برامج التحويلات النقدية في النزاعات المسلَّحة: تجربة اللجنة الدولية للصليب الأحمر

ICRC

مرجع

شكر وتقدير

كتَب هذا التقريرَ «هوغو سليم»، و«ريتشل بانفيلد»، و«ثيرنو سليمان أدينهوف» من فريق السياسات، و«جو بُرتن»، من القيادة المؤسسية لبرنامج التحويلات النقدية باللجنة الدولية للصليب الأحمر، بدعم لا يُقدَّر بثمن من الزملاء بـ«اللجنة الدولية» في نيجيريا، ولبنان، وشُعبتي المساعدة والحماية.

برامج التحويلات النقدية في النزاعات المسلَّحة: تجربة اللجنة الدولية للصليب الأحمر

جدول المحتويات

التمهيد 5

الموجز التنفيذي 6

المقدمة 10

الفصل الأول: الأسباب التي تجعل المساعدات النقدية أداةً أساسية في العمل الإنساني 17

الفصل الثاني: كيف تستخدم «اللجنة الدولية» برامج التحويلات النقدية؟ 33

الفصل الثالث: متى تكون المساعدات النقدية أفضل حل في أوقات النزاع؟ 45

الفصل الرابع: ما الخطوة التالية في استخدام «اللجنة الدولية» برامج التحويلات النقدية؟ 55

الفصل الخامس: توصيات في مجال السياسة لاستخدام المساعدات النقدية في أوقات النزاع. 61

التمهيد

المال هو الوسيلة الأساسية لبقاء أغلب الناس على قيد الحياة، في جميع أنحاء العالم. وفي النزاعات المسلَّحة، قد يكون امتلاك النقود اللازمة لشراء السلع الأساسية مرادفًا للفرْق بين الحياة والموت لمن يعانون من أضرار الحرب. ويجمع هذا التقرير بعضًا من تجارِب «اللجنة الدولية» في مجال برامج التحويلات النقدية لطائفة متنوعة من الأغراض في مجموعة متنوعة من الظروف المختلفة.

تشير خبرتنا والتحليل الوارد في التقرير للدراسات الأكاديمية والسياساتية المتاحة عن برامج التحويلات النقدية بوضوح إلى أن التحول إلى المساعدات النقدية في العمل الإنساني يمثِّل خبرة إيجابية على نطاق واسع للأشخاص المتضرِّرين من النزاعات المسلحة. وعلى غرار كثير من المنظمات الإنسانية الأخرى، وسَّعت «اللجنة الدولية» بشكل كبير من نطاق استخدامها لبرامج التحويلات النقدية في السنوات الأخيرة، وهي ملتزمة بتحقيق المزيد في السنوات المقبلة.

ومن النتائج المهمة التي خلص إليها التقرير أن المساعدات النقدية هي الخيار الأفضل غالبًا- ولكن ليس دائمًا- للأشخاص الذين يعيشون في حالات النزاع المسلَّح. وتعود برامج التحويلات النقدية بمنافع معروفة بالفعل، وتشير خبرة «اللجنة الدولية» إلى أن هذه البرامج مفيدة في حالات النزاع المسلح كذلك. إلا أن خبرتنا في العمل الإنساني القائم على المبادئ في النزاعات تُبيِّن أيضًا أنه ليست جميع الحالات مُهيّأة للمساعدات النقدية، وأن بعض الحالات المُهيّأة للمساعدات النقدية قد لا يكون من الحكمة استخدامها فيها. ومن المهم دائمًا إجراء تحليل دقيق لاحتياجات الأشخاص المتضرِّرين، من أجل تحديد الحالات التي يكون فيها استخدام النقود مناسبًا وأسباب ذلك، والحالات التي قد يُفضَّل فيها استخدام أشكال أخرى من الدعم وقد تحقِّق الأثر الإنساني المرْجُو بشكل أكبر وأسباب ذلك.

آمُلُ أن تقرأ هذا التقريرَ على نطاق واسعٍ الحكوماتُ والمنظمات الشريكة التي تدعم عمل «اللجنة الدولية». ونشعر جميعًا في «اللجنة الدولية» بأمل كبير بسبب المنافع التي تحققها برامج التحويلات النقدية، ونعمل على نحو نشطٍ لاستكشاف السُّبل المثلى لزيادة استخدامها في جميع أنشطتنا الواسعة النطاق. وآمُلُ- مِن ثَم- أن يقرأ هذا التقريرَ أيضًا كثيرٌ من موظَّفي «اللجنة الدولية» العاملين في الخطوط الأمامية للنزاعات المسلَّحة الراهنة، سواء كانوا يشاركون أو لا يشاركون في برامج التحويلات النقدية. والتقرير سهل في قراءته ويقدِّم استعراضًا عامًّا مفيدًا للغاية لعمل «اللجنة الدولية» في مجال المساعدات النقدية. فأوصيكم بقراءته.

«دومينيك شتيلهارت»
مدير العمليات باللجنة الدولية للصليب الأحمر

الموجز التنفيذي

يستعرض هذا التقرير تجربة «اللجنة الدولية» في مجال استخدام برامج التحويلات النقدية في النزاعات المسلَّحة، فقد وسَّعت «اللجنة الدولية» نطاق استخدامها للمساعدات النقدية وقسائم الشراء في السنوات الأخيرة، ويشجِّعها في ذلك- إلى حدٍّ كبير- المنافعُ الواضحة التي حقَّقتها التحويلات النقدية في حالات معينة. وتشعر «اللجنة الدولية» بالحماس إزاء المنافع التي تحقِّقها برامج التحويلات النقدية، وهي تراعي الواقعية في تحديد التوقيت الأمثل لاستخدامها. وتبيَّن مما لدينا من خبرات وأدلة أن المساعدات النقدية أداة لا غِنى عنها في العمل الإنساني في النزاعات المسلحة، وخيار معتبر في تلبية مجموعة واسعة من احتياجات السُّكان في هذه الحالات.

ويركِّز التقرير على تجربة «اللجنة الدولية» في اليمن، ونيجيريا، وجنوب السودان، ولبنان، وأوكرانيا، وغيرها، ويؤكد التحليل الذي أجريناه على مستوى العملياتِ كثيرًا من النتائج الإيجابية التي خلصت إليها الدراسات الأكاديمية والسياساتية الأخرى المشار إليها في هذا التقرير. ويتمثل الغرض من هذا التقرير في عرض بعضٍ من خبرات «اللجنة الدولية» في استخدام برامج التحويلات النقدية في بيئات النزاع المسلَّح، ومن ثمّ توجيه النقاش السياساتي الأوسع نطاقًا حول المساعدات النقدية والتأثير على هذا النقاش، لا سيما فيما يتعلق باستخدامه كأداة في العمل الإنساني القائم على المبادئ في النزاعات المسلَّحة.

المنهجية

المنهجية المتَّبعة في هذا التقرير منهجية كيفيَّة، تستند إلى جمْع البيانات الأساسية والثانوية على النحو التالي:

- استعراض الدراسات السابقة في مجال الأدلة والاستعراضات والتقارير الخاصة ببرامج التحويلات النقدية المأخوذة من عمليات «اللجنة الدولية» وقطاع العمل الإنساني على نطاق أوسع.
- استخدام أسلوب مقابلات مقدمي المعلومات الرئيسيين مع موظفي «اللجنة الدولية». ويسعى هذا الأسلوب إلى جمْع وجهات النظر والخبرات والتصورات في مجال برامج التحويلات النقدية في عمليات «اللجنة الدولية».
- دراستان لحالتي نزاع وأزمات طال أمَدُها، وهما: نيجيريا، ولبنان. وتتعلق الدراستانِ ببرامج الأمن الاقتصادي التي استُخْدمت فيها المساعدات النقدية، وتتضمنانِ مقابلات مع أشخاص يتلقَّون الدعم من «اللجنة الدولية»، فضلًا عن إجراء مقابلات مقدمي المعلومات الرئيسيين مع موظفي «اللجنة الدولية».

منافع برامج التحويلات النقدية

المنافع الكثيرة التي تحققها برامج التحويلات النقدية معروفة جيدًا، وتشير خبرة «اللجنة الدولية» إلى أنها تنطبق بالتساوي في حالات النزاع المسلَّح، وتؤدي إلى زيادة كرامة السكان وسلطتهم واستقلاليتهم، وقدرتهم على الاختيار في كيفية إدارة بقائهم على قيد الحياة وتعافيهم. ويمكن لبرامج التحويلات النقدية أن توفِّر أيضًا قدرًا كبيرًا من المرونة التنفيذية، وأن تُحقِّق آثارًا اجتماعية واقتصادية مضاعَفة على نطاق أوسع يتجاوز غرضها المحدَّد. وقد تؤدي هذه البرامج أيضًا إلى بَدء الشمول المالي للسكان، أو استمراره، أو استعادته أثناء توقف النزاع.

الاختلاف الدقيق في «الاندفاع لتقديم المساعدات النقدية»

تحذِّر خبرتنا من الاندفاع غير المدروس لتقديم المساعدات النقدية في العمل الإنساني؛ فالضغط الشديد لاستخدام المساعدات النقدية أو قسائم الشراء دون إجراء تقييم كافٍ للظروف- لا سيما استنادًا إلى حسابات كفاءة التكاليف- يمكن أن يضع المنظمات الإنسانية في وضع صعب. وقد يؤدي الضغط من أجل تحديد الأهداف- استنادًا إلى المدخلات والمخرجات (نطاق برامج التحويلات النقدية) بدلًا من النتائج (الأثر الإنساني) كشرط لتلقي الدعم المالي- إلى انحياز العمل الإنساني نحو البيئات المُهيّأة للمساعدات النقدية، وبعيدًا عن التحليل غير المتحيِّز القائم على الاحتياجات. وقد تتعرض المجتمعات المحلية المستضعَفة في المناطق التي تكون فيها برامج التحويلات النقدية غير مُجدِية، أو لا تكون هي الوسيلة المُثْلى لتحقيق النتائج المرْجُوة، للتجاهل أو تتلقى شكلًا من أشكال المساعدة الإنسانية لا يناسبها.

ويقترح هذا التقرير **مبدأينِ مهمَّين لبرامج التحويلات النقدية في النزاعات المسلَّحة:**

أولًا: على الرغم من أن المساعدات النقدية هي أفضل وسيلة غالبًا، فهي ليست كذلك دائمًا. كما أن المساعدات النقدية ليست النوع الوحيد من الدعم الذي يحتاجه السكان؛ فالمساعدات العينية، والاستثمارات الكبيرة في البنية الأساسية والخدمات، وعلاقة العمل الوثيقة مع الأشخاص المستضعفين- لا سيما من أجل ضمان تمتُّعهم بالحماية في إطار القوانين ذات الصلة- تظل دائمًا حيويةً في حالات معينة من النزاعات المسلحة. وتعمل «اللجنة الدولية» في أغلب الأحوال في مناطق يصعب الوصول إليها حيث تعجز الجهات الأخرى عن العمل. وقد تكون هذه المناطق عبارة عن أماكن ذات أسواق، أو بنية أساسية، أو خدمات محدودة للغاية، أو مناطق يصعب الوصول إليها حيث يكون الوضع العسكري متقلِّبًا للغاية، والوصول إلى الأشخاص المتضررين متقطعًا، مع وجود نطاق يكاد لا يُذكَر للرصد والمتابعة. وفي هذه الحالات التي لا تكون دائمًا مُهيَّأة للمساعدات النقدية، خلصت «اللجنة الدولية» في بعض الأحيان إلى أنه من الأفضل تجنُّب المساعدات النقدية وقسائم الشراء، واستخدام وسائل أخرى بديلة لتقديم المساعدات.

ثانيًا: لا يمثل مجرد تقديم المساعدات النقدية بالضرورة نجاحًا في حدِّ ذاته؛ فبرامج التحويلات النقدية هي أداة من أدوات العمل الإنساني وليست نتيجة إنسانية في حد ذاتها، ويمكن لهذه البرامج أن تشكِّل طريقة ممتازة لتحقيق نتائج الوقاية والحماية والمساعدة بسُبلٍ، منها على سبيل المثال: تحسين فرص الحصول على الخدمات الأساسية، والأمن الغذائي، والصحة، والتعليم، واستمرارية العمل، والسلامة، أو الحفاظ على الروابط العائلية أو استعادتها. إلا أن برامج التحويلات النقدية يجب أن تُنفَّذ بطريقة استراتيجية، سعيًا لتحقيق أهداف إنسانية واضحة إذا أردنا لها أن تكون الوسيلة المُثلى لتلبية احتياجات الناس في ظروف معينة. ولكي يتحقق هذا، يجب أن لا يكون السياق مهيّأً للمساعدات النقدية فحسب، بل يجب أن يتضمَّن أيضًا العناصر اللازمة لاستخدام المساعدات النقدية بحكمة.

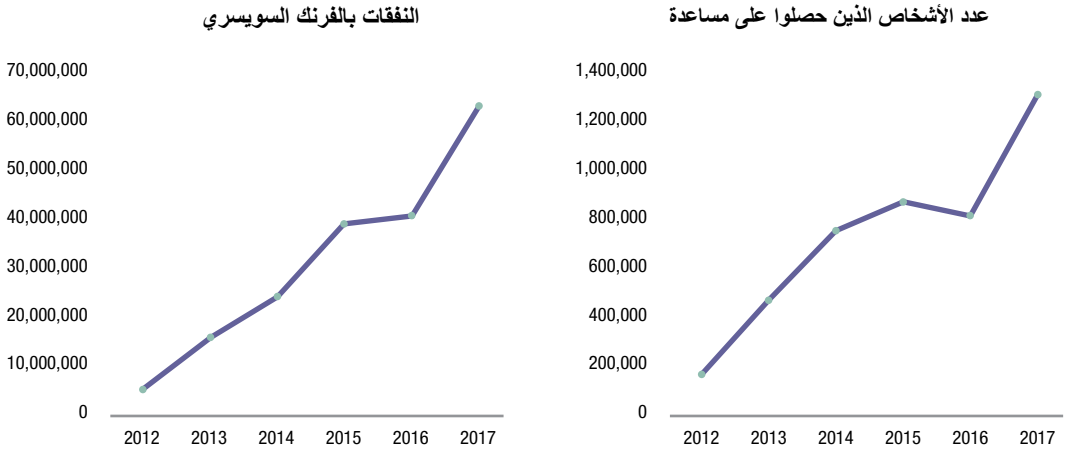
يُقِر التقرير أيضًا بوجود **كثير من مجالات الخطر:**

يتعرَّض استخدام برامج التحويلات النقدية لمخاطرَ مماثلةٍ لتلك التي يتعرض لها تقديم مساعدات عينية، ومنها: التدخل في الأسواق، وتتبُّع المساءلة، والتوترات الاجتماعية، والمسائل المتعلقة بالحماية.[1] ويجب التعامل معها بطريقة احترافية، كما هو الحال في أيِّ برنامج آخر للعمل الإنساني. وقد تُشكِّل الاستعانة بشركات متخصصة في الخدمات المالية في برامج التحويلات النقدية بعض المخاطر المحدَّدة المتعلقة بحماية البيانات، ولن ينجح نموذج مُقدم الخدمة المنفرد مع «اللجنة الدولية»؛ إذ إن مبدأي الحياد والاستقلال أساسيانِ لطريقة عمل المنظَّمة.

الخطوات المقبلة لـ«اللجنة الدولية»

في السنوات الخمس الأخيرة، ارتفع عدد الأشخاص الذين يتلقَّون المساعدة من «اللجنة الدولية» من خلال برامج التحويلات النقدية بنسبة 600 في المائة. ففي عام 2012، استخدمنا 6 ملايين فرنك سويسري في صورة مساعدات نقدية وقسائم شراء لتلبية احتياجات 190 ألف شخص. وبحلول عام 2017، كنا نقدم الدعم لقرابة 1.4 مليون شخص في أكثر من 35 بلدًا ببرامج للتحويلات النقدية مجموعها 63.4 مليون فرنك سويسري. وسنواصل في السنوات المقبلة استخدام المساعدات النقدية وقسائم الشراء في الحالات التي نُقرِّر أنها تمثِّل الخيار الأمثل، ومِن ثَم تحقيق أقصى قدْر من الفوائد الإنسانية لبرامج التحويلات النقدية. وفي عام 2018، تبلغ ميزانية برامج التحويلات النقدية لوحدة الأمن الاقتصادي بـ«اللجنة الدولية» وحدها نحو 80 مليون فرنك سويسري، أي ما يساوي 10 في المائة من إجمالي ميزانية «اللجنة الدولية» المخصص لمجال المساعدة. وهذا جزء مهمٌّ من التزاماتنا التي تعهَّدنا بها في إطار الصفقة الكبرى.

1 في سياق عمل اللجنة الدولية، تشير «الحماية» إلى أنشطة الفرق أو الأفراد الذين يتمثل هدفهم في ضمان قيام السلطات وغيرها من الجهات باحترام التزاماتها وحقوق الأفراد من أجل الحفاظ على سلامة الأشخاص المتضررين من النزاعات المسلَّحة، وحالات العنف الأخرى، وسلامتهم البدنية وكرامتهم



وتهدف أغلب برامجنا للتحويلات النقدية إلى تحسين الأمن الغذائي ووسائل كسب العيش لدى السكان. ونحن الآن نعتزم توسيع نطاق استخدام برامج التحويلات النقدية في مجالات أخرى، مثل المياه، والصرف الصحي، والطاقة، والخدمات الصحية، والحماية. وسنواصل تطوير خبرتنا الخاصة في الاستخدام الأمثل للمساعدات النقدية والعمل على نحو وثيق مع الجمعيات الوطنية للصليب الأحمر والهلال الأحمر، والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر (يُشار إلينا مجتمعين باسم «الحركة»)، لتطوير الخبرة في برامج التحويلات النقدية بـ«الحركة» ككلٍّ وتوسيع نطاق وصولها إلى المستفيدين.

التوصيات المتعلقة بالسياسات

استنادًا إلى تجرِبة «اللجنة الدولية» المشمولة بالتحليل والعرض في هذا التقرير، صغنا ست توصيات رئيسية تتعلق بالسياسات. وسنسترشد بهذه التوصيات في تطوير برامج التحويلات النقدية في جميع مجالات عمل «اللجنة الدولية»، وسنحث المنظَّمات الأخرى على مراعاتها عند العمل في حالات النزاع المسلَّح.

1. **يجب على المنظمات الإنسانية أن تواصل مراعاة الطابع الخاص الذي تتميز به النزاعات المسلحة في وضع سياساتها المتعلقة ببرامج التحويلات النقدية.** فلا يمكن أن يُفترَض أن السياسات والممارسات الموضوعة والمتَّبعة في حالات الكوارث الطبيعية، أو الأنشطة الإنمائية، أو إعادة الإعمار بعد انتهاء النزاع يمكن أن تنطبق تلقائيًّا على برامج التحويلات النقدية المنفذة في إطار العمل الإنساني في أثناء النزاعات المسلحة.

2. **تُمثِّل برامج التحويلات النقدية استجابة ضرورية، ولكن ليست كافيةً لتلبية احتياجات الأشخاص في النزاعات المسلحة، ويجب توخي العناية والجوانب الاستراتيجية في النظر في مدى مُلاءمتها كخيار للأشخاص في وضع معين.** وتسهم برامج التحويلات النقدية إسهامًا مهمًّا في بقاء الأشخاص على قيد الحياة وتعافيهم، ويمكن أن تؤدي في أغلب الأحوال إلى إضفاء قدْر من الكرامة على عملية تقديم المساعدة، بالإضافة إلى تحقيق غير ذلك من الآثار المضاعفة المهمة، غير أن الأشخاص قد تكون لديهم أسباب وجيهة لتفضيل أشكال أخرى من الدعم، ويجب احترام هذه التفضيلات واستكشافها.

3. **ينبغي إشراك السكان في القرارات المتعلقة بالاختيار بين «المساعدة النقدية والعينية» حيثما أمكن، واستشارتهم مع تغيُّر الظروف أثناء النزاع.** ويجب أن لَا تكون عملية وضع السياسة التنفيذية لبرامج التحويلات النقدية ذات طابع تكنوقراطي بشكل مفرط، أو تكون مُوجَّهة بأهداف تسعى إلى تحقيق التغطية النقدية. بل ينبغي للسياسة الجيدة أن تستند إلى مدى استعداد منطقة أو مجتمع محلي للمساعدات النقدية، وما إذا كانت برامج التحويلات النقدية خيارًا حكيمًا في سياق معين، وذلك في ضوء الظروف الأمنية والحماية، وتفضيلات السكان، والفاعلية العامة.

4. **تُطبَّق برامج التحويلات النقدية في أفضل صورها عادةً جنبًا إلى جنب مع أشكال أخرى من العمل والتعاون في المجال الإنساني.** فالمساعدات النقدية لا تحل محل ضرورة الوصول المادي إلى المجتمعات المستضعفة، ولا تحل كذلك محل الجهود الأوسع نطاقًا الرامية إلى كفالة تمتعها بالحماية في إطار القوانين ذات الصلة. ويجب أن تكون مصحوبةً باستثمار كبير في صَون وتحسين البنية التحتية الأساسية والخدمات الأساسية في مجالات الرعاية الصحية، والمياه، والصرف الصحي، والكهرباء، وكلها أيضًا حيوية لتلبية احتياجات الناس.

5. **ينبغي الإبقاء على المرونة التنفيذية والاستعداد للتنقل بين برامج التحويلات النقدية وغيرها من أشكال المساعدة في النزاعات المسلحة، لا سيما في النزاعات الممتدة.** فقد تكون الظروف بالغةَ التقلُّب ولا يمكن التنبؤ بها أثناء النزاع المسلح، مما يعني أن مُلاءمة هذه البرامج قد تتغير سريعًا بمرور الوقت ومن حيث علاقتها بالمكان والسكان.

6. **يجب أن يسترشد تقييم برامج التحويلات النقدية وتنفيذها بمبدأيْ: عدم التحيز، والحياد طوال حالات النزاع المسلح، وأن يُمثِّلا جزءًا لا يتجزأ من أي خدمات مالية مقدمة.** فيجب أن تكون برامج التحويلات النقدية قائمةً على أساس المبادئ، شأنها شأن أيِّ شكل آخر من أشكال العمل الإنساني، ولا يجوز أن تكون مشروطةً بالاعتبارات السياسية، أو يحتكرها مُقدِّمو الخدمات المالية التابعون لأي طرف معيَّن في النزاع.

المقدمة

برامج التحويلات النقدية من أكبر الابتكارات في مجال العمل الإنساني في العقد الأخير، وقد انطلقت هذه البرامج من كونها تمثِّل حدًّا أدنى وخيارًا مشكوكًا فيه للاستجابة الإنسانية، إلى كونها خيارَ الاستجابة المعتاد للمنظمات الإنسانية من جميع الأحجام التي تعمل في العديد من الأزمات الإنسانية على مستوى العالم. ففي عام 2016، قُدِّمت معونات إنسانية بقيمة 2.8 مليار دولار من خلال برامج التحويلات النقدية 2- فيما يمثِّل زيادةً قدْرُها 40 في المائة عن عام 2015 - وهي تعمل على إحداث تحوُّل في طريقة تقديم المعونة الإنسانية.

برامج التحويلات النقدية من أكبر الابتكارات في مجال العمل الإنساني في العقد الأخير

ظلَّت التحويلات النقدية سِمةً مميِّزة للعمل الإنساني؛ فقد استخدمها الصليب الأحمر الأمريكي لأول مرة في عام 1871؛ لإنشاء مشاريع متناهية الصغر للجنود الجرحى المتعافين بعد الحرب الفرنسية البروسية[3]، إلا أن استخدامها في العمل الإنساني الحديث كان هامشيًّا؛ فقد كانت تتوقف عادة على العمالة- النقد مقابل العمل- أو كانت محطّ استياء على نطاق واسع بسبب العقلية الخيرية الأبوية التي لم تثق أبدًا في قدرة الأشخاص على استخدام النقد بحكمة. وكانت هناك أيضًا مخاوف مشروعة من أن النقد قد يُعرِّض الأشخاص المستضعَفين أصلًا، والعاملين في المجال الإنساني القائمين على نقل المبالغ المالية، لمخاطرَ أكبر تتمثَّل في التعرُّض للسرقة والعنف.

خمسة اتجاهات في توسيع نطاق استخدام المساعدات النقدية

تغيَّر كل هذا في السنوات العشر الأخيرة، وأدت مجموعة متزايدة من الأدلة على فعالية برامج التحويلات النقدية إلى زيادة الثقة في قدرة الأشخاص على تلقِّي الأموال بأمان واستخدامها بشكل جيد، وقد تزامنت خمسة اتجاهات رئيسية أيضًا لضمان ازدهار التحويلات النقدية بشكل غير مسبوق وهي:

- أدَّى التحول في المنظور التنفيذي من «تقديم المساعدة» إلى «استدامة السكان والمجتمع»، إلى حدوث تغير تدريجي في السياسة الإنسانية لصالح منح الأولوية للجهات الفاعلة المحلية، والخدمات المحلية، والاقتصاد المحلي. ويحظى السكان المتضرِّرون من الأزمات بقدْر أكبر من الاحترام باعتبارهم الوكلاء الأساسيينَ المسؤولين عن بقائهم على قيد الحياة وتعافيهم. وإلى جانب هذا التوجه السياساتي، كان هناك تأكيد أكبر على المشتريات المحلية، و«حفظ سبل كسب العيش كما تُحفظ الأرواح». وباتت برامج التحويلات النقدية يُنظر إليها على أنها تحقِّق مكسبينِ، هما: زيادة «الطابع الفردي» للمساعدة وتعزيز الاستقلالية الشخصية، وضخّ موارد منتجِة في النظام الاقتصادي الأوسع نطاقًا.
- تعني التكنولوجيا الرقمية على النحو الذي توفِّره الهواتف المحمولة، والبطاقات المصرفية، وماكينات الصرف الآلي أن تحويل النقد مباشرةً إلى الأفراد بات الآن أسرع وأكثر أمانًا، وأيسر بكثير في تحقيقه على نطاق واسع.
- تدل الحاجة إلى برامج متطورة تُدار «عن بُعد» في كثير من المناطق التي يصعب الوصول إليها، على أن المنظمات الإنسانية كان يتعين عليها أن تجِد سُبلًا للوصول إلى الأشخاص، بخلاف الوجود المادي المباشر المعتاد على أرض الواقع، وقد كانت التحويلات النقدية الإلكترونية مفيدةً في أغلب الأحوال في هذا الصدد.
- تزامنت الزيادة في النزاعات المسلَّحة في المناطق الحضرية في البلدان المتوسطة الدخل في الشرق الأوسط وغيره من المناطق، مع العمل الإنساني الواسع النطاق في الاقتصادات المتطورة، حيث تكون الأسواق قويةً، وترتفع مستويات الخدمات المصرفية وتتطور التكنولوجيا الرقمية، وتنتشر الهواتف المحمولة.

2 CaLP and Accenture, *The State of the World's Cash Report: Cash Transfer Programming in Humanitarian Aid*, CaLP and Accenture, London, February, 2018, p. 5.

