وحدة حساسية النزاعات CSF
ورقة عمل:
فهم "التوطين" في السودان

وحدة حساسية النزاعات

ملخص

في ورقة العمل هذه، تسعى وحدة حساسية النزاعات للتعريف وتمكين مناقشة فاعلة فيما بين الفاعلين السودانيين ونظام العون الإنساني بالسودان.

تقوم هذه الورقة بتحديد واستكشاف الموضوعات ذات العلاقة بحساسية النزاعات والعون الإنساني، مسترشدة بمراجعة الادبيات في هذا المجال والمقابلات التي اجريت مع موظفي المنظمات غير الحكومية الدولية والوطنية، كما يشمل ذلك الكيفية التي يتم بها فهم المصطلح «توطين» في سياق السودان، وما يعنيه هذا المصطلح بالنسبة لديناميكيات السلطة والعلاقات بين الفاعلين المحليين والوطنيين والعاملين في العون الإنساني، والآثار المترتبة على ذلك في عالم اليوم.

التوطين مصطلح متنازع عليه وذو آثار مثيرة للجدل وبعيدة المدى. يتطلب الحديث عن التوطين بصورة جادة استبطانًا عميقًا من جميع الجهات الفاعلة ليس فقط لمساءلة الطبيعة المنهجية والهيكلية للسلطة داخل قطاع العون الانساني، وإنما أيضًا للاعتبارات التشغيلية اليومية التي تحدد كيفية تقديم العون، ومساهماتها في المجتمعات السودانية. في حين أن هناك العديد من المزالق والتحديات، فإن التوطين المناسب والهادف هو أحد أقوى الأدوات لضمان أن قطاع العون في السودان لا يؤدي عن غير قصد إلى استمرار النزاعات من خلال تعزيز التهميش أو ديناميكيات القوة غير المتكافئة.

وبذلك يكون خارج نطاق ورقة عمل بالنسبة لتقديم تقييم شامل للتوطين بالسودان. وتهدف الورقة في الواقع على تسليط بعض الضوء على كيف يُفهم مصطلح «التوطين» في سياق السودان، وماذا يعني لديناميكيات القوة والعلاقات بين الجهات الفاعلة المحلية والوطنية والجهات الفاعلة الدولية في مجال العون، والآثار المترتبة على الجهات الفاعلة في مجال العون اليوم. وتضع في الإعتبار العقبات والفرص الرئيسية التي يمكن أن تشكل كيفية ظهور التوطين في السودان إلى جانب تداعياته على قطاع العون الإنساني والمجتمع السوداني. كذلك تستهدف الورقة توفير مدخل للمزيد من المناقشة والفهم، وخلق نقطة دخول لمشاركة أكثر استدامة وتركيزا بحيث تؤدي الى توصيات عملية وتوصيات خاصة بالسياسات.

مقدمة

تهدف أجندة التوطين في صميمها إلى معالجة الحواجز النظامية وعدم تناسق السلطة في قطاع العون الإنساني التي تمنح الجهات الدولية الفاعلة تأثيرا أكبر في تشكيل الكيفية التي يتم بها تخطيط وتسليم المساعدة[1] بدلاً من منح ذلك النفوذ للفاعلين الوطنيين او المحليين. يتفق معظم المراقبون وصانعو السياسات ووكالات العون الإنساني نفسها على أن نظام العون الإنساني الذي يرتكز بشكل أكبر على قدرات المجموعات، والأنظمة المحلية سيكون أكثر فعالية، واستراتيجية، وكفاءة، وأكثر حساسية تجاه النزاعات.[2] ومع ذلك، وفي الوقت الذي يبدو فيه أن وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية العالمية الكبري، والجهات المانحة جميعها تقريباً داعمة للتوطين، الا أنها لازالت تهيمن على نظام المعونات بالسودان بينما تُترك المنظمات غير الحكومية القومية والمنظمات المحلية بمصادر وتأثير أقل.

هناك اجماع ضئيل داخل مجتمع المساعدات بالسودان حول السبب الذي جعل الأمور تظل كما هي عليه الآن . ويعود سبب هذا الخلاف جزئياً الى أنه لايوجد فهم مشترك حول ما يعنيه "التوطين". ومع ذلك فان مسألة التوطين تظل مسألة حساسة بالسودان، وهناك العديد من المنظمات التي تكون غير راغبة في مناقشة هذه المسألة علنا، وبذلك تكون قد خلقت بيئة حيث يظل "كل شيء متكتم عليه" حول عدم المساواة في نظام العون الإنساني.[3]

اعتمدت وحدة حساسية النزاعات في تحرير ورقة العمل هذه على المؤلفات المنشورة في هذا المجال والمقابلات التي أجريت مع أعضاء مجتمع العون الإنساني بالسودان بغرض استكشاف العوامل السياقية التي تشكل وجهات النظر، والمفاهيم، والتوقعات المختلفة حول "التوطين" في سياق السودان، وما تعنيه بالنسبة لعون إنساني فعال وحساس تجاه النزاعات.

[1] Baguios A, King M, Martins A, Pinnington R (2021), 'Are we there yet? Localisation as the journey towards locally led practice: models, approaches and challenges', ODI (https://odi.org/en/publications/are-we-there-yet-localisation-as-thejourney-towards-locally-led-practice)

[2] Stephen M, Martini A (2020), 'Turning the Tables: Insights from Locally-Led Humanitarian Partnerships in Conflict Situations', Saferworld and Save the Children Sweden. See also: Corbett J (2015), 'South Kordofan and Blue Nile, Sudan 2010-15: Experiences with local and global responses to protection crises', Local To Global Protection (https://usercontent.one/wp/www.local2global.info/wp-content/uploads/L2GP_SK_BN_2015_final.pdf); Wall I, Hedlund K (2016), 'Localisation and Locally-Led Crisis Response: A Literature Review', Local to Global Protection, May.

