

العراق: معضلات التخطيط للطوارئ

بقلم: كليبر جراهام



WFP/Maarten Roest

تمثل أزمة العراق نموذجاً للمعضلات الكامنة في عملية التخطيط للطوارئ التي تواجه مجتمع الوكالات الإنسانية اليوم.

خطة على المستوى المحلي أو غيره لن تفهم خطأ على أنها نذير بوقوع طارئ ما. ومع اتساع الشائعات حرصت الأمم المتحدة على التأكيد على أن التخطيط للطوارئ أمر متعارف عليه، وليس إجراء استثنائياً، وأنه لا يمكن بناء أي تنبؤات على أساس مضمون تقاريرها المقدمة إلى الحكومات أو توقيتاتها.

ويلاحظ أن لكل وكالة من الوكالات الإنسانية واجب تخطيطي. وعندما تطول فترة التحضير لوضع الإمدادات والاستعدادات المادية على أرض الواقع، فإن ضرورة التخطيط تتبع أيضاً من الاعتبارات العملية، وهذا درس تعلمناه من التجارب المريرة. ففي حرب الخليج عام ١٩٩١، كانت أعداد اللاجئين الذين فروا من الحملة الجوية التي تزعمتها الولايات المتحدة أقل بكثير من التنبؤات، إلا أن أحداً لم يتوقع ذلك الخروج الجماعي الذي أعقب سحق حركات التمرد التالية في العراق. وفي ربيع عام ١٩٩١، كان أكثر من ٥٠٠ عراقي يموتون كل يوم بتأثير إقامتهم في العراء ومن جراء الجوع والمرض في المناطق الحدودية النائية في تركيا وإيران، بسبب الظروف الجوية والصعوبات التي تكتنف وصول وكالات الإغاثة والسلطات والجهات المانحة إليهم وعدم استعدادها للتعامل مع هذه الظروف. ولما كانت الأمم المتحدة تضع في اعتبارها أن المجتمع الدولي لا يتسامح مع من يؤخذون بغتة، فقد شرعت في التخطيط لمواجهة الطوارئ في العراق في وقت مبكر وهو فبراير/شباط ٢٠٠٢، وبدأت في إرسال الإمدادات مسبقاً مع قرب نهاية العام.

التخطيط في جو تكتنفه الشكوك

أدت الأحداث التي أفرزت الأزمة الحالية - والتعقيدات الإضافية الخاصة بالمسألة الكردية والزعيم بوجود أسلحة نووية وكيمياوية وبيولوجية وتأثير تواصل العقوبات الاقتصادية - إلى حالة غير مسبوقة من الشكوك، فوضع العراق كدولة منبذة منذ

تطرح هذه المقالة السؤال التالي: إذا كان التخطيط للطوارئ أمراً متعارفاً عليه وواجباً أصيلاً من واجبات الوكالات الإنسانية فما هي مصادر التوتر الذي شاب الإعداد لمواجهة أزمة العراق، وما هي دلالات ذلك بالنسبة لأي استجابة فعالة في هذا الصدد؟

المشاركة في أزمة مثيرة للخلاف

على الرغم من أن التخطيط للطوارئ يجب أن يكون جزءاً لا يتجزأ من عمل أي وكالة من وكالات المساعدات الإنسانية، فإن القضية الرئيسية التي واجهت المخططين للوضع في العراق كانت هي الضغوط الرامية إلى عدم المشاركة بصورة صريحة. فعلى العكس من الحرب في أفغانستان، لم يكن هناك إلا قدر محدود من التأييد للقيام بضربة عسكرية وقائية بزعماء الولايات المتحدة، وأدت النداءات التي قدمت إلى الأمم المتحدة إلى نشوب نزاعات دولية مريرة. فإلى جانب رغبة الأمم المتحدة في الحفاظ على ثقة المجتمع الدولي في إجراءات التفتيش على الأسلحة وثقته في مجلس الأمن، كان من اللازم عليها أن تحافظ على الحوار مع الحكومة العراقية، وأن تتجنب إثارة أي تكهنات بأنها عازمة على قبول الحرب.