3 Moorhead, C, *Dunant's Dream: War, Switzerland and the Red Cross*, Harper Collins, London, 1998, p. 91.

- هَيمنت التحويلات النقدية في البرامج الإنمائية الدولية طوال العقود القليلة الماضية على ممارسات التمويل المتناهي الصِّغَر في مجال توزيع المساعدات النقدية. وقد بدأت التحويلات النقدية في القرن التاسع عشر في إطار برامج رعاية الطفل والأسرة، ثم اتسع نطاقها لِتتحوَّل إلى شبكات واسعة النطاق من الاتحادات الائتمانية المساندة للفقراء، ومصارف المشاريع المتناهية الصغر في جميع أنحاء جنوب آسيا وأفريقيا في الثلاثين عامًا الماضية.4 وقد مَنَحت هذه الأسبقية التي حَظِي بها التمويل المتناهي الصغر في برامج الحدِّ من الفقر الحكومات وفرادى الجهات المانحة مزيدًا من الثقة في استخدام نماذج التمويل المتناهي الصغر في النزاعات الأكثر تقلُّبًا والممتدة عادة خلال السنوات القليلة الماضية.

وكان القطاع الإنساني مِن أواخر مَن اعتمد برامج التحويلات النقدية الواسعة النطاق؛ فقد بدأت برامج التحويلات النقدية لأغراض إنسانية تدريجيًّا وببطء بالمنح والقروض المقدَّمة في حالات الجفاف والكوارث الطبيعية في السبعينيات والثمانينيات من القرن الماضي. ويرجع استخدام «اللجنة الدولية» للتحويلات النقدية حديثًا إلى العقد الأول من القرن الحادي والعشرين؛ حيث استخدمت المساعدات النقدية في المبادرات الاقتصادية المتناهية الصِّغَر في صربيا، وبرامج النقد مقابل العمل في أفغانستان.[5] ولم يبدأ الاستخدام الواسع النطاق إلا بعد تسونامي الذي ضرب آسيا في عام 2004م. ففي أعقاب تلك المأساة، تَشكَّلت شراكة التعلُّم في مجال المساعدات النقدية من جانب منظمة «إنقاذ الطفولة» بالمملكة المتحدة، ومنظمة «أوكسفام» في بريطانيا العظمى، والصليب الأحمر البريطاني، وفيلق الرحمة، ومنظمة «كونسيرن» العالمية؛ للتشجيع على اتباع الممارسات الجيدة في إجراءات الاستجابة من خلال المساعدات النقدية وقسائم الشراء. وشراكة التعلُّم في مجال المساعدات النقدية هي الآن منظمة الشراكة العالمية الرائدة التي تعمل في مجال برامج التحويلات النقدية، وشكَّلت مجتمعًا للممارسة، وتضم في عضويتها 150 منظمة و5,000 فرد على مستوى العالم.[6]

وداخل الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر، تصدَّت الجمعيات الوطنية في المملكة المتحدة، وكينيا، والولايات المتحدة، وكندا، والفلبين، وتركيا، لتطوير برامج التحويلات النقدية، وتضمُّ «الحركة» فريق عمل النظراء المعني بالتحويلات النقدية الذي يعمل كمجموعة مَعْنية بالتنسيق ووضع المعايير المتعلقة ببرامج التحويلات النقدية.

وظلت الصومال «مختبر» الابتكار الرائد في مجال برامج التحويلات النقدية في النزاعات المسلَّحة؛ فالتحويلات النقدية لها تاريخ طويل في النزاع الذي طال أمده في الصومال، وقد شهِد ذلك البلد انتقالَ التحويلات النقدية إلى نظام «الجملة» لأول مرة في نزاع مسلَّح، ليصبح أكبر شكل من أشكال المساعدة الإنسانية في جنوب ووسط الصومال، في محاولة متأخرة للحيلولة دون وقوع المجاعة الفظيعة في عام 2011. وتلقَّى 1.5 مليون شخص وكثير من الشركات الصغيرة ما مجموعُه 740 مليون دولار على مدى عدة أشهر متتالية في الفترة بين عامي 2011 و2012. وشارك في تنفيذ العملية 15 منظمة غير حكومية وطنية ودولية، وتولَّى تنسيقها اليونيسف، وموَّلتها مجموعة من الحكومات، منها الولايات المتحدة الأمريكية، والمملكة المتحدة، والسويد، والدنمارك، والنرويج، وأيسلندا، وسويسرا، فضلًا عن المكتب الإنساني للجماعة الأوروبية.[7] ودأبت «اللجنة الدولية» على استخدام التحويلات النقدية لتلبية الاحتياجات الأساسية في الصومال منذ عام 2012، ووصلت إلى ذروتها في عام 2017؛ حيث وُزِّع أكثر من 19 مليون فرنك سويسري على نحو 580 ألف شخص، أيضًا في إطار استجابة أساسية للتصدي للجفاف.

4 *Copestake, J* et al, Towards a Plural History of Microfinance, *Centre for Development Studies, University of Bath, Working Paper 40* – *http://www.bath.ac.uk/cds/publications/bpd40.pdf*

5 ICRC, EcoSec Transfer Programming Report 2012–2016, ICRC, p. 1

6 See the CaLP website at http://www.cashlearning.org/about-us/overview

7 UNICEF, *Final Evaluation of the Unconditional Cash and Voucher Response to the 2011-2012 Crisis in Southern and Central Somalia*, Humanitarian Outcomes, UNICEF, Nairobi, 2013, pp. 5-6 - https://www.unicef.org/evaldatabase/files/Somalia_2013-002_Humanitarian_Outcomes_Somalia_Cash_and_Voucher_Evaluation_Full_Report.pdf

المساعدات النقدية والصفقة الكبرى

أقرَّ عدد من الدول والمنظمات الإنسانية رسميًّا بأهمية برامج التحويلات النقدية في العمل الإنساني، وذلك في إطار ما يُسمَّى «الصفقة الكبرى» بشأن زيادة الكفاءة في السياسات والممارسات الإنسانية، وجرى الاتفاق عليها في عام 2016. وينص الالتزام الثالث من الصفقة الكبرى على أن تلتزم منظمات المعونة والجهات المانحة بما يلي:

1. *زيادة الاستخدام الرُّوتيني للمساعدات النقدية جنبًا إلى جنب مع أدوات أخرى، منها المساعدة العينية، وتقديم الخدمات (مثل خدمات الصحة والتغذية)، وقسائم الشراء، واستخدام مؤشِّرات لقياس الزيادة والنتائج.*
2. *الاستثمار في نماذج جديدة لإيصال الخدمات بحيث يمكن زيادة نطاقها، مع تحديد أفضل الممارسات، والتخفيف من حدة المخاطر في كل سياق، واستخدام مؤشِّرات لتتبع تقييمها.*
3. *بناء قاعدة للأدلة لتقدير تكاليف المساعدات النقدية ومنافعها وتأثيرها ومخاطرها (على عدة جوانب، منها الحماية)، مقارنة بالمساعدة العينية، والتدخلات الرامية إلى إيصال الخدمات، وقسائم الشراء، والجمع بين هذه الأساليب.*
4. *التعاون وتبادل المعلومات، ووضع المعايير والمبادئ التوجيهية لبرامج المساعدات النقدية؛ من أجل تحسين فَهم مخاطرها ومنافعها.*
5. *ضمان وجود آليات للتنسيق، وإيصال الخدمات، والرصد، والتقييم للتحويلات النقدية.*
6. *استهداف زيادة استخدام برامج المساعدات النقدية بما يتجاوز المستويات المتدنية الحالية، حيثما كان ذلك ملائمًا. وقد ترغب بعض المنظَّمات والجهات المانحة في تحديد أهداف.*[8]

ومع المُضِي قُدمًا في تنفيذ الالتزامات المحدَّدة أثناء «الصفقة الكبرى»، ظهر عدد من المجالات الرئيسية التي تستلزم مزيدًا من العمل والاستكشاف، بما في ذلك ضمان تحسين تنسيق المساعدات النقدية، واتباع المزيد من النُّهج المشتركة والمنسقة بين الجهات المانحة فيما يتعلق بالمساعدات الإنسانية النقدية، والتقييم المنتظِم للقيمة المتحققة مقابل المال، وقياس برامج التحويلات النقدية من حيث كفاءة التكلفة وفعالية التكلفة، وكفالة إجراء تحليل شامل للمخاطر المتعلقة بالمساعدات النقدية وقسائم الشراء يتجاوز المخاطر الائتمانية البحتة.

ومِن مجالات الاهتمام الناشئةِ الصِّلاتُ المحتملة بين التحويلات النقدية المقدَّمة في إطار المساعدة الإنسانية ونُظم الحماية الاجتماعية القائمة، ولا سيما في حالات الأزمات الممتدة. فعلى سبيل المثال: أدَّت الاستجابة لأزمة اللاجئين السوريين إلى إجراء تحويلات نقدية منتظمة إلى اللاجئين الذين يعيشون في بلدان مُضِيفة مجاوِرة؛ لمساعدتهم على تلبية احتياجاتهم الأساسية، من خلال برامج تمتدُّ شهورًا إن لم يكن سنواتٍ. وبمرور الوقت، قد تبدو هذه التحويلات النقدية المقدَّمة في إطار المساعدة الإنسانية في كثير من جوانبها مثل برامج الحماية الاجتماعية- تديرها الحكومات عادة- التي تستهدف الحدَّ من الفقر والاستضعاف عن طريق تعزيز قدرة الناس على إدارة المخاطر الاقتصادية والاجتماعية. وأوصى المؤتمر الدولي الأخير بشأن الحماية الاجتماعية في السياقات الهشَّة والنزوح القسري، بأن تَتواءم التدخلات الإنسانية- لا سيَّما التحويلات النقدية (لتلبية الاحتياجات الأساسية)- مع النظم الحالية، وأن تُستخدَم كفرصة سانحة لاستمرار نُظم الحماية الاجتماعية القائمة أو تعزيزها، ولتشجيع الاستثمارات في تطوير شبكات أمان «ناشئة»، أو هياكل للمساعدات الاجتماعية.[9]

8 *The Grand Bargain – A Shared Commitment to Better Serve People in Need*, Istanbul, Turkey, 23 May 2016, p. 6 – https://interagencystandingcommittee.org/system/files/grand_bargain_final_22_may_final-2_0.pdf

9 http://sp-fragility-displacement.onetec.eu/docs/OUTCOME%20DOCUMENT%20.pdf

المساعدات النقدية والحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر

تتبنَّى الحركة استخدام برامج المساعدات النقدية، وتوسِّع من نطاق عملياتها للمساعدات النقدية حيثما كان ذلك ملائمًا، وتلتزم الحركة بموجِب ورقة صادرة عنها بشأن «الصفقة الكبرى» بما يَلي:
زيادة استخدام برامج المساعدات النقدية زيادةً كبيرة بحلول عام 2020 في الأوقات وفي الحالات التي تسمح فيها الظروف بذلك، بما في ذلك في برامج التعافي وبناء القدرة على الصمود، أو برامج إعادة التأهيل. وسنقوم بإعداد أدوات قياسية، وبرامج تدريبية متقدِّمة، وتبادل الخبرات المتعلقة بأفضل الممارسات، والمشاركة في التنسيق التنفيذي والاستراتيجي مع الوكالات الإنسانية الأخرى؛ توخِّيًا لاستجابة منسَّقة، وتبادل المعلومات والخضوع للمساءلة أمام السكان المتضرِّرين.[10]

وتَسُوق الورقة أمثلةً على حالات ناجحة لاستخدام التحويلات النقدية في الآونة الأخيرة لدعم المرضى المصابين بإيبولا في ليبيريا، والمجتمعات المحلِّية المتضرِّرة من النزاع في الصومال ونيجيريا.[11]

الاختلاف الدقيق في «الاندفاع لتقديم المساعدات النقدية»

ومع ذلك، فإن هناك الآن خطرًا يتمثَّل في وجود اندفاع عام نحو تقديم المساعدات النقدية على جميع مستويات قطاع العمل الإنساني؛ فالسياسة الحالية في بعض المنظَّمات تطرح السؤال التالي: «لم لا نستخدم المساعدات النقدية؟»، وذلك تقريبًا في جميع البرامج الإنسانية، و«إذا لم يكن الآن، فمتى؟»، كما لو كانت المساعدات النقدية هي دائمًا النَّهج الأفضل لتلبية الاحتياجات.[12] ويؤدي الضغط من أجل استخدام المساعدة النقدية في جميع الحالات إلى حجب حقيقتينِ بشأن التحويلات النقدية ظهرتا من خلال خبرة «اللجنة الدولية».

الحقيقة الأولى: أن المساعدات النقدية هي الخيار الأفضل في *أغلب* الأحوال، ولكنها ليست *دائمًا* كذلك؛ ففي حالات نزاع معينة، تكون الأشكال الأخرى من النشاط الإنساني والسلع- لأسباب وجيهة- أكثر حكمة في استخدامها من الناحية التنفيذية، ويفضلها الأشخاص المتضرِّرون. وتشير خبرة «اللجنة الدولية» في مجال التحويلات النقدية إلى أنه من الواضح أن المساعدات النقدية يمكن أن تكون عاملًا مُحتملًا لتغيير قواعد العمل في حالات معيّنة وليس جميعها.

الحقيقة الأولى أن المساعدات النقدية هي الخيار الأفضل في أغلب الأحوال ولكنها ليست دائمًا كذلك

أما الحقيقة الثانية عن برامج التحويلات النقدية: فهي أنها وسيلة أو أداة في العمل الإنساني، يقع عليها الاختيار لتحقيق أهداف أوسع نطاقًا في مجالي المساعدة والحماية، فيما يتعلق بالأمن الغذائي، والمأوى، والرعاية الصحية، والمدارس، واستمرارية النشاط التجاري، والزيارات العائلية للمحتجزين، أو إعادة الروابط العائلية. وبرامج التحويلات النقدية ليست هدفًا في حد ذاتها، ولا ينبغي الثناء على المنظَّمات لمجرد أنها «تقدِّم مساعدات نقدية»، بل للنتائج المحدَّدة التي تتحقَّق من استخدام هذه التحويلات النقدية؛ سعيًا لتحقيق هدف إنساني معين. وبالتالي، سيكون من الخطأ الحديث عن «برامج مساعدات نقدية»، وإنما سيكون من الأدقِّ الحديث عن استخدام التحويلات النقدية أو قسائم الشراء في برامج المساعدات الغذائية، أو الخدمات الصحية، أو توفير سُبل كسب العيش أو الحماية.

وبرامج التحويلات النقدية وسيلة من وسائل العمل الإنساني، وليست هدفًا أو نتيجة. وقد يدفع التأكيد الجديد على الأهداف في التحويلات النقدية الوكالات إلى التفكير بأن التحويلات النقدية هي شيء جيِّد بشكل تلقائي في حد ذاتها- بمعنى أنها غاية وليست وسيلة- مما يؤدي بها إلى التصميم على استخدامها في كل مكان. إلا أن التحويلات النقدية ليست شيئًا جيدًا إلا إذا حقَّقت أهدافًا إنسانية أوسع نطاقًا. وستظل الأهداف العالمية لمدخلات من قَبيل المساعدات النقدية أو قسائم الشراء غيرَ مؤكَّدة في الحالات التي لم تُعرَف فيها الاحتياجات أو الأهداف المستقبلية بَعدُ.

10 IFRC/ICRC, Joint International Red Cross and Red Crescent Movement Paper on the Grand Bargain, 2016, p. 3 – http://www.ifrc.org/Global/Documents/Secretariat/201605/Grand_Bargain_RCMov_Paper-vf.pdf

11 *Ibid.* p. 7.

12 ODI, *Doing Cash Differently: How cash transfers can transform humanitarian aid, Report of the High Level Panel on Humanitarian Cash Transfers*, ODI, September 2015, p. 6, p. 23 – https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9828.pdf

ويَعرض التقرير الحالي هذه النقاط، ويخلص إلى عدد آخر من الاستنتاجات المُسْتقاة من خبرة «اللجنة الدولية» في استخدام برامج التحويلات النقدية. ويَعرِض الفصل الأول عدة أمثلة من عمل «اللجنة الدولية» بغرَض توضيح الأسباب التي تجعل من التحويلات النقدية أداةً جيدةً في العمل الإنساني. ثم ينتقل الفصل الثاني إلى مناقشة مسألة شائكة عن طريق بيان الحالات التي تكون فيها المساعدات النقدية هي الخيار الأفضل، والحالات التي لا تكون فيها كذلك. وينظر الفصل الثالث بمزيد من التفصيل في الديناميات المحددة لاستخدام برامج التحويلات النقدية في النزاعات المسلحة، ويستكشف مسألة الفعالية والقيمة مقابل المال في برامج التحويلات النقدية. وأخيرًا، يعالج الفصل الرابع مجالات البرامج التي تستهدف فيها «اللجنة الدولية» تطوير استخدام برامج التحويلات النقدية في المستقبل.

تعريف «اللجنة الدولية» لبرامج التحويلات النقدية

تعمل «اللجنة الدولية» وفقًا لتعريف محدَّد لبرامج التحويلات النقدية على النحو المبيَّن أدناه، ويركِّز تعريفنا- على غرار تعريف «شراكة التعلُّم» في مجال المساعدات النقدية وغيرها من مقدِّمي المساعدات النقدية- على التحويلات المباشرة إلى الأفراد، والأُسَر، والمجتمعات المحلية المُحتاجة. ولا نحسب التحويلات المالية الكبيرة إلى شركاء مثل الجمعيات الوطنية، والشركات الكبيرة، أو زيادات مرتبات الموظفين في السلطات المَعْنية التي نعمل معها. وتستبعد برامج التحويلات النقدية أيضًا الحوالات المالية والتمويل المتناهي الصغر، على الرغم من إمكانية الاستعانة بمؤسسات التمويل المتناهي الصغر لإيصال المساعدات النقدية فِعليًّا. ويمكن استخدام مصطلح «برامج التحويلات النقدية» بالتبادل مع «التدخلات النقدية» و«المساعدات النقدية».

«برامج التحويلات النقدية هي برامج لتوفير المساعدات النقدية، أو القسائم، أو كلتيهما إلى الأفراد، أو الأسر، أو المجتمعات؛ لتمكينها من الحصول على السلع والخدمات التي تحتاج إليها».

A. A. Qureshi/ICRC

الفصل الأول

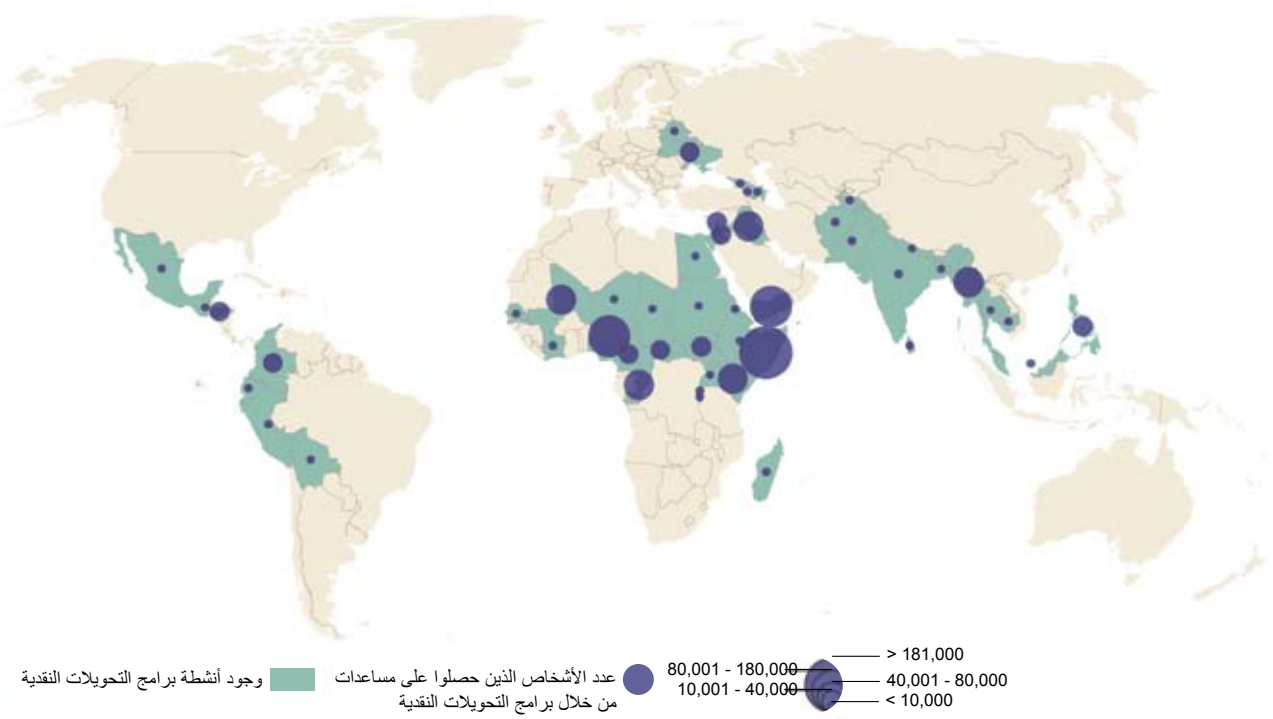
الأسباب التي تجعل المساعدات النقدية أداةً أساسية في العمل الإنساني

النقود هي الوسيلة الرئيسية التي يستخدمها الأفراد لدفع قيمة السلع والخدمات في جميع أنحاء العالم. ولا تتغير هذه الحقيقة بسبب وجود حالة طوارئ؛ فحيازة النقود أو قسائم الشراء- **سواء** بطريقة مادية أو إلكترونية- قد تَعْني الفرق بين الحياة والموت بالنسبة للأشخاص المتضرِّرين من النزاعات المسلَّحة.

وتتحمَّس «اللجنة الدولية» لاستخدام برامج التحويلات النقدية، حيث وسَّعت نطاق استثمارها في هذا المجال؛ فتحقَّقت زيادة بلغت 600 في المائة في عدد الأشخاص الذين استفادوا من هذه البرامج في السنوات الخمس الأخيرة. ففي عام 2012، استخدمنا المساعدات النقدية وقسائم الشراء لتلبية احتياجات 190 ألف شخص في نحو 20 بلدًا، وبحلول عام 2017، وصلنا إلى نحو 1.4 مليون شخص في أكثر من 35 بلدًا. وارتفع إنفاق «اللجنة الدولية» على المساعدات النقدية وقسائم الشراء خلال تلك الفترة من 6 ملايين فرنك سويسري إلى 63.4 مليون فرنك سويسري، وهي زيادة تتجاوز العشرة أضعاف. وفي الأردن، والصومال، ولبنان، وإسرائيل والأراضي المحتلة، استحوذت المساعدات النقدية وقسائم الشراء على أكثر من 50 في المائة من التكاليف المباشرة[13] لوحدة الأمن الاقتصادي بـ«اللجنة الدولية»، التي تركِّز على مساعدات الإغاثة ودعم سُبل كسب العيش.

حيازة النقود أو قسائم الشراء قد تَعني الفرق بين الحياة والموت بالنسبة للأشخاص المتضرِّرين من النزاعات المسلَّحة.

برامج التحويلات النقدية التي نفَّذتها «اللجنة الدولية» في عام 2017 حسب عدد الأشخاص الذين تلقَّوا المساعدة



الحدود والأسماء والمُسميات المستخدمة في هذا التقرير لا تعني موافقة رسمية، ولا تعبِّر عن رأي سياسي من جانب «اللجنة الدولية»، وهي تصدر دون الإخلال بمزاعم السيادة على الأراضي المذكورة.

13 التكاليف المباشرة تشمل المصروفات المنفَقة مباشرةً على الأهداف، مثل هدف في مجال الأمن الاقتصادي، أو هدف في مجال الصحة.

برامج التحويلات النقدية من الأدوات المستخدمة في الاستجابة الإنسانية التي تحظى بقبول جيد. وهذا تطور إيجابي للغاية، وشهادة لصالح أنشطة الدعوة التي نفَّذتها منظَّمات كثيرة على مدى سنوات طويلة.

وتُبيِّن الأدلة المُستقاة من برامج سابقة في مجموعة واسعة من الحالات، أن برامج التحويلات النقدية يمكن تنفيذها في البيئات الهشَّة أو غير الآمنة. وخلُصَ تقريرٌ صدر في عام 2017 بتكليف من وزارة التنمية الدولية بالمملكة المتحدة- أوجز قاعدة الأدلة الحالية المتعلقة بالتحويلات النقدية في مناطق النزاع- إلى أن برامج التحويلات النقدية وإن كانت ترتبط بمخاطر معينة، فإنها ليست أكبر من المخاطر المرتبطة بأشكال أخرى من المعونات، مثل قسائم الشراء أو المساعدات العينية.[14]

برامج التحويلات النقدية و«اللجنة الدولية»

تتركَّز الخبرات الرئيسية لـ«اللجنة الدولية» في استخدام برامج التحويلات النقدية حتى تاريخ هذا التقرير من خلال وحدة الأمن الاقتصادي التابعة لها، والتي يتمثَّل غرَضها في ضمان قدرة الأفراد، أو الأسر، أو المجتمعات على تلبية احتياجاتها الأساسية، وتغطية النفقات التي لا مفرَّ منها بطريقة مُستَدامة، وتصون الكرامة، مع الأخذ في الاعتبار المتطلبات الفسيولوجية، والبيئات، والمعايير الثقافية المتباينة. وتقيس «اللجنة الدولية» ما إذا كان الأشخاص المتضرِّرون من النزاع قادرين على تغطية احتياجاتهم الأساسية بطريقة مستدامة، عن طريق تقييم النواتج الرئيسية لِسُبل كسب العيش- مثل استهلاك الغذاء، وإنتاج الغذاء، والدخل، وظروف المعيشة، وإمكانية الحصول على الخدمات- في مراحل مختلفة من الأزمة. وإذا لم يكن الناس قادرينَ على تحقيق نواتج سبل كسب العيش، فيمكن لنا في هذه الحالة التصدي للفجوة من خلال الأنواع الثلاثة الرئيسية للتدخل؛ وهي: المساعدة الإغاثية الفورية، ودعم سُبل كسب العيش، وتدخلات الدعم الهيكلي.

وفي عام 2012، كانت عمليات «اللجنة الدولية» في 20 موقعًا تنفِّذ فيها تدابير الأمن الاقتصادي، تستخدم التحويلات النقدية أو قسائم الشراء بشكل أو بآخر. وفي عام 2017، ارتفع هذا العدد إلى أكثر من 35 موقعًا، ووصلت المساعدات إلى 1.37 مليون شخص، بإنفاق بلغ 63.4 مليون فرنك سويسري. وفي عام 2018، تقترب الميزانية المخصَّصة للمساعدات النقدية وقسائم الشراء من 80 مليون فرنك سويسري، تمثِّل 25 في المائة من التكاليف المباشرة لوحدة الأمن الاقتصادي، و10 في المائة من مجموع ميزانية المساعدة في «اللجنة الدولية»، التي تشمل أيضًا استثمارات رئيسية في مجالات الصحة، والمياه، والبنية الأساسية من مختلف الأنواع.