[3] Interview with NNGO member, Khartoum, February 2022.

١. عدم وجود توافق حول ماهية "التوطين" بالسودان

في غضون بضع سنوات، اصبح "التوطين" تعبيراً واسع الانتشار وأجندةً شائعة في اوساط الدوائر الانسانية والتنموية.

وفي قمة العالم الإنسانية الدولية لعام ٢٠١٦، تم تكريس التوطين كهدف رئيسي لـ "الصفقة الكبرى". وكجزء من تلك الصفقة أعلن خمسة وستون كيانا رئيسياً من المانحين، ووكالات الأمم المتحدة، والوكالات العالمية غير الحكومية التزامها بـ "جعل العمل الانساني المبني على المبدأ محليا بقدر الامكان ودولياً حسبما تقتضي الضرورة"[4] وفقًا لهذا الالتزام، تم تأطير التوطين كعملية لزيادة التمويل المباشر وطويل الأجل للوكالات الوطنية والمحلية، مما أدى إلى إزالة حواجز التمويل المباشر من المانحين وكذلك دعم آليات التنسيق بالنسبة لعاملي العون الإنساني القوميين وقيادتهم في منتديات الإغاثة الدولية لكن هذا الاطار السائد للتوطين قد تعرض لنقد واسع النطاق من اصحاب مصلحة مختلفين.[5]

عبر البعض عن شكوكهم إزاء أجندة التوطين[6] التي يقودها ويشرف عليها نفس الموقعون الدوليون الذين يطلب منهم تسليم السلطة والموارد، وتظل اللغة، والأدوات، والأسلوب السردي الذي يدفع هذه الجهود الدولية هي نفسها تلك التي ربما تلائم بشكل أفضل الجهات الفاعلة الدولية المهيمنة سلفاً والتي تم إنشاؤها من قبلهم . في مقال حديث عن مجلة "فرونتيرز ان ساينس"، اقترحت هيبا بواتينج «تبني المنهج الذي يهدف الى "تكييف هذه العملية الدولية مع المساحات المحلية"[7] . ويتطلب ذلك من الجهات الفاعلة تبني الخطاب والمنطق الدوليين حول التوطين بدلاً من استخدام أفكارهم ومناهجهم الخاصة[8]. وهذا الاتجاه يعرض لمخاطر "تدويل المنظمات المحلية غير الحكومية"[9]، حيث يحس الفاعلون والمجموعات المحلية بضغوطات لـ "لتصرف كفاعلين ومجموعات دولية بذات المنطق والمصطلحات"[10]. اوضح أحد الموظفين بمنظمة سودانية وطنية غير حكومية: بانه "يتوجب علينا ان نستوعب الرموز التي سيتم احترامها وقبولها، وإلّا لن ينظر الينا على أننا جادون....يتوجب علينا أن نكون كما يريدوننا أن نكون"[11] .

وهكذا فان المنظمات القومية والمحلية التي تشابه المنظمات الدولية بشكل كاف تتم مكافأتها على امتثالها بالنوع "المحلي المثالي المتصور"[12] عن طريق تلقي تمويل مباشر أكبر، اضافة للسماح لها بأن تكون حارس بوابة للمجموعات ذات القواعد المحلية الأخرى. وهذا يخلق تسلسلات هرمية بين الفاعلين

القوميين والمحليين المختلفين في الوقت الذي يتم فيه السماح لمزيد من المنظمات التي أضفيت عليها صفة الرسمية بلعب دورا أقوى في تشكيل الأماكن والكيفية التي يتم بها توزيع العون الإنساني .

هناك مصدر قلق آخر يتمثل في أن جهود "التوطين" قد ينتهي بها الأمر بأن تصبح واجهة خادعة للوكالات الدولية التي تسعى للايحاء بأن لديها شركاء محليون دون أن تقوم باحداث تغييرات حقيقية من حيث الجهة التي تكمن فيها الوكالة، والسلطة، وصنع القرار. وقد تكون نتيجة هذا النهج أن تتضمن بعض العمليات الدولية منظمة محلية غير حكومية "رمزية" من أجل المظهر دون إشراكها بصورة حقيقية في كيفية استخدام المساعدات واتخاذ القرار او وضع الإستراتيجية[13].

كذلك فإن الترجمة العربية، في السودان، مبهمة وربما تكون مضللة ايضا. فالمصطلح العربي "توطين" الذي يستعمل في كثير من الأحيان قد يترجم على أنه "تأميم" وهو مصطلح يحمل دلالات مختلفة. وهذا المصطلح هو ايضا لفظ مجانس "لإعادة التوطين او الانتقال"[14] ، وهو أمر مربك. ويدل عدم وجود مصطلح عربي واضح لكلمة التوطين (localisation) على الدرجة التي يكون بها هذا المفهوم مستوردا، و "ينتمي" الى الفاعلين الدوليين وليس الفاعلين المحليين. وبطبيعة الحال، من الصعب تحفيز المشاركة الشاملة في اوساط المجتمع السوداني مع أجندة ليس لها معنى متماسك ومتسق في لغتهم.

وقد زاد الأمور تعقيداً أن ذات المصطلح قد برز في الأصل خلال الحقبة الاستعمارية: حيث كان "التوطين هو المصطلح الذي ابتدعه المستعمرون البريطانيون لوصف العملية التي يتم عن طريقها استبدال المستعمرين البريطانيين السابقين في الخدمة العامة بمواطنيين محليين"[15]. وقد ظلت العلاقة بين الاستعمار والخطاب الدولي، والعنصرية المغروسة في ذلك التاريخ، تمثل تحدياً لكل من الفاعلين الوطنيين والدوليين الذين يسعون الى فهم ما يمكن او ينبغي أن يعنيه مصطلح "التوطين" في قطاع العون اللإنساني في عالم اليوم .

