NRC NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL

مبادئ خاضعة للضغط

تأثير تدابير مكافحة الإرهاب ومنع / مكافحة التطرف الشديد على العمل الإنساني المبدئي

مبادئ خاضعة للضغط

تأثير تدابير مكافحة الإرهاب ومنع / مكافحة التطرف الشديد على العمل الإنساني المبدئي

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

NRC NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL

ACKNOWLEDGEMENTS

This study was commissioned by the Norwegian Refugee Council (NRC). It was produced with the financial assistance of the Swiss Federal Department of Foreign Affairs (FDFA).

The study benefits from the contributions of staff from international non-governmental organisations (INGOs) and other international organisations, UN agencies, and donor governments. The authors would like to thank the interviewees who contributed their time and expertise to the research. The authors are especially grateful to NRC Iraq, NRC Nigeria, and NRC Somalia for their support during the field research. The authors would also like to thank the NRC internal peer review group for providing valuable input and feedback.

The Norwegian Refugee Council is an independent humanitarian organisation helping people forced to flee. For further information, please contact nrcgeneva.policy@nrc.no

Cover photo: © NRC/Christian Jepsen
© NRC, 2018

Layout & Design: BakOS DESIGN

Disclaimer: The contents of this document should not be regarded as reflecting the position of the Swiss Federal Department of Foreign Affairs (FDFA). The document does not necessarily reflect the position or views of the Norwegian Refugee Council (NRC). The document should not be regarded in any way as the provision of professional or legal advice by NRC.

قائمة الاختصارات

AUB:	الجامعة الأمريكية في بيروت
BIS:	مكتب الصناعة والامن
CVE:	مكافحة التطرف الشديد
DTGs:	الجماعات الموصوفة بالإرهابية
EU:	الاتحاد الأوروبي
FATF:	فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية المتعلقة بغسل الأموال
IASC:	اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات
INGOs:	المنظمات غير الحكومية الدولية
UNSC:	مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة
NGO:	منظمة غير حكومية
NPO:	منظمة غير ربحية
NPO Coalition on FATF:	ائتلاف المنظمات غير الربحية وفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية
NRC:	المجلس النرويجي للاجئين
NSAG:	جماعة مسلحة غير تابعة للدولة
OCHA:	مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية
OFAC:	مكتب الولايات المتحدة لمراقبة الأصول الأجنبية
P/CVE:	منع أو مكافحة التطرف الشديد
PVE:	منع التطرف الشديد
UN:	الأمم المتحدة
UNOCT:	مكتب الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب
UNSC:	مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة
US:	الولايات المتحدة
USAID:	الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية
WB:	البنك الدولي

جدول المحتويات

مقدمة 7

ملخص تنفيذي 8

توصيات 11

1 تمهيد 12

المنهجية 13

2 معلومات أساسية 14

2.1 مكافحة الإرهاب وأهميته للعمل الإنساني 14

2.2 الصكوك القانونية لمكافحة الإرهاب 14

2.3 متطلبات الجهات المانحة المتعلقة بمكافحة الإرهاب 16

2.4 القضايا القانونية المتعلقة بالمنظمات غير الحكومية 17

2.5 منع / مكافحة التطرف الشديد وأهميته للعمل الإنساني 18

3 أثر تدابير مكافحة الإرهاب ومنع / مكافحة التطرف الشديد 20

3.1 التأثير الهيكلي 20

3.2 التأثير التشغيلي 22

3.3 التأثير الداخلي 24

4 تدابير الوقاية وآليات التعامل 28

4.1 نهج إدارة المخاطر 28

4.2 الإدارة عن بعد 28

4.3 الاستثناءات 29

4.4 أساليب التحويل غير الرسمية 29

4.5 المناصرة 30

5 الخلاصة والنتائج 31

6 توصيات 33

مراجع مختارة 37

التعليقات الختامية 38

© NRC/Jim Huylebroek

مقدمة

كثيراً ما نشهد بصفتنا جهات فاعلة إنسانية كيف يهاجم الإرهابيون المدنيين بلا رحمة. ويتعين علينا جميعًا أن نمنع أشكال الإرهاب كافة. ولكننا نرى في كثير من الأحيان أيضًا أنه قد كان «للحرب على الإرهاب» بكل تشريعاتها الهادفة إلى مكافحة الإرهاب نتيجة غير مقصودة لجعل مساعدة ضحايا الإرهاب وحمايتهم أكثر صعوبة وخطورة.

وتعد المبادئ الأربعة المتمثلة في الحياد، والاستقلال، والنزاهة، والإنسانية أساس العمل الإنساني. ونحن نعمل مسترشدين بهذه المبادئ من أجل ضمان وصول المساعدات إلى الأشخاص الذين هم في أمس الحاجة إليها، وليس لأسباب مرتبطة بمنع الإرهاب. وهذا يمنحنا أساسًا متينًا للتفاوض من أجل الوصول إلى المجتمعات التي تضم أطراف النزاع كافة. ويجب أن يكون جدول أعمالنا الوحيد هو تلبية الاحتياجات أينما وجدت.

توضح هذه الدراسة أن تدابير مكافحة الإرهاب تفرض ضغوطًا على المبادئ الإنسانية. وكشفت الأبحاث التي أجريت في كل من نيجيريا والصومال عن أن تدابير مكافحة الإرهاب تحد من قدرة المنظمات على تنفيذ البرامج وفقًا للاحتياجات وحدها. ومن المحتمل أن يؤثر مفهوم منع التطرف الشديد ومكافحته في سياقات مثل العراق على الاستقلال، حيث يمكن استخدامه لدعم سرد سياسي سلبي بشأن جماعات معينة. وقد أصبحت قضية الحد من المخاطر المالية في مكان آخر عقبة رئيسية أمام عمليات الإغاثة. ويحدث ذلك حيث ترفض البنوك استكمال التحويلات لوكالات الإغاثة بسبب مخاوف تتعلق بقوانين تمويل مكافحة الإرهاب.

إننا نعيش في عصر أصبحت فيه النزاعات الممتدة والمعقدة بيئات تشغيلية قياسية لمنظمات الإغاثة. ومن الأهمية بمكان في مثل هذه السياقات أن ندعم المبادئ الإنسانية من أجل حماية الحيز الإنساني. وفي حين أن الجهود الهادفة إلى مكافحة الإرهاب مهمة، يجب أن تكون الاستراتيجيات السياسية منفصلة عن العمل الإنساني.

وهناك حاجة إلى الحوار المفتوح والشفاف لضمان عدم تعارض العمل الإنساني مع الأهداف السياسية والأمنية. ويوصي هذا التقرير الذي تموله الوكالة السويسرية للتنمية والتعاون بأن تعمل الحكومات، والجهات المانحة، ومنظمات الإغاثة معًا لتحقيق التوازن الدقيق بين جهود مكافحة الإرهاب والعمليات الإنسانية.

جان إيغلاند
الأمين العام
المجلس النرويجي للاجئين

© NRC/Jim Huylebroek

ملخص تنفيذي

لا تزال المنظمات الإنسانية تشعر بالقلق إزاء تأثير التدابير التي تستمر الدول في اعتمادها والتي تهدف إلى مكافحة النشاط الإرهابي على قدرتها على تقديم المساعدة إلى السكان في المناطق الخاضعة لسيطرة الجماعات الموصوفة بالإرهابية. وتطبق إجراءات مكافحة الإرهاب على المنظمات الإنسانية من خلال التشريعات على مستويات مختلفة، ومن خلال البنود ذات الصلة في اتفاقيات الجهات المانحة.

إن المشهد القانوني المتعلق بمكافحة الإرهاب معقد. وقد تكون المنظمات ملزمة بالامتثال للقوانين في مناطق عملها، وكذلك الدول التي سجلت فيها، والدول المانحة، والدول الأخرى التي تتجاوز قوانينها الحدود الإقليمية. كما تعد اتفاقيات الجهات المانحة مجالًا معقدًا، حيث تختلف صياغة ومدى الاتفاقيات على نطاق واسع. وهناك توتر واضح بين تدابير مكافحة الإرهاب المنصوص عليها في التشريعات ومتطلبات الجهات المانحة، مما قد يقيد المشاركة مع الجماعات الموصوفة بالإرهابية، والعمل الإنساني المبدئي الذي يتطلب الانخراط مع أطراف النزاع كافة من أجل الوصول إلى المحتاجين.

وينطوي هذا التقرير على هدفين. أولًا، يهدف إلى تحديث الأساس الدلالي لتأثير تدابير مكافحة الإرهاب على العمل الإنساني المبدئي الذي تمت دراسته بشكل شامل في دراسة عام 2013 بتفويض من المجلس النرويجي للاجئين ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية. ثانيًا، يهدف التقرير إلى دراسة أثر المجال الناشئ لمنع / مكافحة التطرف الشديد على العمل الإنساني المبدئي، إن وجد. وقد أجريت بحوث ميدانية في كل من نيجيريا والصومال والعراق. وتمت دراسة الأثر على ثلاثة مستويات مختلفة: المستوى الهيكلي (التأثير على الالتزام بالمبادئ الإنسانية)، والمستوى التشغيلي (التأثير على القرارات البرنامجية)، والمستوى الداخلي (التأثير على الإجراءات الإدارية والتنسيق بين الوكالات).

النتائج الرئيسية

تقيد تدابير مكافحة الإرهاب قدرة المنظمات على تنفيذ البرامج وفقًا للاحتياجات وحدها، وتجبرها على تجنب جماعات ومناطق معينة. وقد لا تحصل بعض المجتمعات على المساعدة التي تحتاجها نتيجة لذلك. وكان من الواضح في العديد من السياقات، بما فيها شمال شرق نيجيريا، أن الاحتياجات في بعض المناطق لم تلبى لأن المنظمات الإنسانية قد حددت برامجها في المناطق التي تسيطر عليها الحكومة. وهذا يؤثر بوضوح على قدرة بعض المجتمعات على الوصول إلى المساعدة التي تحتاجها. وهذا يعني أيضًا أن الجماعات المسلحة غير التابعة للدولة قد تعتبر المنظمات الإنسانية متحزبة، وهذا يؤثر سلبًا على المفاوضات بشأن إمكانية الوصول وأمن موظفي المنظمات الإنسانية.

يمكن أن يؤدي انتشار منع أو مكافحة التطرف الشديد إلى الإضرار بالعمل الإنساني من خلال ربطه بجداول الأعمال السياسية. لا تفهم كل من المنظمات الإنسانية والجهات المانحة مفهوم منع أو مكافحة التطرف الشديد بشكل جيد، مما يجعل من الصعب تحديد التأثيرات التشغيلية والداخلية. ومع ذلك، فقد كان الأثر الهيكلي واضحًا نسبيًا. وتعيد المنظمات في بعض الأحيان صياغة الأنشطة أو تغيير برامجها لتتلاءم مع جدول الأعمال في البيئة التي تقل فيها المنافسة من أجل التمويل الإنساني ويزداد فيها تمويل الجهات المانحة لبرامج منع أو مكافحة التطرف الشديد. ويتم اتخاذ القرارات دون الأخذ بعين الاعتبار الأهداف السياسية لبعض برامج منع أو مكافحة التطرف الشديد وآثار ذلك على العمل الإنساني المبدئي. ويمكن أن يتسبب الاستخدام المتزايد لنهج منع أو مكافحة التطرف الشديد في مشاكل تتعلق بالإدراك، وخاصة في السياقات حيث لا تفهم الجماعات المسلحة غير التابعة للدولة والمجتمعات الفرق بين الجهات الفاعلة الإنسانية والسياسية أو الأمنية.

لا يزال عدم الوضوح فيما يتعلق بمتطلبات مكافحة الإرهاب يعيق المنظمات الإنسانية. لا تزال الرقابة الذاتية، التي تم تحديدها كأثر تشغيلي في دراسة عام 2013، قضية رئيسية

اليوم. وقد شعرت بعض المنظمات في الصومال بأنها لم تكن في وضع أفضل للعمل في المناطق التي تسيطر عليها حركة الشباب مما كانت عليه في عام 2010. وتفتقر المنظمات إلى الوضوح والإرشاد من قبل الجهات المانحة ومقراتها الرئيسية على حد سواء، مما يؤدي إلى الحد من انخراطها مع الجماعات الموصوفة بالإرهابية. ولا يتم تشجيع الموظفين على التماس الوضوح من خلال وجود الموقف المتمثل في «عدم السؤال، وعدم التحدث»، مما يحد من الشفافية ومشاركة المعلومات، ويدعم استمرار حالة الجمود في هذه القضايا.

لقد أصبحت قضية الحد من المخاطر المالية، حيث ترفض البنوك تقديم الخدمات للمنظمات بسبب مخاوف تتعلق بأنظمة تمويل مكافحة الإرهاب، عقبة رئيسية. وقد أفادت المنظمات بأنها غير قادرة على تحويل الأموال إلى مناطق معينة، مما أجبرها على استخدام أساليب غير منظمة تقع خارج الأنظمة المصرفية الرسمية، مثل الحوالة أو نقل الأموال. وتم الإبلاغ عن تأخيرات كبيرة في البرامج نتيجة للحد من المخاطر. وتؤثر هذه المشكلة بشكل خاص على المنظمات الأصغر حجمًا التي تفتقر إلى إمكانيات الامتثال القوية، والمنظمات التي ترتكز على المعتقدات الإسلامية التي ترى البنوك على أنها مصدر «للمخاطر المرتفعة». وستملي البنوك على المنظمات الإنسانية مكان عملها ما لم يتم إيجاد حل لهذه المشكلة.

تدابير التخفيف وآليات التعامل

شهدت الممارسات التي تستخدمها المنظمات الإنسانية للتخفيف من تأثير تدابير مكافحة الإرهاب على عملياتها والتعامل معها بعض التطورات منذ نشر تقرير عام 2013. وستتم مناقشتها بشكل كامل في قسم 4 من هذا التقرير، ولكن بعضها موضح أدناه.

إدارة المخاطر: يعكس التركيز المتزايد على الامتثال بين المنظمات الإنسانية التعقيد المتزايد للبيئة التنظيمية. وقد أكمل المجلس النرويجي للاجئين في عام 2015 مجموعة أدوات إدارة المخاطر فيما يتعلق بتدابير مكافحة الإرهاب التي تقارن سياسات مكافحة التحويل المختلفة في إطار واحد لإدارة المخاطر. وقد أثبتت مجموعة الأدوات فائدتها، ولكن تفتقر المنظمات إلى الإرشادات الخاصة بالسياق بشأن التعامل مع الإعفاءات الإنسانية والترخيص على سبيل المثال.

الإدارة عن بعد: لقد ازدادت الإدارة عن بعد، وهي عبارة عن ممارسة سحب الموظفين من المناطق غير الآمنة ونقل مسؤوليات البرامج إلى الموظفين المحليين أو المنظمات الشريكة، في السنوات الأخيرة حيث تسعى المنظمات إلى الحد من التعرض للمخاطر. وفي حين تتواجد الآن المزيد من التوجيهات وتكنولوجيات أفضل لدعم هذه الممارسة إلا أنه يمكن اعتبار ذلك على أن المنظمات تنقل المخاطر إلى الآخرين الذين هم أقل استعدادًا للتعامل معها.

استخدام وسائل تحويل غير رسمية: يتم دفع المنظمات الإنسانية خارج أنظمة التحويل المالي الرسمية مع انتشار الحد من المخاطر، ويزداد استخدام آليات التحويل غير الرسمية. ويتم حاليًا استخدام الحوالة بشكل شائع من قبل المنظمات الإنسانية، وهي نظام تحويل تقليدي غير منظم إلى حد كبير. وتوفر الحوالة بديلًا موثوقًا ومفضلًا لأولئك الذين يكافحون من أجل نقل النقود، ولكنها مكلفة، كما أن الافتقار إلى التنظيم في بعض السياقات يعني أنها يمكن أن تزيد من مخاطر تمويل الإرهاب.

الاستنتاج والتوصيات

تشير نتائج هذا البحث إلى أنه لم يحدث تغيير كبير إلى الأفضل منذ نشر دراسة عام 2013. ويعني الافتقار إلى جهود المناصرة المشتركة من جانب المنظمات الإنسانية، والافتقار إلى الإرادة لتنفيذ تغيير السياسات من جانب الحكومات، أن الآثار التي تم تحديدها قبل خمس سنوات أصبحت أكثر رسوخًا. ويجب على المنظمات الإنسانية الاستفادة من صوتها الجماعي لمناصرة هذه القضية، في حين تقع على عاتق الدول والجهات المانحة مسؤولية تمكين إيصال المساعدات إلى أولئك الذين هم في أمس الحاجة إليها على أساس الاحتياجات وحدها.

الحفاظ على تقسيم واضح بين منع / مكافحة التطرف الشديد والتمويل الإنساني لحماية العمل الإنساني المبدئي: يجب أن تتمتع الجهات المانحة بالشفافية بشأن أهداف منع / مكافحة التطرف الشديد وأن تتأكد من أن أي زيادة في تمويله لا تستلزم تقليص دعم الاستجابات الإنسانية.

توصيات

للجهات المانحة والمجتمع الإنساني

المشاركة في حوار مفتوح بشأن تأثيرات تدابير مكافحة الإرهاب ومنع / مكافحة التطرف الشديد على العمل الإنساني المبدئي: ينبغي إنشاء حوارات مخصصة لتشجيع الشفافية من أجل مواجهة الافتقار إلى مشاركة المعلومات الذي يمنع التقدم في هذه القضايا.

ينبغي تضمين تأثيرات تدابير مكافحة الإرهاب ومنع / مكافحة التطرف الشديد في مناقشات الإصلاح الإنساني المستمرة: يجب إدراج التأثيرات في النقاشات المتعلقة بالصفقة الكبرى، وطريقة العمل الجديدة، ورابطة التطور الإنساني نظرًا لتأثيرات تدابير مكافحة الإرهاب ومنع / مكافحة التطرف الشديد على المجالات الرئيسية للإصلاح الإنساني.

للجهات المانحة

توفير المزيد من الوضوح للمنظمات الإنسانية بشأن تطبيق بنود مكافحة الإرهاب: يجب على الجهات المانحة تشجيع المزيد من الشفافية، وتوضيح أنه لن يتم فرض عقوبات على المنظمات للحصول على توضيح.

استكشاف طرق مبتكرة للحد من تأثير تدابير مكافحة الإرهاب على المنظمات الإنسانية: يمكن أن تستكشف الجهات المانحة استخدام مشاركة المخاطر أو نهج بديلة لمعالجة التفاوت في العقود التي يتحمل المستفيدون بموجبها الجزء الأكبر من المخاطر المرتبطة بها.