هل برامج التحويلات النقدية أفضل من المساعدات النقدية؟

هناك أدلة وجيهة تشير إلى الأثر الإيجابي المطلَق لبرامج التحويلات النقدية،[15] ولكن ما الأدلة عن أثرها النسبي مقارنةً بالمعونات العينية، مثل الإمدادات الغذائية والمساعدات غير الغذائية والأصول من شتى الأنواع؟

في هذا الصدد، تتَّسم الأدلة العامة بالخلْط، وتفتقر إلى الكفاية إلى حدٍّ كبير.[16] فقد تنجح المساعدات النقدية في بعض الأحيان بشكل أفضل في تحسين المدَّخرات والأصول، غير أن برامج التحويلات النقدية ليست بأي حال من الأحوال لها الأفضلية الواضحة في كل حالة من حيث الأثر الإنساني. ويؤكِّد هذا خبرة «اللجنة الدولية»- على النحو المبيَّن في الفصل الثاني- وهو السبب الذي يدفعنا إلى اتِّباع نهج مختلط يجمع بين برامج التحويلات النقدية والدعم العيني والخدمات. وفي النزاعات المسلحة، ليس من مقتضيات الحكمة أن تستخدم جهات تقديم الاستجابة أداةً واحدة.

14 https://assets.publishing.service.gov.uk/media/59df6771e5274a11ac1c4964/200-Conflict-Sensitive-Cash-Transfers-Unintended-Negative-Consequences.pdf

15 Bastagli F, Hagen-Zanker J, Harman L, Barca V, Sturge G, Schmidt T, Pellerano L, *Cash transfers: what does the evidence say?* ODI, London, July 2016.

16 Gentilini, U, *The other side of the coin: The comparative evidence of cash and in-kind transfers in humanitarian situations*, World Bank, Washington DC, 2016 and Pega, F *et al*, *Unconditional cash transfers for assistance in humanitarian disasters: Effect on use of health services and health outcomes in low- and middle-income countries*, The Cochrane Library, Issue 9, September 2015.

الأنواع المختلفة من برامج التحويلات النقدية

تشمل برامج التحويلات النقدية أنواعًا مختلفة من التحويلات لأغراض مختلفة. والسؤال الرئيسي الذي يوجِّه اختيار نوع التحويل النقدي هو دائمًا: «*ما الذي نحاول تحقيقه؟ وما الفئات المستفيدة منه؟*»، وما إن يتضح هذا- بناءً على تقييم ملموس لاحتياجات المجتمعات المتضرِّرة وبمشاركتها- يمكن لنا أن نحدِّد أنسب الخيارات، هل هي: المساعدات النقدية، أم قسائم الشراء، أم المساعدة العينية، أم الجمع بينها؟ وأيها يمكن تنفيذه؟ ويتحدد هذا استنادًا إلى مجموعة متنوعة من العوامل، منها: قبول السلطات، وتفضيلات الأشخاص أنفسهم، وإمكانية الوصول إلى الأسواق وأداؤها، وإتاحة وسائل موثوقة لتحويل المساعدات النقدية، والتحليل الشامل للمخاطر.

وتتَّسم المساعدات النقدية بالمرونة وإمكانية مواءمتها، وتتيح للأشخاص تلبية احتياجاتهم تحديدًا كما يمنحون الأولوية لهذه الاحتياجات، والدفع مقابل السِّلع والخدمات لدى أي تاجر تجزئة أو مُقدِّم خدمة. أما قسائم الشراء فتُقيِّد الأشخاص بالتعامل مع تاجر معين، أو مجموعة معينة من التجار، وبفئات محددة من السلع أو الخدمات. والمساعدات العينية بطبيعة الحال تُقيِّد الأشخاص باستخدام أو استهلاك الأصناف المقدَّمة إليهم.

وفي المرحلة التالية، نُقرِّر ما إذا كانت هناك ضرورة لتطبيق أي شروط أو قيود. وتشير المشروطية إلى أنشطة يجب إتمامها، أو التزامات يجب الوفاء بها *قبل* تلقِّي المساعدة. أما القيود، فتشير إلى القيود المفروضة على استخدام المساعدة بعد تلقِّيها.

وتتَّسم المساعدات النقدية غير المشروطة، وغير المقيَّدة بالمرونة وإمكانية مواءمتها، وتتيح للأشخاص تلبية احتياجاتهم الأساسية تحديدًا، كما يمنحون الأولوية لهذه الاحتياجات، والدفع مقابل السلع والخدمات لدى أيِّ تاجر تجزئة أو مُقدِّم خدمة. وبالتالي، فهي الخيار الموصَى به في إطار برامج التحويلات النقدية في الإجراءات المستخدمة لتقديم المساعدات الإغاثية، من أجل مساعدة الأشخاص على تلبية احتياجاتهم الأساسية. وقد تأخذ المساعدات النقدية المشروطة والمقيدة أشكالًا عديدة، إلا أن «اللجنة الدولية» تستخدمها كثيرًا لزيادة فرص نجاح البرامج الرامية إلى مساعدة الأشخاص على تطوير سُبل كسب العيش، أو صونها، أو استعادتها. فعلى سبيل المثال: يتلقَّى الناس في سريلانكا المساعداتِ النقديةَ عن طريق التحويلات المصرفية؛ لمساعدتهم في تطوير مشاريعهم الصغيرة، ولكن بشرط وضع خطة عمل، وحضور تدريب أساسي على إدارة أنشطة الأعمال.

والطريقة الرئيسية لتقييد استخدام المساعدات النقدية تكون من خلال قسائم الشراء، ويمكن أن تكون هذه القيود مُفيدةً لضمان مستوى معين من الجودة، أو التحقق من أن الأشخاص يحصلون على سلع وخدمات معينة. وترتبط القسيمة المحددة بقيمة بتاجر تجزئة مُحدَّد، وبالتالي لا يمكن استخدامها إلا لسداد قيمة السلع أو الخدمات لدى هذا التاجر المحدَّد، بقيمة تصل إلى القيمة المحدَّدة. أما قسيمة السلع فلا ترتبط بتاجر تجزئة محدَّد فحسبُ، بل أيضًا بأصناف محدَّدة يبيعها ذلك التاجر. ففي اليمن- على سبيل المثال- تمنح «اللجنة الدولية» قسائم شراء لتمكين الأشخاص من شراء الخبز في المخابز المحلية، ولا يمكن مبادلة القسيمة إلا بالخبز من ذلك المخبز المحدَّد. وفي أفغانستان، تلقَّى المزارعون قسائم لشراء البذور؛ لضمان قيامهم بشراء بذور جيدة مُعتمَدة من وزارة الزراعة تنتج محصولًا أفضل من بعض البذور المتاحة في الأسواق المحلِّية.

وننظر أيضًا في مبلغ المساعدة النقدية المقرَّر تحويله، ووتيرة تقديمها ومدَّتها. وإذا كنا نحاول مساعدة الأشخاص على تلبية احتياجاتهم الأساسية، فقد نتخذ قرارًا بشأن إجراء تحويل شهر على مدى عدة أشهر. ومن ناحية أخرى، إذا كانت الأسر ستستثمر في الأصول- مثل إصلاح المأوى- أو الاستثمار في المشاريع الصغيرة، فقد يكون من الأنسب تقديم مبلغ مرة واحدة، أو إتاحة عدد أقل من الأقساط. وتُحسَب قيمة التحويل على أساس تقييم أسعار السوق: كم تتكلف السلع والخدمات التي نتوقع أن يشتريها الناس فعليًّا؟ وما التكلفة التي سيتحملها الناس للوصول إلى السوق ونقل أيِّ سلع إلى أماكن إقامتهم مرة أخرى؟

وأخيرًا، نقرِّر أيَّ آليات التنفيذ التي نستخدمها، عن طريق تحديد أي جهات تقديم الخدمات المالية متاحة؟ وأي الخيارات تقدِّمها؟ وفي حالة اختيار قسائم الشراء، يمكن لنا أن نستخدم قسائم ورقية أو قسائم إلكترونية. وتعمل «اللجنة الدولية» على تجربة حلول القسائم الإلكترونية، إلا أنها في المقام الأول لا تستخدم القسائم الورقية إلا في عدد محدود من السياقات. أما في حالة اختيار المساعدات النقدية، فقد نعمل مع مصرف أو مكتب بريد محلي، كما هو الحال في أوكرانيا، والأردن، ولبنان، ونمنح الأشخاص بطاقات الصرَّاف الآلي، أو نحوِّل الأموال إلى الحسابات المصرفية الخاصة بالأشخاص، أو حتى نسمح للأشخاص بتسلم الأموال نقدًا.

عملية تصميم التدخُّل الذي تقوم به «اللجنة الدولية»

في بعض البلدان- مثل الصومال- ينتشر استخدام تحويل الأموال عبر الهواتف المحمولة، وبالتالي فإننا نعمل من خلال شركة الهاتف المحمول؛ للاستفادة من محافظها الإلكترونية المحمولة. وثَمة خيار آخر؛ هو العمل مع وكلاء مختلفين لتحويل الأموال، ففي الكاميرون- على سبيل المثال- نعمل من خلال اتحاد للتمويل المتناهي الصغر، وفي ليبيا نستخدم البطاقات الذكية المُسْبقة الدفع. وثَمة خيار أخير أمامنا في «اللجنة الدولية»؛ وهو تقديم المساعدات النقدية مباشرة بأنفسنا، وهو ما يُشار إليه أحيانًا باسم «المساعدات النقدية في أظرف». ويتم هذا عادة في حالة عدم وجود جهات مناسبة لتقديم الخدمات المالية في المنطقة، وكانت المخاطر الأمنية مقبولةً.

المنافع الكثيرة لبرامج التحويلات النقدية

تدل زيادة استخدام برامج التحويلات النقدية من جانب «اللجنة الدولية»، على المنافع والمزايا التي يمكن أن تحقِّقها كوسيلة لتقديم المساعدة والحماية في مجال العمل الإنساني. وتشير خبرة «اللجنة الدولية» إلى وجود عدة مزايا رئيسية لبرامج التحويلات النقدية:

- **السلطة والاستقلالية والاختيار**

النقود في الاقتصاد الفعَّال هي السلعة القابلة للتداول المطلق التي يمكن مبادلتها بسهولة مقابل أيِّ شيء آخر.

النقود في الاقتصاد الفعَّال هي السلعة القابلة للتداول المطلق التي يمكن مبادلتها بسهولة مقابل أيِّ شيء آخر.

وتمنح النقودُ الناس مزيدًا من السلطة للاختيار بأنفسهم ما يحتاجونه، ومتى يحتاجونه. ويؤدي هذا التحول في السلطة إلى وضع الأشخاص المتضرِّرين في صميم استراتيجيات بقائهم على قيد الحياة، ويجعلهم محور عملية اتخاذ القرار الخاصة بهم، بدلًا من أن يكونوا موضوع قرارات وكالات المعونة. ويسهم إلغاء الوساطة (استبعاد الوكالة الوسيطة) على النحو المذكور إسهامًا كبيرًا في إضفاء الطابع الفردي والمحلي على العمل الإنساني. وتمنح المرونة التي تتمتع بها المساعدات النقدية الأشخاصَ إمكانيةَ الوصول إلى مجموعة أوسع نطاقًا من السلع والخدمات المتاحة محليًّا، وتعني أن المساعدة الإنسانية يمكن مواءمتها حسب احتياجات الناس الخاصة. وهذا موضَّح في المثال التالي.

تفضيل آسية للمساعدات النقدية

تحولت آسية عبده إلى نازحة نتيجة للنزاع، وكانت تتلقى المساعدة في صورة طرود غذائية من «اللجنة الدولية» في مورا بالكاميرون. وقالت: «بالطبع حصص الأرز، والبقوليات، وزجاجات الزيت التي توزعها (اللجنة الدولية) قيِّمة للغاية، إلا أنها أحيانًا ببساطةٍ أموالٌ مفقودة. ونجد أنفسنا مضطرِّين إلى بيع بعض المواد الغذائية لشراء الصابون أو الأدوية». وبعد الاستماع إلى آسية، اتخذت «اللجنة الدولية» القرار بمنحها مساعدة نقدية بدلًا من ذلك. وقالت آسية: «فكَّرت بالفعل في كيفية الاستفادة من هذه الأموال، وبعد شراء الطعام الذي نحتاجه، سأستثمر بعض الأموال لفتح مشروع صغير. وبهذه الطريقة، يمكن أن نستعيد تدريجيًّا استقلاليتنا وتغطية المصاريف الأخرى، مثل المرض عند الإصابة به».

تُبيِّن تجربة آسية كيف تؤدي برامج التحويلات النقدية إلى منح الأشخاص المزيد من الاستقلالية في قرارتهم بشأن التعايش والبقاء على قَيد الحياة، عن طريق تزويدهم بمورد قابل للتداول يمكن استبداله- أو ادخاره- تحقيقًا لمجموعة متنوعة من الأغراض. وتتَّضح القيمة التي يوليها الأشخاص للاستقلالية والمرونة في أغلب الأحوال فيما يذكرونه من تفضيلات.

- **الأمن الاقتصادي الفردي**

أثبتت عدة دراسات ميدانية بوضوحٍ، أن برامج التحويلات النقدية يمكن أن تؤدي إلى تحسين كثير من الجوانب المتعلقة بالأمن الاقتصادي العام للأشخاص، عن طريق زيادة الأمن الغذائي، والحد من استنزاف الأصول، وزيادة مستويات التوظيف. وقد تأكَّدت قدرة المساعدات النقدية على تحقيق مجموعة متنوعة من المنافع الاقتصادية من عملية تحويل واحدة في قاعدة الأدلة الأوسع نطاقًا، وكذلك في البرامج الخاصة لـ«اللجنة الدولية».

وبيَّنت دراسة أجراها معهد التنمية الخارجية في الصومال في عام 2015 لمِنحٍ نقدية غير مشروطة تُدفَع مرة واحدة، قيمتها 50 دولارًا للأسرة، أنها حسَّنت المدخول الغذائي بما لا يقل عن وجبة واحدة يوميًّا، وقللت الاعتماد على الدعم الاجتماعي بنسبة 90 في المائة، بل وساعدت أيضًا على إنعاش النظام الائتماني.[17] وأكَّدت دراسة مماثلة أجرتها منظمة إنقاذ الطفولة في النيجر في عام 2014، قدرةَ برامج التحويلات النقدية على تحسين مستويات المعيشة، والأمن الغذائي للفئات الفقيرة والفئات شديدة الفقر، عن طريق زيادة النفقات، ومستويات الدخل، والتوظيف، وحماية الأصول.[18] وتأكَّدت صحة هذه النتائج المحلية على نحوٍ أعمَّ في أربع دراسات عامة رئيسية، تناولت مجموعة واسعة من الأدلة المُستقاة من جميع أنحاء العالم.[19]

- **الأثر الاقتصادي الأوسع نطاقًا**

أقرَّت الدراسات نفسها أيضًا بأهمية الآثار الأوسع نطاقًا لبرامج التحويلات النقدية، باعتبارها محفِّزًا اقتصاديًّا. ويمكن للمساعدات النقدية وقسائم الشراء أن تحفِّز الاقتصاد المحلي، وأن تحقق آثارًا قيِّمة مضاعَفة في جميع أنحاء منطقة هشَّة، مع إنفاق الأموال واستثمارها محلِّيًا. وقد تنظر المجتمعات المحلية وقياداتها إلى التدخل عن طريق المساعدات النقدية أو قسائم الشراء نظرةً أكثر إيجابية من أي برنامج عيني؛ لأن أثر التدخل عن طريق هذه المساعدات أو القسائم يمكن أن يُشاهَد خارج نطاق الأفراد المستهدفين تحديدًا، وأن ينتشر إلى المجتمع الأوسع نطاقًا الذي يشمل المنتجِين والتُّجار والبائعين في الأسواق.

- **الأثر الاجتماعي**

تشير الدراسات الاستعراضية لبرامج التحويلات النقدية، إلى أن التحويلات النقدية لها أثر اجتماعي إيجابي بطريقتينِ مهمتينِ: عن طريق تقليل الحاجة إلى اللجوء إلى آليات التكيف الضارة، وعن طريق تقليل الضغوط داخل الأسرة والعنف الأسري. وقد يؤدي حسن توقيت ضخّ المساعدات النقدية إلى منع الأشخاص من اللجوء إلى بيع الأصول، مما يؤدي إلى تحطيم الأسرة، أو عرض الخدمات الجنسية. وقد يؤدي أيضًا إلى تقليل التوترات التي تستند إلى أسباب تتصل بالنوع الاجتماعي وضبْط السلوكيات داخل الأسرة.[20] وهناك أيضًا أدلة تشير إلى أن برامج التحويلات النقدية قد تؤدي إلى زيادة المدَّخرات، على النحو المبيَّن أعلاه في حالة آسية.

ويمكن أن تؤدي برامج التحويلات النقدية كذلك إلى تحسين النتائج الصحية والتعليمية، سواء قُدِّمت المساعدات النقدية بطريقة مشروطة لتحقيق هذه الأهداف، أم لا. وقد أُجْرِيت دراسة قائمة على استخدام نُهج مختلطة تناولت أكبر برنامج من نوعه للتحويلات النقدية غير المشروطة في جمهورية الكونغو الديمقراطية، المخصصة للنازحين داخليًّا، فبينت وجود زيادة بنسبة 21 في المائة في إمكانية الحصول على الخدمات الصحية، وزيادة بنسبة 13 في المائة في معدل الالتحاق بالمدارس، فضلًا عن زيادة بنسبة 34 في المائة في الأمن الغذائي، على مدى عامينِ ونصف العام.[21]

17 Ali, D. *et al*, *Cash Relief in a Contested Area: Lessons from Somalia*, Humanitarian Practice Network No. 50, ODI, London, 2005.

18 Fenn, B. *et al*, 'The Role of Unconditional Cash Transfers during a Nutritional Emergency in Maradi Region, Niger: A Pre-Post Intervention Observational Study', in *Public Health Nutrition* 18(2), March 2014, pp. 343–351.

19 Harvey, P. and Bailey, S., *Cash transfer programming and the humanitarian system*, ODI, London, March 2015; Doocy, S. and Tappis, H., *Cash-based approaches in humanitarian emergencies: A systematic review*, International Initiative for Impact Evaluation, London, April 2016; Pega, F et al, *Unconditional cash transfers for assistance in humanitarian disasters: Effect on use of health services and health outcomes in low- and middle-income countries*, The Cochrane Library, Issue 9, September 2015; Lee, J, 'Cash transfers in emergencies', in *Columbia Social Work Review*, Vol. 3, 2012, pp. 21–32.

20 Doocy and Tappis, 2016; Harvey and Bailey, 2015.

21 Bonilla, J *et al*, Humanitarian cash transfers in the Democratic Republic of Congo: Evidence from UNICEF's ARCC II Programme, American Institutes f or Research, May 2017.

وفي برامج التحويلات النقدية، تكتسي جودة الخدمات الصحية والتعليمية وإتاحتها أهمية بالغة لتحقيق أثر ناجح على نطاق أوسع في هذه المجالات. فلا يمكن للأشخاص استخدام ما يتلقَّونه من مساعدات نقدية للاستفادة من المنافع الصحية والتعليمية، إلا إذا كانت العيادات والمدارس الموجودة في المناطق المحيطة بهم جيدةً بالشكل الكافي. وهناك بعض الأدلة التي تشير إلى أن برامج التحويلات النقدية المنتظمة، يمكن أن تؤدي دورها كعامل لتحسين هذه الخدمات، إلا أن هذا أمر لا يمكن افتراضه. وتشير خبرة «اللجنة الدولية» إلى أن اكتمال النفع بالمساعدات النقدية أو قسائم الشراء يستلزم إدماج التحسينات في المنشآت الصحية والتعليمية بالشكل الأمثل في مشاريع شاملة، تتضمن توفير الخدمة، وأنشطة الدعوة، ورفع مستوى المعرفة أو الوعي.

تكتسي جودة الخدمات الصحية والتعليمية وإتاحتها أهميةً بالغة.. فلا يمكن للأشخاص استخدام ما يتلقَّونه من مساعدات نقدية للاستفادة من المنافع الصحية والتعليمية، إلا إذا كانت العيادات والمدارس الموجودة في المناطق المحيطة بهم جيدةً بالشكل الكافي

وعند دراسة الأثر الاجتماعي، نَنظر أيضًا في الديناميات المتصلة بالنوع الاجتماعي والإعاقة والعمر؛ فقد خلص موجز صادر عن معهد التنمية الخارجية[22] عن الأدلة على أثر التحويلات النقدية على النساء والفتيات، إلى وجود أثر إيجابي على رَفاهِهنَّ، وأيضًا من حيث الفُرَص، لا سيما في مجالي التعليم والتوظيف. وبالتالي، سلَّط الموجزُ الضوءَ على أن المدخلات المنتجِة للمساعدات النقدية يمكن تعزيزها عن طريق استهداف النساء. ومع ذلك، فقد حذَّر الموجز أيضًا من أن مجرد تلقِّي تحويل نقدي لا يؤدي إلى تمكين النساء، ويمكن أن تؤدي الأدوار التقليدية المتعلقة بالنوع الاجتماعي بالتحويلات النقدية إلى زيادة الضغوط وأعباء الرعاية المُلْقاة على عاتق النساء والفتيات. ويلزم بوضوحٍ الحصول على المزيد من الأدلة؛ لزيادة فَهم كيف تؤثِّر الديناميات المتعلقة بالنوع الاجتماعي على أثر التحويلات النقدية. وترى «اللجنة الدولية» أن الاعتبارات المتعلقة بالنوع الاجتماعي لها دور في برامج التحويلات النقدية، وكذلك في برامج المساعدات العينية. وتستهدف بعض برامجنا المرأةَ تحديدًا، كما هو الحال في العراق؛ حيث دأبت «اللجنة الدولية» منذ عام 2011 على دعم الأسرة التي تعولها امرأة- في البداية من خلال مساعدة عينية، ثم لاحقًا عن طريق التحويلات النقدية- مما يساعدها على تلبية احتياجاتها الأساسية وتنمية سُبل كسب عيشها، فضلًا عن تقديم الدعم اللازم لتغطية التكاليف الإدارية المرتبطة بالتسجيل لدى منظومة الرعاية الاجتماعية. وفي شمال شرق نيجيريا، تزوِّد «اللجنة الدولية» الأراملَ بالتحويلات النقدية؛ لمساعدتهنَّ على تطوير سبل كسب عيشهن.

وتتيح برامج التحويلات النقدية مراعاة الاحتياجات الإضافية للأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة أو كبار السن، حيث يمكن مواءمة مبلغ المساعدة النقدية المقدم بحيث يشمل تكاليف النقل أو الأجهزة المساعِدة أو الأدوية. ويجب أن يتم هذا بطريقة منهجية. وقد طرحتْ ورقةٌ صدرت في عام 2016 عن شراكة التعلُّم في مجال المساعدات النقدية، والمنظمة الدولية للمعوقين، السؤالَ المهم التالي: «كيف يمكن أن نضمن أن لَا يُترَك الأشخاص ذوو الاحتياجات الخاصة خلف الرَّكب في برامج التحويلات النقدية المُعَدَّة لحالات الطوارئ؟»[23] وتنفِّذ «اللجنة الدولية» برامج خاصة لدعم الأشخاص ذوي الاحتياجات البدنية الخاصة في شتَّى السياقات، مثل أفغانستان، ولبنان، وإثيوبيا، وكمبوديا. ونقدِّم خدمات إعادة التأهيل البدني، التي تكون مصحوبة في أغلب الأحوال بدعم سُبل كسب العيش من خلال المساعدات النقدية أو العينية. وفي أوكرانيا، حيث تُقدَّم أغلب المساعدات للاحتياجات الأساسية من خلال التحويلات النقدية، حدَّدت «اللجنة الدولية» قرية واحدة فرَّ منها أغلب السكان، تاركين خلفهم 20 شخصًا فقط من كبار السن رفضوا مغادرة منازلهم. وفي هذه الحالة، اختارت «اللجنة الدولية» تقديم المساعدات الغذائية وطرود مستلزمات النظافة الشخصية، بدلًا من المساعدات النقدية؛ لأن السكان وإن كانوا يفضِّلون المساعداتِ النقديةَ من الناحية النظرية، فقد قرَّروا في النهاية أنهم من الناحية العملية لن يتمكنوا من الوصول إلى الأسواق لإنفاق النقود. وكما هو الحال في الاعتبارات المتعلقة بالنوع الاجتماعي، يلزم الحصول على المزيد من الأدلة لتعميق فَهمنا لكيفية التصدي لعوائق إدماج الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة وكبار السِّن؛ لضمان أن تُحقِّق برامج التحويلات النقدية أثرًا إيجابيًّا.

22 http://www.cashlearning.org/downloads/11374-odi.pdf

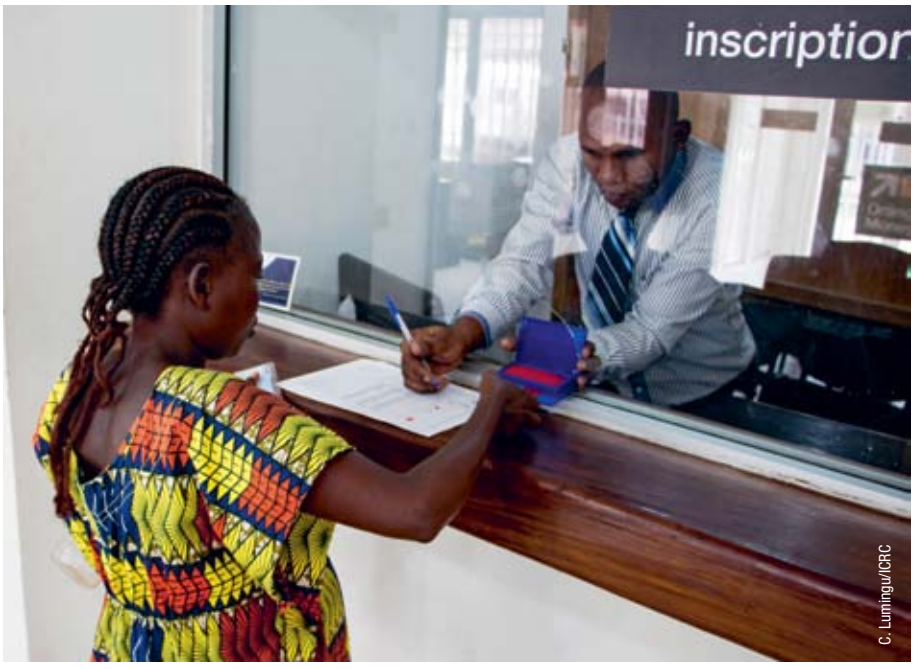
23 Leduc, M, Cordero, RP, Mercier P and Guastalla, M, 'As the movement for cash transfer programming advances, how can we ensure that people with disabilities are not left behind in cash transfer programming for emergencies?' Handicap International, 2016 – http://www.cashlearning.org/downloads/cash-disability-calp-hi.pdf

- **الشمول المالي**

يمكن أن تؤدِّي التحويلات النقدية الإلكترونية أيضًا إلى زيادة الشمول المالي، وقد تقلِّل بشكل تدريجي أعداد الأشخاص الموجودين في بيئات هشَّة ممن لا يتعاملون مع المصارف، وبالتالي يُستَبعَدون من الحصول على الخدمات المالية الرسمية.[24] ويمكن أن تعمل المدفوعات النقدية المنتظِمة على مساعدة الأشخاص في الحصول على الخدمات المالية الرسمية وغير الرسمية وفَهمها بشكل أفضل. وبناء على ذلك، من المرجح أن تكون الفئات المستضعفة أكثر ظهورًا أمام مقدِّمي الخدمات المالية، وأكثر جاهزية للإدماج في البرامج الرسمية لشبكات الأمان التي تنظِّمها الحكومات.

