

التكامل ومسيرة إصلاح العمليات الإنسانية في الأمم المتحدة

إيريك سنوبيرتس و سارة مارتن و كاترين ديرديريان

ثمة تساؤلات جديدة لم تتم الإجابة عنها بعد فيما يتعلق بأثر الإصلاحات الأخيرة في حقل العمل الإنساني على الانطباع العام عن جهات العمل الإنساني ميدانيا ومدى قدرتها على توفير المساعدات الملائمة وفي الوقت الملائم لمن هم بحاجة إليها.

إن الآليات الفنية والتنسيقية والتمويلية المشتركة التي طرحتها الإصلاحات بغية زيادة الانسجام والتماسك بين الأمم المتحدة وعائلة الصليب الأحمر/الهلال الأحمر والمنظمات غير الحكومية تكشف عن شدة التوتر القائم بين الحاجة للوصول إلى تحليل واستجابة مشتركة وبين التنوع وأشكال التكامل المتأصلة التي تسم طبيعة العمل الإنساني القائم على استقلالية التحليل والتدخل. ففي هذا الوسط المتأثر بشكل كبير بمجريات السياسة، والذي تسعى خلاله الأمم المتحدة والجهات المانحة لدور مهيم في عمليات وبرامج عمل العاملين في المعونات، تظل مبادئ العمل الإنساني واقعة تحت التهديد، وتتعرض الأصوات المتعددة والمستقلة لخطر التهميش وعلى نحو يكون له بالغ الضرر على تلبية الاحتياجات. وهنا تجازف إصلاح العمليات الإنسانية للأمم المتحدة ومنطقها في تحقيق التماسك بالإضرار بالعمل الإنساني الذي يحمي ويحافظ على أرواح الكثرين.

المجموعات العنقودية والصدوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ ومنسوق الشؤون الإنسانية

تتمثل أحد الجوانب المتكررة في المجموعات العنقودية في المبدأ القاضي بأن وكالات الأمم المتحدة التي تعمل بمثابة قيادات عنقودية سوف تكون مسؤولة كـ 'موفرة للبلاد الأخرى'. وقد سبب هذا المبدأ الذي تم تصميمه لدعم مساءلة الوكالات أمام المجموعات العنقودية المختلفة الكثير من الخلط والجدل عند التطبيق العملي له، حيث لا تزال القضايا العملية الخاصة بتطبيقه مفتوحة للنقاش مع بقاء مشاكل الماضي المتعلقة بالإمكانيات التشغيلية والعملياتية بلا حل حتى الآن. حيث اختطت المجموعات العنقودية مساراً خاصاً لها للتحويل من تسع مجموعات عنقودية أصلية إلى العديد من المجموعات العنقودية الفرعية في بعض المناطق. ولم نر أي دليل حقيقي على أن هذه المجموعات العنقودية المتنامية قد أدت إلى تحسين تبادل المعلومات وتحقيق أثر ملموس على المستوى الميداني. ففي أوغندا على سبيل المثال، وجدنا من ينتقد المجموعة العنقودية الخاصة بالحماية والتي تقودها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بأنها 'اختزالية' وأنها تهتم بالمشاركة فقط في عمليات تبادل المعلومات المحدودة خارج المجموعات العنقودية، وفي الصومال، وبغض النظر عن التنامي الواضح لاجتماعات التنسيق والرغبة في تبادل المزيد من المعلومات، فإن مخرجات

قدمها الأمين العام للأمم المتحدة، التأكيد على الدور المحوري للتكامل في تنفيذ بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام لضمان "التنسيق الفعال بين بعثة حفظ السلام ووكالات الأمم المتحدة العاملة والشركاء غير الأميين" و"الفهم الواضح والمشارك للأولويات" و"رغبة جميع الأطراف في المساهمة في تحقيق الأهداف المشتركة". وتتبع إصلاح العمليات الإنسانية الجارية في الأمم المتحدة نفس المنطق، وبما يقوي من وصول القوة الدافعة للتكامل إلى الاستجابة الإنسانية.

