دور برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في إعادة إعمار المدن المنكوبة

د. رقيب محمد جاسم الحماوي
جامعة الموصل ـ كلية الحقوق

The Role of united Nations Development program in the Reconstruction of Afflicted cities

DR. Rakeeb Mohamed Jasim alhamawe
university of Mosul-college of law

المستخلص

لعب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي دوراً كبيرا ومؤثراً في مجال المساعدة في إعادة إعمار عدد من المدن العراقية المحررة من سيطرة عصابات داعش الارهابية وفي مقدمتها محافظة نينوى، إذ نالت هذه المحافظة التي تم تصنيفها بوصفها محافظة منكوبة نصيباً كبيراً من المشاريع التي تم تنفيذها بواسطة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وهو ما انعكس بشكل مباشر في عودة الحياة إليها بعد تنفيذ عدد من المشاريع الهامة التي تتعلق بالبنية التحتية والتي أسهمت في توفير الخدمات الأساسية (ماء، كهرباء، صحة، تعليم...إلخ)، الأمر الذي ساعد في التخفيف من حدة الأزمات الانسانية التي عانت منها محافظة نينوى بعد انتهاء مرحلة النزاع المسلح الذي شهدته وما تركه من اثآر كارثية مدمرة على مختلف مظاهر الحياة الإنسانية وفي شتى ميادينها الإقتصادية والاجتماعية والصحية، حيث تبنى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عدد من الاجراءات والخطط الاستراتيجية بالتنسيق مع الحكومة العراقية ومع مختلف الأطراف الدولية الممولة بما أسهم في معالجة الأضرار الجسيمة التي اصابت المدن العراقية المنكوبة وفي مقدمتها محافظة نينوى.

Abstract

The United Nations Development Program played a large and influential role in the field of assistance in the reconstruction of a number of Iraqi cities liberated from the control of terrorist gangs ISIS, foremost of which is Nineveh Governorate. development, which was directly reflected in the return to life after the implementation of a number of important infrastructure-related projects that contributed to the provision of basic services (water, electricity, health, education... etc.), Which helped alleviate the humanitarian crises that Nineveh Governorate suffered after the end of the armed conflict that it witnessed and the catastrophic and devastating effects it left on various aspects of human life and in its various economic, social and health fields, where the United Nations Development Program adopted a number of measures and strategic plans In coordination with the Iraqi government and with the various international funding parties, which contributed to addressing the severe damage that afflicted the stricken Iraqi cities, foremost of which is Nineveh Governorate.

مقدمة

نشأت فكرة التعاون الإنمائي والمعونات الأممية في أربعينيات القرن الماضي وبالأخص بعد الحرب العالمية الثانية، حيث لجأت الأمم المتحدة إلى تبني برامج إنمائية تسعى إلى تقديم الدعم للدول المتضررة من النزاعات المسلحة بهدف المساعدة على تحقيق إعادة الاستقرار في المناطق المنكوبة، وبما يسهم في الحفاظ على السلم والأمن الدوليين، بحيث يمكن القول بحدوث تطور في المفاهيم الخاصة بصياغة السياسات التي تحكم تقديم المساعدات للدول المتضررة والمدن المنكوبة ومحورتها بشكل مباشر حول الأمن الدولي، «وبذلك فقد أصبحت هناك حاجات ملحة إلى وضع سياسات عامة أو خاصة يتم بموجبها تقديم المساعدات والمنح الدولية.

ويراد بسياسات إعادة الإعمار والتنمية لمرحلة ما بعد النزاعات مجموعة شاملة من الإجراءات الساعية إلى تلبية احتياجات الدول الخارجة من المنازعات المسلحة»، بما في ذلك العمل على تلبية احتياجات السكان المتضررين من تلك النزاعات، والحيلولة دون تصاعد حدتها أو انعكاساتها على إعادة الاستقرار في تلك الدول، وتدعيم السلام المستدام، ويشمل نطاق تلك الأنشطة مجموعة متنوعة من العناصر يأتي في مقدمتها تقديم المساعدات الإنسانية الطارئة والعمل على إعادة الاستقرار لتلك المناطق من خلال إعادة الإعمار والبناء وتحقيق التنمية.

اهمية البحث:

تكمن اهمية البحث في أن عمليات إعادة الإعمار وتحقيق الاستقرار للمدن المنكوبة والخارجة من وطأة النزاع المسلح يتم النظر إليها باعتبارها فرصة لإعادة تنظيم الدولة والمجتمع المتضررين، ودعم عملية تحولهما الاجتماعي والسياسي والاقتصادي من خلال مجموعة من الأنشطة الهادفة إلى تحقيق إعادة الإعمار والتنمية لفترة ما بعد النزاع، إذ تحتاج عمليات إعادة إعمار المدن المنكوبة التي تعرضت لويلات نزاع مسلح، كالنزاع الذي شهدته محافظة نينوى وعاصمتها مدينة الموصل إبان احتلال عصابات تنظيم داعش الارهابي لها وما خلفه من دمار هائل ببناها التحتية وفي شتى المجالات الخدماتية والمؤسساتية إلى جهود دولية كبيرة لإعادتها إلى سابق عهدها، وهي تفوق في مجملها قدرة الحكومة الاتحادية على تحملها لا سيما في ظل الظروف الاستثنائية التي مر بها بلدنا العراق في مواجهة أزمة اقتصادية خانقة اثقلت كاهله واستنزفت الكثير من موارده وامكانياته الاقتصادية، ومن هنا لجأت الحكومة العراقية إلى إعلان محافظة نينوى مدينة منكوبة وتوجيه الدعوة إلى المجتمع الدولي للمساهمة في عملية إعادة إعمارها.

فرضية البحث:

ننطلق في بحثنا من فرضية أساسية مفادها أن منظمة الأمم المتحدة ومن خلال

برنامجها الإنمائي (UNDP) لعبت دوراً كبيراً في مجال إعادة الإعمار وتحقيق الإستقرار في المدن التي تم تصنيفها بكونها مدن منكوبة بفعل النزاع المسلح وفي مقدمتها محافظة نينوى التي شهدت نزاعاً مسلحاً مدمراً قضى على بناها التحتية الأساسية في شتى المجالات.

نطاق البحث:

يتحدد نطاق بحثنا في دراسة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (Undp) بوصفه أحد المؤسسات التي تعمل في إطار منظمة الأمم المتحدة من خلال التعريف به وبآليات عمله واستعراض أبرز إسهاماته في مجال إعادة إعمار المدن المنكوبة نتيجة النزاعات المسلحة ومدى فاعليتها في هذا المجال والمعوقات التي تعتريها.

منهجية البحث:

اعتمدنا في كتابة بحثنا على المنهج التحليلي من خلال تحليل الأدوار التي يضطلع بها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجال إعادة الإعمار في المدن المنكوبة، وتسليط الضوء على آليات عمله وأهدافه في هذا الإطار، كما سنعتمد على المنهج التطبيقي لمتابعة الجوانب التطبيقية الخاصة بالأنشطة التي اضطلع بها هذا البرنامج، وتسليط الضوء على ما تم إنجازه، ومدى انعكاس ذلك كله على دعم الجهود الرامية إلى تحقيق إعادة الإستقرار والإعمار لمحافظة نينوى، وتخفيف وطأة ما عانت منه من ويلات النزاع المسلح الذي دارت رحاه على أراضيها.