الحفاظ على تقسيم واضح بين منع / مكافحة التطرف الشديد والتمويل الإنساني لحماية العمل الإنساني المبدئي: يجب أن تتمتع الجهات المانحة بالشفافية بشأن أهداف منع / مكافحة التطرف الشديد وأن تتأكد من أن أي زيادة في تمويله لا تستلزم تقليص دعم الاستجابات الإنسانية.

للحكومات

التأكد من إدراج مكتب الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب للمنظمات الإنسانية في النقاشات: يجب إشراك المنظمات الإنسانية في الحوار من أجل ضمان مراعاة التأثير على العمل الإنساني عند مراجعة الاستراتيجية العالمية لمكافحة الإرهاب الخاصة بالأمم المتحدة.

تضمين الاستثناءات في أنظمة العقوبات وتشريع مكافحة الإرهاب للحد من أثرها على العمل الإنساني المبدئي: ينبغي لمجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، والاتحاد الأوروبي، وغيرها من الجهات التي تفرض عقوبات وتسن تشريعات مكافحة الإرهاب تضمين استثناءات للجهات الفاعلة الإنسانية للحد من الآثار السلبية على عملياتها.

تيسير الحوار المنتظم بين المنظمات الإنسانية، والبنوك، والهيئات التنظيمية المالية، والإدارات الحكومية الأخرى للحد من آثار الحد من المخاطر: هناك حاجة إلى حوار متعدد الأطراف من أجل معالجة الشواغل، وتوضيح متطلبات الامتثال، وتجنب النتائج المتعارضة عن غير قصد في وضع سياسة تمويل مكافحة الإرهاب.

للمجتمع الإنساني

تطوير مواقف دعوة مشتركة بشأن تأثير تدابير مكافحة الإرهاب: ينبغي جمع الأدلة لدعم تطوير مواقف قوية للدعوة على المستوى الميداني وتوحيدها على المستوى العالمي من قبل الهيئات الفرعية للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات.

استكشاف حلول للقيود الحالية على إمكانية الوصول إلى الخدمات المالية: هناك حاجة إلى مواصلة جمع الأدلة والمناصرة المشتركة، وكذلك استكشاف طرق بديلة آمنة للتحويل، من أجل تقليل تأثير الحد من المخاطر على العمليات الإنسانية.

وضع دليل عملي خاص بالسياق لضمان حصول الموظفين الميدانيين على المعلومات التي يحتاجونها لتنفيذ عملهم: يجب على المكاتب الرئيسية للمنظمات الإنسانية تزويد الموظفين بالإرشادات لتمكينهم من اتخاذ قرارات مستنيرة بشأن قضايا مكافحة الإرهاب ومنع / مكافحة التطرف الشديد.

1 تمهيد

يتمثل الهدف الرئيسي للمساعدات الإنسانية في توفير المساعدات المنقذة للحياة للمدنيين المحتاجين، بتوجيه من القانون الإنساني الدولي والمبادئ الإنسانية الأربعة المتمثلة في الإنسانية، والنزاهة، والاستقلال، والحياد. وتسعى هذه الأطر إلى ضمان تقديم المساعدة، دون تمييز، إلى الأشخاص الأكثر ضعفًا والمحتاجين وبطريقة محايدة ومستقلة فيما يتعلق بأطراف النزاع. وتطلب كل من المبادئ والقانون الإنساني الدولي من المنظمات الإنسانية معاملة أطراف النزاع كافة، سواء التابعة أو غير التابعة للدولة، على قدم المساواة وتقديم المساعدات على أساس الاحتياجات وحدها دون النظر إلى العوامل السياسية أو غيرها من العوامل.

ومع ذلك، فقد يتواجد الأشخاص المحتاجون في بعض الأحيان في مناطق خاضعة لسيطرة الجماعات المسلحة غير التابعة للدولة، والتي يمكن تصنيفها كمنظمات إرهابية. ويجب على الجهات الفاعلة الإنسانية وفقًا للمبادئ التواصل مع أطراف النزاع كافة لضمان تسليم المساعدات للذين هم في أمس الحاجة إليها. وقد تحدّ الحاجة إلى الامتثال لتدابير مكافحة الإرهاب، بما فيها التشريعات ومتطلبات الجهات المانحة، من قدرة المنظمات على العمل في المناطق الخاضعة لسيطرة الجماعات المسلحة غير التابعة للدولة، وتفرض تحديات كبيرة أمام العمل الإنساني المبدئي.

وقد أشار عدد من الدراسات إلى التوتر بين تدابير مكافحة الإرهاب ومبادئ الإنسانية، والنزاهة، والحياد، والاستقلال. ومع تطور هذه التدابير وتوسعها، يتطور تأثيرها على العمل الإنساني المبدئي. ويركز تقرير «البقاء والعمل» لعام 2011 الذي أصدره مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية على هذه القضية، وقد نشر كل من المجلس النرويجي للاجئين ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية عام 2013 دراسة تركز بشكل خاص على هذا المجال.[1]

واستنادًا إلى توصيات التقرير الأخير، وبصفته رئيسًا مشاركًا في الفريق المرجعي للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بشأن العمل الإنساني المبدئي، فقد نشر المجلس النرويجي للاجئين مجموعة أدوات إدارة المخاطر فيما يتعلق بتدابير مكافحة الإرهاب عام 2015.[2] وتبع ذلك العديد من هيئات البحث والإرشاد، بما فيها شبكة المؤسسات الخيرية والأمن، وبرنامج PILAC التابع لكلية هارفارد للقانون، ومعهد شاتام هاوس.[3] ووضحت هذه الدراسات أن لدى تدابير مكافحة الإرهاب القدرة على تأخير أو منع المساعدات الإنسانية من الوصول إلى المجتمعات الأشد ضعفًا.

ولم يتم إجراء تغييرات محددة في السياسة على الرغم من الضغط لمنع حدوث ذلك وزيادة المشاركة الإيجابية في هذه القضية من بعض الجهات المانحة. وقد استمرت بعض الجهات المانحة في المطالبة بالمزيد من الأدلة الحديثة على التأثيرات. وفي الوقت نفسه، يمتد نطاق برنامج مكافحة الإرهاب مع ازدياد أهمية نهج منع / مكافحة التطرف الشديد.

ويستخدم نهج منع / مكافحة التطرف الشديد تدابير غير قسرية في محاولة لمعالجة القضايا التي قد تتسبب في دعم المجتمعات أو الأفراد لما يعتبر تطرفًا شديدًا[4] أو مشاركتهم فيه. وقد تتضمن هذه التدابير أنشطة إنسانية أو إنمائية. ويختلف التداخل بين التدابير القسرية الأكثر تقليدية، ومنع / مكافحة التطرف الشديد، والعمل الإنساني، ولكن يشكل كلاهما تهديدًا محتملًا على تطبيق المبادئ الإنسانية.

ويحلل هذا التقرير، اعتمادًا على هيئات البحث القائمة، التطورات الأخيرة بهدف تحديث الأساس الدلالي بشأن أثر تدابير مكافحة الإرهاب على العمل الإنساني المبدئي لنقل السياسة المشتركة بين الوكالات وعمل المناصرة المستمرين بشأن هذه القضية. كما يهدف أيضًا إلى سد الثغرة في البحث القائم من خلال النظر في التداخل والتأثير المحتمل لنهج منع / مكافحة التطرف الشديد والتي لم يتم تغطيتها بعد من حيث البحث والسياسة.

إن هذا التقرير ليس شاملًا، وقد تم تحديد العديد من المجالات للمزيد من الدراسة في سياق البحث. وتعتبر تأثيرات

© NRC/Christian Jepsen

تدابير مكافحة الإرهاب على المنظمات غير الحكومية المحلية، التي غالبًا ما تكون في الخطوط الأمامية لتقديم المساعدات، مجالًا رئيسيًا يحتاج إلى المزيد من الاستكشاف. كما تعد ظاهرة الحد من المخاطر أيضًا مجالًا يحتاج المزيد من الدراسة. وقد ركزت الكثير من الأبحاث حتى الآن على التأثير على المنظمات القائمة في المملكة المتحدة والولايات المتحدة، ويمكن توسيع نطاقها إلى ما وراء ذلك. وأخيرًا، سيكون من المفيد استكشاف المزيد من الروابط بين مكافحة الإرهاب ومنع / مكافحة التطرف الشديد والإصلاحات الإنسانية.

المنهجية

تم إجراء البحث الخاص بهذه الدراسة في الفترة ما بين كانون ثاني / يناير 2018 ونيسان / أبريل 2018، وتم إجراء دراسات ميدانية في كل من العراق ونيجيريا والصومال. وقد تم اختيار هذه المواقع كسياقات حيث تتواجد المنظمات المصنفة على أنها إرهابية، وحيث يكتسب برنامج منع / مكافحة التطرف الشديد مكانة بارزة. وتعكس المواقع أيضًا مجموعة من الاستجابات الطارئة الممتدة والحديثة لضمان التوازن الجغرافي. وبالنظر إلى تعقيدات القضايا التي تمت دراستها والطبيعة الفريدة لكل حالة، فإنه لا يمكن لمجموعة مختارة من دراسات الحالة أن تعكس بالضرورة المجموعة الكاملة للتحديات التي تتم مواجهتها.

وتم استخلاص نتائج البحث بشكل رئيسي من 40 مقابلة أجريت مع أصحاب المصلحة في المجال الإنساني، بمن فيهم كبار ممثلي الأمم المتحدة، وموظفين في المنظمات غير الحكومية الوطنية والدولية، وممثلي الجهات المانحة، والمسؤولين الحكوميين. وأجريت المقابلات خلال البحث الميداني في أربيل في العراق، وأبوجا في نيجيريا، ومقديشو في الصومال، ونيروبي في كينيا من شباط / فبراير وحتى آذار / مارس 2018. وأجريت المقابلات عبر الهاتف أو واتساب أو سكايب في الأماكن التي تعذر فيها اللقاء المباشر. كما أجريت مقابلات عن بعد مع مخبرين رئيسيين في سوريا وأفغانستان. وكانت المقابلات كافة غير منسوبة إلى مصدر معين نظرًا لحساسية الموضوع. ولم يتم الكشف عن أي معلومات تتعلق بالهوية.

وتستند النتائج أيضًا إلى نتائج 169 استجابة على استبيان عبر الانترنت وزعه المجلس النرويجي للاجئين على وكالات الأمم المتحدة، والمنظمات غير الحكومية، وشبكات المنظمات غير الحكومية على مستوى المقرات الرئيسية والميدان في شباط / فبراير وآذار / مارس 2018. وتضمن الاستبيان 32 سؤالًا متعدد الخيارات وأسئلة مفتوحة تغطي جوانب مختلفة من تأثير تدابير مكافحة الإرهاب على العمل الإنساني، وإدارة المخاطر، وتطبيق المبادئ الإنسانية، وتداخل نهج منع / مكافحة التطرف الشديد مع عمل المنظمات الإنسانية.

ويحتوي قسم المعلومات الأساسية على أبحاث مكتبية محدثة بشأن تشريعات مكافحة الإرهاب والتدابير الأخرى المرتبطة بها، وموجز للدراسات الحديثة بشأن تأثيرها على العمل الإنساني. ويحلل قسم التأثير نتائج البحث الميداني الذي تم إجراؤه لتحديث الأساس الدلالي بشأن تدابير مكافحة الإرهاب ووضع أساس جديد لتأثير برامج منع / مكافحة التطرف الشديد على المستوى الميداني في العراق ونيجيريا والصومال. ويتناول قسم الوقاية آليات التعامل التي تستخدمها المنظمات للحد من هذه الآثار على عملياتها، وتختتم الدراسة بملخص للنتائج والتوصيات لأصحاب المصلحة.

2 معلومات أساسية

2.1 مكافحة الإرهاب وأهميته للعمل الإنساني

إن لتزايد عدد قوانين مكافحة الإرهاب ونطاقها نتائج مهمة بالنسبة للمنظمات الإنسانية التي تميل إلى العمل في ظروف معقدة وغير مستقرة حيث يعمل عدد من الجماعات المسلحة التي يرتبط بعضها بالجماعات الموصوفة بالإرهابية أو يعتبر جزءًا منها. ويتم تطبيق التدابير من خلال التشريعات على الصعيدين المحلي والدولي، ومن خلال اتفاقيات الجهات المانحة.

وينطبق قانون مكافحة الإرهاب على المنظمات الإنسانية من خلال القرارات الملزمة الخاصة بمجلس الأمن التابع للأمم المتحدة وغيرها من الصكوك الدولية، ومن خلال القوانين المحلية للدول. «قد تواجه المنظمات وموظفيها مسؤولية بموجب قوانين عدد من الدول: الدول الأطراف في النزاع المسلح، والدول المسجلة للمنظمة أو جنسية موظفيها، والدول المانحة، والدول الأخرى التي تتمتع قوانينها بمدى شامل خارج حدودها الإقليمية».[5] وقد تكون عقوبة عدم الوفاء بالتزامات اتفاقية الجهات المانحة إنهاء العقد أو التعويض، في حين «يمكن أن تتراوح عقوبات عدم الوفاء بالتزامات القوانين الجنائية والمدنية والإدارية المتعلقة بمكافحة الإرهاب من الغرامات إلى السجن».[6]

ويبين البحث المتاح أن تدابير مكافحة الإرهاب قد قيدت العمل الإنساني. وتتراوح التأثيرات السلبية «من توقف التمويل وتخفيضه إلى حظر المشاريع، وتعليق البرامج، والتخطيط للبرنامج وتصميمه ليس وفقًا للاحتياجات، وكذلك إبطاء تنفيذ المشروع».[7] وتعني المخاوف المتعلقة بالامتثال أن المنظمات الإنسانية غالبًا ما «تتخذ قرارات بعدم القيام بأنشطة الإغاثة في المناطق الخاضعة لسيطرة الجماعات الإرهابية، وقرارات بعدم طلب الأموال من جهات مانحة معينة».[8] وفي بعض الحالات، «قوضت تدابير مكافحة الإرهاب وبشدة الفرص أمام الجهات الفاعلة الإنسانية للتفاوض على وصول المساعدات إلى المدنيين».[9]

وقد أجرت كلية الحقوق في جامعة هارفارد دراسة تجريبية بشأن هذه المسألة في عام 2017، حيث أشار أكثر من ثلثي المستجيبين إلى أن «تدابير مكافحة الإرهاب قد هدأت أو قلصت عملهم».[10] وتم توضيح الأثر الضار بشكل أكبر من قبل دراسة مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية عام 2017 بعنوان: الوجود والقرب، حيث لاحظت أن «العوامل السياسية، بما فيها قوانين مكافحة الإرهاب، لا تزال تشكل معضلات بالنسبة للعمل الإنساني المبدئي» وأن «التدابير المتعلقة بمكافحة الإرهاب والعقوبة لا تزال مشكلة في عدد متزايد من السياقات، بما فيها أفغانستان، والعراق، والصومال، واليمن وأماكن أخرى بسبب تأثيراتها المحتملة المباشرة وغير المقصودة».[11]

2.2 الصكوك القانونية لمكافحة الإرهاب

تم وضع أول صكوك قانونية لمكافحة الإرهاب قبل هجمات الحادي عشر من أيلول / سبتمبر، مع ظهور المزيد من الإجراءات المكثفة في أوائل القرن الحالي. وكانت قرارات مثل قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1267 لعام 1999 ورقم 1390 لعام 2002 متعلقة بالقاعدة وطالبان، وكانت أول قرارات تفرض عقوبات ضد الجماعات الموصوفة بالإرهابية، والأفراد والكيانات، وتلزم الدول الأعضاء في الأمم المتحدة بتجميد أموال وأصول هذه الجماعات.[12]

وقد تطلبت قرارات مجلس الأمن اللاحقة من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة اعتماد قوانين وتدابير لمنع وقمع تمويل الأعمال الإرهابية، ومنع وقمع تجنيد المقاتلين الإرهابيين الأجانب، وتنظيمهم، ونقلهم، وتجهيزهم، وتمويلهم.[13] وهذه القرارات ملزمة لكل الدول الأعضاء في الأمم المتحدة التي اعتمدت أو لاءمت قوانينها الوطنية وفقًا لذلك. كما أدت أيضًا إلى متطلبات مؤسسية أكثر تحديدًا، مثل قوانين قطاع البنوك.

ويعد منع تمويل الإرهاب عنصرًا أساسيًا في تدابير مكافحة الإرهاب الدولية. وتتمثل الصكوك الرئيسية في الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب (1999) وقرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1373 (2001). وهي تطلب من

الدول تجريم تقديم الدعم المادي – الأموال أو الأصول الأخرى – لأشخاص أو كيانات معينة. وتعتبر الاتفاقية أن تقديم الأموال مع العلم أو بنية استخدامها في ارتكاب عمل إرهابي جريمة. ويجرم القرار رقم 1373 تقديم الأموال أو الأصول المالية أو الموارد الاقتصادية لأولئك الذين يرتكبون أعمالًا إرهابية. وخلافًا للاتفاقية، ليس من الضروري وجود نية محددة لدعم الأعمال الإرهابية لانتهاك القرار 1373.[14]

ويجب على الدول أن تعكس هذه الصكوك في قوانينها الوطنية، ولكنها تفعل ذلك بطرق مختلفة. ويمكنها توسيع نطاقها أو تحديد أشخاص أو كيانات مختلفة على أنها إرهابية.[15] وقد فعل الكثيرون ذلك قبل أن يتم تحديد إمكانية التأثير السلبي على المنظمات الإنسانية وأخذه بعين الاعتبار.[16]

وعادة ما تحدد قرارات الأمم المتحدة الحاجة إلى أن تتماشى تدابير مكافحة الإرهاب مع الالتزامات القانونية الدولية للدول، بما فيها القانون الإنساني الدولي. ومع ذلك، وفي ظل غياب تعريف مقبول عالميًا للإرهاب، هناك اتجاه متنامٍ من جانب الدول لاعتبار أي عمل من أعمال العنف التي تنفذها جماعة موصوفة بالإرهابية في نزاع مسلح على أنه إرهابي وبالتالي غير قانوني، حتى عندما لا تكون هذه الأعمال محظورة من قبل بموجب القانون الإنساني الدولي.[17]

ومنذ ذلك الحين، كانت هناك بعض المحاولات للحد من تأثير تدابير مكافحة الإرهاب على العمل الإنساني المبدئي من خلال استخدام الاستثناءات.[18] وينص قرار مجلس الأمن 1916 (2010) بشأن العقوبات على الصومال على أن «الالتزامات المفروضة على الدول الأعضاء... لا ينبغي أن تنطبق على دفع الأموال، أو الأصول المالية الأخرى، أو الموارد الاقتصادية اللازمة لضمان تقديم المساعدات الإنسانية الملحة في الوقت المناسب».[19] وقد تم إدخال هذا الاستثناء بعد أن أصبح من الواضح أن العقوبات قد حدت من الاستجابة الإنسانية للمجاعة بسبب المخاوف من انتهاك المنظمات للحظر الذي يفرضه مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة على تقديم الدعم المادي للحركة الشباب من خلال تقديم المساعدات. ويقتصر الاستثناء على وكالات الأمم المتحدة، وشركائها، ومنظماتها بوضع مراقب الأمم المتحدة، وليس إلزاميًا أن تدرجها الدول في القانون المحلي.[20] ويتضمن توجيه الاتحاد الأوروبي لعام 2017 بشأن مكافحة الإرهاب استثناءً للأنشطة التي تجريها «المنظمات الإنسانية المحايدة».[21] ويمكن أيضًا تضمين الاستثناءات في القانون المحلي، كما هو الحال، إلى حد معين في كل من أستراليا ونيوزيلاندا.[22]

هيكل مكافحة الإرهاب في الأمم المتحدة

عمم مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة استجابة الأمم المتحدة في أعقاب هجمات الحادي عشر من أيلول / سبتمبر. واعتمد القرار 1373 الذي فرض التزامات مكافحة الإرهاب على الدول الأعضاء كافة وأنشأ لجنة مكافحة الإرهاب لمراقبة التنفيذ. وتمت مساعدة لجنة مكافحة الإرهاب من قبل المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب التي تنفذ قرارات السياسات وتجري تقييمات خبراء للدول الأعضاء.

