برنامج الأغذية العالمي

Programme Alimentaire Mondial

World Food Programme

Programa Mundial de Alimentos

المجلس التنفيذي
الدورة العادية الأولى

روما، 20- 2006/2/23

قضايا السياسات

البند 5 من جدول الأعمال

مقدمة للمجلس للنظر فيها

مذكرة عن إتاحة سبل وصول المساعدات الإنسانية وأثر ذلك على برنامج الأغذية العالمي

A

Distribution: GENERAL
WFP/EB.1/2006/5-B/Rev.1
3 March 2006
ORIGINAL: ENGLISH

طبعت هذه الوثيقة في عدد محدود من النسخ. يمكن الإطلاع على وثائق المجلس التنفيذي في صفحة برنامج الأغذية العالمي في شبكة انترنت على العنوان التالي: (http://www.wfp.org/eb)

مذكرة للمجلس التنفيذي

الوثيقة المرفقة مقدمة للمجلس التنفيذي للنظر فيها

تدعو الأمانة أعضاء المجلس الذين يرغبون في إبداء بعض الملاحظات أو لديهم استفسارات تتعلق بمحتوى هذه الوثيقة إلى الاتصال بموظفي برنامج الأغذية العالمي المذكورين أدناه، ويفضل أن يتم ذلك قبل ابتداء دورة المجلس التنفيذي بفترة كافية.

مدير شعبة الاستراتيجية والسياسات ودعم البرامج (PDP):	Mr S. Samkange	رقم الهاتف: 066513-2767
رئيس وحدة الطوارئ والانتقال (PDPT):	Mr N. Crawford	رقم الهاتف: 066513-3122

الرجاء الاتصال بالسيدة C. Panlilio، المشرفة على وحدة خدمات المؤتمرات، إن كانت لديكم استفسارات تتعلق بإرسال الوثائق المتعلقة بأعمال المجلس التنفيذي وذلك على الهاتف رقم: (066513-2645).

بيان المحتويات

	الصفحات
ملخص	4
مشروع القرار	5
	الفقرة
أولا. مقدمة	3-1
ثانيا. وصول المساعدات الإنسانية: الإطار القانوني والتعريف	6-4
ثالثا. المبادئ الإنسانية	7
رابعا. معوقات وصول المساعدات الإنسانية وما تنطوي عليه من آثار	10-8
خامسا. الجهات الفاعلة في ضمان وصول المساعدات الإنسانية	18-11
سادسا. دور البرنامج في ضمان وصول المساعدات الإنسانية	23-19
سابعا. الشواغل المحددة التي تهم البرنامج في إيصال المساعدات الإنسانية	24
ثامنا. معايير لنهج البرنامج في إيصال المساعدات الإنسانية	38-25
ألف - تحليل الأوضاع	28-26
باء - الوعي الأمني وإدارة الأمن	29
جيم - القانون الدولي والمبادئ الإنسانية والمتطلبات التشغيلية الدنيا	30
دال - التنسيق	33-31
هاء - العلاقات المدنية العسكرية	34
واو - المناصرة	35
زاي - الشراكات والنُهج البديلة للوصول	36
حاء - التعلُّم والتدريب	38-37

ملخص

تقع المسؤولية الرئيسية عن توفير المساعدة الإنسانية للسكان على عاتق الدولة المتأثرة بالأزمة. ولحكومة الدولة المعنية، عندما لا تستطيع توفير تلك المساعدة، أن تتقدم بطلبات مساعدة إلى برنامج الأغذية العالمي لينظر في شأنها. ويجوز **للبرنامج** أيضاً أن يقدم معونة غذائية في حالات الطوارئ وما يرتبط بها من أصناف غير غذائية، والدعم اللازم لنقلها بطلب من الأمين العام[1]. ويحتاج **البرنامج** إلى إفساح السبل أمامه للوصول بسلام وبدون عوائق من أجل تقدير المعونة الغذائية وتسليمها وتوزيعها ورصدها بفعالية وفي الوقت المناسب ولكفالة سلامة موظفيه. ويمثل تيسير الوصول بالمعونة الإنسانية شرطاً مُسبقاً للعمل الإنساني.

ويعمل **البرنامج** في المقام الأول مع الحكومات، ولكنه يعمل أيضاً مع المؤسسات المجتمعية، والسلطات المحلية، والأمم المتحدة، والشركاء من المنظمات غير الحكومية، وذلك لكفالة وصول جميع السكان المتضررين إلى المساعدة الغذائية المطلوبة لبقائهم على قيد الحياة. ويجري ذلك في إطار الاحترام الكامل للسيادة الوطنية وطبقا للقانون الدولي والمبادئ الإنسانية المتمثلة في المعاملة الآدمية والحياد وعدم التحيز التي أقرها المجلس التنفيذي **للبرنامج**[2]. ويسعى **البرنامج** إلى تأمين سبل توصيل المساعدة الإنسانية ضمن الإطار الشامل للأمم المتحدة والفريق القطري التابع لها.

وجنباً إلى جنب مع أعضاء الفريق القطري التابع للأمم المتحدة، يقوم **البرنامج** أثناء المفاوضات المتعلقة بإتاحة سُبل الوصول بإسداء المشورة إلى منسّق الإغاثة الطارئة ومنسّق الشؤون الإنسانية بشأن الاحتياجات الإنسانية الشاملة، والمتطلبات التشغيلية **للبرنامج**، وخيارات الوصول إلى الأشخاص المدنيين المتضررين. وعلى **البرنامج** في كثير من الأحيان أن يتفاوض على السماح بعمليات النقل عبر الحدود الوطنية أو عمليات خطوط العبور في بيئات النزاع المفتوحة. ويحرص **البرنامج** في جميع الحالات على أن تكون الحكومات والأطراف الأخرى على علم بأنشطته وأن توافق عليها.

وفي الحالات التي يشكل فيها انعدام الأمن الغذائي عنصراً رئيسياً في أي أزمة، **للبرنامج** أن يضطلع بدور محوري أكبر بالنيابة عن الفريق القطري التابع للأمم المتحدة في التفاوض بشأن تيسير سُبل الوصول وتأمينها ليس من أجل توفير المساعدة الغذائية فحسب، بل ولتوفير المساعدات الإنسانية التكميلية، مثل الخدمات الجوية التي تقدمها وكالات الأمم المتحدة الأخرى والمنظمات غير الحكومية. ويتم إجراء مفاوضات بالتنسيق والتشاور عن كثب مع الحكومات والفريق القطري التابع للأمم المتحدة، والجهات المانحة، والشركاء في تقديم المعونة الغذائية، والجهات الفاعلة الإنسانية الأخرى.

وفي حين يعمل **البرنامج** في إطار الترتيبات المؤسسية للأمم المتحدة، فإن لديه، بوصفه وكالة معنية بالأغذية، شواغل محددة لا بد من أخذها في الحسبان والتركيز عليها عند التفاوض بشأن إتاحة سُبل الوصول، وهي تشمل: (1) الوصول المنتظم والسريع والمستمر الكفيل بتحقيق أهداف المساعدة الغذائية المتمثلة في إنقاذ الأرواح وسُبل المعيشة؛ (2) متطلبات النقل والإمداد الكافية، بما في ذلك التخزين الآمن وترتيبات النقل المُرضية.

ولا يمكن وضع نهج موحد **للبرنامج** في إتاحة سُبل الوصول. فكل حالة تنطوي على تحديات خاصة وتتطلب مرونة وابتكاراً ويجب إيجاد توازن بين احتياجات المواطنين وسلامة الموظفين والمستفيدين. ويتطلب الوصول بسلام التحليل السليم للأوضاع، والإدارة والوعي الأمني، والالتزام بالقانون الدولي والمبادئ الإنسانية، والتنسيق وتكوين الشراكات بين أصحاب المصلحة، والمناصرة على مُختلف المستويات.

