ملخص تقديمي

تشرين الثاني ٢٠١٦

SECURE ACCESS IN VOLATILE ENVIRONMENTS SAVE

ما المطلوب: تمكين الوصول وتقديم المساعدات الجيدة في المناطق الغير آمنة

يقدم هذا الملخص أهم نتائج بحث برنامج SAVE حول إمكانية الوصول في سياق العمل الإنساني وجودة تصميم ووضع البرامج.

قامت منظمة هيومانيتاريان أوتكومز (Humanitarian Outcomes) وشركائها في الفترة ما بين عامي 2013-2016 بإجراء دراسة "الوصول الآمن في البيئات المتقلبة والخطرة - SAVE[1]" وذلك بهدف تعزيز قاعدة الأدلة حول هذا الموضوع. تضمنت الدراسة بحث ميداني عميق في أربعة من البلدان الأكثر خطراً على عاملي الإغاثة، ألا وهي: أفغانستان والصومال وجنوب السودان وسوريا. وتلخص هذه المقالة النتائج الرئيسية لتقرير أكثر طولاً وتفصيلاً حول "ما يصلح عمله" لتحسين وصول وجودة المساعدات الإنسانية في الظروف والحالات الغير آمنة. تضمن البحث استشارة المئات من المتضررين والمنظمات الإغاثية والسلطات الرسمية والجهات المانحة والقطاع الخاص، إضافةً إلى استبيان إلكتروني وورشات عمل على مستوى دولي. يمكن الاطلاع على المنهجية كاملةً من خلال هذا الرابط.

عمل عدد قليل فقط من المنظمات في الأماكن الأكثر خطراً في البلدان الأربعة السابق ذكرها، ولم تكن هذه المنظمات كافية لتلبية الاحتياجات (انظر: تقرير SAVE حول التواجد ومدى التغطية لمزيد من المعلومات). في كل من تلك البلدان، حققت كوكبة مختلفة قليلاً من المنظمات الإغاثية نسبياً ما يعد وصولاً جيداً، لاسيما حركة الصليب الأحمر ومنظمات غير حكومية محلية، إضافةً إلى عدد محدد من المنظمات الغير حكومية العالمية وثلاثة وكالات إنسانية تابعة لمنظمة الأمم المتحدة. وهذا التنوع الكبير في نوعية المنظمات يرجح فرضية أنه من الممكن عمل فرق من خلال تطبيق ممارسات محددة وواضحة في سياقات محددة، ولا يحصل هذا بالضرورة بسبب اسم المنظمة وسمعتها أو تمويلها أو التفويض الحاصلة عليه.

استناداً إلى مراجعات دقيقة لمؤلفات حول الموضوع، قمنا بتحديد العوامل الحاسمة التي تؤثر على الوصول والجودة كما يلي:

- المبادئ الإنسانية وأخلاقيات صناعة القرار.
- الأمور المتعلقة بالتوظيف والشراكات.
- الفساد، الانحراف عن المسار، والتسويات.
- التواصل والتفاوض مع الجهات المسلحة.
- جودة البرنامج والتواصل مع المتضررين.

استنتج البحث أن قدرة منظمة ما على الوصول إلى المتضررين وإيصال مساعدات ذات جودة عالية تحت ظروف صعبة، لا يحددها عامل أو اثنين فحسب، بل العديد من العوامل معاً. والملخص أدناه يوضح أكثر هذه العوامل أهمية.

