

# السَّلْطَةُ العَمومِيَّةُ المُتَنازَعُ فِيهَا فِي المَناطِقِ الحَضْرِيَّةِ المُهْمَمَّةِ: تحدياتُ واقعة على العاملين في ميدان العمل الإنسانيّ

دُلْفُ تُو لِنْتَلُو، وَهَرْتُ فُورْد، وَتِم لِبْتَرْت، وَوسام منصور، وألين رجباني

في السياقات الحضرية، حيث تتنافس في السلطة كثير من الجهات الفاعلة في الحوكمة، يُحتاج إلى مقاربة أوضح ليُرى هل ينبغي إشراك هذه الجهات الفاعلة المختلفة لتصل إلى أكثر اللاجئين والمجتمعات المضيفة تعرّضاً للخطر؟ وإن كان ينبغي ذلك فكيف يكون؟

تعمل البلديات فيها، أو كان وجودها فيها قليلاً. وأمّا عالمياً، فتُظهر التحليلات أن عند غياب سلطة البلديات النشطة - ولا سيما في المناطق الحضرية المهيمشة المتأثرة بالنزاع أو التي في مرحلة ما بعد النزاع - يبرز وسطاء آخرون في أفقر المناطق الحضرية. ومن هذه الجهات الفاعلة، الوجّهاء، والشبّاك القبليّة، وأصحاب النفوذ، والعصابات الإجرامية، ووسطاء العمل، والمليشيات، والجماعات الدينية، والمجتمعات المحليّة.

لما بدأ السوريون الفارون من الحرب الأهلية يلجئون إلى الأردن ولبنان سنة ٢٠١١، ركزت الجمعيات الإنسانية الدولية أول جهد إغايتها، في دعم الحكومات الوطنية. ومع ذلك، واعتراضاً بتأثير البلديات الضروري في دعم اللاجئين وإيصال الخدمات إليهم، نشأ تحوّل شديد في خلال السنين الخمس الأخيرة في الجمعيات الإنسانية الدولية أفضى إلى دعم البلديات، وكان هذا جزءاً من جدول أعمال الجمعيات في توسيع التّوطين.

وجاء في بحثنا، الذي تضمّن مشاورات مع الحلف العالمي لمعالجة الأزمات الحضرية ومع جهات فاعلة في ميدان العمل الإنساني والإئمائيّ في لبنان والأردن، ما يشير إلى أن جدول أعمال التّوطين اليوم مخفّق في مراعاة ما ذكرنا آنفاً من جهات فاعلة مؤثرة في الحوكمة المحليّة. وتجاهل تأثيرها الهامّ في الحوكمة المفروضة بحكم الواقع، في أكثر المناطق الحضرية تهميشاً

وقد دفع البحث عن شقق منخفضة الكلفة أعداداً كثيرة من السوريين إلى الأحياء العشوائية، حيث يقيم أكثر الناس تعرّضاً للخطر، من المجتمعات المحليّة المضيفة، والمهاجرين لأسباب اقتصادية، واللاجئين. وهذه الأحياء، التي فيها مخيمات الفلسطينيين الرسمية و'تجمعات' غير رسمية، قد وسّعت حضرياً، ولكنها تميّزت بأنها مهملة منذ نشأت؛ أي لم

-وليس من بينهم السَّكَّانُ الفلسطينيُّونَ عديمو الجنسيَّة- الدورانَ حول الشرط المعمول به للحصول على رُخْصِ البناء، وذلك لتحسين البنية التحتية السكَّانية في الأحياء العشوائية. ولكنَّ لما تدخلت الجهات الفاعلة غير الحكومية بسبب الفراغ الذي نجم عن انعدام مشاركة البلديات في شؤون المناطق المهمَّشة في لبنان، كان أمر مساءلتهم غير واضح، فهل سيساءلون؟ وإن سؤلوها فما هي آليات مساءلتهم؟

