WFP World Food Programme

sipri

إسهامات برنامج الأغذية العالمي في تعزيز آفاق السلام في العراق

دافيد برانكا، راشيل غولدوين
وغاري ميلانتي

ورقة عمل
كانون الثاني/يناير 2020

معهد ستوكهولم الدولي
أبحاث السلام (سيبري)

معهد ستوكهولم الدولي لأبحاث السلام (سيبري) هو معهد مستقل مكرّس للبحث في الصراعات، والتسلح، ومراقبة الأسلحة، ونزع السلاح. وقد أُنشئ المعهد في عام 1966، وهو يوفر البيانات والتحليلات والتوصيات - بناءً على المصادر المتاحة - لواضعي السياسات والباحثين ووسائل الإعلام والمهتمين من العامة.

مجلس الإدارة ليس مسؤولاً عن مضمون أي دراسة تنشر من جانب المعهد.

مجلس الإدارة

السفير يان إلياسون، رئيساً (السويد)
د. ديوي فورتونا أنور (إندونيسيا)
د. فلاديمير بارانوفسكي (روسيا)
إسبن بارث إيدي (النروج)
جان-ماري غيهينو (فرنسا)
د. رادا كومار (الهند)
د. باتريسيا لويس (إيرلندة/المملكة المتحدة)
د. جيسيكا توشمان ماثيوز (الولايات المتحدة)

المدير

دان سميث (المملكة المتحدة)

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE
Signalistgatan 9
SE-169 70 Solna, Sweden
Telephone: +46 8 655 97 00
Email: sipri@sipri.org
Internet: www.sipri.org

إسهامات برنامج الأغذية العالمي في تعزيز آفاق السلام في العراق

ورقة عمل

دافيد برانكا، راشيل غولدوين، وغاري ميلانتي

كانون الثاني/يناير 2020

WFP World Food Programme

sipri
STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE

منهجية وتوضيح

تمثل دراسة حالة العراق واحدة من أربع دراسات حالة قطرية في المرحلة الأولى من برنامج شراكة المعرفة بين معهد ستوكهولم الدولي لأبحاث السلام (سيبري) وبرنامج الأغذية العالمي. وبالنسبة إلى كل دراسة حالة، أجرى فريق مشترك من الموظفين في معهد ستوكهولم وبرنامج الأغذية العالمي بحثًا ميدانيًا داخل كل بلد لمدة تقدر بنحو أسبوعين لتحديد المساهمات المحتملة في تحسين احتمالات السلام الناتجة من برمجة برنامج الأغذية العالمي. وقد تضمنت منهجية هذه الدراسة مراجعة الأدبيات الخاصة بظروف كل بلد وببرنامج الأغذية العالمي وغيره من البرامج؛ مقابلات مع مصادر معلومات رئيسية متمثلة بموظفي مكتب البرنامج في البلد المعني والخبراء المحليين والمستفيدين من البرنامج؛ مناقشات مجموعة التركيز مع المستفيدين من البرنامج؛ والمشاورات مع الشركاء والخبراء في البلد المعني. وقد توجت زيارة كل بلد بعرض للنتائج ومداولات مع مديري مكتب البرنامج في البلد المعني حول سبل المضيّ قدمًا. وشملت المناقشات التحديات السياسية والاجتماعية والتقنية التي تواجه عملية دمج (عدسة الصراع) وحساسية النزاع وعملية بناء السلام مع برمجية برنامج الأغذية العالمية. بعد ذلك تمت كتابة التقرير عن البلد المعني بالتشاور مع المكتب القطري، بما يتضمنه من إيضاحات وأدلة إضافية عند توفرها. وبالنتيجة فإن هذه الدراسة التحليلية ليست منفصلة عن الظروف الموضوعية. وقد تم تزويد التقرير الأولي عن المرحلة الأولى من الشراكة بنتائج الدراسة حول البلدان الأربعة التي أجريت حولها دراسة الحالة والتي تم نشرها في حزيران/يونيو 2019.

النتائج والتوصيات وأية أخطاء أو سهو يُنسب للمؤلفين ولا يُمثل وجهة نظر سيبري أو برنامج الأغذية العالمي أو إدارة أو مدراء أو مجلس أمناء هذه المؤسسات.

SIPRI 2020 ©

جميع الحقوق محفوظة. لا يمكن اعادة انتاج أي جزء من هذا الاصدار أو تخزينه أو نقله بأي شكل من الأشكال بدون إذن مسبق مكتوب من سيبري أو كما يسمح به القانون.

المحتويات

شكر وتقدير v
المختصرات والمصطلحات vi
ملخص تنفيذي vii

1. المقدمة 1

2. تحليل سياق الصراع 2
محركات ودوافع النزاع 2
هل يؤثر عدم الأمن الغذائي على مسألة التجنيد لصالح الجماعات المسلحة والمتطرفة؟ 3

3. مساهمة برنامج الأغذية العالمي في تعزيز آفاق السلام في العراق 6
الصمود 6
التغيُّر المناخي 8
نظام التوزيع العام 10
مساعدة غذائية عامة والمساهمة المحتملة في تحقيق الاستقرار 12

4. التحديات والفرص 14
دمج السلام والصراع في العمليات والقدرات 14
المركّب في مقابل المعقّد 14
الإطار الرقم (4.1) النظم والعمليات والقدرات للممارسة المرتبطة بحساسية للنزاع 15
الشراكات 17
القياس 18
تصوير البيانات وإيصالها 20
تحليل النزاع 20

شكر وتقدير

تمت زيارة العراق في آذار/مارس 2019. وتألف فريق البحث من: راشيل غولدوين (كبيرة مستشاري حساسية النزاع وبناء السلام، برنامج الأغذية العالمي)؛ ديفيد برانكا (مسؤول البرامج والسياسات في برنامج الأغذية العالمي، وسويون يانغ (باحث في سيبري)، وغاري ميلانتي (مدير دراسات السلام والتنمية في سيبري).

ويدين فريق البحث بالشكر والامتنان لموظفي المكتب القطري لبرنامج الأغذية العالمي في العراق، وخصوصاً: ماريان وارد (نائبة المدير القطري ورئيسة البرنامج)، ياسويوكي ميساوا (كبير مسؤولي البرامج ونائب رئيس البرنامج)، خانسي غازي (رئيس مكتب بغداد الفرعي) وسلار خوداداد (مسؤول التأهب والاستجابة لحالات الطوارئ).

كما يعرب الفريق عن تقديره لجميع من قدم معلومات من منظمات الأمم المتحدة الأخرى والوكالات المانحة والمنظمات غير الحكومية الدولية/المحلية والمجتمع المدني والشركاء المحليين، وكذلك ممثلي الحكومة العراقية. كذلك يوجه الفريق خالص الامتنان إلى المستفيدين من البرنامج الذين تبادلوا وجهات نظرهم مع فريق الأبحاث التابع للبرنامج المشترك بين سيبري وبرنامج الأغذية العالمي.

وأخيراً، يعرب الفريق عن امتنانه للمراجعين في سيبري وبرنامج الأغذية العالمي، وقسم التحرير في سيبري للجهد الذي بذلوه في إعداد التقرير وجعله جاهزاً للنشر.

المختصرات والمصطلحات

AAF	عامرية الفلوجة
CSP	الخطة الاستراتيجية الوطنية
FFA	الغذاء مقابلة الأرصدة
FGD	مجموعات تركيز النقاش
FSOM	مراقبة نتائج الأمن الغذائي
GCF	صندوق المناخ الأخضر
GDP	اجمالي الناتج المحلي
GFA	مساعدة غذائية عامة
GOI	حكومة العراق
HCT	الفريق الإنساني للبلد
IDPs	الأفراد النازحين داخلياً
IMEP	مشروع المراقبة والتقييم في العراق
IOM	منظمة الهجرة العالمية
IS	الدولة الإسلامية (داعش)
ISF	قوات الأمن العراقية
KRI	منطقة كردستان العراق
NIF	شبكة الميسرين العراقيين
PDM	مراقبة ما بعد التوزيع
PDS	نظام التوزيع العام
PMF	قوات الحشد الشعبي
PMU	وحدات الحشد الشعبي
SMARTE	بسيط، قابل للقياس، قابل للتحقيق، ملائم، قابل للرصد، وقابل للتمديد
SO	النتيجة الاستراتيجية
T-ISCP	الخطة الاستراتيجية الوطنية الانتقالية المؤقتة
TOC	نظرية التغيير
USIP	معهد الولايات المتحدة للسلام
WFP	برنامج الأغذية العالمي

ملخص تنفيذي

تشكل دراسة الحالة هذه جزءاً من مبادرة ذات نطاق أوسع بين برنامج الأغذية العالمي ومعهد ستوكهولم الدولي لأبحاث السلام (سيبري)، والتي تهدف إلى تحسين فهم مساهمة البرنامج وتعزيزها في تعزيز آفاق السلام. ولقد شكل العراق واحدًا من أربع دراسات حالة في المرحلة الأولى، إلى جانب السلفادور وقيرغيزستان ومالي. وقد هدفت دراسة الحالة هذه إلى فهم أفضل لإسهامات برنامج الأغذية العالمي في تعزيز آفاق السلام، وفي تحسين احتمالات السلام، وتحديد السبل الآيلة لتدعيم إمكانات البرنامج في تعزيز مساهمته بغية تدعيم هذه الفرص وتقديم توصيات حول كيفية قياسها.
وقد سعى هذا البحث إلى استطلاع وجهات نظر موظفي برنامج الأغذية العالمي وشركائه، فضلاً عن الأصدقاء الرئيسيين وإخصائيي النزاعات، حول ما إذا كان هنالك دور للبرنامج في بناء السلام. وقد تضمن البحث مراجعة مكتبية لوثائق وبيانات البرنامج ومناقشات مع الموظفين وزيارات ميدانية لثلاثة مخيمات للمشردين داخلياً وموقع مشروع القدرة على الصمود في مناطق كانت متنازع عليها سابقًا، إضافة إلى ثماني مجموعات نقاش مركزة مع المستفيدين وعدد كبير من المقابلات مع الأمم المتحدة والجماعات غير الحكومية والمجتمع المدني والجهات المانحة والشركاء.

السياق القطري

على الرغم من هزيمة الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش) وانحسار سيطرتها عن معظم الأراضي العراقية، إلا أن الطريق لتحقيق الاستقرار لا يزال يواجه تحديات كبيرة، في ظل عدد كبير من القضايا الاجتماعية والسياسية التي لا تزال عالقة. تفاقمت العديد من المشكلات الاجتماعية والاقتصادية، مثل الفساد والبطالة وضعف الخدمات الأساسية ونقص المياه والكهرباء بسبب تأثيرات الحرب. وهناك عقبات كبيرة تحول دون عودة النازحين داخلياً إلى ديارهم. إضافة إلى ذلك، فقد تسبب النضال المكلف ضد الإرهاب في خسائر اقتصادية فادحة. كان هناك ضرر كبير للبنية التحتية الزراعية وغيرها المرتبطة بالإنتاج الزراعي ووسائل عيش المجتمعات. ولقد تأثر الاستقرار السياسي سلبًا، عبر زيادة النفوذ السياسي لإيران ووحدات الحشد الشعبي المرتبطة بطهران، وهو ما جعل العراق يخضع لمصالح سياسية بالوكالة وليكون بالتالي عرضة لأن يصبح أيضاً ساحة لصراعات بالوكالة.

القيمة المضافة لبرنامج الأغذية العالمي في المساهمة في تعزيز آفاق السلام في العراق

حدد البحث العديد من المجالات التي يقدم فيها البرنامج قيمة مضافة:

- **مدى التشغيل الفريد والوجود الميداني.** يتميز البرنامج بفهمه للمجتمعات التي يعمل معها وهو شريك موثوق به ومعترف به من قبلها. وقد كان برنامج الأغذية العالمي جهة إنسانية أساسية فاعلة خلال الحرب ضد داعش (2014-17) ويحافظ على وجود واسع في مخيمات المشردين داخلياً في العراق ومناطق العودة.
- **الغذاء كنقطة بداية.** يوفر توفير الغذاء فرصًا لبناء العلاقات والثقة على مستوى المجتمع ككل، والتي يمكن البناء عليها لاحقًا للعمل على قضايا أكثر حساسية تتعلق بالسلام.
- **العمل على جميع المستويات الحكومية.** يعمل البرنامج على المستويات الوطنية ودون الوطنية والمجتمعية والأسرية، ما يخلق فرصًا لتحسين فرص السلام في مجالات متعددة.
- **قاعدة برامجية.** يوفر مجال التركيز الواسع وأدوات التدخل في البرنامج، والتي تعالج انعدام الأمن الغذائي، وتحسين سبل العيش، وتعبئة المجتمعات المحلية لتحقيق أهداف مشتركة، ونقل المعرفة، وبناء القدرة على مواجهة الأزمات، والاستجابة لها، الركائز الأساسية لبناء السلام وفرصًا متعددة لتحقيق دمج نهج السلام في البرمجة. على سبيل المثال، ونظرًا إلى أن السيطرة على الموارد الطبيعية غالبًا ما تكون محل خلاف، يمكن أن يكون العمل على تعزيز إدارة الموارد الطبيعية نقطة انطلاق طبيعية لأنشطة منع نشوب الصراعات المحتملة.

المساهمات المحتملة لبرنامج الأغذية العالمي في تدعيم فرص السلام في العراق

بناء العلاقات بين المجتمعات العرضة للانقسام من خلال العمل على الاحتياجات المشتركة

هناك أدلة سردية من شركاء متعاونين تشير إلى أن تنفيذ مشاريع القدرة على الصمود قد تضمن في بعض الأحيان بناء العلاقات بين القبائل المنقسمة وحل النزاعات الموجودة مسبقًا وزيادة حرية التنقل. ويمكن أن يعمل هذا بشكل أفضل في الأماكن التي يكون للبرنامج فيها بالفعل علاقات عمل ويكون قادرًا على تحديد الأولويات المحلية مع الشركاء، ربما كمتابعة للبرامج الجاري تنفيذها حاليًا. ويمكن تطوير المقاربة أكثر من خلال إنشاء هدف محدد لسد الفجوات من خلال البرمجة. وقد تكون هذه الانقسامات قبلية أو طائفية، أو قد تعني دعم عودة عائلات يمكن أن تكون مرتبطة بتنظيم الدولة الإسلامية. ويمكن أن يتطلب العمل من أجل تحقيق الهدف الأخير تغييرًا كبيرًا في البرمجة للعمل مع شركاء جدد يشاركون في عمليات العودة هذه، أو للوصول إلى مصادر تمويل مرنة تتيح تقديم الدعم عند ظهور فرص أو حاجة محتملة، وكذلك العمل بشمولية أكثر مع الآخرين لتوفير حزمة أكبر من الدعم لإعادة التأهيل. ويعمل المكتب القطري للبرنامج في العراق على استكشاف الفرص المحتملة.

