المساعدة الإنسانية القائمة على المبادئ والجماعات المسلحة من غير الدول

روتا مِكار وفيرِن فالكو وماثيو تِبت وإيميلي سافِج

يحتاج المجتمع الإنساني إلى إنماء فَهْم مشترك أحسنَ لكيفية توفير المساعدة القائمة على المبادئ في المناطق التي تسيطر عليها الجماعات المحظوَرة.

الإنسانية والتَّجرد والحياد والاستقلال بعض المبادئ التي يُقصَد منها دعم تقديم المساعدات الإنسانية وتشخيصها وتقديم الإرشاد والتوجيه لها. لكنَّ تزايد النِّزاعات تعقيداً يثير التساؤلات حول تفسيرات المبادئ الإنسانية خاصَّةً في المناطق التي تخضع لسيطرة الجماعات المسلَّحة المحظورة من غير الدول أو تأثيرها. وقد يتصادم تقديم المساعدات في تلك المناطق أو قد يُتَصَوَّر أنَّه يتصادم مع مبادئ المساءلة العامة والشفافية التي تولي لها الدول المانحة قدراً كبيراً من الأهمية.

وفي كثير من النِّزاعات التي وقعت أخيراً، خاصَّةً منها النِّزاعات المطوَّلة كما في سوريا وأفغانستان والعراق والصومال،[1] يتركز تجمع الأشخاص الأكثر استضعافاً في المناطق التي تخضع (أو خضعت)[2] لسيطرة أو تأثير قوي للجماعات المسلَّحة من غير الدول مثل تنظيم الدولة الإسلامية والقاعدة وجماعة الشباب ومنظمات أخرى تابعة لها. فتلك المنظمات مُدرَجة على قوائم الإرهاب لدى الحكومات المانحة ولدى الأمم المتحدة في بعض الحالات. إلاَّ أنَّ الوصول إلى السكان المستخطرين يتطلب من الفاعلين الإنسانيين التعامل مع الجماعات المسلَّحة من غير الدول غالباً من خلال العمليات في المناطق النائية أو من خلال التغلب على قيود الوصول. لكنَّ ذلك التعامل ينطوي عليه خطر متزايد بأن ينحرف مسار المساعدات عن مقصده في سياق تضعف فيه الإرشادات التوجيهية المحددة للدرجات المقبولة للخطر. وتتضمن مستجدات الامتثال التي استُحدِثت مؤخراً لضمان دعم المساعدات للمصلحة العامة إحكام القيودَ على مكافحة الإرهاب وإنفاذ الضوابط الرقابية المالية. وفي الواقع العملي، أدت تلك المستجدات إلى خفض قدرة المنظمات غير الحكومية على الوصول إلى الفئات الأكثر استضعافاً، ويعود ذلك في معظمهم إلى تفادي الخطر المتزايد والغموض المحيق بالطبيعة الدقيقة للقواعد واللوائح التنظيمية.

وفي المناطق التي تتأثر تأثراً كبيراً بالجماعات المسلَّحة من غير الدول أو التي تخضع لسيطرتها، يجد المدنيون أنفسهم في وضع أسوء من وضع نظرائهم في المناطق الأخرى نتيجة نقص عام في السِّلع والخدمات ولتفشي مخاطر الحماية التي تؤثر في السكان المستضعفين بما في ذلك استهداف الأقليات الدينية أو العرقية. وفي تلك المناطق، تعاني الأسواق من انقطاعات في الإمدادات نتيجة المعوقات التي تؤثر في شبكة النقل مثل فرض الرسوم على حواجز السيطرة. ويزداد سوء مصاعب سلسلة التوريد بعدم منح الجماعات المسلَّحة من غير الدول للأولوية على المدنيين عند توزيع السِّلع. وكذلك الأمر بالنسبة للخدمات التي تتوقف بسبب انخفاض أعداد الموظفين الحكوميين وهيمنة الغموض على ديناميات القوى السياسية والسيطرة.

