین‌های خود را بیرون بیاورند و بدون هیچ‌گونه ترسی در سراسر کشور سفر کنند، از طریق این طرح، دولت می‌خواست کشور را به مردم کلمبیا بازگرداند و صنعت بازرگانی و توریسم را دوباره زنده و فعال کند. فراتر از همه اینها، این طرح که در سال‌های اولیه دولت جدید به اجرا درآمد، نقطه عطفی در احیای اعتماد و امید در جامعه کلمبیا محسوب می‌شود.

در فرآیندهای سیاسی سرعت را با عجله اشتباه نگیرید و بین آن دو فرق بگذارید

لاخدار براهیمی، نماینده ویژه اسبق دبیرکل سازمان ملل متحد در عراق و افغانستان، عضو شورای مشاوران WDR (خلاصه شده از فصل پنجم گزارش WDR ۲۰۱۱)

تمایز بین عجله و سرعت در فرآیندهای سیاسی بسیار حائز اهمیت است؛ رویکردهای عجولانه تأثیر معکوس در برنامه‌های مورد نظر خواهند داشت. امید بالای جامعه بین‌المللی برای تجربه دمکراسی نسبی در



انتخابات سال ۲۰۰۵ عراق باعث به وجود آمدن رقابت بین اصحاب قدرت و در نتیجه موجب افزایش خشونت و ناآرامی فرقه‌ای شد و عجله در تنظیم قانون اساسی نیز کشور را بعدها با مشکلاتی در اجرا مواجه کرد. انتخابات سال ۲۰۰۹ افغانستان نیز به جای آنکه بلافاصله باعث تقویت احساس وجود نهادهای مشروع شود، تبدیل به چالش شد.

این گزینه‌ها متقابلاً منحصر به فرد نیستند زیرا در سراسر جهان تقاضاهای زیادی برای وجود یک حکومت فراگیر و پاسخگو وجود دارد که انتخابات نیز یکی از مهمترین ابزارهای فراهم کردن چنین دولتی است، اما زمانبندی آنها نیازمند دقت زیاد است. رسوم و عرف‌های دمکراتیک در بسیاری از کشورها در طول یک دوران قابل توجه توسعه یافته است. تلاش‌هایی که امروزه نیز در جهت دمکراتیزه شدن صورت می‌گیرد نیازمند توجه به میراث گذشته و شکاف در سیاست‌های موجود است و باید به آن به دیده روند مداوم تغییرات اجتماعی و توسعه طیف گسترده نهادها، نگاه کرد که به جای یک «واقعۀ» قابل شناسایی، نوعی کنترل و توازن را فراهم می‌آورد. فرآیند تحقق دمکراسی با انتخابات شروع نمی‌شود یا پایان نمی‌یابد.

* George Yeo

۲-۴. مواجهه با تنش‌ها و فشارهای خارجی و بسیج حمایت بین‌المللی

فشارهای خارجی، مانند نفوذ جرائم سازمان‌یافته و شبکه‌های قاچاق مواد مخدر، نفوذ جنگ و نزاع با کشورهای همسایه و شوک‌های اقتصادی از عوامل مهم در افزایش خطر بروز ناآرامی‌اند. در موقعیت‌های شکننده، بسیاری از این فشارهای خارجی از قبل وجود داشته‌اند و نهادهای موجود نیز نتوانسته‌اند به درستی با آنها مواجه شوند و به‌طور کلی ضعیف عمل کرده‌اند. اگر با این عوامل مواجهه نشود، یا اگر این عوامل خارجی افزایش یابند، می‌توانند تلاش‌هایی را که در جهت اجتناب از ناآرامی و بهبود وضعیت صورت می‌گیرند، مختل کنند. بنابراین نیاز است که مواجهه با فشارهای خارجی، خیلی بیشتر از کشورهای باثبات توسعه‌یافته، هسته مرکزی استراتژی‌ها و راهکارهای ملی و نیز تلاش‌های بین‌المللی برای ممانعت از خشونت و بهبود وضعیت قرار بگیرد.

همچنین همکاری‌های بین‌المللی باید در موقعیت‌های شکننده متفاوت باشند. لزوم ایجاد نتایج سریع اعتمادسازی، توجه زیادی را معطوف به سرعت می‌کند. تمرکز بر ایجاد ائتلاف‌های به اندازه کافی فراگیر و مشارکت‌جویانه و همچنین امنیت، عدالت و شغل شهروندان، همه با هم طیف وسیع‌تری از ظرفیت‌های بین‌المللی - مثلاً، میانجیگری، حقوق بشر و همکاری امنیتی، بشردوستانه و همکاری در بخش توسعه - را که نیازمند کار صحیح‌اند، مشخص می‌کند. وقتی که موقعیت سیاسی شکننده است و ظرفیت‌های نظام داخلی برای تضمین پاسخگویی ضعیف‌اند، مشوق‌های بین‌المللی - مانند مکانیسم‌های تحریم و شناسایی - نیز نقش مهمی ایفا می‌کنند. نگاهی به یکی از کشورهای کوچک آفریقای غربی که اخیراً شاهد کودتا بوده است، بیان‌دازیم. مکانیسم‌های محلی برای حل صلح‌آمیز موقعیت‌های مختلف محدودند و فشار اتحادیه آفریقایی (AU) و جامعه اقتصادی

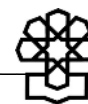
کشورهای آفریقای غربی (ECOWAS) برای بازگرداندن مسیر قانون اساسی بسیار حائز اهمیت است. بنابراین شناسایی منطقه‌ای و جهانی رهبران مسئول کشورها، می‌تواند نقش مهمی در تقویت مشوق‌ها و نظام پاسخگویی در سطح ملی داشته باشد.

۲-۵. سیاست‌های عملی و ابزارهایی برای فعالان کشور

گزارش WDR راه‌های متفاوتی در مورد روش‌های پیشگیری از خشونت و بهبود اوضاع در موقعیت‌های شکننده ارائه داده است. قرار نیست که این گزارش مانند «یک کتاب آشپزی» باشد که در آن دستورالعمل تهیه غذا ارائه شود زیرا شرایط سیاسی در کشورهای متفاوت، مختلف است، و بنابراین یک راه‌حل که برای همه کشورها مناسب باشد، وجود ندارد. از آنجا که انتخاب معیارهای اعتمادسازی و روش‌های نهادسازی نیازمند تطابق با شرایط هر کشور است، مجموعه‌ای از ابزارها و روش‌ها که از تجربه‌های مختلف ظاهر می‌شوند، می‌توانند به‌عنوان پایه و مبنای چنین تطابقی قرار گیرند. این ابزار اساسی شامل گزینه‌هایی برای سازوکارهای علامت‌دهی و تعهد است تا علاوه بر ایجاد ائتلاف‌های مشارکت‌جویانه، نشان‌دهنده گسستن از گذشته و ایجاد اعتماد در دستیابی به نتایج مثبت باشد. این ابزار همچنین شامل توصیف طرح‌هایی است که می‌توانند نتایج سریع‌تر و قوانین نهادی بلندمدت‌تری در مورد امنیت، عدالت و شغل شهروندان ارائه دهند. گزارش در ابتدا ابزار اولیه و اساسی را ارائه داده و سپس نگاهی به چگونگی تمایز استراتژی‌های مختلف و برنامه‌ریزی برای شرایط کشورهای مختلف با استفاده از ارزشیابی ریسک و فرصت‌های مربوط به هر کشور را ارائه می‌دهد.

۲-۶. علائم سیاسی و سیاست برای ایجاد ائتلاف‌های مشارکت‌جویانه به اندازه کافی فراگیر

تشابه تعجب‌آوری در علائمی که اغلب باعث ایجاد اعتماد و ائتلاف‌های مشارکت‌جویانه در کشورهای مختلف می‌شوند، وجود دارند (نگاه کنید به جدول ۴). این تشابه‌ها شامل عملیات و عکس‌العمل‌های فوری در انتصاب‌های محلی یا ملی، در شفافیت و در برخی موارد، حذف عوامل منفی از قبیل قوانین تبعیض‌آمیز می‌شود. اعزام نیروهای امنیتی به مناطق ناامن نه تنها به‌عنوان نشانه مثبتی دال بر توجه به مناطق ناامن محسوب می‌شود، بلکه نشانه این خواهد بود که دولت دریافته است در چه مکان‌هایی برخی از گروه‌های خاص سابقه بی‌اعتمادی یا سوءاستفاده از مردم را دارند و در نتیجه آنها را با گروه‌های دیگر جایگزین می‌کند. اقداماتی که در جهت بهبود شفافیت اطلاعات و فرآیند تصمیم‌گیری صورت می‌گیرند نه تنها در اعتمادسازی حائز اهمیت‌اند، بلکه از



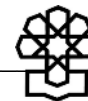
اصول اساسی تغییر و تحول نهادی پایدار به‌شمار می‌روند.

علامت‌ها همچنین می‌توانند به معنای اعلامیه اقدامات آتی نیز باشند. مثل: انتخاب دو یا سه نتیجه اولیه کلیدی؛ تمرکز طرح برنامه‌ریزی نیروهای پلیس و ارتش برای تأمین امنیت شهروندان؛ تعیین رویکردها و جدول زمانی برای اصلاحات سیاسی، تمرکززدایی (یا عدم تمرکز اداری)، یا عدالت انتقالی.^۱ اطمینان از اینکه دامنه و زمانبندی علائم سیاسی و سیاست واقع‌گرایانه‌اند - با مهار آنها در برنامه‌ریزی‌های ملی و فرآیندهای بودجه و بحث در مورد اینکه هرگونه حمایت خارجی نیازمند داشتن شرکای بین‌المللی است - نیز در مدیریت انتظارات و توقعات حائز اهمیت خواهد بود.

جدول ۴. ابزار اصلی

بازگشت و اعاده اعتماد	
علائم: اولویتهای و سیاست‌های آینده	علائم: اقدامات فوری و بلافاصله
<ul style="list-style-type: none"> • اهداف امنیتی شهروندان • اصول اصلی و زمانبندی برای اصلاحات سیاسی، تمرکززدایی، فساد، عدالت انتقالی • ترکیب دولت، جامعه، سازمان‌های غیردولتی (NGO) و ظرفیتهای بین‌المللی 	<ul style="list-style-type: none"> • انتخاب و انتصاب‌های معتبر • شفافیت در هزینه‌ها • تخصیص بودجه به مناطق با اولویت • نقل و انتقال نیروهای امنیتی • از بین بردن سیاست‌های تبعیض نژادی
<ul style="list-style-type: none"> • مکانیسم‌های تعهد • آژانس‌ها و مراکز اجرایی • بخش نظارتی • نظام‌های بین‌المللی - ملی • دوجانبه • اجرای بین‌المللی یک یا چند عامل کلیدی 	<ul style="list-style-type: none"> • اقدامات حمایتی • ارزیابی‌های ریسک و اولویت • هزینه‌های برقراری سکون • طرح‌های ساده و معیارهای پیشرفت در نتایج ۲-۳ سال • ارتباطات استراتژیک

تغییر نهادها		
امنیت شهروندان	عدالت	مشاغل و خدمات مرتبط
اصلاحات اساسی و بهترین رویکردها		
اصلاحات بخش امنیت	اصلاحات بخش عدالت	تقویت چندبخشی جوامع
<ul style="list-style-type: none"> طراحی شده برای ارائه منافع امنیت شهروندان افزایش ظرفیت‌ها بسته به نتایج عملکردی واقع‌گرا و مکرر و نیز عملکرد عدالت است خلع سلاح کردن شبکه‌های جنایی از طریق غیرنظامیان، شفافیت هزینه‌های بودجه و بررسی آن استفاده از سیستم‌های سرمایه کم برای سیاستگذاری‌های روستایی و جامعه 	<ul style="list-style-type: none"> استقلال و ارتباط با اصلاحات امنیتی؛ تقویت فرآیندهای اساسی؛ افزایش خدمات بخش عدالت، بر مبنای مکانیسم‌های سنتی/جامعه‌ای فازبندی مبارزه با فساد معیارها: نشان دادن منابع ملی می‌تواند در جهت منفعت عمومی استفاده شود، قبل از بی اثر کردن سیستم‌های اجاره، نظارت و کنترل بر اجاره‌ها و استفاده از مکانیزم‌های جوابگویی اجتماعی 	<ul style="list-style-type: none"> طرح‌ها: ترکیب امنیت، اشتغال، عدالت، آموزش و زیرساخت‌های شهروندان طرح‌های استخدای و اشتغالزایی ساده‌سازی سیستم رگولاتوری (تنظیم‌کننده) و بهبود زیرساخت‌ها برای اشتغالزایی بخش خصوصی، طرح‌های بلندمدت بخش عمومی، افزایش دارایی‌ها، طرح‌های زنجیره ارزش، حمایت بخش غیررسمی، مهاجرت نیروی کار، تقویت وضعیت اقتصادی زنان و افزایش دارایی کارهای بشردوستانه و حمایت اجتماعی انتقال و تغییر برنامه‌ریزی شده برای قوانین بین‌المللی سیاست‌های کلان اقتصادی: تمرکز بر نوسان قیمت مصرف‌کننده و اشتغال
برنامه‌های سیستماتیک و تدریجی		
<ul style="list-style-type: none"> ظرفیت مرحله‌ای و پاسخگویی در عملکردهای تخصصی امنیتی 	<ul style="list-style-type: none"> اصلاحات سیاسی و انتخاباتی تمرکززدایی عدالت انتقالی اصلاحات جامع و فراگیر ضدفساد 	<ul style="list-style-type: none"> اصلاحات اقتصادی ساختاری از قبیل خصوصی‌سازی اصلاحات در بخش بهداشت و آموزش به‌کارگیری و دخول گروه‌های به حاشیه رانده شده و منزوی شده



اقدامات ملی برای مواجهه با فشارهای خارجی		
امنیت شهروندان	عدالت	مشاغل و خدمات مرتبط
<ul style="list-style-type: none"> همکاری‌های مرزی اطلاعات نظامی، انتظامی، تقاضا پلیس و مالی 	<ul style="list-style-type: none"> عرضه متناسب و واکنش‌های بخش تحقیقات مشترک و پیگرد و تعقیب در سراسر سیستم قضایی ایجاد ارتباط بین نظام‌های رسمی/غیررسمی 	<ul style="list-style-type: none"> به اشتراک گذاشتن ظرفیت‌های تکمیلی اداری توسعه برنامه‌ریزی‌های فرامرزی

نتایج عملی و مشهود شاخص برای نشان دادن پیشرفت کلی		
امنیت شهروندان	عدالت	مشاغل و خدمات مرتبط
<ul style="list-style-type: none"> مرگ‌های خشونت‌آمیز بررسی ادراک، اطلاعات مربوط به افزایش/کاهش امنیت 	<ul style="list-style-type: none"> بررسی ادراک توسط گروه‌ها (قومی، نژادی، جغرافیایی، مذهبی، طبقه‌ای) در مورد اینکه آیا رفاه آنها به مرور زمان نسبت به دیگران در حال افزایش است شاخص‌های دولتی باید مجدداً بر نتایج و میزان پیشرفت از طریق بازه زمانی واقع‌گرایانه تمرکز کنند داده‌های مطالعاتی در بخش خانوار در مورد نابرابری‌های افقی و عمودی و دسترسی به خدمات عدالت (قضایی) 	<ul style="list-style-type: none"> بررسی اینکه آیا فرصت‌های کار در حال افزایش است تحقیق در مورد قیمت (برای درآمدهای واقعی) اطلاعات خانوار در مورد اشتغال و مشارکت نیروی کار
<ul style="list-style-type: none"> کوتاه‌مدت 	<ul style="list-style-type: none"> بلندمدت 	

زمانی که علائم مربوط به اقدامات آتی می‌شوند، اعتبار آنها نیز از طریق سازوکارهای تعهدی که سهامداران را قانع می‌کند این سازوکارها به واقع اجرا می‌شوند و نقض نمی‌شوند، افزایش خواهد یافت. نمونه بارز این امر، استقلال کلمبیا و اندونزی، آژانس‌های اجرایی چندبخشی و کنترل‌های طرف ثالث مانند مأموریت نظارت مشترک آسه‌آن^۱ اتحادیه اروپا در آنچه^۲ است. زمانی که ظرفیت‌های نهادی و پاسخگویی در کشور پایین است، قدرت انحصاری یا «دوگانه» یک یا چند عملکرد مربوط به آژانس‌های بین‌المللی - مانند طرح مشترک اداره حکومت و مدیریت اقتصادی در

1. ASEAN-EU (Association of Southeast Asian Nations-European Union)

2. Aceh

لیبریا، کمیسیون بین‌المللی علیه معافیت از مجازات (CICIG)^۱ در گواتمالا، یا مأموریت‌های حفاظت صلح سازمان ملل متحد، که مسئولیت اجرایی در حفظ نظم و آرامش در کشور را هم برعهده دارند - نیز یک نوع سازوکار تعهد محسوب می‌شود.

ارتباطات راهبردی قوی روی این علائم تغییر همیشه حائز اهمیت هستند. تغییر سیاست و اقدامات نمی‌تواند بر روی رفتار مردم تأثیر بگذارد، مگر آنکه مردم بدانند برای آنها نیز در این تغییرات جایی در نظر گرفته شده و یا اینکه چگونه آنها نیز در ابعاد گسترده‌تر این تغییرات قرار گرفته‌اند. زمانی که تمامی رهبران ملی خطر تشدید بحران را به خوبی شناخته‌اند، ارائه پیام دقیق و قانع‌کننده در مورد عواقب ناشی از انفعال می‌تواند باعث شتاب روند پیشرفت شود. تحلیل‌های اقتصادی و اجتماعی نیز می‌توانند با نشان دادن اینکه چگونه افزایش خشونت و نهادهای شکست‌خورده و ناموفق باعث عقب‌ماندگی کشور نسبت به همسایگان خود در روند توسعه می‌شوند و یا با استفاده از اینکه چگونه کشورهایی که در مواجهه با این تهدیدهای رو به رشد شکست خوردند، با عواقب شدید و بلندمدت توسعه مواجه شدند، از این حکایت حمایت کنند. گزارش WDR حاوی پیام‌های روشن مشروحه زیر است:

- هیچ کشور یا منطقه‌ای نمی‌تواند مناطقی که شاهد رشد چرخه‌های مکرر خشونت هستند و شهروندانی که از کشور منفک شده‌اند را نادیده بگیرد.

