29/٢٩
كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧

نشرة الهجرة القسرية

إصلاح العمليات الإنسانية وتحقيق الوعود المرجوة

كما يضم العدد مقالات حول:

العراق ودارفور وكولومبيا وبلغاريا واللاجئين البوتانيين وقضايا المحاسبة والحماية وجمع البيانات عن النازحين داخلياً ودور القطاع الخاص

إضافة إلى المساهمات الدورية من:

مركز دراسات اللاجئين ومجلس اللاجئين النرويجي
ومركز رصد النزوح الداخلي ومشروع بروكينغز-بيرن

مركز دراسات اللاجئين
جامعة أكسفورد

صادرة عن مركز دراسات اللاجئين في جامعة أكسفورد

نشرة الهجرة القسرية

تهدف "نشرة الهجرة القسرية" إلى أن تكون بمثابة منتدى لتبادل الخبرات العملية والمعلومات والآراء بشكل منتظم بين الباحثين واللاجئين والنازحين داخل أوطانهم، ولمن يعملون معهم أو يُعنون بشؤونهم وقضاياهم. وتصدر النشرة ثلاث مرات في السنة باللغات الإنجليزية والإسبانية والعربية والفرنسية عن مركز دراسات اللاجئين في جامعة أكسفورد وتم تأسيسها عام ١٩٩٨ بالتعاون مع المجلس النرويجي للاجئين.

محرر النسخة العربية

مصعب حياتلي

هيئة التحرير

ماريون كولدري

تنسيق النشرة

هايدي المجريسي

مساعدة الاشتراكات

شارون إليس

نشرة الهجرة القسرية

Refugee Studies Centre
Department of International Development
3 Mansfield Road, Oxford OX1 3TB, UK
بريد إلكتروني: nhq@qeh.ox.ac.uk
هاتف/فاكس: ٧٠٠ ٢٨٠ ١٨٦٥ ٤٤ +
سكايب: fmreview

حقوق الطبع والتنازل عن الحقوق:

لا تعكس الآراء الواردة في النشرة بالضرورة آراء محرري المجلة أو مركز دراسات اللاجئين أو المجلس النرويجي للاجئين. ويمكن اقتباس أية مواد واردة في النشرة بحرية بشرط ذكر مصدرها وعنوان موقع النشرة إذا أمكن أو إلى المقالة المعينة. ونرحب بتعليقاتكم بخصوص محتويات أو تصميم النشرة - الرجاء الاتصال بنا عن طريق البريد الإلكتروني المبين أعلاه.

الموقع:

www.hijra.org.uk

التصميم:

Art24 www.art-24.co.uk

طباعة:

Image Production
www.imageproduction.co.uk
ISSN 1460-9819

صورة الغلاف الرئيسي:

لاجئة سودانية من دارفور تحمل الحطب إلى خيمتها في مخيم أوري كاسوني للاجئين في تشاد الشرقية
ج. كلارك/مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

مركز دراسات اللاجئين
جامعة أكسفورد

كلمة أسرة التحرير

لكل عملية إصلاح "مناصرون ومشككون ومعارضون" كما يوضح جون هولمز، منسق الإغاثة الطارئة في الأمم المتحدة في مقاله المنشور في الصفحة ٤ من هذا العدد، وتتمثل وجهات نظر المجموعات الثلاثة كلها في القسم المميز لهذا الإصدار حول الإصلاح الإنساني ونأمل أن تساهم المقالات في خلق نقاش بنّاء ومثمر في مختلف أنحاء العالم.

ونود التعبير عن امتناننا الكبير لمنظمة الرعاية في كل العالم (Concern Worldwide)، ووحدة دعم مسيرة إصلاح العمليات الإنسانية التابعة لمكتب تنسيق المساعدات الإنسانية، ومنظمة إنقاذ الطفولة في المملكة المتحدة، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، واليونيسيف، وبرنامج الأغذية العالمي لتقديمهم الدعم المالي لهذه العدد، كما نود أن نشكر أيضا تيم موريس المحرر المساعد السابق لنشرة الهجرة القسرية للمساعدة القيمة التي قدمها في مجال تحرير هذا العدد.

كما يسر أسرة تحرير النشرة إعلان تعيين محرر مشارك جديد للنشرة يتولى مسؤولية تحرير النشرة الإنجليزية مع ماريون كولدري حيث سينضم المحرر الجديد 'موريس هيرسون' إلى أسرة تحرير المجلة في شهر يناير ٢٠٠٨، وكان موريس قد ساهم سابقاً في نشرة الهجرة القسرية بصفته عضواً سابقاً في المجلس الاستشاري للنشرة، كما عمل في منظمة أوكسفام في المملكة المتحدة ومؤخراً في ألبانا (شبكة التعلم الإيجابي للمساءلة والأداء في مجال العمل الإنساني).

أود لفت انتباهكم إلى بعض التغيير في الجدول الزمني للإصدارين القادمين لنشرة الهجرة القسرية في ضوء الأحداث الحالية في بورما حيث قمنا بتقديم موعد العدد الخاص بالأوضاع في بورما حيث ستركز نشرة الهجرة القسرية التي ستصدر في شهر أبريل ٢٠٠٨ الآن على بورما وآخر موعد لتسليم المقالات هو يوم ٣ يناير ٢٠٠٨، ويمكنكم الاطلاع على التفاصيل الكاملة على www.hijra.org.uk/burma.htm، بينما سيشمل العدد الذي يتبعه من النشرة على قسم خاص بالتغير المناخي والنزوح البيئي. وآخر موعد لتسليم المقالات لهذا العدد هو ١٥ مارس، ويرجى الاطلاع على www.hijra.org.uk/climatechange.htm للمزيد من التفاصيل، كما يرجى الاتصال بنا في أقرب وقت ممكن على البريد الإلكتروني: nhq@qeh.ox.ac.uk إذا كنتم تخططون لتقديم أية مقالات لأي من هذين العددين القادمين.

وكالمعتاد سيكون هناك حيز في كلا العددين لعدد من المقالات "الخارجة عن الموضوع"، ونحن نرحب بالمقالات المكتوبة عن أي موضوع يتعلق بالهجرة القسرية ونهتم بنشر المزيد من المقالات التي تعكس آراء الأفراد والمجتمعات المتأثرين مباشرة بالنزوح.

وكل أعداد نشرة الهجرة القسرية متوفرة مجانا على الانترنت على الرابط: http://www.hijra.org.uk/PDF/archives.htm

كما نعمل على مراسلة القراء من وقت لآخر بشكل فردي طلبا للنصح حول القضايا التي تتعلق بنشرة الهجرة القسرية؛ فإذا قمتم بتغيير بريدكم الالكتروني في السنوات الثلاث الماضية نرجو منكم إشعارنا ببريدكم الإلكتروني الجديد ولكم جزيل الشكر.

إذا كنتم ترغبون في الحصول على رسائل إخطار بالبريد الالكتروني حول صدور الأعداد الجديدة من نشرة الهجرة القسرية على الانترنت أو حول إصدار دعوة التقدم بالمقالات فيمكنكم التسجيل على الموقع التالي للاشتراك في خدمة التنبيه بالرسائل الالكترونية: www.fmreview.org/alerts.htm

مع تحيات أسرة التحرير

مصعب حياتلي: محرر النشرة العربية

ماريون كولدري: محررة النشرة الإنجليزية

يصادف هذا العام الذكرى الخامسة والعشرين لتأسيس مركز دراسات اللاجئين، وينتهز مدير مركز دراسات اللاجئين في جامعة أكسفورد، البروفسور روجير زيتر، في مقاله المنشور على الصفحة ٧٤ من هذا العدد إلى الخمسة وعشرين عاما الماضية ويبرز الالتزام الرئيسي للمركز وأبحاثه بالسياسات والممارسات المتعلقة بقضايا النازحين واللاجئين.

بالإضافة لمولي هذا الإصدار، نود التعبير عن امتنانا للدعم الذي وفرته لنا كل من المنظمات التالية خلال هذا العام والعام المنصرم:

وكالة التنمية النمساوية
مشروع بروكنجز- بيرن لدراسة النزوح الداخلي
خدمات الإغاثة الكاثوليكية
دان تشيرش إيد
مجلس اللاجئين الدانمركيين
وزارة الشؤون الخارجية
والتجارة الدولية الكندية
وزارة التنمية الدولية البريطانية
شركة دي إتش إل
مركز فاينستاين الدولي، جامعة تافتس
الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر

المنظمة الدولية للهجرة (العراق)
لجنة الإنقاذ الدولية
منظمة الإغاثة الإسلامية
وزارة الشؤون الخارجية النرويجية
مجلس اللاجئين النرويجي
شركة آر إيه الدولية
مبادرة توفير خدمات ومعلومات الصحة الإنجابية في حالات الطوارئ (ESIAR)
حكومة قطر
مؤسسة قطر الخيرية
الوكالة السويسرية للتنمية والتعاون
الوزارة السويسرية الفيدرالية للشؤون الخارجية

مكتب الأمم المتحدة لتنسيق المساعدة الإنسانية
مكتب الأمم المتحدة الإنمائي (السودان)، وحدة الإدارة الرشيدة وسيادة القانون
صندوق الأمم المتحدة للسكان
مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين
اليونيسيف
اللجنة النسائية المعنية باللاجئين من النساء والأطفال
منظمة الرؤية العالمية (أستراليا)
منظمة الرؤية العالمية
برنامج الأغذية العالمي

المحتويات

إصلاح العمليات الإنسانية

الهيمنة الغربية على المساعداتالإنسانية وضرورة التغيير ٤
جون هولمز
هل يشكل المنهاج الإنساني العالمي
فرصة سانحة للمنظمات غير الحكومية؟ ٦
إليزابيث فيريس
تحديات الاستجابة الإنسانيةالجماعية في سري لانكا ٩
فرزان هاشم
الوحدة في التنوع-مبادرة توحيد العمل:
الأمم المتحدة ومفوضية شؤون اللاجئين ورواندا ١٠
تيم ماورر
مفوضية شؤون اللاجئين والنازحين داخلياً
وجهود إصلاح العمليات الإنسانية ١٢
جيف كريسب وإيستر كيراغو وفيكي تِنانت
هل يحسن إصلاح العمليات الإنسانية
حماية ومساعدة النازحين داخليا؟ ١٥
آن ديفيز
الإصلاح تحت العدسة: وجهة نظر الاتحاد الدولي
لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر ١٧
روبرت مستر
التكامل ومسيرة إصلاح العمليات الإنسانية في لأمم المتحدة ١٨
إيريك ستوبيرتس و سارة مارتن و كاثرين ديرديريان
هل مشاكل العمل في المناطق الخطرة
هي الحلقة المفقودة في عملية الإصلاحات؟ ٢٠
ماثيو بِينسُن
العراق وإصلاح العمليات الإنسانية ميدانياً ٢٢
سيدريك تورلان
تعزيز نظام عمل منسق الشؤون الإنسانية ٢٣
كلير ميسينا
تقوية الدعامة الثالثة لا تجاهله ٢٤
مانيشا توماس
إصلاح العمليات الإنسانية: رؤية خاصة
من منظور جمهورية أفريقيا الوسطى ٢٥
توبي لانزر
إصلاح العمليات الإنسانية: إنقاذ وحماية
الأرواح في جمهورية الكونغو الديمقراطية ٢٨
روس ماونتن
تقييم أثر إصلاح العمليات الإنسانية
في جمهورية الكونغو الديمقراطية ٣٠
نيكي بينيت
الأوضاع الراهنة في مجال تمويل المعونات الإنسانية ٣٣
بيتر ووكر و كيفين بيير
في عوالم مختلفة: المانحون المسلمون والعمل الإنساني الدولي ٣٦
محمد ر. كروسين
النهج العنقودي – أداة تشغيلية مهمة ٣٧
ألان جوري و جياميكيلي دي مايو
الانتعاش المبكر من الكوارث: زلزال باكستان ٣٨
أندرو ماكلاود
مجموعة التعليم في باكستان ٤٠
بريندا هايبليك
القضايا الجنسانية والإصلاح: البيانات
الصحيحة بالطريقة الصحيحة ٤٢
هينيا دقاق وليزا إيكلوند وسيري تيلر
تحديات التمويل لمجموعة إدارة المخيمات وتنسيقها ٤٤
جين وانجيرو مويغاي
إدارة القضايا البيئية: دفاعاً عن إصلاح أكثر فعالية ٤٦
أندرو مورتون وديفيد جينسن
تجاهل الصدوع في عملية الإصلاحات الإنسانية ٤٨
تيم موريس
تساؤلات صعبة حول مستقبل مشروع الأعمال الإنسانية ٤٩
أنطونيو دونيني

مقالات عامة

العراق والاحتياجاتالمتزايدة مع استمرار النزوح ٥١
أندرو هاربر
اللاجئون العراقيون في مصر ٥٤
لين يوشيكاوا
جـدال دارفـور ٥٥
روبرتا كوهين
عام حقوق النازحين في كولومبيا ٥٨
ماركو ألبيرتو روميرو
إعادة توطين اللاجئين البوتانيين ٥٩
كريستر لينكهولم
معاملة بلغاريا لملتمسي اللجوء ٦٠
فاليريا إلاريفا
هل يحتاج عالم المساعدات الدولية لمراقب؟ ٦٢
أسميتا نايك
أكثر من مجرد تواجد: تدخلات الحماية على أرض الواقع ٦٤
روزا دا كوستا
لمحات عن تجمعات النازحين داخلياً: مبادئ توجيهية جديدة ٦٦
ينس-هاغن إيشينبيشر وتوم ديلرو
دور القطاع الخاص في الاستجابة الإنسانية ٦٧
ثريا نارفيلت
تحديات جمع البيانات الأساسية في خضم الطوارئ ٦٨
جينيفر شليشت و سارة كاسي
جدول أعمال بحوث في قضايا النزوح الداخلي ٧١
إليزابيث فيريس

مساهمات دورية

النهج العنقودي في شمال أوغندا ٧٢
جيسيكا هوبر و نينا م. بيركيلاند
عملية البحيرات الكبرى: فرص جديدة للحماية ٧٣
جيسي بيرنستين وأوليفيا بوينو
تحدي إصلاح العمليات الإنسانية – ربط الدراسات
الأكاديمية بسياسات وممارسات العمل الإنساني ٧٤
روجر زيتر
الغلاف الأخير: مقاومة التشريد والنازحون في كولومبيا ٧٦

الهيمنة الغربية على المساعدات الإنسانية وضرورة التغيير

جون هولز

كلمة 'الإصلاح' كلمة مبهمة تتفاوت معانيها. ولا شك في أن للمصطلح معناً ومغزىً يختلف من فرد لآخر. وبغض النظر عن طبيعة النشاط الذي تشير إليه أو منشأه وسواء كان في القطاع العام أو الخاص.

وتعني كلمة 'الإصلاح' لأولئك الذين يناصرون هذه العملية إصلاحَ الأنظمة والإجراءات أو العمليات وإدخال تحسينات عليها، أما للمشككين فهي تعني التغيير لا لشيء إلا لمجرد التغيير، أو استبدال نظام يعاني خللاً وظيفياً إلى حد ما بآخر يعاني من خلل مماثل، بينما تعني للمعارضين استبدال الأنظمة القادرة على العمل (على الرغم من عيوبها ومواطن ضعفها) بأخرى غير ملائمة مآلها حتماً العطب لأنها كانت وليدة أضغاث أحلام أناس يعيشون في أبراج عاجية ومغيبين عن الواقع على الأرض.

ونواجه مسألة إصلاح العمليات الإنسانية نفس الأصناف الثلاثة من المناصرين والمتشككين والمعارضين. ولحسن الحظ فإن الغالبية العُظمى ممن يمارسون العمل الإنساني يعتقدون بضرورة التغيير والتكيف حيث يقرون بالحاجة لتحسين الأسلوب الذي تؤدي به المنظمات الإنسانية أعمالها، كما يعون تماماً الانتشار وأحياناً التمزق المتواصل للعاملين في الشؤون الإنسانية والمشاكل التي تنشأ عند تغيب القدرة التشغيلية والتخطيط والقدرة على التنبؤ والتنسيق فقد رأوا وشهدوا بأنفسهم ما يحدث عندما لا يتم التعامل مع بضع فئات من الناس (مثل النازحين داخلياً) بالأسلوب المنهجي اللائق أو عندما تتلقى قطاعات معينة الاهتمام غير الكافي، كما يحز فيهم الألم لإدراكهم الإخفاقات التي كنا قد شهدناها في السنوات الأخيرة في مناطق مثل الكونغو ودارفور وليبيريا وشمال أوغندا.

وتتسم حزمة إصلاح العمليات الإنسانية التي طرحتها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات[1] في عامي ٢٠٠٥ و ٢٠٠٦ بالطموح واتساع نطاق التنفيذ حيث تستهدف ثلاث محاور رئيسية وهي: أولا تحقيق قدر أكثر كفاية ومرونة من التمويلات الإنسانية وبحيث تراعي عامل التوقيت، ثانياً تعزيز نظام 'منسق الشؤون الإنسانية'، وثالثا ضمان قدر أكبر من الاهتمام المنظم غير المنقطع لجميع القطاعات الرئيسية القائمة بالاستجابة، فيما عُرف بـ 'النظام العنقودي'[2] . وتقوم هذه المحاور الثلاثة على الحاجة لتقوية جبهة العمل مع الحكومات وإرساء شراكات أكثر متانة بين الأطراف القائمة بالعمل الإنساني – خاصة بين الأطراف الأممية وغير الأممية.

وكما هو الحال في أية عملية إصلاحية فإن العبرة هي دائماً بالنتائج. لذا فالسؤال الذي يتحتم أن نسأله الآن يتعلق بما إذا كانت هذه الإصلاحات قد أتت ثمارها من عدمه. هل أدخلت التحسين على ما جاءت لإصلاحه؟ ويجري حالياً تقييم متعمق لهذه الإصلاحات ولكنه لم يسفر عن نتائج حتى الآن، فكل ما استطعنا رؤيته حتى الآن هو أن تنفيذ الإصلاحات جاء في بعض المناحي أبطأ عما كانت عليه آمالنا في البدء، بيد أنه قد باتت بالفعل تطالعنا بعض أشكال التحسن في عدد من المجالات.

كان الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ[3] قد قام بتوفير أكثر من ٥٠٠ مليون دولار أثناء الأشهر الثمانية عشرة الأولى من عمل الصندوق لإطلاق البرامج السريعة في حالات الطوارئ الجديدة ولتمويل المشروعات التي تعاني عملياتها الإنسانية من نقص التمويل. وقد اختبرت كذلك بعض آليات التمويل الأخرى المبتكرة مثل التمويلات التي يتم تجميعها محلياً. كما يجري إنشاء برنامج تدريبي جديد لمنسقي الشؤون الإنسانية وتقوية العلاقات بين منسق الإغاثة الطارئة ومنسقي الشؤون الإنسانية.

ونحن كذلك في سبيلنا لتنويع مجموعة منسقي الشؤون الإنسانية لكي تضم المزيد من النساء بالإضافة إلى مزيد من الأشخاص من الجنوب ومن خارج الأمم المتحدة. ومن جهة أخرى، كان النهج العنقودي قد ساعد على ضمان استجابات أكثر التزاماً بالمعايير وأكثر قدرة على التواصل في عدد من حالات الطوارئ. فعلى سبيل المثال، في حالة الطوارئ في لبنان في ٢٠٠٦، تمت عملية تحديد الوكالات القيادية لجميع القطاعات أثناء الثمانية والأربعين ساعة الأولى من اندلاع الأزمة، رغم أنها كانت في حالات الطوارئ السابقة تستغرق أشهراً، إن لم يكن سنوات، للقيام بها.

بيد أنه على الرغم من حدوث تقدم في بعض المجالات، إلا أن هناك الكثير مما يتبقى علينا أن نفعله. وفي بعض البلدان، لا يزال القائمون على العمل الإنساني يفتقدون الثقة الكافية في منسقي الشؤون الإنسانية الذين يقودون عملية الاستجابة. إننا نعلم أننا في حاجة لمنسقين أفضل للشؤون الإنسانية بيد أن هذا سوف يستغرق وقتاً. وفي حالة الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ، ثمة عدد من المشاكل الإدارية التي نحتاج للتغلب عليها، والتي من بينها الوسائل التي يتسنى لنا من خلالها ضمان قدرة المنظمات غير الحكومية على الحصول على نصيب كاف من التمويل (حتى وإن لم يكن بشكل مباشر) وخفض التكاليف عندما يتم توجيه الأموال من خلال وكالات الأمم المتحدة إلى المنظمات غير الحكومية. وفي حالة النهج العنقودي، فإننا بحاجة لكي نضمن احترام قادة المجموعات العنقودية[4] العالميين للالتزامات التي قطعوها على أنفسهم وقيام هذه المجموعات بمواصلة بناء قدراتها.

النهج العنقودي

يمكننا ربما القول بأن النهج العنقودي هو الإصلاح الأوسع نطاقاً من بين جميع عمليات الإصلاح. وهو يستهدف رفع المعايير وضمان قدر أكبر من الخطى المُدروسة والمساءلة والشراكة في جميع القطاعات. وهو يتطلب الانتقال من التركيز الضيق في الماضي على التفويضات الممنوحة للوكالات إلى تركيز أوسع على القطاعات، مع قيام الجماعات القطاعية الشاملة ('العناقيد') بالعمل تحت إمرة قادة مجموعات عنقودية ذوي أهداف واضحة. ومن شأن هذا النهج الأكثر تنظيماً وهيكلية أن يسمح للأطراف الدولية أن تكون شريكاً أفضل للحكومات، والتي تتحمل المسؤولية الرئيسية عن قيادة الاستجابة الإنسانية في بلادها. وهو يوفر للحكومات نظراءَ لها ضمن المجتمع الدولي للمعونات الإنسانية لكل قطاع من القطاعات الرئيسية أو مجالات الاستجابة الإنسانية.

هـ. كو/مفوضية اللاجئين

عائلات سودانية لاجئة تحمل كل ما تملك بعد اكتساح الفيضانات للملاجئ البسيطة التي كانت تقطنها في مخيمات اللاجئين في تشاد

يتطلب النهج العنقودي تحولاً جوهرياً في الثقافات وطريقة التفكير، مع عمل قادة المجموعات العنقودية كـ 'موجهين' كلٌّ ضمن مجموعته العنقودية وكذلك تواجدهم ليكونوا 'الموفرين للملاذ الأخير' متى دعت الضرورة. ولازلنا في حاجة لاستثمار وقت وجهد كبيرين في تدريب المنظمات لكي تصبح قادة مجموعات عنقودية جيدة وكذلك في تدريب كل فرقة من الفرق لتكون منسقاً جيداً للمجموعات العنقودية. وسوف يتطلب ذلك وقتاً وينبغي ألا يفلت زمام الصبر منا ونحن نتطلع لنتائج سريعة، بيد أن هذا لا يعني في الوقت ذاته أن نتسامح مع أي توانٍ وتسليم ممقوت بالواقع. فليس ثمة سبب يدعونا لكي نؤجل للغد ما يمكننا البدء في عمله اليوم.

إن النهج العنقودي لا يتناول مجرد تحسين التنسيق القطاعي على مستوى القطر، ولكنه يتناول كذلك بناء القدرة العالمية في الاستجابة الإنسانية، خاصة في المجالات التي اعتدنا عيوبها في الماضي. ونتيجة للنهج العنقودي، صارت الآن احتياطيات للطوارئ العالمية وتتمتع بالإدارة المركزية وغير ذلك من الموارد التي يمكن للحكومات استدعائها لتحقيق التكامل في استجاباتها. وتتم إدارة الموارد الخاصة بقطاع معين (مثل ملاجئ الطوارئ مثلاً) على المستوى العالمي من قبل إحدى المنظمات المحددة التي أنيط بها أن تكون قائدة مجموعة عنقودية عالمية. وعلى مدار العامين الماضيين، قامت هذه القيادات العنقودية بالعمل مع شركائها لبناء احتياطيات وتجميع الموارد على المستوى العالمي، من أجل الاتفاق على معايير وإجراءات تشغيلية مشتركة، وكذلك لتوفير الدعم للحكومات في البلدان المتضررة في سياق تنسيقها لاستجابات الطوارئ ضمن قطاعاتها. وقامت الحكومات المانحة باستثمار ما يزيد عن ٥٠ مليون دولار على مدار العامين الماضيين من أجل بناء هذه القدرات الإضافية في الاستجابة العالمية.

ولكي أعود إلى حيث بدأت مقالي هذا، يعد مصطلح 'الإصلاح' كما سبق وأن قلنا مصطلحاً مثقلاً بكثير من المعاني للبعض. وبانقضاء عامين من عمليات الإصلاح الإنسانية التي تعهدتها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، أجد أن الوقت قد حان لكي نتوقف عن الحديث عن الإصلاح ونعمد ببساطة إلى التركيز على تحقيق أكبر استفادة ممكنة من جميع الأدوات والآليات التي لدينا الآن وتحت تصرفنا. إن لدى منسقي الشؤون الإنسانية اختصاصات واضحة وينبغي علينا مساءلتهم ومحاسبتهم عما حققوه في تنفيذ هذه الاختصاصات. ويتيح الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ آلية ممتازة لتمويل البرامج الحيوية عند مستهل حالات الطوارئ الجديدة وفي الأزمات المُهمَلة ونحن في حاجة لتحقيق أقصى انتفاع بهذه الآلية. إن التركيز الأوسع نطاقاً على القطاعات والمجموعات العنقودية، بدلاً من التفويضات الفردية للوكالات، قد جاء ليبقى ونحن في حاجة لمواصلة تقويتنا لقدرات قيادات المجموعات العنقودية وكذلك المجموعات العنقودية بصفة عامة من أجل تنفيذها لأنشطتها. وبتعبير آخر، فإن برنامج الإصلاح قد أصبح الآن الوسيلة التي نزاول بها أعمالنا. كذلك فنحن في حاجة لأن نتطلع لما هو أبعد من حزمة الإصلاحات التي تم الاتفاق عليها من قبل اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات في ٢٠٠٥-٢٠٠٦. إن التقييم المستقل لقدرات الاستجابة الإنسانية الذي تم عقده في عام ٢٠٠٥ [٥] قد خرج بعدد من التوصيات التي لا يزال أمامنا القيام بتنفيذها والتي ينبغي ألا نغفل عنها أبداً.

وختاماً، فإن المنهاج الإنساني العالمي، والذي لا يُعتبَر أساساً إحدى مبادرات اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات وإن يكن يحظى بدعمها الكامل، يُعد منتدى مفيداً لإعادة بحث كامل قضية الشراكة. إن مشروع الاستجابة الإنسانية الدولية لا يزال واقعاً تحت مظلة الهيمنة الغربية وحدها تُسيّره كيف تشاء وهو مشروع يستدعي بشكل ملح تكييفه لكي يعكس حقائق القرن الحادي والعشرين. ونحن في حاجة بشكل خاص لكي نعترف بالمنظمات غير الحكومية الجنوبية الجديدة الكثيرة وكذلك نعترف بأن العديد من المنظمات غير الحكومية باتت تتصاغر أمامها وكالات الأمم المتحدة من حيث القدرة التشغيلية والميزانية والحجم. إن المنهاج الإنساني العالمي – وهو مبادرة نمت من حوار يوليو ٢٠٠٦ بين الأمم المتحدة و المنظمات غير الحكومية[٦] - يتيح لنا فرصة فريدة لإجراء المزيد من الحوار بين مجموعة عريضة من العاملين في المجال الإنساني حول هذه القضايا وغيرها.

جون هولمز هو وكيل الأمين العام للشؤون الإنسانية ومنسق الإغاثة في حالات الطوارئ.

١. تعد اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات الآلية الرئيسية للتنسيق بين الوكالات لتقديم المساعدات الإنسانية:
www.humanitarianinfo.org/iasc
٢. انظر مقالات 'نشرة الهجرة القسرية' السابقة:
http://www.hijra.org.uk/PDF/NHQ25/54-55.pdf و
www.fmreview.org/FMRpdfs/BrookingsSpecial/06.pdf
٣. http://cerf.un.org
٤. للإطلاع على قائمة بالوكالات التي تنهض كقيادات مجموعات عنقودية عالمية، انظر : http://ocha.unog.ch/humanitarianreform/Default.aspx?tabid=217
٥. www.reliefweb.int/library/documents/2005/ocha-gen-02sep.pdf
٦. www.icva.ch/ghp.html

هل يشكل المنهاج الإنساني العالمي فرصة سانحة للمنظمات غير الحكومية؟

إليزابيث فيريس

جرى إنشاء المنهاج الإنساني العالمي (GHP) في يوليو ٢٠٠٦ للم شمل العائلات الثلاث التي تمثل قوام مجتمع المساعدات الإنسانية — وهي المنظمات غير الحكومية وجمعيات الصليب الأحمر/الهلال الأحمر والأمم المتحدة والمنظمات الدولية التابعة لها- لزيادة كفاءة العمل الإنساني[١]

رغم الخلط الخاطئ الغالب بين المنهاج الإنساني العالمي وبين عملية الإصلاحات الأوسع نطاقاً على صعيد المساعدات الإنسانية - بما يتصل بها من مجموعات عنقودية وآليات تمويل منقحة وخطط لتقوية نظام منسق الشؤون الإنسانية- فإن المنهاج الإنساني العالمي يشكل مبادرة قائمة بذاتها تسعى لتقوية العلاقات بين الأطراف الكبرى في تقديم المساعدات الإنسانية. وقد أتى إنشاء المنهاج الإنساني العالمي كنتيجة للتسليم بأن التحديات التي تواجه العاملين في مجال الاستجابات الإنسانية هي أعظم من أن تستطيع الهيئات مواجهتها لوحدها.

كان المجتمع الإنساني الدولي يستند حتى الآن على منظومة تقع الأمم المتحدة في صميمها ويشغل أفلاكها أطراف أخرى غير منتمية للأمم المتحدة. وكانت الأمم المتحدة قد أخذت بزمام القيادة أما الأطراف الأخرى فإما تبعتها في ذلك أو آثرت أن تختط لنفسها مسار خاص وتواصل تنفيذ برامجها المقتصرة عليها. وتتألف اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات (IASC)[٢] من جميع وكالات الأمم المتحدة العاملة في قضايا الشؤون الإنسانية ولجنة الصليب الأحمر الدولية والإتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر والمنظمة الدولية للهجرة والبنك الدولي واتحاد المنظمات غير الحكومية و المجلس الدولي للوكالات الطوعية (ICVA)[٣] في جنيف، ومنظمة العمل المُشترك (إنترأكشن)[٤] ومقرها واشنطن العاصمة، واللجنة التوجيهية للاستجابة الإنسانية (SCHR)[٥]. وعلى الرغم من أن الأطراف غير الأممية ليست أعضاء في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، إلا أن برنامج عمل اجتماعات اللجنة يتمحور حول الأمم المتحدة.

ويعمل المنهاج الإنساني العالمي انطلاقا من قاعدة مختلفة وهي أن المجتمع الدولي للشؤون الإنسانية يتألف من ثلاث عائلات متساوية الأهمية. ويُعد الاعتراف بذلك تحولاً جذرياً عن نظام الأمم المتحدة وتأكيداً للحقيقة التي تفرض نفسها وهي أن المنظمات غير الحكومية وجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر تقوم بتعبئة قدر أكبر من الموارد للمساعدات الإنسانية عن الذي تعبئه الأمم المتحدة، وأن لديها أعداداً أكبر من الفرق الميدانية العاملة وقدرات أعظم في إبداء الآراء الخاصة بالشؤون الإنسانية. وقد بات المانحون بشكل متزايد يوجهون تمويلاتهم من خلال المنظمات غير الحكومية التي تعد أكثر توفيراً للنفقات ومرونة مقارنة بوكالات الأمم المتحدة. وتقوم هيئتان حكوميتان مانحتان كبيرتان- وهما إدارة المساعدات الإنسانية التابعة للمفوضية الأوروبية ووكالة التنمية الدولية التابعة للولايات المتحدة - بتوجيه ما يتراوح بين ٦٠ -٧٠ ٪ من مساعدات كل منهما من خلال المنظمات غير الحكومية[٦].

وفي يوليو من عام ٢٠٠٧، قام رؤساء وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية الدولية والاتحادات والمنظمات غير الحكومية الوطنية وحركات الصليب الأحمر والهلال الأحمر بالتجمع معاً للتصديق على مبادئ الشراكة[٧] والتي سوف تشكل الأساس للعلاقات داخل وبين العائلات الإنسانية الثلاث. وقد اتفقوا معاً على إقامة شراكتهم على مبادئ المساواة والشفافية وانتهاج منهج موجه نحو تحقيق النتائج وتحمل المسؤولية وتحقيق تكاملية الجهود. كما التزم القادة بتنفيذ هذه المبادئ من خلال منظماتهم وفي علاقاتهم بين بعضهم.

وقد اعتادت المنظمات غير الحكومية على توجيه انتقاداتها لوكالات الأمم المتحدة لما يعتريها من عيوب، ولكن نجاح المنهاج الإنساني العالمي سوف يقوم على الاعتراف بأن المنظمات غير الحكومية نفسها في حاجة هي الأخرى للتغيير والتطوير.

المنظمات غير الحكومية الدولية

تُعتبر المنظمات غير الحكومية الدولية الكبيرة أطرافاً رئيسية في الشئون الإنسانية، حيث يقدم عدد قليل جدا منها ما يقرب من ٩٠٪ من الاعتمادات التمويلية التي يعبئها مجتمع المنظمات غير الحكومية بأكمله[٨]. وتُعتبر المنظمات غير الحكومية الدولية الخمس الكبرى (وهى منظمات 'كير' الدولية، ومنظمة أطباء بلا حدود والمنظمة الدولية للرؤية العالمية 'وورلد فيجن' وأوكسفام ومنظمة إنقاذ الطفولة) عائلات قائمة بذاتها في الواقع بما لها من فروع في عدد من البلدان المختلفة. ويتمتع معظمها بميزانيات سنوية تفوق ميزانية مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. كما تختط لنفسها معايير أكثر مهنية ولها باع في حشد ودفع الجهود من أجل توسيع مظلة المساءلة للمنظمات غير الحكومية، شاملة المساءلة عن أنشطتها المقدمة للمستفيدين. كما أنها تمتلك الخبرة والموارد البشرية اللازمة لإجراء الأبحاث ولعب دور قيادي في وضع السياسات، كما أن لديها القدرة على أن تجعل من أخبارها مادة تتصدر الصفحات الأولى من الصحف الغربية. وتمتلك المنظمات غير الحكومية الدولية مقعداً خاصاً بها على طاولة المنهاج الإنساني العالمي[٩] وأيضاً من خلال أربعة اتحادات للمنظمات غير الحكومية التي تشارك فيها - العمل المشترك'إنترأكشن' و المجلس الدولي للوكالات الطوعية واللجنة التوجيهية للاستجابة الإنسانية والمنظمات الخيرية للتعاون في حالات الطوارئ (VOICE)[١٠] التي مقرها بروكسل وهي شبكة من المنظمات غير الحكومية الأوروبية. وتخضع المنظمات غير الحكومية الدولية الكبيرة للمساءلة والمحاسبة - من قِبل الكيانات المُهيمنة عليها والمانحين والتحالفات التي تتمع هذه المنظمات بعضويتها.

لكن ماذا تعني مبادئ الشراكة تلك بالنسبة للمنظمات غير الحكومية الدولية؟ فهي تعمل معاً في بعض المجالات بشكل جيد للغاية، حيث

قامت اللجنة التوجيهية للاستجابة الإنسانية، على سبيل المثال، بإنشاء نظام لاستعراض الأقران، كما تقوم منظمة 'إنترأكشن' بجهد يثير الإعجاب في وضع الآراء الجماعية، بيد أن هذا لا يمنع ما بينها من تنافس للحصول على التمويل ونيل فرص الظهور الإعلامي. وهذه المنافسة تجعل من الصعب والعسير تطبيق مبادئ الشفافية وتحمل المسؤولية، فمبدأ الشفافية على سبيل المثال يؤكد على أهمية المشاورات المبكرة ومشاركة الآخرين في المعلومات. وفي حين نجد من اليسير للغاية بالنسبة لهذه المنظمات أن تعمل على تبادل المعلومات حول التطورات الراهنة أو الإخبار عن البرامج الجارية، إلا أنه من الصعب عليها أن تنتقل إلى المستوى التالي الذي سيتحتم عليها خلاله تبادل الخطط والاستراتيجيات بينما لا تزال قيد التطوير. ولدى كل منظمة غير حكومية دولية خططها الإستراتيجية الخاصة، وذلك على المستوى العالمي وعلى المستوى الإقليمي كذلك.

ورغم أنه من الممكن لهذه المنظمات أن تتبادل المعلومات فيما بينها، إلا أنها تخضع للمساءلة والمحاسبة للهيئات المهيمنة عليها وهو ما يجعل من التعاون في التخطيط أمراً عسيراً. لكن وإذا وضعنا في الاعتبار طبقات المساءلة المتعددة التي تخضع لها هذه المنظمات، فيا تُرى إلى أي مدى يحالفنا الصواب في القول بمسؤولية المنظمات غير الحكومية الدولية إزاء بعضها البعض؟ كيف يتسنى للمنظمات غير الحكومية الدولية الكبيرة أن تعمل على التنسيق 'الموجه نحو تحقيق النتائج والقائم على القدرات الملموسة' عندما تحتاج، في السوق التنافسية للتمويل، لأن تثبت وتؤكد على ذواتها المتفردة؟

ومع نمو هذه المنظمات وتطبعها بطابع أكثر مهنية، فإنها تخاطر بأن تصبح في يوم من الأيام نسخة من وكالات الأمم المتحدة. وكما قال رئيس واحدة من وكالات الأمم المتحدة في اجتماع المنهاج الإنساني العالمي في يوليو ٢٠٠٧: "ينتابني القلق عندما أستمع إلى اللغة التي تخرج بها تصريحات المنظمات غير الحكومية- فقد باتت تتحدث بلغة مماثلة للغتنا. رجاءاً لا تكونوا مثلنا، فمن الضروري جداً أن تبقوا كمنظمات غير حكومية". وفي الحقيقة، يمكن القول بأن لدى المنظمات غير الحكومية الدولية الكبيرة سمات مشتركة مع وكالات الأمم المتحدة بأكثر مما لديها مع المنظمات غير الحكومية الوطنية الجنوبية. وتعتبر طبيعة العلاقة بين المنظمات غير الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية الوطنية هي التحدي الأكبر الذي يواجه كلاً من المنظمات غير الحكومية ومستقبل المنهاج الإنساني العالمي.

المنظمات غير الحكومية الوطنية

تكون المنظمات غير الحكومية الوطنية – وهي تلك التي تنحصر نشاطاتها في بلد واحد- في الغالب أولى المنظمات التي تستجيب لكارثة ما عند وقوعها، وعادة ما تكون هي المنظمات التي تقوم بتسليم شحنات الغذاء وإنقاذ معظم الناجين من الأنقاض، هذا بينما تكون المنظمات غير الحكومية الدولية في سبيلها للبدء في التحرك نحو موقع الكارثة أو تقوم بتوفير الإمدادات وفرق الإغاثة لهيئاتها التابعة في بلد الكارثة. وبينما تستطيع المنظمات غير الحكومية الدولية أن تقرر الانسحاب من بلد من البلدان متى تبدلت أولوياتها، فإن المنظمات غير الحكومية الوطنية تظل متواجدة لا تبرح مكانها. وتتراوح المنظمات غير الحكومية الوطنية بشكل هائل في أحجامها وقدراتها؛ فبينما يملك البعض منها فريقاً لا يتجاوز عدد أفراده عدد أصابع اليد الواحدة، نجد البعض الآخر منها يوظف مئات الناس ويختط لنفسه معايير مهنية عالية.

تمارس مفوضية الأمم المتحدة لشئون اللاجئين جل نشاطاتها من خلال المنظمات غير الحكومية الوطنية. وقد وقعت المفوضية في عام ٢٠٠٧ ٥٥٠ اتفاقية مع ٤٢٤ منظمة غير حكومية وطنية بتمويل إجمالي قدره ٩٨,٤ مليون دولار. كما وقعت المفوضية كذلك ٤١٧ اتفاقية مع ١٥١ منظمة غير حكومية دولية بمبلغ ١٣٨ مليون دولار. ورغم أن لدى المفوضية شركاء أكثر عدداً من المنظمات غير الحكومية الوطنية، إلا أن الكم الأكبر من التمويل يذهب إلى المنظمات غير الحكومية الدولية. ويعد العمل مع المنظمات غير الحكومية الوطنية تحدياً من التحديات التي تواجه المفوضية؛ فحسبما أخبرني أحد العاملين في المفوضية: "إن حجم العمل الذي نبذله من أجل وضع ومتابعة اتفاقية بمبلغ ١٠,٠٠٠ دولار مع إحدى المنظمات غير الحكومية الوطنية يتساوى مع حجم العمل الذي نبذله لاتفاقية بمبلغ مليون دولار مع إحدى المنظمات غير الحكومية الدولية على الرغم من محدودية إمكانياتنا في القيام بأعمال الإشراف والمتابعة في الوقت نفسه ".

أنطوان لمساسون/المفوضية الأوروبية - إيكو

مساعدات المفوضية الأوروبية بعد تسونامي عن طريق المنظمات اللاحكومية في تاميل نادو في الهند

ويدرك الجميع أن المنظمات غير الحكومية الوطنية تلعب دوراً مهماً في المنظومة الدولية للمساعدات الإنسانية وأنه كان قد تم في السابق بذل محاولات عديدة لإدراجها في مبادرات إنسانية مهمة، مثل عملية الشراكة في العمل (PARINAC) التابعة لمفوضية الأمم المتحدة لشئون اللاجئين والتي بدأت في عام١٩٩٤ [11]

وكانت العديد من المنظمات غير الحكومية الوطنية قد شاركت في اجتماعات المنهاج الإنساني العالمي في عامي ٢٠٠٦ و ٢٠٠٧ بيد أن أعدادها كانت أقل بكثير من أعداد المنظمات غير الحكومية الدولية. وقد روى أحد المشاركين الأفارقة في اجتماع المنهاج الإنساني العالمي لهذا العام أنه في الاجتماع الذي عُقد في بلاده للتحدث عن مبادئ الشراكة أن الاجتماع حضره ٢٧ من ممثلي الأمم المتحدة و٢٦ من ممثلي المنظمات غير الحكومية الدولية وثلاثة ممثلين عن الصليب الأحمر/الهلال الأحمر وممثل واحد فقط عن إحدى المنظمات غير الحكومية الوطنية.

وسرعان ما يتجلى لنا وبشكل واضح عندما ننظر إلى العلاقة بين المنظمات غير الحكومية الوطنية والدولية من يملك بيده زمام القوة – وعلى الرغم من الخطب الرنانة التي يتردد صداها حول التضامن بين المنظمات غير الحكومية. وتمتلك المنظمات غير الحكومية الدولية الكبرى قدراً أكبر من الموارد المالية وأحياناً ما يتم عقد اتفاقيات وعقود خفية مع المنظمات غير الحكومية الوطنية لتنفيذ بعض المشروعات. بيد أن المنظمات غير الحكومية الدولية تزيد كذلك من حضورها في البلدان الجنوبية. وقد ارتفع عدد المكاتب الميدانية للمنظمات غير الحكومية الدولية بنسبة ٣١ ٪ ليصل إلى ٣٩٧٢٩ بين عامي

١٩٩٣ و ٢٠٠٣ ومن المؤكد أن هذا الرقم قد زاد منذ ذلك الحين . وتطلب بعض كبرى الجهات المانحة الآن التواجد الميداني لمنظمة غير حكومية دولية واحدة على الأقل كشرط لضخ اعتماداتها المالية. وتشكو المنظمات غير الحكومية الوطنية من أن المنظمات غير الحكومية الدولية في بعض الحالات تأتي لتزيحها عن العمل الذي كانت تؤديه لسنوات عديدة سابقة وأنها كثيراً ما تسرق بعض من أفضل الموظفين لديها برواتبها المغرية التي تعجز عن توفيره المنظمات غير الحكومية الوطنية. ورغم وجود العديد من الحالات التي تتسم فيها العلاقات بين المنظمات غير الحكومية الوطنية والدولية بالاحترام المتبادل وتكاملية الجهود، إلا أنه من الواضح كذلك أن الشراكة هنا لا تكون عادة شراكة متكافئة.

وكما نوهنا في العدد ٢٨ من نشرة الهجرة القسرية[١٣] فقد سمعنا العديد من التصريحات والآراء فيما يتعلق بمسألة بناء قدرات المنظمات غير الحكومية الوطنية بيد أن لهذه التصريحات والآراء معان تختلف باختلاف مصدرها، إضافة إلى تنفيذ مضمونه يتفاوت على أفضل تقدير. ويتكشف لنا من جهة أخرى جانباً أكثر ظلمة لموضوع بناء القدرات، فقد ترى المنظمات غير الحكومية الدولية مصلحة راسخة لها في الإبقاء على قدرات المنظمات غير الحكومية الوطنية متدنية لتجنب أي منافسة محتملة منها على التمويل.

وتتمثل واحدة من نقاط الاختلاف بين المنظمات غير الحكومية الدولية والوطنية من حيث المشاركة في المنهاج الإنساني العالمي في أنه في حين يستطيع المشاركون من المنظمات غير الحكومية الدولية التحدث عن علم وإطلاع حول أوضاع دستة من البلدان المختلفة، نجد المنظمات غير الحكومية الوطنية عادة أكثر علماً وإطلاعاً حول أوضاع بلدانها فقط. ولا يجد العاملون بالمنظمات غير الحكومية الدولية صعوبة في التعامل مع اللغة الاصطلاحية الخاصة بعمليات الأمم المتحدة، كما تضم فرقاً متخصصة تتابع الأشكال المعقدة من الإصلاحات الأممية ويمكنها قراءة مئات التقارير والوثائق سواء المطبوعة أو المُخزنة على شبكة الانترنت والتي تنتج عملية الإصلاح.

تفويض وتقوية المنظمات غير الحكومية الوطنية

كيف يتسنى للمنظمات غير الحكومية أن تلعب دوراً أكبر في المنهاج الإنساني العالمي وفي جهود إصلاح العمليات الإنسانية بشكل عام؟ تتمثل إحدى الوسائل المُتاحة لتحقيق ذلك في توفير المزيد من الدعم لقادة المنظمات غير الحكومية الوطنية حتى يُتاح لها الوقت الكافي لحضور الاجتماعات الدولية وقـراءة جميع الوثائق والمستندات. ويمكن إشراك هـؤلاء الممثلين في عملية التخطيط ودعمهم من أجل إشراكهم في آليات المتابعة في المنهاج الإنساني العالمي. كما يمكن تنظيم دورات مكثفة حول عمليات الأمم المتحدة- ومن ثم المنهاج الإنساني العالمي – للمنظمات غير الحكومية بغية تمكينها من المشاركة بفعالية، وكذلك إرساء هيكلية للتنسيق بين المنظمات غير الحكومية في البلدان التي لا تتواجد فيها هذه الهيكلية لتمكين المنظمات غير الحكومية الوطنية المشاركة من تمثيل قاعدة أكثر اتساعاً من المنظمات غير الحكومية الوطنية. إلا أن هذه المبادرات الطموحة لن تكون مرتفعة التكلفة فحسب وإنما لن تعالج كذلك قضية اقتصار المشاركة في وضع برنامج عمل المنهاج الإنساني العالمي على الوكالات الشمالية دون الوكالات الجنوبية.

ويطالعنا خيار ثـان يتمثل في تغيير المنهاج الإنساني العالمي نفسه، حيث يمكن تبديل برنامج عمل الاجتماعات والشكل الذي تتمثل به لإفساح المجال أمام إسهامات أكبر من قبل المنظمات غير الحكومية الوطنية. ومن خلال التركيز على بلد معين أو من خلال الاجتماع في بلد متأثر بإحدى الـصراعـات، يمكن تعزيز إسهامات المنظمات غير الحكومية الوطنية. ومع ذلـك، فإن عقد الاجتماعات خارج جنيف من شأنه أن يعرض المنهاج الإنساني العالمي لخطر خسارة مشاركة المنظمات غير الحكومية الدولية القوية ووكالات الأمم المتحدة. فلأن تتوقع من رئيس إحدى كبرى الوكالات السفر إلى جنيف لاجتماع يستغرق يوماً واحداً لهو أمر يختلف اختلافاً بيناً عن أن تطلب منه السفر إلى بوغوتا. وعلاوة على ذلك، فرغم أن التركيز على بلد واحد من شأنه أن يمكن المنظمات غير الحكومية من هذا البلد من أن تضحي أكثر نشاطاً في المشاركة إلا أنه لن يؤدي بالضرورة إلى تشجيع المنظمات غير الحكومية الوطنية من البلدان أو المناطق الأخرى.

وهناك إمكانية ثالثة تتمثل في تحويل تركيز المنهاج الإنساني العالمي من الاجتماعات بين رؤساء الوكالات إلى عملية موجهة نحو الأنشطة الميدانية ومن ثم إعادة تعريف معنى عبارة 'موجه نحو الأنشطة الميدانية' لضمان اضطلاع المنظمات غير الحكومية الوطنية بدور قيادي في ذلك. وعليه يتم صب الجهود نحو تحقيق التنسيق على المستوى المحلي وتسليم زمام القيادة للمنظمات غير الحكومية الراغبة والقادرة على أخذ هذا الزمام. وفي اجتماع المنهاج الإنساني العالمي ليوليو ٢٠٠٧، تم الاتفاق على إنشاء فرق للشراكة في الشؤون الإنسانية على مستوى البلد على أن تتمتع بتمثيل متساو من المنظمات الأممية وغير الأممية شاملة المنظمات غير الحكومية الوطنية، وبحيث يرأس الفرق بشكل مشترك ممثل عن الأمم المتحدة وممثل آخر عن إما المنظمات غير الحكومية أو الصليب الأحمر/الهلال الأحمر، يتم اختيارهم من قبل الناخبين في البلاد. وكان الهدف من فرق الشراكة الإنسانية أن تكون مقراً لمناقشات إستراتيجية للقضايا الإنسانية الخاصة بالبلد وأولوياته في الفعل المشترك، ولضمان كل من تكاملية وتماسك الاستجابة الإنسانية.

إذا كان الهدف هو أن تسهم مبادئ الشراكة في إعادة تشكيل العلاقات بين الأطراف العاملة في الشؤون الإنسانية وتعزيز تكاملية وفعالية التحركات الإنسانية، فعندها سيكون منطقياً أن يتم التأكيد على البلدان التي في حاجة للاستجابة الإنسانية بأكثر من التأكيد على الاجتماعات السنوية في جنيف. وقد بدا هناك دعم عام لهذه النظرة في اجتماع المنهاج الإنساني العالمي في يوليو. ويتيح إنشاء فرق الشراكات الإنسانية الفرصة ليس فقط لإعادة تشكيل العلاقات بين الوكالات الأممية وغير الأممية وإنما كذلك لقيام المنظمات غير الحكومية الدولية والوطنية بإعادة تشكيل علاقاتها مع بعضها البعض.

وإذا كان لهذا التحول أن يحدث، فلابد من أن يطرأ تغيير على المنظمات غير الحكومية الدولية. فإذا كنا نرغب على سبيل المثال أن تضطلع فرق المنظمات غير الحكومية في سريلانكا بقدر أكبر من الإشراف على فريق إحـدى المنظمات غير الحكومية الدولية في كولومبو على سبيل المثال تحت فإن الأمر سوف يتطلب تشجيعاً من مقار قيادة هذه المنظمات، والمنظمات غير الحكومية الدولية في حاجة لأن تحض العاملين فيها على التعاون مع المنظمات غير الحكومية الأخرى ومع وكـالات الأمم المتحدة كذلك وإخضاعهم للمساءلة تحقيق ذلك.

يتطلب إنشاء الشراكات وقتاً كافيا، كما يستدعي تحسين التنسيق مزيداً من الاجتماعات بين أشخاص لا تتيح لهم انشغالاتهم وقت فراغ. وكما أقر المشاركون في اجتماع يوليو ٢٠٠٧، فإن الثقافات التنظيمية بحاجة إلى التغيير وهذا التغيير يتطلب بدوره دعماً من قادة المنظمات الإنسانية. وسوف يستغرق الأمر وقتاً والتزاماً لكي يحدث هذا التغيير – وذلك لكي يترسخ لدى وكالات الأمم المتحدة أن المنظمات غير الحكومية

ليست مجرد جهات منفذة للمشروعات التي تطلقها الأمم المتحدة، وكذلك لكي تتقبل المنظمات غير الحكومية الدولية نظيرتها الوطنية كأنداد لها.

يوفر المنهاج الإنساني العالمي فرصاً جديدة لتقوية العلاقات ضمن مجتمع الشؤون الإنسانية الدولية بيد أنه قد تم في الماضي بذل جهود عديدة لتعزيز وتمتين هذا التنسيق لكن كان مآلها الفشل، ومن السهل للغاية أن يلتقي رؤساء الوكالات والهيئات في جنيف ويطلقون تصريحاتهم الرنانة، لذلك فالأمر يتطلب حوافز ملموسة للتعاون في العمل. إن على كل من المنظمات غير الحكومية ووكالات الأمم المتحدة أن تستشعر أن جهودها تستمد فعاليتها المضاعفة من تعاونها مع بعضها. ولكي يحقق المنهاج الإنساني العالمي أثراً ملموساً في حياة اللاجئين والنازحين داخلياً وغيرهم من المتضررين من الصراعات والكوارث الطبيعية، حيث ينبغي علينا تحقيق الكثير مما يلزم فعله لتحقيق هذه الغاية.

إليزابيث فيريس (eferris@brookings.edu) هي زميلة رئيسية في معهد بروكينغز في واشنطن ومديرة مشتركة لمشروع بروكينغز- بيرن للنزوح الداخلي (www.brookings.edu/fp/projects/idp/idp.html)

١. للإطلاع على مزيد من المعلومات حول المنهاج الإنساني العالمي، انظر www.icva.ch/ghp
٢. www.humanitarianinfo.org/iasc
٣. www.icva.ch
٤. www.interaction.org
٥. www.humanitarianinfo.org/iasc/content/about/schr.asp
٦. آي ستودارد، التحذير الإنساني: معلومات المنظمات غير الحكومية وأثرها على السياسة الخارجية للولايات المتحدة، بلومفيلد سي تي: كوماريان بريس، ٢٠٠٦.
٧. www.icva.ch/doc00002172.doc
٨. المرجع السابق.
٩. ورغم ذلك، فقد قررت منظمة أطباء بلا حدود عدم المشاركة في المنهاج الإنساني العالمي.
١٠. www.ngovoice.org
١١. www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/partners?id=3bbc5bd7a
١٢. ويليام ماكلين، المنظمات غير الحكومية الأجنبية تخط طريقاً جديداً نحو الشرعية الأفريقية، رويترز، ٢٠٠٥
www.globalpolicy.org/ngos/credib/2005/1009route.htm
١٣. www.hijra.org.uk/capacitybuilding.htm

تحديات الاستجابة الإنسانية الجماعية في سري لانكا

فرزان هاشم

تبذل سري لانكا جهداً جهيداً في محاولتها للاستجابة للصراع وللنزوح الذي سببه إعصار تسونامي وهي تشكل بالتالي تكون أرضية اختبار مثالية لمبادئ الشراكة الإنسانية التي تقع في صميم المنهاج الإنساني العالمي.

أنشأ المنهاج الإنساني العالمي في شهر يوليو ٢٠٠٦ والذي يجمع بين الأعمدة الثلاثة للمجتمع الإنساني: المنظمات غير الحكومية وحركة الصليب الأحمر/الهلال الأحمر والأمم المتحدة، للعمل على زيادة فعالية التحرك الإنساني. ويسعى المنهاج الإنساني العالمي إلى تعزيز الشراكة على أساس المبادئ الخمسة وهي المساواة والشفافية ومنهج التركيز على النتائج والمسؤولية والتكامل[١].

وعلى الرغم من أن هذه المبادئ تستحق الثناء إلى أنها لا تمتع بثقة العديد من المنظمات غير الحكومية السريلانكية حيث تقع معظم المنظمات غير الحكومية المحلية تحت رحمة المنظمات غير الحكومية الدولية وتشعر أن المنهاج الإنساني العالمي سيساهم في إقصائها بشكل أكبر مما يرسخ دور مجموعة النخبة المحظية لوكالات الاستجابة الإنسانية التي تتمتع بالوصول إلى التمويل. وتكافح الوكالات المحلية لكسب حقوق السكان المحليين بينما يتخذ العاملون ميدانيا القرارات في مناخ يشوبه التدخل والبيروقراطية والجمود والتسلط والتحكم. وتخشى هذه الوكالات أن يجلب المنهاج الإنساني العالمي كماً أكبر من القوانين والأنظمة والتي قد تزيد من صعوبة إمكانية وصولها إلى التمويل، كما تشتبه بعض المنظمات غير الحكومية الدولية في سري لانكا أيضا في أن الأمم المتحدة ترغب في السيطرة عليها بشكل أكبر.

كما ينتاب مبدأ المساواة المقترح بعض الالتباس فليس من الواضح مثلا إذا ما كان سيتم الاعتراف بالمنظمات غير الحكومية المحلية والدولية التي تقدم الخدمات بنشاط وحيوية وتقدير عملها أم أنه سيتم تهميشها وتجاهلها؟ وتتساءل الوكالات التي لا تشارك بشكل مباشر في أعمال الإغاثة والتطوير – وخاصة تلك التي تركز على حقوق الإنسان – عن طبيعة دورها في هذه الحالة وكيف ستتمكن من الاحتفاظ باستقلاليتها؟ وفيما إذا كان سيكون بإمكانها التعبير عن أرائها دون أن تفرض عليها الحكومة آرائها أو تضطر إلى الحصول على الموافقة الجماعية من المجتمع الإنساني؟

وينتاب العديد من المشاركين الشك في قدرة المنهاج الإنساني العالمي تحقيق استجابة إنسانية أكثر فعالية وفي الوقت المناسب. لقد كانت الأشهر الاثني عشر الماضية في سري لانكا من أكثر الفترات تقلبا في تاريخ البلاد، مع ازدياد عمليات القتل، والاختطاف، والاغتيالات، وتبادل القصف المدفعي، والقصف الجوي، والجرحى في صفوف المقاتلين، والتفجيرات الانتحارية، وحوادث الاختفاء. لقد وقعت سلسلة من الهجمات الدموية على العاملين في المجال الإنساني، وخرقت حركة نمور تاميل إيلام للتحرير المبادئ الإنسانية خرقا فاضحا عندما أجبرت العاملين في المجال الإنساني على تلقي التدريبات العسكرية. لقد أدت العمليات العسكرية الأخيرة إلى نزوح الكثيرين، كما شهدنا حالات كثيرة تدخلت فيها المنظمات غير الحكومية المحلية والمنظمات غير الحكومية الدولية ووصلت إلى مثل هذه المناطق لتقديم أعمال الإغاثة للمحاصرين والمعدومين قبل أن تصدر الحكومة شهادة تقر باكتمال تنظيف تلك المناطق من الألغام والذخائر التي لم تنفجر. وتقيد الإجراءات الأمنية للأمم المتحدة المنظمةَ وتعيق جهودها في قيامها بمهامها مما يؤدي في معظم الأحيان إلى تأخر وصول المنظمات غير الحكومية التي تعتمد على دعم الأمم المتحدة. ومن الممكن أن تفقد المنظمات غير الحكومية مرونتها في الاستجابة إذا انتشر مثل هذا التردد، وهو أمر يدعو إلى القلق في ظل الاستجابة البطيئة والمتثاقلة للوكالات الحكومية لعمليات ومشاكل النزوح.

ولكننا شهدنا أيضاً تطورات مشجعة نتيجة عملية الإصلاح الإنساني حيث تتمتع العائلات الإنسانية الثلاث معا الآن بالتمثيل في الاجتماعات الحكومية الرفيعة المستوى في سري لانكا حيث تقوم لجنة استشارية للمساعدة الإنسانية حديثة التشكيل بمناقشة القضايا الإنسانية. ويمثل المجتمع الدولي سفراء الولايات المتحدة، والمملكة المتحدة، والاتحاد الأوروبي، ويمثل القطاع الإنساني رؤساء وكالات الأمم المتحدة، ويمثل المنظمات غير الحكومية اتحاد للوكالات الإنسانية. وتم إنشاء اللجان الفرعية للجنة الاستشارية للمساعدة الإنسانية للتركيز على الشؤون اللوجستية، والخدمات الأساسية، إعادة التوطين، والرفاهة، والصحة، والتعليم، وسبل المعيشة، كما تم

وضت آلية فعالة لتنسيق المصادر وتوزيع المعلومات لاستقبال المعلومات وتقديمها على المستوى الميداني.

ولا شك في أهمية التعاون الفعال بين العاملين الإنسانيين القصوى، لكن يجب على رؤساء الوكالات فهم مبادئ الشراكة فهما شاملا وقبولها والترويج لها. ونحن بحاجة إلى الإخلاص والالتزام لإشراك المنظمات المحلية والسماح لها بالاحتفاظ باستقلالها وقدرتها على السعي بقوة لتحقيق أهدافها ضمن إطار الاستجابة الإنسانية الجماعية لتحقيق أهداف المنهاج الإنساني العالمي.

يعمل فرزان هاشم (depexecdir@cha.lk) نائبا للمدير التنفيذي لاتحاد التحرك الإنساني (www.humanitarian-srilanka.org)، والاتحاد هو مقدم خدمات إنسانية ومنظمة عضوية لمنظمات المجتمع المدني السري لانكي. يرتكز هذا المقال على مقابلات جرت مع المنظمات الأعضاء. وشارك فيرزان هاشم في اجتماع المنهاج الإنساني العالمي الذي عقد في شهر يوليو ٢٠٠٧ في جنيف.

١. للمزيد من المعلومات حول المنهاج الإنساني العالمي انظر www.icva.ch/ghp.html والمقال الذي كتبته اليزابيث فيريس في الصفحة ٦

الوحدة في التنوع-مبادرة توحيد العمل: الأمم المتحدة ومفوضية شؤون اللاجئين ورواندا

تيم ماورر

رواندا هي من بين الدول الثمانية التي وقع الاختيار عليها لتطبيق تجربة "مبادرة الأمم لتوحيد الأداء". ويوجد في هذه الدولة الفقيرة وحدها والتي صاغها التشرد ١٦ وكالة تابعة للأمم المتحدة. وبالتالي فإن التحديات التي تواجه "توحيد الأداء" – إضافة إلى التصدي لانعدام الكفاءة والتشتت وتنافس الوكالات على الموارد –تحديات مضنية تثير الإحباط.

إن "الوحدة في التنوع" هو الشعار والمبدأ الدليل لفريق مبادرة الأمم المتحدة لتوحيد الأداء في رواندا، وكانت جميع وكالات الأمم المتحدة المقيمة وبعض الوكالات غير المقيمة قد شاركت في شهر أبريل ٢٠٠٧ في جدول طموح لتنفيذ "توحيد الأداء"، و"إطار عمل ميزانية واحدة"، و"قائد واحد"، و"مكتب واحد" تسانده حكومة رواندا.[١]

فماذا يعني ذلك للمعنيين بمفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين في دولة تستضيف نحو ٥٠ ألف لاجئ معظمهم كونغوليين ولا زالت تواجه تحدي ماضي لاجئيها وعواقب أحداث التمرد التي فجرتها الإبادة الجماعية في عام ١٩٩٤؟

بمجرد تنفيذ "أمم متحدة واحدة"/توحيد الأداء"، سيكون هناك عدد من النتائج التي قد تعزز حماية اللاجئين تعزيزا كبيرا. إن إنشاء أنظمة اللجوء المحلية، وآليات مراقبة العائدين الفعالة، ومنع تحرك اللاجئين الجدد هي مجالات يحظى إصلاح أمم متحدة واحدة بفرصة كبيرة فيها. وفي الحالات طويلة الأجل للاجئين كما في رواندا يكون الرابط بين التنمية وقضايا اللاجئين واضحا. ويمكن تعزيز إمكانيات الحلول المتينة وخاصة في الاندماج المحلي عبر الاستراتيجيات ذات المدى البعيد. والرابطة الأكثر قوة بين مشاريع التنمية ومساعدة اللاجئين قد تقلص نوع الاختلافات بين الخدمات المتوفرة للاجئين والمجتمعات المحيطة التي غالبا ما تتميز باحتمال إثارة الامتعاض الممزوج بكره الأجانب.

مخيم كيغيم للاجئين في رواندا ٢٠٠٦

تيم ماورر / مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

ويمكن لبرنامج واحد أن يخلق تنسيقا وتعاونا بين مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين والوكالات الأخرى. وفي القطاعات المتداخلة مثل المياه والصرف الصحي، وفيروس نقص المناعة البشرية الايدز، والبيئة أو التعليم، يقدم برنامج أمم متحدة واحدة فرصا للوكالات مثل مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين للتركيز على القيمة التي تضيفها خبرة كل وكالة على حدة وتجنب التكرار.

تتمتع أسرة الأمم المتحدة في رواندا بسياسة أمنية مشتركة بالفعل. وتم تحديد وسائل التعاون من خلال تقاسم الوقود، والسفر، والمرآب، والمكتب، ومنشئات النقل لتعزيز الفعالية بشكل أكبر. والآن لا يمكن استخدام الموارد بالتشارك حيث أن مكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين يقع على بعد عدة كيلومترات من وكالات الأمم المتحدة الأخرى. إن تقاسم المباني والموارد في العاصمة وفي الميدان من شأنه زيادة الفاعلية وتقليص التكاليف العامة وتسهيل العمل الجماعي في العمل اليومي. وتقليص التكرار وتكاليف المعاملات سيفسح المجال لشفافية أكبر، وتنسيق عملات الشراء والإدارة والتمويل، والأداء الأفضل للإدارة المرتكزة على النتائج.

هل هناك احتمال أن يعرض برنامج "أمم متحدة واحدة" الحماية للخطر؟

هناك عدد من النتائج التي يحتمل أن تكون سلبية لبرنامج إصلاح أمم متحدة واحدة وخاصة بالنسبة لمبادئ النزاهة والحيادية. وفي حالة مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين، تتعلق هذه السلبية بولايتها الخاصة التي تعتمد على اتفاقية عام ١٩٥١ وبروتوكول ١٩٦٧ واستقلال عملها لضمان حماية الأشخاص المعرضين لمخاطر الإعادة القسرية. وضمن الصورة الأكبر تركز هذه المخاوف على المنهاج المبني على الحقوق. وأعلن مصطفى سوماري، المنسق المقيم للأمم المتحدة في كيغالي، أثناء مراسم التوقيع على ورقة مفاهيم أمم متحدة واحدة أن الإصلاح يعتمد على مبادئ "الملكية، والمصلحة المقارنة، والحد الأقصى للفعالية والمساءلة." إذن إلى أي درجة سيتمكن برنامج أمم متحدة واحدة من اعتبار الحقوق المحفوظة لبعض المجموعات المعينة مثل اللاجئين وطالبي اللجوء؟ فليس من الواضح كيف يمكن الاستمرار في كفالة الضمانات مثل مبادئ عدم الإعادة القسرية بينما تمتلك الحكومة العملية وتوقع عليها وتديرها.