[1] المادة التاسعة من اللائحة العامة **للبرنامج**.

[2] الوثيقة WFP/EB.A/2004/5-A/3، مايو/أيار 2004.

مشروع القرار*

يحيط المجلس علماً بالمعلومات الواردة في الوثيقة "مذكرة عن إتاحة سبل وصول المساعدات الإنسانية وأثر ذلك على برنامج الأغذية العالمي" (WFP/EB.1/2006/5-B/Rev.1).

* هذا مشروع قرار، وللإطلاع على القرار النهائي الذي اعتمده المجلس، يرجى الرجوع إلى وثيقة القرارات والتوصيات الصادرة في نهاية الدورة.

أولا: مقدمة

1- تمثّل إعاقة وصول منظمات المساعدة الإنسانية واحدة من أكثر التحديات صعوبة وأكثرها تواتراً أمام المساعدات المقدَّمة من الأمم المتحدة عموماً والمعونة الغذائية المقدَّمة من **البرنامج** في حالات الطوارئ على وجه الخصوص. وتشير تقديرات عام 2004 إلى أن المساعدات الإنسانية مُنعَت من الوصول إلى ما يربو على 10 ملايين شخص من المحتاجين إلى المساعدة والحماية في 20 حالة نزاع حول العالم[3]. ولا تقتصر الصعوبات في توصيل المساعدة على حالات النزاع بل من الممكن أن تنشأ في أعقاب الكوارث الطبيعية وفي الحالات غير المتسمة بوجود نزاع عندما يتم تهميش مجموعة معينة من السكان و/أو منعها من الوصول إلى المساعدة الإنسانية على أساس وضعها الاقتصادي أو السياسي أو الإثني أو الديني أو غير ذلك من الأوضاع.

2- وترمي هذه الوثيقة إلى توضيح التحديات التي يواجهها **البرنامج** في تأمين سُبل وصول المساعدات الإنسانية في حالات الطوارئ المرتبطة بالنزاعات وغير المرتبطة بها، وبيان دور **البرنامج** ونهجه في إطار المجتمع الأوسع للأمم المتحدة والهيئات الإنسانية في كفالة السلامة والأمن في الوصول إلى الرجال والنساء والأطفال الجوعى. وتتناول الوثيقة: (1) المبادئ الإنسانية والأساس القانوني الذي يشكّل الإطار الذي يتحرك **البرنامج** من خلاله لإيصال المساعدات الإنسانية؛ (2) مُعوّقات الوصول التي يواجهها **البرنامج**، وما تنطوي عليه من آثار؛ (3) الجهات الفاعلة المشتركة مع الحكومات في ضمان سلامة وأمن سبل الوصول إلى السكان المحتاجين، والأدوار المحدَّدة **للبرنامج** واحتياجاته في إطار ترتيبات منظومة الأمم المتحدة؛ (4) المعايير العامة لنهج يتبعه **البرنامج** في كفالة الوصول الفعّال.

3- وتستفيد الوثيقة من الدراسات التي أُجريت منذ عام 1999 حتى عام 2005، بما في ذلك: (1) استعراض أجراه **البرنامج** لتجارب الوصول الداخلية (نوفمبر/تشرين الثاني 2002)؛ (2) كتاب عن الدبلوماسية الإنسانية، بالاشتراك بين **البرنامج** وجامعة الأمم المتحدة وجامعة تفتس، ويضم ثلاث دراسات قطرية أجراها **البرنامج** عن جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية، والسودان، ونيبال، وهي تتناول مباشرة القضايا المرتبطة بإتاحة سُبل الوصول[4]؛ (3) مقابلات مع موظفي **البرنامج** أثناء إعداد *دليل الممارسين إلى المفاوضات الإنسانية مع الجماعات المسلحة* الذي صدر عن الأمم المتحدة ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية ووافقت عليه اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات في سبتمبر/أيلول 2005؛ (4) مقابلات إضافية في عامي 2004 و2005 مع موظفي **البرنامج** من ذوي الخبرة (5) استعراض لآخر ما صدر من كتابات، ووثائق وتقارير اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات؛ (6) مشاورات داخل **البرنامج** ومع وكالات الأمم المتحدة الأخرى والمنظمات الإنسانية[5].

ثانيا: وصول المساعدات الإنسانية: الإطار القانوني والتعريف

4- يحدد القانون الدولي، لاسيما القانوني الدولي الإنساني، إطارا لتنظيم وصول المساعدات الإنسانية.

5- ينطوي وصول المساعدات الإنسانية على حرية انتقال الموظفين المسؤولين عن العمل الإنساني دونما عائق لتقديم خدمات الإغاثة، أو انتقال الوكالات الإنسانية بسلام وحرية للوصول إلى المدنيين المحصورين أو غير القادرين على الانتقال أو المحتجزين بسبب النزاعات المسلحة، والكوارث الطبيعية، والحالات الأخرى التي يصعب فيها توصيل المساعدات. وتتيح إمكانية وصول المنظمات الإنسانية إجراء تقدير نزيه لاحتياجات السكان المعرّضين للخطر، وتقديم المساعدة لتلبية تلك الاحتياجات. ولذلك فإن إمكانية الوصول هي الشرط المُسبّق لأي عمل إنساني، وهي تتحقق في العادة من خلال المفاوضات التي تجريها المنظمات الإنسانية مع الأطراف المتحاربة في البلدان المتضررة من النزاعات المسلحة الداخلية أو الدولية[6]. وقد يضيق أو يتسع الحيِّز الإنساني المكفول أثناء المفاوضات تبعاً لعدد من العوامل، بما في ذلك الاعتبارات السياسية والأمنية؛ ومن ثم فإنه يتطلب دبلوماسية وتغذية من الفاعلين الإنسانيين وأطراف النزاع.

6- ويُشار في بعض الأحيان إلى وصول المساعدة الإنسانية بأنه "الوصول بالتفاوض"، وهو مفهوم بدأ استخدامه في عام 1989 في إطار عملية شريان الحياة للسودان التي كانت ترمي إلى تيسير مساعدة السكان المتضررين من الحرب في

---

[3] "تقرير الأمين العام إلى مجلس الأمن عن حماية المدنيين في الصراع المسلح"، الوثيقة S/2004/431.

[4] Erika Joergensen, "Steering Through Insurgencies in Nepal"; David Morton, "Steep Learning Curves in the DPRK", and Masood Hyder, "Nurturing Humanitarian Space in Sudan", forthcoming in *Humanitarian Diplomacy*.

[5] المنظمات التي تم التشاور معها هي: مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية وشعبته المشتركة بين الوكالات المعنية بالتشرد الداخلي، ومركز الحوار الإنساني، والمنظمة الدولية للهجرة.

[6] نقلا عن: Deborah Mancini-Griffoli and Andre Picot, *Humanitarian Negotiation: A Handbook for Securing Access, Assistance and Protection for Civilians in Armed Conflict*, Geneva: Centre for Humanitarian Dialogue, 2004, pp. 19-20.