- بیکاری، فساد و محرومیت خطر بروز خشونت و ناآرامی را افزایش می‌دهند - و نهادهای قانونی و حکومتی که به همه افراد سهمی در کامیابی و موفقیت ملی می‌دهد، نظام‌های مصنوعی هستند که از جامعه در مقابل بروز هرگونه ناآرامی محافظت می‌کنند.

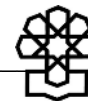
- امنیت شهروندان در موقعیت‌ها و کشورهای شکننده از اهداف برجسته و مهم است که با تأمین عدالت و شغل پشتیبانی می‌شود.

- رهبران باید قبل از تشدید یا وقوع دوباره ناآرامی‌ها از فرصت‌های ایجاد شده استفاده کنند.

۲-۷. طرح‌های ملی برای بازآوری اعتماد و تغییر نهادها طراحی شوند

تعداد ابزارهای اصلی برنامه‌ها که از تجربه کشورهای مختلف به منصفه ظهور می‌رسند، عمداً کوچک نگه داشته شده، تا صرفاً اولویت‌ها و نقاطی که کشور بر روی آنها متمرکز شده است، را نشان دهد. تمامی آنها به‌گونه‌ای طراحی شده‌اند تا به‌جای آنکه در پروژه‌های کوچک نشان داده شوند، در ابعاد وسیع و در برنامه‌های ملی ارائه شوند. این برنامه‌ها شامل: طرح‌های چندبخشی که

1. International Commission Against Impunity (CICIG)



ساختار جامعه را با کشور ارتباط می‌دهد، اصلاحات در بخش امنیت، اصلاحات در بخش عدالت، سیاست‌ها و برنامه‌های شغلی و استخدامی ملی، خدماتی که از امنیت، عدالت و ایجاد اشتغال مانند برق و حمایت‌های اجتماعی شهروندان حمایت می‌کنند و رویکردهای مرحله به مرحله در مقابل فساد، می‌شوند. این برنامه‌ها همچنین شامل طرح‌هایی می‌شوند که برای پیشگیری پایدار از خشونت حیاتی خواهند بود، مانند: اصلاحات سیاسی، تمرکززدایی (یا عدم تمرکز)، عدالت انتقالی و اصلاحات آموزش با توجه سیستماتیک و نظام‌مند، در اوایل شروع روند پیشرفت اصلاحات در امنیت، عدالت و شغل شهروندان از ضروریات است.

پنج درسی که در طراحی برنامه به‌کار می‌آید عبارتند از:

- برنامه‌هایی که از روابط پایین به بالای دولت - جامعه در مناطق ناامن حمایت می‌کنند. این برنامه‌ها شامل برنامه‌های جامعه‌محور برای پیشگیری از خشونت، ایجاد اشتغال و ارائه خدمات وابسته و دسترسی به عدالت و حل اختلافات محلی می‌شود. نمونه بارز این امر، نظام کار پلیس محلی در ابعاد گسترده در کشورهای با درآمد بالا، متوسط و پایین، طرح همبستگی ملی افغانستان و طرح‌های چندبخشی پیشگیری از خشونت آمریکای لاتین است.

- طرح‌های مکمل تغییر نهادی از حوزه‌های اولویت‌دار امنیت و عدالت هستند. برنامه‌های اولیه اصلاحات باید بر روی اصول ساده و اساسی (مانند پردازش مرحله به مرحله و موردی جنایات، تحقیقات اولیه کافی و روش بازداشت) متمرکز شوند که اینها شامل: نظارت غیرنظامی، آزمایش و بررسی و شفافیت بودجه و هزینه، برای برچیدن شبکه‌های پنهان یا آشکار جنایی و ایجاد ارتباط بین پلیس و دادگاه‌های قضایی غیرنظامی برای اجتناب از شرایطی که در آن افزایش ظرفیت پلیس منجر به بازداشت‌های طولانی‌مدت یا آزادی مجرمین بدون برگزاری هیچ‌گونه روند قضایی کافی می‌شود، می‌باشد.

- «بازگشت به اصول اولیه» طرح‌های ایجاد اشتغال. این طرح‌ها شامل برنامه‌های کلان‌مصرفه و جامعه‌محور می‌شود، مانند برنامه‌هایی که کشورهای هندوستان و اندونزی در سراسر کشور برای جوامعی که در حاشیه قرار گرفته بودند و یا جوامعی که متأثر از ناآرامی بودند، انجام دادند؛ تسهیل نظام نظم‌بخشی بخش خصوصی و پرداختن به تنگناهایی زیربنایی جامعه (به‌خصوص، برق که محدودیت شماره یک برای کسب‌وکار در مناطق شکننده و ناآرام محسوب می‌شود) و دسترسی به منابع مالی و سرمایه‌گذاری به‌منظور برقراری ارتباط بین تولیدکنندگان و بازار (مانند آنچه که در طرح‌های ابتکاری توریسم، قهوه و لبنیات رواندا و کوزوو روی داد).

- مشارکت دادن زنان در بخش‌های امنیتی، عدالت و طرح‌های توانمندسازی اقتصادی مانند

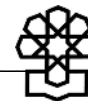
برنامه‌های اصلاحاتی نیکاراگوئه، لیبریا و سیرالئون برای معرفی کارکنان مونث و ایجاد خدمات خاص جنسیتی در نیروی پلیس و طرح‌های ابتکاری توانمندسازی اقتصادی در نپال که به موضوعاتی در مورد نقش جنسیت در اقتصاد می‌پرداخت که پیشتر به واسطه قوانین مالی و آموزش‌های تجاری به گروه‌های زنان در مناطق ناامن عامل تفرقه و نفاق بودند.

- طرح‌های تمرکز یافته مبارزه علیه فساد که نشان‌دهنده این بود که طرح‌های جدید را به خوبی می‌توان مدیریت کرد. ابزاری که در این طرح‌ها استفاده شد عبارتند از استفاده از ظرفیت‌ها و قابلیت‌های بخش خصوصی برای کنترل عملیاتی که در معرض فساد بودند: مانند طرح بازرسی جنگلداری لیبریا و گمرک موزامبیک که با سازوکارهای پاسخگویی اجتماعی که از نظام‌های کنترلی شفاف هزینه و جامعه - جامعه مدنی ترکیب شده بود تا اطمینان حاصل شود که سرمایه‌گذاری‌ها به اهداف در نظر گرفته شده خود رسیده‌اند.

برخی از نتایج اولیه اعتماد سازی که از طریق این طرح‌ها به دست می‌آیند عبارتند از: آزادی حرکت در امتداد مسیرهای حمل و نقل، برقرسانی، تعداد کسب‌وکارهای ثبت شده و روزهای استخدامی ایجاد شده، روند رسیدگی به پرونده‌های قضایی و کاهش معافیت از مجازات بررسی یا تعقیب، چیزی که در اینجا حائز اهمیت حیاتی است این است که نتایج اولیه باعث بهبود در روحیه نهادهای ملی شده و انگیزه‌ها و مشوق‌های لازم را برای نهادهای آتی فراهم می‌آورد.

برای مثال، اگر نیروهای امنیتی اهداف خود را بر مبنای تعداد کشته‌شدگان یا اسیران جنگ‌های شورشی یا مجرمان دستگیر شده تعیین نمایند، ممکن است در ابتدا بر روی روش‌های قهری تکیه کنند و هیچ انگیزه‌ای نیز برای ایجاد اعتماد بلندمدت با جوامعی که از وقوع مجدد ناآرامی جلوگیری می‌کنند، نداشته باشند. در مقابل اهدافی که بر مبنای تأمین امنیت شهروندان (آزادی برگزاری جنبش و...) بنا می‌شوند، محرک‌های بلندمدت‌تری برای نقش نیروهای امنیتی در پی‌ریزی وحدت ملی و روابط مؤثر دولت - جامعه ایجاد می‌کنند. همچنین اگر کارهای خدماتی و عمومی صرفاً از طریق برنامه‌های ملی بالا - پایین اجرا شوند، در آن صورت انگیزه‌های کمی باقی می‌مانند تا جوامع در مقابل جلوگیری از بروز ناآرامی مسئولیت قبول کنند یا برای نهادهای ملی نیز انگیزه کمی می‌ماند تا مسئولیت حفاظت از همه شهروندان آسیب‌پذیر، زنان و مردان را برعهده بگیرند. تلفیقی از رویکردهای دولتی و غیردولتی، پایین - بالا و بالا - پایین روش بهتری برای تغییر و انتقال بلندمدت نهادهاست.

مرحله‌بندی کردن عملیات تغییر از کمک‌های بشردوستانه نیز بخش مهمی از مرحله تغییر نهادهاست. در کشورهایایی که فشارهای موجود تمامی ظرفیت‌های نهادی ملی را متأثر کرده،



اصلاح‌طلبان ملی اغلب به‌منظور دستیابی به نتایج سریع از ظرفیت‌های بشردوستانه بین‌المللی استفاده می‌کنند. این برنامه‌ها می‌توانند در نجات جان انسان‌ها، اعتمادسازی و افزایش ظرفیت‌های ملی مؤثر باشند، اما زمانی که بخواهند در مورد مدت‌زمان لازم برای تغییر این توابع به نهادهای ملی تصمیم‌گیری کنند، با دشواری‌های زیادی مواجه می‌شوند. برای طرح‌های غذایی، این امر به معنای این است که تحویل غذا را قبل از شروع برداشت محصول در کشور به‌تدریج کاهش داده و همسو با آژانس‌های حفاظتی اجتماعی دولتی، در صورت امکان از توزیع کلی به سمت اهداف تعیین شده در برنامه حرکت کنند. در بخش سلامت، آموزش و آب و فاضلاب، این امر نه‌تنها به معنای کاهش گام به گام مشارکت‌های بین‌المللی در طول زمان، بلکه افزایش هم‌زمان ظرفیت نهادهای ملی و داخلی است؛ مثال بارز این امر، تغییر عرضه خدمات سلامت از بین‌المللی به ملی در تیمور لسته است که طی آن اجرای این طرح از سطح بین‌المللی به سطح عقد قرارداد دولت با NGOهای بین‌المللی انجامید و در نهایت نیز مدیریت را خود دولت به‌دست گرفت.

۸-۲. طرح‌های ابتکاری منطقه‌ای و مرزی

جوامع نمی‌توانند در انزوا نهادهایشان را تغییر دهند. آنها هم‌زمان باید فشارهای خارجی ناشی از شوک‌های اقتصادی یا قاچاق مواد مخدر و فسادهای بین‌المللی را مدیریت کنند. بسیاری از این موضوعات فراتر از توان کشور - دولت است و آخرین بخش این گزارش به بررسی سیاست بین‌المللی برای از بین بردن فشارها و تنش‌های خارجی می‌پردازد. رهبران ملی احتمالاً نقش قابل ملاحظه‌ای در تحریک همکاری‌های گسترده جهانی یا منطقه‌ای بر روی موضوعاتی از قبیل قاچاق، و نیز همکاری‌های دوجانبه بازی می‌کنند. از جمله طرح‌های ابتکاری احتمالی به‌شرح زیر می‌باشند:

- آزادی مباحثه در مورد همکاری‌های امنیتی و توسعه در سراسر مناطق مرزی ناامن، بر مبنای اهداف مشترک تأمین امنیت، عدالت و شغل شهروندان و نه‌تنها عملیات صرفاً نظامی. برنامه‌ریزی برای توسعه مناطق مرزی می‌تواند در ایجاد درس‌های مشترک ترتیبات ویژه‌ای را شامل شود، اما می‌تواند به‌منظور طراحی و کنترل برنامه‌های توسعه در مناطق مرزی ناامن در جهت ایجاد ترتیبات رسمی مشترک حرکت کند و قوانین ویژه‌ای برای کمک به افزایش دسترسی مناطق ناامن ترتیب دهد و به سمت طرح‌هایی حرکت کند که بتواند به دسترسی مناطق ناامن به بازارها کمک کند.

- ایجاد فرآیندهای مشترک بازرسی، تحقیق و تعقیب فساد که خوراک بروز خشونت و ناآرامی را تأمین می‌کنند: مانند اقدامی که کشورهای هائیتی و نیجریه برای مقابله با فساد و پولشویی (همراه با ایالات متحده آمریکا و بریتانیا) انجام دادند. این اقدامات می‌تواند ظرفیت‌های لازم را در

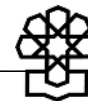
حوزه‌های قضایی ضعیف‌تر ایجاد نماید و نتایجی را به دست دهد که دستیابی به آن صرفاً با یک نظام قضایی امکانپذیر نبوده است.

۹-۲. بسیج حمایت بین‌المللی

برخی از محدودیت‌های موجود سر راه حمایت‌های بین‌المللی ناشی از نظام‌ها و سیاست‌هایی است که در ادارات مرکزی آژانس‌های چندملیتی و کشورهای کمک‌کننده اتخاذ و منتشر می‌شود. فعالیت‌هایی که در راستای این موضوعات صورت گرفته در بخش ۳ و تحت عنوان «دستورالعمل‌هایی برای سیاست‌های بین‌المللی» آورده شده است. رهبران ملی و شرکای آنان نمی‌توانند به تنهایی این تغییرات گسترده در نظام بین‌المللی را تعیین کنند، اما می‌توانند مزایای حمایت‌های موجود را به حداکثر برسانند.

این تغییرات زمانی که رهبران ملی و شرکای بین‌المللی‌شان اولویت‌های کاری را در زمینه‌های امنیتی، عدالت و توسعه طرح می‌کنند، مفید خواهند بود. تجارب کشورها نشان می‌دهد که تلاش‌ها باید تنها بر روی دو یا سه نتیجه فوری برای اعتمادسازی و ایجاد نهادهایی که با دقت و واقع‌بینانه تنظیم شده‌اند، متمرکز شوند. بهتر است که اولویت‌ها در تعداد محدودی برنامه روشن و واضح - مانند مداخله جامعه محور در مناطق ناامن، آزادی و امنیت حرکت گروه‌ها و جنبش‌ها در راه‌ها و به خصوص راه‌های اصلی - طرح شوند، مانند کاری که بعد از جنگ داخلی در لیبیا و یا وقایعی که در کلمبیا در مواجهه با خشونت‌ها و ناآرامی‌های جنایی در سال ۲۰۰۲ صورت گرفت. استفاده از فرآیند بودجه ملی برای تصمیم‌گیری در مورد اولویت برنامه‌ها باعث هماهنگی رسالت‌ها شده و همکاری را بین وزارتخانه‌های توسعه و امنیت افزایش می‌دهد.

هوشیاری رهبران ملی در مقابل تقاضای شرکای بین‌المللی برای نشان دادن نتایج و مدیریت خطرات، می‌تواند نتایج بهتری را برای آنان ایجاد نماید. شرکای بین‌المللی نیز فشارهای داخلی خاص خود را دارند زیرا باید نشان دهند که از کمک آنها سوءاستفاده نشده و شاهد نتیجه تلاش‌های خود باشند. تبادل صریح خطرات و نتایج، به یافتن راهی برای غلبه بر تفاوت‌ها کمک می‌کند. برای مثال دولت اندونزی، پس از سونامی و قرارداد صلح آچه، با کمک‌کنندگان توافق کرد که کمک‌های دریافتی توسط آژانس بازسازی اندونزی و کمک‌کنندگان «به صورت مشترک نامگذاری» خواهد شد و طی آن معیارهای ویژه شفافیت رعایت خواهد شد تا هر دو طرف بتوانند نتایج و دستاوردهای مشهود خود را، زمانی که مشروعیت روابط دولت - جامعه را پس از بحران افزایش می‌دهند، نشان دهند. اشرف غنی و کلر لاکهارت برای اولین بار پیشنهاد انعقاد یک «معاهده مضاعف» بین دولت‌ها و شهروندانشان و بین دولت‌ها و شرکای بین‌المللی‌شان ارائه دادند که این



نیز روش دیگری برای مدیریت دیدگاه‌های مختلف در مورد ریسک، سرعت واکنش و مشارکت بلندمدت با نهادهای ملی بود.

۱۰-۲. نظارت و کنترل نتایج

اصلاح‌طلبان ملی و شرکای بین‌المللی‌شان، برای ارزیابی میزان موفقیت برنامه‌ها و وفق دادن آنها در هنگام بروز مشکلات، نیازمند دریافت اطلاعات در مورد نتایج کلی کاهش خشونت و میزان اعتماد شهروندان به اهداف امنیت، عدالت و شغل در فواصل منظم هستند. برای اغلب کشورهای در حال توسعه، MDGها و اهداف و شاخص‌های مرتبط با آن، چارچوب‌های غالب بین‌المللی هستند. MDG طرح توسعه انسانی گسترده‌ای را ایجاد کرده و اهداف بلندمدتی را برای کشورهایی که با ناآرامی، خشونت و شکنندگی مواجه هستند ارائه داده است. اما این طرح‌ها در ارتباط مستقیم‌شان با روند جلوگیری از خشونت و بهبود، با اشکالاتی مواجه هستند. این طرح‌ها امنیت و عدالت برای شهروندان را شامل نمی‌شوند؛ روند حرکت آنها کند است، بنابراین نمی‌توانند بازخوردهای فوری را درباره مناطقی که شاهد پیشرفت بوده‌اند و یا خطرات باقی‌مانده یا جدید را شناسایی کرده و در اختیار اصلاح‌طلبان ملی و یا شرکای بین‌المللی‌شان قرار دهند.