لهذه الأسباب ولأسباب أخرى، يكون لبعض المحاورين نفور مشروع تجاه هذا المصطلح ويقترحون صياغات بديلة مثل "مشاركة الموارد والسلطة"، أو "العمل بشكل تضامني"، أو "دعم العمليات التي تقاد محليًا". تدرس هذه الورقة التوطين كطيف يتراوح ما بين الأشكال الأكثر محدودية حيث تكون المنظمات المحلية او الوطنية مشاركة الى حد ما في تشكيل القرارات حول الإغاثة الدولية الى الأشكال الأكثر صدقاً والتي تقاد محلياً حيث تقوم هذه المنظمات والمبادرات الى حد كبير بتحديد الكيفية التي يتم بها تصميم وتوجيه الإغاثة مع السعي لدعم المنظمات الدولية حسب الشروط التي تضعها هي[16].

[4] Barbelet V (2018), 'As local as possible, as international as necessary: understanding capacity and complementarity in humanitarian action', HPG Working Paper, ODI.
[5] IASC Grand Bargain 2016–2020 website: https://interagencystandingcommittee.org/more-support-and-funding-tools-for-local-and-national-responders
[6] Robillard S, Atim T, Maxwell D (2021), 'Localization: A "Landscape" Report: Final Report to USAID, Bureau of Humanitarian Assistance', Tufts University (https://fic.tufts.edu/publication-item/localization-a-landscape-report/) See also: Peace Direct, Adeso, the Alliance for Peacebuilding, Women of Color Advancing Peace and Security (2021), 'Time to Decolonise Aid: Insights and Lessons from a Global Consultation', May.
[7] Boateng OA (2021), 'Building Africa's Homegrown Humanitarian Systems: Restoration as an Alternative to Localization', Front. Polit. Sci 3: 711090, doi: 10.3389/fpos.2021.711090.
[8] Ibid.
[9] Roy A (2014), 'The NGO-ization of Resistance', Pambazuka News, 23 September.
[10] Eade D (2007), 'Capacity-building: who builds whose capacity?', Development in Practice 17, pp 4–5, 630–639, DOI:: 10.1080/09614520701469807
[11] Interview with NNGO staff member, Khartoum, February 2022.
[12] Obradovic-Wochnik J (2018), 'Hidden politics of power and governmentality in transitional justice and peacebuilding: The problem of "bringing the local back in"', *Journal of International Relations and Development* **23**, 10.1057/s41268-017-0129-6.
[13] Interview, Khartoum, February 2022.
[14] IFGD with NNGO, Khartoum, February 2021.
[15] Al-Teraifi, Al Agab (1977), 'Sudanization of the Public Service: A Critical Analysis', Sudan Notes and Records 58, University of Khartoum (https://www.jstor.org/stable/44947360)
[16] Stephen M, Martini A (2020), op. cit.

٢. ارث "السودنة" يستمر في تشكيل الآراء الخاصة بالتوطين

يحتوي السياق التاريخي في السودان أيضًا على تأثير كبيرعلى تصورات ما قد يعنيه "التوطين" من الناحية النظرية والعملية. على سبيل المثال، يمكن مقارنة التوطين بـ "السودنة"، وهو مصطلح تمت صياغته قبل فترة وجيزة من استقلال السودان في إشارة إلى انتقال الأدوار الاقتصادية والسياسية والاجتماعية المهمة في الحكومة الى السودانيين بدلاً من السلطات الاستعمارية.[17] كانت هذه عملية مقصودة ورسمية لإنهاء الاستعمار كجزء من الانتقال من الاستعمار إلى نظام الحكم ما بعد الاستعمار. تم تخصيص ذات المصطلح في التسعينيات لتأطير جهود حكومة الجبهة الإسلامية الوطنية/ حزب المؤتمرالوطني المتنامية للسيطرة على قطاع المساعدات الدولية والتأثيرعليه. وصلت مبادرة "السودنة" إلى ذروتها في عام ٢٠٠٩ عندما بدأت الحكومة تطالب بأن يتم تنفيذ جزء على الأقل من الاستجابة الإنسانية من خلال الشركاء الوطنيين، بما في ذلك من خلال المؤسسات الحكومية.[18] لكن وكالات العون الإنساني والمراقبون الدوليون أفادوا بأن هذه السياسة تقتضي عملياً من المنظمات الدولية غير الحكومية استخدام المنظمات الموالية للنظام لتنفيذ برامجها على مستوى الدولة\، الأمر الذي ترتبت عنه آثار هائلة بالنسبة لحيادية، ونزاهة الإغاثة وحساسيتها للنزاعات مع احتمالية التلاعب بهذه الإغاثة او تحويل مسارها.[19] تزامنت هذه السياسة مع عمليات طرد ذات دوافع سياسية لعدد ١٣ منظمة إغاثة دولية غير حكومية من السودان، والذي ترافق مع خطاب الحكومة عن الحاجة لبناء قدرات المنظمات الوطنية غير الحكومية.[20]

بالنسبة للعديد من الجهات الفاعلة الوطنية والدولية، قوض هذا "التوطين القسري"[21] قطاع العون الإنساني بتقديمه تبريراً للحكومة لتسييس حصول العاملين في مجال العون الإنساني على التأشيرات وتصاريح السفر، والتأثير على بروتوكولات التوظيف واختيار الشركاء. وقد تم تحويل الإجراءات البيروقراطية الطبيعية بفعالية إلى أدوات سياسية من قبل الدولة التي تسعى لتحديد من يقوم بتسليم الإغاثة والمستفيدين وغير المستفيدين منها. وقد أدى ذلك الى وجود عدم ثقة عميق بين جميع الأطراف حيث سعى الفاعلون الدوليون إلى إدارة

المشكلات الخاصة بالاستقلالية والحيادية، حيث اشتبهت الجهات الحكومية الفاعلة في أن الجهات الفاعلة في مجال الإغاثة يقومون بمساعدة المجموعات المتمردة، كما كان هناك اشتباه بأن منظمات الإغاثة المحلية غير الحكومية تتواطأ مع كلا الجانبين أو أنها تدين بالفضل للمصالح والأجندة المحلية. واجهت المنظمات الدولية والوطنية مشكلات معقدة حول المستوى الذي يقبلون فيه التلاعب المحتمل من قبل الجهات الفاعلة السياسية والصراع من أجل الوصول إلى المجتمعات التي يعتزمون دعمها. ولا تزال هذه الديناميكيات وهذا الإرث ذو صلة اليوم ومستمراً في تشكيل العلاقات ومستويات الثقة بين الجهات الفاعلة الوطنية والدولية.

كذلك يسلط تاريخ "السودنة" الضوء على سؤال هام بالنسبة لجدل التوطين حول الجهات التي يجب ان تستفيد من التوطين، والكيفية التي يتم بها استهداف جهود وعمليات التوطين. ويمكن لمبادرات التمكين أن تركز على مجال واسع من الفاعلين المختلفين، بما في ذلك الفاعلين الوطنيين او الحكوميين المحليين، والمنظمات الوطنية غير الحكومية، والمنظمات المجتمعية، والمجتمع المدني، وقادة الفكر (بما في ذلك الأكاديميين)، والمؤسسات الدينية، والهياكل المجتمعية التقليدية. يشير تاريخ السودان إلى أن المقاربات التي تعمل فقط مع مؤسسات الدولة والمجموعات المؤيدة للنظام يمكن التلاعب بها من أجل غايات سياسية وتغذية أجندة النزاعات. لكن جهود التوطين التي تسعى للعمل بالتضامن مع المنظمات المجتمعية المحلية وبدعمها، ومع المجتمع المدني، والهياكل المجتمعية التقليدية سوف تتطلب تغيرات جوهرية في الطريقة التي يعمل بها ويتعاون بها فاعلوا الإغاثة الدوليين .

[17] Al-Teraifi, Al Agab (1977), op. cit.

[18] OCHA (2015), 'Global evaluation of the humanitarian fund. Country report Sudan'.

[19] United States Department of State (2019), 'Country Reports on Human Rights Practices: Sudan' (https://www.state.gov/reports/2019-country-reports-on-human-rights-practices/sudan/)

[20] Reuters (2009), 'Sudan says willing to admit new NGOs', 6 May (https://www.reuters.com/article/idUSL6984857)

[21] Interview with an INGO representative, February 2022

٣. لقد تغيرت الجهات الفاعله "المحلية" بشكل كبير قبل وبعد العام ٢٠١٩

منذ الثورة في عام ٢٠١٩، أصبحت طائفة متنوعة من مجموعات المجتمع المدني والمبادرات في المقدمة، مما أدى إلى وجود فرص ومخاطر بالنسبة للتوطين بالسودان. وتشمل هذه المجموعات لجان الاحياء ولجان التغيير التي يعتبر أنها تركز بشكل كبير على الدعم على المستوى المجتمعي، ولجان المقاومة التي تعتبر ذات توجهات وحساسية واستقطاب سياسي. لكن تقسيم العمل بين تلك اللجان كان في الغالب ضبابياً من الناحية العملية. ولهذه المجموعات أدوار مهمة داخل المجتمعات، ويمكنها التوصل الى والتعامل مع طائفة أوسع من أصحاب المصلحة أكثر من قطاع العون الإنساني، ويشمل ذلك المجموعات التي ظلت تاريخيا مهمشة سياسياً واقتصادياً. وتميل هذه المجموعات الى أن تكون منظمة بشكل أفقي والعمل بطريقة لا مركزية بدلاً من الطريقة الهرمية. ويعتبر هذا عنصراً مهماً حيث يمكن فهمه كبديل للنظم الهرمية التي يتم توظيفها بشكل نمطي بواسطة الدولة السودانية وقطاع العون الإنساني الدولي.

وبالتالي، تمثل هذه المبادرات الشعبية نقطة عمياء ولعنة بالنسبة لقطاعات العون الإنساني الدولية. على هذا النحو، يتوجب على المنظمات الدولية غير الحكومية والجهات المانحة فهم الديناميكيات الداخلية لهذه المجموعات بشكل أفضل، وفهم دورها في المساحات المهمشة والمناطق المتأثرة بالنزاعات. وهذا يتطلب قياس تأثير ومشاركة لجان الخدمات والتغيير في مختلف المناطق والمجتمعات (على سبيل المثال في معسكرات النازحين) كفاعلين في الخطوط الامامية لتسليم الإغاثة. كلا النوعين من اللجان موجودين بمعسكرات النازحين الرئيسية، وتعاملاتهما مع المنظمات الدولية غير الحكومية ووكالات الأمم المتحدة تجلب لهما الفرص والمخاطر معاً. قد تشمل الفوائد تمويلًا أكبر وزيادة الوصول إلى الأفكار الجديدة حول التنمية التنظيمية. ومع ذلك، يُنظر إلى المنظمات الدولية في بعض الأحيان على أنهم ممثلين غير محايدين داخل المجتمع المحلي، وأنهم مصطفين مع مجموعات أو قادة مختلفين، وعليه غالبا ما تكون اللجان المحلية متخوفة من الشراكة معهم.

يوجد كذلك تمييزاً مهماً يتوجب أخذه في الاعتبار بين استكمال ودعم هذه الجهود المحلية القاعدية من ناحية، واستمالتها وتقويضها دون غير قصد من الناحية الأخرى. ويمكن لهذا الاحتمال الأخير أن يحدث عندما يكون شريك جهات الإغاثة الدولية أكثرعرضة للمساءلة لشريكه الدولي بدلاً من المجتمع المحلي الذي هو جزء منه. من المرجح أن تكون المشاركة مع الفاعلين الشعبيين المحليين بناءة عندما تعمل بالتضامن معهم، وتدعم أجندتهم بدلاً من فرض أجندة خارجية عليهم .