ولكي لا تؤثر ملكية الحكومة سلبا على نزاهة وحيادية الأمم المتحدة، فإن الدمج النظامي للمبادئ المنصوص عليها في ميثاق الأمم المتحدة، والاتفاقيات الدولية، والقانون الدولي سيكون هاما جدا. إن ورقة مفاهيم أمم متحدة واحدة في رواندا تلخص رؤيتها في أن "ميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان إلى جانب الاتفاقيات السبع الرئيسة جميعها تقدم إرشادا عاما لنظام الأمم المتحدة في رواندا." وأشياء كثيرة ستعتمد على كيفية تطبيق دور القائد الواحد وطبيعة الدور الذي ستتولاه حقوق الإنسان بمجرد أن يتولى المنسق المقيم دور تمثيل نظام الأمم المتحدة. وفي النهاية ستتم المحافظة على نزاهة الأمم المتحدة من خلال تذكير الحكومات بمسؤولياتها والتزاماتها الأساسية المنبثقة عن المعاهدات الدولية والقانون العرفي الدولي. وعندما تتحدث الأمم المتحدة بصوت واحد من خلال قائد واحد، سيكون التأييد أكثر فعالية مما هو عليه في حالة طرح وكالة أممية بمفردها للقضايا التي تتعلق بالحكومات. وفي حالة شجب مجلس الأمن للتجنيد المتكرر للأطفال اللاجئين القادمين من مخيمات رواندا على سبيل المثال، قد يكون النظام المعزز "لأمم متحدة واحدة" فعال أكثر عند تقديم النتائج على أرض الواقع.

وفي ظل التاريخ المتبدل للأمم المتحدة في رواندا، فإن التنفيذ الناجح لبرنامج أمم متحدة واحدة سيكون بمثابة إشارة قوية وخطوة للأمام ليس لرواندا فقط وإنما لكل منطقة البحيرات العظمى المثقلة بالمتاعب. ويحظى هذا البرنامج الإصلاحي بدعم مجتمع المانحين الذي توحد الآن في المطالبة – عبر عملية إعلان باريس[٢]– بالمزيد من المساءلة والشفافية والفعالية في نظام المساعدات. والتوقعات كبيرة، وسيعتمد النجاح على القدرة الداخلية والاستعداد لرؤية هذه العملية كفرصة لنظام الأمم المتحدة ككل فضلا عن كونه ميزة لصالح وكالة واحدة فقط. ويجب أن نحذر جيدا عندما يتعلق الأمر بدمج حقوق الإنسان. والأمر يعود للأمم المتحدة لتبرهن إذا كانت قادرة على تقديم الخدمات كجهة واحدة أو أن خطر تهميشها سيسود. إن نجاح أو فشل برنامج أمم متحدة واحدة يقع أولا وأخيرا في يدي الأمم المتحدة نفسها.

تيم ماورر / مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

مخيم كيغيم للاجئين في رواندا ٢٠٠٦

عمل تيم ماورر (tim.maurer@fu-berlin.de) كمتدرب مع مفوضية الأمم المتحدة لشئون اللاجئين في كيغالي في عام ٢٠٠٦ وفي جنيف في عام ٢٠٠٧، وهو يدرس العلوم السياسية في معهد أوتو-سور للعلوم السياسية في الجامعة الحرة في برلين

والآراء المطروحة في هذا المقال هي أراء الكاتب ولا تمثل بالضرورة أراء الأمم المتحدة.

١. "مبادرة الأمم المتحدة لتوحيد الأداء: 'توحيد الأداء' في رواندا، ورقة المفاهيم" مكتب المنسق المقيم، أبريل ٢٠٠٧ www.undg.org/docs/7100/070405%20One%20UN%20Concept%20Paper%20-%20Signing%20version.pdf

٢. www.oecd.org/document/18/0,2340,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html

مفوضية شؤون اللاجئين والنازحين داخلياً وجهود إصلاح العمليات الإنسانية

جيف كريسب وإيستر كيراغو وفيكي تِنانت

بعد مواجهة ضوابط الحدود الأوروبية المشددة، وجدت أعداد متزايدة من اللاجئين وطالبي اللجوء الذين ينتمون إلى بلدان أفريقيا الواقعة جنوب الصحراء الكبرى نفسها مدفوعة نحو الشاطئ في شمال أفريقيا. وفي ظل انعدام هياكل اللجوء الفاعلة في الدول بالإضافة إلى عدد الحالات المتزايدة لطالبي اللجوء، يعمل مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين على توطيد قدرات الحماية الإقليمية لا سيما في المغرب.

كانت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين قد تكفلت بإجراء إعادة صياغة جوهرية في سياستها الخاصة بالنازحين داخلياً بهدف تحقيق الضمان والاتساق وإمكانية التنبؤ بأنشطتها.

"غير مؤكدة وغير متسقة ويصعب التنبؤ بها". تلك كانت الكلمات التي استخدمها تقرير تقييمي قامت الوكالة بالتكليف بوضعه في عام ٢٠٠٥ لتقييم سياسية مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين تجاه النازحين داخلياً. وقد أورد التقرير، والذي تولى وضعه أحد المستشارين المستقلين بالاشتراك مع أحد أفراد الفريق العامل بالمفوضية، كما كبيراً من البراهين العملية تؤيد النتيجة الذي انتهي إليها التقرير بأن المفوضية كانت على مدار سنوات قد تبنت نهجاً انتقائياً عشوائياً مؤسفاً في عملياتها في حالات النزوح الداخلي، وقد أورد التقرير ما نصه: "رغم أن نظام انتقاء الأهداف الخاصة ينطوي على بعض المزايا، إلا أنه يمكن أن يتسبب كذلك في حدوث توتر بين المنظمات وفوضي مع الحكومات وتولّد آمال مزيفة لدى النازحين داخلياً. وبصفة عامة، لقد عانت المفوضية من صعوبة تبرير التغيير الكامل المفاجئ في مواقفها بشأن المشاركة في مشاكل النازحين داخلياً" وقد بدأت الوكالة في العامين الذين تليا إصدار التقرير بإبداء اهتمام جدي بالمضمون المهم لهذا التقرير.

إصلاح العمليات الإنسانية والنازحين داخلياً

لقد اعتمدت جهود إصلاح العمليات الإنسانية على مبدأ التسليم بأن الاستجابات لحالات الطوارئ والكوارث المعقدة غالباً ما تخفق في تلبية احتياجات النازحين داخلياً وغيرهم من الفئات السكانية المتضررة بشكل متسق وضمن الإطار الزمني اللازم، وكان قد تم طرح عدد من الإجراءات الممكنة لعلاج هذه المشكلة والتي تشمل تقسيم وتوزيع المهام (النهج العنقودي) بالاتفاق بين الأمم المتحدة وغيرها من الهيئات الإنسانية. وطبقاً لما نص عليه الاتفاق فقد تقلدت مفوضية شؤون اللاجئين دوراً قيادياً في الجهود المبذولة لضمان حماية السكان النازحين داخلياً في أحداث الصراعات وتوفير ملاجئ الطوارئ لمثل هذه الفئات السكانية وتنسيق وإدارة معسكرات لهؤلاء النازحين. كما وافقت مفوضية شؤون اللاجئين وإضافة إلى ذلك على المشاركة بشكل فعال في مجالات أخرى تشمل الرعاية الصحية والمياه والعمل بشكل وثيق مع مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان واليونيسيف لضمان حماية البشر النازحين نتيجة لكوارث طبيعية.

وقامت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بعد الموافقة على هذه الالتزامات الجديدة بالإعلان عن البدء في سلسلة من المبادرات التي تم وضعها لضمان توضيح وصياغة وتقييم سياسة المنظمة الجديدة بخصوص النازحين داخليا بشكل فعال.

© كو/ مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

جلبت شاحنات المفوضية اللاجئين من غوروكون إلى القرى المضيفة في تشاد الشرقية عام ٢٠٠٦

وباشرت المنظمة، بدءاً بحلقة عمل استغرقت أربعة أيام في نيروبي لفريق المفوضية المشترك في العمليات الخاصة بالنازحين داخلياً، بعملية استشارية داخلية تم توسيعها بعد ذلك لتشمل أطرافاً مشاركين من خارج المنظمة، مثل وكالات الأمم المتحدة الأخرى والشركاء من المنظمات غير الحكومية وأعضاء اللجنة التنفيذية. وأصدرت المفوضية في نهاية هذه العملية إطار عمل للسياسة المزمعة وكذلك إستراتيجية للتنفيذ تحت عنوان 'دور مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في دعم استجابة إنسانية مُعززة لحالات النزوح الداخلي'[١]. وقد أعقب هذا إصدار وثيقة تكميلية حول 'حماية الأشخاص النازحين داخلياً ودور مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين'.[٢] وعلى المستوى المؤسسي، جاء التزام المنظمة الجديد بقضية النزوح الداخلي مصحوباً بإنشاء مجموعة دعم مشتركة بين الأقسام للنازحين داخلياً وكذلك تعيين منسق أول لعمليات النازحين داخلياً ، يساعده في مهامه فريق متخصص لدعم النازحين داخلياً.

تقييم استجابة مفوضية شؤون اللاجئين للنازحين داخلياً

في اجتماع اللجنة التنفيذية لمفوضية شؤون اللاجئين الذي عُقد في أكتوبر ٢٠٠٥، أعطى المفوض السامي لشؤون اللاجئين أنطونيو غوتيريس وعداً حاسماً بتحقيق "المشاركة الكاملة للمفوضية كشريك يعمل بأسلوب متوقع" في نهج جديد ستتبعه المفوضية إزاء حالات النزوح الداخلي. وبناءً عليه قامت المفوضية خلال عام ٢٠٠٦ بعملية توسيع مهمة لمشاركتها في ميدان العمليات في حالات النزوح الداخلي، خاصة في البلدان الإفريقية الخمسة التي تم طرح النهج العنقودي فيها وهي: تشاد و جمهورية الكونغو الديمقراطية وليبيريا والصومال وأوغندا. ولضمان قيام المفوضية بالاستفادة من الدروس المهمة من هذه التجربة وتبادلها، قامت دائرة وضع السياسات والتقييم والفريق الداعم للنازحين داخلياً بإجراء تقييمات آنية في كل من هذه البلدان بين أبريل ويوليو ٢٠٠٧.

ولم تشترك مفوضية شؤون اللاجئين، باستثناء حالة ليبيريا[٣]، بشكل كبير في دعم النازحين داخلياً في العمليات الخمسة التي تم استعراضها قبل تفعيل النظام العنقودي في عام ٢٠٠٦، حيث أخذت الوكالة على عاتقها في ليبيريا مسؤوليات معززة في حماية النازحين داخلياً بداية من مطلع ٢٠٠٥، ومع مجيء الطرح الرسمي للنهج العنقودي، كان العمل جارياً بالفعل على أحد برامج المفوضية الناجحة في عودة النازحين داخلياً وإعادة إدماجهم. وقد تطلبت المسؤولية الجديدة للمفوضية في ظل النهج العنقودي عمليات إعادة توجيه أكثر حسماً لبرامجها في البلاد ونشر فريق عاملين إضافي وإجراء وجمع التمويلات المستهدفة، وذلك لضمان عدم تأثير البرامج الجديدة للنازحين داخليا على الموارد المخصصة للأنشطة المكلفة للوكالة تجاه اللاجئين.

وكان جمع هذا التحدي سياقاً إنسانياً غاية في التعقيد في كل من المواقع التجريبية، وكانت البلدان التي وقع الاختيار عليها للبدء في تجربة النهج العنقودي هي ذاتها الدول التي كانت إخفاقات الاستجابة الإنسانية فيها أكثر وضوحاً وتبياناً، وبالتالي واجهت مفوضية شؤون اللاجئين وغيرها من المكلفين بتوجيه وإدارة النهج العنقودي في مطلع عام ٢٠٠٦ تحديات جمة في تطبيق هذا النهج.

وكان قد تم اتخاذ القرار بإجراء التقييم المبكر لفعالية برامج النازحين داخلياً الجديدة لمفوضية شؤون اللاجئين مع وضع هذا السياق في الحُسبان. وكان الهدف من التقييم، مثل غيره من التقييمات الآنية، رصدَ الدروس المستفادة ومن ثم، إذا تطلب الأمر، اتخاذ خطوات تصحيحية بشكل مبكر وخلال المراحل المبكرة ما أمكن. وكانت فرق تقييم قوامها ثلاثة أفراد قد أجرت لقاءات موسعة مع النازحين داخلياً والمجتمعات التي تؤويهم، وكذلك مع المنظمات غير الحكومية والحكومة وشركاء الأمم المتحدة في النهج العنقودي، وأخيراً مع فريق المفوضية في المركز الرئيسي وفي الميدان.

وقد توصلت فرق التقييم إلى أن طرح النظام العنقودي في جميع العمليات التي تم استعراضها قد حقق نجاحات ملموسة في إقامة رؤية مشتركة بين الأطراف العاملة في الشؤون الإنسانية في استهداف الموارد على نحو أكثر فعالية وعلى أساس الاحتياجات التي يتم تحديدها بشكل مشترك. ومع ذلك، فلم تكن عملية تفعيل النهج العنقودي تتم بالشكل المثالي المراد لها، كما شعر العديد من المشاركين الإنسانيين في ميدان العمل أن هذا النهج قد تم فرضه بشكل إجباري عليهم بدون التشاور الجيد بشأنه، وأنه تخبط في مراحل تفعيله الأولى من ناحية الدعم والارشاد. وكان التأييد الذي تم الحصول عليه من المنظمات غير الحكومية محدودا في البداية، بيد أن مشاركتها قد زادت مع الوقت، خاصة عندما توافر التمويل من الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ[٤] للمشروعات التي تم تحديدها من خلال إطار العمل العنقودي.

كان المحك الحقيقي للنجاح هو بالطبع ما إذا كان هذا التقدم الجيد في إعادة تنظيم العمليات الإنسانية قد أدى إلى تحسينات إيجابية دائمة وفورية في حياة النازحين داخلياً وغيرهم من المجتمعات المتأثرة بظروف الحروب أم لا، وكانت النتائج في هذا الخصوص وبشكل ملحوظ غير مشجعة حيث أخفقت الجهود الإنسانية في جميع العمليات التي تم استعراضها – باستثناء ليبيريا- في تحقيق ما هو مطلوب منها لضمان تلبية المعايير الأساسية.

ولا يزال الكثير من النازحين داخلياً الذين التقى بهم فريق التقييم يعيشون تحت حماية ملاءات بلاستيكية مهلهلة مرغمين على مزاولة أعمال عمل استغلالية تستغل ظروفهم، إضافة إلى محدودية فرص الحصول على الرعاية الصحية الأساسية والمرافق الصحية. وقد تحدثت النساء في تشاد الشرقية عن خطر الاغتصاب الذي كن يتعرضن له إذا ما خرجن عن مستوطناتهم من أجل جمع الحطب[٥]. وفي جمهورية الكونغو الديمقراطية، روى النازحون داخلياً كيف غرقوا في المزيد من الديون نتيجة للرسوم الإيجارية التي كانت تفرضها المجتمعات التي تؤيهم[٦]. وفي أوغندا، لاحظ فريق التقييم أن العديد من النازحين داخلياً في المواقع الجديدة كانوا 'يعيشون في أشد الظروف المدقعة ...حيث يطوفون مناطق الأدغال من أجل الحصول على الطعام أو ينخرطون في أشكال استغلالية من العمل...'[٧] وقد وصف النازحون داخلياً في الصومال ممن هربوا من القتال الأخير في مقديشو كيف منعهم ملاك الأراضي من بناء مرافق للتصريف، وبما أجبرهم على اللجوء إلى مقلب ضخم للنفايات تعرضت خلف موقعه بعض النسوة للاغتصاب[٨].

وبرغم هذه الصورة الإجمالية التي تنقل حقيقة الواقع المؤلمة، حدد فريق التقييم الكثير من الدلائل الإيجابية على التحسن والتي بدت مرتبطة بشكل وثيق باستخدام النهج العنقودي ودور مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين المعزز ضمنه. ففي مجال الحماية تم تحقيق خطوات واسعة في النظرة المفاهيمية لبعض من أهم التحديات التي واجهها النازحون داخلياً كقضايا ذات صلة وثيقة بحقوق الإنسان وهو ما أدى إلى تطوير استراتيجيات الحماية وإطلاق حملات الدفاع الفعالة.

ففي شمال أوغندا، لعبت المفوضية وشركائها دوراً رئيسياً في تحرير القيود المتعلقة بإستراتيجية مكافحة التمرد للحكومة الأوغندية، وذلك من خلال إطلاق حملة ناجحة لـ'حرية التنقل'، يدعمها في ذلك سلسلة من أشكال التدخل العملية لإعطاء هذا المفهوم تأثيره الواقعي. وقد شمل هذا فتح طرق الوصول وإزالة الألغام وإعادة تأهيل مصادر المياه. وفي جمهورية الكونغو الديمقراطية، تم تيسير عودة ما يقرب من ٤٠٠ ألف نازح داخلي لمنازلهم في جنوب كاتانجا من خلال حملات الدفاع عن حقوقهم والتي أدت إلى إدخال تعديلات على أنماط نشر قوات حفظ السلام من أجل تأمين مناطق العودة الرئيسية.

كذلك فقد أنشأت الوكالة سلسلة من المشروعات المتصلة بالحماية من أجل معالجة الفجوات التي

مانويلشير ديفالي/إيرين

مخيم أوميا آتيينا للنازحين في شمال أوغندا في مايو ٢٠٠٧

كشف عنها النظام المعزز لمراقبة أوضاع الحماية وتعقب عمليات النزوح ورصد أماكن تجمعات النازحين داخلياً. وتشمل هذه المشروعات برامج المساعدة القانونية ومشروعات حقوق الأراضي ومساعدة ضحايا الاغتصاب وتوفير الدعم للنازحين المعاقين وإطلاق مبادرات الإصلاح بين المجتمعات المتخاصمة، كما ذكر بعض النازحين داخلياً ممن التقى بهم فرق التقييم بعض من هذه المشروعات باعتبارها حققت فوائد عظيمة ملموسة لهم.

أما تنسيق المعسكرات وقسم إدارة المعسكرات فلم يتم حتى الآن سوى تفعيله رسمياً في أوغندا وتشاد – ويرجع ذلك في جانب منه إلى المخاوف التي أبداها العمال في الميدان الإنساني حول إضفاء طابع ترسيخي مؤسسي على المعسكرات في المواقع التي كان الهدف منها هو تحقيق عودة النازحين إلى ديارهم وليس إبقاءهم في معسكرات للأبد، كما يرجع من جانب آخر إلى أن الكثير من النازحين داخلياً يعيشون في مجتمعات مستضيفة لهم. وقد سلطت فرق التقييم الضوء على الفرصة المتاحة أمام مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وشركائها للعب دور أكثر قوة في تنسيق الدعم للنازحين داخلياً المحتشدين في المجتمعات المستضيفة والمراكز الجماعية وغيرها من المواقع التي لا تصنف على أنها معسكرات. ورغم ذلك فقد أشاروا إلى مشكلة عدم الإنصاف واللامساواة التي تواصل إلحاحها على معايير المساعدات المقدمة إلى النازحين داخلياً واللاجئين وبين النازحين داخلياً في المواقع المختلفة، ودعوا إلى تحقيق انسجام أكثر في حجم ونوعية المساعدات التي تلبي الحد الأدنى من المعايير المطلوبة لجميع المستفيدين.

كذلك فقد تناولت التقييمات بشكل انتقادي فريق العاملين نفسه في المفوضية وأسلوب تنظيم الميزانية، فقد وجدت أن بعض المواقع قد افتقدت هذين الاثنين. وقد كانت الوكالة بطيئة في نشر فريق إضافي من العاملين ممن يملكون الصلاحيات والخبرة اللازمة، وبما نجم عنه نشوء أعباء مفرطة على العاملين الحاليين واللجوء إلى الاعتماد المفرط على برنامج متطوعي الأمم المتحدة والانتدابات قصيرة الأجل. وفي بعض المواقع، نجم عن الميزانيات غير المرنة وضع برامج قصيرة الأجل، وبما يقلل من سعي المفوضية لأن تصبح شريكاً يحقق التواصل الدائم مع المستفيدين منه. ويجري حالياً وضع إستراتيجية لمعالجة هذه القضايا الهيكلية، كما تم استعراض المقترحات المقدمة لوضع هيكل ميزانية جديد من قبل اللجنة التنفيذية للمفوضية في أكتوبر.

وقد نجحت المفوضية منذ تحليل مشاركة المفوضية في عمليات النازحين داخلياً والذي تم في ٢٠٠٥ خطوات واسعة في تجهيز نفسها لكي تصبح شريكاً أكثر قدرة وفعالية على العمل والإنجاز تحت مظلة النهج العنقودي. وقد كشف هذا الالتزام عن نفسه في صورة مشاورات مكثفة وموسعة داخل وخارج المفوضية، ووضع سياسة وإستراتيجية واضحة وتركيز جماعي على التقييم والدروس المستفادة من عمليات التنفيذ حتى الآن.

إن النهج العنقودي، رغم كل ما تم ذكره، لا يزال عملاً قيد التطوير، وينبغي القيام بالعديد من الخطوات لوضع محكات ومؤشرات واضحة يمكن على ضوءها تتبع وتقييم تأثيرها على النازحين داخلياً وغيرهم من المجتمعات المتضررة. كذلك تظل هناك أعمال كثيرة ينبغي فعلها لتحقيق مشاركة أكبر مع الحكومات والمؤسسات الوطنية؛ ووضعها على المسار الصحيح نحو تحقيق الانتعاش المبكر؛ وإشراك المنظمات غير الحكومية الوطنية والمجتمعات المدنية في العملية؛ وضمان مشاركة النازحين داخلياً وغيرهم من المستفيدين في التقييم والتخطيط والتنفيذ. وسوف يتوقف نجاح هذا النهج في النهاية ليس على سير مجريات العمل بشكل فعال وإنما على قدرته على تحقيق نتائج ملموسة في حياة النازحين داخلياً وغيرهم من الفئات المتضررة. وفي هذا الصدد، تشير المؤشرات إلى أن إسهام مفوضية شؤون اللاجئين يحقق تأثيراً إيجابياً ومؤثراً، بيد أنه في حاجة لبعض التعديلات لتحقيق المزيد من التعزيز لقوة هذا الإسهام ولضمان شمول هذا التأثير لجميع مناحي العمل في المنظمة.

جيف كريسب (crisp@unhcr.org) هو رئيس دائرة وضع السياسات والتقييم، أما إيستر كيراغو (kiragu@unhcr.org) وفيكي تِنانت (tennant@unhcr.org) فيشغل كل منهما منصب مسؤول أول لشؤون السياسية في نفس الدائرة[٩] .

١. www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?page=search&docid=4693775c2
٢. www.unhcr.org/home/RSDLEGAL/45ddc5c04.pdf
٣. www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendoc.pdf?tbl=RESEARCH&id=3fd7320c4&page=research
٤. www.cerf.un.org
٥. www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/AMMF-75EC2U?OpenDocument
٦. www.unhcr.org/research/RESEARCH/46ea97fe2.pdf
٧. www.unhcr.org/research/RESEARCH/46c1b8b92.pdf
٨. www.unhcr.org/research/RESEARCH/46e927652.pdf
٩. www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/research?id=3b850c744

هل يحسن إصلاح العمليات الإنسانية حماية ومساعدة النازحين داخليا؟

آن ديفيز

يطور العاملون في المجال الإنساني بالتدريج أنظمة أفضل لتصوير حياة وأوضاع النازحين داخليا وسبل توفير الحماية والمساعدة. لكن لا يزال من الصعب الجزم بأن إصلاح العمليات الإنسانية لها أي أثر إيجابي على حياة النازحين داخليا.

كنا قد استنتجنا، أنا وماغنس موري في مقال كتبناه لنشرة الهجرة القسرية في عام ٢٠٠٥ [١] حول عيوب الحماية والمساعدة في البرنامج الإنساني للأمم المتحدة أنه يمكن عكس هذه العيوب من خلال القيادة الإنسانية المحسنة. واليوم تتأصل عملية الإصلاح الإنساني وإن كان ببطء في العديد من الدول. والتحدي الرئيس الذي يواجه هذه العملية هو كيفية قياس وتحديد وقائع النزوح الداخلي لمساعدة صانعي القرار لترتيب الموارد حسب الأولوية وفقا للاحتياجات الأكبر للحماية والمساعدة.

ومشكلة إحصائيات النازحين داخليا في الصومال وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وهما دولتان من الدول الثمانية التي يجري تجربة منهاج المجموعات فيها، هي صعوبة تقييم وتقدير أعداد النازحين داخليا فيهما حيث تشير ديناميكيات النزاعات في كلتا الدولتين إلى أن السكان يهربون من أو داخل المناطق التي ينشب فيها النزاع وقد يظلوا نازحين لفترات زمنية مختلفة أو أنهم ينتقلون من مكان لآخر بحثا عن الأمن. لذا فإن تتبع تحركاتهم وجمع وحفظ البيانات الخاصة بأعدادهم وأوضاعهم المحددة كان دائما عملا صعبا، ومع ذلك وبدون وجود تقديرات أوضح يظل من الصعب معرفة كيفية وضع الفعاليات المناسبة لتخفيف محنتهم أو التحدث نيابة عنهم لحشد الموارد. وعلاوة على ذلك، ليس كل النازحين داخليا مستضعفون على حد سواء، والتقدير الإحصائي البحت لا يظهر بالضرورة مَن أكثر النازحين حاجة للحماية أو المساعدة أو أي دعم آخر لآليات التعايش الخاصة بهم. لذا فإن نقطة البداية المنطقية لترتيب أولويات الموارد الشحيحة هي الحصول على بيانات أكثر دقة وتبصر للنازحين داخليا.

وبذلت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات[٢] خلال العامين الماضيين جهودا لتحسين عملية جمع بيانات النازحين داخليا من خلال العمل على سبل "للتعريف" بهم في الحالات المختلفة لكل دولة، ويقود العملية مركز رصد النزوح الداخلي في جنيف[٣]. ولا تقتصر عملية التعريف بالنازحين داخليا على الحصول على أرقام أكثر دقة فقط ولكنها تشمل الحصول على المعلومات الأساسية حول سماتها الخاصة أيضا. وتستلزم العملية الحصول على موافقة مشتركة بين غالبية المعنيين حول جمع المعلومات ووسائل التعريف بالنازحين، وكيفية تحليل البيانات، والأهم من ذلك كيفية تحديث تلك البيانات. وبهذه الطريقة المتفق عليها اتفاقا مشتركا تستطيع الوكالات صياغة مشاريع منسقة ومناسبة أكثر، ويستطيع المانحون الحصول على قاعدة بيّنة ذات مصداقية أكبر ليدعموا تلك الوكالات على أساسها.

لقد كان نظام المجموعات مفيدا جدا في دفع منهج مشترك للتعريف بالنازحين داخليا. وقبل البدء في هذا النظام كانت كل وكالة تحصي النازحين في منطقتها الجغرافية التي تعمل فيها أو وفقا لولايتها، مما أدى إلى حدوث تكرار في المناطق التي كان يعمل فيها العديد من الجهات الإنسانية وحدوث فجوات في المناطق التي لم يتواجدوا فيها. ولقد وقع الإحصاء المزدوج أيضا عندما تحرك النازحون داخليا ذهابا وإيابا وفقا لديناميكيات النزاع في المناطق، فالنازحون الذين نزوحوا بسبب النزاع في تاريخ معين تم إحصائهم مرة أخرى عندما أدى نشوب الأعمال العدائية من جديد إلى تشريد نفس الأشخاص مرة أخرى. لقد كان ذلك – وربما سيظل دائما – معضلة متواترة أمام لجان حركة السكان[٤] التي تدرك أنها مهما تمكنت من الحصول على بيانات أكثر مصداقية حول النازحين داخليا فإن تلك البيانات تصبح قديمة بسرعة بمجرد وقوع موجات جديدة من النزاع والنزوح.

وفي حالة الصومال، وافقت مجموعة الحماية المكونة من فريق الأمم المتحدة القطري الواقع في نيروبي والمنظمات غير الحكومية الدولية (بالأخص مجلس اللاجئين الدنماركي) على منهاج مشترك للتعريف بالنازحين داخليا. وبدأت الوكالات بإستراتيجية الحصول أولا على ملخص تاريخي للنزوح في الصومال عبر مراجعة مكتبية شاملة لجميع إحصائيات النازحين داخليا التي جُمعت خلال الثلاث سنوات السابقة. ومكنهم ذلك من تحديد مواقع أكثر الفجوات المعلوماتية بروزا، ومن ثم تناول هذه الفجوات من خلال أعمال المراقبة الداخلية والمسح. وكل خطوة من هذه الممارسات تمت بالموافقة المشتركة للوكالات المعنية، وقد منحت الشرعية للسبل المختارة للتعريف والموافقة على النتائج التي تم الحصول عليها. وللأسف كان التوقيت سيئا في حالة مقديشيو وأُجري البحث في أوج النزاع، وأصبحت النتائج قديمة بمجرد الانتهاء من جمعها وتحليلها. ومع ذلك كان أحد النتائج الإيجابية للمسح هو تحقيق فهم أكبر لديناميكيات النزوح والأسباب التي أدت إلى هروب بعض المجموعات لتظل نازحة. والقالب الذي نتج من المراجعة المكتبية التي جرت في أنحاء البلاد قدم صيغة مشتركة للوكالات لتستخدمها كبيانات أساسية عند إجراء دراسات تحديد وتعريف جديدة في مناطق معينة.

وتم إجراء دراسات تعريفية أخرى في عام ٢٠٠٧ باستخدام مجموعة من الطرق في حالات مختلفة (الخرطوم، وتشاد، وجمهورية أفريقيا الوسطى، على سبيل المثال لا الحصر) واشتملت بشكل متساو على المشاورات من خلال مجموعة الحماية. وأدى ذلك إلى التوصل إلى تقارير وإحصائيات مقبولة حول النازحين داخليا وتشكيل البنية الأساسية التي سيتم وضع وتصميم الاستجابات المستهدفة على أساسها. وأظهرت أيضا أن التعريف بالنازحين داخليا تكون عملية أكثر نجاحا عند تنظيمها من خلال آلية المجموعات فضلا عن إجراء الدراسات من طرف واحد.

كيف يمكن قياس التحسينات؟

تشهد طريقة المجموعات – التي أُعتبرت مبدئيا مربكة ولا تؤدي إلا لاجتماعات أكثر من اللازم – تقدما بطيئاً، بإجماع المجموعات العاملة، في طريقها لاكتساب الأهمية المرجوة في إرساء المعايير والمبادئ المتفق عليها لحماية النازحين داخليا. ولم يتم نشر الكثير من تلك المعايير والمبادئ ولكن عملية التشاور اشتملت على ورشات عمل في دول عديدة للإجماع على ما يحتاجون إلى تحسينه. وأثبتت ورشات العمل فائدة منتديات الربط الشبكي في مناقشة قضايا الاهتمام، وقدمت للأطراف المعنية قاعدة أوضح لفهم المتطلبات. وعلى سبيل المثال فإن كتيب حماية النازحين داخليا القادم اقترب من الصياغة النهائية، وهو عبارة عن مجموعة مقتطفات من فصول مختلفة ساهم بها المعنيون

مانوشير دبقالي/إيرين

نازحون يحملون أكياس الذرة التي وزعها برنامج الأغذية العالمي في جوهر في الصومال، سبتمبر ٢٠٠٧

الرئيسيون بقضية الحماية، بالإضافة إلى قرب انتهاء نشرة صادرة عن اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات تقدم إرشادا حول عملية التعريف بالنازحين داخليا في الميدان. وبتطبيق الأطر المتفق عليها بشكل مشترك يتوفر الآن تأكيد أكبر حول كيفية المضي قدما في التنسيق مع الأطراف الإنسانية التي تتلقى المعلومات بشكل مشابه، وثقة أكبر في البدء في المبادرات المشتركة للتعريف بالنازحين داخليا وحمايتهم ومساعدهم. ولكن قياس المدى الذي يساهم به كل ذلك لتحقيق التحسين في الحياة اليومية للنازحين داخليا ليس عملا سهلا. وهناك أيضا تساؤل حول إذا ما كان تأسيس نظام المجموعات مجدي التكلفة قياسا بالأثر الذي يحققه. فهل تذهب الأموال إلى التكاليف الإدارية فضلا عن المستفيدين، وإن كان هذا هو الحال، كيف يحقق ذلك الفائدة للسكان المستهدفين؟ ويجب أن يُصر المانحون على الحصول على تحليلات التكلفة التفصيلية للمجموعات المختلفة في عام ٢٠٠٨.

لقد حظي منهاج المجموعات الذي تم تطبيقه في باكستان بعد زلزال ٢٠٠٥ بردود فعل وآراء مختلفة بالنسبة لفعاليته وتماسكه في المراحل الأولية. ولكن بعض المجموعات كانت ناجحة في تبسيط إيصال الخدمات على الأرض. وكانت إحدى المبادرات المفيدة بشكل خاص من إعداد مجموعة الحماية هي نظام مراقبة الحماية المشتركة الـذي يهدف إلى مراقبة حوادث الحماية في مخيمات النازحين داخليا والفجوات في الوصول إلى الخدمات والحقوق في مناطق العودة والإبلاغ عنها. وبعيدا عن التحديات التي تواجه منهاج المجموعات، ذكرت التقارير أن المنهاج يبني بنجاح آلية تنسيق قوية بين الشركاء. وكان ذلك مفيدا لخلق مجال لمناقشة قضايا الحماية وكان له نتائج إيجابية أخرى أيضا: وهي تناول القضايا المتعلقة بالسياسة مثل عدم ملكية الأرض، والحالات الطبية الخطيرة والعجز، والأسر التي تعيلها الإناث والأيتام.

وربما من المبكر جدا الحكم على التحسينات التي طرأت على الاستجابة الإنسانية أنها يمكن ربطها بالأثر الإيجابي على حياة النازحين داخليا. وتشير العديد من التقارير إلى أن النجاح لا يزال يتعلق إلى حد كبير بالقيادة على مستوى المنسق الإنساني ومستويات المجموعات. وفي عام ٢٠٠٦ قاد مكتب تنسيق المساعدات الإنسانية تقييما لمنهاج المجموعات في الدول الرائدة والذي أدى إلى التقييم الذاتي المؤقت لتنفيذ منهاج المجموعات التابع للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات في الميدان[٥]، كما فحصت الدراسات وورشات العمل التي نُظمت في الدول الأربع لتنفيذ المنهاج في الأساس المظاهر الإجرائية لأداء المجموعة، ولم تؤد إلى كشف الكثير عن دور أي جزء من عملية الإصلاح الإنساني في التحسينات الملموسة التي طرأت على النازحين داخليا. وانعكس ذلك في قسم الشكر والعرفان في ذلك التقرير "أن القدر الذي ساهمت به القيادة والتنسيق الأكثر فعالية من خلال المنهاج المجموعات في النتائج الناجحة ليس واضحا بعد".

كما يتم التحضير حالياً لتقييم خارجي أكثر شمولا يتم إجراءه على مرحلتين ومن المتوقع أن يدرس هذا التقييم بشكل أكبر والنتائج التي تم تحقيقها ومن المتوقع أن ينتهي بحلول الربع الأول من عام ٢٠٠٨. وأحد المظاهر الهامة جدا لهذا التقييم هو تطوير نماذج قياس معيارية ليتم من خلالها الحكم على الأداء في شتى أنحاء الهيئة.

تعمل آن ديفيز (anne.davies@undp.org) حاليا كمستشارة المجموعات المستضعفة وللنازحين داخليا في الأمم المتحدة في جزر المالديف، ويمثل المقال وجهة نظر شخصية وهو لا يعكس أراء الأمم المتحدة.

١. www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR24/IDP%20Supplement/07.pdf
٢. www.humanitarianinfo.org/iasc
٣. www.internal-displacement.org
٤. تتألف لجان حركة السكان من الموظفين المحليين، والمنظمات غير الحكومية، ووكالات الأمم المتحدة التي تقتفي أثر تحركات الناس في مناطق الأزمات. وفي الصومال يصدر هذه اللجان تقارير شهرية يدعمها وينشرها مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين، وهي تقدم مؤشرات الاستجابات لخطورة الصراع، أو الجفاف، أو الكوارث الأخرى بالإضافة إلى تحركات العودة العفوية. وفي جمهورية الكونغو الديمقراطية تستخدم هذه اللجان بشكل محلي أكبر ولكنها في الأساس تقدم معلومات مفيدة مشابهة.
٥. www.humanitarianinfo.org/iasc/content/documents

الإصلاح تحت العدسة: وجهة نظر الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر

روبرت مستر

لقد تم حتى يومنا هذا تكريس جهود هائلة وموارد كبيرة لإصلاح العلميات الإنسانية . ولكن لا يمكننا التؤكد من أن مسيرة إصلاح العمليات الإنسانية ستترك بالضرورة أثراً كبيراً على حياة المستضعفين الذين يعمل معهم الاتحاد ويخدمهم.

يشارك الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر في العديد من المجموعات المشتركة بين الوكالات التي تطور أو تنقح وتحسن جوانب من عملية الإصلاح وتشارك بنشاط في عدد من المجموعات الدولية. وعلى سبيل المثال فقد تولى الاتحاد دورا نشطا في فريق المهمات بقيادة مكتب تنسيق المساعدات الإنسانية عند تفعيل وعمل المجموعات، ومشروع تعزيز نظام التنسيق الإنساني، والمناقشات الأوسع التي تحدث داخل اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات.

وفي عام ٢٠٠٥، طلب يان إيغيلاند، منسق الإغاثة الطارئة في الأمم المتحدة آنذاك، من الاتحاد أن يتولى قيادة المجموعة الخاصة بالملاجئ الطارئة بعد وقوع الكوارث الطبيعية. وبعد مناقشات مكثفة مع الجمعيات الوطنية وافق الاتحاد على تولي دور الداعي إلى الاجتماعات فضلا عن قيادة المجموعة. وتحدد مذكرة التفاهم المبرمة بين الاتحاد ومكتب تنسيق المساعدات الإنسانية أن يكون الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر هو الذي يدعي لعقد الاجتماعات ولكنه لن يعمل كمزود للملاذ الأخير، ولن يكون مسؤولا أمام منسق إغاثة الطوارئ. وعلى المستوى القطري تكلف المذكرة الاتحاد بمسؤولية الدعوة إلى الاجتماعات وليس المجتمع الوطني، كما طالب الاتحاد بهذه الاستثناءات من الدور الطبيعي لقيادة المجموعة لضمان احترام المبادئ الأساسية للهلال الأحمر والصليب الأحمر والحفاظ عليها خصوصا مبادئ النزاهة والحياد والاستقلال.

ويستمر الاتحاد الدولي في العمل مع وكالات الأمم المتحدة ومن خلال اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات في مجال إصلاح العمليات الإنسانية وخاصة النهج العنقودي، كما يدرك الاتحاد الحاجة الماسة للإصلاح والنتائج الإيجابية التي تم الحصول عليها نتيجة لهذه العملية، ومع ذلك فهناك بعض المجالات التي لا تزال بحاجة للإصلاح، لكن ما تزال هناك فجوة خطيرة في مجال التمويل الإنساني تتجاوز قدرات الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ، في ظل حاجة لوجود تمويل ثابت ومتوقع وأكثر مرونة يمكن توفيره بسرعة للوكالات غير الأممية والمنظمات المحلية كجمعيات الصليب الأحمر أو الهلال الأحمر المحلية والمنظمات غير الحكومية.

ويدرك الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر أهمية إصلاح العمليات الإنسانية التي ستحقق منفعة حقيقية للمستضعفين المتأثرين بالكوارث الطبيعية ويؤكد إلتزامه بعملية الإصلاح هذه، ونحن ندرك ضرورة التنسيق الفعال بن جميع الأطراف المعنية لتعزيز الأدوار المتممة للوكالات الإنسانية المتعددة وتجنب التكرار والفجوات، وبالتالي زيادة قدر أثر استجابة الاتحاد، ولكننا ندرك أنه يجب فعل الكثير لتطوير الشراكة الفعالة على مستوى الدولة بين الأطراف الإنسانية المختلفة. ويجب أن يشمل التنسيق الفعال على مستوى الدولة بعد وقوع أي كارثة المجتمعَ الوطني والاتحادَ والجمعية الدولية للصليب الأحمر، إذا كان لها دور رئيسي أو كبير في الاستجابة أو في الاستعداد وإجراءات تقليص المخاطر، ولا يمكن لأي آلية تنسيق تقصي المنظمات، سواء كانت سلطات محلية أو جمعية الصليب الأحمر أو الهلال الأحمر، أن تكون آلية فعالة.

لقد انصب اهتمام إصلاح العمليات الإنسانية الحالي على المساعدة الدولية، لكن ينبغي الاهتمام بشكل أكبر بتحسين الاستعداد الوطني والتخطيط للطوارئ وخاصة لحالات الكوارث الطبيعية، مع إشراك السلطات الوطنية والأمم المتحدة والصليب الأحمر والهلال الأحمر والمنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني. والمطلوب من الأمم المتحدة والمجتمع الدولي أن يفعلا المزيد لتعزيز القدرات المحلية والوطنية والإقليمية لإدارة الكوارث.

والاتحاد الدولي يؤكد على ضرورة تعزيز قدرة المجتمعات المحلية والمجتمع المدني والصليب الأحمر والهلال الأحمر للتعامل لا مع الاستجابة وحسب ولكن مع حالات الاستضعاف الشديدة أيضا. وقد تكون هذه الوسيلة هي أكثر الوسائل حيوية لتقليل عدد الوفيات والجرحى والمرضى والأثر الكلي للكوارث والأمراض وحالات طوارئ الصحة العامة في كل مرة يهدد التغير المناخي بزيادة الكوارث الإنسانية. ولهذا السبب يعمل الاتحاد الدولي مع مكتب تنسيق المساعدات الإنسانية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لضمان قيام اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بتطور الخطط لتقديم نهج إنساني أكثر إطلاعا ومعرفة بالمخاطر. ولهذا السبب أيضا نؤكد على أن الإنفاق العالمي على الاستعداد وتقليص المخاطر يجب أن يزداد بشكل كبير إذا كنا نرغب بالفعل بإحراز تقدم ملموس وتقليص أثر الكوارث المستقبلية بقدر كبير.

ب. بانون/مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

فيضانات في كينيا ٢٠٠٦

يشغل روبرت مستر (Robert.Mister@ifrc.org) منصب منسق العمليات المشتركة بين الوكالات في الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر (www.ifrc.org).

التكامل ومسيرة إصلاح العمليات الإنسانية في لأمم المتحدة

إيريك ستوبيرتس و سارة مارتن و كاثرين ديرديريان

ثمة تساؤلات جدية لم تتم الإجابة عنها بعد فيما يتعلق بأثر الإصلاحات الأخيرة في حقلِ العمل الإنساني على الانطباع العام عن جهات العمل الإنساني ميدانياً ومدى قدرتها على توفير المساعدات الملائمة وفي الوقت الملائم لمن هم بحاجة إليها.

يشكل منحى الأمم المتحدة والجهات المانحة في تحقيق التكامل أو التناسق برأينا منطلق وأساس معظم الاستجابات الدولية الحالية للأزمات الإنسانية. ورغم أن محاولات تسييس المساعدات والمعونات ليست بالجديدة، إلا أنها باتت بشكل متزايد تشكل العقيدة الراسخة من وراء أشكال التدخل الإنسانية التي تقودها الأمم المتحدة وبعض الدول فيها. فبداية من تقرير الإبراهيمي في عام ٢٠٠٠ [١] وحتى إعادة تأكيد مبدأ المركزية في البعثات المتكاملة داخل الإصلاحات 'الإنسانية' الجديدة في الأمم المتحدة في عام ٢٠٠٦، يصر نظام الأمم المتحدة بصفة مستمرة على ضرورة استمرار خضوع الأعمال والتحركات الإنسانية للأهداف السياسية. وعلى النقيض من ذلك، تؤمن منظمة أطباء بلا حدود أن الواجب الإنساني في المحافظة على الأرواح وتلبية الاحتياجات العاجلة ينبغي أن يكون الهدفَ الرئيسيَ للمساعدات الإنسانية – وهو هدف يبقى مستقلاً عن الحلول السياسية للأزمات وقد لا يتوافق معها في أغلب الأحيان.

ونتيجة للطلب الذي تقدمت بها الفرق العاملة في منظمة أطباء بلا حدود لنا للقيام بدراسة للحصول على إرشادات حول كيفية التعامل والتفاعل مع إصلاح العمليات الإنسانية الأممية الأخيرة، قمنا بإجراء دراسة ميدانية لفحص أثر هذه الإصلاحات على ساحات العمل الإنساني والفئات السكانية التي تخدمها[٢]. وقد أجرينا هذه الدراسة في الفترة من يوليو ٢٠٠٦ وحتى يوليو ٢٠٠٧ في دارفور وجنوب السودان و جمهورية الكونغو الديمقراطية وهايتي وليبيريا وساحل العاج، كما أجرينا لقاءات إضافية في العراق والصومال وأوغندا.

وتشير النتائج إلى أن إصلاح العمليات الإنسانية للأمم المتحدة تمثل امتداداً لنهج الأمم المتحدة إزاء البعثات المتكاملة لحفظ السلام مع ما يرتبط بها من مناهج سياسية وعسكرية ومناهج خاصة بالمساعدات. وقد تمخض عن رؤية الأمم المتحدة منظومة عالية التنسيق يخضع ضمنها العمل الإنساني بنيوياً إلى الرؤى الاقتصادية والعسكرية والدبلوماسية والأمنية. وتعاو الملاحظات الإرشادية حول البعثات المتكاملة[٣] لعام ٢٠٠٦، والتي قدمها الأمين العام للأمم المتحدة، التأكيد على الدور المحوري للتكامل في تنفيذ بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام لضمان "التنسيق الفعال بين بعثة حفظ السلام ووكالات الأمم المتحدة العاملة والشركاء غير الأمميين" و"الفهم الواضح والمشترك للأولويات" و"رغبة جميع الأطراف في المساهمة في تحقيق الأهداف المشتركة". وتتبع إصلاح العمليات الإنسانية الجارية في الأمم المتحدة نفس المنطق، وبما يقوي من وصول القوة الدافعة للتكامل إلى الاستجابة الإنسانية.

ورغم أن تنسيق الاستجابات يمكن أن يكون شيئاً إيجابياً في حد ذاته ومن شأنه أن يحسن نظرياً من الفعالية، إلا أن أحد أبرز الانتقادات التي وُجهت إلى إصلاح العمليات الإنسانية كان أن التنسيق قد صار غاية في ذاته. فقد تضاعفت الهياكل 'العنقودية' الجديدة والمتوازية بدلاً من أن تؤدي إلى تبسيط ما هو قائم فعلاً من برامج الاجتماعات وتبادل آراء. كما أن هذه الطبقات الإضافية لم يتمخض عنها بعد تحسن يمكن وضعه في صورة كمية محسوسة في الاستجابة أو القيادة أو تشارك المعلومات. وإلى جانب الشكاوى البيروقراطية، كان الهدف الأكثر إشكالاً للعناقيد – وهو التخطيط الاستراتيجي والعملياتي المشترك بين المساهمين المتعددين- قد أثار مخاوف مرجعها أن لدى كل مساهم برنامج عمله وتفويضاته التي تختلف حتماً عن الآخرين وهو ما سيخلق صداماً لا مفر منه.

ورغم أن الجهود طويلة الأجل نحو إعادة بناء البلدان والسلام والعدالة هي جهود محمودة، إلا أنه من الواضح أنها لا يمكن أن ترقى لمتطلبات الاستجابة الفعالة للاحتياجات الإنسانية وحالات الطوارئ العاجلة. وقد يبدو من المنطقي من منظور الأمم المتحدة بذل جهود كبيرة في محالة للتوفيق بين ما يتبدى لنا كنوايا منفصمة متنافرة لمجموعة مختلفة وربما متنافسة من الأطراف. لكن تضحى هذه المحاولات خطيرة، إن لم تكن خاطئة، عندما تسعى الأمم المتحدة لضم أطراف إنسانية مستقلة ذات أهداف مختلفة ضمن هذا النهج ووفقا لهذا المنطق.

إن الآليات الفنية والتنسيقية والتمويلية المشتركة التي طرحتها الإصلاحات بغية زيادة الانسجام والتماسك بين الأمم المتحدة وعائلة الصليب الأحمر/الهلال الأحمر والمنظمات غير الحكومية تكشف عن شدة التوتر القائم بين الحاجة للوصول إلى تحليل واستجابة مشتركة وبين التنوع وأشكال التكامل المتأصلة التي تسم طبيعة العمل الإنساني القائم على استقلالية التحليل والتدخل. ففي هذا الوسط المتأثر بشكل كبير بمجريات السياسة، والذي تسعى خلاله الأمم المتحدة والجهات المانحة لدور مهيمن في عمليات وبرامج عمل العاملين في المعونات، تظل مبادئ العمل الإنساني واقعة تحت التهديد، وتتعرض الأصوات المتعددة والمستقلة لخطر التهميش وعلى نحو يكون له بالغ الضرر على تلبية الاحتياجات. وهنا تجازف إصلاح العمليات الإنسانية للأمم المتحدة ومنطقها في تحقيق التماسك بالإضرار بالعمل الإنساني الذي يحمي ويحافظ على أرواح الكثيرين.

المجموعات العنقودية والصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ ومنسقو الشؤون الإنسانية

تتمثل أحد الجوانب المبتكرة في المجموعات العنقودية في المبدأ القاضي بأن وكالات الأمم المتحدة التي تعمل بمثابة قيادات عنقودية سوف تكون مسؤولة كـ 'موفرة للملاذ الأخير'. وقد سبب هذا المبدأ الذي تم تصميمه لدعم مساءلة الوكالات أمام المجموعات العنقودية المختلفة الكثير من الخلط والجدل عند التطبيق العملي له، حيث لا تزال القضايا العملية الخاصة بتطبيقه مفتوحة للنقاش مع بقاء مشاكل الماضي المتعلقة بالإمكانيات التشغيلية والعملياتية بلا حل حتى الآن. حيث اختطت المجموعات العنقودية مساراً خاصاً لها للتحول من تسع مجموعات عنقودية أصلية إلى العديد من المجموعات العنقودية الفرعية في بعض المناطق. ولم نر أي دليل حقيقي على أن هذه المجموعات العنقودية المتنامية قد أدت إلى تحسين تبادل المعلومات وتحقيق أثر ملموس على المستوى الميداني. ففي أوغندا على سبيل المثال، وجدنا من ينتقد المجموعة العنقودية الخاصة بالحماية والتي تقودها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بأنها 'اختزالية' وأنها تهتم بالمشاركة فقط في عمليات تبادل المعلومات المحدودة خارج المجموعات العنقودية، وفي الصومال، وبغض النظر عن التنامي الواضح لاجتماعات التنسيق والرغبة في تبادل المزيد من المعلومات، فإن مخرجات

المجموعة العنقودية تكاد لا تُذكر وهو ما يرجع إلى أن الصومال تمثل لنا الآن مثالاً لعملية تنسيق بعيدة عن معطيات الواقع وبعيدة تماماً عن نيروبي؛ فهناك القليل جداً من الإجراءات التي تم تنفيذها في الواقع لكي يكون لهذا التنسيق أي معنى حقيقي. وكأحد التداعيات البيروقراطية المعهودة الحدوث في مثل هذه الظروف، تضاعفت أعـداد المجموعات العنقودية، مع تشابك الهياكل التنسيقية للأمم المتحدة والحكومة والمنظمات غير الحكومية وبما أدى إلى خلق – حسب تعبير أحد الأشخاص في ليبيريا- "مدينة للاجتماعات" في مونروفيا.

يُعتبر الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ، والذي أعيد إطلاقه في عام ٢٠٠٦، وسيلة مالية فعالة لضمان التمويل الفعال والقابل للتنبؤ للاستجابة السريعة وحـالات الطوارئ التي تعاني نقص التمويل[٤]. ويقود منسق الإغاثة الطارئة ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية على المستوى العالمي ومنسق الأمم المتحدة للشؤون الإنسانية في البلاد هذه العملية، بينما توضع الأولويات للاستجابات من خلال المجموعات العنقودية. وفي الأعوام الأخيرة، كان عدد المنظمات المشاركة في الاستجابة للأزمات قد تضاعف، مع اعتماد العديد من المنظمات غير الحكومية بشكل مكثف على صناديق التمويل المؤسسية والعمل كشركاء منفذين أو مقدمي خدمات نيابة عن الجهات المانحة، وبما زاد بالتبعية من خطر التطبع السياسي للمساعدات الإنسانية. وتنشأ هذه الاعتمادية من واقع القيود المفروضة على حرية الدفاع وحرية العمل، وينبغي، من وجهة نظرنا، أن تنتبه لخطرها الجهات الإنسانية المستقلة. وكانت منظمة إنقاذ الطفولة وغيرها من المنظمات غير الحكومية قد أثارت مشكلة أن الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ قد تم تخصيصه لوكالات الأمم المتحدة بينما تحمل المنظمات غير الحكومية في الواقع وحدها عبء تمويل غالبية عمليات المعونات الميدانية الجارية حالياً[٥]. ولم تعن للأسف الزيادة الظاهرية في التمويل من خلال الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ أي زيادة في الأنشطة الميدانية أو في حجم الوصول إلى التجمعات السكانية المحتاجة للمعونات. وبغض النظر عن ظروف الكوارث الطبيعية التي تتسم بالحجم الهائل من نشر فرق العاملين بالوكالات، لا نزال نعاني من غياب الأطراف الفعالة العاملة ميدانياً في معظم البيئات الصعبة والمنعزلة إعلامياً مثل الصومال وشمال السودان و دارفور و جمهورية الكونغو الديمقراطية.

وغالبا ما كان يتم توظيف تمويلات الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ، والتي كان يروج لها باعتبارها تستهدف البشر المحتاجين لها، ضمن جهود دفع الأهداف الإجمالية (السياسية) لبعثات الأمم المتحدة. وهناك بعض الخيارات البرامجية الأخرى صارت محل جدل هي الأخرى من ناحية النزاهة والحيادية. فعلى سبيل المثال، وفي ساحل العاج، وهي أول متلقّي لتمويل الصندوق المركزي عالمياً، كانت البرامج تغطي الأعمال التي لا تندرج تحت تصنيف حالات الطوارئ ولم تكن ذات طبيعة إنسانية بارزة- وكانت تشمل "مناسبات اجتماعية لتحسين العلاقات بين المجتمعات وتعزيز ثقافة السلام". وقد أبدى الفريق الميداني لمنظمة أطباء بلا حدود تخوفه من أن مثل هذه أنشطة "الحماية" هذه قد بدأت وبشكل متزايد تلعب دور حصان طروادة الذي تتسلل من خلاله الأهداف السياسية إلى مجال المعونات والإغاثة داخل البعثات المتكاملة للأمم المتحدة. وقد اتخذت أنشطة 'الحماية' العديد من الأشكال، ومعظمها منفصم عن صميم مواثيق جنيف، ويمكن التشكيك فيها من زاوية أهمية العمليات التي تجريها. وبالمثل فإن ٧٥ ٪ من المدفوعات الثلاثة للصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ في هاييتي كانت تركز على مشروعات البنية التحتية وإعـادة التأهيل في المناطق الحساسة سياسياً وغير الآمنة، وهي مشروعات هيكلية وأطول مدة وأبرز إعلامياً وأكثر ملائمة لخدمة المصالح الأمنية عنها لخدمة برامج عمل إنسانية.

ونظراً لأن منسق الأمم المتحدة للشؤون الإنسانية يعد النظير الرئيسي المختص بالمساعدات داخل أي بعثة للأمم المتحدة، فإنه يصبح محور صناعة القرار في كل من التنسيق من خلال المجموعات العنقودية والتمويل من خلال الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ. وهذا الموقع الرئيسي يكون غالباً متعدد الوظائف، حيث يتقلد صاحبه دور سياسي وإنساني في نفس الوقت كمنسق للشؤون الإنسانية ومنسق مقيم، كما يتقلد منصب نائب الممثل الخاص للأمين العام في بعثات الأمم المتحدة. وتقع عملية تقوية الدور المحوري لمتقلد هذه الوظائف الثلاث في كل من التنسيق (المجموعات العنقودية) والتمويل (الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ) تحت خطر التداخل والتماهي بين الأهداف السياسية والأهداف الإنسانية. وينهض ذلك في العديد من البعثات مؤشراً على عجز منظومة الأمم المتحدة على دعم تفويض منفصل لآلياتها الإنسانية، وليس أدل على هذا من بروز الاعتبارات السياسية وليست الإنسانية في تشكيل عمليات العودة في شمال أوغندا وساحل العاج ودارفور. ففي هذه البلدان، كان المانحون وصناع السياسات يركزون على تعزيز العائد لصالح المكتسبات السياسية مثل الانتخابات واتفاقيات السلام والاستقرار و/أو التمويل الدولي، متجاهلين في نفس الوقت الاحتياجات الإنسانية النامية والبازغة.

إن الآليات الجديدة التي وضعتها إصلاحات الأمم المتحدة لا تضمن استجابة أكثر فاعلية وأكثر قياماً على الاحتياجات لمساعدة النازحين داخلياً وإنما تصب في صالح تبعية المساعدات للأهداف السياسية للأمم المتحدة والجهات المانحة. وتتعرض حالة الشد والتوتر القائمة بين أنشطة إنقاذ الأرواح قصيرة الأجل الخاصة بالاستجابة الإنسانية وبين الأهداف طويلة الأجل المتمثلة في تحقيق السلام وبناء البلدان للخطر المستمر نتيجة محاولات إخضاع القضايا الإنسانية للأهداف السياسية. إن الحاجة للاستجابة الإنسانية العاجلة اليوم لا يمكن ولا ينبغي أن يحركها هدف تحقيق المنافع السياسية في الغد.

وفي المناطق المضطربة والخطيرة والتي تحاول فيها الوكالات الإنسانية أن تقدم المساعدات، تسهم الحيادية أو، وهو الأهم، الإحساس بالحيادية، في تسهيل عملية الوصول إلى المحتاجين للمساعدات وتعمل كضمان للحماية لكلا الطرفين المقدم والمستلم للمساعدات. وعلى الرغم من أن مشاكل الوصول للمستفيدين والمشاكل الأمنية بالنسبة للعمال الإنسانيين هي سابقة زمنياً على إصلاحات الأمم المتحدة وليست مرتبطة بها بالضرورة، إلا أنها لا تزال تشكل أحد المخاوف الملحة لمنظمة أطباء بلا حدود.

بعثة الأمم المتحدة لتأمين استقرار هايتي (مينوستاه)، هايتي ٢٠٠٦

فمفاهيم التكامل والتماسك ذات الرداء السياسي والتي صارت بشكل متزايد تغزو ساحة العمل الإنساني سوف تزيد من تآكل المفاهيم الهشة بالفعل الخاصة بالحيادية واستقلالية الأطراف الإنسانية. ونجد ذلك أوضح ما يكون في مناطق مثل العراق أو الصومال أو دارفور وحيث ينظر السكان إلى العمال الإنسانيين باعتبارهم أشخاص ساعين لتحقيق مآرب سياسية من خلال المساعدات المتحيزة وذات الطابع السياسي والمتحيزة لمناطق دون آخر، وليس كأطراف نزيهة حيادية تعمل لمساعدة من يعانون الحاجة الشديدة.

وكانت منظمة أطباء بلا حدود قد اتخذت قرارها بعدم المشاركة في المجموعات العنقودية على المستوى 'العالمي' بسبب مبادئنا في الاستقلالية والنزاهة. واستجابة للواقع الميداني شديد التعقيد والاحتياجات العملية، نجد أن تشارك المعلومات والتبادلات العملياتية العملية قد تؤدي بمنظمة أطباء بلا حدود للمشاركة في قطاعات معينة كملاحظين على مستوى رأس المال والمستوى الميداني. وبالنسبة لأطباء بلا حدود، فإن الاستقلالية والنزاهة لا يمكن أن يعنيا الانعزالية وعلى المنظمة واجب الحفاظ على العلاقات الثنائية الرئيسية مع هياكل التنسيق في الأمم المتحدة. بيد أننا نقر في النهاية بأن إصرار المجموعات العنقودية التي تقودها الأمم المتحدة على التحليل والاستجابة المشتركة لا يتوافق مع الطبيعة المستقلة ومتعددة الجوانب والقائمة على الابتكار التي تسم الاستجابات الإنسانية، كما ينهض هذا الإصرار كقيد مفروض على تفاعل المنظمة مع هؤلاء أو غيرهم من هياكل التنسيق الأخرى. وينبغي على الفرق العاملة بمنظمة أطباء بلا حدود العمل بشكل متواصل على مراقبة الكيفية التي يؤثر بها أسلوب تفاعلنا مع الأطراف الأخرى، شاملة المجموعات العنقودية التي تقودها الأمم المتحدة، على نظرتنا لاستقلاليتنا ونزاهتنا وحياديتنا.

لا يمكن وضع استنتاجات قاطعة في هذه المرحلة بخصوص الكيفية التي تؤثر بها إصلاح العمليات الإنسانية للأمم المتحدة على ساحة العمل الإنساني، سواء إيجابياً أو سلبياً. ورغم عدم وجود ما يدلل على أن هذه الإصلاحات تؤثر بشكل مباشر على التجمعات السكانية التي نخدمها، إلا أن الكم الهائل للوقت والمجهود والأموال المخصصة لعملية الإصلاح ووضع الأولوية بشكل اكبر لزيادة التنسيق عن توفير الاستجابات العاجلة يمثل تأثيراً غير مباشر على غياب القدرة على مساعدة التجمعات السكانية الأكثر ضعفاً. ولا تزال هذه الإصلاحات قيد التطوير ويجب أن تخضع للمساءلة والتمحيص من قبل جميع الجهات الإنسانية. ونتيجة لما تجريه من توسيع لنطاق تطبيق منطق التناسق والتكامل، تشكل إصلاح العمليات الإنسانية للأمم المتحدة تهديداً لاستقلالية الأطراف الإنسانية والتنوع الهائل للمناهج التي تؤمن منظمة أطباء بلا حدود بأهميته المحورية في تقديم المعونات الإنسانية الفعالة والمؤثرة.

إيريك ستوبيرتس (eric.stobbaerts@london.msf.org) هو كبير الباحثين بمنظمة أطباء بلا حدود، المملكة المتحدة. وسارة مارتن (sarah.martin@amsterdam.msf.org) هي المتخصصة بالشؤون الإنسانية بفرع المنظمة في هولندا. أما كاثرين ديريديان (katharine.derderian@brussels.msf.org) فهي مستشارة الشؤون الإنسانية لقضايا السياسات بفرع المنظمة في بلجيكا.

١. www.un.org/peace/reports/peace_operations
٢. تشمل الدراسة المشتركة بين الأقسام قسم منظمة أطباء بلا حدود في بلجيكا وهولندا والمملكة المتحدة، بالإضافة إلى مكتب المنظمة في البرازيل. ولا تمثل هذه الدراسة الموقف المؤسسي للمنظمة إزاء إصلاح العمليات الإنسانية في الأمم المتحدة. وللإطلاع على مزيد من المعلومات عن هذه الدراسة، رجاء متابعة مقالتنا القادمة في معهد التنمية العالمية/فريق السياسات الإنسانية.
٣. www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/missions/sgnote.pdf
٤. http://cerf.un.org
٥. انظر المدونة الخاصة بـتوبي بورتر (صندوق إنقاذ الطفولة) على الرابط: http://blogs.odi.org.uk/blogs/exchange/archive/2007/01/18/1591.aspx

هل مشاكل العمل في المناطق الخطرة هي الحلقة المفقودة في عملية الإصلاحات؟

ماثيو بِينسُن

في الوقت الذي تتناول فيه الإصلاحات الحالية عدداً من القضايا الرئيسية التي تمس المدنيين في أوقات الصراع نجد أن هذه الإصلاحات نفسها تغض الطرف عن قضايا أخرى قد ربما تكون أكثر إلحاحاً والتي تواجه العاملين في حقل المعونات الإنسانية. ففي العراق، وإلى حد أقل في أفغانستان ودارفور والصومال، لا تشكل القضايا المتعلقة بالتنسيق أو التمويل أو القيادة كبرى التحديات فالتحديات الرئيسية هي القضايا المتعلقة بتوفير المعونات الإنسانية في المناطق التي تعاني أوضاعاً خطرة غير آمنة.

كانت عملية تسييس المساعدات الإنسانية – والتي نشأت كمحصلة لتدهور المبادئ الإنسانية القائمة على النزاهة والحيادية والاستقلالية – قد أدت إلى استهداف العاملين في مجال المعونات الوطنية والدولية وشركائهم المحليين وربما تشكل أحد أسباب المخاطر التي تحدق بالمستفيدين أنفسهم الذين يسعى العاملون في المجال الإنساني إلى مد يد المساعدة لهم. وفي عالمنا المعاصر الذي يعيش تجليات العولمة، سوف يقع ذنب سوء أداء العمليات الإنسانية في أعناق جميع الأطراف العاملة في الحقل، وبالتالي فعلى العاملين في حقل المعونات الإنسانية أن يسعوا للتعاون معاً من أجل اتخاذ الخطوات الضرورية اللازمة لمواصلة توفير المساعدات الإنسانية للمستفيدين منها حتى في ظل أكثر الأوضاع خطورة.

وغالبا ما يرادف العمل الإنساني ظروف الصراعات التي تنطوي على درجة ما من المخاطرة الشخصية للعاملين في هذا المجال، إضافة إلى أن ضراوة هذه المخاطر قد زادت عن ذي قبل حيث تزايدت الهجمات المستهدفة للفرق المحلية والدولية وشركائهم من الجهات الإنسانية، فمنذ عام ١٩٩٧ تضاعف عدد الحوادث الرئيسية للعنف (أعمال القتل والاختطاف والهجمات المسلحة المفضية لإصابات خطيرة) والتي ارتكبت ضد عمال الإغاثة والمساعدات[1]. وقد تطال هذه المخاطر في بعض الحالات المستفيدين من المساعدات أنفسهم، فقد عبر المحللون العراقيون عن مخاوفهم من أن ارتباط المستفيدين من المساعدات بالجهات الإنسانية قد يزيد من المخاطر المحدقة بهم و/أو قد يؤدي إلى رفضهم لهذه المساعدات.

وقد تضمنت إحدى الاستجابات الشائعة لغياب القدرة على الوصول إلى مناطق المحتاجين للمساعدات تبني عمليات الإدارة عن بعد (RMOs)، وهي ليست بالأسلوب بالجديد، فقد كان قد سبق للجهات الإنسانية أن تبنتها ولكن تحت مسميات مختلفة -'البرامج البعيدة المدى' أو 'التحكم عن بعد' أو 'الدعم عن بُعد' أو 'الشراكة' أو 'العمليات عبر الحدود' أو 'العمليات المحدودة' أو 'عمليات الكر والفر' أو 'المساعدات السريعة' أو 'عمليات أعطِ واذهب' أو 'الفرص السانحة' - في أفغانستان وبيافرا والشيشان وميانمار والصومال والسودان وبلاد أخرى. وتتضمن عمليات الإدارة عن بعد والتي يتم إجراءها في العادة تلبية لاحتياجات بعينها ترحيل الفريق الدولي إلى المناطق الآمنة البعيدة عن مناطق العمليات، وترك مسؤولية العمليات للفريق الوطني أو الشركاء المحليين والذين من المفترض أن يتمتعوا بقبول محلي أكثر من الأجانب رغم عدم توفر أية أدلة على ذلك. وكما يتضح لنا من المقالة التي كتبها أندرو هاربر و خوسيه ريبرا العاملين في مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والتي نُشرت في عدد نشرة الهجرة القسرية الخاص بالعراق[٢] ، ليست عمليات الإدارة عن بعد بالحل الجاهز لجميع التحديات التي تتم مواجهتها في المناطق ذات الأوضاع غير الآمنة. ورغم ذلك، فإن بدائل عمليات الإدارة عن بعد التي تحظى بالإشادة قد تشمل تبني ما يطلق عليه البعض اسم 'العقلية الدفاعية' والتي تؤدي فيها القيود الأمنية إلى إعاقة مساعي الجهات الإنسانية في تنفيذ الأعمال التي يتوقع منهم الناس القيام بها.