جنوب السودان[7]. وسرعان ما طبق مفهوم الوصول بالتفاوض على عمليات الأمم المتحدة في أفغانستان وأنغولا وإثيوبيا مع إنشاء عمليات خطوط الحدود والعمليات عبر الحدود، و"ممرات السلام"، و"المناطق الآمنة/ الممرات الآمنة"، و"أيام السكينة". واتخذت الجهود الدولية الرامية إلى إتاحة المجال لإيصال المساعدة وتوفير الحماية أشكالاً مختلفة وبُحثت في كثير من السياقات المختلفة. وفي آخر مشروع قرار معني بتيسير سبل توصيل المساعدة الإنسانية اتخذته الجمعية العامة للأمم المتحدة فإن الجمعية العامة "تهيب بجميع الحكومات والأطراف في حالات الطوارئ الإنسانية المعقدة...أن تكفل حرية الوصول للعاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية دون إعاقة وعلى نحو مأمون، وإيصال الإمدادات والمعدات..." (القرار A/60/L.37 الصادر في 12 ديسمبر/ كانون الأول 2005).

ثالثا: المبادئ الإنسانية

7- ووافقت الجمعية العامة للأمم المتحدة على مبادئ محدَّدة ينبغي أن تسترشد بها الأمم المتحدة في تقديم المساعدة الإنسانية[8]. وتماشياً مع تلك المبادئ، وافق المجلس التنفيذي **للبرنامج** على المبادئ الأساسية للمعاملة الإنسانية وعدم التحيُّز والحياد كإطار للعمليات الإنسانية التي يقوم بها **البرنامج**. كما أقر المجلس التنفيذي **للبرنامج** المبادئ الآتية: احترام السيادة؛ والسلامة الإقليمية؛ ووحدة الدولة التي يعمل فيها **البرنامج**؛ والاعتماد على الذات؛ والمشاركة؛ وبناء القدرات؛ والتنسيق؛ والمساءلة؛ والكفاءة المهنية[9].

رابعاً: معوِّقات وصول المساعدات الإنسانية وما ينطوي عليه من آثار

8- تتحمل الدولة في المقام الأول المسؤولية عن إفساح المجال لإيصال المساعدات الإنسانية. على أن الكثير من عمليات الطوارئ التي ينفذها **البرنامج** تتأثر بالعقبات التي تقيد أو تمنع وصولها إلى المستفيدين. وقد تشمل العقبات قيام الدولة أو طرف من غير الدولة بمنع أو عرقلة الوصول؛ أو الابتزاز؛ أو عدم قدرة الحكومة على ضمان أمن موظفي الخدمات الإنسانية. وتتفاقم تلك العرقيل في بعض الأحيان بسبب انهيار البنية الأساسية الحرجة أو من جراء عقبات أخرى مثل الألغام الأرضية و/ أو الذخائر غير المتفجرة. كما يمكن أن تؤثر القيود التنظيمية، مثل التمويل أو الموظفين أو القدرة على توفير النقل والإمداد، على قدرة **البرنامج** على الوصول بفعالية وكفاءة إلى السكان المتضررين.

9- وتنطوي إعاقة سُبل الوصول على عواقب متعددة على البرمجة وعلى رفاه المستفيدين وسلامة موظفي **البرنامج**. وتشمل تلك العواقب:

- انعدام أو ضعف تقديرات الاحتياجات والرصد والتقييم، مما يفضي إلى وضع الاستراتيجيات والخطط التشغيلية على أساس معلومات ناقصة؛
- انعدام القدرة على تسجيل السكان بصورة سليمة و/أو رصد المساعدة المقدمة إليهم؛
- إعاقة/ تأخير تسليم المساعدات أو إلغاء عمليات توزيع المعونة الغذائية؛
- تدهور الوضع التغذوي للمستفيدين، وتزايد الحاجة إلى الأغذية التكميلية والعلاجية، وارتفاع معدلات الوفيات؛
- تدهور آليات التصدي لدى المجتمعات المحلية؛
- زيادة التكاليف التشغيلية بسبب عمليات التسليم وآليات الإدارة التي يتم اللجوء إليها "كحل أخير" مثل عمليات الإسقاط الجوي والخدمات الجوية المستأجرة بواسطة **البرنامج**؛
- تكرار تأجيل برامج إعادة الإعمار والإنعاش؛
- تراجع صورة حياد **البرنامج**؛
- تزايد المخاطر التي يتعرض لها الموظفون الميدانيون.

10- في حالات الطوارئ المعقدة يشكل النساء والأطفال عادة أكبر قطاع من المدنيين المتأثرين بالنزاع. ومن ثم فإنهم معرضون بصفة خاصة للضرر الذي يمكن أن يترتب على انعدام سبل إيصال الخدمات الإنسانية، بما في ذلك العنف الجنسي والجنساني.

---

[7] عملية شريان الحياة للسودان هي عملية إغاثة تقودها الأمم المتحدة وتنفذ في إطار الاتفاقات الرسمية الرامية إلى تيسير سبل وصول المساعدات الإنسانية إلى المستفيدين في جنوب السودان والمشردين داخليا في المخيمات في الخرطوم.

[8] قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 146/182, 1991.

[9] المبادئ الإنسانية، الوثيقة WFP/EB.A/2004/5-A/3 (مايو/أيار 2004).

الإطار 1: أثر إعاقة سُبل الوصول

الحالة 1: التقدير غير الواقعي للاحتياجات. أدّت إعاقة سُبل الوصول إلى السكان المتضررين في جنوب السودان إلى "افتراضات غير واقعية ومحفوفة بالمخاطر حول مدة فجوة الجوع، ومستوى المخزونات الأسرية وحجم السكان المستهدَفين". وكانت المعونة الغذائية المبرمجة 'غير كافية لتغطية جميع الاحتياجات التغذوية للسكان الضعفاء المستهدفين"[10]. وفي دارفور، في عام 2004، لم يتمكن **البرنامج** من جمع معلومات عن الأسر في 30 من بين 75 مجتمعاً محلياً مختاراً بسبب الافتقار إلى سبل الوصول[11]. وتعذر الوصول بشكل خاص إلى المناطق التي يسيطر عليها جيش تحرير السودان لإجراء عمليات التقدير حيث كان يتعين الحصول على تصريح بدخول تلك المناطق من خلال التفاوض مع القائد المحلي لجيش تحرير السودان. ولذلك لم يُعبِّر تقدير الاحتياجات الغذائية الشاملة الذي أُجري في الإقليم بشكل كافٍ عن الحالة في المناطق التي يسيطر عليها جيش تحرير السودان.

الحالة 2: تدهور صحة السكان المتضررين. قُبَيل إبرام اتفاق السلام في بوروندي في عام 2002، شهدت البلاد زيادة ملحوظة في عدد الأطفال الذين يُسمَح بدخولهم إلى مراكز التغذية العلاجية في مختلف أنحاء البلاد بين القطاعات الكبيرة من السكان الذين حرموا من المساعدة الإنسانية[12]. كما أن منع الرحلات الجوية من تنفيذ الأنشطة الإنسانية في جنوب السودان قبيل إبرام اتفاق السلام في عام 2005 أعاق الوصول إلى السكان الضعفاء الذين كان عليهم السير مسافات طويلة لمدة تراوحت بين يومين وأربعة أيام للوصول إلى مساعدات الإغاثة. "ومع تجمُّع هذا العدد الهائل من السكان حول مركز واحد للإغاثة يفتقر إلى خدمات المياه والإصحاح الملائمة، بات من السهل تعرُّض المستفيدين لأمراض مثل الملاريا وغيرها من الأمراض المعدية[13]".

