

إصلاح العمليات الإنسانية: إنقاذ وحماية الأرواح في جمهورية الكونغو الديمقراطية

روس ماونت

يمكن لتطوير عمليات التعاون بين مختلف جهات حفظ السلام والجهات الإنسانية وجهات الانتعاش أن يحسن من أثر فعالية المساعي المبذولة لمساعدة شعب جمهورية الكونغو الديمقراطية والبلدان الأخرى.

ويظل عدد من شركاء المنظمات غير الحكومية لديه مخاوف تتعلق بربط عمليات العاملين في المجال الإنساني بالعمليات العسكرية، وهي مخاوف يتفهمها الجميع. ويظل مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في جمهورية الكونغو الديمقراطية كيانا مستقلا استقلالا واضحا. ولكن إذا كان هدفنا حقا هو تجنب السكان العنف، فإن استعداد جيش الأمم المتحدة للانتشار من أجل حماية المدنيين وتوسيع النطاقات الأمنية يعد شيئا غمينا ولن يتسبب في وقوع أي عواقب سلبية على الأقل في جمهورية الكونغو الديمقراطية. وأسألوا السكان وخاصة النازحين داخليا عنم يتجمع حول قواعد بعثة مراقبي الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية فهذه وسيلة عملية جدا لإنقاذ الحياة ومنع العنف.

إن العلاقة بين الأطراف العاملة في المجال الإنساني والجيش، بما في ذلك جيش الأمم المتحدة، صعبة في معظم الأحيان ويجب تخطي جميع التوترات. وفي البداية أنشئت مجموعة عمل للحماية تستخدم موارد وكالات الأمم المتحدة، وشرطتها وجيشها، وركزت على كيفو الشمالية وكيفو الجنوبية، وهما مقاطعتان كانتا متأثرتين ولا تزالتا متأثرتين بالنزاع وعدم الاستقرار المستمرين. وتحولت المجموعة لاحقا إلى مجموعة الحماية بقيادة مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين بدعم بعثة مراقبي الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية. وتحققت النتائج المبكرة عندما شعر النازحون داخليا البالغ عددهم ٤٠٠٠ نسمة ممن يقطنون في مخيم في والونغو (مقاطعة كيفو الجنوبية) باطمئنان كاف ليعودوا إلى قراهم، بعد أن تقدمت الدوريات العسكرية لبعثة مراقبي الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية وانتشرت في مسقط رؤوسهم. وتعززت حماية المناطق هذه بجيش بعثة مراقبي الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية في كل مقاطعتي كيفو ومن ضمنها الدوريات بالطائرات المروحية وطرح برامج إنذار المجتمعات.

ولاحقا لذلك طلب العاملون في المجال الإنساني في متواجا في مقاطعة كاتانغا الشمالية وجود قوات لحفظ السلام لوقف أعمال التحرش بالسكان المستمرة على يد ما يقارب ٣٠٠٠ جندي من الفرق العسكرية المنشقة عن الجيش الوطني. وأرسلت قوة عسكرية صغيرة من قوات حفظ السلام الجنوب أفريقية (واستبدلت لاحقا بقوات من أوروغواي ولاحقا بقوات من جمهورية بنن) إلى المنطقة،

المناعة المكتسب الإيدز، والمسؤوليات الأمنية، بالإضافة إلى كونها جزءا من الإدارة العليا للبعثة. والفكرة أن هناك بعداً لتوفير تكلفة هذه الوظائف الأربعة (إذا أدرجنا الوظيفة الأمنية)، ولكن ما وراء عبء العمل، يمكن أن يسمح اتحاد الأدوار هذا بتطوير عمليات التعاون بين هيئات حفظ السلام، وهيئات الإنسانية، وهيئات الانتعاش، ويمكنه تحسين أثر وفعالية جهودنا بشكل كبير لمساعدة شعوب الدول التي نقدم لها الخدمات. وينطبق هذا تماما على حماية المدنيين.

وآخر قرارات مجلس الأمن الذي صدر لاستمرار ولاية بعثة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية، بينما يعمل بموجب الفصل السابع من الميثاق، ينص على "تولي البعثة، في حدود قدراتها ومناطق انتشارها، بهدف مساعدة حكومة جمهورية الكونغو الديمقراطية على إرساء بيئة أمنية مستقرة في البلد والقيام، تحقيقا لهذه الغاية، بما يلي: (أ) حماية المدنيين، بمن فيهم العاملون في مجال تقديم المساعدات الإنسانية، الذين يحق بهم خطر التعرض للعنف الجسدي؛ (ب) المساهمة في تحسين الأوضاع الأمنية التي يجري في ظلها تقديم المساعدة الإنسانية، والمساعدة على العودة الطوعية للاجئين والنازحين داخليا...^٢ ومثل هذه الأهداف تتم عن وجود ما هو أكثر من تقديم المصلحة للعاملين في المجال الإنساني.

