E

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/1997/98
10 July 1997
ARABIC
Original: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

الدورة الموضوعية لعام ١٩٩٧
جنيف ٣٠ حزيران/يونيه - ٢٥ تموز/يوليه ١٩٩٧
البند ٨ من جدول الأعمال

المساعدة الاقتصادية الخاصة والمساعدة الإنسانية والمساعدة الغوثية في حالات الكوارث

استعراض قدرة منظومة الأمم المتحدة على تقديم المساعدة الإنسانية

تقرير الأمين العام

المحتويات

الفصل		الفقرات	الصفحة
أولا -	مقدمة	١ - ١١	٣
ثانيا -	إطار الأمم المتحدة لتنسيق الأنشطة الإنسانية	١٢ - ٣٤	٤
ثالثا -	قدرة نظام الأمم المتحدة للمساعدة الإنسانية على الاستجابة للأزمات المعقدة	٣٥ - ٧٩	٩

المحتويات (تابع)

الفصل		الفقرات	الصفحة
ثالثا - (تابع)	ألف- الإنذار المبكر، التخطيط للطوارئ، التأهب، المعلومات، الاستجابة السريعة	٣٥ - ٤٥	٩
	باء - القدرات المحلية/الإغاثة والتنمية	٤٦ - ٤٩	١١
	جيم - تعبئة الموارد والقدرة المالية للأمم المتحدة فيما يتعلق بالمساعدة الانسانية	٥٠ - ٦٠	١٢
	دال - المسؤولية عن أنشطة المساعدة الإنسانية ومراقبتها وتقييمها	٦١ - ٦٥	١٤
	هاء - القضايا المتعلقة بإدارة الموارد البشرية وتنميتها	٦٦ - ٧١	١٥
	واو - الأمن	٧٢ - ٧٩	١٦
رابعا -	ملاحظات ختامية	٨٠ - ٩١	١٧

أولا - مقدمة

١- إن التصاعد الذي شهده العقد المنصرم في المنازعات الداخلية التي لا ترحم، وظاهرة انفجار هياكل الدول من الداخل قد أحدثا تغييرات عنيفة في السياق الذي يجري الاضطلاع فيه بالأنشطة الإنسانية.

٢- وفي القرار ٥٦/١٩٩٥، حث المجلس الاقتصادي والاجتماعي هيئات منظومة الأمم المتحدة العاملة في الأنشطة الإنسانية على استعراض قدرتها على الاستجابة للأزمات الإنسانية والكوارث. ومنذ ذلك الحين، قامت المنظومة بالتعاون مع منظومات غير حكومية، وثنائية، ودولية، بتقييم فاعليتها ونظرت في الخيارات للتغلب على القيود وتعزيز قدرتها على الاستجابة للأزمات.

٣- ومنذ اعتماد المجلس الاقتصادي والاجتماعي للقرار ٥٦/١٩٩٥ قامت مجالس ادارة مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة وبرنامج الأمم المتحدة الانمائي، ومنظمة الصحة العالمية ومنظمة الأغذية والزراعة ببحث توصيات، واعتمادها في كثير من الحالات، لتقوية قدرتها التنظيمية، وكذلك لتشجيع التعاون مع إدارة الشؤون الإنسانية التابعة للأمانة، وغيرها من المنظمات لضمان نهج متناسق للمساعدة الإنسانية يشمل منظومة الأمم المتحدة كلها.

٤- واضطلعت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات باستعراض مفصل للقضايا العامة الأوثق صلة بنهج متماسك متجانس يطبق على مستوى المنظومة. وقد تم النظر في مداولات ومقررات مجالس ادارة المنظمات الإنسانية التابعة للأمم المتحدة اثناء هذه المشاورات فيما بين الوكالات. وكان هدف اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات من هذا الاستعراض هو التحرك نحو نهج أكثر استراتيجية في معالجة المساعدة الإنسانية لا يقتصر أثره على تمكين أعضاء اللجنة المذكورة من الاستجابة للأزمات بشكل أفضل، بل يركز أيضا على بناء القدرة وتعزيز الدعم والترابط مع أنشطة الانعاش وإعادة التأهيل - نهج استراتيجي يكون من شأنه الاسهام في جهود الأمم المتحدة لتحقيق السلام وبنائه. وكانت عملية استعراض المجلس الاقتصادي والاجتماعي في حد ذاتها مفيدة في تعزيز ثقافة محسنة للتعاون بين أعضاء اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات. وفي إعداد هذا التقرير أُعطي الوزن المناسب لمداولات اللجنة واستنتاجاتها وتوصياتها.

٥- إن الطبيعة الشديدة التقلب لنزاعات العصر الراهن بما ينجم عنها من خطر على السلام والأمن الاقليميين قد أدت إلى زيادة دور مجلس الأمن. ومع ذلك فلا يكاد يوجد توافق كاف في صفوف المجتمع الدولي لمعالجة الأسباب الجذرية لهذه الأزمات. وفي هذا السياق السياسي كان من الملائم أن تعتمد اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات نهجا للتنسيق يدرك أهمية وجود استجابة متكاملة للأزمات حيثما يكون ذلك ممكنا. غير أن المرء يجب أن يدرك أنه بدون عمل سياسي، تبقى الأنشطة الإنسانية مجرد مُسكِّن للآلام فحسب.

٦- وتجري الأنشطة الإنسانية ضمن بيئة سياسية، وهكذا فإنها تتأثر بتلك البيئة وتؤثر فيها. ويتعين ضمان تقديم مساعدة إنسانية فعالة، وضمان تقديمها بطريقة محايدة وملائمة تلبي حاجة المستفيدين المستهدفين. وفي نطاق الأمم المتحدة، يكمن التحدي في احترام المبادئ الإنسانية والطبيعة ا لمتميزة للجهود الإنسانية، مع ضمان نهج متساوق بين القطاعات السياسية والأمنية والإنسانية.

٧- ويتعرض المدنيون بصورة متزايدة لانتهاكات متعمدة لحقوق الإنسان وللقانون الدولي الإنساني. كما يُحْـَرم المحتاجون من الحصول على المساعدة الإنسانية لأسباب نفعية سياسية وعسكرية. وينجم عن هذه الانتهاكات تشريد واسع النطاق للسكان؛ وقد أصبحت كيفية ضمان احترام الأطراف المتحاربة للقانون الدولي الإنساني تشكل تحديا متعاظما. كما أن الأسرة الإنسانية في صراع مع ازدواجية تكتنف دورها فيما يتعلق باحترام حقوق الإنسان. فيخشى البعض من أن الابلاغ عن حالات انتهاك حقوق الإنسان سيهدد وصول المساعدة الإنسانية إلى ضحايا الانتهاكات، ويقلقون من أن إدانة المسؤولين عن تلك الانتهاكات ستعرقل القدرة على التصرف بنزاهة وحياد. ويعتقد آخرون أن العمل الإنساني لا يمكن أن يكتسب مصداقية وفاعلية إلا إذا تم ضمان حماية حقوق الإنسان الأساسية. كما أن المسالة المحددة الخاصة بحماية حقوق الإنسان للنساء في وقت المنازعات هي تعقيد لم تتم معالجته بصورة ملائمة أو كافية بعد.

٨- وتتزايد حالات إساءة استخدام الموارد والمساعدات الإنسانية واستهداف العاملين بالأنشطة الإنسانية من خلال المضايقة، وأخذ الرهائن، والاغتيال. وللهجمات على العاملين في تقديم المساعدة أهداف متنوعة: كتعطيل المفاوضات، ومنع هؤلاء العاملين من مساعدة "الأعداء"، وتصفية الشهود المحتملين على الفظائع. ومثل هذه الإساءات والهجمات تزيد من تعقيد عملية تقديم المساعدة الإنسانية.

٩- ويعتمد تقديم المساعدة الفعالة وتحديد الأولويات المستهدفة على تحليل وفهم شاملين لتاثير النزاع على شرائح المجتمع المختلفة، وعلى العلاقات بين الجنسين، وعلى توزيع السلطة داخل المجتمعات. ويركز كثير من النقد الحالي للاستجابة الدولية للأزمات على نقص الاهتمام بهذه الأبعاد وما يترتب عليها من آثار على السياسة.

١٠- ويبقى أهم تحد يواجه الأسرة الإنسانية هو تقديم مساعدة متماسكة وفعالة في الوقت المناسب لمن يحتاجون اليها. فتحسين التنسيق فيما بين الهيئات الوطنية، وبينها وبين الأمم المتحدة والمجتمع الدولي هو شيء أساسي لتأدية خدمة أفضل للمحتاجين. ومع مثول هذه الغايات في الأذهان شهد عاما ١٩٩٥ و١٩٩٦ مناقشة حادة بين المنظمات الإنسانية داخل الأمم المتحدة وخارجها. وكان أهم عاملين حافزين لهذه المناقشة هما التقييم المشترك لمساعدة الغوثية لرواندا، والاستعراض الذي أجري عملا بقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٥٦/١٩٩٥.