المبحث الأول
التعريف ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمناطق المنكوبة

تمارس منظمة الأمم المتحدة دوراً بارزاً في مجال إعادة الإعمار ودعم سبل الاستقرار في المناطق التي تشهد نزاعات مسلحة، حيث تملك الأمم المتحدة في هذا المضمار خبرة كبيرة وتجارب واسعة على المستوى الدولي في مجال تنفيذ عدد من البرامج واعتماد مجموعة من الوسائل التي تسهم في تخطي الآثار السلبية الناجمة عن النزاعات المسلحة، وتمكين المجتمعات التي عانت من ويلات النزاع المسلح من العودة بشكل تدريجي إلى أوضاعها الطبيعية»، إذ تقوم المناهج التي وضعها ميثاق الأمم المتحدة في هذا المجال استجابة للآراء التي تفسر ظاهرة النزاع المسلح بأنها نتيجة لعوامل اقتصادية وإن القضاء عليها لن يتحقق إلا بتعاون الدول فيما بينها في المجال الاقتصادي والاجتماعي والانساني، لأن مشكلة السلام العالمي ليست في كيفية إيجاد السبل والوسائل لإبعاد شبح النزاع عن طريق اصطناع عدد من مناهج حفظ السلم والامن الدولي، وانما في كيفية ضم شمل تلك الدول في تآلف وتآزر على نحو إيجابي يحقق الرفاهية والتقدم لمختلف الشعوب،[1] حيث تحمل عملية إعادة الإعمار بين طياتها العديد من المعاني المترابطة والمتداخلة، إذ يرتبط مفهوم إعادة الإعمار بشكل مباشر بمفهوم بناء السلام بكل أبعاده، ويدور كلاهما حول فكرة رئيسية هي ترسيخ البناء والتي من شأنها إحلال مظاهر السلام ومنع العودة للنزاع مرة أخرى[2]، إذ يدعم برنامج الأمم المتحدة الانمائي أربعة مسارات تنموية مترابطة وشاملة لها القدرة على تلبية احتياجات المجتمعات الأكثر ضعفاً وبشكل خاص المجتمعات التي تعاني من ويلات نزاع مسلح، وتركز هذه المسارات على تعزيز الاستقرار وتعزيز النمو الاقتصادي وتحسين الحوكمة «عبر مؤسسات تخضع للمسائلة وتحمي حقوق الفئات الضعيفة وتمهد الطريق لثقة متبادلة بين الدولة والمواطن»، وانطلاقاً مما تقدم فإننا سنتناول التعريف ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمناطق المنكوبة على وفق مطلبين وكما يأتي:.

المطلب الأول: تعريف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

إن التعريف ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي يقتضي منا أن نسلط الضوء على ظروف نشأته وطبيعة نشاطاته وأبرز الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها، وهذا ما سنتطرق إليه تباعاً وكما يأتي:.

الفرع الأول: الخلفية التاريخية لنشأة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

تم إنشاء برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عام ١٩٦٥ عن طريق دمج برنامجين تابعين للأمم المتحدة هما:

١. برنامج الأمم المتحدة للمساعدة التقنية الممتد.
٢. برنامج الأمم المتحدة للدعم الخاص.

(١) ينظر: د. عبدالواحد محمد الفار، المنظمات الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ٢٠٠٨، ص٢٢٥-٢٢٦.
(٢) نسيم يحيى عبدالولي المرتضى، دراسة مقارنة سياسة إعادة الإعمار لمراكز المدن التاريخية ما بعد الحروب بالتطبيق على مركز مدينة صنعاء القديمة، المجلة العربية للأبحاث، العدد (٤٠)، لسنة ٢٠٢١، جامعة القاهرة، مصر، ٢٠٢١، ص٣.

حيث اتضح أن وجود برنامجين يمارسان أنشطة متشابهة ومتداخلة يؤدي إلى ازدواج الجهود وتبديد الموارد، ومن ثم فقد أسفرت محاولات ترشيدهما عن دمجهما معاً في إطار تنظيمي واحد هو برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وقد خضع هذا البرنامج بدوره لعدة محاولات لتطويره وتحسين أدائه(٣).

وتم الدمج بشكل كامل في عام ١٩٧١ من أجل تجنب تضارب الصلاحيات والخدمات المقدمة في كلا البرنامجين.

«يرأس برنامج الأمم المتحدة الإنمائي موظف دولي بعنوان مدير برنامج الأمم المتحدة الانمائي، ويعتبر منصبه ثالث اكبر منصب بعد الأمين العام للأمم المتحدة ونائب الأمين العام»، حيث يشغل بالإضافة إلى مسؤوليته كرئيس للبرنامج فإنه يعمل كرئيس لمجموعة الأمم المتحدة الانمائية.

يعتبر هذا البرنامج منذ نشأته هو اضخم برنامج لتقديم المعونة متعددة الأطراف إلى الدول النامية، حيث تشرف عليه الأمم المتحدة وتقوم الوكالات المتخصصة بتنفيذ المشروعات الممولة من خلاله والإشراف الفني عليها، وتقدر الميزانية السنوية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بحوالي (٥) مليار دولار أمريكي(٤)

ويعتبر البرنامج أحد الفروع الثانوية المستقلة التابعة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ويديره مجلس إدارة مكون من (٤٨) عضواً تختارهم الدول الأعضاء في المجلس الاقتصادي والاجتماعي، وللبرنامج سكرتارية خاصة، هي جزء من سكرتارية الأمم المتحدة، ولكن يرأسها مدير تنفيذي مسؤول أمام مجلس إدارة البرنامج، ويتبع البرنامج مكاتب خارجية في الدول التي يتطلب حجم نشاط البرنامج فيها إنشاء مثل هذه المكاتب والتي يرأسها ((ممثل مقيم))، وللبرنامج نشاط حالياً في اكثر من (١٧٤) بلداً وذلك عن طريق شبكته المؤلفة من (١٣٢) من المكاتب القطرية، ويقوم بتقديم المساعدة والخبرة الفنية والتجهيزات اللازمة لإقامة مشروعات تنموية في كل القطاعات الاقتصادية والاجتماعية(٥).

الفرع الثاني: طبيعة أنشطة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

ينشط دور برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في تقديم المساعدات الإنمائية في الدول التي تتعرض للكوارث الطبيعية أو التي تكون من صنع البشر كالنزاعات المسلحة بهدف التخفيف من حدة الكوارث الناجمة عنها، من خلال تهيئة الأموال اللازمة لتلبية الاحتياجات الضرورية(٦)، إذ يساعد برنامج الأمم المتحدة الانمائي البلدان على وضع استراتيجيات لمكافحة الفقر من خلال توسيع نطاق الوصول إلى الفرص والموارد الاقتصادية وربط برامج الفقر بالأهداف والسياسات الاكبر للدول، ويهدف برنامج الأمم

(٣) د. حسن نافعة، الأمم المتحدة في نصف قرن، دراسة في تطور التنظيم الدولي منذ ١٩٤٥، عالم المعرفة، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، ١٩٩٥، الكويت، ص٢٣٦.

(٤) ينظر: برنامج الأمم المتحدة الانمائي، متاح على موقع موسوعة ويكيبيديا، الموسوعة الحرة.

(٥) د. حسن نافعة، مصدر سابق، ص٢٣٦.

(٦) حول فكرة التعاون الانمائي والمساعدات الدولية في اعقاب الحروب ينظر: د. محمد المجذوب، التنظيم الدولي، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، ١٩٩٨، ص٣٩٩ وما بعدها.

المتحدة من خلال المشاريع التي يعمل على تنفيذها كفالة تحسين الظروف المعيشية، والمساهمة في بناء التماسك الاجتماعي على مستوى الأحياء السكنية للمدن المنكوبة، وتحسّن تواصل الحكومة ومشروعيتها، كما يولّد إشراك مجموعة واسعة من أبناء تلك المناطق، بمن فيهم النساء، في عمليات إعادة الاستقرار شعوراً بالمشاركة والأمل في المستقبل، ما يضع أسساً لمصالحات وعمليات تنموية بعيدة المدى، حيث تساهم تلك المشاريع والعمليات التي يقودها أبناء المناطق المنكوبة في تحقيق التقدم بشكل أسرع، وتضمن التنفيذ بالوتيرة المطلوبة، وهذا عامل حاسم لإعادة الاستقرار بفاعلية في مدن تعرّضت لمثل هذا الدمار الهائل(٧).

يعد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي من أهم برامج الأمم المتحدة وهو جهاز التمويل الرئيسي في «منظومة الأمم المتحدة والذي تسعى من خلاله إلى تحقيق العمل الإنساني، من خلال شبكة التنمية العالمية التابعة للأمم المتحدة، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي هو عبارة عن شبكة تطوير وتنمية عالمية تابعة لمنظمة الأمم المتحدة(٨)، وهي منظمة تدعم التغيير وربط الدول بالمعرفة والخبرة والموارد لمساعدة الأشخاص على بناء حياة أفضل»، كما يعمل على تطوير القدرات المحلية التي تعتمد على موظفي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وعدد من الشركاء المحليين(٩).