وكان على برامج الأمم المتحدة الخاصة بالمساعدات الإنسانية أن تعمل وفقاً لهذه القيود. كما كانت هناك قيود أخرى تتبع من استمرار العمليات الجارية في العراق والمنطقة المحيطة به، فقد كانت الحكومة الكويتية على سبيل المثال تشعر بالقلق من أن الحديث عن الاستعدادات سيمثل عامل جذب للأشخاص الذين يحتمل أن يتحولوا إلى لاجئين. ولذلك لم تكن وكالات المعونات الإنسانية الموجودة في الكويت ترغب في الكشف عن أي تفاصيل عن خططها خوفاً من إثارة استياء السلطات. وإذا كان الخوف من إشعال فتيل حركات اللاجئين قد ينبع من سوء فهم خطط الطوارئ، فإن مجلس مساعدة اللاجئين العراقيين الذي يقع مقره في المملكة المتحدة أفاد عن تردد شائعات تقول بأن الإمدادات الموجودة على الحدود الكويتية مؤشر يدل على الاتجاه الذي سيتحرك فيه الناس. ومن ثم ظهر التساؤل السياسي عن الكيفية التي نضمن بها أن أي

معونات غذائية للطوارئ مخزنة في مخزن تابع لبرنامج الغذاء العالمي قرب عمان بالأردن، عام ٢٠٠٢.

وقت طويل والوجود المحدود للمنظمات غير الحكومية في العراق زاد من حدة التكهات، التي تعد جزءاً من أي عملية تخطيط للطوارئ، حيث طرحت الوكالات سيناريوهات متعددة وحاولت طرح الطرق المناسبة للتعامل معها. ويلاحظ أن غياب الآراء الثاقبة التي يمكن أن تطرحها المنظمات المحلية غير الحكومية والقيود السياسية على التخطيط الداخلي في العراق يؤديان معاً إلى عرقلة عملية وضع هذه الخطط. وتشير المعلومات المتاحة إلى أن هناك بواعث خطيرة للقلق بشأن تأثير الصراع على السكان الذين استبد بهم الضعف والذين يرزحون أصلاً تحت نير عقد من الحرب وأشي عشر عاما من العقوبات ويعتمدون إلى حد كبير على حصص الغذاء التي تأتي في إطار برنامج النفط مقابل الغذاء.

وعلى العكس من ذلك نجد أن التفاوت في سيناريوهات النزوح لا يفيد إلا في التعبير عن مجمل الصعوبات التي لا يمكن تخطيطها. ففي منتصف فبراير/شباط طرح نائب الأمين العام للشؤون الإنسانية سيناريو «الحالة الوسطى» الذي يقضي بأن مليونين من الناس قد يتعرضون للنزوح الداخلي، مع احتمال خروج ما يتراوح بين ٦٠٠ ألف و١,٤٥ مليون شخص من العراق. وفي بداية الحرب ساد الافتراض بأن معظم سكان العراق البالغ عددهم ٢٥ مليوناً عندهم من المؤن ما يكفيهم لمدة ستة أسابيع على الأقل وأنهم لن يبحروا ديارهم لو سمحت لهم الظروف الأمنية بالبقاء.

برامج لإعادة التوطين إلى جانب تدبير التمويل اللازم. وعلى الرغم من أن تركيا وقعت على اتفاقية ١٩٥١ الخاصة باللاجئين، فإنها الدولة الوحيدة في العالم التي تطبق ما تسميه «بالقيد الجغرافي» الذي لا يسمح إلا بقبول طالبي اللجوء الأوروبيين فقط. معنى ذلك أن العراقيين في تركيا يمكن أن يحصلوا على حماية مؤقتة فحسب، ويجب إعادة توطينهم في بلد آخر. أما الكويت ففيها أكثر من ثلاثة آلاف لاجئ عراقي من أيام الصراع السابق لا زالوا يسعون إلى هذا الخيار، وقد لخص رئيس جمعية الهلال الأحمر الكويتية الوضع الذي تواجهه وكالات المساعدات الإنسانية المحلية بقوله «إن ترك اللاجئين في المخيمات أمر غير إنساني، وتركهم يعيشون بين الأهالي أمر «خطير».

ومن الأمور التي يمكن للمخطط أن يفترضها وهو مطمئن إليها أن العامل الأساسي في تحديد أي طارئ إنساني هو طول الحرب وشدتها، لكننا نجد مرة أخرى أن خصوصيات الأزمة العراقية أدت إلى تفاقم الأخطار المحتملة. فهناك العديد من السيناريوهات التي ذكرت فيها وكالات الإغاثة، سواء الحكومية منها أو غير الحكومية، أنها لا تستطيع العمل وأنها ستضطر إلى سحب أطقمها الدولية. ونظرا للخلافات الطائفية في العراق والمسألة الكردية على وجه الخصوص، فإن الاضطراب الداخلي الناجم عن الهجوم العسكري قد يؤدي إلى خلخلة استقرار المنطقة بأكملها، كما ذكرت وكالات المعونة أنها ليست مهيأة للعمل في ظروف الحرب