١١- والتقرير الحالي تقرير مرحلي، يصف الوضع القائم ويركز على قدرة نظام الأمم المتحدة للمساعدات الإنسانية على الاستجابة للأزمات المعقدة. ولا يعالج التقرير، في هذه المرحلة، قضايا مؤسسية، ولا يتضمن توصيات محددة. إذ أن هذه المسائل ستعالج، مع الاستناد إلى توصيات اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، بالدرجة الأولى، في التقرير بشأن الاصلاح في الأمم المتحدة، الذي سيقدم إلى الجمعية العامة في ١٦ تموز/يوليه. ويمكن متابعتها أكثر في تقرير لاحق إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي إذا طـَلب ذلك.

ثانيا - إطار الأمم المتحدة لتنسيق الأنشطة الإنسانية

١٢- إن مسؤولية كل سلطة وطنية هي تلبية الحاجات الإنسانية لمواطنيها، غير أن نطاق الأزمات وطبيعتها غالبا ما يتطلبان دعم الأسرة الدولية. ويقدم هذا القسم الاطار الذي تستجيب من خلاله الأمم المتحدة.

١٣- للمنظمات، في الحقل الإنساني، ولايات محددة على قطاعات معينة أو مجموعات مستهدفة قد تؤدي إلى التداخل أو التشابك الازدواجي اذا لم يجرِ التعامل معها من خلال التنسيق. وقد كشف استعراض لتجارب حديثة في حالات طوارئ معقدة وجود فجوات معينة في النظام. وبينما تم إحراز تقدم في توسيع التكامل في العمل، فإن مسألة الفجوات تظل هامة وحساسة.

١٤- ولمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة في سياق الأزمات، ولايات لحماية ومساعدة اللاجئين والأطفال. ولبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الأغذية والزراعة ومنظمات الصحة العالمية ولايات قطاعية في المساعدات الغذائية، والأغذية والزراعة، والرعاية الصحية. ولبرنامج الأمم المتحدة الانمائي دور في تعزيز ممارسات التنمية المستدامة. أما تنسيق مسؤوليات المساعدة الإنسانية فتتولاه إدارة الشؤون الإنسانية. وتعنى المنظمات التنفيذية للأمم المتحدة عامة، بدرجات مختلفة، بمراحل الطوارئ الثلاث جميعا: مرحلة الوقاية وما قبل الأزمة، ثم مرحلة الأزمة، فالانتعاش. وحتى عندما تكون الولايات واضحة جدا، فإن من الواضح أن التداخل قد يحدث. وتتمثل الفجوات في الولايات التي تعتري نظام الأمم المتحدة للأنشطة الإنسانية، والتي تحتاج إلى اهتمام شديد في: (أ) حماية ومساعدة ا لمشردين داخليا؛ (ب) تسريح المحاربين السابقين وإعادة إدماجهم في المجتمع؛ (ج) الأنشطة المتعلقة بالألغام؛ (د) تقديم الخدمات العامة. وتشمل الفجوات الأخرى التخطيط المشترك لمواجهة الطوارئ، وعمليات التقييم، والتدريب. وفي مثل هذه الحالات تتم معالجة الحاجات الإنسانية على أساس كل حالة وإن يكن ذلك بدون توافر أفضل تجربة أو خبرة ممكنتين.

١٥- ولتعزيز التنسيق وتحسين فاعلية الاستجابة، وخصوصا في تجنب الازدواجية وتقليص الفجوات إلى الحد الأدنى، دخلت المنظمات الإنسانية في مذكرات تفاهم[١] واتفاقات ثنائية أخرى لتوضيح تقاسم المسؤوليات. وتعترف هذه الاتفاقات بالمزايا النسبية والمهارات الخاصة لكل منظمة، وتعتمد عليها. وهي تهدف إلى إضفاء التساوق والثبات على العلاقة بين المنظمات. ومن الجوانب التي طورت بشيء من التفصيل التخطيط المشترك لمواجهة الطوارئ، وعمليات التقييم المشترك، وتنمية المعايير والمبادئ التوجيهية. ولهذه الاتفاقات ايضا أهمية في تعجيل الاستجابة في حالات الطوارئ. وينبغي على اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات أن تستعرض مذكرات التفاهم الحالية والاتفاقات المماثلة، وتشجيع عقد اتفاقات جديدة.

١٦- وقد تم إحراز تقدم في توضيح وتعزيز العلاقات بين المنظمات الإنسانية التابعة للأمم المتحدة وتلك التي في خارج منظومة الأمم المتحدة. وهكذا فإن هناك اتفاقات ثنائية تحكم العلاقات بين مختلف هيئات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية، ولجنة الصليب الأحمر الدولية، والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، والمنظمة الدولية للهجرة. وبعض اتفاقات التفاهم هذه يُقصدُ بها أن تكون دولية، وبعضها الآخر مختص بإقليم محدد. وبالاضافة إلى ذلك، تقوم منظمات عديدة بتقوية تعاونها مع مؤسسات بريتون وودز بصورة فعالة.

١٧- أنشأت الجمعية العامة، بقرارها ١٨٢/٤٦، اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات لتعمل كآلية رئيسية للتنسيق فيما بين الوكالات، ولتصوغ وتوجه استجابات الأمم المتحدة بصورة متساوقة لمواجهة الحالات الطارئة في الوقت المناسب. وهذه اللجنة مسؤولة عن تطوير سياسات إنسانية تشمل المنظومة كلها، وضمان نهج استراتيجي متكامل إزاء حالات الطوارئ المعقدة، فهي تقرر الأولويات، وتحدد المسؤوليات، بما في ذلك اختيار المنسقين للأعمال الإنسانية.

١٨- وأعضاء اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات هم الرؤساء أو المندوبون المعيَّنون لمنظمات الأمم المتحدة التي تعنى بالمساعدة الإنسانية (برنامج الأمم المتحدة الانمائي، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الأغذية والزراعة، ومنظمة الصحة العالمية). وفضلاً عن ذلك فإن هناك دعوة دائمة للحضور موجهة إلى المنظمة الدولية للهجرة، ولجنة الصليب الأحمر الدولية[٢]، والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر ومفوض الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، وكذلك اتحادات المنظمات غير الحكومية (المجلس الدولي للوكالات الطوعية) والمجلس الأمريكي للعمل الدولي الطوعي Inter Action، واللجنة التوجيهية للاستجابة الإنسانية. كما أن ممثل الأمين العام المعني بشؤون المشردين داخلياً، ومؤسسات بريتون وودز يدعون للمشاركة على أساس مخصص، كلما كان ذلك ملائماً لفحوى الموضوع. ويلقى عملُ اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات دعماً من عدد من الهيئات الفرعية، بما فيها الفريق العامل التابع للجنة.

١٩- إن فعالية اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات في العمل كآلية أساسية للتنسيق فيما بين الوكالات تقوم على أساس أن أعضاءها ملتزمون بمقررات وعمليات اللجنة ومسؤولون عنها. وكرئيس اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، يضطلع منسق الإغاثة في حالات الطوارئ بمسؤولية خاصة في ضمان عمل اللجنة بشكل فعال. ولكي تعمل اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بشكل فعال، بصفتها محفلاً مركزياً لرسم السياسة واتخاذ القرارات التشغيلية، فإنها تتطلب دعماً إدارياً وموضوعياً فعالاً.

٢٠- وتشكل المنظمات غير الحكومية جزءاً متكاملاً من أنشطة الأمم المتحدة للمساعدة الإنسانية. فموظفوها الميدانيون، في معظم الحالات، هم المقدمون النهائيون للخدمات، حيث يعملون كشركاء منفذين مع منظمات الأمم المتحدة. وتشارك ثلاثة اتحادات للمنظمات غير الحكومية - المجلس الدولي للوكالات الطوعية، والمجلس الأمريكي للعمل الدولي الطوعي Inter Action، واللجنة الدولية للاستجابة الإنسانية. مشاركة فعالة في المناقشة ضمن اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، وبذلك تضيف إليها معرفتها وخبرتها. وترى الاتحادات أن هناك حاجة ماسة إلى تحسين التعاون بين أعضاء اللجنة إذا أريد لضحايا الكوارث أن يتلقوا مساعدة كافية ولأموال المانحين أن تُصرَف بحرص وفعالية. وستستمر هذه المنظمات في الاشتراك الفعال في عمل اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات.