ورغم أن تنسيق الاستجابات يمكن أن يكون شيئاً إيجابياً في حد ذاته ومن شأنه أن يحسن نظرياً من الفعالية، إلا أن أحد أبرز الانتقادات التي وُجّهت إلى إصلاح العمليات الإنسانية كان أن التنسيق قد صار غاية في ذاته. فقد تضاعفت الهياكل 'العنقودية' الجديدة والمتوازية بدلاً من أن تؤدي إلى تبسيط ما هو قائم فعلاً من برامج الاجتماعات وتبادل آراء. كما أن هذه الطبقات الإضافية لم يتمخض عنها بعد تحسن يمكن وضعه في صورة كمية محسوسة في الاستجابة أو القيادة أو تشارك المعلومات. وإلى جانب الشكاوى البيروقراطية، كان الهدف الأكثر إشكالاً للعناقد - وهو التخطيط الاستراتيجي والعملياتي المشترك بين المساهمين المتعددين- قد أثار مخاوف مرجعها أن لدى كل مساهم برنامج عمله وتفويضاته التي تختلف حتماً عن الآخرين وهو ما سيخلق صداماً لا مفر منه.

ورغم أن الجهود طويلة الأجل نحو إعادة بناء البلدان والسلام والعدالة هي جهود محمودة، إلا أنه من الواضح أنها لا يمكن أن ترقى لمتطلبات الاستجابة الفعالة للاحتياجات الإنسانية وحالات الطوارئ العاجلة. وقد يبدو من المنطقي من منظور الأمم المتحدة بذل جهود كبيرة في محاولة للتوفيق بين ما يتبدى لنا كنوايا منقسمة متنافرة لمجموعة مختلفة وربما متنافسة من الأطراف. لكن تضحي هذه المحاولات خطيرة، إن لم تكن خاطئة، عندما تسعى الأمم المتحدة لضم أطراف إنسانية مستقلة ذات أهداف مختلفة ضمن هذا النهج ووفقاً لهذا المنطق.

يشكل منحى الأمم المتحدة والجهات المانحة في تحقيق التكامل أو التناسق برأينا منطلق وأساس معظم الاستجابات الدولية الحالية للأزمات الإنسانية. ورغم أن محاولات تسييس المساعدات والمعونات ليست بالجديدة، إلا أنها باتت بشكل متزايد تشكل العقيدة الراسخة من وراء أشكال التدخل الإنسانية التي تقودها الأمم المتحدة وبعض الدول فيها. فبداية من تقرير الإبراهيمي في عام ٢٠٠٠ وحتى إعادة تأكيد مبدأ المركزية في البعثات المتكاملة داخل الإصلاحات 'الإنسانية' الجديدة في الأمم المتحدة في عام ٢٠٠٦، يصير نظام الأمم المتحدة بصفة مستمرة على ضرورة استمرار خضوع الأعمال والتحرك الإنسانية للأهداف السياسية. وعلى النقيض من ذلك، تؤمن منظمة أطباء بلا حدود أن الواجب الإنساني في المحافظة على الأرواح وتلبية الاحتياجات العاجلة ينبغي أن يكون الهدف الرئيسي للمساعدات الإنسانية - وهو هدف يبقى مستقلاً عن الحلول السياسية للأزمات وقد لا يتوافق معها في أغلب الأحيان.

ونتيجة للطلب الذي تقدمت بها الفرق العاملة في منظمة أطباء بلا حدود لنا للقيام بدراسة للحصول على إرشادات حول كيفية التعامل والتفاعل مع إصلاح العمليات الإنسانية الأهمية الأخيرة، قمنا بإجراء دراسة ميدانية لفحص أثر هذه الإصلاحات على ساحات العمل الإنساني والفتات السكانية التي تخدمها. وقد أجرينا هذه الدراسة في الفترة من يوليو ٢٠٠٦ وحتى يوليو ٢٠٠٧ في دارفور وجنوب السودان وجمهورية الكونغو الديمقراطية وهايتي وليبيريا وساحل العاج، كما أجرينا لقاءات إضافية في العراق والصومال وأوغندا.