الحالة 3: الموظفون الميدانيون المعرَّضون للخطر. فيما بين عامي 1992 و2004، لقي 218 من عمال المعونة التابعين للأمم المتحدة مصرعهم[14]. وإضافة إلى ذلك، وقعت اعتداءات بدنية وحوادث سطو لنحو 258 من موظفي الأمم المتحدة وموظفي المنظمات غير الحكومية في الفترة من 1992 حتى يوليو/ تموز 2003[15]، ولأكثر من 120 من موظفي الأمم المتحدة فقط خلال الفترة من يوليو/ تموز 2003 حتى يونيو/ حزيران 2004.[16] وذكرت مصادر أخرى أن 118 موظفاً وطنياً و113 موظفاً دولياً من مختلف المنظمات الإنسانية لقوا مصرعهم في الفترة من عام 1997 حتى عام 2003 أثناء هجمات مسلحة تعرضت لها قوافل المعونة في معظم الحالات. وفي الفترة من ديسمبر/ كانون الأول 2004 حتى يونيو/ حزيران 2005، لقي 13 من عمال المعونة مصرعهم في أفغانستان وحدها، وقُتل في دارفور ما لا يقل عن خمسة موظفين واحتُجز العشرات[17]. وباتت عمليات تسليم الإغاثة لملايين السكان مهدَّدة بالتوقف بسبب انعدام الأمن لعمال الإغاثة الإنسانية.

خامسا: الجهات الفاعلة في ضمان وصول المساعدات الإنسانية

-11 منذ اعتماد قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 182/46 (1991) الذي أفضى إلى إنشاء إدارة الأمم المتحدة للشؤون الإنسانية (التي تُعرف حالياً باسم مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية)، وتعيين منسّق الإغاثة الطارئة في عام 1992، باتت المسؤولية الشاملة عن التفاوض بشأن إتاحة سُبل الوصول تمارس بشكل مركزي بما يتماشى مع الجهود الرامية إلى تعزيز تنسيق مساعدة الأمم المتحدة الإنسانية. وتتمثل إحدى الوظائف الرئيسية لمنسّق الإغاثة الطارئة في الدعوة إلى

---

(10) Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), *Sudan Technical Review of EMOP 10048.02*, Rome, 2004.

(11) **البرنامج**، "تقييم الأمن الغذائي والتغذية في حالات الطوارئ في دارفور، السودان" 2004.

(12) **البرنامج**، "حملة التوعية بالجوع في أفريقيا"؛ يمكن الرجوع إليها على هذا الموقع: www.wfp.org/appeals/flash_appeals/hungeralert

(13) نقلا عن الفريق الدولي المعني بالأزمات: إنهاء استخدام التجويع كأسلوب من أساليب الحرب، الصفحة 10، نوفمبر/تشرين الثاني 2002

(14) الجمعية العامة للأمم المتحدة، "سلامة وأمن موظفي المساعدة الإنسانية وحماية موظفي الأمم المتحدة"، A/59/332، 3 سبتمبر/أيلول 2004.

(15) المرجع السابق، A/58/344، 5 سبتمبر/أيلول 2003.

(16) المرجع السابق؛ A/59/332، 3 سبتمبر/أيلول 2004.

(17) انظر: Centre for Humanitarian Dialogue, *No Relief: Surveying the Effects of Gun Violence on Humanitarian and Development Personnel*, Section 1, pp. 11-16, June 2005; and *Putting the Guns in their Place: A Resource Pack for Two Years of Action by Humanitarian Agencies*, October 2004, pp. 34-40.

المبادئ الإنسانية والعمل مع اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات لوضع نماذج غايتها تحسين تنسيق مفاوضات الوصول على أرض الواقع[18].

12- ويمكن لوصول منسّق الإغاثة الطارئة إلى الأمين العام للأمم المتحدة والأجزاء الأخرى من الأمانة العامة (مثل إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الشؤون السياسية ومجلس الأمن التابع للأمم المتحدة) أن يوفر وسيلة بالغة الأهمية للتأثير في المنتديات السياسية. ويستعين منسق الإغاثة الطارئة بكبار الموظفين من مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية ومن مكاتب التنسيق الميدانية. كما يشترك هؤلاء الموظفون بدور نشط في المفاوضات المتعلقة بإتاحة سُبل الوصول بالنيابة عن الوكالات التشغيلية وذلك بالتشاور الوثيق مع منسّق الشؤون الإنسانية وأعضاء الفريق القطري التابع للأمم المتحدة.

13- كما أن لبعض الوكالات مهام خاصة منوطة بها لمساعدة وحماية مجموعات محدَّدة من المستفيدين وتستند في ذلك إلى أسس قانونية، مثل منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) في حالة الأطفال، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين فيما يخص اللاجئين، واللجنة الدولية للصليب الأحمر فيما يخص ضحايا الحرب. وتتصدر هذه الوكالات مفاوضات الوصول المرتبطة بمهامها في مجال الحماية.

14- ويشمل الفاعلون الرئيسيون التابعون للأمم المتحدة المعنيون بمفاوضات الوصول على المستوى الميداني الممثل الخاص للأمين العام، ومنسق الشؤون الإنسانية، والمنسّق المقيم، وأعضاء الفريق القطري التابع للأمم المتحدة. وبالتشاور مع الفريق القطري التابع للأمم المتحدة، يقوم منسق الشؤون الإنسانية بإجراء مفاوضات الوصول للتوصل إلى اتفاقات ومبادئ عامة مع الحكومة وفصائل المعارضة.

15- وحالما يحدد مبدأ إتاحة سبل إيصال المساعدة، يتولى أعضاء الفريق القطري التابع للأمم المتحدة في العادة، تحت القيادة الشاملة لمنسق الشؤون الإنسانية، المسؤولية عن المفاوضات التفصيلية كل في قطاعه. ومثال ذلك، مفوضية شؤون اللاجئين تتخذ ترتيبات الوصول إلى اللاجئين، ومنظمة اليونيسيف للوصول إلى الأطفال، وبرنامج الأغذية العالمي لتقديم المعونة الغذائية. وتُعيَّن في بعض الأحيان وكالة رئيسية لكفالة اتساق مفاوضات الوصول وللعمل بالنيابة عن الوكالات الإنسانية الأخرى. واضطلعت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بهذا الدور خلال أزمة البلقان إبان التسعينات. على أنه يجوز لوكالات أخرى أن تتولى زمام القيادة في المفاوضات القطاعية.

16- وإضافة إلى العناصر الفاعلة في الأمم المتحدة، تُعتَبر المنظمات غير الحكومية واللجنة الدولية للصليب الأحمر جهات فاعلة مهمة. وتؤدي المنظمات غير الحكومية المتعاونة دوراً حيوياً في توفير سُبل الوصول والحفاظ عليها **للبرنامج** ووكالات الأمم المتحدة لتنفيذ عملياتها. وتعمل اللجنة الدولية للصليب الأحمر على أساس الحصول على موافقة الحكومة المضيفة والحاجة إلى السماح لها بإيصال إمداداتها الإنسانية والوصول إلى أسرى الحرب ومراكز الاحتجاز والمستشفيات والمرافق الأخرى لدى طرفي النزاع. وتعزز اللجنة "الحياد الفاعل" ولا تتفاوض بالنيابة عن الوكالات الأخرى.

17- ويمكن أن يكون ممثلو الحكومات الشريكة **للبرنامج** مفيدون في تيسير وصول مساعدة **البرنامج** إلى السكان المحرومين من الأمن الغذائي. كما قد يكون للجهات الرئيسية العاملة في المجتمع المدني (مثل جمعيات الصليب الأحمر الوطنية والشبكات الدينية) والوسطاء المحليين دور تقوم به في هذا المجال.