٢١- ومن خلال حجم حالات الطوارئ وتعقيداتها على مدى السنوات الخمس الماضية برز بوضوح الدور الحاسم الأهمية لمنسق الإغاثة في حالات الطوارئ في تنسيق المساعدة الإنسانية. فالمنسق يقدم تقارير إلى الأمين العام، ويتصل بإدارة الشؤون السياسية، وإدارة عمليات حفظ السلام ومع مجلس الأمن الدولي. كما أن الحاجة المتزايدة إلى إيصال المساعدة الإنسانية في ميادين المنازعات الداخلية وغيرها من البيئات غير الآمنة قد أبرزت أهمية المنسق في تقديم المشورة إلى الأمين العام وإلى مجلس الأمن بشأن المنظور الإنساني لاستجابة الأمم المتحدة لهذه الأزمات بصورة شاملة. إذ يجب على المنسق أن يضمن استجابة لحالات الطوارئ جيدة التنسيق وفعالة وسريعة على نطاق المنظومة كلها، وأن يتخذ دوراً دفاعياً عالمياً لتسهيل قيام الأمم المتحدة باستجابة تعالج الأبعاد السياسية، والأمنية والإنسانية لأي أزمة، مع الإبقاء على حياد المساعدة الإنسانية ونزاهتها.

٢٢- وتقدم إدارة الشؤون الإنسانية الدعمَ لمنسق الإغاثة في حالات الطوارئ في تصريف مسؤولياته عن الطوارئ المعقدة والكوارث الطبيعية. وفي هذا الصدد، تقوم إدارة الشؤون الإنسانية بمساعدة المنسق لضمان

تنسيق استجابة الأمم المتحدة للطوارئ المعقدة، ولضمان تقسيم العمل بوضوح وفي الوقت المناسب بين الوكالات التنفيذية للأمم المتحدة، ولدعم الدفاع عن المبادئ والقضايا الإنسانية، ولتعزيز أفضل الممارسات في نقل المساعدة الإنسانية، ولتحديد وتعيين المسؤولية عن الفجوات التي قد تبرز في المساعدة الإنسانية. كما تشمل مسؤوليةً إدارة الشؤون الإنسانية منعَ الكوارث الطبيعية والتكنولوجية والبيئية، وتخفيفها، والاستجابة لها.

٢٣- إن النمو الواضح الدلالة في متطلبات المساعدة الإنسانية، والتعقيد المتنامي للأزمات، بالاقتران مع الأعداد الكبيرة للمنظمات المستجيبة - كل ذلك يقتضي مستويات أعلى من التشاور والتعاون والتنسيق على الصعيد الميداني.

٢٤- ومن الناحية التاريخية، كان المنسق المقيم يضطلع بدور تيسير المساعدة الإنسانية وتوجيهها. غير أنه في الأوضاع السياسية الواضحة كما هي الحال في جنوب السودان وشمال العراق وكمبوديا ويوغوسلافيا السابقة، اتُّخذت ترتيبات خاصة لكل حالة على حدة، بما في ذلك تعيين وكالة قيادية لتنسيق استجابة المساعدة الإنسانية. وفي عدة حالات طوارئ حديثة مثل أنغولا وليبيريا تم تعيين منسقين إنسانيين منفصلين عن المنسق المقيم. وفي حالات أخرى قام الشخص نفسه بمهمتين.

٢٥- وقد قامت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بفحص ترتيبات تنسيقية مختلفة. وميزت بين التنسيق الاستراتيجي والتنسيق التشغيلي. واعتبرت أن من المرغوب فيه وجود نظام متكامل من التنسيق يقوم على نظام المنسق المقيم، وذلك لتوفير تواصل أفضل بين الإغاثة والمساعدة الإنمائية، ولتجنب الإزدواجيـــة، ولتبسيط وتنظيم هياكل التنسيق. وستنخرط اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات انخراطاً كاملاً في اختيار وتعيين مثل هؤلاء المنسقين الإنسانيين. وفضلاً عن ذلك فقد ارتأت اللجنة أن المنسق الإنساني المقيم ينبغي ألا تكون لديه مسؤوليات تنفيذية، وأن يكون مسؤولاً أمام منسق الإغاثة في حالات الطوارئ. وفضلاً عن ذلك ينبغي الفصل بين مسؤوليات المنسق الإنساني ومسؤولية الممثل المقيم لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وهناك مع ذلك ظروف معينة قد تتطلب تعيين منسق إنساني منفصل عن المنسق المقيم.

٢٦- وحيثما يوجد ممثل خاص للأمين العام له مسؤولية شاملة عن أنشطة منظومة الأمم المتحدة في بلد ما، أبرزت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات أهمية التحديد الواضح للعلاقة بين الممثل الإنساني المقيم، والممثل الخاص للأمين العام في أسرع وقت ممكن.

٢٧- إن المساعدة الدولية والحماية لعشرات الملايين من المشردين داخلياً يعرقلها غياب استجابة متماسكة ومنظَّمة لاحتياجاتهم. إن حماية المشردين داخلياً هي مسؤولية فرادى الحكومات، ولكن المنظمات الإنسانية وجدت أن من الضروري، حيثما تكون السلطات الوطنية غير قادرة على تقديم هذه الحماية، أو غير راغبة في ذلك، أن تقدم الحماية لهؤلاء الناس، الذين هم أكثر الناس تعرضاً للخطر، في سياق مساعداتها الإنسانية لهم.

٢٨- وعلى مدى السنوات القليلة الماضية، قامت وكالات الأمم المتحدة والمنظمات الشريكة لها بتقوية قدراتها على تلبية حاجات المشردين داخلياً. فقدمت لهم المساعدة والحماية، باعتبارهم أقل السكان مناعة

ضد الخطر، وذلك ضمن ولايات هذه الوكالات، أو - بالنسبة لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين - من خلال توسيع ولايتها حسبما تقتضيه كل حالة على حدة. غير أنه ليست هناك أية وكالة تملك ولاية عالمية أو شاملة لمساعدة المشردين داخلياً وحمايتهم، ولا توجد ترتيبات مُرضيَةٌ في المقر، ولا في الميدان، لتنسيق المساعدة.

٢٩- وفي عام ١٩٩٤، كُلِّفت إدارة الشؤون الإنسانية بدور محوري في منظومة الأمم المتحدة للعمل ضد الألغام البرية. وتشمل مهمتها الدعوة إلى حظر عالمي للألغام، ودعم أنشطة إزالتها، وتعبئة الموارد وتعزيز بناء القدرة لبرامج العمل ضد الألغام، وإدارة صندوق الائتمان الطوعي للمساعدة في أنشطة إزالة الألغام.

٣٠- وتعنى منظمات الأمم المتحدة ذات الصلة، وأعداد متزايدة من المنظمات غير الحكومية، بجوانب مختلفة من الأنشطة الإنسانية الخاصة بإزالة الألغام وتثقيف الناس/توعيتهم بخطورة الألغام. كما أن لجنة الصليب الأحمر الدولية نشيطة جداً في الدعوة إلى حظر الألغام البرية ورعاية ضحاياها. ولذا فإن إدارة الشؤون الإنسانية في الميدان تهدف إلى التأكد من وضع جميع عناصر برنامج الأمم المتحدة للألغام في مواضعها المناسبة، وأن الأولويات قد نوقشت وأُقرَّت، وأن البرنامج يجري تنفيذه بكفاءة وفعالية. وبالتشاور مع الحكومة الوطنية تقوم وكالات الأمم المتحدة، والمنظمات غير الحكومية، وإدارة الشؤون الإنسانية بتخطيط التقسيم الضروري للمسؤوليات بين المنظمات التنفيذية، آخذة في الاعتبار ميزاتها النسبية وقدرات كل منها داخل البلد المعني.

٣١- إن الخروج المتعجل من برنامج للمساعدة الإنسانية قد يكون له من الضرر ما يعادل الخروج المتأخر. فإذا كانت ظروف البقاء لم تتحقق، أو ضمانات الأمن للسكان لم تثبت، فقد يثير الخروجُ المبكرُ مزيداً من النزاع، ويعرّض السكان للمخاطر، ويخلق أزماتٍ إنسانية جديدة. بيد أن الخروج المتأخر قد تكون له عواقب مماثلة، إذ أنه قد يؤخر الحلول بعيدة الأجل والمستديمة إذا كان المستفيدون قد صاروا معتمدين على المساعدة الإنسانية، ولديهم توقعات لا تستطيع الحكومة تلبيتها.

٣٢- كما أن من المطلوب وضع استراتيجية ترسم الخطوط الأساسية للمعايير والعمليات التي يخرج في إطارها المشاركون في المساعدة الإنسانية من حالة طوارئ معقدة. وتشمل الشروط المسبقة لاستراتيجية الخروج انخفاضاً كبيراً في عدد المدنيين المتأثرين بحالة الطوارئ، وتسوية سلمية ناجحة بالتفاوض، ونهاية للامتثال، واستئناف الأنشطة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، وإعادة حقوق الإنسان، ووجود قدرة حكومية على تغذية السكان ورعايتهم وحمايتهم.