وعلى الرغم من أن أسلوب الإدارة عن بعد يسمح باستمرارية توفير الخدمات إلا أنه لا يسمح بتحمل المسؤولية حيال المستفيدين المستهدفين والجهات المانحة في الكثير من الحالات. فالمخاطر التي تواجه الفرق الوطنية والشركاء المحليين هائلة وهم معرضون لمخاطر أكبر عن نظرائهم الدوليين.

من الضروري كذلك أن نضع في الاعتبار المخاوف التي أثارها بعض العاملين في حقل المساعدات الإنسانية، خاصة أولئك العاملين خارج مظلة الأمم المتحدة، من أن الأساليب الحالية إزاء تحسين التنسيق والقيادة يمكن أن تؤدي إلى تسييس المساعدات الإنسانية، ونتناول هذه المخاوف من حيث آثارها في سياق المناطق غير الآمنة. وقد يتطلب ذلك قيام جميع الأطراف بإعادة النظر في المنفعة المشتركة لمناهج مثل النهج العنقودي والبعثات المتكاملة، والتي تخشى بعض الهيئات الإنسانية أنها قد تسهم في تعميق عملية تسييس المساعدة ومن ثم مضاعفة المخاطر التي تتهدد الأعمال الإنسانية الآمنة.

نحن بحاجة لأن نعمل معاً كمجموعة على بحث التهديدات التي يواجهها العمل الإنساني القائم على المبادئ في البيئات المتسمة بعدم الأمان وأن نبدأ البحث عن حلول مبتكرة لهذه المشكلة. ففي البيئات غير الآمنة، لا تستطيع أي وكالة أممية أو منظمة غير حكومية سواء كانت محلية أو دولية أن تعمل بمعزل عن الآخرين كما أن سلوكيات بعض الجهات الإنسانية قد تكون لها تداعياتها المحتمة على جميع الهيئات 'الإنسانية' في منطقة العمليات. وتضطلع كل جهة إنسانية بمسؤولية والتزامات تجاه المستفيدين من خدماتها والتي تسعى لمساعدتهم بأن تبحث عن حلول مشتركة أمام التحديات المشتركة. ولهذا، فإن رحيل لجنة الصليب الأحمر الدولية و منظمة أطباء بلا حدود من طاولة المناقشات الخاصة بالإصلاحات الإنسانية لهو أمر يدعو إلى القلق.

ينبغي على من يتولون المسؤولية عن تشكيل معالم عملية الإصلاحات الإنسانية القيام بما يلي:

- بحث السبل التي يتسنى من خلالها توسيع مظلة الحماية للمستفيدين المستهدفين بالإضافة إلى الفرق الوطنية والدولية العاملة.
- وضع خطط طوارئ للإدارة عن بعد في بلدان مثل باكستان وزيمبابوي والتي تعد معرضة بشكل كبير لحوادث الاضطرابات المزمنة.
- بحث المخاوف التي أثارتها بعض الجهات الإنسانية غير الأممية حول ما يمكن أن يسببه النهج العنقودي والبعثات المتكاملة من تسييس للمساعدات الإنسانية[٣].
- اتخاذ الحيطة قبل مباشرة أية أنشطة كبيرة يمكن أن تهدد أمن جميع الجهات الإنسانية - مثل تحديد هوية ومصدر العمليات الإنسانية في مناطق الصراعات المسلحة والتعاون مع جماعات الدفاع في المناطق غير الآمنة.
- بحث الجوانب الأخلاقية في تحويل المخاطر الأمنية من الفرق الأجنبية إلى الفرق الوطنية أو المنظمات غير الحكومية المحلية وتوفير قدر أكبر من التدريب الأمني لها.
- بحث تداعيات الاتكال على الإدارة عن بعد على الموارد البشرية، حيث يجب الحرص على ضمان امتلاك الفريق الوطني العامل للمهارات القيادية وكذلك اكتسابه التدريب الضروري والقدرة على الاعتماد على الذات والتي تمكنه من اتخاذ القرارات الصعبة رداً على معطيات الواقع الميداني سريعة التبدل في المناطق ذات الأوضاع غير الآمنة.
- التشاور الوثيق مع الجهات المانحة والمستفيدين من المنح لضمان تفهمهم للتحديات المرتبطة بتنفيذ عمليات الإدارة عن بعد في المناطق ذات الأوضاع غير الآمنة.
- مواصلة التفاوض بشأن رقعة نشاط العمل الإنساني والمحافظة عليها: وقد يتطلب ذلك فحصاً جماعياً للعلاقات التي تؤسسها وتحافظ عليها الجهات الإنسانية مع الأطراف العالمية والهيئات الوطنية في البلدان والأطراف العسكرية وعمليات حفظ السلام.

وينبغي ألا يُسمح للتعددية الضرورية لتعزيز قطاع العمل الإنساني بأن تؤدي على عكس ما اختط لها إلى انقسامات بغيضة. إن عملية الإصلاحات الإنسانية تجري في ظل أوضاع دولية مضطربة. وتسلط الدعوات الصاخبة من أجل مشاركة أكثر قوة للأمم المتحدة في العراق، وهو أكثر مكان غير آمن حالياً في العالم، الضوء على الحاجة الملحة لقيام المسؤولين عن الإصلاحات الإنسانية باتخاذ خطوات استباقية نحو التطوير الجماعي للمناهج المبتكرة إزاء التنسيق والقيادة في الأوساط غير الآمنة.

ماثيو بينسُن (bensonm@unhcr.org or matthew.benson@alumni.tufts.edu) هو باحث مقيم يعمل بالتعاون مع دائرة وضع السياسات والتقييم التابعة لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (www.unhcr.org/research/3b850c744.html).

١. آديلي هارمر و كاثرين هافر و آي ستودارد،'توفير المساعدات في المناطق ذات الأوضاع غير الآمنة: التوجهات الراهنة في السياسة والعمليات' تقرير فريق السياسات الإنسانية 23، سبتمبر 2006. www.odi.org.uk/hpg/aid_insecure_environments.html انظر ملخص id21 على الرابط:
www.id21.org/zinter/id21zinter.exe?a=0&i=s10bas1g1&u=46fa287e

٢. العراق: البحث عن حلول http://www.hijra.org.uk/PDF/NHQ28 Iraq/10-13.pdf

٣. انظر المقال الذي كتبه إيريك ستوبايرتس و سارة مارتن و كاثرين ديرديريان في صفحة ١٨

العراق وإصلاح العمليات الإنسانية ميدانياً

سيدريك تورلان

تتعرض حيادية ونزاهة واستقلالية العمل الإنساني للتهديد في العراق بسبب الحدود غير الواضحة بين الأدوار العسكرية والسياسية والتجارية والإنسانية.

يطالعنا العراق وكأن لا حياة فيه مع غياب الطعام والمياه والكهرباء الكافية ومعاناة ثلث السكان تقريباً من حاجة ملحة للمعونات الإنسانية[١]، بينما نزح ما يزيد عن الأربعة ملايين نسمة من منازلهم وفقد ما يزيد عن مليون مدني حياتهم منذ عام ٢٠٠٣.[٢]

كما أخفقت الجهود الدولية لإعادة الإعمار وتحقيق الأمن في العراق قي جهودها على مدار السنوات الأربع الماضية، وأعطت قرارات مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة المتعاقبة تفويضات للمنظمة بممارسة دور سياسي في دعم الحكومة العراقية، والتي يعتبرها الكثيرون متورطة في بعض الصراعات الفرعية في البلاد. ويتم التعامل مع أمن ونقل ولوجستيات الأمم المتحدة من قبل القوة متعددة الجنسيات في العراق (MNF-I)، والتي تُعد هي الأخرى من الأطراف المتورطة في الصراعات وبالتالي يشكك الكثيرين في حيادية واستقلالية الفريق القطري للأمم المتحدة.

وكانت إجراءات إصلاح العمليات الإنسانية قد احتلت مرتبة ثانوية العراق، فمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية أنشأ لنفسه مقراً للعراق في الأردن منذ ستة أشهر، ولكنه لم ينشئ أي مقر له في العراق نفسها، ولا توجد أي اجتماعات للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات كما أن المجموعات العنقودية الموجودة مقتصرة على الأمم المتحدة وحدها، ولا تحظى بتمثيل من المنظمات غير الحكومية وموجهة فقط نحو جهود إعادة الإعمار. ولا تزال عمليات العمل الإنساني في العراق ترزح تحت القيود التي يفرضها انعدام الأمن وغياب التمويل ونقص الفرق العاملة والقدرات، وكذلك الصعوبات في الوصول إلى الفئات السكانية المصابة، إلا أنها لا تزال تحتفظ بوجودها بالرغم من كل ذلك. وتأتي المنظمات غير الحكومية، مع حركتي الصليب الأحمر والهلال الأحمر، من بين الأطراف الإنسانية العاملة التي تحظى بوجود فعلي بين التجمعات الضعيفة في أنحاء العراق. وقد حان الوقت للتركيز على تحسين الاستجابات الملموسة لاحتياجات العراقيين من خلال الهياكل المنسقة وتحقيق التعاون بين القطاعات.

> وكما جاء على لسان غريغ هانسن في الدراسة القطرية العراقية لبرنامج العمل الإنساني لعام ٢٠١٥، [٣] "من خلال التحجيم الرسمي للدور الإنساني للأمم المتحدة في العراق ومحاولات إخضاع هذا الدور لنجاحات وإخفاقات القوة متعددة الجنسيات في العراق، يواصل قرار مجلس الأمن رقم ١٥٤٦ (والذي جاء القرار الجديد ١٧٧٠ مماثلاً له في لهجته الإنسانية) إفساد جهود الأمم المتحدة بهذا الربط ... إن تفعيل الإطار الاستراتيجي لأعمال المنظمة الإنسانية في العراق يتطلب من كبار القادة في الأمم المتحدة ... أن يكونوا أكثر استباقية وحسماً عما هو في الماضي لحماية نزاهة الأمم المتحدة كطرف إنساني ذي مبادئ"

دعونا نسرع الخطى إلى الأمام ونبني على ما هو كائن بالفعل. فليس من شيء سوى الحضور الفعلي والمشاركة المباشرة في العمل الإنساني على أرض الميدان هو الذي سيثبت أنه لا يزال في الإمكان تحقيق استجابة إنسانية حقيقية وشاملة. وبالتوازي مع ذلك، سيأتي إنشاء برنامج عمل للإصلاحات الإنسانية ممكناً بالطبع، بل أنه قد يتسنى وضعه على نحو سريع نسبياً، بدءاً من عقد اجتماعات اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، وبناء شراكات أفضل وأكثر شمولية واستبدال الوكالات أو المنظمات في هياكل التنسيق الغائبة عن الميدان بالوكالات والمنظمات التي لها حضور ميداني فعلي.

إن ثمة حاجة ماسة لإعادة التأكيد على حيادية واستقلالية العمل الإنساني في العراق. ولهذا أهميته من أجل إعادة كسب احترام العراقيين للأطراف الإنسانية ومن ثم تحسين تسليم الإغاثة. وينبغي إظهار هذه الحيادية وإثباتها من خلال العمل المباشر. بيد أنه لا يمكن أن يحدث هذا إلا من خلال إنشاء فضاء أصيل يسمح بحرية التحرك أمام العمل الإنساني ضمن الفريق القطري للأمم المتحدة، ومن خلال ضمان التفرغ الكامل لمن يشغل منصب منسق الشؤون الإنسانية (وعدم توليه أي أدوار سياسية) وفي نفس الوقت السعي قدماً لتحقيق الاستغناء عن خدمات الدعم التي تقدمها القوة متعددة الجنسيات.

ومن الضروري جداً تحقيق تكيف برنامج العمل الإصلاحي الإنساني مع السياق شديد الخصوصية في العراق، حيث يتطلب شمولية العمل من جميع الأطراف الإنسانيين الأصيلة ومن ثم تجنب أي مركزية حول الأمم المتحدة. بيد أنه سيتطلب فوق كل هذا فهماً تاماً للشكل الذي يظهر عليه العمل الإنساني في العراق والتكيف معه – حيث تظهر بشكل مترهل ويغيب عنه الاهتمام بأمن العاملين والمجتمعات.

إن هذا النهج يتطلب في العراق تجنباً للاستجابات ذات الطابع المقبس عن الممارسات، ومن شأن نهج يعمل على تحقيق التكامل بين المساعدات التقليدية وأنظمة دعم المجتمعات في العراق أن يُظهر على نحو ملموس الاستعداد لخلق فضاء يتسم بالاستقلالية والحيادية أمام حركة العمل الإنساني. ولا يمكن تحقيق شيء كهذا إلا من خلال الاعتراف بما لدى المنظمات غير الحكومية من كفاءات وحضور وخبرة بحقائق العمل الميداني في العراق، وهو ما يتطلب احتراماً لحاجتها لضمان سلامة موظفيها وتحقيق الوصول المستمر للمجتمعات المتضررة وكذلك استقلالية المنظمات غير الحكومية وغيرها من الأطراف الموجودة في الميدان من منظومة الأمم المتحدة.

إن العمل الميداني المباشر هو الوسيلة الوحيدة التي يمكن من خلالها مواصلة تسليم الإغاثات الإنسانية الحيوية وجذب الدعم الضروري من المانحين وتنفيذ ما يتضمنه برنامج العمل الإنساني على أرض الواقع في العراق.

سيدريك تورلان (communication@ncciraq.org) هو مسؤول المعلومات للجنة التنسيق بين المنظمات غير الحكومية في العراق (www.ncciraq.org) .

ولمزيد من المعلومات حول لجنة التنسيق بين المنظمات غير الحكومية في العراق والمجتمع المدني العراقي، رجاء الإطلاع على نشرة الهجرة القسرية الخاص بالعراق[٤].

١. www.ncciraq.org/spip.php?article1891
٢. www.justforeignpolicy.org/issues/iraq.html?directory_KEY=104
٣. "التحيز أو إنقاذ الأرواح: الخيارات الوجودية أمام المشروعات الإنسانية في العراق" ، وهو متاح على الرابط التالي: fic.tufts.edu/downloads/HA2015IraqCountryStudy.pdf
٤. الدور الحيوي للمنظمات غير الحكومية' www.hijra.org.uk/PDF/NHQ28%20Iraq/27-29.pdf

تعزيز نظام عمل منسق الشؤون الإنسانية

كلير ميسينا

يشكل منسقو الشؤون الإنسانية، أو من المتفرض أن يشكلوا، المحور الذي ترتكز عليه جهود التنسيق الإنساني. وبالتالي فالسؤال الذي يطرح نفسه هو: كيف يمكننا تحقيق مثل هذا الدورا؟

لقد تمت الاستجابة للأصوات التي تعالت مطالبة بتحسين نظام منسق الشؤون الإنسانية منذ بداياته الأولى، ومع ذلك تخلفت دعامة "تعزيز منسق الشؤون الإنسانية" للإصلاح الإنساني لبرهة من الزمن وكان السبب الرئيسي هو عدم وجود الموطن المؤسساتي لها داخل مكتب تنسيق المساعدات الإنسانية. وقد تغير ذلك مؤخرا مع تأسيس وحدة مخصصة في مكتب تنسيق المساعدات الإنسانية في جنيف.

ونحن نرغب، كأطراف إنسانية مشاركة، أن يكون منسقو الشؤون الإنسانية من بين الأفضل والأكثر كفاءة وقدرة في مجتمعنا، كما نرغب أن يعكسوا تنوعنا الجنساني، والأصول الجغرافية، والمنظمات الأصلية، وأن يتمتعوا بالتدريب الجيد والكافي، وأن تتوفر لهم فرص التعلم من نظرائهم، ونريدهم أن يتم تقييمهم بشكل منتظم.

كما نحتاج أيضا إلى تحديد المراحل والفترات التي نرغب فيها في تعيين منسقي شؤون إنسانية، وسبل اختيارهم، والمهام التي نرغب منهم أن يتكفلوا بها وسبل توفير الدعم لهم ومدى المسؤولية التي يتحملونها في تطبيق عملهم ونجاح مهامهم. وأخيرا وليس أخرا، وإذا كنا جادين بخصوص تعزيز نظام منسق الشؤون الإنسانية، فيجب علينا، نحن وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية، أن نقدم لمنسقي الشؤون الإنسانية الدعم الذي يحتاجونه لأداء عملهم.

لكن من الضروري أن لا نركز فقط على منسقي الشؤون الإنسانية حيث غالبا ما نرى المنسقين المقيمين يكافحون لمواكبة حالات الطوارئ الإنسانية بدون أن يتمتعوا بالخبرة والدعم الملائمين، ولا تتجاوز معظم الكوارث نطاق المحلية وغالباً ما يقتصر تأثيرها على نطاق محدود مما يؤدي إلى عدم تعيين منسق شؤون إنسانية لكل منها، ومن الضروري بالتالي أن يكون المنسقون المقيمون على استعداد للتحضير والتجهيز لاستجابات الطوارئ وتنسيقها.

الخطط

نحن نهدف لتحديد أفراد يمكن أن يتمتعوا بما يلزم لأداء دور منسق الشؤون الإنسانية لتطوير المسارات المهنية المستقبلية لهم، فعلى سبيل المثال يمكننا أن نضع شخصا ذا خبرة في المنظمات غير الحكومية لعدة شهور في وكالة أممية أو في مكتب تنسيق المساعدات الإنسانية ليتعرف على الطريقة التي تؤدي الأمم المتحدة بها عملها ووظائفها، بينما يمكن على النقيض من ذلك وضع شخص آخر ذا خبرة خالصة مع الأمم المتحدة في منظمة غير حكومية ليطّلع ويتفهم بشكل أفضل كيفية عمل المنظمات غير الحكومية. ويمكن استنباط إجراءات عمل إيجابية لإعطاء الأولوية – على مستويات مشابهة من الكفاءة – للنساء والأفراد من الجنوب. وستتم كفالة جميع المرشحين للخضوع لعملية "تقييم المنسق المقيم" وهو اختبار قائم على المهارات يجب اجتيازه كشرط لازم قبل النظر في المتقدمين لمناصب المنسق المقي، وبما أن معظم منسقي الشؤون الإنسانية هم منسقون مقيمون أيضا، فقد أصبح هذا الاختبار في الحقيقة شرطا مسبقا لمناصب منسق الشؤون الإنسانية أيضا. وإذا نجح هؤلاء الأفراد فسيتم وضعهم في مجموعة ليتم اختيار المرشحين لمناصب المنسق المقيم/منسق الشؤون الإنسانية منها. وسيتم إجراء جميع هذه الخطوات بشكل جماعي من خلال فريق من الوكالات تحت رعاية اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، بشرط أن يعود امتياز تعيين منسقي الشؤون الإنسانية أولا وأخيرا لمنسق إغاثة الطوارئ في الأمم المتحدة.

كما نخطط أيضا لتجديد صيغة معتكف منسق الشؤون الإنسانية السنوي لفسح المجال أمام تبادل الخبرات وأفضل الممارسات بين الأقران. وسيتم تنظيم ورشات العمل المواضيعية لمجموعات منسقي الشؤون الإنسانية المعنيين حول قضايا مثل الحماية، والمشردين داخليا، والانتقال والعلاقات المدنية-العسكرية.

وبالنسبة للمنسقين المقيمين العاملين في البلاد المعرضة للكوارث، بدأنا في عقد ورشات عمل إقليمية حول التنسيق الإنساني لتعريفهم بالدور المتوقع أن يتولونه في حالات الطوارئ الإنسانية ولإعلامهم بجميع الأدوات والخدمات المتوفرة لديهم، وكان قد تم عقد ورشة العمل الأولى في تايلاند في أكتوبر.

ومن المخطط أن يقوم مكتب تنسيق المساعدات الإنسانية بإعداد مسودات أوراق السياسة حول القضايا الرئيسية المتعلقة بالتنسيق الإنساني، بناء على مشاورات مع الوكالات الأعضاء في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات والمنسقين المقيمين/منسقي الشؤون الإنسانية أنفسهم، وتقديمها للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات للمصادقة عليها. وستشمل القضايا اختيار منسقي الشؤون الإنسانية (ونحن مهتمون بشكل خاص بضمان الشفافية واشتراك جميع الأطراف الإنسانية الرئيسية بما فيها المنظمات غير الحكومية عند اختيار منسقي الشؤون الإنسانية)، وهيكليات دعم منسقي الشؤون الإنسانية في الميدان، ودور منسقي الشؤون الإنسانية في آليات التمويل الجديدة. وسيتم تنقيح نطاق صلاحيات منسقي الشؤون الإنسانية حيث أن الصلاحيات الحالية قديمة ومطولة جدا وتفتقر إلى أي مظهر من مظاهر الأولوية.

إن الفرق بين نظامي منسق الشؤون الإنسانية والمنسق المقيم هام جدا، في ظل أن النموذج المشترك للمنسق المقيم/منسق الشؤون الإنسانية أصبح هو الخيار المفضل. إلا أن الدور الذي يتولاه المجتمع الدولي في اختيار المنسق المقيم، وتعريفه بالنظم، وتدريبه، والموافقة عليه والقضايا النظامية الأوسع ليس متناسبا مع قدره في النظام لذلك سنحتاج إلى الارتقاء بمشاركتنا في عمليات نظام المنسق المقيم.

ولمساعدة منسقي الشؤون الإنسانية لتحديد الأولويات والتركيز عليها، سيتم تطوير اتفاق بين جون هولمز (منسق إغاثة الطوارئ) وكل منسق إنساني. وسيعمل هذا النوع من الروابط والعلاقات الشخصية أيضا على تقديم أساس موثق للمساءلة المشتركة: من طرف منسق الشؤون الإنسانية تجاه منسق إغاثة الطوارئ، ومن طرف منسق إغاثة الطوارئ – ومن خلاله من طرف مكتب تنسيق المساعدات الإنسانية واللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات – تجاه منسق الشؤون الإنسانية.

إن تعزيز نظام منسق الشؤون الإنسانية هو محاولة على المدى البعيد تتطلب عدة سنوات لنرى ثمارها، وتحقيقه هو المسؤولية الجماعية لكل الوكالات الأعضاء في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات. وقد تم إنشاء "مجموعة منسق الشؤون الإنسانية" تحت حماية اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات وتم إعداد خطة عمل وبدأ التنفيذ بالفعل.

إن منسقي الشؤون الإنسانية لا ينتمون إلى مكتب تنسيق المساعدات الإنسانية أو حتى الأمم المتحدة: إنهم ينتمون إلى جميع الأطراف الإنسانية. إذن لنعمل سويا لنساعدهم ليؤدوا وظيفتهم بشكل أفضل.

كلير ميسينا (messinac@un.org) هي منسقة رئيسية لمشروع تعزيز نظام منسق الشؤون الإنسانية في مكتب تنسيق المساعدات الإنسانية.

تقوية الدعامة الثالثة لا تجاهلها

مانيشا توماس

يُوصف الإصلاح الإنساني الذي تقوده الأمم المتحدة بأن له ثلاثة دعامات وهي : المجموعات العنقودية والتمويل ونظام التنسيق الإنساني. لقد أُعطى نظام التنسيق الإنساني لسوء الحظ الاهتمام الأقل – على الرغم من الدور المحوري الذي يلعبه نظام التنسيق الإنساني في الاستجابة الإنسانية — وتلقى مؤخرا فقط دعما مخصصا من مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية من أجل إستراتيجية طويلة المدى.

يجب منح الأولوية لعنصرين من عناصر دعامة التنسيق الإنساني للإصلاح – هما تجمع التنسيق الإنساني وتحسين عملية تعيين المنسقين الإنسانيين بواسطة الأمم المتحدة، بالأخص عن طريق مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية وتحت إشراف منسق إغاثة الطوارئ، وهو أمر حيوي إذا كان على هذه الدعامة أن تثبت قيمتها، خصوصا أمام مجتمع المنظمات اللاحكومية.

لقد قام مديرو تجمع التنسيق الإنساني بتحديد عدد من الموظفين الذين لم تتم موافقة الأمم المتحدة عليهم بعد وغير موظفي الأمم المتحدة الذين على استعداد للانتشار في حالة حدوث أزمة إنسانية. وقد تمت الموافقة على العديد من مرشحي المنظمات غير الحكومية لتجمع التنسيق الإنساني، مع العلم بأن الأغلبية العظمى تفضل أن تكرس نفسها للتنسيق الإنساني، وليس كمنسقين مقيمين وإنسانين في نفس الوقت، حتى يستطيعوا التركيز على العمل الإنساني. إن المقصود من وظيفة التنسيق الإنساني فوق كل شيء هو أن تسري على المجتمع الإنساني ككل، بينما تكون وظيفة المنسق المقيم وظيفة تخص الأمم المتحدة فقط.

ومن سوء الحظ أنه حتى تاريخه لم يأت إلى التجمع سوى شخص واحد فقط من غير موظفي الأمم المتحدة ليتم تعيينه كمنسق إنساني – إلى أوغندا في بداية عام ٢٠٠٧. ولكن تم التراجع عن الوظيفة بسبب عدد من العوامل المعقدة. لا يجب – مع ذلك – استخدام تجربة أوغندا على أنها معيار تقييم لانتشار المنسق الإنساني من غير موظفي الأمم المتحدة من التجمع. لقد كان ذلك موقفا فريدا ويجب تحديد الدروس المستفادة للاستفادة منها في أي انتشار آخر من غير موظفي الأمم المتحدة. وعلى الرغم من ذلك، تستمر الآن عملية الجمع بين وظائف التنسيق الإنساني والتنسيق المقيم في شخص واحد ليصبح ذلك هو نمط عمل الأمم المتحدة، والنتيجة أن بعض المنظمات غير الحكومية تتساءل ما إذا كانت الأمم المتحدة نفسها تريد مرشحين من غير موظفيها ليصبحوا هم وحدهم منسقين إنسانيين.

سوف يسمح الحصول على منسق إنساني منفصل عن المنسق المقيم بقيادة أكثر إخلاصا في الاستجابة الإنسانية. فعندما يكون لدى المرء العديد من القبعات ليرتديها وبالتالي العديد من المهام الموكلة إليه، تكون هناك مخاطرة ألا يكون لديه الوقت الكافي للقيام بتنسيق آليات الاستجابة الإنسانية بشكل فعال وشامل لتحقيق الاستجابة الإنسانية المؤثرة. إن هناك بالطبع أمثلة مرتبطة دوما بالمنسق الإنساني الذي يقوم بالعديد من المهام ولا يزال قادرا على الاستجابة الإنسانية المؤثرة. فقد قام اثنان من الباحثين بتقديم مقالات حول هذا الموضوع في هذا العدد من نشرة الهجرة القسرية[1]. وحالات تلك الأمثلة من المنسقين الإنسانيين الذين يعملون منسقين مقيمين في نفس الوقت، رغم ذلك، تعتبر قليلة وتعتمد قدرتهم على القيام بالأدوار المختلفة على شخصيات ومهارات فريدة. وتعتبر الوظائف الداعمة التي يقدمها مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية والبرنامج الإنمائي التابع للأمم المتحدة على التوالي أيضا ضرورية للسماح للمرشحين الجيدين بأداء مهامهم على نحو أفضل.

تستمر عملية تعيين المنسقين الإنسانيين - والطريقة التي يمكن من خلالها تحديد المزيد من المنسقين الإنسانيين الذين يعتبرون قدوة ومثالاً (سواء المنسقين الإنسانيين الذين يكرسون أنفسهم للعمل الإنساني فقط أو الذين يجمعون بين وظيفتي التنسيق الإنساني و التنسيق المقيم) – محاطة بالغموض. فقد كانت أحد الانتقادات التي يوجهها مجتمع المنظمات غير الحكومية لعدة سنوات هو أن المنسقين المقيمين ذوي الخبرة القليلة أو من غير ذوي الخبرة الإنسانية على الإطلاق – في كثير من الأحيان – يتم تعيينهم منسقين إنسانيين أيضا. وقد تكون هناك بعض الصفات القيادية المشتركة بين وظائف المنسق الإنساني والمنسق المقيم ولكن تفهم أساسيات العمل الإنساني ضرورية في الاستجابة الإنسانية. تتفاوض وكالات الأمم المتحدة بشأن من يمكنه أن يكون منسقا إنسانيا لكل بلد قبل أن يصل هذا السؤال إلى مسامع اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات والتي من المفترض أن يتم استشارتها من قبل لجنة إغاثة الطوارئ لتعيين المنسقين الإنسانيين . ومن ثم، تستمر لجنة إغاثة الطوارئ في اقتراح مرشحين للتنسيق الإنساني ممن تمت الموافقة عليهم بالفعل من قبل الأمم المتحدة، على أمل ألا يعترض الممثلون غير المنتمين للأمم المتحدة على المرشح – حتى إذا كانت لديه خبرة إنسانية محدودة. ومتى كانت الاعتراضات تؤخذ في الاعتبار، فان عملية المتابعة من قبل الأمم المتحدة تصبح محدودة أيضا.

ستظل هناك تساؤلات حول نظام التنسيق الإنساني حتى تجعل الأمم المتحدة عملية ترشيح وتعيين المنسقين الإنسانيين أكثر شفافية – بما في ذلك المعايير الواضحة التي تقيس قدرة الشخص على القيام بالاستجابة الإنسانية بشكل شامل – وأن يكون لديه قابلية للاستجابة لاعتبارات إنسانية غير اعتبارات الأمم المتحدة.

والمجال الآخر الذي يتطلب المزيد من العمل هو المساءلة في مجال التنسيق الإنساني، وكان قد تم اتخاذ الخطوة الأولى وهى الدمج المقترح بين لجنة إغاثة الطوارئ والمنسقين الإنسانيين . ويجب أن يقوم هذا الاتفاق بشكل أو بآخر على المناقشات مع العديد من الأطراف المعنية بالعمل الإنساني (بما في ذلك المنظمات غير الحكومية القومية والعالمية داخل الدولة)، والتي سوف تساعد المنسق الإنساني في تحديد الأولويات والدعم المطلوب من لجنة إغاثة الطوارئ ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية. ومن ثم سوف يوفر الدمج وسيلة للمساءلة المتبادلة بين التنسيق الإنساني ولجنة إغاثة الطوارئ. بناء على ذلك، فإن كيفية تطبيق تلك المساءلة إلى المجتمع الإنساني الأوسع تحتاج إلى توضيح.

ويلعب المنسقون الإنسانيون دورًا غاية في الأهمية في عملية الإصلاح ومن ثم يجب أن يلعبوا دوراً هاماً في اصلاح عملية الاستجابة الإنسانية لتلك الدعامة، وإذا كان المقصود من وظيفة التنسيق الإنساني هو التطبيق الحقيقي والفعلي على المجتمع الإنساني الأوسع، من ثم تحتاج الأمم المتحدة إلى التأكد من أن تجمع التنسيق الإنساني يتم استخدامه في الانتشار الذي لا يخص الأمم المتحدة فقط وأن العمليات الخاصة بنظام التنسيق الإنساني هي أكثر شفافية و تشمل المجتمع الإنساني غير المنتمى للأمم المتحدة. و إلا، فانه سوف توجد هناك مخاطرة تتمثل في أن تستمر دعامة الإصلاح هذه في التواجد اسما فقط أكثر من كونها مطبقة على أرض الواقع.

مانيشا توماس(manisha@icva.ch) مسؤول السياسات في المجلس الدولي للوكالات المتطوعة الكائن في جينيف (www.icva.ch). كتبت هذه المقالة على المسؤولية الشخصية للكاتبة وليست بالضرورة انعكاسا لآراء أعضاء المجلس الدولي للوكالات المتطوعة. توجد المزيد من المعلومات حول التنسيق الإنساني في: www.html.icva.ch/doc٠٠٠١٥٧٢

١. راجع مقالتي كل من توبي لانزر (ص ٢٦) وروس ماونتين (٢٨) من هذا العدد

إصلاح العمليات الإنسانية: رؤية خاصة من منظور جمهورية أفريقيا الوسطى

توبي لانزر

تقع على عاتقي بصفتي منسق الشؤون الإنسانية في جمهورية أفريقيا الوسطى، مهمة ضمان قيام الأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية بالعمل سوياً لتلبية الاحتياجات بأكبر قدر ممكن من الكفاءة.

إن كثافة المناقشات الدائرة حول إصلاح العمليات الإنسانية لهي شيء يثلج الصدر. فمن الطيب أن نعلم التحديات التي نواجهها في الميدان بصفة يومية – مثل شح التمويل أو تأخره والفجوات التي تعتري الاستجابة الإنسانية والتنسيق- يتم تناولها بالمناقشة المستفيضة في المراكز الرئيسية والعواصم حول العالم. إن عملية الإصلاح من شأنها أن تحقق الانسجام المأمول بين المناهج المتبعة في التحركات الإنسانية وتوثق العلاقات بين المراكز الرئيسية في العالم والميدان وتبني على أفضل الممارسات المتبعة. إننا بحاجة لأن نعتنق بجماع قلوبنا العملية الإصلاحية وأن نمنحها كل ما لدينا.

وأود في هذه المقالة أن أوضح كيف نرسي هنا العناصر الرئيسية للإصلاح الإنساني في جمهورية أفريقيا الوسطى – وهي عناصر التمويل والشراكات والتنسيق والقيادة القوية – إضافة إلى الدروس المستفادة من تجاربنا حتى الآن.

التمويل

في حين يختلف البشر فيما بين مؤمن ومعارض لأهمية المال في حياة الإنسان، إلا أنه يستحيل بلا شك للاستجابات الإنسانية في حالتنا أن تتحقق بدون هذا المال. وقد تكررت هذه الملحوظة كثيراً، وكانت جزءاً لا يتجزأ من المناقشات التي أدت في النهاية إلى ولادة مبادرة المنح الإنسانية السليمة[1]، ومن بعدها الإصلاح والتحول الذي طرأ على الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ[2] من صندوق للقروض المتجددة إلى صندوق استجابة لإطلاق المنح. وفي جمهورية أفريقيا الوسطى، ساهم الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ في ازدهار إجمالي عمليات التمويل الإنسانية بنسبة ١٧ ٪ في ٢٠٠٦-٢٠٠٧ كما جاء كعامل محفز للاستجابة السريعة.

في جمهورية أفريقيا الوسطى، تأكد لدينا بشكل سريع أن المنظمات غير الحكومية كانت محرومة من القدرة على رفع الطلبات إلى الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ، بيد أن هذا لم يمنعها من تحقيق الاستفادة منه؛ ففي عاصمة أفريقيا الوسطى، بانغوي، قام البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة بطلب التمويل نيابة عن المنظمات غير الحكومية وقام بإدارة عملية استلام هذا التمويل وصرفه. وقد أخبرتني المنظمات غير الحكومية بأن العمل في هذا الاتجاه يسير على ما يرام. وفي نفس الوقت، فقد قمنا بإنشاء صندوق خاص، يُعرف بصندوق الاستجابة لحالات الطوارئ، وقد صمم هذا الصندوق ليغطي تكاليف إنشاء المنظمات غير الحكومية وكذلك ليغطي الفجوات التمويلية في الاستجابات الإنسانية. وقد بلغ إجمالي ما قدمه أربعة من المانحين لهذا الصندوق ٣,٥ مليون دولار، والذي يمكن أن يُنفق منها ٢٥٠ ألف دولار في غضون أيام بناء على مقترح مشروع لا يتجاوز

فتاة نازحة في مدرسة مؤقتة قرب باوا في جمهورية إفريقيا الوسطى، وكانت كل من اليونيسيف ومنظمة التعاون الدولية قد لجأتا إلى افتتاح مدارس مؤقتة بسبب خشية العائلات من إرسال أطفالهم إلى قراهم الأصلية بسبب الأوضاع هناك. أغسطس ٢٠٠٧

نيكولاس روسه/مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

الصفحة الواحدة. وتتم مراجعة عروض الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ وصندوق الاستجابة لحالات الطوارئ من قبل الأقسام المعنية قبل أن يتم رفعها لمنسق الشؤون الإنسانية للتصديق عليها. والمشروعات بذلك تلعب دوراً مزدوجاً يتمثل في تلبية الاحتياجات الملحة وكذلك دعم التنسيق.

وقد كان للصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ وصندوق الاستجابة لحالات الطوارئ أدواراً محورية ليلعباها في إنجازنا لأعمالنا. فبدون هذين الصندوقين، لم يكن ليتسنى لنا تسليم المعونات الغذائية المطلوبة للعناية بالنازحين في جمهورية أفريقيا الوسطى بسبب 'فجوة الجوع' بين مواسم الحصاد. كذلك لم يكن ليتسنى لنا تسليم البذور وأدوات الزراعة لحماية مليون من البشر الذين تأثروا بالصراع في جمهورية أفريقيا الوسطى جراء ضياع موسم حصاد آخر. وبهذا التمويل، كنا قد تمكنا من إجراء دراسة شاملة للأوضاع ودراسة احتياجات السكان النازحين، وهو ما سيحسن بشكل غير متوقع من فهمنا وتحليلنا لحالات الطوارئ التي نعمل عليها.

الشراكات

على الرغم من التفويضات والثقافات المختلفة للمنظمات الإنسانية-وهناك الكثير منها- فإننا نلتزم جميعاً بهدفنا المُشترك المعلن بشكل واضح وهو: توفير الإغاثة للناس المتضررين من العنف أو الكوارث الطبيعية، وذلك قياماً على المبادئ الراسخة المتمثلة في الإنسانية والنزاهة والحيادية. ونحن جميعاً نشترك بصفة جوهرية في مسؤولية مشتركة تتمثل في أننا نفعل ما نبشِّر به. وسواء كنا نعمل من أجل منظمة أطباء بلا حدود أو اللجنة الدولية للصليب الأحمر أو إحدى وكالات الأمم المتحدة، فإن مبادئنا الشاملة الخالدة والتي يعتنقها القانون الإنساني الدولي، مع مسؤوليتنا في الالتزام بها، تجمعنا كلنا. وبالطبع فإن ثمة صعوبات تواجهنا في العمل معاً، فالاختلافات في الثقافات التنظيمية ومصادر التمويل والسياسات البيروقراطية غالباً ما تعوق الوصول بمدى التعاون بين المنظمات إلى أقصاه. ولكن هذا لا يمنع أنه يكون في متناولنا العمل سوياً وفي نفس الوقت إبداء الاحترام الواجب للمناهج المتنوعة التي ننجز بها مهمتنا. وفي جمهورية أفريقيا الوسطى، كنا قد أنشأنا منتدى مشتركاً لمناقشة السياق السياسي والأمني في البلاد، وتقييم احتياجات البشر وتفصيل أولويات القطاعات ووضع إستراتيجية لتلبيتها. ويعد هذا المنتدى، والذي نطلق عليه الشراكة الإنسانية والتنموية (HDTP)[٣]، منتدى لا رسمياً ويقوم على المساواة والاحترام المتبادل. وتضم اجتماعاتنا الأسبوعية برامج عمل واضحة، ومحاضرات تلقيها المنظمات المختلفة، وفي النهاية نتائج واضحة. وكل هذا، وهو ربما أفضل ما في الموضوع، لا يستغرق أكثر من ساعة واحدة. ولأيما شخص لا يرغب في طرح قضية أو ليس في وسعه إجراء اجتماع، فإن بابي مفتوح للاجتماع الثنائي معه.

وربما تكون قضية المجموعات العنقودية قضية غير معقدة إلى حد ما، بيد أنها قد تعرضت لقدر كبير من المناقشات وعدد لا يُحصى من التقارير التي خرجت عنها. وإنني لأخشى أن تغطي الكلمات على الفعل. إن النهج العنقودي، مثلما هو الحال مع النهج القطاعي الذي سبقه في الميدان، لهو أكثر من مجرد 'تشارُك في المعلومات'. فهذه هي بدايته فحسب، ذلك أن هدفنا الذي نسعى إليه هو تحقيق استجابة إنسانية مسؤولة تحقق التواصل الدائم في جميع القطاعات وكذلك، وفيما بين القطاعات، التأكد من أن التعامل يتم مع جميع الاحتياجات، فما الصعب في ذلك؟ إن تحقيق التفاعل الدوري والمنظم بين المنظمات الرئيسية العاملة في نفس مجالات الاستجابة الإنسانية لهو أمر ممكن شريطة أن يتسنى لنا التعامل مع العقبات التي لا تفتأ أن تواجهنا وتحول دون تحقيق ذلك – وهي المنافسة والغرور والاجتماعات ذات الإدارة المترهلة.

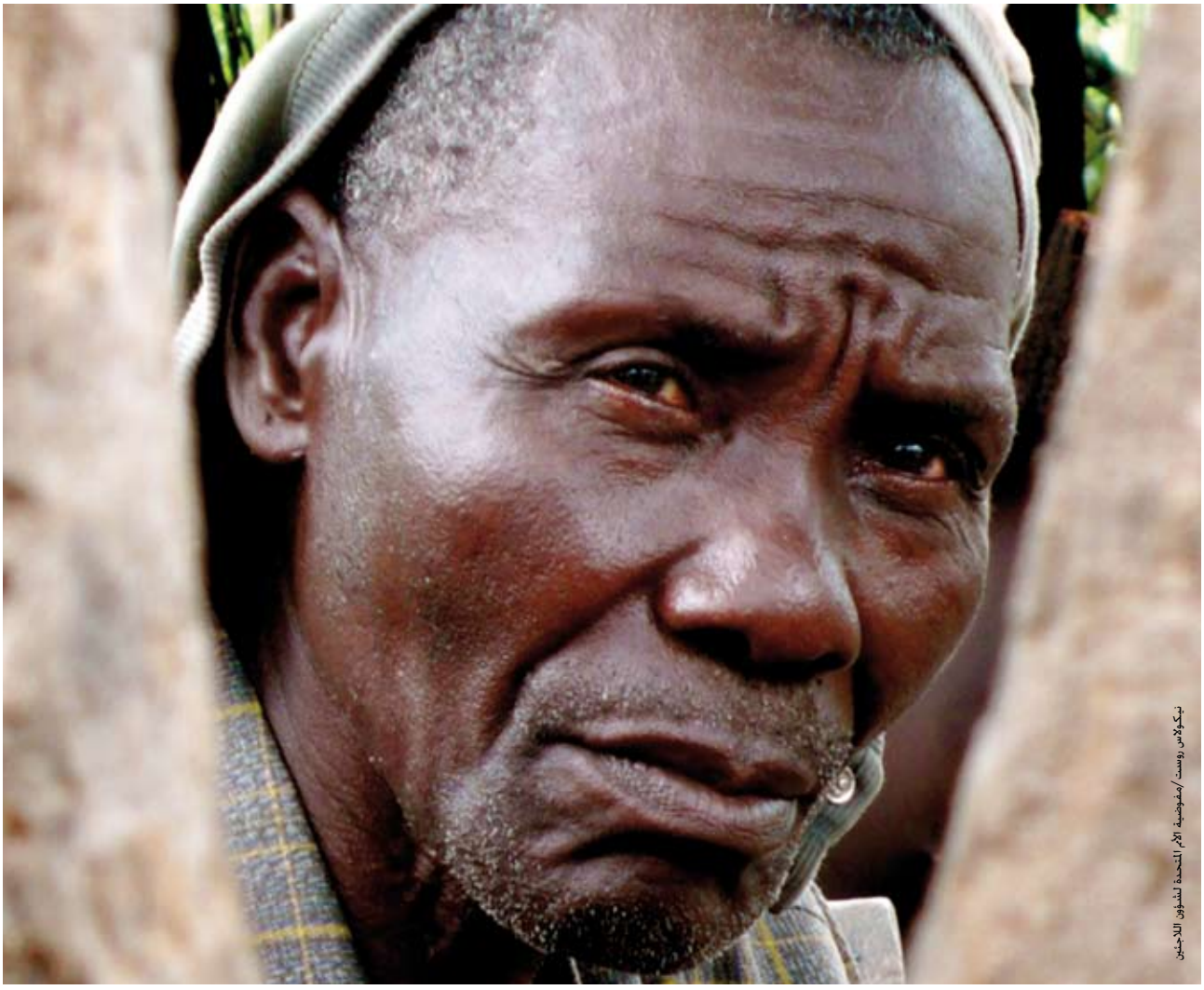
وقبل أن نخرج المنهج العنقودي إلى حيز الوجود في جمهورية أفريقيا الوسطى، استغرقنا بعض الوقت لكي نبحث بدقة الأدوار التي نتوقعها من قادة المجموعات العنقودية والمشاركين فيها. ولا يزال هناك الكثير لبحثه، كما أننا نستعرض مدى ما أحرزناه من تقدم بصفة دورية، غير أن الغرض من وراء ذلك كله واضح وهو: التيقن من حصول المعوزين من البشر على الحماية والمساعدة الضرورية مع مراعاة عامل الوقت. وبالنسبة لقادة المجموعات، ربما يكون المفهوم الخاص بـ 'توفير الملاذ الأخير' مثبطاً للهمم، خاصة في وسط محيط تسوده ظروف كظروف أفريقيا الوسطى والتي لا يزال فيها التمويل شحيحاً نسبياً كما تعوق فيها المشاكل المرتبطة بالأمن النفاذ داخلها لتوصيل المساعدات. ويتمثل أحد التحديات الرئيسية التي تواجهني بصفتي منسق الشؤون الإنسانية في إعطاء قادة المجموعات الدعم الذي يحتاجونه لتنفيذ مهامهم.

القيادة

إن رفع مستوى منسقي الشئون الإنسانية يعد أمراً حيوياً من أجل تحسين عملية التنسيق. وتعمل اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات على إنشاء مجموعة من منسقي الشؤون الإنسانية المؤهلين والمتمتعين بالإجماع عليهم لكي يتم نشرهم في حالة اندلاع أي حالات طارئة، أو، إذا كانوا متواجدين بالفعل في البلد المصاب، لكي يتم تعيينهم بدون تأخير[٤]. وقد كنت قبل تعيني كمنسق مقيم للأمم المتحدة في جمهورية أفريقيا الوسطى في يونيو ٢٠٠٦ ضمن مجموعة منسقي الشؤون الإنسانية آنفة الذكر. ولم تكن قد تمت الاستعانة بعد بالمجموعة حينها ولم يُطلب إليّ أن أكون منسق الشؤون الإنسانية بأفريقيا الوسطى إلا بعد وصولي إلى البلد هنا. وفي حالة جمهورية أفريقيا الوسطى، كان تعييني المنسق المقيم (للتنمية) ومنسق الشؤون الإنسانية في الوقت ذاته أمراً له وجاهته لعدة أسباب. أولاً، أن الكيانات غير الأممية (سواء كانت الحكومة أو المانحين أو الصليب الأحمر أو المنظمات غير الحكومية) لديها كل الإمكانيات لكي تتجه إليها الأنظار للبحث عن 'رئيس لوكالات الأمم المتحدة' وتعيينه. ثانياً، وفي ظل هذه الظروف بشكل خاص تكون الرابطة بين الأنشطة الإنسانية والتنمية قوية ومتينة. إن العمل على تلبية الاحتياجات الملحة في ظل أوضاع إنسانية متردية، وبدون أن نغفل في الوقت ذاته عن الصورة الكبيرة للتنمية المنشودة، يعد خاصية محورية في هذه الوظيفة. ومن المؤكد أن ضمان هذين الهدفين يضحي أقل تعقيداً إذا ما تقلد نفس الشخص المسؤولية عن كل من هذين الجانبين المهمين. فإذا كان المنسق المقيم مسؤولاً عن أمن وسلامة فريق الأمم المتحدة، فعندها يكون من المعقول أن يصبح هذا المنسق منسقاً كذلك للشؤون الإنسانية لأن الفريق المشترك في الأنشطة الإنسانية هو تحديداً الأكثر تعرضاً للمخاطر.

وربما تكون هناك بعض المشاكل التي يمكن أن تنشأ نتيجة تقلد مهمة كل من المنسق المقيم ومنسق الشؤون الإنسانية. وتتصدر هذه المشاكل حالة التوتر المتأصلة بين الأنشطة التنموية للأمم المتحدة والتي 'تحظى فيها تلبية رغبات الحكومات بالأولوية' من جهة، وبين الأنشطة الإنسانية والتي 'تقوم على 'تلبية أولويات البشر العاديين' من جهة أخرى. وفي حالة جمهورية أفريقيا الوسطى، لا يفرض هذا التوتر تحدياً كبيراً. فقد ساهمت العلاقات الوثيقة في العمل وإفساح المجال أمام جميع الآراء في معالجة هذه القضية. ثانياً، إن تنسيق الشؤون الإنسانية ليس شيئاً يمكن فعله 'إلى جانب' المهام الأخرى. فهي وظيفة تستلزم تفرغاً خاصاً لها وحدها، وهو ما يعني بالطبع أن المنسق المقيم ومنسق الشؤون الإنسانية يعمل على وظيفتين تشترط كل منهما التفرغ الكامل لها وحدها. (أو في حالتي، ثلاثة وظائف، لأنني أيضاً أعمل كممثل مقيم للبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة).

إن منسقي الشؤون الإنسانية بحاجة للدعم المباشر، والذين يحصلون عليه إلى حد ما من مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية. بينما يتم دعم المنسقين المقيمين من قِبل مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية (UNDG)[٥]. وفي الحالات التي يصبح فيها المنسق المقيم منسقاً للشؤون الإنسانية، وكذلك الممثل المقيم للبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، فإن هذه المسؤولية يجب أن يتم تسليمها إلى أحد مديري البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة في البلاد. إن الأمر لا يتعلق فقط بكم عدد الوظائف التي يمكن أن يجمع بينها شخص واحد في نفس الوقت، وإنما يتعلق كذلك بمسألة الحيادية. فالمنسق ينبغي، من وجهة نظري، ألا يتولى إدارة وكالة تقوم بتنفيذ برامج، ومن ثم يكون لها مصالح راسخة، تشترط التواجد اليومي بها. ولا يمكن الاستغناء عن الدعم القوي من مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية للمنسق المقيم ولا دعم مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية لمنسق الشؤون الإنسانية. فإذا تم منح هذا الدعم، فإنني على قناعة بأننا سوف نشهد المزيد من منسقي الشؤون الإنسانية ممن يمكنهم تحقيق


نيكولاس روست/صندوق الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

زعيم مجموعة صغيرة من النازحين قرب ياوا، شمال جمهورية إفريقيا الوسطى في أغسطس ٢٠٠٧

تقدم ملموس في كفاءة العمليات الإنسانية. وفي النهاية، يمكننا عند توافر ظروف معينة، التفكير في التخلي عن الفارق في التسمية بين الوظيفتين، ليكون لدينا 'منسق' واحد يحظى بالدعم المزدوج من مكاتب مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية ومن شأن خطوة كهذه أن تساهم في تعزيز الكفاءة.

حشد الدعم المحلي للإصلاح

إن إصلاح العمليات الإنسانية بحاجة لأن يتم تنفيذها بالتخطيط والتعاون المنسق مع السلطات الوطنية. ويصح ذلك بشكل خاص في البلدان المماثلة في أوضاعها لجمهورية أفريقيا الوسطى والتي تتشابك فيها الاحتياجات الإنسانية بشكل وثيق مع نقص التنمية. وستأتي المحافظة على رابطة قوية مع النظراء الوطنيين على درجة كبيرة من الأهمية قياماً على اثنين من الأسباب؛ أولهما هو ضمان ألا ننسى أن مسؤولية حماية وخدمة المواطنين هي في الأصل مسؤولية الحكومة الدائمة، بينما الأنشطة الإنسانية لا تعدو أن تكون مساعدات تؤديها الوكالات لفترات قصيرة الأمد. أما السبب الثاني من وراء أهمية هذه الرابطة فهو ضرورة الربط بين الأنشطة الإنسانية وجهود الإنعاش، والتي – في حالة أفريقيا الوسطى- ستغذي لا محالة خطط الحكومة بالمعلومات في التنمية طويلة الأجل في البلاد. وكخطوة نحو تحقيق هذه الغاية، فإننا نعمل على دمج إدارة المعلومات في كل من القضايا الإنسانية والتنموية. وبالعمل انطلاقا من وزارة التخطيط، سوف ينشئ فريق إدارة المعلومات نظاماً موحداً لمتابعة كل من التعاون التنموي والأنشطة الإنسانية. وهنا نرى أن العملية ليست بيعاً للجهود بل حشد للدعم، وإننا لنأمل أن يسهم هذا في استدامة الأنشطة الإنسانية التي نؤديها في جمهورية أفريقيا الوسطى. وكرجل يفخر بشغله منصبي المنسق المقيم ومنسق الشؤون الإنسانية، فإن لضمان مثل هذا التواصل والديمومة مكانة عالية في برنامج العمل الذي وضعته.

إنني في غاية السرور لأن أرى كيف قامت المنظمات غير الحكومية والصليب الأحمر ووكالات الأمم المتحدة والمانحون والحكومة بالترحيب بإصلاح العمليات الإنسانية. لم يسع أحد منا للإصلاح في ذاته، بيد أننا نعمل سوياً مع احترامنا لاستقلالية واختصاصات كل مؤسسة، وهذا هو جوهر ما في الموضوع. فهذا وحده من شأنه أن يقدم المساعدة لمعظم الناس المهمين في المعادلة. إن علينا ألا نسمح للعملية الإصلاحية ألا تتحول إلى طبقة أخرى متراكمة من البيروقراطية لتتحول إلى اجتماعات فارغة الهدف أو تفرخ أكواماً من الأوراق والمستندات عديمة القيمة، كما علينا نبذ أية آليات لوضع التقارير التي لا نجني منها سوي التكدس وصعوبة العمل وكذلك نبذ عمليات التنفيذ غير المرنة للمبادرات، هذا إذا أردنا للإصلاحات الإنسانية أن تحقق مبتغاها وأن تصمد في وجه التحديات. ويتوقف معظم ذلك على وكالات المعونات، وفي أفريقيا الوسطى، يسرنا أننا أحرزنا تقدماً في هذا الشأن، ومع ذلك فلا يمكننا أن نتجاهل الأهمية الملحة للمال، فالمال يبقي هو العقبة الكئود أمامنا هنا، ونحن نعول على المانحين في مساعدتنا على تجاوز هذه العقبة.

توبي لانزر (toby.lanzer@undp.org) منسق الشؤون الإنسانية في جمهورية أفريقيا الوسطى، وهو زميل سابق في مركز دراسات اللاجئين. وقد كتب هذه المقالة بصفته الشخصية.

١. www.goodhumanitariandonorship.org
٢. http://cerf.un.org
٣. www.hdptcar.net
٤. انظر المقال الذي كتبته كلير ميسينا في صفحة ٢٣ من هذا العدد
٥. www.undg.org

إصلاح العمليات الإنسانية: إنقاذ وحماية الأرواح في جمهورية الكونغو الديمقراطية

روس ماونتن

يمكن لتطوير عمليات التعاون بين مختلف جهات حفظ السلام والجهات الإنسانية وجهات الاتعاش أن يحسن من أثر فعالية المساعي المبذولة لمساعدة شعب جمهورية الكونغو الديمقراطية والبلدان الأخرى.

أعادني اندلاع جديد للقتال منذ عدة أسابيع مضت إلى مقاطعة كيفو الشمالية الكونغولية. وهذه المنطقة الغنية هي موطن الأراضي الزراعية الخصبة، والاحتياطي الهائل للذهب وجبال الغوريلا الشهيرة. وتحتضن المنطقة أيضا مجموعات متمردة محلية وأجنبية عنيفة جدا بالإضافة إلى أحزاب الجيوش المنافسة. كانت أول مرة تقع عينها على مقاطعة كيفو الشمالية في شهر يناير ٢٠٠٢، عندما أدى ثوران جبل نيراغونغو إلى تشريد ٢٠٠ ألف من أهالي مدينة غوما الذي فروا خوفا على حياتهم، وقد قدمت آنذاك نيابة عن مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية للمساعدة في الاستجابة لاحتياجات السكان النازحين.

وعدت إلى جمهورية الكونغو الديمقراطية بعد ثلاث سنوات في يناير ٢٠٠٥ كمنسق إنساني في خضم النزاع العسكري والمعاناة الحادة في نفس المنطقة. وكانت الجهات الإنسانية ملتزمة بتزويد المياه والطعام والرعاية الصحية لعشرات الآلاف من النساء والأطفال والرجال الذين تأثروا بالاقتتال. ومع ذلك كان يبدو أن الأهم من كل ذلك هو رغبة السكان في الاستجابة إلى حاجتهم البالغة الأهمية للأمن حيث كانوا يرغبون في أن يتمكنوا من النوم ليلا دون الخوف المستمر من الهجوم عليهم أو رؤية فتياتهم ونسائهم يغتصبن أو من حرق منازلهم أو نهب وسلب ممتلكاتهم الضئيلة.

يمكن أن تكون قضية الحماية مثالا على إمكانية الإصلاح في الأمم المتحدة إذا فهمناها بشكل صحيح. ولكي نستجيب بشكل أفضل للحالات الطارئة المعقدة كتلك التي نواجهها في جمهورية الكونغو الديمقراطية، يجري بذل جهود لتطبيق مناهج أكثر تماسكا وتنسيقا. ومن خلال إنشاء المهام المتكاملة، يتصل المنسق الإنساني/المنسق المقيم (الذي يعمل أيضا كممثل مقيم لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي) مع هيكلية بعثة حفظ السلام كأحد النائبين الممثلين الخاصين للأمين العام. والمسؤوليات الإضافية التي يمارسها النائب الممثل الخاص للأمين العام داخل بعثات إدارة حفظ السلام تختلف ولكنها تشتمل عادة على الشئون المدنية، وحماية الأطفال، ونزع السلاح، والتسريح من الجيش وإعادة الإدماج، وحقوق الإنسان، والنوع، و بفيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب الإيدز، والمسؤوليات الأمنية، بالإضافة إلى كونها جزءا من الإدارة العليا للبعثة. والفكرة أن هناك بعدٌ لتوفير تكلفة هذه الوظائف الأربعة (إذا أدرجنا الوظيفة الأمنية)، ولكن ما وراء عبء العمل، يمكن أن يسمح اتحاد الأدوار هذا بتطوير عمليات التعاون بين هيئات حفظ السلام، والهيئات الإنسانية، وهيئات الانتعاش، ويمكنه تحسين أثر وفعالية جهودنا بشكل كبير لمساعدة شعوب الدول التي نقدم لها الخدمات. وينطبق هذا تماما على حماية المدنيين.

وآخر قرارات مجلس الأمن الذي صدر لاستمرار ولاية بعثة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية[1]، بينما يعمل بموجب الفصل السابع من الميثاق، ينص على "تولي البعثة، في حدود قدراتها ومناطق انتشارها، بهدف مساعدة حكومة جمهورية الكونغو الديمقراطية على إرساء بيئة أمنية مستقرة في البلد والقيام، تحقيقا لهذه الغاية، بما يلي: (أ) حماية المدنيين، بمن فيهم العاملون في مجال تقديم المساعدات الإنسانية، الذين يحدق بهم خطر التعرض للعنف الجسدي؛ (ب) المساهمة في تحسين الأوضاع الأمنية التي يجري في ظلها تقديم المساعدة الإنسانية، والمساعدة على العودة الطوعية للاجئين والنازحين داخليا ..."[2] ومثل هذه الأهداف تنم عن وجود ما هو أكثر من تقديم المصلحة للعاملين في المجال الإنساني.

الجيش والتنسيق الإنساني

لقد تمكنا في جمهورية الكونغو الديمقراطية من استغلال قدرات الأطراف المختلفة للأمم المتحدة دون تشويش أدوارها الخاصة بكل منها وذلك لتقديم الدعم والحماية للمدنيين الواقعين تحت تهديدات العنف الجسدي. لذا يقدم العاملون في المجال الإنساني تجهيزات الإغاثة والخدمات بينما تنتشر قوات الأمم المتحدة لحفظ السلام لتأمين المناطق ولـردع هجمات المسلحين، وفي ذات الوقت يتناول شركاء التنمية القضايا المتصلة كنزع سلاح المحاربين، وإصلاح الهيكليات وإدارة الجيش، والشرطة والجهاز القضائي، والأسباب الجذرية للفاقة.

ويظل عدد من شركاء المنظمات غير الحكومية لديه مخاوف تتعلق بربط عمليات العاملين في المجال الإنساني بالعمليات العسكرية، وهي مخاوف يتفهمها الجميع. ويظل مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في جمهورية الكونغو الديمقراطية كيانا مستقلا استقلالا واضحا. ولكن إذا كان هدفنا حقا هو تجنيب السكان العنف، فإن استعداد جيش الأمم المتحدة للانتشار من أجل حماية المدنيين وتوسيع النطاقات الأمنية يعد شيئا ثمينا ولن يتسبب في وقوع أي عواقب سلبية على الأقل في جمهورية الكونغو الديمقراطية. واسألوا السكان وخاصة النازحين داخليا عمن يتجمع حول قواعد بعثة مراقبي الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية فهذه وسيلة عملية جدا لإنقاذ الحياة ومنع العنف.

إن العلاقة بين الأطـراف العاملة في المجال الإنساني والجيش، بما في ذلك جيش الأمم المتحدة، صعبة في معظم الأحيان ويجب تخطي جميع التوترات. وفي البداية أنشئت مجموعة عمل للحماية تستخدم موارد وكالات الأمم المتحدة، وشرطتها وجيشها، وركزت على كيفو الشمالية وكيفو الجنوبية، وهما مقاطعتان كانتا متأثرتين ولا تزالا متأثرتين بالنزاع وعدم الاستقرار المستمرين. وتحولت المجموعة لاحقا إلى مجموعة الحماية بقيادة مفوض الأمم المتحدة السامي لشئون اللاجئين بدعم بعثة مراقبي الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية. وتحققت النتائج المبكرة عندما شعر النازحون داخليا البالغ عددهم ٤٠٠٠ نسمة ممن يقطنون في مخيم في والونغو (مقاطعة كيفو الجنوبية) باطمئنان كاف ليعودوا إلى قراهم، بعد أن تقدمت الدوريات العسكرية لبعثة مراقبي الأمـم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية وانتشرت في مسقط رؤوسهم. وتعززت حماية المناطق هذه بجيش بعثة مراقبي الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية في كل مقاطعتي كيفو ومن ضمنها الدوريات بالطائرات المروحية وطرح برامج إنذار المجتمعات.

ولاحقا لذلك طلب العاملون في المجال الإنساني في متوابا في مقاطعة كاتانغا الشمالية وجود قوات لحفظ السلام لوقف أعمال التحرش بالسكان المستمرة على يد ما يقارب ٣٠٠٠ جندي من الفرق العسكرية المنشقة عن الجيش الوطني. وأرسلت قوة عسكرية صغيرة من قوات حفظ السلام الجنوب أفريقية (واستبدلت لاحقا بقوات من أوروغواي ولاحقا بقوات من جمهورية بنن) إلى المنطقة،

وتحسن الوضع على الفور، مما أدى إلى بقائد قوة بعثة مراقبي الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية إلى طلب النصيحة منا حول نشر فرق متنقلة في كاتانغا لتعزيز مستوى الحماية. ومكنت قواعد العمليات المتنقلة هذه (وهي ابتكار جديد في جمهورية الكونغو الديمقراطية) الجيش من طمأنة السكان وخلق وصولا للعاملين في المجال الإنساني الذين تمكنوا بعدها من تقديم المساعدات للنازحين. وعمل هذا الجهد الموحد على تمكين أكثر من ١٥٠ ألف كونغولي في كاتانغا (الأغلبية العظمى للنازحين داخليا في المقاطعة) من العودة إلى ديارهم وبذلك تم تخفيف المعاناة الإنسانية وتوفير المال الذي كان ضروريا لمساعدة النازحين.

لقد أدت هذه الطريقة أولا إلى تطوير المبادئ التوجيهية لكل دولة حول التعاون العسكري المدني وإصدار قائد القوات لأمر توجيهي شامل لجيش بعثة مراقبي الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية حول حماية المدنيين. وتعتبر هذه التعليمات هي الأولى من نوعها في أي بعثة لحفظ السلام، والتزام قائد قوات بعثة مراقبي الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية وفريقه لتحويل أفضل أشكال حماية المدنيين إلى فعل ملموس كان له أثر على انتشارات وعمليات الجيش عبر البلاد.

وترتكز هذه الطريقة المتفق عليها على توزيع العمل التكميلي الجلي بين الجيش والعاملين في المجال الإنساني. وبذلك يعمل جيش الأمم المتحدة على الحماية من خلال عمل الدوريات الجوية والبرية والنهرية وإقامة أماكن آمنة أو مناطق فاصلة (تقع أحيانا بين قواعد العمليات المنتقلة)، وحراسة المواكب، وفتح الممرات، وتدريب القوات المسلحة التي تعتبر هي المرتكب الرئيسي لأعمال العنف ضد المدنيين في الكثير من المناطق. وتساهم المنظمات الإنسانية بتقديم المساعدات الإنسانية، وإخلاء الجرحى، وجمع المعلومات حول أعمال العنف، وتناول احتياجات المستضعفين، وخاصة النساء والأطفال.

وفي نفس الوقت، يجب علينا قبول حقيقة أن قوات حفظ السلام البالغ عددها ١٧ ألف والمنتشرة عبر دولة بحجم أوروبا الغربية عدد سكانها يضاهي عدد سكان المملكة المتحدة، وبالكاد لديها بنية تحتية للاتصالات والمواصلات، هي غير كافية بشكل مثير للشفقة. لقد كان هناك أكثر من ٤٠ ألف من قوات الناتو في كوسوفو وحدها، وهي بحجم مقاطعة كنشاسا تقريبا. لقد تمكنت بعثة مراقبي الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية من صنع فارق، في ظل وجود ٩٠٪ من قواتها في شرقي البلاد الغارق في العنف، ولكن قوات البعثة لا تستطيع التواجد في كل مكان.

تعديل المجموعات

بعد تأسيس نظام المجموعات في جمهورية الكونغو الديمقراطية شعرنا أنه يجب تكييفه وفق الاحتياجات المحلية. وبالنسبة لمجموعة الحماية قررنا أن نفوق احتياجات النازحين داخليا، وأن نوسع من تركيزنا على الحماية من العنف لجميع من يخضعون لمثل هذه الهجمات. وأنشئت حوالي عشرة مجموعات تشرك وكالات الأمم المتحدة، والمنظمات غير الحكومية والسلطات المحلية في بعض الحالات لتنسيق الجهود الإنسانية. فالاحتياجات والظروف في دولة مثل جمهورية الكونغو الديمقراطية تختلف في المقاطعات وفيما بينها، ومن ثم من الضروري إنشاء مجموعات على مستوى المقاطعة لتتمكن من تحديد الأزمات المتنامية والاستجابة لها.

يحصل نظام المجموعات في جمهورية الكونغو الديمقراطية على دعم كبير تقدمه آليات التمويل المشتركة، صندوق التمويل الجماعي، الذي زادته تسهيلات منح الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ.[٣] أما خطة العمل الإنساني[٤] لجمهورية الكونغو الديمقراطية، التي أطلقت لأول مرة في عام ٢٠٠٦ لتحل محل عملية النداء الموحد التي اعتبرها العديد أنها وثيقة تحركها الأمم المتحدة بمفردها، فهي تعرف الإطار الإجمالي للعمل الإنساني. إن تحديد أولويات المشاريع داخل خطة العمل الإنساني هي مهمة المجموعات. وعلى مستوى المقاطعات تكون لجان المقاطعات المشتركة بين الوكالات مسؤولة عن ترجمتها إلى حزم خاصة بالمقاطعات. ويجب على المجموعات أيضا تقديم الإرشاد والتحليل حول الجدوى الفنية للمشاريع الفردية لتحقيق النتائج المرجوة.