شاخص‌هایی که به‌طور مستقیم میزان کاهش خشونت، اعتمادسازی و امنیت و عدالت شهروندان را اندازه‌گیری می‌کنند، مکمل مناسبی برای MDGها خواهند بود (به نمودار ۴ نگاه کنید). اطلاعات سرشماری شهروندان، که در بسیاری از کشورهای متأثر از خشونت و شکننده وجود ندارد، می‌تواند به خوبی این نقش را به‌عهده بگیرد. کشورهای با درآمد متوسط و بالا همواره از سرشماری استفاده می‌کنند تا بازخوردهای مربوط به چگونگی پیشرفت و یا ریسک‌ها را در اختیار دولت‌ها قرار دهند، اما کشورهای با درآمد پایین و کشورهای با موقعیت شکننده، خیلی کم از این داده‌ها استفاده می‌کنند. اندازه‌گیری مستقیم چگونگی بهبود امنیت نیز می‌تواند پیشرفت سریعی را نشان دهد، اما درحالی‌که جمع‌آوری اطلاعات مربوط به میزان مرگ‌ومیر ناشی از خشونت آسان است، این اطلاعات برای کشورهایی که بیشترین منفعت را از آنها می‌برند یعنی کشورهای با درآمد پایین و کشورهای شکننده و مستعد ناآرامی، در دسترس نیستند. اطلاعات مربوط به میزان اشتغال نیز باید همواره به روزرسانی شود.

۱۱-۲. تمایز استراتژی‌ها و برنامه‌ها براساس سابقه و بافت هر کشور

با وجود آنکه مجموعه‌ای از ابزارها در خلال تجارب آشکار می‌شوند، اما هر کشوری باید شرایط

خود را جداگانه ارزیابی کرده و درس‌هایی را از سوابق سیاسی داخلی کشور اقتباس کند. هر کشوری با فشارهای متفاوت، چالش‌های نهادی متفاوت، ذینفعان متفاوتی که باید در کارها مشارکت داده شوند تا شرایط را عوض کنند، و انواع مختلف فرصت‌های تغییر و انتقال مواجه است. این تفاوت‌ها سیاه و سفید نیستند، بلکه در طیف‌های مختلف رخ می‌دهند و این فاکتورها در طول زمان تغییر می‌کنند (هر کشور شاهد بروز ناآرامی‌های متفاوت، ترکیب متفاوت استرس‌های داخلی و خارجی و چالش‌های نهادی متفاوت خواهد بود). با این حال تمامی کشورها با جنبه‌های مختلف این تفاوت‌ها مواجه هستند. این گزارش با استفاده از تمایز ساده‌ای که در ذیل آمده، به بررسی برخی از مهمترین تفاوت‌ها در شرایط کشورها می‌پردازد.

اصلاح‌طلبان ملی و همتایان‌شان در هر کشور باید دو نوع تصمیم را در هر مرحله اعتمادسازی و اصلاحات نهادی اتخاذ کنند و شرایط سیاسی محلی را در تصمیم‌گیری‌های خود مد نظر قرار دهند. اول باید در مورد نوع علائمی که می‌توانند به ایجاد ائتلاف‌های «به اندازه کافی» مشارکتی برای ایجاد تغییرات کمک کنند، - هم اقدامات فوری و هم اعلام نتایج اولیه و سیاست‌های بلندمدت - تصمیم‌گیری نمایند. دوم باید بر روی طراحی اولویت برنامه‌هایی که برای شروع تغییرات نهادی لازم است تصمیم‌گیری نمایند.

جدول ۵. طیف‌های مختلف موقعیت‌ها - چالش‌های خاص و فرصت‌ها

نوع ناآرامی: داخلی و/یا جنایی و/یا مرزی و/یا تقسیمات کشوری و/یا عقیدتی	
فرصت تغییر: تدریجی/ محدود به وجود فضای اصلی/فوری برای به وجود آمدن تغییر	ذینفعان اصلی: ذینفعان داخلی در مقابل ذینفعان خارجی؛ ذینفعان دولتی در مقابل ذینفعان غیردولتی؛ ذینفعان با درآمد پایین در مقابل ذینفعان با درآمد بالا
فشارها و تنش‌های اصلی: فشارهای خارجی در مقابل فشارهای داخلی؛ اختلاف زیاد در مقابل اختلاف کم بین گروه‌ها	چالش‌های نهادی: میزان ظرفیت، میزان پاسخگویی و شمول

نوع فشارها و یا ذینفعانی که حمایت آنها برای مؤثر بودن اقدامات لازم است، در تمایز بین علائم سیاسی و سیاست، تفاوت ایجاد می‌کند. در کشورهایی که تقسیمات قومی، نژادی، جغرافیایی یا مذهبی مرتبط با خشنونت‌ها و ناآرامی‌ها هستند و ازسوی دیگر همکاری این گروه‌ها برای پیشرفت بسیار حیاتی است، میزان اعتبار انتصابات بستگی به این خواهد داشت که آیا دستورات افراد در بین تمامی گروه‌ها از احترام برخوردار است یا خیر؟ در کشورهایی که فساد یکی از مهمترین فشارهای موجود است، اعتبار انتصابات کلیدی بستگی به شهرت افراد به درستی و صداقت دارد.



نوع لحظه گذار نیز در چگونگی شرایط مؤثر است. پس از پایان جنگ در جمهوری کره و ژاپن، تولد کشور جدید تیمور لسته، اولین انتخابات پس از جنگ لیبریا، پیروزی نظامی در نیکاراگوئا، و پس از فجایع کشتار جمعی رواندا، فضای بیشتری برای صدور اعلامیه‌های فوری و بلندمدت سیاسی، اجتماعی و تغییرات نهادی نسبت به دولت ائتلافی کنونی در کنیا یا در دیگر موقعیت‌هایی که مذاکرات اصلاحات صورت گرفته بود، وجود داشت.

ظرفیت‌های نهادی، پاسخگویی، و اعتماد بین گروه‌ها نیز بر نحوه انتخاب‌ها و زمان‌بندی اعلامیه‌های سیاست‌های اولیه تأثیرگذار خواهد بود. در کشورهایی که نهادهای قوی دارند اما این نهادها را به دلیل انحصاری، شیادانه، غیرمسئولانه و توجیه‌ناپذیر بودن نامشروع می‌دانند (مانند برخی تغییرات و انتقالات از حکومت‌های استبدادی)، ممکن است اقداماتی که در راستای شفاف‌سازی، مشارکت و عدالت صورت می‌گیرد، در اعتمادسازی کوتاه‌مدت بسیار بیشتر از ارائه کالا و خدمات حائز اهمیت باشد. در کشورهایی که پیوستگی اجتماعی دچار فرقه‌بازی و نفاق شده است، پیش از شروع اصلاحات گسترده، برای اعتمادسازی بین گروه‌ها زمان لازم است. برای مثال رهبران آفریقای جنوبی در اقدامی عاقلانه، قبل از اولین انتخابات بعد از دوران آپارتاید، زمان لازم را برای اصلاح قانون اساسی و همچنین افزایش اعتماد بین گروه‌های مختلف فراهم آوردند. در ایرلند شمالی نیز، انتقال وظایف امنیتی و قضایی تا زمانی که اعتماد عمومی و میزان پاسخگویی افزایش یافت، به تأخیر افتاد.

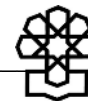
پیام اصلی این است که ظهور خشونت در هر زمانی حائز اهمیت کمتری نسبت به نقصان‌های نهادی است که امکان بروز مجدد چرخه‌های خشونت را فراهم می‌آورد و این رویکردهایی که در جهت مواجهه با ناآرامی‌های سیاسی، همگانی و جنایی است، وجوه اشتراک بیشتری با هم دارند. اما ترکیب انواع مختلف خشونت‌ها، راهکارها را تحت تأثیر قرار می‌دهد. نابرابری بین گروه‌های قومی، نژادی، مذهبی یا جغرافیایی به‌عنوان ریسکی برای بروز جنگ‌های داخلی حائز اهمیت خواهد بود. بنابراین برنامه‌های اشتغال و خدمات می‌توانند برابری را هدف قرار دهند و فرصت‌ها را بین گروه‌های مختلف تقسیم کنند. اما برای خشونت‌های جنایی سازمان‌یافته، نابرابری بین فقیر و غنی (بدون توجه به خصوصیات مذهبی یا قومی) بسیار مهم است. خشونت‌هایی که دارای ارتباطات قوی بین‌المللی هستند - جرائم سازمان‌یافته، نفرگیری بین‌المللی برای عضویت در جنبش‌های ایدئولوژیک - نیازمند همکاری‌های بین‌المللی بیشتری است.

شرایط هر کشور نیز در طرح‌ریزی برنامه‌ها مؤثر خواهد بود، که باید «بهترین تناسب» را با شرایط سیاسی داخلی داشته باشد. برای مثال، رویکردهای جامعه چندبخشی، در جوامعی به‌غیر از ساحل عاج، گواتمالا و ایرلند شمالی مؤثر خواهد بود. اما در ساحل عاج و ایرلند شمالی مراقبت‌های

بیشتری لازم است تا اطمینان حاصل شود این رویکردها برای یک گروه خاص مذهبی یا نژادی انگاشته نشوند، بلکه در عوض، به‌عنوان عاملی ارتباط‌دهنده بین گروه‌ها دیده شوند. هر دو کشور کلمبیا و هائیتی در پی اصلاحاتی در نظام قضایی خود بودند، اما در هائیتی مسئله پاسخگویی و ظرفیت، چالش بزرگ‌تری است که در نتیجه اصلاحات باید متناسب با شرایط آن طراحی شود. برای کشورهای با درآمد متوسط که نهادهای آن با مشکل محرومیت و پاسخگویی مواجه هستند، درس‌هایی در مورد طراحی برنامه، موفقیت‌ها و فرصت‌های از دست رفته، اصولاً از کشورهایی به دست می‌آید - مانند تغییر و تحول دمکراتیک در آمریکای لاتین، اندونزی، اروپای شرقی یا آفریقای جنوبی - که با شرایط مشابهی روبرو بوده‌اند. بنابراین اصلاح‌طلبان ملی و شرکای بین‌المللی‌شان باید برای مداخله و تطابق برنامه‌ها با شرایط کشورشان، از طریق اقتصاد سیاسی عمل کنند (کادر ۳).

هر کشوری برای طراحی بهترین راهکارها و برنامه‌ها که متناسب با شرایط سیاسی کشور نیز هست، باید ارزیابی خاص خود را در مورد فرصت‌ها و اولویت‌ها انجام دهد. ابزارهای ارزیابی بین‌المللی، مانند نیازسنجی‌های بعد از بحران/ بعد از مناقشه می‌توانند ریسک‌ها و اولویت‌ها را شناسایی کنند. این ارزیابی‌ها را می‌توان با استفاده از موارد ذیل تقویت کرد:

- تطابق ارزیابی‌ها به‌صورت متناوب و منظم در مقاطع مختلف تغییر، از جمله در زمان افزایش ریسک‌ها و نه فقط پس از بروز بحران.
- شناسایی و تعیین ویژگی‌های خاص فرصت‌های تغییر، فشارها، چالش‌های نهادی، ذینفعان و نهادهایی که امنیت، عدالت و شغل شهروندان را تأمین می‌کند.
- شناسایی و تعیین اولویت‌ها از دیدگاه شهروندان و ذینفعان از طریق نظرسنجی یا تمرکز بر گروه‌های مختلف؛ مانند کاری که آفریقای جنوبی در توسعه اولویت‌های بازسازی کشور انجام داد و یا کاری که پاکستان برای تعیین منابع بروز خشونت در مناطق مرزی انجام داد.
- کلمبیا، با در نظر گرفتن میزان شفافیت تلاش‌هایی که در گذشته صورت گرفته، به بررسی مجدد نقاط ضعف و قوت تلاش‌های گذشته پرداخت تا بتواند با خشونت‌های اوایل دهه ۲۰۰۰ میلادی مواجهه کند.
- همزمان با پیشنهاد تغییراتی که به‌صورت مشترک از سوی سازمان ملل متحد - بانک جهانی ارائه شده، اتحادیه اروپا پس از بحران نیاز به ارزیابی دارد.



بخش سوم - کاهش خطر بروز خشونت - دستورالعمل‌هایی برای سیاست بین‌المللی

اقدامات بین‌المللی مزایای زیادی را در جهت بهبود امنیت و موفقیت کشورها به همراه داشته است. تصور اینکه چگونه رهبران کشورهای اروپایی بعد از جنگ جهانی دوم، ناآرامی‌های اندونزی، جمهوری کره، لیبیا، موزامبیک، ایرلند شمالی یا تیمور لسته می‌توانسته‌اند ثبات را بدون دریافت کمک از خارج به کشورهایشان بازگردانند، مشکل است. اشخاص بسیاری که بر روی کشورهای درگیر ناآرامی و متأثر از مناقشه کار می‌کنند، اشخاص متخصصی هستند که سعی در حمایت از تلاش‌های ملی می‌کنند. اما اینان به دلایل و اهداف مختلف، از ساختارها، ابزارها و فرآیندهایی که برای زمینه‌های مختلف طراحی شده، دور نگه داشته می‌شوند.

به‌ویژه اینکه، گرچه فرآیندهایی برای ارائه کمک به الگوهای خاص خشونت قرن بیستم وجود داشت، اما توجه کمی به کشورهای کمک‌کننده‌ای که خود با مسئله پیشگیری از بروز چرخه‌های مکرر ناآرامی‌های سیاسی و جنایی تلاش می‌کردند، (نمودارهای ۶ و ۷) و نیز چالش‌های مربوط به تغییر نهادها برای تأمین امنیت، عدالت و شغل شهروندان شد. فرآیندهای داخلی آژانس‌های بین‌المللی، بسیار کند، بسیار چندپاره، بسیار متکی بر سیستم‌های موازی، آماده برای خروج بودند و بخش‌های مختلف بسیاری نیز بین فعالان بین‌المللی وجود داشت.

همزمان با افزایش ظرفیت‌های میانجیگری جهانی و منطقه‌ای و نیز برنامه‌هایی که از تلاش‌های مشترک ملی و داخلی، برای حل و فصل خشونت‌ها حمایت می‌کنند، استفاده از ابزارهای پیشگیرانه در سیستم بین‌المللی نیز افزایش یافته است. نمونه بارز این امر، پروژه‌های اجتماعی کمیته صلح غناست که توسط برنامه توسعه ملل متحد (UNDP) و بخش امور سیاسی سازمان ملل متحد (UNDP) و بانک توسعه بین‌آمریکایی (IADB) برای تأمین امنیت شهروندان غنایی ایجاد شد. چنین برنامه‌هایی اغلب از فعالیت‌هایی که مرتبط با امنیت، عدالت و شغل شهروندان است حمایت می‌کنند، اما نقش زیادی در روند تفکرات دیپلماتیک، امنیتی و توسعه‌ای ندارند. سازمان ملل متحد، سازمان‌های منطقه‌ای و NGOهایی که نقش میانجیگری داشته‌اند، نقش مهمی در بسیاری موارد داشته‌اند. مانند برنامه میانجیگری سازمان ملل متحد (UN)، اتحادیه آفریقایی (AU)، جامعه اقتصادی کشورهای آفریقای غربی (ECOWAS) در آفریقای غربی، برنامه حمایتی سازمان ملل متحد برای موافقتنامه بُن افغانستان، و یا تلاش‌های غیردولتی صورت گرفته مانند مرکز مذاکرات حقوق بشر^۱ و ابتکار مدیریت بحران در آچه اندونزی.

اما این برنامه‌ها هنوز به اندازه کافی اجرایی نشده‌اند. برای کشورها بسیار مشکل است که

همکاری‌های بین‌المللی را به‌جای آنکه صرف توسعه ارتش کنند، برای حمایت از توسعه نیروهای پلیس و قوه قضایی خود صرف کنند. دریافت کمک‌های اقتصادی بین‌المللی برای توسعه سیاست‌های اقتصاد کلان، سلامت، یا آموزش آسان‌تر از ایجاد اشتغال است. ظرفیت و توانایی پلیس، توسعه عقیدتی و آموزشی سازمان ملل متحد افزایش یافته است، اما ارتباط کامل و زیادی با ظرفیت‌های عدالت ندارد. درحالی که برخی آژانس‌های دوجانبه حمایت‌های تخصصی برای اصلاحات امنیتی و عدالتی ارائه می‌دهند، ظرفیت‌های آنها در مقایسه با دیگر مناطق نسبتاً جدید و توسعه‌نیافته است. مؤسسات مالی بین‌المللی و کمک‌های اقتصادی دوجانبه، به‌جای آنکه توجه خود را معطوف به اشتغال کنند، بر روی رشد متمرکز می‌شوند. امنیت و عدالت شهروندان در MDGها اشاره نشده است.

کادر ۳. تطابق برنامه‌های اجتماعی طراحی شده به بافت کشور

کشورهای افغانستان، برون‌دی، کامبوج، کلمبیا، اندونزی، نپال، رواندا عناصر اساسی برنامه‌های توسعه اجتماعی بعد از مناقشه ساده هستند و می‌توان آنها را برای کشورهای مختلفی به‌کار برد. تمامی برنامه‌های اجتماعی که تحت نظارت دولت هستند لزوماً شامل: سازوکارهای تصمیم‌گیری اجتماعی برای تعیین اولویت‌ها و تأمین منابع مالی و کمک‌های فنی برای اجرای آنهاست. در این مدل مغایرت‌های زیادی وجود دارد که می‌توان آنها را با انواع مختلف فشارها و ظرفیت‌های نهادی و نیز فرصت‌های مختلف تغییر، تطابق داد. سه منبع اصلی مغایرت چگونگی تصمیم‌گیری اجتماعی، کسانی که سرمایه‌ها را مدیریت می‌کنند و برنامه‌ها چه جایگاهی در دولت دارند، است.

ظرفیت‌های نهادی متفاوت، فشارهای متفاوت و میزان پاسخگویی در تصمیم‌گیری اجتماعی تأثیرگذار است. در بسیاری از مناطق خشونت‌زده، شوراهای محلی موجود یا از بین رفته‌اند و یا از اعتبار افتاده‌اند. اولین گام اساسی در این راستا احیای اشکال معتبر مشارکتی است. برای مثال در کشور برون‌دی، یک NGO محلی انتخاباتی برای کمیته‌های توسعه محلی در منطقه‌های شرکت‌کننده ترتیب داد که تقسیم‌بندی‌های نژادی در سراسر کشور را از بین برد. همچنین، برنامه همبستگی ملی افغانستان نیز با برگزاری انتخابات در سطح روستاها برای توسعه شورای محلی اقدام کرد. اما اندونزی برای مناطق بحران‌زده آچه، مالوکو، سولاوسی و کالیمانتان، انتخابات محلی جدیدی برگزار نکرد. شوراهای محلی تا حدود زیادی دست نخورده بودند و قوانین ملی نیز برای انتخابات محلی، دمکراتیک و روستایی تدارک دیده شده‌اند. اندونزی همچنین برای به حداقل رساندن تنش‌های موجود بین جوامع، ارسال کمک‌های مالی به روستاهای مسلمان و مسیحی را جدا کرد، اما در نهایت برای نزدیک کردن گروه‌ها در این جوامع، از شوراها و سرمایه‌گذاری‌های عمومی استفاده کرد.