### وَضْعُ البرامج في المناطق الحضرية المنخفضة الدخل بلبنان والأردن

من مبادئ العمل الإنسانيَّ حُبُّ الخير للإنسان والحياد وعدم التحيز والاستقلالية، وتُخصُّ هذه المبادئ من الوجهة النظرية على أن تعمل الجهات الفاعلة الدولية مع كل الجهات الفاعلة في مستوى المدينة والحي، ومنها الجهات الفاعلة الحكومية وغير الحكومية، والرسمية وغير الرسمية. ومع ذلك، يمكن أن تُضرِّ التداخلات الإنسانية بمبدأ الحياد وعدم التحيز إذا دعمت أو رفضت، بقصد أو بغير قصد، شرعية الجهات الفاعلة المحلية التي تسعى إلى أن يكون لها سلطة.

وتُلحُّ البلديات غالباً على أن تطلب الجهات الفاعلة في ميدان العمل الإنسانيَّ إذناً للوصول إلى المجتمعات المحلية التي يصعب الوصول إليها. ولذلك، يمكن عدُّ التداخلات تدخلات توافق عليها سلطة البلديات، أو حتىَّ عدُّها امتداداً لسلطة البلديات. ولكن لا تكفي موافقة البلديات دوماً لفسح السبيل أمام البرامج الإنسانية والتنمية. ففي المناطق التي لا يكون فيها الوصول إلى الخدمات الصحية والتعليمية والمياه وغير ذلك من الخدمات مبنياً على الحقوق، إنما على التحازب والتحيز في الغالب، تسعى السلطات غير الحكومية أيضاً إلى التوسُّط في إيصال المعونة إلى السكان المستضعفين لكي تجعل من طلبها السلطة شرعياً. ومن المعلوم في لبنان أنَّ الجهات الفاعلة غير الحكومية (وسلطات الحكومة المركزية أيضاً) توقف التداخلات -على الرغم من موافقة السلطة البلدية المسبقة- لأسباب أمنية وغير أمنية. وربما لا يتفق السَّكَّانُ في سلطة البلديات الغائبة، على حين أنَّهم قد يرون في الجهات الفاعلة غير الحكومية شرعية عريضة، كيف لا وهي تُهَيِّئُ لهم الخدمات الأمنية، وصلاحي المعيشة، وخدمات تسوية المنازلات؟

هذا، وللجهات المانحة شأن كبير في تهيئة القدرة على العمل في المناطق التي تسيطر عليها الجهات الحضرية غير الحكومية. ومثال ذلك، أنَّها قد تعدُّ السلطات القبليَّة غير شاملة شمولاً كافياً للنساء واللاجئين وغيرهم من الفئات التي يقلُّ أن تُمثَّل. وكثيراً

يُعوَّقُ قدرة العاملين في ميدان العمل الإنسانيَّ، على السَّعي في دَعْمِ أشدَّ ساكني هذه المناطق تعرُّضاً للخطر.

### نَقْلُ التركيز إلى البلديات

يتزايد توجيه الجهات المانحة الدَّعمَ إلى بلديات الحَضْر ورؤسائها لتقوية القدرة المحلية. ففي الأردن، أتاح قانون اللامركزية سنة ٢٠١٥ للبلديات من التفويض والسلطات الشيء الجديد. وأفضى ذلك إلى التنافس في السلطة بين أعضاء مجلس الأمة الأردنيِّ الوطنيِّ وبين الجهات الفاعلة في البلديات، وفسح للشبَّك القبليَّة طرقاً جديدة للتأثر في أعمال الدولة. وفي الوقت نفسه، ومع تحوُّل موارد المعونة إلى دَعْمِ البلديات، يقع على المنظمات الأهلية اليوم منافسة أشدَّ في التمويل والبقاء.

وأما في لبنان، فلم يكن لتفويض البلديات الموسَّع ما يُناسبه من القدرة الماليَّة والإدارية الكافية، ويمكن أن تُعرقَل هناك القرارات والجهات الفاعلة في مستوى المحافظات وفي المستوى المركزيِّ قُدْرَاتُ البلديات على العمل، وهذا يمكن أن يُهدِّد سبيلاً لتدخل الجهات الفاعلة غير الحكومية.