٣٣- فإذا تم توقيع اتفاقية سلام، فإن هيكل التنسيق الإنساني القائم ينبغي أن يعاد النظر فيه على الفور في ضوء تغير الأهداف، والنطاق، والتأثير، بالتركيز على الحاجة إلى مدّ الجسور بين المساعدة الإنسانية وبين برامج إعادة التأهيل وإعادة الإعمار.

٣٤- وينبغي تكليف المنسق الإنساني المقيم بأن - بالتشاور مع الفريق الذي يعمل في البلد، والحكومة - ما إذا كانت هناك ظروف تسمح بخروج كلي أو جزئي للمشاركين في العمليات الإنسانية. أما القرار النهائي فيجب أن تتخذه اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات.

ثالثاً- قدرة نظام الأمم المتحدة للمساعدة الإنسانية على الاستجابة للأزمات المعقدة

ألف- الإنـذار المبكـر، التخطيـط للطوارئ، التأهب، المعلومات، الاستجابة السريعة

٣٥- إن القدرة على الإنذار المبكر في المجال الإنساني هي أداة لتحسين عملية صنع القرار تحسباً للأزمات. فإذا ارتبط الإنذار المبكر بآليات استجابة حامسة تأتي في الوقت المناسب، فإنه يمكن أن يساعد في الإعداد لمجابهة الأزمات أو حتى لمنعها.

٣٦- وقد قامت عدة وكالات، اعتماداً على مجالات خبرتها، بتطوير أنظمة إنذار مبكر لظروف أزمات محددة. وعلى سبيل المثال، فإن مراقبة الأغذية في مجال العرض والطلب (من خلال نظام المعلومات العالمي والإنذار المبكر بشأن الأغذية والزراعة، الذي طورته منظمة الأغذية والزراعة)، والصحة (منظمة الصحة العالمية) وتحركات اللاجئين وأعدادهم (من خلال قواعد البيانات مثل قاعدة البيانات REFWORLD التابعة لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين) تساعد في تحذير الأسرة الإنسانية من الأزمات المحتملة. كما أن نظام الإنذار الإنساني المبكر التابع لإدارة الشؤون الإنسانية يعتمد على آلية الانذار المبكر القائمة ضمن منظومة الأمم المتحدة وخارجها، ويقوم بتجميع المعلومات القطاعية وتصنيفها مع المعلومات الأكثر تحديداً في المجالات الاجتماعية - الاقتصادية والسياسية. وتهدف منظمة الأمم المتحدة للطفولة، وبرنامج الأمم المتحدة الانمائي إلى منع الأزمات عن طريق تحديد نقاط الضعف الكامنة ومعالجتها؛ كما أن الوجود الميداني للعديد من الوكالات يؤدي دوراً هاماً في قدرتها على الإنذار المبكر.

٣٧- ولقد طرأ تحسن كبير في تطوير معالجة المعلومات التي تخدم النظام. ولكن من الممكن تحقيق المزيد من التحسين في تبادل المعلومات من أجل تقوية القدرة على الإنذار المبكر. ولهذا الغرض ينبغي استئناف المشاورات بشأن الإنذار المبكر فيما بين الوكالات، وادخال الاستنتاجات في إطار عملية اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، لتسهيل التخطيط والاستعداد للطوارئ.

٣٨- إن جزءاً كبيراً من فعالية الاستجابة الأولية لحالة طوارئ يعتمد على أنشطة التخطيط والاستعداد للطوارئ التي تتم بناءً على إشارات الإنذار المبكر. ويشمل التخطيط للطوارئ تحديد السيناريوهات لحالة طوارئ محتملة الوقوع، وآثارها المختلفة، والحاجات الإنسانية التي تنشأ عنها، وتقييم القدرات الموجودة، والأعمال المطلوبة لتقوية القدرة، والتغلب على العوائق أو الحد من عرقلتها للاستجابة الفعالة. وينبغي أن تتبع التخطيط للطوارئ أعمال استعدادٍ محددة خاصة بكل بلد.

٣٩- وقد شهد العامان الماضيان اعترافاً متزايداً بالحاجة إلى تنفيذٍ أكثر منهجية لخطط الطوارئ والاستعدادات على الصعيد الميداني. كما أنه ينبغي لمنظومة الأمم المتحدة أن تزيد التفهم وتكسب التأييد من السلطات المحلية لأعمال استعداد مادية ملموسة. وبالاضافة إلى ذلك هناك حاجة شديدة الأهمية لتنمية أسلوب عمل مشترك بين الوكالات في التخطيط للطوارئ، من أجل تقديم أساس لمعطيات التخطيط المشترك. وينبغي أن تشمل هذه الجهود - بالقدر المستطاع عملياً - إشراك أكبر عدد ممكن من الشركاء الإنسانيين، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية.

٤٠- إن الموظفين الدوليين التابعين للأمم المتحدة، والموظفين الوطنيين في البلد هم الذين يتدبرون أمر الاستجابة المباشرة في العادة، وهم المحور الأساسي الذي تبنى عليه جهود الاستجابة اللاحقة لحالات الطوارئ. فإذا كان من الضروري إحداث زيادة سريعة في قدرة الموظفين العاملين في البلد، فإن وكالات الأمم المتحدة تعمد إلى آليات شتى لنشر الموظفين في ذلك البلد بسرعة، بما في ذلك الفرق الجاهزة، وتكملهم أحياناً بموظفين خبراء تأتي بهم من خارج منظومة الأمم المتحدة، أو بمتطوعي الأمم المتحدة. وقد قامت وكالات الأمم المتحدة بصورة عامة بتنمية قدرة كافية لنشر العدد الضروري من الموظفين بسرعة، مع مواد الإغاثة والدعم اللوجستي التعبوي (من آليات، وتجهيزات للدعم الشخصي ... الخ).

٤١- وتشمل الآليات الخاصة لمعالجة حالات الطوارئ السريعة الاندلاع، على مستوى مقر القيادة، وجود حملات قائمة فعلاً وجاهزة للتحرك لدمج وتنسيق أنشطة المقر مع مراكز حالات الطوارئ التي تعمل كنقاط ارتكاز لمعالجة المعلومات، والإبلاغ، وإدارة تنسيق استجابة الوكالة. كما قامت فرادى الوكالات بإقرار اجراءات خاصة للطوارئ، إدارية، ومالية، وغير ذلك من إجراءات الدعم للتعجيل باستجابتها للطوارئ. غير أن معظم القواعد والاجراءات في الأمانة العامة للأمم المتحدة لا تؤدي إلى استجابة سريعة. وينبغي اتباع إجراءات أسهل وأبسط في منظومة الأمم المتحدة من أجل تسريع تعيين العاملين اللازمين وجعل الاجراءات أكثر مرونة.

٤٢- وقد قام كثير من وكالات الأمم المتحدة بتطبيق اللامركزية في عملياتها من خلال زيادة تفويض السلطة في الميدان، وقَرَنَت ذلك بإقامة المكاتب الاقليمية وشبه الاقليمية أو تقويتها بشكل ملحوظ. وتشمل مزايا اللامركزية استجابة أسرع للحاجات الميدانية، وحساسية وتفهماً أكبر للظروف المحلية، وقدرة معززة للفريق المقيم في البلد على اتخاذ قرارات فعالة وفي الوقت المناسب، بقيادة المنسق الإنساني المقيم.

٤٣- ورغم أن التخطيط للطوارئ وتنفيذ تدابير الاستعداد في أوضاع محددة هما نشاطان غير مكلفين ويمكن أن يكونا شديدي الفائدة لو وقعت حالة طوارئ فعلية، فإن الأحكام والاستنتاجات غير الكافية تبقى عائقاً هاماً لتنميتهما. ولذلك ينبغي تشجيع الجهود لتشمل تمويل أعمال الاستعداد في نداءات مركزة ومعززة في سياق حالة طوارئ مستمرة. غير أن هذا النهج غير ذي جدوى بالنسبة للأعمال المطلوبة في حالة طوارئ معقدة كبيرة الحجم. وتشمل البدائل الممكنة إنشاء صناديق استئمانية، والإفادة من أموال الصندوق المركزي الدائر للطوارئ، وتوسيع سلطة وكالات الأمم المتحدة للاستفادة من أموال الطوارئ الاحتياطية الجاهزة، وزيادة مستوى الأموال المقدمة لهذه الأغراض.