چالش‌های نهادی متفاوت بر اینکه چه کسی منابع مالی را در اختیار می‌گیرد، تأثیر می‌گذارد. بنابراین برنامه‌ها باید همانگونه که در ذیل آمده، بین دو گزینه دست به انتخاب بزنند: سپردن منابع مالی با هدف اولیه اعتمادسازی با پذیرش ریسک احتمال از بین رفتن پول یا قرار دادن منابع در اختیار گروه نخبگان.

● در اندونزی، کشوری که ظرفیت‌های محلی نسبتاً قوی است، شوراهای منطقه‌ای واحدهای مدیریت مالی ایجاد کردند که به‌صورت معمول حسابرسی می‌شود، اما در عین حال مسئولیت تام در قبال تمامی



عملکردهای مالی دارد.

- در بروندی، کشوری با عدم پیشرفت در تمرکززدایی سراسری و مشکلات در نظارت بر منابع مالی و بودجه از طریق ساختارهای اجتماعی، مسئولیت نظارت بر منابع مالی همچنان با NGOها خواهد بود.
 - در برنامه همبستگی ملی افغانستان نیز، درحالی که شوراها برای دفترداری آموزش دیده‌اند، با این حال NGOها همچنان مسئولیت اولیه نظارت و کنترل منابع مالی را در اختیار دارند، اما ظرف یک سال کمک‌های مالی بلوکه شده مستقیماً به شوراها انتقال داده می‌شود.
 - در کلمبیا، که چالش نهادی عمده این بود تا دولت را به جوامع نزدیک کند و بر بی‌اعتمادی بین آژانس‌های دولتی غیرنظامی و امنیتی غلبه کند، بودجه توسط وزارتخانه‌های دولتی نگه داشته می‌شد، اما مصوبه هرگونه اقدامی توسط تیم‌های چندبخشی در ادارات مناطق مختلف اتخاذ می‌شد.
 - در نپال، برنامه‌های اجتماعی طیف گسترده‌ای را دربرمی‌گرفت: برخی برنامه‌ها مسئولیت اصلی نظارت بودجه را برعهده NGOهای همکار می‌گذاشت؛ در برنامه‌های دیگر، مانند طرح‌های کلان مدرسه روستایی دولت، کمیته‌های مدارس محلی مالک قانونی تأسیسات مدرسه بودند و می‌توانستند از بودجه دولتی برای استخدام و آموزش کارکنان خود استفاده کنند.
- نوع لحظات گذار بر چگونگی ساختارهای تصمیم‌گیری اجتماعی و نیز ساختارهای دولتی رسمی تأثیر می‌گذارد. بسیاری از کشورهایی که بعد از مناقشه ایجاد می‌شوند، شاهد اصلاحات نهادی و مدیریتی عمده خواهند بود. اتفاق شوراها محلی با ساختارهای حکومتی نوظهور مشکل خواهد بود. برای مثال، در برنامه همبستگی ملی افغانستان، شوراها توسعه محلی، هرچند از طریق آیین‌نامه ۲۰۰۷ معاونت ریاست جمهوری تشکیل شده، همچنان برای یکپارچگی با ساختارهای مدیریتی ملی، تحت بررسی است. در برنامه Seila کامبوج، شوراها براساس برنامه حمایت توسعه ملل متحد (UNDP) راه‌اندازی شد و سپس به ساختارهای جدیدالتأسیس دولت تحویل داده شد. در رواندا، فضای بیشتر تغییر بعد از وقایع کشتار جمعی، بدان معناست که شوراها را می‌توان از ابتدای کار در برنامه‌های تمرکززدایی دولت مشارکت داد.

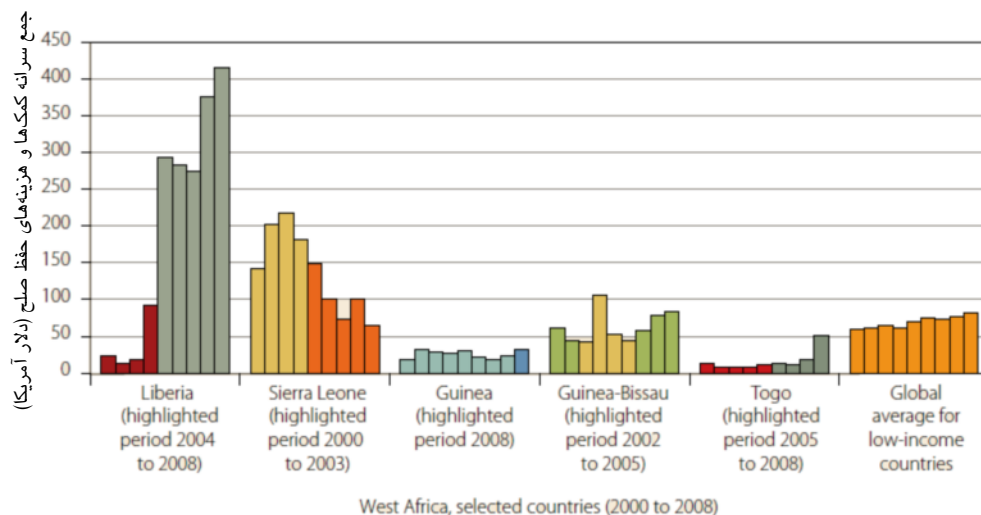
Source: Guggenheim, 2011.

همه برنامه‌هایی که در بالا توضیح داده شدند، نیازمند اقدامات مرتبط دیپلماتیک، امنیتی و توسعه‌ای - و گاهی بشردوستانه - فعالان هستند. با وجود این، این بخش‌ها عموماً اولویت‌ها را ارزیابی می‌کنند و برنامه‌هایشان را جداگانه بسط می‌دهند و تلاش می‌کنند تا به اصلاح‌طلبان ملی کمک کنند که برنامه‌های یکپارچه را به جای آنکه به صورت قانون در بیاورند به صورت استثنا در بیاورند. «مأموریت‌های یکپارچه» سازمان ملل متحد و طرح‌های ابتکاری متعدد دوجانبه و منطقه‌ای «کل دولت» و «کل سیستم‌ها» به وجود آمدند تا به مشکلات و چالش‌های ناشی از اقدامات و استراتژی‌های توسعه‌ای، دیپلماتیک و امنیتی رسیدگی کنند. اما رشته‌های علمی مختلف، اهداف مختلف، برنامه‌ریزی زمانبندی‌های مختلف، فرآیندهای تصمیم‌گیری مختلف، جریان‌های سرمایه‌گذاری مختلف و انواع محاسبه خطر مختلف، نیز برای آنها دارد.

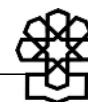
علیرغم تلاش‌های سازمان ملل متحد، نهادهای مالی بین‌المللی و اهداکنندگان دوجانبه کمک‌های

دریافتی به نهادهای مالی بین‌المللی، برای ایجاد تسهیلات توزیع سریع و استقرار امکانات روند کندی دارد. کمک‌ها معمولاً به صورت کم‌کم ارسال می‌شود که این امر باعث می‌شود دولت‌ها به آسانی نتوانند تلاش‌ها را بر روی برخی نتایج خاص و کلیدی متمرکز کنند. براساس مطالعه‌ای که سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) در سال ۲۰۰۴ میلادی صورت داد، در ازای هر کمک‌کننده، به طور میانگین ۳۸ اقدام باید انجام شود که هر پروژه نیز به طور میانگین نیازمند ۱/۱ میلیون دلار است که این میزان برای آنکه تأثیری بر مشکلات تغییرات نهادی داشته باشد، بسیار کم است. کشورهای کمک‌کننده اغلب - با پروژه‌های مجزایی برای کمک‌های توسعه‌ای و نیز برنامه‌های بشردوستانه که توسط NGOهای بین‌المللی اجرا شده - در کشورهای متشنج و ناآرام از طریق سیستم‌های موازی با نهادهای ملی همکاری می‌کنند. با وجود پیشرفت‌هایی که در گسترش افق زمانی مأموریت‌های حفاظت صلح و دیگر انواع کمک‌های اهدایی صورت گرفته، اما سیستم همچنان با مسئله تمرکزهای کوتاه‌مدت روی فرصت‌های بعد از مناقشه و نیز نوسان زیاد در کمک‌رسانی محدود شده است. نتایج مطالعه اخیری که توسط کمیسیون اروپا برای کمک به کامبوج صورت گرفت، نشان داد که طول مدت بیش از ۳۵ درصد پروژه‌ها کمتر از یک‌سال بوده و ۶۶ درصد نیز کمتر از ۳ سال بوده است. علیرغم لزوم کمک‌های پایدار، کمک به کشورهای متشنج بسیار نوسانی‌تر از کمک به کشورهای غیرمتشنج است. در حقیقت، با میزان تقریبی ۲/۵ درصد کاهش در بهره‌وری GDP برای کشورهای دریافت‌کننده، میزان این نوسان بیش از دو برابر است.

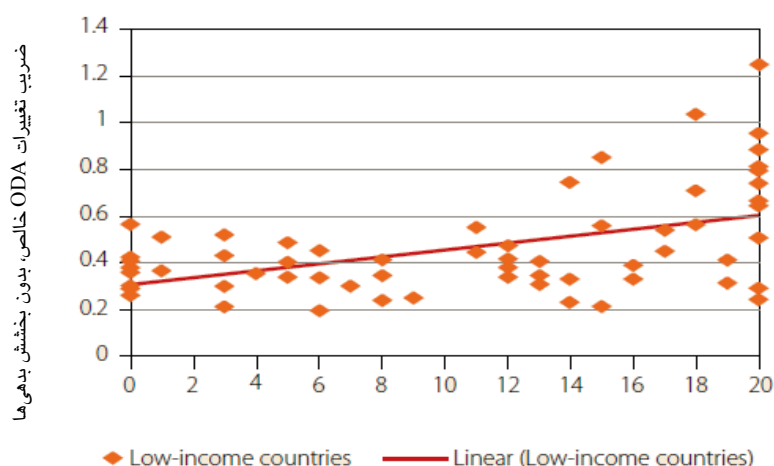
نمودار ۶. کمک‌های بین‌المللی متغیر در غرب آفریقا



مأخذ: محاسبات تیم WDR براساس OECD 2010b

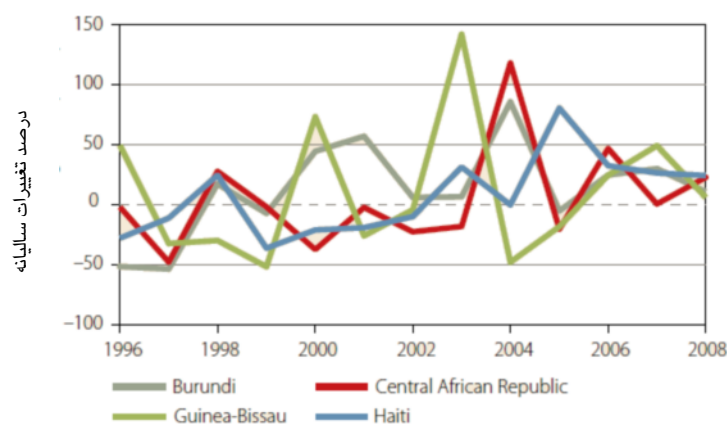


نمودار ۷. افزایش تغییرات کمک‌ها همزمان با تغییرات خشونت



طی ۲۰ سال گذشته، کشورهایی که دوره‌های طولانی‌تری از آسیب‌پذیری، خشونت یا درگیری تجربه کرده‌اند، با نوسانات بیشتری هم در کمک‌ها مواجه بوده‌اند. نمودار ۷ ضریب تغییرات خالص کمک‌های رسمی به توسعه (ODA) را نشان می‌دهد که بدون در نظر گرفتن بخشش بدهی‌ها، این مقدار، برای کشورهایی با سابقه طولانی خشونت از سال ۱۹۹۰، بیشتر است. این رابطه توسط نمودار صعودی موجود در شکل نمایش داده می‌شود که از نظر آماری معنادار است و نشان می‌دهد که به‌طور میانگین، کشوری که ۲۰ سال خشونت را تجربه کرده باشد، دو برابر کشوری که چنین تجربه‌ای ندارد، با نوسان کمک‌ها مواجه بوده است. نوسانات درآمدها هزینه‌های چشمگیری برای دولت‌ها به دنبال دارند خصوصاً در شرایط آسیب‌پذیری، ممکن است تلاش‌های صورت گرفته در جهت اصلاح را بی‌نتیجه کند و ساخت نهادها را مختل کند.

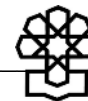
نمودار ۸. نوسان در مناطق آسیب‌پذیر



توضیح: در چهار کشور زیر تنزل ۲۰ تا ۳۰ درصدی کل کمک‌ها در یک سال و افزایش آن تا ۵۰ درصد در سال بعد، بعید به نظر نمی‌رسد. (این آمارها کمک‌های بشردوستانه و بخشش بدهی‌ها را، که نوسانات را افزایش می‌دهند، دربرنمی‌گیرد).

اقدامات منطقه‌ای و جهانی که در مقابله با فشارهای خارجی صورت می‌گیرد یکی از بخش‌های کلیدی در کاهش ریسک است، اما کمک‌ها همچنان در درجه اول متمرکز بر سطح هر کشور است. برخی فرآیندهای ابتکاری که برای مقابله با قاچاق صورت می‌گیرد، انگیزه‌های طرف‌های عرضه و تقاضا و نیز تلاش‌های دینفعان مختلف در کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه را با هم ترکیب می‌کند. یکی از این نمونه‌ها، فرآیند طرح صدور گواهینامه کیمبرلی است که برای ریشه‌کن کردن مناقشه خرید و فروش الماس ایجاد شده است. با این حال، هنوز جای خالی یک اصل کلی مسئولیت مشترک، اقدامات مشترک طرف‌های عرضه و تقاضا و همکاری بین منطقه‌های توسعه‌یافته و در حال توسعه احساس می‌شود. تلاش‌های موجود از ضعف و چندپارگی در سیستم‌های مالی رنج می‌برند زیرا باید جریان‌های پولی را که از معاملات فاسد به وجود می‌آیند، تعقیب کنند. آنها همچنین به جای آنکه با رویکردهایی قوی و سازمان‌یافته منطقه‌ای مواجه باشند، با برخی تلاش‌های همپوشان و ضعیف کشورهای مختلف محدود شده‌اند. علیرغم برخی استثنائات - بانک توسعه آسیایی و برنامه‌های بلندمدت منطقه‌ای اروپایی، بخش امور سیاسی و دفاتر منطقه سازمان ملل متحد و افزایش‌های اخیر قرض‌دهی منطقه‌ای توسط بانک جهانی - اکثر کمک‌کنندگان توسعه‌یافته، عمدتاً ترجیح می‌دهند بر روی حمایت ملی متمرکز شوند تا حمایت‌های منطقه‌ای.

چشم‌انداز بین‌المللی همچنان پیچیده‌تر نیز می‌شود. پایان جنگ سرد پتانسیل لازم برای ورود به عصر جدیدی از اتفاق بین‌المللی برای حمایت بین‌المللی از خشونت و مناطق بحران‌زده را داشت. در واقع، دهه گذشته همچنان شاهد افزایش پیچیدگی‌ها و مشکلات پیوسته همکاری بوده است. تعداد فعالان سیاسی در بخش‌های سیاسی، امنیتی، حقوق بشر و توسعه در کشورها افزایش یافته است. موافقتنامه‌های قانونی که استانداردهای لازم را برای رهبران ملی مسئول تعیین می‌کنند، در طول زمان پیچیده‌تر شده است: کنوانسیون ۱۹۴۸ سازمان ملل متحد ضد نسل‌کشی، دارای ۱۷ پاراگراف عملی است؛ کنوانسیون سال ۲۰۰۳ منع فساد نیز دارای ۴۴۵ پاراگراف است. در بین کشورهای عضو OECD، دیدگاه‌های مختلفی در مورد نقش کمک‌های امنیتی و توسعه‌ای و نیز کمک از طریق مؤسسات ملی وجود دارد. افزایش کمک‌ها از سوی کشورهای با درآمد متوسط که سابقه پشتیبانی از همبستگی را نیز دارند، نه تنها انرژی، منابع و ایده‌های ارزشمند جدیدی را به همراه داشته است، بلکه باعث به وجود آمدن چالش‌های جدیدی به دلیل وجود دیدگاه‌های مختلف شده است. مشاوره‌ها و رایزنی‌های WDR، اغلب باعث آشکارسازی تفاوت نظرات بین فعالان ملی، نهادهای منطقه‌ای، کشورهای با درآمد متوسط، و کمک‌کنندگان عضو OECD روی مسائلی از قبیل اینکه چه دیدگاه واقع‌بینانه‌ای از رهبران ملی برای بهبود حکومت باید وجود داشته باشد، یا در چه دوره زمانی، و یا



اینکه «فرم‌ها» یا «عملکرد»‌های یک حکومت خوب چیست، می‌شود (انتخابات در مقابل فعالیت‌ها و فرآیندهای دموکراتیک گسترده‌تر، کاهش و به حداقل رساندن فساد در عمل، در مقابل ایجاد قوانین مربوط به تدارکات و کمیسیون‌های ضدفساد).

پاسخگویی دوگانه در قلب رفتارهای بین‌المللی قرار دارد. فعالان بین‌المللی می‌دانند که مشارکت‌های سریع‌تر، هوشمندانه‌تر و بلندمدت‌تر از طریق نهادهای ملی و منطقه‌ای برای کمک به خروج جوامع از شکنندگی و تشنج لازم است. اما همانگونه که در گزارش شبکه بین‌المللی مناقشه و تشنج سازمان OECD آمده است، اینان همچنین در مقابل خطرات ناشی از انتقادات داخلی در مورد ضایعات، سوءاستفاده، فساد و کمبود دستاورد در برنامه‌های کمکی بسیار حساس هستند. فعالان بین‌المللی هم باید به شهروندان و مالیات‌دهندگان خود و هم به نیازهای کشور شریک جواب بدهند که در نتیجه این انتظارات می‌توانند در تضاد باشند.