18- وعلى ضوء الحاجة إلى نهج منسّق ومنظّم ومتّسق في إيصال المساعدات الإنسانية، طلب الأمين العام من اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات في تقريره لعام 2001 عن حماية المدنيين في الصراع المسلح (S/2001/331) "وضع دليل للمفاوضات والاستراتيجيات بشأن إمكانية الوصول بما في ذلك نقاط مرجعية لعمل وكالات المعونة معاً، وفض عملها معاً، ومطالب المشروطية، وإجراءات الحصول على الترخيص، وتقدير الاحتياجات، وغير ذلك من المبادئ". وقام فريق عامل غير رسمي تابع للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بإعداد وثيقة توجيهية بعنوان "المفاوضات الإنسانية مع الجماعات المسلحة: دليل للممارسين" (2005) لاستخدام موظفي الأمم المتحدة[19].

سادسا: دور البرنامج في ضمان وصول المساعدات الإنسانية

19- يسعى **البرنامج** إلى ضمان وصول السكان المتضررين في حالات الطوارئ إلى الأغذية التي يحتاجونها للحفاظ على حياتهم وسُبل معيشتهم. ويقدِّم **البرنامج** مساعداته على أساس الاحتياجات وبطلب من الحكومات المضيفة أو الأمين العام. ويعمل **البرنامج** أساساً مع الحكومات، ولكنه يعمل أيضاً مع المؤسسات المجتمعية والسلطات المحلية والأمم المتحدة والشركاء من المنظمات غير الحكومية، وذلك لكفالة وصول جميع السكان المتضررين إلى المساعدة الغذائية المطلوبة لبقائهم على قيد الحياة وتأمين رفاههم.

[18] يرأس منسّق الإغاثة الطارئة اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، وهي آلية رئيسية للتنسيق بين الوكالات ويضطلع فيها **البرنامج** بدور نشط. واللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات ليست هيئة لصنع القرار ولكنها تقدِّم توجيهات إلى مجموعة واسعة من الوكالات الأعضاء.

[19] تولى مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية رئاسة هذا الفريق الذي يضم في عضويته مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، ومنظمة اليونيسيف، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج الأغذية العالمي.

20- ويقوم **البرنامج**، أثناء مفاوضات إتاحة سبل الوصول، وجنبا إلى جنب مع الأعضاء الآخرين في الفريق القطري التابع للأمم المتحدة، بإسداء المشورة إلى منسّق الشؤون الإنسانية بشأن الاحتياجات الإنسانية الشاملة والمتطلبات التشغيلية المحددة **للبرنامج** وخيارات الوصول إلى المدنيين المتضررين.

21- وعلى **البرنامج** في كثير من الأحيان أن يتفاوض على تنفيذ عمليات النقل عبر الحدود الوطنية أو على خطوط الحدود في بيئات النزاع المفتوحة. وكلفت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات **البرنامج** مؤخرا بالقيام بدور الوكالة الرئيسية المسؤولة عن مجموعة النقل والإمداد في إطار استجابة الأمم المتحدة لحالات الطوارئ، ويقوم **البرنامج** حاليا ببحث مختلف الأثار المترتبة على ذلك بالنسبة له. وتنفذ أي مفاوضات يجريها **البرنامج** في إطار السياسات والإجراءات الأمنية المؤسسية القائمة في الأمم المتحدة وبالتنسيق والتشاور عن كثب مع الأطراف والجهات الفاعلة ذات الصلة. كما يكفل **البرنامج** إبلاغ جميع الأطراف المعنية، سواء الدولة أو الكيانات من غير الدولة، بأنشطته.

22- وفي الحالات التي يمثل فيها انعدام الأمن الغذائي عنصراً رئيسياً في أي أزمة، قد يضطلع **البرنامج** بدور محوري أكبر بالنيابة عن الفريق القطري التابع للأمم المتحدة وبالتعاون الوثيق في كثير من الأحيان مع منظمة اليونيسيف و/أو مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. وقد تشمل تلك المفاوضات إتاحة سُبل الوصول لما يتجاوز توفير المساعدات الغذائية من أجل السماح لوكالات الأمم المتحدة الأخرى والمنظمات غير الحكومية توفير المساعدة الإنسانية التكميلية.

الإطار 2: الدور الرائد للبرنامج

في سيراليون، تولى **البرنامج** رئاسة لجنة المعونة الغذائية التي تكونت في عام 1997. واضطلع **البرنامج** بدور مهم في المناصرة ووضع استراتيجية مشتركة للمفاوضات بشأن تقدير المساعدة الإنسانية وتسليمها ورصدها[20]. وبالمثل، في أعقاب قيام المنسق المقيم بإجراء اتصالات أولية أثناء النزاع المدني الذي شهدته غينيا-بيساو في عام 1998، تولى **البرنامج** إجراء معظم المفاوضات مع الحكومة وجماعات المتمردين، بسبب التركيز على مسائل النقل والإمداد وتسليم المعونة الغذائية. كما اضطلع **البرنامج** بدور رائد في الحصول على تصاريح الرحلات الجوية لعمليات تسليم الإغاثة ونشر الموظفين لصالح عملية شريان الحياة للسودان. كما اشترك **البرنامج** بدور قوي في التفاوض بشأن "الممرات الآمنة" للسماح بمرور إمدادات الإغاثة إلى السكان المتضررين من الحرب في السودان فيما بين عامي 1996 و1999[21].

23- ويتولى ممثل **البرنامج**/ المدير القطري المسؤولية داخل **البرنامج** عن التفاوض بشأن سُبل الوصول على المستوى القطري ويكون الممثل/ المدير القطري في بعض الأحيان جزءاً من فريق مفاوض مشترك بين الوكالات ، مثلما حدث في أفغانستان وعملية شريان الحياة للسودان. وفي بعض الحالات، قد يُطلب من ممثل **البرنامج** / المدير القطري أن يتولى زمام القيادة بالنيابة عن الفريق القطري التابع للأمم المتحدة. وتشارك طائفة من موظفي **البرنامج** تتراوح بين موظفي الأمن وراصدي الأغذية وموظفي البرامج وموظفي النقل والإمداد ورؤساء القوافل وقائدي السيارات وقائدي الطائرات وقائدي الزوارق في كثير من الأحيان بدور في التفاوض بشأن الجوانب التشغيلية المتعلقة بإتاحة سبل الوصول. وقد يتعيَّن دخولهم في تعاملات خاصة مع النظراء، مثل المسؤولين الحكوميين المحليين، والسلطات المحلية الأخرى، والقادة العسكريين، والجماعات المسلحة، وعصابات قطع الطرق. وتسترشد أي مفاوضات يتم إجراؤها على المستوى الدولي أو الوطني بوقائع العمليات الميدانية التي ترد في تقارير موظفي **البرنامج** على أرض الواقع.

سابعا: الشواغل المحددة التي تهم البرنامج في إيصال المساعدات الإنسانية

24- في حين يعمل **البرنامج** في إطار الترتيبات المؤسسية للأمم المتحدة، فإن لديه، بوصفه وكالة للأغذية، شواغل محدَّدة لابد من مراعاتها وتسليط الضوء عليها في المشاورات المشتركة بين الوكالات بشأن إتاحة سُبل الوصول. وتشمل تلك الشواغل ما يلي:

(1) إفساح المجال للوصول بانتظام وبسرعة وبشكل مستمر لأن:
- الغذاء ينقذ الأرواح، وهو سريع العطب ويمكن تسويقه بسهولة؛
- عمليات تسليم المساعدة الغذائية يجب تنفيذها بانتظام بينما تُسلَّم المواد غير الغذائية في كثير من الأحيان في حالات خاصة أو دفعة واحدة؛
- توقيت توزيع الأغذية يمثل عنصراً حاسماً، لاسيما في مواسم الجدب والبرامج الرامية إلى رفع مستوى الكفاءة الذاتية عن طريق توزيع الأغذية دعماً للأنشطة الزراعية.