٤٤- وفي أية أزمة، تقوم كل واحدة من وكالات الأمم المتحدة بجمع المعلومات والتحليلات ونشرها في القطاع الذي تمارس ولايتها عليه وعلى تنفيذ أنشطتها الإنسانية فيه. ولكي يُجري المنسق الإنساني ومنسق إغاثة الطوارئ تخطيطاً استراتيجياً مقروناً بالتنسيق والحماية، يجب أن تتوفر لديهما معلومات وتحليلات دقيقة تصلهما في الوقت المناسب، كي يتخذا قرارهما عن علم بالأوضاع. وبالاضافة إلى ذلك فإنه ينتظر أن يقوم المنسق الإنساني أيضاً بموازنة المعلومات بشأن الأزمة، وتنظيمها، وتحليلها، ونشرها وتعميمها.

٤٥- وازاء فجوات المعلومات التي وجدت أثناء المراحل الأولى من أزمات منطقة البحيرات الكبرى في افريقيا، شكلت إدارة الشؤون الإنسانية شبكة المعلومات الاقليمية المتكاملة، لإدارة تدفق المعلومات المستوفاة إلى المشاركين الإنسانيين المشتغلين في منطقة البحيرات الكبرى ومنهم. وتقوم هذه الشبكة بتجميع وتحليل

المعلومات من مصادر واسعة التنوع. ويجري حالياً تأسيس شبكة المعلومات الاقليمية المتكاملة/افريقيا الغربية. كما طورت إدارة الشؤون الإنسانية شبكة إغاثة كقاعدة للمعلومات في الميدان وفي المقر فيما يتعلق بالاستعداد لمواجهة الطوارئ والاستجابة لها. وتقوم شبكة الإغاثة هذه بتعزيز وتنظيم المعلومات بشأن الطوارئ الإنسانية والكوارث الطبيعية، وتتيح هذه المعلومات فوراً للشبكة الدولية (الإنترنيت).

باء - القدرات المحلية/الإغاثة والتنمية

٤٦- لقد أعتُرف بأهمية التدابير الداعمة بعضها لبعض التي تُعنى بجوانب الإغاثة والتنمية في حالات الطوارئ، باعتبارها أهمية حاسمة لإنقاذ الأرواح والإبقاء على سبل العيش. فالتدابير المتعاضدة في المواقف المتفجرة تُسهم في تجنُّب حدوث الطوارئ المرتبطة بالصراعات، وتحد من زيادة تدهور نظم الدعم وتقيم في وقت مبكر ركائز للانتعاش. ويمكن أن تُجرى أنشطة التنمية بفعالية جنباً الى جنب مع أنشطة الطوارئ في كثير من حالات الأزمات. وللمنظمات التي تجمع صلاحياتها بين الإغاثة والتنمية، مثل اليونيسيف وبرنامج الأغذية العالمي، مصلحة في الجهود الرامية الى ربط الإغاثة بالتنمية.

٤٧- فالسكان والمؤسسات التي تصيبها الطوارئ كثيراً ما تلجأ الى مجموعة متنوعة من الآليات العاملة في المجال والتي توفّر وسيلة للبقاء، وإن لم تكن كافية. وقد أبرزت الاستعراضات والتقييمات التي أُجريت للبرنامج مؤخراً آثاراً سلبية لمساعدات الإغاثة وأوضحت إمكان تقويضها للقدرات المحلية. وقد اكتُسبت في الوقت نفسه خبرة إضافية في تحديد السبل والوسائل التي يمكن بها لمساعدات الإغاثة أن تدعّم القدرات المحلية، بما فيها قدرات النساء والمنظمات النسائية، وتساعد بذلك على دعم أسس عمليات الإنعاش في الأجل الأطول. وعلى الرغم من أن توفير أغذية الإغاثة بالمجان كثيراً ما يكون لازما لمواجهة تهديد مجاعة مباشرة، فإنه ينبغي، كما أكد مؤتمر القمة العالمي للغذاء، أن يجري تناول توزيع مثل هذه الأغذية بمزيد من الحذر.

٤٨- وقد اضطلعت اللجنة الاستشارية للمسائل المتصلة بالبرامج والعمليات، على مدى العامين الماضيين، ببحث موسَّع لدور منظومة الأمم المتحدة في حالات ما بعد الصراعات. وأوضح البحث الحاجة الى وضع نهج شامل يغطي العمل (أ) في ظروف الأزمات وما بعد انتهائها، (ب) الربط بين الاغاثة والتنمية، (ج) اعتماد شراكات موسعة مع المشاركين الخارجيين ومع السلطات الوطنية والمحلية. واعتمدت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات في نفس الوقت عدداً من المبادئ والاتفاقات الهامة الرامية الى تعزيز بحث تكامل الآليات والقدرات في عمليات الأمم المتحدة الغوثية. ويراعى تحقيق التكامل التام بين عمل اللجنتين من خلال مشاركة كل من الفريقين العاملين التابعين لهما في أعمال الآخر.

٤٩- وقد أكدت لجنة التنسيق الإدارية الحاجة الى تدابير متوازية ومتكاملة. واتفقت مع الرأي القائل بأن برامج الإغاثة والتنمية يجب أن تتخطى التقسيمات التي يعكسها ويدعمها الانفصال القائم بين النهوج والميزانيات والمهام. كذلك أيدت لجنة التنسيق الإدارية الحاجة الى عناصر رئيسية لإطار استراتيجي يركز على ثلاثة مكونات أساسية: دراسة تحليلية للبيئة القطرية؛ ووضع بارامترات للسياسات؛ وإقامة أولويات لبرنامج الاستجابة. ويكون وضع هذا الإطار مرناً وعملياً.

جيم - تعبئة الموارد والقدرة المالية للأمم المتحدة فيما يتعلق بالمساعدة الإنسانية

٥٠- إن نجاح الاستجابة الجماعية للأزمات الإنسانية لا يتوقف فقط على خطة عمل جيدة التنسيق ومتكاملة، وإنما يعتمد أيضاً على توافر الموارد البشرية والمادية والمالية اللازمة لضمان تقديم المساعدة في الوقت المناسب. ومع تزايد الطلبات على موارد المانحين، هناك حاجة الى نهج لتعبئة الموارد يفي بالاحتياجات ذات الأولوية في إطار أوسع - نهج يحدد أهدافاً واضحة، ويساعد على مواجهة أسباب الأزمات على نحو أفضل، ويقيم جسوراً للعودة الى الوضع السوي.

القدرة المالية وآليات تمويل مساعدات الطوارئ

٥١- على مدى السنوات القليلة الماضية زاد تنوع ونطاق آليات تمويل برامج المساعدة الإنسانية، وبوجه خاص الاستجابة السريعة للأزمات، زيادة كبيرة. وتلجأ منظمات الأمم المتحدة حالياً الى الصناديق الاستئمانية والى الصندوق المركزي الدائر لحالات الطوارئ، والى صناديق الطوارئ الخاصة بالوكالات، والمساهمات الطوعية، لتمويل استجابتها للأزمات. وعلى مدى العام الماضي قامت المنظمات المختلفة بتزويد هيئات إدارتها بمعلومات شاملة عن قدراتها المالية الخاصة مبرزة جوانب التقدم والمجالات التي لا يزال الأمر يقتضي فيها مزيداً من الدعم أو المرونة.

٥٢- وإحدى الآليات الرئيسية المقامة لضمان الاستجابة السريعة من منظمات الأمم المتحدة لحالة من حالات الطوارئ هو الصندوق المركزي الدائر الذي يدير شؤونه منسق الإغاثة في حالات الطوارئ. ومنذ إنشاء الصندوق في ١٩٩٢، صُرف منه مبلغ ١٢٤ مليون دولار وسُدد من هذا المبلغ ١١١ مليون دولار. وقد بقي الصندوق في وضع مالي قوي واستخدمته منظمات الأمم المتحدة في ٤٨ مناسبة لمواجهة احتياجات غوثية عاجلة.

٥٣- ومن المبالغ التي صُرفت من الصندوق ١٠٩ مليون (٨٨ في المائة) صرف خلال الفترة ١٩٩٢-١٩٩٤. وفي عامي ١٩٩٥ و١٩٩٦ طلبت وكالات الأمم المتحدة ٦ سلف فقط، تمثل مبلغاً إجمالياً قدره ١١,٨ مليون دولار. وقد انخفضت الطلبات على استخدام الصندوق خلال العامين الأخيرين انخفاضاً شديداً لعدة أسباب. فعدم وجود ما يجيز التنازل عن استئداء سلف تنطوي على مخاطر عالية (حيث لا يكون هناك تأكيد بسدادها من أحد المانحين مثلاً) جعل الوكالات تعزف عن الاقتراض من الصندوق خوفاً من عدم استطاعتها تسديد ما عليها. كما أن المنظمات المختلفة بذلت جهوداً لزيادة مواردها الداخلية لمواجهة الطوارئ وللحد الى أدنى درجة من الاجراءات الإدارية التي كانت تستبعد اتخاذ أي تدابير قبل تسلُّم الأموال فعلاً. وأخيراً فإن حالات الطوارئ الواسعة النطاق أثناء هذه الفترة كانت أقل مما حدث في السنوات الثلاث الأولى من وجود الصندوق.