وقد أُقِيمت صلاتٌ واضحة بين زيادة الشمول المالي والحدِّ من الفقر والأمن الاقتصادي. ومن المثير للاهتمام أن تأثير النتائج الفردية يبدو أكثر إيجابيةً عندما يختار الأشخاص خدمات التحويل الرقمية الرسمية وبرامج المدخرات المصرفية، بدلًا من برامج الائتمان المتناهي الصغر، التي أثرها على الحد من الفقر موضع خلاف منذ وقت طويل.[25] ولا تُوجَد أدلة عامة تُذكَر تفيد بأن ثورة التمويل المتناهي الصغر قد أدَّت إلى الحد من الفقر بصورة كبيرة، ولكن يبدو أنها ساعدت الأشخاص على التعايش بشكل أفضل مع الفقر والصدمات.

ومن الواضح أن التحويلات الإلكترونية تقلِّل أوقات الانتقال والانتظار التي يستغرقها الأشخاص، وتتيح برامج الادخار الرسمية تحسين التخطيط، ومراعاة قدر أكبر من حسن التوقيت في صرف المبالغ على بنود، مثل مصاريف المدارس، والفواتير الطِّبية، والمستلزمات الزراعية.[26] وقد يمثِّل الإدراجُ في برنامج للتحويلات النقدية لأغراض المساعدات النقدية- تُقدَّم بموجبه المساعدات النقدية من خلال جهات معنية بتقديم الخدمات المالية أثناء النزاع المسلح- الخطوةَ الأولى في المسار نحو المزيد من الشمول المالي الرسمي لكثير من الأشخاص، أو ربما ييسِّر اللجوء إلى الخدمات المصرفية بالنسبة لمن فقدوا كل شيء في النزاع، وعليهم أن يبدأوا من جديد.



24 El-Zoghbi M *et al*, The Role of Financial Services in Humanitarian Crises, CGAP, SPF and World .Bank, Access to Finance Forum, No. 12, April 2017, pp. 17–19

25 Chowdhury, A, 'Microfinance as a poverty reduction tool: a critical assessment', DESA Working Paper, UN DESA, December 2009.

26 Demirguc-Kunt, A, Klapper L and Singar, D, 'Financial Inclusion and Inclusive Growth: A Review of Recent Empirical Evidence', Policy Research Working Paper 8040, World Bank, April 2017 –http://documents.worldbank.org/curated/en/403611493134249446/pdf/WPS8040.pdf

وخلصَت دراسة أجرتها «اللجنة الدولية» والصليب الأحمر البريطاني في «مايدوغوري» بنيجيريا، و«كيليفي»، و«تانا دلتا» بكينيا في عام 2017، إلى أن المشكلة الرئيسية التي تواجه السكان في هذه السياقات هي الفقر وليس الاستبعاد المالي في حدِّ ذاته. وبالتالي، بينما قد تؤدي إمكانية الوصول إلى مجموعة أوسع نطاقًا من الخدمات المالية إلى تعزيز قدرة السكان على الصمود، وقدرتهم على التعايش في مواجهة الكوارث-على سبيل المثال: عن طريق تسهيل تسديد وتلقِّي المدفوعات، وإرسال الأموال، والحصول على القروض، والادخار على نحو أكثر فعالية- فإن مجرد توفير إمكانية الوصول المذكورة في إطار تقديم استجابة إنسانية، في ظل غياب دخل منتظم، لا يرجّح أن يؤدي إلى إحداث تحوُّل. إلا أن هذا لا يعني أنه ينبغي التقليل من قيمة العلاقة التي تربط بين الاثنين؛ ففي كينيا، خلصت دراسة أُجْريت مؤخرًا إلى أن إمكانية الوصول إلى نظام تحويل الأموال عبر الهاتف المحمول (M-PESA) قد أدى إلى انتشال 2 في المائة من الأسر من براثن الفقر، عن طريق زيادة مستويات الاستهلاك في الأوقات الحرجة.[27]

وينبغي لـ«الحركة»- مِن ثَم- في إطار تخفيف المعاناة أثناء الأزمات الإنسانية، أن تواصل التركيز في المقام الأول على إيصال المساعدات النقدية إلى الأشخاص بسرعة وفعالية، باستخدام التحويلات النقدية الإلكترونية حيثما أمكن. وينبغي أن يكون الشمول المالي مجرد هدف فرعيٍّ، لا سيما في البلدان التي تفتقر إلى البنية الأساسية المالية، (مثل ضعف نطاق تغطية الشبكات، أو نقص السيولة، أو ندرة ماكينات الصرف الآلي/ الوكلاء). وقد يكون هناك مجال لدعم الشمول المالي في الحالات التي تشير فيها التقييمات- على سبيل المثال- إلى الطلب على الخدمات المالية من الفئات التي تتلقَّى الخدمات، وعندما تكون هناك قدرة على دعم الشمول المالي من الصليب الأحمر أو مقدِّمي الخدمات المالية، وعندما يتيح الإطار الزمني للمشروع المشاركة، أو عندما يكون هناك مجال للعمل مع منظَّمات أخرى لها منظورات طويلة الأجل. وبالتالي، هناك أسباب للتفاؤل في النتائج التي خلصت إليها الدراسة في أنه- حتى دون وجود الشمول المالي كهدف محدَّد- يمكن تحقيق بعض الآثار الإيجابية في قدرة الأشخاص على الحصول على الخدمات المالية والاستفادة منها.

- **المُساءلة**

يمكن النظر إلى المساءلة من خلال منظورينِ مختلفين: أولًا: المساءلة أمام السكان المتضررين، وثانيًا: المساءلة أمام الجهات المانحة الحكومية وجمهورها الأوسع نطاقًا.

«السكان المتضرِّرون» ليسوا مجموعة متجانسة، بل هم بالأحرى مجموعةٌ من الأفراد من مختلف الأنواع والأعمال والقُدرات، ويتحتم علينا أن نفهم بالكامل نسيج المجتمعات المختلفة، وما العوامل التي تَزيد من الاستضعاف؟ وكيف يخضع عملنا للتقييم من جانب المجموعات المختلفة؟ والخضوع للمساءلة أمام السكان المتضرِّرين من النزاع عنصر أساسي في هويتنا، وجوهر النموذج التنفيذي لـ«اللجنة الدولية» الذي يستند إلى القرب من الأشخاص المتضررين. ويؤدي إشراك الأشخاص دون تحيُّز في القرارات التي تؤثر على حياتهم كذلك، إلى الإسهام في مدى ملاءمة وفعالية برامجنا من الناحية التنفيذية، ولا غِنى عنه لنيل القَبول لدى جميع أطراف النزاع.

منح المساعدات النقدية يستلزم أن تتقبل الوكالات الإنسانية أن يكون لدى الأشخاص المتضرِّرين سلطة اتخاذ القرارات المتعلقة بتعافيهم من الأزمة.

توفِّر برامج التحويلات النقدية فرصًا واضحة لزيادة المساءلة؛ لأن منح المساعدات النقدية يستلزم أن تتقبَّل الوكالات الإنسانية أن يكون لدى الأشخاص المتضرِّرين سلطة اتخاذ القرارات المتعلقة بتعافيهم من الأزمة. وكما تَبيَّن من شهادة آسية أعلاه، تشكِّل التحويلات النقدية في أغلب الأحوال استجابة أكثر دقة وتحديدًا لاحتياجات الأفراد مما يمكن تحقيقه عن طريق تقديم المساعدات العينية. ويعني هذا ضمان ضرورة تعزيز الدور الذي تضطلع به المجتمعات المحلية في التأثير على تصميم نُهج برامج التحويلات النقدية على أرض الواقع.

27 Suri, T and Jack, W, 'The long-run poverty and gender impacts of mobile money', *in Science* Vol. 354 (6317), American Association for the Advancement of Science, New York, 2016.

وتوفِّر المساعدات النقدية وقسائم الشراء مزايا معيَّنة في أنشطة التتبُّع التي تدخل في مرحلة «الشوط الأخير» والمساءلة المالية في مناطق النزاع المسلح. ويتم تتبُّع مخصَّصات المستخدمين النهائيين عادةً بشكل سريع، لا سيما إذا كان من الممكن إجراء التحويلات بطريقة إلكترونية. إلا أن تتبُّع وصول التحويلات لا يمثِّل- بطبيعة الحالِ- مقياسًا للنتيجة والأثر. ففي هذا الصدد- وشأن جميع الأدوات الإنسانية الأخرى- يجب تقييم أثر أيِّ برنامج إنساني يستخدم التحويلات النقدية بالمقارنة بأهدافه الأصلية، وأيِّ تبِعات غير مُتوقَّعة- إيجابية كانت أو سلبية- ربما يكون قد ساعد على حدوثها. وقد تسهِّل المساعدات النقدية قيد السجل المباشر للمراجعة الحسابية، إلا أن تقييم الأثر العام يظل صعبًا كما هو دائمًا في النزاعات المسلَّحة.

- **المرونة في التنفيذ**

لا تقتصر المرونة التي توفِّرها المساعدات النقدية على الأشخاص الذين يعانون من ضغوط، بل يشمل أيضًا المنظَّمات الإنسانية. وتتَّسم برامج التحويلات النقدية عادةً بقدر أكبر من المرونة، ويسهل تعديلها أكثر من قوائم الانتظار الطويلة للحصول على السلع التي تتطلب رؤوس أموال ضخمة. وتعني إمكانية التداول الاستراتيجي للتحويلات النقدية أنها يمكن أن تُستخدَم لتلبية مجموعة واسعة من الاحتياجات المتعلقة بالأمن الاقتصادي، وغيرها من الاحتياجات الأساسية المتصلة بالصحة، والمأوى، والتعليم، والحماية.

ومن خلال العمل على نحو وثيق مع الأشخاص المتضررين، يمكن للمنظَّمات الإنسانية أن تواصل تحديد قيمة المدفوعات النقدية، وتوقيتها، ومدَّتها بما يتماشى مع الاحتياجات العاجلة والطويلة الأجل لشخص معيَّن. وقد يكون توجيه مسار عملية قائمة على أساس المساعدة النقدية أكثرَ استجابة، ويمكن لبرامج التحويلات النقدية أن تغيِّر الاتجاه أسرع من العمليات الواسعة النطاق القائمة على أساس السلع. وقد تتطلب مرحلة الإعداد وقتًا طويلًا، إلا أن برامج التحويلات النقدية- بمجرد إنشائها- يمكن أن تستلزم خدمات لُوجستية مادية وموارد بشرية أقلَّ (أثناء التوزيع على سبيل المثال)، وتوفر وقت استجابة أسرع لتلبية احتياجات دينامية في سياق متقلِّب. ويستلزم الحفاظُ على المرونة التنفيذية الحقيقية، والاستعدادُ لـ«الانتقال» بين المساعدات النقدية وقسائم الشراء والمساعدات العينية والخدمات الإبقاءَ على هيكل لوجستي فعَّال، يمكن توسيع نطاقه عند الضرورة.

إدارة مخاطر برامج التحويلات النقدية

على الرغم من أن برامج التحويلات النقدية لها مزايا واضحة، فإن هذا لا يعني أنها خيار يخلو من المخاطر في العمل الإنساني. وتبيِّن خبرة «اللجنة الدولية» أن برامج التحويلات النقدية لها كثير من المنافع، إلا أنها تنطوي كذلك على مخاطر معينة. وهذه المخاطر مشابهة- بطرق كثيرة- للمخاطر المقترِنة بالمساعدات العينية، ومنها على سبيل المثال: التدخل في السوق، والاستخدام غير المقصود، والأمن، والتبعية، وزيادة التوترات الاجتماعية الناتجة عن استياء من لا يتلقَّون الدعم من خلال برامج التحويلات النقدية. ويمكن التصدي لأغلب هذه المخاطر والشواغل من خلال مراعاة سلامة التحليل والتصميم، والعناية الواجبة، وآليات الرقابة، والرصد الدقيق.

- **التدخل في السوق**

يمكن أن يؤدي الضخُّ المفاجئ وغير الملائم للنقد إلى تشويه الأسواق عن طريق زيادة التضخم وتقليل قدرة السكان الشرائية، فضلًا عن تكافؤ القوة الشرائية بين الفئات داخل وخارج خطة برنامج التحويلات النقدية. ومن أجل تخفيف حدة مخاطر إسهام المساعدات النقدية في التضخم، تُجري «اللجنة الدولية» تحليلًا قويًّا للأسواق وترصد الأسعار، وتكفل تعديل قيمة التحويلات بشكل منتظِم. وفي بعض الأحيان، يُستخدَم الجمْع بين المساعدات النقدية والمساعدة العينية من أجل تخفيف حدَّة مخاطر زيادة المعروض من الأموال والتضخُّم الناتج عن زيادة الطلب. وخلص موجز لحالة الأدلة في برامج التحويلات النقدية[28]، إلى أن المخاوف المتعلقة باحتمال أن يؤدي ضخ النقد إلى حدوث التضخم لم تتحقق بشكل عام، على الرغم من وجود استثناءات في الحالات التي لا تتسم فيها الأسواق بالترابط الجيد، وعندما يقوم الأشخاص بشراء سلع متماثلة في ظل عرض محدود.

- **الاستخدام غير المقصود**

تستخدم «اللجنة الدولية» مجموعة متنوعة من التدابير الرامية إلى التخفيف من حدة المخاطر المتعلقة بالمساعدات النقدية. فعلى سبيل المثال- من أجل مواجهة مخاطر الاستخدام غير المقصود، أو قيام الأشخاص بشراء سلع منخفضة الجودة- قد تلجأ «اللجنة الدولية» لاستخدام قسائم الشراء، وإتاحة أقساط متعددة للتحويلات النقدية، وإجراء مختلف عمليات التحقق. وتعتمد أيضًا على التحليل الدقيق للاحتياجات، واستهداف الفئات المناسبة، وتحقيق الاتساق بين الاحتياجات الخاضعة للتقييم والأموال المحوَّلة.

ولا تستخدم «اللجنة الدولية» مصطلح «إساءة استخدام» عند الحديث عن استخدام التحويلات النقدية؛ فهو ينطوي على إصدار حكم أخلاقي معيَّن على ما يمثل أو لا يمثل استخدامًا «مناسبًا» للمساعدات النقدية. وفي الأساس، ينبغي تحديد النتائج الناجحة للأشخاص المتضرِّرين من جانب هؤلاء الأشخاص أنفسهم، فقد تختلف وجهة نظرهم عن النجاح بعض الشيء عن وجهة نظر «اللجنة الدولية». وتحاول «اللجنة الدولية» تحديد «الاستخدام غير المقصود» الذي قد يكون- وفقًا لخبرتنا- مبتكرًا إلى حدٍّ كبير، وإيجابيًّا للغاية، مما يبرر من جديدٍ نقل السلطة والمبادرة إلى السكان، وهو من السمات المتأصِّلة في برامج التحويلات النقدية. فعلى سبيل المثال: في أوكرانيا، تدعم «اللجنة الدولية» أسر المحتجزين- في الحالات التي يكون فيها المحتجز هو عائل الأسرة- بتحويلات نقدية؛ لمساعدتها على تلبية احتياجاتها الأساسية بسبب فقدها مصدر الدخل. وبيَّنت أنشطة الرصد الأخيرة أن نحو نصف الأسر استخدمت بعض الأموال لدعم الشخص المحتجَز بأصناف أساسية، ومِن ثَم المساعدة على تقليل استضعاف الشخص المحتجَز، وهي لم تكن في الأصل نتيجةً متوقَّعة لعملية التحويل.

وخلصت دراسة أجرتها جامعة «تافتس»[29] في ثلاثة بُلدان تستكشف الرحلة المالية للّاجئين، إلى أن كثيرًا من اللاجئين أنفقوا بعضًا من التحويلات النقدية التي تلقَّوها على السجائر- وهو بند إنفاق تعتبره الجهات المانحة والوكالات الإنسانية والجمهور على نطاق أوسع «إساءة استخدام» في كثير من الأحوال. إلا أن السجائر قد تكون مفيدةً في تكوين الصلات الاجتماعية التي تكتسي أهمية حيوية للاجئين أثناء تحركهم. وعلَّق الباحثون الميدانيون بقولهم: «إن الرجال لم يشتروا السجائر لأنها توفر لهم المتعة أثناء رحلة طويلة وقاسية فحسب، بل كذلك لأنها عامل رئيسيّ في التواصل الاجتماعي، والحصول على معلومات مهمة من الغرباء». فطلب الحصول على سيجارة يُمثِّل حُجة للدردشة وجمع معلومات مهمَّة بشأن الطرق، ودوريات الحراسة، ومحطات الأغذية، والمسائل المتعلقة بالسلامة، وما إلى ذلك.

ومن الواضح، أن أي أفكار متعلقة بمخاطر الاستخدام غير المقصود يجب أن تُوضَع في الاعتبار جنبًا إلى جنب مع احتمالات الاستخدام المُلْهم الذي لم تتصوره الوكالات على الإطلاق، والذي يحقق نتائج ذات مَغزًى للأشخاص المتضررين من النزاع. إلا أن الاستخدام غير المقصود قد تترتب عليه أيضًا نتائج سلبية تَلحَق بالأشخاص على النحو المبيَّن فيما يلي:

- **الآثار السلبية على حماية الأشخاص**

في بعض الحالات، قد يؤدي استخدام برامج التحويلات النقدية إلى حدوث توترات اجتماعية، أو تفاقم التوترات الاجتماعية القائمة داخل المجتمع المحلي، أو على مستوى الأسرة. وللتخفيف من حدة هذه التوترات، تجري «اللجنة الدولية» تحليلًا منتظمًا للتوترات بين الفئات، وتجري مشاورات منفصلة مع الرجال والنساء؛ لاستكشاف احتياجاتهم وتفضيلاتهم. وإذا كانت هناك احتمالات لظهور تصورات متعلِّقة بالانحياز أو الظلم بشأن برنامج يستهدف الأفراد، فإن «اللجنة الدولية»- في أغلب الأحوال- تُكمّل المساعدات الفردية- مثل برامج التحويلات النقدية- بأنشطة أخرى- مثل مضخات المياه، أو التدريب على الإسعافات الأولية- تلبّي الاحتياجات المجتمعية بشكل واضح، وتساعد على نزع فَتيل التوترات الاجتماعية المتعلقة بتصورات المكسب والخسارة في العمل الإنساني.

وإذا كان تسليم المساعدات النقدية يدًا بيد هو الخيار الأنسب، فإن «اللجنة الدولية» تستخدم مبالغ صغيرة وطرقًا متنوِّعة للتوزيع. وقد واجه الأشخاص ممن تلقَّوا مساعدات نقدية أو قسائم شراء في

إطار بعض البرامج مواقفَ عدائية وتمييزًا من أصحاب المحلات التجارية؛ فقسائم الشراء أو بطاقات الوكالات التي بحوزتهم تميِّزهم على أنهم مهاجرون، أو لاجئون، أو أشخاص «يحصلون على شيء مقابل لا شيء»، بينما يضطر آخَرون إلى العمل للحصول على المال. وقد تبيَّن أن هذا الأمر قد حدث مع بعض اللاجئين السوريين في جنوب تركيا على سبيل المثال، وقد شعر كثير منهم أيضًا بأن المعرفة العامة ببرامج المساعدات النقدية التي يستفيدون منها تُشكِّل تدخلًا في خصوصيتهم، مما يؤدي إلى الشعور بالذنب لديهم، والشعور بالغَيرة لدى الآخرين.[30]

وفي اليونان، حيث تغيَّرت المساعدات من المعونات الغذائية العينية إلى التحويلات النقدية، أفادت التقارير بأن كثيرًا من الأسر في المخيمات المفتوحة استخدمت المساعدات النقدية لدفع مبالغ إلى المهربين لإرسالهم إلى شمال أوروبا، في محاولة لجمْع شملهم بأفراد الأسرة، أو سعيًا وراء الأمل في اللجوء. ويتمتع الناس بحرية واضحة في انتقاء خياراتهم الخاصة بشأن الهجرة، إلا أن المساعدات النقدية تشكِّل معضلةً في هذه الظروف؛ فقد ينجح قرار الاستعانة بالمهربين، إلا أنه قد يضع الأشخاص أيضًا في خطر أكبر. وينطوي الدخول بمساعدة المهربين على عبور غير قانوني للحدود، ومن يختار القيام بهذا ربما تكون لديه معلومات خاطئة عن احتمالات النجاح، ليجدوا أنفسهم في النهاية مضطرِّين إلى العودة، بل وفي وضع ماليٍّ أسوأ من قبلُ.

وهناك بعض الأدلة التي تشير إلى أن الأسر التي تعولها امرأة، تنفذ استثمارات منتجة أكبر من الأسر التي يعولها رجل.[31] ولكن عندما يستهدف برنامج معين أُسرًا بها رجال ونساء، فإن «اللجنة الدولية» ستراعي عادةً العوامل المتعلقة بالنوع الاجتماعي والعوامل المتعلقة بالتحكم في الموارد داخل الأسرة عند اتخاذ قرار بشأن من ينبغي أن تُحوَّل إليه الموارد. ويرجع السبب في هذا إلى أن تعطيل الديناميات الطبيعية بالإصرار على منح التحويل النقدي- أو المساعدة العينية- إلى النساء في الحالات التي يتولى فيها الرجل إدارة الموارد، يمكن أن يضر أكثر مما ينفع. ففي العراق- على سبيل المثال- سمعت الفرق الميدانية عن تزايد معدلات الطلاق، الأمر الذي يرجع بعض السبب فيه إلى أن المساعدات النقدية المحوَّلة مباشرة إلى النساء في الأسرة منحهنَّ إحساسًا باستقلال اقتصادي لم يستمر في الواقع إلا فترة قصيرة. وعندما يكون الطلاق نابعًا من العنف الأسري أو العنف القائم على النوع الاجتماعي، فيمكن اعتباره نتيجة إيجابية، إلا أن هذا القول لا يصح في جميع الأحوال. ويجب أن يُفهم أن إدخال موارد جديدة إلى الأسرة أو المجتمع يمكن أن يؤدي إلى تغيير ديناميات السلطة بشكل إيجابي أو سلبي على حدٍّ سواء.[32]

> يجب أن يُفهم أن إدخال موارد جديدة إلى الأسرة أو المجتمع يمكن أن يؤدي إلى تغيير ديناميات السلطة بشكل إيجابي أو سلبي على حدٍّ سواء.[33]

يحتاج الأشخاص ذوو الاحتياجات الخاصة وكِبار السن أيضًا إلى عناية خاصة. فبينما يجب أن تُدمج الشواغل المتعلِّقة بالشمول في تصميم أيِّ برنامج، فإن برامج التحويلات النقدية تمثِّل حالةً خاصة في أنها تعتمد في أحيان كثيرة على قدرة الأشخاص على الوصول إلى مقدِّمي الخدمات المالية والأسواق؛ من أجل تلبية احتياجاتهم الخاصة. فهل نعرف ما إذا كان الأشخاص ذوو الاحتياجات الخاصة قادرين على استخدام ما يتلقَّونه من مساعدات نقدية؟ وهل الأشخاص المصابون بإعاقات بدنية أو يعانون مِن القدرة المحدودة على الحركة، قادرون على الوصول إلى الأسواق بسهولة؟ وهل يستطيع الأشخاص المصابون بإعاقات بصرية استخدام ماكينات الصرف الآلي؟ وهل المعلومات متاحة بلُغة «برايل»، أم يمكن للمصابين بإعاقات سمعية الوصول إليها؟ وهل نقدِّم الدعم المناسب للأشخاص ذوي الإعاقات الفكرية أو النمائية؛ لمساعدتهم على اتخاذ قرارات مستنيرة وفَهم المخاطر والتبعات؟ وهل نكفل لجميع الأشخاص الحصول على المعلومات التي يحتاجونها من أجل تقديم موافقة مستنيرة وصحيحة؟ إذا كانت الإجابة (لا)، فنحن نُعرِّض الأشخاص لخطر الاستبعاد، وزيادة تعقيد أوجه الاستضعاف التي يعانون منها.

ومن العوامل المحورية لتعريف الإعاقة: العلاقةُ بين الشخص المصاب بالإعاقة والعوامل المتعلقة بالبيئة والمواقف. وينبغي أن يعمل تصميم البرامج على التأثير على البيئة لضمان إدماج الأشخاص، مع الأخذ في الاعتبار العوامل والمعوِّقات الاجتماعية. وفي كثير من البرامج، يعتمد الأشخاص على

30 Armstrong, P and Jacobsen, K, *Addressing Vulnerability? Cash Transfer Programming and Protection Outcomes for Out-of-Camp Syrian Refugees: An Analysis of the Danish Refugee Council's e-Card Programming in Southern Turkey*, Feinstein International Centre, 2015.

31 http://www.cashlearning.org/downloads/11374-odi.pdf

32 Bobonis, GJ, 'The Impact of Conditional Cash Transfers on Marriage and Divorce', in *Economic Development and Cultural Change*, Vol.59, No.2, January 2011.

33 المرجع السابق.

مقدِّمي الرعاية، أو أفراد الأسرة الآخرين، أو حتى جهات مُفوَّضة بالعمل بالوكالة لمساعدتهم في الحصول على الخدمات والمساعدة. وفي هذه الحالات، تحاول «اللجنة الدولية» تقييم مدى تقديم هذا الدعم فِعليًّا، وما إذا كان قد تمَّ الحصول على موافقة صحيحة من الأشخاص أنفسهم على تقديم المساعدة الخاصة بهم عن طريق مقدِّمي الرعاية، أو الجهات المفوَّضة بالعمل بالوكالة. وفي غياب الحوار الدقيق تزيد فرص إساءة استغلال هذه العملية، مما قد يؤدي إلى حدوث المزيد من المخاطر التي تَطال الفئات المستضعَفة أو المهمَّشة.

- **الأمن**

يمكن أن تؤدي التحويلات النقدية العالية القيمة- مثل تلك المقدَّمة لدعم سبل كسب العيش، أو بناء أماكن إقامة على المدى المتوسط- إلى تعريض الفئات المستفيدة وكوادر العمل الإنساني لأخطار أمنية. وعندما يكون الخطرُ الأمني جسيمًا، يُشجَّع على استخدام التحويلات النقدية الإلكترونية أو قسائم الشراء.

ومن ناحية أخرى، يقع الاختيار أحيانًا على التحويلات النقدية تحديدًا؛ لأنها تقلِّل مخاطر أمنية مُعيّنة في حالات مُعيّنة، فالمساعدات النقدية أو قسائم الشراء قد تكون أقل ظهورًا من المساعدات العينية، وهذا يعني أن الأشخاص يحصلون على المساعدات النقدية، أو القسائم، أو كلتيهما وينقلونها سِرًّا، مما يجعلهم هدفًا أقل ظهورًا للجرائم الشائعة. وقد يساعد انخفاض ظهور المساعدات النقدية- مقارنةً بالمساعدات العينية أيضًا- على الحد من الوصم الذي قد يواجهه بعض الأشخاص عندما يُرَون ضمن «الفئات المستفيدة من المعونات». ويصح هذا القول بشكل خاصٍّ إذا تم تحويل المساعدات النقدية بطريقة إلكترونية؛ فالغياب النسبي للمستودعات، وخطوط الإمداد، والموظفين يُضفي طابعًا أكثر سِرية، ويقلل المخاطر المادية، غير أنه قد يؤدي أيضًا إلى نقل الخطر إلى المجال الرقمي؛ حيث تُعَد القرصنة وإساءة استعمال البيانات الشخصية والسرقة والتعطيل من الشواغلِ الحقيقية.