غير أن قرارات مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة وعقوباته ليست الطريقة الوحيدة التي تؤثر فيها الأمم المتحدة على سياسة مكافحة الإرهاب. وفي حين لم تشارك الجمعية العامة في البداية بفعالية في جهود مكافحة الإرهاب، إلا أنها اعتمدت في عام 2006 الاستراتيجية العالمية لمكافحة الإرهاب باعتبارها «أداة عالمية لتعزيز الجهود الوطنية والإقليمية والدولية لمكافحة الإرهاب».[23] وشهد عام 2017 إنشاء مكتب الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب «لمساعدة الدول الأعضاء على تنفيذ الاستراتيجية العالمية لمكافحة الإرهاب في المنظمة»، إلى جانب تعيين أول وكيل للأمين العام لمكافحة الإرهاب.[24] وتم انتقاد مكتب الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب بسبب إخفاقه في ضم منظمات المجتمع المدني باعتبارها جهات معنية رئيسية في المناقشات بشأن مكافحة الإرهاب ومنع / مكافحة التطرف الشديد.[25]

كما أثرت تدابير مكافحة الإرهاب أيضًا على البنوك التي تتجنب المخاطرة بشكل متزايد في تعاملها مع المنظمات الإنسانية حيث تسعى للامتثال للقوانين. وتواجه ثلثي المنظمات الإنسانية غير الربحية القائمة في الولايات المتحدة والتي تعمل على المستوى الدولي مشاكل مصرفية، بما فيها تأخير التحويلات الإلكترونية، وطلبات التوثيق غير العادية، وزيادة الرسوم.[26]

© NRC/Ingrid Prestetun

2.3 متطلبات الجهات المانحة المتعلقة بمكافحة الإرهاب

تضم الجهات المانحة أيضًا على نحو متزايد بنود مكافحة الإرهاب في عقود المنح وذلك تماشيًا مع الزيادة في قوانين مكافحة الإرهاب. وتختلف صياغاتها من متطلبات عامة حيث تستخدم المنظمات «جهودًا معقولة» لمنع تحويل المساعدات إلى كيانات تم تصنيفها على أنها إرهابية، إلى متطلبات واضحة حيث تدقق المنظمات في الموظفين والشركاء للارتباط بهذه المنظمات. وتشمل بعض العقود متطلبات «سارية ضمنًا» التي تتطلب من متلقي المنحة التأكد من احتواء أي عقود تبرم مع كيانات أخرى لتنفيذ المنحة على نفس الالتزامات.[27]

وتذهب بعض الجهات المانحة إلى أبعد من ذلك بكثير. وتطلب وكالة التنمية الدولية التابعة للولايات المتحدة شهادة موقعة لمكافحة الإرهاب من المستفيدين تنص على «أن المتلقي، حسب معرفته الحالية، لم يقدم، في غضون السنوات العشر الماضية، وسيتخذ كل الخطوات المعقولة لضمان ألا يقدم عن عمد، دعمًا أو موارد مادية لأي فرد أو كيان يرتكب أعمالًا إرهابية، أو يحاول ارتكابها، أو مناصرتها، أو تيسيرها، أو ارتكبها بالفعل أو حاول ارتكابها أو تيسيرها أو المشاركة فيها».[28]

ولا تدرج كل الجهات المانحة بنودًا محددة لمكافحة الإرهاب في العقود، ولكن تلك التي لم تعد تتوقع الالتزام بالتشريعات ذات الصلة، وربما تتوقع أن تخفف إجراءات إدارة المخاطر الحالية للمستفيدين من خطر انتهاك تشريعات مكافحة الإرهاب، وكذلك المخاطر الأخرى مثل الفساد والرشوة.

وهناك توتر واضح بين تدابير مكافحة الإرهاب المنصوص عليها في التشريعات واتفاقيات الجهات المانحة، والعمل الإنساني المبدئي. وتتطلب المبادئ الإنسانية من الجهات الفاعلة الإنسانية أن تعامل أطراف النزاع المسلح التابعة وغير التابعة للدولة على قدم المساواة وأن تلبي احتياجاتها على أساس الاحتياجات وحدها، ولكن قد تفرض التزامات مكافحة الإرهاب عقوبات على المنظمات التي تتعامل مع الجماعات الموصوفة بالإرهابية.[29] وتتسبب المخاوف المتعلقة بالنتائج السلبية في حد المنظمات من مشاركتها، وقد تحرم المجتمعات التي تعيش في مناطق خاضعة لسيطرة هذه الجماعات من المساعدة التي تحتاجها نتيجة لذلك.

وهذا يتعارض وبشدة مع النهج المحايد الذي توجهه الإنسانية والذي ينبغي أن يكون محورًا لأي استجابة إنسانية. ويمكن أن تفرض الجماعات المسلحة غير التابعة للدولة تهديدًا أمنيًا مباشرًا على المنظمات الإنسانية، الأمر الذي يمكن أن يحد من حضورها، ولكن تمثل الطبيعة الشاملة لقوانين وتدابير مكافحة الإرهاب أيضًا تحديات كبيرة.

2.4 القضايا القانونية المتعلقة بالمنظمات غير الحكومية

تعتبر الحالات التي تتهم فيها المنظمات غير الحكومية بتقديم الدعم إلى الكيانات الإرهابية غير عادية، ولكن تسبب الحالات التي حدثت بإثارة القلق بين المجتمع الإنساني، مما أثار المخاوف بشأن مخاطر السمعة والمساهمة في بيئة أوسع نطاقًا من الخوف والنفور من المخاطر. وترد أدناه تفاصيل بشأن بعض الحالات الرئيسية، وهي عبارة عن مزيج من القضايا الجنائية والمدنية.

- أكد قرار صادر عن المحكمة العليا الأمريكية في عام 2010 في قضية هولدر ومشروع القانون الإنساني على أن تعريف الدعم المادي واسع النطاق، ويشمل التدريب حتى في مواضيع غير خطرة مثل القانون الإنساني الدولي. وأكد القرار على حقيقة أن تقديم أي نوع من الدعم أو الموارد المادية للجماعات الموصوفة بالإرهابية ينتهك قوانين مكافحة الإرهاب الأمريكية، التي لها نطاق واسع خارج الحدود الإقليمية، بصرف النظر عما إذا كانت ستساعد بشكل فعلي في هجمات إرهابية. وكان هذا الحكم شبه استشاري، ولم تتم محاكمة أي شخص.

- اتهمت الحكومة الإسرائيلية في عام 2016 مدير عمليات منظمة الرؤية العالمية في غزة بتحويل الأموال إلى حماس.[30] وبالتالي أوقفت أستراليا، وهي أكبر جهة مانحة لبرنامج غزة التابع لمنظمة الرؤية العالمية، المزيد من التمويل للمنظمة في فلسطين.[31] واستنتج تحقيق لاحق أجرته الحكومة الأسترالية أنه لا يوجد أي دليل يشير إلى وجود تحويل لأموال الحكومة.[32] وكلفت منظمة الرؤية العالمية بإجراء تدقيق قضائي، ولم تكشف عن وجود أي دليل على تحويل المساعدات وفقًا لأحدث التقارير.[33]

- توصلت الجامعة الأمريكية في بيروت عام 2017 إلى تسوية بقيمة 700,000 دولار مع الحكومة الأمريكية بعد اتهامها بتقديم التدريب ومشورة الخبراء لممثلي ثلاثة كيانات من قائمة الجماعات الموصوفة بالإرهابية في دعوى مدنية. واتهمت الدعوى القضائية الجامعة الأمريكية في بيروت بتقديم التدريب لممثلي اثنتين من وسائل الإعلام بموجب العقوبات الأمريكية. كما اتهمت أيضًا بإدراج منظمة ثالثة، أيضًا بموجب العقوبات الأمريكية، في قاعدة بيانات المنظمات غير الحكومية التابعة لها. وتبين أن هذا يعد انتهاكًا لقانون الادعاءات الخاطئة حيث أن الجامعة، بصفتها أحد المستفيدين من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، قد وقعت شهادات موثقة بأنها لم تقدم الدعم

أو الموارد المادية إلى الجماعات الموصوفة بالإرهابية خلال السنوات العشر الماضية، وأنها ستتخذ الخطوات المعقولة كافة للتأكد من أنها لم تفعل ذلك.[34]

- في قضية مدنية مماثلة رفعها مواطن بشكل سري في عام 2018، تم تغريم المنظمة النرويجية للمساعدة الشعبية بمبلغ 2 مليون دولار بموجب قانون الادعاءات الخاطئة لتقديم الدعم المادي لجماعات موصوفة بالإرهابية من خلال عملها مع مشروع لإنشاء الديمقراطية للشباب في غزة ما بين عامي 2012 و2016، ومشروع لإزالة الألغام في إيران انتهى في عام 2008.[35] كما وقعت المنظمة النرويجية للمساعدة الشعبية أيضًا شهادة الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية المذكورة أعلاه. ولم تقبل المنظمة تمويل الوكالة في أي من البلدين، وجادلت بشأن نزاهة الادعاء على أساس اعتقادها بأن الشهادة تنطبق ففقط على البلدان التي تمتلكها.[36] وتشير النتيجة إلى أن شهادة الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية لمكافحة الإرهاب بشأن تقديم الدعم المادي للأشخاص وكيانات محددة (المشار إليها أعلاه) لا تنطبق على الدول التي يتم فيها قبول تمويل الولايات المتحدة وحسب، وإنما أيضًا على كل الأعمال التي ينفذها المستفيدون من الوكالة.

2.5 منع / مكافحة التطرف الشديد وأهميته للعمل الإنساني

يشكل نهج منع / مكافحة التطرف الشديد جزءًا من برنامج مكافحة الإرهاب الأوسع نطاقًا. وقد ناقشت القوانين والتدابير الأخرى المشار إليها أعلاه وسائل قسرية على نطاق واسع، ولكن ينطوي نهج منع / مكافحة التطرف الشديد على استخدام وسائل غير قسرية، لردع الأفراد والمجتمعات عن دعم أو أداء دور فعال فيما يعتبر تطرفًا شديدًا.[37] وقد تشمل الوسائل المستخدمة أنشطة إنسانية أو إنمائية. وأصبح هذا النهج أكثر شيوعًا بين الدول في السنوات الأخيرة كجزء من الجهود المبذولة لمكافحة انتشار الجماعات «المتطرفة».[38]

ومع ذلك، فقد أثارت المنظمات الإنسانية المخاوف بشأن الأثر المحتمل لبرنامج منع / مكافحة التطرف الشديد على عملها.[39] وفي حين يمكن أن تتداخل بعض البرامج الإنسانية، مثل تلك التي تركز على التعليم والعمل الشبابي، مع أنشطة منع / مكافحة التطرف الشديد، إلا أن الدوافع والأهداف مختلفة. وتوجه الأنشطة الإنسانية من قبل المبادئ، في حين أن لدى أنشطة منع / مكافحة التطرف الشديد جدول أعمال سياسي. وهناك خطر يتمثل في إمكانية اختيار نهج منع / مكافحة التطرف الشديد للبرامج الإنسانية لأهداف سياسية وأمنية، وتشجيع المنظمات الإنسانية على الحصول على التمويل لتنفيذ البرامج ليس على أساس الاحتياجات، ولكن على افتراض أن مجتمعات معينة هي عرضة وبشكل خاص لدعم التطرف الشديد أو الانخراط فيه على أساس معايير مثل العرق والدين.

منع التطرف الشديد ومكافحته: الاختلافات الرئيسية

مثلما أنه لا يوجد تعريف مقبول عالميًا للتطرف الشديد، لا يوجد أيضًا تعريفات شاملة لمنع التطرف الشديد ومكافحة التطرف الشديد. وعادة ما يتم استخدام المصطلحات بشكل متبادل، ولكن يمكن اعتبارها أيضًا مختلفة. ويمكن النظر إلى استراتيجيات منع التطرف الشديد على أنها تلك التي تسعى إلى معالجة الدوافع الاجتماعية والاقتصادية الملموسة للظاهرة، مثل الفقر وعدم المساواة والتهميش.[40] فعلى سبيل المثال، تفيد خطة العمل للسياسة الخارجية السويسرية بشأن منع التطرف الشديد أن هذا النهج «ينطوي على منع الظروف الملائمة للتطرف الشديد من خلال تعزيز قدرة الأفراد والمجتمعات على مقاومته».[41] ويمكن النظر إلى استراتيجيات مكافحة التطرف الشديد على أنها تهدف إلى التصدي للدوافع المباشرة للتطرف الشديد، ويمكن أن تشمل أساليب مثل نزع السلاح، والتسريح، وإعادة الإدماج، والتعليم لغرض «إزالة التطرف». وتشمل بعض تعريفات مكافحة التطرف الشديد الإشراف المحلي، وضبط الأمن، ومراسلات مكافحة التطرف.[42]

وقد لعبت الأمم المتحدة دورًا أساسيًا في تطوير جدول أعمال منع / مكافحة التطرف الشديد وشعبيته بين الدول الأعضاء. وتركز خطة عمل الأمم المتحدة لمنع التطرف الشديد، والتي تم تقديمها في عام 2016، على «الخطوات الوقائية للتصدي للظروف الكامنة التي تدفع الأفراد إلى التطرف والانضمام إلى الجماعات المتطرفة الشديدة».[43] وتدعو الخطة إلى نهج «لكل الأمم المتحدة» من أجل منع التطرف الشديد. وقد أفاد الأمين العام عندما قدم خطة العمل إلى الجمعية العامة أنه «يجب علينا كسر الحواجز بين السلام والأمن، والتنمية المستدامة، وحقوق الإنسان، والجهات الفاعلة الإنسانية على المستويات الوطنية والإقليمية والعالمية – بما فيها الأمم المتحدة».[44] وفي حين تبين الخطة الحاجة إلى احترام المبادئ الإنسانية والحيز الإنساني، إلا أنها لا تعترف بأن «الحواجز» بين الجهات الفاعلة الإنسانية والجهات الفاعلة الأخرى تؤدي دورًا رئيسيًا في حماية الطبيعة المستقلة للعمل الإنساني.

© NRC/Enayatullah Azad

وتجازف الجهود المستمرة في هذا السياق لسد الفجوة الإنسانية والإنمائية بجذب الجهات الفاعلة الإنسانية إلى جدول أعمال سياسي يحركه الأمن. ويمكن أن تؤدي محاولات وضع استراتيجيات شاملة تتضمن استجابات سياسية، وإنمائية، وأمنية، وطارئة – مثل خطة عمل الأمم المتحدة أو النهج الشامل للاتحاد الأوروبي في النزاعات والأزمات الخارجية – إلى تشجيع إضفاء الطابع السياسي وتسنيد الأعمال الإنسانية.[45] كما تعمم الجهات المانحة وبشكل متزايد أيضًا نهج منع / مكافحة التطرف الشديد على سياساتها وفرص التمويل الخاصة بها. وقد أكدت بعض الجهات المانحة على الحاجة إلى «ضمان عدم تقويض الأنشطة الإنسانية (المساعدة والحماية) بفعل تدابير مكافحة الإرهاب» في استراتيجيات منع / مكافحة التطرف الشديد.[46] ومع ذلك، لم تظهر الجهات الأخرى هذا الاختلاف، وجازفت في عدم توضيح الخطوط الفاصلة بين العمل الإنساني والأهداف السياسية والأمنية، «مما جعل من الصعب على السكان المدنيين التمييز بينها».[47]

وعلى الرغم من اختلاف برامج منع / مكافحة التطرف الشديد عن تدابير مكافحة الإرهاب مثل القوانين ومتطلبات الجهات المانحة المذكورة أعلاه، إلا أن هنالك تشابهًا في بعض آثارها على العمل الإنساني المبدئي. ويحتمل أن يهدد كلاهما تطبيق المبادئ الإنسانية في حال كان لهما تأثير على اختيار المجتمعات التي ستتلقى المساعدة. ويشكل كلاهما عائقًا أساسيًا أمام النهج القائم على الاحتياجات الذي ينبغي بموجبه تقديم المساعدات الإنسانية إلى الفئات الأكثر ضعفًا وحاجة. ويعد إدراك هذه التحديات والتصدي لها أمرًا ملحًا بشكل خاص نظرًا للجهود الحالية الهادفة إلى «كسر الحواجز» وسد الفجوة الإنسانية الإنمائية من خلال أسلوب العمل الجديد لدى الأمم المتحدة ورابطة التنمية الإنسانية (والسلام).[48]

3 أثر تدابير مكافحة الإرهاب ومنع / مكافحة التطرف الشديد

حدد تقرير المجلس النرويجي للاجئين ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية لعام 2013 ثلاثة مستويات يمكن أن تؤثر فيها تدابير مكافحة الإرهاب على العمل الإنساني – الهيكلية والتشغيلية والداخلية.[49] ويستخدم هذا التقرير المستويات الثلاثة ذاتها لدراسة التأثيرات الناجمة عن هذه التدابير في الوقت الحاضر.

- تؤثر التأثيرات الهيكلية على إطار العمل الإنساني نفسه، بما في ذلك قدرة المنظمات على الالتزام بالمبادئ الإنسانية والتعامل مع الجماعات المسلحة غير التابعة للدولة.

- تؤثر التأثيرات التشغيلية على قرارات البرامج، بما فيها الرقابة الذاتية والقيود المفروضة بسبب المخاطر المحتملة.