٥٤- وخلال عملية الاستعراض الحالية، قُدمت توصيات بإنشاء "نافذة ثانية"، تعزز قدرة المنظمات على مواجهة الاحتياجات ذات الأولوية، وخاصة في القطاعات التي يقل فيها التمويل بدرجة شديدة، وفي الحالات الأقل ظهوراً للعيان حيث يقل الدعم من المانحين. غير أن هناك عزوفاً بين البلدان المانحة عن قبول مثل هذا الاقتراح. والأمر يقتضي مشاورات لتوفير خيارات بشأن كيفية إمكان تنظيم الصندوق لضمان استمرار

فعاليته. وقد اقترحت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات أن يُتاح للمنظمات غير الحكومية، التي تُحدَّد كشركاء منفذين في إطار النداء الموحَّد، إمكانية اللجوء الى الصندوق.

أثناء حالة الطوارئ

٥٥- تظل عملية النداءات الموحدة الآلية الوحيدة الأكثر أهمية لتنسيق وتعزيز قدرة منظومة الأمم المتحدة على مواجهة احتياجاتها من الموارد للاستجابة للطوارئ. فخلال الفترة من ١٩٩٢ الى ١٩٩٦ أمكن تدبير ١٠,٤ مليار دولار من خلال ٦٨ نداءً وجهتها إدارة الشؤون الإنسانية.

٥٦- وقد أُجري استعراض موسع لعملية النداءات الموحَّدة بهدف صوغ توصيات بشأن كيفية تعزيز المبادرات الفردية للوكالات على أحسن وجه داخل إطار مشترك من التعاون والتكامل وتحديد الأولويات. ومن الموضوعات التي طرحت بشكل متكرر الأهمية الأساسية لوضع إطار استراتيجي يحدد أهدافاً واضحة لبرنامج المساعدة الإنسانية ويوفر نهجاً شمولياً يضم الإغاثة والتنمية حيثما يكون ذلك ملائماً. وتستخدم عملية النداءات الموحدة - وهي عملية برمجة ترتكز على الوضع الميداني - كأداة لتعبئة الموارد لإعداد الإطار الاستراتيجي. وقد حددت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات مسؤوليات الوكالات والمنسق المقيم للمساعدات الإنسانية فيما يتعلق بتحديد الأولويات مؤكدة على أهمية المشاورات على المستوى القطري في تحديد الأولويات. وقد اتُفق على إدخال الأنشطة ذات الصلة لمفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان في عملية النداءات الموحدة.

٥٧- وبينما أعادت المنظمات المشتركة في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات تأكيد المبادئ التوجيهية لعملية النداءات الموحدة، اتفقت على أن هناك نقصاً في التنسيق بين عملية تعبئة الموارد وعملية التخطيط في الهيئات المعنية بالإغاثة والتنمية. وهو ما يؤدي الى وجود ثغرات وتأخير و/أو ازدواج في الجهود. ومن الضروري وضع نهج يسمح للمساعدات الموجهة للإغاثة وتلك الموجهة الى التنمية بالتعايش بطريقة داعمة كل منها للأخرى. وبدلاً من إنشاء آليات جديدة قد تؤدي الى زيادة الحواجز الفاصلة في نهوج التمويل، يجب أن توسَّع عملية النداءات الموحَّدة لتغطي متطلبات الاصلاح والإعادة الى الوضع السوي. وينبغي أن يبحث منسق عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ ومدير برنامج الأمم المتحدة الانمائي، بالتشاور مع اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، سبل إضفاء الطابع العملي على هذا النهج.

٥٨- فالتفريق التقليدي في نظر المانحين بين مساعدات الإغاثة ومساعدات التنمية قد يعوق توفير الموارد للوفاء في آن معاً باحتياجات الإغاثة واحتياجات التنمية والاضطلاع بأنشطة الاصلاح وإعادة الأمور الى الوضع السوي.

٥٩- وبينما يجب دعم نهج البرمجة المتكاملة المتبع في عملية النداءات الموحدة، يجب الاعتراف بأنه عندما تكون الموارد غير كافية لبعض القطاعات أو لبعض أنواع الأنشطة، يضر ذلك بفعالية برنامج المساعدة الإنسانية في مجموعه. فالإخفاق في توفير المساعدة لأنشطة الاصلاح، كما في حالة الزراعة مثلاً، يمكن أن يخلق اعتماداً على المساعدات الغوثية بين الأشخاص المتأثرين بالأزمة وقد يؤدي الى زيادة متطلبات المساعدة في وقت لاحق.

٦٠- واعترافاً بوجوب وجود آلية لحشد الموارد بسرعة حيثما توجد حالة طوارئ جديدة، سوف تستخدم آلية تنسقها إدارة الشؤون الإنسانية للنداء العاجل خلال عشرة أيام من وقوع الأزمة من أجل ضمان تمويل عاجل كمرحلة أولى. وينبغي أن يعقب ذلك، اذا لزم الأمر، إعداد إطار استراتيجي شامل تماماً واصدار نداء موحد. ويجب أن توضح بجلاء العلاقة بين البرامج واحتياجات التمويل في النداء العاجل وعملية النداءات الموحدة.

دال - المسؤولية عن أنشطة المساعدة الإنسانية ومراقبتها وتقييمها

٦١- إن المهمة الأساسية للمراقبة هي قياس تقدم الأنشطة وناتجها مقابلة بالجداول الزمنية والعوامل المحددة، ويمكن على أساسها تقرير إجراء تغييرات في البرنامج. ونظراً لزيادة تعقُّد البرامج الإنسانية اليوم، ينبغي أن تولي عملية المراقبة اهتماما خاصا للعلاقات المتبادلة بين المشروعات والمكوِّنات ولفعالية ترتيبات الإدارة والتنسيق.

٦٢- شهد العامان الماضيان فيضاً من المبادرات في منظومة الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الحكومية وفي مجتمعات المانحين والمنظمات غير الحكومية بهدف تعميق مسؤولية مقدمي المساعدات الإنسانية تجاه المانحين ومتلقي المساعدة على السواء. كذلك يُعنى فرادى المانحين والمنظمات غير الحكومية بصورة متزايدة بضرورة تنظيم أنشطة المساعدة الإنسانية من خلال وضع معايير يمكن التحقق منها للتدريب وممارسات الموظفين وإجراءات لتقديم التقارير.

٦٣- وقد وافقت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات على أنه يجب إنشاء نظم مراقبة بسيطة ترتكز على الوضع في الميدان في جميع حالات الطوارئ المعقدة التي تُعنى بها منظومة الأمم المتحدة من أجل تيسير المساءلة وتحقيق الاستخدام الأمثل للموارد وتجنب ازدواج الجهود والتكيف للظروف المتغيرة. وسيكون إنشاء هذا النظام جهداً مشتركاً بين الوكالات يجري الاضطلاع به تحت إشراف المنسق المقيم للمساعدة الإنسانية. ويُعتزم دعم أنشطة المراقبة القائمة التي تضطلع بها المنظمات التنفيذية لقطاعات أو جماعات مستهدفة مختلفة. وينبغي بذل الجهود لضمان المشاركة الكاملة للمنظمات غير الحكومية ولممثلي المانحين وكذلك أجهزة الحكم الوطنية والمحلية في عملية البرمجة والاستعراض. ومن الضروري أن يحدد المنسق المقيم للمساعدات الإنسانية، بالتعاون مع جميع المشاركين المعنيين، أهدافاً واضحة المعالم للمساعدة.

٦٤- وينبغي أن تعتبر المراقبة جزءاً مكملاً لدورة البرمجة - فنواتجها ضرورية للبرمجة الجديدة ولإعادة تقييم الأولويات. وتوفِّر المبادئ التوجيهية العامة لإعداد النداءات الموحدة، إذا طُبقت تماماً، إطاراً وبنية متساوقين للبرمجة يمكن على أساسهما قياس التقدم والعوائق. لذلك ينبغي أن يشار بوضوح الى عملية المراقبة في النداء الموحَّد من أجل بلد ما وأن تُحدَّد فيه الموارد اللازمة لهذه المراقبة. كذلك ينبغي أن يقترن نظام المراقبة بمتابعة من جانب إدارة الشؤون الإنسانية لتمويل النداءات الموحدة لكي يشكل الأساس لنظام موحَّد لإعداد التقارير بشأن اتجاه برنامج المساعدة الإنسانية وأدائه.