وترتبط الموارد ارتباطا مباشرا مع أولويات التمويل المحددة في خطة العمل الإنساني والتي تؤكد عليها فعليا المجموعات المختصة لكل منها. وفي عام ٢٠٠٧ قام المنسق الإنساني بتدبير حوالي ١٧٥ مليون دولار، وهو ما يعادل

مارتين بيريت/مونوك

جنود من الأوروغواي ضمن دورية بعثة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية (مونوك)، في قرية في منطقة إيتوري عام ٢٠٠٦

نصف المبلغ الإجمالي الذي منح لجمهورية الكونغو الديمقراطية تقريبا، وبنصح من مجلس صندوق التمويل الجماعي المشكل من ممثلين عن الجهات المانحة، وقادة المجموعات، والمنظمات غير الحكومية بهدف تحسين الاستهداف وإيصال الأثر إلى حده الأقصى لصالح الشعب الكونغولي.

وآليات الإصلاح الناشئة من مبادرة المنح الإنسانية السليمة[٥] والمبادرات الأخرى على المستوى العالمي والمؤسساتي زودتنا بأدوات جديدة لعمل خطط إستراتيجية على أساس الأولويات الإقليمية ولتحقيق استهداف أفضل للموارد من خلال التنسيق المعزز. وأدى الجمع بين الجيش والعاملين في المجال الإنساني لتقديم الحماية إلى خلق اختلاف كبير خاصة للسكان النازحين والمستضعفين في شرقي جمهورية الكونغو الديمقراطية، وفي نفس الوقت ساعدنا تأسيس التمويل المشترك وآليات المجموعات المدعومة من صندوق التمويل الجماعي على تحسين الاستجابة للاحتياجات الملحة.

وبينما يجري إحراز التقدم فإن العنف المتكرر والتشريد والمعاناة الإنسانية تذكرنا باستمرار بأن المساعدة الإنسانية هي إجراء مؤقت في انتظار حل مستديم وأبدي لمشاكل البلاد. وهذا الحل يشتمل على الانتخابات وإصلاح القطاع الأمني وتوسيع سلطة الحكومة والدخل المناسب للشعب وإدارة النفقات وتوسيع البنية التحتية والتوظيف وتحسين الخدمات للسكان. وفي الوقت الحالي مكنتنا التحسينات التي جرت على هيكلية آليات تنسيق الأمم المتحدة وآليات التنسيق الدولية من تحسين أثر المساعدة المتوفرة والوصول إلى أكبر عدد من ملايين الكونغوليين المحتاجين في ظل الموارد المتاحة.

روس ماونتن (mountain@un.org) يعمل نائبا للممثل الخاص للأمين العام في جمهورية الكونغو الديمقراطية، ويعمل أيضا كمنسق إنساني ومنسق مقيم في جمهورية الكونغو الديمقراطية وكممثل مقيم لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. هذا المقال مكتوب بصفة شخصية.

١. www.monuc.org
٢. http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/343/27/PDF/N0734327.pdf?OpenElement
٣. للمزيد من المعلومات حول آليات التمويل هذه، انظر المقال التالي بقلم نيكي بينيت
٤. http://ochaonline.un.org/cap2005/webpage.asp?Page=1504
٥. www.goodhumanitariandonorship.org

تقييم أثر إصلاح العمليات الإنسانية في جمهورية الكونغو الديمقراطية

نيكي بينيت

ما هي يا ترى الآثار التي تركتها مبادرات إصلاح العمليات الإنسانية على حياة البشر المعرضين للمخاطر؟ يكتسب هذا السؤال مغزى أكبر مع مجيء منسق الأمم المتحدة للشئون الإنسانية في جمهورية الكونغو الديمقراطية، السيد روس ماونتين- مؤلف المقالة السابقة- على رأس جهود طرح المبادرات الإصلاحية الأممية.

تستند النسخة الأصلية من المقالة على الملاحظات المُستمدة من أكثر من ٦٠ لقاءً ومقابلة أجريت في كينشاسا وشمال كيفو وإيتوري في أواخر عام ٢٠٠٦ مع الجهات المانحة والمنظمات غير الحكومية الدولية والمحلية وبعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية (مونوك)[١] وغيرها من الهيئات الأممية ولجنة الصليب الأحمر الدولية. وتضم الإجابات الواردة أدناه مزيداً من أحدث التطورات التي شهدها عام ٢٠٠٧.

هل تلقى المعرضون للخطر مزيداً من المساعدات؟

لقد نجح اثنان من آليات التمويل الجديدة، وهما الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ[٢] وصندوق التمويل الجماعي، في جمع ما يزيد عن مائة مليون دولار إضافية كاعتمادات تمويلية لصالح الأنشطة الإنسانية في جمهورية الكونغو الديمقراطية. ورغم ذلك، فلا تتوافر الشفافية الكافية التي تخولنا معرفة حجم الأموال التي آلت فعلاً إلى أيدي المستفيدين وحجم الأموال التي تضيع بين الطبقات المتراكمة الجديدة من البيروقراطية التي تخلقها هذه الآليات التمويلية.

وكانت جمهورية الكونغو الديمقراطية من أولى البلدان تلقياً لتمويل الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ، ونظراً لأن خطة العمل الإنسانية لعام ٢٠٠٦ قد نجحت في جمع ما يقرب من ٤٠ ٪ فقط من الأموال التي تحتاجها، فقد قام منسق الشئون الإنسانية برفع طلب جديد استلم على إثره اثنين من المُخصصات المالية من الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ (تقدر قيمتهما الإجمالية بـ ٣٨ مليون دولار) بهدف سد الفجوات التمويلية في 'حالات الطوارئ التي تعاني نقصاً في التمويل'. كما تم تخصيص اعتمادات جديدة من الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ في عام ٢٠٠٧ تُقدر بـ ٤٨ مليون دولار. كما قامت معظم الجهات المانحة - لكن ليس أكبرها، أي وكالة التنمية الدولية التابعة للولايات المتحدة (USAID) و المكتب الإنساني للجماعة الأوروبية (ECHO)- بزيادة حجم مخصصاتها التمويلية لهيئات الأمم المتحدة نتيجة لإنشاء صندوق التمويل الجماعي (PF). وقد قامت العديد من الجهات المانحة بزيادة مساهمتها للمساعدات الإنسانية في جمهورية الكونغو الديمقراطية بشكل كبير بعد إنشاء صندوق التمويل الجماعي - بيد أنها أقرت بأنها فعلت ذلك من منطلق رغبتها في الظهور بمظهر الداعم لآليات التمويل الجديدة وليس بناءاً على توافر دلائل واضحة لفائدة هذه الآليات.

ولم تشهد معظم الأطراف العاملة التي التقينا بها أية زيادات هامة في ميزانياتها أو برامجها السنوية، فليس بمقدور الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ ولا صندوق التمويل الجماعي ضخ الأموال بشكل مباشر إلى المنظمات غير الحكومية، ذلك أن التمويل ينبغي أن يمر أولاً من خلال إحدى الهيئات المشاركة في الأمم المتحدة مع اقتطاع مصاريف إدارية تبلغ كحد أدنى ٥٪ من قيمة التمويل، كما تفرض بعض الهيئات الأممية رسوماً تزيد عن ذلك بكثير. وتشعر العديد من المنظمات غير الحكومية بأنه كان من الممكن أن يتم إنقاذ المزيد من الأرواح وتقديم كميات أكبر من المساعدات لو أن المانحون قاموا بتوجيه هذه الموارد الإضافية مباشرة إلى المنظمات غير الحكومية العاملة. وكان البعض قد اقترح على ضوء هذه الحقيقة ضرورة أن يقوم المانحون الخمسة في صندوق التمويل الجماعي ببحث القيام بإصلاحات في الهيكل الحالي للصندوق من أجل جعل المدفوعات أكثر فعالية وأقل اعتمادية على الأمم المتحدة.

هل تتسم الآليات الجديدة بالمرونة وسرعة الاستجابة؟

نظراً لأن صندوق التمويل الجماعي و الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ لا يقومان بتخصيص أي من اعتماداتهما التمويلية لقطاعات أو مناطق جغرافية معينة، فإن بإمكانهما الاستجابة للاحتياجات الناشئة على نحو أكثر مرونة مقارنة باتفاقيات المساعدات الثنائية الأطراف. ومع ذلك، فقد تعرضت كلتا الآليتين لانتقادات جراء عجزهما عن التطلع إلى ما وراء الأفق قصير الأجل وعدم قدرتهما

جين سام/إيرين

موظف في منظمة لاحكومية يتأكد من بيانات مجموعة من النازحين ينتظرون استلام المساعدات الغذائية في كاغلا، في منطقة والنغو، محافظة كيفو في الكونغو، ٢٠٠٧.

على توفير تمويلات طويلة الأجل يمكن توقعها وتوائم الطبيعة الزمنية المطولة للأزمة في الكونغو.

وقد أعلن المانحون لانتخابات جمهورية الكونغو الديمقراطية منذ أكتوبر ٢٠٠٦ عن اتفاقهم على إطار مشترك للتنمية، وحشد ١٧ من المانحين، و ١٥ من هيئات الأمم المتحدة والبنك الدولي جهودهم في أغسطس ٢٠٠٧ من أجل طرح إطار عمل لمساعدة البلد (CAF)[٣] يرتبط بأول ورقة مكتملة لإستراتيجية الحد من الفقر خاصة بالبلد[٤]. ومن المؤسف أنه لم يتم إنشاء أي صلة تعمل على الربط بين التخطيط الإنساني والآليات التمويلية وبين إطار عمل مساعدة البلد، كما لم تتح الفرصة متاحة للمجتمع الدولي أو المجتمع المدني الوطني للمشاركة في إطار العمل هذا أو الإدلاء بآرائهم حول الأولويات التنموية الخاصة بالبلد.

يشعر العديد ممن شاركوا في هذه اللقاءات بأن مواطنوا الكونغو المستضعفين يعانون من تركيز المانحين في أولوياتهم على الأهداف قصيرة الأمد. وقد دلت إحدى المنظمات غير الحكومية الدولية على ذلك عندما أشارت إلى أنها استطاعت بسهولة ويسر الحصول على الأموال من صندوق التمويل الجماعي أو الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ لتمويل جهود تستغرق ثلاثة أشهر لمكافحة الكوليرا في غوما بيد أنها لم تستطع الحصول على اعتمادات لبرنامج أكثر توسعاً للصحة العامة يمكنه مواجهة الحقيقة المؤكدة بأن انهيار الخدمات الصحية في البلاد كان قد جعل من تفشي وباء الكوليرا ظاهرة سنوية منتظمة في غوما. وقد أبدى المستفيدون في إيتوري استيائهم من أن المنظمات غير الحكومية كانت قد تلقت اعتماداتها التمويلية لكي تدعمهم فقط خلال الأشهر الثلاث الأولى من عملية النزوح بينما لم يبد في الأفق ما يدل على أية نوايا في مواصلة الدعم بما يمكنهم من العودة الدائمة إلى قُراهم، بينما شعر بعض الذين شاركوا في اللقاءات بأن العقود التقليدية التي كانت تقدمها الجهات المانحة ثنائية الأطراف كانت أكثر مرونة في توفير الاستجابات الملائمة.

هل تم منح المساعدات بنزاهة وبلا تحيز ؟

كانت مشاركة المانحين في عمليات تخصيص الاعتمادات المالية قد تراجعت مع بدء المانحين في التخلي عن بعض من مسؤولياتهم في صناعة القرار لصالح المنسق الأممي للشؤون الإنسانية. وعليه فقد صار منسق الشئون الإنسانية هو الشخصية الأكثر نفوذاً في مجتمع المساعدات الإنسانية في البلاد، حيث يتقلد المسؤولية الرسمية عن جميع القرارات التمويلية المرتبطة بالمخصصات المالية لصندوق التمويل الجماعي والصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ، كما يلعب دول الرئيس الصوري للنظام العنقودي.

وتعمل هيئات الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية ضمن الإطار الخاص بالبعثة المتكاملة، وهو ما يعني أن قدرة منسق الشؤون الإنسانية على منح المساعدات على نحو يتسم بالنزاهة وعدم التحيز لأي طرف يكتنفها تهديد منشؤه الصلاحيات والتفويضات العسكرية أو السياسية أو التنمية الأوسع نطاقاً للبعثة. ورغم اتفاق المستجوبين بما يقارب الإجماع الكامل على أن روس ماونتين، المنسق الحالي للشؤون الإنسانية، قد بذل جهده لتجنب إضفاء أي طابع سياسي على عملية صناعة القرارات الخاصة بالمساعدات الإنسانية، بيد أنه تبقى مع ذلك بعض المخاوف حول الأفراد الآخرين المتقلدين لتفويضات أخرى (غير المتعلقة بالشؤون الإنسانية) والذين تسنح لهم الفرصة لممارسة سلطاتهم بشكل تعسفي على عملية تخصيص المساعدات الإنسانية.

وكان روس ماونتين قد نجح في بناء الثقة والحد من مخاوف العاملين في حقل المساعدات الإنسانية فيما يتعلق بنزاهة عملية تقديم المساعدات من خلال إشراك النظام العنقودي في جميع عمليات التخطيط والتمويل ومن خلال إضفاء طابع اللامركزية على جانب كبير من مسؤولياته ومنحها إلى العاملين الإنسانيين في هذا المجال. ويرغب الكثيرون في أن يتحقق لهذه اللامركزية الاعتراف الرسمي من خلال إدراجها كبند مهم في اختصاصات الآليات التمويلية لضمان ألا يقوم منسقو الشؤون الإنسانية في المستقبل بمحاولة تجاوز هذا المبدأ.

هل أصبحت المساعدات الإنسانية أفضل وأنسب نوعيا ووقتياً ؟

رغم أن المبادرات التجريبية ترتكز جميعها على الرغبة الصريحة في تحقيق الاستجابة الإنسانية بشكل أفضل لاحتياجات المستضعفين إلا أنه لم يتم محاول تطبيق إلا عدد محدود منها في جمهورية الكونغو الديمقراطية من أجل إجراء تقييم وتحليل أكثر شمولية لهذه الاحتياجات. فنادراً ما تخصص الوثائق الإستراتيجية والأوراق التخطيطية أكثر من بضعة أسطر قليلة لهذه القضية، فنجد خطة العمل الإنسانية لعام ٢٠٠٦ [٥]، وهو مستند يقع في ٧٠ صفحة كاملة، تذكر تقييم الاحتياجات في ثلاث أسطر فقط. وباستثناء بعض الحالات القليلة، أخفقت المنظمات غير الحكومية في وضع جهود منظمة لتشارك التقييمات ولم يقم المانحون بوضع تقييم كاف للاحتياجات.

وفي حين أن البعض يجادل بأن من شأن النظام اللامركزي في صناعة القرار أن يحقق بمجرد تطبيقه استجابة أفضل قائمة على طبيعة الاحتياجات المطلوبة، يعارض الآخرون ذلك قائلين بأهمية وجود صناع قرار خارجيين ومستقلين على نحو لا يشوبه الشك من أجل

حماية النظام من تعارض المصالح الذي ينشأ عند السماح للأفراد في التجمعات العنقودية بالتأثير على مصادر دخلهم الخاصة.

والشعور العام السائد هو أنه لا يزال من السابق لأوانه التحقق مما إذا كان النهج العُنقودي وآليات التمويل الجديدة قد أعانت على تحسين عملية تخصيص المساعدات. ورغم التحديات المعروفة التي واجهها النهج العنقودي في جمهورية الكونغو الديمقراطية وغيرها من البلدان – والتي من بينها افتقاد القيادات العنقودية المؤهلة والمشاركة المحدودة من قبل المنظمات غير الحكومية الدولية والمحلية والهيئات الحكومية – كان المستجيبون قادرين على سرد بضعة أمثلة توضح كيف كان النهج العنقودي ذي عون لهم في تحقيق التناغم بين المعايير المطلوبة والمشاركة في الآراء ومساءلة الآخرين عن توفير المساعدات.

ويواصل عدد محدود من الأطراف المعنية معارضتها للتصميم العام والمبادئ التي تحكم النهج العنقودي برمتها، لأن الأطراف الأممية تفرض برأيها قراراتها بشكل متعنت على الجهات الأخرى العاملة في الشئون الإنسانية بدون القيام بأية استشارات بهذا الشأن، كما تشكك المنظمات غير الحكومية في القيمة الإضافية التي يضفيها اضطلاع هيئات الأمم المتحدة بدور 'الوسيط' الآلي بين المانحين وبين الجهات العاملة، مدافعة عن شكوكها في ذلك بالقول بأن اتخاذ هذه الخطوة في غالبية المشروعات لا يؤدي لتحسين الاستجابة بل يسهم فقط في إضاعة الأموال هباءً. وعلاوة على ذلك، تشعر بعض المنظمات غير الحكومية بأن هيئات الأمم المتحدة لا تعمل على تقييم الاحتياجات بشكل كاف من أجل تحسين فعالية وأداء هيئات الأمم المتحدة في المشروعات التي يُقدم فيها دورها كوسيط قيمة مضافة فعلية. ورغم أن المنظمات غير الحكومية قد رحبت من حيث المبدأ بعمليات المراجعة التي قادتها الأمم المتحدة في أواسط ٢٠٠٧ على كفاءتها في الاستجابة، إلا أن العديد منها قد أبدت شكها في قدرة هيئات الأمم المتحدة على إدراك الحاجة لمراجعة كفاءتها هي ذاتها في الاستجابة، وهو الأمر الذي أدى إلى إضاعة هذه الهيئات على نفسها فرصة وهدف الإصلاحات التي تقودها وكذلك الفرصة المهمة لتحسين الكفاءة الإجمالية في عمليات تقديم المساعدات الإنسانية.

وقد وافق كل من استجاب لدعوتنا وبالإجماع على أن عمليات التنسيق بين الهيئات شهد تحسنا ملموساً، كما أجمعوا على أن العاملين في حقل المساعدات الإنسانية قد أضحوا أكثر قدرة على تعيين الاحتياجات على نحو أكثر سرعة. وقد شعر البعض بأن عمليات وضع الأولويات صارت أكثر سرعة في المناقشة والحسم عما هو الحال بدون تواجد النظام العنقودي، بينما أصر الآخرون على أن زيادة عدد الاجتماعات لم تكن تعني بالضرورة تحقيق استجابات أسرع، وقد دلل على ذلك أحد الأخصائيين الصحيين شمال كيفو الذي روى كيف قررت منظمة أطباء بلا حدود بعد إحدى المرات التي شهدت تفشياً لوباء الملاريا أن تباشر مهامها وحدها وقامت بتوزيع شباك البعوض في بعض المناطق المُصابة "هذا بينما كان أفراد المجموعة الصحية لا يزالو غارقين في مناقشاتهم لهذه القضايا لأشهر عديدة بعدها ".

ونظراً لأن مدفوعات صندوق التمويل الجماعي والصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ (والتي استهدفت في جمهورية الكونغو الديمقراطية أساساً سد الفجوة في 'حالات الطوارئ التي تعاني نقص التمويل' أكثر من تحقيق الاستجابة السريعة) لا تزال تستغرق فترات تصل إلى ستة أشهر منذ وقت تحديد الاحتياجات المطلوبة حتى وصول الأموال إلى الحساب المصرفي للهيئة العاملة، لذا فقد حدد معظم الأطراف آلية الاستجابة السريعة التي تديرها اليونيسيف بالتعاون مع مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية باعتبارها أفضل ملائمة لتسليم المساعدات في فترة زمنية أقصر كونها تستغرق عدة أيام قليلة فقط.

خاتمة

لا تزال الجهات المانحة وهيئات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية تجد صعوبة في تحديد التأثير الملموس الذي حققه طرح الآليات الإصلاحية في تحسين أوضاع البشر المعرضين للخطر. وتُظهر لنا الاستجابة الحالية إزاء القلاقل المتجددة وانعدام الأمن وعمليات النزوح الحاشدة في ولاية شمال كيفو بقاء بعض التحديات المتعلقة بالتنسيق وسرعة الاستجابة والتغطية الشاملة. وتبرز لنا قضية أكبر تتعلق بما إذا كان التوجه نحو آليات التمويل متعددة الأطراف يؤثر على استقلالية المنظمات غير الحكومية العاملة وقدرتها على التمثيل الفعال لاحتياجات المستفيدين. ومن الواضح أن عمليات التمويل ثنائية الأطراف تتناقص في جمهورية الكونغو الديمقراطية بالتناسب مع الزيادة في التمويل متعدد الأطراف. وقد أقرت العديد من المنظمات غير الحكومية بزيادة اعتمادها على هيئات الأمم المتحدة من أجل الحصول على التمويل وأنها تشعر بأن ما يمكن أن ينشأ عن ذلك يمكن أن يكون له مردود سلبي على قدرتها في الاستجابة للحالات الإنسانية.

إن القضية التي ينبغي أن تُبنى عليها التقييمات الحالية للآليات الإصلاحية تتمثل في تأثير عملياتها على حياة الملايين من الكنغوليين المعرضين للخطر. ولم يمدنا بعد واقع التجربة في جمهورية الكونغو الديمقراطية بأية مؤشرات أو دلائل دامغة على تأثير هذه الآليات الإصلاحية على المستفيدين، بيد أنه في الوقت ذاته يعترف بقدرة هذه الأدوات على الفعل– وذلك فقط في الحالات التي تعالج فيها مواطن الضعف اللحظية التي تكشف عنها التجربة الميدانية.

تشغل نِكي بينيت (nbennett@oxfam.org.uk) مركز استشارية للسياسات الإنسانية في منظمة أوكسفام بالمملكة المتحدة (www.oxfam.org.uk).

وتعبر الآراء الواردة في هذا المقال عن رأي كاتبة المقال ولا تُعبر بالضرورة عن رأي منظمة أوكسفام الدولية. ويمكنكم الاطلاع على النسخة الأصلية الكاملة لهذه المقالة على شبكة الانترنت على الرابط التالي:

www.humanitarianreform.org/humanitarianreform/Portals/1/H%20Coordinators/HC%20retreat/Day%201/OXFAM%20DRC%20discussion%20paper.doc

١. www.monuc.org
٢. http://cerf.un.org
٣. www.undg.org/docs/7689/UNDAF%20Final%20(9%20%20August).doc
٤. www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2007/cr07330.pdf
٥. http://ochaonline.un.org/cap2005/webpage.asp?Page=1350

آراء من الميدان

تشارك منظمة برنامج تعزيز الرعاية الصحية الأساسية (PPSSP)، وهي منظمة محلية غير حكومية، بشكل فعال في العديد من المجموعات العنقودية. ويقول المدير التنفيذي مواكاموبايا ناسيكوا إن النهج العنقودي يعتبر نظاماً مفيداً لتحقيق التعاون. ولا تتلقى المنظمة أي تمويل من الصندوق المركزي للاستجابة للطوارئ ويعود السبب برأيهم إلى عدم توفر المعلومات الكافية المتعلقة بإجراءات تقديم الطلبات. ومع ذلك فإن برنامج تعزيز الرعاية الصحية الأساسية يتلقى تمويلا من صندوق التمويل الجماعي (الصندوق الإنساني المشترك) تبلغ قيمته ١٠٠ ألف دولار ومن المتوقع أن تحصل أيضاً على مبلغ إضافي تبلغ قيمته ٣٠٠ ألف دولار، مما يشكل زيادة سنوية كبيرة في ميزانية الوكالة. وبالرغم من هذا تنتاب السيد ناسيكوا مخاوف كبيرة بشأن الاستثمار المستقبلي حيث يشعر بأنه يعتمد حاليا على هيكل تنسيق الأعمال الإنسانية الذي تم وضعه من قبل الأمم المتحدة والذي لم يتم على الإطلاق التأكيد على تواجده الطويل المدى في جمهورية الكونغو الديمقراطية، وهو يقترح بأن يتم في المستقبل تفويض آليات التمويل هذه إلى منظمة دائمة على أرض الواقع تستمر في تمويل أعمال الطوارئ وتعمل أيضا على تطوير العلاقات والروابط مع المنظمات المتخصصة في التنمية طويلة المدى. مواكاموبايا ناسيكوا (ppsspcic@yahoo.fr) هو المدير التنفيذي لبرنامج تعزيز الرعاية الصحية الأساسية، بيني، جمهورية الكونغو الديمقراطية.

مواكاموبايا ناسيكوا (ppsspcic@yahoo.fr) هو المدير التنفيذي لمنظمة برنامج تعزيز الرعاية الصحية الأساسية (PPSSP) في بيني، جمهورية الكونغو الديمقراطية.

قامت لور أيوسو (ayosso@gmail.com) بإجراء المقابلة ولور أيوسو هي مدرسة لغة فرنسية ومستشارة لغوية في مركز اللغات في جامعة أوكسفورد.

الأوضاع الراهنة في مجال تمويل المعونات الإنسانية

بيتر ووكر و كيفين بيبر

هل يمكن لصندوق التمويل الإنساني تلبية الاحتياجات العالمية الحاضرة والمتوقعة مستقبلاً في مجال المعونات الإنسانية؟ هل سيتوفر التمويل عند الحاجة له؟ هل تساعد آليات التمويل الحالية على تشجيع الجودة ومراعاة الظروف الخاصة بكل حالة وتوفير المساعدات في التوقيت الملائم وقياماً على أدلة بالظروف المحيطة؟ هل يذهب التمويل إلى مستحقيه في المناطق المستحقة بأكفأ وسيلة ممكنة؟

على مدى عقود كانت تتم زيادة النسبة المئوية من المساعدة الإنمائية الرسمية (ODA) التي يتم إنفاقها على المعونات الإنسانية، وذلك من حوالي ٣٪ في عقد السبعينات إلى ما يتراوح بين ١٠٪ و ١٤٪ في يومنا هذا. وفي عام ٢٠٠٥، كان قد تم جمع ما يقدر بـ ١٨ مليار دولار من قبل المجتمع الدولي لضخها من أجل تمويل المعونات الإنسانية. وتشير البيانات إلى أنه على الرغم من أن المعونات الإنسانية لا تزال في تزايد، إلا أن هذه الزيادة باتت تشهد تباطأ شيئاً فشيئاً، وإذا اعتبرنا عام ٢٠٠٤ على أنه بداية تفعيل الإصلاحات الإنسانية، فإن المعونات الإنسانية رغم ذلك يمكن القول بأنها قد نمت بمعدل سنوي متوسط أعلى بكثير خلال فترة ما قبل الإصلاحات ٢٠٠٠-٢٠٠٣ (بمعدل نمو ٥٥٪) عما هو الحال في خلال الفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٦ التي تلت هذه الإصلاحات (بمعدل نمو ١١٪ فقط).

تتسم المعونات الإنسانية بشدة تركيزها الجغرافي، ففي عام ٢٠٠٤، تلقت ستة بلدان ما يقدر بنصف حجم المعونات الإنسانية: العراق (١٦٪) والسودان (١١٪) وفلسطين (٨٪) وإثيوبيا (٦٪) وأفغانستان (٦٪) وجمهورية الكونغو الديمقراطية (٤٪) بينما تم توزيع نسبة الـ ٥٣٪ الباقية من المعونات الإنسانية على ١٤٨ دولة أخرى. ولا يمكن تفسير أنماط التركيز السابقة تلك على أساس من نسبية الاحتياجات الإنسانية من بلد لآخر وحدها، فمن الواضح أنه لا يزال أمام هذا النظام وقت طويل حتى يتحلى بمستوى النزاهة والحيادية المأمولين وذلك فيما يتعلق بالكيفية التي يقوم من خلالها المانحون بتخصيص اعتماداتهم المالية وكذلك الموقع والكيفية التي تختارها الوكالات لممارسة نشاطها.

تمثل المعونات الغذائية القسم الأكبر من المعونات الإنسانية، ويأتي الكثير منها على هيئة معونات غذائية مشروطة، كما نجد أن القيمة الإجمالية للمعونة الإنسانية تتراجع تراجعاً كبيراً إذا لم نأخذ بالاعتبار المعونات الغذائية المشروطة، ومن بين نداءات الاستغاثة الخاصة بعملية النداءات الموحدة (CAP) بين عامي ٢٠٠٠ و ٢٠٠٥، تم تخصيص ما يقرب من ٨,٦ مليار دولار (٥٥٪) ضمن قطاع المعونات الغذائية – وهو ما يزيد عن نسبة المخصصات للقطاعات الأخرى مُجتمعة.

لجنة المساعدة الإنمائية- لم تعد نادي المانحين الوحيد

كانت قد ظهرت إلى الوجود مجموعة جديدة من المانحين ألقت بثقلها على المجموعة التقليدية من البلدان الصناعية الغنية الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD). ومن الضروري للإطلاع على الصورة الكاملة للتمويلات الإنسانية احتساب متخلف أنواع التمويلات التي تتقدم بها الحكومات التي لا تتمتع بعضوية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، إضافة إلى أشكال التمويل القادمة من خلال القوات العسكرية من أجل الأنشطة المرتبطة بالمعونات الإنسانية والتحويلات النقدية المتناثرة الإضافية التي تبزغ استجابة للأزمات، وكذلك الأموال التي تقوم المنظمات غير الحكومية بجمعها من العامة والإسهامات القادمة من المؤسسات وإسهامات البلدان المتضررة وأقاليمها، وعادة لا يتم ضم معظم هذه البيانات الخاصة بهذه الإسهامات إلى الصورة العامة أو لا يتم تصنيفها.

وكان مانحو المعونات الإنسانية 'غير التقليديون' و 'غير الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية' قد بدأوا في تقديم دعمهم للآليات والنظم المشتركة التي باتت يتسم بها مؤخراً النظام التمويلي التقليدي للمعونات الإنسانية. فخلال كارثة إعصار تسونامي وفي لبنان في أعقاب الهجوم الإسرائيلي قام المانحون الجدد بإسهامات مهمة نحو الجهود الإنسانية، وقد تبرع المانحون من غير الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية بما يقرب من ١٢٪ من التمويلات الرسمية للمعونات الإنسانية، وعادة ما يركزون على المشاركة الإنسانية في البلدان المجاورة ويواصلون تفضيلهم القوي للمعونات الثنائية، بما فيها حركات الصليب الأحمر/الهلال الأحمر، على الآليات متعددة الأطراف.

تقوم كبرى المنظمات غير الحكومية عبر الوطنية السبعة أو الثمانية بتسليم نصيب الأسد من معونات الطوارئ، وفي عام ٢٠٠٥، كان ما يقرب من ثلث حجم التمويل البالغ ٨,٤ مليار دولار الذي خصصته الدول المانحة ينتهي في أيدي المنظمات غير الحكومية، إما مباشرة أو عبر وكالات الأمم المتحدة. وبالإضافة إلى ذلك، تسلمت المنظمات غير الحكومية ما يتراوح بين ٢ و ٥ مليار دولار كتبرعات خاصة، وهو ما ينهض مؤشراً على أن ما يقرب من ٤٨٪ و ٥٨٪ من جميع التمويلات الإنسانية المعروفة تتدفق من خلال المنظمات غير الحكومية.

لا تزال المشاركة العسكرية الأجنبية في إغاثة الطوارئ في تنام متزايد، وكمثال بارز على ذلك يمكننا الإشارة إلى تمويل برنامج القادة للاستجابة لحالات الطوارئ (CERP) في العراق وأفغانستان[1] - والذي تم إنشاؤه على أمل زيادة تدفق المعلومات الاستخباراتية للقوات العسكرية الأمريكية- والذي تقرر أن يصل إلى ٤٥٦ مليون دولار في عام ٢٠٠٧. وفيما بين عامي ٢٠٠٢ و ٢٠٠٥، كان النصيب الذي ساهمت به وكالة التنمية الدولية التابعة للولايات المتحدة في المساعدة الإنمائية الرسمية قد تناقص من ٥٠٪ إلى ٣٩٪، بينما زاد نصيب وزارة الدفاع من ٦٪ إلى ٢٢٪. ومع قيام القوات المسلحة القائمة بالتكيف لكي تقاتل حروب اليوم، نجد أن استخدامها لاستراتيجيات 'القلوب والعقول' أقرب للتنامي عنه إلى الانكماش. ووكالات المعونات الإنسانية في حاجة لمجابهة هذه الحقيقة.

تكاليف المعاملات

تتدفق أموال التمويل على امتداد سلسلة متراوحة الطول وباقتطاعات مئوية متفاوتة تُختصم من الإجمالي المتكون عند كل مرحلة. ومن الصعوبة بمكان الحصول على أرقام دقيقة من الوكالات حول تكاليف هذه المعاملات. فقد تمر منحة بقيمة مليون دولار من إحدى البلدان المانحة إلى إحدى وكالات الأمم المتحدة ثم إلى إحدى المنظمات غير الحكومية الدولية ومنها إلى أحد الشركاء المحليين وأخيراً إلى المستفيدين، مع اقتطاع كل طرف على امتداد هذه السلسلة لمصاريف غير مباشرة تقدر بـ ١٠٪ من آخر إجمالي متكون. فإذا حصل المستفيدون على مبلغ ٧٩٠ ألف دولار فقط، فهل يمكن القول حينها بأن مبلغ الـ ٢٧١ ألف دولار الذي ضاع في تكاليف المعاملات التراكمية قد أنفق بوجه حق؟

ب. بامفون/صندوق الأمم المتحدة للشؤون اللاجئين

طائرة سي-١٣٠ أمريكية تسقط قسائم إغاثة تشمل على أغطية بلاستيكية وبطانيات وناموسيات لمخيمات داداب في كينيا

إن الطبيعة متعددة الطبقات لنظام المعونات الإنسانية تجعل من الصعب للغاية قياس الكفاءة الإجمالية، وهو ما يطرح مشكلة رئيسية. ففي النظام المعقد الذي تتبعه أطراف متعددة، تُرى من تتم مساءلته في النهاية عن حماية المعايير الإجمالية الخاصة بالكفاءة والفعالية؟ ويبدو أن المخاوف التي تتعلق بالسيادة وحماية السلطة والاستقلالية والشمولية تدفع بالمانحين والوكالات إلى أن تنأى بنفسها عن التعامل مع القضايا المتعلقة بعمل النظام. وربما نجحت الإصلاحات التي أدخلها المانحون والأمم المتحدة و المنظمات غير الحكومية في العقد الماضي في تحسين المكونات الفردية من النظام، بيد أن هيكله الكلي لا يزال يتسم بعدم الكفاءة داخلياً.

يشير المدراء الماليون المتخصصون في هذا المجال إلى المعوقات العملية الخاصة بالعمليات المحاسبية واللوائح المفروضة والتي تجعل من الصعب نقل التمويلات بين وكالات الأمم المتحدة، وذلك في سياق اقتراحهم تطبيق نظام مراجعة حسابات واحد فقط بدلاً من عدة نظم مختلفة أو إقرار معايير مشتركة تحكم وضع التقارير المالية. وفي العديد من الحالات، تكون العقبات التي تواجه الإصلاحات الفعالة ذات طبيعة إدارية محضة أكثر من كونها ذات طبيعة مفاهيمية أو سياسية.

الإصلاحات الحديثة

يتم حالياً تسليم ما يقرب من ١٠٪ من المعونات الإنسانية الرسمية بواسطة آليات جديدة. وكان تطبيق هذه الآليات قد أظهر التعقيدات والمكاسب المتحققة في تحسين جودة النظام الكلية.

- تم توسيع الصندوق المركزي المتجدد للطوارئ(CERF)[٢] بنحو عشرة أضعاف في عام ٢٠٠٥ لتوفير صناديق المنح وتفويض وكالات الأمم المتحدة بالاستجابة على نحو أكثر سرعة لحالات الطوارئ والتعامل مع الأزمات التي تعاني نقص التمويل. وكان هذا الصندوق المركزي قد التزم بتقديم أكثر من ٤٢٦ مليون دولار لأكثر من ٥١٠ مشروعاً في ٤٤ دولة. وقد استطاع هذا الصندوق أن ينهض كآلية لتمويل حالات الطوارئ والأزمات المنسية التي كانت تظهر صغيرة النطاق أو غير مهمة لتثير انتباه المانحين الثنائيين أو المنظمات غير الحكومية الكبرى. ومع ذلك، فإن ما يقرب من ٣٪ فقط يتدفق من خلال الصندوق المركزي المتجدد للطوارئ، ولذلك فإن تأثيره يتسم بالمحدودية.
- تم تصميم الصندوق المشترك للأنشطة الإنسانية (CHE)[٣]- والذي جرت تجربته في السودان وجمهورية الكونغو الديمقراطية في ٢٠٠٦- للتعامل مع أحد مناحي الخلل الخطيرة في عملية النداء الموحد (CAP)، حيث تم إنشاء الصناديق المشتركة للأنشطة الإنسانية من أجل توفير الأموال بسرعة ومرونة تفتقدها عملية النداء الموحد وكذلك للسماح بمنسق الأمم المتحدة للشؤون الإنسانية بأن يقرر عمليات تخصيص الموارد والعمل بشكل وثيق مع قادة المجموعات العنقودية/القطاعات.
- تسعى صناديق الاستجابة لحالات الطوارئ[٤] والذي يتولى إدارتها مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية إلى توفير المنح الصغيرة (التي تصل إلى ١٣٠ ألف دولار) على نحو عاجل إلى المنظمات العاملة في البلد (أي كل من المنظمات غير الحكومية ووكالات الأمم المتحدة). وكانت صناديق الاستجابة لحالات الطوارئ قد أدت إلى خلق علاقة أفضل بين وكالات الأمم المتحدة المشاركة والمنظمات غير الحكومية، وتتألف المجالس الاستشارية لصناديق الاستجابة لحالات الطوارئ من ممثلين عن كل من الأمم المتحدة و المنظمات غير الحكومية. ورغم ذلك، فإن التأخر في المدفوعات قد تسبب في بعض الإحباطات.

إن إجراء التمويل وفقاً للاحتياجات التي تم الوقوف عليها وبالتناسب مع أولوية الاحتياجات يعد أحد المبادئ التي تشكل قلب العمل الإنساني، كما يقع هذا المبدأ على قمة قائمة التزامات المنح الإنسانية السليمة[٥]. وكان المانحون والوكالات المتلقية للمنح والمستفيدون وطاقم العاملين بالمعونات الإنسانية قد أعلنوا عن عدد من المخاوف الأساسية المتعلقة بعملية تقييم الاحتياجات الإنسانية. حيث تعاني من نقص كبير في البيانات الأساسية- خاصة أثناء المراحل المبكرة من الكوارث سريعة الحدوث- التي من الممكن أن يُستفاد منها في عملية تقييم الاحتياجات المتغيرة. ويخلق افتقاد البيانات حلقة ذاتية التدمير مع غياب الموارد الداعمة لتقييم الاحتياجات من قبل المانحين، وبالتالي فإن الوكالات بدورها تعجز عن الاستفادة من هذه البيانات وإيجاد المانحين لها. وكثيراً ما يُصدر المانحون قراراتهم بدون التشاور مع بعضهم، ويُنظر إلى الجهود الجماعية الرامية لتجميع الأموال وإصدار القرارات المشتركة المتعلقة بتقييم الاحتياجات باعتبارها غير كافية ولا تخدم التسليم السريع للخدمات الإنسانية.

لا يوجد حتى الآن ما يحسم النقاش حول ما إذا كانت آليات الإصلاحات التمويلية الجديدة للأمم المتحدة سوف تعمل على نحو فعال على جمع التمويلات بأسلوب حيادي وسريع وتوجيهها نحو الاحتياجات التي تحتل المرتبة الأولى في الأولوية أم لا. وثمة مخاوف من أن تكون كل ما فعلته هذه الآليات الجديدة هو أنها أضافت طبقة جديدة من البيروقراطية البغيضة وزادت تكاليف المعاملات دون أن يصحب ذلك تحسن واضح في عملية التقييم الإستراتيجية للاحتياجات.

يعود بنا ذلك مرة أخرى إلى القضية الرئيسية الخاصة بالاتفاق على نوعية الاستجابة الصحيحة من المجتمع الدولي للأزمات السياسية؛ هل هي تقديم المعونات الجماعية لأعراض الكارثة أم مواجهة مسببات هذه الأعراض بشكل يتزامن مع طرح وصفة علاجية للإصلاح؟ إن القضايا السابقة ليست مجرد قضايا مفاهيمية ولكنها ذات بُعد سياسي قوي ومن الواضح بلا شك أن 'مجتمع الشؤون الإنسانية' قادر أو ينبغي أن يصل إلى إجماع حول الإجابة على هذه الأسئلة. ومع انتشار المصالح العسكرية والتجارية والدولية والإنسانية في إدارة الأزمة، نجد هذه القضية المحيرة تتفاقم، بدلاً من أن تتقلص، في أهميتها.

قضايا حيوية

تجدون أدناه الأسئلة التي نعتبرها الأكثر أهمية في هذه القضية والتي ينبغي طرحها فيما يتعلق بنظام تمويل المعونات الإنسانية، ويرافق كل سؤال منها ما يشكل برأينا الإجابة المتوفرة القائمة على حقيقة الأوضاع الراهنة مصحوبة بتحليل موجز- لكنها ليست مما يمكن أن نطمح إليه.

سؤال ١: هل يأتي التمويل العالمي للمعونات الإنسانية ملبياً لكافة الاحتياجات الإنسانية العالمية، وهل لدينا منهجية فعالة لتحديد طبيعة الاحتياجات الإنسانية في أي أزمة من الأزمات؟

الإجابة: في الواقع، لا.

في الحقيقة ليست لدينا أي فكرة عن الاحتياجات الإنسانية العالمية، ذلك أنه لا تتوافر العمالة المدربة والماهرة التي بإمكانها جمع وتحليل البيانات في هذا الصدد. إننا لا نعلم سوى ما نستطيع قياسه، ولذلك فإن الأزمات التي لا تتم ملاحظتها أو احتوائها داخل بلد من البلدان لا يتم تسجيلها. وبالإضافة إلى ذلك، فحتى ما نقوم بقياسه نقيسه بأسلوب يفتقر لقدر كبير من الدقة. إن مفهومنا عما يشكل الحاجة الإنسانية يقوم على نموذج يفترض أن الأزمات تأتي بشكل غير متوقع وعلى هيئة ظواهر محدودة زمنياً. هذا بينما تزداد أعداد الأزمات التي تطالعنا مفتوحة النهايات وتعاود الظهور بشكل متكرر، كما تضرب هذه الأزمات مجتمعات إنسانية مهمشة وباتت تشكل حوادث معتادة، رغم أسفنا لذلك. وإن تأثير التغير المناخي وأنماط الهجرة وانتشار الأسلحة الصغيرة لن يفلح إلا في زيادة وطأة هذه الأزمات. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الأزمات التي طُرحت خارج 'طاولة المعونات الإنسانية' – وأبرزها أزمة إسرائيل/فلسطين والعراق- لم يجر بعد التعامل الكامل معها من قبل مجتمع المعونات الإنسانية.

سؤال ٢: هل هناك تمويل كاف لعمليات تقديم المعونات الإنسانية؟

الإجابة: لا أظن.

لقد أمكن بشكل طيب تتبع تمويلات المانحين الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية، وكذلك أشكال التمويل القادمة من منظومة الأمم المتحدة، بينما تفتقد أشكال التمويل القادمة من التبرعات الخاصة والمؤسسات إلى المنظمات غير الحكومية (الكبيرة والصغيرة) للمتابعة الجيدة من خارج كل هيئة من هذه الهيئات. ونحن نجهل أي معلومات عن غالبية أشكال التمويل المشتتة للمجتمعات المتأثرة بالأزمات وكذلك التمويل القادم من المنظمات غير الحكومية المحلية وحكومات الدول التي تعاني من الصراعات أو الأمراض. ورغم أننا لا نعرف حجم التمويل المتوافر، إلا أننا نعلم أنه في الكثير من الأزمات لا نجد من التمويل ما يكفي حتى للسماح للوكالات بالوصول للحد الأدنى من المعايير المطلوبة.

سؤال ٣: كيف تري ما تم من تعامل مع قضية ضعف تدفقات المعونات الإنسانية؟

الإجابة: أرى أنه تم بشكل متفرق ولا يغطيها كلها.

إن بإمكاننا التنبؤ بجانب كبير من حجم المعونات الإنسانية التي تتطلبها الأزمات ولكن معظم التمويل لسوء الحظ لا يزال ينشأ مع الحاجة اللحظية وليس بشكل استباقي لها، فعندما تحدث الكوارث، يتم تحرير نداءات الاستغاثة وبعدها يجري تخصيص التمويلات. وهناك استثناءات لذلك، فمكتب الإسكان واللاجئين والهجرة التابع لوزارة الخارجية الأمريكية يقدم إسهامات سنوية هائلة غير مُخصصة لأعمال الإغاثة التي تقوم بها لجنة الصليب الأحمر الدولية ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين . كذلك يمنح الكثير من المانحين الآخرين عدة اعتمادات تمويلية غير مُخصصة. وتبدي المنظمات غير الحكومية مخاوفها رغم ذلك من أن الآليات الإصلاحية – أي الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ و الصناديق المشتركة وصناديق الاستجابة لحالات الطوارئ- باتت تزيد المسافات بينهم وبين مصادر التمويل، وبما يضيف طبقة أخرى من بيروقراطيات صناعة القرارات وانعدام القدرة على التنبؤ.

سؤال ٤: هل تأتي تمويلات المعونات الإنسانية في توقيتها المناسب؟

الإجابة: لا

إن الأسلوب القائم على تأجيل الاستجابة لما بعد حدوث الكارثة والذي تتسم به أنظمة التمويل مقترناً بزيادة التركيز الموجه إلى إجراءات المحاسبة والمساءلة المالية يجعل التمويل يتدفق خلال هذه المنظومة على نحو أكثر بطئاً عما هو مأمول، فأموال التمويل يمكن أن تستغرق حوالي أربعين يوماً حتى يتم إخراجها.

سؤال ٥: هل يتسم نظام تمويل المعونات الإنسانية بالمرونة الكافية؟

الإجابة: لا

لقد نجم عن الضغط من أجل زيادة المحاسبة والمساءلة عن المصروفات أن بات قسط كبير من أموال التمويل يتم تخصيصه مقابل طلبات العروض كما أدى إلى اضطرار الوكالات للالتزام ببنود الميزانية المغرقة في التفاصيل والتي تشكل جزءاً من اتفاقياتها التعاقدية مع المانحين. وهناك ما يدلنا على أن كبار المانحين قد بدأوا في التخلي عن هذا النهج الصارم في الإدارة. إن الواقع يخبرنا أن العمليات الإنسانية، مثلما هو الحال مع الحملات العسكرية، تحيد غالباً عن خططها الموضوعة منذ بداية اليوم الذي تستهل فيه أعمالها. وتورد الوكالات أن فرقها العاملة تشعر بالتقييد في اضطرارها للالتزام الحرفي بالأهداف التي أقرتها المنحة حتى لو ثبت أن هذه الأهداف- عند تنفيذها- غير ملائمة.

سؤال ٦: هل تخدم آليات التمويل على نحو كاف الاحتياجات المتفاوتة لهيئات المعونات الإنسانية المتنوعة؟

الإجابة: لست متأكداً من هذا.

إن هيئات متنوعة مثل لجنة الصليب الأحمر الدولية واليونيسيف و منظمة 'كير' تعمل بناء على أهداف وجداول زمنية وأساليب عمل مختلفة. وعند قيام المانحين بالبحث عن الإصلاحات التمويلية ودمجها، فإنهم يرغبون حينها في ضمان احتفاظهم بالقدرة على تمويل الهيئات وفقاً لمبادئها ومواطن قوتها المعينة.

سؤال٧: هل تتسم آليات التمويل بالشفافية الكافية والقابلية للمساءلة أمام المساهمين فيها، بما فيهم جماعات المستفيدين وحكوماتهم؟

الإجابة: هي في تحسن في هذا الاتجاه.

كان نظام التتبع المالي لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية قد زاد بشكل كبير من شفافية تدفق المعونات الإنسانية. أما الشفافية في عمليات صناعة القرار متضمنة إقرار ما هو واقع ضمن 'المصلحة العامة' (التمويل العالمي للمعونات الإنسانية) فلم تصل إلى الدرجة المثالية بعد، بيد أن زيادة الالتزام بمبدأ المساءلة أمام المستفيدين لهو خطوة حسنة جديرة بالترحيب.

إننا نأمل في أن يقوم قراء نشرة الهجرة القسرية باتخاذ الخطوة التالية واقتراح الإجراءات العملية اللازمة للمضي قدماً نحو تحقيق أفضل الحلول لكل قضية من القضايا السابقة.

بيتر ووكر (Peter.Walker@tufts.edu) هو مدير مركز فاينستين العالمي، جامعة توفتس (http://fic.tufts.edu)، وكيفين بيبر (kpepper@hq.mercycorps.org) هو مسؤول أول البرامج بـ 'رابطة الرحمة'، بورتلاند، الولايات المتحدة الأمريكية. وقد أُقتبس هذا المقال من إحدى الأبحاث التي قدمت على هامش الاجتماع بين مبادرة المنح الإنسانية السليمة و اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات والذي عُقد في يوليو ٢٠٠٧: http://fic.tufts.edu/downloads/GHD-IASCFINALPAPER.pdf

١. www.dtic.mil/doctrine/jel/jfq_pubs/0937.pdf
٢. http://ochaonline.un.org/FundingFinance/CERF/tabid/1109/Default.aspx
٣. www.unsudanig.org/workplan/chf
٤. www.goodhumanitariandonorship.org/emergency%20response%20funds%20final%20review%20report%20Jan%202007.pdf
٥. www.goodhumanitariandonorship.org

في عوالم مختلفة: المانحون المسلمون والعمل الإنساني الدولي

محمد ر. كروسين

لا تتمتع مساهمة العالم الإسلامي في أعمال الإغاثة والتنمية بالتغطية الإعلامية الكافية، كما تفتقر إلى السمعة التي تتمع بها النشاطات المشابهة في الغرب..

لا تزال مبادئ العطاء الخيري والتعاطف والرحمة المقدسة في التعاليم الإسلامية من خلال القران الكريم وسنة النبي محمد ذات أهمية بالغة.إن إعادة توزيع الثروة في شكل عطاء خيري هي فرض على كل مؤمن. ومن ثم، فان قطاع الإغاثة والتنمية الذي يقوم على أسس إسلامية تعود إلى أكثر من ١٤٠٠ عاما من إعادة توزيع الثروة في شكل زكاة (فرض إخراج المال بغرض الإحسان على الفقراء)، وصدقة (إخراج المال بغرض الإحسان على الفقراء طواعية) ووقف (الوقف العام) والذي مازال مستمرًا إلى اليوم. تجمع الوكالات الحكومية في العديد من البلدان الزكاة كجزء من نظام الضرائب الحكومي و لذلك تزدهر العديد من المنظمات غير الحكومية في العالم الإسلامي. ووفقًا للأرقام الحكومية السعودية، فان حجم مساعدات السعودية سواء الأحادية أو الثنائية، يجعلها في صفوف أكبر المانحين في العالم. وتأتي السعودية ثاني أكبر دولة مانحة بعد الولايات المتحدة الأمريكية بمستوى مساعدات يصل إلى ٤ مليارات دولار سنويا.

يُوجه هـذا الفيض من المساعدات إلى العالم الإسلامي في المقام الأول، حيث يتم تنظيمه من قبل منظمة المؤتمر الإسلامي[١] والمصرف الإسلامي التابع لها[٢] ومقرها جدة بدلاً من لجنة المساعدات الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي[٣] (OECD).يمر ذلك على الغرب مرور الكرام دون أدنى إدراك لأن هناك نظام موازي تعمل الوكالات الإسلامية من خلاله هناك. لذلك، فإن دول الخليج الغنية بالثروة النفطية ليسوا أعضاءً في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، بالرغم من حجم المساعدات التي يبذلونها. بناء على ذلك، فإن الـدول المانحة الإسلامية ينقصها التمثيل وقنوات الاتصال باللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات والتي تعتبر بمثابة منتدى الأمم المتحدة الدائم والذي يقوم بوظيفة الأداة الأساسية للتنسيق العالمي الخاص بالمساعدات الإنسانية. إضافة إلى التقليد الإسلامي القاضي بتجنب التبجح بالأعمال الخيرية التي يقوم بها شخص ما كدليل على التواضع ولتجنب جرح مشاعر من يتلقى هذه المساعدات. لذلك، ينظر الرأي العام إلى الالتزامات الغربية والإسلامية تجاه الإنسانية على أنها تأتى من عالمين بعيدين كل البعد عن بعضهما البعض. لقد خلقت الطبيعة الموازية لبنية المساعدات في الغرب والعالم الإسلامي نظامًا لا يقوم على خدمة مصالح هـؤلاء المنكوبين من جـراء الـكـوارث، واللاجئين والأشخاص النازحين داخليا (الأغلبية العظمى منهم مسلمون) أو هؤلاء الذين يعانون من الفقر.

والقلق بشأن احتكار غربي للمساعدات الإنسانية جلي وواضح خصوصاً بعد أحداث الحادي عشر من سبتمبر حيث تعرضت منظمات المجتمع المـدني في العالم الإسلامي وفي العالم الغربي بدرجة اقل إلى مستويات غير مسبوقة من المراقبة، والتي أعاقت عملها بشكل حتمي مما أثر على المستفيدين من خدماتها[٤].

لقد بدأت عدد من المبادرات للتعامل مع بعض المفاهيم الخاطئة حـول وكـالات المساعدات الإنسانية في العالم الإسلامي. لذلك، تم إنشاء المنتدى الإنـسـانيّ[٥] بواسطة جمعية الإغاثة الإسلامية البريطانية في يونيو ٢٠٠٤ للمساعدة من أجل ترسيخ الشراكة وتسهيل التعاون الوثيق بين المانحين و المنظمات غير الحكومية في الغرب والعالم ذو الأغلبية العظمى من المسلمين. لقد جمعت تلك المبادرات معًا خليطًا فريدًا من المنظمات غير الحكومية العالمية والوكالات الحكومية والهيئة الدولية للصليب الأحمر من خلال التشاور مع العديد من الأطراف المعنية في مجال المساعدات الإنسانية للمساعدة في سد الهوة القائمة بين العالمين الغربي والإسلامي[٦].

لذلك، يدعم المنتدى المنظمات غير الحكومية في العالم الإسلامي عن طريق المساعدة في بناء القدرات، والدفاع عن الإطار القانوني من أجل المزيد من الشفافية، وتشجيع المبادئ والمعايير الإنسانية وتحسين الاتصال و التعاون. ومن ثم، قام المنتدى بإقامة لجان تنفيذية تعتبر خطوة أولى من نوعها بالاشتراك مع الحكومات و المجتمع المدني في كل من اليمن والسودان وإندونيسيا وباكستان والكويت. ويعتبر التعاون بين وكالات المساعدة الحكومية الغربية والعالم الإسلامي الأول من نوعه بالنسبة للمجتمع الإنساني الدولي، والـذي طالما كـان ينفصل على طـول الحدود الفاصلة لكل من منظمة المؤتمر الإسلامي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

ما يزال هناك المزيد مما يلزم القيام به من أجل سد الفجوة الوهمية والحقيقية بين الغرب والمانحين غير التقليديين. لذلك، يجب طرح بعض الأسئلة حول سبب تواجد نظام موازي للمساعدات الإنسانية. ومن ثم، يجب الالتفات إلى مخاوف تسييس المساعدات أو إقحام المعتقدات الدينية فيها ولذلك، يجب تجديد الحوار العالمي حول القيم الخاصة بالمساعدات الإنسانية. إن المنتدى الإنساني يعتبر خطوة أولى في الاتجاه الصحيح ولكن لابد من القيام بالمزيد لضمان التنسيق والاعتراف بكافة أشكال المساعدة الإنمائية الرسمية. ومن ثم، فنحن بحاجة إلى عملية إصلاح إنسانية على نطاق أوسع من تلك قيد النقاش حاليًا حتى يتسنى لنا المساعدة في خلق شراكة أكثر انفتاحًا وأمانة بين الغرب والعالم الإسلامي.

يعمل محمد ر. كروسين (Mohammed. kroessin@islamic-relief.org.uk) في وحدة السياسات والبحوث في منظمة الإغاثة الإسلامية (www.islamic-relief.com) ويعمل أيضاً شريكاً باحثاً في البرنامج البحثي للأديان والتنمية (www.rad.bham.ac.uk) في جامعة بيرمنغهام.

١. www.oic-oci.org
٢. www.isdb.org
٣. www.oecd.org/dac
٤. راجع كروسين،ر.“ الجمعيات الخيرية الإسلامية و الحرب على الإرهاب: الكشف عن الخرافات”، شبكة ممارسة العمل الإنساني www.odihpn.org/report.asp?id=2890
٥. www.humanitarianforum.org
٦. من بين الأعضاء الحاليين : الصليب الأحمر البريطاني، ولجنة الجمعيات الخيرية البريطانية، ووزارة التعاون الدولي البريطانية و المنظمة الخيرية الإسلامية الدولية (الكويت)، وهيئة الصليب الأحمر الدولي والاتحاد الدولي لهيئات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، ومنظمة (IHH) بتركيا، و مؤسسة الإمام الخميني للإغاثة، ومنظمة إمداد الخيرية الإسلامية، ومنظمة فيلق الرحمة، ومؤسسة المحمدية(اندونيسيا)، البرنامج القومي لدعم الريف (باكستان)، و مؤسسة الشرق الأدنى، ومنظمة أوكسفام البريطانية، والجمعية الخيرية القطرية، و منظمة الهلال الأحمر القطري، والوكالة السويسرية للتنمية و التعاون، والندوة العالمية للشباب المسلم.

النهج العنقودي – أداة تشغيلية مهمة

ألان جوري و جياميكيلي دي مايو

تعود الكثير من المشاكل التي نواجهها في سياق الطبيق الميداني للنهج العنقودي إلى سوء فهمنا للطبيعة التشغيلية الرئيسية للمجموعات العنقودية.

تكمن القيمة الحقيقية للمجموعات العنقودية في قدرتها على دفع الإمكانيات التشغيلية والفعالية أكثر مما هي في جوانبها الإجرائية. وقد أدى سوء فهم هذه الطبيعة الأساسية للمجموعات العنقودية في بعض الحالات إلى كثرة الاجتماعات والتأكيد المفرط على قضايا التمويل والمجموعات العنقودية غير الضرورية على مستوى القطر وإشراك الأطراف غير التشغيليين وزيادة طبقات البيروقراطية الإضافية، لكن ليس هذا هو الغرض من النهج العنقودي.

وعلى المستوى العالمي، يهدف النهج العنقودي إلى تقوية الاستعداد وتنسيق الإمكانيات التكنولوجية في أنحاء النظام من أجل الاستجابة لحالات الطوارئ الإنسانية من خلال ضمان وجود قيادة يمكن توقع تصرفاتها ونظام مساءلة في جميع القطاعات الأساسية، أما على مستوى القطر فيستهدف النهج تقوية الاستجابة التشغيلية الإنسانية من خلال المطالبة بمعايير مرتفعة من التنبؤية والمساءلة والشراكة في جميع مجالات الأنشطة.

وكان الفريق رفيع المستوى المعني بالاتساق على نطاق منظومة الأمم المتحدة في مجالات التنمية والمساعدات الإنسانية والبيئة قد أصدر تقريره الأخير – بعنوان توحيد الأداء[1] -في نوفمبر ٢٠٠٦. وقد ضم الفريق العديد من الشخصيات الحكومية رفيعة المستوى، والتي تشمل جوزيت شيران والتي تقلدت منصبها كالمدير التنفيذي الحادي عشر لبرنامج الأغذية العالمي في أبريل ٢٠٠٧. وكان الفريق قد أيد بشكل كبير اتجاه جهود إصلاح العمليات الإنسانية الجارية في الأمم المتحدة، معززاً إرادة جميع الأطراف لمباشرة تنفيذها، وذلك على المستويين العالمي والقطري. ومنذ ذلك الحين كانت جميع حالات الطوارئ الكبرى قد شهدت إتباعاً من جانب عمليات الاستجابة الدولية للنهج العنقودي.

وكانت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات قد حثت بشكل متكرر على إبداء المرونة عند تطبيق النهج العنقودي، وهذه المرونة لا تعني بالضرورة الإطاحة بهياكل العمل القائمة. إن الهدف من النهج العنقودي هو أن يحقق تحسناً في العمليات التشغيلية والمحافظة على الآليات الفعالة القائمة بالفعل وكذلك التركيز على توفير الخدمات الفعالة في المجالات التي تتطلب إمكانيات إضافية.

يلعب برنامج الأغذية العالمي دوراً مهماً في النظام العنقودي، حيث يعمل كوكالة قائدة لقطاع اللوجستيات كما يشارك في قيادة قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية في حالات الطوارئ، بالإضافة لكونه مشارك فعال في قطاعات التغذية والحماية والتعليم والإنعاش المبكر. وكانت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات قد أكدت مجددا على دور برنامج الأغذية العالمي كقيادة عالمية في المعونات الغذائية، وهو قطاع مُعترف بتلبيته للمعايير الموضوعة للنظام العنقودي.

وبالنسبة لبرنامج الأغذية العالمي، تمثل المجموعات العنقودية أداة تشغيلية تستهدف تحسين الاستجابة التشغيلية في جميع مجالات التدخل في حالات الطوارئ. وينبغي أن يؤدي تنفيذ النظام العنقودي إلى تقوية قابلية التنبؤ والشمولية وجودة الاستجابة الإنسانية في أي مواقف إنسانية معينة. لذلك ينبغي أن تأتي الهياكل العنقودية على المستويين القطري والعالمي بسيطة وموجهة نحو تحقيق النتائج، وتركز على ملء الفجوات التشغيلية واحتواء جميع المنظمات ذات الإمكانيات التشغيلية الحقيقية في القطاع. وينبغي أن يأتي التخطيط لملء الفجوات التشغيلية القائمة على رأس الأنشطة التي ينبغي أن يقوم بها أي قطاع متكون حديثاً وتعقبه وضع خطط مشتركة وواقعية لعلاجها.

ينبغي للنهج العنقودي أن يحترم تفويضات وطبيعة جميع المنظمات المشاركة، ومنها الأطراف الوطنية والمحلية، مع إدراك مستوى الالتزام التي تستطيع الأنشطة في كل قطاع أن تطمح إليه. ومن المهم توضيح التزامات كل فرد من أفراد القطاعات على مستوى القطر المعني بأسرع ما يمكن لتسهيل عملية التوزيع الشفاف والفعال للعمل، وبما يضمن بالتالي القابلية للتنبؤ والمساءلة في الاستجابة لاحتياجات البشر الذين نعمل جميعاً على خدمتهم.

تطبيق النهج العنقودي

جاء فرض الأحكام العرفية في أبريل ٢٠٠٧ في غينيا ليدفع بالأمم المتحدة لرفع المستويات الأمنية وإجلاء جميع العاملين غير الأساسيين في المنظمة. ونظراً لأن الأمم المتحدة لم تكن مجهزة بالشكل الجيد للتعامل

بيير بيندي/فيت نيمديت

وجدان حاج أمين من فريق التدخل السريع لدعم الاتصالات والمعلوماتية في حالات الطوارئ التابع لبرنامج الأغذية العالمي (فيت نيست) في الإمارات العربية المتحدة يعمل على تركيب هوائي موجات تردد سريع على برج اتصالات في غينيا.

مع حالة التردي غير المتوقعة في أوضاع الأمن – وكذلك تعرُّض أمن العاملين في المجال الإنساني للخطر نتيجة غياب وسائل الاتصالات الملائمة- قدم منسق الشؤون الإنسانية طلباً إلى برنامج الأغذية العالمي باعتبارهاً كياناً قائداً في قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية في حالات الطوارئ في غينيا.

وقد قمنا بالاستجابة من خلال إرسال بعثة تقييم إلى خمسة مناطق تشغيلية في البلاد وكذلك تقديم مقترح للتعامل مع مناحي الضعف التي تم التعرف عليها في النظام وكذلك ضمان الالتزام مع الحد الأدنى من المعايير الأمنية للأمم المتحدة. وبعد العرض الذي قام به منسق الشؤون الإنسانية والفريق القطري للأمم المتحدة، تم توفير التمويل من الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ[٢]. وقام برنامج الأغذية العالمي على الفور بحشد الفرق التي باتت تعمل على مدار الساعة. وفي خلال ثلاثة أشهر، كانت هذه الفرق قد استطاعت تحسين التغطية الإذاعية في العاصمة، كوناكري، وفي غيرها من المناطق التشغيلية كما قامت بتدريب فرق الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية على استخدام معدات الاتصالات السلكية واللاسلكية الجديدة. كما قامت إحدى الوكالات العاملة بين الوكالات في مجال الاتصالات اللاسلكية بمهمة الحفاظ على البنية التحتية المحدثة للاتصالات. ويعمل النظام المُحدّث على تخفيف المخاطر في حالة وجود البيئة غير المستقرة ومساعدة العاملين في المجال الإنساني مع قيامهم بتنفيذ تفويضاتهم في توفير الرعاية للمجتمعات المتضررة.

ويوضح لنا هذا المثال على التعاون الناجح بين الوكالات، والذي حققته إصلاح العمليات الإنسانية، كلاً من أهمية الشراكات القوية بين وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية وغيرهم من المساهمين الرئيسيين على جميع المستويات – من أجل الجمع بين الخبرات المتنوعة والميزات النسبية للشركاء المختلفين في تحقيق الأهداف المشتركة- والقيمة الأساسية للمجموعات العنقودية كأداة تشغيلية.

ألان جوري (allan.jury@wfp.org) هو مدير العلاقات الخارجية، أما جياميكيلي دي مايو (giammichele.demaio@wfp.org) فهو مسؤول العلاقات الخارجية.

١. www.un.org/events/panel/resources/pdfs/HLP-SWC-FinalReport.pdf
٢. http://cerf.un.org

الانتعاش المبكر من الكوارث: زلزال باكستان

أندرو ماكلاود

تعرضت الباكستان في شهر اكتوبر ٢٠٠٥ إلى زلزال مدمر خلّف حاجة إنسانية على مستوى لم نشهد له مثيل من قبل. وعلى الرغم من أنه سرعان ما تبع الكارثة بستة أسابيع فقط شتاء الهيمالايا القارس البرودة، لم تتعرض البلاد إلى موجة ثانية من الوفيات. ويمكننا القول هنا أن التعاون بين العسكريين والمدنيين وكذلك اللجوء لاستخدام النهج العنقودي حققا نجاحاً كبيراً.

وقد تسبب هذا الزلزال بوفاة ما لا يقل عن ٧٣,٣٣٨ شخص منهم ١٨ ألف من الأطفال، كما تسبب بجرح ما يزيد عن ١٢٨ ألف شخص بينما أجبر ما يزيد عن ٣,٣ مليون على النزوح. كذلك فقد أتى الدمار على ما يزيد عن ٦٠٠ ألف منزل و ٦٤٠٠ كيلومتر من شبكات الطرق و ٦٢٩٨ مرفقاً تعليمياً و ٣٥٠ مرفقاً صحياً و ٣٩٩٤ من أنظمة إمداد المياه و ٩٤٩ مبنى حكومياً، كما تجاوزت أعداد النازحين داخلياً والمنازل المدمرة أكبر بكثير مما حدث أثناء كارثة تسونامي على الرغم من أن أعداد الوفيات كانت أقل.

وكانت استجابة الجيش الباكستاني ضخمة، ودعمه في ذلك القوات العسكرية الأمريكية والبريطانية والأسترالية وقوات حلف الناتو وغيرها، وانطوت عملية التنسيق تنطوي على تحد هائل كما هو الحال عليه دائماً مع أي حكومة مستضيفة في أعقاب أي كارثة. وقد كان ذلك هو الوضع القائم بالنسبة لجيش يفتقد الخبرة في التعامل مع المنظمات غير الحكومية ولا تألف المبادئ الإنسانية التي يدافع عنها. ومن ثم كان من الضروري في باكستان استخدام نموذج من 'التنسيق بدون تدخل' يقوم فيه الجيش الباكستاني بالمشاركة في تقييم علني وأمين للاحتياجات مع المجتمع الإنساني والسماح للمنظمات غير الحكومية باختيار نوعية ومكان العمليات التي ستقوم بها. وفي هذا النموذج، يتم ملء الفجوات التي تشوب عمليات تسليم المساعدات الإنسانية من قبل الجيش والوكالات الحكومية.