پیشرفت کند در تغییر رفتارهای کمک‌کنندگان ناشی از این انگیزه‌های اساسی است. مثلاً، انجام پروژه‌های کوچک از طریق سیستم‌های موازی، تمرکز بر «فرم و شکل و نه بر عملکرد» تغییرات (با تأکید بر انتخابات، تهیه مدل قوانین تدارکات و کمیسیون‌های ضدفساد و حقوق بشر) و اجتناب از مشارکت در شرایط نهادسازی پرخطرتر، همه به کمک‌کنندگان کمک می‌کند تا انتظارات در مورد دستاوردها و نیز انتقادهای شکست و نقصان را مدیریت کنند. در شرایط سخت مالی امروزی معضلات و مشکلات برای کشورهای کمک‌کننده هر روز بیشتر و گسترده‌تر می‌شود. فشارهای داخلی نیز چندپارگی بین کمک‌کنندگان را تحت تأثیر قرار می‌دهد، زیرا برخی از این کشورها نسبت به کشورهای دیگر با فشارهای بسیار زیاد داخلی در مورد فساد، برابری جنسیت، یا نیاز به ارائه منافع اقتصادی به کشور و نه ارائه کمک‌های خارجی، مواجه هستند. پاسخگویی به مالیات‌دهندگان یکی از مناظر مطلوب کمک‌های اهداکنندگان است، اما مشکل این است که باید انتظارات داخلی را با نیازها و واقعیات کمک متناسب‌سازی کرد.

اصول گذشته نیز باعث ایجاد محدودیت‌هایی در واکنش‌های چندجانبه شده است. برای مثال، روند تدارک‌های مالی نهادهای بین‌المللی، بر مبنای فرض امنیت مداوم و در حال پیشرفت، وجود سطح منطقی از ظرفیت‌های نهادی دولتی و بازارهای رقابتی است. بنابراین تطابق برای آنها با موقعیت‌هایی که شرایط امنیتی در خلال طراحی و پیشنهاد یک پروژه تغییر می‌کند، یا در کشورهایی که تعداد کمی از همکاران واجد شرایط دولت برای مدیریت اسناد تدارکاتی پیچیده مبارزه می‌کنند، و یا در کشورهایی که تعداد پیمانکاران واجد شرایط که برای رقابت و تجهیز محدود است، مشکل است. همچنین، دبیرخانه سازمان ملل متحد سیستم تدارکاتی ایجاد کرده که برای عملکردهای آن سازمان به‌عنوان مرکز خدمات مشاوره مستقر در دفتر مرکزی و دبیرخانه

مجمع عمومی، طراحی شده است. اما زمانی که عملیات حفاظت صلح شروع شد، این سیستم‌ها، علیرغم تفاوت در اهداف و مضامین، با تطابق نسبتاً کمی گسترش یافتند.

به‌منظور دستیابی به تغییرات واقعی در رویکردهایی که می‌توانند اعتماد را بازگردانند و از بروز دوباره خطرات جلوگیری کنند، فعالان بین‌المللی می‌توانند چهار روش ذیل را برای بهبود واکنش‌های جهانی برای امنیت و توسعه مدنظر قرار دهند.

روش اول - برای امنیت، عدالت و اشتغال شهروندان هرچه بیشتر و بیشتر کمک‌های تخصصی و جامع ارائه دهید - هم پیشگیری از موقعیت‌های بلافاصله بعد از جنگ و هم موقعیت‌های افزایش ریسک را هدف قرار دهید.

روش دوم - اصلاح سیستم‌های نمایندگی داخلی به‌منظور ارائه اقدامات سریع در جهت بازگرداندن اعتماد و ارتقای نهادسازی بلندمدت برای حمایت از تلاش‌های ملی.

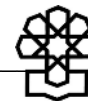
روش سوم - انجام اقدامات منطقه‌ای و جهانی بر روی فشارهای خارجی.

روش چهارم - حمایت مرتب از سوی کشورهای کم‌درآمد، با درآمد متوسط و یا کشورهای با درآمد بالا و نهادهای جهانی و منطقه‌ای به‌منظور بازتاب چشم‌انداز متغیر سیاست‌های بین‌المللی و همکاری.

۱-۳. روش اول - فراهم ساختن کمک‌های ویژه در راستای تأمین امنیت مدنی، عدالت و مشاغل

پیوندهای توسعه‌ای - امنیتی در همه مناطقی که تلاش می‌کنند تا از بروز خشونت‌ها و ناآرامی‌های سیاسی و جنایی وسیع جلوگیری کنند، به‌کار برده می‌شوند. هم خشونت‌های سیاسی و هم خشونت‌های جنایی به‌غیر از الگوهای سنتی توسعه، نیازمند تفکر «خارج از قالب» هستند. مسائل امنیت مدنی و مظالم صورت گرفته در مورد عدالت و اشتغال در مسیر اصلی توسعه، جانبی نیستند. این مسائل در اشکال مختلف، مشکلاتی برای کشورهای بزرگ‌تر و مرفه‌تر که با خشونت‌های منطقه‌ای شهری و روستایی مواجه‌اند، کشورهایایی که پس از مناقشه و خشونت ظهور یافته‌اند و باید از وقوع دوباره ناآرامی‌ها جلوگیری کنند و برای مناطقی که با تهدیدهای جدید یا طغیان‌کننده معترضان اجتماعی و بی‌ثباتی مواجه‌اند، به‌وجود می‌آورند. تقویت نهادهایی که امنیت مدنی و شغلی و عدالت را تأمین می‌کنند، در پیشگیری از خشونت و بی‌ثباتی تعیین‌کننده است - چنین اقدامی مانند یک «گلوله جادویی» که می‌تواند از هر نوع خشونت با قطعیت جلوگیری کند، نیست، اما در جهت تغییر احتمال وقوع خشونت و کاهش پیوسته ریسک نقش بسیار چشمگیری دارد.

درسی که از ممانعت موفقیت‌آمیز از خشونت و بهبود اوضاع به‌دست می‌آید این است که امنیت، عدالت و فشارهای اقتصادی با یکدیگر پیوند دارند، رویکردهایی که سعی می‌کنند با نگاه



صرفاً نظامی، یا فقط عدالت و یا فقط توسعه، مسائل را حل کنند، راه‌حل‌هایشان با تزلزل مواجه خواهد شد. در یک کشور آسیب‌پذیر، مجموعه‌ای اختصاصی از برنامه‌ها، به‌صورت ترکیبی از عناصر امنیت، عدالت و تغییرات اقتصادی مورد نیاز است. اما از آنجایی که این مناطق تحت پوشش آژانس‌های بین‌المللی مختلفی هستند، اقدامات دوجانبه یا چندجانبه در قالب برنامه‌ای فراگیر، به‌ندرت اتفاق می‌افتد. یک مجموعه اختصاصی از ترکیب امنیت - عدالت - برنامه‌های اقتصادی، به‌کمکی با اثر تحریک‌کننده که پشتیبانی تلاش‌های بین‌المللی مشترک را جهت رویارویی با این چالش‌ها فراهم کند، نیاز دارد. تغییر در رویکردهای آژانس‌های بین‌المللی برای حمایت از چنین برنامه‌هایی شامل موارد ذیل است:

- تغییر و حرکت از سوی هشدارهای گاه‌وبیگاه به سمت ارزشیابی مداوم ریسک، آنجا که مشروعیت نهادی ضعیف و فشارهای داخلی یا خارجی حاکی از لزوم توجه به ظرفیت‌ها، برای دستیابی به فرآیند اصلاحاتی آرام است.

- ساده‌سازی ارزشیابی کنونی و سازوکارهای برنامه‌ریزی جهت مهیا کردن کشورها، با یک فرآیند حامی برنامه‌ریزی ملی که تمامی حوزه‌های سیاسی، امنیت، عدالت، بشردوستانه و توسعه‌ای را دربر گیرد.
- حرکت از همکاری‌های لفظی به حمایت از برنامه‌های مشترک در زمینه امنیت، عدالت و

مشاغل محلی و خدمات وابسته. دو اولویت اصلی برای برنامه‌های ترکیبی عبارتند از:

- کمک‌های فنی و مالی برای اصلاحات امنیتی و عدالت که توسط گروه‌های ترکیبی صورت می‌گیرد. برای مثال، آژانس‌های توسعه می‌توانند به‌منظور مواجهه با فرآیندهای بودجه و هزینه در عملیات امنیتی و عدالت از معیارها حمایت کنند؛ درحالی‌که شرکای بخش‌های امنیتی و عدالتی، همانگونه که در فرآیند استقلال تیمور شرقی رخ داد، می‌توانند در ظرفیت‌سازی فنی مشارکت کنند.
- برنامه‌های چندبخشی اجتماعی شامل سیستم قضایی و پلیسی و نیز فعالیت‌های توسعه‌ای مانند طرح‌های ابتکاری که در آمریکای لاتین به‌منظور حل و فصل اختلافات محلی و ارائه خدمات قضایی، سیستم پلیس محلی، استخدام و آموزش، فضای امن تجاری و عمومی، و برنامه‌های اجتماعی و فرهنگی که موجب ارتقای سطح‌برداری می‌شود.

- ایجاد تسهیلات لازم برای میانجیگران و فرستادگان ویژه (داخلی و بین‌المللی) به‌منظور دریافت پشتیبانی‌های کارشناسی بیشتر از آژانس‌های بین‌المللی، هم به‌منظور اطلاع‌رسانی نحوه انتقال و هم به‌منظور تحریک منابع برای انجام فعالیت‌های جامع‌تر که به‌صورت مشترک توسط گروه‌های مختلف در مورد یک موقعیت مناقشه‌آمیز شناسایی شده است. این امر باید شامل تلاش‌هایی برای حمایت از نقش رو به رشد نهادهای منطقه‌ای و ناحیه‌ای، مانند سازمان اتحادیه

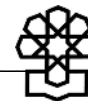
آفریقا AU، و سازمان جامعه اقتصادی کشورهای آفریقای غربی (ECOWAS) باشد.

• در نظر گرفتن اینکه چه زمانی می‌توان کمک‌های بشردوستانه را بدون به خطر انداختن اصول بشردوستانه وارد نظام‌های ملی کرد؛ می‌توان این برنامه‌ها را براساس فعالیت‌های خوبی که توسط برنامه توسعه سازمان ملل متحد (UNDP)، صندوق کودکان ملل متحد (UNICEF)، سازمان بهداشت جهانی (WHO)، برنامه جهانی غذا (WFP) و دیگر سازمان‌ها صورت گرفته با استفاده از نیروها و ساختارهای محلی و یا خرید غذا در داخل کشور انجام داد.

اجرای این برنامه‌ها نیازمند تغییرات سیستماتیک و هدفمند در ظرفیت‌های بین‌المللی است. امنیت و عدالت شهروندان نیازمند ظرفیت‌های جدید و بهم پیوسته است تا بتواند با موج‌های مکرر خشونت‌های سیاسی و جنایی مقابله کند. در اینجا، نقطه آغاز تعمیق ظرفیت سرمایه‌گذاری‌های دولت بر روی نیروی کار جانشین، از پیش آموزش‌دیده برای طیفی از مشاغل اجرایی و مشاوره پلیس، تصحیحات و عملیات قضایی است. کشورها به‌منظور واکنش مؤثر به ناآرامی‌های هم‌زمان نیازمند داشتن نیروهای پلیس و قضایی ذخیره هستند که می‌توانند آنها را از پرسنل بازنشسته، داوطلبان فعال تأمین کرده و یا اقدام به تأسیس پلیس در کشورهای دیگر کنند. دوم اینکه این ظرفیت‌ها باید آموزش‌دیده باشند و توانایی آن را داشته باشند که تحت لوای دکترین‌ها و آموزه‌های مشترک برای مقابله با چالش‌ها و مشکلات مربوط به پیوستگی که توسط مدل‌های پلیسی کشورهای مختلف ارائه شده، به صف شده و عازم مأموریت شوند. افزایش سرمایه‌گذاری سازمان ملل متحد و نیز دیگر مراکز منطقه‌ای در بخش توسعه دکترین‌های مشترک و نیز آموزش توانایی‌هایی دولتی، باعث افزایش کارایی و نیز کاهش تناقض و ناسازگاری می‌شود.

سوم، ایجاد ارتباط بین همکاری‌های نیروی پلیس و ارتش با همکاری‌های عدالت‌محور بسیار مهم است، زیرا هرگونه انفصالی یک منبع نافذ و فراگیر مشکلات در کشورهای متشنج است. همچنین ایجاد ارتباط بین همکاری‌های قضایی جنایی با سرویس‌های قضایی محلی مانند حل‌وفصل مناقشات مربوط به املاک و زمین نیز حائز اهمیت است. چهارم اینکه ظرفیت‌های جدید باید طیف گسترده‌ای از خدمات را برای کشورهایایی که با چالش‌ها و مشکلات مواجه هستند، فراهم کنند - از مسئولیت مشترک عملیات پلیس یا دادگستری که توسط شورای امنیت سازمان ملل متحد یا نهادهای منطقه‌ای تعیین شده است گرفته، تا واحدهای پلیس و کارکنان قضایی که با درخواست دولت‌ها بدون دخالت نهادهای جهانی یا منطقه‌ای به‌وجود آمده‌اند و نیز خدمات مشاوره، تأمین مالی و آموزش داده می‌شود.

پنجمین و آخرین اقدام این است که متولیان اصلاحات قضایی باید در ساختارهای بین‌المللی روشن شود تا آژانس‌های چندجانبه و دوجانبه امکان سرمایه‌گذاری برای توسعه ظرفیت‌ها و مهارت‌های لازم



را داشته باشند. حوزه‌هایی وجود دارد که براساس درخواست دولت، بانک و دیگر نهادهای مالی^۱ می‌توان نقش مهمتری در چارچوب دستورالعمل‌های خود در حمایت از اقدامات توسعه‌ای جلوگیری از بروز خشونت برای آنان قائل شد، مانند ایجاد ارتباط بین مدیریت منابع مالی و اصلاحات بخش امنیتی و نهادسازی، حکومت قانونی، توسعه سیستم قضایی و رویکردهای چندبخشی در سطح جامعه که نیروهای پلیس محلی و خدمات قضایی را با برنامه‌های پیوستگی اجتماعی، توسعه‌ای و ایجاد شغل ترکیب می‌کند. اما لازم به ذکر است که این نهادهای مالی به‌گونه‌ای تجهیز نشده‌اند تا بتوانند حمایت‌های تخصصی بین‌المللی در این زمینه‌ها را هدایت کنند. وجود یک مدیریت واضح در چارچوب سیستم سازمان ملل متحد می‌تواند در کمک به این تلاش‌ها مؤثر باشد.

آژانس‌های متخصص در امور اقتصادی باید به مشاغل توجه بیشتری نمایند. برنامه‌های عمومی جامعه‌محور ملی، در جهت شناخت مدت زمان لازم بخش خصوصی برای اشتغال و جذب نیروی بیکار، باید حمایت‌های بیشتر و بلندمدت‌تری را در کشورهای شکننده دریافت کنند. از دیگر برنامه‌های اولویت‌دار ایجاد شغل، سرمایه‌گذاری در بخش زیرساخت‌های پشتیبان، به‌خصوص، بخش حمل‌ونقل و برق است. سومین خوشه برنامه‌ها شامل آن دسته برنامه‌هایی است که بر روی مهارت‌ها و تجارب کاری سرمایه‌گذاری می‌کند؛ ارتباط بین تولیدکنندگان، بازرگانان و مشتریان را افزایش می‌دهد؛ و یا دسترسی به منابع مالی و دارایی، را مثلاً از طریق تأمین مسکن طبقه با درآمد متوسط، افزایش می‌دهد. طرح‌های ابتکاری مؤسسات مالی بین‌المللی موجود و سازمان ملل متحد که بر روی اشتغال‌زایی تمرکز یافته‌اند، باید به‌وضوح به تشریح نیازهای خاص مناطق متأثر از خشونت، تشنج و ناآرامی بپردازند و دریابند که ایجاد اشتغال در چنین کشورهایی نه تنها فراتر از عوامل مادی است که نقشی تولیدی و بهره‌ور داشته و تأمین شغلی برای جوانان را در پی دارد، بلکه بهترین نمونه‌های سیاست‌های شغلی را در کشورهای متشنج که در این مقاله ارائه شده است، ارزیابی می‌کند و توسعه می‌دهد. کارهایی که در سطح جهان برای مسئله اشتغال صورت می‌گیرد باید شامل تمرکز دوباره بر روی ریسک‌ها و خطرات به‌کارگیری نیروی جوان شود.

این رویکردها می‌تواند مؤثر باشد. با این حال، این احتمال وجود دارد که فشار مداوم از سوی جمعیت جوانان بیکار وجود داشته باشد، مگر آنکه تلاش‌های بین‌المللی بیشتری شروع شود. یک رویکرد جسورانه می‌تواند قابلیت‌ها و ظرفیت‌های آژانس‌های توسعه‌ای، بخش خصوصی، مؤسسات و^۲ را در نوعی مشارکت بین‌المللی اجماع کند تا سرمایه‌گذاری در کشورها و جوامعی را نرخ بیکاری بالا و نیز نارضایتی اجتماعی در احتمال بروز ناآرامی دخیل هستند، افزایش دهد.

1. IFI

2. NGO

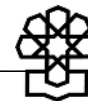
طرح‌های ابتکاری علاوه بر تمرکز بر اشتغال‌زایی از طریق تأمین اعتبار پروژه، ارائه حمایت‌های مشاوره‌ای از کسب‌وکارهای کوچک و متوسط، آموزش و کاریابی و ضمانت می‌تواند از طرح‌های اجتماعی و فرهنگی حمایت کند که به ارتقای حکومت، ظرفیت‌های مشترک جوامع، بردباری اجتماعی و شناسایی نقش جوانان در فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی کمک کند. ظرفیت‌های بخش خصوصی که می‌توان به آنها توجه کرد، شامل شرکت‌های بزرگی که در مناطق نامطمئن (ایجاد ارتباط با کارآفرینان محلی) سرمایه‌گذاری و تجارت می‌کنند و نیز شرکت‌های فنی که می‌توانند در ایجاد ارتباط و آموزش در مناطق ناامن و دورافتاده کار کنند، می‌شود.