٤. عدم تناسق السلطة يديم الحواجز أمام التوطين

تركز المناقشات حول التوطين في الغالب على تباينات التمويل، لكن ربما كان الأهم من ذلك هو التباينات في السلطة بين اللاعبين الدوليين و»المحليين». وقد أوضح أحد موظفوا وكالة إغاثة دولية بالسودان بقوله : "نحن نكره الإقرار بأننا نملك السلطة. نحن نحب أن نقول أن المانحين لديهم السلطة لكن يكون من الصعب علينا الإقرار بأننا يمكن أن نفعل المزيد لمساعدة الشركاء المحليين."[22] تظهر السلطة نفسها بطرق مختلفة يمكن أن تعزز الوضع الراهن وتجعل من الصعب على الجهات الفاعلة الوطنية تشكيل التصميم والتسليم الخاصين بالإغاثة بطريقة ذات مغزى . موظفو المنظمات الدولية والوطنية الذين ساهموا في هذه الورقة سلطو الضوء على أن هناك عدة طرق تديم بها ديناميكات السلطة الحواجز النظامية للمنظمات المحلية .

غالبًا ما يتم استبعاد الشركاء المحليين من تدفق المعلومات يتجلى هذا بشكل واضح كمسألة لغة، حيث يتم كتابة العديد من مستندات المانحين واستراتيجياتهم ووثائقهم التشغيلية باللغة الإنجليزية فقط. لكن هذه أيضا قضية اجتماعية وثقافية. العديد من الجهات الفاعلة الأكثر قوة في نظام تمويل الإغاثة، بما في ذلك العديد من المانحين والمدراء القُطريين، لا يتحدثون العربية. وحيث أن العديد من القرارات والأهداف يتم تطويرها في مزيج من المساحات المهنية وغير الرسمية، فإن المتحدثين بالعربية من وكالات الإغاثة القومية يتم استبعادهم بحكم الواقع من هذه المناقشات. بالإضافة الى ذلك، فإن ممارسات جمع المعلومات تكون في الغالب ذات اتجاه واحد واستخلاصية. تقوم برامج العون الإنساني بجمع المعلومات بشكل نمطي من المجتمعات والمجموعات المحلية للإفادة عن نشاطات الإغاثة ورفع التقارير للمانحين، لكنها لا تشارك نتائجها او مخططاتها مع المجتمعات المحلية وشركاء مراحل التنفيذ .

يتم في أغلب الأحيان استبعاد المنظمات الوطنية غير الحكومية من عملية اتخاذ القرار وكيفية استخدام العون وتصميم الاستراتيجيات. غالبًا ما يتم اتخاذ القرارات المتعلقة بالاستراتيجيات والتصميم على مستوى المشاريع من قبل المانحين والمنظمات الدولية، حتى عندما يتم تنفيذ تلك المشاريع من قبل المجموعات الوطنية على المستوى التشغيلي. هذا له تأثيرات متعددة على جودة البرامج، إضافةً للآثار المترتبة على المنظمات الوطنية غير الحكومية المعنية. على المستوى القطاعي، يمكن أن تصبح المجموعات الخاصة ومجموعات العمل حصرية على المنظمات الوطنية، بسبب الاستخدام الكثيف للمصطلحات والاختصارات، والمستندات المكتوبة حصريا باللغة الانجليزية والاستخدام المختزل لأطر الإغاثة الدولية . هناك القليل من المنظمات الوطنية غير الحكومية التي تستطيع التنقل في هذه الساحة الأجنبية البالغة التعقيد. وقد أفاد أحد أعضاء منظمة وطنية غير حكومية ما يلي: "نحن المجموعة الوحيدة التي تجلس مع المجموعات الخاصة المختلفة، وهي تدار باللغة الانجليزية، أنت تحتاج أن تكون بالدائرة، نحن لا نرى المنظمات الوطنية غير الحكومية الأخرى."[23] المشاركة في مجموعة دولية - وطنية لا يعني بالضرورة أنه قد تم تفادي هذه المخاطر.

تعاني التنمية المؤسسية من نقص الموارد. غالبًا ما تركز ميزانيات المنظمات الوطنية غير الحكومية بشكل كبير أو حتى حصريًا على التكاليف التشغيلية وتكاليف البرامج المقيدة، مع تخصيص القليل جدًا للنفقات العامة والتنمية المؤسسية غير المقيدة. وهذا الأمر له آثار واضحة بالنسبة للمنظمات غير الوطنية الحكومية التي تجاهد للاستثمار في أنظمتها، وتدريبها، وتنميتها المؤسسية نتيجة لذلك. كما أن هذا الأمر يجعل من العسير على المنظمات غير الحكومية الوطنية الاحتفاظ بموظفيها في الوقت الذي توجد فيه ثغرات في دورات وتمويل المشاريع. يضاف هذا الى انخفاض المرتبات بالمقارنة مع معظم المنظمات الدولية غير الحكومية والذي يصعّب الاحتفاظ بالموظفين والذاكرة المؤسسية. وبمجرد أن يتمتع الموظفون بمستوى جيد من الكفاءة والخبرة يتم في الغالب تجنيدهم من قبل المنظمات الدولية غير الحكومية او وكالات الأمم المتحدة التي بامكانها أن تدفع أجراً أعلى بكثير. ويمكن للأجر المتساوي عبر المنظمات أن يقطع شوطًا طويلاً نحو تسوية ساحة المنظمات الدولية والوطنية.