دعم إصلاح نظام التوزيع العام لتعزيز الفاعلية والحد من التحويل يمكن أن يسهم في تعزيز شرعية آداء الدولة، وتعزيز ثقة المواطن فيها

يشكل نظام التوزيع العام الأداة الرئيسية للحكومة لتدعيم الأمن الغذائي لشعبها. ويعاني نظام التوزيع العام خللًا وظيفيًا مرتبطًا بنهجها الشامل في التوزيع والعقبات البيروقراطية في وجه المواطنين، والفساد، وعدم وجود أنظمة تقديم شكاوى تفاعلية ذات مغزى. ومن شأن تحسين تقديم الخدمات أن يعزز الاتصال والمساءلة بين الحكومة والمواطنين، وبالتالي بناء الشرعية القائمة على الإنتاج/الأداء. ويقدم البرنامج حاليًا الدعم الفني للتحديث المستمر لنظام التوزيع العام، والذي يهدف إلى تعزيز الشفافية وتحسين الخدمات. وهناك توقعات في أن يخلق هذا المشروع الرائد فرصة لمناقشة الإصلاح الشامل الأوسع لنظام التوزيع العام. ويمكن أن تسهم زيادة الكفاءة والشفافية - والحد من الفساد - في تعزيز شرعية الدولة وثقة المواطنين.

القياس

لم تكن آليات الرصد الحالية لبرنامج الأغذية العالمي في العراق مصممة لقياس المساهمات في تعزيز آفاق السلام. وترتبط المؤشرات الحالية بنتائج الأمن الغذائي، عوضًا من جودة العلاقات أو التغييرات في المواقف أو التصورات المرتبطة بالأمن. ويوصي هذا التقرير بالتركيز بصورة خاصة على تطوير المؤشرات التي تم تحديدها من جانب المجتمع كوسيلة لالتقاط النتائج غير الموثقة حتى الآن والتي عاينها فريق البحث، وأيضًا من جانب موظفي المكاتب القطرية في البلدان المعنية. إضافة إلى ذلك، هناك اعتماد كبير على الدراسات الاستقصائية لجمع البيانات، والتي يمكن أن تكون ممتازة لتحديد ما إذا كان هنالك شيء قد تغيّر، لكنه يبقى قاصرًا في تقديم رؤى حول العوامل التي أدت إلى التغيير أو كيفية حصول التغيير. عادةً ما يتم استخدام مجموعة من الأساليب التي تتضمن الاستقصاء المفتوح مناقشات مجموعات التركيز أو المقابلات شبه المنظمة، لمراقبة برمجة عملية بناء السلام.

توصيات لتعزيز مساهمات برنامج الأغذية العالمي في تعزيز آفاق السلام في العراق:

- **بناء شراكات جديدة.** يجب أن يدخل البرنامج في المزيد من الشراكات الاستراتيجية لمعالجة تعقيد السياق المتعلق بالمساعدة في العراق. ومن المنتظر أن تمكّن العلاقات الجديدة برنامج الأغذية العالمي من الوصول إلى المعرفة ذات الصلة بالأبعاد السياسية والاجتماعية لتصميم البرنامج وتخطيطه، وبحساسية النزاعات. وهذا يستلزم أيضًا التعلم من الأخطاء والدروس المستفادة من الشركاء الذين ظلوا يعملون في ميدان بناء السلام لمدة أطول كثيرًا.
- **تحديد امكانية وكيفية دعم برنامج الأغذية العالمي لعمليات العودة الناشئة.** ينبغي أن يشمل ذلك توحيد الدروس المستفادة من برامج بناء السلام/المصالحة السابقة في العراق.
- **الاعتماد على التحليل الحالي للسياسات حول الإصلاح المحتمل لنظام التوزيع العام** لتحديد ما إذا كان الدعم الفني لبرنامج الأغذية العالمي يمكن أن يؤثر في الإصلاحات.
- **مراجعة ما يتم قياسه وكيفية القيام بقياسه من أجل الحصول على إسهامات محتملة في تعزيز آفاق السلام.** ووضع مؤشرات كمية ونوعية جديدة مستمدة من السياق للتقدم المحرز في المساهمة في تعزيز فرص السلام وتوسيع مجموعة أدوات الرصد إلى أبعد من استطلاعات الرأي للاعتماد على وسائل بحث مفتوحة مثل مجموعات النقاش المركزة والمقابلات شبه المنظمة. ولن تحتاج هذه المؤشرات إلى أن تكون معقدة من البداية، طالما يتم جمعها بانتظام واستخدامها لرصد التقدم (أو التراجع) على فترات المراقبة المنتظمة.

1. المقدمة

أقام برنامج الأغذية العالمي ومعهد ستوكهولم الدولي لأبحاث السلام شراكة معرفية فيما بينهما من أجل بناء قاعدة أدلة لتقييم – ومعرفة كيفية – مساهمة البرنامج في تعزيز آفاق السلام وتحديد مواقع وجود عوارض جانبية سلبية غير مقصودة، في حال وجودها. وستسهم الشراكة في تحسين العملية التشغيلية في المستقبل بناءً على استنتاجات البحث. ومن المتوقع أن يكون هذا العمل بمثابة تقييم لسياسة البرنامج المزمع عقدها في عام 2021.

شكّل برنامج الأغذية العالمي في العراق واحدًا من أربع دراسات حالة؛ فقد أجري بحث مماثل في السلفادور وقيرغيزستان ومالي. وكانت أهداف دراسات الحالة هي فهم النقاط التالية في حالة كل بلد: **(أ)** مساهمة البرنامج في تعزيز آفاق السلام؛ **(ب)** كيفية تعزيز البرنامج لمساهمته في تعزيز آفاق السلام؛ **(ج)** كيفية قياس البرنامج لمساهماته في تعزيز آفاق السلام.

وقد اشتملت دراسة الحالة على مراجعة مكتبية لوثائق وبيانات البرنامج ومناقشات مع الموظفين والزيارات الميدانية لثلاثة معسكرات للنازحين - الشهامة وأبو غريب وعامرية الفلوجة - إضافة إلى مشروع المساعدة الغذائية للأصول في الرمادي. وقد تم إجراء نقاشي مجموعة تركيز في كل موقع من هذه المواقع (مناقشة منفصلة للنساء وأخرى للرجال)، إضافة إلى مقابلات شبه منظمة مع وكالات الأمم المتحدة المماثلة والمنظمات غير الحكومية والجهات المانحة والمجتمع المدني والشركاء المنفذين والخبراء في النزاع/السلام في بغداد.

نظرت دراسة الحالة في كامل ملف برامج برنامج الأغذية العالمي المرتبط بمذكرة مفهوم الخطة الاستراتيجية للبلد المعني والخطة الاستراتيجية الانتقالية الحالية في البلاد لتحديد نظريات التغيير المحتملة حول كيفية مساهمة البرمجة في تعزيز فرص السلام عبر النتيجة الاستراتيجية. وقد نوقشت نظريات التغيير هذه بالتعاون مع الموظفين، وجرتت مراجعة أدوات جمع البيانات لتحديد توافر البيانات اللازمة حول نظريات التغيير المقترحة. وقد وضعت منهجية مفصلة للاستعانة بنظريات التغيير في التقرير الأولي، والذي نُشر في حزيران/يونيو 2019.[1]

وتشكل دراسة الحالة الخطوة الأولى في عملية طويلة للتعلم الانعكاسي للمكتب القطري، يدعمها ويعاونها المقر الرئيسي لبرنامج الأغذية العالمي الذي يبقى حاضرا لدعم تكيف المكتب القطري في ضوء النتائج التي تم الحصول عليها حتى الآن.

[1] Delgado, C. et al., *The World Food Programme's Contribution to Improving the Prospects for Peace* (SIPRI: Stockholm, 2019).

2. تحليل سياق الصراع

هنالك عدة محركات رئيسية للنزاع في العراق. وبمجملها، فهي تضيء على إمكانات تصعيد النزاع أكثر من إمكانية وضع حد له ودفع الوضع للاستقرار.

محركات ودوافع النزاع

الحوكمة وتشكيل الحكومة

بحكم أن العراق دولة مصدرة للنفط، فإن الحكومة العراقية تولد دفق عائدات كبير، إلا أن تأمين الخدمات من قبل الدولة يتم بشكل غير منتظم ولا يتناسب مع حجم الواردات. وقد أدى انتشار الفساد وضعف تقديم الخدمات ونقص الاستثمار في البنى التحتية الحيوية إلى فقدان الناس للثقة بالنظام السياسي القائم وقادته. ويبدو هذا جليًّا في جنوب العراق، حيث أصبحت الاحتجاجات السمة الثابتة والمنتظمة في كل صيف، وقد ووجهت بمستويات غير متناسبة من العنف من قبل الدولة. وقد أصبحت الاحتجاجات في صيف عام 2019 منظمة بصورة متزايدة، وبعد عودة العديد من قوات الحشد الشعبي إلى البصرة، إضافة إلى وجود قبائل مدججة بالسلاح، فلقد أصبح هنالك خوف متزايد من احتمال تصاعد كبير في العنف وازدياد احتمالات عدم الاستقرار.

ويؤشر انخفاض نسبة المشاركة في الانتخابات البرلمانية التي أجريت في آيار/مايو 2018 - 44.5 في المئة على الصعيد الوطني، و33 في المئة في بغداد و14 في المئة فقط في البصرة - إلى فقدان عميق للثقة في الدولة. ولم تؤد الانتخابات إلى إبراز فائز صريح واستغرق الأمر الحكومة أكثر من عام لإختيار المرشحين لشغل الوزارات الأربعة الرئيسية.[2] ويعكس هذا التحدي الكبير المتمثل بالاتفاق على تقسيم الأدوار بين أحزاب الائتلاف، وهذا يحد من فعالية الحكومة عمل. وفي تشرين الأول/أكتوبر 2019، أدت الاحتجاجات في بغداد والمحافظات الجنوبية، والتي تسببت بسقوط أعداد مرتفعة من الضحايا، إلى استقالة رئيس الوزراء عادل عبد المهدي. إلا أنه من غير المرجح أن يؤدي ذلك إلى إنهاء الاحتجاجات، التي ترتبط بشكل أساسي بوضع سوق العمل ونقص فرص العمل، وارتفاع منسوب الفساد، وعدم كفاءة أو جودة الخدمات المقدمة، وتصور التأثير الإيراني على الحكومة العراقية.

الجماعات الأمنية الفاعلة ومجموعة داعش

لا تزال جماعة داعش موجودة في العراق بوصفها قوة تمرد، كما أضحت أهدافها أكثر تركيزًا. هكذا يمكن فهم قيامها بإعادة تجميع صفوفها ليس فقط في منطقة راوه بالقرب من الحدود مع سورية، ولكن أيضًا في محافظات صلاح الدين ونينوى وكركوك.

كذلك توجد مجموعة مسلحة كبيرة من القوات شبه عسكرية في العراق والمعروفة باسم الحشد الشعبي والتي وقع عليها العبء الأساسي في مقاتلة داعش، وهي لا تأتمر بإمرة الحكومة العراقية، بل ينظر إليها على أنها قوات وكيلة لإيران. ويمثل وجودها تحدياً لمبدأ احتكار الدولة للحق المشروع باستخدام القوة. وهنالك بعض المناطق التي تخضع للسيطرة الحصرية لقوات الحشد الشعبي. وفي بعض المناطق تتحدى قوات الحشد الشعبي قانونية التراخيص الممنوحة من جانب الحكومة العراقية لقوافل المساعدات الإنسانية، وهي تطالب القيّمين عليها بالحصول على أذونات عبر تسلسل القيادة الخاصة بها.[3] وقد احتلت قوائمها المركز الثاني خلال انتخابات أيار/مايو 2018، إلا أنها لا تشكل كتلة واحدة متراصة ومتجانسة. وهنالك مجموعات فرعية كبيرة داخل الحشد الشعبي وهي تدين بولاءات مختلفة ومتعددة.

[2] وزراء الداخلية والدفاع والعدل والتربية والتعليم.

[3] Aziz, S. and Van Veen, E., 'A state with four armies: how to deal with the case of Iraq', War on the Rocks, 11 Nov. 2019.

وقد وسع الحشد الشعبي نشاطه إلى المجال الاقتصادي، وخصوصًا في مجال إعادة الإعمار وتأهيل الطرق.[4] كما توسع نشاطه للعمل خارج سلطة الدولة، إلى الانخراط في أنشطة إجرامية وممارسة النفوذ الاقتصادي والاجتماعي في جميع أنحاء العراق، وسيطر على أجزاء من تجارة النفط والغاز في المناطق التي خضعت سابقًا لسيطرة داعش. ولا تسهم أنشطة هذه الجماعات فقط في تقويض سلطة الدولة والاقتصاد الشرعي، لكنها تؤثر سلبًا أيضًا على المجتمعات الضعيفة وتمنع العودة السلمية للمهجرين داخليًا.

معاملة المشتبه بانتمائهم لداعش وعائلاتهم

يعاني المشتبه بانتمائهم لداعش من العنف والتعذيب أثناء الاحتجاز. ولا يوجد تقييم عادل لقضاياهم ولا يتم منحهم محاكمة عادلة، وهو ما يؤدي بصورة كبيرة إلى صدور أحكام بالإعدام وإعدامهم. ويتخذ أسر هؤلاء المشتبه بهم شكل العقاب الجماعي. ويتم نبذهم من جانب مجتمعاتهم وقبائلهم، ويتم تهديدهم بالقتل إذا حاولوا العودة إلى منازلهم، التي دُمرت معظمها من جانب المجتمعات التي ينتمون إليها. وهم محتجزون في معسكرات النازحين داخلياً، وغالبًا ما تضيع وثائقهم أو تنزعها السلطات وتُصادرها، فضلًا عن منعهم من حرية التنقل أو القدرة على تأمين سبل العيش. والعديد من هذه "الأسر التي ينظر إليها على أنها مرتبطة بتنظيم الدولة الإسلامية" قد تكون على قرابة بعيدة مع المشتبه بهم – لا يقتصر الأمر على الأهل أو الأطفال، ولكن يشمل أيضًا الأعمام وأبناء العمومة، وأحيانًا يشمل من هم على علاقة أبعد من ذلك من المشتبه بهم وعائلاتهم. وهذا يؤدي إلى تغذية حالة الاستياء والغضب مما يؤدي إلى عودة تنظيم الدولة الإسلامية على المدى الطويل.