۲-۳. روش دوم - تغییر رویه‌ها و مدیریت خطرات و دستاوردها در آژانس‌های بین‌المللی

آژانس‌های بین‌المللی برای اجرای سریع، پایدار و جامع برنامه‌های امنیتی، عدالتی و اشتغال شهروندان، نیاز به اصلاحات داخلی دارند. برای کشورهای گروه 7G و نیز سران کشورهای متشنج و شکننده که اخیراً ملاقات‌های منظمی را به‌عنوان بخشی از برنامه گفتگوی بین‌المللی در صلح‌سازی و کشورسازی داشته‌اند، اصلاح روش‌های آژانس‌های داخلی، به‌خصوص روش‌های خرید، پیشنهاد اول در جهت اصلاحات بین‌المللی بود. اگر روند عقد قرارداد، بودجه، تصویب و یا امور مربوط به کارکنان طولانی باشد و ماه‌ها به طول انجامد و شرایط غیرواقع‌بینانه‌ای برای ظرفیت‌های نهادی دریافت‌کنندگان تعریف کند، در آن صورت آژانس‌های بین‌المللی نمی‌توانند در مقابل بازگرداندن اعتماد و یا ارائه حمایت‌های نهادی کامل سریع واکنش نشان دهند. نظام آژانس‌های بین‌المللی برای اعمال مؤثر این برنامه‌ها، نیازمند تغییرات اساسی براساس چهار اصل مشروحه ذیل خواهد بود (چگونگی اجرای این اصول در کادر ۴ نشان داده شده است):

- پذیرش ارتباط بین نتایج امنیت و توسعه،
- فرآیندهای معتبر زیرساختی در دنیای واقعی در کشورهای متشنج و متأثر از خشونت: ناامنی، کمبود بازارهای رقابتی و نهادهای ضعیف،
- ایجاد تعادل بین خطرات ناشی از عمل و خطرات ناشی از انفعال و سکون،
- پیش‌بینی میزان شکست در برنامه‌های نیازمند نوآوری و مشارکت با نهادهای ضعیف در محیط‌ها و شرایط پرخطر و در نتیجه تطابق با آن.

مدیریت ریسک کمک‌کننده نیز به‌جای آنکه در سازوکارهای «بهترین - تناسب» که با شرایط محلی تطبیق یافته باشد، صورت گیرد، در درجه اول در کنترل دفاتر مرکزی قرار گرفته است. شاید این رویکرد در مدیریت ریسک اهداکننده مؤثر باشد، اما پیشرفت واقعی در نهادسازی را محدود می‌کند. گزینه دیگر این است



که مشارکت سریع‌تری از طریق نهادهای ملی پذیرفته شود، اما روش‌های کمک متفاوت باشد تا بتوان خطرات و نتایج را مدیریت کرد. برخی اهداکنندگان تحمل ریسک بالاتری دارند و می‌توانند روش‌هایی را انتخاب کنند که به‌طور مستقیم از طریق بودجه و نهادهای ملی اجرا می‌شوند. برخی دیگر نیازمند نظارت بیشتر و یا مشارکت بخش غیردولتی است. سه گزینه مکمل دیگر به‌شرح زیر است:

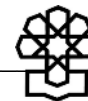
- تفاوت در سازوکارهای نظارت و تحویل، زمانی که مشارکت از طریق نهادهای ملی صورت می‌گیرد. سازوکارهای نظارت برای آنکه با ریسک تطابق داشته باشند باید شامل: انتقال و تغییر «رویکردها» از حمایت بودجه به «دنبال کردن و پیگیری» هزینه‌ها از طریق نظام‌های دولتی و نیز تشکیل سیستم گزارش‌دهی منظم و سازوکارهای کنترلی داخلی برای آژانس‌های نظارتی مالی مستقل، نظارت مستقل بر شکایات و نمایندگی‌های فنی مستقل باشد. تفاوت در سازوکارهای تحویل شامل: ساختارهای اجتماعی، جامعه مدنی، بخش خصوصی، سازمان ملل متحد و دیگر آژانس‌های اجرایی بین‌المللی همکاری‌کننده در زمینه انتقال مشترک برنامه‌ها با نهادهای ملی است.

- در نهادهایی که ریسک بالایی دارند، و کمک‌کنندگان نیز اصولاً در آنها مشارکت نمی‌کنند، ظرفیت‌های اجرایی وجود دارد که مکمل نظام‌های کنترل ملی هستند - مانند سازوکارهای «کلید دوگانه» - که در آن ظرفیت‌های مدیریتی بین‌المللی همسو با فعالان داخلی و نیز فرآیندهایی که توسط گروه‌های مشترک ملی و بین‌المللی اداره می‌شود، کار می‌کنند. همه دولت‌ها تمایل به اجرای این گزینه‌ها ندارند؛ که در چنین دولت‌هایی، از ساختارهای اجتماعی و نیروی کار محلی برای ارائه برنامه‌های بشردوستانه، اقتصادی و اجتماعی استفاده می‌کنند، ولی تا حدودی بر روی ظرفیت‌های نهادی محلی، کاهش فرار مغزها به خارج از کشور اقداماتی انجام می‌دهند.

- افزایش احتمالات در بودجه، براساس فرض برنامه‌ریزی شفاف: در کشورهایی که حکومت بی‌ثبات است، بودجه‌های مربوط به طرح‌های توسعه‌ای و نیز بودجه‌های مربوط به مأموریت‌های سیاسی و حافظ صلح، از معیارهای احتمالی بیشتری برخوردار خواهند بود به‌طوری که فعالیت‌ها، اقدامات و سازوکارهای تحویل در زمان بروز فرصت‌ها و ریسک‌های جدید بدون آنکه آسیب یا وقفه‌ای در حمایت‌های سراسری به‌وجود آید، تنظیم شوند. مفروضات برنامه‌ریزی برای چنین احتمالاتی باید هم برای دولت‌های دریافت‌کننده و هم برای ارکان اجرایی آژانس‌های بین‌المللی شفاف باشد. برای مثال، در صورت وخیم شدن اوضاع برخی استانداردهای حکومتی توافق شده و خاص، سازوکار نظارتی دیگری را می‌توان به‌کار برد.

کادر ۴. واکنش‌های اعضای شورای مشاوران: گزارش توسعه جهانی ۲۰۱۱

اقدامات فوری؟ کمک غنا به کشور لیبریا برای بازگرداندن برق	
الن جانسون-سرلیف، رئیس‌جمهور لیبریا، عضو شورای مشاوران WDR	
<p>پس از انتخابات سال ۲۰۰۵، دولت جدید به منظور بازگرداندن اعتماد در کشور و نیز بهبود سریع فعالیت‌های اقتصادی و خدمات اولیه، خبر از شروع یک برنامه ۱۰۰ روزه داد، که شامل احیا و بازگرداندن برق به مناطق خاصی از پایتخت بود. با حمایت سازمان ECOWAS، و از آنجایی که لیبریا با کمبود منابع و نیز ظرفیت‌های نهادی لازم برای اجرای طرح‌ها مواجه بود، دولت این کشور با کمک‌کنندگان مختلفی تماس گرفت. هیچ کدام از کمک‌کنندگان قبلی مانند: سازمان ملل متحد، بانک جهانی، بانک توسعه آفریقایی، اتحادیه اروپا، و USAID نمی‌توانستند براساس یک سیستم منظم و در بازه زمانی مورد نظر کشور، مشوق و انرژی لازم برای این تلاش را فراهم کنند. بنابراین در نهایت دولت لیبریا، موفق شد کمک‌هایی از طرف دولت غنا تأمین کند. دولت غنا به احیای نیروی برق در برخی مناطق شهری لیبریا کمک کرد.</p> <p>تجربه لیبریا شامل دو درس مهم است: اول بیانگر نیاز به مشاوره‌های اولیه و واقع‌بینانه بین دول ملی و شرکای بین‌المللی برای کسب نتایج سریع و نشان دادن پیشرفت به جمعیت محلی است. دوم، مسئله انعطاف‌ناپذیری در نظام‌های کمک‌کننده، این نظام‌ها را در ارائه سریع مشکلات ناتوان ساخته است. در حقیقت، اتحادیه اروپایی، USAID و بانک جهانی می‌توانستند انواع دیگر حمایت‌ها (از قبیل سوخت و احیای خط انتقال) را ظرف مدت ۱۰۰ روز برای شبکه برق‌رسانی مهیا کنند، اما هیچ‌کدام از آنها نمی‌توانستند نیازهای خاص ژنراتورها را تأمین کنند. درواقع، باید سیاست‌ها و فرآیندهای کنونی بازنگری شوند تا بتوانند به موقعیتی دست یابند که من آن را همسویی رویه‌ها برای کمک به کشورهایی که در شرایط بحرانی قرار دارند، نام نهاده‌ام.</p>	
یادداشت WDR: گزینه‌هایی برای به‌کارگیری اصول WDR در سیستم اصلاحات داخلی در	
موقعیت‌ها و شرایط مختلف	
<p>مداخلات اجتماعی و سیاسی در کشورهایی با موقعیت‌های ناامن، می‌توانند برای کمک به دستاوردهای امنیت و عدالت شهروندان طراحی شوند (در مثال برنامه برق‌رسانی لیبریا که در بالا آمده است، افزایش اعتماد شهروندان به دولت، یکی از معیارهای مناسب اندازه‌گیری میزان موفقیت برنامه‌هاست، نه ثبات در ارائه خدمات برق). برنامه‌های امنیتی را همچنین می‌توان برای کمک به نتایج توسعه نیز طراحی کرد (مثلاً، افزایش در تجارت). لازمه این امر، آژانس‌هایی است که نتایج به‌دست آمده را خارج از محدوده‌های سنتی «فنی» استفاده کنند و با ترکیبی از برنامه‌هایی که پیشتر توضیح داده شد، اجرا کنند.</p>	<p>پذیرش ارتباط بین نتایج امنیت و توسعه</p>
<p>وقتی که ناامنی زیاد است، هم هزینه و هم مزایای مداخله به‌طور قابل ملاحظه‌ای در فرآیندهای سپرده‌گذاری در</p> <p>باید در بودجه مدیریتی و برنامه‌ریزی کارکنان وجود داشته باشد. در بودجه‌ریزی برنامه‌ها نیاز به ترتیب‌بندی دقیق است زیرا برخی برنامه‌ها در آینده بهره‌وری و کارآیی بیشتری خواهند داشت، اما در برخی دیگر، توجه زیاد به سرعت انجام کار در قراردادهایی که در صورت سریع بودن، سودآوری بیشتری خواهد داشت (به دلیل</p>	<p>بودجه اولیه و فرآیندهای سپرده‌گذاری در دنیای واقعی: ناامنی، کمبود بازارهای کاملاً رقابتی و</p>



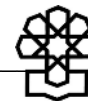
<p>برخی مسائل کیفیتی و صرفه‌جویی هزینه‌ها، حائز اهمیت است. در کشورهایی که بازارهای رقابتی ضعیف هستند و شفافیت لازم را ندارند، عوامل کنترل مختلف بر روی خرید - برگزاری پیش‌مناقصه در سطح بین‌المللی براساس قراردادهای مختلف کمی، یا فرآیندهای انعقاد قرارداد که امکان برگزاری مذاکرات مستقیم را با بازارهای منطقه‌ای فراهم می‌کند - می‌تواند مناسب باشد. در کشورهایی که ظرفیت‌های نهادی کافی نیست، رویکردها باید در ساده‌ترین و کمترین سطح تشریفات ممکن و به‌همراه مکانیسم‌های انعطاف‌پذیر باشند تا برخی فعالیت‌ها را از طرح نهادهای دریافت‌کننده، اجرا کنند.</p>	<p>نهادهای ضعیف</p>
<p>به‌غیر از موارد کمک به بلایای طبیعی، فعالان بین‌المللی، معمولاً در برخورد با خطراتی که حمایت آنها نتیجه معکوس بدهد و باعث انتقاد از تضييع و سوءاستفاده شود، و نه نسبت به ریسک اینکه تأخیر در حمایت آنها موجب افزایش احتمال بروز خشونت یا مانع از انجام شعارهای اصلاحاتی شود، بسیار محتاطانه و با حساسیت عمل می‌کنند. تمرکززدایی و اعطای مسئولیت‌های بیشتر به کارکنان بین‌المللی، می‌تواند باعث افزایش پاسخگویی به ریسک‌های ناشی از انفعال و عدم اقدام شود. انتشار شفاف دستاوردها برخلاف جدول‌های زمان‌بندی هدف، به‌منظور انتشار فعالیت‌ها و سرمایه‌های کمک‌کنندگان - و دلایل تأخیر - نیز می‌تواند مؤثر باشد.</p>	<p>ایجاد تعادل بین خطرات ناشی از اقدام و خطرات ناشی از عدم اقدام</p>
<p>از آنجایی که دستاوردهای برنامه‌های موفق زیاد است، همکاری‌های بین‌المللی می‌توانند از عهده شکست‌های بزرگ‌تر در موقعیت‌های ناآرام برآیند. نحوه عملکرد بسیاری از برنامه‌های مساعدت اینگونه نیست، بلکه کمک‌کنندگان انتظار دارند که مانند مناطق امن، حجم مشابهی از موفقیت در محیط‌ها و شرایط پرخطر نیز وجود داشته باشد. روش بهتر آن است که اصول بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری اقتباس شود تا مناسب موقعیت‌های شکننده، متشنج و متأثر از خشونت و ناآرامی باشد؛ تنظیم و هدایت انواع مختلف دیدگاه‌ها، برای دریافتن بهترین راه؛ پذیرش نسبت‌های بالاتر شکست، با دقت ارزیابی کردن و به‌سرعت انطباق یافتن، تأکید بر راهکارهایی که به‌خوبی عمل می‌کنند.</p>	<p>پیش‌بینی حدی برای شکست برنامه‌ها در محیط‌های پرخطر، و در نتیجه تطابق با آن</p>

برای دستیابی به نتیجه، سرمایه‌گذاری مشترک در صندوق سپرده چند کشور کمک‌کننده نیز روش مؤثر دیگری است، زیرا این روش برنامه‌های جامع‌تری را در اختیار دول دریافت‌کننده کمک می‌گذارد و روشی را برای کمک به آنها در اختیار شرکای بین‌المللی می‌گذارد که فراتر از مشارکت ملی آنها خواهد بود. این روش همچنین در ائتلاف خطرات، برداشتن بار مسئولیت ریسک‌های ناشی از ائتلاف، سوءاستفاده یا فساد از روی دوش هرکدام از کمک‌کنندگان و محول کردن آن به یک سیستم چندجانبه بین‌المللی، مؤثر خواهد بود. صندوق سپرده مربوط به چند کمک‌کننده در برخی موقعیت‌ها، نتایج بسیار جالبی به دست داده است. برای مثال، سرمایه‌گذاری بر روی طیفی از برنامه‌های با تأثیر بالا در افغانستان از طریق صندوق سپرده بازسازی افغانستان (ARTF)،

صندوق سپرده حمایت از حاکمیت قانون در افغانستان (LOTFA) «یا صندوق سپرده نظم و قانون برای افغانستان»، حمایت از شروع اساسی و هزینه‌های حفظ و نگهداری نظام برای اقتدار فلسطین در حال تولد توسط ایجاد صندوق Holst در اواسط دهه ۱۹۹۰ میلادی در نوار غزه، یا ارائه خدمات به‌عنوان یک سرمایه‌گذاری محرک در نپال تحت حمایت کمیسیون صلح‌سازی. اما عملکرد صندوق سپرده چند کمک‌کننده با انتقادهایی همراه شده است که این انتقادات شامل روند آهسته و کند انجام کار، نبود مدیریت انتظارات و موفقیت نامنظم و درهم در کار کردن از طریق سیستم‌های ملی است. برنامه‌های ترکیبی امنیتی - عدالتی - توسعه‌ای و اصلاحات آژانس‌های داخلی که پیشتر توضیح داده شد، می‌تواند به کاهش این ریسک‌ها کمک کند.

آژانس‌های بین‌المللی باید به‌منظور دستیابی به واقعیات تغییرات نهادی در طول یک نسل و بدون بروز هرگونه هزینه‌ای، به دقت در مورد چگونگی تطویل مدت زمان مساعدت فکر کنند. برای برنامه‌های بشردوستانه در بحران‌هایی که به درازا کشیده شده‌اند، تمرکز بر روی طرح‌های ابتکاری موجود برای حمایت از استخدام افراد بومی، خریدهای محلی و عرضه محلی می‌تواند تأثیر نهادسازی را افزایش داده و هزینه‌های واحد را کاهش دهد. برای برنامه‌های حفاظت صلح، پتانسیل بیشتری برای استفاده بیشتر از ترکیب‌های انعطاف‌پذیرتر وجود دارد که در آن نیروهای خارجی در خارج از کشور یا مکمل نیروها در دوران تنش هستند یا میزان نفوذ نیروهای حافظ صلح خارجی را پس از اتمام مأموریت‌شان افزایش می‌دهند (همانگونه که در داده‌های این گزارش توسط اتحادیه آفریقایی و اداره عملیات حفاظت صلح سازمان ملل متحد پیشنهاد شده است). همچنین یافتن روش‌ها و منابع بهتر میانجیگری یا حل‌وفصل دیپلماتیک نیز می‌تواند برگ برنده ساده دیگری باشد، زیرا این روش هزینه‌ها و احتمالات بروز مناقشه را نیز کاهش می‌دهد.