الكيميائية والبيولوجية. ومنذ

وقعت توقيعاً كاملاً على اتفاقية ١٩٥١ الخاصة باللاجئين. إلا أن سوريا كانت أول دولة تعلن رسمياً أنها ستقبل لاجئين من العراق، وظلت لفترة من الوقت هي الدولة الوحيدة التي أعلنت ذلك. وفي فبراير/شباط، رفضت إيران خيار إيواء اللاجئين، وأثرت إقامة مخيمات انتقالية أو مخيمات داخل الأراضي العراقية، ووعدت بفتح الحدود ولكن على نطاق محدود جداً، بحيث يقتصر الدخول على المعرضين «للخطر المادي». كما رضخ الأردن في فبراير/شباط لكن موقفه ظل متراجحاً، حيث تعهد بإبقاء حدوده مفتوحة، لكنه في الوقت نفسه أعلن أنه سيرد الآلاف من العراقيين «العاديين»، ليرحب فحسب بالعراقيين الميسورين الذين أتوا للأردن للعمل التجاري والاستثمار.

إن المسؤولية الأساسية عن رعاية اللاجئين تقع على عاتق حكومات البلدان المضيفة، لكن جيران العراق ما زالوا يكيّفون أوضاعهم مع العواقب السياسية والاقتصادية لحرب الخليج عام ١٩٩١. فقد استقبلت إيران ١,٢ مليون لاجئ، منهم ٢٠٠ ألف لا يزالون فيها، بالإضافة إلى أكثر من مليوني لاجئ أفغاني تتكلف إقامة الواحد منهم حوالي ٦٧٤ دولاراً في السنة، لا تغطي المعونات الدولية إلا ستة دولارات منها فقط. ولذلك فإن إقناع جيران العراق بتقديم الحماية الفعالة يتطلب التعهد بتقديم دعم

أوسع من جانب المجتمع الدولي. وفي حالة حدوث تدفق جماعي وطول فترة الصراع، فقد يستدعي ذلك وضع

ومما يزيد من تعقيد التخطيط لمواجهة النزوح مسألة العدد المتوقع للنازحين، والوجهة التي قد يقصدونها، ومعدل سرعة النزوح. وحتى بعد مرور عدة أيام على بدء الحملة العسكرية لم يكن من المعروف ما هي الوكالة الرئيسية التي ستكون معنية بالنزوح الداخلي. كما أن التقييمات الدقيقة لمدى الاحتياجات التي ستعجز عن أوضاع النزوح الداخلي لا يمكن أن تتم إذا أصبح وصول الوكالات إلى النازحين خطراً بسبب الصراع.

وفور عبور الحدود، يصبح النزوح أظهر من ذي قبل ويتخذ طابعاً سياسياً بدرجة أكبر. وقد اعتمدت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين الأعداد الصغيرة المحتملة للاجئين كأساس لتحركاتها، فمضت في الإعداد في البلدان المجاورة من هذا المنطلق. ويعد الشاغل الأساسي لدى المفوضية هو إبقاء الحدود مفتوحة دائماً، إذ إن الوثائق التاريخية تؤكد على ضرورة إبقاء الحدود مفتوحة للدواعي الأمنية ولتوفير المأوى والمساعدات. فعندما فر حوالي ٤٠٠ ألف شخص من ألبان كوسوفا في أول أسبوعين من حملة القصف الجوي التي شنها حلف شمال الأطلسي في عام ١٩٩٩، تعرضت مقدونيا لانتقادات حادة لمنعها اللاجئين من الدخول إليها ومنعها وكالات الإغاثة من الوصول إليهم. وفي إحدى المرات ورد أن ٧٠ ألف شخص منتظرين على الحدود قد أصبحوا في عداد المفقودين، الأمر الذي أثار المخاوف من احتمال استخدامهم كدروع بشرية.

إن تعزيز مبدأ عدم الإرجاع القسري ومبدأ الوصول إلى المناطق التي يوجد بها النازحون واللاجئون كمبدأين أساسيين يعد دائماً تحدياً دبلوماسياً لا ينتهي. وتعد إيران الجارة الوحيدة للعراق التي

أكراد العراق النازحون يعودون إلى ديارهم عام ١٩٩٤ بعد انتهاء الحرب الأولى مع العراق.



أما بالنسبة لمجتمع الوكالات الإنسانية فإن الاستجابة الفعالة من جانبه تتطلب توافر موارد احتياطية، وهناك العديد من بواعث القلق الجادة التي تشير إلى أن الوكالات ربما تضطر لتحويل أموالها من الطوارئ الموجودة في أماكن أخرى لكي تحقق الحد الأدنى المطلوب من الاستعداد. وقد تضطر وكالات الأمم المتحدة إلى الاقتراض من الاحتياطيات الداخلية وإلى تحويل التمويل من بعض الطوارئ الأخرى أو انتظار التمويل الجديد فحسب. وتواجه المنظمات غير الحكومية صعوبات مماثلة في مجال التمويل لعلها أن التمويل قد لا يكون متاحاً من أي مصدر حتى تقع الأزمة فعلاً.

الدلالات المتعلقة بالاستجابة الفعالة

يطرح خطر الصراع في العراق العديد من المجاهيل أمام خبراء التخطيط للطوارئ. والشيء الوحيد المؤكد هو أن هذا الصراع يمكن أن يؤدي إلى تعميق الطوارئ الإنسانية القائمة بالفعل. وقد تعطلت القدرة على الإعداد الكامل بسبب نقص المعلومات والتنسيق والتمويل بالإضافة إلى خطر الحرب الكيماوية والبيولوجية، وأدت كل هذه الأمور أدت إلى تعقيد الفعالية المحتملة للاستجابات الإنسانية. إلا أن أشد القيود في هذا الصدد تمثل في شبكة التوترات السياسية المحيطة بالعراق.

والآن وبينما ينظر الجميع إلى تطورات الأزمة العراقية ليعرفوا من الذي صدق حدسه، فلا نرى ثمة استفادة تذكر من الأزمات الحادثة في أماكن أخرى، ولا نرى دعماً كافياً يقدم لها. وعلى الرغم من أن أي طارئ في المستقبل سي طرح مجموعة مختلفة من القيود والشكوك، فإن طبيعة الصراع في العراق والاستجابات الإنسانية له قد ينذر مخططي الطوارئ بتغيير الدور الذي تنتظر وكالاتهم القيام به في الطوارئ المستقبلية، أما إلى أي حد يشعر المخططون بأن هذا الدور سيسمح لهم بالتحرك بصورة فعالة فتلك قضية أخرى.

كلير جراهام مساعدة الإعلام العام
بمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين
بلندن.
البريد الإلكتروني: graham@unhcr.ch

الآراء التي تحملها هذه المقالة تخص الكاتبة، والمناقشة المطروحة فيها تستند كلية إلى المعلومات المتاحة للعام.

(١) لجنة التنمية الدولية بمجلس العموم، «الإعداد للعواقب الإنسانية للعمل العسكري المحتمل ضد العراق»، التقرير الرابع بدورة ٢٠٠٢-٢٠٠٣، ج ١، ص ٨: مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، «الموقف الطارئ في العراق - أزمة غير مؤكدة»، www.unhcr.ch

العسكرية. ففي أعقاب حرب الخليج عام ١٩٩١ كان العسكريون يقومون بتقديم الدعم اللوجستي البحت وتوفير الأمن، ولكن دور القوات المسلحة في عمليات الإغاثة الإنسانية اتسع إلى حد كبير منذ ذلك الحين. وأدى الدور الريادي الذي قام به حلف شمال الأطلسي في حماية اللاجئين في كوسوفا إلى وضع الجهود العسكرية والإنسانية على مفترق طرق على المستوى السياسي، ومنذ ذلك الحين ساد الاتجاه إلى إنشاء فرق المساعدات المعنية بالاستجابة للكوارث وإحاقها بالقوات الأمريكية التي تعمل أصلاً في أفغانستان والقوات المخطط لعملها في العراق.

الأزمة العراقية تعكس تحولاً آخر في الاتجاه نحو طمس الحد الفاصل بين مجال المساعدات الإنسانية والعمليات العسكرية

ومع التزايد المطرد للطابع السياسي في سياق الجهود الإنسانية بدأ مجتمع الوكالات الإنسانية يطالب بتعظيم الدور القيادي للأمم المتحدة. والمعروف أن التحديات التي تظهر في هذا النظام العالمي المتغير تحديات شتى تتطلب مناقشتها في حد ذاتها. وقد تعكس دلالات التخطيط للطوارئ في العراق على مستويات الاستعداد، ففي بداية الصراع كانت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية مستعدة على ما يبدو، بينما تردد في مجتمع المنظمات غير الحكومية أنه يفتقر إلى الموارد أو المعلومات اللازمة للإعداد لأي شيء إلا لسيناريو الحملة السريعة المتفائل الذي قبله الكثيرون على نطاق واسع. وعندما لم تأت الحملة العسكرية تحت غطاء الأمم المتحدة فقد أدى ذلك إلى تعديل النداءات الصادرة من مجتمع المنظمات غير الحكومية. وأعلنت لجنة الطوارئ لمواجهة الكوارث، التي تمثل ١٢ منظمة غير حكومية مقرها المملكة المتحدة، أنها لن تدبر التمويل اللازم ولن تعمل إلا تحت راية الأمم المتحدة.