A. Mohamed/ICRC

الاقتصاد السياسي للنزاع

تؤدي النزاعات المسلحة وحالات العنف الأخرى إلى تغييرات في النُظم الاقتصادية الرسمية وغير الرسمية في أي بلد أو منطقة، وتؤدي هذه التغييرات عادةً إلى ما يُطلِق عليه الخبراء «اقتصاد الحرب». وتشمل تبعات النزاع في المدى القصير خسائر بشرية ودمارًا ماديًّا يلحق بالأصول والبنية الأساسية. وعلى المدى الطويل، يمكن أن تؤدي آثار النزاع الممتد على النظم الاقتصادية- بما في ذلك انهيار الخدمات العامة، ونظم إنتاج الغذاء، وزيادة الهجرة، والتفكك الاجتماعي والثقافي- إلى تأثير خطير على التنمية في المستقبل. ولكن من المهم أن نذكر أنه ليس كل شخص «يخسر» في النزاع؛ فعلى الرغم من أن المدنيين يتحمَّلون الوطأة الكبرى للتبعات السلبية للنزاع- سواء من حيث معدلات الإصابة، وتعطُّل سير الحياة، وسبل كسب العيش- في السياقات التي تتسم بضعف سيادة القانون وتفشِّي الفساد، يستفيد بعض الأشخاص والفئات من التغييرات التي تطرأ على النموذج الاقتصادي نتيجةً للنزاع، بما في ذلك نمو الاقتصاد غير الرسمي.

وهناك أثر أيضًا لإدخال المعونات الإنسانية في نظام اقتصادي؛ فمن حيث البُعد الاقتصادي البحت، بيَّنت دراسات أن المعونات الغذائية تؤثر على الاقتصاد على المستويين الكُلِّي والجزئي، فتؤثر تأثيرًا سلبيًّا في الغالب على أسعار المواد الغذائية وإنتاج المواد الغذائية على الصعيد المحلي. وهناك أمثلة إيجابية على الأثر المضاعف للمساعدات النقدية على الأسواق، ولم تتضمن الأدلة المستقاة من سياقات متعددة ما يفيد بمخاوف من أن تؤدي التدخلات عن طريق التحويلات النقدية الكبيرة إلى حدوث تضخُّم.[34] أما من حيث البُعد الاقتصادي السياسي، فيمكن للزعماء السياسيين أن يؤثِّروا على طريقة توزيع المساعدات واستخدامها، مما يؤثر بدوره على توزيع الثروة والسلطة داخل المجتمع.

ولا غِنى عن تحليل هذه العوامل لتصميم استجابات ملائمة وفعَّالة للأشخاص المتضررين من النزاع المسلح، ولِفَهم احتياجاتهم، وكذلك الأثر الأوسع للنزاع على الأسواق والنُظم، والهياكل الاجتماعية والسياسية، والآثار التي يخلِّفها على المدى الأطول. ويضطلع أيضًا بدور مهمٍّ في تقييم جدوى أدوات وخيارات الاستجابة المختلفة، بما في ذلك المساعدات النقدية وقسائم الشراء.

ولبلوغ هذا المستوى العميق من الفَهم، يجب أن تتمكن «اللجنة الدولية» من أن تصل إلى السكان المتضرِّرين، وأن تكون على مقربة منهم. ومِن ثَم- لتحقيق هذه المهمة بشكل فعَّال- تحتاج «اللجنة الدولية» إلى نَيل ثقة جميع الدول، والأطراف، والأشخاص المنخرطين في النزاع أو حالة العنف. ويستند وصول «اللجنة الدولية» إلى الفئات الأكثر استضعافًا-غالبًا في أماكن لا تستطيع أن تصل إليها جهات أخرى- إلى عملها الإنساني المحايد، وغير المتحيِّز، والمستقل.

34 Bailey, S and Pongracz, S, *Humanitarian cash transfers: cost, value for money and economic impact*, ODI, London, July 2015 – https://www.odi.org/publications/9708-humanitarian-cash-transfers-cost-value-money-economic-impact

F. de Sury/ICRC

الفصل الثاني

كيف تستخدم «اللجنة الدولية» برامج التحويلات النقدية؟

صمَّمت «اللجنة الدولية» نهجًا معينًا للتعامل مع برامج التحويلات النقدية على مدى السنوات القليلة الماضية، ويأتي في صميم هذا النهجِ العزمُ على استخدام المساعدات النقدية على أساس من الفطنة وحسن التقدير، أي عندما تكون هي الخيار الأمثل للأشخاص وليس لمجرد أنها ممكنة من الناحية التقنية.

الاحتياجات أولا

أهم الاعتبارات التي تراعيها «اللجنة الدولية» في أي عمل إنساني، هي احتياجات الأشخاص المتضرِّرين، وظروف معيشتهم وبقائهم على قيد الحياة، والفَهم الجيد للاحتياجات والظروف هو الذي يحدد أفضل استجابة إنسانية، ولن يقع الاختيار على التحويلات النقدية إلا باعتبارها خيارًا تنفيذيًّا للاستجابة، إذا أشار التقدير إلى أنها أفضل ما يناسب السياق والاحتياجات. ولا يستند نهج «اللجنة الدولية» إلى التفكير في المساعدات النقدية أولًا ثم المشكلة ثانيًا، بل نفكر أولًا في الاحتياجات، ثم نختار من بين مجموعة من الحلول الممكنة، والتحويلات النقدية واحدًا منها. ونقوم بهذا الأمر بطريقة رسمية عن طريق تطبيق تحليل خيارات الاستجابة. ويكتسي مبدأ «الاحتياجات أولًا» المذكور أهميةً في تجنب الوقوع في شَرَك قانون الأداة، ومفاده أنه إذا كان كل ما تملكه هو مطرقة، فكل شيء حولك سيبدو كمسامير.

نفكر أولًا في الاحتياجات، ثم نختار من بين مجموعة من الحلول الممكنة، والتحويلات النقدية واحد منها

يؤدِّي هذا التركيز على الاحتياجات أولًا- أيضًا- عادةً إلى تصميم برنامج يركِّز على النتائج وليس المُخرَجات. ويعني اختيار التركيز التنفيذي المناسب الإجابة عن سؤال: «ما الأهداف التي نسعى إلى تحقيقها؟» وليس سؤال: «ما حجم الأموال التي وزعناها؟». وتتسم غايات النتائج الواضحة المثلى بأنها تتمحور حول الأمن الغذائي، وسبل كسب العيش، والصحة، والمياه، والمأوى، واستعادة الروابط العائلية، وما إلى ذلك، وهي مجالات يمكن أن تضطلع فيها التحويلات النقدية بدور مهمٍّ. ويختلف هذا اختلافًا كبيرًا عن تحديد غايات تتمثَّل في تحقيق أقصى قدْر ممكن من مستويات التحويلات النقدية ونطاقها؛ فهذه الغايات تَقيس الوسائل والأدوات وليس النتائجَ.

المساعدات النقدية في إطار السياق

تكشف خبرة «اللجنة الدولية» في مجموعة واسعة من النزاعات المسلحة المختلفة، أن بعض السياقات أكثر استعدادًا من غيرها للمساعدات النقدية. ولكي تحقق أنشطة برامج التحويلات النقدية الواسعة النطاق النجاح لا بد لها من أسواقٍ عاملة، وجهات قادرة على تقديم الخدمات المالية، وشركاء أقوياء في التنفيذ، ومستوى معيَّنًا من الدراية المالية بين السكان المستهدفين. وتبين دراسة الحالة المذكورة أدناه أهمية السياق عند اتخاذ قرار باستخدام برامج التحويلات النقدية أو عدم استخدامها.

برامج التحويلات النقدية وأخطار لا حصر لها للمجاعة في عام 2017

ظهرت بوضوحٍ أهميةُ السياق في تحديد أنسب الأدوات لتلبية الاحتياجات في الاستجابة التي اضطلعت بها «اللجنة الدولية» لأزمات الأمن الغذائي التي اندلعت في عام 2017؛ فقد وسَّعت «اللجنة الدولية» نطاق عملياتها في اليمن، والصومال، وجنوب السودان، ونيجيريا. وقد اتسع نطاق العمليات في مجالات ثلاثة رئيسية من مجالات المساعدة الإنسانية؛ وهي: الخدمات الصحية، والمياه، والأمن الاقتصادي. ولما كانت التحويلات النقدية مدرجةً بالفعل ضمن عمليات «اللجنة الدولية»، فقد كان التفكير في المساعدات النقدية بوصفها أداة مهمة استجابةً تلقائية.

فقد كانت «اللجنة الدولية» تستخدم المساعدات النقدية بشكل موسَّع في برامجها المتعلقة بالأمن الاقتصادي في كل من نيجيريا والصومال، وحددت التقييمات الأولية للأوضاع المساعدات النقدية باعتبارها أداة فعالة في هذه السياقات؛ لأن الأسواق كانت تعمل بشكل فعلي، وكانت هناك جهات خبيرة في تقديم الخدمات المالية، فضلًا عن انتشار التعامل مع المصارف و/ أو تحويل الأموال عبر الهاتف المحمول. وكان تنفيذ برامج التحويلات النقدية يحظى بقَبول حسنٍ لدى السلطات، وأنشأت «اللجنة الدولية» وشركاؤها نُظمًا مستقرةً، وإجراءات تتسم بالكفاءة والخضوع للمساءلة.

وفي نيجيريا، تنفِّذ «اللجنة الدولية» عددًا من أنشطة المساعدة النقدية، معظمها في شمال شرق البلد، حيث تُستضاف أعداد كبيرة من النازحين في مناطق تؤدي فيها الأسواق دورها وترتبط الاحتياجات في المقام الأول بالمساعدات الغذائية والظروف المعيشية. ونظرًا لاستخدام برامج التحويلات النقدية بالفعل في عمليات «اللجنة الدولية» في نيجيريا، فقد تمكَّنت «اللجنة» وجمعية الصليب الأحمر النيجيري من توسيع نطاق الاستجابة عن طريق المساعدات النقدية في عام 2017، لتصل إلى 175818 شخصًا بمبلغ 9.3 مليون فرنك سويسري، تركِّز أساسًا على النتائج المتعلقة بالإغاثة وسبل كسب العيش، مثل زيادة استهلاك الغذاء، وزيادة إنتاج الغذاء والدخل.

وفي الصومال، يرجع استخدام «اللجنة الدولية» للتحويلات النقدية إلى عدة سنوات سابقة، وفي عام 2017 بلغت ميزانيتها 14.7 مليون فرنك سويسري (تكاليف مباشرة)، وكانت تستخدم برامج التحويلات النقدية لتحقيق مجموعة متنوعة من الأهداف، منها تقديم منح نقدية متعددة الأغراض لتحسين استهلاك الغذاء في الأسر المستضعفة، وتقديم النقد مقابل العمل لتحسين البنية الأساسية في المجتمعات المحلية، مثل نظم الري، والتحويلات النقدية المشروطة لتمكين الأسر المستضعفة من بَدء أو تطوير نشاط تجاري لتحسين دخلها. وقُدِّمت المساعدات النقدية، إما عن طريق تحويل الأموال عبر الهواتف المحمولة، وإما عبر وكلاء الحوالات. ووُسِّع نطاق منح الإغاثة المتعددة الأغراض بصورة كبيرة لتقليل خطر المجاعة، ووصلت «اللجنة الدولية» بالتعاون مع الهلال الأحمر الصومالي إلى 584632 شخصًا بالمساعدات النقدية. وفي الوقت ذاته، وصلت المساعدات الغذائية المباشرة- التي أشارت التقديرات إلى أنها لا تزال الخيار الأفضل لبعض الفئات- إلى نحو نصف مليون شخص في ذلك العام.

وفي جنوب السودان، تقرَّر أن برامج التحويلات النقدية ليست هي النهج الأمثل؛ حيث لا تزال «اللجنة الدولية» هناك تقدم أكثر من 50 في المائة من مساعداتها الغذائية عن طريق الإسقاط جوًّا. وكان استخدام المساعدات النقدية أو قسائم الشراء ينطوي على تحدِّيات لأسباب متنوعة، منها ضعف نظم السوق العامة للسلع الرئيسية، وعدم فعاليتها في المناطق النائية، والتقلب الشديد في الأسعار، وارتفاعها بشكل كبيرٍ بمرور الوقت، وعدم وجود جهات لتقديم الخدمات المالية لديها القدرة على توزيع المساعدات النقدية على نطاقٍ واسع، وهشاشة الحالة الأمنية، مما يعني أن قدرة «اللجنة الدولية» على الوصول إلى المستفيدين كانت ضعيفةً وغير منتظمة. وجرَّبت «اللجنة الدولية» برنامجين صغيرينِ لقسائم الشراء في عام 2017، غير أن برامج التحويلات النقدية لم تكن ضمن عناصر برنامج الأنشطة الموسع لتجنب خطر المجاعة.

وفي اليمن، لا تزال تدخلات «اللجنة الدولية» عن طريق المساعدات النقدية محدودة نسبيًّا؛ ففي عام 2017، نفَّذت «اللجنة الدولية» برامج النقد مقابل العمل لإصلاح وترميم قنوات الري وطرق الوصول إلى المجتمعات المحلية. وقدَّمت بعض المنح النقدية المتعددة الأغراض إلى الأسر المستضعفة، واستخدمت أيضًا قسائم شراء السلع لشراء الخبز الطازج. ومن المشكلات الأخرى التي تَحُد من قدرة «اللجنة الدولية» على استخدام برامج التحويلات النقدية ضعفُ التكامل بين الأسواق، والقيود المفروضة على الاستيراد، والكميات المحدودة من السلع الأساسية المتاحة في بعض الأسواق المحلية، ونقص السيولة لدى مقدِّمي الخدمات المالية، وضعف الحالة الأمنية. ونتيجة ذلك، كان الجزء الأكبر من الاستجابة الطارئة التي اضطلعت بها «اللجنة الدولية» في عام 2017 يتألف من مساعدة عينية في صورة مساعدات غذائية وغير غذائية.

ويمكن تعلُّم درسينِ مهمَّين من هذه التجارب في عام 2017:

- أهمية السياق؛ حيث يجب تقييم مدى جدوى وملاءمة برامج التحويلات النقدية على أساس السياق في جميع الأحوال؛ فالتحويلات النقدية أو قسائم الشراء ليست دائمًا هي الخيار المُجْدي أو الأفضل للاستجابة.
- الاستثمارات المسبقة في القدرة على توفير برامج التحويلات النقدية، أو ما يُعرَف باسم «التهيّؤ للمساعدات النقدية»، فقد كان من الممكن زيادة حجم التحويلات النقدية بسرعة في نيجيريا والصومال؛ لأن أسس النقد كانت قائمة بالفعل. وتستثمر «اللجنة الدولية» الآن على الصعيد العالمي لضمان تمتُّع جميع فرقنا الميدانية بالمعرفة والخبرة اللازمتينِ لجمع المعلومات المناسبة للحكم على ما إذا كانت المساعدات النقدية هي الخيار الأمثل، وإذا كان الأمر كذلك، فتصبح لديها القدرة على توسيع نطاق استخدامها لبرامج التحويلات النقدية بسرعة.

R. Berre Yeri/ICRC

التحويلات النقدية لتلبية الاحتياجات الأساسية

تُستخدَم التحويلات النقدية بشكل متزايد- من جانب «اللجنة الدولية» وغيرها من الوكالات الإنسانية- لتلبية مجموعة متنوعة من الاحتياجات الأساسية للأشخاص في أعقاب الأزمات مباشرة. وعندما تؤدي الأسواق دورها، فإن عملية تحويل واحدة لمساعدات نقدية غير مشروطة وغير مقيَّدة، تمكِّن الأشخاص من تحديد أولوية احتياجاتهم حسبما يرَون ذلك مناسبًا، سواء كانت من أجل شراء المواد الغذائية، أو دفع الإيجار، أو شراء الملابس، أو دفع مصاريف مدارس أبنائهم، أو سداد التكاليف القانونية أو الإدارية، أو دفع فاتورة الهاتف المحمول.

وعندما تقدِّم الوكالات الإنسانية تحويلات نقدية لتلبية الاحتياجات الأساسية المتعددة، فإن قيمة التحويل تُحسَب على أساس «سلة الحد الأدنى للإنفاق» التي تُجمع على أساس تكلفة جميع تلك الاحتياجات. ويُشار إلى هذه الأنواع من التحويلات النقدية باسم «المساعدات النقدية المتعددة الأغراض»؛ إذ لا توجد قيود على استخدامها، وهي كبيرة بما يكفي لتلبية مجموعة متنوعة من الاحتياجات على مستوى قطاعات مختلفة. والمتوقَّع أن يستخدم الأشخاص المساعدات النقدية لتلبية احتياجاتهم الأساسية، ولكن بطبيعة الحال فإن كل شخص، وكل أسرة، ستُحدِّد أهم احتياجاتها وأولوياتها بطريقة مختلفة.

وخلص استعراض أجرَتْه مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين مؤخرًا للمساعدات النقدية المتعددة الأغراض[35]، إلى أن هذه التحويلات النقدية غير المقيَّدة تحقق نتائج إيجابية، وإلى أنه كلما زاد حجم التحويل زاد أثره. وهذا يشمل قطاعاتٍ بخلافِ الأمن الغذائي، وسُبل كسب العيش؛ حيث تلبِّي المساعدات النقدية المتعددة الأغراض احتياجات «مشتركة بين القطاعات» بشكل فعال وكُفْء. وأبرز الاستعراض كذلك بعضَ القيود المفروضة على المساعدات النقدية المتعددة الأغراض، مما يؤكد على أن برامج الحماية والبرامج «المحددة القطاع» لا تزال أساسية لحماية ومساعدة الأشخاص المتضررين بالقدر الكافي، وأن المساعدات النقدية المتعددة الأغراض- وكما هو مفهوم- لا يمكن أن تعالج المشكلات التي تتعلق بأنظمة برمّتها.

وتستخدم «اللجنة الدولية» المساعدات النقدية المتعددة الأغراض في سياقات متنوعة لمساعدة الأشخاص المتضررين على تلبية احتياجاتهم الأساسية، ومنها نيجيريا، والصومال، وأوكرانيا، والعراق، والأردن، وأفغانستان، وميانمار. وستواصل «اللجنة الدولية» التوصية باستخدام هذه التحويلات النقدية غير المشروطة وغير المقيَّدة لتقديم استجابات إغاثية لتلبية الاحتياجات الأساسية حيثما يكون السياق «مُهيّأً للمساعدات النقدية».

35 Harvey, P and Pavanello, S, *Multi-Purpose Cash and Sectoral Outcomes: A Review of Evidence and Learning*, UNHCR, 2018 – http://www.unhcr.org/5b28c4157.pdf

الجمع بين المساعدات النقدية والأنشطة الأخرى

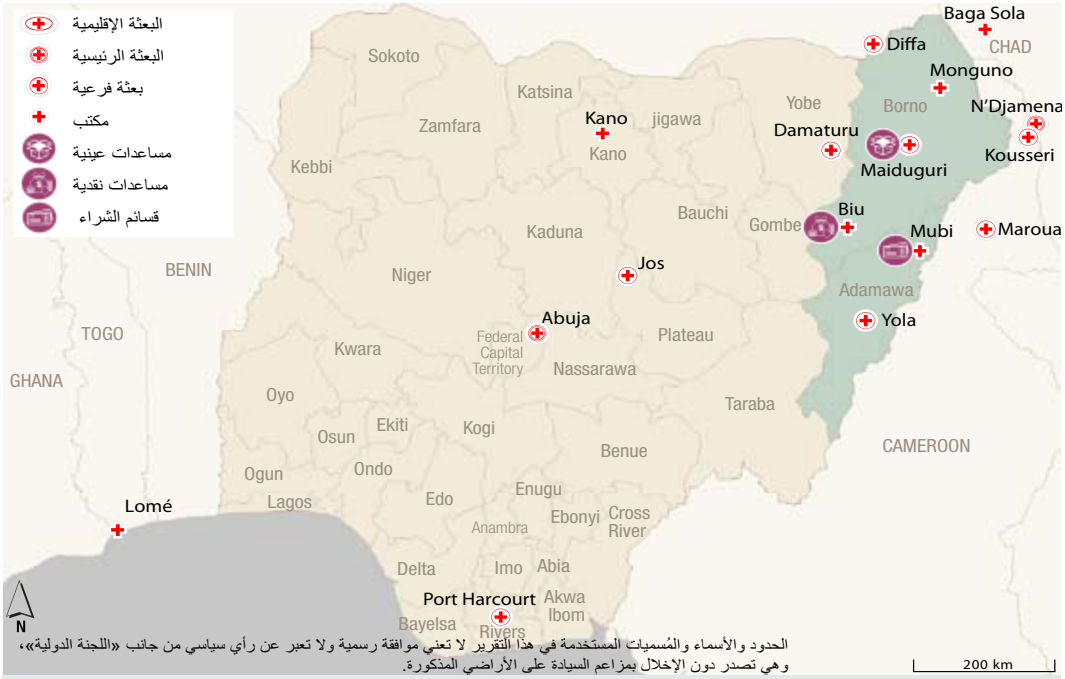
تشير خبرة «اللجنة الدولية» أيضًا إلى أن برامج التحويلات النقدية نادرًا ما تكون جامعةً لتلبية جميع احتياجات كل شخص، وعادة ما نجد أنفسنا نستخدم مجموعة من الوسائل الإنسانية المختلفة لتحقيق أهداف إنسانية متعددة. ونادرًا ما تكون أداة واحدةً منفردة كافية. فعلى سبيل المثال: في بعض الحالات، قد تكون المساعدات النقدية أو قسائم الشراء هي أنسب وسيلة لتحقيق هدف واحد معين، مثل الأمن الغذائي، في حين أن وسيلة أخرى ستكون أنسب لهدف لا يَقِل أهمية، مثل الصحة العامة.

وحتى في منطقة صغيرة واحدة في بلد ما، يستلزم نقص البذور الجيدة في السوق تقديم مساعدة عينية فورية باعتبارها أفضل طريقة لتحسين إنتاج الغذاء، في حين قد تكون المساعدات النقدية هي أكثر الوسائل فعالية لتحسين استهلاك الغذاء. وأيًّا ما كانت الطريقة، فإن اختيار الأداة الإنسانية يستند دائمًا إلى المبادئ، ويوجَّه نحو تحقيق أهداف معينة، ويقوم على أساس الاحتياجات.

وفي بعض الأحيان، فإن الهدف الإنساني المنفرد سيستلزم مجموعة مدروسة جيدًا من الأنشطة الإنسانية المختلفة، التي قد تكون برامج التحويلات النقدية مجردَ واحدٍ منها، كما ستبين دراسة الحالة التالية.
في مبادرات «اللجنة الدولية» الاقتصادية المتناهية الصغر التي تركِّز على تطوير المشاريع الصغيرة ودعم الدخل، تُستكمل التحويلات النقدية بدعم إضافي، مثل وضع خطط العمل، والتدريب على مهارات الأعمال والدعم التقني. وهذا الشكل الشامل لبرامج التحويلات النقدية يستلزم قدرًا أكبر من إشراك الأفراد، وتخصيصَ وقت أكبر لكل شخص مقارنة بالتحويلات النقدية البسيطة، ويُستخدم في مشاريع مخصصة تتبع نهجًا أكثر فردية.

© R. Banfield/ICRC

نيجيريا: ثلاث أدوات وهدف واحد



استخدمت «اللجنة الدولية» في شمال شرقي نيجيريا ثلاث أدوات مختلفة لتحقيق الهدف الوحيد المتمثِّل في تحسين الإنتاج الزراعي والغذائي.

ففي «بيو» حيث يعمل السوق والسلع المتاحة على قدر كافٍ من الجودة، قدَّمت «اللجنة الدولية» مساعدات نقدية إلى 3160 أسرة، ليصل مجموع المستفيدين إلى 18960 شخصًا. وتم حساب قيمة المساعدات النقدية على أساس المستلزمات الزراعية والكميات اللازمة لكل أسرة على النحو الذي حدَّده المهندس الزراعي التابع لـ«اللجنة الدولية». وتضمن هذا تكاليف النقل، ونسبة 10 في المائة مخصصات طارئة لمواجهة أي تضخم محتمل. وبالتالي، اقتضت المسافة أن تتلقَّى الأسرة الموجودة خارج «بيو» 24360 نيرة نيجيرية، وأن تتلقى الأسر داخل «بيو» 21360 نيرة نيجيرية. وقُدِّمت المنح دفعة واحدة؛ لأن الأسر كانت قادرة على تغطية احتياجاتها الأساسية خلال موسم الجفاف.

وعملت «اللجنة الدولية» مع شركة «تيسي موبايل» لتحويل المساعدات النقدية عبر منصة رقمية، ومُنحت كل أسرة مسبقًا بطاقة اتصال قريب المدى تمَّ تخصيصها بوضع اسم رب الأسرة والمبلغ المستحق. وفي يوم التوزيع، يتوجه الناس إلى أي وكيل نقدي تابع لشركة «تيسي» ويحصلون على المساعدات النقدية بعد إجراء إلكتروني للتحقق.

وفي «موتشيكيا» المجاورة التي تقع ضمن اختصاص مكتب «اللجنة الدولية» في «موبي»، كان المهندس الزراعي التابع لـ«اللجنة الدولية» مهتمًّا بجودة البذور المتاحة في السوق، وبالتالي قيد الشراء بعدد محدد من المورِّدين الذين تُضمن جودتهم. وفي هذه المنطقة، حصلت 26502 أسرة- مجموعها 159012 شخصًا- على قسائم لشراء سلع بقيمة 22000 نيرة نيجيرية. وقد أتاح هذا للسكان شراء مجموعة متنوعة من البذور الجيدة، بما في ذلك الذرة الرفيعة (السرغوم)، والذرة الشامية، واللوبيا، فضلًا عن الأسمدة. وقُدِّمت القسائم في صورة تحويل يتم لمرة واحدة لأغلب السكان المستهدفين.

وفي «مايدوغوري»، لم تكن الظروف مواتيةً لاستخدام المساعدات النقدية أو قسائم الشراء، وبالتالي قدَّمت «اللجنة الدولية» مساعدة عينية لدعم النشاط الزراعي. وقُدمت البذور لمجموعة متنوعة من المحاصيل، منها الأرز، والذرة، واللوبيا، وغيرها من الخضراوات. ووقع الاختيار على المساعدة العينية لسببينِ رئيسيين: الأول: أن الأسواق في المناطق المستهدفة لم تكن تعمل أو كانت تعمل بشكل جزئي، مع وجود كميات محدودة من السلع، وتجار غير قادرين على توسيع نشاطهم حتى مع حصولهم على الدعم. والثاني: أن الأشخاص الذين تساعدهم «اللجنة الدولية» لم تتح لهم إلا فرص محدودة للوصول إلى الأسواق بسبب الظروف الأمنية. ووُزِّعت هذه المساعدة مرة واحدة على الرغم من أن الأسر نفسها قد تحصل أيضًا على مساعدات غذائية من «اللجنة الدولية» أثناء موسم الجفاف إن دَعَت الضرورة لذلك.