1 Secure Access in Volatile Environments (SAVE)

Humanitarian Outcomes

GPPi GLOBAL PUBLIC POLICY INSTITUTE

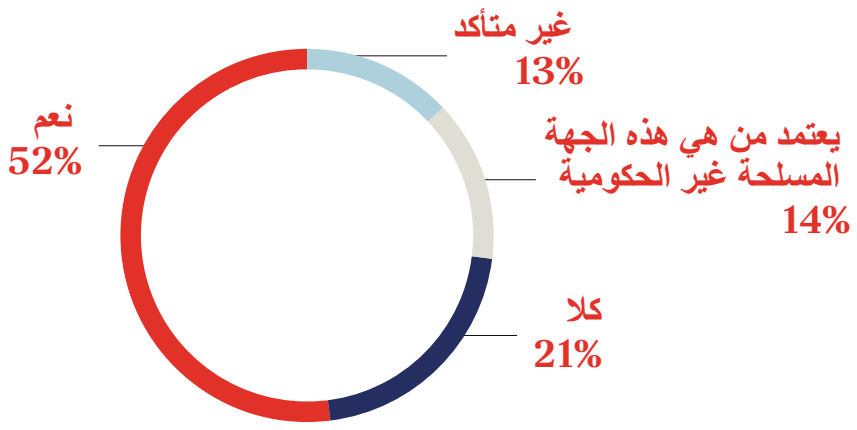
1. **رعاية الاستقلالية التشغيلية.** في كل من البلدان الأربعة، كانت المنظمات التي حققت وصولاً جيد أميل إلى أن يكون لديها ثقافة "نخب" داخلية قوية (على مستوى الدولة والعالم) مدفوعةً بالهدف الإنساني للوصول إلى الناس الذين هم في أشد الحاجة للمساعدة بدلاً من طرح وتنفيذ برامج في مناطق سهلة الوصول. هذه الروح والأخلاقية في العمل كانت أكثر فعالية عند اجتماعها مع الفهم المتين للبيئة السياسية، بما يتضمنه ذلك الفهم لضغوط أو قدرة تأثير الأطراف الفاعلة على الأرض ضمن المنطقة، وفي عواصم الدول المانحة. التمويل الغير مقيد أو التمويل الأقل تقيداً والاستقلالية في التعاملات اللوجستية كان لها دورها في إعطاء المنظمات على اختلاف أنواعها، الصغيرة منها والكبيرة، المزيد من المرونة وإتاحة الخيارات لهم في للتخطيط واتباع منهجيات العمل، الأمر الذي مكنهم من العمل في مناطق عالية الخطورة.

تأثرت الكثير من قرارات المنظمات حول الأماكن التي يمكنهم العمل فيها ضمن بلدان معينة بمخاوف الانحراف عن المسار. حيث كان هناك تركيز خاص على منع الانحراف عن المسار في المناطق التي يسبب تواجد المجموعات الإرهابية فيها قلقاً حقيقياً للحكومات المانحة، لاسيما جماعة "الشباب" في الصومال و"داعش" في سوريا. ويشير هذا إلى حاجة الوكالات الإغاثية إلى مراجعة مصادر التمويل الخاصة بها للقيام بأعمالها ضمن الظروف عالية الخطورة لكي يتمكنوا من المحافظة على استقلاليتهم (مدركين أن الاستقلالية ليست غايةً بحد ذاتها، بل هي حالة عمل تهدف إلى ضمان أن العمل الإنساني لا ينحرف عن هدفه في تخفيف المعاناة).

2. **فهم أن القيام بالتسويات أو التنازلات هو جزء من الالتزام بمبادئ العمل.** إنه لمن الشائع في جميع البلدان الأربعة، دفع المال بهدف الوصول أو تحقيق الامتيازات، ولا يزال هذا الموضوع محظوراً للنقاش لغاية الآن. تتضمن مثل هذه الممارسات الشائعة دفع الأموال على نقاط التفتيش؛ دفع ضرائب غير رسمية؛ تبديل في معايير الاستهداف، توظيف مليشيا محلية، أو العمل في منطقة دون الأخرى بغية تجنب عداء وخصومة شخص أو مجموعة ذات قوة وتأثير. هذه التسويات كانت ضرورية في بعض الأحيان للحفاظ على قدرة المنظمات على الوصول إلى مناطق عملها، ولكن في أغلب الأحيان لم يكن ممكناً تحديد فيما إذا كانت هذه الممارسات مشروعة ومبررة، لأنها لم تكن تُناقش. وعلى الرغم من فهم عاملي الوكالات الإغاثية الحاجة لاتخاذ قرارات صعبة، فإنهم نادراً ما كانوا يؤطرون هذه المعضلات بلغة تتناسب مع مبادئ العمل الإنساني (باستثناء كل من منظمة أطباء بلا حدود MSF واللجنة الدولية للصليب الأحمر ICRC). محافظين بذلك على مثاليات مبادئ العمل الإنساني التي كانت في بعض الأحيان عقائدية من حيث الفهم. وكان العاملون على المستوى المحلي يتلقون دعماً غير كاف من وكالاتهم عند تعاملهم مع أصحاب المصالح ومواجهتهم لمعضلات أخلاقية، ذلك بسبب ثقافة الصمت حول موضوع التسويات والتنازلات. (لمزيد من المعلومات حول هذه الأمور، أنظر المقال المرجعي الذي أنجزته SAVE حول صناعة القرار الأخلاقية).