لكن الأمم المتحدة نفسها ظلت تعاني من نقص التمويل. ففي فبراير/شباط طلبت المنظمة الدولية بتمويل قدره ١٢٢ مليون دولار لتجهيز تسع وكالات، منها ٦٠ مليوناً من نصيب مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لتغطية تكاليف الخطط الخاصة بالمنطقة لمدة شهر بصفة مبدئية. وبعد أسبوع من بدء الحرب ومع ورود الأنباء عن قلة عدد اللاجئين لم تتلق المفوضية إلا ٢٥ مليون دولار فقط، وكانت الولايات المتحدة هي أول دولة تعلن على الملأ عن تقديم التمويل للمفوضية لتنفيذ خططها الخاصة بالتعامل مع الطوارئ. ولم تكن البلدان المانحة من خارج التحالف لتستجيب إلا عند بدء الصراع وظهور طارئ محدد بها. أما معارضو الحرب فكانوا غير راغبين في تقديم التمويل على الإطلاق، فقد عارضت ألمانيا وفرنسا تمويل الاتحاد الأوروبي للأوضاع الإنسانية على أساس أن هذه مسؤولية قوة الاحتلال.

استخدام الغاز لإبادة المدنيين الأكراد حلبجة عام ١٩٨٨ أعد السكان الأكراد ومجتمع الوكالات الإنسانية بعض الاحتياطات للوقاية من الهجمات المستقبلية، لكن لا الأكراد ولا الوكالات لديهم الموارد الكافية لتجاوز مرحلة التدريب البسيط وتخزين المؤن وإغلاق المباني بصفة مؤقتة وإجراء برامج التطعيم الخاطفة. ففي أي من الحالتين ستظهر هناك مجموعة من المتغيرات غير المعروفة التي قد تؤدي إلى سيناريو تشعر فيه الوكالات الإنسانية أنها غير قادرة على العمل.

التخطيط في مجتمع الوكالات الإنسانية في أجواء مشحونة سياسياً باطراد

في أعقاب صدور القرار ١٤٤١ اشتدت الدعوة لمزيد من الانفتاح التخطيطي على مستوى الأمم المتحدة والحكومات. ويلاحظ أن اختلاف الآراء حول طريقة فتح الحوار كان وما يزال مؤشراً يعكس الفرقة بين مؤيدي الحرب والمعارضين لها، بينما تقف الأمم المتحدة حائرة في الوسط بين الفريقين. ويشير أنصار السرية إلى الضرورات العسكرية، بينما يخشى معارضوهم من تأثير القيود المفروضة على الاستجابات الفعالة على مستوى الوكالات ومن تأثير إعطاء المزيد من الحرية للعسكريين في سياق عمليات المساعدة الإنسانية.

وإذا كانت إمكانية استخدام القوة تحت مظلة الأمم المتحدة لا تزال قائمة فقد ظلت المنظمات غير الحكومية غير واثقة من دورها ومدى مقبولية هذا الدور وتوقيتته. ومع تقدم التخطيط من مرحلة الطوارئ إلى مرحلة ما بعد الصراع تزايدت الحيرة بشأن دور العاملين في الوكالات الإنسانية. ففي فبراير/شباط أفادت الأنباء بأن العسكريين الأمريكيين يخططون للقيام بجهود الإغاثة الإنسانية الأولية على أن يقوموا بعد ذلك بتسليم المسؤوليات تدريجياً إلى الأمم المتحدة وغيرها من منظمات الإغاثة. وأعربت شبكة المنظمات غير الحكومية الأمريكية «إنتر أكشن» عن مخاوفها بشأن الدور القيادي المسند إلى العسكريين، بينما أشارت المنظمات غير الحكومية بالمملكة المتحدة إلى ما تسير عليه من مبادئ الحيطة والنزاهة والاستقلال معربة عن عدم استعدادها للعمل في أماكن لا يتقبل فيها السكان سلطات القوة المحتلة.

ومن الواضح أن الأزمة العراقية تعكس تحولاً آخر في الاتجاه نحو طمس الحد الفاصل بين مجال المساعدات الإنسانية والعمليات