المياه والتغيّر المناخي

أدى تغير المناخ إلى موجات حر طويلة، وهطول أمطار غير منتظم، وزيادة درجات الحرارة وزيادة حدة الكوارث. وساهمت السدود في تركيا وإيران في انخفاض كبير في تدفق المياه على نهرَي دجلة والفرات. ويتوقع، بمجرد تشغيل سد "إليسو" في تركيا بكامل طاقته، أن تتقلص إمدادات المياه إلى العراق بنسبة 60 في المئة. ولا توجد اتفاقات دولية فعّالة بشأن تقاسم المياه بين البلدان المشاطئة في المنطقة. وقد عززت تقنيات الري السيئة والبنية التحتية للمياه المتضررة/القديمة من نقص المياه، وكلها تسهم في الحد من الإنتاج الزراعي وسبل العيش، وزيادة مستويات ملوحة التربة. ويجادل البعض بأن هذا سيسبب توترات بين القبائل لأنها تتنافس على الموارد الشحيحة، وبخاصة المياه. ويعتقد البعض الآخر أن هذا سيؤدي إلى هجرة كبيرة إلى المراكز الحضرية، فيزيد من عدم الاستقرار حيث يتنافس النازحون من الأرياف مع سكان المدن على الموارد النادرة. ويؤكد البعض أن داعش قد تستخدم نقص المياه كمنصة لحملة جديدة لتجنيد المقاتلين.

التنازع على الحدود الداخلية

خلال عملية تحرير الموصل من داعش، حققت قوات البشمركة مكاسب كبيرة عبر انتزاع السيطرة على مناطق واسعة من الحكومة العراقية، بما فيها حقول النفط في كركوك. ولا تزال قضية الحدود الداخلية والسيطرة على هذه المناطق المتنازع عليها مسألة عالقة لم تلقَ حلًّا حتى الآن. وعقب الاستفتاء الكردي في عام 2017، استعادت القوات العراقية السيطرة على المناطق المتنازع عليها، بما فيها كركوك، من قبضة الأكراد.

هل يؤثر عدم الأمن الغذائي على مسألة التجنيد لصالح الجماعات المسلحة والمتطرفة؟

جماعة الدولة الإسلامية (داعش)

لم يتم العثور على روابط بين انعدام الأمن الغذائي وموضوع التطرف أو التجنيد لمصلحة الجماعات العنفية المتطرفة. وقد تم التأكد من ذلك من خلال المقابلات التي أجريت مع خبراء.

[4] International Crisis Group (ICG), *Iraq's Paramilitary Groups: The Challenge of Rebuilding a Functioning State* (IGG: Brussels, 30 July 2018).

ويجادل البعض في أن حالة انعدام الاستقرار في العراق ناتجة من الاختلافات الطائفية، إلا أن كثيرين يركزون على أن مرحلة ما قبل عام 2003 تميزت بدرجة عالية من التعايش في العراق بين الشيعة والسنّة، وأن التوترات الطائفية برزت نتيجة التلاعب العمد لا نتيجة المشاعر الطائفية العدائية المتجذرة تاريخيًّا. وعلى سبيل المثال فإن حزب البعث المحسوب على السنّة أكثر منه على الشيعة، كان يضم في صفوفه ملايين الأعضاء من الشيعة قبل عام 2003.

لكن النظام السياسي الذي أنشئ عقب غزو الولايات المتحدة للعراق في عام 2003 كان مؤطَّرًا حول الهوية الطائفية (محاصصة). وتم تخصيص حصص للطوائف في مجلس الحكم في البلاد، الأمر الذي أدى إلى الفساد وإعادة إنتاج الهويات الطائفية، والتي حشدت حولها الجهات السياسية الفاعلة من أجل كسب قاعدة سلطة وقرار. ويُقال إن أهمية الهوية الطائفية تتقلب وتدفعها ظروف اجتماعية واقتصادية وسياسية أوسع، كما هي الحال بالنسبة إلى الوئام الطائفي أو الشقاق: في حين أن الاضطهاد وعدم الاستقرار الحكوميين قد زاد من أهمية الهوية الطائفية في الشرق الأوسط، بيد أن العنف الطائفي الواسع النطاق قد زاد باضطراد نتيجة للجهود المتعمدة التي بذلتها الجهات الفاعلة المحلية والأجنبية لإثارة الصراع الاجتماعي من أجل غاياتهم السياسية. ونجح "رواد العمل الطائفي" في حفز الهويات الدينية الكامنة لتشق المجتمع وفقًا لخطوط مجتمعية يمكنهم التحكم بها بشكل أفضل.[5]

بشكل عام، هناك توافق كبير بين الخبراء على أن هناك ثلاثة دوافع رئيسية للتطرف والتطرف العنيف في العراق:

- **الإقصاء السياسي من جانب الدولة وضعف الحوكمة.** فلقد شعر السنّة منذ وقت طويل بالاضطهاد والتهميش.
- **استهداف السنّة من جانب قوات الأمن.** والانتهاكات التي ارتكبتها الشرطة، ولا سيما في 2012-2013 عندما قوبلت الاحتجاجات السلمية للإصلاح السياسي في المناطق السنية بردود عنيفة من جانب الحكومة.
- **برنامج استئصال حزب البعث.** هذا البرنامج دفع بالألوف إلى فقدان وظائفهم، وهو ما جعلهم أكثر عرضة للانجذاب لدعوة الدولة الإسلامية (داعش).

الكثير من السنّة لم يدعموا داعش لكنهم لم يميلوا إلى القتال ضدها، في حين أن آخرين، وبخاصة في الموصل، كانوا في البداية أكثر ترحيبًا بداعش. فعندما وفرت داعش خدمات عامة في المناطق الخاضعة لسيطرتها، ولّدت بعض الدعم المحلي. وأظهر البحث الذي أجرته مؤسسة "ميرسي كور" باستخدام استطلاعات الرأي في 2013-2015 أنه في الوقت الذي استقال فيه رئيس الوزراء المالكي في آب/أغسطس 2014 انخفض دعم جماعات المعارضة المسلحة بين العرب السنّة من 49 في المئة إلى 26 في المئة.[6] وقد ارتفعت التوقعات حول كيفية التقديمات الحكومية للعرب السنّة بصورة ملحوظة، على الرغم من أن رئيس الوزراء الجديد كان شيعيًّا أيضًا. وهذا يسلط الضوء على دور الحوكمة والاندماج، بدلًا من الهوية الطائفية، في دعم المعارضة المسلحة.

وسلطت أبحاث محلية أخرى الضوء على العوامل الهامة الأخرى لدعم داعش. وفي الأنبار، شمل هذا التجنيد الإجباري والفساد في نظام العدالة وارتفاع معدلات البطالة، ولا سيما بين الشباب الذين عُرضت عليهم حوافز اقتصادية.[7] تم الإيمان بقوة في الأيديولوجية المتطرفة والرغبة في تحقيق مكاسب مادية في نينوى.[8]

قوات الحشد الشعبي ووحدات الحشد الشعبي

لم يتم العثور على أي روابط في الأدبيات بين انعدام الأمن الغذائي والتوظيف في الحشد الشعبي. فعندما بدأت الحرب ضد داعش في عام 2014، انهارت القوى الأمنية التابعة للحكومة العراقية، الأمر الذي دفع بالعديد من المتطوعين إلى الانضمام إلى قوات الأمن شبه العسكرية بدلاً من قوات الأمن الحكومية.

5 Robinson, H. et al., *Sectarianism in the Middle East: Implications for the United States* (RAND Corporation: Santa Monica, CA, 2018), p. 3.

6 Mercy Corps, 'How good governance can diminish support for violent extremism', Dec. 2015.

7 Sanad Countering Violent Extremism Strategy for Anbar.

8 Sanad for Peacebuilding and Social Inquiry, "'Ideas are more dangerous than deeds": Street-level perspectives of violent extremism in Ninevah Governorate, Iraq', Oct 2018.

والتحق الشيعة بالحشد الشعبي بأعداد كبيرة عوض الالتحاق بالجيش العراقي عبر وزارة الدفاع. على الرغم من التقارير التي تفيد بحدوث انتهاكات واسعة النطاق ومنهجية لحقوق الإنسان، أظهر استطلاع للرأي أُجري عام 2015 أن 99 في المئة من الشيعة العراقيين دعموا الحشد الشعبي في الحرب ضد داعش، وهو ما يوفر قاعدة تجنيد كبيرة للحشد.[9] وتفيد عدة تقارير أن ما يصل إلى 75 في المئة من الشيعة العراقيين تم تجنيدهم في الحشد في عامَي 2016-2017، على الرغم من أن الكثير منهم ظلوا غير نشطين. وتم تحديد عدد من الأسباب للانضمام إلى الحشد الشعبي.[10] أولًا، كان هناك تصور بأن الجيش العراقي لا يستطيع حماية الشيعة، وبخاصة بالنظر إلى انهياره في حزيران/يونيو 2014 بعد مذبحة معسكر سبايكر؛ عندما قتل تنظيم الدولة الإسلامية 1700 من طلاب القوات الجوية الشيعة. كان هناك أيضًا قدر من الدعم المؤسسي للحشد من الزعماء الدينيين، وتم تفسير النظام الديني (الفتوى) على نطاق واسع على أنه توجيه الناس للانضمام كواجب ديني. وكانت هناك عوامل أخرى تتمثل بالفساد المستشري في وزارة الدفاع، وهو الاعتقاد بأن قوات الدفاع الشعبي يمكنها القتال بكفاءة أكثر ولديها مرونة تجنيد أعلى مقارنة بالجيش العراقي. أخيرًا، انضمت بعض الأقليات للتأثير في موقفها تجاه الأكراد.

كما أبلغت منظمة العفو الدولية عن التجنيد القسري للرجال والفتيان من جانب الميليشيات شبه العسكرية في معسكرات المهجرين داخلياً في عام 2018.[11] بالإشارة إلى فتوى عام 2014، تلاحظ مجموعة الأزمات الدولية ما يلي:

> كان الانضمام إلى الحشد السبيل الوحيد لكثير من الشباب لكسب رواتب ومزايا لعائلاتهم إذا ماتوا. وكان معظم الذين التحقوا يعملون كعمال مياومين أو في صفوف القطاع العام الأدنى أجرًا، مع عدم وجود إمكانية للعيش الكريم. ومع ذلك، في حين أن الدخل كان حافزًا، فلا يمكن تحويل دوافعهم إلى الأسباب المادية. وقد اجتذب الحشد الشعبي العديد من الشباب المعوزين جزئياً لأن التجنيد استهدف المناطق الأكثر كثافة سكانية والأكثر فقراً (على سبيل المثال، مدينة الصدر في بغداد والبصرة والديوانية والعمارة) أو تم القيام به بالقرب من خط المواجهة (على سبيل المثال، حيي الشعلة والحرية في بغداد وكربلاء). واستمر الشباب في التطوع حتى عندما تخلفت الحكومة أو الميليشيات عن الدفع.[12]

وقد قُدِّمت مكافآت مالية بقيمة 1500 دولار شهريًا للعراقيين للذهاب والقتال في سورية إلى جانب قوات الأسد.

وتبدو الدوافع الحالية للتجنيد في الحشد الشعبي ذات شقين: كوسيلة لإيجاد دخل[13]؛ وللقيام بأعمال الحماية المحلية، في وقت لا يُنظر فيه إلى قوات أمن الدولة على أنها قادرة على توفير الحماية. ويبقى التهديد الآتي من داعش قائمًا، ولو كان بوتيرة أقل من السابق.

[9] Greenberg Quinlan Rosner Research, 'Lack of responsiveness impacts mood: Aug.–Sep. 2015 survey findings', National Democratic Institute.

[10] Mansour, R. and Jabar, F., *The Popular Mobilizatoin Forces and Iraq's Future* (Carnegie Middle East Centre: Beirut, 28 Apr. 2017).

[11] Amnesty International, 'Iraq Report, 2017–2018'; and Mansour and Jabar (note 10).

[12] International Crisis Group (ICG), *Fight or Flight: The Desperate Plight of Iraq's 'Generation 2000'* (ICG: Brussels, 2016), p. 16.

[13] في مجموعات تركيز النقاش في الرمادي، على سبيل المثال، فإن جميع النساء كن يرتبطن برجال يتلقون معاشات نتيجة انضوائهم في ميليشيات مسلحة.

3. مساهمة برنامج الأغذية العالمي في تعزيز آفاق السلام في العراق

الصمود

يسعى برنامج الأغذية العالمي إلى تعزيز قدرة الأسر التي تعاني انعدام الأمن الغذائي على الصمود من خلال توفير التحويلات الغذائية/النقدية المشروطة المرتبطة بإعادة تأهيل/بناء الأصول الإنتاجية على مستوى المجتمع المحلي. ويتضمن هذا حاليًا البنية التحتية للري في المناطق الريفية وتجربة "تكنولوجيا الغذاء" (تيك فور فود) (المعروفة الآن باسم "إمباكت") في منطقة حضرية، والتي توفر تدريبًا مهنيًا مخصصًا لبناء المهارات الرقمية التي يمكن تسويقها دوليًا. ولم تُختبر تجربة برنامج (تيك فور فود) خلال هذا البحث. وتتركز أعمال إعادة التأهيل الحالية إلى حد كبير على إعادة تأهيل البنية التحتية للري، والتي يتم تقديمها من خلال تدخلات وكالة الغذاء والدواء.
بالنسبة إلى اختيار الموقع، قدمت الحكومة العراقية قائمة بمواقع التدخل ذات الأولوية، والتي طرح فيها البرنامج معايير اختيار إضافية. وقد عنت الجداول الزمنية الصارمة للمانحين أن التخطيط التشاركي لا يمكن تنفيذه على مستوى المجتمع. وفي الجولات المستقبلية، سيتم إجراء عمليات التخطيط التشاركي المجتمعي.