الفرع الثالث: أهداف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

يهدف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للسعي لتحقيق عدد من الأهداف الأساسية التي يمكننا أن نوجزها بالشكل الآتي(١٠):

١. مساعدة البلدان على بناء القدرات في مجال التنمية المستدامة.
٢. تقديم الدعم المناسب للعديد من البرامج المتنوعة في العديد من البلدان والأقاليم النامية.
٣. التركيز على القضاء على الفقر وتوفير سبل الرزق للشرائح الفقيرة.
٤. تنشيط الحوار والعمل في مجال التنمية من خلال إعداده تقرير التنمية البشرية السنوي.
٥. التنسيق على الصعيد الوطني لمجمل الأنشطة التي تقوم بها منظمة الأمم المتحدة في مجال التنمية.

(٧) ينظر: د. ماهر جميل أبو خوات، المساعدات الانسانية الدولية، دراسة تحليلية معاصرة في ضوء القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ٢٠٠٩، ص١٦٨.

(٨) د. محمد سامي عبدالحميد، قانون المنظمات الدولية، الطبعة الثامنة، دار المطبوعات الجامعية، بيروت، لبنان، ١٩٩٧، ص١٥٦.

(٩) ينظر: الخطة الاستراتيجية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي للفترة ٢٠١٨-٢٠٢١، المجلس التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، الدورة الاستثنائية لعام ٢٠١٧، نيويورك، ٢٠١٧، ص٧ وما بعدها.

(١٠) ينظر: شبكة المعرفة، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، متاح على الموقع الآتي: www.marefa.org

المطلب الثاني: تعريف المنطقة المنكوبة

لا يوجد تعريف دقيق ومحدد لمصطلح المنطقة المنكوبة، كما أن قواعد القانون الدولي لا تتضمن نصاً واضحاً أو صريحاً يبين مفهومها أو يحدد الشروط الواجب توافرها لاعتبار منطقة ما منطقة منكوبة.

فعلى المستوى الدولي هناك عدد من التعريفات التي تطرقت إلى مصطلح (الكارثة) دون الاشارة إلى مفهوم المنطقة المنكوبة، ومثال ذلك ما أشارت إليه الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث الخطرة لعام ٢٠٠٤ حيث عرفت الكارثة بأنها «حدث أو ظاهرة مادية أو نشاط بشري يمكن أن يكون مضراً ويؤدي إلى خسائر في الأرواح أو إلى الاصابة بجروح أو إلحاق الضرر بالممتلكات أو إلى اختلال النشاط الاقتصادي أو الاجتماعي أو إلى تدهور البيئة، ويمكن أن تشمل الأخطار الظروف الكامنة التي قد تمثل تهديدات مستقبلية ذات مصادر مختلفة».(١١)

كما أشارت اتفاقية تامبير لعام ١٩٩٨ الخاصة بالحد من الكوارث وعمليات الاغاثة إلى مفهوم الكارثة عندما عرفتها بأنها «حدوث خلل خطير في حياة مجتمع ما، مما يشكل تهديداً واسع النطاق لحياة البشر أو صحتهم أو ممتلكاتهم أو بيئتهم، سواء كان ذلك الخلل ناجماً عن حادث أو سبب طبيعي أو نشاط بشري وسواء حدث بصورة مفاجئة أو تطور نتيجةً لعمليات معقدة طويلة الأجل»(١٢).

«وقد تطرق القانون الدولي الانساني لوضع المنطقة المنكوبة في الفصل السادس الخاص بالدفاع المدني في البروتوكول الاضافي الأول لعام ١٩٧٧ الملحق باتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩ والخاص بحماية ضحايا النزاعات المسلحة الدولية، وحددت المادة (٦١) من البروتوكول المراد بالدفاع المدني بكونه المهام الانسانية الرامية إلى حماية السكان المدنيين من أخطار الأعمال الحربية والعدائية أو الكوارث ومساعدتهم على تجاوز آثارها، وتوفير الظروف الملائمة لحماية ارواحهم، واوردت المادة نفسها قائمة من المهام تجاوزت (١٥) مهمة أبرزها عمليات الانذار، والاجلاء والإنقاذ والخدمات الطبية، وتهيئة المخابئ والملاجئ وإجراءات التعتيم، والممرات الآمنة وتوفير المؤن الغذائية والمساعدات في حالات الطوارئ لإعادة النظام العام والحفاظ عليه في المناطق المنكوبة».(١٣)

وعلى المستوى الوطني ورد تعريف المنطقة المنكوبة في عدد من التشريعات العربية ومنها القانون الاتحادي الإماراتي رقم (٢) لعام ٢٠١١ الذي عرفها بأنها «أي منطقة من مناطق الدولة تعرضت لحادث يفوق مستوى الطارئ والأزمة ويصل إلى حد الكارثة»(١٤) ، أما المشرع العراقي فقد أورد تعريفاً للمنطقة المنكوبة في مشروع قانون

---

(١١) حماية الأشخاص في حالات الكوارث، تقرير مقدم من لجنة القانون الدولي، الجمعية العامة للأمم المتحدة، الدورة الستون، ٢٠٠٨، متاح على الرابط الاتي: www.preventionweb.net/files/resolutions/N0765634.pdf

(١٢) د. حيدر كاظم عبد علي و قاسم مهدي حمزة، المساعدات الانسانية (دراسة في ضوء القانون الدولي الانساني)، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد (٣)، كلية القانون، جامعة بابل، بابل، العراق، ٢٠١٦، ص٣٦٤.

(١٣) قناة الجزيرة، ما هي المنطقة المنكوبة، مقال منشور على الموقع الآتي: تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٢/٧ www.aljazeera.net

(١٤) ينظر: المادة الاولى من القانون الاتحادي الاماراتي رقم (٢) لعام ٢٠١١ والخاص بإنشاء الهيئة الوطنية لإدارة الطوارئ والازمات والكوارث.

الدفاع عن السلامة الوطنية لعام ٢٠١٤ حيث عرفها بأنها «أي منطقة من مناطق جمهورية العراق تتعرض إلى الكوارث سواء أكانت بفعل الطبيعة أم بفعل الانسان»[١٥] ، وعرف قانون الدفاع المدني العراقي الكارثة بأنها «كل حدث مدمر ناتج عن قوة طبيعية أو غير طبيعية يؤدي إلى الحاق الضرر بالبنى التحتية أو البشرية للمنطقة المنكوبة»[١٦].

ويلاحظ على التعريفات السابقة أنها لم تتطرق إلى تعريف المنطقة المنكوبة بشكل مباشر واستعاضت عنها بدل ذلك بتعريف الكارثة أو منطقة الكوارث وهي بحسب ما ورد في إطار عمل هيوغو «ارتباك خطير في عمل وحياة المجتمع المحلي بسبب خسائر بشرية ومادية واقتصادية أو بيئية على نطاق واسع تتجاوز قدرة المجتمع المحلي أو المجتمع المتضرر على مواجهتها باستخدام موارده الخاصة»[١٧].

وهناك من الباحثين من عرف المنطقة المنكوبة بأنها «منطقة تعرضت فيها الأعيان المدنية والمنشآت في المنطقة إلى ضرر جسيم نتيجة عمل طبيعي كالكارثة أو الزلازل أو الفيضانات أو غيرها من الكوارث الطبيعية».[١٨]

وفي ضوء ما تقدم من تعريفات يمكننا أن نحدد أبرز الشروط الواجب توافرها في منطقة ما لكي توصف بكونها منطقة منكوبة وهي:.

١. حدوث كارثة في منطقة ما سواء كانت ناتجة عن قوة من قوى الطبيعة أو نتيجة لفعل بشري كالنزاع المسلح.
٢. تعذر تقديم الخدمات الأساسية للمواطنين القاطنين في تلك المنطقة.
٣. قيام الدولة بإعلان منطقة الحدث بكونها منطقة منكوبة بشكل رسمي.