٦٥- ومن مزايا وجود قدرة مشتركة للمراقبة أنها سوف توفِّر أساساً سليماً لاستخلاص دروس أكثر عمقاً ولإجراء التقييمات. ومثالياً، سوف تؤدي هذه المراقبة تلقائياً إلى تقييم منهجي للبرامج الإنسانية.

وتخطط اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات لتخصيص إحدى دوراتها القادمة لقضية الدروس المستفادة والتقييم وكذلك إمكانية الاحتفاظ بآلية مشتركة بين الوكالات.

هاء - القضايا المتعلقة بإدارة الموارد البشرية وتنميتها

٦٦- إن نظام الأمم المتحدة للاستجابة الإنسانية لا يمكن أن يكون فعالاً إلا بقدر فعالية الأشخاص المعهود إليهم بتنفيذه. ومن الضروري من ثم لمنظومة الأمم المتحدة أن تقوم بتعيين وتدريب ودعم واستبقاء أحسن الموظفين المتوفرين للعمل في حالات الأزمات.

٦٧- وفي اعتراف بصعوبة الحصول سريعاً على موظفين مؤهلين كافين للعمل في أوضاع الأزمات، اعتمدت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات عدداً من التوصيات الرامية إلى زيادة مرونة أنشطة الاستجابة الإنسانية وتعميق طابعها المهني. وتشمل هذه التوصيات سبل تبسيط إجراءات التعيين، وتدعو إلى زيادة تطوير فرق الاستجابة السريعة ووضع أساليب تقييم موحدة وتوفير صلاحيات كافية.

٦٨- وبزيادة التأكيد من جانب الوكالات، تحسن التدريب في السنوات الأخيرة كما ونوعا. فالوكالات المختلفة مسؤولة عن تدريب موظفيها على المسائل التقنية والقطاعية في حالات الطوارئ، وهي توفر هذا التدريب بصورة ملائمة. ويظل التدريب على إجراء تحليل أفضل لظروف حالات الطوارئ وتعميق الاحساس بالمسائل المتعلقة بالجنسين أولوية لكل مبادرات التدريب.

٦٩- وتشارك جميع الوكالات بنشاط في حلقات عمل لتيسير بناء القدرات الوطنية ولدعم التنسيق على صعيد البلد، تُدار من خلال برنامج التدريب على إدارة الكوارث وتنظَّم بالاشتراك بين برنامج الأمم المتحدة الانمائي وإدارة الشؤون الإنسانية وبرعايتهما. وتشارك وكالات الأمم المتحدة في اللجنة التوجيهية لبرنامج التدريب على إدارة الكوارث التي شُكلت حديثاً، وتُسهم في تصميم وحدات البرنامج. ويوفِّر مشروع كلية موظفي الأمم المتحدة تدريباً إضافيا للعاملين في المنظومة يشمل أيضاً نظراء من البلدان، وذلك من خلال برنامجه للتدريب، دعماً للاستجابة المنسَّقة لصالح البلدان التي تواجه أزمة.

٧٠- وعلى صعيد المنظومة كلها تمثل مبادرة التدريب على مواجهة الطوارئ المعقدة المحفل الرئيسي المشترك بين الوكالات الذي يناقش فيه التدريب على القضايا العامة للمساعدات الإنسانية؛ أما مسائل السياسات التي تطرح فتحال إلى الفريق العامل التابع للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات. وتركِّز هذه المبادرة على تعزيز العمل في إطار فريق وعلى تنمية ثقافة التعاون والتنسيق. وقد حددت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات عدة مجالات ينبغي أن تستمر فيها هذه المبادرة في إعداد مواد تدريبية وتحديد موارد إضافية لتدريب الموظفين العاملين في الميدان.

٧١- إن الظروف التي يتم فيها توفير جانب كبير من المساعدات الإنسانية - بعد موظفي المساعدات الإنسانية عن أسرهم، والتعرض لخطر المرض والإصابة، وانعدام الأمن بشكل متزايد - أخذت تؤدي إلى ارتفاع مطرد في حالات الإجهاد والمشاكل الصحية. وتشمل توصية اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات توفير تغطية تأمينية مناسبة وتتصدى لحقيقة أن الموظفين المعينين على اساس محلي هم الأكثر تعرضا، رغم أن عقودهم وترتيباتهم الأمنية أقل دعما بكثير مما هي بالنسبة للموظفين الدوليين.

واو - الأمـــــن

٧٢- إن موظفي الأمم المتحدة، في الوفاء بالمسؤوليات المسندة إليهم من جانب الدول الأعضاء، يؤدون مهامهم، بشكل متزايد، في ظروف محفوفة بالخطر الشديد لم يواجهوها عادة في الماضي. وهذا صحيح بصفة خاصة في المناطق التي لا تـُمارس فيها سلطة الحكومة بشكل كافٍ أو لا يكون لها وجود. فبينما كان الموظفون في الماضي يجدون الحماية بحكم انتسابهم للأمم المتحدة، أصبحوا الآن بشكل متزايد يتعرضون للخطر بسبب هذا الانتساب. وإضافة إلى ذلك فإن التدابير التي تتخذها الأمم المتحدة في جزء من العالم يمكن أن تولـّد تهديدات لموظفيها في جزء آخر.

٧٣- وقد ارتفعت الحوادث نتيجة لذلك. ففي عام ١٩٩٢ قـُتل عدد من الموظفين بمعدل يبلغ في المتوسط موظفاً كل شهر؛ وفي ١٩٩٣ كان المعدل موظف كل اسبوعين وفي ١٩٩٤ زاد عن واحد كل أسبوع. وفي ١٩٩٥ و١٩٩٦ نقصت الأعداد ثانية إلى موظف كل شهر. وحتى ١ آذار/مارس ١٩٩٧، كان قد قـُتل تسعة موظفين، أو أكثر من أربعة في كل شهر. ومن عام ١٩٩٢ إلى الآن، فارق أكثر من ١٣١ موظفاً الحياة وأـُخذ ١١٩ موظفاً كرهائن.

٧٤- ولذلك عـَمِل مكتب منسق الأمم المتحدة للأمن ووكالات الأمم المتحدة المعنية على دعم نظام أمن الأمم المتحدة. فعلى سبيل المثال زاد عدد موظفي الأمن المهنيين في الميدان الذين يعملون تحت الإشراف المباشر للمسؤول المعيـَّن (وهو موظف كبير، يكون عادة ممثل الأمم المتحدة المقيم، المسؤول عن أمن موظفي الأمم المتحدة وممتلكاتها في موقع العمل) وفريق الأمم المتحدة لإدارة الأمن. ويمكن أن يموّل موظفو الأمن هؤلاء عن طريق آلية لتقاسم التكاليف أو يعينون مباشرة من جانب إحدى وكالات الأمم المتحدة.

٧٥- وعلى أساس توصيات الاجتماع المخصص المشترك بين الوكالات الذي عـُقد في ١٩٩٦ بشأن الأمن، وافقت لجنة التنسيق الإدارية على تدابير أعدها مكتب منسق الأمم المتحدة للأمن (بالتعاون مع هيئات الأمم المتحدة المشاركة)، ومن ذلك ترشيد تعيين موظفي الأمن الميدانيين، وتقاسم المعلومات المتعلقة بالأمن، وإعداد برنامج موحـَّد على مستوى المنظومة للتدريب على الأمن.

٧٦- إن تكلفة توفير الأمن ومعالجة ما يتصل به من ضغوط وإجهاد لا يمكن أن تعتبر بنداً خيارياً في ميزانيات الوكالات التي يطلب إلى موظفيها المخاطرة بحياتهم من أجل الأمم المتحدة. وهذه التكاليف المتصلة بالأمن لا تزال صغيرة نسبياً بالنسبة إلى مجموع تكاليف جهود الإغاثة التي تقوم بها الأمم المتحدة. غير أنه كثيراً جداً ما يـُعترض على هذه التكاليف أو تـُدرج لها اعتمادات غير كافية سواء كانت هذه الاعتمادات مطلوبة من جانب مكتب منسق الأمم المتحدة للأمن أو إحدى منظمات الأمم المتحدة. والدول الأعضاء مطالبة بتوفير الموارد اللازمة للبنود ذات الأولوية مثل: العدد الكافي من موظفي الأمن المهنيين في الميدان، والحاسبات الالكترونية ومعدات الاتصالات، والمعدات الوقائية والأمنية، والتدريب الأمني لجميع الموظفين والنظم الكافية لمساعدة الموظفين العاملين في ظروف ضغط واجهاد شديد.

٧٧- ويمكن أيضاً للدول الأعضاء أن تساعد بأنشطة للدعوة بهدف تعزيز أمن موظفي الأمم المتحدة وتوفير الموارد اللازمة.