غوينت غوير كريستوس ممثلة مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين تصنت لتقرير مسؤولين عسكريين مهمتهم توصيل جهود الإغاثة في مانسيرا في الباكستان

ف. تال/مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

ونظراً لعدم توفر وكالة وطنية مخصصة لمكافحة الكوارث في الباكستان عندما ضربها الزلزال، لذا قررت لجنة الإغاثة الفيدرالية، وهي الهيكل المخصص الذي تم إنشاءه للتعامل مع تبعات الكارثة، أن تعيد هيكلة نفسها مستعينةً بالنهج العنقودي المبتكر حديثاً. وقد تمخض ذلك عن سلسلة من الاتصالات الشخصية المهمة بين المنسقين الوطنيين والدوليين. ورغم ظهور انتقادات للنهج العنقودي في باكستان، إلا أن الحقائق جلية بشكل كافي كما هو واضح مما يلي:

- تم توفير مليون خيمة و٦ ملايين بطانية و ٤٠٠ ألف ملجأ طوارئ.
- تم إيواء ٣٥٠ ألف من النازحين داخلياً طيلة فترة الشتاء، بينما تمت إعادة ٩٥٪ منهم في العام الأول بعد الإغاثة.
- تم تجنب حدةوث موجة تالية من الوفيات، وقد أظهرت الإحصائيات الطبية تحسن معدلات حالات العدوى المرتبطة بالبرد مقارنة بالأعوام العادية.
- تمت إعادة جميع المدارس والمستشفيات إلى سابق عهدها.

وقد تم التغلب على المشاكل بأسلوب يتسم بالتعاون حيث أتاح النهج العنقودي هيكلاً للمشاركة بين الأطراف الوطنية والدولية وكذلك الجهات الإنسانية والعسكرية.

الانتقال إلى مرحلة الانتعاش من الكارثة

وحتى مع تواصل جهود الإغاثة، كان من الضروري الإسراع بالتطبيق المبكر لخطط الانتعاش. وكانت إحدى أولى المهام الموكلة للمجموعة العنقودية المعنية بالانتعاش المبكر هي إقناع صناع القرار، بما فيهم الهيئة التي ستخلف لجنة الإغاثة الفيدرالية، وهي هيئة إعادة الإعمار والتأهيل بعد حوادث الزلازل[١]، بأن الأمر لم يكن بهذه البساطة. وعلى الرغم من أن تجربة معظم البلدان في جهود الانتعاش بعد الكارثة تظهر تراجعاً خطيراً في القوة الدافعة للعمل في أعقاب فترات الإغاثة، كان على باكستان أن تقتنع بالحاجة إلى التخطيط تفادياً لأي تراجع مماثل في القوة الدافعة. وكان على رؤساء المجموعات العنقودية ضمان تفهم جميع محاوريهم لمفهوم الانتعاش المبكر بينما تضمن مجموعة الانتعاش المبكر أن جميع المجموعات العنقودية قد نفذت الخطة الانتقالية بتفاصيلها. وقد أصبح رؤساء المجموعات العنقودية في جوهرهم 'شبكة' من المخططين للانتعاش المبكر لكل مجموعة من المجموعات العنقودية، ويتولون كذلك تنفيذ مهام الدفاع المتعلقة بالانتعاش المبكر لصالح جميع المجموعات العنقودية.

المبادئ الإرشادية لعمليات الانتعاش

يقوم إطار عمل الانتعاش المبكر على مجموعة مؤلفة من عشرة مبادئ قائمة على الحقوق وبحيث يتم تطبيقها أثناء مراحل التخطيط والتنفيذ لعمليات الانتعاش المبكر:

١- التركيز على أكثر الفئات السكانية ضعفاً
٢- استعادة القدرات
٣- إعادة بناء معيشة السكان
٤- تأمين مكاسب التنمية البشرية
٥- خفض مخاطر الكوارث
٦- إشراك القطاع الخاص
٧- تحقيق الاستقلالية والكفاية الذاتية
٨- الشفافية والمساءلة
٩- التبعية واللامركزية
١٠- التنسيق

وبمجرد أن طبقت الحكومة مفهوم الانتعاش المبكر، أصدرت تعليماتها للولايات والهيئات الباكستانية للعمل مع المجموعات العنقودية وتنسيق الاقتراحات لخطة الانتعاش المبكر[٢]. وقد رفعت المجموعات العنقودية في الولايات الباكستانية مسودات الخطط إلى المجموعات العنقودية العاملة على المستوى القومي (والتي تشمل الجهات المانحة ويرأسها ممثلون من قبل الأمم المتحدة والحكومة). وأعقب ذلك أن قامت المجموعات العنقودية على المستوى القومي بصياغة مشاريع الخطط القطاعية ليتم استعراضها ومراجعتها من قبل الحكومة ومنتدى رؤساء المجموعات العنقودية من أجل ضمان الملائمة والتماسك وضمان إدراج القضايا المهمة مثل القضايا الجنسانية.

نظراً لأنه لم تجر تجربة المجوعات العنقودية من قبل، فلم يكن أحد يعلم كيفية التصرف بشأنها بعد الانتهاء من عمليات الإغاثة. ولهذا السبب نُشرت ورقة بحثية للمناقشة موضوعها 'تحقيق انتقال المجموعات العنقودية' وخضعت لـ ١٧ مراجعة وكذلك عدة تغييرات قبل أن يتم وضع الصيغة النهائية لها. وقد تم إغلاق المجموعات العنقودية في إسلام أباد بمجرد إعلان انتهاء مرحلة الإغاثة وبدء عمليات الانتعاش المبكر إلا أن الفريق العامل بمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية أبقى على أعمال المجموعات العنقودية على المستوى الميداني. ثم أعقب ذلك، وبعد اكتشاف الخطأ، إعادة فتح المجموعات العنقودية بإسلام أباد كـ 'مجموعات عمل'، أو بالأحرى مجموعات عنقودية 'جديدة'، هو دور لا تزال تلعبه إلى اليوم لدعم عمليات إعادة الإعمار الجارية.

وقد خلفت الورقة النهائية الخاصة بتحقيق الانتقال للمجموعات العنقودية انقسامات أكبر داخل منظومة الأمم المتحدة عن تلك المتخلفة عن القرارات العامة. ولا يقع الذنب في ذلك على أي شخص ولكنه يوضح لنا كم كان مربكاً تحقيق الانتقال من الإغاثة عندما تم تنفيذ الهياكل المستخدمة للإغاثة على نحو مخصص لحالة بعينها وليس بشكل مستدام.

النجاح في التمويل

قام المانحون بدعم خطة الانتعاش المبكر للأسباب التالية:

- رغم مرور عدة أشهر عليها، ظلت كارثة الزلزال حية في أذهان الجهات المانحة، وكانت المراكز الرئيسية لا تزال راغبة في تسلم المزيد من التمويل.
- تمت معاملة الجهات المانحة كشركاء أصليين وحقيقيين، بيد أنه من المهم عدم الخوف من الاعتراف بالأخطاء والصعوبات أو طلب مشاركتهم في عملية صناعة القرار.
- لم يتح الهيكل العنقودي لأيما شخص أي مفر أو سبب للزعم بأن تمويل الانتعاش ينبغي أن يترك لشخص آخر.

لقد أدى النهج العنقودي، رغم صعوبة فهمه في بعض الأحيان، إلى تحسين كل من الإغاثة والانتعاش المبكر. وقد جاء توقيت الزلزال ليفرض تجربة النهج العنقودي بأسلوب تجريبي مخصص، كما تم 'الانتقال به' إلى طور الانتعاش وصولاً إلى نهايته المرتقبة بأسلوب تجريبي كذلك. إن الانتعاش المبكر أمر صعب الفهم وأكثر صعوبة في التخطيط له وتمويله عما هو الحال مع الإغاثة. بيد أنه في حين أن الإغاثة تبقي الناس أحياء، نجد أن الانتعاش المبكر هو الذي يعيد لهم أسلوب معيشتهم ويبني مستقبلهم. إن من المهم أن يتم توجيه التفكير والتخطيط الكافي لمرحلة الانتعاش المبكر بأسرع ما يمكن بعد كل كارثة – ويفضل أن يكون ذلك أثناء مراحل الاستعداد للكارثة والحد من المخاطر.

أندرو ماكلاود هو رئيس عمليات مركز تنسيق الأمم المتحدة الذي أنشئ استجابة للزلزال الذي ضرب باكستان في ٢٠٠٥. ونجد تقييم مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية لاستخدام النهج العنقودي مع الكارثة مرحلة تلو الأخرى على الرابط: http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docid=1005901

١. www.erra.gov.pk
٢. www.undp.org/rbap/Reports/ERRA-UN.pdf

مجموعة التعليم في باكستان

بريندا هايبليك

لقد كان لزلزال باكستان عام ٢٠٠٥ أثار مدمرة على جميع القطاعات بما فيها التعليم. وقد تسببت الفيضانات الأخيرة بتحديات إضافية لمجموعة التعليم التي تنسق فعاليات الاستجابة واستعادة القدرة على العمل لمعظم الوكالات التي تركز عملها على التعليم.

وأثناء حالتي الطوارئ الأخيرتين في الباكستان، زلزال أكتوبر ٢٠٠٥ في المقاطعة الحدودية الشمالية الغربية وكشمير الباكستانية وفيضانات يونيو/يوليو ٢٠٠٧ في مقاطعتي بلوشستان والسند، تم تفعيل منهاج المجموعات في كل من العاصمة إسلام أباد وعلى المستوى الميداني في خمسة "محاور" إنسانية للزلازل وفي موقعين في المناطق التي تأثرت بالفيضانات. وفي منتصف عام ٢٠٠٦ أُغلقت مجموعات طوارئ الزلازل ومن ثم أعيد فتحها كمجموعات عمل قطاعية تمارس عملها حتى الآن. وأثناء حالة طوارئ الفيضانات الحالية هناك الكثير من المجموعات التي تمارس عملها في كل من إسلام أباد وفي كويتا في مقاطعة بلوشستان، وفي كاراتشي في مقاطعة السند.

الاستجابة للزلازل

يعتبر التعليم من أحد القطاعات الهامة في عملية الاستجابة الإنسانية كونه يوفر حماية نفسية وبدنية وإدراكية للأطفال والمراهقين والشباب، ويُسهِّل ويشجع على العودة إلى الحالة الطبيعية. واشتملت الفعاليات الرئيسية للمجموعة على تعزيز وتطبيق الحد الأدنى لمعايير التعليم في حالات الطوارئ، والأزمات المزمنة والإعمار المبكر[1]؛ تطوير المبادئ التوجيهية الخاصة بباكستان للتعليم في حالات الطوارئ، والشراكة مع السلطة الباكستانية لإعادة التأهيل وإعادة الإعمار بعد الزلازل[2] لعمل مسودات لتصميمات لإعادة إعمار المدارس الابتدائية. لقد توفى نحو ١٨ ألف طالب ومدرس ودمرت ثلثي المدارس الواقعة في المناطق المتأثرة بالزلزال. وهدف هذه السلطة هو "إعادة الإعمار بشكل أفضل"، لإعمار مدارس أمنة ضد الزلازل بمدرسين مدربين جيدا، ومدارس ذات إدارة جيدة، ومجالس فعالة للآباء والمدرسين.

ترأست منظمة اليونيسيف مجموعة إسلام أباد التي تحظى بالدعم من المنتظم من اليونسكو، وواظبت المنظمات غير الحكومية الدولية التي تقع مقراتها الرئيسية في العاصمة على حضور اجتماعات المجموعة وخاصة أثناء حالة الطوارئ ومراحل الإغاثة المبكرة للاستجابة، وفي منتصف عام ٢٠٠٦ قام فريق البرنامج التعليمي الخاص بسلطة إعادة التأهيل وإعادة الإعمار بتأسيس الفرقة الأساسية للتعليم، وهي هيئة على المستوى الفدرالي مسؤولة عن قضايا سياسة التعليم. وبطلب من سلطة إعادة التأهيل وإعادة الإعمار أصبحت المجموعات على المستوى الميداني عبارة عن فرق عاملة معنية بالتعليم تترأسها الحكومة وتدعمها اليونيسيف من الخلف.

وكانت الأهداف الكلية من المجموعات على المستوى الميداني هي: ضمان التنسيق في الاستجابة التعليمية في حالات الطوارئ، وتسهيل المشاركة الفعالة للمعلومات والبيانات بين شركاء مجموعة التعلم وعبر مجموعات القطاعات الأخرى، وتسهيل تبادل الأفكار، والبيانات، والمبادئ التوجيهية والحلول للقضايا العالقة. ومن بين أعضاء المجموعات الميدانية منظمة إنقاذ الطفولة (الولايات المتحدة، والمملكة المتحدة، والسويد) ومجلس اللاجئين النرويجي، ولجنة الإنقاذ الدولية، وساهمت عدة منظمات غير حكومية في نظام المجموعات أثناء مرحلة الطوارئ وأثناء مرحلة إعادة الإعمار الحالية أيضا. واستمرت فعاليات التعليم في مخيمات النازحين التي تديرها الحكومة في استقبال الدعم من أعضاء/شركاء المجموعات الذي كانوا يديرون المخيمات الباقية بعد إغلاق المجموعة بشكل رسمي.

لقد ساعدت استجابة الطوارئ من خلال منهاج المجموعات على التحاق أكثر من ٢٦ ألف طالب جديد بالمدرسة كما ساعدت جمعيات الآباء والمدرسين لتصبح هيئات مجتمعية قائمة على المشاركة تعمل على تعزيز التعليم الابتدائي، وبرهن التنسيق بين المجموعات للحكومات الإقليمية والمحلية أن حدوث التغيير الإيجابي ممكن وأنه من الممكن تدريب المدرسين على المهارات الدعم النفسي بحيث يمكن إعدادهم لتخفيف وطأة حالات الطوارئ في المستقبل وأنه من الممكن تعزيز قدرة مديريات التعليم المحلية.

لقد شهدنا ضرورة أكبر للتنسيق الفعال بعد تعافي قطاع التعليم البدء في إعادة الإعمار بعد شهر مارس ٢٠٠٦، ولكن للأسف لم يكن التنسيق بمستوى الفعالية المرغوبة فقد كانت الوكالات التي تُشيِّد المدارس تعمل بشكل منفصل عن المستوى الميداني، وتتخطى في معظم الأحيان اجتماعات المجموعة العاملة للتعليم. بينما أدت القدرة المحدودة للسلطة الباكستانية لإعادة التأهيل وإعادة الإعمار بعد الزلازل على جمع المعلومات ونقلها إلى تكرار تخصيص مواقع المدارس، وطلب المقاولين لأسعار باهظة وإرباك عام حول المخططات وطبيعة مسؤولية المشاركين فيها ؟ لقد اجتمعت المجموعة الرئيسية للتعلم ثلاث مرات فقط منذ تشكيلها وهي عاجزة عن التعامل مع القضايا الضخمة المتعلقة بتشييد المدارس، فالسلطة الباكستانية والهيئات الإقليمية/الحكومية من نفس المستوى لا تتشارك بالمعلومات بطريقة فعالة، ولقد سهلت اليونيسيف العديد من الاجتماعات لإعمار المدارس والتي ساعدت على تحسين عملية التنسيق. وفي حالات الطوارئ المستقبلية قد يكون من المفيد ضمان وجود آليات فعالة لمرحلة ما بعد المجموعات كما يجب أن يستمر التنسيق أيضا أثناء عملية إعادة الإعمار.

الاستجابة للفيضانات

في أواخر شهر يونيو ٢٠٠٧ ضرب إعصار بِـم بِـن أرجاء مقاطعتي السند وبلوشستان وتسبب في فيضانات كبيرة. واستجابة لذلك، تمت إعادة تفعيل نظام المجموعات في باكستان. وبالنظر إلى الوراء، يشعر الكثيرون أن هذا العمل كان سابقا لأوانه وأنه تم دون تلقي الدعم الكامل من الحكومة. وتستمر اليونيسيف في مشاركة رئاسة مجموعات التعليم، ومياه الصرف والنظافة الشخصية، والتغذية، والحماية مع الحكومات الإقليمية لمقاطعتي بلوشستان وسند. تتكون مجموعة التعليم من الكثير من ذات الأفراد والمنظمات الذين يعملون في مجال الاستجابة للزلازل. والخبرة القيمة التي تم اكتسابها أثناء وقت وقوع الزلازل على "الأيدي الخبيرة بالمجموعات" وضعت قيد الاستخدام على الفور أثناء الأيام الأولى من الاستجابة للفيضانات.

وتفاوت معدل الاجتماعات ومستوى المشاركة، وكان القصد من المجموعات أن تكون ذات طبيعة أكثر إستراتيجية وأن تعمل على التخطيط للاستجابة وتنسيقها، وأن لا تقتصر على جمع المعلومات ومشاركتها فقط. وقد اشتكى الكثير من رؤساء المجموعات والمشاركون من قلة عدد الاجتماعات مما أدى إلى زيادة العبء القائم الواقع على الموظفين الحاليين الذي يؤدون وظائف متعددة. لم تشهد استجابة الفيضانات زيادة في العاملين الفنيين القادمين إلى البلاد مما يعني أن الكثير من خبراء التعليم، المشغولين تماما بالفعل بمسؤوليات الثقيلة لبرنامج الزلازل، كان عليهم تولي عمل إضافي يتعلق بالفيضانات ويتطلب وقتا كثيرا. وتصدعت عملية النداء العاجل واعتبرت عملية تقليص

دعمت اليونيسيف بناء مدارس الملاجئ الانتقالية في مقاطعة السند

أعداد المشاريع أنها تنقصها الشفافية. وأدى ذلك إلى إلحاق الضرر بمصداقية المجموعات وخاصة فيما بين المنظمات غير الحكومية. وبمجرد إثبات أن المجموعات ليس لديها أموال للتوزيع، فقدت العديد من المنظمات غير الحكومية والوكالات الأخرى الاهتمام بالمجموعات وتوقفت عن حضور اجتماعاتها. لقد استغرقت عملية التقييم التي تم تنظيمها من خلال المجموعات وقتا طويلا. ومرة أخرى نأت الكثير من المنظمات بنفسها لتجري تقييمات أسرع بكثير في مناطقها الجغرافية ذات الاهتمام، وتمت مشاطرة بعض من هذه المعلومات مع المجموعات ولكن البعض الآخر لم تتم مشاطرته.

إن أي جهة تتولى رئاسة المجموعة تتخذ على عاتقها مسؤولية هائلة إلى جانب مهمات الأمانة المتعلقة، وهي دعوة أعضاء المجموعات إلى الاجتماعات القادمة، وإدارة وترتيب من سيتولى الأدوار وما هي تلك الأدوار وأين ستجري، وإصدار وقائع الجلسات ... الخ[٣]. وفي الاستجابة للزلازل والاستجابة للفيضانات كانت الجهات المترأسة، في كل من إسلام أباد وفي الميدان، هم مدراء برنامج اليونيسيف، وكانوا مسؤولين عن مجموعاتهم الفنية وإدارة البرامج القطاعية الضخمة والطموحة. وعلاوة على ذلك، يشكل لعب كلا الدورين الخاصين بقيادة المجموعة والتمثيلي التنظيمي في اجتماعات المجموعات تحدياً كبيراً بحد ذاته. وهناك تضارب مصالح محتمل عند طلب الموارد لأحد الوكالات من ناحية وتسهيل وتنسيق عدد من الوكالات والمنظمات غير الحكومية المختلفة من جهة أخرى. لذلك يجب أن يكون رئيس المجموعة مدربا على العمل في ظل ارتداء القبعتين، وهي مهارة تعتمد اعتمادا كبيرا على الشخصية فضلا عن اكتسابها من خلال التدريب.

لقد أصبحت المجموعة مسؤولة عن كونها "موصل المعلومات" بين الحكومة وأطراف قطاع التعليم. ولسوء الحظ فإن الجهات المانحة "العملاقة" مثل البنك الدولي وبنك التنمية الأسيوي قد تخطت نظام المجموعات. ويجب على الحكومات الإقليمية تولي دورا قياديا في تقليص حالات التكرار، وتحديد الفجوات، وفرض التعليمات بخصوص أنسب الأماكن لاستخدام التمويل. ولم يكن هذا سهلا، فباكستان دولة قوية ذات سيادة وتمر بفترة سياسة متوتر وتطور مؤسسات جديدة للاستجابة الطارئة.

تعتبر المجموعة كيان جماعي ويمكن قياس فعاليتها فقط من خلال الاتفاق الجماعي والتفاعل بين أعضائها. وكان طبيعة الانخراط في العمل من أكبر الاختلافات بين مجموعات الزلازل والفيضانات. فقد كان العمل في حالة الزلزال يعتمد أساسا على مشاطرة المعلومات والتنسيق بينما كانت الفيضانات أساسا مسألة وصول إلى الموارد بعد تلقي المناشدة العاجلة. وظلت الكثير من الوكالات المستقلة من ناحية الموارد خارج تدفق معلومات المجموعة وهنا تختبر مهارة المنسق اختبارا كاملا، حيث يكون "التنسيق" هو العملة الوحيدة التي تتوفر لديه للتداول.

يجب على انخراط مكتب تنسيق المساعدات الإنسانية أن ينضج بينما تتطور المجموعات ويحصل رؤساؤها على المزيد من الخبرة. ولن تستطيع الدورات التدريبية تزويد العاملين في مكتب تنسيق المساعدات الإنسانية بالتدريب النوعي الذي تقدمه فرص التدريب أثناء العمل، ومع ذلك لا نستطيع تحمل تدريب العاملين في مكتب تنسيق المساعدات الإنسانية المخصصين لتنسيق العمل في أي حالة طوارئ معطاة. وقد ينظر مكتب تنسيق المساعدات الإنسانية في جعل موظفيه الجدد يقدموا المساعدة في حالات الطوارئ، وترك التنسيق الفعلي للموظفين المتمرسين في المكتب.

العبر المستقاة

إن متابعة النتائج والتوصيات الخاصة بالتقييم الفعلي لعام ٢٠٠٦ للاستجابة للزلزال كان من شأنها مساعدة مجموعات فيضانات عام ٢٠٠٧ في إنجاز مهامها بفعالية أكبر. ويحصل رؤساء المجموعات، وخصوصا الخبراء الفنيين للقطاعات، على الدعم والشرعية والتفويض من أعضاء المجموعات من خلال قدرتهم على بناء وإدارة الإجماع على الآراء بين الشركاء المتفاوتين والمتساويين في نفس الوقت لضمان جودة وفعالية الاستجابة. ولو كانت أدوار ومسؤوليات ومساءلات رؤساء المجموعات والموظفين الحكوميين والوكالات الأممية وغير الأممية موضوعة بوضوح من البداية في الاستجابة للفيضانات، لكان المجهود أكثر فعالية وكفاءة بكثير.

وهناك ضرورة لوجود المرونة والتكييف عند تنفيذ منهاج المجموعات، فالأمر الذي ينجح في إحدى حالات الطوارئ قد لا ينجح في حالة أخرى. وليس هناك مخطط تفصيلي للاستعمال الأمثل للمجموعة.

وهناك ضرورة للدعم في تحديد وتطوير رؤساء المجموعات المحليين، هؤلاء الأفراد الذين سيقودون المجموعات "حيثما يكون العمل" في الميدان، وليس في العاصمة. والموظفون المحليون متواجدون على "المدى البعيد" على عكس غالبية رؤساء المجموعات الدوليين الذين يصلون في أفواج كبيرة أثناء مرحلة الطوارئ ومن ثم تتناقص أعدادهم تدريجيا.

وباكستان دولة رائدة في مبادرة الأمم المتحدة لتوحيد الأداء، لكن وضعَ برنامج إصلاح الأمم المتحدة عقبة كبيرة إضافية وخاصة أثناء الاستجابة للفيضانات، فالأمم المتحدة تبحر في مياه جديدة حاليا (مثل قائد واحد، وبرنامج واحد) مما يصعب عملية الاستجابة "كهيئة واحدة" في ظل عدم إيجاد إجراءات جديدة أو نظام جديد وتطبيقهما في أي من حالات التنمية أو الطوارئ.

والعملية إلى هذا اليوم عبارة عن تعلم من خلال التجربة والخطأ في وسط استجابة لحالة طوارئ جديدة في جزء متقلب سياسيا في بلد مثقل بالمتاعب.

بريندا هايبلك (bhaiplik@unicef.org) هي منسقة برنامج التعليم والإصلاح في حالات طوارئ الزلازل في مكتب اليونيسيف الإقليمي لباكستان في إسلام أباد (www.unicef.org/pakistan).

١. www.ineesite.org/standards/MSEE_report.pdf
٢. www.erra.gov.pk
٣. www.ineesite.org/standards/MSEE_report.pdf

القضايا الجنسانية والإصلاح: البيانات الصحيحة بالطريقة الصحيحة

هينيا دقاق وليزا إيكلوند وسيري تيلير

لقد تكفل المجتمع الدولي في مؤتمر بكين ١٩٩٥ بمهمة ضمان إدراج الجوانب الجنسانية في مهام الاستجابات الإنسانية. وتشكل جهود إصلاح العمليات الإنسانية الحالية فرصة فريدة لتسريع هذا الإدماج.

وأخذ القضايا الجنسانية بعين الاعتبار عند التخطيط والتنفيذ للاستجابات للحالات الطارئة ليس مسألة حماية لحقوق الإنسان للأشخاص المتضررين وحسب بل يشكل أيضاً وسيلة ترمي لجعل معونات الطوارئ أكثر فعالية، ومن ثم فمن الطبيعي ضمان تواجد قضايا الاستجابة المراعية للشؤون الجنسانية الجنسين في قلب جهود إصلاح العمليات الإنسانية.

وتعتبر الجوانب الجنسانية قضية شاملة ينبغي تعميمها في النهج العنقودي، وكان قد تم تحويل فريق العمل المعني بالقضايا الجنسانية والمساعدة الإنسانية التابع للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات إلى فريق عمل فرعي تابع لذات اللجنة (بدءاً من ديسمبر ٢٠٠٦) مما زاد من صلاحياته بحيث أصبح أكثر قدرة على تنفيذ العمليات المنوطة به[١]. وهذا يشمل دفع 'الطرق الخمسة لتقوية تعميم القضايا الجنسانية في التحركات الإنسانية'[٢] على:

١- وضع المعايير الخاصة لتحقيق المساواة بين الجنسين في كتيب بسهل تصفحه ميدانيا.

٢- ضمان الخبرة في التعامل مع الفروق بين الجنسين في حالات الطوارئ.

٣- بناء قدرات العاملين في الميدان الإنساني فيما يتعلق بالقضايا الجنسانية.

٤- الحصول على البيانات الصحيحة – وذلك بالاستعانة ببيانات الجنس والعمر عند صناعة القرار.

٥- بناء الشراكات من أجل زيادة برامج المساواة بين الجنسين على نحو أكثر انتظاماً في الأزمات.

ونناقش في هذه المقالة خلفيات وتحديات الطريق الرابع من الطرق الخمسة الواردة أعلاه، أي ضرورة تحسين الاستجابة الإنسانية أكثر مراعاة للشؤون الجنسانية وأكثر فعالية فمن الواجب أن يتم تقوية عملية جمع وتحليل ونشر واستغلال البيانات الخاصة بالعمر والجنس. وكان أحد التقارير الحديثة التي أصدرها صندوق الأمم المتحدة للسكان – والذي قام بنشر ما يزيد عن ٨٠ تقريراً تقييماً ومطبوعاً ومقابلات أكاديمية - قد وجد استمراراً في تجاهل القضايا الجنسانية عند الاستجابة لحالات الطوارئ، ويرجع ذلك في أغلبه إلى محدودية الإمكانيات والوقت وعدم توفر الموارد الكافية إضافة إلى إلى الغموض الذي يكتنف الأدوار المختلفة إضافة إلى افتقاد الإرادة السياسية، ويجب أن لا ننسى أيضاً الدور الذي يلعبه غياب نظام المحاسبة والمساءلة والذي يحدد الأطراف التي تتحمل مسؤولية دمج القضايا الإنسانية في عمليات الاستجابة.

غياب البيانات المفصلة

ومن النتائج المذهلة التي حصلنا عليها نتيجة المسح الذي أجريناه كان عدم توفر البيانات وفقاً للسن والجنس، ونحن ندرك مدى أهمية تحديد سبل استخدام البيانات المفصلة المصنفة وفقاً للسن والجنس، إضافة إلى الاستفادة من الممارسات السليمة، في تحقيق استجابة أكثر كفاءة لحالات الطوارئ. وعلى الرغم من الروايات الكثيرة والمفصلة عن نساء تعرضن على نحو غير متكافئ لآثار الكوارث وكيف تمت معاملتهن على نحو غير منصف أثناء جهود الإنعاش إلا أن معظم هذه المعلومات تستند على قصص مروية لا على بيانات ثابتة.

وعندما بحثنا عن البيانات المصنفة حسب نوع الجنس في وفيات الكوارث، توفرت لدينا بيانات خاصة بذلك في اثنتين فقط من الكوارث التي حدثت مؤخراً حديثة ففي كارثة تسونامي في عام ٢٠٠٤، كان عدد وفيات النساء يزيد بنسبة تتراوح بين ١,٢ و ٢,١ عن أعداد وفيات الرجال، بينما تسببت الفيضانات في بنغلاديش في ١٩٩١ بوفاة عدد من النساء أكبر بأربعة أضعاف من عدد الوفيات لدى الرجال من سن ٢٠-٤٤. وكان السبب الأساسي لهذا التفاوت أعداد الوفيات بين

الجنسين على هذا النحو يكمن في أن التحذيرات المبكرة كان قد نقلها بواسطة الرجال في تجمعاتهم العامة وبالتالي وصلت هذه التحذيرات بشكل متأخر إلى النساء. وعلاوة على ذلك، فقد كان من المفروض على النساء أثناء الكارثة أن يبقين في بيوتهن لحين عودة أزواجهن قبل أن يتمكن من مغادرة المنازل. وعلى الرغم من أن الأسباب التي جعلت النساء أكثر عرضة للوفيات عن الرجال هي أسباب معقدة وذات جذور متأصلة في المعتقدات الثقافية المحلية، إلا أن مجموعات عمال الإغاثة قد اتخذت إجراءاتها لمعالجة أحد جوانب ضعف النساء في وجه المخاطر، فمن أجل تخفيف آثار الكوارث المستقبلية، تم توزيع أجهزة الراديو على جميع المنازل، وتم إعلام النساء أنه سيتم الإعلان عن الرسائل التحذيرية عن طريق الراديو في حالات الطوارئ وأن عليهن حينها ترك منازلهن فوراً بغض النظر عن وجود أقارب من الرجال أو أزواج معهن. وعلى الرغم من صعوبة عزل أثر هذا النظام التحذيري الجديد لدراسة أثاره، إلا أن الفيضانات التالية لم تنجم عنها نفس الأعداد من الوفيات مما يشير إلى أن هذا النظام كان على الأقل ناجحاً جزئياً.

وفي حين أننا لن نجد سوى أدلة محدودة على توظيف البيانات المصنفة حسب الجنس والعمر في استجابات الطوارئ – مما يتناقض بشكل صارخ مع استخداماتها الأكثر روتينية في التدخلات التنموية- نجد مثالاً واحداً تم فيه استخدام البيانات الديموغرافية للتخطيط لتقديم الإغاثة والدعم لإحدى التجمعات السكانية التي ضربتها الكوارث. فبعد زلزال عام ٢٠٠٥ في باكستان، كانت إحدى الاحتياجات الفورية التي برزت توفير إمدادات وخدمات الصحة الإنجابية للنساء. وبما أن قضايا الصحة الإنجابية تعتبر غالباً من الاحتياجات المقتصرة على النساء، فقد تم تجاهل هذه الخدمات في حالات الطوارئ، على الرغم من أن غياب مثل هذه الخدمات يمكن أن يؤدي إلى أمراض خطيرة ومضاعفات وأذى جسدي بل والوفاة في بعض الأحيان. ولجعل الدعم المقدم أكثر فعالية، تمت الاستعانة بالبيانات المستقاة من المسوحات الصحية والديموغرافية لتقدير أعداد الفتيات والفتيان المراهقين، وكذلك الأمهات المرضعات والنساء الحوامل، كما تم استخدام البيانات الخاصة باستخدام موانع الحمل وانتشارها في تقدير الاحتياجات التي لم تتم تلبيتها، والتي غالباً ما تزداد أهمية في أعقاب الأزمات مثل رغبة الأزواج في تأجيل إنجاب الأطفال. وبناءً على هذه البيانات، تم توزيع عدد من اللوازم الخاصة بالنظافة الصحية من صابون وفوط صحية للنساء بما يحفظ كرامتهن وقدرتهن على التنقل بحرية، كما تم توفير عدد من اللوازم الخاصة بالولادة الآمنة وموانع الحمل شاملة علب الواقي الذكري، وكلها أتيحت لهن لمنع أي حمل غير مرغوب فيه وللوقاية من أشكال العدوى المنتقلة جنسياً ومنها فيروس نقص المناعة البشري/الإيدز.

الصور النمطية للتفاوتات الجنسانية

كان من الشائع لدى أولئك المدافعين عن حقوق اللاجئات من النساء في مطلع التسعينات من القرن المنصرم الادعاء بأن ٨٠ ٪ من اللاجئين هم من النساء والأطفال وهي مزاعم غالباً ما كانت تستند إلى تقديرات مبالغ فيها. وقد أظهرت البيانات الأكثر منهجية منذ ذلك الحين وجود تساو تقريباً بين أعداد النساء والرجال بين تجمعات اللاجئين. ويدعم هذه النتيجة كذلك إحدى الإحصائيات التمهيدية للبيانات المصنفة حسب العمر والجنس التي أجراها مجلس اللاجئين النرويجي على النازحين داخلياً. وإجمالات تضم معظم تجمعات النازحين داخلياً تركيبات جنسية تتسم نسبياً بالتوازن.

ورغم ذلك يجدر التنويه إلى أنه من بين ٥٠ دولة تعاني من مشاكل متعلقة بالنزوح الداخلي نجد أن ٢٠ منها فقط قد نشرت تقديرات بأعداد النازحين داخلياً. وبينما تقوم ١٩ منها بتصنيف النازحين داخلياً حسب الجنس، نجد أن دولتين فقط منها تعمدان بشكل منظم إلى وضع هذه الإحصاءات على أساس الجنس والعمر معاً. وغالبا ما تخلط الأدبيات الخاصة بالكوارث بين المصادر والتعريفات والمؤشرات المختلفة. وقد كشف أحد اللقاءات التي أجريت مع أحد الخبراء في ميدان التغذية أن البيانات يتم تصنيفها بشكل منهجي حسب الأطفال دون سن الخامسة ولكن ليس حسب نوع الجنس والفئات العمرية الأخرى. ويشكل غياب المؤشرات والمنهجيات المُعْتَمدَة عائقاً كبيراً أمام عمليات التقييم مما يجعل من المستحيل المقارنة بين البيانات القادمة من مصادر مختلفة.

حصر المخاوف الجنسانية في المخاوف المتعلقة بالمرأة

ورغم الإدراك المتنامي بأن النساء والفتيات هن أكثر عرضة للمخاطر من الرجال والفتيان في حالات الطوارئ إلا أن أسباب ذلك غالبا ما تكون غير واضحة، وتعود أسباب معظم مواطن الضعف لدى النساء أثناء حالات الطوارئ وأثناء طور الانتعاش إلى التفاوتات بين الجنسين، بما في ذلك العوامل الاجتماعية الاقتصادية والعوامل الثقافية بالإضافة إلى الأعراف الاجتماعية وأشكال الاختلال في القوة والتي تضع النساء في موقف أكثر حرماناً مقارنة بالرجال. ومن بين الأمثلة على هذه العوامل الوضع الصحي الأكثر تدنياً نتيجة لغياب التغذية ومحدودية خدمات الرعاية الصحية وتفشي الأمية والقدرة المحدودة على التنقل نتيجة للعادات التي تحكم حقوق الجنسين والصور النمطية عن كل منهما والقيود المفروضة على الانتقال التي تبقي النساء بعيداً عن التجمعات العامة وكذلك أنماط الملابس المقيدة (مثل التنورات الطويلة/ ثوب

صندوق الأمم المتحدة للسكان في الباكستان

امـرأة تتلقى حزمة النظافة الصحية بعد الزلزال في الباكستان

الساري وأحذية الكعب العالي والتي تعوقهن عند محاولتهن الفرار من الخطر).

عندما قمنا باستعراض نداءات الاستغاثة في عملية النداءات الموحدة[٣] لعام ٢٠٠٧ وجدنا أن أياً منها لم يحتو على بيانات مصنفة حسب نوع الجنس على الرغم من أن البعض منها يضم مؤشرات خاصة بالنساء. وثمة مشكلة تتعلق بالتصنيف العام للنساء إذا لم يصحب ذلك ذكر العمر والطبقة الاجتماعية والطائفة العرقية والدخل والتعليم والديانة التي ينتمين إليها وغيرها من المتغيرات الأخرى. وبالتالي فإن الحديث عن قضايا النساء يمكن أن يخفي من الحقائق أكثر مما يكشف، فعلى سبيل المثال، ثمة اهتمام محدود موجه إلى الاحتياجات الخاصة ومواطن الضعف وقدرات الأشخاص لدى العجائز والشابات منهن.

والرجال والفتيان هم أيضاً عرضة للمخاطر خصوصاً تلك الناجمة عن تأثير الأعراف والتوقعات الخاصة بالذكور مما يضعهم في مهب الخطر، كما أشارت المؤلفات الحديثة إلى أنه غالباً ما يتم تجاهل الصحة الاجتماعية النفسية للرجال نظراً للاعتقاد السائد بأن الرجال أقوياء وقادرون على الاستقلال بأنفسهم. ومع ذلك لم تتطرق التقارير والتقييمات عند استعراضنا لها إلى مواطن الضعف الخاصة بالرجال عند المخاطر.

ولم تعمل إلا قلة قليلة من المنظمات على توضيح أدوار وتقسيمات العمل وتحديد الأشخاص المسؤولين عن توفير البيانات الدقيقة والمصنفة حسب العمر ونوع الجنس في حالات الطوارئ. وتتسم المعطيات الخاصة بالعاملين في الميدان والتي تتعلق بجمع البيانات بالندرة الشديدة، بينما تضمنت قلة قليلة للغاية منها أقساماً متعلقة بتأثير عمل الطوارئ من وجهة نظر جنسانية.

التوصيات

إن صندوق الأمم المتحدة للسكان ينادي بالحاجة الملحة إلى:

- تصنيف جميع البيانات ذات الصلة حسب العمر ونوع الجنس.
- وضع مؤشرات تراعي الفروق بين الجنسين وكذلك الاختلافات العمرية.
- جمع البيانات بأسلوب يراعي الفروق بين الجنسين (مثلاً من خلال استخدام قائمين على الإحصاء من نفس الجنس إذا استدعى الأمر ذلك، مع الاهتمام بأي الأوقات والمواقع هي الأكثر ملائمة للنساء والرجال والفتيات والفتيان).
- تحليل البيانات من منظور جنساني، من قبل أشخاص يتمتعون بالمهارة والخبرة في تحليل الفروق الجنسانية.
- إشراك الشركاء في استخدام وتحليل ونشر البيانات المصنفة حسب العمر ونوع الجنس.
- إدراج النتائج المفيدة في تخطيط وتنفيذ وتقييم الأنشطة.
- تقوية التعاون بين الناشطين في معونات الطوارئ لضمان تحقيق التناغم بين التعريفات والمؤشرات والمنهجيات.
- إنشاء نظم للمساءلة والتي تشتمل على بيانات بالاختصاصات، وذلك لضمان التواجد السريع للبيانات المصنفة حسب العمر ونوع الجنس في وقتها المناسب.
- انتهاج أسلوب أكثر عملية وذلك من خلال تعيين الوسائل التي يتحقق من خلالها تنفيذ السياسات والإرشادات والأدوات والقوائم المرجعية.

هينيا دقاق (dakkak@unfpa.org) هي استشارية فنية رئيسية في وحدة الاستجابة الإنسانية التابعة لصندوق الأمم المتحدة للسكان في نيويورك والرئيسة المشاركة لفريق العامل الفرعي المعني بالقضايا الجنسانية والاستجابة الإنسانية التابعة للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات . أما ليز إيكلوند (eklund@unfpa.org) فهي مستشارة بمكتب صندوق الأمم المتحدة للسكان في جنيف والذي ترأسه سيري تيلير (tellier@unfpa.org).

١. www.humanitarianinfo.org/iasc/content/subsidi/tf_gender/default.asp?bodyID=1&publish=0
٢. http://ochaonline.un.org/humanitarianappeal/webpage.asp?MenuID=8187&Page=1412
٣. http://ochaonline.un.org/humanitarianappeal

تحديات التمويل لمجموعة إدارة المخيمات وتنسيقها

جين واجيرو مويغاي

تشكل مجموعة إدارة المخيمات وتنسيقها إضافة جديدة إلى المجموعات التي انبثقت عن مسيرة إصلاح العمليات الإنسانية، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين هي قائدة المجموعة في حالات النزوح الناجمة عن الصراعات. ولكن هل تتجاوز توقعات الوكالات الأخرى لهذه المجموعة الإمكانات الحقيقية لها؟ وهل تستطيع المنظمات غير الحكومية الحصول على التمويل المطلوب لضمان نجاح مجموعة إدارة المخيمات وتنسيقها في تحسين حياة النازحين داخليا في المخيمات؟

ومع تطور عملية الإصلاح الإنساني يدور جدل كبير ينتابه شكوك عديدة حول دور وكالة تعمل كقائد مجموعة، ويبرز حالياً إجماع متزايد على أن عمل أي وكالة كقائد للمجموعة لا يعني أن تلعب تلك الوكالة دور "مزود للمجموعة"، ولكن هذا يعني الدعم المنسق والعمل مع الشركاء الآخرين لتحسين الاستجابة الإنسانية للأناس النازحين. لكننا نشهد في حالة مجموعة إدارة المخيمات وتنسيقها هناك توجهاً متنامياً يفترض أنه على مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أن تلعب أكثر من مجرد دور منسق، إضافة إلى أن مصادر التمويل اللازمة لإدارة المخيمات غالبا ما تكون غير مؤكدة في العديد من الصراعات، وبالتالي فإن استمرار عجز شركاء المنظمات غير الحكومية والحكومات المضيفة عن الوصول للتمويل يتسبب في شكوك مقلقة وخطيرة في استدامة منهاج شراكة المجموعة.

إن الهدف الرئيس لمجموعة إدارة المخيمات وتنسيقها هو تحسين حياة النازحين داخليا القاطنين في المخيمات. ومنذ بدء المجموعة تم تحديد ثلاثة مجالات مختلفة، ولكن مرتبطة ومتعلقة ببعضها البعض، للمخيمات وهي شؤون إدارة المخيم، وتنسيق المخيم، وإدارة المخيم. هذه العناصر الثلاثة تكمل بعضها البعض ولكنها تتطلب وجود ثلاثة أطراف مختلفة، وهم مدير شؤون المخيم (الحكومة المحلية)، ومنسق المخيم (الوكالة الرئيسية)، ومدير المخيم (منظمة غير حكومية). وتشكل هذه الأطراف الثلاثة مثلث شراكة إدارة المخيمات وتنسيقها. ولا يستطيع أي طرف من هذه الأطراف أن يعمل بمفرده دون الطرفين الآخرين.

والحكومات المحلية هي المسؤولة عن ضمان وضع الأنظمة والقواعد الضرورية لاختيار المخيمات أو المواقع المخصصة لاستضافة النازحين داخليا، إضافة إلى مراقبة جميع جهود الإغاثة والإشراف عليها، وتسجيل وإصدار الوثائق المدنية للمقيمين في المخيم على حد سواء مثلهم مثل الموطنين الآخرين غير النازحين، وتوضيح قضايا امتلاك الأراضي للمواقع المختارة. ومن المتوقع من الحكومة عند تكفلها بمسؤولياتها أن تختار مدير مخيم لكل مخيم ليتولى مسؤولية هذه الوظائف وإنشاء

الواجهة الضرورية والاتصال بالأطراف الأخرى المعنية بإدارة المخيمات وتنسيقها.

ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين هي الوكالة الرئيسية المسؤولة عن تنسيق المخيمات في حالات النزوح الناشئ عن الصراعات، بينما تكون المنظمة الدولية للهجرة الوكالة الرئيسية في حالات النزوح الناشئ عن الكوارث الطبيعية. ويمكن اختيار الوكالات الأخرى لتصبح وكالات رئيسية لبعض العمليات الخاصة، مثلما قام مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بتولي دور قائد المجموعة/منسق المخيم منذ ٢٠٠٤ في دارفور. وتكون الوكالة الرئيسية وبدورها في تنسيق المخيمات مسؤولة عن جميع المخيمات التي تستضيف النازحين داخليا، وتشمل وظائفها الرئيسية على تقديم الدعم للسلطات، وضمان بقاء المجال الإنساني مفتوحاً واحترام المعايير الدولية وتخصيص منظمات إدارة المخيمات لكل مخيم وإعداد أنظمة إدارة المعلومات، إضافة إلى ضمان العمل مع الشركاء لجمع ومشاطرة المعلومات حول الخدمات الإنسانية والفجوات الموجودة في المخيمات.

وفي بعض الحالات، تولت الجماعات المنظمة المؤلفة من المقيمين في المخيمات دور إدارة المخيم. ولكن الأمر الأكثر شيوعا أن تقوم منظمة غير حكومية بتولي هذه الوظيفة. ومن المهم وجود كيان واحد مخصص للعمل كنقطة بؤرية داخل المخيم ولضمان أن جميع الأنشطة الإنسانية ترتكز على مشاركة النازحين داخليا، والتنسيق معهم، وتشاطر المعلومات المتناسقة حول الحماية واحتياجات المساعدة، والتموين والفجوات.

شراكة إدارة المخيمات وتنسيقها عمليا

ويتوفر لدى المساهمين في هذ الفعاليات، على الرغم من عدم فهم جميع المزاولين لإدارة المخيمات وتنسيقها فهما جيدا بعد لأنها قطاع جديد، وعي متزايد بأنها تساهم في تحقيق تنسيق أفضل، فقد أضافت زخما للمبادرات لبناء قدرات المزاولين الميدانيين وعملت على نشر الوعي الخاص بالقطاع الجديد ودوره في تحسين الوضع الإنساني في مخيمات النازحين داخليا.

كما نشهد دلائل واضحة على أن التعاون بين الوكالة الرئيسية وبين المنظمات غير الحكومية أكبر من التعاون القائم بينها وبين السلطات الحكومية المحلية، وبينما تتغير الشراكات على المستوى الميداني من عملية لأخرى فإن التنسيق الذي تتزعمه الوكالة الرئيسية وإدارة المنظمات غير الحكومية يظهر تماسكا أكبر بينما من الأرجح أن تتم عملية إدارة الشؤون التي تجريها السلطات المحلية وفقاً لظروف وأوضاع محددة.

وتتحمل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بشكل متزايد مسؤولية تعبئة الموارد لأنشطة إدارة المخيمات وتنسيقها، فعند بدء المجموعة في أوغندا وليبيريا تولت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين الدور الرئيسي لتنسيق المخيمات وكرست الموارد اللازمة لهذا الغرض، ولكن المنظمات غير الحكومية الدولية الشريكة على الأرض افتقرت للموارد الضرورية لفعاليات إدارة المخيمات. وفي شرقي تشاد قامت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين مؤخرا بتمويل منظمتين غير حكوميتين دوليتين لتنفيذ إدارة المخيمات في مخيمات النازحين داخليا. . إن تنفيذ أنشطة إدارة المخيمات وتنسيقها يتوقف بشكل حاسم على قدرة المنظمات غير الحكومية على تعبئة المزيد من التمويل:

- يجب على الجهات المانحة أن تضمن توزيع الموارد المتوفرة لأنشطة إدارة المخيمات وتنسيقها توزيعا متساويا على قائد المجموعة والشركاء من المنظمات غير الحكومية.
- يجب على المنظمات غير الحكومية المشتركة في إدارة المخيمات أن تصل إلى موارد تمويل جديدة.
- يجب على مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وشريكته في قيادة المجموعة، المنظمة الدولية للهجرة، أن يحثا الجهات المانحة على تقديم التمويل في الوقت المناسب للشركاء من المنظمات غير الحكومية.

تعمل جين وانجيرو مويغاي (muigaij@unhcr.org) كموظفة سياسة أولى في قسم الخدمات التشغيلية في المقر الرئيسي لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين المسؤول عن دعم المجموعة العالمية لإدارة المخيمات وتنسيقها. للمزيد من المعلومات انظر

http://ocha.unog.ch/humanitarianreform/٧٨=Default.aspx?tabid

مجموعة الأدوات الخاصة بإدارة المخيمات

CAMP MANAGEMENT TOOLKIT

مجموعة الأدوات الخاصة بـإدارة المخيمات هو كتيب ألفته ونشرته المنظمات الأعضاء في مشروع إدارة المخيمات المشترك بين الوكالات: وهي مفوضية الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين، ومكتب تنسيق المساعدات الإنسانية، ولجنة الإنقاذ الدولية، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، ومجلس اللاجئين النرويجي. ويحتوي هذا الكتيب على معلومات أساسية حول معظم مظاهر العمليات في المخيمات، مثل التخطيط للمخيمات وإغلاقها، ومشاركة المجتمعات، ولجان المخيمات، والتسجيل، والحماية، والوقاية من العنف الجنسي والعنف الجنساني، والتوزيع، والمياه والصرف الصحي، والأمن، والصحة الجسدية والنفسية، والتعليم، والتنسيق وإدارة المعلومات.

ويمكن تطبيق مجموعة الأدوات في حالات اللاجئين وحالات النازحين داخليا التي تنشأ من النزاعات أو الكوارث الطبيعية. وهي تكمل المبادئ التوجيهية القطاعية والمعايير القائمة مثل كتيب سفير SPHERE Handbook وكتيب مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين لحالات الطوارئ والكتب الفنية الأخرى. وتحدد مجموعة الأدوات هذه أدوار ومسؤوليات وكالة إدارة المخيمات داخل كل قطاع من القطاعات المعرفة، كما تشتمل أيضا على أدوات (قوائم تدقيق، ونماذج رقابة ومبادئ توجيهية) وقوائم لقراءات ومراجع هامة.

لقد استخدم العديد من مئات الأفراد والمنظمات مجموعة أدوات إدارة المخيمات ميدانيا منذ عام ٢٠٠٤، ومنها وكالات الأمم المتحدة، والمنظمات الدولية، والمنظمات غير الحكومية المحلية والدولية، والسلطات المحلية، والجامعات، ومؤسسات البحوث، والمقيمين في المخيمات وقادة المجتمعات. ومن الدول التي تستخدم فيها مجموعة الأدوات أو استخدمت فيها هي ليبيريا، والسودان، وباكستان، وسري لانكا، وبورندي، وأوغندا، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وكينيا، واندونيسيا، وتيمور الشرقية، وجورجيا، ولبنان، وإثيوبيا، والفلبين.

مجلس اللاجئين النرويجي في أوسلو هو المنسق الخاص بمجموعة أدوات إدارة المخيمات في مشروع إدارة المخيمات المشترك بين الوكالات. للمزيد من المعلومات، يرجى الاتصال على veit.vogel@nrc.no

يمكنكم الحصول على مجموعة الأدوات من www.nrc.no/camp أو طلب نسخة مطبوعة من: مجلس اللاجئين النرويجي، صندوق بريد رقم 6758، St Olavs Plass، 0130 أوسلو، النرويج.

إدارة القضايا البيئية: دفاعاً عن إصلاح أكثر فعالية

أندرو مورتون وديفيد جينسن

عكف برنامج الأمم المتحدة للبيئة ومنظمة كير الدولية وغيرهم من الشركاء الآخرين على امتداد العامين الماضيين على تقييم أوضاع الاهتمامات البيئية في الاستجابة الإنسانية والدفاع عن الحاجة للتغيير في هذه الناحية. ونظراً لأن الممارسات الحالية ضمن المجتمع الإنساني الدولي ليست في الغالب بالمستدامة بيئيا كما تبدي مقاومة للتغيير، فإننا نواجه تحدياً كبيراً نتيجة لهذا الوضع.

وإضافة إلى اعتبار البيئة على أنها من إحدى القضايا التي تستحق أن تحتل رأس قائمة الأولويات في النهج العنقودي الذي تتولاه اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات فإننا نجد أنه قد جرى رسمياً اعتبار 'تحسين دمج القضايا البيئية' أحد الأهداف الإصلاحية في نداء بناء قدرات الاستجابة الإنسانية العالمية[1].

ويواجه مجتمع العمل الإنساني العديد من التحديات البيئية والاجتماعية المتشابكة، وتشمل أبرز القضايا في هذا المضمار ما يلي: ١) تأثير تجريف الأراضي والتغير المناخي كمسببات تسهم في اندلاع الأزمات الإنسانية، ٢) توفير حطب الوقود المستدام ومستلزمات الإيواء، ٣) إدارة النفايات المتخلفة عن المعونات، ٤) الإدارة المُستدامة للمياه الجوفية والسطحية، و٥) التأثير البيئي لعودة اللاجئين وتطوير المعيشة المستدامة. وسوف يتطلب التعامل مع هذه التحديات ما هو أكثر من مجرد وضع الإرشادات والأنشطة المخصصة، حيث سيستتبع إجراء تغييرات ثقافية ومؤسسية شاملة على مجتمع المعونات الإنسانية من جميع الزوايا. وبدلاً من ذلك الأسلوب المتسم بالتشرذم والتهميش في تناول القضايا البيئية، ينبغي أن تحتل هذه القضايا رأس قائمة الاعتبارات في الأسلوب الذي يتم به تسليم الاستجابة وذلك للتماشي مع المبدأ الشهير الذي ينص على 'عدم التسبب بأي ضرر'. وقد كان هذا التغيير يقع في القلب من النهج العنقودي للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات – ولكن هل يتحقق بالفعل على أرض الواقع في الميدان؟

وفي حالة حطب الوقود، فإن الإجابة هي 'ليس بعد'. ورغم أن الحاجة للطاقة لا تقل أهمية عن الحاجة للطعام والماء والمأوى، إلا أنها لا تزال مهمشة في منظومة الاستجابة الإنسانية. وعلى الرغم من الإصلاحات الجارية، نجد تجاهلاً أساسياً لقضية توفير الطاقة في غالبية العمليات الإنسانية، والتي تركز على نحو يكاد يكون حصرياً على توفير الطعام والمأوى والماء والرعاية الصحية. وغالباً ما تُترك مهمة البحث عن الخشب لتلبية احتياجات الطاقة في الغالب إلى النازحين أنفسهم، وذلك اتكالاً على الافتراض المتفائل بأن مثل هذه الموارد هي غير محدودة ومجانية ومتجددة.

برنامج الأمم المتحدة للبيئة

مخيم بيلونغ للنازحين في جمهورية الكونغو الديمقراطية يبعد ٧٠٠ متر فقط عن حديقة فيرونغا الوطنية ويحتاج سكانه البالغ عددهم ١٠ آلاف نسمة ٦٠٠ طن من الحطب أسبوعيا.

وكان قد تم خلال شهر سبتمبر ٢٠٠٧ وحده إنشاء أربع معسكرات جديدة للنازحين داخلياً بجوار مدينة غوما، وذلك في شمال جمهورية الكونغو الديمقراطية. وكان الصندوق العالمي للطبيعة قد قدر بأن المعسكرات الأربع، والتي تقع إلى الجوار من حدود حديقة فيرونغا الوطنية (وهي واحدة من آخر مكانين على كوكب الأرض تعيش فيهما الغوريلا الجبلية حتى اليوم)، تحتاج ما يقرب من ٦٠٠ طناً من حطب الوقود كل أسبوع لتلبية احتياجاتها من الطاقة. ونظراً لعدم تلبية الوكالات الإنسانية لهذه الاحتياجات فإن الصندوق العالمي للبيئة يعمل على بتوفير الإمدادات الطارئة من حطب الوقود من المناطق المحلية للغابات الخاصة وذلك حتى لا تصبح الحديقة هي المصدر الرئيسي للإمداد، مثلما حدث أثناء تدفق مليونين لاجئ في عام ١٩٩٤. بيد أنه لا يمكن الاتكال الدائم على هذا الإجراء المؤقت، ولذلك يقع على عاتق مفوضية الأمم المتحدة لشؤون مهمة البحث عن حلول أكثر استدامة كجزء من عملياتها التخطيطية والإدارية للمعسكرات.

وكان قد طرأ موقف مماثل في دارفور، حيث أدت موجات النزوح الداخلي الهائلة إلى تجريف هائل للغابات حول المعسكرات الكبيرة مع اضطرار القاطنين فيها إلى جمع الأخشاب وحطب الوقود من المناطق المحيطة بغية الحصول على الطاقة وكذلك كجزء من إستراتيجيتهم المعيشية من أجل صناعة الطوب. وربما يجعل حجم النزوح والهشاشة البارزة للبيئة السودانية الشمالية الجافة من دارفور الحالة الأسوأ من نوعها في العالم.

لم يعد من الممكن التماس الأعذار للإخفاقات الحادثة في بحث الآثار البيئية الأطول أمداً لعمليات الإغاثة في العديد من المناطق، خاصة للعمليات القائمة في المناطق القاحلة أو القاحلة التي تعرضت للتجريف بيئياً في أفريقيا والشرق الأوسط. وتؤدي أشكال التحرك قصيرة الأمد إلى آثار بيئية أطول أجلاً تهدد معيشة البشر، وتزيد من تعرضهم للكوارث ويمكن أن تسهم في تجدد الأزمات الإنسانية. وخلاصة القول، فإن المُثل الخاصة بـ 'عدم التسبب بأي ضرر' و 'إعادة البناء على نحو أفضل' لا يمكن تحقيقها إلا إذا تم دمج القضايا البيئية ضمن الاستجابة الإنسانية الكلية. وفي نفس الوقت، فإن الاستغلال غير المُستدام للموارد الطبيعية لتلبية الاحتياجات الإنسانية يمكن أن يؤدي إلى صدام مع المجتمعات المحلية بشأن الحصول على الموارد والتعويضات.

على الرغم من ذلك القدر الهائل من الإرشادات الفنية ودراسات الحالات التي نُشرت بخصوص القضايا، إلا أننا

نجد أن التقدم الإجمالي كان لم يزل محدوداً. ومن منظور برنامج الأمم المتحدة للبيئة، فإن الحل الكافي والدائم لهذه القضايا يتطلب نهجاً متعدد الجوانب، ويشمل:

برنامج الأمم المتحدة للبيئة

سكان مخيم في غرب دارفور يقطعون الحطب من شجرة سقطت لاستخدامه كوقود للطبخ

- **التغيير الثقافي والمؤسسي:** في الحالة الأولى، ينبغي أن يسلّم المجتمع الدولي بأهمية هذه القضايا البيئية ويتعامل معها على نحو منهجي منظم. ومن الناحية المؤسسية، فإن هذا يستتبع تطوير المعايير والإرشادات وكذلك- وهو الأكثر أهمية- تخصيص الأموال والزمن الإداري والموارد البشرية. ويُعد ما حدث أخيراً من إنشاء فرقة عمل اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات للحصول الآمن على حطب الوقود والبطاقة البديلة في الأوضاع الإنسانية[٢] خطوة إيجابية، بيد أن الأهم هو متابعة ومراقبة التغير على المستوى الميداني. كذلك فإن مراجعة الإرشادات سوف يتيح فرصة مهمة لتناول قضية المعايير البيئية.

- **استراتيجيات الاستجابة لاحتياجات الطاقة الخاصة بكل حالة على حده:** ينبغي أن تشمل إستراتيجية الاستجابة الخاصة بكل موقف إنساني يتراوح بين المتوسط والشديد الخطورة عنصراً خاصاً بتوفير الطاقة؛ ويجب أن يتم تخصيص ودمج المسؤولية الإجمالية عن هذا العنصر داخل النهج العنقودي.

- **التحسينات في كفاءة الطاقة:** يمكن للاستجابات الفنية والمؤسسية لتحسين كفاءة استغلال حطب الوقود (من خلال المواقد الموفرة في الوقود أو المواقد التي تعمل بالطاقة الشمسية على سبيل المثال) أن تعود بفوائد هائلة كما أنها تعد وسيلة سريعة الفعالية.

- **إدارة موارد حطب الوقود المحلية:** إقراراً بأن أثر الاستجابة الإنسانية يتجاوز حدود المعسكرات، فإن الوكالات بحاجة للتدخل في الإدارة المحلية للموارد من وقود الحطب. ولكي تكون فعالة، فإن هذا يتطلب كلاً من الخبرة الفنية والنهج المشارك.

- **موارد الطاقة المستوردة:** في الحالات التي تتسم فيها الإمدادات المحلية من حطب الوقود بعدم الكفاية، أو كان استغلال الموارد المحلية فيها غير مشروع و/أو يتعذر تبريره (مثلاً للمعسكرات المتواجدة داخل أو بالقرب من الحدائق الوطنية أو الواحات الصحراوية)، فإن البديل الحقيقي الوحيد لها هو استيراد إمدادات الطاقة، ويكون ذلك بصفة عامة من مناطق أخرى من البلاد وبشكل تجاري.

ويواصل برنامج الأمم المتحدة للبيئة بالتعاون مع شركائه العمل على دمج القضايا والاهتمامات البيئية ضمن عملية الإصلاح الإنساني، مع تحديد الفجوات الموجودة على مستوى السياسات وتوفير التوجيه والإرشاد للعاملين الإنسانيين في المجال[٣].

وبالإضافة إلى ذلك، فإن برنامج الأمم المتحدة للبيئة يسعى لتفعيل عملية التغيير وتحسين الموقف في الميدان. فعلى سبيل المثال، وفي دارفور- وحيث تتسم مشكلة تجريف الغابات بالخطورة على النحو الذي دفع بتجمعات النازحين للجوء إلى الحفر تحت الأرض بحثاً عن الجذور لحرقها كوقود- تم البدء في مشروع يستغرق عامين بالتعاون مع منظمة الأغذية والزراعة التابعة للأمم المتحدة لمساعدة تجمعات النازحين والمجتمعات المتأثرة بالصراعات على الحصول على حطب الوقود واستغلاله بأسلوب مستديم. ويهدف المشروع كخطوة أولى إلى توسيع نطاق استعمال المواقد الموفرة للوقود في معسكرات النازحين داخلياً. وتحتاج هذه المواقد، والمصنوعة من خليط من الماء والطين وإما روث الحمير أو العُشب، قدراً من الوقود يقل كثيراً عما تحتاجه المواقد التقليدية المؤلفة من ثلاثة أحجار. وعلى أمد أطول، سوف يعمل برنامج الأمم المتحدة للبيئة بالتعاون مع منظمة الأغذية والزراعة على إنشاء غابات مجتمعية حول معسكرات النازحين داخلياً وغيرها من المناطق في دارفور، وذلك كوسيلة لتوفير الإمدادات المحلية من خشب الوقود والعلف وخشب البناء. وسوف يبحث المشروع كذلك إمكانية طرح تقنيات طاقة بديلة، مثل الطاقة الشمسية وطاقة الرياح والغاز الطبيعي.

ومن أجل تحقيق تقدم جيد على مسار دمج القضايا البيئية في العمل الإنساني، سوف يكون لزاماً أن يتم إنشاء 'تحالف أوسع نطاقاً للأطراف الراغبة' من قبل الجهات المانحة المشاركة من جديد، وكبرى وكالات الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات غير الحكومية للعمل على هذه القضايا.

أندرو مورتون (andrew.morton@unep.ch) هو منسق تطوير وتقييم البرامج، أما ديفيد جينسن (david.jensen@unep.ch) فهو منسق السياسات والأبحاث في الدائرة المعنية بحالات ما بعد الصراع والكوارث (PCDMB – http://postconflict.unep.ch) التابع لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة. وتعد هذه الدائرة هي بؤرة تجمع هذا النوع من الأنشطة في برنامج الأمم المتحدة للبيئة.

١. http://ochaonline.un.org/cap2005/webpage.asp?Page=1566
٢. /www.humanitarianinfo.org/iasc/content/subsidi/tf_SAFE
٣. انظر الكتيب الصادر بالاشتراك بين برنامج الأمم المتحدة للبيئة و مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية الذي صدر حديثاً والمعنون 'العمل الإنساني والبيئة'، والمتوافر على الرابط http://postconflict.unep.ch/publications/IASC_leaflet.pdf

تجاهل الصدوع في عملية الإصلاحات الإنسانية

تيم موريس

تعكس العديد من المقالات السابقة تفاؤلا تجاه إصلاح العمليات الإنسانية وتستشهد بنجاحات نهج عنقودي. ولكن تساور الكثيرون داخل المجتمع الإنساني — كالمزاولين، والمانحين، والمحللين —شكوك لا تذاع على الملأ في معظم الأحيان وإن كانوا قد أفصحوا عنها لنشرة الهجرة القسرية خلال إعداد هذا العدد.

لقد عبر الكثيرون عن اهتمامهم بسرعة انتشار النهج العنقودي في ظل النقص الملحوظ في عدد المنسقين الإنسانيين المؤهلين تأهيلا مناسبا لتقديم أدوار القيادة ونقص قادة المجموعات المدربين تدريبا ملائما من ذوي الخبرة في اللوجستيات والتنسيق. وهناك قلق من أن النهج العنقودي يثبت أنه قائم على كثافة اليد العاملة لدرجة الإفراط. ولقد عانى بعض قادة المجموعات لتدبر أمور المنح، والشراكات، والمبادئ التوجيهية، والمذكرات، والمجموعات، والمجموعات الفرعية، والاجتماعات ومحاضر الاجتماعات الناتجة عن إصلاح العمليات الإنسانية. أما الجهات المانحة فهي تهتم بتكاليف المجموعات الإحدى عشر وعدم استعداد الوكالات القائدة لتحملها ضمن ميزانياتها المنتظمة. أما الآليات التي يكون بموجبها قادة المجموعات مسؤولين أمام المنسقين الإنسانين أو الإجراءات المتاحة أمام المنسقين الإنسانيين للتوسط بين المجموعات المتنافسة فإنها تظل غير واضحة.

ويبدو أن المجموعات تثير قلق بعض وكالات الأمم المتحدة. وربما لم يستوعب العاملون في الأمم المتحدة مفهوم المجموعات أو لم يفهموا مسؤولياتهم الجديدة، وأما ميل وكالات الأمم المتحدة للبدء في الحديث عن "الجدران النارية" – لتحديد الفعاليات التي ستتكفل بها بشكل منفصل عن مسؤولياتهم كأعضاء أو قادة مجموعات وإضافة لها – مما يشكل عائقاً مثيراً للقلق في مسار النهج الشامل.

لكن هل من الممكن تطبيق النهج العنقودي عالميا؟ لقد وصف جون هولمز، منسق الإغاثة الطارئة في الأمم المتحدة، النهج العنقودي على أنه "الطريقة التي نجري من خلالها أعمالنا الآن." ولكن يشكك الكثيرون في إمكانية استخدام آليات هذا النهج في جميع العمليات الإنسانية، وهل يجب استخدامه فقط عند تحديد الفجوات في عملية تقديم الخدمات أم عندما تفتقر الحكومات لقدرة الاستجابة؟ لقد أوصى تقييم صدر مؤخرا عن مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين حول النهج العنقودي بأنه من السابق لأوانه أن يصبح النهج العنقودي هو آلية الاستجابة المعيارية[1].