ويمكننا القول أن مفهوم المنطقة المنكوبة يرتبط بمفهوم الكارثة ويشير عموماً إلى أنها منطقة جغرافية متضررة ضرراً بالغاً نتيجة تعرضها لكارثة طبيعية (كالزلازل أو الأعاصير أو الفيضانات او السيول)، أو قد تكون قد أصيبت بكارثة صناعية أو نتيجة خطأ بشري مثل الاشعاع النووي، أو تكون قد تعرضت إلى كارثة بسبب سلوك بشري ناجم عن النزاعات المسلحة أو اعمال شغب أو عمليات قتل جماعي وما يترتب عليها من خسائر بشرية ودمار هائل للبنى التحتية، حيث تصنف مدينة ما بكونها منكوبة إذا ما حلت بها «كارثة ما سواء كانت طبيعية كالزلازل والفيضانات أو كانت بسبب فعل بشري كالنزاعات المسلحة، ولا تعتبر المنطقة منكوبة إلا إذا اوقفت الكارثة التي اصابتها عجلة الحياة الطبيعية فيها، وتسببت بأضرار فادحة في الأرواح والبنى التحتية، بحيث يصعب على الدولة ممارسة وظائفها الطبيعية في مد الناس بأساسيات الحياة وضرورات العيش كماء الشرب والغذاء وخدمات الصحة والتعليم والكهرباء»، كما يلاحظ أن إعلان منطقة أو مدينة ما بأنها منكوبة يكون بناءاً على قرار صادر من الحكومة أو من

(١٥) ينظر: المادة (١/ثانياً) من مشروع قانون السلامة الوطنية لعام ٢٠١٤.
(١٦) ينظر: المادة (١/خامساً) من قانون الدفاع المدني رقم (٤٤) لعام ٢٠١٣.
(١٧) ينظر: إطار عمل هيوغو، التأهب للكوارث تحقيقاً للاستجابة الفعالة، إطار عمل هيوغو ٢٠٠٥-٢٠١٥: بناء قدرة الأمم والمجتمعات على مواجهة الكوارث، الأمم المتحدة، جنيف، سويسرا، ٢٠٠٨، ص٤.
(١٨) ماذا يعني اعلان قطاع غزة منطقة منكوبة، مقال منشور على الرابط الآتي: www.alhadath.ps/article/2412
تاريخ الزيارة 2022/5/10

البرلمان أو كلاهما معاً إذا وصلت نسبة الخسائر فيها ٥٨٪ أو تجاوزت ذلك، حيث تلتزم الحكومة بعد تصويت البرلمان على إعلان المنطقة بكونها منكوبة بتسخير كل امكانياتها وبشكل خاص تخصيص الأموال اللازمة بما فيها موازنات الطوارئ من أجل الاسهام في التخفيف من حجم الكارثة والاسراع بعمليات إعادة الاعمار بشكل خاص في اعقاب انتهاء حالة النزاع المسلح[١٩].

(١٩) ينظر: حماية الأشخاص في حالة الكوارث، تقرير المقرر الخاص للجنة القانون الدولي والمقدم الى الجمعية العامة للأمم المتحدة عن أعمال دورتها الستين، ص١٦١.

المبحث الثاني
آليات عمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
في مجال إعادة إعمار المدن المنكوبة

تمثل المرحلة التي تلت انتهاء سيطرة المجاميع الارهابية (عصابات داعش) على عدد من المدن العراقية وفي مقدمتها محافظة نينوى من المراحل التي شهدت تنامي مجهودات الأمم المتحدة وعدد من هيئاتها ووكالاتها المتخصصة في دعم جهود الحكومة العراقية الرامية إلى اعادة البناء والاستقرار»، حيث فرض النزاع المسلح الذي دار في محافظة نينوى تحديات جمة ألحقت أضراراً فادحة بالأرواح والممتلكات والبنى التحتية، وبالرغم من بدء تنفيذ بعض مشاريع إعادة الإعمار إلا أنها بدأت بشكل عشوائي وليس كجزء من عملية منسقة ومنظمة(٢٠).

تواجد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في العراق منذ عام ١٩٧٦ وقد عمل منذ عام ٢٠٠٣ على دعم العراق بما يكفل تحقيق الاستقرار، وفي هذا السياق تتنوع آليات عمل البرنامج من دعم سبل العيش الطارئة والحوار المجتمعي في مناطق متأثرة بالأزمات الإنسانية إلى المساعدة في إعادة البناء وتحقيق الاستقرار في المدن المنكوبة نتيجة النزاعات المسلحة، وانطلاقاً مما تقدم فإننا سنتناول آليات عمل برنامج الأمم المتحدة الانمائي في مجال إعادة إعمار المدن المنكوبة على وفق ثلاث مطالب وكما يأتي:.

المطلب الأول: أولويات عمل برنامج الأمم المتحدة الانمائي في المدن المنكوبة

يعمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في أكثر من (١٧٠) بلداً وإقليماً وفق أولويات تشكل إطاراً منهجياً ومؤسسياً يحكم عمله، وبشكل خاص في المدن التي شهدت نزاعات مسلحة ألقت بضلالها على بناها التحتية، ويتبنى البرنامج في هذا السياق برامج وخطط تساعد في القضاء على الفقر وتسهم في عودة الحياة إلى هذه المناطق، وهنا يمكننا أن نؤشر لأبرز أولويات عمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي من خلال العمل على تحقيق المسائل الآتية(٢١):-

١. **العمل على تحقيق الانتعاش الاقتصادي:-** حيث يقوم «برنامج الأمم المتحدة الإنمائي» بمساعدة مواطني المدن المنكوبة والمجتمعات المحلية على استعادة ما فقدوه من سبل كسب العيش وتحقيق الدخل، كما يدعم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي فرص الأعمال المجتمعية التي تستجيب لاحتياجات الناس في أوقات الحرب مثل جمع والتخلص من مخلفات الحرب وتوفير مصادر المياه والطاقة وإنتاج الغذاء والخدمات الصحية.

(٢٠) ينظر: خالد حميد، إطار عمل مؤسسي لإعادة إعمار ما بعد النزاع في اليمن، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، اليمن، ٢٠١٨، ص٤ وما بعدها، وللمزيد من التفاصيل حول الوكالات الدولية ذات الطابع الاقتصادي والمالي ودورها في مجال الدعم الإنمائي ينظر: د. وسام نعمت ابراهيم السعدي، الوكالات الدولية المتخصصة، دراسة معمقة في إطار التنظيم الدولي العالمي المعاصر، الطبعة الاولى، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٤، ص٢٥٩ وما بعدها.

(٢١) ينظر: لمحة عن عمل برنامج الامم المتحدة الانمائي، متاح على الرابط الاتي:
http://www.iq.undp.org/content/iraq/ar/home.html

٢. **توفير الخدمات الأساسية:-** يعمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مع «المجتمعات المحلية والسلطات المحلية» على إصلاح الخدمات الأساسية وتوفيرها بالشكل الذي يمكن أهالي المدن المنكوبة من العودة إلى مناطق سكنهم الأصلية وتعزيز التماسك الاجتماعي وتحسين أمن المجتمع وتسوية النزاعات، كما يعمل على استعادة قدرات الحكومة المركزية والحكومات المحلية والقطاع الخاص لتدعيم جهود الإغاثة وتوفير الخدمات الأساسية وهي أمر أساسي في إطار هذا الجهد.

٣. **إزالة الألغام والذخائر غير المنفجرة:-** تنتشر الذخائر غير المنفجرة والألغام في المناطق المتضررة من النزاع المسلح، يدعم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي القدرات الوطنية لإزالة الألغام والذخائر غير المنفجرة من البنية التحتية الاجتماعية الحيوية والمناطق السكنية والزراعية ومساعدة الضحايا، ويعد تنسيق إزالة الألغام من قبل الجهات الدولية الفاعلة هو أيضاً عنصر أساسي في إطار الدعم(٢٢).

٤. **دعم الحلول السلمية لتسوية أسباب النزاع:-** حيث يقوم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بتيسير الحوارات بين قادة المجتمع والأشخاص الذين يحظون بالاحترام من قبل الفئات الاجتماعية المختلفة لبناء الثقة وبما يسهم في تحقيق السلام بين أفراد المجتمع.

المطلب الثاني: وسائل عمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومعوقاته في المدن المنكوبة

تتنوع وسائل عمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في المدن المنكوبة رغبةً منه في المساهمة الفاعلة في عملية إعادة الاستقرار لهذه المدن انسجاماً مع فلسفة منظمة الأمم المتحدة في النظر إلى المدن الخارجة من النزاع المسلح بوصفها مناطق رخوة يمكن أن تساهم في زعزعة الاستقرار العالمي وتحتاج إلى جهود كبيرة واستثنائية تبذل على المستوى الدولي للقضاء على أسباب النزاع والإسهام في تحقيق الاستقرار العالمي وهذا ما عملت منظمة الأمم المتحدة من خلال اجهزتها الرئيسية والفرعية العاملة في هذا المجال(٢٣)، كما تواجه عمليات إعادة الإعمار في المناطق المنكوبة عدداً من المعوقات الداخلية التي من شأنها أن تبطئ من وتيرة الإعمار وهذا ما سنتطرق إليه تباعاً وكما يأتي:.