(2) متطلبات النقل والإمداد (التخزين الملائم والآمن والتخطيط الكافي لترتيبات النقل) لأن:
- العمر الافتراضي للأغذية محدود ويجب نقلها فوراً؛
- الأغذية تشغل حيزا كبيراً، كما أن قيمتها عالية ونقلها ينطوي في العادة على تكلفة أكبر من المواد غير الغذائية؛
- يتطلب وصول الأغذية عمليات تخطيط وتسليم تستغرق وقتا أطول مما في حالة السلع الأخرى، كما يعتمد ذلك على توفُّر وسائل كافية للنقل؛
- يلزم في بعض الأحيان تكديس الأغذية قبل توزيعها، ولذلك فهي تحتاج إلى مرافق تخزين آمنة ومغطاة بشكل ملائم.

(3) الشواغل الأمنية الإضافية لأن:
- الغذاء يمثل مصدراً للقوة ووسيلة للتأثير؛ فهو أحد أشكال المعونة البالغة الحساسية والسياسية في كثير من الأحيان، ويمكن استخدامه "كسلاح في الحرب"، و/ أو التأثير على ديناميات القوة في المناطق/ المجتمعات المحلية المتلقية.
- عمليات تسليم وتوزيع الأغذية تتعرض في بعض الحالات لدرجة أشد من انعدام الأمن.

[20] IASC, *Growing the Sheltering Tree: Protecting Rights through Humanitarian Action*, Geneva, 2002, p.39.

[21] المرجع السابق. انظر أيضا: Hyder, Nurturing the Humanitarian Space, forthcoming in *Humanitarian Diplomacy*.

ثامنا: معايير لنهج البرنامج في إيصال المساعدات الإنسانية

25- لا يمكن وضع نهج موحّد يتبعه **البرنامج** في معالجة مسألة الوصول. فكل حالة تنطوي على تحديات خاصة ويجب موازنة احتياجات المدنيين مع سلامة الموظفين والمستفيدين. على أن تجربة **البرنامج** في طائفة عريضة من الحالات التي شهدت مشاكل في وصول المساعدات الإنسانية توفّر مجموعة من أدوات النهج السياساتية الواسعة والممارسات السليمة المتعلقة بإيصال المساعدات الإنسانية.

ألف - تحليل الأوضاع

26- تتطلب حالات الطوارئ المرتبطة بالنزاعات تحليلاً شاملاً للأوضاع السياسية والعسكرية والاجتماعية والاقتصادية اللازمة. ومن المفيد **للبرنامج** أن يستثمر الوقت منذ البداية لفهم المستويات المتعددة الممكنة وطبيعة الأزمة لأن ذلك يساعده على تحديد النُهج التي تلائم كل حالة بعينها. وفي حين ينبغي فصل مفاوضات إيصال المساعدات الإنسانية عن المفاوضات السياسية، لا يمكن أن تقوم تلك المفاوضات في فراغ سياسي ويجب إجراؤها عن علم سياسي.

27- وينبغي أن يشمل تحليل الأوضاع: (1) تحديد ما إن كانت السبل متاحة تماماً وبدون معوقات أو بشكل جزئي للوصول إلى السكان الضعفاء؛ (2) فهم العوامل التي تساهم في إعاقة الوصول والأسباب الكامنة وراء تلك العوامل، مثل الأصل العرقي، أو نوع الجنس، أو التمييز الاجتماعي، أو النقل والإمداد، أو ما إلى ذلك؛ (3) تحديد العناصر الفاعلة المسؤولة عن تيسير/ إعاقة الوصول وتحديد خصائصها وتحديد الشركاء المحتملين في مفاوضات الوصول، بما في ذلك دوافعهم واحتياجاتهم ومصالحهم؛ (4) فهم الطريقة التي تتعامل بها الوكالات الأخرى للمساعدة الإنسانية مع معوقات الوصول في المفاوضات الجارية؛ (5) تحليل اعتبارات المخاطر/ الأمن لجميع الموظفين؛ (6) تحديد خيارات إيجاد أو زيادة إمكانية الوصول. ويشكّل تحليل الأوضاع جزءاً لا يتجزأ من نُظم الإنذار المبكر في **البرنامج** وتخطيطه لحالات الطوارئ وإعداد عمليات الطوارئ والعمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش.

28- ومن المهم كذلك فهم تصوُّرات الأطراف المتحاربة للمعونة الدولية عموماً والمساعدة المقدّمة من **البرنامج** على وجه الخصوص، والوقوف على ما إن كانت الأطراف المتحاربة تنظر إلى الأمم المتحدة و**البرنامج** باعتبارهما جهتين محايدتين وغير متحيزتين أم باعتبار أنهما يساندان طرفاً ضد طرف آخر.

باء - الوعي الأمني وإدارة الأمن

29- يمثل الوعي الأمني بين جميع الموظفين وتحسين إدارة الأمن أولويات في المنظمة. ويعمل **البرنامج** في إطار التوجيهات السياساتية لإدارة شؤون السلامة والأمن في الأمم المتحدة. و**البرنامج**، بوصفه عضواً في فريق إدارة الأمن على المستوى القطري، يمكنه الاضطلاع بدور رئيسي في كفالة الامتثال لمعايير الأمن التشغيلي الدنيا وإسداء المشورة بشأن المراحل الأمنية وتنقلات الموظفين، ووضع الإجراءات بشأن تصاريح السفر خارجياً وداخليا التي تساعد في وصول موظفي الأمم المتحدة إلى المناطق المعنية.

جيم - القانون الدولي والمبادئ الإنسانية والمتطلبات التشغيلية الدنيا

30- تسترشد عمليات **البرنامج** الإنسانية في حالات الطوارئ بما يلي: (1) القانون الدولي، ولاسيما القانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للاجئين؛ (2) المبادئ والسياسات الإنسانية **للبرنامج** في تنظيم وبرمجة عمليات المعونة الغذائية؛ (3) الإجراءات التشغيلية الموحّدة والمتطلبات الأمنية. وإضافة إلى ذلك فإن تلك الأطر تحدِّد **للبرنامج** المستويات الدنيا والحلول الوسط الممكنة في أي مفاوضات بشأن وصول المساعدات الإنسانية. وتشمل المستويات الدنيا إتاحة سُبل الوصول لإجراء التقديرات المستقلة إذا سمحت الظروف الأمنية، والرصد والتقييم، والالتزام بمبادئ السياسات الأساسية **للبرنامج**، مثل "سياسة **البرنامج** الجنسانية والتزاماته المعززة تجاه النساء بغية كفالة الأمن الغذائي"، التي ينظر إلى النساء في إطارها على أنهن صاحبات الحق الرئيسي في إدارة الطعام، فضلا عن كونهن المتلقي والمتسلم الرئيسي للحصص الغذائية. وتشمل السياسات الأساسية الأخرى **للبرنامج** منع دفع مبالغ مالية مقابل إفساح المجال للوصول، وحظر نقل الأسلحة أو ركوب الموظفين المسلحين في المركبات التي تحمل شعار **البرنامج**. وتشمل الحلول الوسط الممكنة قبول إبرام اتفاق لإتاحة المجال لإيصال الأغذية في الحالات الملحّة بدون إتاحة سُبل فعّالة للتقييم والرصد، أو الاستعانة بالقوات العسكرية أو قوات حفظ السلام لمرافقة قوافل الإغاثة الإنسانية في الظروف الاستثنائية لتفادي المعاناة البشرية غير المقبولة[22].