وتشعر المنظمات غير الحكومية بالإحباط بسبب البطء في إنفاق الأموال التي تصل عبر الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ[2]، كما تشعر الجهات المانحة بالقلق بسبب المستوى العالي للتكاليف الإدارية للصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ، بينما تشعر المنظمات غير الحكومية الدولية بالامتعاض بسبب عدم القدرة على الوصول مباشرة إلى تمويل الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ أو الحصول على المعلومات حول إجراءات تسديد الأموال[3]. وربما قد منح الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ وكالات الأمم المتحدة قدرة الوصول إلى المزيد من التمويل المرن والمتوقع، ولكن الثمن كان فرض أعباء جديدة على شركائهم الدوليين والمحليين حيث يتطلب الأمر أحيانا أشهر من وكالات الأمم المتحدة لتتعاقد من الباطن، وفي الواقع فهي تُحوِّل مسار التمويل المخصص لإنقاذ حياة الناس وتهدره على إجراءات بيروقراطية. أما الوكالات غير المنتمية للأمم المتحدة التي لديها قدرة ميدانية للتدخل تضطر الآن للانتظار لفترات أطول للحصول على الأموال. وتلاحظ إحدى النشرات التي صدرت مؤخرا أن تكاليف تعاملات الأمم المتحدة ازدادت ولم تجد أي مؤشر على أن الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ قد نجح في تحقيق هدفه المعلن لتحسين التنسيق بين الأمم المتحدة والأطراف الإنسانية غير المنتمية للأمم المتحدة[4]. وفي الحقيقة لقد عمل الصندوق على تشتيتهم وتفريقهم حيث أنهم يتنافسون الآن على الفوز بنفس الأموال المخصصة للأغراض الإنسانية. وبتعزيز دور وسطاء الأمم المتحدة هل يتضارب الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ مع تحرك الأمم المتحدة لاعتناق فعالية مشابهة لفعالية الأعمال؟

والأسئلة التالية هي من بين الأسئلة الأخرى المطروحة:

- كيف يختلف النهج العنقودي عمليا عن أنظمة التنسيق القطاعية؟
- هل تعيق عملية الإصلاح قدرة مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين على تناول قضايا النازحين داخليا؟
- لماذا تشكل التغذية بحد ذاتها لا المساعدات الغذائية مجموعة؟ هل هذا بسبب رغبة برنامج الأغذية العالمي في التحكم بمفرده في هذا المجال؟
- ماذا تعني عبارة مزود الملاذ الأخير بالضبط؟ فعقب سنوات عديدة من المستوى العالي من الالتزام لضمان الحماية والمساعدة - واستخدام النهج العنقودي في ثماني أزمات إنسانية مزمنة وست حالات طوارئ مفاجئة – ما يزال لا يوجد تعريف واضح لهذا المفهوم الأساسي لعملية الإصلاح.
- هل مجموعة الإنعاش المبكر واضحة الأهداف؟ فالعديد من الوكالات تشتكي من نقص آليات التمويل المتفق عليها على المستوى الميداني لوضع البرامج وتنسيق عمليات الإنعاش المبكر.
- هل يبذل محركو إصلاح العمليات الإنسانية ما يكفي للانخراط في العمل مع السلطات والمجتمع المدني والأطراف المحلية الأخرى المضيفة؟
- هل تُشرك الأمم المتحدة الحكومات المحلية بشكل كاف في النهج العنقودي أو في تعديل مسؤوليات المجموعة لتتناسب مع الهياكل الموجودة في السابق التي وضعتها الحكومة؟
- هل تنخرط بعض وكالات الأمم المتحدة في تحقيق الالتزامات المنصوص عليها في "مبادئ الشراكة"[5] التابعة للمنهاج الإنساني العالمي؟
- هل يُصعِّب إصلاح العمليات الإنسانية من عملية التكيف مع التقاليد والممارسات المتشعبة؟

والأمر المشجع أن العاملين في الأمم المتحدة يتحدثون أكثر عن ضرورة التشاور مع الوكالات الأخرى ويشيرون بشكل دائم إلى اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات. ويتم بذل جهود لم يسبق لها مثيل لضمان أن النقاش حول إصلاح العمليات الإنسانية يتوفر للعامة وأنه ليس مقتصرا على أروقة السلطة الإنسانية في جنيف ونيويورك. ولكن يجب إشراك نطاق أكبر من الأطراف الإنسانية للتأكد من أن هناك تماسك وترابط حقيقي بين الأربع مجالات الخاصة بحزمة إصلاح العمليات الإنسانية كلها، وهي الشراكات والتمويل والمجموعات وتعزيز المنسقين الإنسانيين، حيث يمكن تعزيزها كلها بشكل متبادل.

تيم موريس (tim@timmorris.info) المحرر السابق لنشرة الهجرة القسرية، ويعمل الآن كمستشار/محرر مستقل.

١. www.unhcr.org/excom/EXCOM/46d586782.pdf
٢. http://cerf.un.org
٣. مثل تحالف مؤسسة إنقاذ الطفل: www.savethechildren.net/alliance/media/newsdesk/2007-01-31.html
٤. http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1073098
٥. www.icva.ch/pop.html
٦. العديد من الوثائق تتوفر على الانترنت: انظروا www.humanitarianreform.org و www.icva.ch/doc00001560.html

تساؤلات صعبة حول مستقبل مشروع الأعمال الإنسانية

أنطونيو دونيني

كيف يتسنى لنا أن نجعل من مفهوم العمل الإنساني مفهوماً عالمياً وليس مقتصراً على بلدان الشمال؟

تشترك جميع الثقافات في القيم الجوهرية للعمل الإنساني لكنها لا تتشارك في النظريات والاختلافات الثقافية وعلاقات القوة التي تصحب علاقات العمل الإنساني والتي يهيمن عليها الفكر الشمالي. وما يزال المشروع الإنساني العالمي، والذي ينفق في المتوسط ما يقدر بـ ١٠ مليار دولار كل عام، نادياً نخبوياً تضع قواعده فئة خاصة صغيرة من الأطراف ممن يشتركون بسمة عامة تتمثل في تغيبهم عن الحقائق الواقعية عن الناس الذين يقدمون لهم الدعم والمساندة. ورغم ما للمشروع الإنساني من مآثر طيبة لا يحق لنا أن نقلل من شأنها، إلا أن عملياته الوظيفية تمليها مصالح أطراف تمثلها الحكومات والمنظمات العالمية والمجتمع المدني في الشمال، والتي تشتمل بشكل متزايد على قاعات اجتماعات القطاع الخاص وقاعات المتابعة الميدانية للقادة العسكريين.

وسواء شئنا أو أبينا، فإن العمل الإنساني لا يزال جزءاً من الحوكمة العالمية، إن لم تكن الحكومة العالمية. فهو يسير بالتوازي وأحياناً ما يكون خاضعاً لعمليات الحوكمة الاقتصادية واستراتيجيات الاحتواء السياسي والعمل العسكري والتي تصب جميعها في مصالح 'الشمال العالمي'. وكل هذا يأتي بالرغم من أن الغالبية العُظمى من عمال المعونات والكثير من وكالات المعونات الإنسانية لا ينتمون لبلدان الشمال.

وعلى خلاف الأمم المتحدة، والتي تملك فيها جميع البلدان حق التصويت، تغيب معالم أي 'ديمقراطية' مناظرة في مجال المعونات الإنسانية، فالبلدان التي لا تنتمي لنادي المانحين الأثرياء تحوز فرصة ضئيلة في التأثير على آليات المشروع الإنساني، بل وفرصة أقل في فحص توجيه تمويلات المشروع والتدخل فيها. وفي الأمم المتحدة، تملك جميع البلدان نصيباً في عمليات بناء السلام وعليها واجب المساهمة فيها، وأما عمليات الإنفاق وزمام الأنشطة الإنسانية للأمم المتحدة فهي بيد البلدان الشمالية وحدها. ولدى الأمم المتحدة لجنة بناء للسلام[1] ومجلساً لحقوق الإنسان[2] بيد أنها لا تضم مجلساً للشؤون الإنسانية.

وتمتلك الشعوب في الشمال بدرجات متفاوت القدرة على التأثير على سياسة المعونات الحكومية وذلك من خلال الانتخابات وجلسات الاستماع العامة وما إليها. إلا أن قدراً كبيراً من المعونات الخاصة (والقطاع الخاص) يفلت من هذه المتابعة والإشراف. بل إن العمليات الخاصة بـ 'الإغاثة' العسكرية تتم بشكل أكثر خفاءً.

وعلاوة على ذلك، فإن إسهامات الأطراف الإنسانية غير الشمالية في العمل الإنساني لا ترقى في الغالب إلى ما يقدمه المانحون. نعم لا يمكننا أن نغفل الهند والصين وبعض دول الخليج باعتبارها أطراف مهمة، غير أن إسهامات القطاع غير الرسمي للمعونات الإنسانية – مثل الزكاة وغيرها من ضرائب العُشر والحوالات النقدية التي تأتي من بقاع شتى وإسهامات البلدان والمجتمعات المتضررة – لا تجد من يسجلها في أي مكان. بل إننا فوق ذلك نبدي نفوراً أعظم من الاعتراف بالإسهامات المنقذة لحياة البشر والتي تقدمها الكيانات المنتخبة مثل حماس أو حزب الله واللذان يقدمان معوناتهما المتنوعة للسكان المعرضين للمخاطر.

مخاطر إضفاء الطابع المؤسسي

يتطلع عمال المعونات الإنسانية الموسمية بكثير من الحنين إلى الأيام الخوالي الهادئة التي سبقت ظهور البريد الإلكتروني أو الهواتف الخلوية عندما كانت الرسائل المهمة من القواعد الميدانية البعيدة يتم إرسالها بواسطة أجهزة الراديو ذات الخشخشة المزعجة وأجهزة التلغراف البرقي التي لا يمكن الاعتماد عليها. فعندما يعطب كلاهما عن العمل، وهو ما كان حالها غالباً، كان التواصل حينها يعتمد على الرسائل المكتوبة بخط اليد والتي كان يعهد بها إلى أحد سائقي الشاحنات لتوصيلها. وفي ظل التقدم الذي حدث في التكنولوجيا، والتدريب في الإدارة والتدريبات الشاملة وورش التخطيط لحالات الطوارئ، إلى أي مدى أسهم إضفاء الطابع المؤسسي الهائل على الصراعات والأزمات طيلة الخمسة عشرة عاماً الماضية في تحسين فعالية هذا القطاع؟ هل يؤدي عمال المعونات الإنسانية البالغ عددهم اليوم ٢٥٠ ألف عملهم بشكل أفضل عن سابقيهم الذين كانوا يقاتلون من أجل الوصول إلى بيافرا وإيجاد متسع للعمل فيها؟

ومما لا شك فيه أن النمو غير المسبوق في المشروع الإنساني وتطوير المعايير والإجراءات والتقنيات قد سمح له بتقديم الاستجابات بشكل أكثر سرعة وفعالية. وقد قدمت مؤسسات التنسيق والمنح الجيدة وتكاملية الجهود خدمات جليلة للمنظومة، فقد صار هناك قدر أكبر من القابلية للتنبؤ في حالات الطوارئ، رغم بقاء المشاكل الخاصة بتكافؤ الاستجابة مع حجم الكوارث وكذلك مراعاة عامل الوقت. ولكن ألا نعتقد أن بعضاً من المرونة والتلقائية التي كان يشتهر بها المشروع قد فُقدت في هذه الأثناء؟ هل تحسنت جودة معوناتنا الرحيمة؟

لقد نجم عن إضفاء الطابع المؤسسي ضغوط قوية على المنظمات غير الحكومية تدفعها إلى مزاولة أنشطتها وكأنها أعمال تجارية أو حكومات. ومما لا يبعث على الدهشة أن كبار المسؤولين والمدراء التنفيذيين باتوا يتنقلون بين هذين المجالين المختلفين. لقد أصبحت المساعدات الإنسانية أقل مرونة وأقل قدرة على التعامل مع الحوادث غير المتوقعة. وثمة ضغوط هائلة من أجل وضع البرامج طبقاً للأهداف المنصوص عليها في اتفاقيات المنح وكذلك وضع أطر زمنية للتنفيذ تتسم غالباً بعدم الواقعية. وتثبط الفترات القصيرة التي تستغرقها المنح- ٦-١٢ شهراً- من القدرة على الابتكار والإقبال على المجازفات. ومع نمو المنظمات وتعاظم الموارد، أصبحت آليات السيطرة أكثر صرامة وباتت عمليات صناعة القرارات أكثر بُعداً عن المعطيات الميدانية. لقد كان العمل الإنساني في السابق يرتكز على مفهوم 'التطوعية' – ولا يزال

هذا بالفعل أحد المبادئ الرئيسية لعمل الصليب الأحمر- إلا أنه قد صار الآن وظيفة تحدد سماتها ما يُرام منها من أهداف إدارية ومعايير تشغيلية وأدوات لتنمية الموارد الإنسانية. وقد أدت هذه الوظيفة إلى إنشاء هياكل وأنماط تنظيمية تميل لخنق الإبداع وتغفل عن متابعة الأوضاع الراهنة للأحداث، رغم ما لذلك من أهمية في أي 'عمل تجاري' وليس قائماً فقط على مبدأ التطوعية مثل العمل الإنساني. وفي الواقع، فإن عملية تطوير العمل الإنساني نفسه كانت تعني أن يتم نقل عمال المعونات الأكثر خبرة واحتراماً وتدريباً (وهم يتقاضون أجراً على ذلك) من جبهة العمل الإنساني ليتم الزج بهم في غرف اجتماعات مغلقة بعيدة عن الميدان!

الإعداد للمفاجآت

لا يزال العمل الإنساني قائماً على الافتراضات التي كانت سائدة أيام الحرب الباردة وما بعدها حول العوامل التي تشكل مفهوم الأزمة. وقد بدأ التحسن مؤخراً يدب في أعمالنا في تعاملنا مع أزمات العام الماضي وربما مع أزمات اليوم. ولكن هل تكيف المشروع مع التحديات التي من المتوقع أن تعترض طريقنا في العقود القادمة؟ وهناك مجالان نتسم بسوء التجهيز فيهما بشكل خاص ويتطلبان التكيف الفوري:

- الحروب الجديدة غير المتناظرة في العراق وأفغانستان (ولكن الآن في الصومال ولبنان وربما في تشاد أو نيجيريا أو باكستان) والتي بات يُنظر فيها إلى عمال المعونات الإنسانية وكأنما يفضلون في معوناتهم جانب عن آخر.

- الحالات الطارئة في الحوادث المأساوية أو المواقف المزمنة التي لا نهاية لها والتي يتوجب فيها على النظام التعامل مع تهديدات مضاعفة ومناحي ضعف لا يزيد من تأزمها، في بعض الحالات، الصراعات المسلحة فحسب وإنما كذلك الحوادث الطبيعية الخطيرة والتغير المناخي والكوارث التكنولوجية والنزوح البيئي والأوبئة الخ.

ربما تكون الصراعات المسلحة في الواقع مصدراً أقل للضعف عما اعتدنا عليه في السابق. ففي زيمبابوي اليوم، نجد أن ٣٥٠٠ شخصاً يموتون كل أسبوع من عرض نقص المناعة/ الإيدز في وسط أزمة سياسية واجتماعية واقتصادية آخذة في التفاقم. وفي العديد من أجزاء العالم، تميل الكثير من التهديدات المتنوعة القديمة والجديدة لأن يتراكم بعضها فوق بعض وتسبب آلاماً مضاعفة. ونهجنا الإنساني التقليدي غير كاف في مثل هذه الأوضاع.

إن محاولة التنبؤ بأزمات الغد ليست بالأسلوب الذي يمكن أن يحقق الفائدة المرجوة. ولكن الاستثمار في الاستعداد يجعل من المنظمات أكثر قدرة على التكيف مع الصدمات الكارثية ويؤدي إلى تقوية الشراكات على جميع المستويات والتطلع إلى ما وراء الإمكانيات المتاحة لدينا.

ورغم أنه لا يمكننا أن نغمط التحسينات التي طرأت على آلية العمل الإنساني، بيد أنه ما من سبب يدعونا للتوقف والاتكال على إنجازاتنا. وتؤكد نتائج أبحاثنا أن مشروع المعونات الإنسانية أكثر عُرضة للتلاعب من قبل القوى السياسية القوية عما يظنه الكثيرون. فمن يمارسون العمليات الإنسانية هم أكثر قابلية للتأثر من قبل هذه القوى عما نعتقد، وسوف يجلب علينا إخفاقنا في تغيير التوجهات الحالية زوال المساعدات الدولية وأنظمة الحماية التي تقوم على مبادئ إنسانية في الأساس. فإذا زاد غياب التواصل بين الاحتياجات المدركة لمجموعة مستهدفة من المستفيدين والحماية المقدمة بالفعل لهم ، فإن الأعمال الإنسانية كوسيلة قائمة على التعاطف من خلال تقديم الإغاثة للبشر في المحن سوف تتعرض بشكل متزايد للاغتراب وتصبح عرضة للشك في نواياها ممن قِبل من تزعم أنها تساعدهم.

إن مشروع المعونات الإنسانية يعاني مشاكل أخطر مما هو مفهوم أو مُسلم به. إن علاقة الغرام الحالية بين المجتمع الدولي والعمليات الإنسانية تقوم على اثنين من المبادئ : أ) أن العمل الإنساني يخدم المصالح الأمنية للبلدان التي تعد المساهمين الكبار التقليديين فيها ومن ثم يشكل ذلك جوانب المشروع الإنساني و ب) أن الاقتصاد السياسي الحالي للعمل الإنساني – أي سوق الأعمال الإنسانية- سيظل واقعاً تحت هيمنة القيم والسلوكيات والأساليب الإدارية الغربية والشمالية. فإذا جاءت الظروف لتخل بصحة هذين الافتراضين، إما بسبب أن التغير المناخي أو غيرها من المخاطر يدفع بتحول نموذجي في الاهتمامات الأمنية للشمال أو بسبب تعرض الاحتكار الشمالي للأعمال الإنسانية لتحدي أطراف أخرى ممن لا يقبلون بـ 'قوانيننا' التي وضعناها للعبة، فإن المشروع الحالي للمعونات الإنساني قد يجد نفسه يعاني من محنة شديدة.

وفي هذه الأثناء، فإن العمل الإنساني، في إطاره ووسائل تنفيذه التقليدية، قد يأتي ليشغل مساحة أصغر على المشهد العالمي، ويتم تهميشه في حالة الأزمات ذات الأثر السياسي الضعيف والتي لا تهم المصالح الإستراتيجية للقوى العظمى. وسوف تواصل تحديات المساعدة والحماية لأفغانستان والعراق ودارفور فرضها لتحديات هائلة في المساعدة والحماية. وفي الوقت نفسه، من المتوقع أن يتزايد التعامل مع الصراعات ذات الأهمية السياسية بواسطة مجموعة من الأطراف غير التقليدية والتي من بينها القوات العسكرية الدولية والمتعاقدين الخصوص والأطراف غير المرتبطة بالدول وذلك بدلاً من الوكالات الإنسانية 'الرسمية'.

على مدار عقد ونصف مضى، كان برنامج الأعمال الإنسانية قد توسع ليشمل أنشطة مثل الدفاع وإعادة التأهيل وبناء السلام والتنمية. وقد يقول البعض بأن برنامج الأعمال قد تحول عن أسسه الإنسانية التقليدية. وقد لا يكون التحول نحو نظام أكثر تواضعاً من العمل الإنساني – وبشكل محدود في نطاقه وأهدافه وأطرافه- تطوراً سلبياً بالكامل على نحو ما يمكن أن نعتقد. فقد يعكس إدراكاً بأن التوجهات والقوى العالمية الراهنة التي تولد الحاجة للعمل الإنساني لا يمكن أن يتم إعادة توجيهها أو حتى احتواءها بشكل كبير من قبل المشروع الإنساني نفسه. وهذا لا يعني أن القائمين على العمل الإنساني لا يتطلعون لعالم أكثر أمناً وعدالة وعطفاً بقدر ما يعني أنهم باتوا يتحلوا بالواقعية في تسليمهم بأن التزامهم الأول إنما يتمثل في الأساس في فعل كل في وسعهم من أجل حفظ وحماية الأرواح التي يمكن أن تتعرض لخطر وشيك.

عمل أنطونيو دونيني (antonio.donini@tufts.edu) مؤلف المقالة لـ ٢٦ عاماً في الأمم المتحدة شغل خلالها عدة وظائف بحثية وتقييمية وإنسانية في المنظمة. وهو يعمل حالياً كباحث أول في مركز فينشتاين العالمي (http://fic.tufts.edu)، بجامعة توفتس حيث يرأس مشروع برنامج الأعمال الإنسانية لعام ٢٠١٥ (http://fic.tufts.edu/?pid=19#HA2015.). وقد اقتبس هذا المقال من 'التطلع إلى الأمام: تطبيق مبادئنا في عالم الواقع'، يوليو ٢٠٠٧:

http://fic.tufts.edu/downloads/PrinciplesWorkinRealWorld.pdf

١. www.un.org/peace/peacebuilding
٢. www.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil

العراق والاحتياجات المتزايدة مع استمرار النزوح

أندرو هاربر

لقد ازداد الوضع الإنساني في العراق تدهوراً بشكل كبير بعد سبعة أشهر من اجتماع ممثلي مائة دولة في جينيف لمناقشة أزمة النزوح في العراق. كما خطمت على صخرة الواقع كل الآمال المعقودة بأن تسليط الضوء على أعباء الدول المجاورة للعراق سينجم عنه دعم مالي وسياسي حيث لا يكاد الدعم المقدم يذكر مقارنة بحجم الاحتياجات الإنسانية اللازمة والمتوقعة.

ومن المقدر أن ما يتراوح بين ٥٠ إلى ١٠٠ عراقي يُكرهون على ترك منازلهم كل ساعة. وتعتقد مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أن ما يقرب من ٤,٥ مليون عراقي – أي ما يعادل سدس السكان- قد تركوا منازلهم، ليزيد هذا العدد نصف مليون آخر منذ اجتماع جينيف. أما دول اللجوء الإقليمية، خاصة سوريا والتي تستضيف ما يقرب من ١,٦ مليون عراقي، فقد ضاقت ذرعاً بالتأكيدات والوعود غير المتحققة. وبعد عدد من التهديدات، وضعت سوريا نظام تأشيرات للعراقيين في أكتوبر، وقد سد هذا القرار، والذي يعد المرة الأولى التي تتخذ فيها سوريا مثل هذا الإجراء ضد إحدى الدول العربية الشقيقة، باب آخر منفذ باق للهرب أمام العراقيين.

كذلك تزداد صعوبة النزوح داخل العراق حيث استنفدت العديد المحافظات العراقية الآمنة نسبياً مواردها وقدراتها على استيعاب المزيد من النازحين داخلياً. وتفرض معظم المحافظات العراقية الثمانية عشرة قيوداً رسمية وغير رسمية على دخول وإقامة النازحين داخلياً، وبما يسد منافذ الدخول أمام المدنيين الذين يحاولون الهرب من القتال أو يحرمهم من الحصول على المساعدات بمجرد وصولهم أو كليهما. وتقوم السلطات المحلية أو، في بعض الحالات الجهات غير الرسمية التي لا تنتمي أو تتبع للدولة، بتطبيق عدد من القيود على الحركة كما تحرم الكثير من الأعداد الجديدة من النازحين داخلياً من الحصول على خدمات الغذاء المدعمة والوقود والحماية الأساسية. وقد أدت حوادث انتشار الكوليرا الأخيرة إلى زيادة تصميم وعزيمة العديد من السلطات على منع دخول 'الغرباء'. ويتخذ الآن النزوح الداخلي طابعاً أكثر استمرارية وأكثر ألماً. وتدلنا عمليات بيع الأملاك أو التخلي عنها ورحيل العائلات، بل وفي بعض الحالات تجمعات سكانية بأكملها، على أن هذا الترحيل السكاني سوف يكون طويل الأمد.

ويحل الشيعة من غرب بغداد محل العائلات السنية في شرق بغداد. بينما ينتقل السنة من الجنوب إلى الشمال أو يفرون من العراق بأكملها. ويقوم الشيعة القاطنون في المناطق ذات الغالبية السنية بالانتقال إلى المناطق الجنوبية. أما الأكراد والمسيحيون فيفرون إلى الشمال. وقد كانت النزعة السائدة في النزوح، والتي من المرجح أن تستمر على ما هي عليه، هي الانتقال من المناطق الأقل أماناً في بغداد باتجاه الأحياء الأكثر أماناً وذات الخدمات المحسنة، بالإضافة إلى المواقع ذات الروابط العائلية أو العرقية الدينية أو القبلية خارج المدينة. ومع ذلك، فإن النزوح لا يكون دائماً إلى المناطق المتجانسة، وذلك نظراً لحالات الزواج المختلطة وزيادة القيود الرسمية وغير الرسمية على الحركة والتي تحجم من الخيارات المتاحة. ومع قيام جيران العراق بفرض متطلبات أكثر تقييداً على الدخول إلى أراضيها، فسوف يكون هناك على الأرجح قدر أكبر من الضغوط على النزوح الداخلي باتجاه الشمال وباتجاه المحافظات التي توفر أفضل حماية وخدمات أساسية.

ويقيم معظم النازحين داخلياً مع عائلاتهم وأصدقائهم، ولكن ونظراً للقيود المتزايدة على حركة النازحين داخلياً وضعفهم المتنامي على الصعيدين الاجتماعي والاقتصادي فقد ظهرت إلى الوجود معسكرات النازحين داخلياً والملاجئ المقامة بالاعتماد على الذات. وتتزايد بشكل كبير أعداد المعسكرات ذات الأوضاع غير اللائقة بسبب تدهور الظروف الصحية فيها والمياه النظيفة، وضعف الرعاية الصحية أو غيابها

م برنار/مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

صف طويل داخل مركز الهجرة في سوريا، ٢٠٠٧.

م برياو/مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

معلمون ومعلمات عراقيون وسوريون متطوعون يدرسون أطفالاً عراقيين في قبو مزدحم في حي السيدة زينب في محاولة لتعويضهم عن بعض مما فاتهم نتيجة للأوضاع في العراق على أمل أن يلتحقوا ويلحقوا بالطلاب السوريين في بداية السنة الدراسية الجديدة

تماماً وكذلك عدم وجود المدارس. وبينما يقطن ١ ٪ من النازحين داخلياً حالياً في معسكرات خيم، يعيش ما يقدر بـ ٢٠٪ منهم في أنواع أخرى من المستوطنات الجماعية والتي تتراوح بين ثكنات الجيش المهملة والمستودعات وكذلك المساكن العشوائية الفقيرة. وغالباً ما يُجبر النازحون داخلياً على الانتقال عدة مرات قبل أن يقعوا مرة أخرى فريسة لدائرة العنف أو تقوم السلطات المحلية بإجبارهم على الانتقال خارج المباني العامة أو بعيداً عن المناطق الحضرية. وكان بعض النازحين داخلياً ممن تم تشجيعهم على العودة في أعقاب التراجع المؤقت في مستوى العنف، أو تم جذبهم عن طريق الحوافز المالية، قد عادوا ليجدوا أن منازلهم إما أنه قد شغلها آخرون أو أن الدمار قد أتى عليها ومن ثم أجبروا على الارتحال مرة أخرى. ورغم أن الحكومة قد أعلنت عن عودة ما يزيد عن ٣٠٠٠ عائلة إلى بغداد وعدة آلاف أخرى من الخارج، إلا أن السبب في هذا ليس بالضرورة الشعور المتازيد بتحسن الوضع الأمني وحسب، بل يمكن إيعازه في أحيان أخرى إلى عدم توفر أية خيارات أخرى لهم.

وتقدر بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى العراق[1] بأن ما يقرب من ١٥ مليون عراقي يعانون من أوضاع متردية وعرضة للعديد من المخاطر، بينما يعاني ما يقرب من ٢٣ ٪ من الأطفال في جنوب العراق من سوء التغذية المزمن، كما ورد أن ١٩ ٪ من اللاجئين المسجلين لدى مكتب مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في سوريا يعانون من ظروف صحية سيئة بينما سُجل ١٤ ٪ من العراقيين في الأردن باعتبارهم من ذوي الاحتياجات الخاصة. وقد تعرض العديد من العراقيين النازحين لتجارب مروعة من الإرهاب والعنف، حيث أورد ما يقرب من ٢٢ ٪ من العراقيين المسجلين مع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين تعرضهم لأحداث شخصية مؤلمة. وقد أدى ذلك، مقترناً بصعوبة المعيشة اليومية، إلى معدلات مرتفعة من الضعف النفسي والاكتئاب.

العراقيون في البلدان المجاورة

كانت البلدان المجاورة للعراق، خاصة سوريا والأردن، قد أظهرت كرماً ملحوظاً في استقبال مثل هذه الأعداد الهائلة من العراقيين، وذلك على الرغم من أنها تؤي، ولأكثر من ستين عاماً، بالفعل مئات الآلاف من اللاجئين الفلسطينيين. وتعي مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بشكل كامل الضغط الذي وضعته الأعداد الهائلة من العراقيين المستضافين من قبل سوريا والأردن على الاقتصاد والموارد والبنية التحتية والبنية الاجتماعية لكلا البلدين، فقد طغى التدفق الهائل للعراقيين إلى المراكز الحضرية على القدرة الاستيعابية للبنية التحتية والخدمات الاجتماعية للبلدان المضيفة.

وقد التقت المفوضية الآن ما يقرب من ١٤٠ ألف عراقيا في سوريا. وعلى الرغم من أن لدى المفوضية أكثر من ٣٠ فريق عمل مختص بالتسجيل، إلا أن حجم الطلب الهائل على المفوضية كان يعني أن العراقيين الراغبين في أن يتم التقائهم سوف يتوجب عليهم الانتظار لفترة تزيد عن الخمسة أشهر. وكان مكتب المفوضية في دمشق قد سجل، بالإضافة إلى من تم التقائهم، ما يزيد عن ٢٠٠ ألف عراقي. وفي الأردن، وفي أعقاب طرح القيود المشددة على الدخول للبلاد في أواخر ٢٠٠٦، وهو ما قلل من تدفق اللاجئين العراقيين، تم خفض فترة الانتظار إلى أسبوعين فقط. وتبلغ أعداد العراقيين المسجلين ما يقرب من ٥٠ ألف عراقيا. وفي مصر ولبنان، واللتين تفرضان كذلك متطلبات صارمة على دخول العراقيين، سجلت مكاتب المفوضية ١٠ ألفاً و ٩ ألاف عراقيا على التوالي.

وفيما يلي بعض أبرز الخصائص التي تتسم بها تجمعات اللاجئين العراقيين المسجلين:

- أكثر من ٨٠ ٪ منهم من بغداد.
- أكثر من النصف منهم من العراقيين السنة، وحيث يمثل الشيعة أقل من ٢٥ ٪ من الإجمالي في الأردن وسوريا، أما في لبنان وعلى النقيض من ذلك فإن ٦٠ ٪ من اللاجئين هم من الشيعة.

- ثمة نسبة مرتفعة بشكل غير متجانس من المسيحيين.
- كان متوسط حجم كل حالة قد زاد في الأشهر الأخيرة نظراً لاضطرار عائلات بأكملها للفرار.
- تزايدت أعداد الناس المعرضين للضعف، وقد حددت المفوضية أعداداً أكبر من الحالات ذات الحالة الصحية الخطيرة وكذلك من الناجين من التعذيب والأذى والنساء المعرضات للمخاطر.

ويمثل العراقيون الآن ما يقرب من ١٠ ٪ من التعداد السكاني في سوريا والأردن. ونتيجة لهذه الزيادة المفاجئة في التعداد السكاني فقد زادت أسعار السلع الأساسية- والمدعمة غالباً من الحكومة- مثل الغذاء والوقود والمياه بشكل كبير. ولا تستطيع قدرات توليد الكهرباء في بعض المناطق المعينة من دمشق مواكبة الطلب الإضافي على الطاقة من قبل اللاجئين. وباتت المدارس المتكدسة بالفعل الآن تضم ما يزيد عن ٦٠ طالباً في الفصل الواحد. ولم يعد بوسع الكثير من الأردنيين والسوريين تأجير أو شراء شقق بسبب الزيادة في الأسعار العقارية. كما أن بعض مرافق الرعاية الصحية والطبية في بعض المناطق في دمشق تقدم خدماتها للعراقيين بشكل أكثر من المواطنين السوريين. وكلا البلدين تستضيفان تجمعات عراقية كما أن الوكالات الأمنية باتت تعي أن العراقيين يغيرون من طبيعة مجتمعاتها ويخشون من أن يؤدي هذا التواجد إلى إشعال الصراعات الطائفية والعرقية. ومن الأهمية بمكان الآن ألا يتجاهل المجتمع الدولي المحنة المتزايدة لمعظم الضعفاء ممن، وبدون المساعدة الكافية، لا يملكون خياراً آخر سوى العودة إلى العراق، لتزداد محنتهم سوءاً أو يتم الزج بهم في أنشطة متطرفة.

وقد قدرت كل من سوريا والأردن تكاليف استضافة اللاجئين العراقيين بما يقرب من مليار دولار سنوياً. وعلى الرغم من غياب المساعدات الأساسية، إلا أن الأردن، ولأول مرة، قامت بفتح مدارسها العامة للأطفال العراقيين في سبتمبر ٢٠٠٧. وتواصل سوريا السماح للعراقيين بالاستفادة من نظامها التعليمي. ومن المأمول أن يتم بحلول نهاية العام الدراسي تسجيل ما يقرب من ١٠٠ ألف طفل عراقي في سوريا و ٥٠ ألف غيرهم في الأردن.

ومن واقع المناقشات مع مسؤولي الحكومة ندرك أن اللاجئين العراقيين الذين يعيشون حالياً في سوريا لن يتم إجبارهم على العودة إلى العراق. وتتمثل المشكلة الأكثر إلحاحاً على اللاجئين العراقيين في الوقت الحاضر فيما يجب أن يفعلوه عندما تنتهي فترة صلاحية تأشيراتهم. ففي الماضي، كان يتوجب عليهم زيارة الحدود السورية لتجديد تأشيراتهم لمدة ثلاثة أشهر. وتأمل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أن تستطيع سوريا تأسيس مراكز داخل البلاد يمكن للاجئين فيها الذهاب إليها لتجديد تأشيراتهم. وكانت الحكومة السورية قد أعلنت بشكل واضح أن قيود التأشيرات قد تم فرضها نظراً للضغوط الهائلة التي تواجهها الحكومة في استضافة اللاجئين العراقيين. وسوف يكمن التحدي في ضمان استلام سوريا وغيرها من البلدان الإقليمية لقدر جيد من الدعم الثنائي بحيث يمكنها مواصلة دعم اللاجئين العراقيين المقيمين في البلاد – كما يؤمل أن توفر المأوى للعراقيين الذين ستضطرهم الأوضاع للفرار من العراق في المستقبل.

العيش مع ندرة أو انعدام المساعدات الخارجية

على الرغم من برامج المساعدات والحماية التي تضعها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وغيرها من الوكالات الإنسانية، فإن الغالبية العظمى من اللاجئين لا تزال تواصل حياتها بدون أو بقليل من المساعدة من المجتمع الدولي. وبالتعاون مع الشركاء، قامت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في سوريا بتزويد ٥٠ ألف عراقي بالمساعدات الغذائية بينما تم علاج ما يقرب من ١٤٠ ألف عراقي في العيادات الصحية المدعومة من قبل المفوضية أو من الهلال الأحمر السوري، كما تم تجديد مائة مدرسة وتضاعف عدد الأطفال العراقيين الملتحقين بالمدرسة إلى ٦٠ ألف طفلا (وبما يترك ما يقدر بـ ٣٤٠ ألف طفلا آخرين في عمر المدرسة محرومين من التعليم). وفي الأردن، تستهدف برامج المفوضية وتضع أولوياتها على الأفراد والعائلات الضعيفة، والأشخاص من ذوي الاحتياجات الخاصة أو ممن يعتبرون معرضون لـ 'خطر كبير'. ومن المزمع أنه بحلول نهاية عام ٢٠٠٧ سوف ينتفع ما يقرب من ٧٠ ألف عراقيا بشكل مباشر من برامج مساعدات مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والتي تشمل الغذاء والمستلزمات غير الغذائية والأموال والاستشارة النفسية والمساعدات التعليمية والخدمات الصحية. وتعد هذه المساعدات قليلة للغاية بالأخذ في الاعتبار حجم الاحتياجات المطلوبة. ويظل الموفرون الرئيسيون للمساعدات هما الحكومتان السورية والأردنية، ويدعمهما في ذلك حركات الهلال الأحمر في كلا البلدين.

إن الحل الوحيد المستدام الذي يجب السعي لأجله بالنسبة للعراقيين هو إعادة التوطين. وعلى الرغم أن برامج إعادة التوطين تنهض بشكل جلي وواضح للعيان كمثال للمشاركة الدولية للأعباء، فإن أقل من ٥٠٠٠ من واقع ٢٠ ألف إحالة تقوم بها مفوضية شؤون اللاجئين هي التي سيقدر لها الانتفاع من هذه البرامج قبل نهاية العام. و ١٥ ٪ على الأقل من الحالات التي تم إحالتها لإعادة التوطين هم من النساء المعرضات للخطر، و١٠ ٪ من الناجين من حوادث التعذيب والصدمات النفسية. وفيما يتعلق بالنسبة التي تزيد عن ٩٩ ٪ من اللاجئين العراقيين ممن لن يقدر لهم الانتفاع بإعادة التوطين، سوف تكون هناك حاجة ملحة لتقديم المساعدة طويلة الأجل وبرامج الحماية في البلدان التي لجأوا إليها.

يتحمل المجتمع الدولي- لا البلدان المجاورة فقط – مسؤولية أخلاقية كبيرة إزاء الأعداد الهائلة من العراقيين النازحين الفقراء والمنبوذين الذين اضطروا للنزوح جراء صراع من الصراعات الدولية ولكنهم تركوا لإعالة أنفسهم. وينبغي أن تكون أية استجابة إنسانية شاملة وملبية لجميع الاحتياجات وذات رؤية طويلة الأمد لكي تشكل استجابة فاعلة، كما ينبغي أن تأخذ في الاعتبار لا احتياجات النازحين وحسب وإنما كذلك احتياجات مجتمعاتهم المضيفة. وفي خطوة إيجابية، أعلنت دولة الإمارات العربية المتحدة عن مساهمة قدرها ١٠ مليون دولار لبرنامج مفوضية شؤون اللاجئين للعراقيين في سوريا- وهو ما يساوي تقريباً مجموع الإسهامات المقدمة من جميع دول الخليج إلى المفوضية على مدى العقد الماضي. كما أن قرار البرازيل بقبول أكثر من ١٠٠ فلسطيني محجوزين في معسكر مهجور على الحدود الأردنية العراقية لأكثر من أربعة سنوات يعد مثالاً ملموساً آخر على إدراك أحد الشركاء غير التقليديين لمدى عمق الأزمة الإنسانية في العراق ومن ثم مجيئه لتقديم المساعدة. ومما يؤسف له أنه على الرغم من النداءات الملحة من قبل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وغيرها من الوكالات، فلا يزال هناك أكثر من ١٠ آلاف فلسطيني عالقين في بغداد ويتعرضون للخطر المحدق من قبل الميليشيات المعادية.

إذا كنا جادين في تحقيق الاستقرار للنازحين في العراق وتخفيف الضغط الواقع على البلدان المجاورة، وربما في إعادة الأوضاع إلى سابق عهدها، فمن الأهمية بمكان أن يبدي المجتمع الدولي نفس المستوى من الاهتمام الذي أولاه لعمليات التطوير وإعادة التعمير في أعقاب غزو عام ٢٠٠٣. ينبغي أن تأتي الاستجابات لاحتياجات المساعدات والحماية لملايين العراقيين النازحين عاجلة وبكميات كبيرة. وعلى ضوء غياب الحلول المستدامة فمن الضروري أن تكون هذه الاستجابات أيضا استجابات طويلة الأمد هي الأخرى.

أندرو هاربر(harper@unhcr.org) هو رئيس وحدة دعم العراق التابعة لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وقد أعد هذا المقال بصفة شخصية. وللإطلاع على آخر الأخبار عن استجابة المفوضية للأزمة العراقية، يرجى الذهاب إلى العنوان التالي: www.unhcr.org/iraq.html

١. www.uniraq.org

اللاجئون العراقيون في مصر

لين يوشيكاوا

توفر مصر مأوى لما يقرب من ١٥٠ ألف لاجئ عراقي ممن جاءوا إليها يحدوهم الأمل في الاستقرار. إلا أن مواردهم الآن استنزفت وليس بإمكانهم القيام بأي عمل أو وظيفة بينما لا ينتسب أطفالهم إلى المدارس كما تمزق مجتمعاتهم الانقسامات التي صحبتهم من أوطانهم.

قام آلاف العراقيين هرباً من تهديدات القتل والاختطاف والتعذيب والهجمات العسكرية بالاستقرار في ضواحي القاهرة والإسكندرية والمحافظات الأخرى، وقد تحولت مجموعة اللاجئين العراقيين التي لم يزد عددها في البداية عن بضعة أفراد جاءوا إلى مصر منذ عام ٢٠٠١ إلى فيضان في أعقاب تفجيرات سامراء في فبراير ٢٠٠٦ وكانت غالبية الوافدين منهم الذين حلوا على البلاد عقب سقوط الرئيس العراقي صدام حسين ينتمون للعراقيين السنة، لكن أعداد العراقيين من الشيعة والمسيحيين قد ازدادت منذ حينها.

وكان بعضهم قد وصل إلى مصر عن طريق سوريا والأردن على أمل أن تكون تكلفة المعيشة في مصر أقل، حيث كانوا جميعا يأملون أن تكون مصر مجرد محطة عبور. وبدأت العصابات التي تتاجر بالبشر باستغلال يأس بعضهم، ليفرضوا عليهم رسوماً زُعم أنها تصل إلى ١٤ ألف دولار للفرد الواحد من أجل تهجيرهم إلى أوروبا، بينما لم تكن مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومنظمات اللاجئين غير الحكومية القائمة في مصر على استعداد لاستقبال هذا التدفق غير المتوقع بحيث تم مبدئيا رفض طلبات ملتمسي اللجوء العراقيين على أمل التطرق لطلباتهم لاحقا.

ترفض مصر، وهي من الدول الموقعة على اتفاقية جنيف لعام ١٩٥١ واتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية لعام ١٩٦٩، السماح للاجئين بالعمل بدون تصريح كما تحد من استفادتهم بالخدمات التي تقدمها الدولة، كما أصبح الدخول إلى مصر أكثر صعوبة حيث تطلب مصر اللقاء شخصياً باللاجئين وهذا ممكن فقط في عمان أو دمشق. وقد أدي تغيير أشكال القيود المفروضة على تأشيرات الدخول إلى تمزق أوصال العائلات العراقية ومنعت العراقيين من العودة للحصول على مرتباتهم أو بيع ممتلكاتهم وإعانة أنفسهم في المنفى.

وينظر المصريون بصفة عامة إلى العراقيين كفئة من المهنيين المتعلمين المتيسرين مادياً، وهو انطباع رسخته أعداد المطاعم والمقاهي ومقاهي الانترنت العراقية المنتشرة في ضواحي مدينة السادس من أكتوبر (على بُعد ٢٠ كم تقريباً جنوب غرب القاهرة). ومع ذلك، فقد بدأت مواردهم في النفاد واختارت بعض عائلاتهم العودة إلى العراق، وذلك على الرغم من المخاطر الهائلة التي سيتعرضون لها هناك، فعجز اللاجئين عن العمل بشكل شرعي قد تسبب في إحباط عارم بين العراقيين. وتعد أهم سوق للعمل غير الرسمي في مصر هو العمل في الخدمة في البيوت، وهو ما لم تعتد زوجاتهم القيام به للآخرين. ورغم أن القرارات الحكومية تمنح اللاجئين حق إلحاق أطفالهم بمدارس الدولة، إلا أن معظمهم عموماً ممنوعون من المدارس الحكومية. ومعظم الأطفال العراقيين في مصر ليسوا مقيدين في أي مدارس نظراً لتكلفة التعليم الخاص، وأي أموال جلبها العراقيون معهم عند مجيئهم لمصر سرعان ما تتبخر نتيجة للاقتصاد المصري الذي يرزح تحت أنواء التضخم.

وزاد من تفاقم أوضاعهم تسرب الانقسامات الطائفية من موطنهم الأم إلى تجمعاتهم في مصر، ويعوق انعدام الثقة بين فئات السكان العراقيين إقامة شبكات للإعانة الذاتية والتي تعد أمراً لا غني عنه للعديد من مجتمعات اللاجئين الأخرى في مصر. ومع بقاء الأطفال خارج المدرسة، وعجز الآباء عن إيجاد وظائف وإعانة عائلاتهم وملاحقة شبح ذكريات العنف التي رأوها في العراق لهم، كل ذلك أدى إلى تفاقم صحتهم الذهنية.

كان العراقيون الذين نزحوا إلى مصر يحدوهم أمل عريض في إعادة التوطين في مصر، إلا أن إستراتيجية إعادة التوطين الخاصة بمفوضية شؤون اللاجئين التابعة للأمم المتحدة تضع الأولوية للحالات الضعيفة التي تعاني من احتياجات فورية خاصة بالصحة و/أو الحماية. وقد سجل مكتب مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين منذ سبتمبر ٢٠٠٧ ٩٥٦٢ عراقياً حصلوا إثرها على إقرار ظاهري بجنسيتهم العراقية 'البطاقة الصفراء' تمنحهم حق الإقامة الشرعية في مصر على أن يتم تجديدها كل ستة أشهر. ويقوم مكتب المفوضية بإحالتهم إلى كاريتاس وخدمات الإغاثة الكاثوليكية، وهما شريكان تنفيذيان للمفوضية، لتقديم الدعم المالي والطبي والتعليمي المحدود لهم. وتواجه المفوضية وشركاؤها قيوداً تفرضها محدودية الميزانية في تلبية احتياجات اللاجئين. وكانت المفوضية قد خفضت فترة الانتظار لمستندات التسجيل إلى شهرين بيد أن مكتب المفوضية لا يزال يعاني من نقص العاملين وكثرة الأعمال الملقاة على كاهل موظفيه.

يتحلى السكان المحليون في مصر على وجه العموم بالتسامح والتفاهم تجاه اللاجئين العراقيين ويبدون التعاطف معهم في محنتهم، وسهلت قدرتهم على الامتزاج من عملية تكيفهم مع المجتمع المصري مقارنة بجماعات اللاجئين الأفريقيين، بيد أن هناك تقارير تشير إلى بعض حوادث التمييز على أساس ديني حيث لا يمكن للشيعة على سبيل المثال الصلاة في المساجد السنية وهم محرومون في الوقت نفسه من حق بناء مساجدهم الخاصة من قبل حكومة لا تعترف رسمياً بالطائفة التي ينتمون إليها. كما يدفع الأجانب في مصر بشكل عام إيجارات سكنية أعلى من المحليين وكانت الصورة النمطية عن العراقيين بأنهم أثرياء قد أدت بالبعض إلى لومهم بأنهم السبب وراء التضخم في الأسعار.

وكانت سوريا والأردن تتحملان نصيب الأسد من آثار تدفق اللاجئين التي سببها غزو عام ٢٠٠٣ مع قلة الدعم المقدم من البلدان المسؤولة. ويكمن وجه الخطر في أن العراقيين الذين استضافتهم تركيا ومصر ولبنان سوف يتم تجاهلهم. وكانت جامعة الدول العربية قد رفضت طلبات بتقديم المساعدة للعراقيين في المنطقة، معللة ذلك بـ 'غياب الإجماع على ذلك'. ولم تقدم السفارة العراقية في القاهرة بعد أي مساعدة لمواطنيها على الرغم من التعهدات بتقديم ٢٥ مليون دولار من وزارة الخارجية. وقد خلقت الأزمة العراقية أكبر حركة نزوح في الشرق الأوسط منذ عام ١٩٤٨ وتستحق التحرك من جميع الأطراف من أجل حماية حقوق هؤلاء اللاجئين.

لين يوشيكاوا (lynn.yoshikawa@gmail.com) هي باحثة زائرة بقسم دراسات الهجرة واللاجئين بالجامعة الأمريكية بالقاهرة، وهي تقوم بإعداد رسالتها للماجستير في موضوع المساعدات الإنسانية الدولية في جامعة أوبسالا في السويد

جـدال دارفـور

روبرتا كـوهين

تركزت المناقشات الحادة ضمن مجموعات الدفاع عن حقوق الإنسان والمجموعات العاملة في حقل الشؤون الإنسانية في مجملها على الأعداد التي لقيت مصرعها في دارفور واستخدام مصطلح الإبادة الجماعية وكفاءة الحلول العسكرية في مواجهة الحلول السياسية والمدى الذي يمكن أن يصل إليه الدفاع حقوق الإنسان في تقويض البرامج الإنسانية الراهنة.

لا ينكر أحدٌ أهمية تحديد نطاق وحجم الكارثة وعـدد المدنيين الذين لقوا حتفهم والأسباب التي أدت إلى مثل هذا المصير عند الـشروع في التخطيط للاستجابة الفعالة لحالة طوارئ ما، بيد أنه قد ثبت لنا بالنسبة للأزمة في دارفور مدى صعوبة التأكيد على رقم محدد يعبر عن أعداد من هلكوا وأسباب الوفيات. وقد كانت الحكومة السودانية نفسها العقبة الرئيسية في تحقيق ذلك بسبب تورطها المباشر في عمليات التطهير العرقي، فقد قامت هذه الحكومة بمنع عمليات جمع الإحصائيات عن الوفيات. لذلك نجد أنه في حين أنه قد تم وبشكل دقيق تحديد عدد الخسائر في الأرواح الناجمة عن المعركة التي اندلعت بين إسرائيل وحزب الله في عام ٢٠٠٦، وبما سمح للعائلات والسكان تشييع قتلاهم بعد المعركة، نجد من ناحية أخرى محاولات لا تكل من جانب نظام عمر حسن البشير للتغطية على أعداد الوفيات في دارفور. وكانت الحكومة السودانية قد زعمت أن أعداد القتلى بلغت ٩,٠٠٠ نسمة فقط، في حين تقول الأمم المتحدة أن ما يزيد عن ٢٠٠ ألف شخص قد لقوا مصرعهم بينما تقدر منظمة العفو الدولية هذه الأعداد بـ ٣٠٠ ألف (٩٥ ألف منهم هلكوا في الـصراع المباشر بينما لقي ٢٠٠ ألف آخرون حتفهم جراء المجاعات أو الأوبئة الناجمة عن الصراعات أو المرتبطة بها) بينما يرفع تحالف إنقاذ دارفـور، وهو تحالف من مجموعة من المنظمات غير الحكومية[1]، الرقم الإجمالي إلى ٤٠٠ ألف نسمة.

وكان التفاوت الكبير في التقديرات المقترحة قد أثار نقاشات مستفيضة حول الأسلوب الذي تم اتباعه لوضع الإحصائيات والأطر الزمنية المستخدمة وما إذا كان قد تم إدراج جميع مسببات الوفاة في الأزمة (أي حوادث القتل بالإضافة إلى المجاعات والأمراض). ومن شأن التقليل المتعمد من هذه الأعداد أن يكرس الإهمال الدولي للمشكلة، بينما يمكن للمبالغة في هذه الأرقام بغية قرع أجراس الإنذار من جهة أخرى أن يقوض من المصداقية ويلقي بظلال من الشك على جميع الإحصائيات، بل وأسوأ من ذلك، من شأنه أن يجعل من الحوار البناء أمراً أكثر صعوبة ويؤدي بالنظام السوداني إلى وضع المزيد من العراقيل أمام عمليات تسليم المساعدات نظراً لأنه لا يفرق بين الجماعات المعنية والمهتمة وبين عمال الإغاثة.

إن النقاش الدائر حول أعـداد الضحايا يشكل مـؤشراً على غياب الاهتمام بتجميع البيانات القائمة على الأصـول الإحصائية المعيارية، كما يدل على عدم تواجد هيئة دولية مختصة تحمل تفويضاً وسلطة لجمع ونشر البيانات الخاصة بأعداد الوفيات والإصابات بالأمراض في حالات الطوارئ. ففي غياب هيئة دولية يُناط بها هذه الوظيفة، سوف تواصل الأطراف المختلفة، سواء كانت حكومات أو وكالات تابعة للأمم المتحدة أو منظمات غير حكومية أو خبراء، إلقاء تقديراتها الخاصة الجزافية حول أعداد الوفيات في حالات الطوارئ، مع ما سيؤدي إليه ذلك من جهل الجميع بنطاق الأزمـة وحجمها. وفي عام ٢٠٠٧، جرى إنشاء النظام التتبعي للصحة والتغذية في منظمة الصحة العالمية بمشاركة وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية والمانحين والخبراء في سعي لوضع مؤشرات قياسية للوفيات وأوضاع التغذية. ومع ذلـك، فإن إنشاء هيئة مختصة تحت مظلة الأمم المتحدة هو أمر ينطوي على الكثير من المشكلات، فإذا أخذنا منظمة الصحة العالمية كمثال، نجد أنها قد تعرضت لضغوط من قبل الحكومات، خاصة الحكومة السودانية، حول دراساتها على الوفيات كما جرى انتقادها لعدم إدراجها حالات الوفيات الناجمة عن العنف وسوء التغذية في تقديراتها عن دارفور وكذلك لإخفاقها في وضع تقديرات رقمية للمناطق التي لم تستطع الدخول إليها. إن المجتمع الدولي في حاجة مُلحة لمركز يتمتع بالاستقلالية والتحرر من التأثيرات السياسية ويعمل على التعاون مع منظمة الأمم المتحدة ويبني على الجهود التي بذلتها مبادرة الرصد الموحد وتقييم الإغاثة والحالات الانتقالية[2] والـتـي تشكلت بواسطة شبكة مـن الأطراف العاملة في حقل الشؤون الإنسانية لإضفاء التناغم والاتساق على المنهجية المُستخدمة في تجميع بيانات الوفيات.

الإبادة الجماعية

من المتوقع أن يتم تناول قضية ما إذا كان قد تم ارتكاب أي جرائم إبادة جماعية في دارفور ضمن نقاشات مستفيضة لسنوات قادمة، وبما لا يقل عن الجدل الدائر حول مصداقية الإحصائيات. ويعمد أولئك الـذي ظلوا على عـدم اقتناعهم بارتكاب السودان لمذابح جماعية ضد القبائل الأفريقية إلى التركيز على الشق القانوني المتمثل فيما إذا كان يقع في 'نية' السودان إلحاق الدمار كلياً أو جزئياً بفئة عرقية أو عنصرية معينة، وهو الأمر الذي تتطلبه اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها لتباشر إجراءاتها[3]. ويشير هؤلاء في هذا الصدد إلى أن لجنة التحقيق الدولية لدارفور التابعة للأمم المتحدة[4] لم تعثر على قرائن تدل على ارتكاب السودان لجرائم إبادة جماعية (رغم أن اللجنة لم تستبعد ذلك وأكدت أن جرائم الحرب والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية "قد لا تقل خطورة وشناعة عن الإبادة الجماعية"). كذلك لم تتهم المحكمة الجنائية الدولية أي سودانيين حتى تاريخه بارتكاب الإبادة الجماعية على الرغم من أنها اتهمت اثنين منهم بارتكاب جرائم حرب وجرائم ضد الإنسانية[5]. وكانت منظمة العفو الدولية ومنظمة هيومن رايتس ووتش قد امتنعتا بشكل عام عن استخدام مصطلح 'الإبادة الجماعية'، وكان تعقيد وتشابك القضايا القانونية التي تكتنف استخدام هذا المصطلح قد شكل العقبة الرئيسية أمام العديد من المحامين الدوليين. وهم يشيرون في ذلك إلى الحكم ذي الصياغة الملتوية الذي أصدرته محكمة العدل الدولية في عام ٢٠٠٧ بأن صربيا لم ترتكب أي جرائم إبادة جماعية في البوسنة بناءً على عدم توافر الأدلة الكافية التي تثبت أن صرب البوسنة قد تحركوا بأوامر من صربيا أو أن مقتل ٨,٠٠٠ رجل وطفل في سربينيتشا قد جرى له التخطيط له من قبل الحكومة الصربية. ونتيجة لذلك، فلم تدفع صربيا أي تعويضات لأسر الضحايا، على الرغم من ثبوت إدانتها بعدم محاولة منع الإبادة الجماعية أو معاقبة من ارتكبوها.

ومما لاشك فيه، وبرأي العديد من المنظمات غير الحكومية والخبراء، خاصة في الولايات المتحدة، أن حكومة السودان وعصابات الجنجويد قد ارتكبتا الإبـادة الجماعية من خلال جرائم القتل المتعمد

والترحيل والاغتصاب وتدمير القوت المعيشي للسكان. وقد وجدت منظمة الأطباء المناصرين لحقوق الإنسان "أدلة مباشرة على نية لارتكاب الإبادة الجماعية" و"قرائن قوية مستمدة من الملابسات المحيطة يمكن أن يُستنتج منها وجود نية لارتكاب إبادة جماعية"[٦]. وقد انتهت الحكومة الأمريكية في عام ٢٠٠٤ إلى أن حوادث الإبادة الجماعية قد ارتكبت بالفعل بينما أطلق برلمان الإتحاد الأوروبي على ما حدث بأنه "لا يكاد يختلف عن الإبادة الجماعية ".

وقد أثبت استخدام مصطلح الإبادة الجماعية بالنسبة للعديد من مختلف فئات الشعب الأمريكي فعاليته في جهود الحشد والتعبئة. وبالفعل، كانت تحالفات المنظمات غير الحكومية والتجمعات الطلابية قد وجدت صدى لها من خلال التركيز على استخدام مصطلح الإبادة الجماعية، وكانت العديد من الخطوات التي اتخذتها الحكومة الأمريكية نتيجة للضغوط التي مارستها هذه التحالفات والتجمعات. بيد أن المصطلح لا يزال قيد مناقشات طويلة، وكانت أحدث هذه المناقشات قد ذهبت إلى أن المصطلح لم يعد يرصد حقيقة الأحداث على أرض الواقع، والتي يصح وصفها بأنها أقرب إلى الفوضى منها إلى الإبادة الجماعية، وامتداداً لهذه المناقشة، فإن الصراع لم يعد يقتصر على طرفين فقط هما القوات العسكرية السودانية وعصابات الجنجويد من ناحية والجماعات الأفريقية المتمردة من ناحية أخرى. فالجماعات المتمردة المشرذمة إضافة إلى القبائل والميليشيات العربية تتقاتل الآن بين بعضها البعض، مع تحول التحالفات بشكل مستمر مع انتشار العصابات وتسرب العنف إلى تشاد (رغم أن الآخرين يردون بأن السودان هو الذي يشجع على حالة الفوضى).

وكان البعض قد وصف استعمال مصطلح الإبادة الجماعية واللجوء إليه على أنه يشكل مشكلة سياسية، مع انتقاد جماعات الإغاثة للمدافعين عن حقوق الإنسان لتقويضهم العمليات الإنسانية في الميدان، كما ترددت أقاويل بأن استخدام هذا المصطلح قد أدى إلى جعل المتمردين، بالإضافة إلى الحكومة السودانية والميليشيات العربية، أكثر تصلباً وعناداً في مواقفها. وفي الحقيقة، وأحياناً من أجل تسهيل المباحثات مع الحكومة السودانية، عمل مسؤولو الأمم المتحدة على التقليل من أهمية الجانب العرقي في الصراع، ليتم التأكيد بدلاً من ذلك على جذوره البيئية – من تصحر وتجريف إيكولوجي وشح في مصادر المياه.

وكانت المناقشات حول الإبادة الجماعية قد انصرفت عن القضية الأهم- وهي الحاجة لحماية البشر عند ارتكاب أمثال هذه الأعمال الوحشية بغض النظر عن التصنيف القانوني لها. وكانت هذه المناقشات حول هذا الموضوع قد عززت من من موقف السودان ومواقف مؤيديها مما جعل الأمر يبدو وكأن الجرائم المُرتكبة لم تكن خطيرة على أساس أنه لم يُعلن رسمياً عن حدوث أعمال إبادة جماعية. وكان فرانسيس دينغ، الممثل الخاص للأمين العام للأمم المتحدة المعني بمنع الإبادة الجماعية والفظائع الجماعية، قد

لاجئة من دارفور تحاول حماية نفسها من عاصفة رملية قرب تيني وهي بلدة حدودية تشادية

© كريستوفر/مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

دافع بشكل مقنع عن مبدأ أنه في ظل أي أوضاع تشهد معاناة جماعية ووفيات مثل دارفور، يجب ألا يتم توجيه الانتباه إلى أعمال التمرد والتفاصيل القانونية بل إلى ما يجب أن يتم فعله من أجل إيقاف أو منع هذه المعاناة.

وتدلنا الفوضى في توظيف واستخدام مصطلح الإبادة الجماعية على ضرورة بحث ما إذا كان من المجدي وضع هيئة من الخبراء بموجب اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها للمساعدة في تحديد إذا ما من الممكن إطلاق عبارة 'إبادة جماعية' على أوضاع معينة أم لا. ولا يسمح التفويض الممنوح للمثل الخاص بإطلاق توصيفات كهذه، وعلى خلاف المعاهدات الدولية الأخرى الخاصة بحقوق الإنسان، لم تنص اتفاقية الإبادة الجماعية لعام ١٩٤٨ على أي آلية للتنفيذ. ويمكن أن تجد المحكمة الجنائية الدولية أفراداً يمكن إدانتهم بارتكاب الإبادة الجماعية بعد وقوعها بيد أنه من الممكن كذلك تكليف إحدى الهيئات المشكلة من خبراء معترف بهم، وتساعدهم في ذلك تقنيات الأقمار الصناعية، في الخروج بتوصيف سريع لما يحدث، وذلك من خلال رصد تحركات الدولة وتوفير الاسترشاد لالتزامات الدول الأخرى الموقعة على الاتفاقية. وليكن معلوماً لنا أن إضافة أي بروتوكول لاتفاقية معينة أو إعادة صياغة نص معين يمكن أن تصحبه مجازفات جمة. بيد أن تجارب كل من كمبوديا والبوسنة وكوسوفو ورواندا ودارفور، مع حالة التخبط وعدم اليقين التي تحيط باستخدام المصطلح والخطوات التي يلزم أن تتخذها البلدان رداً عليها، تشير إلى الحاجة لإنشاء آلية مختصة بهذا الأمر.

الحلول العسكرية مقابل الحلول السياسية

لقد دعا العديد من المعلقين ورجال السياسة والشؤون الإنسانية إلى اتخاذ إجراء عسكري لحل الأزمة في دارفور، وأشاروا إلى أنه على مدار السنوات الأربع الماضية كان السودان قد أخل بكل تعهد تقدم به لإيقاف العنف وأنه لا يفهم سوى لغة واحدة – وجود تهديد معقول أو استخدام القوة. ويذهب هؤلاء إلى القول بأن الخسائر في الأرواح في دارفور ستستمر في التزايد في ظل غياب أي التدخل العسكري، بينما ستواصل الخرطوم، التي ترفل في عائدات النفط والأسلحة، مسلكها الإجرامي. ويتصدر مسؤولون في إدارة كلينتون السابقة – والنادمين على إخفاقهم في منع الإبادة الجامعة في رواندا عام ١٩٩٤- أحياناً جبهة المدافعين عن اتخاذ الولايات المتحدة لإجراء عسكري لحل الأزمة.

وغالباً ما يشير المعارضون للإجراء العسكري إلى أنه ليس بوسع إدارة حكومة بوش الحالية، نظراً لسمعتها الملطخة دولياً، أن تحظى بدعم لها لفرض مناطق لحظر الطيران والقيام بضربات جوية وتوجيه قوات الناتو إلى دارفو بدون موافقة الأطراف المعنية الآخرى بدون أن تثير حيالها قدر هائل من السخط السياسي في العالم الإسلامي وفي كل مكان. وعلى كل الأحوال، والحديث لا يزال للمعارضين، فإن العمليات العسكرية لا يمكنها أن تحقق سوى نتائج محدودة نظراً لكون المشكلة ذات طابع سياسي في الأساس. وبالنسبة للعديد من منظمات الإغاثة، فإن التدخل القسري من شأنه أن يثير ردة فعل عكسية ويؤدي لرحيل العاملين في مجال الأنشطة الإنسانية، مما سينجم عنه زيادة هائلة في عدد الوفيات. ويسّلم مؤيدو التدخل العسكري بأن انتهاج نهج استباقي إزاء الأزمة قد يحرض على الانتقام بيد أنه سيحسن من جهة أخرى من أوضاع الأمن على المدى الطويل. إن إذعان جماعات الإغاثة للأوضاع التي فرضتها الحكومية يعرض حياة الكثيرين للخطر بالفعل حيث كانت الحكومة السودانية تقوم بصفة منتظمة بإعاقة عمليات تسليم مساعدات الإغاثة والتغاضي عن زيادة الهجوم على عمال المساعدات أو حتى الحض عليها.

وبغض النظر عن مزايا التدخل العسكري، فقد أصبح من الواضح أنه من غير المرجح أن تقوم الأمم المتحدة أو تحالف الدول الراغبة باتخاذ إجراء عسكري قسري في دارفور لإرغام الحكومة السودانية على نزع أسلحة الجنجويد وإيقاف عملياتها العسكرية الخاصة. إن دارفور ليست بإحدى أولويات الأمن القومي لأي من بلدان الغرب. فالقوات العسكرية الأمريكية موزعة في العراق بينما ينشغل حلف الناتو بحروبه في أفغانستان، كما أن السودان بوسعها اللجوء إلى طلب الدعم من الصين وروسيا وجامعة الدول العربية لحمايتها من أي إجراءات دولية قوية.

خيار أكثر واقعية

وربما من الأجدى بدلاً من مناقشة خيارات التحرك العسكري البدء في شن هجوم دبلوماسي واسع النطاق لتأمين تنفيذ قرار مجلس الأمن رقم ١٧٦٩. وينص القرار الذي تم تبنيه بالإجماع في نهاية يوليو ٢٠٠٧، على نشر قوة مشتركة من الإتحاد الأفريقي والأمم المتحدة (العملية المشتركة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور- UNAMID) تتكون من ٢٦ ألف عسكري لحماية النازحين داخلياً والمدنيين والعمال الإنسانيين[٧]. ورغم أن هذه القوة ليست بالقوة الدولية التي تمت الدعوة إليها في الأصل، ينبغي على ولاية الفصل السابع من العملية المختلطة[٨] – إذا تعهدت الدول بتوفير الطاقم العسكري والتمويل الكافيين- أن تكون تحسيناً لقوة الإتحاد الأفريقي الصغيرة الحالية التي قوامها ٧,٠٠٠ جندي وذات ولاية حماية ضعيفة. وقد اتضح افتقاد بعثة الإتحاد الأفريقي الحالية في السودان[٩] للموارد الكافية بشكل مأساوي في سبتمبر عندما لقي عشرة جنود تابعين للبعثة مصرعهم عندما اجتاحت قوات من المليشيات لم يتم تحديدها قاعدتهم في حسكنيتا في جنوب دارفور.