وعموماً، يترتب على الانقطاعات في عمل الأسواق وتقديم الخدمات أثر غير متناسب في الفئات الأكثر استضعافاً لأنَّ ذلك يؤدي إلى انخفاض اقتدار الفقراء على مواكبة ارتفاع الأسعار. وفي بعض الحالات، قد تعمد الجماعات المسلَّحة من غير الدول إلى تطبيق تدابير تخفض من رفاه الفئات الأكثر استضعافاً كأن تفرض، على سبيل المثال، ضرائب غير رسمية على المدنيين أو تقصي فئات معينة دون غيرها (كالأقليات الدينية والعرقية) وتمنعهم من الحصول على السِّلع والخدمات. ولتوفير المساعدات القائمة على الحاجات دون تحيز أو تمييز لا بد من أن تتخذ الجهات الإنسانية تدابير فعالة للوصول إلى السكان في المناطق الواقعة تحت سيطرة الجماعات المسلَّحة من غير الدول.

كيف نتفاوض على الوصول؟

اعتادت المنظمات الإنسانية على العمل على قضايا وصول الخدمات الإنسانية في مختلف السياقات. وهناك كثير من السياسات والأدلة التوجيهية التي وضعتها الجهات المانحة مثل منظمة التضامن السويسرية ومكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية والمنظمات غير الحكومية المنفردة، وتتضمن تلك السياسات والأدلة ذكراً لعملية التفاوض على الوصول مع الجماعات المسلَّحة من غير الدول. وفي الواقع العملي، قد يتضمن التفاوض تدابير تقع على حدود قواعد الامتثال والشفافية. ومثال ذلك:

المُفاوِضون الموثوق بهم: كثير من المفاوضين هم ممن لهم روابط قويةٍ (عادة ما تكون بحكم القرابة الأسرية) مع الجماعات المسلَّحة من غير الدول، وذلك يخفض من احتمالية نجاحهم في ضوابط المانحين الرقابية التي صُمِّمَت للتأكد من انعدام الروابط بين الموظفين والمجموعة المحظورة.

رسوم تفرضها حواجز السيطرة: غالباً ما يخضع الوصول إلى المناطق التي تسيطر عليها الجماعات المسلَّحة من غير الدول إلى

سلسلة من حواجز السيطرة. وإذا أراد الفاعلون الإنسانيون أو المقاولون اجتياز تلك الحواجز، فسيضطرون في أغلب الأحيان إلى دفع مبالغ مالية حتى تضعهم تلك الحواجز ضمن 'قائمة المسموح لهم بالدخول' ثم عليهم أن يدفعوا مبالغ إضافية أقل قدراً في كل حاجز سيطرة يمرون من خلاله. ولتفادي 'خطر التحويلات' يمكن للفاعلين الإنسانيين أن يعهدوا بعملية نقل المؤن إلى المُورِّدين أنفسهم، إلاَّ أنَّ النتيجة تبقى كما هي.

عمليات الشراء والتوريد: غالباً ما يكون عدد المُورِّدين في هذه المناطق محدوداً، وحتى الموجود منهم غالباً ما يفتقرون إلى مهارات محو الأمية، بينما تُطبِّق المنظمات غير الحكومية وهيئات الأمم المتحدة إجراءات توريد وشراء شاملة تتطلب بالضرورة استكمال المُورِّدين المحتملين لعملية تسجيل معقدة واستمارات للعطاءات وتقديم رخص أعمالهم أو ما يثبت تسجيلاتهم التجارية مثل الرقم الضريبي. وعلى العموم، قليل من المُورِّدين يمتلكون تلك القدرات وحتى من يمتلكها غالباً ما تكون له علاقة مع الجماعات المسلَّحة من غير الدول إما من خلال دفعه 'لرسوم التسهيلات' أو من خلال الروابط الأسرية. ومن هنا، غالباً ما ينطوي على الامتثال بالإجراءات المطلوبة قبولاً بالاستعانة بطرف ثالث.