ويغلب على غير المواطنين، ومنهم المهاجرون وعديمو الجنسيَّة واللاجئون، ألا يكونوا مُمثَّلين سياسياً في البلديات. وفوق ذلك، لا تُمثَّلُ بلديات الحَضْر سياسياً نسباً كثيرة من السَّكَّانِ اللبنانيين المسجَّلين تصويتهم في قُرَاهِمِ الأصلية، ولا هي مسؤولة عنهم. وهذا الحرمان من الحقوق مُستمرٌّ ذلك أنَّ مُدَّةَ البقاء في المنصب طويلة (ست سنوات)، وأنَّ سيطرة الأحزاب على مجالس البلديات تستمرُّ عادةً دورات متلاحقة عديدة. ومثَّل ذلك في الأردن، إذ تختار بعض القبائل (كما هي الحال في مدينة معان) المرشحين مسبقاً للانتخابات البلدية من بين أفرادها، وهو ما يمنع غير أفرادها من الترشُّح للانتخابات. وهذا مُضْرُّ بقصد توسيع التمثيل والمساءلة.

وعلى حين أنَّ الدولة الأردنية دَدَعْمُ تحديث الأحياء الحضرية العشوائية منذ سنين عدة، تمتنع كثير من البلديات اللبنانية عن خدمة العشوائيات خشية أن تجعل تلك المناطق شرعية، وأن تنتهك القانون الذي يمنع أن توصل البلديات خدماتها إلى هذه الأحياء. ومع ذلك، وجدت بعض الجهات الفاعلة الحاكمة في بعض المناطق سُبُلًا إلى تحسين أحوال العشوائيات.

هذا، وبعد القصف الإسرائيلي سنة ٢٠٠٦، قاد حزب الله، وهو حركة مقاومة وحزب سياسي، حملة إعادة بناء أفضل في بلدية الغبيري ببيروت. وفي مكان آخر، في صور، إحدى كبرى المدن في لبنان، أسست البلدية لطرُق عملٍ يُتيح للسَّكَّانِ اللبنانيين

وينبغي أن يُبَالِغَ في التقسيم بين الجهات الفاعلة الرسمية وغير الرسمية.

● التواصُلُ مع المجتمعات المحليَّة لِحصولِ إجماعٍ جادٍ مفيدٍ على أهدافٍ برنامجٍ قبل البدء به. وهذا عملٌ مُحتَاجٌ إلى كثيرٍ من الزمن والموارء، ولكنه مهمٌ جدًّا. وأمرٌ مهمٌّ آخر، هو الترتيب الذي عليه مشاركة أصحاب المصلحة المعنيين، وهو أمرٌ يمكن أن يُعَلِّقَ أبوابًا لاحقًا إن عتَرَ المرء في أوَّل الطريق.

● تَعزِيزُ تَوْسِيعِ التَحَاوُرِ بَيْنَ الشَّرَكَاءِ المُنْفَذِينَ والجهات المانحة. وهذا أمرٌ ضروريٌّ لفَهْمِ كَيْفِيَّةِ المِرَاعَاةِ في التَعامُلِ مع سلطاتٍ متنافسةٍ عديدة، وللتعلُّمِ من التجربة. فيمكن أن تسدي الجهات المانحة من الإرشاد ما هو أكثر تطبيقًا في الواقع في كَيْفِيَّةِ العَمَلِ مع السلطات العموميَّة غير الحكوميَّة التي يُعْتَقَدُ أنَّها تستبعد فئات معيَّنة، وفي زيادة الوضوح حول 'الخطوط الحمراء' في حالة سياسات الحظر. ويُضَافُ إلى ذلك، أنَّه ينبغي للهيئات الإغائية أن تَدَفِّعَ إلى الجهات المانحة تَقْوِيمَ أداءٍ من واقع العمل على الوصول إلى المناطق المعقَّدة الشديدة الحاجة.