وتشير النتائج إلى أن إصلاح العمليات الإنسانية للأمم المتحدة تمثل امتداداً لنهج الأمم المتحدة إزاء البعثات المتكاملة لحفظ السلام مع ما يرتبط بها من مناهج سياسية وعسكرية ومناهج خاصة بالمساعدات. وقد تمخض عن رؤية الأمم المتحدة منظومة عالية التنسيق يخضع ضمنها العمل الإنساني بنوياً إلى الرؤى الاقتصادية والعسكرية والدبلوماسية والأمنية. وتعاو الملاحظات الإرشادية حول البعثات المتكاملة لعام ٢٠٠٦، والتي

خطر التداخل والتماهي بين الأهداف السياسية والأهداف الإنسانية. وينهض ذلك في العديد من البعثات مؤشراً على عجز منظومة الأمم المتحدة على دعم تفويض منفصل لآلياتها الإنسانية، وليس أدل على هذا من بروز الاعتبارات السياسية وليست الإنسانية في تشكيل عمليات العودة في شمال أوغندا وساحل العاج ودارفور. ففي هذه البلدان، كان المانحون وصان السياسات يركزون على تعزيز العائد لصالح المكتسبات السياسية مثل الانتخابات واتفاقيات السلام والاستقرار و/أو التمويل الدولي، متجاهلين في نفس الوقت الاحتياجات الإنسانية النامية والبالغة.

إن الآليات الجديدة التي وضعتها إصلاحات الأمم المتحدة لا تضمن استجابة أكثر فاعلية وأكثر قياماً على الاحتياجات لمساعدة النازحين داخلياً وإمّا تصب في صالح تبعية المساعدات للأهداف السياسية للأمم المتحدة

المثال، وفي ساحل العاج، وهي أول متلقي تمويل الصندوق المركزي عالمياً، كانت البرامج تغطي الأعمال التي لا تندرج تحت تصنيف حالات الطوارئ ولم تكن ذات طبيعة إنسانية بارزة- وكانت تشمل "مناسبات اجتماعية لتحسين العلاقات بين المجتمعات وتعزيز ثقافة السلام". وقد أبدى الفريق الميداني لمنظمة أطباء بلا حدود تخوفه من أن مثل هذه أنشطة "الحماية" هذه قد بدأت وبشكل متزايد تلعب دور حضان طروادة الذي تتسلل من خلاله الأهداف السياسية إلى مجال المعونات والإغاثة داخل البعثات المتكاملة للأمم المتحدة. وقد اتخذت أنشطة "الحماية" العديد من الأشكال، ومعظمها منقسم عن صميم موانئ جنيف، ويمكن التشكيك فيها من زاوية أهمية العمليات التي تجريها. وبالمثل فإن ٧٥ ٪ من المدفوعات الثلاثة للصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ في هايتي كانت تركز على مشروعات

المجموعة العنقودية تكاد لا تُذكر وهو ما يرجع إلى أن الصومال تمثل لنا الآن مثلاً لعملية تنسيق بعيدة عن معطيات الواقع وبعيدة تماماً عن نبروي؛ فهناك القليل جداً من الإجراءات التي تم تنفيذها في الواقع لكي يكون لهذا التنسيق أي معنى حقيقي. وكأحد التدايمات البيروقراطية المعهودة الحدوث في مثل هذه الظروف، تضاعفت أعداد المجموعات العنقودية، مع تشابك الهياكل التنسيقية للأمم المتحدة والحكومة والمنظمات غير الحكومية وبما أدى إلى خلق - حسب تعبير أحد الأشخاص في ليبيريا- "مدينة للاجتماعات" في مونروفيا.