المبادرات الاقتصادية المتناهية الصغر: استكمال برامج التحويلات النقدية بالدعم الإضافي

تدعم «اللجنة الدولية» في «بورت هاركورت» عددًا من المجتمعات المحلية من خلال المبادرات الاقتصادية المتناهية الصغر؛ ففي مجتمع «بريزن ووترفرونت»، حدَّدت «اللجنة الدولية» الأرامل بوصفهنَّ الفئة الأكثر استضعافًا. وتم تحديد ستين أرملة بمساعدة قادة المجتمع. ومن خلال المقابلات، تمكَّنت «اللجنة الدولية» من الحصول على فكرة عن ظروفهنَّ، وعدد المُعالين، ومصدر الدخل، والمدَّخرات الشهرية، ونوع النشاط الذي تسمح ظروفهنَّ بالبَدء فيه.

R. Bamfield/ICRC

وبدلًا من تقديم المساعدات النقدية مباشرة لبَدء مشروع تجاري، قدَّم فريق «اللجنة الدولية» في «بورت هاركورت» تدريبًا على مهارات الأعمال. وشُكِّلت جمعية تعاونية؛ لضمان تقديم الدعم المتبادل داخل المجموعة. وكان موضوع الدورة التدريبية الأولى هو القيادة التعاونية، تلتها مواضيع الإدارة المالية الأساسية، بما في ذلك كيفية الادخار، وإعداد الميزانية، وحفظ السجلات.

وساعدت «اللجنة الدولية» كذلك الأرامل على فتح حسابات مصرفية، حيث كانت قلة قليلة فقط منهنَّ هي التي لديها حساب مصرفي. وفي مجموعة مكوَّنة من ثماني نساء، كانت هناك ثلاث نساء فقط لديهنَّ مدَّخرات قبل بَدء المبادرة الاقتصادية المتناهية الصغر، أما الآن، فقد وصل عددهنَّ إلى سبع. ومن مزايا امتلاك حساب مصرفيٍّ أنه يمكن أن يدعم الشمول المالي على المدى الطويل، مما يساعد بدوره على الحد من الفقر وتحسين الأمن الاقتصادي.

وتم إجراء التحويل المبدئي بمبلغ 50 ألف نيرة نيجيرية مباشرة في الحسابات المصرفية لهؤلاء النساء. واختار عدد كبير منهنَّ توسيع أنشطتهن الحالية، وبدَأ بعضهن أنشطة جديدة، وتراوحت هذه الأنشطة بين بيع حلزون البحر، وتشغيل أكشاك بقالة، وبيع الملابس، والحياكة، وتشغيل مطعم.

وأُتبِع هذا الدعم المبدئي بزيارة متابعة بعد ستة أسابيع، تلتها زيارات متابعة منتظِمة.

وبيَّنت التقييمات التي أُجرِيت بعد أول ستة أشهر أثرًا إيجابيًّا على الأفراد المستفيدين من البرنامج والمجتمع المحلي ككل. وأشار المستفيدون إلى أنهم باتوا قادرين على إرسال أطفالهم إلى المدارس، وادخار الأموال، ودفع تكاليف الخدمات الصحية لأنفسهم ولأفراد أسرهم، ونيل الاحترام في المجتمع.

وعقب نجاح المشروع التجريبي في مجتمع «بريزن ووترفرونت»، توسَّعت «اللجنة الدولية» إلى أجزاء أخرى من المدينة.

وحققت مشاريع مماثلة- في إطار المبادرات الاقتصادية المتناهية الصغر- أثرًا مهمًّا على الأشخاص في لبنان، مثل «مرهج كمون»، وهو لاجئ سوري اتصلت أسرته بـ«اللجنة الدولية» بينما كانت تكافح من أجل التعايش وتواجه الطرد.

مرهج كمون، لبنان

الإحالة من قسم الحماية إلى قسم الأمن الاقتصادي، ثم الحصول على دعم قصير المدى من خلال برامج التحويلات النقدية بغرض الإغاثة، ثم مساعدة على كسب العيش

يعيش «مرهج كمون» مع زوجته وأحد أبنائه في مأوى جماعي في «تعلبايا» بالقرب من «زحلة» في وسط البقاع. أُصيبَت ابنته البالغة من العمر 15 عامًا في سورية، وكابدت كثيرًا من التدخلات الطبية لمساعدتها على التعافي. واضطرت زوجته إلى إنفاق مبلغ كبير من المال على علاج إصابتها بمرض السُّكري وارتفاع ضغط الدم. وقد طُلِب من الأسرة مغادرة المأوى بعد أن توقف دعم الإيجار الذي كانت تحصل عليه، ولم تعرف الأسرة أين تذهب، وكان «مرهج» البالغ من العمر 52 عامًا يواجه صعوبة في العثور على فرصة عمل، وبالتالي لم يكن لدى الأسرة أي مصدر دخْل.

وفي عام 2016، أحال فريق الحماية التابع لـ«اللجنة الدولية» حالة الأسرة إلى فريق الأمن الاقتصادي.

وأُدرجت الأسرة ضمن برنامج الإغاثة التابع لـ«اللجنة الدولية» في لبنان، الذي يتضمن تحويل مساعدات نقدية متعددة الأغراض إلى أكثر الفئات استضعافًا من الناحية الاقتصادية؛ لمساعدتها على تلبية احتياجاتها الأساسية. وتلقت الأسرة مبلغ 250 دولارًا لمدة ستة أشهر متتالية من خلال نظام لبطاقات ماكينة الصرف الآلي، مما أتاح لها العثور على مسكن جديد.

وفي نهاية فترة الستة أشهر، أجرت «اللجنة الدولية» زيارة متابعة. وكان «مرهج» يُعتبَر مرشحًا محتملًا لبرنامج دعم سبل كسب العيش التابع لـ«اللجنة الدولية». وأبدى اهتمامًا بالغًا بفكرة مشاريع المبادرات الاقتصادية المتناهية الصغر، واقترح تشغيل عربة لبيع عصير البرتقال، ووضع خطة عمل أساسية تحدِّد المعلومات الرئيسية عن المشروع المقرَّر، والعملاء المحتملين، وحجم المنافسة، والإيرادات المتوقعة. وبعد ذلك، حصل على منحة قيمتها 2000 دولار واشترى جميع الأصول اللازمة بنفسه.

واليوم بفضلِ نجاح مشروعه، يستطيع «مرهج» تلبية أغلب الاحتياجات الأساسية لأسرته، بما في ذلك تكاليف إيجار منزلها الجديد، والعلاج الطبي لزوجته، فضلًا عن الطعام والمرافق الأخرى، وهو يخطط حاليًا لتوسيع نشاطه.

برامج التحويلات النقدية باعتبارها عنصرًا مكمِّلًا لخدمات الصحة والرَّفاه

يعني الطابع المتعدِّد التخصصات الذي يتسم به عمل «اللجنة الدولية» أن الأشخاص يحصلون على المساعدة من فريق واحد تابع لـ«اللجنة الدولية»- مثل الخدمات الصحية- ثم يُحالون إلى فريق الأمن الاقتصادي للحصول على مزيد من الدعم. وهذا يساعد على ضمان عدم سقوط الأشخاص من شبكة الأمان الإنساني التي توفرها «اللجنة الدولية»، بل المُضِي في طريقهم إلى المرحلة التالية داخل هذه الشبكة على النحو المبيَّن في هذا المثال من أوكرانيا.

الحالة التالية- وهي من لبنان- مثال آخر جيِّد على الدور الرئيسي للتحويلات النقدية في الطريقة التي تتبعها «اللجنة الدولية» لإحالة الأشخاص عبر خدماتها الإنسانية المختلفة، مع الحفاظ على الاتصال الوثيق بهم، وإتاحة الفرصة لتعافيهم على المدى الطويل.

تساعد «اللجنة الدولية» في شرق أوكرانيا المدنيين الذين أُصِيبوا جرّاء القصف أو الألغام في النزاع الدائر حاليًا، وأسر المدنيين الذين لَقُوا حتفهم نتيجة لحوادث من هذا القبيل. وتساعدهم «اللجنة الدولية» على مواجهة التكاليف الناجمة عن إصابتهم أو المصروفات التي تظهر عقب وفاة أحبائهم. وبعد إجراء تقييمات فردية- وبموافقة الأشخاص المعنيين- قد يوثِّق فريق الحماية ظروف الحادث الذي تسبب في الإصابة أو الوفاة، ويَستخدم تلك المعلوماتِ في المناقشات مع السلطات المعنية بشأن شواغل «اللجنة الدولية» بخصوص احترام حقوق السكان المدنيين في إطار القانون. وإذا دعت الضرورة، فقد يقدم فريق الخدمات الصحية منحًا نقدية للأشخاص المصابين للإسهام في تحمل تكاليف علاجهم. وفي حالة قتل عائل الأسرة أو إصابته، قد يقدِّم فريق الأمن الاقتصادي التابع لـ«اللجنة الدولية» منحًا نقدية لدعم الأسرة في تغطية تكاليف الجنازة، وتلبية احتياجاتها الأساسية في الشهور الأولى الحرجة بعد الحادث.

عمّار محمود الشعّار- لبنان

قَدِم عمارُ- شأن كثيرين غيره من اللاجئين السوريين- إلى لبنان في عام 2013 التماسًا للأمان؛ فقد أُصِيب في أعمال العنف في سورية، وحالت ظروفه الصحية دون مشاركته في أي نشاط يوفِّر لأسرته سبل العيش. يعاني ثلاثة من أطفاله الستة من مرض الثلاسيميا، وهو اضطراب دم مُزمِن شديد يتطلب نقل دم مستمر. وتعتمد الأسرة بشكل كامل على المساعدات الإنسانية، إلا أن مبلغ الـ175 دولارًا في الشهر الذي يتلقاه عمار من مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لم يكن كافيًا لتغطية جميع احتياجاتها. ونتيجة لذلك، أخرج هو وأسرته من أماكن إقامتهم، وكانوا يعيشون في مبنى غير مكتمل البناء على مدى شهور. واضطر لإخراج بناته من المدرسة، وكان غير قادر على تغطية جميع تكاليف نقل الدم. ونتيجة لذلك، كانت صحة الأطفال في تدهور مستمر؛ حيث إن دَين عمار يتراكم بشكل كبير.

وبعد أن اتصل عمار بفريق الخدمات الصحية التابع لـ«اللجنة الدولية» في مستشفى جامعة رفيق الحريري لمتابعة حالته الصحية، احتُجِزَ في المستشفى عدة أسابيع. وما لبث فريق مستشفى جامعة رفيق الحريري أن أحال حالته إلى فريق الأمن الاقتصادي التابع لـ«اللجنة الدولية» الذي أجرى تقييمًا لحالة الاستضعاف. وبالنظر إلى ارتفاع مستوى الاحتياج لدى الأسرة، فقد استوفت الأسرة المعايير وأُدرِجت في برنامج المساعدة الإغاثية. وطوال ستة أشهر، تلقَّت أسرة عمار 175 دولارًا من «اللجنة الدولية» من خلال بطاقة ماكينة الصرف الآلي كمساعدة مكمّلة للدعم المقدم من مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. وكان من نتائج ذلك أن تمكَّنت الأسرة من الانتقال إلى منزل أنسب، وتمكنت البنات من إجراء عمليات نقل الدم على نحو أكثر انتظامًا، على الرغم من أن عدد مرات نقل الدم لم يكن كافيًا بعدُ لتلبية احتياجاتهنّ الصحية. وبدأ عمار العملَ في وظيفة سائق شاحنة– كما كان قبل الإصابة- ولكن بسبب حالته الصحية، لم يتمكن من العمل إلا بضع ساعات في كل مرة. وفي حزيران/ يونيو 2017، وفي نهاية مدة الستة أشهر، أجرت «اللجنة الدولية» زيارة متابعة. وبسبب انتهاء المساعدة المقدَّمة إلى عمار من مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وبسبب عدم قدرته على العمل ساعات كافية لتلبية احتياجات أسرته بسبب إصاباته، جدَّدت «اللجنة الدولية» مساعدتها النقدية لمدة ستة أشهر أخرى؛ لمساعدة الأسرة على مواصلة تلبية احتياجاتها الأساسية.

D. Revol/ICRC

الفصل الثالث

متى تكون المساعدات النقدية أفضل حل في أوقات النزاع؟

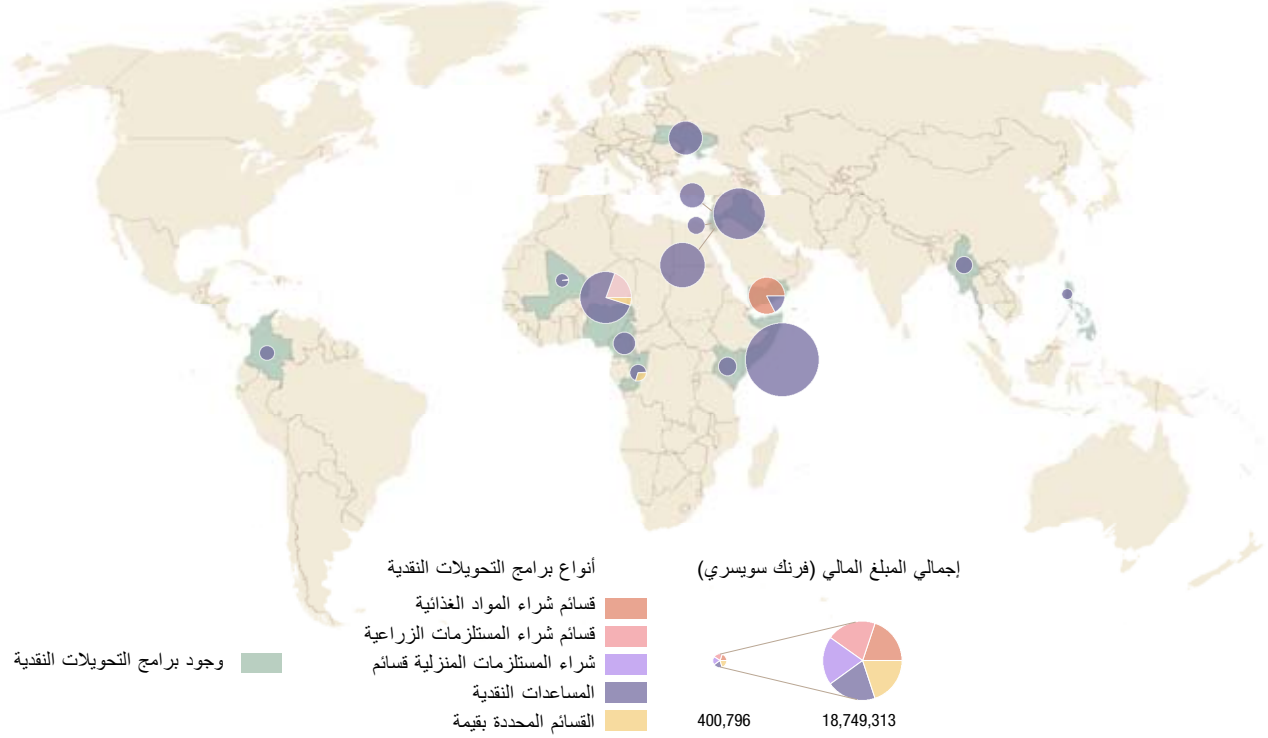
هناك أدلة واضحة على أن التحويلات النقدية باتت من الاعتبارات الروتينية في العمل الإنساني على مدى العامينِ الماضيينِ، ويتفق معظم العاملين في المجال الإنساني على «نجاح المساعدات النقدية بشكل عام»، والمساعدات النقدية وقسائم الشراء محل نظرٍ الآن بشكل روتيني ومنهجي في مجموعة متنوعة من قطاعات العمل الإنساني.[36] ولكن من الواضح، أنه لا تزال هناك «معوِّقات» تحول دون استخدام المساعدات النقدية استخدامًا جيدًا، وقد ترتبط هذه المعوقات بقدرة منظَّمة معيَّنة على «الأداء» بشكل جيد في مجال المساعدات النقدية، أو الواقع الذي يفيد بأن السياق أو السُّكان المستهدَفين ليسوا «مستعدِّين للمساعدات النقدية»، من حيث الأسواق الضرورية، أو البنية الأساسية للخدمات المالية. وتشير خبرة «اللجنة الدولية» إلى أن هناك أسبابًا أخرى تجعل من غير الحكمة استخدام المساعدات النقدية في بعض السياقات في لحظات معينة من النزاع المسلح. ويَنظُر هذا الفصل في مزايا المساعدات النقدية وعيوبها بوَصفها من خيارات الاستجابة في النزاع.

نطاق برامج التحويلات النقدية وتعدُّد استخداماتها

تشير خبرة «اللجنة الدولية» إلى أن المساعدات النقدية أداة متعددة الاستخدامات بصورة كبيرة، ويمكن أن تحقِّق نتائج إنسانية في مجموعة متنوعة من الظروف، وبالاقتران مع مجموعة واسعة من الأنشطة الإنسانية الأخرى.

وتبيِّن الخريطة التالية أنواع برامج التحويلات النقدية التي تستخدمها «اللجنة الدولية» في بعضٍ من أكبر عملياتها، وتشمل التحويلات النقدية التي تُستخدَم لتلبية الاحتياجات الأساسية، ودعم تطوير/ صون/ استئناف سبل كسب العيش، وقسائم الشراء لسلع معينة؛ مثل المواد الغذائية، أو المستلزمات الزراعية، أو المستلزمات المنزلية.

أكبر 15 عملية للجنة الدولية في عام 2017 حسب الميزانية ونوع برامج التحويلات النقدية



الحدود والأسماء والتسميات المستخدمة في هذا التقرير لا تعني موافقة رسمية ولا تعبر عن رأي سياسي من جانب «اللجنة الدولية»، وهي تصدر دون الإخلال بمزاعم السيادة على الأراضي المذكورة.

36 CaLP and Accenture, *The State of the World's Cash Report: Cash Transfer Programming in Humanitarian Aid*, CaLP and Accenture, London, February, 2018, chapter 2.

أهمية الخيارات غير النقدية

ليست المساعدات النقدية دائمًا هي الخيار الأمثل في أوقات النزاع، وتعمل «اللجنة الدولية» غالبًا في مناطق لا تتمكن فيها الجهات الأخرى من ممارسة نشاطها. وقد تكون هذه الأماكن ذات بنية أساسية أو خدمات محدودة للغاية، أو مناطق يصعب الوصول إليها حيث تكون الحالة العسكرية شديدة التقلُّب، ووتيرة الوصول إلى السكان المتضررين متقطِّعة. وهذه المناطق لا يكون من الحكمة دائمًا استخدام المساعدات النقدية فيها، وخلصت «اللجنة الدولية» في بعض الأحيان إلى أن الخيار الأمثل لها هو تجنُّب المساعدات النقدية واستخدام سلع إغاثية أخرى بدلًا منها.

وضُرِبَ في الفصل الثاني مثال من جنوب السودان ليوضح أن المساعدات النقدية ليست هي الخيار الأفضل بالضرورة. وفي أوكرانيا- في مرحلة معينة من النزاع المسلَّح- كانت «اللجنة الدولية» هي المنظمة الوحيدة التي يُتاح لها الوصول إلى مناطق تسيطر عليها جهات غير حكومية، ولم تكن هناك جهات تقديم خدمات مالية معترَف بها من الناحية القانونية، وبالتالي وزَّعت «اللجنة الدولية» مساعدات عينية، تحت ضغط الوقت؛ لتلبية الاحتياجات الأساسية للسكان. وفي لبنان، كانت هناك حالات أخرى قرَّرت فيها «اللجنة الدولية» عدم استخدام المساعدات النقدية على النحو المبيَّن أدناه.

لبنان: الوصول إلى مناطق يصعب الوصول إليها

في «عرسال» الواقعة في شمال شرقي لبنان، وفي عام 2016، كانت «اللجنة الدولية» واحدة من عدد محدود من الوكالات الموجودة هناك. أما في باقي أنحاء البلد، فكانت جميع أهداف الأمن الاقتصادي لـ«اللجنة الدولية» تُستوفَى من خلال توزيع المساعدات النقدية، ولكن في «عرسال» كان من الصعب استخدام برامج المساعدات النقدية؛ فهناك نقطة تفتيش مقامة بين «عرسال» على أحد جانبي الحدود وأقرب مصرف على الجانب الآخر. ولم يكن يُسمَح بالمرور إلا للنساء والأطفال، وقد تستغرق هذه الرحلة عبر الحدود مدةً تصل إلى يوم، وتتضمن تكاليف انتقال تقييدية. ونتيجة لهذا، قدَّمت «اللجنة الدولية» المساعدة العينية للسكان في «عرسال». وفي حي «وادي حميد»، لم تكن هناك ماكينات صرف آلي ولا سوق تعمل، بالإضافة إلى وجود احتياجات إنسانية ضخمة، وهنا مرة أخرى، اختارت «اللجنة الدولية» تقديم المساعدات العينية.

الحاجة إلى السرعة

في بعض الأحيان، يدفع إلحاحُ الحالةِ «اللجنة الدولية» إلى اعتماد المساعدات العينية دون انتظار ثمار الجهود المبذولة لجعل الحالة مُهيّأة لاستقبال المساعدات النقدية؛ ففي شمال شرقي نيجيريا، قدَّمت «اللجنة الدولية» مساعدات عينية لتلبية الاحتياجات العاجلة، وقامت في الوقت نفسه بوضع الاتفاقات والعمليات اللازمة لاستخدام التحويلات النقدية في المدى المتوسط. وبالمثل في الكاميرون، حيث بدأت «اللجنة الدولية» في دعم النازحين بالطرود الغذائية، ولكن ما إن تمكَّنت من التعاقد مع مقدِّم للخدمات المالية، حتى انتقلت إلى التحويلات النقدية، فقد كانت الأسواق المحلية مليئةً بجميع المستلزمات الأساسية التي يحتاجها السكان. وفي جمهورية أفريقيا الوسطى، تُقدِّم «اللجنة الدولية» عادةً مساعداتٍ غذائيةً طارئة تُقدَّم مرة واحدة، قبل تسليم الأمر إلى منظمة أخرى تتولى تقديم مساعدة طويلة الأجل، وغالبًا ما تكون في صورة مساعدات نقدية.

تقلب الأوضاع والحاجة إلى المرونة

يُعَد التقلب والتغير السريع في الظروف من السمات الثابتة للنزاعات، بما في ذلك النزاعات الممتدة.[37] وشدة النزاع يمكن أن تتحرك وتنتقل إلى أجزاء مختلفة من بلد معين، ويمكن للمناطق المستقرة أن تتحول فجأة إلى مناطق غير مستقرة إلى حدٍّ كبير. ويمكن أن تصبح مناطق القتال المحتدم هادئةً فجأةً وتنتقل المعركة إلى خط مواجهة جديد. وهذا يعني أن العوامل التي تؤثر على تصميم وتنفيذ العمل الإنساني قد تتغير، سواء من حيث الاحتياجات أو الطرق. فعلى سبيل المثال: قد يتم تنفيذ التحويلات النقدية المقيَّدة في مكان معين لغرض دعم سبل كسب العيش عندما يؤدي اندلاع نزاعٍ شديد إلى تغيير مستوى التدخل المطلوب ونوعه. ويتغير دعم سبل كسب العيش إلى تقديم مساعدة إغاثية عاجلة؛ تحقيقًا للهدف الاستراتيجي المتمثِّل في التحوُّل من إنتاج الغذاء إلى استهلاكه. وفي حالة كهذه، فإن التقلُّب هو الذي قد يحدد الحاجة إلى الانتقال من المساعدات النقدية إلى المساعدات العينية سريعًا.

37 «اللجنة الدولية»، *النزاعات الممتدة والعمل الإنساني: من واقع التجارب الحديثة للجنة الدولية للصليب الأحمر*، (اللجنة الدولية)، جنيف، آب/ أغسطس 2016، ص 10.

ومن الضروري الحفاظ على المرونة والقدرة على «التحوُّل» من المساعدات النقدية إلى المساعدات العينية، والعكس بالعكس، أو استخدامهما في الوقت نفسه إذا كان ذلك مناسبًا وممكنًا. ففي نيجيريا، اعتزمت «اللجنة الدولية» تقديم مساعدات نقدية متعددة الأغراض لدعم مجتمع محلي، وترتب على وصول منظمة أخرى قادرة على تلبية هذه الاحتياجات أن حوَّلت «اللجنة الدولية»- مِن ثَم- ميزانيتها النقدية إلى مساعدات عينية؛ من أجل تلبية الاحتياجات في المنطقة الشمالية التي لم يُوجَد بها أي جهات فاعلة أخرى، وكانت المجتمعات المحلية والظروف بعيدةً عن كونها «مُهيّأة للمساعدات النقدية».

وكما سبق وبيَّنَّا، فقد تكون المساعدات العينية في بعض الأحيان هي أنسب وسائل دعم السكان في المناطق التي يصعب الوصول إليها. ففي الفلبين، تُقدَّم معظم المساعدات نقدًا، باستثناء منطقة واحدة يمثِّل الوصول إليها إشكالية، وتعاني البنية الأساسية للأسواق فيها من التعطل. وفي هذا الجزء من البلد، تقدِّم «اللجنة الدولية» مساعدات عينية تتولى إيصالها الجمعية الوطنية، وذلك باعتبارها الخيار الأمثل في هذه المنطقة بعينها.

وتسعى «اللجنة الدولية» دائمًا إلى العمل مع الفئات الأكثر احتياجًا، وتشمل في برامجها طائفة واسعة للغاية من الأشخاص ذوي الاحتياجات المختلفة اختلافًا كبيرًا. فإذا كانت السلع والخدمات متاحة، فإن المساعدات النقدية أو قسائم الشراء ستتيح تقديم استجابة محدَّدة الهدف أكثر مما تسمح به المعونة العينية على الإطلاق. وثَمة مثال واضح، وهو الدعم المقدَّم إلى الأشخاص الذين يُعَد الأمن الغذائي أحد شواغلهم. وتقدِّم «اللجنة الدولية» عادةً حِصصًا غذائية جافةً؛ لأن هذه المساعدات يسهل شراؤها وتخزينها، ونقلها بكميات كبيرة أكثر من المنتجات الطازجة. ومِن ثَم، يمكن للتحويلات النقدية في الحالات التي تعمل فيها الأسواق، أن تمكِّن الأشخاص من شراء المواد الغذائية الجافة، مثل الأرز، أو الحبوب، واللحوم، والأسماك، والفواكه والخضراوات الطازجة، محقِّقة تنوعًا لا يمكن تَكراره عن طريق الحصص الغذائية الجافة. ومع ذلك، فليس جميع الاحتياجات يمكن تلبيتها بالمساعدات النقدية؛ فهناك فئات معينة من الأشخاص- مثل المحتجزين، وأسر المفقودين، أو الناجين من حوادث العنف الجنسي- قد تحتاج إلى نُهجٍ مختلفة لا تقوم على أساس المساعدات النقدية، مثل ما تقوم به «اللجنة الدولية» من زيارات، وما تنظِّمه من تدريبات، وما تقدِّمه من دعم في مراعاة الإجراءات القانونية الواجبة.

وإن الحاجة إلى سرعة الاستجابة ومرونتها وإمكانية تعديلها، يجعل من المهم أن لَا تَتشدَّد الجهات الإنسانية المانحة والمسؤولون عن وضع السياسات العامة بشأن المساعدات النقدية؛ فالإصرار على برامج التحويلات النقدية يدفع لا محالةَ المنظماتِ الإنسانيةَ إلى سياقات يكون من الحكمة تقديم المساعدات النقدية فيها، وقد لا تكون دائمًا هي المناطق الوحيدة المحتاجة، أو يُوجد بها السكان الأكثر احتياجًا.