● إيلاءُ مزيدٍ من الاهتمام بشأن مُنَسِّقِ الشُّؤُنِ الإنسانيَّةِ في الأُمَمِ المتحدَّة. فذلك يمكن أن يعين على مفاوضة السلطات العموميَّة المحليَّة في إيصال المعونة، بحيث تُسَازِرُ خطة لبنان للاستجابة للأزمة أو غيرها من أطر الاستجابة. وينبغي أن يُقَصَّدَ بذلك إلى ضمان ألا ينقطع إيصال مجموعة متنوِّعة من ضروب الدِّعْمِ إلى 'المناطق التي يصعب الوصول إليها'.

● دَعْمُ جَمْعِ المَعطِياتِ الأوَّليَّة. وفي هذا حاجةٌ تَظُلُّ تَلِحُّ إلى سَدِّ الخلل في الدراسات السابقة، عن طريق جَمْعِ معطياتٍ أوَّليَّةٍ وافرة. فإن حصل ذلك، فسيعين على الإتيان بمعرفةٍ جديدةٍ أكثر عمقا بتأثير التَدخُّلاتِ الإنسانيَّةِ والتنمويَّةِ في شرعيَّةِ الجهات الفاعلة الحكوميَّة وغير الحكوميَّة التي تحكم المناطق الحضريَّة، العشوائيَّة، المنخفضة الدخل.

دُفِّعَ تُو لِنَتْلُو [d.telntelo@ids.ac.uk](mailto:d.telntelo@ids.ac.uk)

زميلٌ في البَحْثِ وقائدٌ مشاركٌ في مشروع سِتِيْر كَسْتِر (Cities Cluster)، في معهد الدراسات الإغائية

[www.ids.ac.uk](http://www.ids.ac.uk)

هَرْت فُورْد [hart.ford@acted.org](mailto:hart.ford@acted.org)

مديرة فطريَّة، في منطمة أكتد [www.acted.org](http://www.acted.org)

تَم لِيْتْرُوت [tliprot@protonmail.com](mailto:tliprot@protonmail.com)

باحثٌ مُستقل

ما تَرَكُّزُ التَدخُّلاتِ على فَصْلِ الحوكمة البلديَّة من التأثير القَبليِّ. وتُتِيحُ الجهات المانحة الحوافزَ والمساعدة للجهات الفاعلة في البلديَّات لتعيَّنها على إنشاء مصادرٍ شرعيَّة لا ترتبط بالهويَّة القبليَّة أو لا تعتمد عليها، ومن ذلك أدائها وكَيْفِيَّةِ إجرائها التَشَاوُرِ والانتخابات. وتدعم الجهات المانحة أيضًا المنظمات غير القبليَّة الجديدة، التي ما زال استدامتها وشرعيَّتها المحليَّة غير مُثَبَّتِيْن.

وفي لبنان، يشغل أعضاء من حزب الله مناصب حكوميَّة انتخبوا لها (من المجلس البلدي إلى مجلس النواب) ويحكم الحزب أراضٍ عريضة من المناطق الحضريَّة الفقيرة. غير أنَّه في عداد المنظمات الإرهابيَّة، وتحظره وتحظر التعامل معه بلادٌ غربيَّة عدَّة، منها الولايات المتحدة الأمريكيَّة والمملكة المتحدة وكندا وهولندا. ويُعوِّقُ هذا الحَظْرُ شديدًا إعدادَ البرامج الإنسانيَّة ويتحدَّى مبادئ العمل الإنساني. ووفق ذلك يتفصَّل الحزب نفسه ما يُنتظرُ من برامج إغائية فيسمح -أو لا يسمح- بإجرائها.