يُعتبر الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ، والذي أُعيد إنطلاقه في عام ٢٠٠٦، وسيلة مالية فعالة لضمان التمويل الفعال والقابل للتنبؤ للاستجابة السريعة وحالات الطوارئ التي تعاني نقص التمويل. ويقود منسق الإغاثة الطارئة ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية على المستوى العالمي ومنسق الأمم المتحدة للشؤون الإنسانية في البلاد هذه العملية، بينما توضع الأولويات للاستجابات من خلال المجموعات العنقودية. وفي الأعوام الأخيرة، كان عدد المنظمات المشاركة في الاستجابة للأزمات قد تضاعف، مع اعتماد العديد من المنظمات غير الحكومية بشكل مكثف على صناديق التمويل المؤسسية والعمل كشركاء منفذين أو مقدمي خدمات نيابة عن الجهات المانحة، وبما زاد بالتبعية من خطر التطبع السياسي للمساعدات الإنسانية. وتنشأ هذه الاعتمادية من واقع القيود المفروضة على حرية الدفاع وحرية العمل، وينبغي، من وجهة نظرنا، أن تنتبه لخطرها الجهات الإنسانية المستقلة. وكانت منظمة إنقاذ الطفولة وغيرها من المنظمات غير الحكومية قد أثارت مشكلة أن الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ قد تم تخصيصه لوكالات الأمم المتحدة بينما تحمل المنظمات غير الحكومية في الواقع وحدها عبء



سيبريوس تشيكنسي/الطباء بلا حدود

والجهات المانحة. وتعرض حالة الشد والتوتر القائمة بين أنشطة إنقاذ الأرواح قصيرة الأجل الخاصة بالاستجابة الإنسانية وبين الأهداف طويلة الأجل المتمثلة في تحقيق السلام وبناء البلدان للخطر المستمر نتيجة محاولات إخضاع القضايا الإنسانية للأهداف السياسية. إن الحاجة لاستجابة الإنسانية العاجلة اليوم لا يمكن ولا ينبغي أن يحركها هدف تحقيق المنافع السياسية في الغد.

وفي المناطق المضطربة والخطيرة والتي تحاول فيها الوكالات الإنسانية أن تقدم المساعدات، تسهم الحيادية أو، وهو الأهم، الإحساس بالحيادية، في تسهيل عملية الوصول إلى المحتاجين للمساعدات وتعمل كضمان للحماية لكلا الطرفين المقدم والمستلم للمساعدات. وعلى الرغم من أن مشاكل الوصول للمستفيدين والمشاكل الأمنية بالنسبة للعمال الإنسانيين هي سابقة زمنياً على إصلاحات الأمم المتحدة وليست مرتبطة بها بالضرورة، إلا أنها لا تزال تشكل أحد المخاوف الملحة لمنظمة أطباء بلا حدود.

البنية التحتية وإعادة التأهيل في المناطق الحساسة سياسياً وغير الآمنة، وهي مشروعات هيكلية وأطول مدة وأبرز إعلامياً وأكثر ملاءمة لخدمة المصالح الأمنية عنها لخدمة برامج عمل إنسانية.

ونظراً لأن منسق الأمم المتحدة للشؤون الإنسانية يعد النظير الرئيسي المختص بالمساعدات داخل أي بعثة للأمم المتحدة، فإنه يصبح محور صناعة القرار في كل من التنسيق من خلال المجموعات العنقودية والتمويل من خلال الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ. وهذا الموقع الرئيسي يكون غالباً متعدد الوظائف، حيث يتقلد صاحبه دور سياسي وإنساني في نفس الوقت كمنسق للشؤون الإنسانية ومنسق مقيم، كما يتقلد منصب نائب الممثل الخاص للأمين العام في بعثات الأمم المتحدة. وتقع عملية تقوية الدور المحوري لمتقلد هذه الوظائف الثلاث في كل من التنسيق (المجموعات العنقودية) والتمويل (الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ) تحت

تمويل غالبية عمليات المعونات الميدانية الجارية حالياً. ولم تكن للأسف الزيادة الظاهرية في التمويل من خلال الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ أي زيادة في الأنشطة الميدانية أو في حجم الوصول إلى التجمعات السكانية المحتاجة للمعونات. وبغض النظر عن ظروف الكوارث الطبيعية التي تتسم بالحجم الهائل من نشر فرق العاملين بالوكالات، لا تزال تعاني من غياب الأطراف الفعالة العاملة ميدانياً في معظم البيئات الصعبة والمتعزلة إعلامياً مثل الصومال وشمال السودان و دارفور و جمهورية الكونغو الديمقراطية.