الجيش والتنسيق الإنساني

لقد تمكنا في جمهورية الكونغو الديمقراطية من استغلال قدرات الأطراف المختلفة للأمم المتحدة دون تشويش أدوارها الخاصة بكل منها وذلك لتقديم الدعم والحماية للمدنيين الواقعين تحت تهديدات العنف الجسدي. لذا يقدم العاملون في المجال الإنساني تجهيزات الإغاثة والخدمات بينما تنتشر قوات الأمم المتحدة لحفظ السلام لتأمين المناطق ولردع هجمات المسلحين، وفي ذات الوقت يتناول شركاء التنمية القضايا المتصلة كنزع سلاح المحاربين، وإصلاح الهيكليات وإدارة الجيش، والشرطة والجهاز القضائي، والأسباب الجذرية للفاقة.

أعادني اندلاع جديد للقتال منذ عدة أسابيع مضت إلى مقاطعة كيفو الشمالية الكونغولية. وهذه المنطقة الغنية هي موطن الأراضي الزراعية الخصبة، والاحتياطي الهائل للذهب وجبال الغوريلا الشهيرة. وتحضن المنطقة أيضا مجموعات متمردة محلية وأجنبية عنيفة جدا بالإضافة إلى أحزاب الجيوش المنافسة. كانت أول مرة تقع عينها على مقاطعة كيفو الشمالية في شهر يناير ٢٠٠٢، عندما أدى ثوران جبل نيراونغو إلى تشريد ٢٠٠ ألف من أهالي مدينة غوما الذي فروا خوفا على حياتهم، وقد قدمت آنذاك نيابة عن مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية للمساعدة في الاستجابة لاحتياجات السكان النازحين.

وعدت إلى جمهورية الكونغو الديمقراطية بعد ثلاث سنوات في يناير ٢٠٠٥ كمنسق إنساني في خضم النزاع العسكري والمعاناة الحادة في نفس المنطقة. وكانت الجهات الإنسانية ملتزمة بتزويد المياه والطعام والرعاية الصحية لعشرات الآلاف من النساء والأطفال والرجال الذين تأثروا بالقتال. ومع ذلك كان يبدو أن الأهم من كل ذلك هو رغبة السكان في الاستجابة إلى حاجتهم البالغة الأهمية للأمن حيث كانوا يرغبون في أن يتمكنوا من النوم ليلا دون الخوف المستمر من الهجوم عليهم أو رؤية فتياتهم ونسائهم يغتصبن أو من حرق منازلهم أو نهب وسلب ممتلكاتهم الضئيلة.

يمكن أن تكون قضية الحماية مثالا على إمكانية الإصلاح في الأمم المتحدة إذا فهمناها بشكل صحيح. ولكي نستجيب بشكل أفضل للحالات الطارئة المعقدة كتلك التي نواجهها في جمهورية الكونغو الديمقراطية، يجري بذل جهود لتطبيق مناهج أكثر تماسكا وتنسيقا. ومن خلال إنشاء المهام المتكاملة، يتصل المنسق الإنساني/المنسق المقيم (الذي يعمل أيضا كمثل مقيم لبرنامج الأمم المتحدة الإغاثي) مع هيكلية بعثة حفظ السلام كأحد النائبين الممثلين الخاصين للأمن العام. والمسؤوليات الإضافية التي يمارسها النائب الممثل الخاص للأمن العام داخل بعثات إدارة حفظ السلام تختلف ولكنها تشمل عادة على الشؤون المدنية، وحماية الأطفال، ونزع السلاح، والتسريح من الجيش وإعادة الإدماج، وحقوق الإنسان، والنوع، و بفيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص

الهجمات. وأنشئت حوالي عشرة مجموعات تشرك وكالات الأمم المتحدة، والمنظمات غير الحكومية والسلطات المحلية في بعض الحالات لتنسيق الجهود الإنسانية. فالاحتياجات والظروف في دولة مثل جمهورية الكونغو الديمقراطية تختلف في المقاطعات وفيما بينها، ومن ثم من الضروري إنشاء مجموعات على مستوى المقاطعة لتتمكن من تحديد الأزمات المتنامية والاستجابة لها.