برای آژانس‌های توسعه‌ای، کاهش میزان نوسانات جریان‌ات ارائه برنامه‌ها که منجر به ایجاد امنیت، عدالت و شغل شهروندان می‌شود - و یا به زبان ساده باعث حفظ پیوستگی اجتماعی و انسانی و ظرفیت‌های نهادی می‌شود - می‌تواند بدون افزایش کلی هزینه‌ها تأثیر آن را افزایش دهد. همانگونه که پیشتر توضیح داده شد، نوسان به میزان زیادی باعث کاهش تأثیر کمک‌ها می‌شود، که این میزان با وجود لزوم حفظ و ثبات ایجاد نهادهای اجتماعی و کشوری، در کشورهای متشنج و کشورهای متأثر از خشونت دو برابر بیشتر از کشورهای در حال توسعه است. برای کاهش بی‌ثباتی، گزینه‌هایی وجود دارد که شامل ارائه کمک‌ها بر مبنای روش‌های مناسب، اختصاص کمک‌ها به کشورهایی که بسیار متشنج و شکننده هستند (همانگونه که در مقاله اخیر مرکز جهانی توسعه آمده است) و اختصاص درصد مشخصی از کمک در برنامه‌های بلندمدت‌تر و بزرگ‌تر در



کشورهای متشنج و متأثر از جنگ براساس چارچوب‌های کمیته همکاری توسعه، است. برای پایان دادن به دور در چرخه‌های اصلاحاتی آژانس‌های داخلی، شاخص‌های نتایج باید در کشورهای متشنج و متأثر از جنگ بیشتر متناسب با اولویت‌ها طراحی شوند. از مهمترین ابزار برای فعالان داخلی و همتایان بین‌المللی‌شان شاخص‌های پیشنهادی است تا بهتر بتوان روند پیشرفت را هم در کوتاه‌مدت و هم در بلندمدت در جهت تکمیل اهداف توسعه هزاره (MDG) به‌دست آورد. استفاده از این شاخص‌ها توسط آژانس‌های بین‌المللی - در بخش‌های دیپلماتیک، امنیت و کمکرسانی - می‌تواند انگیزه برای پاسخ‌های یکپارچه‌تر و جامع‌تر را افزایش دهد.

۳-۳. روش سوم - اقدامات منطقه‌ای و جهانی برای کاهش فشارهای خارجی بر کشورهای متشنج

لازمه برخورداری از اقدامات مؤثر در جهت برخورد با قاچاق‌های غیرقانونی، همکاری مشترک کشورهای تولیدکننده و مصرف‌کننده است. برای ریشه‌کن کردن تأثیرات بلندمدت قاچاق مواد مخدر، باید این موضوع را مدنظر قرار داد که اقدامات یک‌جانبه یک کشور فقط مشکل را از یک کشور به کشور دیگر منتقل می‌کند، در نتیجه برای مبارزه با قاچاق، روش‌ها و رویکردهای منطقه‌ای و جهانی باید صورت پذیرد. برای قاچاق موادی که تولید، عرضه، فرآورش و بازارهای خرده‌فروشی همه در یکجا متمرکز هستند و به راحتی مدیریت می‌شوند - مانند قاچاق الماس - اقدامات بازدارنده‌ای که با مشارکت تولیدکننده و مصرف‌کننده صورت گیرند، مؤثر خواهند بود. علاوه بر اقداماتی مانند فرآیند کیمبرلی برای الماس و ابتکار شفافیت در صنایع استخراجی، منشور جدید منابع طبیعی و کنفرانس اخیر سازمان ملل متحد/ بانک جهانی در مورد توسعه و تجارت (انکتاد) و ابتکار سازمان جهانی غذا و خواروبار (فائو) در مورد استانداردهای مربوط به خرید بین‌المللی زمین، نیز پتانسل‌های مشابهی دارند. در بحث قاچاق مواد مخدر، به دلیل سایت‌های متفرق و چندپاره تولید و نیز تأسیسات فرآورش، موضوع تا حدی پیچیده‌تر است. بخش عرضه و نیز اقدامات بازدارنده‌ای که در جهت منع انجام این کارها صورت می‌گیرد، در چنین شرایطی محاصره و محدود شده‌اند، و رقابت بین گروه‌های گانگستری و کارتل‌ها، تنها موجب بروز خشونت‌های زیاد در کشورهای تولیدکننده و کشورهای ترانزیت می‌شود. اولین گام در جهت شناخت مزایا و معایب ترکیبات مختلف تقاضا - و عرضه - است تا به واسطه آن اقدامات قاطعانه‌تری در بخش تقاضا صورت پذیرد.

پیگیری و دنبال کردن جریان‌های پولی و مالی غیرقانونی محور اقداماتی است که باید در جهت مبارزه با قاچاق مواد مخدر و یا منابع طبیعی صورت پذیرد. در مناطقی که به شدت با مسئله قاچاق مواد مخدر و فساد روبرو هستند، مانند آمریکای مرکزی و آفریقای غربی، اکثر این کشورها نه تنها

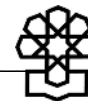
هیچگونه اقدامی در جهت دستیابی به ظرفیت‌های ملی مورد نیاز برای جمع‌آوری و پردازش اطلاعات در مورد معاملات مالی خاص انجام نمی‌دهند، بلکه از متهمان تحقیق نمی‌کنند و یا آنها را تعقیب و مجازات نمی‌کنند. علاوه بر ابتکارات و علایق موجود در سطح جهان درخصوص حمایت از جامعه جهانی برای برخورد با مسئله فساد، مانند پیمان هانتز در مورد فساد بین‌المللی و ابتکار بازستانی دارایی‌های ربوده شده (STAR)، گزینه‌های ذیل نیز در جهت نیل به این هدف مؤثر خواهند بود.

- تقویت ظرفیت‌ها برای راهبری آنالیزهای استراتژیک این جریانات غیرقانونی پولی در توده‌ای از کشورها که دارای بیشترین میزان نقل و انتقالات مالی هستند. در حدود ۱۵ بازار مالی و قطب اصلی این نقش را ایفا می‌کنند. تلاش‌های متمرکز برای تقویت آزادی مراکز مالی و ظرفیت‌های مالی اطلاعاتی و همچنین تجزیه و تحلیل فعالانه جریانات مالی مشکوک و تبادل اطلاعات، می‌تواند در افزایش قابلیت جهانی برای شناخت جریانات مالی غیرقانونی و نیز بازستانی دارایی‌های به سرقت رفته، مؤثر باشد. نهادهای مالی بین‌المللی همچنین می‌توانند تجزیه و تحلیل‌های استراتژیک انجام داده و آن را در اختیار کشورهای متقاضی قرار دهند. به‌منظور احترام به حریم خصوصی، این استراتژی‌ها می‌تواند به‌جای آنکه بر مبنای اطلاعات حساب‌های شخصی باشد، بر مبنای تغییرات جریانات مالی کلی باشد.

- بسط و توسعه تعهدات کشورهای توسعه‌یافته و مراکز مالی به‌سوی تحقیقات مشترک با مسئولین اجرایی حقوقی در کشورهای متشنج و کشورهای متأثر از خشونت. آنها به‌عنوان بخشی از این تعهد می‌توانند برنامه‌های ظرفیت‌سازی را با مقامات اجرایی قانونی در کشورهای متشنج و یا متأثر از جنگ، انجام دهند (مانند مثال مربوط به همکاری انگلیس - نیجریه و ایالات متحده آمریکا - هائیتی که در بالا به آن اشاره شد).

اقدامات منطقه‌ای نیز می‌توانند فرصت‌های مثبتی را هدف قرار دهند. کمک‌کنندگان می‌توانند حمایت‌های مالی و فنی خود را در زیرساخت‌های منطقه‌ای و فرامرزی - و اشکال مختلف مدیریت‌های منطقه‌ای و همکاری‌های اقتصادی - افزایش دهند، اما مناطق جنگ‌زده را در اولویت قرار دهند. این حمایت‌ها می‌توانند به اشکال زیر باشند:

- **برنامه‌ریزی توسعه فرامرزی:** فعالان بین‌المللی از فرصت‌هایی در فعالیت‌های مناطق فرامرزی می‌توانند حمایت کنند که شامل فعالیت‌های جامعی در مورد امنیت، عدالت و اشتغال شهروندان باشد. حتی در کشورهایی که همکاری‌های سیاسی منطقه‌ای یا فرامرزی گسترده‌ای ندارند، حمایت‌های بین‌المللی برای برنامه‌ریزی فرامرزی می‌تواند با استفاده از عناصری مانند تجارت و زیرساخت‌های حمل‌ونقل و ترانزیت یا برنامه‌های فرامرزی سلامت برای حمایت از



افزایش تدریجی اعتماد، در حمایت تلاش‌های دوجانبه دولت‌ها مؤثر باشد. همانگونه که در ساختارهای مدیریتی اخیر بانک جهانی توافق شده است، قوانین تأمین مالی ویژه برای دسترسی مناطق متشنج و شکننده محصور در خشکی به بازارها، از روش‌های دیگر تشویق به همکاری‌های توسعه‌ای فرامرزی است.

- ظرفیت‌های مدیریتی منطقه‌ای مشترک: تزریق ظرفیت‌های مدیریتی منطقه‌ای به دولت‌ها امکان توسعه قابلیت‌های نهادی را که به تنهایی قادر به کنترل آنها نیستند، می‌دهد. نمونه‌های جالبی از دادگاه‌های مشترک در حوزه کارائیب و ظرفیت‌های بانکداری مرکزی در آفریقای غربی وجود دارد. باوجود آنکه اجرای این طرح‌های ابتکاری زمان نیاز دارد، اما این طرح‌ها مکمل تغییرات نهادی ملی مشکلی هستند و شایستگی دریافت مساعدت‌های منطقه‌ای و بین‌المللی نهادهای توسعه‌ای را دارند.

علاوه بر این رویکردهای افزایشی مربوط به ابتکارات فرامرزی خاص، کمک‌کنندگان بین‌المللی می‌توانند گام‌های بلندتری در جهت تأمین مالی رویکردهای منطقه‌ای نیز بردارند. اصول اساسی چنین ابتکاراتی بر مبنای دانش سیاسی محلی و مشروعیت نهادهای منطقه‌ای که با ظرفیت‌های فنی و مالی آژانس‌های جهانی ترکیب شده، ایجاد می‌شود. چنین تلاش‌هایی که از طریق نهادهای منطقه‌ای با همکاری آژانس‌های بین‌المللی صورت می‌گیرد، می‌توانند از تجربه طرح‌هایی که قبلاً با موفقیت ظرفیت‌های منطقه‌ای را جذب کرده‌اند، استفاده کنند. همچنین می‌توانند از همکاری‌های فرامرزی موجود مانند اقداماتی که در طرح‌های ابتکاری آفریقای غربی برای مبارزه با قاچاق و نیز همبستگی اقتصادی صورت گرفت، و یا برنامه‌های اتحادیه اروپایی برای مناطقی که پیشتر مرزهای متشنج داشتند، درس بگیرند. به واسطه این اقدامات و با کمک متخصصین امور مالی و فنی جهانی، می‌توان از طرح‌های ابتکاری سیاسی نهادهای منطقه‌ای حمایت کرد (مانند آنچه براساس برنامه مرزی اتحادیه آفریقا و یا طرح‌های ابتکاری آسه‌آن صورت گرفت).

همچنین برای مطالعه و بررسی مسئله تغییرات آب و هوایی، چگونگی دسترسی به زمین و قیمت غذا نیز مطالعات بیشتری باید صورت پذیرد، زیرا هرکدام از اینها به نوبه خود می‌توانند در شروع مناقشات و ناآرامی‌ها تأثیرگذار باشند. براساس مطالعات کنونی، تغییرات آب و هوایی به خودی خود باعث بروز ناآرامی نمی‌شوند، مگر آنکه سطح دسترسی به آب به سرعت رو به وخامت گذارد و باعث دامن زدن به تنش‌های موجود شود. اما مجموعه‌ای از مشکلات به هم وابسته - مانند تغییر الگوی جهانی مصرف انرژی و کمیابی منابع، افزایش تقاضای واردات مواد خوراکی، و بازنگری در نحوه استفاده از زمین به خاطر تطابق با وضعیت آب و هوایی - باعث افزایش فشارها بر مناطق متشنج و شکننده می‌شود. همه این مسائل حاکی از آن است که باید نه تنها مطالعه و تحقیق بیشتری صورت پذیرد، بلکه توجه بیشتری نیز به سیاستگذاری‌ها شود.

۳-۴. روش چهارم - دریافت کمک از کشورهای با درآمد پایین، متوسط و بالا و نهادهای

منطقه‌ای و جهانی به منظور انعکاس چشم‌انداز متغیر سیاست‌ها و همکاری‌های بین‌المللی چشم‌انداز همکاری‌های بین‌المللی در کشورهای متشنج و متأثر از جنگ طی ۲۰ سال گذشته تغییر کرده است که طی آن کمک‌های بیشتری از سوی کشورهای با درآمد متوسط، ارائه شده است. نهادهای منطقه‌ای برخی نیز نقش بیشتری در تأمین امنیت و توسعه دارند. با این همه، مباحث مربوط به مناقشات و کشمکش‌های جهانی، هنجارهای مربوط به رهبری مسئولانه برای واکنش به آن و شکل مساعدت‌های بین‌المللی اغلب توسط فعالان شمالی و جنوبی صورت گرفته است. مذاکرات بین‌المللی مربوط به صلح‌سازی و دولت‌سازی به منظور مواجهه با این نقصان ایجاد شده‌اند.

گروه WDR مشاوره‌های گسترده‌ای را با کشورهای متأثر از جنگ، سیاستگذاران منطقه‌ای، برخی نهادهای منطقه‌ای و نیز کمک‌کنندگان سنتی و اولیه ترتیب داده است. گروه نه تنها حوزه‌های مختلف توافق را - مانند تمرکز بر روی نهادسازی و مدیریت امنیت، عدالت و اشتغال شهروندان - شناخت، بلکه در عین حال تفاوت‌ها و اختلاف‌هایی را نیز یافت. همانگونه که پیشتر توضیح داده شد، این تفاوت‌ها شامل این است که انتظار واقع‌بینانه برای رهبری مسئولانه ملی در بهبود حکومتمداری چیست و در چه دوره زمانی و براساس چه «اشکالی» در مقابل «عملکردهایی» از حکمرانی خوب قرار دارد. مخاطبان WDR همچنین استانداردهای دوگانه را مورد انتقاد قرار داده‌اند. این مخاطبان که منعکس‌کننده این احساس بودند که کشورها و سازمان‌های کمک‌کننده‌ای که با مشکلات داخلی حکومت‌های خود دست‌وپنجه نرم می‌کنند، رویکردهای کوتاه‌مدت در کشورهای متشنج خواهند داشت. کشورهای توسعه‌یافته نیز در برابر فساد، رشوه، نقض حقوق بشر، یا نقصان در حسابرسی صحیح و درست منابع مالی عمومی مصون نیستند. بنابراین اجرای مؤثر استانداردهای حکومتمداری، نیز از دیگر چالش‌هایی است که فراروی کشورها قرار گرفته است، که این ویژگی زمانی که جامعه بین‌المللی نقش اجرایی یا امنیتی در مناطق جنگ‌زده ایفا می‌کنند، پررنگ‌تر نیز می‌شود.

عدم حمایت هماهنگ و متمرکز هنجارهای رهبری مسئول نیز دغدغه‌ای دیگر است، زیرا پیشرفت هنجارهای جهانی برای کاهش ریسک خشونت ضروری است. استانداردهای منطقه‌ای و جهانی، به‌همراه سازوکارهای شناسایی و تحریم مطابق قانون اساسی، حقوق بشر و فساد، مشوق‌ها و انگیزه‌های لازم را برای اصلاح‌طلبان داخلی، به‌خصوص در کشورهایی که ظرفیت‌های نظام داخلی در تأمین پاداش و پاسخگویی ضعیف است، ایجاد می‌کنند. برای مثال، بیانیه لومه^۱ در سال ۲۰۰۰، که

1. Lomé Declaration



استانداردهای آفریقایی و نیز سازوکارهای واکنش منطقه‌ای به تغییرات خلاف قانون اساسی در دولت را منتشر کرد، مرتبط با کاهش تعداد کودتاها از ۱۵ عدد در دهه ۱۹۹۰ میلادی به ۵ فقره در دهه ۲۰۰۰ میلادی بوده است. با وجود افزایش تعداد کودتاها طی ۵ سال گذشته، اقداماتی که در سطح این قاره برای بازگرداندن دولت مبتنی بر قانون اساسی صورت گرفت، بسیار زیاد بوده است.

برخی اقدامات متعادل‌تر در مورد مشکلات و مسائل مشترک مربوط به خشونت و توسعه، هم در سطح منطقه و هم در سطح داخلی، که توضیح آن در ذیل آمده است می‌تواند باعث تقویت همکاری‌ها در بین کشورهای با درآمد بالا، متوسط و پایین شود:

• **افزایش مبادلات جنوب - جنوب و شمال - جنوب:** مبادلات جنوب - جنوب پتانسیل زیادی برای ارائه ظرفیت‌ها و تجارب لازم به کشورهای متشنج و جنگ‌زده را دارند. کشورهای کم‌درآمد و با درآمد متوسط که اخیراً مراحل تغییر و گذار خود را طی کرده‌اند، درس‌ها و تجارب زیادی دارند تا در اختیار هم‌تایان خود قرار دهند. همانگونه که در این گزارش نیز نشان داده شد، کشورهای آمریکای لاتین، چشم‌اندازی از چگونگی جلوگیری از ناآرامی‌های شهری و اصلاحات امنیتی و عدالتی ارائه دادند. چین در بحث اشتغال‌زایی، هند در بحث ایجاد مشاغل بومی و فعالیت‌های دمکراتیک و کشورهای جنوب شرق آسیا و آفریقایی نیز در بخش توسعه جامعه در مناطق جنگ‌زده تجارب ارزشمندی در اختیار دارند. با این حال، مبادلات شمال - جنوب نیز حائز اهمیت هستند. درحالی‌که ظرفیت‌های نهادی دو بخش با هم تفاوت دارند، اما بسیاری از کشورهای جنوبی و شمالی، استان‌ها و شهرها، شاهد فشارها و استرس‌های مشابهی هستند. رویکردهای برنامه‌ریزی - مانند مواجهه با قاچاق، سروسامان دادن و متحد کردن اعضای سابق گروه‌های گانگستری و جدا کردن جوانان و ترویج تحمل و بردباری و عفوهای اجتماعی بین جوامعی که به دلایل مذهبی و نژادی از هم جدا شده‌اند - درس‌های مرتبطی را در اختیار دیگر کشورها قرار می‌دهد. چنین مبادلاتی باعث می‌شود که این شناخت به‌وجود آید که این مشکلات و خشونت‌ها خاص کشورهای درحال توسعه نیست و تنها این کشورها نیستند که به دنبال یافتن راهی برای حل و فصل اینگونه مناقشات هستند.