الفرع الأول: وسائل عمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

تعد قضية التنمية وإعادة الإعمار إحدى القضايا التي فرضت نفسها على المجتمع الدولي منذ نهاية الحرب العالمية الثانية، «وبالنظر لتطور عمليات المساعدة والدعم

(٢٢) حول جهود الأمم المتحدة في مجال إزالة الألغام ينظر موقع الأمم المتحدة الآتي: www.un.org/ar/peace/mine

(٢٣) ينظر: د. محمد سامي عبدالحميد وآخرون، القانون الدولي العام، منشاة المعارف، الاسكندرية، مصر، ٢٠٠٤، ص٦٥٤ وما بعدها، وينظر كذلك: د. سهيل حسين الفتلاوي، موسوعة المنظمات الدولية، الجزء الثالث، الأمم المتحدة، الإنجازات والاخفاقات، الطبعة الأولى، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠١، ص١١٥ وما بعدها.

للدول المتضررة أضحت هناك حاجة ملحة لوضع سياسات عامة أو خاصة يتم بموجبها تقديم العون أو المنح الدولية وإن المقصود من سياسات إعادة الاعمار في المدن المنكوبة في فترة ما بعد النزاعات المسلحة هي مجموعة شاملة من الاجراءات الساعية لتلبية احتياجات الدول الخارجة من النزاعات، بما في ذلك احتياجات السكان المتضررين والحيلولة دون تصاعد النزاعات وتفادي الانتكاس إلى العنف»[٢٤]، وقد عمد برنامج الأمم المتحدة الانمائي منذ بداية التسعينات إلى اصدار تقرير سنوي عن التنمية البشرية بهدف مراعاة الجوانب الاجتماعية للتنمية المتمثلة في ضرورة توفير الخدمات الأساسية[٢٥] ، ويعتمد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على عدد من الوسائل والآليات التي تمكنه من تحقيق الأهداف المرجوة وفي مقدمتها:.

١. دعم سبل العيش الطارئة.
٢. تعميق الحوار المجتمعي في المناطق المتأثرة بالمنازعات المسلحة.
٣. المساعدة في إعادة الاستقرار للمناطق المحررة حديثا من خلال صندوق تمويل الاستقرار الفوري.
٤. توفير الدعم التقني للإصلاحات الحكومية واللامركزية.

إن الإسهام في جهود إعادة الإعمار وتحقيق الاستقرار في المدن المنكوبة تحتاج إلى تبني نهج يؤكد على الحاجة إلى التعافي الشامل الذي يلبي احتياجات السكان المتضررين، الأمر الذي يتطلب إطاراً مشتركاً يعتمده جميع اصحاب المصلحة المعنيين لضمان السرعة والاتساق والإنصاف من خلال جهود إعادة الإعمار، وتحدد المبادئ التوجيهية الآتية المجالات الرئيسية التي ينبغي الالتزام بها لضمان إنجاح الجهود الرامية لإعادة الإعمار في المدن المنكوبة:- [٢٦]

١. **المواطنون هم الأولية طيلة فترة التعافي:**- إذ ينبغي أن تكون الأولوية في جهود إعادة الإعمار للمواطنين المتضررين من حيث احتياجاتهم النفسية والصحية والاجتماعية، واستعادة كرامتهم وحرياتهم الشخصية وتعويضهم عن خسائرهم ومعاناتهم.
٢. **قيادة جهود إعادة الإعمار من قبل الحكومة المركزية:**- ينبغي أن تقود الحكومة جهود إعادة الإعمار للمساهمة في إعادة بناء الثقة بين مختلف الأطراف بمشاركة كاملة من الموطنين والسلطات المحلية مع توفير الدعم اللازم من قبل المجتمع الدولي والقطاع الخاص والجهات الفاعلة غير الحكومية (مؤسسات المجتمع المدني، والمنظمات غير الحكومية، الجهات الخيرية).
٣. **ضمان حلول مستدامة للنازحين داخلياً:**- ويشمل ذلك ضمان العودة الطوعية

(٢٤) مركز المستقبل للدراسات الستراتيجية، المنح الدولية لإعادة الاستقرار في المناطق المحررة...العراق أنموذجاً، متاح على الموقع الاتي: تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٤/١٠ www.mcsr.net

(٢٥) د. حازم الببلاوي، النظام الاقتصادي الدولي المعاصر، عالم المعرفة، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، ٢٠٠٠، ص١٩٧.

(٢٦) ينظر: مجموعة البنك الدولي، العراق اعادة الاعمار والاستثمار، الجزء ٢، تقييم الاضرار والاحتياجات للمحافظات المتضررة، منشورات البنك الدولي، واشنطن، ٢٠١٨، ص٢٢، وينظر كذلك: د. محمد نور البصراتي، النزاعات الداخلية ومسارات إعادة الإعمار في الدول العربية، مجلة كلية السياسة والاقتصاد، العدد (٤)، لسنة ٢٠١٩. ص١٣ وما بعدها.

إلى مناطقهم الأصلية، ومنع التغيير الديموغرافي، وضمان حق العودة والعيش الآمن في المناطق المحررة، والاندماج المحلي القائم على متطلبات السلامة والأمن على المدى الطويل، واستعادة الحقوق والحريات وضمان ممارستها، وتوفير سبل انتصاف فعالة وإتاحة إمكانية الوصول إلى العدالة والمشاركة في الشؤون العامة.

٤. **تعزيز قدرات الشباب:**- ينبغي أن يضطلع الشباب بدور رئيسي في جهود إعادة الإعمار ومن المهم تحقيق كامل إمكانياتهم وتوسيع الفرص الممنوحة لهم لتحقيق الذات اقتصادياً واجتماعياً.
٥. **تحقيق أسبقية الفئات الأكثر تضرراً وهشاشة:**- أي النساء والأطفال والشباب والنازحين مع توفير الرعاية الحكومية لتوفير تدابير الحماية الاجتماعية والقانونية والدعم النفسي.
٦. **تعزيز الانتعاش والتنمية الاقتصادية:**- من خلال خلق فرص العمل وتنمية القدرات الانتاجية وتحفيز الأنشطة الاقتصادية ومشاركة القطاع الخاص في جهود إعادة الاعمار.
٧. **اعتماد طرق منسقة ومتماسكة في جهود إعادة الإعمار:**- من أجل ضمان التنسيق الكامل والفعال بين جميع اصحاب المصلحة المعنيين والحيلولة دون تعارضها على أساس تبادل المعلومات الشامل والمرونة في الاجراءات الادارية ومراقبة أي نشاط ينطوي على الفساد اثناء التنفيذ.
٨. **تعزيز العلاقة بين الأمن والتنمية وإعادة الإعمار:**- من الضروري بعد سنوات من النزاع المسلح أن تكون الأولوية هي العودة إلى التطبيع الذي ينطوي على تحسين السلامة العامة والتحرر من الخوف والتهديد بالعنف والجريمة لجميع فئات المجتمع، إذ تؤدي الاصلاحات الأمنية والتحسينات الفورية في النظام القضائي المحلي إلى جانب الآليات المشروعة لتسوية المنازعات إلى زيادة مساحة التعافي المستدام وتحقيق النمو والاستقرار على المدى القصير والمتوسط والطويل.

الفرع الثاني: معوقات إعادة إعمار المدن المنكوبة

استقر التعامل الدولي على اعتبار أن هذه المدينة أو تلك ((منكوبة)) وذلك حينما يحدث انهيار كامل في بناها التحتية، كمحطات الطاقة الكهربائية ومحطات المياه والمؤسسات الصحية والهيئات التعليمية والأجهزة الأمنية والمرافق الاقتصادية، فضلاً عن التدمير الهائل في ممتلكات المدنيين كالمنازل والسيارات، لذلك تشهد المدن المنكوبة تزايداً كبيراً في الخسائر البشرية والمادية، وهذا ما يدفع الحكومات المحلية والمركزية إلى التوجه نحو المنظمات الدولية لغرض طلب المساعدات المادية العاجلة للتعامل مع الأوضاع غير العادية والأضرار الجسيمة التي لحقت بمدنها، وفي هذ السياق تواجه عملية إعادة

إعمار المدن المنكوبة بعض التحديات التي يمكننا تناولها بالشكل الآتي:-[٢٧]

١. **استمرار النزاعات المسلحة ومواصلة الحرب ضد بقايا التنظيمات الإرهابية:-** يشكل استمرار النزاعات المسلحة وعدم القضاء على أسبابها واحداً من أهم المعوقات التي تعرقل عملية إعادة اعمار المدن المنكوبة، إذ تحتاج عمليات إعادة الاعمار وبشكل خاص مساهمات المنظمات الدولية إلى أجواء أمنية مستقرة لتهيئة بيئة آمنة ومناسبة للعمل.