[22] تحدِّد اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات مبادئ توجيهية ومعايير أخرى غير مُلزمة، مثل سلامة موظفي الإغاثة الإنسانية، والسيادة والاستدامة في الاستخدام الاستثنائي للمرافقين العسكريين في العمليات الإنسانية. انظر أيضا "استخدام المرافقين العسكريين أو المسلحين في القوافل الإنسانية: وثيقة مناقشة والمبادئ التوجيهية غير المُلزمة، 14 سبتمبر/أيلول 2001.

الإطار 3: استخدام مدوّنة لقواعد السلوك استنادا إلى القانون الإنساني الدولي

الحالة 1: عندما بدأ **البرنامج** في توسيع أنشطته في المجتمعات المحلية المعزولة والمناطق المتضررة من النزاع في نيبال في عام 2002، قام بوضع مدوّنة لقواعد السلوك كإجراء لبناء الثقة في الميدان. وشرحت المدونة مهمة **البرنامج** وأهدافه في نيبال وأوضحت أن (1) استعمال جميع معدات **البرنامج** وموارده يقتصر على الأهداف المحدَّدة **للبرنامج**، (2) تحويل الموارد يشكل سبباً لإيقاف دعم **البرنامج** للمقاطعة؛ (3) لا يُسمح للموظفين المسلحين أو الذين يرتدون الزي العسكري بالسفر في المركبات التابعة **للبرنامج**؛ (4) **البرنامج** لا يسمح بأن تتأثر عملية تعيين موظفيه بالاعتبارات السياسية أو التحيُّزات العرقية/ الدينية. وقام **البرنامج** بنشر مدونة قواعد السلوك باللغتين الإنكليزية والنيبالية وتغليفها ووضعها في جميع مركباته. واستخدَم الفريق القطري التابع للأمم المتحدة مدونة قواعد السلوك التي وضعها **البرنامج** كمنطلق لوضع مجموعة من مبادئ الأمم المتحدة والخطوط التوجيهية التشغيلية الأساسية[23].

الحالة 2: في سيراليون، تولى **البرنامج** رئاسة لجنة المعونة الغذائية التي شملت مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية والمنظمات غير الحكومية والنظراء الحكوميين والجهات المانحة واللجنة الدولية للصليب الأحمر. وفي عام 1997، وضعت اللجنة "مدونة قواعد السلوك فيما يتعلق بالمساعدة الإنسانية في سيراليون" استناداً إلى مبادئ القانون الدولي والمبادئ الإنسانية. وكان الغرض من وضع هذه المدونة هو أن تكون بمثابة أداة لتعزيز وصول المساعدات الإنسانية ولكي تشكل إطاراً لتنسيق المساعدة الإنسانية وأمن الموظفين والأصول. وأوضحت المدونة حقوق ومسؤوليات مختلف الأطراف الفاعلة: متلقو المعونة، وأطراف النزاع (الحكومة والمتمردين) والمنظمات الإنسانية[24]. وأعقب إقرار المدونة حملة لنشرها باستخدام مجموعة من وسائل الإعلام الشعبية لنقل المبادئ والرسائل الأساسية بطريقة بين مختلف الجماعات المشتركة في النزاع.

دال - التنسيق

⇦ *التنسيق داخل مجتمع الأمم المتحدة الإنساني*

31- يعمل **البرنامج** طبقاً للترتيبات المؤسسية للأمم المتحدة. وفي حالات الطوارئ المعقَّدة، لا سيما في حالات النزاع المسلح، تقع على منسّق الإغاثة الطارئة على المستوى العالمي ومنسق الشؤون الإنسانية على المستوى القطري المسؤولية الرئيسية عن التفاوض مع الحكومات والكيانات من غير الدول لإتاحة الوصول دونما عائق إلى السكان المحتاجين إلى المساعدة الإنسانية، وكفالة الضمانات الأمنية لعمال الإغاثة الإنسانية.

32- ويقوم **البرنامج**، أثناء مفاوضات إتاحة سبل الوصول، وجنبا إلى جنب مع الأعضاء الآخرين في الفريق القطري التابع للأمم المتحدة، بإسداء المشورة إلى منسّق الشؤون الإنسانية بشأن الاحتياجات الإنسانية الشاملة والمتطلبات التشغيلية **للبرنامج** وخيارات الوصول إلى المدنيين المتضررين. وفي الحالات التي يمثل فيها انعدام الأمن الغذائي أحد أهم أعراض الأزمة، يمكن **للبرنامج** أن يؤدي دورا أقوى في المناصرة والمفاوضات بشأن إتاحة سبل الوصول إما من خلال منسّق الشؤون الإنسانية والفريق القطري التابع للأمم المتحدة أو بالنيابة عنهما. وتتسم دراية **البرنامج** التشغيلية، التي هي نتاج شبكته اللوجستية وحضوره الميداني، بأهمية بالغة في كثير من الأحيان أثناء المفاوضات بشأن إتاحة سبل الوصول.

⇦ *التنسيق مع الفاعلين السياسيين في الأمم المتحدة وقوات حفظ السلام في البعثات المتكاملة*

33- من الأهمية البالغة إجراء تنسيق بين الفاعلين الإنسانيين والسياسيين وقوات حفظ السلام سواء في بعثات الأمم المتحدة المتكاملة وفي الحالات التي لا توجد فيها تلك البعثات. وينبغي التمييز بين الفاعلين السياسيين والإنسانيين عن قصد من أجل الحد قدر المستطاع من خطر تقليص الحيِّز الإنساني **للبرنامج** والوكالات الإنسانية الأخرى. وفي هذا السياق، يلزم ما يلي (1) التشديد في جميع الأوقات على المبادئ الإنسانية والحياد وعدم التحيُّز؛ (2) الحفاظ على استقلال العمليات الإنسانية عن الفاعلين السياسيين وقوات حفظ السلام، لا سيما في المجالات الحساسة سياسيا، مثل تسريح المحاربين وإعادة إدماجهم من أجل عدم الإخلال بالطابع الإنساني للمعونة الغذائية؛ (3) كفالة تنسيق المفاوضات السياسية والإنسانية وعدم تقويض كل منها لأهداف الأخرى[25].

---

[23] Joergensen, Finding the Balance in Nepal, forthcoming in Humanitarian Diplomacy.

[24] مدونة قواعد السلوك فيما يتعلق بالمساعدة الإنسانية في سيراليون، 1997؛ وانظر أيضا اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، Growing the Sheltering Tree، 2002، الصفحتان 39 و 83.

[25] في إطار عملية الإصلاح الشامل للأمم المتحدة، تدور مناقشات حول وضع إطار شامل لتنفيذ بعثات الأمم المتحدة المتكاملة داخل الأمم المتحدة ومع الوكالات المتخصصة والمنظمات غير الحكومية.