التفاوضات على الوصول: تتضمن المفاوضات في الغالب الحصول على طلبات من الجماعات المسلَّحة من غير الدول بتحويل مسار الموارد. ومن بين هذه الطلبات التي يشيع استخدامها إضافة أفراد الأسرة إلى قوائم المستفيدين وتوفير المساعدات للمجموعات العرقية المحظية وتوفير المساعدات التي يمكن للقوات المسلحة أن تحول مسارها. وفي أغلب الأحيان، تطلب الجماعات المسلَّحة من غير الدول معرفة هويات المستفيدين أو 'التدقيق' في خلفياتهم.

ما المخاطر الموجودة؟

ينطوي على الإجراءات والبروتوكولات الحالية المتعلقة بالتفاوض على الوصول مخاطر جسيمة على الفاعلين الإنسانيين والمانحين والمستفيدين. ومع أنَّ الفاعلين الميدانيين يطبقون تدابير خفض المخاطر في الميدان، ما زال تطبيق تلك التدابير مشرذماً. وتتضمن بعض أهم المخاطر ما هو آت:

مخاطر على السمعة: ميدانياً، يمثل تعيين المفاوض غير المناسب أو العمل مع المُورِّد غير المناسب أو الموقع الجغرافي لتقديم المساعدات سبباً قد يقود إلى تصور أنَّ الفاعل الإنساني منحاز ومُحاب للجماعة المسلحة من غير الدول. ثم إنَّ ذلك قد يؤدي إلى رد انتقامي من السلطات الحكومية في مناطق أخرى، إضافة إلى فقدان ثقة المجتمعات المستهدفة بالفاعلين الإنسانيين، عدا عن التحديات التي ستظهر في التنسيق والتشارك بالموارد مع الفاعلين الآخرين.

المخاطر المالية: يواجه الفاعلون الإنسانيون مخاطر ترتبط بالامتثال للمتطلبات المالية. ومثال ذلك أنَّ محاولات توسيع قواعد المُورِّدين قد تؤدي إلى تراكم الأعمال الورقية غير المكتملة أو غير الصحيحة وذلك بدوره قد يؤدي إلى ظهور وضع يدفع مدقق الحسابات إلى رفض صرف بعض التكاليف. وإذا حدث ذلك، فقد يجد الفاعلون الإنسانيون أنفسهم أمام عدد متناقص من الموارد اللازمة للوصول إلى الفئات المستضعفة وقد يقوِّض من قدرتهم في تأمين التمويل مستقبلاً.

المخاطر التي يتعرض لها الكوادر الوطنية والدولية: هناك مزايا قد تتأتى من تعيين موظفين وثيقي الصلة بالجماعات المسلَّحة من غير الدول، ومن تلك المزايا ما يرتبط بالوصول وتحقيق قبول المجتمعات المستهدفة، لكنَّ ذلك التعيين لا يخلو من مخاطر أيضاً إذ ينطوي عليه احتمال أن يستثني أولئك الموظفون عن قصد بعض فئات المستفيدين. وهناك خطر آخر أيضاً في حالة إنهاء خدمات مثل أولئك الموظفين على خلفية أدائهم إذا تبين ارتكابهم

نقلة جويّة من المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين إلى مقديشو بالصومال.

لمخالفة لمدونة السلوك الناظمة لعملهم، ذلك أنَّهم قد يمارسون أفعالاً انتقامية رداً على فصلهم من عملهم.