وغالبا ما كان يتم توظيف تمويلات الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ، والتي كان يروج لها باعتبارها تستهدف البشر المحتاجين لها، ضمن جهود دفع الأهداف الإجمالية (السياسية) لبعثات الأمم المتحدة. وهناك بعض الخيارات البرمجية الأخرى صارت محل جدل هي الأخرى من ناحية النزاهة والحيادية. فعلى سبيل

العمليات الإنسانية للأمم المتحدة تهديداً لاستقلالية الأطراف الإنسانية والتنوع الهائل للمناهج التي تؤمن منظمة أطباء بلا حدود بأهميته المحورية في تقديم المعونات الإنسانية الفعالة والمؤثرة.

إيريك ستوببايرتس (eric.stobbaerts@london.ms.f.org) هو كبير الباحثين بمنظمة أطباء بلا حدود، المملكة المتحدة. وسارة مارتن (sarah.martin@amsterdam.ms.f.org) هي المتخصصة بالشؤون الإنسانية بفرع المنظمة في هولندا. أما كاثرين ديريدان (katharine.derderian@brussels.ms.f.org) فهي مستشارة الشؤون الإنسانية لقضايا السياسات بفرع المنظمة في بلجيكا.

١. www.un.org/peace/reports/peace_operations
٢. تشمل الدراسة المشتركة بين الأقسام قسم منظمة أطباء بلا حدود في بلجيكا وهولندا والمملكة المتحدة، بالإضافة إلى مكتب المنظمة في البرازيل. ولا تمثل هذه الدراسة الموقف المؤسسي للمنظمة إزاء إصلاح العمليات الإنسانية في الأمم المتحدة. وللإطلاع على مزيد من المعلومات عن هذه الدراسة، رجاء متابعة مقالتنا القادمة في معهد التنمية العالمية/فريق السياسات الإنسانية.
٣. www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/missions/sgnote.pdf
٤. <http://cerf.un.org>
٥. انظر المدونة الخاصة بتوني بوترز (صندوق إنقاذ الطفولة) على الرابط: <http://blogs.odi.org.uk/blogs/exchange/archive/2007/01/18/1591.aspx>

على التحليل والاستجابة المشتركة لا يتوافق مع الطبيعة المستقلة ومتعددة الجوانب والقائمة على الابتكار التي تسم الاستجابات الإنسانية، كما ينهض هذا الإصرار كقيد مفروض على تفاعل المنظمة مع هؤلاء أو غيرهم من هياكل التنسيق الأخرى. وينبغي على الفرق العاملة بمنظمة أطباء بلا حدود العمل بشكل متواصل على مراقبة الكيفية التي يؤثر بها أسلوب تفاعلنا مع الأطراف الأخرى، شاملة المجموعات العنقودية التي تقودها الأمم المتحدة، على نظرتنا لاستقلاليتنا ونزاهتنا وحياديتنا.

لا يمكن وضع استنتاجات قاطعة في هذه المرحلة بخصوص الكيفية التي تؤثر بها إصلاح العمليات الإنسانية للأمم المتحدة على ساحة العمل الإنساني، سواء إيجابياً أو سلباً. ورغم عدم وجود ما يدل على أن هذه الإصلاحات تؤثر بشكل مباشر على التجمعات السكانية التي نخدمها، إلا أن الكم الهائل للوقت والمجهود والأموال المخصصة لعملية الإصلاح ووضع الأولوية بشكل أكبر لزيادة التنسيق عن توفير الاستجابات العاجلة يمثل تأثيراً غير مباشر على غياب القدرة على مساعدة التجمعات السكانية الأكثر ضعفاً. ولا تزال هذه الإصلاحات قيد التطوير ويجب أن تخضع للمساءلة والتمحيص من قبل جميع الجهات الإنسانية. ونتيجة لما تجرته من توسيع نطاق تطبيق منطق التناسق والتكامل، تشكل إصلاح

فمفاهيم التكامل والتماسك ذات الرداء السياسي والتي صارت بشكل متزايد تغزو ساحة العمل الإنساني سوف تزيد من تآكل المفاهيم الهشة بالفعل الخاصة بالحيادية واستقلالية الأطراف الإنسانية. ونجد ذلك أوضح ما يكون في مناطق مثل العراق أو الصومال أو دارفور وحيث ينظر السكان إلى العمال الإنسانيين باعتبارهم أشخاص ساعين لتحقيق مآرب سياسية من خلال المساعدات المتحيزة وذات الطابع السياسي والمتحيزة لمناطق دون آخر، وليس كأطراف نزيهة حيادية تعمل لمساعدة من يعانون الحاجة الشديدة.