نظرية التغيير الأولى: إذا عملت المجتمعات معًا لتحديد الاحتياجات المشتركة والاستجابة الجماعية لهذه الاحتياجات، فسيتم تعزيز العلاقات بصورة عابرة للانقسامات [العرقية/الطائفية/القبلية/وغيرها].

أدلة من البرامج

هنالك معطيات غير مؤكدة من مشروع قناة "ميرسي هاندز" على أن مشاريع الصمود يمكن أن تسهم في بناء رأس المال الاجتماعي وجَسر الهوّة بين القبائل، بما في ذلك القبائل التي لم تعمل معًا في السابق. وقد قيل إن هذا يؤدي إلى حل القبائل لصراعاتها والموافقة على التعاون في مشروع القناة. وبالمثل، زادت حرية التنقل لأن أفراد القبائل الذين كانوا يخشون في السابق التنقل عبر المناطق القبلية الأخرى كانوا قادرين على عبور أراضي بعضهم بعضًا. إن مدى عمل القبائل بصورة جماعية على أجزاء مختلفة من القناة، أو العمل في أقسامها الخاصة، غير واضح. وقد شكّل هذا العامل الأخير فرصة ضائعة للتواصل بين المجموعات.
جدير بالإشارة أيضًا أنه عندما يُعتقد أن أنشطة الصمود أسهمت في رأس المال الاجتماعي المحلي، فقد اشتملت على حل النزاعات بين القبائل، وفي بعض الأحيان على الأقل، على معالجة التوترات عبر المجتمعين المتجاورين السني والشيعي.

مستوى الطموح

ما هو مستوى الطموح الذي يجب تطبيقه على برنامج الصمود؟ هل يجب أن يسعى البرنامج إلى رأب الصدع القبلي والانقسامات الطائفية؟ هل يمكن أن يساعد أيضًا على سد الفجوات حيث عادت العائلات التي يُنظر إليها على أنها مرتبطة بداعش إلى ديارها؟ كان هناك دعم من الإدارة والفريق للعمل مع مركز العمليات التكتيكية هذا على جميع المستويات، مع إيلاء اهتمام خاص باستكشاف إمكانات دعم العائلات التي ينظر إليها على أنها مرتبطة بالدولة الإسلامية في العودة، على الرغم من أن فريق الثبات فضّل عدم تسليط الضوء على وضع هذه الأسَر، وبدلاً من ذلك وضع إطار لجميع العائدين بحجة أنهم "ضعفاء." ويمثل مستوى الطموح في تعزيز بناء السلام المحلي في برمجة الصمود مثالاً على نوع التخطيط المرن الذي يجب القيام به في بيئات معقدة (انظر الفارق بين المعقّد والمركّب في المقطع 4). في بعض الحالات، قد يكون هناك ما يبرر الهدف الطموح لتيسير العودة الآمنة بعد إجراء المشورة؛ وفي حالات أخرى، قد يكون الحل الأقل طموحًا لسد الفجوات القبلية هو الجواب للمعضلة. ويمكن بناء زيادة مستوى الطموح، مثل أن تدعم برامج الصمود عودة العائلات التي يُنظر إليها على أنها مرتبطة بداعش، على نجاحات مستقبلية مثل تلك التي حققتها شبكة الميسرين العراقيين "نيف"، (التي استضافتها سند) خلال التفاوض حول عمليات العودة في يثرب في محافظة صلاح الدين.

وقد تمكن عدد كبير من العائلات السنية المهجرة داخليًا من العودة إلى يثرب في ربيع عام 2018، وذلك بعد مفاوضات ميسرة.[14] لكن الجدير ذكره أن ذلك لم يتحقق بين ليلة وضحاها، ولكن تم بناؤه عبر عملية طويلة من التفاوض بدأت في عام 2015. ويمكن تصور أنشطة الصمود في مثل هذه المفاوضات لخلق تفاعلات متكررة بين المجموعات لدعم المصالحة وإعادة التأهيل بين المجتمعين المعنيين. وقد أبرزت تجربة "سند" في يثرب أنه على الرغم من أن الدعم التفاوضي كان جوهريًا في إنجاح عملية العودة، إلا أن تمويلهم قد تراجع في تلك المرحلة، على الرغم من أنه كان هناك حاجة واضحة لتعزيز المصالحة. وتمثل أعمال إعادة التأهيل والصمود المصممة لدعم المصالحة نقطة دخول محتملة للبرنامج. يجب أن يكون هذا جزءًا من نهج أكثر شمولية يعمل مع الآخرين لتوفير حزمة دعم أوسع.

الاستهداف

سيتطلب الوصول إلى مستوى من الطموح، يدعم فيه برنامج المرونة عودة العائلات المرتبطة بداعش، معرفة متى تكون "الفرص المتاحة" الناشئة متوفرة، وأي عمليات يجب دعمها. وسيحتاج الموظفون والشركاء المنفذون إلى مراقبة التسليم من أجل تحديد هذه الفرص. ويمكن للشراكات مع مجموعات أخرى، مثل "سند" و "IFN أي ف ن" أن تساعد أيضًا في تحديد هذه الفرص. ويمكن ربط تصميم هذه التدخلات بطبيعة الاتفاقات المتفاوض عليها والمتعلقة بالعودة. والجدير بالذكر أن برنامج الأغذية العالمي لن يرغب في دعم عمليات العودة التي لا تحترم حقوق الإنسان احتراماً كاملاً.[15]

مخاوف مرتبطة بحساسية الصراع

كما هي الحال في الظروف الموضوعية للبلدان الأخرى التي يعمل فيها البرنامج، فإن الاستهداف يسبب هواجس متكررة بشأن حساسية النزاع. وهناك حاجة إلى توخي الحذر الشديد في المناطق التي شهدت تحولًا ديموغرافيًا بعد رحيل مجموعات عرقية/طائفية بأكملها، مثل بارتيلا. ويدرك البرنامج هذه المخاوف وعواملها في اتخاذ القرارات المتعلقة ببرمجة الثبات المتاحة. وفي ظروف أخرى، حيث لم تتمكن العائلات المرتبطة بداعش من العودة إلى مجتمعاتها، تظهر حاجة الحرص إلى ضمان ألّا يؤدي التخطيط المجتمعي لبرامج القدرة على الصمود إلى توحيد السلطة والحصول على المزايا من جانب مجموعات محددة من السكان. وقد كان هناك ارتباك على مستوى المجتمع بشأن معايير الاستهداف.[16]
في حالة واحدة غير مرتبطة ببرنامج الأغذية العالمي، اختارت إحدى الوكالات أفراد المجتمع الأكثر ضعفًا، أولئك الذين لديهم منازل مدمرة. هؤلاء العائدون الذين اختيروا عن غير قصد، وُصفوا بأنهم ينتمون إلى عائلات مرتبطة بداعش، الأمر الذي دفع المجتمع إلى افتراض أن جميع المساعدات منحازة. وفي كثير من الحالات، لا يصل الاستهداف إلى أكثر الفئات ضعفًا، مما يؤثر في المواقف من المساعدة.
يفترض الكثير من الناس أنهم لم يستفيدوا من البرنامج بسبب انتمائهم لهوية معينة. وهناك تصور أوسع بين المجتمعات بأن أولئك الذين فرّوا إلى معسكرات النازحين لم يواجهوا المصاعب نفسها التي واجهها أولئك الذين بقوا وحاربوا ضد تنظيم الدولة الإسلامية، وأن المشردين داخلياً تلقوا مبالغ كبيرة من المساعدات. جدير بالإشارة إلى أن برمجة الثبات من جانب برنامج الأغذية العالمي توفر دعماً كبيراً للعائدين (75 في المئة من جميع المستفيدين هم من العائدين).
وكانت هناك زيادة كبيرة في عمليات الاغتيال التي اقترفها داعش لزعماء القبائل الذين قد يكونون على استعداد للتفاوض على هذه الأنواع من عمليات العودة. ويجب مراقبة هذا الاتجاه وهو خطر يحتاج إلى عناية إذا كان للبرنامج أن يقدم برامج مرونة لدعم عودة الأسر المرتبطة بتنظيم الدولة الإسلامية.

[14] SANAD for Peacebuilding, '400 internally displaced families return home to Tikrit City, Salahaddin Province in Iraq', [n.d.].

[15] سلط المخبر في اللجنة الدولية للصليب الأحمر الضوء على أن بعض الاتفاقات تضمنت متطلبات مثل دفع التعويض، وقطع جميع العلاقات مع أحد أفراد الأسرة المحتجزين، أو ربما التنصل منه، واحتمال تدمير المساكن. وسيتعين على البرنامج فحص أي اتفاقات تم التفاوض عليها.

[16] حدد التحقيق الاجتماعي أن هناك ارتباكًا، وأن معايير الاستهداف غالبًا ما تكون غير مناسبة للسياق.

التوصيات

التوصية الأولى.
بناء شراكات جديدة. نظرًا إلى تعقُّد البيئات التي يجري العمل فيها في العراق، ينبغي للبرنامج أن يستثمر في بناء علاقات مع شركاء محتملين الذين يمكن أن يضموا "سند" ومعهد الولايات المتحدة للسلام و"الاستقصاء الاجتماعي" والمنظمة الدولية للهجرة و"باكس PAX".[17] ينبغي للبرنامج أن يستخدم مثل هذه الشراكات للاستفادة من معرفته العميقة واتصالاته بالمستويات السياسية والاجتماعية، بسبب إمكان أن يعمل هؤلاء الشركاء كمجلس تصويب للاستهداف وتصميم البرنامج، وللحصول على ملاحظات وتقييمات حول التنفيذ والتصورات، بما في ذلك عبر القنوات الرسمية من خلال العمليات التشاورية. وستشمل هذه العمليات التشاورية الرسمية مناقشات مجموعات التركيز والاستقصاء المرتبطة بالقضايا الأكثر صعوبة لناحية المراقبة مثل بناء الحكم المحلي ورأس المال الاجتماعي.

التوصية الثانية
تحديد الطريقة التي يمكن فيها للبرنامج أن يحدد العمليات الناشئة والمشاركة فيها بصورة أفضل.
العديد من أعضاء شبكة الميسرين العراقيين NIF هم أيضًا باحثون وقد يكونوا قادرين على إجراء تحليل النطاق لمساعدة الفريق القطري على تحديد الدور المحتمل للبرنامج في دعم عمليات العودة الناشئة. وقد تتضمن نقاط الدخول تسويات تم التفاوض حولها، مثل تلك التي حددها "سند" من بين أمور أخرى، وسوف تتطلب استجابات مرنة قابلة للتكيف من خلال برمجة الثبات.

التوصية الثالثة
استخلاص الدروس من برامج بناء السلام والتصالح السابقة. فهناك مجموعة من الوكالات التي تنفذ بالفعل برامج منع النزاعات/بناء السلام/المصالحة في العراق. ويمكن تعلُّم العديد من الدروس لإثراء البرمجة الجديدة دعمًا للمصالحة التي يطورها البرنامج. فعلى سبيل المثال، تقوم كل من "سند" وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمنظمة الدولية للهجرة والاستقصاء الاجتماعي ومعهد الولايات المتحدة للسلام بتنفيذ جميع البرامج ذات الصلة، ويمكن لفريق العمل المعني بالحماية والحماية الاجتماعية ومجموعة العمل ذات الأولوية التواصل مع العديد من الوكالات الأخرى ذات الصلة. إن المراجعة المكتبية لأي وثائق أو تقييمات مستفادة من هذه المصادر، إضافة إلى مكالمات متابعة لمناقشتها، يجب أن تستخلص الدروس الأساسية. ويمكن التعاقد مع مستشار لتنفيذ هذه المهمة قصيرة الأجل (التي يحتمل أن تكون أسبوعًا واحدًا) مع خبير استشاري، أو يمكن أن يتم دعمها من جانب المقر الرئيسي لبرنامج الأغذية العالمي أو من خلال مهمة مؤقتة.

التغيُّر المناخي

يعمل برنامج الأغذية العالمي في العراق مع حكومة العراق على تقديم مقترح مرتبط بصندوق المناخ الأخضر. والتغير المناخي هو عامل مضاعف تهديد/خطر يضاعف من المخاطر الحالية على الأمن البشري. ولم يتم حتى الآن تصميم البرنامج بالكامل بعد، وقد طرح الموظفون ثلاث وجهات نظر محتلفة حول الصلة المحتملة بين تغير المناخ والنزاع/السلام، يمكن لأي منها أن يشكل الفرضيات التي من شأنها أن تدعم نظرية (أو نظريات) التغيير والتي يجب تطويرها كجزء من عملية تصميم المشروع. وقد أُجريت مراجعة مكتبية مقتضبة بعد الزيارة لاستكشاف صحة وجهات النظر.

وجهة النظر 1: يؤدي تغير المناخ إلى تقويض فرص العيش الريفية، بما يؤدي إلى انتقال سكان الريف (ولا سيّما الشباب) إلى المناطق الحضرية/شبه الحضرية حيث يشاركون في الاحتجاجات.

[17] Pax, "Iraq," [n.d.], Utrecht, the Netherlands.

يتجلى التغير المناخي حاليًا في المحافظات العراقية الجنوبية على صورة موجات حر مطولة، وتناقص هطول الأمطار، وارتفاع متوسط درجات الحرارة وزيادة شدة الكوارث، وهو ما يزيد من الضغوط على الموارد الأساسية، ويقوّض أمن سُبل العيش للسكان المحليين. وقد انطلقت حركة الاحتجاج الحالية في البصرة، وتسببت بحالة عدم استقرار شكلت مصدر قلق في جميع أنحاء العراق، إذ تمثل حقول النفط ومحطة تصدير البحر في البصرة ما يقدر بنحو 95 في المئة من إجمالي الناتج المحلي للبلاد.[18] من المتوقع أن تؤدي تأثيرات تغيُّر المناخ في العراق إلى زيادة الضغوط على موارد المياه والزراعة والظروف المعيشية: 92 في المئة من إجمالي مساحة البلاد معرضة لخطر التصحر.[19] وبخلاف مشاريع السدود المتقدمة تكنولوجياً في منطقة المنبع في تركيا وإيران، فإن البنية التحتية للمياه في العراق تضررت بشدة وعفا عليها الزمن.[20]

قد يؤدي تقليص إضافي بالميزانية، والفشل في تنفيذ برامج البنية التحتية والري الاستراتيجية الفعالة، إلى مزيد من الاحتجاجات في المنطقة والتي قد تنتشر في نهاية المطاف في جميع أنحاء البلاد. ويتحدر عدد كبير من مقاتلي الحشد الشعبي من البصرة، وهم قد عادوا إلى ديارهم مدججين بالسلاح مع كونهم مدربين وذوي خبرة عسكرية، وهذا يزيد من خطر اندلاع أعمال العنف.[21] فضلًا عن ذلك، نشأ عدد من التجمعات السكنية العشوائية في المدينة، الأمر الذي خلق مساحة لنمو الميليشيات والشبكات الإجرامية.