يحصل نظام المجموعات في جمهورية الكونغو الديمقراطية على دعم كبير تقدمه آليات التمويل المشتركة، صندوق التمويل الجماعي، الذي زادته تسهيلات منح الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ. أما خطة العمل الإنساني لجمهورية الكونغو الديمقراطية، التي أطلقت لأول مرة في عام ٢٠٠٦ لتحل محل عملية النداء الموحد التي اعتبرها العديد أنها وثيقة تحركها الأمم المتحدة بمفردها، فهي تعرف الإطار الإجمالي للعمل الإنساني. إن تحديد أولويات المشاريع داخل خطة العمل الإنساني هي مهمة المجموعات. وعلى مستوى المقاطعات تكون لجان المقاطعات المشتركة بين الوكالات مسؤولة عن ترجمتها إلى حزم خاصة بالمقاطعات. ويجب على المجموعات أيضا تقديم الإرشاد والتحليل حول الجدوى الفنية للمشاريع الفردية لتحقيق النتائج المرجوة.

وترتبط الموارد ارتباطا مباشرا مع أولويات التمويل المحددة في خطة العمل الإنساني والتي تؤكد عليها فعليا المجموعات المختصة لكل منها. وفي عام ٢٠٠٧ قام المنسق الإنساني بتدبير حوالي ١٧٥ مليون دولار، وهو ما يعادل

أمنة أو مناطق فاصلة (تقع أحيانا بين قواعد العمليات المتنقلة)، وحراسة الموكب، وفتح الممرات، وتدريب القوات المسلحة التي تعتبر هي المرتكب الرئيسي لأعمال العنف ضد المدنيين في الكثير من المناطق. وتساهم المنظمات الإنسانية بتقديم المساعدات الإنسانية، وإخلاء الجرحى، وجمع المعلومات حول أعمال العنف، وتناول احتياجات المستضعفين، وخاصة النساء والأطفال.

وفي نفس الوقت، يجب علينا قبول حقيقة أن قوات حفظ السلام البالغ عددها ١٧ ألف والمنتشرة عبر دولة بحجم أوروبا الغربية عدد سكانها يوازي عدد سكان المملكة المتحدة، وبالكداد لديها بنية تحتية للاتصالات والمواصلات، هي غير كافية بشكل مثير للشفقة. لقد كان هناك أكثر من ٤٠ ألف من قوات الناتو في كوسوفو وحدها، وهي بحجم مقاطعة كينشاسا تقريبا. لقد تمكنت بعثة مراقبي الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية من صنع فارق، في ظل وجود ٦٩٠٪ من قواتها في شرقي البلاد الغارق في العنف، ولكن قوات البعثة لا تستطيع التواجد في كل مكان.

تعديل المجموعات

بعد تأسيس نظام المجموعات في جمهورية الكونغو الديمقراطية شعرنا أنه يجب تكييفه وفق الاحتياجات المحلية. وبالنسبة لمجموعة الحماية قررنا أن نفوق احتياجات النازحين داخليا، وأن نوسع من تركيزنا على الحماية من العنف لجميع من يخضعون لمثل هذه

وتحسن الوضع على الفور، مما أدى إلى بقائد قوة بعثة مراقبي الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية إلى طلب النصيحة منا حول نشر فرق متنقلة في كاتانغا لتعزيز مستوى الحماية. ومكنت قواعد العمليات المتنقلة هذه (وهي ابتكار جديد في جمهورية الكونغو الديمقراطية) الجيش من طمأنة السكان وخلق وصولا للعاملين في المجال الإنساني الذين تمكنا بعدها من تقديم المساعدات للنازحين. وعمل هذا الجهد الموحد على تمكين أكثر من ١٥٠ ألف كونغولي في كاتانغا (الأغلبية العظمى للنازحين داخليا في المقاطعة) من العودة إلى ديارهم وبذلك تم تخفيف المعاناة الإنسانية وتوفير المال الذي كان ضروريا لمساعدة النازحين.