- تشير التأثيرات الداخلية إلى زيادة العبء الإداري على المنظمات الإنسانية، وكيف يتأثر التنسيق فيما بينها.[50]

3.1 التأثير الهيكلي

لا تعد تدابير مكافحة الإرهاب العائق الوحيد الذي تواجهه المنظمات عند العمل في المناطق المتأثرة جراء النزاع، ولكن يبين البحث أنها تتسبب في تعقيد بيئات العمل الصعبة وتزيد من صعوبة تطبيق المبادئ الإنسانية. وكان الأثر الهيكلي الرئيسي الذي أشار إليه الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات هو أنها تحد من قدرة المنظمات على تنفيذ البرامج حسب الحاجة وحدها، وتجبرها على إعطاء أهمية متساوية لتجنب بعض الجماعات والمناطق التي قد يكون لها حضور فيها أو إمكانية الوصول إلى المساعدات. وقد لا تحصل بعض المجتمعات على المساعدة التي تحتاجها نتيجة لذلك فقط بسبب موقعها الجغرافي.

وقد أفاد أحد الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات في الصومال بأن «المخاوف المتعلقة بمكافحة الإرهاب هي مصدر قلق مستمر للمنظمات التي تمولها الجهات المانحة الرئيسية، وما زالت تؤثر على القرارات المتعلقة بالأماكن التي ستعمل فيها المنظمات والأماكن التي لن تعمل فيها». ويشير البحث إلى وجود ميل إلى حشد البرامج في المناطق الخاضعة لسيطرة الحكومة، ويرجع ذلك بشكل جزئي إلى الاعتقاد بأن العمليات في هذه المناطق هي أقل عرضة لمخالفة تدابير مكافحة الإرهاب.

ويكون لذلك تأثير كبير في دول مثل أفغانستان، حيث تبقى الحكومة مسيطرة أو مؤثرة على 65 في المئة من السكان.[51] ويقول أحد الأشخاص الذين أجريت معهم المقابلات: «إن الاحتياجات مرتفعة في بعض هذه المناطق التي يصعب الوصول إليها، ولكن لم تتم تلبيتها. وعندما تنظر إلى تغطية المناطق التي تتواجد فيها المنظمات فستجد أن نسبة كبيرة منها لا تعمل إلا في المناطق التي تسيطر عليها الحكومة».

وهذا يزيد من تعقيد المشاكل الحالية المتعلقة بالوصول. وقد تعتبر الجماعات المسلحة غير التابعة للدولة المنظمات الإنسانية على أنها متحيزة في حال اقتصرت الاستجابة الإنسانية على المناطق التي تسيطر عليها الحكومة. وهذا بدوره يزيد من صعوبة التوصل إلى مفاوضات مع هذه الجماعات ويمكن أن يزيد من المخاطر الأمنية للموظفين.

ولا تنتج الآثار الهيكلية فقط عن تشريعات وتدابير الدول المانحة. ويمكن أن يكون للنهج المحلية لمكافحة الإرهاب في الدول المضيفة تأثير كبير على قدرة المنظمات على إدارة استجابة مبدئية، كما هو مبين في نيجيريا.

التأثير الهيكلي لنهج منع / مكافحة التطرف الشديد

عادة ما يكون مفهوم منع / مكافحة التطرف الشديد، الذي يشكل جزءًا من برنامج مكافحة الإرهاب الأوسع نطاقًا، غير مفهوم بشكل جيد سواء من قبل المنظمات الإنسانية أو الجهات المانحة، مما يجعل من الصعب تحديد الآثار التشغيلية والداخلية. ومع ذلك، فإن الأثر الهيكلي على العمل الإنساني واضح. ويعد منع / مكافحة التطرف الشديد نهجًا يستخدم وسائل غير قسرية للتصدي للعوامل التي يعتقد أنها تشجع الأفراد أو المجتمعات على المشاركة في «التطرف

مربع 1: القيود المفروضة على العمل الإنساني المبدئي في نيجيريا

أصبح 4,3 مليون شخص بحاجة إلى المساعدة الإنسانية في ولاية برونو وحدها مع دخول الأعمال العدائية بين قوات الأمن وحركة بوكو حرام في شمال شرق نيجيريا عامها التاسع.[52] وتجد المنظمات الإنسانية التي تحاول تلبية هذه الاحتياجات أن الحكومة النيجيرية تستخدم برنامج مكافحة الإرهاب للحد من أعمالها وقمعها بشدة.

وقد منعت الحكومة الجهات الفاعلة الإنسانية من التعامل مع بوكو حرام، وقيدت وصول المساعدات الإنسانية إلى المناطق الخاضعة لسيطرة هذه الجماعة. ونتيجة لذلك، تركز الاستجابة الإنسانية في الشمال الشرقي على مايدوغوري عاصمة ولاية برونو. كما أن المنظمات غير قادرة على خارج المدينة دون إذن، وغالبًا ما تصر الحكومة على المرافقة العسكرية. وتستخدم الحكومة برنامجًا لمكافحة الإرهاب من أجل تبرير هذه القيود من خلال البقاء غير قادرة على ضمان سلامة الموظفين الذين يسافرون إلى المناطق التي تتواجد فيها جماعة بوكو حرام.

كما اتهمت الحكومة أيضًا المنظمات التي حاولت الوصول إلى المناطق الخاضعة لسيطرة الجماعة بتحويل المساعدات ودعم الإرهاب. وتعبيرًا عن شكوكها في المنظمات الإنسانية، فقد أدخلت عملية تسجيل مرهقة للمنظمات غير الحكومية، حيث طلبت التحقق من خلفية الموظفين كافة. كما رفضت تقديرات المنظمات الإنسانية لعدد الأشخاص في المناطق التي يتعذر الوصول إليها، بحجة أن العديد من المناطق المعنية غير مأهولة.

وقد كان لهذه القيود أثر ضار للغاية على العمل الإنساني المبدئي في نيجيريا. وتعامل عدد قليل من المنظمات مع جماعة بوكو حرام من أجل الوصول إلى المناطق التي تسيطر عليها. ونتيجة لذلك، اضطرت هذه المنظمات إلى استبعاد مجموعات كبيرة من الأشخاص من برامجها فقط بسبب موقعهم الجغرافي. وأفاد أحد الأشخاص الذين أجريت معهم المقابلات بأن «المشكلة الرئيسية هنا هي أننا نتعامل فقط مع طرف واحد من أطراف النزاع وهذا يضر بشكل أساسي بقدرتنا على العمل وفقًا للمبادئ الإنسانية. ويملي علينا طرف واحد من ينبغي أن نساعد وكيف. ويتم ذلك في كثير من الأحيان تحت شعار مكافحة الإرهاب وحماية سلامة العاملين في المجال الإنساني».

ومن الصعب القول بأي قدر من اليقين ما إذا كانت المنظمات ستسعى إلى إنشاء وجود في مناطق بوكو حرام في ظل غياب قيود مكافحة الإرهاب، أو ما إذا كانت ستنجح في القيام بذلك، كما تلعب مخاوف مثل المخاطر الأمنية والخدمات اللوجستية دورًا في تقييد الوصول. ومع ذلك، فقد أشار الأشخاص الذين أجريت معهم المقابلات إلى أن المجتمع الإنساني لم يصد قيود الوصول التي فرضتها الحكومة بشكل كاف. وقد قال أحد الأشخاص: «من الصعب القول بأننا لا نستطيع الوصول إلى المناطق التي تسيطر عليها جماعة بوكو حرام لأن ذلك غير مطلوب ببساطة». ولم يتم الإبلاغ عن الآثار المترتبة على متطلبات الجهات المانحة لمكافحة الإرهاب، ولكن من المحتمل أن يرجع ذلك إلى عدم محاولة المنظمات الإنسانية الدولية العمل في المناطق الخاضعة لسيطرة بوكو حرام.

الشديد» أو دعمه.[53] وقد تتضمن هذه الوسائل أنشطة إنسانية أو إنمائية. ويوفر نهج منع / مكافحة التطرف الشديد سبيلًا للحكومات من أجل ربط المساعدات بشكل استراتيجي مع الأولويات السياسية، مثل مكافحة الإرهاب والسياسات المناهضة للهجرة، في الوقت الذي تتعرض فيه ميزانيات الدول الخاصة بالمساعدات إلى المزيد من التدقيق العام. وكما لوحظ أعلاه، فقد أكدت بعض الجهات المانحة على الحاجة إلى التأكد من أن نهج منع / مكافحة التطرف الشديد لا يقوض الأنشطة الإنسانية، ولكن البعض الآخر لم يفعل ذلك.

وتظهر لغة منع / مكافحة التطرف الشديد بشكل متزايد في اتفاقيات الشراكة مع المنظمات الإنسانية، حيث قد توفر لها فرص تمويل إضافية في وقت تزداد فيه الفجوة بين الاحتياجات الإنسانية والموارد المتاحة بشكل عام.[54] وحيث يصبح هذا النوع من التمويل أكثر شيوعًا، إلا أن هناك أيضًا خطرًا متناميًا فيما يتعلق بالتوتر بين منع / مكافحة التطرف الشديد والعمل الإنساني المبدئي.

وأفاد الأشخاص الذين أجريت معهم المقابلات بأن الجهات المانحة مهتمة بشكل متزايد في برنامج منع / مكافحة التطرف الشديد، وأن توافر الأموال لأنشطة منع / مكافحة التطرف الشديد آخذ في الازدياد. ويشير البحث أيضًا إلى أن ذلك قد أدى ببعض المنظمات إلى تصنيف كل أنواع البرامج على أنها منع / مكافحة التطرف الشديد وذلك في بيئة تزداد فيها

المنافسة على التمويل. ويحدث ذلك بشكل أكبر في قطاعي التعليم والشباب، وفي أماكن أخرى أيضًا. وقد قال أحد الذين شملهم الاستطلاع أنه قد تم وضع برنامج يركز على دور المرأة في الثقافة المحلية ضمن إطار مشروع منع / مكافحة التطرف الشديد من أجل تأمين التمويل. وكما هو موضح أعلاه، يمكن أن تتداخل بعض الأنشطة الإنسانية مع نهج منع / مكافحة التطرف الشديد، ولكن تبقى الأهداف مختلفة في نهاية المطاف.

ولا يساعد هذا الوضع بسبب حقيقة عدم وجود تعريف واضح لمنع / مكافحة التطرف الشديد. وكما قال أحد الأشخاص الذين أجريت معهم المقابلات، فإن المفهوم «هش»، والأدلة على أن برامج منع / مكافحة التطرف الشديد تحد من التطرف بالفعل محدودة للغاية. وتستند الكثير من البرامج القائمة «إلى الحكمة التقليدية أو المعلومات الروائية بشأن ما ينظر إليه على أنه دوافع العنف».[55]

ويمكن أن يؤدي هذا الافتقار إلى الوضوح وبيئة التمويل التنافسية بالمنظمات إلى تجاهل آثار الدوافع السياسية التي تكمن وراء برنامج منع / مكافحة التطرف الشديد. وهذا الأمر مثير للقلق لأن أهداف برنامج منع / مكافحة التطرف الشديد سياسية بطبيعتها، وبالتالي فهي تمثل تحديات واضحة أمام العمل الإنساني المبدئي. وتتناقض البرامج التي تم وضعها على افتراض أن بعض المجتمعات قد تدعم التطرف الشديد على أساس الدين أو الموقع الجغرافي أو عوامل أخرى مع مبدأ النزاهة بوضوح.[56]

وقد ركز الأشخاص الذين أجريت معهم المقابلات في كل من العراق ونيجيريا على هذه المسألة. وربما كان يعتقد بأن المنظمات الإنسانية تدعم رواية حكومية تفيد بأن المجتمع عرضة لدعم التطرف الشديد عندما استهدفت هذه المنظمات المجتمعات السنية ببرامج منع / مكافحة التطرف الشديد. وبالمثل، تعني التوترات بين المجتمعات المسلمة والمسيحية في نيجيريا أن توجيه برامج منع / مكافحة التطرف الشديد نحو جماعة واحدة يمكن أن يدعم سردًا سلبيًا موجهًا سياسيًا. كما أن الحقيقة التي تفيد بأنه يتم تشجيع المنظمات على تغيير مواقع البرنامج ومحتواه بشكل كبير لتعكس تركيز نهج منع / مكافحة التطرف الشديد، ليس بسبب تغيير الاحتياجات وإنما بسبب توافر التمويل، لها نفس الأهمية.

وقد تواجه المنظمات مشاكل تتعلق بالفهم حتى عندما تتخذ قرارًا واعيًا لتجنب تمويل منع / مكافحة التطرف الشديد إذا قبله الآخرون. وينشأ هذا بشكل خاص في الحالات التي تكون فيها المنظمات الإنسانية والإنمائية حاضرة على حد سواء. وقال الأشخاص الذين تمت مقابلتهم في الصومال إن المنظمات الإنمائية ومزدوجة الولاية تتلقى تمويلًا لمنع / مكافحة التطرف الشديد وأن هذا الأمر يشكل تحديًا بالنسبة للجهات الفاعلة الإنسانية لأن الجماعات المسلحة غير التابعة للدولة والمجتمعات لا تفهم بالضرورة الفرق بين الاثنين. وأفاد أحد الأشخاص الذين تمت مقابلتهم بأنه «لا يمكنك القول بأنك ستوفر الدعم الإنساني من ناحية، ثم تدعم البنية التحتية السياسية من ناحية أخرى».

كما أشار الأشخاص الذين شاركوا في المقابلات إلى أنه على الرغم من أن أولويات الجهات المانحة في بعض الحالات تتحول من أولويات إنسانية إلى الإنعاش والاستقرار، إلا أن منع / مكافحة التطرف الشديد لم يكن جزءًا من مناقشات أوسع نطاقًا بشأن إصلاح النظام الإنساني والرابطة الإنسانية والإنمائية. وكانت هناك مخاوف من أنه نظرًا لوجود روابط بين منع / مكافحة التطرف الشديد والبرامج السياسية الأوسع نطاقًا في العديد من الدول المانحة، إلا أنه سيتم توجيهها دون دراسة الأثر المحتمل على العمل الإنساني والاستقلالية.

وقد يكون لهذا تأثير بالفعل في نيجيريا، حيث يرى أحد الأشخاص الذين تمت مقابلتهم أن «أولويات الجهات المانحة في الوقت الراهن هي الإنعاش والاستقرار. وهذا هو ما تهتم به الجهات المانحة، لذلك فنحن نحاول ملاءمة استجاباتنا». وهذا يبين بوضوح خطر تحويل المساعدات من الاحتياجات الإنسانية إلى البرامج ذات الأهداف السياسية الواضحة.

3.2 التأثير التشغيلي

حددت دراسة المجلس النرويجي للاجئين ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في عام 2013 العديد من الأمثلة حيث أدى نقص المعلومات بشأن تدابير مكافحة الإرهاب إلى «التضليل، والتنظيم الذاتي، والرقابة الذاتية من جانب الجهات الفاعلة الإنسانية التي تتجاوز في كثير من الأحيان المتطلبات الأصلية للجهات المانحة».[57] ويشير البحث الخاص بهذه الدراسة إلى أنه لم يحدث تغيير كبير في هذا المعنى. وقد قال نصف الأشخاص الذين شملهم الاستطلاع تقريبًا (46 في المئة) أن تدابير مكافحة الإرهاب لا توفر توجيهات واضحة لهم أو لمنظماتهم بشأن التزاماتهم. وأفاد 32 في المئة من المستجيبين أنهم يحتاجون إلى المزيد من التوجيهات من الجهات المانحة، بينما شعر 28 في المئة منهم أنهم يحتاجون إلى المزيد من التوجيه من منظماتهم.

ويسهم هذا الشك في ثقافة الرقابة الذاتية، التي توضحها حقيقة أنه حتى في الصومال، حيث يوجد استثناء إنساني للعقوبات بالنسبة لبعض المنظمات، فإنها لا تزال غير عاملة في المناطق الخاضعة لسيطرة الجماعات الموصوفة بالإرهابية.

مربع 2: الرقابة الذاتية في الصومال

ناقش تقرير المجلس النرويجي للاجئين ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية لعام 2013 أثر تصنيف الولايات المتحدة لحركة الشباب على أنها منظمة إرهابية في عام 2008 على العمليات الإنسانية في البلاد. وتوقفت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية بعد هذا التصنيف عن تجهيز منح جديدة للصومال أثناء التفاوض على شروط التمويل مع شركائها، ونقلت العديد من المنظمات العمليات بعيدًا عن المناطق التي تسيطر عليها الجماعة بسبب نقص التمويل والمخاوف المتعلقة بالبيئة الأمنية والمسؤولية المحتملة لمكافحة الإرهاب. وقد وضع مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة استثناءً إنسانيًا في عام 2010 لتسهيل إيصال المساعدات، ولكن فقد كان الافتقار إلى التمويل وصعوبة الوصول يعرقل وبشدة استجابة المجتمع الإنساني للمجاعة في عام 2011.

ولا تزال الحالة الإنسانية في الصومال في عام 2018 تشكل تحديًا كبيرًا. ولا يزال خطر المجاعة مستمرًا مع انعدام شديد في الأمن الغذائي، حيث يقدر عدد الأشخاص في المرحلة الثالثة، أو الأزمة، بنحو 2,444,000 شخص في التصنيف المتكامل للمرحلة الذي يصنف شدة انعدام الأمن الغذائي.[58] ولا تزال حركة الشباب تسيطر على العديد من المناطق الريفية الجنوبية والوسطى من البلاد.[59] وقد أفاد بعض الأشخاص الذين تمت مقابلتهم أنه وفيما يتعلق بالوصول فإن المجتمع الإنساني ليس في وضع أفضل اليوم للاستجابة للاحتياجات الإنسانية في المواقع التي تسيطر عليها حركة الشباب مما كان عليه في عام 2011، وأنه لم يتم دمج الدروس المستفادة من ذلك الوقت في الاستجابة الحالية.

وتعد الرقابة الذاتية نتيجة لتدابير مكافحة الإرهاب قيدًا رئيسيًا. وقد أدى الوعي المنتشر والخوف من مخاطر السمعة إلى الحد من انخراط المنظمات مع حركة الشباب وأنشطتها في المناطق التي تسيطر عليها. كما أن لدى هذه الجماعة نظام راسخ لنقاط التفتيش والضرائب، وهناك خوف من أن يخلق حادث منفرد يتم فيه تحويل المساعدات فضيحة كبيرة.