تمشياً مع المبادئ الإنسانية، تعَدّ الاحتجاجات ضد الظروف المعيشية القاسية ونقص الخدمات الأساسية، بما في ذلك إمدادات المياه، حقًا ديمقراطيًا أساسيًا ويجب عدم قمعها. إذا كان الرد على الاحتجاج ردًّا عسكريًا أو أمنيًا، فقد يدفع هذا شريحة محبطة بالفعل من فئة السكان المكافحة الأصغر سنًّا إلى أن تصبح جماعات مسلحة تمثل تحولًا رئيسيًّا في تظاهرات الاحتجاج.

وتشير مراجعة الأدبيات إلى أن هذا يمثل سيناريو واقعيًّا. ومع ذلك، فإن الكثير من الأدبيات تصور هذا على أنه "انعدام في الاستقرار" أو "زعزعة الاستقرار"، الذي لا يعترف - أو يقوض ضمنيًا - الحق الديمقراطي في الاحتجاج. لذلك هناك حاجة إلى إيلاء رعاية خاصة للغة، وكذلك الفرضيات والأنشطة.

وجهة النظر الثانية: إن نقص فرص العمل والدخل الناجم عن تغيُّر المناخ يجعل سكان الريف أكثر عرضة للتجنيد في الجماعات المسلحة.

على الرغم من عدم تركيزه بوجه خاص على الجنوب، فقد وجد تقرير لفريق عمل الخبراء المعني بالمخاطر الأمنية المتعلقة بالمناخ أن فرص جماعة إرهابية مثل داعش للحصول على الدعم يمكن أن تزداد بسبب تغير المناخ، ولا سيما بين المجتمعات المهملة والمهمشة التي تأثرت بالفعل بالنشاط الإرهابي. وقد أدّت سياسات المياه والزراعة السابقة المعيبة إلى تهميش قطاعات معينة من السكان مرارًا وتكرارًا، وهو ما أدى إلى توترات بين المجموعات المختلفة.[22] كانت هذه المجتمعات معروفة بأنها نقاط ساخنة قابلة لحشد التجنيد والدعم لداعش في مقابل الحصول على الموارد الأساسية وفرص الدخل المؤقت أو الخدمات الأخرى التي لا توفرها الدولة العراقية. في الوضع الخاص بالجنوب، قد يكون التجنيد في قوات الحشد الشعبي/وحدات الحشد الشعبي اقتراحًا أكثر واقعية، بحيث يسهم في مشكلة أوسع لقوات الأمن غير المنضبطة والمنتشرة في العراق.

[18] 'Iraq energy profile: OPEC's second-largest crude oil producer, analysis', Eurasia Review, 28 Apr. 2016.

[19] Hassan, K., Born, C. and Nordqvist, P., *Iraq: Climate-related Security Risk Assessment, August 2018* (Expert Working Group on Climate-related Security Risks: Stockholm, 2018).

[20] Luchtenberg, K., 'Iraq's watershed moment: Hydropolitics and peacebuilding', London School of Economics Middle East Centre Blog, 19 July 2018.

[21] Schweitzer, M., 'Protests in southern Iraq intensify: is instability to follow?', International Peace Institute Global Observatory, 24 July 2018.

[22] تضمنت المشاريع السابقة تجفيف أراضي الأهوار في بلاد ما بين النهرين في الجنوب، والتي أدت - على الرغم من إعادة الفيضانات - إلى المياه المالحة بشدة. هاجر العديد من المزارعين الشيعة إلى البصرة بسبب التصريف. في حين أن المناطق الزراعية الشمالية مطرية بصورة رئيسية، فإن الجنوب يعتمد أكثر فأكثر على أنظمة الري، وهو ما يجعله أكثر اعتمادًا على الاستثمار الحكومي وأنظمة إدارة الموارد. نشر داعش شائعات بأن الحكومة العراقية كانت تؤخر مدفوعات المحاصيل وقطع إمدادات المياه من أجل إجبار المزارعين على التخلي عن الأراضي الصالحة للزراعة.

وجهة النظر الثالثة: سيؤدي استنزاف الموارد الناتج من تغير المناخ إلى زيادة النزاعات بين القبائل.

أشار فريق الخبراء العامل نفسه إلى أن تدهور سبل المعيشة، وانخفاض الدخول إلى جانب انعدام الأمن الغذائي والمائي، يضغطان على الموارد الشحيحة المتبقية، ويخاطران بزيادة التوترات داخل المجتمعات وفيما بينها. وهذا هو الحال - بوجه خاص - في المجتمعات الريفية والمهمشة، حيث لم توضع سياسات وإجراءات تكيُّف وتخفيف توتر كافية.[23]

تعليقات أخرى على المشروع المقترح لصندوق المناخ الأخضر

خلال إجراء الزيارة الميدانية، ذكرت المسودة الحالية للمشروع المقترح لصندوق المناخ الأخضر عدم وجود تعارضات في مواقع المشروع أو بين السكان المتضررين.[24] كما أدى إلى صوغ الوضع الحالي بشكل مستقر نسبيًّا.[25] على الرغم من أن التدخلات المقترحة تتطلب بالتأكيد عدم وجود نزاع مفتوح ومستوى معينًا من الاستقرار، فإن التقييم يتناقض مع المنظورات الثلاثة التي حددها الموظفون ولا يبدو أنه يأخذ في الاعتبار المظالم القائمة والديناميات المرتبطة بالنزاع. ويمكن مناقشة شواغل حساسية النزاع في هذا القسم من الاقتراح بدلاً من ذلك، كما يجب أن تكون عمليات التخطيط التشاركي القائمة على المجتمع حساسة للصراعات الناشئة أو الكامنة المحتملة في المجتمعات.

نظام التوزيع العام

يقدم برنامج الأغذية العالمي الخبرة الفنية والدعم إلى الحكومة العراقية لتحديث نظام التوزيع العام، وهو برنامج ضخم لشبكة الأمان الاجتماعي توفره الحكومة العراقية لمعظم المواطنين العراقيين، والذي يصل إلى 39 مليون شخص. ويعرف عن نظام التوزيع العام بأنه يتمتع بموارد كبيرة جدًّا. لكن لنظام التوزيع العام هذا مشاكله النظامية وأوجه القصور فيه. إذ لا يتلقى مستلمو المساعدات كامل مستحقاتهم. لكن نظام التوزيع العام يتحكم بموارد هائلة. كما أنه يشكل جزءًا جليًّا وملموسًا من الدولة، إلى جانب الشرطة وأجهزة الأمن. في عام 2018، بدأ برنامج الأغذية العالمي والحكومة العراقية بتجربة نموذجية لاختبار الحلول التقنية لرقمنة نظام التوزيع العام، كجزء من مسعى أوسع من جانب الحكومة العراقية لتحديث نظام التوزيع العام. ويقدم البرنامج الدعم الفني للحكومة عندما تبدأ في استخدام تكنولوجيا تحديد الهوية وقاعدة بيانات للمواطنين لتقليل أوقات المعالجة وتحسين الخدمات وزيادة الموارد وتوفير قدر أكبر من الشفافية. وستوضح المرحلة الأولى فوائد استخدام التقنيات الجديدة، وتحديد المتطلبات واختبار الحلول الرقمية والبيومترية المتاحة لتحديث النظام. ويشمل تنفيذ المرحلة الأولى هذه استهداف أكثر من ثلاثين ألف شخص في محافظات بغداد ودهوك وصلاح الدين والقادسية والأنبار والمثنى، وفي مخيمات للنازحين داخليًا، كما يشمل الاختبار في البيئات الريفية والحضرية. ويجري الإعداد لمرحلة ثانية من التجارب الناجحة في جميع محافظات العراق.

وهناك أمل أن تؤدي التجربة إلى مناقشة عملية إصلاح أوسع للنظام.[26] وقد يؤدي ذلك إلى التحول من توفير شبه شامل إلى نهج مبني أكثر على تحديد الأولويات، والذي قد يضمن حصول الفئات الأكثر ضعفًا على توزيع أكبر، وهو ما يساعد على تعزيز نظام التوزيع العام كشبكة أمان اجتماعي. كما يمكن أن يضمن حصول الأشخاص النازحين داخلياً الأكثر ضعفاً في المخيمات على مخصصات نظام التوزيع العام، بما في ذلك العائلات التي يُنظر إليها على أنها تابعة لتنظيم الدولة الإسلامية والتي لم تعد قادرة على الوصول إلى مستحقات نظام التوزيع العام. يبدو اهتمام الجهات المانحة بدعم إصلاح نظام التوزيع العام متباينًا. إذا قرر المكتب القطري تبني طموح أوسع لإصلاح نظام التوزيع العام، فقد تكون نظرية التغيير التالية ذات صلة.

[23] Hassan, Born and Nordqvist (note 19).

[24] The proposal states: 'Will there be risks posed by the security arrangements and potential conflicts at the project site to the workers and affected community?'; and the response given is 'No'.

[25] "يأتي هذا المشروع في الوقت الأمثل الذي انتهى فيه الصراع في العراق وبدأت البلاد في إعادة الإعمار وبناء مؤسساتها".

[26] تشير أدبيات بناء السلام إلى هذا الارتباط المفترض بأنه "خط أمل" حيث إنه ليس من الواضح أن النجاح في المشروع التجريبي سيؤدي إلى دخول لمناقشة مجالات الإصلاح الأخرى.

نظرية التغيير الثالثة: إذا تم النظر إلى الحكومة على أنها تتصدى للفساد وتزيد فاعلية نظام التوزيع العام، فإن هذا سيؤدي إلى تحسين شرعية الأداء، وبالتالي تعزيز ثقة المواطن في الدولة.

أدلة من مجال بناء السلام ذات الصلة بنظرية التغيير هذه

ترتبط نظرية التغيير هذه بافتراض واسع النطاق مفاده أن تحسين تقديم الخدمات يمكن أن يعزز الاتصال والمساءلة بين الحكومة والمواطنين، وبالتالي بناء الشرعية القائمة على الإنتاج/الأداء. لقد دعم هذا الافتراض انتشارًا واسعًا من برامج بناء الدولة الممولة من المانحين على مستوى العالم، رغم أن قاعدة البيانات الخاصة بها محدودة. وقد أثيرت أسئلة حول ما إذا كان تعزيز تقديم الخدمات في قطاع واحد (مثل التعليم) يمكن أن يؤثر في المواقف من الشرعية القائمة على الأداء في قطاعات أخرى.[27] تبدو نماذج تقديم الخدمة مع آليات جبر التظلم المضمنة، والتي تعزز العلاقات بين مقدمي الخدمات والمستخدمين، أنها حققت نجاحًا أكبر في تغيير المواقف؛ أي أن عملية مشاركة أصحاب المصلحة المختلفين تعَدّ أكثر أهمية من مخرجات الخدمات المحسنة في تعزيز الشرعية.[28] حذرت الدراسة الأخيرة التي أجرتها وحدة تحقيق الاستقرار في المملكة المتحدة من وجود "الكثير من المتغيرات لإثبات وجود صلة سببية بين زيادة تقديم الخدمات وزيادة شرعية الدولة" وسلطت الضوء على أهمية المتغيرات الأخرى، مثل التغيير الدستوري ومدى تحديد شرائح السكان مع النظام.[29] في حين أن هذا الموقف يعكس على نطاق واسع النقد المتزايد لبرامج بناء الدولة، فإنه لا يعكس الموقف الأوسع للمانحين. ومع ذلك، ففي حالة العراق، تم تسليط الضوء على أن عدم الثقة بالدولة عميق إلى درجة أن إصلاح نظام التوزيع العام قد لا يكون له تأثير كبير في الموقف من الدولة.

وهناك دروس أخرى مفيدة يمكن تعلمها في مجال بناء الدولة. وغالباً ما تفشل إصلاحات تقديم الخدمات التي تفْرط في التركيز على بناء القدرات التكنوقراطية وتجاهُل السياسة التي تحرك قرارات الدولة واتجاهاتها.[30] وقد توجد عوائق مؤسساتية رئيسية أمام الإصلاح، وبخاصة بالنظر إلى المشكلات النظامية في النظم القائمة. ويبحث استعراض الإنفاق العام الوارد من البنك الدولي في الإنفاق الحكومي، بما في ذلك نظام التوزيع العام. وتجدر الإشارة إلى أن إصلاح نظام التوزيع العام الذي يركز على الموارد سيؤدي إلى فقدان بعض الأشخاص - وربما العديد منهم - لمستحقاتهم. وهذا قد يعني إضراراً في شرعية الأداء بسبب الإحباط الناتج من فقدان الأهلية. وقد يسهم أيضًا في زيادة الاحتجاجات، والتي يمكن اعتبارها أنها تشكل حالة من حالات "انعدام الاستقرار".

التوصيات

التوصية الرابعة.

إجراء تحليل للاقتصاد السياسي لفهم مجال الإصلاح بصورة أفضل.

سيكون فهم العوائق المحتملة وأذرع التغيير مفتاحًا لنجاح إصلاح نظام التوزيع العام. وقد يكون البنك الدولي في موقع جيد لدعم مثل هذا التحليل.

27 Slater, R., Mallett, R. and Carpenter, S., 'Social protection and basic services in conflict-affected situations: what do we know?', *Secure Livelihoods Research Consortium (SLRC) Working Paper* no. 8. (Overseas Development Institute, ODI: London, 2012).

28 Slater, R. et al., *Service Delivery in Fragile Settings* (SIPRI and ODI: Stockholm and London, 2016).

29 Stabilisation Unit, *The UK Government's Approach to Stabilisation: A Guide for Policymakers and Practitioners* (Stabilisation Unit: London, 2019), p. 113.

30 E.g. Bennett, J. et al., *Aiding the Peace: A Multi-donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan, 2005–2010* (ITAD: London, 2010).