غالباً ما يعرض المانحون، ووكالات الاغاثة الدولية غير الحكومية، ووكالات الأمم المتحدة وكالات الاغاثة الوطنية غير حكومية الوطنية إلى المخاطر . غالبا ما يطلب من المنظمات الغير حكومية الوطنية تحمل مخاطر لا تتماشى مع حجمها، او مواردها، أو مسئولياتها الخاصة بإدارة المشاريع. ويشمل ذلك المخاطر الأمنية، وكذلك المخاطر المتعلقة بالسمعة والمخاطر الائتمانية. و في الغالب لا يكون بمقدورهم التفاوض على شروط أفضل بسبب افتقارهم النسبي للسلطة، ويقود هذا الى حلقة مفرغة حيث تزيد المستويات الأعلى من المخاطر من هشاشة موقفهم. وقد استذكر موظف سابق بمنظمة وطنية غير حكومية، و يعمل حالياً بمنظمة دولية غير حكومية، ما يلي : "نكون في بعض الأوقات مصب للمخاطر، نخاطر بكل شيء، لكنه يظل غير مرئي، كونك موظف وطني فذاك هو في الحقيقة عبارة عن رياضة قتالية يومية."[24]

يجب أن تكون المساءلة في كلا الاتجاهين. في أغلب الأحيان تأتي الآليات والقواعد القوية حول المساءلة أمام المانحين على حساب المساءلة للجهات الفاعلة المحلية. وقد ذكر أحد موظفي منظمة إغاثة وطنية غير حكومية ما يلي: "هناك ثقافة تتعلق بتسمية وفضح الفاعلين الوطنيين في أوساط الفاعلين الدوليين، في الوقت الذي يقومون فيه بتقييمنا وتمحيصنا دون أن يخضعوا لأي مساءلة. ولاتتم مساءلة تدخلاتهم وقراراتهم إطلاقاً من قبلنا أو من قبل المجتمعات المحلية التي نخدمها."[25] تتجاوز المساءلة كشكل من أشكال السلطة القدرة على المطالبة بالامتثال، وهذا يعني أيضًا تحديد المعايير التي يجب وضعها ، وتحديد شكل "الأداء المُرضي".

الامتثال والجداول الزمنية التي لا يمكن تحقيقها. الجداول الزمنية القصيرة للمشاريع والتأخيرات المتكررة في الإجراءات التعاقدية والبيروقراطية، الى جانب المشاريع التي غالبا ما تكون غير جيدة التصميم او لا تستجيب للحقائق المحلية كلها تعني أن المنظمات غير الحكومية الوطنية يتم تجنيدها في بعض الاحيان للقيام بعمل لا يمكن إنجازه . وقد عبر عن ذلك أحد المنسقين الولائيين المحليين بقوله : "نحن محاصرون بهذا الوجود الجزئي، ولدينا مشروع مدته ستة اشهر حيث نقضي معظم الوقت في التعامل مع بيروقراطية الدولة ومفوضية العون الإنساني ويتبقي لدينا ستة اسابيع للتنفيذ، ويلومونا بعد ذلك بخصوص الجودة".

تعمل المنظمات الدولية غير الحكومية بطريقة براغماتية، وفقًا للحوافز والقواعد الخاصة بنظام قطاع المعونة ، تشجع هذه الأنظمة نهجًا حيث يرغبون في "خفض التكاليف دون مشاركة السلطة بصورة حقيقية" . وينطبق نفس الأمر على وكالات الأمم المتحدة. فمن الناحية البراغماتية، كما وصفت ذلك فيرونيك باربيليت: "يكون من مصلحتهم اذا قامت المنظمات الدولية غير الحكومية بالحفاظ على شراكات تعاقدية من الباطن كوسيلة لتحقيق غاية (بدلا من أن تكون غاية في حد ذاتها)[26,27]، حيث يتم تطبيق الامتثال القاسي، ويتم تخفيض التكاليف، وحيث يكون التمويل منخفض الجودة ويكون التعاون معتمدا على المشاريع وقصير الأمد."[28] يمكن تفسير هذا جزئيا بالطبيعة التنافسية للتمويل، والضغوطات من قبل المانحين بخصوص تخفيض التكاليف والمخاطر بالاضافة للمقاومة التي تبديها المنظمات الدولية غير حكومية بالنسبة فيما يتعلق بمشاركة الموارد المحدودة.

[22] Interview with an INGO staff member. Khartoum. February 2022.
[23] Interview with an NNGO staff member. Khartoum. February 2022.
[24] Interview with a former NNGO staff member. Khartoum. February 2022.
[25] Former national staff member interview, February 2022
[26] Some INGOs have deliberately and robustly sought to reduce these inequities, including by involving NNGO/CSO partners in project design and sharing overheads.
[27] Focus group discussion with NNGOs, Khartoum, February 2022
[28] Barbelet V (2018), op. cit.

٥. فهم "القدرة" المحلية

الخطاب الشائع حول "القدرة المنخفضة للمنظمات الوطنية غير حكومية" يثير التساؤل المتعلق بما يعنيه تعبير قدرة. فالقدرة مصطلح غامض وذاتي للغاية من حيث إرساء نوع الكفاءات التي "يتم اعطائها الأولوية أو تلك التي تستبعد بموجب هذا المصطلح"[29]. الفهم الدولي لمصطلح "قدرة" يكون في اغلب الأحيان متماشياً مع المتطلبات القطاعية حول المساءلة المالية والتشغيلية للمحاسبين والبيروقراطيين بدلاً من المساءلة للديناميكيات والمجتمعات المحلية. ويتوجب أن يثار نقاش حول ما إذا كانت القدرة على ملء نموذج التقارير المالية بشكل صحيح أكثر أهمية من القدرة على تقليل التلاعب السياسي وتقليل ديناميكيات النزاع في موقع توزيع الغذاء ، لكن الجهات المانحة والمنظمات الدولية تميل غريزيًا إلى إعطاء الأولوية للأول. يشكل هذا جزءًا من ديناميكيات القوة غير المرئية التي تعمل كحاجز أمام التوطين.