٢. **تعدد الجهات المسؤولة عن إعادة الإعمار في مدينة الموصل:-** إن تعدد الجهات المسؤولة عن ملف إعادة الإعمار في محافظة نينوى من شأنه أن يعرقل الجهود الرامية لإعادة إعمارها بسبب التضارب في مصالحها وهو ما يؤدي إلى تأخر المشروعات التي تحتاج الى مبالغ لغرض تمويلها.

٣. **الخلافات السياسية المزمنة بين القوى السياسية المتنافسة:-** تشكل الخلافات السياسية بين الجهات السياسية المتنافسة واحداً من أهم المعوقات التي تواجه عملية إعادة الإعمار وتوجه رسائل سلبية إلى الجهات الدولية المانحة بأن الاموال التي يمكن أن تقدمها ستنفق في غير محلها وهذا ما يمكن لنا أن نتلمسه في اكثر من مجال في محافظة نينوى.

٤. **محدودية الموارد المالية المخصصة لإعادة إعمار المدن المنكوبة:-** تحتاج عمليات إعادة إعمار المدن المنكوبة إلى تخصيصات مالية هائلة بسبب الأضرار الكبيرة التي تتعرض نتيجة النزاع المسلح وفي الغالب ليس في استطاعة الحكومة توفيرها بسبب الظروف الاستثنائية التي تواجهها في مثل هكذا ظروف.

٥. **استشراء ظاهرة الفساد المالي والإداري:-** يشكل الفساد المالي والاداري تحدياً كبيراً يساهم بشكل كبير في عرقلة الجهود الرامية لإعادة إعمار المدن المنكوبة سواء كان ذلك من خلال توجيه عمليات اعادة الإعمار نحو مشاريع لا تحظى بأهمية فاعلة في جهود اعادة الاستقرار لتلك المدن أو من خلال المبالغة في التخصيصات المالية لبعض المشاريع سعياً وراء تحقيق كاسب مادية خاصة[٢٨].

المطلب الثالث: مشاريع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لإعادة الإعمار في محافظة نينوى ومدى فاعليتها

تعد عملية إعادة إعمار المناطق المنكوبة في العراق نتيجة العمليات الارهابية وإعادة النازحين من أكبر التحديات التي تواجه الحكومة العراقية، وإزاء هذه الأوضاع القاسية فقد

(٢٧) مركز المستقبل للأبحاث والدراسات المتقدمة، تحديات اعادة اعمار «المدن المنكوبة» في المنطقة العربية، متاح على الموقع الاتي: تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٣/١٤ www.futureuae.com
وينظر كذلك: ايهاب علي النواب، بعد تحرير الموصل كيف سيتم إعمار المدن المحررة، شبكة النبأ المعلوماتية، متاح على الموقع الآتي: تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٣/١١ www.annabaa.net

(٢٨) ينظر: مجموعة البنك الدولي، اقتصاديات إعادة الاعمار بعد انتهاء الصراع في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، مطبوعات البنك الدولي للإنشاء والتعمير، واشنطن، ٢٠١٧، ص٨.

تحركت الحكومة العراقية على جميع الصعد الدولية العالمية والإقليمية لعرض ما يواجه العراق من تحديات كبيرة، وانبرى المجتمع الدولي في مساندة العراق ودعم جهوده الرامية إلى إعادة الإعمار في المدن المنكوبة من خلال تمويل وتنفيذ مشاريع إعادة الإستقرار والإعمار، حيث اطلق برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (Undp) العديد من البرامج التي ساهمت في تحقيق الاستقرار وعودة الخدمات الأساسية في المدن المحررة. إذ أدى النزاع المسلح الذي احدثه تنظيم داعش الارهابي في العراق إلى أزمة إنسانية كبرى مع نزوح (٥) ملايين عراقي داخلياً وخارجياً وتدمير البنى التحتية والخدمات في المناطق المحتلة سابقاً من قبله، تسببت ثلاث سنوات من احتلال تنظيم داعش الارهابي والقتال العنيف لاستعادة مدينة الموصل في دمار واسع النطاق. تشكل عملية إعادة الاستقرار إلى مدينة الموصل واحدة من أكبر تحديات الاستقرار التي يواجهها الشعب العراقي والأمم المتحدة على الإطلاق، ولذلك عملت الحكومة العراقية على إجراء تقييم للأضرار والاحتياجات لتقييم آثار الأزمة وتأثيرها على البنية التحتية الرئيسية والقطاعات الاجتماعية وسبل العيش والقطاعات الانتاجية والشاملة، ولتحديد احتياجات التعافي وإعادة الاعمار في العراق، من جهة أخرى فإن فاعلية المساعدات الدولية الرامية الى الإسهام في عملية إعادة الاعمار في المدن المنكوبة ما بعد النزاع تعتمد على جملة من المبادئ الأساسية التي ينبغي السير على ضوئها سواء بالنسبة للدولة المستهدفة بإعادة الإعمار او بالنسبة للدول المانحة وهذا ما سنتطرق إليه وكما يأتي:.

الفرع الأول: مشاريع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لإعادة الاعمار

يهدف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى تقديم دعم منسق تقوده دول العالم للشروع بعمليات التعافي وإعادة الإعمار في محافظة نينوى من خلال برنامج مشترك بين المؤسسات يدمج الجهود المتضافرة للشركاء الوطنيين والدوليين.[٢٩]

«فبعد انتهاء عمليات تحرير مدينة الموصل من تنظيم داعش الإرهابي، عمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي»، ومن خلال صندوق تمويل الاستقرار الفوري، على تقديم الدعم للأولويات التي تقدمها الحكومة العراقية والحكومات المحلية، ويأتي في مقدمتها عمليات إعادة تأهيل المراكز الصحية ومشاريع الماء والكهرباء والطرق، فضلا عن إعادة تأهيل المدارس وعدد من المباني الحكومية وإنشاء مراكز للشرطة، كما يعمل على توفير فرص عمل عبر مشاريع عمل ومنح صغيرة لعدد من المؤسسات بهدف إعادة الحياة إلى الاقتصاد المحلي للمدن المنكوبة.

تنفذ جميع اعمال برنامج الأمم المتحدة الانمائي بالتنسيق مع وكالات الامم المتحدة الاخرى لتلافي الازدواجية وخفض نسبة الانفاق وضمان تقديم دعم منسق من الامم المتحدة لتحقيق اهداف خطة التمية، وتشكل وكالات الامم المتحدة مجتمعة فريقا واحدا هو فريق الامم المتحدة القطري الذي تتلخص تفاصيل رؤيته وعمله الكامل في اطار التعاون التنموي المستدام للأمم المتحدة.

ويعد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في العراق من اكثر المنفذين لمشاريع إعادة

(٢٩) ينظر: مجموعة البنك الدولي، العراق اعادة الاعمار والاستثمار، مصدر سابق ص١٣.

الاستقرار في المدن المحررة والمصنفة بكونها مدن منكوبة، فمنذ اطلاق برنامج اعادة الاستقرار عام ٢٠١٥ جرى تنفيذ ما يقارب من ٣٠٠٠ مشروع متنوع تركز بالدرجة الاساس على اصلاح البنى التحتية وتوفير الخدمات الاساسية للمجتمعات في المناطق التي تم تحريرها من سيطرة تنظيم داعش، **ويشمل ذلك ما يلي:-**

١. اعادة بناء المدارس والمستشفيات.
٢. اعادة تأهيل شبكات المياه والكهرباء.
٣. ترميم المنازل المتضررة.
٤. توفير فرص عمل قصيرة الأجل ضمن برامج النقد مقابل العمل.

وبناء على «طلب الحكومة العراقية أنشأ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مشروع إعادة الاستقرار في حزيران ٢٠١٥» للمساعدة في إعادة الاستقرار سريعاً في المناطق المستعادة حديثاً، وقد أطلق برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بناء على طلب من الحكومة العراقية، مشروع لتسهيل عودة النازحين العراقيين، ووضع أسس إعادة الإعمار والتعافي، والحد من انتشار العنف والتطرف.