مساعدة غذائية عامة والمساهمة المحتملة في تحقيق الاستقرار

خلال الزيارة، لم يُعثر على روابط بين المساعدات الغذائية العامة وعملية تحقيق الاستقرار. بعد الزيارة الميدانية، أُجريت المزيد من المقابلات مع الموظفين الذين شاركوا/حضروا في المراحل السابقة من الاستجابة للصراع مع داعش، ولا سيّما بعد سقوط الموصل، لمزيد من التحري حول هذه القضية. وتبقى القضية الأساسية هي في كيفية تحديد ماهية "الاستقرار". وفقًا لوحدة تثبيت الاستقرار التابعة للحكومة البريطانية، أحد مراكز الأبحاث الرائدة في هذا المجال: "ويسعى تحقيق الاستقرار إلى دعم الشركاء المحليين والإقليميين في البلدان المتأثرة بالنزاع من أجل الحد من العنف، وضمان الأمن الأساسي وتيسير التوصل إلى اتفاق سياسي سلمي، وكل ذلك يجب أن يهدف إلى توفير أساس لبناء الاستقرار على المدى الطويل.[31]

لا يوجد لدى الأمم المتحدة تعريف متفق عليه للاستقرار، على الرغم من أنها أنشأت أربع بعثات ذات ولاية لتحقيق الاستقرار.[32] يبدو أن الاستقرار يعني التحول من عمليات حفظ السلام إلى المهام التي تعمل في خضم الصراع المستمر مع تفويض لحماية الحكومة من التمرد، والمهام المكلفة بالاضطلاع بعمليات قوية، بما في ذلك الأعمال الهجومية.[33] تختلف مهمات الاستقرار عن المهمات الأخرى من طريق عدم التحيز بصرامة.

في سياق العراق، تم توجيه الأشخاص الفارين من داعش من خلال عمليات الفحص لتحديد مقاتلي داعش المحتملين، وقدم برنامج الأغذية العالمي الغذاء في مراكز الفحص هذه ثم في معسكرات النازحين. وقدمت مقابلات المتابعة تفسيرات متباينة لمصطلح الاستقرار وكيف يمكن ربط المساعدة الغذائية العامة بها:

- **الاستقرار الغذائي.** بات الناس قادرين على الحصول على الطعام بعد أوقات طويلة من النقص الحاد بالطعام؛ (استقرار عملية الحصول على الطعام).
- **العودة الى الوضع الطبيعي.** وصل الناس إلى حد اليأس، وبالتالي فإن تأمين الغذاء لم يلبِّ حاجاتهم الأساسية فحسب، لكنه لبّى حاجاتهم النفسية عبر إزالة حالة التهديد بعد انتهاء حالة الحصار؛ (تراجع حالة الخطر).
- **تفادي الممارسات الخطرة.** تأمين الطعام يمكن أن يسهم في تراجع إمكانية انخراط الناس في أعمال خطرة، كالعمل في الخدمات الجنسية أو الانضمام إلى إحدى الميليشيات للحصول على عائد؛ (تلبية الحاجات الأساسية يمنع السلوكيات الخطرة، بما فيها الانضمام إلى جماعات مسلحة).
- **منع النزوح الثانوي.** كلما ابتعد الناس عن مسقط رأسهم، أو منطقة إقامتهم الأصلية، كلما كان من الصعب عليهم العثور على عمل وأبطأ من وتيرة عودتهم إلى ديارهم، وقد يواجهون أيضًا ممارسات تمييزية. وقد يؤدي النزوح طويل الأمد في المخيمات إلى زيادة استياء الناس، ويمكن أن تكون المخيمات هذه مكانًا لتجنيد المقاتلين. وقد ساعدت المساعدة الغذائية العامة على منع حدوث مزيد من النزوح؛ (منع المجندين في المستقبل).
- **إطالة حالة انعدام حرية الحركة.** بالنسبة إلى العائلات المرتبطة بداعش على وجه الخصوص، والتي تواجه قيودًا شديدة على الحركة، فقد ساعد توفير الغذاء على استمرار عدم وجود حل دائم؛ (المساعدة على استمرار عدم التوصل إلى حل).
- **الاتكالية.** عندما لم تُقدّم المساعدات الغذائية بالسرعة الكافية، أدى ذلك إلى توترات في المخيم. (يستقر ولكنه يكون اتكاليًّا).
- **عامل فرض سيطرة.** استخدمت سلطات المخيم حجب المساعدة الغذائية كوسيلة للتضييق على النازحين.

[31] Stabilisation Unit (note 29), p. 7.

[32] The Central African Republic, Mali, the Democratic Republic of the Congo and Haiti

[33] 'يبدو أن الاختلاف الأساسي بين حفظ السلام والاستقرار هو أن الهدف في حفظ السلام هو التوصل إلى وقف لإطلاق النار والحفاظ عليه و/أو تنفيذ اتفاق سلام بين أطراف النزاع، بينما في حالة الاستقرار، فإن نظرية التغيير هي تحقيق السلام عن طريق إدارة أو إزالة المعتدي'. انظر: C. de Coning, "Do We Need a UN stabilization Doctrine?," Complexity 4 Peace Operations (27 November 2014).

يجب الملاحظة أنه بالنسبة إلى النقطة 1 و2، فإن المساعدات الغذائية العامة ليس لها تأثير في سياق الصراع الأوسع أو جوهر الاستقرار من منظور الصراع أو السلام. وقد تم التوصل إلى خلاصة أن دور الغذاء قد يكون أكثر إيجابية في مرحلة الاستجابة الفورية الأولية ولكن يحتمل أن تكون له نتائج سلبية على المدى الطويل في النقاط 5 و6 و7.

4. التحديات والفرص

دمج السلام والصراع في العمليات والقدرات

لم يكن من المتوخى إجراء تقييم كامل للقدرات المؤسسية لحساسية النزاع وبناء السلام كجزء من الزيارة الميدانية. ومع ذلك، فإن الملاحظات الرئيسية حول ما إذا كانت النظم والعمليات والقدرات تمكّن أو تمنع الممارسة الحساسة للنزاع قد تم ذكرها في الإطار الرقم (4.1).

التوصيات

التوصية الخامسة.
توضيح المسؤوليات والمساءلة عن حساسية الصراع، والتأكد من أن الموظفين لديهم المهارات اللازمة لأداء هذه المهام. ينبغي أن يساعد المقر الرئيسي لبرنامج الأغذية العالمي في تحديد الكفاءات اللازمة للمهام. وستكون هذه ممارسة مفيدة لإبلاغ المكاتب القطرية الأخرى. وحيثما يتم تحديد الثغرات في القدرات المطلوبة، يمكن للمقر أن يدعم أيضا من خلال عمليات بناء القدرات. حيثما تُجرى فعاليات/تدريب لبناء القدرات، يجب أيضًا تضمين الشركاء المتعاونين.

التوصية السادسة.
تحديد الثغرات الموجودة في تحليل النزاع وكيفية ملئها. كأساس حاسم لحساسية الصراع، وللمساعدة في تعزيز فرص السلام، يجب أن يدعم تحليل الصراع جميع الأعمال في الصراع وعليه. ومعظم هذا التحليل يحدث بالفعل بشكل حدسي بين الموظفين وبعض التحليلات الإضافية متاحة من مصادر خارجية، مثل فريق الأمم المتحدة الموسع في كل بلد، إضافة إلى الشركاء المتعاونين.

المركّب في مقابل المعقّد

في البيئات الصعبة مثل العراق، حيث يكون التخطيط الاستراتيجي والإدارة التكيفية وحل المشكلات جميعها مطلوبة، من المفيد التمييز بين التحديات "المركبة" والتحديات "المعقدة."
المشاكل المركّبة هي المشاكل التي يمكن تقسيمها إلى أجزاء أولية. يمكن حلّها من خلال النهج الاختزالي ولكنها تتطلب غالبًا حلولًا تقنية للغاية. وإن العديد من التحديات التي يواجهها برنامج الأغذية العالمي، مثل سلاسل اللوجستيات، والاستجابة في حالات الطوارئ، وتقييم الأمن الغذائي، وتصميم تدخلات البنى التحتية، ونمذجة حالات الجفاف وظروف السوق، هي مسائل مركبة. ويتقن برنامج الأغذية العالمي جيدًا التعامل مع كل هذه التحديات لأنه يتمتع بدرجة عالية من المعرفة التقنية التي يمكن تطبيقها على هذه التحديات.
أما التحديات المعقدة فتتطلب تحليل النظم ونهجًا مختلفًا لحل المشكلات.[34] ويجب أن تُفهم هذه الأنظمة بصورة كلية لأنها تتضمن مجموعات من الفاعلين الذين ينتجون ناتجًا واحدًا أو أكثر. والأنظمة تكون ذات طبيعة دينامية؛ قد تبحث عن التوازن ولكن لا تصل إليه أبدًا بسبب الدوران في حلقات مفرغة والتفاعلات الفوضوية والسلوك التصاعدي - نادرًا ما تكون الأنظمة ذات طبيعة تواترية.[35] عادة ما تكون حلول التحديات المركّبة (كومبلكس) من داخل النظام القائم؛ ونادرًا ما تكون من خارج النظام، ويجب أن تكون مملوكة من جانب الجهات القيّمة على النظام. (برنامج الأغذية العالمي هو طرف فاعل في هذه الأنظمة. إنه ليس جهة تنفيذ خارجية). وتشمل الأمثلة التحديات المركبة التي يواجهها البرنامج في العراق التفاوض على إعادة النازحين إلى المجتمعات التي قد لا يرغبون في العودة إليها؛ التفاوض مع الحكومة المحلية بشأن إدارة الموارد أو البنى التحتية المستدامة؛ وحل قضايا نظامية أكبر مثل نظام التوزيع العام أو الاستهداف بحضور الوزارات والجهات المانحة التي تخصص ولها أهدافها السياسية الخاصة بها.

[34] Senge, P. M., *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization* (Doubleday: New York, 2006).
[35] وتشمل الميزات الأخرى للأنظمة حلقات التغذية المرتدة والنهاية. يمكن أن تكون حلقات التغذية المرتدة داخل النظام تضخيمًا (تعزيزًا) واستقرارًا (موازنة). تعمل الأنظمة المتكافئة على إنتاج نفس المخرجات (التقارب). تعمل الأنظمة المتعددة النهائية نحو مخرجات مختلفة متعددة، والتي يمكن أن تؤدي إلى الاختلاف.

الإطار الرقم (4.1) النظم والعمليات والقدرات للممارسة المرتبطة بحساسية للنزاع

قدرة الموظفين واهتمامهم بحساسية النزاع

لم يكن هناك تدريب محدد على حساسية النزاع أو بناء السلام، ويبدو أن تصورات الموظفين للعلاقة بين البرمجة والنزاع/السلام تنتشر على نطاق واسع من الأقوى إلى الأضعف. وقد أثار كبار الموظفين قدرة الموظفين على تحديد ومعالجة قضايا الحماية كنقطة للعمل. وحساسية النزاع ليست من ميزات المهام الوظيفية لأي موظف في الوقت الحالي [أ].

دمج تحليل الصراع في التصميم والتنفيذ

لا يعدّ تحليل الصراع خطوة عملية رسمية من ضمن البرمجة، على الرغم من أن الموظفين أذكياء ويفكرون بوضوح في القضايا. على المستوى الأكثر تفصيلاً، تم تفويض تطوير الديناميات القبلية إلى حد كبير للشركاء المتعاونين، ولا يبدو أن هناك أي معايير جودة أو مراقبة جودة لما يعدّ تحليلًا "جيدًا بما فيه الكفاية". يمكن للموظفين الاستفادة بشكل أكثر شمولاً من الفهم السياقي للشركاء المتعاونين، وسيكون التخطيط التشاركي المرتكز على المجتمع القادم فرصة ممتازة للحصول على رؤى أكثر تفصيلاً حول الديناميات على مستوى المجتمع. ومع ذلك، ستكون هناك حاجة إلى ايلاء عناية خاصة عند تصميم مثل هذه العمليات. بعض نقاشات مجموعات التركيز التي عقدت لبعثة البحث هذه في كل من مخيمات النازحين والقرية لم تقم بخلق مساحة مناسبة للمناقشة المفتوحة. والجدير ذكره أن بناء علاقات الثقة يستغرق بعض الوقت.

رصد الآثار على النزاع والسلام

لا تتضمن أدوات مراقبة ما بعد التوزيع الحالية أسئلة تتعلق بالنزاع أو التوترات أو الشعور بالأمان. وقد أثيرت مخاوف من أن الموظفين الذين يجمعون البيانات لا يتجاوزون التفاصيل في أدوات المسح لرؤية الصورة الأكبر، وأنه قد يتم تفويت رؤى مهمة في هذا المستوى. وبالتالي، إذا برزت مخاوف تتعلق بالصورة الأكبر، فليس من الواضح ما إذا كان الموظفون يشعرون أنهم يمكنهم رفعها مع الإدارة.

الشركاء المتعاونون

تشمل معايير اختيار الشركاء المتعاونين المعرفة السياقية والاتصال. وصف الشركاء المتعاونون المفاوضات الناجحة عبر القبائل في برامج إعادة التأهيل، مشيرين إلى بعض القدرات القوية لدعم السلام، على الرغم من أن البرنامج خارج هذه العمليات ولا يبدو أن له دور في ضمان طبيعة الاتفاقات التي تم التوصل إليها. لم تكن قدرة الشريك المتعاون من حيث حساسية الصراع واضحة تمامًا وتم العثور على إشارات مختلطة. يبدو أن هذا يستدعي المزيد من الفحص، بالنظر إلى مدى أهمية الشركاء المتعاونين لفهم السياق. يتعلق السؤال أعلاه حول مناقشات مجموعات التركيز المناسبة أيضًا بقدرات الشركاء المتعاونين.

شروط ومتطلبات الجهات المانحة

يتضمن برنامج الغذاء من أجل السلام فقرة خاصة موحدة تشدد على عدم إلحاق الضرر.

[أ] منذ إجراء الدراسة من قبل سيبري، نظم المكتب القطري دورات تدريبية بشأن الحساسية للنزاع لجميع المراقبين الميدانيين.