ويقتصر الاستثناء الإنساني 1916 الصادر عن مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة على وكالات الأمم المتحدة، وشركائها، والذين هم في مركز المراقب، وليس من الإلزامي أن تدرج الدول هذا الاستثناء في القانون المحلي، فعلى سبيل المثال، لم تفعل الولايات المتحدة ذلك.[60] كما أن لدى المنظمات التي يشملها هذا الاستثناء مخاوف بشأن استخدامه. ويقول أحد الأشخاص الذين تمت مقابلتهم أنه «لم تتم الاستفادة بالكامل من الاستثناء حيث يمكن استخدامه بشكل أكثر إبداعًا، ولكنها فرصة ضائعة حاليًا». كما أن «العمل في المناطق التي تسيطر عليها الحكومة هو ببساطة أسهل» في ظل هذه الظروف، حسب قول شخص آخر.

كما أشار الذين تمت مقابلتهم أيضًا إلى التوزيع غير المتساوي للتمويل باعتباره عائقًا كبيرًا. ويتم إنفاق معظم تمويل الأمم المتحدة في المناطق التي تسيطر عليها الحكومة، مع إتاحة القليل للمناطق الخاضعة لسيطرة حركة الشباب.

ولم تكن تدابير مكافحة الإرهاب العامل المقيد الوحيد الذي أبلغ عنه المشاركون في الاستطلاع، كما هو الحال في شمال شرق نيجيريا. وأفادوا أيضًا بأن الوضع الأمني قد قلل بشكل كبير من رغبة المنظمات في العمل في المناطق التي تسيطر عليها الحركة. ومع ذلك، ونظرًا إلى غياب الحضور الإنساني في هذه المناطق، فقد أعربوا أيضًا عن قلقهم تجاه تفادي المخاطر، وتساءلوا عما إذا كان إدراكهم للمخاطر الأمنية هو انعكاس دقيق للوضع على أرض الواقع.

ولم تكن تدابير مكافحة الإرهاب العامل المقيد الوحيد الذي أبلغ عنه المشاركون في الاستطلاع، كما هو الحال في شمال شرق نيجيريا. وأفادوا أيضًا بأن الوضع الأمني قد قلل بشكل كبير من رغبة المنظمات في العمل في المناطق التي تسيطر عليها الحركة. ومع ذلك، ونظرًا إلى غياب الحضور الإنساني في هذه المناطق، فقد أعربوا أيضًا عن قلقهم تجاه تفادي المخاطر، وتساءلوا عما إذا كان إدراكهم للمخاطر الأمنية هو انعكاس دقيق للوضع على أرض الواقع.

لقد ركز البحث والنقاش بشأن تأثير تدابير مكافحة الإرهاب على العمليات الإنسانية حتى الآن على متطلبات الجهات المانحة والقوانين التي أقرتها الدول المانحة. ومع ذلك، وأثناء إجراء البحث لهذه الدراسة، فقد أعرب الأشخاص الذين تمت مقابلتهم أيضًا عن قلقهم بشأن تأثير القوانين المحلية ونتائجها في مناطق العمليات، وخاصة بالنسبة للموظفين المحليين الذي يتعاملون مع الجماعات المسلحة غير التابعة للدولة فيما يتعلق بالتفاوض من أجل إمكانية الوصول.

يقول أحد الأشخاص الذين تمت مقابلتهم في أفغانستان: «نحن لا نفهم المشهد القانوني المحلي. ويمكننا القول تقريبًا بأنك محمي بموجب القانون الدولي، ولكن إذا تم القبض عليك من قبل الأمن الوطني في طريق عودتك من منطقة تسيطر عليها

طالبان فإننا لا نعرف ما إذا كنت قد انتهكت قانونًا محليًا». كما ظهرت مخاوف مماثلة في العراق، حيث يتيح قانون مكافحة الإرهاب المحلي سلطات اعتقال واسعة.

إن الافتقار العام للوضوح هو أمر معقد بسبب الرسائل المتفاوتة للجهات المانحة وتردد المنظمات الإنسانية في طرح التحديات التي تبديها تدابير مكافحة الإرهاب معها. وكان من الواضح أن المنظمات كانت متحفظة بشأن إجراء محادثات مفتوحة مع الجهات المانحة، حتى أولئك الذين يقدمون دعمًا ماليًا وبلاغيًا للجهود المبذولة من أجل التفاوض مع الجماعات المسلحة للوصول إلى المناطق التي يصعب الوصول إليها. ووفقًا لأحد الأشخاص الذين تمت مقابلتهم في أفغانستان: «توجه الجهات المانحة البرامج إلى المناطق التي يصعب الوصول إليها بشكل علني، ولكن لا يمكن الوصول إلى بعض هذه المناطق دون اتخاذ خيارات صعبة. وأعتقد أننا لو تحديناهم بمعضلة حقيقية فإنهم سيشعرون بالانزعاج. فهي علاقة قائمة على عدم السؤال وعدم التحدث».

وتم الإبلاغ عن المشكلة ذاتها في الصومال، حيث أفاد أحد الأشخاص الذين تمت مقابلتهم أن بعض الجهات المانحة قد شجعت المنظمات على زيادة البرامج في المناطق التي يصعب الوصول إليها، ولكنها لم تقدم ضمانات بأنها لن تعاني من عواقب سلبية بسبب تعاملها مع حركة الشباب، و«الخيارات الصعبة» التي يستلزمها ذلك بوضوح. ويعكس تردد الجهات المانحة في المشاركة الكاملة في هذه القضايا المعقدة التحديات التي تواجهها في الحصول على التوجيه. ويقول أحد الأشخاص الذين تمت مقابلتهم: «إن طلب التوضيح من المقر الرئيسي غير مفيد. فنحن لا نحصل على إجابات أو تكون الإجابات متحفظة للغاية».[61]

كما يؤثر الخوف من الحصول على «إجابة متحفظة» على قدرة المنظمات الإنسانية على إجراء محادثات بناءة مع الجهات المانحة بشأن تدابير مكافحة الإرهاب. وقد شوهد ذلك بوضوح في الصومال، حيث تواصلت مع الجهات المانحة لمناقشة توسيع نطاق الاستثناء الإنساني بما يتجاوز القيود المفروضة على وكالات الأمم المتحدة، وشركائها، ومنظماتها التي تتمتع بمركز مراقب في الأمم المتحدة. وأرادت بعض المنظمات دفع الاستثناء ليشمل الأنشطة عوضًا عن المنظمات، ولكن أجابت الجهات المانحة بأنه لا يوجد استثناء إنساني على الإطلاق في كل من سوريا والدول الأخرى التي تشهد نزاعات، وأنه لا يجب على المنظمات المخاطرة.

وقد أدى هذا إلى إعاقة المزيد من النقاش بشأن هذه القضية لأن المنظمات كانت قلقة من أنه «إذا قمنا بالضغط من أجل توسيع نطاق الاستثناء، فقد يتم استبعاده كليًا». وكان هناك شعور بأن الجهات المانحة، التي يتواجد كثير منها في نيروبي، لا ترغب في المشاركة في نقاشات بشأن التحديات، وكانت قلقة أكثر بشأن مخاطر السمعة المرتبطة بالتحويل والفساد. وقد قال أحد الذين تمت مقابلتهم إن بعض الجهات المانحة قد شاركت طوعًا في النقاشات بشأن التحديات أمام العمل الإنساني المبدئي في الصومال، ولكنها لم تطور وسائل ملموسة لمساعدتها في الوصول إلى المناطق التي تسيطر عليها حركة الشباب.

وأعرب بعض الأشخاص الذين تمت مقابلتهم من المنظمات الإنسانية عن عدم رضاهم عن مستوى الدعم الذي يحصلون عليه من مقرهم الرئيسي بشأن تدابير مكافحة الإرهاب. وكان المقر الرئيسي في بعض الأحيان يعطي استجابات غير مفيدة أو مثبطة، وأحيانًا لا يمنح استجابة على الإطلاق عندما سعى الموظفون الميدانيون للحصول على التوجيه بشأن قضايا مثل التفاوض مع الجماعات المسلحة غير التابعة للدولة أو التعامل مع متطلبات العقوبات. وقد عزا هؤلاء الأشخاص ذلك إلى الافتقار إلى فهم القضايا والمخاوف المتعلقة بالمسؤولية القانونية التي قد تشجع الموظفين الميدانيين على اعتماد نهج «عدم السؤال وعدم التحدث».

3.3 التأثير الداخلي

ذكر 78 في المئة من الأشخاص الذين شملهم الاستطلاع أن قوانين مكافحة الإرهاب تؤثر بشكل مباشر على عملهم و/أو عمل منظماتهم. وأبلغ ما نسبته 71 في المئة من بين هؤلاء الأشخاص عن زيادة الامتثال والعبء الإداري. ولن يكون وصف هذا التركيز المتزايد على الامتثال دقيقًا باعتباره مجرد نتيجة لتدابير مكافحة الإرهاب، ولكن يعكس هذا الاتجاه التعقيد المتزايد للمتطلبات التي تفرضها الجهات المانحة على المنظمات الإنسانية.

وتمتلك الكثير من المنظمات العديد من الموظفين المخصصين لضمان الامتثال لمتطلبات الجهات المانحة. كما أصبح استخدام قواعد البيانات على الانترنت المدارة بشكل خاص للتحقق من المنظمات الشريكة المحتملة ومقدمي الخدمات أمرًا شائعًا أيضًا، حيث أفاد 40 في المئة ممن شملهم الاستطلاع أن منظمتهم تستخدم قاعدة بيانات خارجية للتحقق من المزودين، أو الموظفين، أو المستفيدين. وتطبق بعض المنظمات متطلبات الامتثال على نحو مفرط وواضح وتجري تدقيقًا

مربع 3: تأثير تدابير مكافحة الإرهاب على الوصول إلى الخدمات المالية

تفرض تدابير مكافحة الإرهاب ضغوطًا متزايدة على قدرة المنظمات غير الحكومية على الوصول إلى الخدمات المالية. فليس لدى البنوك الرغبة في المخاطرة في سعيها للامتثال للعقوبات وقوانين مكافحة الإرهاب وغسيل الأموال في بيئة تنظيمية أكثر صرامة.[62] وتصبح ظاهرة «عدم المخاطرة» حيث ترفض البنوك تقديم خدمات مثل الحسابات أو التحويلات من أجل الحد من تعرضها للاتهام بتسهيل تمويل الإرهاب عائقًا مهمًا.

ويرجع تردد البنوك في منح المنظمات الإنسانية إمكانية الوصول إلى الخدمات المالية إلى الاعتقاد بأنها عملاء خطرون للغاية. ويرجع أساس هذا الاعتقاد إلى عام 2001 عندما أصدرت فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، وهي الهيئة الدولية المسؤولة عن وضع معايير عالمية لتمويل مكافحة الإرهاب، التوصية الخاصة رقم 8 (التي أصبحت تعرف فيما بعد بالتوصية 8) التي حددت المنظمات غير الربحية باعتبارها عرضة بشكل خاص للاستغلال لأغراض تمويل الإرهاب.[63] وقد ترجمت الحكومات هذه التوصيات إلى قوانين مصرفية محلية، وأصبحت البنوك حذرة بشكل متزايد في تعاملاتها مع المنظمات غير الربحية نتيجة لذلك.

وقد راجعت فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية التوصية في عام 2016، ووجهت البلدان إلى اتخاذ نهج أكثر دقة قائم على إدارة المخاطر عند وضع تدابير تمويل مكافحة الإرهاب لتجنب تعطيل «الأنشطة القانونية غير الربحية».[64] ومع ذلك، لم تصدر الحكومات توجيهات تنظيمية جديدة ولم تتحسن إمكانية وصول المنظمات الإنسانية إلى الخدمات المالية. كما لا يتم إشراك المنظمات الإنسانية بشكل كاف عند إجراء الحكومات وفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية مراجعات للقوانين المحلية لتمويل مكافحة الإرهاب. وتستمر البنوك في تجنب المخاطرة عوضًا عن اتباع نهج إدارة المخاطر.

وليست توصيات فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية هي القلق الوحيد بالنسبة للبنوك. وينطوي الاتساع خارج الحدود الإقليمية لمكتب الولايات المتحدة لمراقبة الأصول الأجنبية، الذي يفرض عقوبات اقتصادية وتجارية، على تأثير كبير على المؤسسات المالية الأمريكية والدولية على حد سواء. وبالنظر إلى أن معظم المعاملات بالدولار تمر عبر الولايات المتحدة، «فإن هذه المعاملات تقع ضمن نطاق اختصاص مكتب مراقبة الأصول الأجنبية حتى لو تواجد كل من المرسل والمتلقي في خارج الولايات المتحدة».[65] وقد يؤدي عدم الالتزام بقوانين مكتب الولايات المتحدة لمراقبة الأصول الأجنبية إلى عواقب رئيسية تتعلق بسمعة وعمل البنوك، بما فيها سحب التراخيص المصرفية الأمريكية.[66]

وأصبح التخلص من مخاطر المنظمات الإنسانية أمرًا شائعًا بشكل متزايد مع ازدياد تنفيذ إجراءات ضد البنوك من أجل تمويل مكافحة الإرهاب وانتهاكات العقوبات. ونتيجة لذلك، وجدت البنوك صعوبة في تحويل الأموال خاصة إلى البلدان التي تتواجد فيها الجماعات الموصوفة بالإرهابية. وقد تتعرض التحويلات التي يتم تيسيرها لتأخيرات طويلة بسبب متطلبات العناية الواجبة المرهقة التي تفرضها البنوك. وعادة ما تطلب البنوك كميات كبيرة من المعلومات، بما فيها قوائم المستفيدين أو تفاصيل التبرعات الخاصة الصغيرة. وتستخدم البنوك أيضًا برامج التحقق من الخلفية للبحث عن روابط مع الجماعات الموصوفة بالإرهابية. كما أن النواحي الإيجابية الخاطئة شائعة عند استخدام هذه البرامج، ويمكن أن يكون للاتهامات التي لا أساس لها على الإطلاق ضد المنظمات والتي تم إنشاؤها على المدونات الشخصية تأثيرات دائمة على وصولها إلى الخدمات المالية.

وهذه المتطلبات ناتجة عن افتقار البنوك إلى الوضوح بشأن ما يطلبه المنظمون منها بشكل قانوني لإثبات اتخاذها خطوات كافية للحماية من تمويل الإرهاب. وتنتج في بعض الأحيان أيضًا عن عدم فهم عمليات المنظمات الإنسانية وإجراءات إدارة المخاطر الخاصة بها. كما أن البنوك ليست ملزمة قانونيًا بإعطاء المنظمات إشعارًا مسبقًا قبل إزالة المخاطر أو إبلاغها عن سبب القيام بذلك.

ويؤثر التخلص من المخاطر بشكل غير متكافئ على المنظمات ذات الملفات الشخصية المحددة، كالمنظمات الأصغر حجمًا التي قد لا تتمتع بقدرات الامتثال للمنظمات الأكبر حجمًا. وتتركز التأثيرات بشكل خاص على المنظمات الدينية، حيث يجد بعضها أن من المستحيل فعليًا تحويل الأموال إلى البلدان التي تعمل فيها. ويقول ممثل عن إحدى هذه المنظمات: «لن يسمح لنا مصرفنا بتحويل الأموال إلى العديد من مناطق عملياتنا الرئيسية، بما فيها سوريا والعراق والأردن. ويتعين علينا في بعض البلدان استخدام المنظمات غير الحكومية الدولية الأخرى كشركاء منفذين نتيجة لذلك. وتفرض البنوك عبئًا كبيرًا من العناية الواجبة علينا. ويطلب منا تقديم تفاصيل عن كل الجهات المانحة لدينا، حتى تلك التي تقدم خمسة دولارات أو أقل».

إن تأثير إزالة المخاطر على العمليات الإنسانية واضح، فهي تؤدي إلى تأخير كبير في البرامج. يقول ممثل عن إحدى المنظمات غير الحكومية الدولية: «لقد واجهنا تحديات مستمرة في تحويل الأموال إلى سوريا». «ويجب علينا استخدام بنك مراسل لتحويل الأموال من البلد الذي يتواجد فيه مقرنا الرئيسي إلى سوريا. وتوقف البنك المراسل الخاص بنا في كانون أول/ديسمبر 2017 عن تحويل الأموال إلى سوريا بدون أي تفسير أو إنذار. وكان الوقت نهاية العام حيث لدينا الكثير من المدفوعات التي ينبغي إتمامها، ولكننا لم نتمكن من تحويل الأموال إلى البلد. وقد تسبب هذا في تأخير برنامجنا لمدة 6 أسابيع تقريبًا. ثم وجدنا بنكًا مراسلًا آخر، ولكن حدث الأمر نفسه مرة أخرى بعد بضعة أشهر. ونحن نتعامل الآن مع البنك المراسل الثالث وليس لدينا أي فكرة عما إذا كان سيتوقف عن تيسير عمليات التحويل إلى سوريا أو متى دون سابق إنذار».

وتؤدي إزالة المخاطر في نهاية المطاف إلى عكس النتيجة المرجوة من الجهود المبذولة للحد من تمويل الإرهاب، حيث أنها تجبر المنظمات على استخدام أساليب غير رسمية وغير منتظمة مثل الحوالات النقدية لتحويل الأموال. يقول أحد المشاركين: «تتسبب المشاكل التي نواجهها كمنظمات تعمل في مناطق ذات نشاط إرهابي في جعل بنوكنا تدفعنا خارج النظام الرسمي، ولكننا نصبح بعد ذلك أكثر عرضة للخطر». «يجب علينا إجراء معاملات كبيرة غير منتظمة، وإبقاء الأموال في المخازن، وزيادة مخاطر النهب، وبالتالي زيادة المخاطر الفعلية لتمويل الإرهاب».

وهناك تناقض متأصل في المنظمات التي يتم منحها الأموال من قبل الحكومات المانحة من ناحية، ومن ناحية أخرى لا يسمح لها بتحويل تلك الأموال إلى الأماكن التي تحتاجها بسبب القيود التنظيمية وتجنب البنوك للمخاطر. ومن المحتمل أن تصبح إزالة المخاطر عائقًا أكبر أمام العمليات الإنسانية مع تشجيع الجهات المانحة المتزايد على استخدام البرامج القائمة على النقد. وستفرض البنوك بشكل فعال المكان الذي يمكن أن تعمل فيه المنظمات الإنسانية في حال استمر هذا الاتجاه.

للمتعاقدين والشركاء المحتملين كافة عوضًا عن إجراء التدقيق فقط لأولئك الذين يتجاوزون حدًا معينًا للإنفاق في محاولة لضمان عدم إزالة أي كيان من العملية بشكل غير مقصود.

وأشار بعض الأشخاص الذين تمت مقابلتهم المسؤولين عن عملية الاختيار إلى أنها لم تزد عبء العمل بشكل كبير، ولكن قال معظمهم إن متطلبات التدقيق والعناية الواجبة تسببت في تأخير التنفيذ وزيادة تكاليف الدعم.[67] كما قال البعض إن ذلك قد جعل من الصعب على المنظمات غير الحكومية تحقيق أهدافها المتعلقة بالكفاءة.