اللغة التي تستخدمها مجموعات الفاعلين المختلفة في السودان عند وصف هذه الديناميكية مفيدة للغاية. تميل الجهات الدولية الفاعلة إلى النظر للقدرة كعقبة أمام التوطين بينما تميل الجهات الوطنية الفاعلة إلى الشعور بأن تصورات الجهات الدولية الفاعلة حول القدرات المحلية نفسها كانت العقبة الفعلية. غالبًا ما يتم تأطير نقص الجهات المحلية الفاعلة من حيث "المخاطر" (الإدارة الائتمانية)، والمهارات التقنية وكذلك قدرتها على استيعاب التمويل. كان هذا من نواح كثيرة وسيلة للاستحواذ على المال. حيث يرتبط التمويل ارتباطًا جوهريًا بتعريف مشوه "للقدرة" والذي يمنح الأفضلية للقدرات التي تعطى الأفضلية والتي تتواجد بشكل شائع في المنظمات الدولية بدلاً من المنظمات المحلية.

في الواقع، نادراً ما يتم تسليط الضوء على أوجه القصور والنقائص في معظم الجهات الدولية الفاعلة ، كما لا تتم مساءلتها بذات المستوى أو "تقييمها في ذلك السياق"[30]. وقد يكون التقدير الأكبر للمعرفة المحلية – والذي يكون غالبا مقنعا في شكل مهارات مثل استخراج المعلومات او تحديد السياق - وسيلة للتغلب على اختلالات القوة هذه، وتحسين حساسية قطاع العون تجاه النزاعات، وتوفير المزيد من "المساءلة الأفقية" بين الجهات الفاعلة المختلفة[31].

[29] Ibid.
[30] Ibid.
[31] Eade D (2007), op. cit.

الاستنتاج و التوصيات

التوطين، كعملية، مهم بقدر ما هو معقد. ومثله مثل قطاع العون الأنساني نفسه، تعود جذوره لفضاءات الاستعمار الصعبة عبر التاريخ، والنظام الاقتصادي الدولي الذي يواصل في إدامة عدم المساواة على النطاق العالمي. إن الحديث عن التوطين يتطلب تأملاً عميقا للذات من قبل كافة الفاعلين، ليس فقط لدراسة الطبيعة النظامية والهيكلية للسلطة في قطاع العون الأنساني، ولكن أيضًا لفحص ومساءلة العمليات التشغيلية اليومية التي تشكل كيفية تسليم المساعدات، ومساهمات تلك العمليات في المجتمعات المحلية في السودان. في وجود العديد من المزالق والتحديات يكون التوطين المجدي والأكثر ملائمة أحد أقوى الأدوات للتأكيد على عدم قيام العون الأنساني بالسودان بإدامة النزاع دون قصد من خلال تعزيز التهميش أو الديناميكيات الغير متكافئة للسلطة.

التوصيات التالية، التي يأتي بعضها مباشرة من المقابلات التي أجريت لأغراض هذه الورقة، تسعى لتوضيح كل من المبادئ والإجراءات العملية التي يمكن اتخاذها لتمكين الجهود الرامية إلى تطوير التوطين.

يجب أن تكون جهود التوطين مستجيبةً لديناميكيات السياق. في حين أن تحويل المزيد من سلطة صنع القرار في نظام العون الأنساني والموارد للمنظمات الوطنية والمحلية يمكن أن يسهل المزيد من المساعدات الحساسة للنزاعات، يجب أيضًا أن يسترشد هذا الانتقال بالديناميكيات المحددة للسياق.

- بناء الوعي والفهم للسياق بين الموظفين. يمكن تشجيع الموظفين على حضور جلسات التوجيه أو الدورات التدريبية التي تركز على سياقات السودان، مثل تلك التي تقدمها وحدة حساسية النزاعات، أو يمكن تحديد المعرفة السياقية أو الخبرة في الوصف الوظيفي للموظفين الجدد، كما يمكن للموظفين الاستفادة من الاشتراكات في مصادر الأخبار والتحليل.
- ضمان استخدام السياق الموجود مسبقًا وخبرة النزاع. يجب دعم الموظفين والشركاء ذوي الخبرة في النزاع في السودان لمشاركة التحليل المتداول حول السياق، والذي يجب استخدامه بعد ذلك للإبلاغ عن قرارات البرمجة، عمليات اختيار الشركاء وآليات التنسيق، وعمليات الرصد والتقييم.
- إنشاء وتوفير مساحات موثوقة منتظمة للجهات الفاعلة الوطنية والمحلية لتحدي الممارسات التي تشكل حواجز أمام التوطين وتوضيح تلك الممارسات. قد تحدث هذه في مرحلة تصميم البرامج، أو أثناء التقييمات، أو كجزء من جهود المراقبة المستمرة.
- معالجة الثغرات في قاعدة الأدلة على التوطين والنزاعات في السودان. على الرغم من كون التوطين قضية رئيسية في نظام المساعدة العالمي، إلا أن هناك تحليلات وأدبيات محدودة حول التوطين في السودان، فضلاً عن ارتباطها بديناميكيات النزاع . يمكن أن يعالج البحث المستقبلي الفجوات الرئيسية في قاعدة الأدلة، مثل كيفية تأثير كيانات المجتمع المدني الجديدة على آفاق وطرائق التوطين أو تعلم الدروس من الاستجابات السابقة بقيادة محلية للأزمة في البلاد.