المناطق التي يصعب الوصول إليها

حتى «اللجنة الدولية» لا يُتاح لها أحيانًا الوصول المباشر بسبب الشواغل الأمنية والمقاومة السياسية. وتستلزم محدودية فرص الوصول مِنَّا أن نعمل عن بُعد من خلال شركاء، حيثما أمكن، وتصميم أفضل الطرق للقيام بهذا. والأداة المثلى في بعض الأحيان هي المساعدات النقدية؛ لأن التحويلات الإلكترونية تعمل، ولا تستدعي بالضرورة الوجود المادي المستمر لـ«اللجنة الدولية»؛ ففي الصومال- وهو مجتمع مُهيّأ بصورة كبيرة لاستقبال المساعدات النقدية- تُستخدَم الأموال المحوَّلة عن طريق الهاتف المحمول لتقديم المساعدة إلى الفئات السكانية الموجودة في مناطق تعاني من درجة كبيرة من الانفلات الأمني، ولا يُتاح لـ«اللجنة الدولية» أو الجمعية الوطنية إلا فرصٌ محدودة أو متفرقة للوصول إلى هذه المناطق. فعلى سبيل المثال، يمكن تقديم مساعدات نقدية للنساء المسؤولات عن الرعاية، اللاتي يخرجْنَ بأطفالهنَّ من المجتمعات المحلية النائية التماسًا للعلاج من سوء التغذية في مراكز تثبيت حالة الأطفال المصابين بسوء التغذية الحاد التابعة لـ«اللجنة الدولية»؛ لتلبية احتياجاتهنَّ الأساسية والحصول على الرعاية الصحية وغيرها من الخدمات عند عودتهنَّ إلى المجتمع. ومع ذلك، فإن مجرد أن التحويلات النقدية تسمح بتقديم الدعم إلى المجتمعات المحلية عن بُعد لا يعني أنها تحل محل الحاجة إلى الوصول إلى هذه المجتمعات؛ فالفرق المحلية لا تزال في حاجة إلى إجراء تقييمات؛ للحصول على صورة حقيقية عن الاحتياجات، ومِن ثَم متابعتها بالرصد والتقييم؛ لقياس أثر المساعدة على المجتمعات المحلية. وبالتالي، فإن التحويلات النقدية وإن كانت تتيح لـ«اللجنة الدولية» استمرار المساعدات المقدَّمة إلى المجتمعات المحلية في الفترات التي تشهد معدلات وصول محدودة، فإن الوصول إلى هذه المناطق سيكون ضروريًّا في نهاية الأمر، وستواصل «اللجنة الدولية» التفاوض على الوصول دون أيِّ معوِّقات إلى الأشخاص المتضررين من النزاع.

إن مجرد أن التحويلات النقدية تسمح بتقديم الدعم إلى المجتمعات المحلية عن بعد لا يعني أنها تحل محل الحاجة إلى الوصول إلى هذه المجتمعات

منح الأولوية للبنية الأساسية والخدمات

لا غنى عن استمرار الخدمات الأساسية في مجالات الصحة، والمياه والصرف الصحي، والكهرباء، والتعليم من أجل ضمان استمرار العيش الكريم للأشخاص في ظروف النزاع والعنف. وينصرف جزء كبير من عمل «اللجنة الدولية» إلى دعم السلطات المعنية في استدامة هذه الخدمات أثناء الأزمات وضمان حصول السكان عليها بصورة آمنة. ففي سورية، أعادت «اللجنة الدولية» تأهيل هياكل وشبكات المياه التي توفر المياه النظيفة إلى أكثر من 15 مليون شخص، أما في نيجيريا فإن دعم محطات معالجة المياه في ثلاث مناطق سيعود بالنفع على 1.2 مليون شخص. وفي أفغانستان، ندعم مستشفيين باستثمارات ضخمة في مجالات التدريب والدعم التقني والمعدات. ونتيجة لهذا، يتاح لأكثر من أربعة ملايين شخص الحصول على خدمات الرعاية الصحية الجيدة. ولا تقل الأنشطة المنفذة على نطاق أصغر في المناطق الريفية أهمية، ومن أمثلتها توفير المواد والتدريب التقني لكفالة استدامة إمدادات المياه وتوفير المرافق الزراعية الرعوية في منطقتي الساحل وبحيرة تشاد، أو تقديم دعم البنية الأساسية وتوفير المعدات الأساسية للمراكز الصحية الريفية في ولاية «شان»، وفي «راخين»، في ميانمار.

ويمكن بالتأكيد استخدام التحويلات النقدية على مستوى الأسر لمساعدة السكان على سداد رسوم الحصول على الخدمات الصحية والمياه والكهرباء والتعليم، ومن ثم تفعيل عنصر استرداد التكلفة عندما يكون ذلك عادلًا ومجديًا. وفي بعض الأحيان، يمكن أن يؤدي أسلوب النقد مقابل العمل دورًا في إعادة بناء الهياكل الأساسية في صورة إصلاحات على نطاق صغير تحتاج إلى عمالة غير ماهرة.

ويستلزم استمرار البنية الأساسية والخدمات القادرة على الصمود استثمارات استراتيجية لتمويل متعدد السنوات جنبًا إلى جنب مع شراكات طويلة الأجل تستند إلى خبرة تقنية عالية القيمة. وهذا يتجاوز التعريف الحالي المقبول لبرامج التحويلات النقدية الذي يركز على تمويل الأفراد وليس تمويل المشاريع الصغيرة والمتوسطة أو المرافق الرئيسية لتشغيل الخدمات الأساسية. وهذا الالتزام بالبنية الأساسية الواسعة النطاق جزء من عمل «اللجنة الدولية» في العلاقة التي تربط بين العمل الإنساني والإنمائي، الذي يستفيد من الأصول الإنمائية للأغراض الإنسانية.[38] ويستلزم هذا المستوى من البنية الأساسية تمويلًا رئيسيًا- في صورة تمويل متوسط أو متناهي الصغر- فضلًا عن شراكات على المستوى المؤسسي مع مقدم خدمة للاستثمار في البشر والأجهزة والمستهلكات لاستدامة الخدمات الفعالة.

حماية الأشخاص المعرضين للخطر

لا يمكن للمساعدات النقدية أن تتصدى للعنف الذي يؤثر على مستوى الحماية المقدَّمة إلى السكان المستضعفين، ولكن يمكن أن تخفف من التبعات المادية والاقتصادية السلبية للنزاع المسلح وانتهاكات القانون الدولي الإنساني. ففي أفغانستان، على سبيل المثال، تلتقي فرق الحماية التابعة لـ«اللجنة الدولية» المدنيين المتضررين من عنف النزاع المسلح، وتوثّق التجاوزات وتخطر السلطات بها، وتطلب منها اتخاذ الإجراءات الملائمة لإنهاء هذه التجاوزات وتقديم المساعدة إلى الضحايا. أما إذا ظلت الاحتياجات دون تلبية، فإن فرق الحماية تحيل الفئات المحتاجة إلى زملاء يتولون تقييم التبعات الاقتصادية وتقديم التحويلات النقدية اللازمة لمواجهتها عن طريق توفير تكاليف الجنائز وتكاليف الخدمات الطبية وإحلال الأصول.

لا يمكن للمساعدات النقدية أن تتصدى للعنف الذي يؤثّر على مستوى الحماية المقدَّمة إلى السكان المستضعَفين.

Guinote, FS, 'A Humanitarian-Development Nexus That Works', ICRC Law and Policy blog, 21 June 2018. 38

حماية البيانات

في الحالات التي تكون فيها مخاوف متعلِّقة بحماية البيانات لا تكون التحويلات النقدية الإلكترونية الخيار الأمثل للاستجابة، حتى في حالة توافر جميع الخدمات المالية المناسبة. وهذه مسألة شائعة على وجه الخصوص في حالات النزاع وغيرها من الظروف الحساسة، حيث يكون اختيار مقدِّمي الخدمات المالية محدودًا في أغلب الأحوال، ويغلب عليه أن يخضع لسيطرة طرف معيَّن في النزاع.[39] وقد يؤدي تشارك البيانات الشخصية للسكان مع إحدى الجهات التي تقدِّم الخدمات المالية- على النحو الذي تقتضيه برامج التحويلات النقدية- إلى مخالفة شروط إمكانية النقل المنصوص عليها في العلاقة بين «اللجنة الدولية» والفرد المَعْني. ويجب مراعاة هذه الاعتبارات عند اختيار أنسب الوسائل والأساليب لأداء العمل الإنساني. ففي نيجيريا، تقدِّم «اللجنة الدولية» نسبة كبيرة من مساعداتها من خلال التحويلات النقدية، إلا أننا اخترنا في حالة أخيرة تقديم مساعدات عينية إلى فئة معينة من السكان؛ بسبب الشواغل المتعلقة بحماية البيانات، على الرغم من توافر البنية الأساسية المالية اللازمة بسهولة.

وتشكِّل حماية البيانات أحد الشواغل الرئيسية في أيِّ برنامج إنساني، وتؤدي برامج التحويلات النقدية التي تستعين بجهات خارجية لتقديم الخدمات المالية- مثل البنوك، أو شركات تشغيل شبكات الهاتف المحمول، لتقديم المساعدة النقدية إلى الأشخاص المحتاجين- إلى تعقيد تدفُّق البيانات، وفرْض تحدِّيات إضافية تتعلق بحماية البيانات.

وتشمل البياناتُ الشخصيةُ المجموعة أثناء عمليات برامج التحويلات النقدية البياناتِ المتعلِّقةَ بـ «اعرف عميلك»، مثل الاسم، واللقب، وأرقام الهواتف المحمولة، فضلًا عن الموقع الجغرافي، وغيره من البيانات الوصفية، وبيانات القياسات الحيوية. ويمكن أن تتولى وكالات إنسانية جمع البيانات والمعلومات الاجتماعية والاقتصادية المتعلِّقة بأوجه الاستضعاف الخاصة لأغراض تحديد الفئات المستهدفة.

وكما هو الحال في جمع أيِّ بيانات شخصية لفردٍ ما، هناك تهديدات ومخاطر متأصِّلة متعلقة بالخصوصية. وتظهر شواغل خاصَّة تتعلق بحماية البيانات والمساعدات النقدية عند العمل من خلال مقدِّمي الخدمات المالية الذين يتقيدون بالتشريعات الوطنية. وتشمل الشواغل ما يلي:

- *استخدام البيانات من جانب السلطات لأغراض إنفاذ القوانين، بما في ذلك المراقبة وتصنيف الأشخاص؛ فعلى سبيل المثال: يمكن استخدام بيانات «اعرف عميلك» للتحقق من الأشخاص مقابل قوائم الأشخاص المسجَّلين التي تعدُّها السلطات المحلية، بما في ذلك الكيانات التي يزعم ارتباطها بنزاع أو حالة عنف. وتشمل الشواغل المتعلقة بالحماية في هذا الصدد استبعاد الأشخاص من برامج المساعدة بسبب ظهورهم على قوائم معينة، أو لأن مواقعهم تشير إلى أنهم يعادون السلطات بطريقة أو بأخرى.*

39 Kuner, C and Marelli, M (eds), *Handbook on Data Protection in Humanitarian Action*, ICRC and Brussels Privacy Hub, Geneva, July 2017 – https://www.icrc.org/en/publication/handbook-data-protection-humanitarian-action

- *استخدام البيانات الشخصية لأغراض تجارية؛ كأن يقوم مقدِّمو الخدمات بعرض خدمات، أو إعلانات محدَّدة الهدف إلى الأشخاص، أو تصنيفهم لأغراض تحديد الجدارة الائتمانية. ويمكن أيضًا استخدام البيانات للتحقُّق من الأشخاص مقابل قوائم رئيسية للأشخاص الحاصلين على ديون شخصية، مما يؤدي إلى قيام المؤسسة المالية مباشرةً باستقطاع المبالغ المستحقَّة من المساعدة الإنسانية التي سيحصل عليها الشخص.*
- *يمكن أن تنشأ مخاطر أمنية مع مضاعفة البيانات الحساسة، مما يؤدي إلى إيجاد نقاط اختراق إضافية للدخول غير المرخص. وقد يتعرَّض الأشخاص لخطر التحوُّل إلى ضحايا المعلومات الخطأ المضلِّلة، أو سرقة الهوية، أو الابتزاز.*
- *هناك أيضًا تحدِّيات تتعلق بموافقة الشخص في اتفاقاته مع مقدِّمي الخدمات المالية، ويُعَد الحصول على الموافقة المستنيرة من الأهداف الطموحة بسبب حجم وتعقُّد المعلومات التي يجب تقديمها؛ لضمان أن الناس يُقدِّرون المخاطر تقديرًا كاملًا.*

ولا تقتصر هذه المخاطر على الأفراد، بل يمكن للمنظَّمات الإنسانية أيضًا أن تواجه هذه المخاطر. فإذا استُخْدِمت البيانات الصادرة عن منظَّمة إنسانية لأغراض غير إنسانية- سواء لأغراض إنفاذ القانون، أو لأغراض تجارية- فقد يتأثر حياد المنظمة واستقلاليتها، وبالتالي، قد يُنظَر إلى المنظمة على أنها تساند طرفًا في النزاع عن طريق تقديم بيانات يمكِن أن تؤدي إلى مخاطر أمنية على المنظمة، و/ أو فقدان إمكانية الوصول إلى السكان محلِّ الاهتمام.

وتتَّبِع «اللجنة الدولية» مبادئ توجيهية صارمة بشأن حماية البيانات عند التعاقد مع مقدِّمي الخدمات المالية، ويجب على مقدِّمِ الخدمات المالية أن يوافق على عدة بنود، منها: عدم استخدام البيانات المجموعة لصالح «اللجنة الدولية» إلا لأغراض العقد المبرَم معها، وإخطار «اللجنة الدولية» بأيِّ طلب للإفصاح عن البيانات الشخصية يَرِد من هيئة مَعْنِية بإنفاذ القانون، وتنفيذ جميع التدابير الأمنية الرامية إلى حماية البيانات الشخصية قبل معالجة البيانات ونقلها. وهذا يجعل تقييمات حماية البيانات جزءًا أساسيًّا في أي قرار يتعلق بالطريقة التي يتعين اتباعها لتنفيذ عمل إنساني في حالة معينة.

تحقيق التوازن بين الكفاءة والفعالية والقيمة مقابل المال

تتمتَّع المساعدات النقدية بإمكانية تحقيق وفورات كبيرة في التكلفة والكفاءة، ويكتسي هذا الأمر أهميةً في وقت يشهد تَزايد الاحتياجات العالمية وتزايد الضغط على الميزانيات المرصودة للعمل الإنساني. وتشير الأرقام إلى أن برامج التحويلات النقدية يمكن أن تقلِّل التكاليف بصورة كبيرة؛ ففي عام 2015، بيَّنت دراسة أُجْرِيت على أربعة بلدان- الإكوادور، وأوغندا، والنيجر، واليمن- أن نسبة إضافية تُقدَّر بنحو 18 في المائة من الأشخاص، كان من الممكن مساعدتهم دون أيِّ تكلفة إضافية لو أنهم حصلوا على مساعدات نقدية بدلًا من الطعام.[40] وبمجرد إعداد الخدمات المالية المبدئية وتطبيق النظم، يمكن نقلُ الأموال بسرعة إلى الأشخاص المتضرِّرين، ويمكن تعديل قِيَم التحويلات بشكل منتظِم حسب تقلبات الأسعار، أو التغييرات التي تطرأ على احتياجات الأشخاص، ما يحقق مرونة كبيرة. والدافع لتحقيق فعالية أكبر في العمل الإنساني مهمٌّ، ويجب تحقيق أقصى قدْر من الاستفادة من الموارد؛ من أجل الوصول إلى أكبر عدد ممكن من السكان المتضرِّرين.

وتعتزم «اللجنة الدولية» الْتماسَ تحقيق الوفورات وأوجه الكفاءة المذكورة في التكاليف، إلا أنها أيضًا على درايةٍ بأن هذه الإنجازات وحدها ليست كافيةً لتحقيق القيمة مقابل المال. ومن الواضح أنه كلما زادت الموارد التي تصل إلى الأشخاص المتضرِّرين (وكلما قلَّت الموارد المخصصة للنفقات العامة) كان ذلك أفضل، إلا أنه- من الناحية المثالية- ينبغي تقييم القيمة مقابل المال استنادًا إلى النتيجة التي *يحققها* الأشخاص، وليس مجرد الموارد التي *يتلقونها*. وتُحسَب الفعالية بالطريقة نفسها، وينبغي أن تكون بمثابة الأداة المستخدمة لقياس نسبة المدَّخرات وأوجه الكفاءة. وفي العالم المثالي، يكون الشيء الأقل تكلفة هو الأفضل دائمًا، ولكن في العالم الواقعي، فإن العمل الإنساني الأفضل ليس هو الأقل تكلفة دائمًا كما تبيَّن سابقًا. وهذا يعني أن «القيمة مقابل المال» لا ينبغي أن تضع في الاعتبار التكاليف والكفاءة فحسب، بل أيضًا القيمة التي تتحقَّق للأشخاص باعتبارها نتيجة أي استثمار.

40 ODI, *Doing Cash Differently: How cash transfers can transform humanitarian aid*, ODI, September 2015 – https://www.odi.org/publications/9876-cash-transfers-humanitarian-vouchers-aid-emergencies

ويمكن أن يؤدي الضغط القويُّ لاستخدام المساعدات النقدية- لا سيما عندما تستند إلى حساب فعالية التكلفة- إلى وضع المنظَّمات الإنسانية في مواقف صعبة. وإذا كان يُتوقَّع لها أن تحدِّد أهدافًا على المُخرجات وليست النتائج من أجل الحصول على الدعم المالي، فإن هذا يمكن أن يؤدي إلى تحيُّز البرامج إلى البيئات التي يكون من الحكمة استخدام المساعدات النقدية فيها بدلًا من إجراءات التحليلات غير المتحيِّزة للاحتياجات. وربما تتعرَّض المجتمعات المستضعَفة في المناطق التي لا تُجْدي فيها برامج التحويلات النقدية للتجاهل، أو تحصل على خيار استجابة لا يناسبها. ويؤدي التركيز- بدلًا من ذلك- على الاحتياجات والنتائج والفعالية إلى كفالة أن تظل الأدوات وسيلةً لتحقيق غاية وليست هدفًا في حدِّ ذاتها.

استجابات في بيئات من الحكمةِ تقديمُ المساعدات النقدية فيها

توضِّح خبرة «اللجنة الدولية» أن السياق والاحتياجات والفعالية هي التي يجب أن تحدِّد أفضل نوع من الاستجابة في حالات النزاع المسلَّح والعنف. وبرامج التحويلات النقدية أداة من أدوات العمل الإنساني، وليست هدفًا أو نتيجة في حدِّ ذاتها. والسؤال حول «لماذا لا نستخدم المساعدات النقدية؟» هو سؤال وجيهٌ، ولكن في حالة واحدة فقط، وهي: إذا كنا مستعدِّين في بعض الأحيان لسماع إجابات من قَبِيل: «إنها لن تنجح هنا»، أو «ليس الآن ولكن ربما لاحقًا»، أو «ستنجح مع بعض الأشخاص ولكن ليس جميعهم». ومن المهم جدًا الحكم على أن السياق «مُهيّأ» لتلقي المساعدات النقدية عند استخدام برامج التحويلات النقدية، ولا يقل عن ذلك أهمية الحكم على أن من الحكمة استخدام المساعدات النقدية في سياق معين.

من المهم جدًا الحكم على أن السياق «مُهيّأ» لتلقي المساعدات النقدية عند استخدام برامج التحويلات النقدية، ولا يقل عن ذلك أهمية الحكم على أن من الحكمة استخدام المساعدات النقدية في سياق معين

تنسيق برامج التحويلات النقدية وإدماجها في النزاع

أدَّت مسألة تنسيق التحويلات النقدية على مستوى قطاع العمل الإنساني إلى قدر كبير من الجدل والخلاف- إلى حد كبير- حول مسألة مَن يأخذ بزمام قيادتها. ويتفق أغلب العاملين في مجال العمل الإنساني- على ما يبدو- على أن زيادة التنسيق ستؤدي إلى إدماج الخبرة في مجال المساعدات النقدية وتقييم الاحتياجات، وبالتالي تؤدي إلى تحسين الاستهداف وزيادة الكفاءة والفعالية[41]. إلا أن هذا الاتفاق أقل نطاقًا بشأن أي المنظمات أو الهياكل ينبغي أن يضطلع بالدور القيادي. ويصح هذا القول على الصعيد الوطني حتى الآن؛ حيث يعهد عدد قليل من الدول المُضيفة إلى وزارة مُعَينة بدور تنسيق برامج التحويلات النقدية.

والتردد الحالي في اتخاذ القرار مفهومٌ؛ لأن المساعدات النقدية ليست قطاعًا منفردًا تتولى إدارته رأسيًّا وكالةٌ واضحة تتولى الدور القيادي، بل هو أداة إنسانية تُستخدَم أفقيًّا لتلبية مجموعة واسعة ومتنوعة من الأهداف الإنسانية على مستوى جميع القطاعات. وترى «اللجنة الدولية» تحدياتٍ خاصةً في مسألة التنسيق في النزاعات المسلحة؛ حيث يحتاج العمل الإنساني إلى أن يظل بعيدًا عن أي جهود مبذولة لتنسيق التحويلات النقدية أو السيطرة عليها من جانب طرف واحد أو أكثر من أطراف النزاع. وكما هو الحال دائمًا، ستنسِّق «اللجنة الدولية» مع الجهات الأخرى التي تعمل في المنطقة نفسها أو المناطق المجاورة، إلا أنها ستعمل دومًا على نحو مستقلٍّ ولن تخضع لتنسيق الجهات الأخرى.

المبادئ الإنسانية ونموذج مقدِّم الخِدمة المنفرد

هناك أيضًا اقتراحات بأن يتجاوز تنسيق المساعدات النقدية مرحلةَ التنسيق إلى الإدماج الكامل في نظام واحد؛ لتقديم المساعدات النقدية على مستوى جميع حالات الطوارئ، وهو ما يُطلَق عليه اسم «نموذج مقدِّم الخدمة المنفرد».

ولن ينجح «نموذج مقدِّم الخدمة المنفرد» مع «اللجنة الدولية»؛ فمبادئ الحياد وعدم التحيُّز والاستقلال أساسيةٌ لطريقة عمل «اللجنة الدولية». ويعني «مبدأ الحياد»: أن «اللجنة الدولية» لن تتحيز إلى أي جانب في العمليات العدائية، أو تشارك في أي وقت في خلافات ذات طابع سياسي، أو عِرْقي، أو ديني، أو آيديولوجي. أما «عدم التحيز» فيعني: الاستجابة على أساس الحاجة دون غيرها من العوامل. ويُعَد ضمان فَهم جميع أطراف النزاع للطابع المحايد والمستقل الذي تتمتع به «اللجنة الدولية» من العوامل الحاسمة لكفالة وصول «اللجنة الدولية»

41 CaLP and Accenture, *The State of the World's Cash Report: Cash Transfer Programming in Humanitarian Aid*, CaLP and Accenture, London, February 2018, chapter 5.

إلى الفئات المتضررة من النزاع. ولا يمكن لـ«اللجنة الدولية»- بكلِّ بساطة- أن تخاطر بالاقتران أو الارتباط بوكالة تنسيق مُعَينة أو مقدِّم خدمات مالية قد تنظر إليه شتَّى أطراف النزاع أو السكان المدنيون على نطاق أوسع على أنه ينحاز إلى جانب معين.

وهذا النهج المنضبط بالمبادئ، وعدم قدرة «اللجنة الدولية» على اتباع نموذج مقدِّم الخدمة المنفرد، له أيضًا تبِعات على مستقبل برامج التحويلات النقدية على نطاق الحركة. وتم أيضًا اقتراح تعزيز الإدماج، مثل معايير تحديد الأهداف المشتركة، أو مقدِّمي الخدمات المشتركة، داخل الحركة كوسيلة لتحقيق أقصى قدر من الاستفادة من الخبرة والموارد. وتؤيِّد «اللجنة الدولية» بشدةٍ الجهودَ الرامية إلى تبادل المعلومات، وتشارك الدروس المستفادة بين المنظمات من أجل تحسين الكفاءة والفعالية. وهي تتواصل على نحو منتظِمٍ مع غيرها من مقدِّمي برامج التحويلات النقدية على أرض الواقع؛ من أجل ضمان الاتساق بشأن مسائل من قبيل سلة الحد الأدنى للإنفاق، أو تحديد نطاق مشترك لقيمة التحويل، وتجنب التكرار في تحديد الأهداف. وتتمكن «اللجنة الدولية» في سياقات معينة من العمل من خلال منصَّة مشتركة أو مقدِّم خدمة مشترك مع غيرها من الشركاء في «الحركة»؛ ففي كينيا- على سبيل المثال- تبرم جمعية الصليب الأحمر الكيني عقدًا مع شركة «SafariCom»، وهي واحدة من أكبر مقدمي خدمات تحويل الأموال عبر الهاتف المحمول في المنطقة. وتجنّبًا لتكرار الجهود عن طريق توقيع عقد ثانٍ مع «SafariCom» أو أي شركة أخرى، تُوجِّه «اللجنة الدولية» الأموال إلى المجتمعات المتضرِّرة عبر العقد المبرم مع جمعية الصليب الأحمر الكيني.

وسيكون من الصعب إجراءُ أي شكل من أشكال الإدماج بخلاف مثل هذا التنسيق، بسبب المخاطر المتعلقة بتكوين تصوّر معين عن «اللجنة الدولية» والمشكلات الأمنية التي تواجهها. ويصح هذا الأمر بشكلٍ خاصٍّ في حالة البيئات الحساسة وغير الآمنة، حيث تكون الجماعات المسلحة التي لا تتبع الدول أقل تقبُّلًا لمنظمات بعينها. فقد يُنظَر إلى بعض مقدِّمي الخدمات المالية- على سبيل المثال- بطريقة معينة، وستكون هذه المخاطر المتعلقة بالتصوّرات عاملًا قويًّا في قرار «اللجنة الدولية» باختيار نهج المساعدات النقدية أو العينية.

ولا يقل استقلال التقييم أهميةً عن استقلال التنفيذ، ويجب أن تتولى «اللجنة الدولية» نفْسُها إجراء عمليات تقييم الاحتياجات وتحديد الأهداف-غالبًا بالتعاون مع الشركاء الآخرين في «الحركة»- من أجل الحفاظ على الاستقلال. وبالإضافة إلى ذلك، تستهدف «اللجنة الدولية» غالبًا فئاتٍ محدَّدةً لها احتياجات تتجاوز إلى حدٍّ بعيد «الاحتياجات الأساسية»، مثل أسر المفقودين أو أسر المحتجَزين.

ولكي تحافظ «اللجنة الدولية» على نهجها المحايد وغير المتحيز والمستقل في الوصول إلى ضحايا النزاعات المسلحة وحالات العنف الأخرى، فإنها ستواصل العمل على نحو مستقلٍّ، ولكن بالتنسيق مع الوكالات الإنسانية الأخرى، تمامًا كما تفعل في حالة المعونة العينية. وسنواصل أيضًا بناء الشراكات التي تجعلنا أكثر فعالية.

وتوخِّيًا لبرامج فعَّالة، فإن قرار استخدام المساعدات النقدية أو العينية يتجاوز مسألة البنية الأساسية المتاحة؛ فحساسية السياقات التي تعمل فيها «اللجنة الدولية»، والطريقة المنضبطة بالمبادئ التي تتبعها في العمل، فضلًا عن الجهات التي تعمل معها، كلُّها عوامل مهمَّة في اتخاذ قرار استخدام المساعدات النقدية من عدمه. وتوفِّر برامج التحويلات النقدية في حالات كثيرة مزايا لا حصر لها في هذه السياقات، منها الوصول إلى المجتمعات الأكثر عزلة، والحد من المخاطر الأمنية التي يتعرض لها السكان. إلا أن الأمر الأهم دائمًا هو أن الاحتياجات والسياق، والمبادئ والأهداف هي التي توجِّه البرامج، وليس أداةً أو وسيلة منفردة لوضع البرامج.

D. Revol/ICRC

الفصل الرابع

ما الخطوة التالية في استخدام «اللجنة الدولية» برامج التحويلات النقدية؟

تركَّزت خبرة «اللجنة الدولية» حتى الآن- وخبرة القطاع الإنساني على نطاق أوسع- على استخدام التحويلات النقدية أو قسائم الشراء لتحقيق الأمن الغذائي ودعم سبل كسْب العيش. وجدير بالذكر أن إمكانات برامج التحويلات النقدية أوسع بكثير من هذه الوسائل، وتتَّفق «اللجنة الدولية» مع توصية شراكة التعلم في مجال المساعدات النقدية، على أن المساعدات النقدية يمكن- بل وينبغي- تعميمها لدعم طائفة أوسع نطاقًا من الأهداف والأنشطة الإنسانية. ويغلب على هذا النهج الطابع المتعدِّد التخصصات لعمل «اللجنة الدولية» على وجه الخصوص، وفي عام 2016 اتُّخِذَ قرارٌ بزيادة وتوسيع نطاق استخدام برامج التحويلات النقدية بوصفها جزءًا لا يتجزأ ومُتعدِّدَ التخصصات من استجابة «اللجنة الدولية».

المساعدات النقدية لدعم نتائج الحماية

تنجح المساعدات النقدية في أنشطة الحماية التي نضطلع بها من أجل دعم تعافي الفئات المستضعَفة على وجه الخصوص وإعادة إدماجها؛ ففي إسرائيل والأرض الفلسطينية المحتلة، قدَّمت «اللجنة الدولية» منحًا نقدية صغيرة إلى الفئات المستضعَفة من ضحايا انتهاكات القانون الدولي الإنساني؛ لتمكينهم من شراء الأصول اللازمة لكسب العيش، أو الخضوع لتدريب في مجال الأعمال. وفي بيرو، قدَّمت «اللجنة الدولية» مساعداتٍ نقديةً لتلبية الاحتياجات الغذائية العاجلة، وفي الإسهام في تكاليف بناء المنازل للسكان الذين سبق احتجازهم لدى الجماعات المسلحة. وفي جامو وكشمير، نفَّذت «اللجنة الدولية» مبادرةً للمشاريع المتناهية الصِّغَر لدعم أسر المحتجزين الحاليين، والمحتجزين الذين أُطلِقَ سراحهم، ممن دُمِّرت سبل كسب عيشهم أو أُعِيقت بسبب الاحتجاز. وتُستخدَم المساعدات النقدية أيضًا- في بعض الأحيان- لدعم إعادة شمل الأُسَر التي تفرق أفرادها عن بعضهم البعض، فقد كان هذا هو الوضع في نيجيريا؛ لأن المسافات بين مكتب «اللجنة الدولية» والولايات الأصلية للسكان، جعلت المساعدة العينية خيارًا صعبًا من حيث النقل، وكانت الأسواق محدودةً في القرى الأصلية للسكان. وقدَّمت «اللجنة الدولية» على مدى سنوات طويلة منحًا نقدية إلى أفراد أسر المحتجزين؛ لتغطية نفقات انتقالهم إلى أماكن الاحتجاز، ومِن ثَم ضمان الإبقاء على الاتصالات الأسرية الحيوية. ويمكن أن يؤدي الدعم المقدَّم إلى أُسَر المحتجزين إلى تقديم دعم غير مباشر إلى المحتجزين أنفسهم (انظر الفصل الأول للاطلاع على مثال من أوكرانيا).

ويمكن للمساعدات النقدية أن تنهض بدور أوسع في تهيئة الحماية المجتمعية أيضًا؛ ففي أرمينيا، قدَّمت «اللجنة الدولية» مساعداتٍ نقديةً إلى الأسر المعرَّضة للخطر؛ لتمكينها من تنفيذ تدابير الحماية السلبية- مثل بناء الحواجز على النوافذ- في بيوتهم. واستُخْدِمت المساعدات النقدية أيضًا لمساعدة السكان على الانتقال إلى أماكن أكثر أمانًا؛ ففي مالي، قُدِّمت مساعدات نقدية إلى السكان الذين يواجهون تهديدًا وشيكًا لحياتهم، ومِن ثَم كانوا في حالة استضعاف خاص؛ للانتقال والاستقرار في منطقة أكثر أمانًا. وفي كولومبيا، دعمت «اللجنة الدولية» نقل السكان المعرَّضين للخطر على مدى عقود. ومع ذلك، فهذا خيار الملاذ الأخير، بالنظر إلى التبِعات المحتملة لهذه الممارسة. وفي جميع أنشطة الحماية التي نضطلع بها، نبحث الآن عن المزيد من الفرص لاستخدام المساعدات النقدية حيثما تحقق مستوى النجاح الأمثل.

المساعدات النقدية من أجل الصحة

يمكن أن تكون المساعدات النقدية وقسائم الشراء من الطُّرق الفعَّالة لمواجهة العوائق المالية للحصول على الرعاية الصحية في السياقات التي تُتاح فيها خدمات الرعاية الصحية الجيدة ويسهل الوصول إليها. ففي أوكرانيا، تُقدَّم الرعاية الصحية الطارئة بالمجان، إلا أن هناك عادةً تكاليف على المرضى الذين يدخلون المستشفيات. ومن المنطقي في هذا الصدد أن تُقدِّم «اللجنة الدولية» منحًا نقدية إلى أسر جرحى الحروب؛ لضمان قدْرتها على دفع تكاليف الرعاية الصحية الإضافية المترتبة على إصابات الحروب. وفي لبنان، التي يُوجَد بها نظام صحي مخصخص بدرجة كبيرة، هناك حاجز تكلفة يحول دون حصول الكثير من النساء على الخدمات الصحية الجنسية والإنجابية، وقد أدى هذا إلى زيادة معدلات الوفيات بين الأمهات والأطفال الرُّضَّع في صفوف اللاجئين السوريين والأسر اللبنانية المُضِيفة الفقيرة. وتعكف «اللجنة الدولية» حاليًا على استكشاف استخدام التحويلات النقدية لإزالة هذا الحاجز، مستهدِفةً أكثر الفئات استضعافًا من الناحية الاقتصادية من النساء اللواتي يواجهْنَ حملًا شديد الخطورة؛ من أجل زيادة فرص حصولهنَّ على الرعاية الحيوية قبل الولادة وبعدها.

وجَودة الأدوية المتاحة من المسائل التي تهم «اللجنة الدولية» دائمًا في برامجها الصحية؛ فالأدوية المتاحة في الأسواق المحلية قد تكون مُقلَّدة أو منخفضة الجودة، وبالتالي فإن منْح الأشخاص المساعدات النقدية لشرائها قد يكون ضارًّا ويحقق قيمة ضعيفة مقابل المال، ويستلزم التغلب على هذا التحدي أن تَجْري «اللجنة الدولية» مزيدًا من البحث.

المساعدات النقدية لتوفير المأوى والمياه والخدمات الأساسية

يُعَد توفير المأوى من المجالات السريعة النمو لبرامج التحويلات النقدية، وتبرهن المساعدات النقدية على فعاليتها البالغة في مساعدة السكان في تكاليف البناء والإيجار والمرافق، خاصةً في المناطق الحضرية. ففي إسرائيل والأراضي المحتلة، تُقدَّم المنح النقدية إلى الأسر التي دُمِّرت منازلها؛ لتوفير النفقات الأساسية والإيجار. وفي الفلبين، أتاحت المنح النقدية بناءَ أكثر من 4000 منزل. وفي جمهورية أفريقيا الوسطى، يستخدم مشروع جديد قسائم الشراء لتوفير مواد المأوى؛ لمساعدة الأسر على إعادة بناء منازلها التي تضرَّرت أو دُمِّرت.

وتركِّز «اللجنة الدولية» في المناطق الحضرية كثيرًا جدًّا على كفالة استمرار الخدمات الأساسية في العمل، مثل المياه، والكهرباء، ومعالجة مياه الصرف عن طريق دعم السكان، والأجهزة والخدمات التي تعتمد عليها هذه الخدمات الحضرية المعقَّدة. وعلى النحو المبيَّن بالدراسة في الفصل الثالث، لم يكن من الممكن تحقيق جزءٍ كبير من هذا العمل الهيكلي، بحكم التعريف، حتى عن طريق برامج التحويلات النقدية. ولكن التحويلات النقدية تُستخدَم على نحو متزايد لمساعدة السكان المتضرِّرين على تغطية احتياجاتهم الأساسية، وتبين خبرة «اللجنة الدولية» في المناطق الحضرية أن هذا يشمل عادةً مساعدة السكان على دفع تكاليف المرافق الأساسية؛ حتى يتسنى لهم إمداد منازلهم بالتدفئة والحرارة.

بناء القدرات اللازمة للمساعدات النقدية

تستفيد «اللجنة الدولية» من الزيادة الضخمة في برامج التحويلات النقدية على مدى العقد الماضي، فتلتزم بزيادة قدرتها الداخلية الخاصة على استخدام برامج التحويلات النقدية في مستوى مجموعة متنوعة من الأهداف. فقد صممت- على سبيل المثال- دورات تدريبية رسمية، وبرامج للتعلم الإلكتروني وتدريبًا أثناء العمل للموظفين، ووضعت إجراءات عمل موحَّدة داخلية لبرامج التحويلات النقدية، تبيِّن بالتفصيل الأدوار والمسؤوليات لكل من البرنامج والكوادر المعاونة. وينتشر التدريب على برامج التحويلات النقدية الذي يستهدف موظفي الأمن الاقتصادي على نطاق واسع، حيث خضع للتدريب نحو 50 في المائة من الموظفين، بينما بدأ في عام 2018 تدريب جديد يستهدف كوادر الدعم من الشؤون المالية والخدمات اللوجستية. ولاستكمال كفاءات المتخصصين في مجال المساعدات النقدية داخل وحدة الأمن الاقتصادي، عيَّنت «اللجنة الدولية» في عام 2017 أخصائيًّا جديدًا للمساعدات النقدية المؤسسية، يتمثَّل دوره في قيادة عملية تعميم برامج التحويلات النقدية في جميع مستويات المنظَّمة، وتقديم رؤية واستراتيجية مشتركتينِ لبرامج التحويلات النقدية داخل «اللجنة الدولية»، فضلًا عن توفير التدريب أثناء العمل، والدعم التِّقني للزملاء من مختلف الإدارات، بما فيها الصحة والحماية، والمياه والإسكان، والشؤون المالية والخدمات اللوجستية، وهي تعمل جميعها على تطوير استخدام برامج التحويلات النقدية في برامجها وأنشطتها. ويعني بناء القدرات في مجال المساعدات النقدية أيضًا التكيُّف مع البيئة الخارجية المتغيِّرة، وتحقيق الاستخدام الأمثل للموارد والتكنولوجيات المتاحة.

تعمل «اللجنة الدولية» في عالم سريع التغير: وتحدث الرَّقْمنة تحوُّلًا في طريقة عيش الناس وعملهم وتفاعلهم وبحثهم عن معلومات وحلول لمشكلاتهم، بما في ذلك في حالات النزاع المسلح والعنف. وتحتاج «اللجنة الدولية» إلى تعزيز استخدامها للبيانات والتكنولوجيات الجديدة، وكذلك تحويل وتكييف استجابتها التنفيذية لهذا المشهد المتغيِّر سريعًا. وهذا سيمكِّن المنظَّمة من تلبية الاحتياجات الحالية والمستقبلية للسكان المتضررين -بسبل منها أشكال جديدة من التعاون- فضلًا عن توقعات الأطراف المعنية. وتزداد سهولة الحصول على التكنولوجيات الجديدة التي يمكنها إحداث نقلة في تدابير الاستجابة للنزاعات والتفاعل مع السكان المتضرِّرين، وينطوي كثير منها على تبعات وفرص لاستخدام المساعدات النقدية وقسائم الشراء (البيانات الضخمة، الشبكات الاجتماعية/ التمويل الجماعي، الهوية الرقمية/ القياسات الحيوية، التصنيف الرقمي، سلسلة الكتل، العملات المشفَّرة، وما إلى ذلك). وستواصل «اللجنة الدولية»- في إطار ما تشهده من تحوُّل رقمي- جهود البحث والتطوير في جميع هذه المجالات لتحديد أفضل السبل لاستخدامها لدعم برامج التحويلات النقدية في النزاعات المسلحة.

وتطمح الحركة إلى تحقيق زيادةٍ تتجاوز الضعف في حجم تدابير الاستجابة النقدية، وتحقيقًا لهذه الغاية، فقد استثمرت في بناء قدراتها الخاصة من خلال المناقشات التقنية والتطوير، وتقديم التوجيهات. وقد نشرت أول مبادئ توجيهية رسمية للحركة بشأن برامج التحويلات النقدية في عام 2007، ومنذ ذلك الحين بُذل عمل مكثَّف من أجل تطوير المبادئ التوجيهية والممارسات الجيدة، كان آخرها نقل المبادئ التوجيهية إلى مجموعة الأدوات المرتبطة بالتحويلات النقدية في حالات الطوارئ[42]، وهي منصة إلكترونية تفاعلية تحتوي على أدوات وموارد وإرشادات وتوجيهات بشأن برامج التحويلات النقدية. وهناك أيضًا فريق عمل النُّظراء المعني بالتحويلات النقدية التابع لـ«الحركة»، الذي يضم ممارسين من «اللجنة الدولية» والاتحاد الدولي و12 جمعية وطنية. ويتمثَّل الغرض منه في إنشاء نقطة مركزية للمناقشات والتعاون من أجل تحديد جودة برامج التحويلات النقدية المناسبة المُعمَّمة، وتنسيقها، وتوفيرها، والدعوة إليها، وتحسينها في إطار الجاهزية للاستجابة والتصدي لحالات الطوارئ داخل الحركة. وقد أعد الفريق مؤخرًا «الإطار الاستراتيجي لبرامج التحويلات النقدية» لـ«الحركة»، وهو ما سيمثِّل أداة حيوية يسترشد بها جميع أعضاء الحركة في الأعمال المتعلقة ببرامج التحويلات النقدية.

ومن الأولويات الرئيسية للحركة «التهيّؤ للمساعدات النقدية»، أي بناء قدرات الجمعيات الوطنية لكي تكون قادرة على استخدام برامج التحويلات النقدية على نطاق واسع. وهو نهج مشترك بين الأقران، حيث يقوم أعضاء الحركة ذوو الخبرة الواسعة في برامج التحويلات النقدية بدعم الجمعيات الوطنية؛ لكي تكون مُهيّأة من الناحية التنفيذية لتقديم برامج تحويلات نقدية تتسم بالجودة، وحُسْن التوقيت، وإمكانية تطويرها. ويتضمن هذا خطوات رئيسية، مثل ضمان دعم القيادات لبرامج التحويلات النقدية، وتشكيل فريق عمل داخلي مَعْنِي ببرامج التحويلات النقدية، ووضع إجراءات عمل موحَّدة واضحة لبرامج التحويلات النقدية، ووجود موظفين مدرَّبين لديهم خبرة في تقييم مدى ملاءمة وجدوى الاستجابة النقدية في أي سيناريو معيَّن، وإبرام اتفاقات مسْبقَة مع مقدِّمي الخدمات المالية؛ لإتاحة سرعة توسيع نطاق استجابة برامج التحويلات النقدية إذا تبين أنها مناسبة.

ويعني الاستعداد أيضًا تحسين القدرة على التنبؤ بالأزمة المقبِلة. وقد تطور التمويل القائم على التنبؤ[43] من عنصر راسخ في عمل مركز المناخ- الذي يدعم «الحركة» وشركاءها في الحدِّ من تأثير تغيُّر المناخ- إلى تعزيز تعميم نموذج عمل الإنذار المبكِّر في إدارة الكوارث بالحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر على مستوى العالم. وهو يُقِر بأن هناك تنبؤات متاحةً في أغلب الأحوال، ولكن لا تُوجَد منظَّمة إنسانية لديها من الموارد ما يكفي للتصرف *قبل* وقوع الكارثة، خاصةً عندما لا يكون هناك تيقُّن، مما يعرضها لخطر العمل بلا جدوى. ويحاول نموذج التمويل القائم على التنبؤ معالجةَ هذه المسألة عن طريق إطلاق الأموال اللازمة لأنشطة الجاهزية قبل الأزمة، ومنح المجتمعات المحلية الأموالَ التي تحتاجها للخروج من الصدمة عن طريق تعزيز منازلها، وتأمين محاصيلها أو مواشيها، أو حتى ابتعادها مؤقتًا عن طريق الأزمة.

42 http://rcmcash.org/

43 https://www.climatecentre.org/programmes-engagement/forecast-based-financing; https://www.climatecentre.org/downloads/files/programs/RCCC_FbF%20of%20preparedness%202pager%20V1%20web.pdf

استخدمت «الحركة» نموذج التمويل القائم على التنبؤ بشكل فعلي في أوغندا مرتينِ، وفي بيرو، ومؤخَّرًا في توغو. وقد جرى اعتماد هذا النموذج بشكل مشترك في عام 2016 من مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية التابع للأمم المتحدة والاتحاد الدولي، الذي أدرج تعهدًا بتيسير مضاعفة التمويل القائم على التنبؤ داخل «الحركة» بحلول عام 2018. وعلى الرغم من أن مفهوم التمويل القائم على التنبؤ نشأ أساسًا في علوم المناخ، فإنه يمكن تطبيقه أيضًا على حالات النزاع. وسيؤدي تحسين استخدام البيانات وتطوير نماذج التنبؤ بمؤشرات الإنذار المبكر للنزاعات إلى تمكين «اللجنة الدولية» والجمعيات الوطنية من إطلاق أموال الجاهزية بالطريقة نفسها إلى حدٍّ كبير، مما يؤدي إلى منح المجتمعات المحلية الأموال التي تحتاج إليها لتجاوز الصدمة عن طريق تأمين أصولها، وربما إرسال أفراد الأسر المستضعَفين إلى مناطق آمنة، أو نقلهم بأمان في وقت مسبق مع أفراد أسرهم، وما لديهم من وثائق مهمة وأصول منقولة، بدلًا من الهرب حفاظًا على أرواحهم وترك كل شيء وراءهم.

وعلى الرغم من أنه من الممكن التحقق من أن «اللجنة الدولية» أو الجمعية الوطنية، في بلد معين، مُهيّأة لتقديم المساعدات النقدية، فلا يترتب على هذا دائمًا أن يكون السياق أو السكان المستهدفون مُهيّئين لاستقبال المساعدات النقدية. وعلى النحو المبيَّن في الفصل الثالث، هناك كثير من الأسباب التي تجعل المساعدات النقدية خيارًا غير ملائم في بلد معين، أو منطقة معينة، أو في وقت معين. والواقع أن المساعدات النقدية أحيانًا إما أنها «لن تحقق النجاح الأمثل هنا»، وإما «لن تنجح الآن ولكن ربما لاحقًا»، وإما «ستنجح مع بعض الأشخاص ولكن ليس جميعهم». وعلى العكس، في الحالات التي تكون فيها المساعدات النقدية خيارًا مناسبًا، يتعيَّن على «اللجنة الدولية» و«الحركة» على نطاق أوسع استغلال كامل إمكاناتهما لتقديم أفضل استجابة للسكان المتضررين من حالات النزاع والعنف.

R. Barre Yeri/CRC

الفصل الخامس

توصيات في مجال السياسة لاستخدام المساعدات النقدية في أوقات النزاع

يستند هذا التقرير إلى الخبرة العملية لـ«اللجنة الدولية»، والدراسات التي تناولت خبرات مختلف المنظمات الإنسانية الأخرى، بهدف استكشاف قيمة برامج التحويلات النقدية في تلبية احتياجات الناس في حالات النزاع المسلَّح. والنتيجة واضحة: أن برامج التحويلات النقدية لها دور أساسي تنهض به في العمل الإنساني، ويستند التوسع السريع فيها على نطاق قطاع العمل الإنساني في السنوات الأخيرة إلى المصالح الفُضلى للأشخاص، وإلى منطق من الفعالية والكفاءة.

واستنادًا إلى خبرة «اللجنة الدولية» المشمولة بالتحليل والعرض في هذا التقرير، وُضعت ست توصيات أساسية في مجال السياسات. وسنستخدم هذه التوصيات للاسترشاد بها في تطوير برامج التحويلات النقدية في جميع مجالات عمل «اللجنة الدولية»، ونحث الجهات الأخرى على مراعاتها أيضًا عند العمل في حالات النزاع المسلَّح.

1. **يجب على المنظمات الإنسانية أن تواصل مراعاة الطابع الخاص الذي تتميز به النزاعات المسلحة في وضع سياساتها المتعلقة ببرامج التحويلات النقدية.** فلا يمكن أن يُفترَض أن السياسات والممارسات الموضوعة والمتَّبعة في حالات الكوارث الطبيعية، أو الأنشطة الإنمائية، أو إعادة الإعمار بعد انتهاء النزاع، يمكن أن تنطبق تلقائيًّا على برامج التحويلات النقدية، بوصفها جزءًا من العمل الإنساني في أثناء النزاعات المسلحة.

2. **تُمثِّل برامج التحويلات النقدية استجابة ضرورية ولكنها ليست كافيةً، بمفردها، لتلبية احتياجات الناس في النزاعات المسلحة، ويجب توخي العناية والجوانب الاستراتيجية في النظر في مدى ملاءمتها كخيار أمثل للناس في وضع معين.** تسهم برامج التحويلات النقدية إسهامًا مهمًّا في بقاء الأشخاص على قيد الحياة وتعافيهم، ويمكن أن تؤدي في أغلب الأحوال إلى إضفاء قدْر من الكرامة على عملية تقديم المساعدة، بالإضافة إلى تحقيق غير ذلك من الآثار المضاعَفة المهمة، غير أن الأشخاص قد يكون لديهم أسباب وجيهة لتفضيل أشكال أخرى من الدعم، ويجب احترام هذه التفضيلات واستكشافها.

3. **ينبغي إشراك الناس في القرارات المتعلقة بالاختيار بين «المساعدة النقدية أو العينية» حيثما أمكن، واستشارتهم مع تغير الظروف أثناء النزاع.** يجب أن لَا تكون عملية وضع السياسة التنفيذية لبرامج التحويلات النقدية ذات طابع تكنوقراطي بشكل مفرط، أو تكون مُوجَّهة بأهداف تسعى إلى تحقيق التغطية النقدية. بل ينبغي للسياسة الجيدة أن تستند إلى مدى تهيّؤ منطقة أو مجتمع محلي للمساعدات النقدية، وما إذا كانت برامج التحويلات النقدية خيارًا حكيمًا في سياق معيَّن، وذلك في ضوء الظروف الأمنية، والحماية (بما في ذلك حماية البيانات)، وتفضيلات السكان، والفاعلية العامة.

4. **تُطبَّق برامج التحويلات النقدية في أفضل صورها عادة جنبًا إلى جنب مع أشكال أخرى من العمل والتعاون في المجال الإنساني.** فالمساعدات النقدية لا تحل محل ضرورة الوصول المادي إلى المجتمعات المستضعفة، ولا تحل كذلك محل الجهود الأوسع نطاقًا الرامية إلى كفالةٍ تمتعها بالحماية في إطار القوانين ذات الصلة. ويجب أن تكون مصحوبةً باستثمار كبير في صَون وتحسين البنية الأساسية والخدمات الأساسية في مجالات الرعاية الصحية، والمياه، والصرف الصحي، والكهرباء، وكلها أيضًا حيوية لتلبية احتياجات الناس.

5. **ينبغي الإبقاء على المرونة التنفيذية والاستعداد للتنقُّل بين برامج التحويلات النقدية وغيرها من أشكال المساعدة في النزاعات المسلحة، لا سيما في النزاعات الممتدة.** فقد تكون الظروف بالغةَ التقلُّب ولا يمكن التنبؤ بها أثناء النزاع المسلح، مما يعني أن مُلاءمة هذه البرامج قد تتغير سريعًا بمرور الوقت ومن حيث علاقتها بالمكان والسكان.

6. **يجب أن يسترشد تقييم برامج التحويلات النقدية وتنفيذها بمبدأيْ عدم التحيز، والحياد طوال حالات النزاع المسلح، وأن يُمثِّلا جزءًا لا يتجزأ من أي خدمات مالية مقدمة.** فيجب أن تكون برامج التحويلات النقدية قائمةً على أساس المبادئ، شأنها شأن أيِّ شكل آخر من أشكال العمل الإنساني، ولا يجوز أن تكون مشروطة بالاعتبارات السياسية، أو يحتكرها مُقدِّمو الخدمات المالية التابعون لأي طرف معين في النزاع.

تمثِّل برامج التحويلات النقدية إضافةً قيِّمة إلى مجموعة الأدوات التنفيذية للعمل الإنساني. وتبين خبرة «اللجنة الدولية» أن برامج التحويلات النقدية يمكن أيضًا أن تضطلع بدور بالغ الأهمية في النزاعات المسلحة، عن طريق تلبية مجموعة واسعة من احتياجات الأشخاص على نحو سريع وفعَّال. ونعتزم استكشاف سُبل جديدة لتلبية الاحتياجات يمكن من خلالها تطبيق برامج التحويلات النقدية ضمن برامج «اللجنة الدولية»، وسنواصل استخدام برامج التحويلات النقدية كواحدة من الأدوات الرئيسية في استجابتنا الإنسانية المتمحورة حول البشر.

المهمة

اللجنة الدولية للصليب الأحمر منظمة غير متحيزة ومحايدة ومستقلة، تؤدي مهمة إنسانية بحتة تتمثل في حماية أرواح وكرامة ضحايا النزاعات المسلحة وغيرها من حالات العنف وتقديم المساعدة لهم. وتبذل أيضاً اللجنة الدولية كل الجهود الممكنة لتفادي المعاناة بنشر أحكام القانون الإنساني والمبادئ الإنسانية العالمية وتعزيزها. أنشئت اللجنة الدولية للصليب الأحمر عام 1863 وقد تمخضّت عنها اتفاقيات جنيف والحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر. وهي توجه وتنسق الأنشطة الدولية التي تنفذها الحركة في حالات النزاعات المسلحة وغيرها من حالات العنف.

صورة الغلاف: R. Banfield/ICRC 4359/004 03.2019

https://www.facebook.com/icrcarabic
https://twitter.com/icrc_ar
instagram.com/icrc

اللجنة الدولية للصليب الأحمر
International Committee of the Red Cross
avenue de la Paix ,19
Geneva, Switzerland 1202
T +41 22 734 60 01 F +41 22 733 20 57
Email: cai_rcc@icrc.org www.icrc.org/ar
© حقوق الطبع محفوظة للجنة الدولية للصليب الأحمر، تشرين الثاني/ نوفمبر 2018

ICRC