كما زاد التركيز المتنامي على الامتثال من التعقيدات التي تواجهها المنظمات العاملة في سوريا، وإيران، وغزة، والسياقات الأخرى التي تتعرض فيها الدول أو الجماعات المسلحة إلى العقوبات، أو عندما يكون لدى الأفراد المعتمدين سلطة. وقد فرضت الولايات المتحدة في سوريا عقوبات على السلع ضد الحكومة السورية، وهذا يعني أن أي سلعة يتم إنتاج أكثر من 10 في المئة منها في الولايات المتحدة تحتاج إلى ترخيص من مكتب الصناعة والأمن من أجل إدخالها إلى البلاد. ويعد الحصول على هذا الترخيص عملية مستهلكة للوقت ومرهقة، ولكن تعتمد أجهزة الحاسوب المحمولة والهواتف والبرامج التي يحتاجها الموظفون على ذلك.

حتى أن مجرد فهم كيفية عمل هذه العملية هو مضيعة للوقت. «استغرق الأمر منا سنتان لفهم التزاماتنا تجاه الرقابة على التراخيص في الولايات المتحدة»، حسب قول أحد الذين تمت مقابلتهم. ويجب على الكيانات الخاصة، بما فيها البنوك، أن تلتزم أيضًا بالعقوبات وتدابير مكافحة الإرهاب الأخرى. وتنطوي القيود التي تفرضها نتيجة لذلك على تأثير كبير على إمكانية وصول المنظمات الإنسانية إلى الخدمات المالية، على النحو الوارد في مربع 3 أدناه.

يختلف تأثير متطلبات التدقيق والعناية الواجبة في البرامج من منظمة إلى أخرى، ولكن تشعر به المنظمات المحلية الصغيرة بشكل خاص التي لا تمتلك الموارد المالية اللازمة للامتثال. وقد ركز الأشخاص الذين تمت مقابلتهم في كل من الصومال

© NRC/Adrienne Surprenant

ونيجيريا على حقيقة أنه يمكن للمنظمات غير الحكومية المحلية الصغيرة الوصول إلى المناطق التي لا تستطيع وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية الدولية الوصول إليها، ولكن قدرتها على إدارة المخاطر منخفضة، ويتم استبعادها نتيجة لذلك من فرص التمويل.

ويمكن للمنظمات الكبيرة الدخول في شراكات مع هذه المنظمات غير الحكومية، ولكن غالبًا ما تطلب الجهات المانحة أن يتم نقل متطلبات الامتثال لمكافحة الإرهاب إليها في البنود «السارية ضمنًا»، والتي غالبًا ما تكون غير مفهومة بشكل جيد من قبل المستفيدين الثانويين ويصعب تطبيقها. وتشكل هذه المتطلبات عائقًا كبيرًا أمام تحقيق الالتزام بتوجيه 25 في المئة من التمويل الإنساني إلى المستجيبين المحليين والوطنيين بحلول عام 2020.[68] ويشكل هذا الالتزام جزءًا من الصفقة الكبرى، وهي عبارة عن اتفاق بين الجهات المانحة ووكالات الإغاثة من أجل تحسين فعالية وكفاءة المساعدات الإنسانية.

كما يؤدي عدم اليقين بشأن المسؤولية القانونية والتحديات المتعلقة بالامتثال إلى التنسيق الضعيف لأن المنظمات غير راغبة في مشاركة مخاوفها أو تجاربها بشأن تدابير مكافحة الإرهاب. وتعد مخاطر السمعة اعتبارًا هامًا مع تعرضها للمزيد من التدقيق والمنافسة لزيادة التمويل. كما أن تبادل المعلومات بشأن التحديات المتعلقة بتدابير مكافحة الإرهاب هو أمر نادر حتى ضمن الحيز الآمن لاتحادات المنظمات غير الحكومية ومحافلها.

وهذا يعني أن المنظمات تكافح من أجل تطوير مواقف قوية مشتركة لتأييد قضايا مكافحة الإرهاب، وأن فرص التعلم من تجارب بعضها البعض محدودة. وقد تم اعتماد الاستثناء من العقوبات المفروضة في الصومال بعد حملة دعوة منسقة من قبل المنظمات الإنسانية. وعلى الرغم من المزايا الواضحة التي يمكن أن تتمتع بها الاستثناءات المماثلة في أماكن أخرى، لم تكن هناك جهود مماثلة لإقناع مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة بتبنيها.[69]

4 تدابير الوقاية وآليات التعامل

يلخص هذا القسم بعض تدابير الوقاية وآليات التعامل، الإيجابية منها والسلبية على حد سواء، التي تستخدمها المنظمات في محاولة للحد من الآثار السلبية لتدابير مكافحة الإرهاب أو تجنبها، وللحد من تأثيرها على العمل الإنساني المبدئي.

4.1 نهج إدارة المخاطر

تمثلت إحدى التوصيات السبع لتقرير مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية والمجلس النرويجي للاجئين لعام 2013 في أن «تعمل الجهات الفاعلة الإنسانية معًا للإثبات وتعزيز تنفيذ السياسات والإجراءات والأنظمة المختلفة المستخدمة للحد من تحويل المساعدات إلى الجهات المسلحة بشكل أكثر فعالية، بما فيها الجماعات الموصوفة بالإرهابية، ونقل كيفية تدبر هذه الجهود بشكل أفضل مقابل أهمية البرنامج والاحتياجات الإنسانية».[70]

وقد حظي تطوير السياسات والإجراءات والأنظمة للحد من تحويل المساعدات والمخاطر المشابهة بقدر كبير من الاهتمام في السنوات الخمس منذ نشر التقرير، وهو ما انعكس في نتائج الاستطلاع لهذه الدراسة. وقد أفاد 53 في المئة من المستجيبين أن منظماتهم قد حددت سياسات وإجراءات مكتوبة لضمان الامتثال لتدابير مكافحة الإرهاب، بما فيها إجراءات العناية الواجبة، ومدونات قواعد السلوك، وسياسات الموارد البشرية.

ومع ذلك، فقد قال المستجيبون إن هناك نقصًا في الوضوح داخل منظماتهم بشأن كيفية استخدام الإجراءات ومتى ولماذا. وهذا يشير إلى أن هناك ما ينبغي فعله بشأن عنصر التواصل في توصية عام 2013. وشدد العديد من الأشخاص الذين تمت مقابلتهم على أهمية زيادة فهم الموظفين العاملين لتدابير مكافحة الإرهاب والقضايا ذات الصلة مثل العقوبات والترخيص.

وقد طور المجلس النرويجي للاجئين مجموعة أدوات إدارة المخاطر الخاصة بتدابير مكافحة الإرهاب في عام 2015 بناءً على التوصية الواردة في تقرير عام 2013 المذكور أعلاه. وحددت مجموعة الأدوات هذه الخطوات العملية التي يمكن أن تتخذها المنظمات الإنسانية لتحسين إدارتها للمخاطر مدعومة بالمبادئ الإنسانية. وهي تتضمن إرشادات بشأن لغة اتفاقية الشراكة، وتضمن وضع مدونة قواعد السلوك، وسياسات الموارد البشرية، ومكافحة التحويل وتنفيذها.

وتم طرحها في عام 2016 من خلال ورش العمل المشتركة بين الوكالات بي نيروبي، وغازي عنتاب، وكابول. ومع ذلك، يشير البحث الخاص بهذا التقرير إلى أن الوعي بمجموعة الأدوات هذه ليس كبيرًا، ويرجع ذلك بشكل جزئي إلى انتشاره المحدود وارتفاع معدل تبديل الموظفين. وأفاد الأشخاص الذين تمت مقابلتهم ممن كانوا على دراية بها أنها مصدر مفيد، ولكن يتعين القيام بالمزيد من العمل لضمان إذكاء الوعي والاستخدام.

4.2 الإدارة عن بعد

الإدارة عن بعد هي ممارسة سحب الموظفين الأجانب أو غيرهم من الموظفين المعرضين للخطر أثناء نقل مسؤوليات البرنامج إلى الموظفين المحليين أو المنظمات الشريكة.[71] وغالبًا ما يشار إليها باعتبارها إجراءً مؤقتًا كملاذ أخير في مواجهة انعدام الأمن الشديد، ولكنها أصبحت شائعة بشكل متزايد في السنوات الأخيرة.

ولا يمكن أن يعزى ذلك إلى تدابير مكافحة الإرهاب وحدها، على الرغم من أنها تلعب دورًا كما تمت مناقشته أعلاه. كما أنها أيضًا استجابة لمجموعة من التطورات الأخرى في القطاع، بما فيها التصور بأن العمل الإنساني أصبح أكثر خطورة، مما أدى إلى زيادة النفور من المخاطر والحاجة إلى الامتثال إلى قواعد الأمن التنظيمية مع الاستجابة للاحتياجات أيضًا.[72]

وتؤكد هذه العوامل عندما تجتمع معًا على تجنب التعرض للمخاطر في المناطق الواقعة تحت سيطرة أو تأثير الجماعات المسلحة غير التابعة للدولة، عوضًا عن الوقاية من المخاطر والمشاركة في المفاوضات لضمان الوصول والقبول.[73] وهذا

يؤدي إلى الاستعانة بمصادر خارجية للمخاطر بالنسبة للموظفين الوطنيين أو الشركاء المحليين. وقد أدى الاستخدام المتزايد للإدارة عن بعد إلى زيادة التركيز على تطوير السياسات والتوجيهات التنظيمية، واستخدام التكنولوجيات الجديدة لضمان تحسين أنظمة الاتصالات والرصد.[74]

ولكن لا يسهم هذا النهج كثيرًا في الحد من خطر مخالفة تدابير مكافحة الإرهاب من الناحية العملية. وعادة ما تدرج الجهات المانحة البنود «السارية ضمنًا» في اتفاقيات المنح التي تنص على أنه يجب على أي مستفيدين ثانويين الالتزام بنفس الالتزامات المتعلقة بمكافحة الإرهاب. وغالبًا ما تكون البنود السارية ضمنًا غير مفهومة بشكل جيد ويصعب تطبيقها. ولا تتمتع المنظمات غير الحكومية المحلية بنفس القدرات التي تتعلق بالامتثال والعناية الواجبة التي تتمتع بها المنظمات الدولية الكبرى. ومن غير المحتمل أن يكون لدى المنظمات الدولية إشراف مفصل على ما إذا كان الشركاء المحليون يتعاملون مع الجماعات المسلحة وكيفية ذلك. وقد تتردد المنظمات المحلية بدورها في إبلاغ شركائها الدوليين بشأن التحديات التي تواجهها خوفًا من سحب تمويلهم.[75]

4.3 الاستثناءات

تعتبر أنظمة العقوبات الخاصة بمجلس الأمن التابع للأمم المتحدة من بين تدابير مكافحة الإرهاب الرئيسية التي تؤثر على العمل الإنساني المبدئي. وهي ملزمة قانونًا للدول الأعضاء، وبالتالي تصبح ملزمة للمنظمات الإنسانية. كما تجرم القوانين المحلية في العديد من الدول الدعم المادي للجماعات الموصوفة بالإرهابية. وهذا يتضمن دفع الضرائب أو الرسوم عند نقاط التفتيش والمدفوعات الطارئة الأخرى التي قد تدفعها المنظمات عند العمل في المناطق الخاضعة لسيطرتها. وتعكس قضية مشروع هولدر والقانون الإنساني في الولايات المتحدة الطبيعة واسعة النطاق لتعريف الدعم المادي الذي يشمل التدريب على مواضيع بناءة مثل القانون الإنساني الدولي.

وتستثني القليل من أنظمة مكافحة الإرهاب العمليات الإنسانية من الحظر على الرغم من التوتر الواضح بين هذه التدابير والعمل الإنساني المبدئي. ويمكن أن تكون الاستثناءات واحدة من أكثر الأساليب فعالية لحماية المنظمات الإنسانية والموظفين من أنظمة العقوبات وتدابير مكافحة الإرهاب في حال كتابتها واستخدامها على نحو فعال، مما يسمح لهم بتنفيذ عملهم دون المخاطرة بانتهاك القانون.[76]

وقد تم الإقرار بذلك في الاستعراض رفيع المستوى لعقوبات الأمم المتحدة لعام 2015 الذي يوصي بأن «يتم اعتماد الاستثناءات الدائمة للجهات الفاعلة الإنسانية».[77] ومع ذلك، فقد تم اعتماد نظام العقوبات الوحيد الخاص بمجلس الأمن التابع للأمم المتحدة الذي يستثني العمل الإنساني للصومال عام 2010 بعد جهود المناصرة المركزة من قبل المنظمات الإنسانية.[78] ومنذ ذلك الحين، لم يكن هناك جهود مشتركة مماثلة لإقناع مجلس الأمن باعتماد استثناء في سياقات أخرى. ويرجع ذلك بشكل كبير إلى عدم وجود إجماع في الرأي بين المنظمات الإنسانية، مما أدى إلى عرقلة تطوير مواقف المناصرة المشتركة. ويخشى البعض من أن تؤدي الاستثناءات في نهاية المطاف إلى الحد من عملياتهم، إما من خلال تشجيع مجلس الأمن على استثناء أنشطة محددة وبالتالي حظر الأنشطة الأخرى، أو من خلال الإشارة إلى أن الاستثناءات ضرورية دائمًا.[79]

4.4 أساليب التحويل غير الرسمية

يتم دفع المنظمات الإنسانية إلى البحث عن آليات تحويل غير رسمية لإيصال الأموال إلى البلدان أو المناطق التي تتواجد فيها الجماعات الموصوفة بالإرهابية وذلك مع ازدياد انخراط البنوك في عملية إزالة المخاطر. ونتيجة لذلك، أصبح استخدام نظام الحوالة، وهو نظام تحويل تقليدي يعمل خارج الوسائل المالية الرسمية، شائعًا بشكل متزايد بين المنظمات غير الحكومية.[80]

وبالنسبة للمنظمات العاملة في المناطق التي تكون فيها التحويلات المصرفية مقيدة، يوفر نظام الحوالة بديلًا مفضلًا لأنه يسمح بنقل الأموال بسرعة وعلى نطاق واسع بأقل قدر من عبء العناية الواجبة. وتستند عمليات التحويل إلى الثقة، والروابط العائلية، وحاجة الوكلاء إلى الحفاظ على موقفهم في الشبكات المحلية، وعادة ما تكون آمنة وموثوقة.[81] ومع ذلك، يمثل استخدام خدمة مالية غير منتظمة في بيئة النزاع خطرًا.[82] وقد يؤدي استخدام نوع أقل قابلية للتعقب من التحويلات المالية في مثل هذه السياقات إلى زيادة صعوبة مكافحة قضايا مثل تمويل الإرهاب.

كما يمكن أن يكون استخدام الحوالة مكلفًا أيضًا. «يتعين علينا استخدام الحوالات لإجراء عمليات التحويل في المناطق التي تسيطر عليها المعارضة»، حسب قول أحد الأشخاص الذين تمت مقابلتهم ويعمل في سوريا، مشيرًا إلى نظام تقليدي يستخدم في الدول العربية ودول جنوب آسيا. «تدرك الجهات المانحة أننا نستخدم هذا النظام، وغالبًا ما توافق عليه على الرغم من أننا واجهنا بعض التدقيق الإضافي من قبل مكتب

© NRC/Jim Huylebroek

الولايات المتحدة لمراقبة الأصول الأجنبية لأن المدفوعات بالدولار الأمريكي. ويتقاضى نظام الحوالة رسومًا من ثلاثة إلى أربعة في المئة على الدولار. ستغطي الجهات المانحة هذه التكلفة، ولكنها لم تزد المنح لتعويض التكلفة المتزايدة لعمليات التحويل».

وزاد استخدام نقل النقود أيضًا من الاستجابة لإزالة المخاطر. وينطوي هذا الأسلوب على نقل موظفي المنظمات الإنسانية مبالغ كبيرة من المال بشكل شخصي، وغالبًا ما يتم ذلك بمخاطرة شخصية كبيرة. ووصف أحد الأشخاص الذين تمت مقابلتهم دخول سوريا حاملًا معه مبلغ 500,000 يورو (591,000 دولار) مخبأة في ملابسه: «رفضت فعل الأمر للمرة الثالثة بعد القيام بهذه الرحلة مرتين».

4.5 المناصرة

تتم عرقلة مناصرة تأثير تدابير مكافحة الإرهاب ونهج منع / مكافحة التطرف الشديد على العمل الإنساني المبدئي بفعل الصعوبات في إنشاء مواقف مشتركة. وتعبر المنظمات عن وجهات نظر مختلفة بشأن هذه الأخيرة يدعمها بشكل جزئي الفهم الضعيف للمفهوم، وتكون متحفظة فيما يتعلق بتدابير مكافحة الإرهاب بشأن تبادل المعلومات خوفًا من العواقب السلبية. وهناك قلق بشأن الخروج عن نهج «عدم السؤال وعدم التحدث» على أساس أن إثارة القضايا مع الجهات المانحة قد يؤدي إلى المزيد من القيود على العمليات.

لقد أثبتت عملية إزالة المخاطر أنها مجال واضح نسبيًا للدعوة المشتركة، ربما لأن تأثيرها سهل الإثبات نسبيًا، ولأنه قد تم حذفها إلى حد ما من مسائل «عدم السؤال وعدم التحدث» مثل المفاوضات مع الجماعات الموصوفة بالإرهابية. ويتم دعم المناصرة في هذا المجال من قبل مجموعة متنامية من الأبحاث التي تركز على تأثير إزالة المخاطر على المنظمات غير الحكومية. وقد نجح الائتلاف العالمي للمنظمات غير الربحية فيما يتعلق بفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية في ضمان مشاركة المنظمات غير الربحية في النقاش ووضع السياسات بشأن تمويل مكافحة الإرهاب وتأثيره على الوصول إلى الخدمات المالية وإزالة المخاطر. وقد منح الأعضاء الرئيسيون الأربعة في الائتلاف مقاعد في المنتدى الاستشاري للقطاع الخاص لفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، مما أتاح المجال لطرح شواغل المنظمات غير الربحية بشكل مباشر. وتمثل مراجعة التوصية رقم 8 الخاصة بفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية لعام 2016 نجاحًا على الرغم من التقدم المحدود في تنفيذ المراجعة حتى الآن. كما يشارك الائتلاف مع مجموعة متنوعة من أصحاب المصلحة الرئيسيين، بمن فيهم البنك الدولي، حيث طور أربعة مسارات عمل بشأن إزالة المخاطر في عام 2017. وتركز مسارات العمل على زيادة التفاهم بين البنوك والمنظمات غير الربحية، واستكشاف حلول تكنولوجية لتسهيل عمليات التحويل، وتوضيح متطلبات العناية الواجبة والمتطلبات التنظيمية.[83]

5 الخلاصة والنتائج

سعت هذه الدراسة إلى تحديث الأدلة على تأثير تدابير مكافحة الإرهاب على العمل الإنساني المبدئي الوارد في تقرير عام 2013 بتكليف من مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية والمجلس النرويجي للاجئين. وتشير النتائج على نطاق واسع إلى أنه لم يحدث تغيير كبير إلى الأفضل خلال السنوات الخمس الأخيرة. وعلى النقيض، فقد أصبحت التأثيرات المحددة في عام 2013 أكثر رسوخًا. ولا يزال نهج «عدم السؤال وعدم التحدث» قائمًا، ويعني الافتقار إلى النقاش المفتوح بين الجهات المانحة والمنظمات الإنسانية استمرار هذا النهج في الرقابة الذاتية. وهذا يؤدي في بعض الأحيان إلى عدم إيصال المساعدات إلى المحتاجين فقط على أساس موقعهم الجغرافي في المناطق الخاضعة لسيطرة الجماعات الموصوفة بالإرهابية.

ومن بين التطورات التي حدثت خلال السنوات الخمس الماضية ظاهرة إزالة المخاطر، حيث ترفض البنوك تقديم الخدمات، بما فيها التحويلات، للمنظمات الإنسانية للحد من تعرضها لخطر تسهيل تمويل الإرهاب. ويتم تضمين التأثير على الوصول إلى الخدمات المالية في تقرير عام 2013، ولكن أصبحت إزالة المخاطر قضية واسعة الانتشار في الفترة الفاصلة. وقد منع هذا بعض المنظمات من إجراء التحويلات إلى مناطق العمليات، وأدى ذلك إلى تأخير كبير في البرامج. وزاد ذلك أيضًا من استخدام أساليب التحويل غير الرسمية مثل الحوالات وحمل النقود، وغالبًا ما ينطوي حمل النقود على مخاطر كبيرة على السلامة الشخصية للشخص الناقل.

كما كشفت البحوث بشأن منع / مكافحة التطرف الشديد تأثيره الهيكلي على العمل الإنساني المبدئي. إن تمويل نهج منع / مكافحة التطرف الشديد آخذ في الازدياد، ولكن لا يزال المفهوم «هشًا» ومعرفًا بشكل سيء. وقد يتسبب عدم الوضوح هذا، بالإضافة إلى بيئة تمويل تنافسية، في تجاهل المنظمات الإنسانية للآثار المترتبة على الدوافع السياسية التي عادة ما تكمن وراء برنامج منع / مكافحة التطرف الشديد. وقد يدعم تطوير البرامج على أساس الاعتقاد بأن بعض المجتمعات قد تدعم التطرف الشديد على أساس الدين أو عوامل أخرى رواية سلبية موجهة سياسيًا بشأنها وتتعارض بشكل واضح مع مبدأ النزاهة. وقد تواجه المنظمات التي تتخذ قرارًا واعيًا بتجنب تمويل منع / مكافحة التطرف الشديد مشاكل في الفهم إذا قبله الآخرون.

وفي ضوء الإصلاح الإنساني المستمر والدافع لزيادة التعاون بين القطاعات الإنسانية، والإنمائية، وقطاع بناء السلام في بعض الحالات، تصبح الحاجة إلى معالجة آثار تدابير مكافحة الإرهاب وبرنامج منع / مكافحة التطرف الشديد أكثر إلحاحًا. ويصبح المشهد أكثر تعقيدًا بالنسبة للمنظمات الإنسانية التي تخاطر بربط جهودها بجداول الأعمال السياسية أو الأمنية أو الإنمائية، ولكن لم تحظ هذه القضايا بالاهتمام الكافي في المناقشات بشأن طريقة العمل الجديدة للأمم المتحدة، أو رابطة التنمية الإنسانية (والسلام)، أو الصفقة الكبرى.

ومع ذلك، فقد أكد البحث الخاص بهذه الدراسة على نتائج تقرير عام 2013 التي تفيد بأن من الصعب إنشاء حوار مفتوح. ولم تكن الجهات المانحة واضحة دائمًا بشأن ما تتوقعه من متلقي التمويل الذي تقدمه أو ما هو مقبول من حيث الأنشطة في المناطق التي تتواجد فيها الجماعات الموصوفة بالإرهابية. كما تتردد المنظمات الإنسانية في مشاركة مخاوفها بشكل علني، ليس فقط مع الجهات المانحة وإنما أيضًا فيما بينها. ويعيق الخوف من الحصول على «إجابة متحفظة» المحادثات البنّاءة مع الجهات المانحة بشأن تدابير مكافحة الإرهاب، ويزيد الافتقار إلى نهج مشترك بين المنظمات نفسها من الارتباك والركود.

وتزيد التأثيرات الهيكلية لتدابير مكافحة الإرهاب من تعقيد الجهود الهادفة لتلبية متطلبات الجهات المانحة للحصول على أمثلة ملموسة على التأثيرات التشغيلية لهذه التدابير. وكما هو موضح في نيجيريا، تقيد تدابير مكافحة الإرهاب عمل المنظمات الإنسانية في المناطق الخاضعة لسيطرة الجماعات الموصوفة بالإرهابية. وستجد المنظمات التي ليس لديها أنشطة في هذه المناطق صعوبة في تقديم أمثلة واضحة على التأثيرات التشغيلية لتدابير مكافحة الإرهاب على برامجها.

وتستمر المنظمات الإنسانية بعد مرور خمس سنوات على نشر التقرير في عام 2013 في مقاومة تأثيرات تدابير مكافحة الإرهاب على عملها، ويمثل البرنامج المتنامي لمنع / مكافحة التطرف الشديد تهديدًا آخر للعمل الإنساني المبدئي. كما أن هناك خطر أن يتم تقويضها بسبب الأهداف السياسية والأمنية والإنمائية ما لم يتم إيجاد توازن. ولا تعترض الجهات الفاعلة الإنسانية على محاولات مكافحة الإرهاب، ولكنها ليست ملزمة بالانضمام إلى القتال. ويتعين على المنظمات الإنسانية رفع صوتها الجماعي لدعم هذه القضية، في حين تقع على عاتق الدول والجهات المانحة مسؤولية تمكين إيصال المساعدات إلى الذين هم في أمس الحاجة إليها على أساس الاحتياجات وحدها.

© NRC/Jim Huylebroek

6 توصيات

للجهات المانحة والمجتمع الإنساني

المشاركة في حوار مفتوح بشأن تأثيرات تدابير مكافحة الإرهاب ومنع / مكافحة التطرف الشديد على العمل الإنساني المبدئي

تميل كل من الجهات المانحة والمجتمع الإنساني إلى اعتماد سياسة «عدم السؤال وعدم التحدث» ذات النتائج العكسية عوضًا عن مناقشة التحديات والمعضلات الكامنة في تدابير مكافحة الإرهاب بشكل صريح. ونتيجة لذلك، لم تنجح آليات التنسيق القائمة في جمع معلومات ملموسة عن القضايا التي تواجهها. ومع ذلك، فقد بينت النقاشات على المستوى الميداني التي تم تنظيمها أثناء طرح مجموعة أدوات إدارة المخاطر المتعلقة بتدابير مكافحة الإرهاب الخاصة بالمجلس النرويجي للاجئين أنه عندما يتم بذل جهود متضافرة لتشجيع الشفافية والشمولية، مع التيسير الخارجي، فإن الجهات المانحة والمنظمات الإنسانية تتشارك المعلومات طوعًا وبصورة علنية.

وينبغي تحري الاستخدام المتنامي لهذا النوع من المنتديات المخصصة للسماح بإجراء حوار مركز بين الجهات المانحة والمجتمع الإنساني بشأن المخاوف والتحديات على المستوى القطري. ويجب إدراج النتائج في مناقشات السياسة على المستوى العالمي، بما في ذلك مجموعات العمل التابعة للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات التي يمكن أن تضع اقتراحات بشأن السياسات وفقًا لذلك.

تضمين تأثيرات تدابير مكافحة الإرهاب ومنع / مكافحة التطرف الشديد في مناقشات الإصلاح الإنساني الجارية

يجب منح تدابير مكافحة الإرهاب ومنع / مكافحة التطرف الشديد أهمية أكبر في المناقشات بشأن الصفقة الكبرى، وأسلوب العمل الجديد، ورابطة التنمية الإنسانية (والسلام) نظرًا لتأثيراتها الكبيرة المحتملة على المجالات الرئيسية للإصلاح الإنساني. وبشكل أكثر تحديدًا، يجب تضمين تدابير مكافحة الإرهاب في المناقشات ضمن مسار عمل توطين الصفقة الكبرى نظرًا لتأثيرها الكبير على دعم المستجيبين المحليين والوطنيين. ويجب أن تضمن المنظمات المشاركة في المناقشات بشأن أسلوب العمل الجديد أن تتم معالجة قضايا مكافحة الإرهاب ومنع / مكافحة التطرف الشديد في التجمعات الميدانية لأصحاب المصلحة.

وينبغي أن تدرس المناقشات الجارية بشأن التعاون بين القطاعات الإنسانية والإنمائية وبناء السلام تأثير تمويل منع / مكافحة التطرف الشديد على العمليات الإنسانية على المستوى الميداني. وينبغي لفريق العمل التابع للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات المعني برابطة التنمية الإنسانية أن يشجع الحوار بشأن هذه المسألة ضمن شبكة مجتمع الممارسة.

للجهات المانحة

منح المنظمات الإنسانية المزيد من الوضوح بشأن تطبيق بنود مكافحة الإرهاب

هناك حاجة في نهاية المطاف إلى الوضوح والشفافية فيما يتعلق بالتوقعات والمتطلبات من أجل تمكين المنظمات من اتخاذ قرارات مستنيرة وإعطاء موظفيها الميدانيين توجيهات واضحة، في حين تفضل المنظمات الإنسانية التي لا ترغب في المخاطرة للحصول على إجابة متحفظة من الجهات المانحة «الغموض البناء» في بعض السياقات. ويجب على الجهات المانحة تشجيع المستفيدين على الوصول إليها بطلبات الحصول على توضيح بشأن هذه القضايا، وأن يكونوا مستعدين لتقديم إجابات واضحة وتمكينية.

استكشاف طرق مبتكرة للحد من تأثير تدابير مكافحة الإرهاب على المنظمات الإنسانية

عادة ما تتخذ الجهات المانحة الحكومية نهج عدم التسامح عندما يتعلق الأمر بمكافحة الإرهاب والمخاطر الأخرى المرتبطة به مثل الفساد وتحويل المساعدات. ومع ذلك، يجب أن تحاول هذه الجهات المجمع بين هذا النهج ونهج «الممارسات السليمة في تقديم المنح الإنسانية» على أساس كل حالة على حدة الذي يقر بالظروف المعقدة التي تعمل فيها المنظمات الإنسانية.

ويشير البحث الخاص بهذا التقرير إلى أن إمكانية مشاركة الجهات المانحة للمخاطر مع المستفيدين قد بدأت تحظى ببعض الاهتمام، وإن كان ذلك محدودًا. ويجب على الجهات المانحة والمستفيدين استكشاف إطار عمل لمشاركة المخاطر من أجل معالجة عدم التناسق في العقود التي تتحمل المنظمات الإنسانية بموجبها الجزء الأكبر من المخاطر المرتبطة بها. وبموجب هذا الإطار، يمكن للجهات المانحة أن تنظر في مشاركة التكاليف الناشئة عن تحويل المساعدات والمخاطر الأخرى.

وهذا لن يقلل من الالتزامات القانونية للمنظمات الإنسانية للامتثال لتدابير مكافحة الإرهاب، ولن يقلل من المخاطر التي تتعلق بالسمعة وغيرها من المخاطر غير المالية، ولكنه سيتجه إلى حد ما نحو ضمان توزيعها بشكل أكثر إنصافًا. ويمكن التعامل مع هذا النهج باعتباره أحد العناصر الأساسية لمبدأ التعويض في الصفقة الكبرى.

الحفاظ على انفصال واضح بين نهج منع / مكافحة التطرف الشديد والتمويل الإنساني لحماية العمل الإنساني المبدئي

يجب على الجهات المانحة التي تخصص المزيد من التمويل لبرامج منع / مكافحة التطرف الشديد أن تتمتع بالشفافية بشأن أهدافها وأن تكون على علم بالعواقب على العمل الإنساني المبدئي. ويجب أن تتأكد أيضًا من أن أي زيادة في تمويل منع / مكافحة التطرف الشديد لا تستلزم تخفيض دعمها للاستجابات الإنسانية، وأنه لا يتم تشجيع المنظمات على المشاركة في برامج منع / مكافحة التطرف الشديد على أساس توافر التمويل على حساب الاستجابة للاحتياجات الإنسانية.

وفيما يتعلق بالحالات الإنسانية والإنمائية وتلك التي تنطوي على مهام متكاملة، فينبغي للجهات المانحة المشاركة في حوار مفتوح مع متلقي المنح بشأن التحديات التي تفرضها برامج منع / مكافحة التطرف الشديد على العمل الإنساني المبدئي، وخاصة فيما يتعلق بمسائل الفهم.

للحكومات

التأكد من أن مكتب الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب يضم المنظمات الإنسانية في المناقشات

هناك حاجة إلى المزيد من الحوار بين مكتب الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب والمنظمات الإنسانية من أجل ضمان أخذ التأثير على العمل الإنساني بعين الاعتبار عند وضع استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب ومراجعتها. وقد كان نجاح الجهود الهادفة إلى إنشاء حوار محدودًا حتى الآن. ويجب على الدول الأعضاء أن تحفز المكتب لضمان ألا تقتصر المناقشات على الحكومات وحدها.

تضمين الاستثناءات في أنظمة العقوبات وقوانين مكافحة الإرهاب للحد من تأثيرها على العمل الإنساني المبدئي

يمكن أن تكون الاستثناءات وسيلة فعالة للحد من التأثير السلبي لتدابير مكافحة الإرهاب إذا تمت صياغتها وتطبيقها بشكل صحيح. ويجب أن تكون الاستثناءات المستقبلية أوسع نطاقًا من تلك المطبقة في الصومال التي تقتصر على وكالات الأمم المتحدة وشركائها ومنظماتها وتتمتع بمركز المراقب في الأمم المتحدة، والتي لا يتعين على الدول إدراجها في القانون المحلي. ويجب على مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، والاتحاد الأوروبي، والدول التي تفرض عقوبات وتسن قوانين مكافحة الإرهاب العمل مع المنظمات الإنسانية لتقييم التأثير المحتمل للاستثناءات المحتمل قبل اعتمادها وذلك لضمان فعاليتها وأنها لا تقيد العمل الإنساني المبدئي. وينبغي تقييم تأثير العقوبات على المنظمات الإنسانية بشكل منتظم بمجرد فرضها.

تسهيل الحوار المنتظم بين المنظمات الإنسانية، والبنوك، والمراقبين الماليين، وغيرها من الإدارات الحكومية للحد من تأثير إزالة المخاطر

يجب بذل جهود كبيرة لإيجاد توازن بين مكافحة تمويل الإرهاب ونتائجها المهملة على العمليات الإنسانية. ويجب على أصحاب المصلحة كافة المشاركة في الحوار لمعالجة المخاوف، وتوضيح متطلبات الامتثال، والحماية من النتائج المتعارضة عن غير قصد في تطوير سياسة تمويل مكافحة الإرهاب وتنفيذها. ويمكن أن تتضمن نتائج الحوارات على المستوى الوطني قائمة مرجعية بالمعلومات التي تطلبها البنوك من المنظمات الإنسانية لتسهيل عمليات التحويل، والاتفاق على الخطوات التي يجب اتخاذها لتنفيذ توصية 8 المنقحة

الخاصة بفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية والتي نبذت الادعاء بأن منظمات الإغاثة «معرضة بشكل خاص» للاعتداء من قبل الإرهابيين، وحثت على اتباع نهج نسبي قائم على المخاطر للتعامل معهم.

وينبغي أيضًا الإقرار بأن الحلول السريعة لإزالة المخاطر لا تكمن بالضرورة على مستوى الدولة. وبالنظر إلى الطبيعة الدولية للأعمال المصرفية والدور الحيوي لمكتب الولايات المتحدة لمراقبة الأصول الأجنبية في عمليات التحويل بالدولار الأمريكي على وجه الخصوص، فمن المرجح أن تبقى البنوك متحفظة في تعاملاتها مع المنظمات الإنسانية. كما أن الحوار متعدد الأطراف على المستوى الدولي مطلوب أيضًا بين الحكومات، والمؤسسات المالية، والبنك الدولي، والمنظمات الإنسانية. ويجب أن تطرح الحكومات أيضًا المسألة مع مجموعة العشرين ومجموعة الدول السبع التي تتمتع بنفوذ كبير للتأثير على هذه المسألة.

وأخيرًا، يجب على الدول المانحة ذات النفوذ في القطاع المصرفي التواصل مع المنظمات الإنسانية للتحفيز بشكل مشترك من أجل التطوير المنسق لحلول التحويل المبتكرة والآمنة. وستحتاج هذه الحلول إلى معالجة الأسباب الكامنة وراء إزالة المخاطر، بما فيها تجنب البنوك للمخاطر.

للمجتمع الإنساني

تطوير مواقف دعوة مشتركة للحد من تأثير تدابير مكافحة الإرهاب

ينبغي من أجل كسر الجمود الحالي جمع الأدلة الحديثة لدعم تطوير مواقف دعوة قوية وذلك في الحوارات متعددة الأطراف المحددة أعلاه، ومنتديات المنظمات غير الحكومية الدولية، وفرق العمل من أجل الوصول. وينبغي توحيد الأدلة وتطويرها على المستوى العالمي من قبل الهيئات الفرعية للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، مثل المجموعة المرجعية للعمل الإنساني المبدئي. وتتطلب المسألة أيضًا المشاركة على مستوى عالٍ، بما في ذلك مجموعة العمل التابعة للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات ومجموعة مديري برامج الطوارئ. ويتطلب إنشاء الاستثناءات الإنسانية بشكل خاص دعمًا مشتركًا وقويًا بشأن هذه القضية من قبل المنظمات الإنسانية من النوع الذي لم يشهد منذ عام 2010 عندما أدى ذلك إلى الاستثناء الخاص بالصومال.

استكشاف حلول لقيود الوصول المالية الحالية

يجب أن تستمر المنظمات الإنسانية في التعامل مع بعضها البعض ومع أصحاب المصلحة الآخرين، بمن فيهم ممثلو الحكومة، والمراقبون الماليون، والبنوك، وفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، والبنك الدولي بشأن قضية إزالة المخاطر. ويبقى الائتلاف العالمي للمنظمات غير الربحية وفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية منتدى رئيسيًا لتبادل المعلومات بشأن الوصول إلى الموارد المالية، ولكن هناك حاجة إلى مشاركة أوسع نطاقًا من قبل المنظمات الإنسانية.