قد تكون بعض هذه التحديات المركبة من المشاكل الخبيثة.[36] وهنالك ست سمات لهذا النوع من المشاكل: **(أ)** المشكلة غير مفهومة أو محددة حتى يتم العثور على حل؛ **(ب)** لا توجد قاعدة تمنع صوغ الحل؛ **(ج)** لا يوجد حل صحيح أو خاطئ، غالبًا لأنه قد يتم تفضيل الحلول المختلفة على أبعاد مختلفة؛ **(د)** كل مشكلة خبيثة، بحكم تعريفها، هي فريدة وسردية؛ **(هـ)** كل حل فريد من نوعه (لقطة واحدة)؛ **(و)** لا توجد حلول بديلة محددة. إن مفهوم المشاكل الخبيثة مفيد لأن المعرفة بأن المشكلة قد تكون خبيثة تحرر الممارسين من محاولة إيجاد الحل "الأول الأفضل" وتمكنهم من البحث عن الحل "الثاني الأفضل" أو "الأنسب" عمليًا، وبالتالي تجنب الدوران في دائرة مفرغة عن طريق وضع قواعد التوقف وأجهزة الالتزام. عندما تتم مناقشة حلول "جيدة بما فيه الكفاية"، غالبًا ما يكون هذا اعترافًا ضمنيًا بوجود مشكلة خبيثة.

يساعد التمييز بين المشكلات المركّبة والمشكلات المعقدة المخطط الاستراتيجي على فهم أين يمكن استخدام الحلول التقنية - والموظفين المهرة في الحلول التقنية الهندسية - أو حيث ستكون هناك حاجة إلى استجابات أكثر تكيُّفًا، مثل المزيد

[36] Conklin, J., *Dialogue Mapping: Building Shared Understanding of Wicked Problems* (Wiley: West Sussex, 2006).

من الاستشارة، والمزيد من التجريب والاختبار وزيادة حلقات التغذية المرتدة لضمان "عدم إلحاق الضرر.[37] ولا يجب اعتبار أن كل تركيب هو ناجم عن العنف. فالمشكلة المركّبة قد تكون ناجمة عن نزاع ضامر أو تهديد ضمني باستخدام العنف، وهو ما قد يؤدي إلى فترات طويلة من عدم اليقين انعدام الاستقرار.[38]

وبعض التحليلات المذكورة أعلاه هي أساسية، ولكن رسم خرائط النظم والأساليب الأخرى يمكن أن تنتج تحليلات أخرى قوية حول تطور المركّب.[39] سيتطلب رسم خرائط الأنظمة هذا بناء بنية مشتركة للنظام - فهم مشترك بين جهات فاعلة متعددة حول المشكلة ومساحة الحل. نظرًا إلى الطبيعة الشخصية لتحديد كل من النظام والمشكلة، يمكن أن يساعد رسم الخرائط التفاعلية في تحديد الاختلافات بين أصحاب المصلحة حول ماهية المشكلات والحلول التي قد تعمل. يمكن حل كل مشكلة مماثلة بالطريقة نفسها - لصالح النظر في العديد من الحلول الممكنة. يمكن أن تنطوي المقاربات متعددة الأشكال على المساواة، وهي حالة نهائية معينة يمكن تحقيقها بوسائل متعددة؛ أو متعددة النهايات، نظام يمكن أن يكون له حالات نهائية متعددة. يقوم العديد من المنخرطين في التنمية بذلك بشكل حدسي. من خلال المشاورات والاجتماعات مع أصحاب المصلحة والاقتصاد السياسي وتقييمات الهشاشة أو حتى أكثر قليلاً خلال تناول أكواب الشاي أو القهوة، فهم يستكشفون مساحة الحل من خلال التشاور. في هذه الظروف، سيبدأ ممارس متمرس في تطوير مسألة لا تشكل حلًا غير متماثل، بل فهمًا متعدد الأشكال للحلول التي قد تعمل مع مختلف أصحاب المصلحة المعنيين - اعترافًا بأنه قد يكون هناك العديد من النتائج الممكنة ومن الذي بداخلها النظام يعمل من أجل أي نتيجة. يستخدم هذا الفهم لإنشاء التحالفات اللازمة لحل التحديات المركّبة.[40]

وأخيرًا، بالنسبة إلى التخطيط الاستراتيجي في المواقف المركبة، من المهم مراعاة الخطوات النهائية ومسارات الخروج: متى سيتم عمل البرنامج؛ وبشكل أكثر تحديدًا وعمليًا، عندما ينتهي تسليم برنامج الأغذية العالمي للمساعدة الغذائية؟ ما هي استراتيجيات الخروج لدعم النازحين داخليًا؟ كيف سيتم الانتقال من المساعدات الطارئة إلى حالة العيش الطبيعي؟ ففي بيئة مثل العراق، لا يكفي القول "عودة الأمور إلى طبيعتها". فجزء كبير من اللغة يدور حول الوضع الهش والنزعة الى الهرب. وغالبًا ما يتم وصف السلام والاستقرار والتنمية على أنها توازن أو حالات ثابتة يمكن تحقيقها (أو العودة إليها) إذا كان يمكن تلبية الشروط الصحيحة فقط.

في هذه الوقت، نشأ جيل كامل من العراقيين دون أي يعرفوا الاستقرار، وشهدت الأجيال السابقة توازناً مستقراً تمثل بدكتاتورية لا يحن إليها إلا قلائل. إذا لم تستطع أنظمة التطوير المركبة الوصول إلى التوازن فيجب أن يستعد المخططون للظروف الانتقالية التي تكون في حالة تغير مستمر. في الواقع، قد تكون التوازنات الوحيدة التي يمكن تحقيقها هي تلك السيئة - انهيار الدولة أو الفظائع أو فشل الأنظمة الأخرى.

[37] متأصل في المبادئ الإنسانية لقرارَي الجمعية العامة للأمم المتحدة 182/46 و 114/58 والمبدأ الأول لمبادئ لجنة المساعدة الإنمائية (DAC) التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن المشاركة الجيدة في الدول الهشة.

[38] وقد يُفسر هذا الشك وعدم الاستقرار والخوف من العنف وغياب السلام الإيجابي على أنه عنف هيكلي بدلًا من العنف المباشر. انظر: Galtung, J., 'Violence, peace, and peace research', *Journal of Peace Research,* vol. 6, no.3 (1969), p. 171.

[39] Samji, S., Andrews, M., Pritchett, L. and Woolcock, M., 'PDIA toolkit: A DIY approach to solving complex problems', version 1.0, Oct. 2018; CDA, *Designing Strategic Initiatives to Impact Conflict Systems: Systems Approaches to Peacebuilding, A Resource Manual* (CDA Collaborative Learning Projects: Cambridge, MA, 2016).

[40] هذه النتائج ليست جديدة. غيرSamii وAndrews و Pritchett وWoolcock (ملاحظة 39) حول التكيف التكراري المدفوع بالمشكلة (PDIA)، جادل الكثير في تطبيق أنظمة التفكير (أو نظرية التعقيد أو التسميات المماثلة الأخرى) على ممارسة التنمية ، خاصة في البيئات الهشة. انظر: Brinkerhoff D. W., 'State fragility and failure as wicked problems: beyond naming and taming', *Third World Quarterly*, vol. 35, no.2 (2014), pp. 333–44; Kleinfeld, R., 'In development work, plan for sailboats, not trains', *Stanford Social Innovation Review*, Dec. 2015; McCandless, E., 'Wicked problems in peacebuilding and statebuilding: making progress in measuring progress through the new deal', *Global Governance,* vol. 19, no. 2 (2013), pp. 227–48; and Call, C. T., 'The fallacy of the "failed states"', *Third World Quarterly*, vol. 29, no. 8 (Dec. 2008), pp. 1491–1507. Jeffrey Sachs advocated the development of a 'clinical economics' to better understand the complexity of development challenges in *The End of Poverty: Economic Possibilities of Our Time* (Penguin Books: New York, 2005).

في هذه الوقت، نشأ جيل كامل من العراقيين دون أي يعرفوا الاستقرار، وشهدت الأجيال السابقة توازناً مستقراً تمثل بدكتاتورية لا يحن إليها إلا قلائل. إذا لم تستطع أنظمة التطوير المركبة الوصول إلى التوازن فيجب أن يستعد المخططون للظروف الانتقالية التي تكون في حالة تغير مستمر. في الواقع، قد تكون التوازنات الوحيدة التي يمكن تحقيقها هي تلك السيئة - انهيار الدولة أو الفظائع أو فشل الأنظمة الأخرى. ويحتاج العاملون الذين يعيشون في عالمٍ خالٍ من الاتزان إلى النظر في حالات الطوارئ والسيناريوهات لعدد من النتائج المحتملة والاستعداد للتكيّف مع الظروف المتغيرة من داخل النظام وخارجه. ونتيجة لذلك، يجب أن تتضمن البرمجة والتصميم الاستراتيجي خطط طوارئ، وحلقات التغذية المرتدة المتعددة للتكرار والتعديل حسب الضرورة، والتشاور المستمر والشراكات التي يمكن أن توفر وجهات نظر إضافية.

التوصيات

التوصية السابعة.
تصميم البرامج وايصال المساعدات يجب أن يتم بالتشاور مع الشركاء.

التوصية الثامنة .
وضع البرامج والاستراتيجيات يجب أن يتأقلم مع بيئة متغيرة. وهذا يمكن أن يتم بوسائل متعددة، عبر خطط الطوارىء (إذا لم ينجح "الأسلوب إكس" فيمكن تعديل برامجنا بأساليب "واي") وبالتالي يعمل السيناريو.

التوصية التاسعة.
في البيئة المركّبة والمرنة، تحتاج المشاريع والبرمجة إلى حلقات تغذية مرتدّة ذات مدى أقصر (أكثر تواترًا، غالبًا أبسط، مقاييس) للسماح بتغيير المسار والتكيف. ويمكن للبرمجة أن تكون تجريبية وتسمح باختبار مناهج مختلفة في بيئات مختلفة. يحتاج قادة الفريق إلى التفويض لتكييف التسليم مع السياق ولإظهار الكيفي، حتى لو انحرفوا عن معايير الصناعة أو المعايير التنظيمية، يزيد التكرار والتكيف من وقع التأثير.

الشراكات

تتطلب التحديات المركّبة العديدة في العراق زيادة دور الشركاء والشراكات. ويمكن أن تسهم هذه في أربع طرائق رئيسية لاكتساب فهم أفضل ومعالجة هذه التحديات، من خلال توفير المعرفة والحكمة والصدقية والمسافة الحرجة.
المعرفة. أولاً، يتمتع الشركاء، بحكم مسؤولياتهم وخبراتهم المتنوعة، بمعرفة تقنية إضافية يمكن أن تكون مفيدة للغاية. غالبًا ما تتميز البيئات مثل العراق بمعلومات محدودة أو غير مكتملة، وقد يكون لدى الشركاء، على سبيل المثال، اتصالات مع الحكومة المحلية يمكن أن تساعد في التدرج عبر الأقسام البيروقراطية بسبل تدفع المشروع إلى الأمام، إضافة إلى معرفة التحولات الديمغرافية التي سبقت الصراع وقد تؤثر في عودة الأشخاص النازحين داخليًّا أو الموارد الفنية التي قد تكون أساساً لتصميم البرنامج وتخطيطه.
الحكمة. إضافة إلى المعرفة التقنية التي يجلبها الشركاء، قد يكون لديهم منظور إضافي للسياق يمكن أن يساعد في شرح التحديات بصورة أفضل وتحديد الحلول القابلة للتطبيق. وتشمل الأمثلة القدرة على جمع أصحاب المصلحة المتعددين من أجل التوسط في الاتفاقات (مثل أي ف ن IFN)، وفهم المظالم القبلية العميقة التي يمكن أن تؤثر في تصورات الاستهداف، ومعرفة أي أصحاب المصلحة في بيئة معقدة قد يكونون حلفاء للمشروع أو يمثلون عقبات أمام عمليات الإصلاح والتقدم.
المصداقية. كل كيان لديه شبكاته الخاصة وسبل الوصول الخاصة به. قد تكون المعارف والمهارات الفنية لبرنامج الأغذية العالمي غير كافية من تلقاء نفسها لإنشاء التحالف المطلوب لتحقيق النتائج في بيئات سياسية شديدة الانقسام والخلاف. يمكن للشركاء ربط برنامج الأغذية العالمي بالجهات الفاعلة الأخرى ويمكنهم أن يساعدوا برنامج الأغذية العالمي لإنشاء الروابط الشخصية والتأييدات اللازمة لإنشاء التحالفات. من خلال بناء هذه الشبكات، يمكن لبرنامج الأغذية العالمي تحديد فاعلين جدد وحلفاء لإنجازها بنجاح.

المسافة الحرجة. كما لوحظ في ما تقدم، فإن برنامج الأغذية العالمي فاعل في الأنظمة الحالية في العراق. حتى بالنظر إلى مبادئ الحياد والاستقلالية لا يمكن أن تكون موضوعية تمامًا في مثل هذه البيئة المعقدة سياسيًا. لرصد الحياد والاستقلالية، يمكن أن يعمل الشركاء بمثابة "مجلس سليم" لتقديم التعليقات حول التصميم وحل المشكلات، وتقديم المشورة لبرنامج الأغذية العالمي في الأماكن التي قد يفتقر فيها إلى حساسية النزاع، أو منحاز أو عمياء عن أهداف أصحاب المصلحة الآخرين. في البيئات التي تحتوي على معلومات غير كاملة، يعد التثليث من خلال التشاور مع الشركاء الذين يمكن أن يوفروا منظورًا نقديًا ضروريًا لفهم السياق السياسي المعقد.

من المهم أن نتذكر أن علاقات الشريك لا يجب أن تكون تعاقدية. قد يكون للشركاء الذين يقدمون الخدمات المذكورة أعلاه مصالحهم الخاصة في التعاون، بما في ذلك اتفاقيات السمسرة كجزء من تفويضهم أو تبادل المعلومات عند التسليم. وفي حالات أخرى، يمكن التعاقد مع الشركاء كمستشارين أو كعملاء خارجيين لعمليات التسليم لتقديم ملاحظات وتوجيهات، يمكن تصورها من خلال علاقات المكاتب القطرية التي تتجاوز البرامج/المشاريع الفردية. (يمكن للاستقصاء الاجتماعي، أو سند، أو باكس، أن يكونوا شركاء في مناطق متعددة وبأنواع متعددة من البرامج).

التوصيات

التوصية العاشرة.