الامتثال وتحويل المسارات

لدى كبار المانحين الإنسانيين التزامات صريحة بالتمسك بالقيم الإنسانية مثل أهمية توفير المساعدات القائمة على الحاجات، وتشير البيانات التي يصدرها أولئك المانحين بشأن الوصول إلى وجود قبول ضمني للتنازلات إذا ما كان من شأنها تمكين الوصول إلى المناطق التي تسيطر عليها الجماعات المسلَّحة من غير الدول. ولا يقل أهمية عن ذلك مستوى الاهتمام الذي تضعه الجهات المانحة على المساءلة والشفافية. فالدول التي تقدم المساعدات الإنسانية تحمل التزامات إزاء مكلَّفي دفع الضريبة ومساءلتهم لها فعليها أن تتأكد من أنَّ المساعدات المقدمة ملائمة ومنسجمة مع مبدأ الشفافية، وقد يعني ذلك تطبيق شروط أكثر تشدداً وعبئاً إدارياً ثقيلاً في إطار استخدام التمويل وتوثيقه، وذلك ما يثير التساؤلات حول التنازلات التي يقدمها المزاولون بغية الوصول. ومع أنَّ ذلك التوتر بين الالتزامات من جهة وواقع التنازلات من جهة أخرى ليس من النوازل الحديثة، فقد زاد التركيز عليها نظراً لانتشار تأثير الجماعات المسلحة وازدياده. إضافة إلى ذلك، هناك عوامل أخرى ظهرت في السنوات الماضية جعلت القيود المفروضة على الامتثال أكثر شِدَّة، ومن ذلك:

تشريعات مكافحة الإرهاب: يتوقع المانحون من المنظمات غير الحكومية أن تضمن الامتثال بتشريعات مكافحة الإرهاب التي بدأت تُسنُّ في عام ٢٠٠١. ويفرض ذلك على الفاعلين الإنسانيين إبلاغ المانحين في حالة تنامى إلى علمهم أنَّ أموال المانحين أصبحت الجماعات المسلَّحة من غير الدول تستخدمها. ومع أنَّ تلك الالتزامات واضحة نسبياً على الورق، فيشوبها الغموض في السياق الذي يستخدم فيه الفاعلون الإنسانيون أدوات كتلك الموصوفة آنفاً أو عندما تكون الضبابية الصفة السائدة التي تسم الحدود بين المدنيين والأشخاص المرتبطين بالجماعات المسلحة من غير الدول.

تحولات في اللوائح التنظيمية المالية: في أعقاب الأزمة المالية العالمية لعام ٢٠٠٨، شددت اللوائح التنظيمية المصرفية على بعض وكلاء الحوالات المالية المستخدمة لتحويل الأموال إلى البلدات التي تعاني من تعطُّل في منظوماتها المالية والتنظيمية. وفي كثير من الأحيان، هناك غموض بشأن الطريقة التي يمكن من خلالها للحوالات المالية أن تصل إلى المناطق التي تسيطر عليها الجماعات المسلَّحة من غير الدول، إلاَّ أنَّ المنظمات غير الحكومية غالباً ما تعتمد على تلك الحوالات في تنفيذ برامجها النقدية ودفع رواتب الموظفين وتغطية غير ذلك من نفقات تشغيلية، وذلك ما يؤدي في كثير من الأحول إلى توجيه ملايين الدولارات من خلال قنوات تلك المنظومات سنوياً.

رصد المساعدات: منذ عام ٢٠١٠، زادت عمليات رصد منظمات المساعدات والرقابة عليها بزيادة أعمال التدقيق وفرض عقوبات كبيرة إزاء المخالفات. وتزايدت القيود لدرجة أن أصبح كبار المانحين يثيرون نقاشات عامة حول فرض القيود الجغرافية على المساعدات ما يُضعف من قدرات هيئات المساعدات على العمل في بعض المناطق ويَمس بمبدأ الحياد.

المضي قدماً

في بيئة يعم الغموض الخيارات المتاحة فيها، لا بد للفاعلين الإنسانيين والجهات المانحة من بناء إجماع صريح أوسع قاعدةً وأكثر ثباتاً حول المخاطر التي يمكن قبولها عند التفاوض مع الجماعات المسلَّحة من غير الدول. وعلينا أن نعزز البيئة التي تُيسِّر تقييماً صادقاً للمشكلات والتحديات وتُشجِّع عملية الإبلاغ وتدعم النقاشات الجماعية. وعليه، نقترح ما يلي:

إجراء البحوث حول الوصول ونشر الممارسات الفضلى: لقد أُجرِيَت بعض البحوث بما فيها برنامج الوصول الآمن في البيئات المتقلبة (SAVE) الذي نفَّذته منظمة النواتج الإنسانية (Humanitarian Outcomes)[٣] إلا أننا ما نزال في حاجة إلى مزيد من مثل تلك المبادرات. وينبغي للبحوث أن تشتمل على مُكوِّنين اثنين هما تحديد العوامل الفعالة التي تُروِّج للوصول وحل مشكلة التناقضات القائمة بين الوصول والامتثال، وتحديد النشاطات أو المبادرات التي لا يمكن قبولها بأي حال من الأحوال.