ويجب أن يركز الحوار المستمر داخل المجتمع الإنساني على جمع الأدلة وتبادل المعلومات بشأن تأثير إزالة المخاطر وتكاليف الامتثال لمتطلبات العناية الواجبة للبنوك لدعم المناصرة المشتركة بشأن هذه المسألة. ويجب على المنظمات الإنسانية أيضًا استكشاف طرق تحويل بديلة آمنة بالتنسيق مع الدول المانحة الداعمة.

وضع إرشادات عملية خاصة بكل سياق لضمان حصول الموظفين الميدانيين على المعلومات التي يحتاجونها لتنفيذ عملهم

يجب أن تبذل المكاتب الرئيسية للمنظمات الإنسانية المزيد من الجهد لتزويد الموظفين بالإرشادات اللازمة. وقد أثبتت مجموعة أدوات إدارة المخاطر فيما يتعلق بتدابير مكافحة الإرهاب الخاصة بالمجلس النرويجي للاجئين فائدتها في إعطاء التوجيهات عند التعامل مع إجراءات الامتثال والعناية الواجبة. ويجب أن يتم تضمين ذلك لوضع المزيد من الإرشادات للموظفين الميدانيين وملاءمتها مع ظروف محددة للمساعدة في تجنب النفور من المخاطر الناجم عن الارتباك ونهج «عدم السؤال وعدم التحدث». ويمكن ملاءمة الإصدارات المستقبلية مع حالات مختلفة، مما يعكس أفضل الممارسات فيما يتعلق بالعقوبات والترخيص الإنساني حيثما كان ذلك مناسبًا. ويمكن أيضًا تضمين المشورة بشأن كيفية التعامل مع البنوك في المناطق التي تعتبر خطرة من حيث تمويل الإرهاب نظرًا للظاهرة المتنامية المتمثلة في إزالة المخاطر من جانب البنوك. ويمكن للمنظمات من خلال تضمين استخدام مجموعة الأدوات وتوسيع نطاقها أن تخفف من مخاوف الجهات المانحة الشرعية مع الحد من تأثير تدابير مكافحة الإرهاب على العمل الإنساني المبدئي.

وقد يكون للمنظمات المختلفة مواقف مختلفة بشأن قبول تمويل منع / مكافحة التطرف الشديد، وقد تختلف هذه أيضًا من سياق إلى آخر، ولكن من شأن الوضوح قدر الإمكان أن يساعد في ضمان عدم تعديل المنظمات الإنسانية لبرامجها من أجل دعم جداول الأعمال السياسية أو الأمنية عوضًا عن الاستجابة للاحتياجات بشكل حصري، سواء كان ذلك عن غير قصد أو متعمدًا.

وينبغي وضع أدوات توجيهية وعملية وتعميمها بالتشاور الوثيق مع المكاتب الميدانية، ويجب أن تركز على ما يلي:

- الامتثال لتدابير مكافحة الإرهاب على جميع المستويات، بما فيها التشريعات المحلية ومتطلبات الجهات المانحة. ويمكن تضمين قسم خاص بمتطلبات مكافحة الإرهاب في الدورات التدريبية بشأن قضايا مثل تدابير مكافحة الرشوة والفساد التي تعتبر إلزامية في العديد من المنظمات.

- التعامل مع الجماعات المسلحة غير التابعة للدولة سواء تم تحديدها أم لا.

- استخدام الاستثناءات والتراخيص الإنسانية، مع التركيز على توضيح المعايير القانونية وعمليات التطبيق.

- تحليل المخاطر القائم على الأدلة لضمان اتخاذ قرارات مستنيرة عوضًا عن تجنب المخاطر على المستوى الميداني.

- قبول تمويل منع / مكافحة التطرف الشديد.

مراجع مختارة

Burniske, J.S. and Modirzadeh, N.K. (2017). *Pilot Empirical Survey Study on the Impact of Counterterrorism Measures on Humanitarian Action.* The Harvard Law School Program on International Law and Armed Conflict. Available at: https://bit.ly/2JoT3UJ

Counterterrorism and Humanitarian Engagement Project. (2014). *An Analysis of Contemporary Counterterrorism-related Clauses in Humanitarian Grant and Partnership Agreement Contracts.* Research and Policy Paper, Harvard Law School. Available at: https://bit.ly/2sHK6zv

Dean, R. (2015). *Remittances to Syria: What Works, Where and How.* Norwegian Refugee Council. Available at: https://bit.ly/2sQWnkv

Eckert, S.E., Guinane, K. and Hall, A. (2017). *Financial Access for US Non-Profits.*Charity & Security Network. Available at: https://bit.ly/2Jr0z1i

Egeland, J., Harmer, A. and Stoddard, A. (2011). *To Stay and Deliver: Good practice for humanitarians in complex security environments.* UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). Available at: https://bit.ly/2sQ97aT

Gillard, E-C. (2017). *Recommendations for Reducing Tensions in the Interplay Between Sanctions, Counterterrorism Measures and Humanitarian Action.* Chatham House. Available at: https://bit.ly/2LANZNV

High Level Panel on Humanitarian Financing, (2016). *Too Important to Fail – Addressing the Humanitarian Financing Gap: Report to the Secretary-General.* Available at: https://bit.ly/2LzNm73

HM Government and Beechwood International (2013). *Safer Corridors: Rapid Assessment. Case Study: Somalia and UK banking.* Available at: https://bit.ly/2xU1l5G .[Accessed 14 May 2018]

Human Security Collective and European Center for Not-for-Profit Law. (2018) *At the Intersection of Security and Regulation: Understanding the Drivers of 'De-Risking' and the Impact on Civil Society Organizations.* Available at: https://bit.ly/2MbnAr0

ICRC, (2017). *Background Note and Guidance for National Red Cross and Red Crescent Societies on «Preventing and Countering Violent Extremism».* Available at: https://bit.ly/2M8xlpN

Keatinge, T. and Keen, F. (2017). *Humanitarian Action and Non-state Armed Groups: The Impact of Banking Restrictions on UK NGOs.* Chatham House. Available at: https://bit.ly/2JvFAu8

King, K., Modirzadeh, M. and Lewis, D.A. (2016). *Understanding Humanitarian Exemptions: UN Security Council Sanctions and Principled Humanitarian Action.* Counterterrorism and Humanitarian Engagement Project. Harvard Law School. Available at: https://bit.ly/2Htibrv .[Accessed 14 May 2018]

Macdonald, I. and Valenza, A. (2012). *Tools for the Job: Supporting Principled Humanitarian Action*. Norwegian Refugee Council and Humanitarian Policy Group of the Overseas Development Institute. Available at: https://bit.ly/2Jj2TLX

Mackintosh, K. and Duplat, P. (2013). *Study of the Impact of Donor Counter-Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action.* OCHA and NRC. Available at: https://bit.ly/2JqxlQ5

Mercy Corps, (2016). *Critical Choices: Assessing the Effects of Education and Civic Engagement on Somali Youths' Propensity Towards Violence.* Available at: https://bit.ly/2gcehcH .[Accessed 14 May 2018]

OCHA and NRC, (2017). *Presence and Proximity, To Stay and Deliver Five Years On.* Available at: https://bit.ly/2A96DHy

NRC. (2017) *Countering Violent Extremism and Humanitarian Action: Position Paper.* Available at: https://bit.ly/2M8qxZs

NRC, (2015). *Risk Management Toolkit in Relation to Counterterrorism Measures.* Available at: https://bit.ly/2Jo39Fk .[Accessed 14 May 2018]

United Nations, General Assembly, (2015). *Plan of Action to Prevent Violent Extremism.* Report of the Secretary-General. A/70/674. 24 December 2015. Available at: https://bit.ly/1n0F1wu

United Nations, Security Council, (2001). *Resolution 1373 (2001).* S/RES/1373. 28 September 2001. Available at: https://bit.ly/2JlB1H4

United Nations, Security Council, (2010). *Resolution 1916 (2010).* S/RES/1916. 19 March 2010. Available at: https://bit.ly/2JDsoa4

United Nations, Security Council, (2014). *Resolution 2178 (2014).* S/RES/2178. 24 September 2014. Available at: https://bit.ly/1w1iznC

التعليقات الختامية

1 Jan Egeland, Adele Harmer and Abby Stoddard, *To Stay and Deliver: Good practice for humanitarians in complex security environments,* 2011; and Kate Mackintosh and Patrick Duplat, *Study of the Impact of Donor Counter-Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action,* July 2013.

2 NRC, *Risk Management Toolkit in Relations to Counterterrorism Measures,* 2015.

3 See, for example, Charity and Security Network, *Financial Access for U.S. Nonprofits,* February 2017; Emanuela-Chiara Gillard, *Recommendations for Reducing Tensions in the Interplay Between Sanctions,* August 2017; and Jessica S. Burniske and Naz K. Modirzadeh, *Pilot empirical survey on the impact of counterterrorism measures on humanitarian action,* March 2017.

4 ICRC, *Guidance Note on P/CVE for National Societies,* July 2017, p.4.

5 Emanuela-Chiara Gillard, *Expert Opinion Relating to the Application of Counter Terrorism Legislation and Related Measures to Humanitarian Operations in Gaza,* June 2017, p.6.

6 *Counterterrorism and Humanitarian Engagement Project, An Analysis of Contemporary Counterterrorism-related Clauses in Humanitarian Grant and Partnership Agreement Contracts,* 2014, p.15.

7 *Ibid.*

8 *Counterterrorism and Humanitarian Engagement Project, An Analysis of Contemporary Counterterrorism-related Clauses in Humanitarian Grant and Partnership Agreement Contracts,* 2014, p.4.

9 Jan Egeland, Adele Harmer, and Abby Stoddard. *To Stay and Deliver,* 2011, p.4.

10 Jessica S. Burniske and Naz K. Modirzadeh, *Pilot Empirical Survey on the Impact of Counterterrorism Measures on Humanitarian Action,* March 2017, p.7.

11 NRC, OCHA and JSIA, *Presence and Proximity: to Stay and Deliver Five Years On,* March 2017, p.29.

12 NRC, *Risk Management Toolkit in Relations to Counterterrorism Measures,* 2015, p.4.

13 UNSC Resolution 1373, 2001 and UNSC Resolution 2178, 2014.

14 Emanuela-Chiara Gillard, *Expert Opinion Relating to the Application of Counter Terrorism Legislation and Related Measures to Humanitarian Operations in Gaza,* June 2017, p.6.

15 *Ibid.*

16 Emanuela-Chiara Gillard, *Recommendations for Reducing Tensions in the Interplay Between Sanctions, Counterterrorism Measures and Humanitarian Action,* 2017, p.15.

17 ICRC, *International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflict,* October 2015, p. 17.

18 NRC, *Risk Management Toolkit in Relations to Counterterrorism Measures,* 2015, p.13.

19 UNSC Resolution 1916, 2010.

20 ODI, *Counter-terrorism and Humanitarian Action Tensions, Impact and Ways Forward,* October 2011, p.9.

21 European Parliament and the Council of the EU, Directive 2017/541, 15 March 2017.

22 Australian Criminal Code Act, Division 102,8 and New Zealand Terrorism Suppression Act, 2002.

23 UN, *UN Global Counter-Terrorism Strategy,* 2006.

24 UN, *General Assembly Approves Creation of New UN Counter-Terrorism Office,* June 2017.

25 Brookings Institute, *Where Is Civil Society in the U.N.'S Counterterrorism Efforts?,* May 2018.

26 Charity and Security Network, *Financial Access for U.S. Nonprofits,* February 2017, p. 5.

27 Counterterrorism and Humanitarian Engagement Project, *Intersections Between State Responses to Terrorism and to Humanitarian Emergencies in Armed Conflict,* September 2015, p.4.

28 USAID, *Certifications, Assurances and Other Statements of the Recipient,* 2013.

29 Kate Mackintosh and Patrick Duplat, *Study of the Impact of Donor Counter-Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action,* July 2013, p.11.

30 The Guardian, *Israel Accuses World Vision's Gaza Director of Diverting Cash to Hamas,* August 2016.

31 The Guardian, *Australia Suspends World Vision's Palestine Aid after Allegations Funds Were Diverted,* August 2016.

32 Agence France-Presse, *Inquiry Clears World Vision Gaza of Diverting Funds to Hamas,* March 2017.

33 Kevin Jenkins, *World Vision Gaza manager pleads not guilty to all charges,* February 2017.

34 US Department of Justice, citing Manhattan U.S. Attorney Announces Settlement with American University of Beirut, *Resolving Claims It Provided Material Support To Three Entities Designated Prohibited Parties Under U.S. Law,* March 2017.

35 Norwegian People's Aid, *Norwegian People's Aid Reaches a Settlement with the U.S. Government,* April 2018.

36 *Ibid.*

37 ICRC, *Background Note and Guidance for National Red Cross and Red Crescent Societies on Preventing and Countering Violent Extremism,* June 2017, p.7.

38 NRC, *Countering Violent Extremism and Humanitarian Action: Position Paper,* 2017, p.1.

39 See for example NRC, *Countering Violent Extremism and Humanitarian Action,* August 2017.

40 *Plan of Action to Prevent* ,674/UN General Assembly Resolution A/70 .*Violent Extremism, Report of the Secretary-General,* December 2015

41 Swiss Federal Department of Foreign Affairs, *Switzerland's Foreign .Policy Action Plan on Preventing Violent Extremism,* 2016, p.6

42 NRC, *Countering Violent Extremism and Humanitarian Action*: .*Position Paper,* 2017, p.4

43 UN, *Plan of Action to Prevent Violent Extremism press release,* January .2016

44 UN Secretary General, *Remarks at General Assembly Presentation of .the Plan of Action to Prevent Violent Extremism,* January 2016

45 NRC, Humanitarian Policy Group, *Tools for the Job*: *Supporting .Principled Humanitarian Action,* 2012, p.23

46 Swiss Federal Department of Foreign Affairs, *Switzerland's Foreign .Policy Action Plan on Preventing Violent Extremism,* 2016, p.14

47 .*Ibid,* p.24

48 For more information, see ICVA, *The New Way of Working Examined, An ICVA briefing paper'*, September 2017; and ICVA, *Demystifying the .Humanitarian, Development and Peace Nexus webinar series,* 2018

49 Kate Mackintosh and Patrick Duplat, *Study of the Impact of Donor Counter-Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action,* July .17-2013, p.14

50 .*Ibid*

51 US Department of Defense, *Enhancing Security and Stability in .Afghanistan,* June 2017

52 .OCHA, *Nigeria Humanitarian Needs Overview*, 2018, p.12

53 .ICRC, *Guidance Note on P/CVE for National Societies,* July 2017, p.4

54 High Level Panel on Humanitarian Financing Report to the Secretary-General, *Too Important to Fail – Addressing the .Humanitarian Financing Gap,* January 2016, p.2

55 Mercy Corps, *Critical Choices*: *Assessing the Effects Of Education and Civil Engagement on Somali Youths' Propensity Towards Violence,* .November 2016, p.2

56 ICRC, *Background Note and Guidance for National Red Cross and Red Crescent Societies on Preventing and Countering Violent Extremism,* .June 2017, p.9

57 Kate Mackintosh and Patrick Duplat, *Study of the Impact of Donor Counter-Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action,* July .2013, p.116

58 .OCHA, *Humanitarian Needs Overview Somalia*, 2018, p.8

59 Council on Foreign Relations, *Global Conflict Tracker*, Al-Shabaab in .Somalia, 2018

60 ODI, *Counter-Terrorism and Humanitarian Action Tensions, Impact .and Ways Forward*, October 2011, p.9

61 Kate Mackintosh and Patrick Duplat, *Study of the Impact of Donor Counter-Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action,* July .2013, p.100

62 Tom Keatinge and Florence Keen, *Humanitarian Action and Non-state Armed Groups*: *The Impact of Banking Restrictions on UK NGOs*, April .2017, p.7

63 .FATF, *IX Special Recommendations*, October 2001

64 .FATF, *Outcomes of the plenary meeting of the FATF*, June 2016

65 Tom Keatinge and Florence Keen, *Humanitarian Action and Non-state Armed Groups*: *The Impact of Banking Restrictions on UK .NGOs,* April 2017, p.10

66 .Ibid

67 .Supported by NRC/BCG Donor Conditionalities Project, 2017

68 Sophie Edwards, *Dispute over Grand Bargain localization .commitments boils over,* July 2017

69 Emmanuela-Chiara Gillard, *Recommendations for Reducing Tensions in the Interplay between Sanctions, Counterterrorism Measures and .Humanitarian Action,* August 2017, p.7

70 Kate Mackintosh and Patrick Duplat, *Study of the Impact of Donor Counter-Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action,* July .2013, p.111

71 NRC, OCHA and JSIA, *Presence and Proximity*: *to Stay and Deliver .Five Years On,* March 2017, p.xv

72 ICRC, *From Face-to-Face to Face-To Screen*: *Remote Management, Effectiveness and Accountability of Humanitarian Action in Insecure .Environments,* 2013, p.385

73 NRC and Humanitarian Policy Group, *Tools for the Job*: *Supporting .Principled Humanitarian Action,* 2012, p.23

74 NRC, OCHA and JSIA, *Presence and Proximity*: *To stay and deliver .five years on,* March 2017, p.34

75 .*Ibid,* p.56

76 Emmanuela-Chiara Gillard, *Recommendations for Reducing Tensions in the Interplay between Sanctions, Counterterrorism Measures and .Humanitarian Action,* August 2017, p.6

77 Watson Institute for International and Public Affairs and Compliance and Capacity Skills International, *Compendium*: *High .Level Review of United Nations Sanctions,* November 2015, p.34

78 Emmanuela-Chiara Gillard, *Recommendations for Reducing Tensions in the Interplay between Sanctions, Counterterrorism Measures and .Humanitarian Action,* August 2017, p.7

79 Counterterrorism and Humanitarian Engagement Project, *Understanding Humanitarian Exemptions*: *UN Security Council .Sanctions and Principled Humanitarian Action,* April 2016, p.9

80 NRC, *Remittances to Syria*: *What Works, Where and How,* July 2015, .p.4

81 For more information, refer to Richard Deacon, *Safer Corridors Rapid Assessment, Case Study*: *Somalia and UK Banking,* September .2013

82 NRC, *Remittances to Syria*: *What Works, Where and How,* July 2015, .p.25

83 Human Security Collective and European Center for Not-for-Profit Law, *At the Intersection of Security and Regulation*: *Understanding the Drivers of 'De-Risking' and the Impact on Civil Society Organisations'*, .March 2018

NRC NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL