A

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

A/50/572
24 October 1995
ARABIC
ORIGINAL: ARABIC/ENGLISH/RUSSIAN/
SPANISH

الجمعية العامة

الدورة الخمسون
البند ١١٨ من جدول الأعمال

وحدة التفتيش المشتركة

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل الى أعضاء الجمعية العامة تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون "استقصاء العلاقة بين عمليات المساعدة الإنسانية وعمليات حفظ السلم" (JIU/REP/95/6).

101195 091195 081195 95-32189

JIU/REP/95/6

استقصاء العلاقة بين عمليات المساعدة الإنسانية وعمليات حفظ السلم

من إعداد

فرانسيسكو ميتسلاما

وحدة التفتيش المشتركة

المحتويات

	الفقـــرات	الصفحة
الملخص التنفيذي والاستنتاجات والتوصيات		٤
مقدمة		
استقصاء العلاقة بين عمليات المساعدة الإنسانية وعمليات حفظ السلم	١ - ٧	٩
أولاً - إعادة النظر في المساعدة الإنسانية التي تقدمها منظومة الأمم المتحدة في ضوء قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦	٨ - ١٧	١١
ثانياً - أدوات الأمم المتحدة المتعلقة بولايات المنظمات الإنسانية في حالات الطوارئ المعقدة	١٨ - ٢٤	١٣
ثالثاً - دور المنظمات الإنسانية التابعة للأمم المتحدة في عمليات الطوارئ المعقدة	٢٥ - ٦٢	١٥
رابعاً - مسؤوليات التعاون والتنسيق واتخاذ القرارات بين العاملين في الشؤون الإنسانية والعاملين في حفظ السلم	٦٣ - ٦٠١	٢٢
ألف - نطاق المشكلة	٦٣ - ٦٥	٢٢
باء - قنوات الاتصال والتشاور والمعلومات	٦٦ - ٧٠	٢٢
جيم - مسؤوليات اتخاذ القرارات	٧١ - ٧٤	٢٣
- التنسيق على مستوى المقر		
(أ) إدارة الشؤون السياسية	٧٥ - ٧٩	٢٤
(ب) إدارة عمليات حفظ السلم	٨٠ - ٨١	٢٥
(ج) إدارة الشؤون الإنسانية	٨٢ - ٨٦	٢٥
- التنسيق على المستوى الميداني		
(أ) الممثل الخاص للأمين العام	٨٧ - ٨٨	٢٦
(ب) قائد قوات الأمم المتحدة	٨٩ - ٩١	٢٧
(ج) منسق الإغاثة الطارئة والمنسق المقيم	٩٢ - ٩٨	٢٧

المحتويات (تابع)

	الفقرات	الصفحة
- اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات	٩٩ - ١٠١	٢٩
- التنسيق والتعاون فيما بين الممثل الخاص للأمين العام ومنسق الشؤون الإنسانية وقائد قوات الأمم المتحدة	١٠٢ - ١٠٦	٢٩
خامساً - أمن وسلامة القائمين على الشؤون الإنسانية في حالات الطوارئ	١٠٧ - ١١٦	٣١
سادساً - حالات قطرية رمزية للأوضاع المعقدة	١١٧ - ١٣١	٣٤
الحواشي		٣٧

الملخص التنفيذي والاستنتاجات والتوصيات

لقد أدى تزايد عدد المنازعات الداخلية منها والدولية التي تتطلب المساعدة الإنسانية وحماية المدنيين الى أن تصبح مهمة الأمم المتحدة أكثر صعوبة وتعقيداً مما يشكل تحدياً لميثاقها ومبادئها. وعلى هذا فقد أصبح من الضروري أن تكفل المنظمة أن يتوافر لإدارات المنظومة وكياناتها المعنية فهم واضح لأدوارها ومسؤولياتها. ومن أجل الاستجابة لهذه المشاكل المعقدة لجأت الأمم المتحدة الى ثلاث أدوات رئيسية هي الدبلوماسية الوقائية وصُنع السلم وحفظ السلم. وتنفذ هذه الأنشطة جميعها بالتزامن مع برامج المساعدة الإنسانية التي تتضمن كذلك بناء السلم.

والغاية من هذا التقرير هي تحليل الولايات القائمة والمقترحة لشتى الوكالات الإنسانية وإدارات الشؤون الاجتماعية والإنسانية في أمانة الأمم المتحدة بغية ضمان أن تكون هذه الولايات، الى الحد الممكن، ملائمة وقابلة للتطبيق أثناء عمليات الطوارئ المعقدة. كما يركز التقرير على العلاقة بين القائمين على تقديم المساعدة الإنسانية والقائمين على حفظ السلم ويوصي بالسبل والوسائل الكفيلة بتنسيق أعمالهم. وقد أجرى استعراض تفصيلي لآليات التعاون والتنسيق على صعيـــدي المقر والميدان، وفيما بين مختلف العاملين وذلك بغرض تحسين فعاليتهم. كذلك أخذ في الاعتبار أمن وسلامة موظفي الأمم المتحدة الميدانيين وقدمت اقتراحات من أجل تحسين السياسات ذات الصلة.

وقد وردت المعلومات والوثائق المستخدمة في هذا التحليل وفي التوصيات من المنظمات المعنية ومن الزيارات الميدانية الى موزامبيق ورواندا وكينيا. والواقع أن أنشطة متعددة للأمم المتحدة نقلت من الصومال الى نيروبي. وفي يقين المفتشين أنه لا بد من بذل جهود أخرى لتحسين الإمكانات الحالية للأمم المتحدة وللإسهام في السلم والأمن الدوليين عن طريق تشجيع التقدم الاجتماعي والاقتصادي والإنساني.

وكانت للمساعدة والتعاون إبان الاستقصاء من مختلف الإدارات والمنظمات على صعيـــدي المقر والميدان فائدة كبيرة للغاية وكانا موضع التقدير الكبير. بيد أن المفتشين يودون توضيح أنه لا يمكن للتقرير أن يعكس جميع الآراء التي أعربت عنها منظمات الأمم المتحدة. فالوثيقة لا تعدو كونها جهداً من أجل توحيد ومواءمة مواقف متباينة أحياناً. يتعذر أن يعكسها التقرير بصورة متكاملة؛ فالقيود على طول تقارير وحدة التفتيش المشتركة تعد عاملاً آخر في هذا الصدد.

التوصية ١

لقد برزت مهام ومسؤوليات إدارة الشؤون الإنسانية في حالات الطوارئ المعقدة على مدى السنوات القليلة الماضية. ومع ذلك فمنذ إنشاء الجمعية العامة لهذه الإدارة في عام ١٩٩٢ لم تكن هناك توجيهات كافية لتحديد الأدوار الجديدة للإدارة ولتوضيح ولايتها ولتوجيه التفاعل، أمام إدارة عمليات حفظ السلم وإدارة الشؤون السياسية. وتقع على كاهل الأمين العام مسؤولية إصدار التوجيهات العملية في هذا الصدد. وينبغي أن تصدر نشرة من الأمين العام تحدد الوظائف والخدمات المتطورة لإدارة الشؤون الإنسانية على صعيـــدي المقر والميدان، وذلك بالتشاور مع الوكالات الإنسانية.

التوصية ٢

لقد امتد دور القائمين على المساعدة الإنسانية، وهو دور ليس سياسيا، ليستوعب تاثير حالات النزاع الناجمة عن المنازعات بين الولايات والمنازعات الدولية. ويجب في جميع حالات الطوارئ المعقدة أن تتوفر الحماية للمدنيين على جميع الجوانب وفي جميع الأوقات وأن تقدم لهم المساعدة من الأمم المتحدة ووكالاتها الإنسانية في إطار مبادئ الإنسانية والنزاهة والحيدة وهي المبادئ التي يلزم أن يحترمها الجميع. ويرد تحديد لهذه المبادئ في النظام الأساسي لحركة الصليب الأحمر والهلال الأحمر الدولية.

التوصية ٣

لقد وفرت "خطة للسلام" التي قدمها الأمين العام، وملحقها، آليتين للحفاظ على السلم والأمن الدوليين عن طريق الدبلوماسية الوقائية وصنع السلم وحفظ السلم وبناء السلم. ومن أقل السبل تكلفة وأكثرها فعالية لبلوغ أهداف الأمم المتحدة إجراء المفاوضات مع الأطراف لتفادي المنازعات واحتوائها و/أو حلها. وللوصول بتأثير الاستراتيجيات الى ابعد مدى ينبغي أن يعزز الأمين العام قناة "المفاوضات" ويميزها. وأفضل السبل لبلوغ ذلك تهذيب آلية البحث التحليلي للجذور والأسباب بما في ذلك الخلفيات التاريخية والبشرية للأزمات السياسية والاجتماعية والاقتصادية ولا سيما الأسباب التي يتخوف أطرافها من القبول بالحلول السلمية. ويمكن للقائمين على الشؤون الإنسانية أن يؤدوا دوراً نافعاً يرتبط وينسق مع عمليات صنع السلم وحفظ السلم وبناء السلم وحماية طابعه غير السياسي.

التوصية ٤

لم تكن الزيادة في عدد حالات الطوارئ المعقدة وانشغال الأمم المتحدة بالعمليات الإنسانية وعمليات حفظ السلم لتثير اهتمام الشركاء التنفيذيين التقليديين للأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية فحسب، بل واهتمام مؤسسات البحث والمؤسسات الأكاديمية والجامعات أيضاً. وقد ثبت أن مشاركة المنظمات غير الحكومية في حالات الطوارئ المعقدة ضرورية لأنشطة الإغاثة التي تقوم بها الأمم المتحدة. كذلك فتح انخراط المؤسسات الأكاديمية درباً جديداً لتدفق الأفكار من المنظمات غير المشتركة في هيكل الأمم المتحدة والمعنية مع هذا، بحق. وهذا التطور يستحق التشجيع والدعم.

(أ) المنظمات غير الحكومية: يتمشى نظر إدارة الشؤون الإنسانية في استكشاف إمكانية تعيين موظف اتصال متفرغ للمنظمات غير الحكومية بمقرها مع هذا الاتجاه وينبغي تأييده. وبالإمكان توخي نمط مماثل على المستوى الميداني.

(ب) وفيما يتعلق بالمؤسسات الأكاديمية: ينبغي أن يستمر تبادل تقاسم المعلومات بين مؤسسات وجامعات محددة وبين الإدارات والكيانات الملائمة في الأمم المتحدة بشأن كيفية تطوير الاستجابة الفعالة لمواكبة حالات الطوارئ المعقدة.

التوصية ٥

ظهرت العلاقة بين القائمين على المساعدة الإنسانية وقوات حفظ السلم التابعين للأمم المتحدة ظهوراً كاملاً عندما ازداد عدد حالات الطوارئ المعقدة. وتعمل هذه العلاقة عملها على مستوى المقر بسبب الجهود التي يبذلها رؤساء الإدارات الثلاث: إدارة الشؤون السياسية، وإدارة عمليات حفظ السلم، وإدارة الشؤون الإنسانية الذين أنشأوا آلية تنسيق. بيد أن الخطة لا تأخذ في اعتبارها تماماً دور الوكالات على المستوى الميداني رغم خبرتها الشاملة ومعارفها الواسعة بمختلف حالات الطوارئ المعقدة. ويجب عند الضرورة أن تكون الوكالات الإنسانية التنفيذية، فضلاً عن آلية التنسيق، قادرة على الاحتفاظ بروابط مباشرة مع إدارة الشؤون السياسية وإدارة عمليات حفظ السلم وسائر إدارات الأمانة. وهذا الأمر مهم لتجنب الطبقات البيروقراطية ولضمان الاتصال الفوري والمباشر بشأن القضايا ذات الصلة. وقد تنشأ صعوبات على مستوى قيادة العمليات مما يعزى الى الفرق بين الأعمال السياسية والأعمال الإنسانية.

ولتحسين التعاون والتنسيق بين مختلف المكونات المعنية:

(أ) ينبغي أن يضع الأمين العام حدوداً واضحة للمسؤولية تتمشى مع إرادة الدول الأعضاء، لكل من إدارة الشؤون الإنسانية وإدارة عمليات حفظ السلم وإدارة الشؤون السياسية.

(ب) ينبغي الإقرار بزيادة اشتراك اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات برعاية إدارة الشؤون الإنسانية وتكون لها المهمتان التاليتان:

'١' المشاركة في تخطيط عمليات حفظ السلم مع إدارة الشؤون الإنسانية وإدارة عمليات حفظ السلم وإدارة الشؤون السياسية؛

'٢' إبلاغ مجلس الأمن بانتظام عن طريق إدارة الشؤون الإنسانية بخلفية الاستراتيجيات والعمليات.

التوصية ٦ - حقوق الإنسان

لم يحدث الى الآن أن كفلت على وجه مرض حماية واحترام حقوق الإنسان في حالات الطوارئ المعقدة رغم ما يوجد من صكوك دولية. ولكي يتمكن المفوض السامي ومركز حقوق الإنسان من تحمل مسؤولياتهما:

ينبغي توخي تواجد لحقوق الإنسان موازياً لمكتب منسق الشؤون الإنسانية على المستوى الميداني، وأن تتضمن عمليات حفظ السلم التي تضطلع بها الأمم المتحدة عنصر حقوق إنسان وأن تراعى فيها طبيعة الولايات التي يقررها مجلس الأمن.

التوصية ٩

ينبغي أن تنظر الدول الأعضاء في إمكانية وضع موارد اضافية تحت تصرف إدارة الشؤون الإنسانية لتعزيز هيكلها وتحسين قدراتها.

التوصية ١٠

لقد اصبحت سلامة وأمن موظفي الأمم المتحدة المشتركين في مختلف عمليات حفظ السلم إحدى الشواغل الأولية للمجتمع الدولي، والأمم المتحدة بوجه خاص. واصدرت الجمعية العامة ومجلس الأمن عدة قرارات في هذا الصدد؛ إذ وافقت الجمعية العامة في دروتها التاسعة والأربعين على قرار بخصوص "اتفاقية بشأن سلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها" تنص على توفير مزيد من الأمن للمشتركين في حالات الطوارئ المعقدة من المرتبطين بمنظمات للأمم المتحدة.

ولئن كانت مشكلة توسيع نطاق التغطية لتشمل المزيد من موظفي الشؤون الإنسانية تظل قائمة فإن المفتشين يوصون بأن توالي الدول الأعضاء على وجه السرعة التصديق على الاتفاقية. وبوسع الأمين العام أن يقدم تقريراً الى الجمعية العامة بشأن حالة التصديقات وما يليها من تنفيذ الاتفاقية.

التوصية ١١

إن الهدف الأولي من إنشاء فيالق المتطوعين الوطنيين المعروفة باسم "الخوذات البيضاء" هو الاستفادة الكاملة من الإمكانات الوطنية للبلدان في توفير الدعم للإغاثة الإنسانية ولإعادة التأهيل والتعاون التقني من أجل أنشطة التنمية. ويقترح المفتشون أنه يمكن النظر في إمكانية التوسع في دور "الخوذات البيضاء" ليمثل تواجدها رادعاً وتغطية وقائية رمزية في علاقة عملها مع القائمين على الشؤون الإنسانية.

مقدمة

استقصاء العلاقة بين عمليات المساعدة الإنسانية وعمليات حفظ السلم

١- منذ نهاية الحرب الباردة وأثناء انتفاضة من أجل الديمقراطية يستمر الكفاح المدني والمنازعات الإثنية والدينية في مختلف مناطق العالم. وتنشط منظومة الأمم المتحدة في مجالي تعزيز الديمقراطية والسلم. وفي نطاق هذا التقليد والإطار الواسع برزت تحديات جديدة يطلب إلى الأمم المتحدة مواجهتها. ومن بين هذه التحديات ما لم يذكر في الميثاق وهو استخدام قوات الأمم المتحدة في حماية العمليات الإنسانية على نطاق واسع وقد بلغت هذه الظاهرة مؤخراً أبعاداً جديدة. فالعلاقة بين قوات حفظ السلم والمساعدة الإنسانية أصبحت أحد الشواغل الرئيسية للمنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة وللدول الأعضاء. ويشمل ذلك أيضاً المنظمات غير الحكومية والعاملين في البحوث والمؤسسات الأكاديمية.

٢- وقد جاء في خطاب وكيل الأمين العام للشؤون الإنسانية أمام رابطة السياسة الخارجية، نيويورك في عام ١٩٩٣ قوله "هناك تياران قويان هما الحركة نحو الديمقراطية وإطلاق العنان للعداوات التاريخية والتوترات الإثنية وهما اللذان يشكلان جو العالم بعد الحرب الباردة. وهناك ما يذكرنا باستمرار بمبلغ هاتين القوتين. ولقد دخلنا الآن مرحلة أصبح فيها السلم والاستقرار الدوليان يرتبطان مباشرة برأب الصدع العميق، الإثني والسياسي والثقافي، وتحقيق العدل الاجتماعي داخل البلدان"(١).

٣- ولقد بدأت في بعض البلدان أثناء الحرب الباردة المنازعات التي ينتظر من الأمم المتحدة أن تقوم فيها بدور صانع السلم ولا تزال هذه المنازعات مستمرة. وفي بلدان أخرى أزهقت ولا تزال تزهق ملايين الأرواح ضحية الحروب الأهلية. ويشكل اللاجئون والمشردون داخلياً في بعض من هذه البلدان تكاليف لا تحصى على عاتق المجتمع الدولي. ويسهم الافتقار في جميع هذه البلدان إلى الضروري من الخدمات الاجتماعية والأغذية والمأوى في إيجاد أوضاع طارئة معقدة يقوم فيها موظفو منظومة الأمم المتحدة بعمليات لحفظ السلم وعمليات إنسانية في آن واحد.

٤- وفي الدراسة الحالية لوحدة التفتيش المشتركة والتي اقترحتها اليونيسيف ورحبت بها منظمات أخرى للمساعدة الإنسانية كما رحب بها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، محاولة لتحليل المشاكل المختلفة التي تنطوي عليها حالات الطوارئ المعقدة. وقد حددت اللجنة الدائمة المشتركة بين الحكومات الطوارئ المعقدة بأنها "أزمة إنسانية في بلد أو إقليم أو مجتمع يقع فيه تعطيل كبير للسلطات ناجم عن صراع داخلي ويتطلب استجابة دولية تتجاوز ولاية أو قدرة أي وكالة و/أو برنامج قطري جار للأمم المتحدة على حدة"(٢). وتختلف هذه الدراسة في نطاقها ومحتواها عن دراسة أخرى لوحدة التفتيش المشتركة يجري إعدادها الآن وعنوانها "اشتراك منظومة الأمم المتحدة في تقديم وتنسيق المساعدة الإنسانية". وتركز هذه الدراسة الأخيرة بشكل أساسي على ما يلزم من دور وآلية وإطار لاستجابة الأمم المتحدة استجابة فعالة إزاء الحالات الإنسانية الطارئة. بينما تبحث الدراسة الحالية في الجهود المشتركة التي تبذلها وكالات المساعدة الإنسانية وإدارة عمليات حفظ السلم. وهي تستعرض استعراضاً نقدياً المبادئ التوجيهية الصادرة، في ضوء التطورات والتحديات الراهنة، كما تبحث الدراسة الإطار الذي قدمه الأمين العام في رسالته "خطة للسلام" وملحقها، ومفاهيم الدبلوماسية الوقائية وصنع السلم وحفظ السلم وبناء السلم في كل ما يتعلق بالأنشطة الإنسانية.

٥- وثمة هدف آخر في هذه الدراسة هو استكشاف إمكانية وجدوى استعراض وصياغة قواعد للسلوك (مبادئ توجيهية) للوكالات المشاركة في الحالات المعقدة مع مراعاة اختصاصاتها وأولوياتها والمطالب الجديدة من حفظ السلم والمساعدة الإنسانية وما ينطوي على ذلك من أخطار. واحترام مبادئ الاستقلال والحياد والإنسانية والنزاهة في المنازعات الدولية والداخلية.

٦- ويعتبر امتداد المساعدة الإنسانية إلى ما بعد فترة النزاع بما ينطوي عليه ذلك من عودة إلى الأوضاع الطبيعية مجالاً آخر يتطلب علاقة جديدة لحفظ السلم من أجل عمليات أكثر فعالية تقوم بها منظومة الأمم المتحدة.

٧- وتتناول الفصول التالية تحليلاً لخلفية العمليات الإنسانية وعمليات حفظ السلم وضرورة تحسين التنسيق بين وكالات الأمم المتحدة التي تقدم المساعدة في حالات الطوارئ المعقدة وضرورة حماية القائمين على الشؤون الإنسانية في الميدان.

أولا - إعادة النظر في المساعدة الإنسانية التي تقدمها منظومة الأمم المتحدة في ضوء قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦

٨- إن الوكالات والهيئات الإنسانية التي تأتي في المقدمة عندما يتعلق الأمر بالمساعدة الإنسانية في حالات الطوارئ المعقدة هي: مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، واليونيسيف وبرنامج الأغذية العالمي ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي؛ وكانت جميعها تعمل في الماضي بكفاءة وجدارة بأسلوب اكتفائي استقلالي ولكن في سياق بالغ الاختلاف. وكانت عولمة الأمم المتحدة لا تزال نائية. وحدثت نقطة تحول، فقد اقتضت مواجهة التغيرات الجذرية في السيناريوهات الدولية في حالات الطوارئ المعقدة إيجاد آلية للتنسيق. ويتزايد نشاط إدارة الشؤون الإنسانية في الاشتراك في تنسيق شؤون الطوارئ المعقدة من اللحظة التي تظهر فيها أزمة إنسانية.

٩- وخلال السنوات القليلة الماضية واجهت الوكالات الإنسانية التابعة للأمم المتحدة حروباً أهلية ومنازعات أخرى تدخل في نطاق الاتفاقيات الدولية القائمة كاتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩ والبروتوكولين الإضافيين لعام ١٩٧٧. وتنص هذه الصكوك القانونية على حق المدنيين في تلقي المساعدة الإنسانية خلال المنازعات المسلحة. ومن واجب الأطراف المشتركة في النزاع أن تتقيد بالالتزامات الدولية. وقد تغير الوضع السياسي تغيراً دراماتياً منذ نهاية الحرب الباردة فتمزقت هياكل دولية كانت قائمة من قبل. وكما جاء على لسان الأمين العام في ملحق خطة للسلام، في الفقرة ١٠ فإن "العديد من نزاعات اليوم يدور داخل دول وليس فيما بين الدول ... وكانت نتيجة ذلك أن اندلعت حروب كثيرة داخل دول حديثة عهد بالاستقلال، اتخذت في الغالب شكل حرب دينية أو إثنية كثيراً ما انطوت على عنف وقسوة غير مألوفين. ويبدو أيضاً أن انتهاء الحرب الباردة قد ساهم في اندلاع مثل هذه الحروب في أفريقيا"(٣). ومن الغني عن البيان أن مهمة تقديم المساعدة الإنسانية بالغة الصعوبة بالغة الخطورة في أوضاع المنازعات ومن الضروري أكثر من أي وقت مضى بذل كل جهد لضمان احترام القانون الإنساني الدولي.

١٠- وبذا يصبح دور قوة حفظ السلم التابعة للأمم المتحدة عصيباً بشكل أكبر لأن موظفي المساعدة الإنسانية التابعين للأمم المتحدة قد يحتاجون في نهوضهم بمهامهم إلى حماية وتنسيق بحيث تصل المساعدة الإنسانية إلى السكان المدنيين المستهدفين. وهذا يضيف أبعاداً جديدة إلى مسؤوليات الأمم المتحدة وموظفي المساعدة الإنسانية التابعين لها والقائمين على حفظ السلم، ويقتضي تعاوناً وثيقاً خلال حالات الطوارئ المعقدة. وقد شددت المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في خطابها الافتتاحي لمؤتمر جامعة برنستون المعقود في الفترة ٢٢ - ٢٣ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٣ على صعوبة الوضع بسؤالها: "إلى أي بعد وإلى أي مدى يمكن لمؤسسة إنسانية أن تذهب في تقديم المساعدة وإنقاذ الضحايا دون أن تتأثر صورتها ومصداقيتها ومبادئها وكرامة موظفيها في وجه التلاعب والابتزاز وإساءة الاستغلال والامتهان والقتل؟"(٤). وعلى المجتمع الدولي أن يجد الرد على هذا السؤال.

١١- وتنشأ عن الحروب والمنازعات زيادة الحاجة إلى المساعدة. غير أنه لا يمكن توفير الحماية للسكان المدنيين وتلبية احتياجاتهم إلا في بيئة من السلم والأمن النسبيين. وحين تتغير طبيعة العمليات يتعين تكييف الولايات التقليدية للوكالات الإنسانية وفقاً لذلك. والأولوية دائماً هي لإنقاذ الأرواح باستخدام أي وسيلة متاحة وبتعزيز القانون الإنساني الدولي. وتفيد في تحقيق هذه الغايات الأدوات والاستراتيجيات

المتعلقة بكيفية أداء ذلك. ولقد وضع وكيل الأمين العام لشؤون عمليات حفظ السلم هذه المسائل في إطارها الصحيح حين ذكر في مؤتمر جامعة برنستون "إن طبيعة عمليات حفظ السلم تنطوي بشكل ما على محاولة الخروج من الفوضى إلى النظام ... ففي وسط الحروب المتأججة لا يوجد شيء اسمه تدخل نظيف؛ فأنشطة حفظ السلم والأنشطة الإنسانية تكون بالضرورة غير مرتبة ومفعمة بالمزالق الخطرة"(٥). وقد يضيف المرء إلى هذا أن المجتمع الدولي جاد في السعي إلى إيجاد الأجوبة الملائمة على مسألة الطريقة التي يمكن بها التقليل من ارتباك هذه العمليات ومخاطرها، وزيادة فعاليتها.

١٢- والتوافق العام في الآراء بين المنظمات الإنسانية هو على أن المبادئ الأساسية الواردة في الفقرة ٢ من مرفق قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ والتي تنص على أنه "ينبغي توفير المساعدة الإنسانية وفقاً للمبادئ الإنسانية والحياد والنزاهة"(٦) واجبة الاحترام. بيد أنه ينبغي تحسين فهم هذه المبادئ وتفسيرها في ضوء الحالة الخاصة بعمليات حفظ السلم.

١٣- وقد تسهم محاولة تحديد مغزى المساعدة الإنسانية والمعايير التي يجب أن تنظم تقديمها، في توضيح القضايا التي يتناولها هذا التقرير. وينبثق مبرر تقديم المساعدة الإنسانية من المبدأ المتعارف عليه عالمياً والقائل بأن لكل إنسان حقاً في الحياة مع كل ما يتضمنه ذلك المبدأ؛ وهو حق يبرر عمل المجتمع الدولي للدفاع عنه. والمساعدة الإنسانية تضع الفرد في الصميم حين يقع ضحية لانتهاك ذلك الحق الأساسي باعتباره المستفيد من الحماية. ومن واجب الأطراف في أي نزاع مسلح تقبّل إجراءات الإغاثة التي تكون إنسانية تماماً ونزيهة في طبيعتها وتوجيهها بلا أدنى تمييز سلبي. ولا مناص من أن يتضمن الحق في الحياة المرتبط بالمساعدة الإنسانية مجموعة من الحقوق التي يأتي تعريفها السياسي والاقتصادي والاجتماعي من الاتفاقيات الدولية ذات الصلة التي تشكل "جسم" القانون الدولي لحقوق الإنسانية وحقوق الإنسان. وعلى أساس هذه الخلفية يمكن تحديد معايير تعريف المساعدة الإنسانية على النحو التالي:

١٤- الاستقلالية ولا ينظر إليها على أنها انعدام التدخل الخارجي فحسب بل إنها تعني أيضاً اختصاصات وولايات محددة لكل وكالة وكيان وقائم على الشؤون الإنسانية؛ ولايات ينبغي تنفيذها بلا قيد. ولا يمكن أن تكون الاستقلالية ذريعة لإنكار الحاجة إلى التنسيق، فمضامينها تبحث خلال هذا الاستقصاء. وبالنسبة للمنظمات غير الحكومية واللجنة الدولية للصليب الأحمر التي منحتها الجمعية العامة للأمم المتحدة مركز المراقب فإن للاستقلالية مضموناً أوسع من ذلك.

١٥- والنزاهة لازمة لعلاج أي حالة نزاع من أجل تنفيذ المساعدة الإنسانية. وكلما زادت نزاهة موزعي المعونة كانت فرص النجاح أكثر واقعية. فالاستقلالية تعني ألا يُهتدى إلا بمعاناة الأفراد المطلوب إنقاذهم وإيلاء الأولوية لأكثر حالات الكرب إلحاحاً. واحترام مبادئ النزاهة والحياد يمكن من إقامة الاتصالات مع أطراف النزاع ووضع الترتيبات العملية الملائمة.

١٦- والحياد هو التحرر من تسييس التدخل وهذا عنصر لا غنى عنه لنجاح أي مبادرة إنسانية. وفي الحالات المعقدة توجد بالفعل إمكانيات للتدخل مما أثر في الواقع على نتائج بعض العمليات. وينبغي أن يذكر هنا أن الحياد لا يقتصر على القائمين على المساعدة الإنسانية؛ فهو ينطبق بالقدر نفسه على حفظ السلم وحين ينتهك مبدأ الحياد يلحق الضرر بالعملية ويتعرض موظفو الأمم المتحدة للخطر.

١٧- وسيكون بحث مبادئ العمليات الإنسانية وعمليات حفظ السلم المذكورة آنفا في سيناريوهات مختلفة هو موضوع الفصل التالي.

ثانيا - أدوات الأمم المتحدة المتعلقة بولايات المنظمات الإنسانية في حالات الطوارئ المعقدة

١٨- تتمثل الأدوات المختلفة التي تستخدمها الأمم المتحدة للوقاية من المنازعات داخل الدول وخارجها والسيطرة عليها وحلها فيما يلي: الدبلوماسية الوقائية، وصنع السلم وحفظ السلم وبناء السلم. وقد حددت هذه التدابير جميعها بشكل واضح في "خطة للسلام" على النحو التالي:

١٩- الدبلوماسية الوقائية "هي العمل الرامي إلى منع نشوب منازعات بين الأطراف، ومنع تصاعد المنازعات القائمة وتحولها إلى صراعات، ووقف انتشار هذه الصراعات عند وقوعها"(٧). وتتيح الدبلوماسية الوقائية أفضل الفرص لتنفيذ الأعمال الإنسانية مع الاحترام الكامل للمبادئ التي تنبثق عنها. وهي تحد من اضطراب البيئة السياسية العنيف وإذا أمكن تجعلها مستقرة وذلك بتواجد موظفي الشؤون الإنسانية على الأرض وهم الذين يستطيعون تخفيف حدة التدخل الدبلوماسي ويكونون أداة للحد من تصاعد المنازعات أو حتى تأخيره. وبوسع تقديم المعونة الطارئة الملازم للمساعدة الإنسانية أن يعين على تشتيت المواقف المتفجرة. وتستطيع العمليات الإنسانية دون تورط سياسي مباشر أن تسهم في جمع المعلومات بما في ذلك الإنذار المبكر بغية المساعدة على إيجاد منهج عام يفيد منه المفاوضون الدبلوماسيون.

٢٠- صنع السلم "هو العمل الرامي إلى التوفيق بين الأطراف المتعادية لا سيما عن طريق الوسائل السلمية مثل تلك التي ينص عليها الفصل السادس من ميثاق الأمم المتحدة"(٨). ويأتي صنع السلم بعد الدبلوماسية الوقائية ليوجد البيئة الملائمة للعمليات الإنسانية. وهذه البيئة هي بيئة التوفيق. وتستطيع برامج صنع السلم والدبلوماسية والإغاثة أن تسير في خطوط متوازية دون تدخل متبادل حتى وإن كان حميداً من كل الأطراف. "والمساعدة الإنسانية ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالدبلوماسية الوقائية والإنذار المبكر وصون السلم والأمن الدوليين. وهي ترتبط بتقصي الحقائق وتوقي المنازعات والطوارئ وبصنع السلم وحفظ السلم وبناء السلم"(٩). وعلى أية حال لا ينبغي أبداً أن تستخدم المساعدة الإنسانية في حالات الطوارئ المعقدة أداة لتحقيق أهداف سياسية. ويحق لضحايا المنازعات المسلحة أن يتلقوا السلع الضرورية لحياتهم كجزء من العمليات التي تكون إنسانية ونزيهة خالصة وتجري دون أي تمييز سلبي.

٢١- وفي حالة موزامبيق قام المفتشون بالتحقق من أن هذا النهج قد جاء مفيدا للغاية في تنسيق أعمال الأمم المتحدة على الأرض وكذلك في المقر. والدرس المستفاد من ذلك هو أن النظر في تقديم المساعدة الإنسانية منذ البداية في العمليات المعقدة أمر ضروري وأن التخطيط المبكر والتنسيق على جميع المستويات أمران ضروريان لتجنب ارتباك الأدوار والتدخلات السلبية.

٢٢- وحفظ السلم "هو نشر قوات تابعة للأمم المتحدة في الميدان، وذلك يتم حتى الآن بموافقة جميع الأطراف المعنية، ويشمل عادة اشتراك أفراد عسكريين و/أو أفراد من الشرطة تابعين للأمم المتحدة. وكثيرا ما ينطوي ذلك على اشتراك موظفين مدنيين أيضا. وحفظ السلم هو السبيل لصنع السلم كما هو وسيلة لتوسيع إمكانيات منع نشوب المنازعات وإمكانيات صنع السلم"(١٠). وهذه هي الغاية الأساسية التي تُستهدف وعلى الأمم المتحدة أن تناضل من أجلها كلما كان ذلك ممكنا، حتى وإن كانت قد عانت مؤخرا كما هو الحال في الصومال ويوغوسلافيا السابقة، من بعض الاستثناءات الملحوظة. وتنطوي عمليات حفظ السلم على مراقبة ترتيبات الهدنة ووقف إطلاق النار والإعداد للعمليات الانتخابية والإشراف الواقي على القائمين على المساعدة الإنسانية. وهذا وضع يعمل فيه العسكريون القائمون على حفظ السلم والقائمون على العمليات الإنسانية وفقا لدور كل منهم. وفي جميع الحالات تقريبا يكون القائمون على العمليات الإنسانية في ميدان

عملهم قبل الموظفين العسكريين التابعين للأمم المتحدة وهذه ميزة توفر المعارف المسبقة بالأوضاع المحلية من أجل وضع اللبنات الأولى للعمليات. كذلك يفيد في تقديم المعونة الإنسانية بصورة غير مباشرة تواجد العسكريين لردع الذين يفكرون في استئناف الأعمال العدوانية.

٢٣- وقد يحدث أن يكون احترام المبادئ التي يقوم عليها حفظ السلم أمرا صعباً. ففي بعض الحالات، وبالتحديد في الصومال والبوسنة والهرسك كان المطلوب لحماية البعثات الإنسانية والمدنيين أن تعطى ولايات إضافية للإذن باستخدام القوة. وكانت النتيجة أن تحول حفظ السلم إلى فرض للسلم بما صاحبه من ارتباك في الأدوار. ووقع القائمون على الشؤون الإنسانية في وسط هذا التناقض. والاتجاه السائد هو إلى تجنب أحداث كهذه. وكما قال الأمين العام في "ملحق خطة للسلام": "وطمس الفرق بين الأمرين يمكن أن يقوّض إمكانية تنفيذ عملية حفظ السلام وأن يعرض أفرادها للخطر". فهما ليسا "نقطتين متجاورتين على خط ممتد يتاح الانتقال عليه بسهولة من نقطة إلى أخرى"(١١). وينبغي أن يكون التواجد العسكري مقصورا تماما على الوقت اللازم للسماح باستئناف الإغاثة الإنسانية. وينبغي أن تستأنف العناصر السياسية والعسكرية والإنسانية أدوارها وولاياتها الأصلية مع هامش أمني معقول. والواقع لا يكون دائما بهذه البساطة: بل إنه لو ظلت درجة من الأمن متبقية فإن قوات الحراسة العسكرية المشتركة للحماية تصبح خياراً محتملا. غير أن الرأي السائد الذي يتقاسمه عدد من الكيانات الإنسانية بما فيها المنظمات غير الحكومية هو أن اللجوء إلى القوات العسكرية ينبغي أن يكون هو الاستثناء لا القاعدة ويجب أن يكون وقتيا بصورة صارمة. ومن المهم في أي حالة توزع فيها القوات العسكرية لدعم الأمن للأنشطة الإنسانية أو توفيره أن تعمل هذه القوات تحت راية إنسانية وأن تستجيب لاحتياجات المسؤولين عن العملية الإنسانية.

٢٤- بناء السلم هو أحد السيناريوهات التي تحتاج إلى أن تستكشف. فبالإمكان وزع عدد من أنشطة الأمم المتحدة في هذا السياق يكون مرتبطا بعقابيل نزاع طارئ وإزالتها التدريجية لتحل محله مبادرات ترمي إلى العودة بالبلد إلى حالته الطبيعية عن طريق العودة إلى الحياة المدنية وإلى التنمية الاجتماعية والاقتصادية. وتستطيع تشكيلة من البرامج والصناديق والمكاتب والوكالات، كل في حدود ولايته، في القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والإنسانية وحقوق الإنسان أن تجد نطاقا كبيراً من الإمكانيات. وقد تلزم حماية الموظفين المدنيين التابعين للأمم المتحدة. ومع خروج القائمين على حفظ السلم يمكن أن يترك هيكل وقائي ما، ولكن بإشراف المدنيين التابعين للأمم المتحدة. ويمكن أن يكون ثمة حل بديل هو توسيع نطاق أعمال الهيئات الطوعية المنشأة لتعزيز المساعدة الإنسانية والغوثية على النحو المتوخى في قرار الجمعية العامة ٥٩/٤٩ المؤرخ في ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤. ويمكن أن يعهد إلى هؤلاء المتطوعين الذين يطلق عليهم اسم "الخوذات البيضاء" بالإضافة إلى مهمتهم الأساسية بالحماية غير المسلحة للموظفين القائمين على الشؤون الإنسانية. ويمكن أن يؤخذ بعين الاعتبار اللجوء إلى حراس الأمم المتحدة. وقد نجحت هذه التجربة في العراق، لإمكانية إشراكهم في عمليات بناء السلم.

ثالثا- دور المنظمات الإنسانية التابعة للأمم المتحدة في عمليات الطوارئ المعقدة

٢٥- يتزايد الآن وضوح المسؤوليات المتعلقة بالشؤون الإنسانية في ولايات عمليات حفظ السلم. ونتيجة لتواتر هذه العمليات بلغت علاقات العمل على مستويات وضع السياسات وتنفيذها حدا أصبح معه دمج العمليات الإنسانية والسياسية وعمليات حفظ السلم ضرورة للحفاظ على السلم والأمن. واقتضى تكثيف مشاركة وكالات الإغاثة التابعة لمنظومة الأمم المتحدة في تقديم المساعدة الإنسانية تحسين التنسيق مما أدى إلى إنشاء إدارة الشؤون الإنسانية بالأمم المتحدة. وقد أوضح وكيل الأمين العام للشؤون الإنسانية في بيانه إلى رابطة السياسات في عام ١٩٩٣ في نيويورك، أنه "لا يمكن التقليل من دور الأمم المتحدة لتصبح مجرد واضعة للقانون والنظام، ولا لتصبح ببساطة موزعاً للأغذية والأغطية أو مشرفة على الانتخابات ثم تغادر البلد"(١٢). وفي ظل هذه الخلفية ذاتها أنشئت إدارة الشؤون الإنسانية لتحل محل مكتب الأمم المتحدة لتنسيق عمليات الإغاثة في حالات الكوارث التي لم تكن ولايتها تشمل حالات الطوارئ المعقدة. (انظر الفصل الرابع بشأن إدارة الشؤون الإنسانية). ومن المهم أن وظيفة منسق الإغاثة في حالات الطوارئ قد أنشئت استجابة لنقص ملحوظ في التنسيق بين الوكالات الإنسانية إبان أزمة الخليج.

٢٦- وفي الآونة الأخيرة أعدت إدارة عمليات حفظ السلم وإدارة الشؤون السياسية وإدارة الشؤون الإنسانية مبادئ توجيهية لتحديد أدوار كل منها بطريقة أفضل ولتحسين التنسيق فيما بينها. وتلك مبادرة حسنة وتستحق التشجيع. وينبغي مواصلة الجهود بغية زيادة تحسين اشتراك المساعدة الإنسانية في عمليات حفظ السلم.

٢٧- وقد أعربت المنظمات الإنسانية التابعة للأمم المتحدة للمفتشين عن رغبتها في المشاركة الكاملة في عملية صنع السلم من مرحلة التخطيط إلى المراحل التنفيذية. ورأت أنه لا ينبغي إشراكها في البرنامج في وقت متأخر. كما رأت أنها بسبب تواجدها في البلدان من قبل بدء المنازعات تكون مؤهلة على نحو أفضل لمعرفة العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تؤثر، وبالتالي يمكنها الإسهام في تخطيط العمليات وتنفيذها. وبما أن الأرجح أن معظمها يبقى بعد انتهاء العمليات فمشاركتها تساعد في الأنشطة اللاحقة للنزاع.

٢٨- والهيئات الإنسانية هي الأولى بصورة تقليدية في العمل في حالات الطوارئ المعقدة: مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، في حماية اللاجئين؛ وبرنامج الأغذية العالمي في توزيع المعونات الغذائية على الضحايا؛ واليونيسيف في توفير الرعاية الخاصة للنساء والأطفال الذين تدركهم المنازعات؛ ومنظمة الصحة العالمية في الرعاية الصحية (توفير اللقاحات والمساعدة في توقي الأمراض المعدية). ويأتي دور منظمة الأغذية والزراعة في معظم الأحوال فور انتهاء حالة الطوارئ المعقدة؛ فهي تشترك في توزيع البذور والآلات وسائر المدخلات الضرورية للسكان المتضررين بغية تطبيع عملية إنتاج الأغذية. كما أن منظمة الأغذية والزراعة تدير برنامجا عالميا للمعلومات والإنذار المبكر وتشترك مع برنامج الأغذية العالمي في تنفيذ أنشطة لتقدير إمدادات الأغذية من أجل توزيع المعونات الغذائية الطارئة. وكما جاء في قرار الجمعية العامة GA/RES/46/182 فإن المنسق المقيم يقوم عادة بتنسيق المساعدة الإنسانية من منظومة الأمم المتحدة على المستوى القطري. ولدى إعلان حالة الطوارئ المعقدة يمكن تعيين منسق للشؤون الإنسانية.

٢٩- ولذلك فهذا التقرير لوحدة التفتيش المشتركة يبحث في كيفية قيام كل منظمة بمهمتها بكفاءة وفعالية في حالات الطوارئ المعقدة ويبين كيفية تعزيز هذه الجهود من أجل عملية صنع السلم التي تقوم

بها الأمم المتحدة. وتسعى الدراسة أيضا إلى إيجاد الاستجابات للتحديات الجديدة التي تواجه مقدمي المساعدة الإنسانية في صنع السلم الفعلي وتوقي المنازعات.

٣٠- ويرد في الفقرات التالية شرح لدرجة اشتراك كل وكالة مع إشارة محددة إلى الموضوع قيد النظر.

٣١- مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين: ظهرت في السنوات الأخيرة أعداد متزايدة من العمليات التي تعاونت فيها هذه المفوضية بشكل وثيق مع قوات الأمم المتحدة لحفظ السلم. وقد حدث هذا بوجه خاص في الحالات التي كانت المفوضية تساعد في العودة الطوعية للاجئين إلى أوطانهم والتي طلب الأمين العام فيها من المفوضية مساعدة المشردين و/أو ضحايا الحرب الآخرين.

٣٢- أما ولاية مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين فهي توفير الحماية والمساعدة للاجئين والتماس الحلول لورطتهم. وتقوم المفوضية في حالات اللاجئين الطارئة، وفقا لولايتها بتنسيق استجابة المجتمع الإنساني. وفي السنوات الأخيرة تزايدت دعوة الجمعية العامة أو الأمين العام إلى المفوضية بتصدر مساعدة المشردين داخليا وكذلك سائر السكان المتضررين من النزاع.

٣٣- منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف): ظلت أنشطة هذه المنظمة لعدد كبير من السنوات مكرسة لمساعدة الحكومات في بناء قدراتها لرفع مستوى معيشة النساء والأطفال وتحسين رعايتهم. ومع تزايد تواتر الحروب الأهلية وسائر أشكال المنازعات المسلحة تزايدت الحاجة إلى مشاركة المجتمع الدولي ولا سيما منظومة الأمم المتحدة. ولذلك فقد أصبح من الضروري أن توسع ولاية اليونيسيف لتشمل تقديم المساعدة لجميع ضحايا المنازعات وخاصة من الأطفال والنساء في حالات الطوارئ المعقدة.

٣٤- وتضمنت جهود اليونيسيف لتحسين قدرتها على الاستجابة وضع مفهوم للاستجابة السريعة يستند إلى القدرة على تجميع ووزع فرق الاستجابة السريعة بموجب اخطار قصير المدة بناء على ترتيبات احتياطية/انجازية مع منظمات غير حكومية معنية لتوفير التدريب في مجال التأهب للطوارئ وأمن الموظفين. والغرض النهائي من ذلك هو بناء القدرات الوطنية والمجتمعية لمواكبة الكوارث حينما تحل. وتشمل مهمة اليونيسيف في مجال الإغاثة في حالات الطوارئ المعقدة تقدير الاحتياجات وتلبية المتطلبات بالعمل عموما مع سائر المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة. وفضلا عن هذا تشارك اليونيسيف في صياغة النداءات الموحدة المشتركة بين الوكالات وهي تشترك بالكامل في تخطيط الاستجابات لحالات الطوارئ المعقدة.

٣٥- وتساعد اليونيسيف في إيجاد الحلول الفعالة لمشاكل التنسيق والتعاون بين عمليات المساعدة الإنسانية وعمليات حفظ السلم بوصفها واحدة من الوكالات التنفيذية في الميدان وبوصفها المبادر الفعال في صياغة النداءات الموحدة الصادرة من منظومة الأمم المتحدة لتقديم مساعدات الإغاثة الطارئة.

٣٦- برنامج الأغذية العالمي: كان للتغيرات السياسية والاقتصادية التي حدثت منذ نهاية الحرب الباردة تأثير أساسي على تسيير الأنشطة الإنسانية لبرنامج الأغذية العالمي. فقد تم توسيع ولايته الأساسية لمواجهة الوقائع الجديدة في حالات الطوارئ المعقدة. وتعتبر المساعدة بالإغاثة بالأغذية في حالات الطوارئ خلال الحروب الأهلية أو المنازعات الأخرى واحدة من الطرق الرئيسية لإعالة السكان المحتاجين إلى المساعدة. وقد أصبحت وظيفة البرنامج في تقديم الأغذية جزءاً أساسياً من عمليات المساعدة الإنسانية التي تقدمها منظومة الأمم المتحدة وجهودها لبناء السلم. وظهر دور البرنامج باعتباره ملائما بصورة خاصة. وحتى بالنسبة للبلدان التي يتوقع فيها عودة السلم والأوضاع الطبيعية ستظل المعونة الغذائية لازمة لإعالة اللاجئين والمشردين والمتضررين من الحروب إلى الوقت الذي تنفذ فيه برامج التعمير والتنمية.

٣٧- وبسبب الدور المتنامي لبرنامج الأغذية العالمي قد يتطلب تقديم المساعدة الإنسانية وجود حراسة لقوافل الأغذية. ومع انتشار حالات الطوارئ المعقدة يرى برنامج الأغذية العالمي أن مهمته ترتبط على نحو أكبر ببناء السلم وعمليات حفظ السلم أكثر من أي وقت مضى.

٣٨- منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة: ودورها المباشر في حالات الطوارئ المعقدة دور محدد. فإسهامها في الجهود الإنسانية التي تبذلها الأمم المتحدة يتعلق بالإنذار المبكر وتقدير الاحتياجات والتأهيل والوقاية. وتسعى المنظمة إلى ضمان أن يُرافق جهود الإغاثة في حالات الطوارئ اتخاذ تدابير إنمائية طويلة الأجل وبناء قدرات إنتاجية محلية لدى السكان المتضررين.

٣٩- وبسبب الطابع التقني للغاية الذي يتسم به برنامج منظمة الأغذية والزراعة يتعذر عليها أن تكون في واجهة عمليات الطوارئ المعقدة. غير أن أنشطتها في مجال الإنذار المبكر وتقدير إمدادات الأغذية ومشاركتها في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات تجعل المنظمة تشترك بالفعل في التخطيط وقرارات السياسة المتعلقة بالمراحل الأولى من الطوارئ المعقدة. ففي الصومال، على سبيل المثال، كانت برامج هذه المنظمة التي تنفذ غالباً في ظروف صعبة جزءاً لا يتجزأ من الاستراتيجية الانسانية.

٤٠- منظمة الصحة العالمية وقد أنشأت في عام ١٩٨٩ إدارة لعمليات الإغاثة في حالات الطوارئ بغية الحفز المنهجي لقدرات المنظمة على معالجة الاستجابات للطوارئ المعقدة وتنفيذ الأنشطة المتعلقة بالوقاية من حالات الطوارئ والتأهب لها وتخفيفها. وفي إطار هذا المنظور اتخذت منظمة الصحة العالمية خطوات لتعزيز القدرات على التأهب لحالات الطوارئ ولا سيما في البلدان المعرضة للكوارث، وشاركت بفعالية في عمليات الاستجابة للطوارئ عن طريق تقديم المشورة والخبرات التقنية لتقدير الاحتياجات الصحية في حالات الطوارئ وتنسيق الاستجابة الدولية إزاءها. كما أن منظمة الصحة العالمية تيسر توفير الإغاثة والإمدادات الصحية المتخصصة. وفي عام ١٩٩٣ أنشئت إدارة أنشطة الطوارئ والأنشطة الإنسانية من أجل زيادة تطوير قدرات المنظمة على الاستجابة لحالات الطوارئ.

٤١- ومنذ إنشاء إدارة الشؤون الإنسانية تشارك منظمة الصحة العالمية في جميع أنشطتها وبشكل ملحوظ من خلال عضويتها النشطة في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات وفي أجهزتها. وظلت منظمة الصحة العالمية ترتبط ارتباطا وثيقاً بتطوير عملية النداءات الموحدة التي تنفذها إدارة الشؤون الإنسانية والمصممة لمواجهة حالات الطوارئ، كما أنها ساهمت في جميع النداءات الموحدة الصادرة عن الإدارة. كذلك تستغل المنظمة نظامها الاقليمي اللامركزي للعمليات في الوصول وتقديم المساعدة الى ضحايا الكوارث الطبيعية والسكان المتضررين بشدة من المنازعات الأهلية أو التشرد أو الآثار غير المباشرة لحالات الكوارث المعقدة. وعلى أساس الأنشطة المعدة استجابة للاحتياجات المتولدة عن حالات الطوارئ هذه تقدم منظمة الصحة العالمية الدعم المنهجي لإعادة بناء أو تعزيز القدرات الوطنية في الميدان الصحي كيما تتيح للمرافق الوطنية المعنية استعادة اكتفائها الذاتي بأسرع ما يمكن.

٤٢- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي هو منظمة التمويل الرئيسية في منظومة الأمم المتحدة والفاعل الرئيسي في تقديم الدعم للأنشطة الإنمائية. ومع أنه ليس وكالة للإغاثة والطوارئ فإنه يحافظ على دوره في تنسيق ودعم منظومة الأمم المتحدة في البلدان التي تتأثر بالطوارئ المعقدة. وفي بعض البلدان يكون الممثلون المقيمون لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي هم في أغلب الأحيان الممثلين المقيمين للأمم المتحدة ويصبحون في الغالب المنسقين للشؤون الإنسانية التابعين للأمم المتحدة ولكن ليس على الدوام في حالات الطوارئ المعقدة. وفي حالات بعينها كانوا بمثابة ممثلين خاصين للأمين العام إبان حالات الطوارئ المعقدة. ومن أهم مسؤوليات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في هذا الصدد ضمان استمرار البرامج الإنمائية التي

تنفذها الوكالات وفق ما تسمح به الظروف. وفي ظل الاتجاه الحالي حيث تسلط الأضواء على المساعدة الإنسانية يدرس البرنامج ولاياته ويلتمس سبل ووسائل استمرار الأنشطة الإنمائية خلال حالات الطوارئ المعقدة. وسوف تتيح هذه الاستمرارية للبرامج الإنمائية الاضطلاع بالمهام الكاملة لدى مغادرة قوات حفظ السلم.

حقوق الإنسان في حالات الطوارئ المعقدة

٤٣- إن للأمم المتحدة ولاية بمقتضى المادة ١ من الميثاق لأن تنهض بمراعاة حقوق الإنسان بما فيها الحقوق الاجتماعية والاقتصادية. وتعهد المادة ذاتها إلى المنظمة بحل المشاكل الإنسانية وتسوية المنازعات الدولية بما يتفق والقانون الدولي. ولذا فهنالك ارتباط بين المساعدة الإنسانية وحماية حقوق الإنسان وحفظ السلم والأمن الدوليين.

٤٤- ونتيجة لتزايد عدد حالات النزاع حدثت انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان. وفي هذه الحالات يذكر الأمين العام أن "أحد متطلبات حل هذه المشاكل يكمن في الالتزام بحقوق الإنسان مع حساسية خاصة الى الأقليات إثنية كانت أم دينية أم اجتماعية أم لغوية". ومن الأمثلة الأخيرة على تنفيذ هذه السياسة أن المفوض السامي لحقوق الإنسان قد منح ولاية لضمان أن تكون جهود الأمم المتحدة الرامية إلى حل النزاع وبناء السلم في رواندا مقرونة بعنصر قوي لحقوق الإنسان (الفقرة ٤ من E/CN.4/Sub.2/1994/39).

٤٥- وأنشأت الجمعية العامة لأول مرة في قرارها ١٤١/٤٨ المؤرخ في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣ منصب مفوض سام لحقوق الإنسان. وعهد إلى المفوض السامي، في جملة أمور، بمهمة "أن يؤدي مهامه في إطار ميثاق الأمم المتحدة، والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والقانون الدولي بما في ذلك الالتزام، ضمن هذا الإطار، باحترام سيادة الدول وسلامتها الاقليمية وولايتها القضائية الداخلية وبتعزيز الاحترام والمراعاة على نطاق العالم لجميع حقوق الإنسان، تسليماً بأن تعزيز جميع حقوق الإنسان وحمايتها يشكلان، في إطار مقاصد ميثاق الأمم المتحدة ومبادئه، اهتماما مشروعا للمجتمع الدولي"[١٣]. وأعطيت للمفوض السامي مسؤولية تنسيق أنشطة النهوض بحقوق الإنسان وحمايتها في كل منظومة الأمم المتحدة وتقديم تقاريره في هذا الصدد الى الجمعية العامة.

٤٦- وللاستجابة بمزيد من السرعة والكفاءة إلى حالات الطوارئ المعقدة ناشد المفوض السامي الدول الأعضاء تقديم الموارد البشرية والمادية على السواء. وقد بدأت المناشدة تؤتي بعض ثمارها الايجابية وإن لم تكن بالقدر الكافي. ويود المفتشون الوفاء سريعاً بخطط إنشاء الهياكل الكافية التي تكون عند الضرورة على المستوى الميداني.

٤٧- ونظراً للإعراب عن القلق بشأن ضرورة أن يكون احترام حقوق الإنسان عنصراً في جميع الأعمال الإنسانية ينبغي إشراك المفوض السامي بمزيد من الشمولية في المرحلة التمهيدية ضمن الآلية القائمة للتنبيه والمراقبة في الحالات المعقدة التي يرجح فيها حدوث انتهاكات لحقوق الإنسان.

٤٩- وكانت الوكالات الإنسانية تكلف بمهام الحراسة في ميدان حقوق الإنسان وقد نفذتها من آن لآخر. وفعلت ذلك رغم الصعوبات الكثيرة التي واجهتها. فالجدير بالملاحظة في الواقع أن القضايا المتعلقة بحقوق الإنسان ذات مضامين سياسية. ومع هذا لا تنفصل حقوق الإنسان عن الأنشطة الإنسانية إذ أن تقديم المساعدة المادية عنصر ملازم لضمان سلامة الضحايا وحمايتهم.

٥٠- كذلك تُدعى الأمم المتحدة إلى اعتماد التدابير اللازمة لمساعدة البلدان التي أنهكتها الحروب لإقامة نظم قضائية لمحاكمة من ينتهكون حقوق الإنسان. وذلك أمر ضروري حتى تصبح عمليات السلم والتوفيق مجدية ودائمة. وفي المفاوضات السياسية وعمليات حفظ السلم على السواء تقع على المنظمة مسؤولية ضمان الدفاع عن حقوق الإنسان وقد أصبحت لديها الآن أداة جديدة تحت تصرفها.

٥١- ومن الاعتبارات المذكورة أعلاه تتبين أهمية حماية حقوق الإنسان في حالات الطوارئ المعقدة. ويتعين أن تتاح للمفوض السامي إمكانية العمل بسرعة وكفاءة أثناء العملية برمتها. وقد أصبحت الصلة بين حقوق الإنسان والمساعدة الإنسانية واضحة. وشدد الأمين العام في تقريره الى الجمعية العامة (A/48/1) على أنه "من الضروري أن تنمي الأمم المتحدة القدرة على ربط العمل الإنساني وحماية حقوق الإنسان بصنع السلم وحفظ السلم وبناء السلم". ويبقى أن تبقى الطبيعة الخاصة لولاية المفوض السامي واضحة وأن تؤخذ في الاعتبار لدى معالجة مشكلة التنسيق.

٥٢- ومن أجل رأب الثغرات الهيكلية ينبغي للمفوض السامي لحقوق الإنسان أن يعجل، في حدود الموارد المالية المتاحة وبالتنسيق مع مركز حقوق الإنسان، بتنظيم هياكله في المقر وفي الميدان باستخدام آلية معلومات سليمة لتجنب الترتيب الانتقالي الحالي القائم على الاعتماد على عناصر عمليات الطوارئ وخاصة إدارة عمليات حفظ السلم، من أجل الدعم اللوجستي. ويوصي المفتشون بأن تتاح للمفوض السامي لحقوق الإنسان موارد كافية لتمكينه من أداء رسالته على الوجه الأكمل. وفي هذا الصدد يوفر إنشاء صندوق دوار و/أو صندوق استئماني إمكانيات تستحق الاستكشاف. ويبدو أن منسق الشؤون الإنسانية المقيم هو الأكثر قدرة على تقديم المساعدة والدعم حين يكون الهيكل الميداني دون الكفاية.

ملاحظات ختامية

٥٣- يثير اجراء تحليل لأدوار القائمين على الشؤون الإنسانية وتواتر التغيرات السريعة التي يطلب اليهم مواجهتها في حالات الطوارئ المعقدة مشكلة مواءمة أنشطتهم مع العناصر الأخرى المتعلقة بعمليات حفظ السلم بجميع أشكالها ومتطلباتها. والحياد والنزاهة هما أساس مهامهم. وتشكل المبادئ ذاتها أعمدة حفظ السلم بالأمم المتحدة وهي التي تضمن سلامتها. ولذلك فالمشكلة أساساً هي مشكلة تنسيق وتفاعل وفهم للمسؤوليات والاختصاصات ذات الصلة. ويجب البحث عن أفضل أسلوب لتوجيه الإمكانات ذات الصلة نحو هدف واحد أو غرض واحد مع الاقتران بالمرونة اللازمة: فيكون لكل حالة طوارئ خصائصها، وتتطلب أنواعاً مختلفة من المكونات، وتشمل الأطراف على مختلف مستويات المسؤولية.

دور لجنة الصليب الأحمر الدولية، والمنظمات غير الحكومية، ومؤسسات البحوث، في حالات الطوارئ المعقدة

٥٤- لجنة الصليب الأحمر الدولية هي غالبا أول من يظهر على مسرح المنازعات المسلحة الداخلية منها والدولية، حتى توفر ~~للضحايا~~ الحماية والمساعدة. والولاية الممنوحة للجنة الدولية للصليب الأحمر هي توفير الحماية والمساعدة للضحايا العسكريين والمدنيين في المنازعات المسلحة الدولية وغيرها أو في أعمال النضال الداخلية. وهي ملزمة بمبادئ الإنسانية والنزاهة والحياد والاستقلالية المنصوص عليها في النظام الأساسي للحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر. ولدى اضطلاع اللجنة بعمليات المساعدة والحماية الإنسانية تراعى هذه المبادئ فضلاً عن الشروط المبينة في القانون الإنساني الدولي لأنشطة الإغاثة لصالح ضحايا المنازعات المسلحة.

٥٥- ولحماية ضحايا المنازعات المسلحة ومساعدتهم أقامت لجنة الصليب الأحمر الدولية علاقات عمل مع ممثلي جميع الكيانات السياسية المعنية سواء أكانت حكومات أم جماعات معارضة أو جماعات أخرى. وفي أي بلد يكون به نزاع داخلي مسلح تدخل حماية المشردين ضمن ولاية لجنة الصليب الأحمر الدولية وانهيار دولة ما وإحلال سلطة قائمة محلها لا يشكل عقبة أو عائقاً أمام تقديم المساعدة الإنسانية.

٥٦- ويتم التعاون مع منظمات الأمم المتحدة على الصعيد الميداني على أساس عملي، وقد يكون التعاون مع منظمات بعينها أوسع نطاقاً من غيره رهناً بنوع النشاط والاتفاق المبرم معها. وينطوي التعاون مع برنامج الأغذية العالمي على تشاور شامل فيما يتعلق بتدخلات الإغاثة خلال حالات الطوارئ المعقدة. وفي رواندا أتم برنامج الأغذية العالمي ولجنة الصليب الأحمر الدولية تقسيماً جغرافياً للمسؤوليات من أجل الإغاثة بالتغذية. وفي الصومال واصلت اللجنة احتفاظها بتواجد موظفيها في حالات النزاع حيثما وكلما عجزت الأمم المتحدة عن القيام بذلك. وقد أتاحت الترتيبات مع برنامج الأغذية العالمي للجنة الصليب الأحمر الدولية توزيع أغذية الإغاثة طالما بقيت حالات النزاع.

٥٧- ولن تلجأ لجنة الصليب الأحمر الدولية إلى خدمات الحراسة المسلحة ما لم تضطرها الظروف إلى ذلك وما لم تكن هذه الحراسة هي السبيل الوحيد أمامها لإنجاز مهمتها باستقلالية كاملة. ولذا فالفرض الوحيد من الحراسة المسلحة سيبقى توفير الحماية من العصابات أو القوات غير النظامية وليس من الأطراف نفسها. ثم إن اللجنة ستطلب رأي الطرف في النزاع الذي يسيطر على الأراضي التي يلزم لها حراسة ولن تطلب الحراسة إذا اعترض هذا الطرف عليها. وبما أن التدخل العسكري يثير بلبلة في الأدوار فاللجنة مقتنعة بأن شعاري الصليب الأحمر والهلال الأحمر يوفران أفضل ضمان فعلي للوفاء بالمهام الإنسانية مراعاة لمبدأي الحياد والإنسانية. ولأن لجنة الصليب الأحمر الدولية تؤدي المهام المعهود اليها بها في القانون الإنساني الدولي ولأنها تعمل وفقاً لهذا القانون فالمعترف بهذه القواعد بين القائمين من الأمم المتحدة على حفظ السلم تعتبر ضرورية لا لفائدة الأشخاص المستحقين قانوناً للحماية فحسب ولكن أيضاً للفهم الكامل لدور هذه اللجنة.

٥٨- المنظمات غير الحكومية ومؤسسات البحوث والمؤسسات الأكاديمية: إن تعاون الوكالات الإنسانية التابعة للأمم المتحدة مع المنظمات غير الحكومية، الدولية منها والوطنية في حالات الطوارئ المعقدة تعاون شامل. وقد ورد في تقرير وحدة التفتيش المشتركة، العمل مع المنظمات غير الحكومية: الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة مع المنظمات غير الاحكومية والحكومات على مستوى القاعدة والمستوى الوطني (JIU/REP/93/1، وثيقة الجمعية العامة A/49/122/Add.1 و E/1994/44/Add.1) أن "المنظمات غير الحكومية تبذل جهوداً في مجال الإغاثة الإنسانية في بلدان أجنبية بصورة متقطعة منذ أكثر من ٢٠٠ سنة. وفي أعقاب الحرب العالمية الثانية ازداد الطابع المنتظم والمستمر لهذه البرامج إلى أن اتخذت في الثمانينات شكل عمليات إعلامية ولوجستية وميدانية واسعة النطاق، يعمل في إطارها ممثلو المنظمات غير الحكومية ومنظومة الأمم المتحدة بشجاعة في ظل ظروف صعبة للغاية من أجل المساعدة على تخفيف المعاناة الإنسانية الصعبة"(١٤).

٥٩- وقد ظلت العلاقة بين وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية فاعلة، وذلك في معظمه بسبب قدرة هذه الأخيرة على العمل سريعاً ولأنها وضعت بالفعل برامج في المناطق المعينة قبل حالة الطوارئ. وفي ضوء هذه العوامل تقوم منظمات الأمم المتحدة مثل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين واليونيسيف وبرنامج الأغذية العالمي بتكثيف علاقات عملها مع المنظمات غير الحكومية. وفي معظم الحالات تتعاقد منظمات الأمم المتحدة من الباطن على تقديم سلع الإغاثة مع منظمات غير حكومية. وبالاضافة إلى التوزيع والمراقبة تؤدي المنظمات غير الحكومية كذلك دوراً متزايداً في التقدير المشترك

لاحتياجات الإغاثة وفي تخطيط التدخلات للإغاثة. ويتم هذا التعاون من خلال مشاركة تجمع المنظمات غير الحكومية الرئيسي في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات. ويرمي اقتراح إدارة الشؤون الإنسانية بإقامة مكتب اتصال دائم للمنظمات غير الحكومية في هذه الإدارة على مستوى المقر، إلى تكثيف هذا التعاون. ويمكن توخي نمط مماثل على المستوى الميداني.

٦٠- ويتعين على المنظمات غير الحكومية كذلك، شأنها في هذا شأن المنظمات الإنسانية التابعة للأمم المتحدة، أن تكيف جهودها التقليدية للإغاثة الإنسانية كيما تلائم الواقع الجديد في أنشطة الأمم المتحدة، واشتراكها في حماية حقوق الإنسان أمر ذو أهمية خاصة.

٦١- وفي حين أن مشاركة المنظمات غير الحكومية في حالات الطوارئ المعقدة تتم على المستوى التنفيذي كان إسهام مؤسسات البحوث والجامعات على مستوى رسم السياسات. ويعد المؤتمر الذي نظمته جامعة برنستون والذي شاركت في رعايته مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والأكاديمية الدولية للسلم وكلية وودرو ويلسون للشؤون العامة والدولية، أحد المحافل التي تقدم مدخلات قيمة. ففي هذا المؤتمر تناقش رؤساء العمليات الإنسانية وعمليات حفظ السلم التابعين للأمم المتحدة حول موضوع "كيفية ربط العمل الإنساني وعمليات حفظ السلم" وشجعوا رجال العمل الإنساني وقوات حفظ السلم على العمل معاً وبذا يكمل كل منهما ولاية الآخر.

٦٢- ولإشراك مختلف المؤسسات والأكاديميين في مناقشة دور الأمم المتحدة عدة مزايا: فهو يساعد على استدرار الأمم المتحدة لموارد جديدة بشأن كيفية التعامل مع المهمة سريعة النمو الخاصة بالطوارئ المعقدة؛ وهو يتيح لراسمي السياسات بالأمم المتحدة فرصة استكناه المشاكل المتعلقة بتنفيذ ولاياتهم؛ ويقدم تصورات خارجية وآراء مختلفة إلى الرأي العام الدولي وإلى متخذي القرارات بما يمكنهم من تحسين معلوماتهم عن أبعاد المشاكل العالمية ناهيك عن الجهود التي تبذلها الأمم المتحدة لحلها. ولذلك فالمفتشون يؤيدون تماماً ويشجعون التفاعل في مجال البحوث مع مؤسسات وجامعات منتقاة وتبادل المعلومات على أساس منتظم.

رابعا - مسؤوليات التعاون والتنسيق واتخاذ القرارات بين العاملين في الشؤون الإنسانية والعاملين في حفظ السلم

ألف - نطاق المشكلة

٦٣- ذكر الأمين العام في تقريره السنوي عن أعمال المنظمة لعام ١٩٩٤ أن "المجتمع الدولي واصل في غضون السنة الماضية، سعيه للتصرف إزاء الأزمات والمنازعات، وقد تسبب بعضها في كوارث إنسانية هائلة في نطاقها. واستخدمت أداة حفظ السلام في أوضاع جديدة تفرض تحديات متزايدة"[١٥]. ولذا فمن بين الملامح المتغيرة لعمليات حفظ السلم التي تنفذها الأمم المتحدة الحاجة إلى أفراد سياسيين وعسكريين وأفراد للشؤون الإنسانية يعملون معا في ترابط وثيق. بيد أن مرحلة وفترة اشتراكهم في حالات الطوارئ المعقدة تتباينان من حالة إلى أخرى.

٦٤- وقد ارتفع عدد الموظفين المدنيين التابعين لمنظومة الأمم المتحدة والمشتركين في عمليات حفظ السلم من ٨٨٠ فرداً في عام ١٩٩٠ إلى ٤٨٦ ٣ فرداً في عام ١٩٩٣. ومنذ عام ١٩٩١ ظلت الأمم المتحدة منهمكة في أنشطة الدبلوماسية الوقائية وصنع السلم وحفظ السلم وبناء السلم. ويضم معظم هذه العمليات عنصراً رئيسياً يتعلق بالمساعدة الإنسانية.

٦٥- ولا تزال آلية مواءمة علاقة العمل بين عمليات المساعدة الإنسانية وعمليات حفظ السلم في مرحلة التحديد. والمنتظر هو إقامة علاقة سلسة بين الكيانات العسكرية والسياسية والإنسانية. وتتوقف علاقة العمل في المستقبل على قرارات سياسية رفيعة المستوى يتعين أخذها بعين الاعتبار. فالأمم المتحدة تتحمل المسؤولية الكاملة عن إزالة العقبات وتحسين التعاون والتنسيق. ومن سبل معالجة هذه المشكلة رسم خط واضح للمسؤولية لكل طرف وفقاً للولايات المعتمدة وضمان أن تضطلع بهذه المسؤوليات جميع الأطراف المعنية في نطاق إطار مرن شامل.

باء - قنوات الاتصال والتشاور والمعلومات

٦٦- لقد تطور التعاون بين الوكالات الإنسانية وعمليات حفظ السلم على المستوى الميداني. ففي نطاق الإطار المؤسسي القائم تتباين الترتيبات من منظمة إلى أخرى ومن بلد إلى آخر. واتصال برنامج الأغذية العالمي بقوات حفظ السلم يتم أولا من خلال هيكل تنسيق المساعدة الإنسانية الذي تقوده إدارة الشؤون الإنسانية. ويتم التنسيق بين مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وعمليات حفظ السلم من خلال الاتصال المباشر مع إدارة عمليات حفظ السلم وكذلك من خلال اللقاء المنتظم وتبادل المعلومات بين الموظفين المعنيين على المستوى الميداني. وثمة تبادل للمعلومات بين منسق الشؤون الإنسانية وقائد القوات وموظفيهما فضلاً عن التخطيط التنفيذي المشترك وتبادل الوثائق. وفي حالة يوغوسلافيا السابقة والصومال فإن لقوات حفظ السلم ولاية لدعم الأنشطة الإنسانية. وتتعاون اليونيسيف مع عمليات حفظ السلم لضمان استمرار وصول المساعدة الإنسانية إلى الموانئ والمطارات والطرق.

٦٧- ويشمل الدعم الذي تقدمه عمليات حفظ السلم للقائمين على المساعدة الإنسانية رصد الأحوال الأمنية وحراسة قوافل الأغذية واستخدام تسهيلات الاتصالات وحماية المباني ونقل الموظفين ونقل الأغذية

ومراقبة توزيعها فضلاً عن الدعم الهندسي لإزالة الألغام وصيانة الطرق وإصلاح الجسور والمرافق. ويتبين من هذا التعاون بجلاء اعتماد كل من العنصرين على الآخر.

٦٨- وقد أبلغ المفتش أنه لم يكن هناك تشاور كاف أثناء عمليات حفظ السلم المختلفة بين الأطراف السياسية والإنسانية في بداية إحدى العمليات وأنه لم تصدر أي تعليمات واضحة بعد ذلك. فالأمر يقتضي تحديداً للمهام وإطاراً واضح المعالم للمسؤوليات وإبلاغ ذلك إلى المسؤولين الميدانيين بأسرع ما يمكن. أما الممارسة السائدة حالياً فهي اجتماع لفرقة عمل يعقده الأمين العام للبحث والبت في القضايا الهامة على مستوى المقر. وتبلغ فيما بعد المقررات والخطط الناجمة عن ذلك إلى الوكالات الإنسانية. ويعتبر وكيل الأمين العام للشؤون الإنسانية حلقة اتصال رئيسية في هذه الممارسة. ومع هذا يمكن بوجود توجيهات سياسية أوضح أن تتحسن العمليات وتصبح أكثر فعالية.

٦٩- والمسؤولية الأساسية لإدارة الشؤون الإنسانية هي التنسيق. وعلى هذا فمن الملائم أن يعمل وكيل الأمين العام للشؤون الإنسانية باعتباره المحاور بين الوكالات الإنسانية على مستوى المقر وهو في وضع جيد لأداء هذا الدور. غير أن هناك انطباعاً منتشراً بين الوكالات الإنسانية بأن دوره غير معترف به بالقدر الكافي إذا قورن بالعنصرين الآخرين في العمليات المعقدة. وقد نال التفاعل مع جميع المشتركين في عمليات حفظ السلم زخماً جديداً، ولكن لا يزال هناك الكثير وخاصة إزاء العلاقة بين إدارة الشؤون الإنسانية ومجلس الأمن إذ يتزايد كثيراً التأثير المباشر لقراراته على تنفيذ الولاية الإنسانية.

٧٠- ومما يعوق أنشطة إدارة الشؤون الإنسانية عدم كفاية قنوات الاتصال بين هذه الادارة والوكالات العاملة في مجال الطوارئ المعقدة. فوسيلة الاتصال الرئيسية في الوقت الراهن هي اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات المنشأة لغرض تنسيق قضايا السياسة المتعلقة بالمساعدة الإنسانية (انظر الفرع الخاص باللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات). وقد أثبتت هذه اللجنة قيمتها في تعزيز التنسيق الشامل. غير أن هناك نقصاً في تدفق المعلومات المنهجي من المقر إلى الميدان بالنسبة للأعمال المنسقة التي تتخذها الوكالات الإنسانية المعنية بحالات الطوارئ المعقدة. وذلك أمر يؤسف له لأن الوكالات المتواجدة في الميدان لديها معرفة دقيقة بالأوضاع السياسية والاجتماعية ناهيك عن الإنسانية. والمفتش على يقين في أن زيادة قوة تمثيل كيانات المساعدة الإنسانية على مستوى المقر وإتساع نطاق مشاركتها في مراحل تخطيط عمليات حفظ السلم التي يبت فيها على أسس إنسانية سوف تتلافى ارتباك المسؤوليات وإعاقة فعالية تنفيذ الولايات الإنسانية.

جيم - مسؤوليات اتخاذ القرارات

٧١- ثمة طبقتان في عملية اتخاذ القرارات تتطلبان التنسيق في حالات الطوارئ المعقدة: إحداهما على مستوى المقر والأخرى على المستوى الميداني.

٧٢- فعلى مستوى المقر يتولى تخطيط وتنفيذ عمليات الطوارئ المعقدة ثلاث إدارات رئيسية، هي: إدارة الشؤون السياسية، وإدارة الشؤون الإنسانية، وإدارة عمليات حفظ السلم. وتنهض الإدارات الثلاث جميعها، برعاية الأمين العام، بالمسؤولية عن تنفيذ قرارات الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي ومجلس الأمن. وبالتالي فإن أي اجراء يتخذ بصورة جماعية أو فردية تأذن به واحدة من الهيئات التشريعية المذكورة أعلاه أو جميعها.

٧٣- وقد أعدت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات وثيقة داخلية بعنوان "حماية الولايات الإنسانية في حالات النزاع" شاركت في التعليق عليها فيما بعد إدارة الشؤون السياسية وإدارة عمليات حفظ السلم. واستندت الوثيقة الى ورقة عمل صاغها في جنيف فريق عامل غير رسمي يتألف من ممثلين لإدارة الشؤون الإنسانية ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين واليونيسيف وبرنامج الأغذية العالمي. وتقدم الوثيقة الداخلية اقتراحات بشأن كيفية تحسين التنسيق والتعاون بين الادارات الثلاث. وتحاول تحديد وظائف كل في أي حالة طوارئ معقدة وتقترح إنشاء آلية للتعاون في مجالات تقاسم المعلومات والتخطيط واللوجستيات. كما أنها تضع مبادئ توجيهية للجوانب التنفيذية في حالات الطوارئ المعقدة، وتوصي في جملة أمور بالمرونة وتبين أن المنظمات الإنسانية "ينبغي أن تتمتع باستقلالية وفقاً لولايتها".

٧٤- وفي الفقرات التالية تحليل لوظائف الادارات الثلاث في المقر وعلى المستوى الميداني.

التنسيق على مستوى المقر

(أ) إدارة الشؤون السياسية

٧٥- تشير التجربة إلى أن إطار التفاوض الجيد هو الأساس لنجاح عملية صنع السلم. وقد بين الأمين العام في تقريره "خطة للسلام" أن الهدف الجديد للأمم المتحدة يجب أن يكون "... السعي في أقرب مرحلة ممكنة إلى تحديد الحالات التي قد تؤدي إلى نشوب صراعات، والعمل عن طريق الدبلوماسية على إزالة مصادر الخطر قبل نشوب العنف"(١٦).

٧٦- وتشير الدروس المستفادة من عمليات صنع السلم الناجمة (انظر الفصل السادس بشأن الأوضاع القطرية) إلى أن التسوية السياسية التي تتوصل إليها جميع الأطراف المعنية بالصراعات والتقسيم الواضح لمسؤوليات اتخاذ القرارات أمران مفيدان للغاية. وقد أشارت المفوضة السامية لشؤون اللاجئين في مؤتمر جامعة برنستون عن "الصراع والعمل الإنساني" المشار اليه أعلاه، إلى أن "التسوية السياسية الشاملة تظل هي الأداة الحاسمة لحل الأزمات الإنسانية".

٧٧- ولإدارة الشؤون السياسية اختصاص أساسي يتعلق بالقضايا السياسية في العمليات المعقدة. وهي تضم ست شعب اقليمية (اثنتين لأفريقيا واثنتين لآسيا وشعبة واحدة لكل من أمريكا وأوروبا) ذات مسؤولية أساسية خاصة بالدبلوماسية الوقائية وصنع السلم. والمهمة الرئيسية لهذه الادارة تشمل جمع المعلومات عن المنازعات المحتملة أو الفعلية؛ وتحليل البيانات ذات الصلة كيما تحدد الأوضاع التي يمكن أن تشترك الأمم المتحدة فيها بتدابير وقائية أو تدابير لحفظ السلم، وتسهيل عمليات التفاوض. والإدارة تساعد الأمين العام في الحصول على تفويض من الجمعية العامة أو مجلس الأمن. وهي تعمل بالتعاون الوثيق مع إدارة عمليات حفظ السلم وإدارة الشؤون الإنسانية في مجال تنفيذ قرارات الجمعية العامة أو مجلس الأمن.

٧٨- وعلى المستوى الميداني يعتبر الممثل الخاص للأمين العام هو المسؤول الرسمي الأساسي عن تنفيذ قرارات المقر. وتاريخه السياسي معروف ولكنه في الوقت نفسه وبحسب ما جاء في الفقرة ٨٧ يتولى الإشراف الكامل على العملية برمتها. وتقوم إدارة الشؤون السياسية بوزع بعثات ميدانية صغيرة والاحتفاظ بها كجزء من الدبلوماسية الوقائية أو جهود صنع السلم، كما هو الحال في سيراليون حيث طلب إلى الأمين العام تيسير المباحثات السلمية بين الحكومة والجبهة الثورية المتحدة؛ أو في بوروندي حيث يسعى الممثل الخاص للأمين العام بالتعاون مع غيره إلى منع تزايد العنف الإثني بين الهوتو والتوتسي؛ أو في غواتيمالا حيث أدت المباحثات السلمية بوساطة الأمم المتحدة إلى وزع بعثة تحقق لحقوق الإنسان والمأمول أن تسفر

عن اتفاق سلمي عام. وتسهم إدارة الشؤون السياسية في الجهود المبذولة لإنعاش أي عملية سلمية هشة كما هو الحال في أنغولا حيث أفضت المفاوضات التي عقدها الممثل الخاص للأمين العام في لوساكا إلى نشر بعثة الأمم المتحدة للتحقق في أنغولا، في ربيع عام ١٩٩٥. أما بالنسبة للصومال فثمة مكتب سياسي للأمم المتحدة في نيروبي إلى أن تسمح الظروف الأمنية بعودته إلى مقديشو. وتعتبر إدارة الشؤون السياسية جزءاً من اختتام عملية ناجحة لحفظ السلم كما حدث في السلفادور حيث يراقب فريق تابع للأمم المتحدة تنفيذ عناصر اتفاقات السلم التي لم تنفذ بالكامل لدى انسحاب بعثة مراقبي الأمم المتحدة في السلفادور، ولا يزال الفريق متواجداً في كمبوديا حيث يتابع ممثل الأمين العام التطورات بناء على طلب من الحكومة الكمبودية.

٧٩- وفي هذه الحالات جميعها تقيم البعثات العاملة تحت مسؤولية إدارة الشؤون السياسية صلات وثيقة مع الشبكة الإنسانية لوكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية. وعندما تساعد ممثلو إدارة الشؤون السياسية في التفاوض على اتفاقات سلمية أو اتفاقات إطارية يأخذون في اعتبارهم التام العوامل الإنسانية والإنمائية ويعتمدون بشدة على خبرات وكالات وبرامج الأمم المتحدة.

(ب) إدارة عمليات حفظ السلم

٨٠- تعتبر هذه الإدارة على مستوى المقر الأداة الرئيسية المسؤولة عن تنفيذ واحدة من أهم الولايات الممنوحة للأمم المتحدة، ألا وهي الحفاظ على السلم والأمن الدوليين عن طريق الوسائل السلمية على النحو المتوخى في الفصل السادس من الميثاق أو عن طريق فرض السلم وفقاً للفصل السابع من الميثاق الذي يأذن لها بالعمل المسلح ضد أي دولة تهدد السلم والأمن الدوليين.

٨١- وفي السنوات الأخيرة كانت الأمم المتحدة تستدعى على نحو أكثر تواتراً لحل منازعات دولية وداخلية عن طريق جهودها لصنع السلم. وتقدم الدول الأعضاء الموارد البشرية والمدنية والعسكرية والمادية اللازمة لتنفيذ هذه المهمة. فقبيل عملية ناميبيا في عام ١٩٨٩ كان ضمن بعثات حفظ السلم التابعة للأمم المتحدة عنصر عسكري سائد. بيد أن الأمم المتحدة وسعت مؤخراً وجودها ليشمل أفراداً مدنيين إلى جانب خدمات الشرطة والأمن. وبمجرد أن تشترك هذه الكيانات في العمليات تشكل قوة لحفظ سلم تابعة للأمم المتحدة تحت إمرة الأمين العام. ولا يسمح للعسكريين بتلقي الأوامر من الحكومات الوطنية بما في ذلك حكوماتهم. فهم يخضعون لسلطة قائد قوات الأمم المتحدة الذي يتلقى تعليماته من الأمين العام عن طريق إدارة عمليات حفظ السلم ويتكفل بوحدة القيادة. غير أن هذا المبدأ لم يحظ دائماً بالامتثال مما يقوض شفافية العملية وتأثيرها. وقد أوصت الجمعية العامة في قرارها ٤٢/٤٨ بإجراء استعراض شامل لعمليات حفظ السلم. فالقرار ينص على أنه "من الضروري لضمان فعالية عمليات حفظ السلم أن تكون ولاياتها دقيقة ومحددة تحديداً واضحاً".

(ج) إدارة الشؤون الإنسانية

٨٢- تسلم الجمعية العامة بضرورة تعزيز تقديم المساعدة الإنسانية في نطاق منظومة الأمم المتحدة بغية تلبية الطلب المتزايد على المساعدة الإنسانية وذلك عن طريق مراعاة الحالات المعقدة المستجدة. وأنشأت الجمعية العامة بقرارها ١٨٢/٤٦ الصادر في عام ١٩٩٢ منصب منسق الإغاثة الطارئة وبناء على القرار أنشأ الأمين العام إدارة الشؤون الإنسانية. ويرأس هذه الإدارة الجديدة وكيل للأمين العام للشؤون الإنسانية عهد اليه بدور منسق منظومة الأمم المتحدة للإغاثة الطارئة.

٨٣- والمسؤولية الأساسية لإدارة الشؤون الإنسانية هي التفاعل مع أجهزة رسم السياسات في الأمم المتحدة ويشمل ذلك الأمين العام وادارتي حفظ السلم والشؤون السياسية. وفي حين يضطلع المقر بمسؤولية الطوارئ المعقدة أساساً يواصل مكتب إدارة الشؤون الإنسانية في جنيف الدور التقليدي للحد من الكوارث الطبيعية وبرامج الحد من الكوارث وتخفيف آثارها. وقد وسعت إدارة الشؤون الإنسانية فرعها الإعلامي بإنشاء الوحدة الجديدة لمعلومات الطوارئ المعقدة.

٨٤- وأعيدت هيكلة إدارة الشؤون الإنسانية في عام ١٩٩٤ بحيث توفر دوراً قيادياً أفضل في تنسيق مساعدة الإغاثة في حالات الطوارئ وتسهم في الجهود الكلية التي تبذلها الأمم المتحدة لحفظ السلم. ويركز المكتب بعد إعادة هيكلته، ضمن أمور أخرى، على تقديم الدعم للتنسيق الميداني وعلى الدعوة للمبادئ والولايات الإنسانية.

٨٥- ومن العيوب الرئيسية في هذه الادارة منذ إنشائها في عام ١٩٩٢ نقص الموارد المالية التي يمكن التنبؤ بها واللازمة لأنشطتها الأساسية في جنيف ونيويورك لربط العمليات المتعلقة بالكوارث الطبيعية بالعمليات المتعاقة بحالات الطوارئ المعقدة. ويمول نحو الثلثين من وظائفها في الوقت الحالي من موارد خارجة عن الميزانية. وفضلاً عن هذا تأتي الأموال اللازمة للمساعدة الإنسانية وتكاليف التنسيق الميداني من مساهمات طوعية. وفي بداية كل حالة طوارئ جديدة ثم طوال فترة الأزمة تقوم إدارة الشؤون الإنسانية متعاونة مع شركائها الرئيسيين بتنسيق وضع الاستراتيجية وتقدير الاحتياجات ورسم أولوياتها ثم عرضها في نداء. وتعرف هذه العملية بعملية النداء الموحد وهي أداة إنسانية رئيسية للنسبة لمانحين ووكالات التنفيذ والمجتمعات المنكوبة.

٨٦- ومنسق الإغاثة الطارئة هو من حيث المبدأ المتحدث باسم الوكالات الإنسانية على مستوى رسم السياسات مع الشركاء التنفيذيين ومع إدارتي عمليات حفظ السلم، والشؤون السياسية. غير أن مسألة عدم وجود نشرة للأمين العام تحدد الدور الفعلي لإدارة الشؤون الإنسانية قد عرضت على المفتشين. ونشأ عن هذا الوضع عدم يقين بالنسبة لمسؤولية كل عامل إبان العمليات الإنسانية في حالات المنازعات الطارئة.

التنسيق على المستوى الميداني

(أ) الممثل الخاص للأمين العام

٨٧- يطلب إلى الممثل الخاص للأمين العام أن "يوفر القيادة وينسق السياسات والغايات التنفيذية مع احترام وجود العمليات الإنسانية القائمة في إطار ولايات دائمة من الجمعية العامة". وبالتالي فإن الممثل الخاص للأمين العام هو الذي يكفل التشاور الملائم وترتيبات التنسيق على المستوى القطري ويتأكد من أن الأطراف المختلفة المعنية بالأنشطة الإنسانية تقيم حواراً وثيقاً مع جميع المشتركين في عمليات حفظ السلم.

٨٨- ويتوقف النجاح في تنفيذ هذه المسؤوليات على قوة وشخصية الممثل الخاص للأمين العام إلى جانب خبراته السياسية والإنسانية. وخلال مناقشات المفتشين مع المسؤولين بالوكالات الإنسانية في المقر وفي الميدان كان الإجماع على تقبل الدور الريادي للممثل الخاص في تنسيق عمليات حفظ السلم التي تنفذها الأمم المتحدة جميعها بما في ذلك الجوانب العسكرية والإنسانية في حالات الطوارئ المعقدة، ولكن مع المراعاة الواجبة لولايات الوكالات. بيد أنه أوضح أن الممثل الخاص يميل في بعض الحالات إلى زيادة التركيز على الجانب السياسي مع تركيز أقل على العنصر الإنساني في العمليات. ولذا ترحب الوكالات بزيادة الاهتمام

بالخبرة في المسائل الإنسانية في عملية اختيار الممثلين الخاصين للأمين العام. ومن شأن هذا أن يمكّن الشخص الذي يعين من الحفاظ على التوازن بين جميع جوانب أي عملية معقدة.

(ب) قائد قوات الأمم المتحدة

٨٩- لقائد قوات الأمم المتحدة، على المستوى الميداني السلطة الكاملة فيما يتعلق بالجانب العسكري من عمليات حفظ السلم التي تقوم بها الأمم المتحدة؛ وهو يقدم تقاريره إلى الممثل الخاص للأمين العام. والمفروض أن يعمل قائد القوات بشكل وثيق مع الوكالات الإنسانية ومع منسقي الشؤون الإنسانية، في مجال تخطيط وتنفيذ المساعدة الإنسانية. وتتفاوت مهامه رهناً بالولاية التي يحددها مجلس الأمن في أزمات محددة. فهي تشمل على سبيل المثال فيما تشمل مراقبة الأوضاع الأمنية وحراسة قوافل الإمدادات واستخدام تسهيلات الاتصالات وحماية المباني وتنقلات الأفراد. وينبغي أن تكون لدى قائد القوات وضباط وأفراد الفرقة العسكرية معرفة بالمبادئ الإنسانية الأساسية عن طريق التدريب المناسب وأن يدربوا على أنشطة الوكالات بما في ذلك حماية حقوق الإنسان.

٩٠- وتقوم علاقات العمل بين قائد القوات ومختلف العاملين في حالات الطوارئ المعقدة على أساس ظرفي. ويكون هناك تعاون وتنسيق محدودين من خلال إدارة الشؤون الإنسانية أو من خلال وكالة رائدة مناسبة.

٩١- وترى الوكالات الإنسانية أنه نظرا لاختلاف مستويات الاختصاص بين العناصر العسكرية والسياسية والإنسانية فإن هناك ضرورة لتمثيل القائمين على حفظ السلم والمساعدين في الشؤون الإنسانية، على المستوى الميداني على أساس من المساواة. ولا يعكس الوضع الراهن بصورة دائمة هذا التوازن المطلوب. وثمة شواغل مماثلة مسبقة وواضحة في تقرير اللجنة الاستشارية لشؤون الادارة والميزانية بشأن "الجوانب الادارية والمتعلقة بالميزانية لتمويل عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلم". ولدى اللجنة تحفظات معينة على الموقف المعرب عنه في تقرير الأمين العام (الفقرة ١٤ من A/48/945) من أنه "ينبغي إدراج الجهود المبذولة لتوفير المساعدة الإنسانية للسكان المدنيين في أحد الصراعات، تحت المظلة الشاملة لعملية حفظ السلم" (الفقرة ١١ من A/49/664 المؤرخة في ١٨ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٤). وحسب رأي اللجنة فإن نزاهة العمليات الإنسانية قد تتأثر بالافراط في ربطها بقوات حفظ السلم ولا سيما في سياق اجراءات الإنفاذ.

(ج) منسق الإغاثة الطارئة والمنسق المقيم

٩٢- اذا كانت مهمة التنسيق التي يقوم بها منسق الإغاثة الطارئة على مستوى المقر في حالات الطوارئ المعقدة واضحة التحديد فإن مسؤولية تنسيق الشؤون الإنسانية على المستوى القطري محددة في الاختصاصات التي أعدتها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات. أما المهمة المعهود بها إلى منسق الشؤون الإنسانية والتي حددتها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات فتمثل تطوراً منطقياً وتحتاج إلى تكملة للمقررات الواردة في قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦، في الفقرة ٣٩ التي تنص فيما يتعلق بمنسق الأمم المتحدة المقيم على أنه ينبغي للمنسق المقيم "تيسير استعداد منظومة الأمم المتحدة والمساعدة في التحول السريع من الإغاثة إلى التنمية. وينبغي له الانتفاع من جميع قدرات الإغاثة المتاحة محلياً أو اقليمياً. وينبغي للمنسق المقيم أن يرأس فريقاً لعمليات الطوارئ يتألف من ممثلين وخبراء ميدانيين من منظومة الأمم المتحدة"(١٧).

٩٣- وثمة إمكانية أخرى للتنسيق على المستوى الميداني عند اختيار منظمة ما كوكالة رائدة مسؤولة عن الأنشطة الإنسانية بما فيها عمليات الطوارئ المعقدة. ومن أمثلة ذلك اليونيسيف التي كان ممثلها القطري هو في الوقت نفسه الوكالة الرائدة للعمليات في العراق. وبالمثل عند حدوث حركة سكانية واسعة يكون لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين دور مهيمن ويختار ممثلها ليكون منسقاً للشؤون الإنسانية. وحين تختار وكالة رائدة من بين الوكالات الإنسانية يضطلع رئيس هذه الوكالة بدور المنسق المقيم ويقدم تقاريره إلى إدارة الشؤون الإنسانية. وحينذاك يصبح الممثل المقيم عضواً في فريق قطري.

٩٤- وعلى مستوى المقر، كانت إدارة الشؤون الإنسانية تضطلع بمهمة التنسيق منذ عام ١٩٩٢ مما أدى إلى تحسن الإقرار باحتياجات الوكالات الإنسانية من حيث تنسيق عملياتها وتعبئة مواردها. ولهذا السبب رحبت الوكالات الإنسانية بدور إدارة الشؤون الإنسانية على مستوى المقر. ولتلافي الازدواجية في المهام ينبغي استعراض دور منسق الشؤون الإنسانية على المستوى الميداني مقابل دور منسق الأمم المتحدة المقيم الالزامي.

٩٥- وفي ظل الترتيبات الحالية تقع على منسق الأمم المتحدة المقيم الواجبات التالية في حالات الطوارئ العادية والمعقدة بالاضافة إلى وظيفته القيادية في تنسيق جميع أنشطة منظومة الأمم المتحدة في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية:

- يرأس فريق إدارة الكوارث؛

- يشرف على سلامة وأمن موظفي الأمم المتحدة؛

- يشارك في فريق مراقبة الإنذار المبكر؛

- يقود ممثلي الوكالات الأخرى التابعة للأمم المتحدة.

٩٦- واذا تم تعيين منسق الشؤون الإنسانية يعهد اليه ببعض من هذه المهام. ويوفر ذلك أساساً لاعتبار الممثل المقيم منسقاً للشؤون الإنسانية أيضاً في معظم حالات الطوارئ المعقدة.

٩٧- وقد أوصى التشعب الثنائي القائم في الواقع إلى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن يعيد النظر في ولاياته بغية استيعاب الدور الاضافي لمنسق الشؤون الإنسانية في حالات الطوارئ المعقدة. وقد وعد مدير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الدورة السادسة للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، المعقودة في نيويورك في ٢٧ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٣ بأن "يقدم أقصى خدماته لإدارة الشؤون الإنسانية على المستوى القطري/التنفيذي". وأضاف أيضاً أن "المنسقين المقيمين سيقدمون تقاريرهم إلى ادارة الشؤون الإنسانية فيما يتعلق بالاحتياجات الإنسانية وأن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي سيعمل بالتعاون الوثيق مع هذه الادارة كي يضمن في أي حالة إنسانية عصيبة أن يكون الممثل المقيم شخصاً معداً تماماً لمواكبة التحديات الصعبة الناشئة"[١٨]. وعلى هذا سيضطلع المنسق المقيم بمهام منسق الشؤون الإنسانية.

٩٨- ويرى المفتش أنه ما دام لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي تواجد قطري واسع النطاق ودور مقرر باعتباره منسق الأنشطة الإنمائية والإنسانية فضلاً عن مشاركة في الانذار المبكر من أجل الاستجابة لحالات الطوارئ الانسانية الناشئة فإنه يكون في أنسب وضع للاضطلاع بهذه المهمة. ولتلافي الطبقات البيروقراطية يرى المفتش ميزة في فكرة اختيار منسق الأمم المتحدة المقيم لدور منسق الشؤون الإنسانية لحالات الطوارئ

المعقدة شريطة أن تتوافر فيه المؤهلات المطلوبة والخبرة في مجال المساعدة الإنسانية وأن يلبي الاختصاصات التي تحددها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات. وحينئذ يقدم منسق الأمم المتحدة المقيم تقاريره على المستوى الميداني إلى الممثل الخاص للأمين العام وبشأن المسائل الانسانية إلى إدارة الشؤون الانسانية

اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات

٩٩- أنشئت هذه اللجنة بموجب قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ لغرض تنسيق قضايا السياسات المتعلقة بالمساعدة الإنسانية. ويتألف أعضاؤها من المنظمات والوكالات التابعة للأمم المتحدة مثل برنامج الأمم المتحدة الانمائي واليونيسيف ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وبرنامج الأغذية العالمي ومنظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية. كذلك تضم عضويتها المنظمة الدولية للهجرة، والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، والمجلس الدولي للوكالات الطوعية والعمل المشترك. وتدعى اللجنة الدولية للصليب الأحمر بصفة دائمة لحضور اجتماعات اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات عملا بقرار الجمعية العامة ١٠٠/٤٦. وفضلا عن ذلك يمكن أن تشارك في الاجتماعات اللجنة التوجيهية للاستجابات الانسانية وكذلك أي منظمة تدعوها اللجنة الدائمة على أساس ظرفي. وتجتمع اللجنة عادة أربع مرات في السنة ويرأسها وكيل الأمين العام للشؤون الانسانية الذي هو منسق الأمم المتحدة للإغاثة الطارئة.

١٠٠- وتعالج اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات قضايا مثل النداءات الموحدة، وقنوات المعلومات/الاتصالات، والمسائل الأمنية بين الميدان والمقر وبين العناصر المختلفة للعمليات الميدانية. كذلك أنشأت اللجنة فرقة عمل لدراسة التقدم الذي تحرزه الوكالات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة في التحول من أنشطة الاغاثة إلى الأنشطة الانمائية. كما أنها تستعرض حالات الطوارئ باستخدام المعلومات التي تجمعها الوكالات المختلفة وتقرر وفقا لهذا الاحتياجات ذات الأولوية للبلدان المتضررة، بما في ذلك تعبئة الموارد عن طريق اجراءات النداءات المشتركة بين الوكالات من أجل البرامج الانسانية.

١٠١- ويسلم المفتش بأن لدى اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات معلومات دقيقة عن مشاكل عمليات الطوارئ المعقدة في مختلف البلدان، وذلك عامل حيوي في التخطيط للعمليات المقبلة. ويوصي المفتش بأنه ينبغي توثيق الدروس المستفادة من كل عملية وحفظها في بنك بيانات مركزي لدى إدارة الشؤون الانسانية كيما ترجع إليها مستقبلاً مختلف ادارات الأمم المتحدة. ويلزم إبلاغ هذا إلى جميع الوكالات بما فيها الوكالات التي لا تتناول إلا مسائل التنمية وغير ذلك من المنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية. كذلك تفيد المعلومات الممثل الخاص للأمين العام والمبعوثين الآخرين ومنسقي الشؤون الانسانية حديثي التعيين بالإضافة إلى موظفي الأمم المتحدة ذوي المسؤوليات في بعثات حفظ السلم.

التنسيق والتعاون فيما بين الممثل الخاص للأمين العام ومنسق الشؤون الانسانية وقائد قوات الأمم المتحدة

١٠٢- ورد خلال هذا التقرير وصف لمسؤوليات الموظفين الثلاثة رفيعي المستوى في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلم. غير أن هناك ضرورة لتوضيح وإعادة تحديد اختصاصات ولاياتهم لوضع معيار للتعاون توصلا إلى نتائج أفضل.

١٠٣- وحسبما تم التشديد عليه في سياق الفصول المختلفة من هذا التقرير فإن ثمة حاجة في حالات الطوارئ المعقدة إلى اجراء تشاور وإلى ترتيبات تنسيق بين القائمين على الشؤون الانسانية وقوات حفظ

السلم على المستوى القطري. وهذا أمر ضروري لبلوغ التقدير الضروري للفروق في الولايات والوظائف على نحو متبادل.

١٠٤- وقد أعربت شتى الوكالات والادارات الانسانية بالأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية التي تبادل المفتشون معها الرأي بشأن هذه المسألة عن رغبتها في أن يُعطى للممثل الخاص للأمين العام الدور الرائد كلية لضمان المواءمة بين منسق الشؤون الانسانية وقائد قوات الأمم المتحدة. ويعتقد المفتش أنه بالتحديد الواضح لولايات الادارات الثلاث، إدارة الشؤون السياسية وإدارة عمليات حفظ السلم وادارة الشؤون الانسانية على المستوى الميداني يمكن التوصل إلى تسلسل قيادة جيد التوازن يرضي جميع العاملين ويرسي الأساس لتعاون سليم. ولهذا الغرض ينبغي لهذه الادارات، دون إخلال بولاياتها وبالاجراءات الداخلية إزاء المقر، أن تعمل في إطار السلطة الكلية للممثل الخاص للأمين العام وترتب معه تدفقا منتظما للمعلومات.

١٠٥- ويجب ضمان استمرارية آلية التنسيق. ولتحقيق هذه الغاية طرحت فكرة وجود نائب مدني للممثل الخاص للأمين العام وهي فكرة تستحق البحث. وقد خطا الأمين العام الخطوة الأولى وعين نائبا للممثل الخاص للأمين العام لشؤون هايتي.

١٠٦- ولا يوجد في الوقت الحاضر نموذج قياسي للتعاون بين رؤساء العمليات الثلاث على المستوى الميداني. وتصدر المبادئ التوجيهية على أساس ظرفي وتختلف من بلد لآخر. ويعزى هذا إلى أن مشاكل عمليات حفظ السلم تتباين هي أيضا. والمفتش يؤيد تماما الجهود المبذولة لإعداد مبادئ توجيهية تنفيذية تكون مرنة وعملية. ويرى أن سلسلة الأوامر لتنفيذ هذه العمليات تحتاج إلى تحديد واضح مع المراعاة التامة للتكامل الأساسي الملازم لكل عملية.

خامسا - أمن وسلامة القائمين على الشؤون الانسانية في حالات الطوارئ المعقدة

١٠٧- إن الأمين العام المساعد للمؤتمرات وخدمات الدعم هو المكلف بمهمة منسق الأمم المتحدة لشؤون الأمن. وهو المسؤول عن إصدار المبادئ التوجيهية المتعلقة بالأمن عموماً كيما تطبقها المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة. وفي معظم المنظمات مسؤول الاتصال بمنسق شؤون الأمن. وفي الميدان يعين مسؤول كبير من الأمم المتحدة في كل بلد للعمل مسؤولا معينا لشؤون الأمن. وهو يضطلع بالمسؤولية الكاملة عن أمن وحماية موظفي الأمم المتحدة للبلد بعينه وهو مسؤول مباشرة أمام الأمين العام المساعد. وفي معظم البلدان يضطلع منسق الأمم المتحدة المقيم بالمسؤولية عن أمن وسلامة موظفي الأمم المتحدة.

١٠٨- وإذا كانت الآلية المنوه عنها أعلاه تخص أساساً العمليات اليومية لأنشطة الأمم المتحدة في الميدان فإن تزايد تعرض موظفي الأمم المتحدة لمخاطر جسيمة يتطلب اتخاذ تدابير إضافية. وينطبق هذا بوجه خاص على عمليات حفظ السلم والعمليات الانسانية. ومن أسباب القلق البالغ لدى الأمم المتحدة والمجتمع الدولي زيادة عدد الوفيات والاصابات والافتقار المؤسف إلى احترام القانون الدولي من جانب بعض الأطراف المشتركة في المنازعات. وتتفاقم الحالة في البلدان التي لم تعد بها حكومة قائمة أو التي لم تعد تمارس السلطة التي توفر الضمانات الأمنية لموظفي الأمم المتحدة.

١٠٩- وكانت الجمعية العامة قد اعتمدت في الماضي قرارات تتعلق بأمن وسلامة الموظفين الدوليين المدنيين، ومن بينها القرار ٧٢/٤٧ الذي اتخذته في دورتها السابعة والأربعين والذي طلبت فيه إلى الأمين العام "أن يولي اهتماما خاصاً لتوفير الحماية الكافية لأفراد قوات حفظ السلم وغيرهم من الأفراد التابعين للأمم المتحدة لدى تخطيط عمليات حفظ السلم المقبلة"(١٩). وبالاضافة إلى هذا اعتمد مجلس الأمن قراراً (S/RES/868 في ٢٩ أيلول/سبتمبر ١٩٩٣) تنص الفقرة ٦ منه على ما يلي: "٦ - يقرر أنه عند النظر في إنشاء عمليات مقبلة للأمم المتحدة يأذن بها مجلس الأمن، فإن المجلس يشترط، في جملة أمور، ما يلي:

"(أ) أن يتخذ البلد المضيف جميع الخطوات الملائمة لضمان أمن وسلامة العملية والأفراد المشتركين في العملية؛

"(ب) أن تمتد ترتيبات الأمن والسلامة التي يضطلع بها البلد المضيف لتشمل جميع الأشخاص المشتركين في العملية؛

"(ج) أن يجري التفاوض على وجه السرعة على اتفاق بشأن مركز العملية وجميع الأشخاص المشتركين في العملية في البلد المضيف. وأن يبدأ نفاذ هذا الاتفاق في أقرب وقت ممكن من بدء العملية"(٢٠).

١١٠- وفي ظل الضغط لتوفير حماية أكثر فاعلية جرت محاولات شتى في الأمم المتحدة لعلاج الوضع. فإلى جانب القرار المثير للجدل بشأن استئجار حراس محليين جرت محاولة ثبت نجاحها هي استخدام قوة شرطة للأمم المتحدة تكون غير مسلحة. وجرب ذلك في العملية الكمبودية؛ حيث تمكنت شرطة الأمم المتحدة من مراقبة الانتخابات في بعض المناطق الحساسة وتقبلتها الأوساط المحلية من غير التحفظات المعتادة إزاء قوات حفظ الأمن المسلحة التابعة للأمم المتحدة. وقد تنشأ صعوبة عن توافر الفرق الكافية للعمليات الشاملة وعن تدريبها النوعي.

١١١- ولتيسير الاستجابة السريعة لحالات الطوارئ الانسانية وتوفيراً لدعم إعادة التأهيل والتنمية في البلدان المتضررة اعتمدت الجمعية العامة في دورتها التاسعة والأربعين القرار A/49/139 في ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤ وعنوانه "تعزيز تنسيق المساعدة الانسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ بما في ذلك المساعدة الاقتصادية الخاصة: تعزيز تنسيق المساعدة الانسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ". والغرض الأساسي من القرار واضح تماماً من عنوانه. غير أنها بالاضافة إلى فرق المتطوعين الوطنيين المشار إليهم باسم "الخوذات البيضاء" تستطيع أن يكون لها بتواجدها تأثير مؤكد وتصبح أحد عناصر الأمن والسلامة في مرحلة التأهيل من عمليات الطوارئ. والواقع أن قوات حفظ السلم تنسحب في هذا المنعطف تاركة مجتمع التنمية الدولية الفاعل الأساسي على الأرض. ومن ثم ينفتح الطريق لتوسيع دور "الخوذات البيضاء"[٢١] ليشمل توفير التغطية الوقائية الرادعة والرمزية للقائمين على الشؤون الانسانية.

١١٢- ومن التجارب الأخرى الناجحة وإن كانت محدودة وزع فرقة حراس أمن من الأمم المتحدة في العراق؛ فقد قدم حراس الأمم المتحدة خدمات دعم في حراسة قوافل الإغاثة وموظفي الشؤون الإنسانية وفي حراسة المستودعات والمكاتب ومراكز توزيع الإغاثة فضلا عن تأمين مرافق الاتصالات السلكية واللاسلكية بين المحطات العاملة. وفي ظل القيود المصاحبة للمهام المحددة لحراس الأمم المتحدة يمكن اعتبارهم أحد الخيارات للعمليات الإنسانية الخاصة كالعمليات المنفذة في العراق.

١١٣- وفي ظل نظام الترتيبات الأمنية الحالي يطلب إلى جميع الوكالات الإنسانية اتباع التوجيهات الأمنية العامة الصادرة عن منسق الأمم المتحدة للشؤون الأمنية. غير أن تقصيات المفتش كشفت عن أن بعض الوكالات ترى أن الترتيبات القائمة لا تكفي لحل المشاكل الأمنية عندما يتعلق الأمر بمسألة الطوارئ المعقدة.

١١٤- وثمة مجال حساس كان موضوعا للحوار في اجتماعات اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات هو حماية الموظفين غير التابعين للأمم المتحدة والتابعين لوكالات الأمم المتحدة في ميدان المساعدة الانسانية في حالات الطوارئ المعقدة. ففي السنوات الأخيرة ظلت الأمم المتحدة تعمل بشكل أكثر تواترا ووثاقة مع منظمات غير حكومية ومنظمات حكومية دولية. ومع هذا لا يتمتع الموظفون من بعض هذه المنظمات بالتغطية في نظام الأمم المتحدة الأمني القائم. ولا يرضي هذا الوكالات الانسانية التي تفضل تمديد الحماية لتشمل نطاقاً أوسع من العاملين في الشؤون الانسانية.

١١٥- وقد استجابت الجمعية العامة في دورتها التاسعة والأربعين للحتميات الأمنية الجديدة فأقرت مشروع الاتفاقية الذي أعدته اللجنة الخامسة واعتمدت القرار ٥٩/٤٩ المؤرخ في ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤ بخصوص "اتفاقية بشأن سلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها". وتحدد المادتان ١ و٢ من الاتفاقية غرضها وتغطيتها على النحو التالي:

"المادة ١

(أ) يقصد بعبارة "موظفو الأمم المتحدة":

'١' الأشخاص الذين يستخدمهم الأمين العام للأمم المتحدة أو يقوم بوزعهم بوصفهم افرادا في العنصر العسكري أو عنصر الشرطة أو العنصر المدني لعملية تضطلع بها الأمم المتحدة؛

'٢' الموظفون والخبراء الآخرون الموفدون في بعثات للأمم المتحدة أو وكالاتها المتخصصة أو الوكالة الدولية للطاقة الذرية، والموجودون بصفة رسمية في منطقة يجري الاضطلاع فيها بعملية للأمم المتحدة؛

(ب) يقصد بعبارة "الأفراد المرتبطون بها":

'١' الأشخاص الذين تكلفهم حكومة أو منظمة حكومية دولية بالاتفاق مع الجهاز المختص في الأمم المتحدة؛

'٢' الأشخاص الذين يستخدمهم الأمين العام للأمم المتحدة أو وكالة متخصصة أو الوكالة الدولية للطاقة الذرية؛

'٣' الأشخاص الذين تقوم بوزعهم منظمة غير حكومية إنسانية أو وكالة إنسانية بموجب اتفاق مع الأمين العام للأمم المتحدة أو مع وكالة متخصصة أو مع الوكالة الدولية للطاقة الذرية"[٢٢]
(قرار الجمعية العامة ٥٩/٤٩ المؤرخ في ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤)

١١٦- ومع أن مشكلة مد التغطية لتشمل المزيد من موظفي الشؤون الانسانية تظل قائمة فإن الاتفاقية تمثل خطوة هامة وتحظى بالترحيب تجاه قضية حماية قطاعات واسعة من المشاركين في حالات الطوارئ المعقدة. وينبغي للدول الأعضاء أن تستجيب على الفور لهذه المبادرة بتصديقها على الاتفاقية. ويمكن للأمين العام أن يبلغ الدورة الخمسين للجمعية العامة بحالة التصديقات.