إجراءات العمليات القياسية: يتمثل أحد أهم التحديات أمام موظفي المساعدات الإنسانية الميدانيين في فهم كيفية ترجمة السياسة والإرشادات التوجيهية إلى ممارسة عملية على أرض الواقع. وتختلف المُعامَلات اختلافاً كبيراً على حسب السياق القُطري والسياقات المحلية في بعض الأحيان. ولا بد من فتح باب النقاشات الصريحة بين مجموعات المانحين والفاعلين الميدانيين والاتفاق على إجراءات التشغيل القياسية لأنَّها ستساعد على إزالة بعض الغموض المخيم على التنفيذ. وإضافة إلى ذلك، سوف تساعد في ضمان توحيد الإجراءات بين مختلف الفاعلين الميدانيين ما يدعم مقاربة أكثر ثباتاً في توفير المساعدات.

تحديد المواقف الجماعية: تشير التجربة إلى أنَّ هناك قوة ومنفعة من تحقيق اتفاق بين أصحاب العلاقة المعنيين

بالعمل الإنساني عند تحديد موقفهم الجماعي. وأفضل طريقة لتنظيمها ستكون من خلال إنشاء كيان محايد أو الاستثمار في بناء قدراته لكي يتمكن من تمثيل الجهات المعنية في عملية التفاوض وقيادتها كما أنَّها ستفيد في إدامة الوصول. ولا بد لذلك الكيان من أن يُنسِّق عمله مع الهيئات الإنسانية ويشرك الشركاء المحليين ويبلغ التقارير عن التحديات ويبني قاعدة قوية من الأدلة الإثباتية.

الميثاق العالمي بشأن المبادئ الإنسانية: هناك مبادرات مثل القمة الإنسانية العالمية والصفقة الكبرى التي أثبتت نجاحها في توضيح كثير من القضايا المعقدة التي تواجه المجتمع الإنساني وتُوَحِّد المجتمع الدولي في موقفه تجاه التزاماته الأساسية في التغيير. وربما يمكن إيجاد ميثاق عالمي مماثل لتحديد مبادئ توفير المساعدات الإنسانية في المناطق التي تسيطر عليها الجماعات المسلَّحة من غير الدول حيث قد تساعد المخاوف المثارة حول المبادئ الإنسانية في بناء الإجماع حول القضايا المحورية مثل الوصول وتحويل المسارات.

روتا نِمكار *rutasnimkar@gmail.com*

فيرِن فالكو *viren.falcao@gmail.com*

ماثيو تِبت *matttebbutt@live.co.uk*

إيميلي سافِج *emily.morgan.savage@gmail.com*

روتا نِمكار وماثيو تِبت وإيميلي سافِج منتسبون اليومَ إلى منظمة ميراكي لابس *www.meraki-labs.org* (Meraki Labs).

كلُّ ما ورد من آراء في هذه المقالة هي آراء كُتَّابها وقد لا تستوي هذه الآراء وآراء أيٍّ منظمة.

١. عمل كُلُّ مؤلِّفي هذه المقالة في العراق بين عامي 2017 و2018 في المجلس الدانمركي للاجئين، وخَبِروا أيضاً العمل في بلاد أخرى منها أفغانستان والصومال وسوريا والسودان وجنوب السودان.

٢. ما يزال فقدان السيطرة على منطقةٍ ما يثير التحديات من احتمال أنْ ينتشر أعضاء هذه الجماعات.

3. www.saveresearch.net

CC BY-NC-ND