هاء - العلاقات المدنية العسكرية

34- يمتلك العسكريون قدرات لوجستية لا تتاح في بعض الأحيان لموظفي الهيئات الإنسانية، وهي لذلك قد تكون مفيدة **للبرنامج**. وينبغي أن يستند التعاون والتنسيق مع القوى العسكرية إلى تيسير سبل وصول المساعدات الإنسانية والصورة المحايدة وضمانها والحفاظ عليها وعدم عرقلتها. ويلتزم **البرنامج** بالمبادئ والخطوط التوجيهية المتعلقة بالعلاقات المدنية (الإنسانية) والعسكرية التي وضعتها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات[26]. **فالبرنامج** يعمل بالتعاون مع قسم التنسيق بين المدنيين والعسكريين التابع لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية/ الأمم المتحدة

واو - المناصرة

35- في حالة إغلاق سُبل الوصول إلى السكان الذين يعانون انعدام الأمن الغذائي، يدعو **البرنامج** إلى إفساح المجال لإيصال المساعدات الإنسانية. وقد تتخذ أنشطة المناصرة أشكالاً بعيدة عن الأضواء، مثل قيام موظفي **البرنامج** الميدانيين بتوعية المخاطبين، أو إصدار بيانات عامة بارزة أو نشرات صحفية أو بيانات إدانة من ممثلي **البرنامج** أو كبار المسؤولين في المقر. ويتم لدى إعداد استراتيجية المناصرة المعتمدة، الحصول من التحليلات القطرية على المعلومات بشأن النهج التي يرجح أن تحافظ على سبل الوصول و/أو أن تضاعفها.

الإطار 4: مختلف أنواع المناصرة

الحالة 1: استخدام وسائل الإعلام. رداً على القيود المفروضة على جهود **البرنامج** في توصيل المعونة الغذائية في ميانمار، خاصة إلى أقلية روهينيا في ولاية راخين الشمالية، أصدر المدير التنفيذي **للبرنامج** تصريحاً في بانكوك في شهر أغسطس/ آب قال فيه: "إن السياسات الزراعية والتسويقية الراهنة والقيود المفروضة على تنقلات السكان تجعل من الصعوبة البالغة على كثير من المعرَّضين للخطر مجرد البقاء على قيد الحياة".وفي جمهورية الكونغو الديمقراطية في يناير/ كانون الثاني عام 2000، دعا **البرنامج** من خلال نشرة صحفية إلى إتاحة سُبل الوصول بسلام ودونما عائق إلى جميع السكان المحتاجين، وشدد على الآثار التي ينطوي عليها تضييق سُبل وصول السكان المدنيين.

الحالة 2: بيان مشترك. في عام 1999 في الصومال، أبرم **البرنامج** وتعاونية الإغاثة الأمريكية في كل مكان (منظمة كير) اتفاقاً مشتركاً لرفض فرض جمارك بنسبة 20% على تسليم المعونة الغذائية التي كانت مطلوبة لجيش راحانوين للمقاومة أو الجبهة الوطنية الصومالية. وأقر هذا الاتفاق بالإضافة إلى القواعد الأساسية بشأن عمليات الأمم المتحدة التي قامت بوضعها وحدة الأمم المتحدة للتنسيق.

الحالة 3: حوار مع المخاطبين. في أوج حالة الطوارئ التي شهدتها رواندا في الفترة 1998 – 1999، دخل **البرنامج** في حوار مستمر مع السلطات المحلية والوطنية حول الظروف في المخيمات، وكان **البرنامج** في طليعة الوكالات التي مارست ضغوطاً من أجل زيادة فرص الوصول إلى المشردين داخلياً وتحسين مرافقهم. ومكَّن الحوار **البرنامج** من الحصول على المعلومات والاستجابة بسرعة لاحتياجات السكان المتضررين.

زاي - الشراكات والنُهج البديلة للوصول

36- وعلى **البرنامج**، في الحالات التي تتسبب فيها أنظمة الأمن في الأمم المتحدة أو قدرة **البرنامج** في عرقلة الوصول، أن يستكشف ويقيم شراكات مبتكرة، وذلك مثلا مع اللجنة الدولية للصليب الأحمر، والمنظمات غير الحكومية الدولية والمحلية، والعناصر الفاعلة الرئيسية في القطاع الخاص والمجتمع المدني، وذلك لكفالة وصول الأغذية إلى المحتاجين. ومن الأساسي أن يتأكد **البرنامج** من أن جميع الشركاء الذين يدعوهم للدخول في مفاوضات الوصول يتمتعون بصورة محايدة. وينبغي أن يكون جميع الشركاء المشتركين في توزيع الأغذية باسم **البرنامج** قد توصلوا إلى الاتفاقات اللازمة مع السلطات المحلية. وكما يتضح من الأمثلة الواردة أدناه (الإطار 5) فإن **البرنامج** يعتمد بصفة منتظمة على الشراكة مع المنظمات غير الحكومية ليس للاضطلاع بتوزيع الأغذية فحسب لكن أيضا لكفالة سبل الوصول إلى السكان المحتاجين والحفاظ على هذه السبل، وذلك عندما لا يكون **البرنامج** قادرا على التواجد بنفسه.

الإطار 5: الشراكات المتعددة

الحالة 1: الشراكات مع المنظمات غير الحكومية المحلية والدولية. بالنظر إلى أن المنظمات غير الحكومية لديها في كثير من الأحيان سياسات أمنية أكثر مرونة، فإن في وسعها التواجد حيثما لا تستطيع الأمم المتحدة. وعلى مدى السنوات الخمس عشرة الماضية، اعتمد **البرنامج** على شركائه من المنظمات غير الحكومية واللجنة الدولية للصليب الأحمر في كثير من المناطق التي كانت الهياكل الأمنية في الأمم المتحدة تعتبرها غير آمنة، ليس فقط من أجل توزيع الحصص الغذائية على السكان المحتاجين، وإنما للاضطلاع بجانب كبير من مسؤوليات **البرنامج** الاعتيادية في مجال الرصد. وفي الحالات التي تفتقر إلى الأمن ويستشري فيها انعدام الأمن الغذائي، يجب أن يضحي **البرنامج** في بعض الأحيان بعمليات الرصد والتحقق الموقعية القياسية من أجل كفالة الوصول إلى السكان الجوعى.

[26] IASC Principles on Military-Civilian Relations, 1995, Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Activities in Complex Emergencies, March 2003; and Civil-Military Relationship in Complex Emergencies, June 2004.

الحالة 2: الشراكات مع المجتمعات المحلية. في أعقاب ثوران بركان نيراغونغو في غوما، وافق **البرنامج** على تقسيم للمسؤوليات، وتولى **البرنامج** بمقتضى هذا التقسيم توفير السلع، وقامت السلطات المحلية بإعداد قوائم المستفيدين، وتولت مجموعات المعارضة المحلية والسياسية في المجتمع المدني المسؤولية عن الرصد. وقام **البرنامج** برصد النظام الشامل. ونجح هذا التوازن الدقيق عن طريق إرساء المساءلة من خلال فرض ضوابط وموازين في مجتمع محلي تخيِّم عليه أجواء عدم الثقة.

حاء - التعلُّم والتدريب

37- يبذل **البرنامج** جهودا نشطة في استخلاص المعلومات من الموظفين الوطنيين والدوليين ذوي الخبرة الواسعة في مجال وصول المساعدات الإنسانية، وذلك من أجل تجميع الدروس والممارسات والاستفادة منها في النُّهج المتبعة في الأقاليم والبلدان الأخرى. ويمثل الكتاب المشترك بين **البرنامج** وجامعة الأمم المتحدة وجامعة تفتس عن الدبلوماسية في مجال العمل الإنساني مثالاً حديثاً لذلك. ومن أجل الاستفادة من الخبرات الميدانية في مجال الوصول والقضايا الإنسانية الأخرى، قدم **البرنامج** أيضا أجازات دراسية قصيرة للموظفين للكتابة عن تجاربهم.

38- واعترافاً بأن المفاوضات بشأن إتاحة سُبل الوصول تدور على كافة المستويات، يشمل التدريب على الاستجابة لحالات الطوارئ وكذلك البحوث الجارية عن شواغل الأمن بين المستفيدين عناصر تغطي مسألة وصول المساعدات الإنسانية.