لقد أدت هذه الطريقة أولا إلى تطوير المبادئ التوجيهية لكل دولة حول التعاون العسكري المدني وإصدار قائد القوات لأمر توجيهي شامل لجيش بعثة مراقبي الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية حول حماية المدنيين. وتعتبر هذه التعليمات هي الأولى من نوعها في أي بعثة لحفظ السلام، والتزام قائد قوات بعثة مراقبي الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية وفريقه لتحويل أفضل أشكال حماية المدنيين إلى فعل ملموس كان له أثر على انتشارات وعمليات الجيش عبر البلاد.

وترتكز هذه الطريقة المتفق عليها على توزيع العمل التكميلي الجلي بين الجيش والعاملين في المجال الإنساني. وبذلك يعمل جيش الأمم المتحدة على الحماية من خلال عمل الدوريات الجوية والبحرية والنهرية وإقامة أماكن

جنود من الأوروغواي ضمن دورية بعثة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية (مونوك)، في قرية في منطقة إيتوري عام ٢٠٠٦



المساعدة المتوفرة والوصول إلى أكبر عدد من ملايين الكونغوليين المحتاجين في ظل الموارد المتاحة.

روس ماونتق (mountain@un.org) يعمل نائباً

للممثل الخاص للأمين العام في جمهورية الكونغو

الديمقراطية، ويعمل أيضاً كمنسق إنساني ومنسق

مقيم في جمهورية الكونغو الديمقراطية وكممثل مقيم لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. هذا المقال مكتوب بصفة شخصية.

١. www.monuc.org

٢. http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/343/27/ PDF/N0734327.pdf?OpenElement

٣. للمزيد من المعلومات حول آليات التمويل هذه، انظر المقال التالي بقلم

نيكي بينيت

٤. http://ochaonline.un.org/cap2005/webpage.asp?Page=1504

٥. www.goodhumanitarianidonorship.org

والمستضعفين في شرقي جمهورية الكونغو الديمقراطية، وفي نفس الوقت ساعدنا تأسيس التمويل المشترك وآليات المجموعات المدعومة من صندوق التمويل الجماعي على تحسين الاستجابة للاحتياجات الملحة.

وبينما يجري إحراز التقدم فإن العنف المتكرر والتشريد والمعاناة الإنسانية تذكرونا باستمرار بأن المساعدة الإنسانية هي إجراء مؤقت في انتظار حل مستديم وأبدي لمشاكل البلاد. وهذا الحل يشتمل على الانتخابات وإصلاح القطاع الأمني وتوسيع سلطة الحكومة والدخل المناسب للشعب وإدارة النفقات وتوسيع البنية التحتية والتوظيف وتحسين الخدمات للسكان. وفي الوقت الحالي مكنتنا التحسينات التي جرت على هيكلة آليات تنسيق الأمم المتحدة وآليات التنسيق الدولية من تحسين أثر

نصف المبلغ الإجمالي الذي منح لجمهورية الكونغو الديمقراطية تقريباً، وبنصح من مجلس صندوق التمويل الجماعي المشكل من ممثلين عن الجهات المانحة، وقادة المجموعات، والمنظمات غير الحكومية بهدف تحسين الاستهداف وإيصال الأثر إلى حده الأقصى لصالح الشعب الكونغولي.

وآليات الإصلاح الناشئة من مبادرة المنح الإنسانية السليمة والمبادرات الأخرى على المستوى العالمي والمؤسسي زدوتنا بأدوات جديدة لعمل خطط إستراتيجية على أساس الأولويات الإقليمية ولتحقيق استهداف أفضل للموارد من خلال التنسيق المعزز. وأدى الجمع بين الجيش والعاملين في المجال الإنساني لتقديم الحماية إلى خلق اختلاف كبير خاصة للسكان النازحين

تقييم أثر إصلاح العمليات الإنسانية في جمهورية الكونغو الديمقراطية

نيكي بينيت

ما هي يا ترى الآثار التي تركتها مبادرات إصلاح العمليات الإنسانية على حياة البشر المعرضين للمخاطر؟ يكتسب هذا السؤال مغزى أكبر مع مجيء منسق الأمم المتحدة للشئون الإنسانية في جمهورية الكونغو الديمقراطية، السيد روس ماونتق - مؤلف المقالة السابقة - على رأس جهود طرح المبادرات الإصلاحية الأهمية.