ويتطلب الأمر تعجيلا للإطار الزمني اللازم لنشر قوات العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور وكذلك توفير المعدات والتدريب وأيضاً إرساء المرونة فيما يتعلق بالسودان وإصرار الإتحاد الأفريقي على أن تكون قوات الجيش والشرطة ذات غالبية أفريقية. ونظراً لأن القرار لا يتضمن أي عقوبات في حالة إذا ما عرقلت السودان عمليات انتشار القوات، فمن الضروري لتحالف من الحكومات، شاملة الدول الأفريقية والعربية والهيئات الإقليمية، العمل على حث السودان عن طريق الحوافز والعقوبات للسماح بعمل القوات و – وهو الأهم – التوصل لاتفاق سياسي مع المتمردين كما دعا القرار. كما أن الصين في حاجة إلى التشجع لاستخدام نفوذها مع السودان، بينما ينبغي الضغط على جماعات المتمردين للتفاوض والوصول إلى حل وسط كذلك. وفي النهاية، فإن مسؤولية الحماية الأكثر أهمية لا تعني فقط اتخاذ إجراءات عسكرية وإنما تتطلب كذلك اتخاذ سلسلة من الخطوات الدبلوماسية والإنسانية والسياسية والاقتصادية قبل تقرير اتخاذ إجراء قسري. وسوف تتمثل واحدة من الخطوات الصغيرة في هذا الاتجاه في تعزيز سلطة مكاتب المستشار الخاص للأمين العام للأمم المتحدة لمسؤولية الحماية والممثل الخاص المعني بمنع الإبادة والفظائع الجماعية اللذين سيتم تعيينهما حينها خلال وقت قصير. وكلا المكتبين بحاجة للعاملين والموارد والدعم السياسي، وذلك من خارج وداخل الأمم المتحدة، من أجل التخطيط وزيادة التوعية بالخطوات المطلوبة للمنع وكذلك لإطلاق العمليات الخاصة بمسؤولية الحماية وذلك لكل من دارفور وغيرها من الأماكن التي تعاني أوضاعاً على نفس الدرجة من الخطورة.

روبرتا كوهين (rcohen@brookings.edu) هي زميلة رئيسية غير مقيمة في معهد بروكينغز، وهي مستشارة أولى في مشروع بروكينعز-بيرن المعني بالنزوح الداخلي وزميلة رئيسية في معهد دراسات الهجرة العالمية التابع لجامعة جورج تاون.

١. www.savedarfur.org
٢. www.smartindicators.org
٣. www.unhchr.ch/html/menu3/b/p_genoci.htm
٤. www.un.org/News/dh/sudan/com_inq_darfur.pdf
٥. www.icc-cpi.int/cases/Darfur.html
٦. http://physiciansforhumanrights.org/sudan
٧. http://daccess-ods.un.org/TMP/3806701.html
٨. ذلك القسم من وثيقة الأمم المتحدة الذي يفضّل لسلطات مجلس الأمن في التفويض باستخدام القوة العسكرية لحفظ السلام.
٩. www.amis-sudan.org/index.html

عام حقوق النازحين في كولومبيا

ماركو ألبيرتو روميرو

قامت كل من مفوضية الأمم المتحدة لشئون اللاجئين و المكتب الاستشاري لحقوق الإنسان والنزوح (CODHES) وهو منظمة غير حكومية والكنيسة الكاثوليكية بشن حملة تخص حقوق النازحين في كولومبيا في عام ٢٠٠٧، والتي حاولت زيادة الوعي في كولومبيا والمجتمع الدولي بشأن خطورة أزمة النزوح في البلد و فشلها في ضمان حقوق النازحين.

يقدر المكتب الاستشاري لحقوق الإنسان والنزوح ومؤتمر الأساقفة في كولومبيا أن أكثر من ٣,٨ مليون شخصا نزحوا خلال العشرين عاما الأخيرة، ومن الصعب الحصول على أرقام دقيقة حيث تعاني السجلات الرسمية من قصور شديد في البيانات والتقارير، كما تشير الدراسات إلى أن ما يزيد عن ٣٠٪ من الحالات لا يتم التبليغ عنها،

عائلة نازحة تعيش في حي لوس أتوس ديلا فلوريدا خارج مدينة بوغوتا

© هيفر/مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

بينما توضح المسوحات المختلفة أنه إضافة إلى ذلك من المقدر أن ٢٠٪ من النازحين لم يطلبوا أبدا تسجيلهم كنازحين، كما أنه طبقا للمحكمة الدستورية فإن السجلات الرسمية لا تشمل النازحين المرغمين على النزوح ضمن نفس البلدة أو المدينة أو القرية.

الاستجابات المؤسساتية: متناقضة وضعيفة

ترفض حكومة كولومبيا الحالية الاعتراف بوجود صراع مسلح ذي دوافع سياسية وتميل لوصف الموقف في كولومبيا على أنه يتمثل في أمة ديمقراطية يهددها الإرهاب. هذا الفشل في الاعتراف بالموقف الحقيقي يصرف الحكومة عن تنفيذ برامج للوقاية والحماية. كما أن الحكومة الكولومبية تُظهر أيضا عجزا شديدا وعدم رغبة في الاستجابة لاحتياجات هؤلاء الذين نزحوا قهرا.

يقر القانون رقم ٣٨٧ الصادر عام ١٩٩٧ سلسلة من الحقوق الخاصة بالسكان النازحين، وهي المساعدات الإنسانية الطارئة وإمكانية الوصول للخدمات الصحية والتعليم والإسكان وخلق فرص للدخل والمشاركة في تنمية السياسات العامة. كما يقر أنه على الحكومة حماية حياة وسلامة وكرامة كل الأفراد النازحين. وفي عام ٢٠٠٤ أعلنت محكمة كولومبيا الدستورية عن وجود حالة من الأعمال غير الدستورية في محاولة لإلقاء الضوء على التناقض بين اعتراف الحكومة الرسمي بهذه الحقوق و قلة الموارد السياسية و المالية التي تضمن إمكانية الوصول الأمثل إليها. وبعد ثلاثة أعوام صرحت المحكمة بأن تلك الحالة من الأعمال غير الدستورية مازالت موجودة و أن هناك خرق خطير للفقرة التي تنص على إمكانية الوصول إلى الخدمات الاجتماعية و الحلول طويلة المدى.

ويشير تحليل لاستجابات الحكومة في ضوء الإحصاءات الرسمية التي تم إصدارها إلى أن الوصول للمساعدات الإنسانية الطارئة قد زاد بنسبة ٨٠٪ ولكن مازال هناك عجز أكثر من ٦٠٪ بشأن الوصول الفعال للخدمات الصحية والتعليم، بينما حصلت٤٪ فقط من العائلات على مساعدات لشراء منزل و ١٦٪ فقط استلموا منحا تدريبية و قروضا صغيرة لمساعدتهم في إيجاد عمل و دخل. بالإضافة إلى ذلك، اعترفت الحكومة أن ما يقرب من ٤٠٪ من النازحين ليس لديهم أي وسائل رسمية لتحديد الهوية مما يجعل من الصعب عليهم أكثر الحصول على المساعدات.

تم تنفيذ القانون رقم ٩٧٥- قانون السلام والعدالة- في عام ٢٠٠٥ وهو يهدف إلى تسهيل لغة الحوار بين الحكومة الكولومبية وجماعات البرلمان اليمينية المتطرفة التي تم تسريحها جزئيا. يمنح هذا القانون الجديد مزايا حصانة كبيرة لأعضاء هذه الجماعات لكنه أيضا يعترف رسميا بحقوق الضحايا في الحق والعدل والتعويض. ومع ذلك لم يتم إصدار حكم بأية عقوبة حتى الآن، وفي نفس الوقت اغتيل ١٧ زعيما من زعماء المجموعات النازحة.

طبقا للحسابات الرسمية فقد تمت مصادرة عدة ملايين من الأفدنة من الأراضي باستخدام العنف كولومبيا وأجبر السكان على مغادرة منازلهم. وبدون إعادة الأراضي والممتلكات وبدون توفير الأمان المناسب في هذه المناطق فلن يستطيع السكان العودة إلى منازلهم. ومازال النازحون حتى الآن يعيشون حياة مهمشة في ظروف معيشية متدهورة في المدن الرئيسية بالدولة.

وتستمر حملة ٢٠٠٧ لحقوق النازحين في كولومبيا في حث الحكومة على مواجهة هذه التحديات وتحمل مسؤولياتها، وتناشد الحملة المجتمع الدولي لدعم كفاحها لتعزيز ثقافة المسؤولية الاجتماعية لمساعدة كولومبيا في إيجاد حل للحرب الدائرة التي تُعرض البلد وحياة السكان للخطر.

ماركو ألبيرتو روميرو (marcomero@codhes.org)هو رئيس المكتب الاستشاري لحقوق الإنسان والنزوح (www.codhes.org).

في ٢٩ يوليو عام ٢٠٠٧، تحول الميدان الرئيسي في بوغوتا، عاصمة كولومبيا، إلى ميدان من آلاف الزهور و النباتات احتفالا بحقوق نازحي كولومبيا. وقد جذب هذا الحدث الذي سمي (الزرع و الغناء في الميدان) ما يقرب من ٢٠ ألف شخصا لميدان بوليفار لإظهار تضامنهم مع آلاف الكولومبيين الذين تم إجبارهم على مغادرة الريف إلى المدن، وكان الحدث جزءا من حملة ٢٠٠٧ لحقوق النازحين في كولومبيا و تضمن الموسيقى والمسرح والرقص من قبل الفنانين المحترفين والنازحين.

إعادة توطين اللاجئين البوتانيين

كريستر لينكهولم

قد يشكل عرض الولايات المتحدة الأمريكية بإعادة توطين مابين ٦٠ ألف إلى ١٠٦ آلاف لاجئ بوتاني في نيبال حلا لمشكلة اللاجئين التي طال أمدها. وقد لا تشكل إعادة التوطين الحل الأمثل ولكن من الممكن أن يعتبرها اللاجئون بعد ١٦ عاما من المنفى كأفضل خيار متاح.

لقد تم تجريد البوتانيون الهندوس ذوى الأصول النيبالية - والذين يمثلون سُدس سُكان بوتان تقريبًا - من جنسيتهم بشكل اعتباطي في بداية التسعينيات بحيث أرغموا إما على مغادرة المملكة الصغيرة التي تقع في الهيمالايا قسراً إلى المنفى أو الهرب من تنفيذ قوانين المواطنة المقيِّدة وغيرها من العديد من أشكال التمييز المؤسساتي الأخرى[1]. يعيش البوتانيون في سبعة مخيمات تقع في مناطق جابا وموارنغ في جنوب شرق نيبال، بالقرب من الحدود الهندية، ويعاونون من الإحباط بعد ١٥ جولة من المفاوضات الثنائية بين حكومتي نيبال وبوتان وجراء فشل المجتمع الدولي في تأمين حلول مستديمة لنزوحهم.

ورأت السلطات النيبالية دومًا أن مسؤولية اللاجئين البوتانيين تقع على عاتق مملكة بوتان وألحت على إعادة التوطين والعودة وعلى أن الاندماج لا يشكل حلاً لهذه الأزمة. وقد عبَرت المجتمعات المضيفة عن قلقها بشأن آثار اللاجئين السلبية على المجتمعات المحلية، منوهة إلى الاستغلال الزائد للمياه وموارد الغابات والتلف الذي تحدثه مركبات المواصلات للطرق التي تخدم المخيمات والتنافس على التوظيف حيث أن اللاجئين يتسببون في خفض معدلات الأجور، إضافة إلى بعض تقارير التشير إلى ازدياد معدلات الجريمة والعنف الجنسي والجنساني.

ويعاني اللاجئون البوتانيون من تقييد الحركة وإرغامهم على البقاء داخل المخيمات، كما لا يسمح لهم بالمشاركة في أية نشاطات اقتصادية مدَرة للدخل حتى ضمن حدود المخيمات أنفسها، ولا خيار لهم بالتالي إلا الاعتماد بشكل كامل على دعم المجتمع الدولي في بقائهم واستمرارهم. ونظام الدعم في المخيمات عرضة مع مرور الوقت لضغط متزايد نتيجة لتضائل التبرعات والمساعدات، كما حتمت قيود الميزانية التي تواجهها مفوضية الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين وبرنامج الغذاء العالمي ضرورة تقليص توفير الخدمات الضرورية، بما في ذلك، الغذاء والوقود والرعاية الطبية ومواد الإيواء. وأدى هذا الوضع إلى اقتصار بعض الخدمات التي كانت متوفرة لجميع اللاجئين على أولئك الأكثر احتياجا منهم فقط. وأفاد تقرير منظمة هيومان رايتس ووتش بأن استعاضة المتبرع عن الكيروسين بقوالب الفحم الأقل تكلفة أدى إلى زيادة أمراض الجهاز التنفسي وعدد من المشاكل الصحية الأخرى، ولا تتوفر في المخيمات أية إضاءة الآن بدون الكيروسين ليلاً، مما يؤثر على دراسة صغار السن. وتشكو النساء من الأوضاع في المخيمات لا تساهم في خلق بيئة آمنة للنساء والفتيات مع تواجد أعداد كبيرة من الناس المرغمين على العيش معاً في أماكن متلاصقة وضمن ظروف متدهورة.

ويعاني اللاجئين البوتانيين في نيبال الأمرين بين اعتمادهم قسرًا على الدعم الدولي وتردد المجتمع الدولي المتزايد في الاستمرار في توفير احتياجاتهم. وبينما يعطي عرض إعادة التوطين الأمل للبعض، نتج القلق والاحتقان المتزايد بين اللاجئين بسبب نقص المعلومات الواضحة من قبل السلطات الأمريكية أو عن احتمالات الحلول المستديمة الأخرى – العودة إلى بوتان أو الاندماج محليًا في نيبال. يبقى مصير ٤٦ ألف من اللاجئين الباقيين وحوالي ٤٥ ألف لاجئاً غير مسجل في نيبال والهند غير واضحاً. وقد عبرت المنظمات التي تعمل في المخيمات عن قلقها بشأن عرض إعادة التوطين غير الرسمي المعلن والذي قد يجذب أيضاً لاجئين جدد ومهاجرين نيباليين محليين بدافع الأوضاع الاقتصادية.

كما يعتبر العديد من اللاجئين حل إعادة التوطين هزيمة لهم ولقضيتهم ووسيلة لإعفاء الحكومة البوتانية من مسؤوليتها القانونية والأخلاقية حتى تتهاون في الانتهاك الصارخ لحقوقهم. وهدد بعض المعارضين لإعادة التوطين اللاجئين الذين يتحدثون لصالح إعادة التوطين مما منع العديد من اللاجئين من التعبير عن آرائهم حول مستقبلهم خوفاً من العواقب. ولا يعرف العديد من الشباب أو لا يتذكرون حياتهم في بوتان لكونهم مقيمين في مخيم اللاجئين لمدة تصل إلى ١٦ عاماً. ومن الطبيعي من المفهوم أن القلة لديها الكثير من الحماس تجاه إعادة التوطين، إضافة إلى أن عرض الولايات المتحدة قد أدى إلى اتساع فجوة الأجيال بين الآباء الراغبين في العودة والأبناء الذين يفضلون إعادة التوطين.

وأفاد مسح تم عامي ٢٠٠٢ و٢٠٠٣ أن ٨٠٪ من اللاجئين يفضلون خيار العودة كأفضل حل يرغبون به ولكن من المحتمل أن يتغير ذلك في ضوء تضائل احتمالات العودة الطوعية مع إمكانية توفر عرض بتسهيل إعادة التوطين لواحدة من أغنى البلاد في العالم. وتقدر مفوضية الأمم المتحدة العليا للاجئين أن ٨٠ ٪ من السكان سوف يتقدمون بطلبات لإعادة التوطين في الولايات المتحدة.

لقد تضاربت التخمينات حول سبب إعلان الولايات المتحدة الأمريكية في أكتوبر ٢٠٠٦ عن استعدادها لإعادة توطين اللاجئين حيث أشار المتشائمون إلى رغبة إدارة بوش في أن تظهر بمظهر من حقق حصتهم من إعادة توطين اللاجئين عن طريق استيعاب اللاجئين الذين لا يمثلون تهديداً سياسياً. وقد تم الإعلان بشكل غير رسمي عن أنه سوف يتم إعطاء الأشخاص والعائلات الأكثر ضعفاً الأولوية في إعادة التوطين ولكن مجموعات المجتمع المدني أعلنت عن قلقها من حيث أن الاختيار سوف يقوم على أساس المهارات التعليمية واللغوية، مما سوف يؤدى إلي هجرة الأدمغة في المخيمات، خصوصاً بين المدرسين والعاملين في مجال الصحة مما يعني تدهوراً إضافيا في أوضاع أولئك الباقين في المخيمات، كما يخشى بعض اللاجئين من إمكانية سحب العرض في أي وقت دون سابق إنذار، وهم يرغبون بالتالي في الحصول على ضمانات تكفل أن قرارهم بقبول عرض إعادة التوطين لا يلغي حقهم في العودة إلي بوتان. وبالرغم من تعنت بوتان، لم يتخلى اللاجئون أبداً عن أملهم في أنه سوف يُسمح لهم بالعودة للوطن يوماً ما وما يخشاه هؤلاء اللاجئين الآن هو إمكانية إرغامهم على الاختيار ما بين مستقبل في الولايات المتحدة الأمريكية وحقهم في العودة إلي بلدهم.

من الهام جداً احترام حق اللاجئين في تقرير مصيرهم وأن يتم تمكينهم من اتخاذ قرارات سديدة حول العواقب المختلفة لاختيارات الحلول المستديمة الثلاثة المتوفرة. كما قد يتوجب عليهم اتخاذ قرارات بناءً على أسباب عملية بحتة، ولا يمثل خيار العودة الطوعية حلا ممكناً هذه الأيام، إضافة إلى أن وضع حقوق الإنسان لذوى العِرق النيبالي الباقيين في بوتان غير مستقر بالرغم من التحركات المعلنة باتجاه الديمقراطية في المملكة البوذية. ولا يمكن أن يكون هناك ضمانات لوضع قانوني آمن لأي لاجئين من ذوى العِرق النيبالي العائدين في غياب تواجد مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في بوتان وعدم استعداد بوتان للترحيب بفكرة أن تقوم مفوضية الأمم المتحدة لشئون اللاجئين بتسهيل ومراقبة العودة الطوعية للاجئين.

لاجئة بوتانية توزع الأغذية على اللاجئين البوتانيين في مخيم تيمال في نيبال

معاملة بلغاريا لملتمسي اللجوء

فاليريا إلاريفا

يلقى ملتمسو اللجوء معاملة مروعة في مركز احتجاز المهاجرين في بلغاريا، حيث يُعاملون كمهاجرين بدون وثائق وتتم مُعاقبتهم وترحيلهم في انتهاك صارخ لتشريعات بلغاريا والتزاماتها إزاء الاتفاقيات المتعلقة باللاجئين.

لدينا حالة هنا هي حالة ألفريد وهو ملتمس للجوء ويبلغ السادسة عشرة من عمره وقد جاء إلى بلغاريا وحده من كوسوفو. ويبدو ألفريد بسبب الخوف والارتباك أصغر سناً. وقد تم احتجازه في مركز احتجاز المهاجرين في صوفيا منذ مايو ٢٠٠٧، حيث تم إخضاعه لنفس النظام المُطبق على البالغين. ولم يقم أي من المسؤولين المستقدمين من وكالة الدولة للاجئين والذين جاءوا للمركز للقاء ملتمسي اللجوء بزيارته[1]، وفي ١٤ سبتمبر ٢٠٠٧، قمت بزيارته للمرة الثانية، وكنت قد نصحته قبل هذه الزيارة بأسبوع بتقديم طلب ثان للجوء. وقد قال أنه لم يستطع ذلك، لذا فقد أعطيته صفحة بيضاء من الورق وطلبت إليه أن يحرر الطلب أمامي بلغته والتي كانت الألبانية. وقد كتبه، ثم صحبته للبحث عن مسؤول لكي يشهد على استلام طلب التماسه. وعندما حاولت أن أشرح أن القانون البلغاري المعني باللجوء واللاجئين يلزم المسؤولين باستلام طلبات اللجوء ورفعها للنظر فيها من قبل الهيئة المختصة، قامت المسؤولة بتوبيخي على أنني تجرأت وحاولت إخبارها بكيفية أدائها لوظيفتها. وقد راعتنا النزعة العدائية التي أبدتها المسؤولة ولم نعرف بماذا نرد. إنني أفهم الآن ما كان يعنيه ألفريد عندما قال بأنه لم يستطع تقديم طلب آخر. ولكن ما الذي بوسعنا أن نفعله؟ فهناك أمر ترحيل ضده، وهو نتيجة لظروف جعلت ألفريد غافلاً عن الموعد النهائي لتقديم الالتماسات بل وبمحتوى أمر الترحيل نفسه.

وما سبق مجرد مثال على المعاملة التي يواجهها ملتمسو اللجوء في بلغاريا، وكان معظمهم قد أتوا من أفغانستان أو إيران أو العراق وقد دخلوا بلغاريا من تركيا.

وطبقاً للمادة ٣١ (١) من اتفاقية جنيف المتعلقة بأوضاع اللاجئين- والتي صدقت عليها بلغاريا ومن ثم صارت بلغاريا ملتزمة بأحكامها- ينبغي ألا تتم معاقبة اللاجئين على دخولهم غير الشرعي إذا أتوا من منطقة تتعرض فيها حياتهم أو حريتهم للتهديد. وفي القانون الدولي، لا يوجد ما يُسمى بـ 'الدخول غير الشرعي' فيما يتعلق بملتمسي اللجوء واللاجئين. ولا يجوز لنا أن نتهم بغير الشرعية قيام طالبي اللجوء الدخول إلى أي من دول الاتفاقية، بغض

لذلك، قد يكون أفضل اختيار قادم للعديد من اللاجئين هو أفضل اختيار لهم ولمستقبل أطفالهم. وواقعياً، قد ينتهي الأمر بالكثير من اللاجئين بالحصول على وظائف متدنية الأجر تتطلب مستوى متدنياً من المهارة، إضافة إلى مواجهة صعوبات الاندماج في الولايات المتحدة الأمريكية – ولكنهم سوف يتمكنوا على الأقل من تقديم إمكانية تعليم واحتمالات عمل أفضل لأطفالهم أكثر مما كان ممكناً لهم إذا ما بقوا للمعاناة في مخيمات اللاجئين.

يعمل كر يستر لينكهولم موظف إغاثة في منظمة دان تشيرش إيد للمساعدات (www.dca.dk DCA)، والمنظمة هي شريك منذ وقت طويل لاتحاد اللوثرين العالمي (www.lutheranworld.org LWF) والتي عملت مع اللاجئين البوتانيين في نيبال منذ وصولهم في ١٩٩١.

للمزيد من المعلومات، راجع تقرير هيومان رايتس ووتش " الحاجة إلى حلول مستديمة للاجئين البوتانيين في نيبال والهند" (www.hrw.org/reports/2007/bhutan0507).

١. للحصول على معلومات إضافية حول قضية نزوح البوتانيين، راجع نشرة الهجرة القسرية 7 (http://www.hijra.org.uk/PDF/NHQ7/NHQ7.pdf)، و نشرة الهجرة القسرية 10 (بالإنجليزية فقط) (www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR10/fmr10.18.pdf)، نشرة الهجرة القسرية 19 (بالإنجليزية فقط) (www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR19/FMR19update.pdf) و نشرة الهجرة القسرية 25 (http://www.hijra.org.uk/PDF/NHQ25/72.pdf).

مركز بوسمانتشي في صوفيا لاحتجاز المهاجرين الذين لا يحملون أوراقاً ثبوتية

النظر عن الأسلوب وغياب الأوراق الرسمية الخ طالما كانت النية هي طلب اللجوء.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن قانون العقوبات البلغاري يعفي المهاجرين من المقاضاة على الدخول 'غير الشرعي'. وقد قامت بلغاريا كذلك، رغم عضويتها في الإتحاد الأوروبي، بتحريف توجيهات الأمم المتحدة فيما يتعلق بحقوق ملتمسي اللجوء، وكانت أهم التوجيهات التي انتهكتها بلغاريا هو حق البقاء على أراضي البلد المستضيف لحين أن يتم النظر في طلب اللجوء. وبموجب القانون البلغاري، ينبغي أن يتم إطلاق سراح ملتمسي اللجوء القاصرين تلقائياً من الحجز.

ولكن أن يتم وضع قانون شيء، وأن يتم تطبيقه شيء آخر. فلكي يتحقق عمليا مضمون الحماية الذي نص عليه القانون، ينبغي أن يتم في البداية الاعتراف به كملتمس للجوء. وهذا يتم من خلال تسجيل طلب اللجوء. وفي بلغاريا، لا نجد تقييداً على الزمن الفاصل بين تقديم طلب اللجوء وبين تسجيله، وهو ما ينجم عنه أذى هائل لملتمسي اللجوء مع إجبار الكثيرين منهم على البقاء بلا نهاية قيد الاحتجاز بدون أي ملاذ قانوني أثناء انتظارهم لـ 'التسجيل'. وكان الهامش الطويل لحق التصرف الممنوح لمسؤولي الدولة فيما يتعلق بوقت تسجيل طلب اللجوء قد فتح الباب أمام الفساد.

أما ملتمسو اللجوء المحظوظون نسبياً ممن لم يتم احتجازهم فمطالبون بالذهاب إلى وكالة الدولة للاجئين والتوسل لطلب تحديد موعد وذلك لمجرد بدء عملية تقديم الطلب واستلام المساعدات والحماية الأساسية والأكثر ضرورية. أما المحتجزون لدخولهم بلغاريا 'على نحو غير شرعي' فتمتد فترة انتظارهم لأشهر طويلة في الاحتجاز لحين أن يتم تسجيل طلباتهم. ويتم إرسال الطلبات بصفة دورية على أمل إثارة انتباه المسؤولين ولكن لا يتم النظر فيها ما لم يتم رفعها بصفة شخصية من قبل مدير مركز الاحتجاز.

تتمثل العاقبة الأكثر خطورة لملتمسي اللجوء في الخطر الوشيك الخاص بالترحيل. وتصدر أوامر الترحيل لملتمسي اللجوء الذين دخلوا بلغاريا 'بصفة غير شرعية' كما يُطلب من سفاراتهم التعاون في تسهيل عودتهم. ويتم إصدار أوامر الترحيل في العادة مع حكم بتنفيذها الابتدائي، وهو ما يعنى أن الدعوى الموجهة ضدهم لا يوجد ما يعطلها ما لم يتم تسجيل طلب اللجوء. ونتيجة لذلك، فإن وكالة الدولة للاجئين قد تصل إلى مركز الاحتجاز لتسجيل ولقاء أحد ملتمسي اللجوء لتفاجأ أن هذا الفرد قد تم بالفعل ترحيله باعتباره 'مهاجراً غير شرعي'.

أما أولئك الذين لا يتعرضون للترحيل السريع فيواجهون احتجازاً مطولاً وغير محدود، بغض النظر عن المتطلبات الصارمة التي ينص عليها توجيه الإتحاد الأوروبي الخاص بشروط الاستقبال كما يلي: "تأخذ الدول الأعضاء في اعتبارها الوضع الخاص للأشخاص الضعفاء مثل ... الأشخاص الذين تم إخضاعهم للتعذيب ... أو غيره من أشكال العنف النفسي أو الجسدي أو الجنسي."

كان خالد، وهو ملتمس لجوء شيشاني، قد تم احتجازه مرتين وتعذيبه في روسيا من قبل هيئات الأمن الفيدرالية. وفي المرة الثانية، 'اختفى' خالد لمدة سبعة أشهر تم خلالها استجوابه بشكل يومي وإخضاعه للصدمات الكهربائية والخنق وحقن جسده بعقاقير 'مثيرة للذعر'، وعصر رجليه بين كباسات معدنية وغيرها من الأفعال الوحشية. وبعد دخول بلغاريا 'بشكل غير شرعي' في نهاية أكتوبر ٢٠٠٦، تم احتجازه. وقام برفع طلب لجوء محرر في الأول من نوفمبر ٢٠٠٦ (وأعاد تقديمه عدة مرات بعدها) ولكن لم يجر تسجيله حتى ٣١ مايو ٢٠٠٧. وبعد أن قام بالصراخ في وجه المسؤولين، جرى كعقاب له – كما يحدث مع الكثير من النزلاء الآخرين- إدخاله في الحبس الانفرادي، وفي غرفة تسمي 'الغرفة العازلة'. وهذه الغرفة العازلة عبارة عن زنزانة لا يوجد شيء فيها سوى إحدى الكاميرات. وبعد لقاء سريع معه من داخل مبني الغرف العازلة، تم رفض طلبه للجوء بدون توقيع أي فحص طبي عليه بناءاً على ما زعمه من تعرضه لتعذيب. إن حبسه الانفرادي لفترة طويلة، والمستمر حتى الآن، يقع تحت تعريف التعذيب المنصوص عليه في اتفاقية الأمم المتحدة لمناهضة التعذيب لعام ١٩٨٤.

ومن خلال وضعها العراقيل البيروقراطية لتأجيل الاعتراف 'الرسمي' بوضعية ملتمس اللجوء، فإن بلغاريا إنما تخالف بذلك تطبيق قوانينها المحلية المتعلقة بالمهاجرين غير الموثقين بالنسبة للأشخاص الذين ينبغي إعفاءهم من مثل هذه المعاملة. إن السلطات البلغارية تمنح الأولوية لراحة المسؤولين إداريا في وكالة الدولة للاجئين على حساب حقوق وأرواح ملتمسي اللجوء.

فاليريا إلاريفا (valeria.ilareva@gmail.com) هي محامية في مركز المساعدة القانونية للاجئين والمهاجرين (www.lcri.hit.bg). ويعمل المركز الذي يتخذ من كلية حقوق جامعة صوفيا مقراً له على توفير المساعدات القانونية المجانية.

١. www.aref.government.bg/?cat=2

هل يحتاج عالم المساعدات الدولية لمراقب؟

أسميتا نايك

هل قام المجتمع الدولي الإنساني باتخاذ خطوات حماية كافية لضمان قيام نظام المساعدات الإنسانية بما يلزم للتأكد من تأدية المساعدات الإنسانية لواجباتها على أفضل وجه بعد مرور خمس سنوات على فضيحة الاستغلال الجنسي للأطفال اللاجئين في غرب أفريقيا على يد العاملين في المجال الإنساني؟

ففي عام ٢٠٠٢ أدرك المجتمع الإنساني أن الأمور ليست على ما يرام فيما يتعلق بالمساعدات الدولية وأنها لا "تفعل الخير" الخير وحسب، بل أنها قد تتسبب "بالضرر" أيضا، فلقد كشفت فضيحة الجنس مقابل المساعدات النمط الخفي للاستغلال الجنسي للأطفال اللاجئين على يد العاملين في المجال الإنساني وقوات حفظ السلام، وبينت بشكل جلي وواضح كيف يمكن استخدام أدوات المساعدة الضئيلة كالبسكويت أو الصابون أو الأغطية البلاستيكية كأداة لقمع ضحايا النزاعات الأكثر ضعفا. لقد مثلت هذه الحالة إخفاقا في المساءلة على جميع المستويات وهي تشكل إساءة خطيرة لسبل استخدام وتوظيف مساعدات المانحين من جهة وإساءة مشينة للمستفيدين من جهة أخرى.

لقد أدت الاتهامات الواردة في تقرير مفوضية الأمم المتحدة لشئون اللاجئين ومنظمة إنقاذ الطفولة إلى موجة من الاستجابات حيث تم على الفور إنشاء اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات المعنية بالاستغلال الجنسي[1] والاعتداء كمنتدى لوكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية لتناول المشكلة بالتكافل. وأصدر الأمين العام للأمم المتحدة نشرة حول "التدابير الخاصة للحماية من الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي ، وأسست النقاط البؤرية الداخلية والشبكات، والآن يتوفر التدريب والتوجيه والدعم للمساعدة على القضاء على مثل هذه الاعتداءات. وتم تحقيق الكثير على مستوى السياسة على يد أفراد متحمسين تحمسا حقيقيا. وصدرت بعض أكثر الأفكار جذرية عن مصادر مطلعة داخل الجهات الإنسانية، ومن بينها إجراء الفحوصات الروتينية للحامض النووي DNA للعاملين في المجال الإنساني وتقديم التعويضات للضحايا.

وعلى الرغم من كل ذلك مايزال التقدم على أرض الواقع بطيئا بشكل مؤلم حيث اكتشف أحد تقارير منظمة إنقاذ الطفل في عام ٢٠٠٦ أن لا شيء تغير وأن العلاقات الجنسية بين الفتيات القاصرات والعاملين في المجال الإنساني وقوات حفظ السلام مستمرة علنا في مجتمع اللاجئين في ليبيريا[2]، كما تم الكشف عن إدعاءات مشابهة في نيبال، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، والسودان، وهاييتي، مما أثار شكوك حقيقية بشأن التزام المجتمع الدولي بتنفيذ هذه السياسات على قاعدة العاملين.

دلالات على إخفاقات أكبر؟

لا شك أن ثقافة التقييم أصبحت أكثر تأصلا الآن فلقد انبثقت العديد من المبادرات المخصصة للمساءلة المتزايدة والأداء المحسن في عالم التنمية. وتشتمل هذه المبادرات على شبكة التعلم الإيجابي للمساءلة والأداء

مساعدات إغاثة من جميع أنحاء العالم تصل إلى المطار في باندا آتشه في إندونيسيا في أعقاب التسونامي

مايك دو بوزي/وكالة الأنباء المتحدة/أي سي أي الدولية

في مجال العمل الإنساني، ولجنة التنسيق الوطنية، والتنسيق الجنوبي/جودة التفاعل المشترك، ومشروع بناء القدرات لحالات الطوارئ، وشراكة المساءلة الإنسانية، وتحالف انتر أكشن InterAction، والمحاسبة الإدارية للمنظمات غير الحكومية، والمشروع العالمي للمساءلة لمشروع عالم واحد، وقانون المزاولة الجيدة للعاملين في مجال المساعدات، ومشروع سفير، على سبيل المثال لا الحصر.

ومن المخيب للآمال في ظل التزايد السريع للمصالح والفعاليات لتحسين الأداء أن نجد نقدا عفا عليه الزمان يوجه إلى عمليات تقديم المساعدات في التقييمين الرئيسيين بين الوكالات لكارثة تسونامي. فكل من مبادرة أثر المنظمات غير الحكومية[٣] التي يرأسها الرئيس الأمريكي السابق بيل كلينتون وتحالف تقييم تسونامي[٤] لاحظا وجود تكرار وتبديد ونقص في المساءلة والمهنية كما طرحت مخاوف رئيسية وانتقادات مشابهة جدا لتلك الانتقادات التي ذكرت في تقييم عام ١٩٩٦ للاستجابة الإنسانية في رواندا.

من الواضح أنه لا زالت هناك فجوة في المساءلة والمنظمات الدولية تستمر في العمل في جو من العدم بعيدا عن التدقيق في بلدانها الأصلية وتعمل في أماكن تتصف بضعف الأنظمة الديمقراطية والقانونية. فالمساءلة أمام من يقدمون لهم الخدمة (المستفيدون) وأمام من يدفعون المال (دافعو الضرائب والأشخاص المانحين من الدول المتقدمة) تعد ضعيفة جدا مقارنة بالموارد المتوفرة لمستخدمي الخدمات الممولة سرا أو علنا في الدول المتقدمة. فمستخدمو الخدمات في العالم المتقدم ممن يتلقون معاملة سيئة من المؤسسات العامة (على سبيل المثال، إذا عانوا من إساءة المعاملة/الإهمال من قبل مقدمي الخدمات) يمكنهم مقاضاتهم من خلال المحاكم لتجاهلهم لهم، ويمكنهم رفع الدعاوى الجنائية، وحشد البرلمانيين، ونشر الوعي من خلال مجموعات الحملات أو الإعلام، والتقدم بالشكاوى للهيئات الحكومية أو المطالبة بالبحث أو التحقيقات العامة. قد تكون وسائل رد الحقوق هذه ليست مثالية ولكن الآليات موجودة على أرض الواقع على الأقل. وليس هناك خيار واحد من هذه الخيارات متاحا أمام المنتفعين من المساعدات. فهم ببساطة يعيشون في دول ليس لديها هذه العمليات الديمقراطية أو القانونية، والمنظمات الدولية لم توفر لهم البدائل المناسبة. ووفرة مبادرات التدريب وبناء القدرات القائمة والتدابير أو التقييمات ذاتية التنظيم لن تعوض هذا النقص.

المساءلة بالضغط

هناك طاقة متزايدة وتحمس للأداء المحسن الذي يجب الترحيب به. والمجهودات التي تهدف إلى التنظيم الذاتي، والاعتماد، والتدريب، والتعلم، وبناء القدرات جميعها تتمتع بدور رئيسي تقوم به في دفع برنامج العمل إلى الأمام. ولكنها وحدها ليست كافية وهناك ضرورة لممارسة الضغوطات الخارجية. ويمكن أن تأتي هذه الضغوطات فقط من هيئة رقابة/أمانة مظالم دولية مستقلة تفوّض لإجراء التحقيقات والتقييمات المستقلة. ولا يمكن للآليات الداخلية أن تكون حيادية بالكامل، حتى عندما يستعينوا بالاستشارات الخارجية، طالما أن المنظمات التي يتولون تقييمها هي ذاتها التي تديرهم. ويمكن لأي هيئة مستقلة فقط أن تحقق بنظام وشفافية في الانتهاكات التي تظهر حاليا إلى السطح فقط بطريقة فوضوية وكلما أثير الموضوع.

ويمكن لهذه المؤسسة أن تحرض على رفع الدعاوى القضائية ضد المنظمات وموظفيها إما في الدول التي تقع فيها وإما في الدول التي تعمل بها ومحاسبتهم على إهمالهم. والمطلوب من وكالات تقديم المساعدات هو أن تمارس واجب العناية المعقولة في الظروف المحطاة لتجنب أي أضرار يمكن توقعها بشيء من التعقل ولكن قلما تعرض ليحاسب عليها القانون. وفي معظم الأحيان تخفق المنظمات في التمييز بين الأشياء التي تستطيع تغييرها وتلك التي لا تستطيع تغييرها، بالتركيز على المشاكل المجتمعية الأكبر بدلا من التركيز على القضايا التي تقع تحت سيطرتها، ومنها على سبيل المثال قدرتها على تثقيف موظفيها حول الاستغلال الجنسي ومراقبتهم وتأديبهم، أو مسؤوليتها عن التنسيق بين الوكالات الأخرى بشكل فعال وغير أناني لتجنب تبذير أموال المانحين. ومن الواضح أن الوكالات الدولية تعمل في ظل ظروف صعبة، ولا يمكن تحميلها المسؤولية وحدها بشكل مطلق ولكن يمكن مطالبتها ببذل أفضل ما لديها.

ويمكن لمكتب أمين المظالم إنشاء تحالف من الوكالات على أساس إجراءات المساءلة والكفاءة والفعالية، واستسقاء العبر من المبادرات مثل دليل تصنيف المؤسسات الخيرية[٥] للمعهد الأمريكي للنزعة الإنسانية أو فهرس المساءلة العالمية لمشروع عالم واحد[٦]. ويمكن أن يساعد ذلك على ضمان أن يتلقى المستفيدون المساعدة التي يحتاجونها من خلال تمكين تدفق المال إلى المنظمات القادرة على تقديم الخدمات الجيدة. وعندها سيكون لدى دافعي الضرائب والجهات المانحة ثقة أكبر في أن أموالهم تستخدم استخداما رشيدا. وقد تستطيع المؤسسات المانحة أن تتخذ القرارات على أساس المعايير الموضوعية وبذلك تفتح مجالا أمام التنافس الحقيقي بين الوكالات على أساس جودة عملها.

لقد بدأ الجدل حول فكرة "أمين المظالم" المستقل بعد الاستجابة الإنسانية للإبادة الجماعية التي وقعت في رواندا ولكن لم يتم تجربة عمل منظمة بأنواع الوظائف المقترحة أعلاه. إنها فكرة حيوية وجزء مفقود من عتاد المساءلة وقد تساعد هذه الفكرة على رفع شأن وتعزيز المساعي الأخرى التي تهدف إلى التنظيم الذاتي والتعلم. ويبدو أن الفكرة تحظى بدعم الجهات المانحة التي يأتي من خلالها قدر كبير من التمويل الدولي.

> نحن بحاجة إلى بذل المزيد لزيادة مستوى المساءلة. وربما يجب علينا النظر في تأسيس هيئة مستقلة لتقديم التقارير حول أداء وفعالية النظام الإنساني.
>
> هيلاري بين الوزير السابق لوزارة التنمية الدولية البريطانية[٧]

غالبا ما يتم تشبيه الالتزامات تجاه المانحين والمستفيدين في غالب الأحيان بطرفين متضادين يسحب كل منهما في اتجاه مختلف ولكنهما لا يجب أن يتنافرا هكذا فالمانحون والمستفيدون لهم مصلحة مشتركة في البرامج الفعالة والكفء التي لهم رأي فيها وخاصة عندما يكون الحديث عن المليارات من الدولارات[٨]. ويقع العبء على حكومات الجهات المانحة والمؤسسات كونهم المؤتمنين على الأموال التي يضعون أيديهم عليها للدعوة إلى مساءلة أكبر للمستفيدين ودافعي الضرائب على حد سواء فضلا عن استخدام تمويل المساعدات لصالح النفوذ السياسي. وبينما يجب عليهم دفع عملية إنشاء جهة مراقبة دولية، يجب أن تكون هذه الهيئة مستقلة تماما عنهم ويجب أن يخضعوا هم أنفسهم لعمليات التدقيق التي ستجريها الهيئة.

إن الانطباع السائد عن عدم كفاءة وشفافية وكالات تقديم المساعدات لا تساهم إلا في تقويض وتقليل جودة العمل المتفاني الجيد الذي تنجزه الوكالات. وإذا كتب للمنظمات الإنسانية أن تكون منظمات كفء تحافظ على المعايير وتتصدر الطريق نحو حكومات وسلوك مؤسساتي أفضل، فيجب عليها بذل أقصى ما لديها للاحتفاظ بالأسس الأخلاقية بنفسها ولقد آن الأوان للانتباه بشكل أكبر لهذه القضايا والتشديد على قضية المساءلة.

أسميتا نايك (asmita99@yahoo.co.uk) تعمل مستشارة مستقلة.

١. http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&DocId=1001083
٢. هيئة الإذاعة البريطانية، "الجنس مقابل المساعدات في ليبيريا" 8 مايو 2006 على http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/africa/4983440.stm
٣. www.refugeesinternational.org/content/publication/detail/9607
٤. www.tsunami-evaluation.org
٥. www.charitywatch.org/aboutaip.html
٦. www.oneworldtrust.org/?display=index_home
٧. صحيفة الغارديان، "بين يهاجم الأمم المتحدة بخصوص الاستجابة للكوارث"، 23 يناير 2006
٨. كانت قيمة تقدير عام 2002 للمصاريف التشغيلية غير الربحية في 37 دولة حوالي 1.6 تريليون دولار (ما يساوي خامس أضخم اقتصاد في العالم): مجلة النيوزويك، "أين المال"، 5 سبتمبر 2005، تم التبرع بمبلغ 13 مليار دولار لكارثة تسونامي – وخمسة مليارات من الموارد الخاصة وفقا لمبادرة أثر المنظمات غير الحكومية 2006، نفس المصدر السابق.

أكثر من مجرد تواجد: تدخلات الحماية على أرض الواقع

روزا دا كوستا

بينما تتغير المفاهيم والممارسات في سياق الولاية التعاونية الجديدة للنازحين داخليا، يزداد فهم قضية الحماية على أنها مسألة جامعة تؤثر على المجموعات الأخرى وعلى وكالاتها الرئيسة.

لقد أصبح مصطلح "الحماية من خلال التواجد" مصطلحا شائعا لوصف الحالات التي يُقدِّم فيها التواجد الإنساني الدولي المساعدة الإنسانية ويحتمل أنه يردع انتهاكات حقوق الإنسان. ومع ذلك، ماذا يعني توفير الحماية في حالات النزوح المتعلق بالنزاعات عمليا، وماذا يعني ذلك للأطراف المهتمة بتقديم المساعدات الإنسانية؟ وكيف يمكن لنا الاستمرار في تقديم بعض من المساعدات والحماية في الحالات التي أثبتت الدول أنها غير مستعدة أو عاجزة عن وقف انتهاكات حقوق الإنسان؟ إن التدخلات الواردة أدناه توضح أثر الحماية التي يمكن أن تتمتع بها هذه النشاطات، بالإضافة إلى التحديات والمخاطر الخاصة التي تشكلها.

وحدة العائلة وجمع الشمل

تتفهم الأطراف الإنسانية أن العائلة تعتبر أداة حماية هامة جدا في الأزمات، كما تدرك أن الأطفال غير المصحوبين بذويهم يتعرضون لخطر الاستغلال والعنف الجنسي والجنساني، وبالتالي وعندما يتعذر جمع شمل الأطفال بعائلاتهم على الفور يقوم موظفو حماية الأطفال بتقدير أفضل الإجراءات والخطوات الممكنة لمصلحة الأطفال كما يُعدِّون ترتيبات العناية المناسبة، ويستمرون في إجراءات التعقب وضمان متابعة رفاهة واحتياجات الأطفال.

كما يجب على موظفي الحماية أيضاً في حالات النزوح المتعلق بالنزاعات أن يكونوا على دراية بالمخاطر الأخرى للحماية التي تنجم عن انفصال أفراد العائلة وأن يستجيبوا لها. وعلى سبيل المثال، من المرجح أن يتعرض الرجال الذين ينفصلون عن عائلاتهم لشبهة التورط في نشاطات سياسة أو عسكرية، وبالتالي فهم عرضة للاعتقالات التعسفية والتجنيد القسري وانتهاكات حقوق الإنسان على يد الأطراف المختلفة في النزاع، وعلى نحو مشابه، عادة ما يكون الفتيان والفتيات غير المصحوبين بذويهم عرضة وهدفاً سهلاً للتجنيد على يد الأحزاب المسلحة كحمّالين أو في الرق الجنسي، أو كمقاتلين. كما يجب أيضا على موظفي الحماية والآخرين العاملين في الميدان أن يكونوا على وعي بالمخاطر التي قد تتسبب فيها جهود جمع الشمل التي يبذلونها حيث تتسبب إجراءات تتبع أفراد العائلات المنفصلين إدراكا ووعياً كبيرين لمسائل السرية والأمن.

الحماية وجمع البيانات والتسجيل

إن المعلومات الموثوقة حول أعداد وموقع وحالة النازحين داخليا - المفصلة حسب العمر والجنس والمؤشرات الرئيسية الأخرى – تعتبر هامة وضرورية جداً لتحسين حماية النازحين داخليا. ومع ذلك فإن أي فعالية مهما تبدو عادية مثل جمع المعلومات من خلال التسجيل أو عملية التعريف يمكنها صد التحديات وأثار الحماية غير المتوقعة في حالات النزوح الداخلي الناتج عن النزاعات. وقد يكون من الصعب تحديد النازحين داخليا والوصول إليهم وخاصة عندما ينتشرون في المناطق الحضرية الشاسعة، أو عندما يعيشون مع عائلات مضيفة، أو عندما يُرغمون على الفرار إلى المناطق التي تسيطر عليها القوات الثائرة. إضافة إلى ذلك قد يرغب الأشخاص أو المجتمعات الذين نزوحوا داخليا نتيجة لانتهاكات حقوق الإنسان والاضطهاد في معظم الأحيان في إخفاء هويتهم وموقعهم وبذلك لن يسهل الوصول إليهم فعليا لأغراض جمع البيانات.

ومن الضروري بالتالي إعادة النظر في المناهج التقليدية لجمع البيانات حول النازحين داخليا، بالإضافة إلى عملية التعريف والتسجيل، لكي تأخذ المخاطر الأمنية في الحسبان بما أن توفر هذه البيانات قد ينطوي على مؤشرات خطيرة على أمن الأفراد والمجموعات النازحة. وربما يختار النازحون داخليا العيش بشكل مستتر للهرب من اضطهاد الأطراف المسلحة الحكومية وغير الحكومية. وعلى نحو بديل قد يشعر النازحون داخليا أنه ليس من مصلحتهم تحديدهم "كمجموعة خاصة" خوفا من ردود الفعل السلبية من السكان المضيفين الذين لا يتلقون المساعدات. إن إشراك موظفي الحماية والمجتمعات النازحة في تقييم تلك المخاطر واختيار السبل المناسبة لجمع هذه البيانات واستخدامها سيساعد على ضمانة أن هذه المعلومات لن تشكل خطرا غير مقصود على أمن مجتمعات النازحين داخليا أو مصالحهم على المدى البعيد أو حقوقهم.

الحماية والمساعدات الإنسانية

لقد تم إحراز تقدم كبير على مر العقد الماضي في مجال تحسين الحماية من خلال فعاليات المساعدات الإنسانية، كما تم تطوير المناهج المفيدة من أجل المساعدة على ضمان تقديم المساعدة بشكل أفضل، إضافة إلى زيادة الوعي والإدراك للمخاطر المعينة للحماية والاستجابة لها بفعالية أكبر، وتحسين الطريقة التي نعمل من خلالها مع المجتمعات. إن المناهج المرتكزة على الحقوق والمناهج المجتمعية والعمر والجنس وتسهيل التنوع والتقييمات التشاركية جميعها أدوات يمكنها مساعدتنا على ضمان حساسية المساعدات الإنسانية والخدمات والبرامج الأخرى للاحتياجات المعينة للحماية وقدرات المجموعات المختلفة. وعلاوة على ذلك، وعندما تُنفذ المساعدات الإنسانية من خلال عدسة الحماية فإنها تستطيع أن يكون لها أثر يتعدى مسألة حماية النازحين داخليا من المخاطر الفورية للنزوح وبفعالية أكبر، مثل نقص الغذاء، والمأوى، والضروريات الإنسانية الأساسية الأخرى. والمهم أيضا أن برامج المساعدة يمكنها أن:

- تحمي النازحين داخليا من مخاطر الحماية الثانوية المرتبطة بالنزوح مثل الأمراض والاستغلال والاضطرار إلى التورط في استراتيجيات خطيرة للنجاة ومنها الأشكال العديدة للجنس من أجل البقاء.
- منع النازحين داخليا من الاضطرار للعودة قبل الأوان إلى الظروف غير الآمنة أو من الشروع في نزوح ثانوي خطير بحثا عن موارد المياه أو الضرورات الأخرى للحياة.
- تعزيز قدرة المجتمعات المضيفة والحوافز للمساعدة على حماية النازحين داخليا من خلال شملهم في برامج المساعدة والتنمية

وبالإضافة إلى ذلك، في غالب الأحيان تقدم برامج المساعدة نقطة دخول مريحة لإرساء التواجد الدولي والشروع في أعمال "الحماية". ويقدم "التواجد من خلال المساعدة" فرصة لتقييم احتياجات الحماية، والانضمام تدريجيا إلى الأطراف ذات العلاقة فيما يخص المسائل المتعلقة وتطوير برامج حماية مخصصة للحالات الموجودة. ويكون ذلك هاما بشكل خاص عندما يكون الوصول للفعاليات المتعلقة صراحة بالحماية مثيرا للجدل ويصعب التفاوض عليه مبدئيا.

ويمكن للتدخل السريع من خلال المساعدات الإنسانية في المراحل المبكرة للنزوح أن يعمل أيضا كإجراء تخفيفي حتى إذا لم يستطع منع النزوح من الوقوع. ويمكن أن يساعد على ضمانة وجود مواقع أكثر أمنا وحيوية للمخيمات وتجنب أي تحركات ثانوية إلى أماكن أبعد كالمناطق الحضرية الشاسعة أو المناطق التي يصعب الوصول إليها والتي قد تضر بفرص العودة إلى الأماكن الأصلية. عندما تُقدم المساعدة بعد فترة طويلة من عملية النزوح، فذلك قد يعني أن مجتمعات النازحين داخليا قد انتشرت بالفعل، وأصبح من الصعب الوصول إليهم وأنهم لن يعملوا معا للدفاع عن حقوقهم أو ظروفهم للعودة. إن التواجد السريع من خلال المساعدة الإنسانية قد يقدم فرص مثالية التوقيت أيضا، ومن بينها التفاوض مبكرا على قوانين التعايش، وتهدئة التوترات مع المجتمعات المضيفة أو المجاورة، والمساعدة على الحفاظ على مجتمع نشط وسليم من خلال ضمانة أن أعضائه أو قيادته القوية لن تضطر إلى الرحيل بحثا عن ضروريات الحياة الأساسية بل أنه يمكنهم المساهمة في الحلول والمبادرات المجتمعية الأكثر فعالية.

وفي نفس الوقت، يجب توخي العناية وبذل الجهود اللازمة لضمان أن لا يتسبب التواجد الدولي من خلال فعاليات المساعدات في زيادة فترة النزوح بغير قصد أو بجعله حالة دائمة. ولهذا السبب فإن تخطيط توزيع الأغذية في مناطق النزاع يجب أن يتم بعناية وبمساهمة الزعماء المحليين، لكن يمكن لتوزيع الأغذية أن يجذب هجمات المنشقين، وفي ذات الوقت قد يتسبب وضع نقاط توزيع الأغذية في مناطق بعيدة جدا عن القرى في خلق حالة نزوح دائم لأن السكان قد يكونوا ضعفاء ولا يستطيعوا العودة إلى قراهم يوميا، ومن ثم يختاروا البقاء قرب مناطق التوزيع.

وعلى نحو مشابه فإن الحفاظ على البنية التحتية للمساعدة - مثل المخيمات، والخيام الطبية ونقاط توزيع الأغذية – لفترات طويلة قد يمدد فترة النزوح أو يعززها من خلال تشجيع الأناس المتأثرين على البقاء أينما تتوفر الخدمات الرئيسية. ولكن قطع المساعدات قد يؤدي إلى عودة سابقة لأوانها للعيش في ظروف غير مستدامة خطرة أو إلى نزوح ثانوي مما يبرز أهمية تنسيق الإغاثة الإنسانية بعناية في مناطق النزوح من جهة وبرامج الانتعاش المبكر والتنمية وكسب الرزق في مناطق العودة من جهة أخرى.

وتوفر المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي[1] إطارا قانونيا ودافعا لفعاليات الحماية هذه، وهي أداة هامة يمكننا العمل بها مع الحكومات الوطنية (مثل مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية، والنظام القضائي، وقوات الشرطة، والجيش) بالإضافة إلى المجتمع المدني المحلي والمجتمعات المتأثرة لنشر الوعي حول حقوق النازحين داخليا وتعزز الأنظمة لحمايتهم.

لكن تعريف الحماية فقط أو أساسا من خلال علاقتها بالإجراءات التي نتخذها بمجرد وقوع النزوح هو عمل يتسم بضعف البصيرة حي يجب أن تنطوي أعمال حماية النازحين داخليا على حمايتهم من النزوح أيضا.ويشكل النزوح أحد الأعراض التي تتصل في معظم الأحيان بالمتسببات الرئيسية للنزاع، وهي عدم الاكتراث بلقانون الإنساني أو بحقوق الإنسان ومشاكل الفقر والتهميش.

إن المبادرات التي تسعى إلى خلق ظروف تحمي حقوق السكان العائدين والمدنيين بشكل عان، مثل الاستثمار في مجالات سيادة القانون، وهيكليات الحكم، وسبل كسب الرزق المناسبة، يجب أن تكون جزءاً من إستراتيجية أشمل لحماية النازحين داخليا.

روزا دا كوستا (rdacosta@austcare.org.au) هي مستشارة كبيرة للحماية والسياسة الإنسانية (جينيف) في منظمة أوستكير Austcare (www. austcare.org.au).

١. www.brookings.edu/fp/projects/idp/gp_page.htm

توزيع مساعدات برنامج الأغذية العالمي في موروتو في شمال شرق أوغندا، مارس ٢٠٠٧

بوان سنيهولم / إيرين

لمحات عن تجمعات النازحين داخلياً: مبادئ توجيهية جديدة

ينس-هاغن إيشينبيشر وتوم ديلرو

لسنوات طويلة كان غياب المعلومات الموثوقة عن النازحين داخلياً يعرقل إطلاق الاستجابات الفعالة لمواقف النزوح الداخلي في العالم. وينهض كتيب 'إرشادات وضع بيانات النازحين داخلياً' كوسيلة جديدة تم تصميمها لكي تسهم في مساعدة الجهات العاملة في حقل العمل الإنساني في إجراء مسوحاتها على النازحين داخلياً.

يعد الحصول على بيانات موثوقة عن النازحين داخلياً أمراً ينطوي على تحد كبير، ففي معظم البلدان التي شهدت نزوحاً داخلياً للسكان بين ربوعها، تجابهنا مشكلة عدم كفاية وموثوقية البيانات الموجودة حول النازحين داخلياً والأوضاع التي يعيشون فيها وكذلك قدم هذه البيانات وعدم دقتها. وغني عن البيان ما يشكله ذلك من عقبة خطيرة أمام الجهود الرامية للدفاع الفعال وتحسين حماية النازحين داخلياً وتصميم برامج المساعدات الموجهة.

وإدراكاً منها لهذه المشكلة، أقرت المجموعة العاملة باللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات في يونيو ٢٠٠٤ بالحاجة لوضع إطار عمل مشترك من أجل جمع وتحليل المعلومات عن النازحين داخلياً على نحو أكثر شمولية. وسرعان ما بزغت لاحقاً الحاجة لإرشادات تسهم في توجيه منهجيات جمع البيانات من أجل إضفاء الطابع المنهجي على عملية تجميع المعلومات في هذا المجال.

في صيف عام ٢٠٠٧، صدقت مجموعة العمل على الحماية الدولية على 'إرشادات حول وضع البيانات عن النازحين داخلياً' والتي وضعها مركز رصد النزوح الداخلي التابع للجنة الوطنية للاجئين بالتعاون مع شعبة دعم وحماية النازحين التابعة لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية ومع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. وقد تضمنت العملية التي أفضت في النهاية إلى وضع هذه الإرشادات سلسلة من المؤتمرات الاستشارية الواسعة مع المساهمين على مستوى مقار القيادة والممارسين الميدانيين.

وضع البيانات الخاصة بالنازحين داخلياً

يعد وضع البيانات عن النازحين داخلياً أحد الوسائل المهمة لتحسين توافر ونوعية المعلومات عن النازحين داخلياً بغية الحصول على أرقام من خلال عملية تعاونية يمكن الاستفادة منها في العمليات الميدانية في البلدان المختلفة ووضع الإحصاءات العالمية. فالبيانات الموثوقة والتي تعبر عن الوقت الذي صدرت فيه هي التي بإمكانها أن تؤدي إلى فهم أفضل لموقف ما من مواقف النزوح الداخلي في بلد معين أو منطقة من المناطق، فهذا من شأنه أن يحسن من جودة الدفاع عن النازحين ووضع برامج لهم، وهو ما يؤدي بدوره إلى وسائل أكثر قدرة وأكثر استهدافاً لحماية هؤلاء ومساعدتهم.

إن أية إحصاءات بيانية عن النازحين داخلياً من شأنها أن تعطينا نظرة عامة على تجمع ما من تجمعات النازحين، وبما يوضح لنا على الأقل ما يلي:

- عدد النازحين مصنفين حسب العمر والجنس (حتى ولو كانت هذه البيانات مجرد تقديرات)
- مواقع هؤلاء النازحين.

ويمكن لهذه البيانات بالإضافة إلى ذلك أن تتضمن، متى أمكن، عدد من المعلومات الأخرى شاملة على سبيل المثال وليس الحصر: سبب (أو أسباب) النزوح و أنماط النزوح والمخاوف الخاصة بالحماية والاحتياجات الإنسانية وكذلك الحلول الممكن إجراءها لحماية الجماعات/الأفراد.

لمن وُضعت هذه الإرشادات؟

تم وضع هذه الإرشادات بصفة أساسية ليستفيد بها كبار صناع القرار على المستوى الفني في كل من الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية على المستويين الوطني ودون الإقليمي. كما وضعت كذلك لمساعدة من يقع ضمن مهامهم إجراءات عمليات جمع البيانات ممن – ورغم خبرتهم في إجراء المسوح الديموغرافية- لا يعرفون الكثير بالضرورة عن النازحين داخلياً أو خصائصهم الملحوظة، ذلك أنهم سيكونون في حاجة لفهم أوضاع وظروف من سيقومون بجمع البيانات عنهم وكذلك للوعي بأي أخطاء محتملة قد يرتكبونها في عملية جمع البيانات. وبالإضافة إلى ذلك، سوف تكون هذه الإرشادات ذات فائدة بالنسبة لمسؤولي الحكومة ومجموعات المجتمع المدني وغيرهم من العاملين في مجال الدفاع عن النازحين داخلياً والتوعية بمشاكلهم وتعبئة الموارد لصالحهم.

وتضطلع الهيئات الوطنية بمسؤولية رئيسية عن توفير الحماية والمساعدة للنازحين كلٌ حسبما تمليه اختصاصاته. وقياماً على هذه المسؤولية، ومتى توافرت الإمكانية، ينبغي أن تقود الهيئات الوطنية عمليات وضع البيانات، على أن تلعب الهيئات الدولية دوراً داعماً لها إذا ما استدعى الأمر ذلك. وفي حالات عجز أو عدم رغبة الحكومة في تحمل هذه المسؤولية، فحينها يقع على عاتق المنسق المقيم أو منسق الشؤون الإنسانية التابع للأمم المتحدة المبادرة بإجراء عمليات جمع البيانات بالتشاور مع الفريق القطري للأمم المتحدة في البلاد. ويكمن الهدف الرئيسي في ذلك في ضرورة أن تأتي عملية جمع البيانات ضمن سياق عملية جماعية تشمل جميع الأطراف المعنية، رغم أن ذلك لا يلغي من ضرورة قيام الهيئات المختلفة بإجراء تقييمات منفصلة للاحتياجات التي تخدم أغراضها الخاصة.

خطوات للمضي قدماً

تم في عام ٢٠٠٧ تشكيل فريق أساسي يضم الهيئات الأممية وغير الأممية المشتركة في عمليات جمع البيانات عن النازحين داخلياً لدعم عمليات جمع البيانات عن النازحين داخلياً في الميدان وتعزيز عملية وضع محتوى الإرشادات موضع التطبيق. وقياماً على التوصيات التي خرجت بعد التشاور مع هيئات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية والمؤسسات الأكاديمية والجهات المانحة في مارس من هذا العام، يعكف الفريق حالياً على بحث فرص إنشاء خدمة دعم مشتركة بين الوكالات للنازحين داخلياً. وقد تم التخطيط لإقامة حلقة عمل في أبريل ٢٠٠٨ في ياوندي بالكاميرون للمشاركة في عمليات جمع البيانات الحديثة ومناقشة أفضل الممارسات القابلة للتطبيق، كما من المُخطط كذلك إنشاء شبكة أكثر اتساعاً من المنظمات والمؤسسات العاملة على القضايا المتصلة بجمع البيانات.

يعمل ينس-هاغن إيشينبيشر (jens.eschenbaecher@nrc.ch) في مركز رصد النزوح الداخلي التابع لمجلس اللاجئين النرويجي (www.internal-displacement.org) و توم ديلرو (delruet@un.org) بشعبة دعم وحماية النازحين التابعة لمكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية (http://ochaonline.un.org).

ويتوافر دليل الإرشادات على جمع البيانات عن النازحين داخلياً في نسخة مطبوعة بلا مقابل من مركز رصد النزوح الداخلي (العنوان في صفحة ٧٢) وعلى شبكة الانترنت على الرابط www.internal-displacement.org/profiling. ومن المقرر أن تُطرح النسخة الفرنسية من الدليل في عام ٢٠٠٨.

دور القطاع الخاص في الاستجابة الإنسانية

ثريا نارفيلت

إن هدف أي شركة هو السعي لتحقيق الأرباح لكنها تختلف عن بعضها البعض بشكل رئيسي هو الأسلوب الذي تنتهجه شركة ما لتحقيق هذه الغاية. وينبغي إبداء التشجيع للشركات لكي تقف وتشاهد بنفسها الفوائد الكثيرة التي يمكن أن تعود عليها جراء تدعيم الاستجابات الإنسانية ومزاولة أعمالها بطريقة أخلاقية.

تتخصص شركة RA International (مساعدة الإعمار الدولية) ومقرها دبي في إعادة إنشاء البنى التحتية في المناطق المحطمة، ونحن نعمل وعلى غرار الشركات الأخرى من أجل تحقيق الأرباح، بيد أننا نتبنى التزاماً إزاء القضايا الإنسانية وضمان تحقيق العائد للمجتمعات التي نعمل بها - ونحن نشجع الشركات الأخرى على أن تحذو حذونا. كما تستطيع الشركات الخاصة من خلال توفير المعونات الإنسانية إرساء علاقات مستديمة طويلة الأجل مع السكان المحليين مما يساعد بدوره هذه الشركات على الحصول على موطئ قدم في مجتمعات هؤلاء السكان وبما يسهل من جهود الشركة في إنجاح أنشطتها التجارية في المنطقة.

ونحن نساعد المجتمعات البشرية في تجنيد الموظفين المحليين وتزويدهم بالرواتب والتدريب المهني العملي في مواقع العمل. ثم تقوم الشركة في الخطوة التالية بتعيين هؤلاء في الوظائف المناسبة أو مساعدتهم على إنشاء مشروعاتهم التجارية بأنفسهم ثم الدخول في شراكات معهم، كما ندعم نمو المنظمات غير الحكومية في المجتمعات والتي تسهم بقيمة مضافة للمجتمعات التي تعمل فيها. ونعمل أيضا من خلال تزويد الناس بالوسائل التي تعينهم على إنشاء مشروعاتهم واتحاداتهم الخاصة علىزيادة وتنمية الثقة بين شركتنا وبين المجتمعات المحلية وهذا كاف وأكثر لتسهيل إقامة بيئة أعمال جيدة مع كسر الحواجز التي تعترض جميع الأطراف في نفس الوقت.

تقوم شركتنا بتوفير خدمات المخيمات وتوريد الأغذية وتدوير النفايات والمشتريات واللوجستيات وتوليد الطاقة والأعمال الهندسية والإنشائية في بلدان عديدة حول العالم، كما قمنا برعاية العديد من المشروعات المجتمعية في بلدان مثل أفغانستان و جمهورية الكونغو الديمقراطية والسودان وكينيا.

وتقوم شركة مساعدة الإعمار الدولية في مجال تدوير النفايات حالياً بإدارة وتشغيل غالبية تعاقدات حلف الناتو داخل كابول كما تتولى الشركة بعض عمليات إدارة النفايات في مزار الشريف وجلال آباد وغيرها من المناطق في أفغانستان. وبدلاً من إنشاء محطاتنا الخاصة لمعالجة مياه الصرف، عمدنا إلى التعاون مع الحكومة الأفغانية وبنينا منشآت المعالجة مع الوزارات الأفغانية، بما يضيف إلى البنى التحتية للحكومية. وعند استخدام هذه المنشآت، فإن الشركة تدفع رسوماً للخدمة، وهو ما يضيف مزيداً من العائد لخزانة الدولة. كذلك فإننا ندير تعاقدات لإدارة النفايات في جوبا والسودان ونعمل بشكل وثيق مع حكومة جنوب السودان من أجل إرساء مبادئ توجيهية بيئية. ونقوم بتوفير الحمامات المتنقلة، بالإضافة إلى تفريغها وتنظيفها، وذلك لمدرستين للفتيات في كابول. كما قمنا بتوريد الأغذية لدور الأيتام في كابول ومنحنا وزارة المالية المعدات المكتبية اللازمة. وفي جوبا، قمنا بتوريد المكاتب ووسائل الإعاشة المجانية لمنظمة أطباء بلا حدود كما قمنا بتزويد إحدى تجمعات المصابين بالجذام بالغذاء والشراب. وفي سيراليون، قمنا بتوريد مواد البناء اللازمة لإنشاء مدرستين وقمنا بتركيب المضخات اليدوية والتي تقوم حالياً بتزويد المياه للمدارس في جميع أنحاء البلاد.