وكانت منظمة أطباء بلا حدود قد اتخذت قرارها بعدم المشاركة في المجموعات العنقودية على المستوى 'العالمي' بسبب مبادئنا في الاستقلالية والنزاهة. واستجابة للواقع الميداني شديد التعقيد والاحتياجات العملية، نجد أن تشارك المعلومات والتبادلات العمليانية العملية قد تؤدي بمنظمة أطباء بلا حدود للمشاركة في قطاعات معينة كملاحطين على مستوى رأس المال والمستوى الميداني. وبالنسبة لأطباء بلا حدود، فإن الاستقلالية والنزاهة لا يمكن أن يعنيا الانعزالية وعلى المنظمة واجب الحفاظ على العلاقات الثنائية الرئيسية مع هياكل التنسيق في الأمم المتحدة. بيد أننا نقر في النهاية بأن إصرار المجموعات العنقودية التي تقودها الأمم المتحدة

هل مشاكل العمل في المناطق الخطرة هي الحلقة المفقودة في عملية الإصلاحات؟

ماتيو بينسن

وغالباً ما يراود العمل الإنساني ظروف الصراعات التي تنطوي على درجة ما من المخاطرة الشخصية للعاملين في هذا المجال، إضافة إلى أن ضراوة هذه المخاطر قد زادت عن ذي قبل حيث تزايدت الهجمات المستهدفة للفرق المحلية والدولية وشركائهم من الجهات الإنسانية، فمنذ عام ١٩٩٧ تضاعف عدد الحوادث الرئيسية للعنف (أعمال القتل والاختطاف والهجمات المسلحة المفضية لإصابات خطيرة) والتي ارتكبت ضد عمال الإغاثة والمساعدات^١. وقد تظال هذه المخاطر في بعض الحالات المستفيدين من المساعدات أنفسهم، فقد عبر المحللون العراقيون عن مخاوفهم من أن ارتباط المستفيدين من المساعدات بالجهات الإنسانية قد يزيد من المخاطر المحدقة بهم و/أو قد يؤدي إلى رفضهم لهذه المساعدات.

في الوقت الذي تتناول فيه الإصلاحات الحالية عدداً من القضايا الرئيسية التي تمس المدنيين في أوقات الصراع نجد أن هذه الإصلاحات نفسها تغض الطرف عن قضايا أخرى قد ربما تكون أكثر إلحاحاً والتي تواجه العاملين في حقل المعونات الإنسانية. ففي العراق، وإلى حد أقل في أفغانستان ودارفور والصومال، لا تشكل القضايا المتعلقة بالتنسيق أو التمويل أو القيادة كبرى التحديات فالتحديات الرئيسية هي القضايا المتعلقة بتوفير المعونات الإنسانية في المناطق التي تعاني أوضاعاً خطيرة غير آمنة.

علمنا المعاصر الذي يعيش تجليات العولمة، سوف يقع ذنب سوء أداء العمليات الإنسانية في أعناق جميع الأطراف العاملة في الحقل، وبالتالي فعلى العاملين في حقل المعونات الإنسانية أن يسعوا للتعاون معاً من أجل اتخاذ الخطوات الضرورية اللازمة لمواصلة توفير المساعدات الإنسانية للمستفيدين منها حتى في ظل أكثر الأوضاع خطورة.

كانت عملية تسييس المساعدات الإنسانية - والتي نشأت كمحصلة لتدهور المبادئ الإنسانية القائمة على النزاهة والحيادية والاستقلالية - قد أدت إلى استهداف العاملين في مجال المعونات الوطنية والدولية وشركائهم المحليين وربما تشكل أحد أسباب المخاطر التي تحدى بالمستفيدين أنفسهم الذين يسعى العاملون في المجال الإنساني إلى مد يد المساعدة لهم. وفي