٧٨- فمنظمات الأمم المتحدة تكون أحياناً هدفاً لاتهامات من المسؤولين المحليين بانعدام الحياد والتدخل الشديد في الشؤون الداخلية. وكثيراً ما يكون مبعث ذلك نقد غير مسوَّغ من الحكومة المركزية. وينبغي للدول الأعضاء أن تتدخل في هذه الظروف، مذكرة الحكومات بمبادئ حياد الأمم المتحدة وبالتزام الوكالات المعنية بهذا الحياد.

٧٩- إن تزود جميع اللاجئين والأشخاص المشردين داخلياً بالعتاد العسكري يجب أن يدان بشدة ويجب أن تطالَب الحكومات بمعالجة مثل هذه الظروف بصفة عاجلة. وينبغي أن يكون المجتمع الدولي على استعداد لتقديم المساعدة اللازمة والخبرة لاجراء ذلك إذا ما طلبت. وستكون النتيجة على الأرجح هي إنقاذ الكثير من الأرواح والموارد وتسريع عودة اللاجئين إلى بلدانهم الأصلية.

رابعا- ملاحظات ختامية

٨٠- مع اقتراب القرن العشرين من نهايته يجدر تذكير المجتمع الدولي بأن روح الإبداع والقدرة موجودتان لتحقيق تقدمات هائلة في العلم والتكنولوجيا، ولكن الأمر لا يزال يتطلب التدليل على الالتزام ووحدة الهدف، اللذين سيضعان نهاية للحرب وللتهميش المتزايد وهشاشة وضع الملايين من البشر.

٨١- إن هذا لوقت تغيير هائل، ولكن إحدى السمات الباقية لفترة ما بعد الحرب الباردة هي كيفية استمرار الأزمات والصراع في إزعاج المدنيين وتدمير حياتهم وسبل عيشهم. فتقديم المساعدات الإنسانية في مناطق الأزمات اليوم لا يتطلب فقط نظام إغاثة كفؤاً وإنما يتطلب أيضاً قدرة على حماية السكان الضعفاء كي يستطيعوا البقاء في بيئة معادية، مع تجنب أن يصبحوا بديلاً يلهي عن التدابير الضرورية لاستئصال جذور الصراع.

٨٢- وفي عالم اليوم الذي يتميز بزيادة الصراع الداخلي ومنازعة السلطة، وتفسخ النظم، وتحلل البنى المجتمعية، كثيراً ما يكون من الصعب تحديد البرنامج السياسي للأطراف المتصارعة. وكثيراً ما يشكل الظلم والاضطهاد السياسي وانتهاكات حقوق الإنسان والفوارق الاجتماعية والاقتصادية وانعدام الحرية الديمقراطية وفرص التنمية جزءاً من مزيج معقد من العوامل الكامنة وراء الصراع. وفي كثير من الحالات تنطلق شرارة الحرب وتستمر بفعل التلاعب بمشاعر الخوف والعداء التي قد لا ترتبط كثيراً بالمظالم الحقيقية أو المتصورة؛ فهوية الجماعة، القائمة على الاعتبارات الإثنية أو الطائفية، أصبحت الأساس للتعصب وللعنصرية والكراهية ولمفاهيم بغيضة مثل "التطهير العرقي".

٨٣- وفي مناطق الحرب التي لا توجد بها خطوط واضحة للجبهة؛ عندما يصبح مجموع السكان والجماعات هم "العدو"، ويصبح هدف الحرب هو القضاء عليهم والحلول محلهم يصبح من الضروري بشكل حيوي أن يعاد صوغ مفاهيم الأخطار التي تهدد السلام ودور العمل الإنساني في التخفيف من المعاناة.

٨٤- وفي وقت يواجه فيه العمل الإنساني، كما لم يواجه قط من قبل، مستويات من الإساءة والتشويه والسخرية، جاء قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي بطلب إجراء دراسة لنظام الأمم المتحدة في الوقت المناسب واتسم بالتبصر. ولا ينبغي أن ينظر إلى نتيجة هذه الدراسة على أنها غاية في ذاتها بل على أنها

إسهام هام في الجهود الواسعة لدعم قدرة منظومة الأمم المتحدة على التصدي لأسباب الأزمات وكذلك لآثارها.

٨٥- إن تحسين القدرات على الاستجابة للاحتياجات الإنسانية يتوقف ليس فقط على فعالية نظام الأمم المتحدة للإغاثة في مساعدة أولئك المحتاجين إلى المساعدة على مواجهة الأزمات، وإنما يعتمد أيضا على التزام الدول الأعضاء بمعالجة المشاكل التي تولد الاضطرابات والغليان السياسي.

٨٦- إن ظاهرة التشرد الممتد الأجل والمتزايد، والحرب التي تستهدف المدنيين وتدمر المجتمعات، وتصيب البنى السياسية والمؤسسية والاقتصادية بالتفكك في البلدان التي تعاني أزمات، تشير إلى الحاجة إلى فهم أفضل للأزمات ولتأثيرها الوخيم على المجتمعات الهشة. ومن المهم زيادة الاهتمام بجوانب الصراع والأزمات المرتبطة بالجنسين. وهناك كذلك حاجة إلى فهم تأثير التدخلات من أجل إنقاذ الأرواح والابقاء على سبل العيش والتي تتجه إلى التخفيف من الأضرار التي تنجم عن الأزمات المعاصرة وإلى معالجتها.

٨٧- وهذا الاستعراض، والدراسات المتعددة الأخرى التي أجريت مؤخراً، بما في ذلك التقييم لمساعدات الطوارئ المقدمة لرواندا، الذي اشتركت فيه عدة جهات مانحة، يبرز أهمية تعميق شعور المسؤولية لدى كل أولئك الذين يعنون بإدارة الأزمات. فهناك قلق عام على أن النهوج الحالية غير كافية وأن الأمر يقتضي مزيداً من الفعالية في مواجهة الاحتياجات المباشرة الأطول أجلاً التي تخلقها الأزمات.

٨٨- وقد اتخذ مجتمع تقديم المساعدات الإنسانية من قبل خطوات لوضع معايير مشتركة ومؤشرات ضرورية لتحديد التاثير الكلي للتدخلات المتعددة القطاعات على المستفيدين المقصودين، مع التأكيد بوجه خاص على الكيفية التي تدعم بها تدابير الإغاثة القدرات الذاتية المحلية وعملية الانتعاش أو تقوضها.

٨٩- وهناك حاجة، في ميدان العمل الإنساني، إلى دعم القدرة على رصد التوجه العام والفعالية الشاملة لعمليات المساعدات الإنسانية، بما في ذلك الكيفية التي تؤثر فيها قرارات التمويل وتخصيص الموارد على تحقيق استجابة متساوقة.

٩٠- وفي سياق الاصلاح الأوسع نطاقاً لمنظومة الأمم المتحدة، يقتضي الأمر توفير مزيد من الاهتمام ومن الموارد لنشر تفهم أعمق للأزمات، بما في ذلك الطريقة التي تؤثر بها السياسة المنبثقة عن محافل مختلفة على جهود المساعدات الإنسانية. ويتطلب الالتزام بتحسين المساءلة خطوات محددة للإفادة من الدروس والخبرات المكتسبة من تجارب مختلفة بطريقة تؤدي إلى تحسين السياسات وتحسين قدرتنا الجماعية على الاستجابة بفعالية للأزمات.

٩١- ولن يكون هذا التقرير كاملاً دون تضمينه كلمة إشادة خاصة بموظفي الأمم المتحدة وغيرهم من العاملين في المجال الإنساني الذين فقدوا حياتهم في خط أداء الواجب في التخفيف من المعاناة الإنسانية. وإن الأمم المتحدة لمدينة للآلاف من العاملين في الحقل الإنساني الذين يواصلون توفير الإغاثة لضحايا الكوارث في بيئات عالمية تفتقر أكثر فأكثر إلى الأمن وإنها لفخورة بهم.

الحواشي

(١) توجد مذكرات تفاهم وترتيبات مماثلة حالياً بين برنامج الأغذية العالمي ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، وبين منظمة الأغذية والزراعة وبرنامج الأغذية العالمي، وبين مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وكل من منظمة الأمم المتحدة للطفولة، وبرنامج الأغذية العالمي، وبرنامج الأمم المتحدة الانمائي ومنظمة الصحة العالمية؛ وتجري تنمية روابط تعاون بين منظمة الصحة العالمية ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة.

(٢) منذ إنشاء اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، هناك بعض الجوانب الغامضة فيما يتعلق، على وجه الدقة، بمسؤوليات والتزامات غير الأعضاء في الأمم المتحدة الذين لديهم دعوة دائمة للمشاركة. وتدلل لجنة الصليب الأحمر الدولية باطراد على التزامها بالتعاون بينما تؤكد على استقلالها إزاء البيانات الخاصة بالسياسات التي تصدرها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات وهيئاتها الفرعية.

- - - - -