3. **التواصل الاستراتيجي مع جهات مسلحة غير حكومية بهدف التفاوض حول قدرة الوصول.** أحد النتائج المتصلة في هذا السياق كانت الحاجة إلى القيام بالمفاوضات بشكل حذر واستراتيجي. وعلى الرغم من ذلك، فقد وجدت الدراسة أنه في هكذا أوضاع، يوجد قدرة محدودة على مهارات التفاوض وفهم محدود للعناصر الأساسية للمفاوضات الناجحة. حيث أفاد الكثير من العاملين الميدانيين بأنهم كانوا غير متأكدين في حال كان التواصل مع الجماعات المسلحة الغير حكومية هو أمر مسموح به من الأساس.

بشكل عام، هل تعتقد أنه من المقبول لعضو عامل في منظمة إنسانية الحديث بشكل مباشر مع أحد عناصر الجهات المسلحة الغير حكومية؟



في حين أنه يوجد في جميع البلاد أمثلة لممارسات جيدة ، وخاصةً بين حفنة من المنظمات الغير حكومية العالمية المعتادة على العمل في مناطق النزاع، لم تعكس هذه الأمثلة منهجية عمل مؤسساتية ثابتة. بل على العكس، فلقد استثمرت كل من FSM وCRCI في الدخول بمحادثات منتظمة مع أطراف مشتركة في الصراع. وكان لمرونة التمويل الذي تتمتع به هاتين المنظمتين دور في تسهيل ذلك عن طريق منح المزيد من الوقت لبناء العلاقات والتمكن من فهم سياق عملهم بشكل أفضل.

أيضاً، هنالك روابط واضحة بين درجة ارتياح وكالات الإغاثة في التفاوض مع جماعات مسلحة غير حكومية محددة ورأي الحكومات المستضيفة والدول التي تتبع لها هذه المنظمات والجهات المانحة بهذه الجماعات. كل هذا، بالإضافة إلى عدم وجود أي سياسات أو إرشادات عملية حول هذا الموضوع، أدى إلى زيادة التكتم والسرية، كما زاد من الميل لتفويض العاملين الميدانيين للقيام بالمفاوضات (إن وجدت)، ودونما أي أسئلة. المفاوضات المشتركة بين الوكالات كانت في غالبها مفيدة لوضع قواعد أساسية واسعة أو لتداول الأمور على مستوى رفيع، لكنها لم تكن بديلاً عن العلاقات الثنائية المتينة مع أصحاب المصالح البارزين على المستوى المحلي (للمزيد انظر المقالة المرجعية التي أنجزتها SAVE حول موضوع المفاوضات).

4. **توظيف طاقم عمل محلي مناسب، والاستثمار في طاقم العمل والشراكات.** يحدث نوع طاقم العمل المحلي الذي يعمل للمنظمة فرقاً واضحاً في قدرة المنظمة على الوصول وجودة مشاريعها. حيث وجد البحث أن المنظمات غالباً ما لا تعطي الكثير من الاهتمام لمستويات الجودة المناسبة. فكانت هذه المنظمات أكثر نجاحاً عند اختيارها لطاقم عمل محلي ممن لديه شبكة من العلاقات الشخصية المرتبطة في عملهم (والتي تمتد أبعد من مجرد العشيرة أو الهوية العرقية) والنزاهة في التفاوض لتحقيق استجابة منصفة وغير متحيزة. وكان لبناء علاقات مفتوحة تتسم بالثقة مع فرق العمل نفس الدرجة من الأهمية. وفي حين قامت الكثير من المنظمات بتوظيف عاملين محليين بكثرة كوسيلة للحصول على قدرة وصول أكبر للمتضررين من السكان، خاصةً في سوريا وأفغانستان، فقد أدى هذا إلى التخفيض من جودة الإغاثة المقدمة وكان سبباً في بطء الاستجابة للحاجات حديثة النشأة، خاصةً عندما يجتمع ذلك مع منهجية عمل تعتمد عدم الظهور(low-visibility). كان لدى الوكالات العالمية التي استثمرت في نوعية شراكتها مع أطراف فاعلة محلية فرص لتمكين الوصول أفضل من غيرها. كما وجد البحث أن درجة الثقة والتواصل بين الشركاء - وتحديداً قدرة الشركاء المحليين على مناقشة المصاعب والتحديات التي تواجههم أثناء التنفيذ وعدم إخفائها- هو عامل مهم في الشراكة الناجحة.

5. **إدارة مخاطر الفساد وإشراك الناس في تصميم برامج الإغاثة.** ترجح دلائل البحث على أنه هنالك مجال كبير لتحسين جودة المساعدة الإغاثية المقدمة في حال تمّ تصميم البرامج بطرق أكثر تشاركية والتواصل بشكل جيد مع الفئة المتضررة من الناس، حتى في المناطق غير الآمنة وعالية الخطورة (لمزيد من المعلومات، انظر تقرير SAVE حول المساءلة والتعلم). ونتج عن الإغاثة التي صنفها الناس على أنها ملائمة وتلبي احتياجاتهم بشكل آمن يحفظ كرامتهم، المزيد من الدعم المحلي لهذه المنظمات الإغاثية. وفي الأماكن التي يوجد فيها تماسك نسبي بين الفئات المتضررة والفصائل المسلحة فقد أدى هذا الدعم المحلي إلى تعزيز قبول هذه الجهات المسلحة لعمل المنظمات الإغاثية وأعطى دافعاً للمجتمع المحلي لبذل ما يمكنه لحماية المنظمات الإغاثية.

وصرح السكان المحليون الذين تمت مقابلات في ثلاثة من الدول الأربعة، بأن أشكالاً معينة من الفساد، وبالأخص التحيز والمحسوبية، شكلت عقبات كبيرة أمام استلامهم المساعدات. وكانت هذه المشاكل أكثر تفاقماً في الصومال وأفغانستان، حيث أن أصحاب السلطة في هذه المجتمعات أو من يمكن وصفهم بـ"حراس البوابة"، يسيئون استخدام مخزون الإغاثة بقصد المحاباة والمحسوبية، حسبما ذكر. ولقد أظهر كبار الموظفين، عدم وعيهم ومعرفتهم بهذه الممارسات، وخصوصاً في سوريا حيث ظهر التفاوت الأكبر بين البلدان الأربع في وجهات النظر بين الفئات المتضررة من الناس وطواقم العمل (المقيمة في تركيا) وفي البلدان الأربعة، كان هنالك انتشار واسع لادعاءات تفيد بأنّ المنظمات المحلية هي أكثر تحيزاً وغير حيادية وعرضة للفساد من المنظمات العالمية. ولكن في كل من الصومال وسوريا، حيث يعد التعاون بين المنظمات المحلية والدولية هو شكل العمل الأكثر شيوعاً، لم تذكر الفئات المتضررة والجهات المعنية بالإغاثة على المستوى المحلي بأنّ المنظمات الغير حكومية المحلية هي أكثر عرضةً للفساد والانحياز من غيرها؛ بل كانت المنظمات الدولية على نفس القدر من التأثر بهكذا مشاكل.

وذكر الأشخاص المتضررون أيضاً مواجهتهم للخطر الجسدي أثناء عملية الحصول على الإغاثة، خاصةً في جنوب السودان وسوريا. كما يظهر البحث أن توزيع المساعدات إلى البيوت (من باب إلى باب) وغيرها من طرق التوزيع المتبعة على المستوى المحلي تقلل من هذه المخاطر، على الرغم من أنّ التدابير المتبعة لتخفيف المخاطر كانت ضرورية لإدارة التكلفة وانعدام الأمن بالنسبة للجهات المعنية بالإغاثة.

ما الذي يصلح عمله؟

هنالك العديد من الممارسات والتي قد تساعد المنظمات في الحصول على قدرة أفضل على الوصول وتنفيذ مشاريع ذات جودة أفضل في المناطق الغير آمنة:

1. ترويج وتشجيع ثقافة داخلية للمنظمة تسمح بمناقشة التسويات والتنازلات والفساد والأخطار الأخلاقية؛
2. تكوين فهم دقيق لمبادئ العمل الإنساني والأخطار الأخلاقية، ويشمل ذلك دمج هذه الأفكار ضمن إطار ونطاق إدارة المخاطر وتدريبات طواقم العمل؛
3. تزويد طواقم العمل (وخاصةً المحلية) بسياسة وإرشادات واضحة، وتقديم الدعم والتدريب لهم على التفاوض؛
4. أخذ الوقت اللازم لتكوين فهم متين لحالة وسياق العمل، الصراع وديناميكيات السلطة والقوة، على سبيل المثال، تحديد مصالح الجهات السياسية الفاعلة (أي: الجهات المانحة، الحكومات المستضيفة، والجهات المسلحة الغير حكومية) واختبار ما إذا كانت تؤثر سلباً على القدرة على التمتع بالنزاهة والاستقلالية؛
5. اختيار وتطوير طاقم عمل محلي نزيه وذو شبكة علاقات شخصية تصب في سياق العمل، وعزيز قدرتهم على العمل في مناصب عليا بكفاءة عالية عن طريق تقديم الدعم المنتظم والمتواصل، وعن طريق المتابعة لدعم نزاهة البرنامج وإدارة مخاطر الفساد؛
6. استثمار الوقت والمصادر في تصميم برامج مرنة وتشاركية، وفي التواصل بشكل أفضل مع الفئات المتضررة، بما يشمله ذلك من الاعتراض على شروط معينة أو عدم قبول تمويل الجهات المانحة التي قد تعيق تحقيق هذا الهدف؛
7. العمل بشكل مستقل لبذل الكثير والمزيد للمتابعة والتحقيق ومعالجة الأنواع الإشكالية من الفساد التي قد تعيق الفئات المستضعفة من استلا المعونات، وتقديم الحوافز لتحقيق مستويات أعلى من نزاهة المساعدات؛
8. التأكد من أن إيصال المساعدات للمستلمين يتم بشكل آمن قدر الإمكان، كالتوزيع عن طريق مراكز محلية.

ممارسات مرجوة وواعدة للجهات المانحة (الحكومات والأمم المتحدة) وغيرهم من العاملين على المستوى المشترك بين الوكالات:

1. تقديم المزيد من التمويل الغير مقيد لوكالات الإغاثة بهدف تعزيز استقلاليتها التشغيلية وأخذ المجازفات المحسوبة؛
2. إشراك الجهات المانحة في المشاكل صعبة الحل، ومشاركتهم هذه المشاكل وتشجيع إيجاد الحلول المشتركة، بدلاً من أن تستوعب المنظمات المنفذة جميع المخاطر وحدها (ويجب أن يتضمن ذلك الاستفهام عن أو توضيح كيف يمكن التصرف مع سياسات مكافحة الإرهاب في حال كانت هذه السياسات تنتج استجابة جزئية، والآثار الناتجة عن سياسات 'عدم التسامح')؛
3. تقديم دعم مباشر وأكبر للشركاء المحليين القادرين على الوصول إلى مناطق يصعب الوصول إليها، على أن يكون ذلك بناءًا على تقييمات أكثر واقعية للمخاطر الائتمانية الفعلية؛
4. التأكد من أن وكالات الإغاثة الفردية، والنظام الإغاثي ككل يأخذ بعين الاعتبار الطبيعة الحرجة للبرنامج، أي: أن يكونوا قادرين على تحدي المخاطر (أمنية، ائتمانية، تضر بالسمعة، وأخلاقية) والأخذ بها بما يتناسب مع مستوى الحاجة الإنسانية.

التقرير الكامل

للمزيد من المعلومات أو للاستشهاد بهذا العمل كمرجع، بإمكانكم إيجاد التقرير كاملاً من خلال الرابط الآتي:

Haver, K. and W.Carter (2016) "What It Takes: Principled pragmatism to enable access and quality humanitarian aid in insecure environments", report from the Secure Access in Volatile Environments research programme: **SAVEresearch.net**, Humanitarian Outcomes, October.