تعزيز الشراكات العادلة. سيعتمد التوطين في السودان في المستقبل المنظورعلى اعادة توازن شراكات الإغاثة الدولية – الوطنية لضمان ان تكون المنظمات السودانية مدعومة بشكل كاف لإعالة أنفسها، تشكيل وقيادة برامج تنمية القدرات الخاصة بهم، وفي نهاية المطاف لكي تشكل وتقود تصميم وتسليم العون الإنساني.

- التأكد من أن قرارات الشراكة تستند على معلومات أكيدة ودقيقة حول السياق. عند الدخول في شراكات جديدة، ينبغي للجهات الدولية والوطنية الفاعلة أن تقيم بشكل صريح دورشريكها المحتمل في ديناميكيات النزاع وأي مخاطر وفرص مرتبطة بالشراكة تتعلق بالسلام والنزاعات.
- التحول من علاقات المعاملات التي تركز على المتطلبات البيروقراطية وتنفيذ البرامج الناعمة (مثال لذلك رفع الوعي والتوعية بمخاطر الألغام) إلى شراكات أكثر استدامة ومفيدة للطرفين مع اتفاقيات متعددة السنوات وبرامج متنوعة.
- تقييم القدرات القوية الموجودة بين الجهات المحلية الفاعلة والإقرار بتلك القدرات والتعلم

منها. وهذا يتطلب تحدي السرد الحالي حول «القدرة التنظيمية»، وبناء قدرات الجهات الفاعلة الوطنية والمحلية في السودان والذي يساعد في التأكيد على أن فهم السياق والبيئة سيكون أكثر فعالية في تقديم المساعدات الفعالة والحساسة للنزاعات أكثر من الكفاءة البيروقراطية.

- إشراك المنظمات غير الحكومية في تحديد وتصميم برامج بناء القدرات الخاصة بها ، بحيث يكون قابلة للاستجابة للاحتياجات الفعلية بدلاً من الاحتياجات المتصورة.
- تنويع الشراكات خارج المنظمات الوطنية التي تتخذ من الخرطوم مقراً لها للاستثمار في دعم المزيد من الجهات الفاعلة المحلية ودون الوطنية من المناطق المهمشة في الولايات المختلفة ولكن أيضًا المنظمات التي تقودها أو تعمل لدعم المجتمعات المهمشة بما في ذلك النساء والشباب و الأشخاص ذوي الإعاقة والأقليات العرقية من بين أمور أخرى.

إعادة توازن السياسة وتمويل المجالات. يمكن للمنظمات والمؤسسات الفردية أن تفعل الكثير لتطوير التوطين بطريقة حساسة للنزاعات. ومع ذلك، تتطلب بعض الحواجز التي تعيق عملية التوطين تغييرات جماعية على المساحات التي تتفاعل فيها منظمات العون الإنساني والمؤسسات.

- معالجة الحواجز اللغوية التي تعيق المنظمات السودانية: العديد من حملات التنسيق، والتحليل، وفرص جمع التبرعات المتعلقة بالإغاثة في السودان تكون باللغة الانجليزية على الرغم من أن العربية هي اللغة التي تتحدث بها الأغلبية في السودان. وهذا الأمر يمثل عائقًا حقيقيًا أمام المنظمات السودانية والأفراد الذين يرغبون في تشكيل نظام العون الإنساني أو محاسبته . يتوجب على نظام العون أن يستثمر أكثر في ترجمة التواصل كما يتوجب عليه ايضا دعم الجهات الفاعلة الوطنية المحلية في جمع التعابير والمفاهيم المحلية التي لا تترجم فيها المصطلحات الدولية مثل «التوطين».
- الدعوة لتمويل طويل الأجل يكون أكثر إتاحة ومرونة للفاعلين الوطنيين والمحليين، خاصة تلك التي تكون قواعدها خارج الخرطوم. وينبغي أن تتضمن هذه الفرص أعباء واقعية من حيث رفع التقارير والالتزام، كما ينبغي كذلك أن تدعم التنمية المؤسسية وقدرات إدارة المخاطر للمتلقين، وعندما تتوفر فرص التمويل أيضًا للجهات الدولية الفاعلة، يجب أن تتضمن أحكامًا أو متطلبات داخل جميع المشاريع للعمل على قدم المساواة مع الشركاء المحليين، بما في ذلك إشراكهم في تصميم البرامج وتقييمها .
- دعم مساحات للمنظمات الوطنية والمحلية لتنسيق وتبادل التعلم والتعاون في المشاريع والتوعية. يمكن أن تساعد مثل هذه المساحات في تعزيز المبادرات الجماعية لتطوير وترويج التوطين، كما تقوم أيضا بمساءلة المانحين والمنظمات الدولية أمامها وأمام المجتمعات المحلية التي يعملون بها .
- فهم تأثير السياسات على الجهات الفاعلة الوطنية ودعم جهود الإصلاح بقيادة محلية. سيساعد هذا على منع الجهات الفاعلة الوطنية من التأثر بشكل غير متناسب بالسياسات على المستوى الوطني والمستوى الولائي، والتخفيف من التحديات التشغيلية التي تختلف بطبيعتها عن التجارب الدولية.

تعمل وحدة حساسية النزاعات مع المانحين والمنظمات المنفذة لمشاريع العون الإنساني من أجل تطوير مناهج حساسية النزاعات التي تناسب طبيعة أعمالهم، حتي تتمكن من القيام بتقديم المساعدات الإنسانية للمساهمة في عملية البناء السلمي من غير أن تتسبب أنشطتهم في إحداث نزاعات غير مقصودة- غالباً ما تحدث نتيجة لعدم تطبيق منهجيات حساسية النزاعات المناسبة. نعمل معاً يداً بيد لبناء رؤية جديدة لتقديم مساعدات إنسانية بشكل أفضل

تصميم الرسومات: يوسف أمين

www.csf-sudan.org
info@csf-sudan.org
+249 120095553
@csfsudan

وحدة حساسية النزاعات