«ويعمل مشروع إعادة الاستقرار بالتعاون مع الحكومة العراقية» على وضع أولويات الاستجابة مركزاً على إعادة تشغيل الخدمات العامة وتهيئة الظروف للناس لكي يعودوا إلى ديارهم بكرامة، وفي ضوء عشرات المشاريع الجاري تنفيذها حالياً شرعت الحكومة العراقية ببدء مشروع تمويل الاستقرار التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي من خلال تبني ٢٠٢ مشروعاً جديداً لتسريع الاستقرار الفوري في الموصل ومحافظة نينوى، حيث أعدت هذه المشاريع من قبل المديريات الرئيسة في المحافظات، بالتعاون مع مشروع تمويل الاستقرار، وصُممت لدعم جهود الاستقرار في مدينة الموصل ومحافظة نينوى عموماً.

وسوف تقوم هذه المشاريع بإصلاح شبكات المياه والصرف الصحي والكهرباء المتضررة وإعادة تأهيل مرافق التعليم والصحة، وتعزيز الاقتصاد المحلي من خلال توظيف الشباب في مجموعات عمل لإزالة الأنقاض وفتح طرق النقل وإعادة إحياء المدينة حيث تتجاوز قيمتها ٦٠٠ مليون دولار أميركي.

كما «يقدّم مشروع إعادة الاستقرار التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي» الدعم إلى حكومة العراق لإعادة تأهيل البنى التحتية العامة وتسهيل عودة النازحين في أسرع وقت ممكن، والهدف الأوسع لهذه المشاريع هو المساعدة في منح أهالي المدن المنكوبة نوعاً من الدفع باتجاه المستقبل والثقة في دور الحكومة القيادي(٣٠).

وبناءاً على طلب الحكومة العراقية، يعمل مشروع إعادة الاستقرار على إعادة تأهيل عدد من المنازل المتضرّرة من العمليات العسكرية ويهدف ذلك إلى مساعدة الأحياء في (إعادة بناء ذاتية) عبر تأهيل منازل متضرّرة بأيدي عاملة من سكان الأحياء أنفسها، ويركز المشروع على أكثر الأسر هشاشة، بما فيها التي تعيلها

(٣٠) للمزيد من التفاصيل حول طبيعة ومضمون المشاريع التي نفذها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في عدد من المحافظات العراقة ينظر: مشروع إعادة الاستقرار للمناطق المحررة تقرير الربع الثالث من عام ٢٠١٧، اصدارات برنامج الامم المتحدة الإنمائي في العراق، ٢٠١٧.

نساء، وعلى الأرامل وذوي الاحتياجات الخاصة والفقراء، وتستند هذه المقاربة إلى برامج محلية لإصلاح المنازل نفذت في دول أخرى في مرحلة ما بعد النزاعات.

كما تلقى العراق عدد من المنح المالية المقدمة من عدد من الدول كالنرويج والدانمارك وألمانيا والسويد وكوريا الجنوبية واليابان، ولكي يتمكن العراق من استيعاب وتوظيف المنح الدولية وتحقيق أهدافها عملت الحكومة العراقية على تأسيس صندوق إعادة اعمار المناطق المتضررة من الإرهاب، وذلك لكي يكون جهازاً ينسق بين المنظمات الدولية والوزارات العراقية في عمليات إعادة الإعمار السريعة، من خلال تنفيذ عدد من المشاريع الخاصة بإعادة الإعمار المتوسطة وطويلة الأمد، حيث عملت الحكومة العراقية على تخصيص مبلغاً أولياً قدره (٥٠٠) مليون دينار عراقي في موازنة ٢٠١٥ على أن تتكون موارد الصندوق فيما بعد من المنح التي يمكن أن تقدمها عدد من الدول الصديقة والشقيقة بالإضافة إلى ما تخصصه الحكومة العراقية من أموال من خلال قانون الموازنة العامة الاتحادية(٣١).

«ومع نهاية الربع الثالث من عام ٢٠١٧، كان مشروع إعادة الاستقرار التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي يتولى تنفيذ (١٢٠٨) مشروعاً في (٢٣) مدينة في خمس محافظات عراقية، أكثر من ربعها في الموصل التي اكتمل تحريرها في تموز ٢٠١٧»، حيث تساهم هذه المشاريع في تحقيق الأهداف العاجلة الآتية:.

١. بناء التماسك الاجتماعي على مستوى الأحياء.
٢. تحسّن تواصل الحكومة ومشروعيتها.
٣. كما يولّد إشراك مجموعة واسعة من الناس، بمن فيهم النساء والفتيات، في عمليات إعادة الاستقرار شعوراً بالمشاركة والأمل في المستقبل.

حيث يعمل مشروع إعادة الاستقرار بالتعاون مع الحكومة العراقية على وضع أولويات إعادة الاستقرار وإعمار المناطق المنكوبة مركزاً في عمله على إعادة تشغيل الخدمات الأساسية، وتهيئة الظروف للناس لكي يعودوا إلى مناطقهم بكرامة، ما يضع أسساً لمصالحات وعمليات تنموية بعيدة المدى، وهذا عامل حاسم لإعادة الإعمار وتحقيق الاستقرار بفاعلية في مدن تعرّضت لمثل هذا الدمار الهائل(٣٢).

وانسجاماً مع حجم الدمار الكبير الذي خلفته العمليات العسكرية المسلحة في المدن العراقية المحررة، ومن أجل تلبية الاحتياجات الأساسية العاجلة لسكان تلك المدن، وإنطلاقاً من حقيقة أن إعادة البناء لتلك المناطق المنكوبة لا يمكن أن يكون مسؤولية الحكومة العراقية وحدها كون الأمر يتخطى الامكانيات المالية والاقتصادية للدولة العراقية، فقد رأت الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى ومنها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن إعادة إعمار هذه المناطق بحاجة إلى مؤتمر دولي تشارك فيه جميع الدول، وتعرض من خلاله نوع المساعدات المالية والعينية التي يمكن أن تقدمها لتلك المناطق، ومن أجل أن يكون هذا المؤتمر نموذج حقيقي لمؤتمر دولي مكرس لإعادة الحياة إلى المناطق المنكوبة

(٣١) إعادة إعمار المدن المدمرة مهمة كبيرة وحلول مطلوبة، متاح على الموقع الآتي: تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٣/١١ www.shafaq.com

(٣٢) ينظر: بيان الأمين العام للأمم المتحدة لمؤتمر إعادة اعمار العراق، متاح على الموقع الآتي: www.uniraq.org

فقد حرصت الامم المتحدة والفاعلين الدوليين على تهيئة المتطلبات المناسبة لإنجاحه، من خلال إجراء الاتصالات المطلوبة مع الأطراف المعنية، والتعريف بحجم الأضرار الجسيمة التي لحقت بتلك المناطق، واقتراح السبل المناسبة لإعادة إعمارها، فمؤتمر اعادة اعمار العراق الذي بدأ أعماله في الكويت في شباط ٢٠١٨ انعقد بمشاركة (٧٦) دولة، و (١٨٥٠) شركة من القطاع الخاص، وعدد كبير من المنظمات العالمية والاقليمية، و (٥١) صندوقاً تنموياً، و (١٠٧) منظمة محلية واقليمية وعالمية من المنظمات غير الحكومية[٣٣]، برئاسة خمس جهات هي الاتحاد الاوربي والعراق والكويت والأمم المتحدة والبنك الدولي، حيث قدم الوفد العراقي المشارك في فعاليات المؤتمر أجندة عمل تتعلق بثلاث محاور أساسية هي إعادة الاعمار والاستثمار ودعم الاستقرار في البلاد وتعزيز التعايش السلمي بين مختلف اطياف المجتمع العراقي[٣٤].