يقع على الشُّركاء المُنْفَذِينَ معضلةٌ، وهي من جهة التَعامُلِ مع قيود متنوِّعة تفرضها الجهات المانحة، ومن جهة أخرى مراعاة المُنتخبِيْنَ ديمقراطيًّا من مكتب رؤساء البلديَّات، وأعضاء مجالس البلديَّات، وأعضاء مجلس النواب، والمكاتب الوزارية. ثم إن إهمال بعض الأحزاب السياسيَّة التي تحكم مناطقٍ حضريَّة معيَّنة ودَعَمَ غيرها من الأحزاب، قد يجعل تطوير قدرات البلديَّات مستحيلًا من غير أن يُعاقَبَ ظلما الناس المقيمون في هذه المناطق، الذين قد يكونون مؤيِّدين للحزب المسيطر على منطقتهم أو لا يكونون. وقد يُفْضِي توزيع المعونة أيضًا إلى إذهاب توازن القوة الذي هو مهلهل أصلاً بين الأحزاب السياسيَّة، ومن ثَمَّ يُقَوِّضُ الجهد المبذول في حِفْظِ الاستقرار.

## إِقَامَةُ مُشَارَكَةٍ أَوْسَعِ ومبَادئها أَكْثَرُ مع الجهات الفاعلة الحضريَّة غير الحكوميَّة

تَلْقَى الأعمال الإنسانيَّة في السياقات الحضريَّة منافساتٍ محليَّةٍ في القوة والسلطة لا مهرب منها، ولقد تَنَحَّدَ هذه الأعمال وسائلَ لتتبرع السلطة. وإذ قد كُنَّا نضع ما تقدَّم في الاعتبار، فإننا نعيِّن فيما يلي خمسَ توصياتٍ رئيسية في التخطيط للتَدخُّلاتِ وتنفيذها في المناطق الحضريَّة المعقَّدة المنخفضة الدخل:

● إنشاء تحليلٍ سياقيٍّ مُحَكَّمٍ بقصد وَضْعِ برامج ناجحة. وينبغي إجراؤه في مستوى المنطقة المحليَّة أو مستوى الحي، وينبغي أن يشتمل على جَمْعِ معلوماتٍ أصحاب المصلحة المعنيين، والتحليل، والمشاركة أمتزامة المتساوية مع الدولة والجهات الفاعلة غير الحكوميَّة، وذلك لبناء علاقاتٍ مثمرة قبل التَدخُّلاتِ البرنامجيَّة. وأمرٌ هامٌّ جدًّا، هو أنَّ التحليل لا

[www.fmreview.org/ar/cities](http://www.fmreview.org/ar/cities)

فبراير/شباط ٢٠٢٠

١. هذه المقالة مُتَحَصِّلةٌ عن مشروع السلطات العمومية وصُنِعَ الشَّرعية (Public Authorities and Legitimacy Making). وقد كَلَّفَتْ بهذا المشروع وموَّلَتْهُ وزارةُ الشؤون الخارجية بهولندا، من خلال منظمة علوم التنمية العالمية التي تتبع منظمة البحوث العلمية الهولندية (WOTRO Science for Global Development of the Netherlands Organisation for Scientific Research). وأنشَى المشروع بالتعاون مع مبادرة أمن منصة المعرفة وحكم القانون (Knowledge Platform Security & Rule of Law)، وهو جزءٌ من جدول أعمال الوزارة في الاستثمار في المعرفة والإسهام في رسم سياسات أكثر اعتماداً على الأدلة. وكل ما ورد في المقالة من آراء ومعلومات هي مسؤولية مؤلفيها. وَيَشْكُرُ المؤلِّفون لفرنسيس غرلنغ، وجيمس شل، وإريك كرامك، من مبادرة إمبكت (IMPACT Initiatives) حُسْنَ إسهامهم في هذه المقالة.

وسام منصور [wissam.mansour@occlude.info](mailto:wissam.mansour@occlude.info)  
رئيس تنفيذي ومؤسس، في مؤسسة أكلود الاستشارية  
[www.occlude.info](http://www.occlude.info)  
وبروفيسور مساعد، بجامعة العزم، في لبنان

ألين رحباني [Aline\\_Rahbany@wvi.org](mailto:Aline_Rahbany@wvi.org)  
مديرة تقنية في شؤون إعداد البرامج الحضريّة، بمؤسسة الرؤية  
العالمية [www.wvi.org/urban](http://www.wvi.org/urban)