ولولا تمويل القطاع الخاص لأصبح هناك شك في إمكانية إقامة مشروعات مماثلة عديدة وتحقيق الفوائد التي تترتب عليها. يتمثل بالطبع هدفنا من وراء أعمالنا في تحقيق الأهداف- ولكن من خلال توجيه الاهتمام بطريقة عملنا ومع من نعمل، نستطيع أن نضمن حصول السكان المحليين على مزيد من الفوائد وعلى مدى أطول.

وفي مينيماه، في شمال غرب أفغانستان، كنا قد عملنا مع الفريق النرويجي لإعادة إعمار المقاطعات في مشروع صحي ضخم للمستشفى الإقليمي الذي يعتمد عليه ما يزيد عن ١,١ مليون نسمة في الحصول على الخدمات الصحية. وقد قام الجيش النرويجي بالتبرع بجهاز تنفس للمستشفى، والذي مكنها من إجراء الجراحات عالية التعقيد لإنقاذ حياة بعض المرضى. ورغم ذلك، فسرعان ما تم إدراك سوء المعايير الصحية في المستشفى، ولهذا السبب تقدمت إحدى الممرضات المحليات إلى الشركة طالبة مساعدتنا وقد وافقنا على توفير التمويل اللازم لتدريب وتوظيف الرجال والنساء المحليات على تعقيم غرف العمليات والأدوات الجراحية ومساعدة الأطباء على تطهير أيديهم وارتداء زي العمليات قبل إجراء الجراحات.

يتعين على المرء ألا يقلل أبداً من قدرة الشركات الخاصة التي تقدم معونات. إن الشركات تركز دائماً على تحقيق الكفاءة وإجراء المفاوضات المثمرة وبناء سمعتها (اسمها التجاري) وإنجاز المهام في وقتها المناسب وضمن حدود الميزانية. ويمكن للقواعد الأساسية التي تحكم النشاط الرأسمالي التي تعمل لصالح المجتمعات التي تساعدها أن تقدم لها بدورها المساعدة في أنشطتها التجارية ومن ثم تساعد المجتمعات بعد أحداث الصراعات على التعافي والتقدم نحو التنمية.

إننا نعتبر الاستجابة الإنسانية وسيلة لمساعدة المجتمعات على أن تشب أكثر قوة. فعندما ترى ما نرغب في تقديمه للمجتمعات التي نخدمها، فإنه يصبح من السهل حينها العمل فيها. ونحن نحث شركات القطاع الخاص الأخرى على إعادة النظر في الجوانب الأخلاقية لما تزاوله من أعمال وضمان استفادة الجميع بشكل أكبر من أنشطتها.

ثريا نارفيلت (info@raints.com) هي رئيس مجلس إدارة شركة RA International (www.raints.com)) ومتطوعة سابقة بالأمم المتحدة.

شركة RA International هي عضو فعال في رابطة عمليات السلام الدولية (http://ipoaonline.org/php)، وهي رابطة تجارية مهمتها ترويج المعايير التشغيلية والأخلاقية رفيعة المستوى لدى الشركات في مجال السلام والاستقرار؛ والمشاركة في الحوار البناء مع صناع القرار حول الإسهامات الإيجابية والمتنامية لهذه الشركات لتعزيز السلام الدولي والتنمية والأمن الإنساني؛ وكذلك إعلام المهتمين بالأنشطة والأدوار التي يتم القيام بها في هذا المجال.

تحديات جمع البيانات الأساسية في خضم الطوارئ

جينيفر شليشت و سارة كاسي

على الرغم من إقرار مجتمع العمل الإنساني بالحاجة للبيانات الموثوقة في عمليات تصميم البرامج ومتابعتها، إلا أن التحديات والمتطلبات التي تستدعيها الظروف والأوضاع الميدانية آلت بها غالبا إلى السقوط في هوة من التبريرات مثل "ليس لدينا الوقت الكافي لمثل هذه العمليات" أو "هذا أمر في غاية الصعوبة". لكن وبدون تخصيص الوقت والموارد لجمع البيانات الأساسية والمتابعة لن يتسنى للأنشطة المشاريعية أن تسترشد بالمعلومات والأدلة التي توفرها عمليات تقييم البرامج.

ثمة مخاوف حقيقية تلقي بظلالها في هذا الشأن – مثل تلك المرتبطة بالأخلاقيات والأمن الشخصي والمضامين السياسية للأنشطة في عوالم سريعة التغير والتبدل والمصاعب اللوجستية وكذلك التحديات الفنية الناجمة عن العمل مع فئات سكانية دائمة التنقل والترحال وفئات ذات تكوينات ديموغرافية غير معتادة . إلا أن تجاربنا مع مبادرة توفير خدمات ومعلومات الصحة الإنجابية في حالات الطوارئ قد أظهرت أنه مع تحسن الالتزام بجمع البيانات يمكن إطلاق البرامج القائمة على المعطيات المتوافرة في ظروف الأزمات. وعلى الرغم من أن جمع البيانات يتطلب الكثير من الوقت والموارد، إلا أن بإمكانه المساعدة في ضمان الكفاءة والنجاح على المدى الطويل بالإضافة إلى توفير البيانات اللازمة لأنشطة الدفاع.

وتجري جميع المشروعات المدعومة بالمبادرة السابقة دراسة قاعدية تتألف من جزأين الأول هو تقييم المرافق والثاني هو إجراء مسح على الفئات السكانية، وتعمل المبادرة على توفير الدعم الفني للمشروعات، وبما يضمن إتباع آليات جمع البيانات للمناهج القياسية في هذا المجال بينما تبني في الوقت ذاته إمكانيات المتابعة والتقييم لدى فريق المشروع الميداني. وقد استطاعت المبادرة وشركائها إلى اليوم تنفيذ تقييمات المرافق في خمسة مشروعات في دارفور وجمهورية الكونغو الديمقراطية وشمال أوغندا وجنوب السودان، وكذلك المسوحات السكانية في ثلاثة مشروعات في دارفور وشمال أوغندا. وتوضح لنا هذه التجارب بجلاء الوسائل التي يمكن من خلالها التغلب على التحديات التي تعترض عمليات جمع البيانات في ظروف الصراع.

الإعداد

لقد برزت مسألة الإعداد الجيد للأنشطة القاعدية كإحدى المتطلبات الهامة خاصة في ظروف حالات الطوارئ. ومن الأهمية بمكان قبل الشروع في إجراء أي دراسة أن يُؤخذ في الاعتبار الآثار المباشرة وغير المباشرة المحتملة على الوكالة المنفذة والمستفيدين وقدرة الوكالة على مواصلة العمل في ظل أوضاع معينة.

وقد كانت إحدى أولى الخطوات التي اتخذناها في التخطيط للدراسات القاعدية الحصول على الدعم الإداري من المنظمات الشريكة لأن إجراء المسوحات والاستقصاءات يتطلب تخصيصاً للأموال والموارد البشرية والوقت. وقد أكد القائمون على المبادرة على الأهمية الكبيرة لضمان فهم الوكالات المنفذة لهذا الأمر وأنها قد أتاحت الدعم الكافي للعملية القاعدية قبل المضي قدماً في التنفيذ. وينبغي أن يتضمن هذا الدعم تكليف أحد الأفراد بتولي عملية التنسيق للدراسة من أول يوم من مرحلة التدريب وحتى اليوم الأخير من عملية جمع البيانات.

وحصلت المشروعات بعد ذلك على موافقة الهيئات المحلية والوطنية ومجالس المراجعة الأخلاقية المتخصصة والزعماء المحليين للدراسة المقترحة، ذلك أن دعم هذه الجهات في غاية الأهمية من أجل التنفيذ السلس والمأمون لعملية جمع البيانات. بالإضافة إلى ذلك، فإن عدداً من أبرز المساهمين، مثل مسؤولي وزارة الصحة وفريق المنظمات غير الحكومية والزعماء المحليين، قد طلب إليهم المشاركة في بدايات عمليتي التخطيط والتنفيذ. وقد أثبت الزعماء المحليون مدى أهمية تواجدهم في حشد وتعبئة أفراد المجتمع للمشاركة في أنشطة الدراسة. وهكذا كانت المشاركة مع الهيئات المعنية أمراً مفيداً في جميع مراحل تطبيق المبادرة.

تهيئة أدوات الدراسة

غالبا ما تكون المشروعات قادرة على تبني الأدوات القائمة لإجراء الدراسات والتي ثبت نجاحها بالفعل في ظروف مشابهة، وهو ما يتيح في الوقت ذاته لفريق المشروع مقارنة النتائج مع غيرها من البيانات المناظرة. وقد قام شركاء المبادرة بتنفيذ أداة مستمدة من تقييم مرافق رعاية الولادة في حالات الطوارئ التابعة لبرنامج تجنب وفيات وعجز الأمهات بالإضافة إلى استبيان مسحي مستمد من أدوات تقييم الصحة الإنجابية للنساء المتضررات من أحداث الصراع الصادرة من مركز رصد الأمراض . وتمدنا هذه الأدوات معاً بمعلومات عن المرافق الخاصة بخدمات الصحة الإنجابية (مثل المعدات والتوريدات والفرق العاملة) واستغلال الخدمات وأوضاع الصحة الإنجابية للنساء اللواتي خدمهن المشروع.

قام الشركاء بعيد ذلك بتهيئة هذه الأدوات لتناسب ظروف السياق المحلي الجديد، وتمثل الترجمة في هذا السياق خطوة حيوية وذات أهمية خاصة بالنسبة لأدوات المسوحات والاستقصاءات؛ وينبغي أن يتاح الوقت الكافي لعمليات الترجمة والترجمة الراجعة والمراجعة لتصويب الأخطاء. ورغم ما تنطوي عليه هذه العملية من وقت طويل وتعقيد، خاصة عندما تتم الترجمة من وإلى لغات متعددة، إلا أنه بمقدور المشرفين على فريق جمع البيانات المشاركة بشكل مبكر في العملية القاعدية لإرساء الملكية وتشجيع الاستثمار في النتائج.

جمع العينات

يعد جمع العينات من أصعب المهام التي نواجهها عند إجراء المسوحات في فترات الصراعات، ويرجع ذلك في جانب منه إلى ندرة توافر المعلومات الموثوقة عن الفئات السكانية في ظل هذه الأوضاع. فاندلاع القتال في دارفور على سبيل المثال كان يعني تغير التجمعات السكانية في القرى ومعسكرات النازحين داخلياً بصفة دورية، بينما بدأ السكان في شمال أوغندا بالتحرك

بعيداً عن المعسكرات وإلى مناطق إعادة التوطين. وكانت الوكالة المسؤولة عن توزيع الغذاء قادرة في كل مرة على الحصول على أحدث الإحصاءات ولكن تنامى إلى علمنا ما يحدث فيها من تضخيم من أجل زيادة الحصص التي تتسلمها العائلات. ونتيجة لذلك، فإن الوقوف على أعداد أفراد العائلات كما هي مدرجة في بطاقات الحصص أمر بعيد عن التحقيق – وبالتالي تم تجنبه نهائياً. وقد عمل شركاء المبادرة عن قرب مع الزعماء المحليين من أجل التغلب على هذا العقبات. ففي دارفور على سبيل المثال، كان الشيوخ المحليين في المعسكرات أو القرى قادرين على تزويد شركاء المبادرة بكل البيانات الخاصة بأعداد الأفراد أو العائلات الواقعين تحت وصايتهم.

تجنيد فريق لجمع البيانات

إن التحديد والتجنيد المبكر لفريق قوي لجمع البيانات يعد أمراً محورياً من أجل تنفيذ الدراسة. ويمكن تجنيد جامعي البيانات من عدة من الجماعات، شاملة طلاب الجامعات المحلية وأفراد المجتمع والعاملين بوزارة الصحة، كما أن إرساء العلاقات مع أفراد هذه المجموعات يمكن أن يعود بعدد من الفوائد الثانوية على البرنامج. فعلى سبيل المثال، كانت فرق جمع البيانات الخاصة بتقييم مرافق مبادرة توفير خدمات ومعلومات الصحة الإنجابية في حالات الطوارئ قد ضمت بين أفرادها بعض العاملين من المنظمات غير الحكومية ووزارة الصحة، وبما ساهم من ناحية في تحسين التعاون مع وزارة الصحة المحلية. ومع ذلك، فأثناء المسوحات على السكان، كانت مشاركة فرق وزارة الصحة قد أدت لنشوء تحديات جديدة نظراً لعدم ثقة السكان المحليين بالحكومة، وربما أحجم بعضهم عن المشاركة في المسح بسبب اشتراك فريق وزارة الصحة في جمع البيانات، وفي مثل هذه الحالات يطلب إلى مسؤولي وزارة الصحة المشاركة في مهام بديلة مثل إدخال البيانات والتحليل.

ثمة عدد من الاعتبارات تؤخذ في الحسبان عند انتقاء أفراد الفريق العامل بجمع البيانات. ففي بعض الدول، كانت الحساسيات العرقية والسياسية تحجم من قدرة البعض على السفر أو تقيد رغبة المستجيبين المتضررين في إجراء اللقاء. كما يؤدي التفاوت في المهارات اللغوية، وذلك عندما يتم التحدث بعدد من اللغات واللهجات، إلى تحديات جديدة. فقد كانت المهارات الخاصة بمعرفة القراءة والكتابة تبرز كتحدي عند إجراء التقييم، خاصة في المناطق التي نادراً ما يتم تحرير وكتابة اللغات أو اللهجات فيها. كما أثر التفاوت في المستويات التعليمية على الوقت المطلوب في استكمال الأنشطة التدريبية. ويتطلب جمع البيانات مراعاة جيدة لعنصر الوقت؛ لذا فمن المهم ضمان فهم واستيعاب أفراد الفريق للضغوط التي يفرضها هذا العنصر عند موافقتهم على المشاركة.

التدريب من أجل زيادة القدرات المحلية

تلقت فرق جمع البيانات تدريبها من قبل شركاء مبادرة توفير خدمات ومعلومات الصحة الإنجابية في حالات الطوارئ، كما تلقى أفرادها المساعدة الفنية من العاملين بالمبادرة. وقد استغرق تدريب فرق جمع البيانات من ثلاثة إلى أربعة أيام من أجل تقييم المرافق ومن سبعة إلى عشرة أيام من أجل المسوحات السكانية. وقد كانت المرونة في التوزيع الزمني لمجريات العملية التدريبية أمراً ضرورياً من أجل استيعاب التفاوت في المهارات والمعارف الناشئة لدى أفراد هذه المجموعات.

وكانت المبادرة قد قامت بتطوير عمليات التدريب مع الشركاء من أجل ضمان جودة البيانات وبناء قدرة الشركاء والأفراد المشاركين (انظر دراسة الحالة الواردة أدناه). وقد قاد فريق المشروع ومشرفوه بقدر ما أمكنهم أنشطة التخطيط والتسهيل والتدريب. وقد تمخض عن هذا المستوى من المشاركة قدر أكبر من العلم والثقة في الأدوات وتحسن المهارات القيادية وزيادة جودة الإشراف وجمع البيانات. وقد قام القائمون على المبادرة بتوفير الدعم الفني المستمر خلال كافة المراحل، وشمل هذا الدعم الوسائل المعيارية التي يمكن تهيئتها لتلائم عمليات التدريب، وبما جعل مهارات القيادة من قبل الفريق الميداني أمراً أقل صعوبة.

التنفيذ

لا يمكننا التشديد بشكل كاف على أهمية تنفيذ عمليات التقييم الأساسية بشكل يتوافق مع المناهج المعتمدة في هذا الخصوص حتى في ظل أكثر الظروف اضطراباً وفوضى. وبعد الاستقرار على العينات، يجيء خطر تعرض تنفيذ عملية المسح للظروف الأمنية الصعبة وأوضاع الطرق سريعة التبدل. ففي إحدى الحالات، اضطر فريق مسح المبادرة في دارفور ذات مرة إلى تعليق عملية جمع البيانات بسبب القتال الذي نشب إلى الجوار من منطقة المسح والذي أدى إلى قطع خطوط الوصول إلى الفئة السكانية المستهدفة، بيد أن فريق المسح سرعان ما واصل جمع البيانات بعد أن حل الأمان من جديد. في مثال آخر في شمال أوغندا، انقطعت وسائل الوصول إلى عدد من القرى التي وقع الاختيار عليها لجمع العينة من أجل المبادرة بسبب الأمطار الغزيرة؛ لكن الفرق العاملة غيرت وسائلها في الانتقال عندما تسنى لها ذلك، وقامت، في حالات نادرة، باختيار تجمعات سكانية إضافية.

ومن الهام أيضا أثناء أي دراسة، وإن يكن بشكل خاص أثناء الظروف التي تغلب عليها الأوضاع غير الآمنة، أن تُراعي الدراسة أمن وحماية الفريق الجامع للبيانات ومن يلتقونهم. وهنا يأتي دور التدريب الجيد في تزويد الفرق العاملة بالمعلومات والإرشادات الخاصة بكيفية الاستجابة للأحداث غير المتوقعة أو التي تنطوي على خطر لهم. أضف إلى ذلك ضرورة امتلاك هذه الفرق لوسائل الاتصال والنقل الكافية تحسباً لأي طوارئ مع ضرورة التزامهم بخطوط السير والحركة التي وضعت لهم. إن إرساء العلاقات الحسنة مع الزعماء المحليين وإعلامهم بأوقات ومواعيد جمع البيانات يعد أمراً ضرورياً لضمان سلامة وأمن المشاركين، وقد قام الزعماء المحليون أثناء مسوحات المبادرة بتوفير آخر المعلومات المتعلقة بالأوضاع الأمنية وقاموا بتسهيل عمليات النقل والاتصالات للفريق. وفيما يتعلق بأمن المشاركين في هذه المسوحات، فقد التزموا جميعهم بمواضيع وأنشطة الدراسة بشكل صارم في كل ما يتعلق بالحفاظ على سرية وخصوصية من تم التقاؤهم، حيث تم التأكيد على هذه النقطة بشكل كبير أثناء تدريب فرق جمع البيانات. وفي شمال أوغندا، تضمن المسح أسئلة عن تجارب المستجوبين مع العنف القائم على نوع الجنس وقد أنشأ الفريق المسحي للمبادرة بروتوكولاً للرجوع إليه لأغراض الاستشارة، وكان يمارسه كل فرد في الفريق قبل بدء اللقاءات.

إدخال البيانات والتنظيم والتحليل

قامت مبادرة توفير خدمات ومعلومات الصحة الإنجابية في حالات الطوارئ بدعم شركائهم الميدانيين من خلال تدريبهم على إدخال وتنظيم وتحليل البيانات من أجل تحقيق أقصى إفادة للعاملين بالميدان، وقد أتاح هذا التدريب للفريق المحلي الفرصة لتطوير مهاراته التحليلية والتي استطاع فيما بعد تطبيقها على تحليل البيانات المنبثقة من عمليات المتابعة الروتينية أو بيانات دراسات أخرى. وفي بعض المناطق، طرحت عملية إدخال البيانات تحديات بسبب غياب الإمكانيات المحلية حيث لم تتوفر دائما، ولعدة أسباب، أعداد كافية من الأشخاص الماهرين في التعامل مع الكمبيوتر من أجل إنجاز المهام قصيرة الأمد ، واضطرت بعض المشروعات المسحية لهذا السبب إلى إقامة شراكة مع وزارة الصحة أو العاملين بالجامعات من أجل إجراء عمليات إدخال البيانات. وقد وفرت المبادرة عدداً من قواعد البيانات المعيارية التي تمت تهيئتها لتوائم متطلبات كل مشروع على حدة.

عادة ما تعاني القدرات المحلية لتحليل البيانات من نقص ملحوظ وكبير، ولهذا السبب لجأ القائمون على المبادرة إلى تنظيم مجموعات عمل مع العاملين بالوكالات الشريكة حول تحليل البيانات واستخدام البيانات التي تم التوصل إليها أثناء عمليات تحسين البرامج والدفاع وكذلك حول التخطيط لنشر البيانات. وقد تعلم الفريق الميداني مهارات جديدة في استخلاص المعلومات المفيدة من قاعدة البيانات.

دراسة حالة: شمال أوغندا

أثناء تنفيذ المسح السكاني في شمال أوغندا، تم اجراء مقابلات مع ما يزيد عن ١٤٠٠ امرأة في ست مناطق، وقد شملت هذه المناطق معسكرات النازحين داخلياً والقرى الريفية والتجمعات الحضرية. وقد أشارت الخبرة السابقة بالمسوحات إلى أن التفاوت في معدلات إعادة الاستيطان في كل منطقة للنازحين داخلياً، مقترناً مع بداية موسم الحصاد، يمكن أن يؤثر على معدلات الاستجابة والقدرة على تحديد المستجيبين. وأثناء الزيارات الميدانية السابقة لإجراء المسح، جرى إخبار فريق المبادرة بشكل متكرر أن النساء لن يكن متواجدات في منازلهن لفترة من الوقت إما لأنهن يعشن في مناطق إعادة توطين قريبة أو يعملن في الحقول أثناء النهار.

جينيفر شليشت/بريز

موظفات المقابلات المحليات أثناء أدائهن لعملهن. من اليسار: جوديث، أننا وإيفون

ومن ثم تطلب التدريب بعض المرونة من جانب الفريق وكذلك قدرة المشرفين على تلبية التحدي المتمثل في المنازل الفارغة وأشكال الإقامة المزدوجة ووجود النساء في الحقول وانخفاض معدلات الاستجابة. وبدلاً من إتباع المنهج التقليدي في تقسيم مهام القائمين باللقاءات و 'محددي المواقع' (والذين يحددون المنازل وينتقون المشاركين طبقاً للبروتوكول)، تم زيادة مستوى المرونة من خلال تدريب الأعضاء الأكثر قوة في كلتا المهارتين. وقد ثبتت فيما بعد قيمة هذه المرونة، حيث استطاع المشرفون تحديد أفضل تقسيم للمهام يتفق مع الظروف المحيطة.

فعلى سبيل المثال، عندما علم الفريق أن النساء يتواجدن في منازلهن فقط بعد فترة الظهيرة، تم تقسيم ١٥ فرداً بحيث يقوم ١٠ منهم بتحديد النسوة الذين سيلتقون بهن في الصباح الباكر بينما بقي الآخرون في الموقع الرئيسي لالتقاء النسوة القليلات اللائي وصلن في الصباح. وقد استطاع محددو المواقع العشرة تحديد ما يقرب من ٥٠ امرأة من التجمعات المحيطة، وبعدها قاموا بالتحول ثانية إلى اللقاءات بعد فترة الظهيرة لاستيعاب تدفق النساء القادمات في وقت متأخر من اليوم. وقد أتاح هذا النظام للفريق الاستجابة الفعالة لكل موقف يعترضهم (شاملاً إخطار النسوة بأنه سيتم الالتقاء معهن وذلك قبل اللقاء بوقت كاف يصل إلى يومين) وضمان الانتفاع الكامل بالموارد البشرية المتوافرة.

وقد أورد من تم تدريبهم في كل من إجراء اللقاءات وتحديد المواقع أن التمكن من المهارتين قد عاد بثماره، وكما قال أحد القائمين باللقاءات/محددي المواقع "لقد كان الأمر ممتعاً وممتازاً أن نعرف أكثر من مهارة واحدة لكي يتسنى لنا تحقيق التنوع في عملنا".

وكانت الكفاءة الأكبر من جانب المشرفين مقترنة بالمهارات المتنوعة بين فرق جمع البيانات قد منحتهم المرونة المطلوبة للاستجابة لأغلب التحديات التي نشأت. وقد استطاعت الفرق في النهاية أن تحقق معدل استجابة يزيد عن ٨٥ ٪ في المناطق التي سجلت فيها المسوحات السابقة معدلات أقل من ٧٠ ٪. وتعد هذه المرونة أمراً ذا قيمة كبيرة من أجل الاستكمال الناجح للمسوحات، ذلك أن مثل هذه السيناريوهات تكون شائعة في أي مسح يتم إجراءه بل وأكثر شيوعاً في مواقف الصراعات.

الخاتمة

تعد البرامج القائمة على الأدلة أمراً ضرورية من أجل توفير أفضل الخدمات في مجال الصحة الإنجابية في حالات الطوارئ الإنسانية، وقد أظهرت تجربتنا مع مبادرة توفير خدمات ومعلومات الصحة الإنجابية في حالات الطوارئ أن جمع واستخدام البيانات في الأوضاع غير المستقرة – من خلال التحدي الذي يمثله هذا الأمر- ليس بالأمر المستحيل. وكان التنفيذ الأخير لعدد من الدراسات الأساسية الناجحة من قبل المبادرة قد سلط الضوء على أهمية:

- بناء إمكانيات الفريق الميداني لتولي الأدوار القيادية في جمع البيانات.
- المرونة في الاستجابة إلى المواقف المتغيرة.
- إشراك المساهمين، في عدد من مراكز الزعامة الحكومية والمحلية وفي عدد من المراحل.
- بناء قدرات الفريق المحلي في تحليل واستخدام البيانات.

وتضمن هذه العناصر جودة عملية بناء البيانات في ظل أي ظروف بيد أن أهميتها تزداد في مناطق الصراع وعدم الاستقرار.

جينيفر شليخت (columbia.edu@jls٢٠٠٦) و سارة كاسي (columbia.edu@sec٤٢) هما المسؤولتان عن الأبحاث والمراقبة والتقييم لمبادرة توفير خدمات ومعلومات الصحة الإنجابية في حالات الطوارئ، وكلتاهما تعملان في جامعة كولومبيا.

١. فعلى سبيل المثال، قد تكون نسبة الرجال إلى النساء مختلفة لخروج الرجال للقتال بعيداً أو أنه تم قتلهم.
٢. www.raiseinitiative.org
٣. سوف يتم توفير هذه الأداة عما قريب على موقع مبادرة توفير خدمات ومعلومات الصحة الإنجابية في حالات الطوارئ على الانترنت.
٤. www.cdc.gov/reproductivehealth/Refugee/ToolkitDownload.htm

مؤتمر الصحة الإنجابية في حالات الطوارئ ٢٠٠٨

كامبالا، أوغندا: ١٨-٢٠ يونيو ٢٠٠٨

سوف يلم هذا المؤتمر، والذي تنظمه مبادرة توفير خدمات ومعلومات الصحة الإنجابية في حالات الطوارئ بالتعاون مع إتحاد إدارة الصحة والبحوث الإنجابية، شمل عدد كبير من الأطراف العاملة في مجالات الصحة الإنجابية في حالات الطوارئ والصحة الإنجابية بصفة عامة والمساعدات الإنسانية والتنمية للمساهمة في توسيع خدمات الصحة الإنجابية الشاملة في أوضاع الأزمات.

رجاء زيارة www.RHinEmergenciesConfere nce.org/٢٠٠٨ للإطلاع على مزيد من التفاصيل. ويتم استقبال الملخصات على شبكة الانترنت حالياً وحتى الحادي والثلاثين من يناير ٢٠٠٨.

Brookings-Bern Project on Internal Displacement

جدول أعمال بحوث في قضايا النزوح الداخلي

إليزابيث فيريس

دعا كل من مشروع بروكينغز - بيرن حول النزوح الداخلي ومعهد دراسة الهجرة الدولية في جامعة جورج تاون إلى عقد لقاء للباحثين الأكاديميين العاملين على القضايا المتعلقة بالنازحين داخليا في القاهرة في مصر في ٨-٩ مارس ٢٠٠٧. واللقاء الذي استضافته الجامعة الأمريكية في القاهرة عُقد لتقدير البحوث الحالية وتلك المخطط لها في هذا المجال لتحديد الثغرات ونقاط التداخل وللتفكير الجماعي حول جدول أعمال بحثي مستقبلي حول النزوح الداخلي. وناقش المشاركون العشرون القادمون من جميع المناطق والكثير من الفروع الأكاديمية القضايا المنهجية، وإمكانيات تعزيز الشراكات المؤسساتية، وإمكانيات التمويل، والقضايا التي من الضروري إجراء المزيد من الأبحاث والدراسات فيها.

وحدد المشاركون المشاكل المنهجية في جمع البيانات والبحوث الميدانية وطرحوا أسئلة مثل:

- لماذا وكيف يمكن جمع المعلومات حول النازحين داخليا الواقعين خارج المخيمات، وحول النازحين غير المسجلين ومن لديهم أسبابا جيدة لرغبتهم في عدم التعريف بأنفسهم؟
- ما هي المنهجيات البديلة لجمع المعلومات حول النازحين داخليا وما هو مزيج المنهجيات الأكثر فعالية في الحالات الثقافية المعينة؟
- هل من الممكن تطوير تعريف تشغيلي للنازحين داخليا لتسهيل العمل المقارن؟
- إدراكا لأهمية الدراسات الأولية وتكاليفها المرتفعة، هل يمكن للبيانات المقطعية أن تكون بديلا للعمل الأولي؟
- هل تختلف طرق دراسة النازحين داخليا عن الطرق المستخدمة لدراسة اللاجئين، أو الأشخاص الآخرين المتأثرين بالنزاعات، أو المهاجرين غير المسجلين؟ ما الذي يمكن أن نتعلمه من المنهجيات المستخدمة في دراسة تلك المجموعات؟
- كيف يمكن الحد من المخاطر التي قد يتعرض لها الأشخاص الذين تتم مقابلتهم، وكيف يمكن ضمان سرية المعلومات؟
- كيف يمكن للباحثين الأكاديميين تطوير روابط أفضل مع صناع القرار؟

وعند مناقشة جدول أعمال البحوث المستقبلية للنزوح الداخلي، حدد المشاركون قضايا الأولوية التالية للعمل المستقبلي:

١. تعزيز الفهم التصوري للنزوح الداخلي

- السياق الذي يحدث ضمنه النزوح، وخاصة الطريقة التي تؤثر فيها فهم السيادة والعولمة على النزوح الداخلي.
- أسباب النزوح وخاصة العلاقة بين الأسباب المختلفة للنزوح، على سبيل المثال، بين النزوح الناتج عن النزاعات والنزوح الناتج عن التنمية.
- مرجعية النازحين داخليا، ومن ضمنها فئة النازحين داخليا ذاتها والأسئلة حول القيمة المضافة لتوسيع التعريف لشمل جميع الأشخاص الذين أجبروا على الانتقال؛ والعلاقة بين النزوح الداخلي والنزوح الخارجي، والعلاقة بن النازحين داخليا والمهاجرين الاقتصاديين؛ ونقاط المقارنة بن الأشخاص الذين شردهم النزاع والأشخاص الذين ظلوا في أماكنهم.
- الحماية، ومن ضمنها الأسئلة المطروحة حول تسهيل الحماية، والحماية على المستوى الميداني، والعلاقة بين المساعدة والحماية، واحتياجات الحماية الخاصة للنساء، والأطفال، والسكان الأصليين، وكبار السن، والمجموعات الأخرى.

٢. تعزيز أنظمة الاستجابة للنازحين داخليا

- الاستجابات المؤسساتية للنازحين داخليا، ومن ضمنها العلاقة بين المسؤولية الوطنية والدولية عن النازحين داخليا، وأثر الإصلاحات الإنسانية على حماية النازحين داخليا ومساعدتهم، ومسؤولية الحماية.

٣. مجموعات أو حالات خاصة للنازحين داخليا

- النزوح الحضري، ومن ضمنه الحاجة للمعلومات الأساسية حول النازحين الحضريين أو النازحين داخليا، بشكل عام، ممن لا يقطنون في المخيمات أو "المختفين عن الأنظار" والعلاقة بين النزوح الحضري والتحضر.
- النازحون داخليا كعناصر، ومن ضمنها الدور الذي يمارسه النازحون داخليا في البحث عن حلولهم ودورهم كعناصر تغيير في مجتمعاتهم.
- الحالات المطولة للنازحين داخليا، ومن بينها العوامل التي تخلق حالات ذات مدى بعيد للنازحين داخليا والظروف التي تؤدي إلى الحل.
- النازحون لأسباب أخرى غير النزاعات، ومن بينها حالات النزوح التي تسببها التنمية، والنزوح البيئي/الإيكولوجي، والاتجار بالبشر.

لقد كان اللقاء مثمرا رغم الصعاب التي واجهناها حيث تم تجاوز عدد الأسئلة الإجابات المطروحة أو الممكنة، واتفقت المجموعة على الالتقاء مرة أخرى، ومع مجموعة أخرى من الباحثين المهتمين، خلال الاجتماع السنوي للجمعية الدولية لدراسة الهجرة القسرية التي سُتعقد في شهر يناير ٢٠٠٨ في القاهرة. ويمكنكم الاطلاع على التقرير الكامل لهذا اللقاء على

http://www3.brookings.edu/fp/projects/idp/conferences/2007_Cairorpt.pdf

إليزابيث فيريس (eferris@brookings.edu) تعمل منسقة مشتركة لمشروع بروكنغز-بيرن حول النزوح الداخلي.

النهج العنقودي في شمال أوغندا

جيسيكا هوبر و نينا م. بيركيلاند

إن مجلس اللاجئين النرويجي على ثقة بأن النهج العنقودي يحمل بين يديه البُشرى بتحسين الاستجابة الدولية لأحداث النزوح الداخلي. ويمثل هذه النهج محاولة جادة من قبل الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية والمنظمات الدولية والحكومات لسد الفجوات الخطيرة في المنظومة الإنسانية. ونحن نرغب في أن يُكتب لهذا الجهد الإصلاحي النجاح وأن يلعب دوراً نشطاً في شمال أوغندا لدعم أعمال المجموعات العنقودية وتحسين فعاليتها.

وينبغي لنا الاعتراف بفضل النهج العنقودي المطروح في أوغندا نظراً لما لعبه من دور في تركيز الانتباه على الأزمة الإنسانية التي تواصل تأثيرها على نسبة كبيرة من السكان في بقاع شمال أوغندا. وقد تمخض عن النهج العنقودي سياسة استجابية أكثر اتساقاً وتماسكاً من قبل الأمم المتحدة والمجتمع الإنساني، وذلك بالعمل على الموازنة بين الأولويات المتمثلة في ضمان حرية الانتقال وحرية الاختيار للنازحين داخلياً وبين استمرارية توفير المساعدات والمعونات في المعسكرات، والتحدي الذي نواجهه هو تحديد توجه مسار نمو وتطور النهج العنقودي إزاء تحسن الأوضاع الميدانية، وخاصة بالاستجابة إلى التحركات التي تجريها جهات الإغاثة الإنسانية لتحقيق الانتقال والانتعاش المبكر وانتهاءً ببيئة ما بعد الصراع. وينبغي أن يتم صب الاستثمارات وتقديم الدعم للانتقال بعد انتهاء الصراع بأسلوب يضمن توفير الحماية والمعونات للنازحين داخلياً واللاجئين في جميع أنحاء المنطقة، وبغض النظر عن موقعهم.

العيوب والتوصيات

الوعي والقيادة

يعتمد التنفيذ الفعال للمجموعات العنقودية يعتمد بشكل كبير على قدرة قادة المجموعات العنقودية، والذين يترأسهم منسق الشؤون الإنسانية، على إخضاع حكومة أوغندا لمبدأ المساءلة والمحاسبة عن أفعالها. ولا تزال روابط الصلة إلى اليوم بين قاعدة المجموعات العنقودية ومنسق الشؤون الإنسانية ضعيفة، وكان ضعف القيادة من النتائج المترتبة على ذلك. وقد كان التعيين غير الصائب لمنسق للشؤون الإنسانية قائم بذاته لأوغندا أمراً مخيباً للآمال. ولضمان التنفيذ الجيد، ينبغي أن يتشكل لدى قاعدة المجموعات العنقودية وأفرادها فهم أفضل لأسلوب العمل، خاصة فيما يتعلق بالأدوات والتخطيط العام والتخطيط الاستراتيجي. ويجب أن توضع الحكومة الأوغندية في جبهة الأحداث وإعلامها بمجريات العملية وإدراجها، متى أمكن، ضمن آليات التنسيق.

التنسيق

على الرغم من انتشار آليات التنسيق، والتي تقودها الأمم المتحدة و المنظمات غير الحكومية والحكومة الأوغندية، فلا يزال التنسيق غير كاف إلى الآن، ونتيجة لذلك ساد شعور بعدم توفر عمليات صناعة القرار ومتابعة حقيقية كافية في المجموعات العنقودية. وعلاوة على ذلك، فإن المسؤولين الحكوميين المحليين يغيب عنهم الفهم الواضح لأدوار المجموعات العنقودية ومدى أهميتها في الدفع على التحرك. وتتمثل إحدى أبرز التحديات في قدرة المجموعات العنقودية على أن تكون أكثر شمولية (بحيث لا تضم فقط الأمم المتحدة و المنظمات غير الحكومية الدولية، بل تضم كذلك المنظمات غير الحكومية الوطنية وكذلك، وعلى مستوى المناطق، المنظمات غير الحكومية المحلية والمنظمات المجتمعية) وكذلك إرساء الروابط الواضحة مع الحكومة الأوغندية والحكومة المحلية. وأخيراً، فلا تزال المجوعات العنقودية تواصل إخفاقاتها في الإقرار بأن التنسيق بين جميع الأطراف سوف يغدو أكثر نجاحاً عندما يبدي هذا التنسيق احتراماً ويعكس الأولويات الموضوعة من قبل المجتمعات والهيئات الحكومية القومية والمحلية. فإذا أردنا للنهج العنقودي أن يحقق الغاية منه، فمن الضروري أن يكون النهج القائم على المشاركة هو الأساس الذي تنطلق منه أشكال التدخل المنسقة في ربوع شمال أوغندا.

المجموعات العنقودية في سياق الانتقال

في هذه اللحظة من التفاؤل المشوب بالحذر في أوغندا، ينبغي أن يجعل النهج العنقودي من أولوياته العمل نحو تحقيق الانتقال التدريجي والسلس من المعونات الإنسانية إلى المساعدة التنموية طويلة الأجل. ويتطلع مجلس اللاجئين النرويجي إلى دعم الدور المهم الذي بدأ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يلعبه في تطوير وتنفيذ المجموعة العنقودية المعنية بالانتعاش المبكر، ومن وجهة نظر العديد من الأطراف في أوغندا لا تزال حقيقة مسؤولية البرنامج الإنمائي عن هذه المجموعة العنقودية غائبة عن الكثيرين؛ كذلك فليس من الواضح الكيفية التي يترابط بها مع المجموعات العاملة بالقطاعات الأخرى خاصة مع المجموعات العنقودية التي تتسم بتشابك كبير في أنشطتها مثل الأمن الغذائي والمستلزمات غير الغذائية والحماية.

خاتمة

لقد بات النهج العنقودي أخيراً يعمل بشكل نشط لتحسين الاستجابة الإنسانية والتنسيق في أوغندا. وقد شاهدنا بأنفسنا أشكال التحسن التي طرأت على عمليات التنسيق وتسليم الخدمات والحماية للنازحين داخلياً والعائدين في شمال أوغندا. ومع ذلك، فلا تزال الحاجة قائمة لمزيد من المجهود لتحقيق الفوائد الكاملة لنهج عنقودي شامل يضم جميع الأطراف المعنية كشركاء حقيقيين. فبتوجيه المزيد من الانتباه والعمل على تطوير القيادة والتنسيق والشمولية والانتقال لمرحلة الانتعاش المبكر من قبل العناقيد، فإننا نتوقع تلبية حقوق النازحين داخلياً بشكل أفضل.

جيسيكا هوبر (PAA@nrc.or.ug) هي مستشارة الحماية والدفاع، أما نينا م. بيركيلاند (Nina. Birkeland@nrc.or.ug) فهي مديرة البرامج لدى المجلس النرويجي للاجئين في أوغندا.

يعمل مجلس اللاجئين النرويجي على توفير المساعدات والحماية للاجئين والنازحين والمهجرين في إفريقيا وآسيا وأوروبا والأمريكيتين.

www.nrc.no/engindex.htm

يتبع مركز رصد النزوح الداخلي إلى المجلس النرويجي للاجئين وهو منظمة دولية لاحكومية تركز على مراقبة حوادث النزوح والتهجير القسريين الناجمة عن الصراعات والنزاعات.

www.internal-displacement.org

عملية البحيرات الكبرى: فرص جديدة للحماية

جيسي بيرنستين وأوليفيا بوينو

لقد أنشأ المؤتمر الدولي المعني بمنطقة البحيرات الكبرى آلية إقليمية جديدة لتعزيز السلام والأمن والتنمية. لكن هل ستوفر هذه الآلية حيزاً أكبر لحماية حقوق النازحين؟

لقد بدأت المنطقة بالسير نحو السلام والتنمية حيث تم توقيع اتفاقيات السلام في بوروندي وشمال السودان وجمهورية الكونغو الديمقراطية، كما لا تزال المفاوضات الرامية لإنهاء الحرب في شمال أوغندا جارية. وقد استطاعت أعداد هائلة من اللاجئين العودة إلى منازلها في أنغولا وبوروندي وشمال السودان، وكذلك، وإلى حد معين ، شمال وشرق أوغندا.

ولم يؤدي انتشار السلام دائماً إلى حلولاً مستدامة لمحنة النازحين داخلياً، حتى مع عودة اللاجئين والنازحين داخلياً إلى منازلهم، حيث ما يزالوا يواجهون هم وعائلاتهم عقبات هائلة في عملية إعادة إدماجهم، وذلك بدءاً من الصراعات الاجتماعية والصراعات على الملكية وانتهاءً بافتقاد البنية التحتية وفرص الحصول على أسباب المعيشة المستدامة. وعلاوة على ذلك، ومع تواصل الصراعات الجديدة والجارية في المنطقة لإجبارها لمئات الآلاف على الفرار في دارفور وشمال جمهورية الكونغو الديمقراطية، ما يزال الملايين يعيشون في ظل ظروف نزوح محفوفة بالمخاطر في شمال أوغندا وفي حالات أيضاً غير معروفة للنازحين داخلياً في كينيا ورواندا وجمهورية أفريقيا الوسطى. ولا تزال الدول الإحدى عشرة الواقعة على البحيرات الكبرى تؤوي مليونين من اللاجئين وعشرة ملايين من النازحين داخلياً.

وكان المؤتمر الدولي المعني بمنطقة البحيرات الكبرى قد شهد حضور ١١ دولة هي أنغولا وبوروندي وجمهورية أفريقيا الوسطى وجمهورية الكونغو وجمهورية الكونغو الديمقراطية ورواندا والسودان وتنزانيا وأوغندا وزامبيا. وقام قادة هذه الدول في ديسمبر ٢٠٠٦ بتوقيع ميثاق الأمن والاستقرار والتنمية في منطقة البحيرات الكبرى والذي يقر بأن حل مشكلة اللاجئين والنازحين داخلياً يتكامل مع ضمان السلام المستدام. ويشمل هذا الميثاق على توقيع بروتوكولات قانونية ومشروعات وبرامج للعمل تتعلق بحماية النازحين داخلياً – ومن بينها البروتوكولات الخاصة بحماية النازحين داخلياً وحقوق ملكية الفئات السكانية العائدة إلى منازلها والترتيبات الخاصة بتعزيز أمن الفئات السكانية المضيفة والنازحة .

يركز بروتوكول حماية ومساعدة النازحين داخلياً – والذي قد يصبح أول بروتوكول دولي مخصص للنازحين داخلياً وملزم قانوناً في العالم- على تنفيذ المبادئ التوجيهية الخاصة بالنزوح الداخلي على المستوى القطري. ويقوم البروتوكول بتكييف المبادئ التوجيهية للسياق الإقليمي من خلال التحديد الصريح لمسؤوليات الدول إزاء المعرضين للنزوح وذلك من خلال إنشاء مشروعات تنموية واسعة النطاق ومن خلال إنشاء آلية إقليمية لرصدة حماية النازحين داخلياً.

ينشئ بروتوكول حقوق ملكية النازحين داخليا العائدين إطاراً مبتكرا للتعامل مع النزاعات الخاصة بحقوق الملكية والأراضي من خلال الاستفادة من كل من الآليات الرسمية والتقليدية لتسوية النزاعات. وينص البروتوكول على إنشاء نظام تسجيل للملكية يعترف بكل من أنظمة تملك الأراضي العرفية والقانونية.

وقد تم صوغ الميثاق عن طريق عملية تم فيها إنشاء آلياته وبرامجه من خلال وضع التحديات الخاصة بالمنطقة في الاعتبار ومناقشتها بشكل مستفيض من قبل حكومات المنطقة والمجتمع المدني. وسوف يدخل الميثاق حيز التنفيذ بعد تصديق ثمانية دول عليه، وحالياً قامت ثلاثة من الدول الأعضاء قد صدقت أو في سبيلها لاستكمال عملية التصديق. ومع استمرارية الجهود لضمان التصديق، يطرح الميثاق والبروتوكولات المصاحبة له فرصاً لإشراك السلطات الوطنية في القضايا المتعلقة بالنزوح. وفي الأمم التي لا يوجد فيها إطار قانوني محلي لحماية النازحين داخلياً- مثل كينيا وجمهورية أفريقيا الوسطى و جمهورية الكونغو الديمقراطية – يمكن استخدام بروتوكول النازحين داخلياً والتشريع النموذجي الذي سيصاحبه من قبل المدافعين من أجل تشجيع الدول الأعضاء على الإقرار بمحنة النازحين داخلياً وتوفير قدر أكبر من الحماية لهم.

وإدراكاً منه لفعالية الميثاق، قام مركز رصد النزوح الداخلي والمبادرة الدولية لحقوق اللاجئين باستهلال مشروع لدعم الدفاع عن المجتمع المدني لرفع قدرات المؤتمر الدولي المعني بمنطقة البحيرات الكبرى لحماية اللاجئين والنازحين داخلياً، ولدى منظمات المجتمع المدني دور فريد لتلعبه في ضمان ترجمة الالتزامات التي تتعهد بها الدول إلى قوانين وسياسات وطنية فعالة، وذلك لتحسين حياة النازحين.

في أبريل ٢٠٠٧، قام مركز رصد النزوح الداخلي والمبادرة الدولية لحقوق اللاجئين بالجمع بين منظمات المجتمع المدني المحلية والخبراء المعنيين بالهجرة القسرية ووكالات الأمم المتحدة وأمانة سر المؤتمر الدولي المعني بمنطقة البحيرات الكبرى لمناقشة خطة عمل للدفاع تقوم على الميثاق. وقد عبر المشاركون عن حماستهم لاستخدام آليات المؤتمر. ويعكف مركز رصد النزوح الداخلي والمبادرة الدولية لحقوق اللاجئين حالياً على إعداد دليل إرشادي يساعد جميع المساهمين، بما فيهم منظمات المجتمع المدني، على المشاركة بشكل مثمر مع المؤتمر من أجل الدفاع عن حقوق النازحين.

من الضروري تحقيق تكامل لجهود المجتمع المدني من أجل تعزيز المسؤولية الوطنية باستخدام الميثاق وذلك من قبل وكالات الأمم والحكومات المانحة. كما يجب أن تحظى الدول الأعضاء في المؤتمر بالتشجيع على التصديق على الميثاق، كما ينبغي على جميع المساهمين به الاستعانة بالبروتوكولات في صياغة استراتيجيات وسياسات الحماية. وفي حين أن الدول هي التي تتحمل الدور الأساسي في تنفيذ الميثاق، إلا أن للمجتمع الدولي والمجتمع المدني دور حيوي في ضمان الإقرار بالتزاماته واحترامها.

كان جيسي بيرنستين (J.M.Bernstein@lse.ac.uk) حتى وقت قريب المحلل القطري لكينيا وأوغندا في مركز رصد النزوح الداخلي. ويتولى الآن تدريس حقوق الإنسان بكلية الاقتصاد في لندن. أما أوليفيا بوينو (olivia.bueno@refugee-rights.org) فهي منسق الأبحاث والاتصالات بالمبادرة الدولية لحقوق اللاجئين (www.refugee-rights.org) .

١. www.icglr.org

٢. يمكن الإطلاع على الميثاق والوثائق الأخرى على الإنترنت من خلال الرابط www.internal-displacement.org/greatlakes ويمكن الإطلاع على مكتبة الوثائق المتعلقة بالمؤتمر الدولي المعني بالبحيرات الكبرى وذلك من خلال الرابط: www.icglr.org/F_END/docLib.asp

٣. www.brookings.edu/fp/projects/idp/gp_page.htm

٤. www.refugee-rights.org

تحدي إصلاح العمليات الإنسانية - ربط الدراسات الأكاديمية بسياسات وممارسات العمل الإنساني

روجر زيتر

مركز دراسات اللاجئين
جامعة أكسفورد

احتفل مركز دراسات اللاجئين في جامعة أكسفورد خلال عام ٢٠٠٧ بالعيد السنوي الخامس والعشرين لتأسيسه والذي تم في عام ١٩٨٢، وننتهز كل عام الذكرى السنوية لتأسيس المركز لتسليط الضوء على التنوع الثري لإنجازات المركز وأنشطته وإسهامه الفريد في تحقيق الريادة في دراسات اللاجئين والهجرة القسرية. وتشمل احتفالاتنا عدداً خاصاً من مجلة دراسات اللاجئين والتي تتناول منهجيات الأبحاث التي تجرى على اللاجئين واللقاءات المذاعة للهجرة القسرية على الانترنت مع الشخصيات الرائدة المؤسسة في حقل دراسات اللاجئين والمعارض وحلقات العمل، بالإضافة إلى مؤتمر دولي يعقد في ديسمبر بعنوان 'مستقبل غير مستقر؟ الهجرة القسرية ودراسات اللاجئين في القرن الحادي والعشرين' .

ويعد هذا العدد الخاص من نشرة الهجرة القسرية، بموضوعه الرئيسي عن إصلاح العمليات الإنسانية،، ملائماً بشكل خاص للاحتفال بعيدنا السنوي الخامس والعشرين وذلك لثلاثة أسباب مترابطة.

لقد شجع مركز دراسات اللاجئين ومنذ نشأته وبداية نشاطه على إصلاح العمليات الإنسانية حيث أثار المركز في البداية جدلاً واسعاً من خلال تحدي النموذج النظري والممارسات القائمة للعمل الإنساني والتي كانت تمثلها برامج المعونات التي كانت تطلقها بصفة أساسية المنظمات غير الحكومية الشمالية والهيئات بين الحكومية والجهات المانحة استجابة لأزمات اللاجئين في السبعينات ومطلع الثمانينات في أفريقيا وجنوب شرق آسيا وأمريكا الوسطى. ووجهت الأعمال الأولى للمركز سهام انتقاداتها للتقبل غير المشروط للنشاطات والعمليات الإنسانية، رغم ضرورته للملايين من البشر الذي أجبروا على النزوح والذين يعيشون على هامش الحياة وفي حاجة شديدة للحماية، وذلك من خلال إظهار الآثار السلبية غالباً للمساعدات – مثل اعتمادية اللاجئين على المساعدات وضعفهم وفقدانهم للقدرة على السيطرة على حياتهم، وانتشار الصورة النمطية للاجئين كضحايا لا حول لهم ولا قوة، وتقويض إمكانيات التعايش المحلية وهياكل المجتمع المدني، وتوليد المنافسة غير المفيدة وغير اللائقة غالباً بين الوكالات الشمالية في 'صناعة' المعونات الإنسانية.

ومع ذلك لم تكن الأبحاث النقدية التي وجهها مركز دراسات اللاجئين للممارسات الإنسانية في ذلك الوقت مجرد عمل أكاديمي متميز. ذلك أن أحد الأهداف الرئيسية للمركز – وهذا يسلط الضوء على السبب الثاني من وراء أهمية هذا العدد الخاص- كان استخدام الدراسات الأكاديمية عالية المستوى والدقة لتحسين معيشة الملايين من البشر الأكثر تهميشاً في العالم من خلال تشكيل برامج العمل الأكاديمية والتأثير عليها على نحو يسهم بالتغذية المعلوماتية والدعم لسياسات وممارسات الوكالات والممارسين الميدانيين. ونظراً لأن مفاهيم العمل الإنساني تقع في القلب من جميع أعمالنا، سواء وضعها أكاديميون أو ممارسون، فإن الموضوع الحالي المعني بالإصلاح الإنساني واستجابتنا لمن يعانون الحاجة للمساعدات الإنسانية يدعم الإسهام المستمر الذي يقدمه مركز دراسات اللاجئين لهذه القضايا الحيوية. واليوم، نجد النزوح القسري أكثر عنفاً وانتشاراً عما كان عليه منذ ربع قرن مضى، بيد أن إدراج أمور جديدة في صلب العمل الإنساني حالياً ومنها مشاركة اللاجئين ومدهم بأسباب القوة و'الوكالة'، وتعزيز الإمكانيات المحلية، وأهمية عامل المساءلة والمحاسبة من قبل الموفرين للمساعدات الإنسانية- وهي قضايا كانت مثار جدل هائل عندما أنشئ مركز دراسات اللاجئين. وفي هذا الصدد، كانت إصلاح العمليات الإنسانية عموماً هدفاً من الأهداف طويلة المدى للمركز. وتُبنى إصلاح العمليات الإنسانية في الوقت الحاضر – وعلى ضوء القضية المطروحة في هذا العدد- على هذه الإنجازات الرئيسية فيما تتناول التحديات الجديدة والمتطلبات الهيكلية.

إن تحويل هذه الدروس إلى ممارسات ملموسة كان يتطلب وسائل جديدة ومبتكرة للتواصل ويسلط هذا الضوء على السبب الثالث من وراء التوازي الوثيق لهذا العدد الخاص مع أعمال وإنجازات مركز دراسات اللاجئين، لقد تم بناء سمعة مركزنا على الالتزام التام بوضع الوسائل الفعالة والواضحة لربط الدراسات والأبحاث المستقلة بعالم الممارسة ومعطيات الواقع. وقد أنطنا أولوية خاصة بالتغطية العالمية والحوار والتعاون بين عالمي الدراسات الأكاديمية وعالم الممارسة الميدانية بعدة وسائل فعالة وغير تقليدية. وتعكس نشرة الهجرة القسرية، وهي المطبوعة الأوسع انتشاراً وقراءة في حقل اللاجئين والهجرة القسرية، بشكل قوي الالتزام بإشراك عالم صناعة السياسات والاستجابة المباشرة لاحتياجات منظمات المجتمع المدني المحلية والمنظمات غير الحكومية الدولية والهيئات الحكومية وبين الحكومية.

لقد شهدت الخمسة وعشرين عاماً الماضية تنامياً كبيراً في النزوح القسري، وبما كانت له تبعاته المدمرة على حياة الملايين من البشر كما مس بشكل غير مباشر معيشة ملايين آخرين. ويفرض التعقيد المتنامي للقضايا الاجتماعية والسياسية والاقتصادية وتبعات الهجرة القسرية، وبنفس القدر الأعداد المتزايدة التي ارتبطت مصائرها بهذه القضايا، تحديات عميقة أمام البلدان والمنظمات الدولية و المنظمات غير الحكومية الساعية لإصلاح الوسائل التي تقدم بها مساعداتها الإنسانية. إن الاستجابة لهذه التحديات تتطلب الحوار المتواصل بين الدراسات الأكاديمية الجيدة والممارسة العملية – وهو ما سيواصل مركز دراسات اللاجئين ونشرة الهجرة القسرية العمل على تحقيقه.

البروفسور روجر زيتر (roger.zetter@qeh.ox.ac.uk) هو مدير مركز دراسات اللاجئين (www.rsc.ox.ac.uk) في جامعة أكسفورد.

١. لمزيد من المعلومات عن هذا العدد الخاص، يُرجى الإطلاع على الرابط التالي:
www.oxfordjournals.org/page/2967/1
٢. www.forcedmigration.online
٣. www.rsc.ox.ac.uk/PDFs/unsettled.pdf

المدرسة الصيفية الدولية لعام ٢٠٠٨ في الهجرة القسرية

٣٠ يونيو – ١٨ يوليو ٢٠٠٨
مركز دراسات اللاجئين، بجامعة أكسفورد

تقدم المدرسة الصيفية الدولية التابعة لمركز دراسات اللاجئين في مجال الهجرة القسرية منهجا مكثفا متعدد العلوم المعرفية وتشاركي لدراسة الهجرة القسرية، ويساعد المنهج أولئك الذين يعملون مع اللاجئين والمهاجرين قسرا على التفكر مليا في القوى والمؤسسات التي تُهيمن على عالم المشردين، وتم تصميم المنهج ليكون ملائما ومناسبا للمزاولين المتمرسين المشتركين في مساعدة المهجّرين ووضع السياسات الخاصة بهم، وللباحثين الخريجين الراغبين في التخصص في دراسة الهجرة القسرية.

الـدورة الدراسية داخلية مع السكن وأقـصى عدد للمشتركين ٧٢مشاركا والتدريس باللغة الإنجليزية. والرسوم الدراسية: ٢٨٠٠ جنيه استرليني (٢٦٠٠ عند التسجيل قبل ٣١ آذار) وتتوفر لدينا عدد من الإعانات المالية التي تقدم على أساس تنافسي للطلاب ممن لا تستطيع وكالاتهم تغطية رسومهم الدراسية.

"لقد فاقت الـدورة توقعاتي ووسعت أبعاد تفكيري إلى ما وراء الأنظمة القانونية البحتة ليشمل المظاهر الاجتماعية والنفسية والثقافية والاقتصادية للهجرة القسرية." أحمد محسن، مسؤول مساعد في شؤون الحماية في مفوضية الأمم المتحدة للاجئين في مصر.

للمزيد من المعلومات والحصول على استمارة تقدم بطلب الانتساب تفضلوا بزيارة www.rsc.ox.ac.uk، أو راسلوا summer.school@qeh.ox.ac.uk، أو تفضلوا بإرسال رسالة إلى مدير المدرسة الصيفية الدولية التابعة لمركز دراسات اللاجئين، إدارة التنمية الدولية بجامعة أكسفورد: Mansfield Road، Oxford OX1 3TB، UK 3. هاتف: ٢٧٠٧٢٣ ١٨٦٥ ٤٤+ فاكس: ٢٧٠٢٩٧ ١٨٦٥ ٤٤ +

ماجستير العلوم في الهجرة القسرية

مركز دراسات اللاجئين بجامعة أكسفورد

إن ماجستير العلوم في الهجرة القسرية هو برنامج متعدد العلوم المعرفية يُدرِّسه خبراء رائدون في مجال الهجرة القسرية. والبرنامج الدراسي مدته تسعة شهور ويُمكِّن المشاركين من استكشاف الهجرة القسرية من خلال الأطروحة، ومقال بحث جماعية، وعدد من المناهج الدراسية، ويعرف البرنامج الطلاب بآخر التطورات البحثية والعلمية ويمكنهم في نفس الوقت من تكييف دراستهم لتتناسب مع اهتماماتهم الخاصة.

المناهج الإلزامية

- مقدمة في الهجرة القسرية
- القانون الدولي للاجئين وحقوق الإنسان
- اللجوء والدولة الحديثة
- مناهج البحث

المناهج الاختيارية (على الطلاب اختيار منهجين اثنين)

- القانون الدولي للاجئين وحقوق الإنسان
- حرية الحركة والأخلاقيات
- نظرية التدخل الإنساني وتطبيقاته
- الهجرة القسرية، والتواصل العالمي، وكسب الرزق
- العلاقات الدولية واللاجئين
- اتشريد والهجرة القسرية في الشرق الأوسط
- إعادة النظر في قضايا الهجرة القسرية في في أفريقيا
- تغيرات طبيعة التشرد في قارة آسيا

والالتحاق بالبرنامج ذو طابع تنافسي شديد ويفترض من المتقدمين حصولهم على الأقل على درجة ٢,١ (ما يعادل درجة ٣,٧ تراكمي GPA أو أعلى في النظام الأمريكي)، والبرهنة على اهتمامهم بقضايا الهجرة القسرية، ورسائل توصية تؤكد على القدرة الأكاديمية.

"التقيت ببعض الأفراد الموهوبين والمتفانين جدا وقد ألهموني على الصعيدين الأكاديمي والشخصي. لقد كانت الدراسة هناك مع مثل أولئك الأشخاص ذوي القدرات العالية ممتعة وصعبة.» كارين عفيف، ٢٠٠٥-٢٠٠٦

"لقد مكنتني الطريقة المتعددة المجالات من اختبار مواقف اللاجئين من زوايا سياسية، وأخلاقية، وقانونية، واجتماعية مختلفة. لقد كان البرنامج تدريبا عظيما لتحليل مواقف اللاجئين، وهو يظل أداة قيمة جدا لتناول قضايا السياسة الأجنبية المعقدة الأخرى التي نواجهها اليوم." نيل براون، ٢٠٠٢-٢٠٠٣

للمزيد من المعلومات يرجى الاتصال بمنسق برنامج الماجستير في مركز دراسات اللاجئين (العنوان مذكور أعلاه) البريد الالكتروني: rscmst@qeh.ox.ac.uk هاتف: +٤٤ (٠)١٨٦٥ ٢٧٠٢٧٢. www.rsc.ox.ac.uk

يتوفر الدليل الدراسي/الطلب من: مكتب قبول الخريجين على العنوان: Graduate Admissions Office, University Offices, 18 Wellington Square, Oxford OX1 2JD, UK، بريد إلكتروني: graduate.admissions@admin.ox.ac.uk، هاتف: ٢٧٠٠٥٩ ١٨٦٥ ٤٤+ www.admin.ox.ac.uk/gsp

المجلس الاستشاري الدولي لنشرة الهجرة القسرية

يشارك أعضاء المجلس الاستشاري الدولي في نشرة الهجرة القسرية بصفتهم الشخصية ولا يمثلون بالضرورة المؤسسات والمنظمات التي ينتمون إليها.

بولا بانرجي
مجموعة ماهانيربان كالكوتا للأبحاث
أميليا بوكستاين
منظمة إنقاذ الطفولة في المملكة المتحدة
نينا بريكلاند
مجلس اللاجئين النرويجي
مارك كاتس
أوتشا
هينيا دقاق
صندوق الأمم المتحدة للسكن
ينس هاغن-إشينبيشر
مركز رصد النزوح الداخلي
ريتشل هيستي
أوكسفام في المملكة المتحدة
آرجون جين
مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين
خالد كوسر
مشروع بروكينغز-بيرن للنزوح الداخلي
إرين موني
بروكاب/مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين
بامي توم نياندوغا
المبعوث الخاص لشؤون اللاجئين والنازحين وملتسمي اللجوء في إفريقيا
دان سيمور
يونيسيف
جيرمي ستيكينغز
وزارة التنمية الدولية البريطانية
ريتشارد وليامز
مستشار مستقل
روجر زيتر
مركز دراسات اللاجئين

لكل من درس سابقا في مركز دراسات اللاجئين، أو كان باحثا زائراً في المركز

نحن نرغب في تمتين صلاتنا مع طلابنا وباحثينا الذين درسوا أو عملوا في المركز، ونرجوا منكم الاتصال بنا وتزويدنا بريدكم الإلكتروني وعناوينكم ويا حبذا لو تعلمونا أيضا بنشاطاتكم البحثية الحالية وطبيعة عملكم. كما ستمكنم الشبكة الجديدة للطلاب والباحثين السابقين في المركز من الاتصال بزملائكم وبكل من عمل ودرس في المركز.
يرجى الاتصال بالسيدة أميليا ريتشاردز على البريد الإلكتروني: amelia.richards@qeh.ox.ac.uk أو على عنواننا البريدي أو على رقم الهاتف: ٢٧٠٧٢٠ ١٨٦٥ ٤٤ + أو الفاكس: ٢٧٠٧٢١ ١٨٦٥ ٤٤ +.

أرشيف بيوكينيز/مركز رصد النزوح الداخلي

نازحون داخليون في المناطق الإنسانية في تشوكو في كولومبيا

مقاومة التشريد: النازحون داخليا في كولومبيا

في كولومبيا تعمل الشركات الخاصة التي تستخرج زيت النخيل الأفريقي لاستعماله كوقود أحيائي على منع المجتمعات النازحة داخليا من استعادة أراضيها

قامت جماعات النازحين من السكان الأصليين والكولومبيين من أصل أفريقي بإنشاء "مناطق إنسانية" على بقع صغيرة من الأرض الجماعية في القسم الشمالي الغربي من تشوكو بالقرب من الحدود الكولومبية مع بنما في محاولة يائسة منهم لحماية أنفسهم والاحتفاظ بأراضيهم وسبل رزقهم والبقاء في مسقط رؤوسهم، بينما يواجه النازحون الذين أجبروا على ترك منازلهم في الأساس نتيجة لحملة عسكرية كبيرة أطلقها الجيش الكولومبي والقوات شبه العسكرية ضد عصابات الجناح اليساري في عام ١٩٩٦ والذين عادوا مؤخرا للمطالبة بأراضيهم أسباب جديدة للاضطهاد والتشريد.

وفي مجتمعات هيغواميانذو وكورفاراذو، شرعت الشركات الخاصة التي تحصد النخيل الأفريقي لإنتاج الوقود البيولوجي في إنشاء مزارع على الأرض حالما نزح سكانها، وكانت الحكومة الكولومبية قد قدمت الدعم السياسي والمالي لتنمية مزارع النخيل الأفريقي كجزء من جهودها المبذولة لإبادة المحاصيل المحظورة، وترويج التنمية الإقليمية، وتقديم الحوافز الاقتصادية، وفقا لبعض التقارير، لمقاتلي الجماعات شبة العسكرية ليتم تسريحهم وفق إطار "العدالة والسلام" القانوني الخاص بالبلاد. ومع ذلك ووفقا لمكتب أمين المظالم في كولومبيا، قامت الشركات الخاصة بتفويض الجماعات شبة العسكرية لاستخدام القوة لتشريد أصحاب الأرض الأصليين والكولومبيين من أصل أفريقي الذين عادوا قام النازحون داخليا بالتأكيد على ذلك بأنفسهم ووثقوا عمليات التشريد القسري وانتهاكات حقوق الإنسان ومن بينها المذابح والتهديد بالقتل والتعذيب وحالات الاختفاء,

واستجابة لذلك أسس النازحون داخليا مناطق إنسانية للتأكيد على عزمهم على استعادة أراضيهم ولحماية أنفسهم بشكل أفضل من هجمات القوات شبة العسكرية وأفراد العصابات وتتكون المناطق الإنسانية من مناطق معينة بدقة بحيث يمنع الأعضاء وصول ومرور الأسلحة والأطراف المسلحة ويصرون فعليا على الحيادية ويرفضون نقل المعلومات إلى الجماعات المسلحة أو تزويدهم بالدعم اللوجستي وبالإضافة إلى ذلك وضع الكثيرون منهم آليات تحذير – بمساعدة شبكات محلية ودولية - في حالة التهديدات أو الانتهاكات التي تتم ضد أعضائها، كما تم وضع العلامات قرب سياج الأسلاك الشائكة التي تحيط بالمناطق تشير إلى أن المجتمعات تمتلك الأرض بشكل جماعي وأنها تحت حماية مفوضية البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان.

ويوجد خمس مناطق إنسانية في محافظتي جيغواميانذو وكرفارادو اعتباراً من حتى شهر نوفمبر ٢٠٠٦ تضم حوالي ٤٠٠ نسمة من أصل ٢١٢٥ نسمة كانت تعيش في تلك المحافظتين قبل بدء عملية مكافحة التمرد التي بدأت في عام ١٩٩٦.

"أفضل الموت برصاصة في موطني على الموت جوعا ويأسا في أحد مراكز البلدية".
زعيم النازحين في كولومبيا

للمزيد من المعلومات، انظروا تقرير مركز رصد النزوح الداخلي بعنوان مقاومة التشريد على يد المقاتلين وجهات التنمية: المناطق الإنسانية في شمالي غرب كولومبيا، على الانترنت باللغتين الإنجليزية والأسبانية على www.internal-displacement.org/countries/colombia. ولقراءة قصص حياة النازحين في كولومبيا أو الاستماع لها، تفضلوا بزيارة الموقع www.idpvoices.org

أرشيف بيوكينيز/مركز رصد النزوح الداخلي