وكانت جمهورية الكونغو الديمقراطية من أولى البلدان تلقياً لتمويل الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ، ونظراً لأن خطة العمل الإنسانية لعام ٢٠٠٦ قد نجحت في جمع ما يقرب من ٤٠٪ فقط من الأموال التي تحتاجها، فقد قام منسق الشؤون الإنسانية برفع طلب جديد استلم على إثره اثنين من المخصصات المالية من الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ (تقدر قيمتهما الإجمالية بـ ٣٨ مليون دولار) بهدف سد الفجوات التمويلية في حالات الطوارئ التي تعاني نقصاً في التمويل. كما تم تخصيص اعتمادات جديدة من الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ في عام ٢٠٠٧ تقدر بـ ٤٨ مليون دولار. كما قامت معظم الجهات المانحة - لكن ليس أكبرها، أي وكالة التنمية الدولية التابعة للولايات المتحدة (USAID) و المكتب الإنساني للجماعة الأوروبية (ECHO) - بزيادة حجم مخصصاتها التمويلية لهيئات الأمم المتحدة نتيجة لإنشاء صندوق التمويل الجماعي (PF). وقد قامت العديد من الجهات المانحة بزيادة مساهمتها للمساعدات الإنسانية في جمهورية الكونغو الديمقراطية بشكل كبير بعد إنشاء صندوق التمويل الجماعي - بيد أنها أقرت بأنها فعلت ذلك من منطلق رغبتها في الظهور بمظهر الداعم لآليات التمويل الجديدة وليس بناءً على توافر دلائل واضحة لفائدة هذه الآليات.

تستند النسخة الأصلية من المقالة على الملاحظات المستمدة من أكثر من ٦٠ لقاءً ومقابلة أجريت في كينشاسا وشمال كيفو وإيتوري في أواخر عام ٢٠٠٦ مع الجهات المانحة والمنظمات غير الحكومية الدولية والمحلية وبعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية (مونوك) وغيرها من الهيئات الأهمية ولجنة الصليب الأحمر الدولية. وتضم الإجابات الواردة أدناه مزيداً من أحدث التطورات التي شهدتها عام ٢٠٠٧.

هل تلقى المعرضون للخطر مزيداً من المساعدات؟

لقد نجح اثنان من آليات التمويل الجديدة، وهما الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ وصندوق التمويل الجماعي، في جمع ما يزيد عن مائة مليون دولار إضافية كاعتمادات تمويلية لصالح الأنشطة الإنسانية في جمهورية الكونغو الديمقراطية. ورغم ذلك، فلا تتوافر الشفافية الكافية التي تحولنا معرفة حجم الأموال التي آلت فعلاً إلى أيدي المستفيدين وحجم الأموال التي تضيع بين الطبقات المتراكمة الجديدة من البيروقراطية التي تخلقها هذه الآليات التمويلية.

ولم تشهد معظم الأطراف العاملة التي التقينا بها أية زيادات هامة في ميزانياتها أو برامجها السنوية، فليس بمقدور الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ ولا صندوق التمويل الجماعي ضخ الأموال بشكل مباشر إلى المنظمات غير الحكومية، ذلك أن التمويل ينبغي أن يمر أولاً من خلال إحدى الهيئات المشاركة في الأمم المتحدة مع اقتطاع مصاريف إدارية تبلغ كحد أدنى ٥٪ من قيمة التمويل، كما تفرض بعض الهيئات الأهمية رسوماً تزيد عن ذلك بكثير. وتشعر العديد من المنظمات غير الحكومية بأنه كان من الممكن أن يتم إنقاذ المزيد من الأرواح وتقديم كميات أكبر من المساعدات لو أن المانحون قاموا بتوجيه هذه الموارد الإضافية مباشرة إلى المنظمات غير الحكومية العاملة. وكان البعض قد اقترح على ضوء هذه الحقيقة ضرورة أن يقوم المانحون الخمسة في صندوق التمويل الجماعي ببحث القيام بإصلاحات في الهيكل الحالي للصندوق من أجل جعل المدفوعات أكثر فعالية وأقل اعتمادية على الأمم المتحدة.

هل تتسم الآليات الجديدة بالمرونة وسرعة الاستجابة؟

نظراً لأن صندوق التمويل الجماعي و الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ لا يقومان بتخصيص أي من اعتماداتهما التمويلية لقطاعات أو مناطق جغرافية معينة، فإن بإمكانها الاستجابة للاحتياجات الناشئة على نحو أكثر مرونة مقارنة باتفاقيات المساعدات الثنائية الأطراف. ومع ذلك، فقد تعرضت كلتا الآليتين لانتقادات جراء عجزهما عن التطلع إلى ما وراء الأفق قصير الأجل وعدم قدرتهما