الفرع الثاني: فاعلية مشاريع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجال إعادة الإعمار

تعتمد فاعلية مشاريع إعادة الإعمار الممولة من قبل المؤسسات الدولية والمنح الدولية على مجموعة من المبادئ، وهي بحسب مبادئ إعلان باريس الخاص بالمؤسسات المانحة للمعونات الأجنبية تقوم على خمسة مبادئ أساسية[٣٥]:

١. **الملكية:**- وتعني أن تقوم الدول بقيادة وصياغة وتنفيذ السياسات والاستراتيجيات الإنمائية وأن يقوم المانحون بمساعدة تلك الدول للقيام بذلك.
٢. **الاتساق:**- ويعني أن تكون المعونات متسقة مع أولويات استراتيجيات التنمية الوطنية في البلدان المستفيدة وكذلك مع البنية المؤسسية وإجراءاتها، وأن يدعم المانحون تقوية القدرات الوطنية في الادارة المالية وأنظمة وأساليب الشراء وأن تكون المعونات غير مشروطة.
٣. **التنسيق:**- وتعني أن يتبنى المانحون ترتيبات مشتركة للتخطيط والتمويل والمراقبة والتقويم وتجنب التداخل والتكرار في نشاطاتهم.
٤. **النتائج:**- وتعني إدارة وتنفيذ المشاريع مع الأخذ بنظر الاعتبار التركيز على النتائج المرجوة.
٥. **المسائلة المشتركة:**- وتعني توخي مبدأ المساءلة والشفافية في استخدام موارد التنمية لكل من المانحين والدول المستفيدة.

ويلاحظ من خلال سير عمليات إعادة الإعمار في العراق للمدن المنكوبة أنه لم يتم مراعاة كل هذه المبادئ بل تم تجاوزها في أغلب الأحيان، حيث يتم صياغة المشاريع بمبادرة من الجهة المانحة، وغالباً ما تكون متسقة مع سياسة الدولة المانحة وليست

(٣٣) ينظر: عبدالوهاب البدر، مؤتمر إعادة إعمار المناطق المتضررة من الارهاب في العراق، مجلة الصندوق، العدد (٩٠)، لسنة ٢٠١٨، الصندوق الكويتي للتنمية، الكويت،٢٠١٨، ص١٠-٢٣.

(٣٤) ينظر: د. اسامة مهدي، مساهمات دول مؤتمر إعمار العراق معظمها قروض واستثمارات، صحيفة إيلاف، العدد (٦١١٢)، لندن، ٢٠١٨.

(٣٥) مركز المستقبل للدراسات الستراتيجية، مصدر سابق، بدون رقم صفحة.

بالضرورة متطابقة مع متطلبات الحاجة المحلية الملحة للمنطقة المستفيدة، ومن المآخذ التي تسجل على بعض المشاريع الممولة من قبل عدد من الدول المانحة اللجوء إلى تنفيذ المشاريع وتقديم المساعدات دون استشارة الحكومة الاتحادية أو المحلية، مما يسبب الإرباك و هدر الأموال في جوانب قد لا تصب فعلاً في دعم عملية إعادة الإعمار.

ولذلك ومن أجل ضمان إعادة إعمار المناطق المنكوبة بطريقة فعالة بات من الضروري الالتزام بعدد من الاجراءات الضرورية والفاعلة يمكننا أن نوجزها بالشكل الآتي:-(٣٦)

١. إن إدارة البرامج الخاصة بإعادة الإعمار يتطلب التزام وإرادة سياسية فاعلة للتعامل مع المجتمع الدولي بطريقة تضمن المصالح الوطنية وتضع المصلحة العامة فوق المصالح المناطقية والسياسية الضيقة.
٢. على الدول المانحة إعادة النظر بالسياسات التي تحكم تمويل المشاريع الخاصة بإعادة الإعمار بطريقة تضمن استجابتها للواقع المحلي.
٣. ضرورة وضع قيود صارمة على عمليات الصرف وتفادي الفجوات المحاسبية، وأن لا توكل المسؤولية الكاملة في الصرف على عاتق منظمة الأمم المتحدة وبرامجها أو الحكومات المحلية وحدها دون وجود جهة مركزية وطنية لها الصلاحية لمراقبة الأداء وتأمين السيطرة النوعية.

(٣٦) ينظر: مركز المستقبل للدراسات الستراتيجية، مصدر سابق، بدون رقم صفحة.

الخاتمة

بعد أن انتهينا من كتابة بحثنا الموسوم بـ ((دور برنامج الأمم المتحدة الانمائي في اعادة اعمار المدن المنكوبة)) نخلص إلى مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات نوجزها بالشكل الآتي:.

الاستنتاجات:_

١. تمثل عملية إعادة الإعمار في المدن المنكوبة في اعقاب النزاعات المسلحة واحدة من اكبر التحديات التي تواجه الدول عموماً، حيث تتسبب تلك النزاعات بدمار هائل وكبير واضرار بالغة وجسيمة للبنى التحتية الأساسية كشبكات الكهرباء وشبكات الصرف الصحي ومياه الشرب والطرق والجسور والمباني المدرسية والدوائر الرسمية في المدن التي سقطت بأيدي الجماعات الارهابية، حيث تسببت في تعطيل تقديم الخدمات الأساسية لمواطنيها بشكل كبير.

٢. تقوم منظمة الأمم المتحدة بدور بارز في مجال إعادة الإعمار ودعم سبل الاستقرار في المناطق التي تشهد نزاعات مسلحة، حيث تملك الأمم المتحدة في هذا المضمار خبرة كبيرة وتجارب واسعة على المستوى الدولي في مجال تنفيذ عدد من البرامج واعتماد مجموعة من الوسائل التي تسهم في تخطي الآثار السلبية الناجمة عن النزاعات المسلحة، وتمكين المجتمعات التي عانت من ويلات النزاع المسلح من العودة بشكل تدريجي إلى أوضاعها الطبيعية.

٣. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي هو عبارة عن شبكة تطوير وتنمية عالمية تابعة لمنظمة الأمم المتحدة وهي منظمة تدعم التغيير وربط الدول بالمعرفة والخبرة والموارد لمساعدة الأشخاص على بناء حياة أفضل، كما يعمل على تطوير القدرات المحلية التي تعتمد على موظفي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وعدد من الشركاء المحليين.

٤. يعد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي من أهم برامج الأمم المتحدة وهو جهاز التمويل الرئيسي في منظومة الأمم المتحدة والذي تسعى من خلاله إلى تحقيق العمل الإنساني، من خلال شبكة التنمية العالمية التابعة للأمم المتحدة، إذ كان لهذا البرنامج دوراً كبيراً في المساهمة في عملية إعمار محافظة نينوى من خلال كم هائل من مشاريع البنى التحتية والخدماتية والمؤسساتية التي كان لها أثر بارز في عودة الحياة من جديد إلى هذه المحافظة المنكوبة.

التوصيات:

١. ضرورة صياغة المشاريع الخاصة بإعادة الاعمار للمدن المنكوبة بفعل النزاعات المسلحة والممولة من المؤسسات الدولية بالتنسيق مع حكومات الدول المعنية وليس بمبادرة من الجهة المانحة بهدف مراعاة متطلبات الحاجة المحلية الملحة للمنطقة المستفيدة والابتعاد عن الإرباك و هدر

الأموال في جوانب قد لا تصب فعلاً في دعم عملية إعادة الإعمار.

٢. ينبغي على مؤسسات التمويل الدولية أن تزيد من دعمها للبرامج الخاصة بإعادة الاعمار للمدن المنكوبة والخارجة من ويلات النزاعات المسلحة من خلال حث الدول الأعضاء في المجتمع الدولي على الاسهام في تمويل برامج إعادة الاعمار والبناء في تلك المناطق كونها السبيل الوحيد لتحقيق إعادة الاستقرار فيها والحفاظ على السلم والأمن الدوليين.

٣. ندعو الحكومة العراقية إلى ضرورة إدارة البرامج الخاصة بإعادة الإعمار في محافظة نينوى من خلال الالتزام بالإرادة السياسية الفاعلة للتعامل مع المجتمع الدولي بطريقة تضمن المصالح الوطنية وتضع المصلحة العامة فوق المصالح المناطقية والسياسية الضيقة.

٤. على الدول المانحة إعادة النظر بالسياسات التي تحكم تمويل المشاريع الخاصة بإعادة الإعمار في المدن المنكوبة بطريقة تضمن استجابتها للواقع المحلي.

٥. ضرورة وضع قيود صارمة على عمليات الصرف وتفادي الفجوات المحاسبية، وأن لا توكل المسؤولية الكاملة في الصرف على عاتق منظمة الأمم المتحدة وبرامجها أو الحكومات المحلية وحدها دون وجود جهة مركزية وطنية لها الصلاحية لمراقبة الأداء وتأمين السيطرة النوعية.