إنشاء دائرة أوسع من الشركاء يمكنها توفير المعرفة والحكمة والصدقية والمسافة الحرجة. يجب أن يتجاوز ذلك شركاء التنفيذ ولا يجب أن تكون العلاقة تعاقدية.

القياس

إن قياس المساهمات في تعزيز فرص السلام في الوضع هو أمر معقد بسبب اتساع ما يعنيه السلام وتحديات الإسناد. وتجتمع العديد من العوامل الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والأمنية لخلق سلام مستدام، وهذا يعني أنه لا يمكن أن تُعزى المساهمات الفردية إلى القوة التفسيرية (أي "الإسناد"). ومع ذلك، يمكن تجميع الأدلة لقياس المساهمات في تحسين آفاق السلام والعواقب غير المقصودة التي قد تظهر كمظالم أو أعمال عنف. ونظرًا إلى أهمية التغييرات في المواقف والمفاهيم والعلاقات الفردية، ستشمل الأدلة عادةً البيانات المستندة إلى التصورات، والتي يمكن أن تشمل مسوحات التصور التي تتبع التحولات الثقافية بمرور الوقت.

يتضمن قياس المساهمات في تحسين آفاق السلام عادةً مؤشرات كمية ونوعية. هذه تعتمد إلى حد كبير على السياق، وتتوافق مع تحليل النزاع ذي الصلة وتلتقط الأبعاد المحلية والذاتية للسلام، والتي يتم التعبير عنها غالبًا من جانب المجتمعات نفسها. كمثال على المؤشرات الكمية المستخدمة لقياس التماسك الاجتماعي، وضع برنامج الأغذية العالمي في مصر درجة تماسك اجتماعي لتقييم مستوى قبول المواطنين السوريين من جانب المجتمعات المضيفة.

يجب أن تكون أي مؤشرات أو مقاييس بسيطة وقابلة للقياس وقابلة للتحقيق وذات صلة وقابلة للتتبع وموسعة (سمارت). وقد تمت إضافة "موسع" ليعكس أهمية تصميم المقاييس التي تتم معايرتها بشكل صحيح للتأثير الزمني المحتمل للتدخل. إذا كان من المتوقع أن يؤدي التدخل إلى تخفيف حدة الصراع على الموارد الطبيعية خلال موسم الجفاف، فيجب تمديد المراقبة لتشمل موسماً جافاً أو أكثر بعد المشروع الأصلي.

إذا كان التدخل يهدف إلى زيادة قدرة الحكومة من خلال المساعدة الفنية والإصلاح، فيجب أن يكون الرصد قادراً على تقييم الأثر لسنوات قادمة. وهناك اعتراف بحدود المؤشرات في بناء السلام. يعني الافتقار إلى السببية الواضحة والقابلة للتحكم أنه عندما تقع أحداث غير متوقعة وغير مقصودة تدعم السلام أو تقوضه، فمن المحتمل أن تفوت هذه المؤشرات. لذلك من الأفضل ممارسة بناء السلام باستخدام منهجية طرائق مختلطة لتقييم ما إذا كانت النتائج ستظل ثابتة عبر السبل المتنوعة، على سبيل المثال من خلال الجمع بين الاستقصاء والمقابلات شبه المنظمة.

تتشكل آليات رصد البرنامج في غالب الأحيان من مسوحات - مراقبة ما بعد التوزيع ورصد نتائج الأمن الغذائي. ويمكن أن تكون الاستطلاعات أدوات ممتازة لفهم ما إذا حدث شيء ما أو تغير. ومع ذلك، فهي ضعيفة في تقديم رؤى حول كيفية أو لماذا حدثت الأمور أو لماذا تغيرت، الأمر الذي يتطلب المزيد من الاستفسار المفتوح. يمكن دمج الاستطلاعات بصورة مفيدة مع طرائق أخرى لتحقيق ذلك. على سبيل المثال، يمكن استخدام المقابلات مع المخبرين الرئيسيين للتعبير عن الأسئلة الرئيسية للدخول في استطلاع، ويمكن استخدام المسح للمساعدة في جمع البيانات حول ما حدث، ويمكن بعد ذلك إجراء مزيد من المقابلات للمساعدة على فك وتفسير نتائج الدراسة الاستقصائية.

وقد أجرى برنامج الأغذية العالمي في مالي دراسة للتماسك الاجتماعي، باستخدام مناقشات مجموعات التركيز المكثفة في مجالات البرمجة التي أجرتها وكالة خارجية، لفهم مساهمات البرنامج المحتملة في تحسين آفاق السلام والمخاطر المحتملة لمراعاة النزاع. وهناك مجموعة كبيرة من البيانات الخارجية التي يمكن للبرنامج أن يعتمد عليها ليس فقط لفهم التغييرات في سياق الصراع الكلي، ولكن أيضًا للمساعدة في فهم ووصف مساهمة المنظمة في تحسين احتمالات السلام، بغض النظر عما إذا كان الإسناد ممكنًا.[41] يتم جمع البيانات حول النزاع والعنف من قبل عدد من الجهات الفاعلة المحلية والوطنية والدولية؛ وفي كثير من الأحيان من جانب أجهزة الدول نفسها، ولكن أيضًا من خلال المرافق الأكاديمية أو المنظمات غير الحكومية أو المجتمع المدني. وتمثل بعضها مصادر أو كيانات أساسية تشارك مباشرة في جمع أو تسجيل الأحداث. أما البعض الآخر، فيتمثل بتلك التي تقوم بتجميع البيانات من مجموعة من المصادر المتنوعة، وهي مصادر ثانوية. وتشمل المصادر الأولية الدراسات الاستقصائية ودراسات التصورات العامة حول قضايا مثل التماسك الاجتماعي أو آفاق المستقبل أو الثقة في الحكومة.[42] ويمكن لمشروع مراقبة وتقييم العراق، الذي تموله الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية لدعم مكتب المساعدات الخارجية للكوارث والبرمجة الممولة من برنامج الغذاء مقابل السلام، أن يحتوي على بعض البيانات ذات الصلة أو قد يكون على استعداد لتقاسم التكلفة في جمع البيانات ذات الصلة، أو ببساطة لإضافة واحدة أو سؤالين يهمان البرنامج لعمليات المسح المخطط لها.

التوصيات

بعدما يقوم برنامج الأغذية العالمي بتحديد نظريات التغيير التي سيركز عليها:

التوصية الحادية عشرة.

تطوير مؤشرات التقدم المستمدة من السياق مع المساهمة في تحسين آفاق السلام. وسيحتاج البرنامج إلى وضع مؤشرات جديدة، مثل العلاقات المعززة بين العائدين والباقين، أو بين مختلف المجموعات القبلية التي تعمل جماعيًّا على إعادة تأهيل البنية التحتية المشتركة، من أجل قياس المساهمات المحتملة في تحسين آفاق السلام. ويجب تطويرها على أساس تحليل النزاع المحلي الذي يشمل المجتمعات المعنية في تصميمه. كما يجب أن تكون المؤشرات كمية ونوعية.

[41] غالبًا ما تتضمن بعض الجهات المانحة الرئيسية، مثل وزارة التنمية الدولية البريطانية، مؤشرات التأثير التي تشير إلى مجموعات البيانات الخارجية الكبيرة هذه في إطارات سجل البرنامج.

[42] Brück, T., et al., 'Measuring Conflict Exposure in Micro-Level Surveys', LSMA-ISA Integrated Surveys on Agriculture, Aug. 2013; and Afrobarometer, <http://www.afrobarometer.org/>, as well as the polling questions in the Gallup World Values Survey, <http://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp>.

التوصية الثانية عشرة.
القيام بتوسيع مجموعة أدوات المراقبة إلى ما بعد الاستطلاعات لاستخدام المزيد من التساؤلات المفتوحة. وفي حين أن للمؤشرات استخداماتها، إلا أنها ذات فائدة محدودة لبناء السلام. إذاً من الأفضل استخدام الأساليب المختلطة، التي تجمع بين الاستطلاعات والأشكال الأخرى لجمع البيانات مثل المقابلات شبه المنظمة. وهناك حجم غني من الممارسات في مجال بناء السلام. ولا يحتاج برنامج الأغذية العالمي إلى إعادة اختراع العجلة. فعلى سبيل المثال، تعاقد برنامج الأغذية العالمي في مالي على دراسة التماسك الاجتماعي التي استخدمت مناقشات مجموعات التركيز، وهي مثال ممتاز لمثل هذا الاستفسار المفتوح.

تصوير البيانات وإيصالها

يمكن أن تكون بيانات النزاع مقياسًا خارجيًّا مفيدًا إلى درجة تأثر منطقة أو مقاطعة أو منطقة معينة بالصراع، وبالتالي مركبة. هذا يغذي مباشرة في النهج المتمايز (انظر أعلاه) ويؤثر في الأطر السردية، وعلى التخطيط الاستراتيجي والبرمجة.
يمكن أن تكون الإحصاءات المتعلقة بمكان عمل البرنامج على سبيل المثال (يتم تسليم "إكس" بالمئة من الحافظة في المقاطعات المتضررة من النزاع، و "واي" بالمئة في المناطق التي تتعافى مؤخراً من النزاع لتذكير الجهات المانحة والشركاء بالظروف المعقدة التي يعمل فيها)، على الرغم من أنه ليس من المقنع في هذا المستوى الادعاء بأن البرمجة ساهمت في أي تغييرات تمت ملاحظتها. ويمكن لهذه البيانات أيضًا إعلام التخطيط الاستراتيجي إذا كانت هناك حاجة إلى موارد إضافية للاستشارة أو التخطيط التشاركي أو التفاوض أو تأمين المشاركة الحكومية أو المراقبة والاتصالات للتنفيذ في الأماكن المتأثرة بالصراع أو التي تتعافى منها.
أخيرًا، يمكن للاتجاهات في هذه الإحصاءات أن تروي قصة عن الاتجاهات المتعلقة بالسلام – "قبل ثلاث سنوات كانت نسبة "إكس" في المئة من حافظة برنامج الأغذية العالمي في المقاطعات المتأثرة بالصراع أو المتأثرة به مؤخراً، واليوم تبلغ النسبة المئوية فقط "واي" بالمئة مع جيوب من العنف المتبقي في مقاطعة ألف وباء وجيم. ويمكن ربط ذلك بالتغيرات في الحافظة، من المساعدة الطارئة وتوزيع المواد الغذائية العامة إلى سبل العيش والمرونة. ومرة أخرى، ليس من الممكن أن نعزو تراجع العنف إلى برنامج الأغذية العالمي، لأنه ليس سببًا للنزاع في الأساس، ولكن هذا لا ينبغي أن يمنع البرنامج من ملاحظة أين ترتبط الاتجاهات الإيجابية للسلام بالاتجاهات الإيجابية في نتائج الأمن الغذائي المستدام.

تحليل النزاع

من أجل أن يكون مستجيبًا لظروف النزاع وللمساهمة في تحقيق السلام، يجب أن يكون تحليل النزاع قويًا، وملائمًا للبرامج، وعلى مستوىً مناسب من الدقة، ومحدثًا بما فيه الكفاية. كونك في مستوى مناسب من الدقة يعني الاعتراف بالتغيرات الإقليمية في الصراع/التوترات في العراق. من المفيد أن نأخذ في الاعتبار أن هناك العديد من مناطق الصراع المختلفة في العراق، لكل منها تحديات فريدة وتتطلب نهجًا مختلفًا. هذا عنصر حاسم في ضمان أن تكون برامج برنامج الأغذية العالمي في العراق محددة السياق. إن تداخل الخرائط مثل أحداث النزاع (الإشارة إلى الأماكن التي تكون فيها احتياجات ما بعد الصراع أكثر إلحاحًا)، ومعسكرات النازحين (والمناطق التي تحتضن أكبر عدد من النازحين) واحتياجات الأمن الغذائي (باتباع منهجية مناطق الأمن الغذائي لبرنامج الأغذية العالمي في العراق) ستكون مفيدة في توضيح هذه مناطق مختلفة. على الرغم من أنه قد تم التعرف إلى الكثير بالفعل بشكل حدسي، إلا أن هذا التحليل سيكون مفيدًا لضمان عمل الفريق بأكمله وجميع الشركاء بنفس النموذج العقلي لإيجاد حلول مشتركة. فمثلًا:

- **جنوب العراق.** في الجنوب، هناك ضغوط متزايدة مرتبطة بتغير المناخ. وقد أدى ذلك في الماضي القريب إلى الاحتجاجات والاضطرابات. ويختلف عدم الاستقرار السياسي هذا عن التطرف الراديكالي ولكنه قد يؤدي أيضًا إلى زيادة العنف. مع عودة بعض مقاتلي قوات الحشد الشعبي إلى ديارهم، سيكون هناك أعداد متزايدة من المقاتلين السابقين المسلحين في المنطقة. هناك فرص اقتصادية وسبل معيشة محدودة في الجنوب.

- **شمال غرب العراق.** بعد هزيمة داعش، يتعافى عدد من المناطق في الشمال الغربي من الصراع، وهذا يتطلب إعادة تنشيط الزراعة والبنية التحتية فيها. قد تكون هذه نقطة دخول للمرونة وأعمال الاستثمار الأخرى. وقد تكون أيضًا نقطة دخول للحكم المحلي وبناء المجتمع من خلال العمليات التشاركية، وبخاصة إذا كانت مرتبطة بالعودة المتفاوض عليها وآليات حل النزاعات الأخرى.
- **إقليم كوردستان - الحكومة العراقية.** العلاقات بين إقليم كردستان وحكومة العراق يعقد العمل والتسليم في إقليم كردستان. وهو يتطلب مجموعة مهارات مختلفة، بما في ذلك معرفة اللغات والتحلي بالفطنة السياسية، للتنقل في العمل في إقليم كردستان، وهو ما يميزه عن المناطق الأخرى والاحتياجات التي تمت مناقشتها هنا.
- **الأفراد النازحين داخلياً.** من بين النازحين داخلياً الباقين في المخيمات، هناك بعض العائلات التي يُنظر إليها على أنها مرتبطة بتنظيم داعش، والتي لديها مخاوف حماية إضافية وثغرات إضافية في شبكة الأمان الاجتماعي، إضافة إلى احتياجات المصالحة إذا أرادت هذه العائلات العودة إلى ديارها.

STOCKHOLM INTERNATIONAL
PEACE RESEARCH INSTITUTE