• **کمک‌های بین‌المللی مناسب که در پس تلاش حکومت‌های منطقه‌ای قرار دارد:** وقتی که نهادهای منطقه‌ای ابتکار عمل را به‌دست می‌گیرند، مانند آنچه اتحادیه آفریقایی در مورد مشروطیت و مطابقت قانون اساسی انجام داد یا آنچه ASEAN در برخی مناقشات خاص یا بلایای طبیعی (کادر ۵) انجام داد، مزیت رقابتی زیادی در بین کشورهای عضو دارند. نقش بالقوه نهادهای بین‌المللی نیز به‌صورت گسترده‌ای مورد توجه مشاوره‌های WDR قرار گرفته است. یکی از

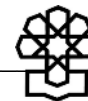
روش‌های مؤثر افزایش مالکیت، حمایت از خط‌مشی‌های منطقه‌ای به منظور به‌کارگیری هنجارهای زمامداری است. اتخاذ ساختارهای واضح‌تر به منظور طرح واکنش‌ها به بهتر شدن یا بدتر شدن نحوه حکومت (مانند کودتاها) در بین بازیگران دوجانبه یا چندجانبه نیز به بهبود به اشتراک‌گذاری اطلاعات و افزایش پتانسیل‌ها برای پاسخ‌های هماهنگ، بدون ایجاد موانع نامقبول قبول در بین بازیگران بین‌المللی، می‌انجامد.

• **بسط و توسعه ابتکارات به منظور شناخت رهبران مسئول:** درحالی که همواره نقشی برای انتقادات صادقانه و شفاف وجود دارد، اما اتخاذ رویکردهایی که در شمال اجرا شده و به‌طور نامتناسبی متمرکز بر انتقاد در کشورهای شکننده است، می‌تواند تفرقه‌انداز باشد. ابتکاراتی مانند جایزه ابراهیم^۱ که برای رهبران آفریقایی استفاده شده را می‌توان به‌منظور شناسایی نقش‌های مختلف رهبران (برای مثال، برای وزرایی که تأثیر جاودانه‌ای در مبارزه با فساد دارند یا رهبران نظامی که توانسته‌اند اصلاحات موفقیت‌آمیزی را در بخش امنیت اجرا کنند)، مورد استفاده و تقلید قرار داد. ابتکاراتی که شرکای چندی دارند، مانند طرح‌های ابتکاری شفافیت در معادن استخراجی، می‌توانند برای شناسایی رهبران فردی یا رهبران گروهی که توانسته‌اند بهبودی در چگونگی شفافیت درآمد و هزینه‌های منابع ایجاد کنند - چه در دولت، چه در جامعه مدنی یا در شرکت‌ها - قوانینی را مدنظر قرار دهند.

انتظارات متمرکزتر و واقع‌بینانه‌تری در مورد جداول زمان‌بندی چگونگی بهبود دولت، نیز می‌تواند به از بین بردن فاصله‌ها در چشم‌انداز کشورهای دریافت‌کننده کمک‌های بین‌المللی و شرکای با درآمد متوسط یا درآمد بالایشان و نهادهای منطقه‌ای و جهانی کمک کند. این امر به‌خصوص به دلیل اعتراضات اجتماعی اخیر که نشان‌دهنده ناراحتی و عصبانیت زیاد در مورد تغییرات زمامداری است - که براساس استانداردهای امنیتی و فرآیند پیشرفت توسعه انتخاب نشده - بسیار حائز اهمیت است. در حقیقت، شاخص‌ها بیشتر بر روی این موضوع متمرکز هستند که آیا کشورها در مسیری قرار دارند که روند بهبود را براساس چارچوب‌های زمانی واقع‌بینانه که اصلاح‌طلبان سریع‌تر به آن دست یافته‌اند، انجام دهند و یا اینکه شهروندان چه نگرشی در مشروعیت و عملکرد نهادهای بین‌المللی در حوزه‌های امنیت سیاسی و توسعه‌ای دارند. شاخص‌هایی که در جدول ۴ آمده است، همانگونه که لوئیس آرבור^۲ در (کادر ۵) پیشنهاد می‌دهد روش ساده‌تری برای مقایسه روند پیشرفت، رکود یا زوال و بدتر شدن، خواهند بود. علاوه بر اینکه حصول اطمینان از اینکه چنین شاخص‌هایی می‌توانند به‌جای آنکه فقط در مورد اشکال نهادها

1. Ibrahim Prize

2. Improvements



(قوانین تصویب شده، تشکیل کمیسیون‌های ضدفساد) برای بررسی نتایج و دستاوردها مناسب باشند، حصول اطمینان از اینکه این عوامل به جای آنکه اقدامات ملی ابتکاری را سرکوب کنند، مشوق هستند و می‌توانند فرآیند آموزش را در بین نهادهای کشورهای با درآمد کم، متوسط و بالا افزایش دهند، نیز حائز اهمیت است. کمیسیون حفظ صلح سازمان ملل متحد، که کشورهای شکننده، کشورهای کم‌کننده، کشورهایی که نیروی نظامی در اختیار قرار می‌دهد و سازمان‌ها و ارکان منطقه‌ای را فراهم می‌آورد، پتانسیل مناسب و دست‌نخورده‌ای برای ارائه مشاوره در مورد چگونگی پیگیری روند پیشرفت و ریسک‌ها و زمان‌بندی واقع‌بینانه برای تغییرات حکومتی در اختیار دارند. جوامع را نمی‌توان از خارج تغییر داد.

در ابتدای این خلاصه، ما این سؤال را مطرح کردیم که چگونه دزدی دریایی در سومالی، ادامه خشونت در افغانستان، تهدیدات جدیدی که از سوی قاچاقچیان مواد مخدر در آمریکا صورت می‌گیرد، یا بروز مناقشاتی که در نتیجه اعتراضات اجتماعی در آمریکای شمالی رخ می‌دهد، همه و همه در دنیای کنونی رخ می‌دهد. پاسخ کوتاهی که به این سؤال می‌توان داد این است که چنین ناآرامی‌ها و خشونت‌هایی را به‌وسیله راهکارهای کوتاه‌مدت که توانایی ایجاد نهادهایی که قادر به تأمین امنیت، عدالت و چشم‌انداز اقتصادی برای شهروندان نباشند، نمی‌توان حل و فصل کرد. جوامع را نه می‌توان یک‌شبه و نه از خارج از آن جامعه تغییر داد. بلکه پیشرفت در صورتی میسر خواهد شد که تلاش‌های هماهنگ، مداوم و سازگار رهبران ملی و نیز مساعدت‌های شرکای بین‌المللی‌شان را به‌همراه داشته باشد تا به‌واسطه آن نهادهای جهانی، داخلی و ملی را که امنیت، عدالت و اشتغال شهروندان را تأمین می‌کند، تقویت کرد.

کادر ۵. واکنش‌های اعضای شورای مشاوران: گزارش توسعه جهانی ۲۰۱۱

تجربه آسه‌آن در مقابله با بحران و بهبود اوضاع

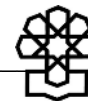
سورین پیتسووان^۱ - دبیرکل آسه‌آن، عضو شورای مشاوران WDR

مناقشات و درگیری‌های زیادی در قلمرو کشورهای آسه‌آن در حال رخ دادن است. با این حال، منطقه آسه‌آن برای میانجیگری و حل و فصل مناقشات کمبود تجربه‌ای ندارد. آسه‌آن نقش مهمی در تلاش‌های صورت گرفته برای حل و فصل مناقشات انجام داده است. اقدامات سه‌گانه آسه‌آن در مواجهه با مناقشه سال‌های ۱۹۹۷ تا ۱۹۹۹ کامبوج، عملیات ایجاد صلح در منطقه تیمور شرقی در سال‌های پس از ۱۹۹۹، برنامه مصالحه آچه در سال ۲۰۰۵ و فاجعه طوفان نرگس میانمار در ماه می ۲۰۰۸ از جمله موارد میانجیگری و در نتیجه حل و فصل مناقشه توسط آسه‌آن بوده است که طی آن برخی کشورهای عضو سازمان آسه‌آن همکاری‌ها و مشارکت ارزشمندی را صورت دادند و خود نیز درس‌هایی از فرآیندها آموختند. این موارد همواره مثل این بوده است که تکه‌های پازل سیاسی کنار هم گذاشته شود، با لباس صلح آهسته بافته شود، یا بهترین و مناسب‌ترین الگوها و روش‌ها از مواد در دسترس و مناسب ایجاد شود.

یکی از مهمترین درس‌ها برای ما این بود که ساختار آسه‌آن می‌تواند نقش سیاسی مهمی را هنگامی که حساسیتی در بین اعضا وجود دارد، بازی کند. اعتماد دوجانبه زیادی بین اندونزی و کشورهای عضو آسه‌آن که در عملیات ایجاد صلح در تیمور شرقی صورت می‌گرفت، وجود داشت. ما پیشنهاد دادیم که یگان مشترکی از نیروهای مسلح حافظ صلح تحت رهبری نیروهای نظامی آسه‌آن تشکیل شود و بر این اصل مهم و اساسی پایبند باشد که «هیچ دخالتی» از سوی آنها صورت نگیرد. اندونزی نیز با ارسال دعوتنامه و درخواست کمک و همکاری از آسه‌آن، کار را برای این مؤسسه آسان کرد. آسه‌آن پس از فاجعه طوفان نرگس در میانمار، در مذاکره با دولت نیز نقشی محوری ایفا کرد و کمک کرد تا مناطق آسیب‌دیده را که در آنها طوفان منجر به مرگ ۱۳۰,۰۰۰ زن و مرد و کودک شده بود و شرایط فاجعه‌باری ایجاد کرده بود، دوباره بازسازی و احیا کند.

دومین درسی که ما گرفتیم این بود که می‌توانیم ترکیبی از ظرفیت‌های مختلف و مفید بین دانش داخلی و نقش برگزارکننده سازمان و نیز قابلیت‌های فنی دیگر همکاران و شرکا ایجاد کنیم. کاری که ما در حمایت از مردم میانمار بعد از طوفان نرگس انجام دادیم، توسط گروهی فنی از بانک جهانی نیز حمایت شد و با مشارکت سازمان ملل متحد صورت گرفت. در قضیه کنترل آچه، نیز مشترکاً با همکارانی از اتحادیه اروپایی که دانش فنی ارزشمندی را برای ما به ارمغان آورده بودند، همکاری کردیم.

سومین تجربه ما این است که، هرچه بیشتر عملیات و اقداماتی از این دست انجام می‌دهیم، ظرفیت‌های ما نیز بیشتر می‌شود. در قضیه تیمور شرقی، آموزش‌های مشترک طولانی‌مدتی برای تعلیم ارتش صورت گرفت و تمرینات و مانورهای بین فیلیپین، جمهوری کره و تایلند با حمایت کشورهای دیگر خارج از منطقه مانند آمریکا صورت گرفت. نیروهای زمینی بدون هیچگونه تأخیری می‌توانستند ارتباط برقرار کنند، همکاری کنند و عملیات مشترک را انجام دهند که تجربه آنها در تیمور شرقی قابلیت‌های آنها را هرچه بیشتر افزایش داد. در قضیه میانمار، نقش آسه‌آن به آن معنا بود که توجه خود را بر روی پرسنل کشورهای عضو از قبیل اندونزی، سنگاپور و مالزی داشته باشد که تجربه مدیریت وقایع بعد از فاجعه را داشته‌اند و نیز توجهش را بر ظرفیت‌سازی در درون دبیرخانه معطوف کرد. این تجارب که با برنامه‌های بلندمدت



ظرفیت‌سازی با برخی کشورهای کمک‌کننده مرتبط شده بود، امکان مواجهه با مشکلات جدید در آینده را برای ما فراهم آورد. نتیجه کلی اینگونه تلاش‌ها در مدیریت مناقشات سیاسی و بلایای طبیعی، این بود که امکان دستیابی به قابلیت‌ها به‌منظور هماهنگ کردن استراتژی‌های تعامل برای آسه‌آن فراهم آمد. ما یاد گرفتیم که چگونه مناقشات پراکنده و تنش‌ها را در منطقه حل و فصل کنیم و به اینگونه مناقشات اجازه ندهیم تا تلاش‌هایی را که در جهت توسعه جوامع‌مان و با هدف تأمین امنیت و توسعه و کامیابی پایدار برای مردمان به‌کار می‌روند، مختل کنند.

در بطن تمامی توصیه‌هایی که در این گزارش آمده، خط‌مشی و مفهوم ریسک‌های مشترک جهانی وجود دارد. ریسک‌ها به‌واسطه تهدیدات جدیدی که علیه ثبات در نتیجه رشد جرائم سازمان‌یافته بین‌المللی و بی‌ثباتی اقتصادی جهانی رخ می‌دهند، همواره در حال تغییر و تحول هستند. همزمان با افزایش سهم تأثیرگذاری کشورهای کم‌درآمد و با درآمد متوسط در اقتصاد جهانی و نیز مشارکت آنها در سیاستگذاری‌های جهانی، چشم‌انداز روابط قدرت‌های بین‌المللی نیز در حال تغییر است. لازمه این تغییر، بازنگری اساسی در رویکردهای فعالان بین‌المللی برای مدیریت ریسک‌ها و خطرات جهانی به‌صورت اشتراکی - و به‌عنوان عضوی برابر - است. لازمه تغییر واقعی منطقی مستحکم و قوی است. با این حال یک منطق دوگانه وجود دارد: شکنندگی و ناآرامی از مهمترین موانع پیش‌روی توسعه هستند و دیگر محدود به مناطق محروم و دورافتاده نیستند. طی دهه گذشته، شاهد افزایش نفوذ بی‌ثباتی در زندگی جهانی به‌واسطه رشد تروریسم، افزایش قاچاق مواد مخدر، تأثیر بر قیمت کالاها، و روند روبه رشد پناهجویان در سطح بین‌المللی بوده‌ایم. بنابراین از بین بردن چرخه‌های مکرر خشونت، نیازمند اقدامات فوری و مشترک است.

کادر ۶. واکنش‌های اعضای شورای مشاوران: گزارش توسعه جهانی ۲۰۱۱

تأکید مجدد بر کنسانسوس (اجماع) در هنجارها و استانداردهای بین‌المللی - نقش سازمان‌های منطقه‌ای
لونیس آرپور، رئیس گروه بحران بین‌المللی، کمیساریای عالی سابق سازمان ملل متحد در حقوق بشر،
عضو شورای مشاوران WDR

علاوه‌بر ارزش‌های جهانی که بر مبنای عناصری مانند حرمت و تقدس زندگی انسان، یا قوانین مشروع بین‌المللی هستند، هنجارهایی وجود دارند که در سراسر جهان پذیرفته شده‌اند (مانند هنجارهایی که در منشور ملل متحد و یا دیگر ابزارهای بین‌المللی منعکس شده‌اند). این هنجارها به خودی خود اجرا نمی‌شوند، و به دلیل آنکه شامل تنوع فرهنگی می‌شوند، تفسیرهایی که برای آنها صورت می‌گیرد، باید شامل تنوع فرهنگی محلی، ملی و منطقه‌ای شود. مقاومت در برابر صدور «ارزش‌های غربی» دیگر صرفاً به معنای رد یک روش خارجی برای بیان هنجار خاصی نیست، بلکه عدم پذیرش خود هنجار است. نهادهای منطقه‌ای می‌توانند فاصله بین هنجارهای جهانی و آداب و رسوم محلی را کم کنند. این آداب و رسوم یا شیوه‌های مختلف باید با هسته اصول بین‌المللی که به‌واسطه آن پیوستگی جامعه بین‌المللی حفظ می‌شود، مطابقت

داشته باشد. در غیر این صورت، تنوع فرهنگی به‌سادگی در چارچوب‌های بین‌المللی پایمال شده و از بین می‌روند.

برای نمونه، در بخش قضایی و عدالت، یکسانی مدل‌ها و رویه‌های نهادی باعث ایجاد ابهام در تفاوت‌های رادیکال چگونگی تأمین عدالت می‌شود. درحالی که قضاوت و داوری مناقشات بر مبنای اصولی از قبیل: عدالت، بی‌طرفی، شفافیت، صداقت، محبت و در نهایت پاسخگویی، می‌تواند اشکال متفاوتی داشته باشد.

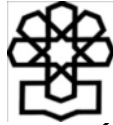
فعالان بین‌المللی در مساعده‌های خود در جهت توسعه، باید در مقابل صدور اشکال و فرم‌ها مقاومت کرده و منطقه‌ای‌سازی‌های هنجارهایی را بپذیرند که به‌جای آنکه ایجاد مانع کنند به دستیابی به شخصیت جهانی واقعی کمک کنند. فعالان منطقه‌ای نیز باید هنجارهایی بین‌المللی را به‌گونه‌ای که مطابق با فرهنگ آن منطقه باشد ترجمه نموده و شیوه‌هایی را که تطابق ندارند، رد کنند.

همه باید تصدیق کنند که استانداردهایی که توسط هنجارهای بین‌المللی تعیین شده، آرمانی هستند. معیارهای عملکرد باید در یک کشور نمونه، هم شامل روند پیشرفت و هم روند رکود یا پسرفت به‌سوی یک عقیده جهانی رایج باشند.

منابع و مأخذ

1. World Development Report 2011, Overview, April 2011.

۲. فقر و نابرابری در ایران، انتشارات وزارت رفاه و تأمین اجتماعی، ۱۳۸۴.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۴۴۴

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: نمای کلی گزارش توسعه جهانی ۲۰۱۱ مناقشه، امنیت و توسعه

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه بخش عمومی)

ترجمه و تدوین: قدسیه بخشی

ناظر علمی: فرشاد مؤمنی

همکار: رسول رئیس جعفری مطلق

مقتضای: معاونت پژوهشی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: قاسم میرخانی

واژه‌های کلیدی:

۱. امنیت
۲. مناقشات سیاسی
۳. عدالت
۴. تغییر نهادی
۵. اعتمادسازی فراگیر
۶. ائتلاف‌های مشارکت جویانه
۷. اشتغال

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۴/۱۴