سادسا - حالات قطرية رمزية للأوضاع المعقدة

١١٧- يرى المفتش أن من المفيد الجمع بين التقصي الشامل في المقر والنتائج على المستوى الميداني بغية التوصل إلى رأي متكامل بشأن القضية قيد النظر. وقد اختار عينة من أوضاع قطرية هامة، بنية تحليل سلسلة من الحالات تتراوح بين النجاح والنتائج المختلطة. ولهذا السبب سافر إلى موزامبيق ورواندا ونيروبي حيث قامت أغلبية الكيانات العاملة في الصومال بنقل مكاتبها عندما أصبحت الحالة في مقديشيو غير مأمونة بشكل خطير.

موزامبيق

١١٨- تقدم العملية في موزامبيق مثلا مقنعاً لكيفية استطاعة كفاءة القيادة وكفاءة آلية الأمم المتحدة إذا اجتمعتا مع الأحوال السياسية المواتية أن تضمنا النجاح.

١١٩- ومن الجدير بالملاحظة أن العاملين في الشؤون الانسانية بمن فيهم المنظمات غير الحكومية كانوا على المسرح وكانوا نشطين قبل قرار الأمم المتحدة بالتدخل. والذي حدث، في الواقع بفضل مبادرة أحدهم وهو جمعية خيرية إيطالية، أن الأطراف في النزاع قد حَرضوا على قبول المفاوضة السياسية. وثبت من جديد من إقرار للهدنة أن القبول بحضور مائدة للتفاوض أمر لا غنى عنه لإمكانية التوقع المقبول لنجاح أي عملية لحفظ السلم.

١٢٠- وفي موزامبيق سبق تواجد الأمم المتحدة اشتراك مؤسسات انسانية أدت عملها بكفاءة دون حماية عسكرية. وكانت تؤدي مهمتها بنزاهة وحيدة، مما ساعدها على الوصول إلى أطراف النزاع وكسب ثقتهم. وكان من نتائج ذلك إيجاد بيئة مؤاتية أفادت منها عناصر العملية الأخرى مع الاحترام الكامل لمبادئ الحياد والنزاهة.

١٢١- وكان ظهور قوات حفظ السلم على المسرح يحرك هيكل تنسيق عناصر العملية. وكانت العلاقة بين العسكريين والعاملين في الشؤون الانسانية تسير في سلاسة نتيجة للهدنة السياسية بين المتنازعين المحليين. ولم تشترك الفرق العسكرية في المساعدة الإنسانية حيث كانت في الميدان تؤدي مهامها المؤسسية ولكن كان لوجودها أثر إيجابي على العاملين في الشؤون الانسانية يردع العنف ويشكل مصدراً محتملاً للحماية. على أن توسيع بعض الهياكل الانسانية العسكرية، وخاصة المستشفيات الميدانية، لمساعدتها لتشمل السكان أيضا، قد حظي بالقبول وساعد في تحسين صورة قوات حفظ السلم.

١٢٢- ومن ناحية المدنيين فالجدير بالملاحظة أن الخريطة التنظيمية تحت القيادة الكلية للممثل الخاص للأمين العام في موزامبيق والصومال شملت شعبة إنسانية. وقد شكّل هذا سابقة، لأن العمليات السابقة لم تكن بهذا الوضوح بالنسبة للعنصر الانساني. وهي توحي وتؤكد ضرورة أن تتضمن جميع عمليات حفظ السلم، بطابعها المتنوع، عنصراً إنسانياً في التخطيط الأولي وأن تستطلع بدقة في مرحلة تنفيذ العملية العلاقة مع العناصر الأخرى وتدار مع المراعاة الصارمة لولاية كل عملية.

١٢٣- ولدى المفتش انطباع بأن التنسيق في كل شعبة إنسانية يحتاج إلى مزيد من التحسين وخاصة من ناحية التفاعل مع الوكالات المتخصصة ومنظمات الأمم المتحدة التي تمول برامج المساعدة الانسانية. وهو يرى، في جملة أمور، أن إجراءات التمويل البيروقراطية الراهنة تحتاج إما إلى تسريع أو الاستغناء عنها

بإجراءات خاصة أكثر ملاءمة للوفاء بضرورة الاجراءات العاجلة التي تستوجبها حالة الطوارئ. ولكن عملية الأمم المتحدة في موزامبيق ونتائجها الموفقة تتيح بوجه عام نموذجاً بناءً وصالحا لمعالجة الأوضاع المعقدة.

رواندا

١٢٤- لقد شهدت الأحداث في رواندا على أنه كان ينبغي زيادة الاهتمام بإشارات الإنذار التي تتنبأ بالأزمة، وتحسين استخدام أدوات الدبلوماسية الوقائية التي وضعتها الأمم المتحدة تحت تصرفها. وجاءت تعبئة المجتمع الدولي متأخرة ولكنها بلغت ذروتها حين أصبحت ضخامة المأساة واضحة للعيان. وقد تأثر المفتش لعظم الجهود التي تبذلها منظومة الأمم المتحدة؛ إذ تجري محاولة في رواندا لتنفيذ الخطة التي وضعتها في مقر الأمم المتحدة بالاشتراك مع الوكالات المتخصصة العناصر الثلاثة لأي حالة معقدة (إدارة الشؤون الانسانية وإدارة الشؤون السياسية وإدارة عمليات حفظ السلم) من أجل مواءمة ولاياتها في ظل سلطة الممثل الخاص للأمين العام وعلى قدم المساواة. وكانت بعثة الأمم المتحدة للمساعدة في رواندا قد أنشئت بموجب اتفاقات أروشا وأدت عملها وفقا لولايتها وحسبما سمحت به اضطرابات الأزمة الرواندية. ويرى العاملون بالشؤون الانسانية في كيغالي أن العسكرية تؤدي دوراً مفيداً في تحسين الأحوال الأمنية والحماية التي كان يتوقع أن تؤديه فيها. وقد ساعد إنشاء وظيفة مسؤول اتصال للشؤون الانسانية مع بعثة الأمم المتحدة للمساعدة في رواندا على تعزيز قنوات الاتصال وملاءمة مناخ التعاون. واتخذ هذا عدة أشكال تبعا للظروف. وكان من التطورات الهامة الدعم الذي قدم في حالات منتقاة إلى المنظمات غير الحكومية. ويمكن القول بصفة عامة إن اتساع نطاق وجود "الخوذات الزرقاء" كان له أثر مطمئن.

١٢٥- ووجد العنصر الانساني مرجعا ملائما لدى منسق الشؤون الانسانية المقيم. فقد كان مكتبه بمثابة الميسّر للاغاثة الانسانية. واثبت مكتب الأمم المتحدة للإغاثة في حالات الطوارئ أنه آلية مركزية لجمع ونشر المعلومات وكان بمثابة نقطة اتصال للتخطيط المشترك بين الوكالات في استراتيجيات الإغاثة. ومن المسلم به أنه في كيغالي حقق تطوراً إيجابياً ليس لمجرد أنه الداعية للمجتمع الانساني بما فيه المنظمات غير الحكومة إزاء الممثل الخاص للأمين العام والقائد العسكري بل وباعتباره همزة الوصل مع السلطات المحلية. ومن المبادرات التي تستحق الثناء إقامة مركز متكامل للعمليات الانسانية أدى إلى استجابة متكاملة في وضع الاستراتيجيات وخطط العمل وإلى المساعدة في تنفيذها. وبالتالي فقد اكتسبت إدارة الشؤون الانسانية صورة بناءة في رواندا كما أن مواجهة حالات الطوارئ توفر نموذجاً هاماً للرجوع إليه مستقبلاً. وبالإمكان تحسين الإطار إذا أتيحت لإدارة الشؤون الانسانية إمكانية تعزيز هويتها مع توفير الموارد الكافية البشرية منها والمالية دون إدخال طبقات بيروقراطية جديدة لا حاجة لها. وهذه مخاطرة كان المفتش على علم بها في رواندا. ثم إن إدارة الشؤون السياسية ينبغي أن تتحلى بالمرونة الكافية اللازمة للتكيف مع التغيرات التي تطرأ على أوضاع أي بلد حين يحل التأهيل محل الطوارئ. ففي كيغالي أثيرت مسألة مدة مهمة منسق الشؤون الانسانية المقيم. ورهنا بالتحسن في الوضع السياسي ونظراً للتغير التدريجي المرغوب إلى التأهيل يمكن أن يعهد لتنسيق الشؤون الانسانية إلى منسق الأمم المتحدة المقيم وتسلم المشاريع والأنشطة ذات الصلة إلى أوساط التنمية الدولية.

الصومال

١٢٦- لاحظ المفتش في تقصيه مع موظفي عملية الأمم المتحدة في الصومال توافق آراء بصورة كافية على أن أحد الأسباب الأساسية للمصاعب في الصومال يكمن في الانتقال بالعمليات من حفظ السلم إلى فرض السلم. وقد أدى غموض الحالة إلى ارتباك الولايات التي يعتبر تحديدها الواضح أول معيار للتعامل مع الأوضاع المعقدة.

١٢٧- غير أن الاتصالات في نيروبي مع عدة مسؤولين من الأمم المتحدة بمن فيهم الممثل الخاص للأمين العام أظهرت أن تركيز الاهتمام على الأحداث والصعوبات في مقديشيو حال دون إجراء تقييم موضوعي لعملية الصومال برمتها.

١٢٨- وإذا كانت العلاقة بين العنصرين العسكري والانساني في الميدان قد أدت إلى سوء فهم فالتعاون خارج العاصمة كان أكثر إرضاء. فهنالك جاءت النتائج ملموسة ووضعت عملية الأمم المتحدة في الصومال الأساس بالنسبة للعودة التدريجية للأوضاع الطبيعية.

١٢٩- ومن المسلم به أنه لولا عملية الأمم المتحدة في الصومال لتعذر فتح الممرات الانسانية التي توجه خلالها إمدادات الإغاثة. وفي هذه المرحلة كانت الحماية التي وفرها العسكريون مرضية لجميع العاملين في الشؤون الانسانية. وأوجد نقل ولاية مجلس الأمن من الفصل السادس إلى الفصل السابع من الميثاق حين رفضت الأطراف المتحاربة القبول بأي اتفاق سياسي، عنصراً جديداً: ومن هنا جاء مصدر المشاكل الأكثر تعقدا للجميع. فحماية العمليات الانسانية وحماية المدنيين أصبحت عسيرة بوجه خاص. ونشأت تعقيدات أخرى من التحول المرتد من فرض السلم رجوعاً إلى حفظ السلم. ووضع إطار التعاون بين العناصر السياسية والعسكرية والانسانية على محك صعب. وخلال هذه الفترة علم المفتش أن مسؤول الشؤون الانسانية المدني في عملية الأمم المتحدة في الصومال قد اسهم في الجهود التنسيقية. وكان قد عُين باقتراح من إدارة الشؤون الانسانية وضمن مهام الاتصال وقدم تقاريره إلى الممثل الخاص للأمين العام. وحدث أن الفرقة العسكرية، وعملها الرئيسي في مجال الدعم والأمن، انشغلت بصورة استثنائية في برامج عسكرية للمساعدة المدنية على نطاق ضيق عن طريق توزيع الأغذية أو ضمان صيانة المستشفيات والمدارس. ومع أن هذا لا يتمشى مع ولايتها المؤسسية فقد كان لهذه الأنشطة ما يبررها في ذلك المنعطف بالذات لأنه يؤدي إلى تحسين الصورة.

١٣٠- وقد أدى انهيار الحكومة المركزية واستمرار العمليات الحربية بين الفرق وغياب أي منظور لتسوية سياسية وانتشار العنف والعصابات إلى القيام بعملية "الدرع المتحد" وإلى انسحاب الفرق التابعة للأمم المتحدة.

١٣١- بيد أن هذا التطور لا يعني انتهاء المساعدة الانسانية التي قرر عاملوها الاستمرار وفق الامكانيات التي تتيحها الأوضاع. وسيستمر التزامهم بمبدأي النزاهة والحياد. وقد عرضت على المفتش بعض الحلول الممكنة. ويمكن لهؤلاء الاستفادة من الترتيبات مع السلطات القائمة في المحافظات أو الدوائر المجتمعية شريطة التنفيذ القانوني للمبادرات الانسانية. ويمكن أن توفر الشرطة المحلية الأمن أو يوفره اشراك السكان الصوماليين في تنفيذ المشاريع. ولكن يجب أن تجرب هذه المحاولات على الأرض وأن توفر نماذج ابتكارية لكيفية تقديم المساعدة الانسانية في الحالات المتطرفة التي تنحل فيها الحكومات المركزية ومؤسسات الدولة.

الحواشي

(١) "التحديات الانسانية أمام الأمم المتحدة: دروس تستفاد من البوسنة والصومال". الأمم المتحدة، ١٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣.

(٢) الاجتماع التاسع للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤، الفقرة ٤.

(٣) ملحق لخطة للسلام: ورقة موقف مقدمة من الأمين العام بمناسبة الاحتفال بالذكرى السنوية الخمسين لإنشاء الأمم المتحدة"، ٣ كانون الثاني/يناير ١٩٩٥، الفقرة ١٠.

(٤) "المنازعات والعمل الانساني". تقرير مؤتمر في جامعة برنستون، ٢٢-٢٣ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٣.

(٥) المرجع نفسه.

(٦) "تعزيز تنسيق المساعدة الانسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ" قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦، الفقرة ٣ من المرفق، ١٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١. "ميثاق الأمم المتحدة والنظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية".

(٧) المرجع نفسه.

(٨) "خطة للسلام"، تقرير من الأمين العام، الصفحة ١١.

(٩) بيان الأمين العام إلى الفريق العامل غير الرسمي بشأن "خطة للسلام"، ٢٩ أيار/مايو ١٩٩٣.

(١٠) "خطة للسلام"، تقرير من الأمين العام، الصفحة ١١.

(١١) ملحق "لخطة للسلام"، الفقرتان ٣٥ و٣٦.

(١٢) "التحديات الانسانية أمام الأمم المتحدة: دروس تستفاد من البوسنة والصومال" الأمم المتحدة، ١٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣.

(١٣) "المفوض السامي لتعزيز جميع حقوق الإنسان وحمايتها"، قرار الجمعية العامة ١٤١/٤٨، ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣، الفقرة ٣(أ).

(١٤) "العمل مع المنظمات غير الحكومية: الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة مع المنظمات غير الحكومية والحكومات على مستوى القاعدة والمستوى الوطني، JIU/REP/93/1، ١٩٩٣، الصفحة ٨، الفقرة ٢١.

الحواشي (تابع)

(١٥) بناء السلم والتنمية، ١٩٩٤. التقرير السنوي للأمين العام للأمم المتحدة عن أعمال المنظمة، الفقرة ٤١٧.

(١٦) "خطة للسلام"، المرجع نفسه، الفقرة ١٥.

(١٧) اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، المرجع نفسه.

(١٨) المرجع نفسه.

(١٩) "حماية عمليات حفظ السلم"، قرار الجمعية العامة ٧٢/٤٧، الفقرة ٦.

(٢٠) القرار ٨٦٨ الذي اتخذه مجلس الأمن في جلسته ٣٢٨٣ المعقودة في ٢٩ أيلول/سبتمبر ١٩٩٣.

(٢١) "تعزيز تنسيق المساعدة الانسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ، بما في ذلك المساعدة الاقتصادية الخاصة: تعزيز تنسيق المساعدة الانسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ". قرار الجمعية العامة ١٣٩/٤٩، في ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤، الفرع 'باء'.

(٢٢) "اتفاقية بشأن سلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها"، قرار الجمعية العامة ٥٩/٤٩ في ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤.