برنامج الأغذية العالمي

Programme Alimentaire Mondial

World Food Programme

Programa Mundial de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة السنوية

روما، ٢١ - ٢٠٠١/٥/٢٤

مذكرات المعلومات

تمويل الترتيبات المتعلقة بسلامة وأمن موظفي الأمم المتحدة

A

Distribution: GENERAL
WFP/EB.A/2001/INF/9
21 May 2001
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_public/EB_Home.html)

مقدمة

١- تقدم هذه الورقة معلومات لإطلاع المجلس التنفيذي على آخر التطورات المتصلة بتمويل نظام محسن للأمم المتحدة لإدارة شؤون الأمن. والمناقشات الدائرة حول هذا الموضوع والناجمة عن اقتراحات الأمين العام وقرارات الجمعية العامة ذات الصلة مستمرة داخل منظومة الأمم المتحدة، ومع الدول الأعضاء. ولدى اتخاذ قرارات نهائية، قد يكون هناك آثار مالية على **البرنامج**. وستدرج هذه الآثار في ميزانية **البرنامج**، التي ستعرض على المجلس التنفيذي في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠١.

الخليفة

٢- إن الأخطار الميدانية التي يتعرض لها موظفو البرنامج وغيرهم من الموظفين في مجال المساعدة الإنسانية حقيقية ومستمرة. ولم يكن أمن موظفي الأمم المتحدة قبل عقد من الزمان من الشواغل الكبرى مثلما هو اليوم. ويوظف **البرنامج** آلاف الموظفين، وكثيرون منهم يشاركون في عمليات في مناطق شديدة التعرض للخطر. ووفقا لإحصاءات مكتب منسق الأمم المتحدة لشؤون الأمن، فإن ٢٧ موظفا في **البرنامج**، و ١٧٢ من الموظفين المدنيين الآخرين العاملين في الأمم المتحدة قد راحوا ضحايا أعمال عنف في الفترة من عام ١٩٩٢ إلى نيسان/أبريل ٢٠٠١. وعلاوة عل ذلك، فإن ٢٧ رجلا وامرأة كانوا يعملون **في البرنامج** خلال تلك الفترة قضوا نحبهم في الخدمة، بما في ذلك من جراء حوادث قاتلة. وإضافة إلى ذلك، أُطلقت النيران على طائرات إغاثة، واختُطفت قوافل إغاثة أو نُصب لها كمائن، واختطف موظفون أو سرقوا أو هددوا عند نقاط الدخول ومتاريس الطرق. وآخر مثال على ذلك، بالنسبة **للبرنامج**، كان نصب كمين لقافلة أغذية في بوروندي في نيسان/أبريل ٢٠٠١، أدى إلى إصابة سائقين اثنين.

٣- وأشارت الجمعية العامة في قرارها ١٩٢/٥٤ إلى الزيادة الهائلة في عدد الإصابات في صفوف موظفي المساعدة الإنسانية الوطنيين والدوليين، وكذلك في عدد الإصابات الناجمة عن الخطف، واحتجاز الرهان، والتحرش، والاعتقال غير الشرعي. ووجهت أيضا الانتباه إلى التداعي المستمر في احترام مبادئ وقواعد القانون الإنساني الدولي.

٤- وتظل المسؤولية الأولى عن سلامة وأمن موظفي الأمم المتحدة ومعاليهم تقع على عاتق الحكومات المضيفة. وتنجم هذه المسؤولية عن المهمة الطبيعية والمتأصلة لجميع الحكومات، والمتأصلة في حفظ القانون والنظام، وحماية الأشخاص والأموال داخل حدودها الوطنية. وفي الوقت ذاته، فإن مكتب منسق الأمم المتحدة لشؤون الأمن مسؤول عن جميع المسائل المتعلقة بالسياسة العامة والمسائل الإجرائية المتصلة بسلامة وأمن موظفي الأمم المتحدة ومعاليهم. ويجري تشجيع الدول الأعضاء على دعم التدابير الرامية إلى تعزيز اللجوء إلى الوسائل القانونية للتصدي للهجمات الموجهة ضد العاملين في مجال المساعدة الإنسانية، مثل وضع بروتوكول إضافي للاتفاقية المتعلقة بسلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها، لضم جميع العاملين في مجال المساعدة الإنسانية، والتشدد في محاكمة الأشخاص المسؤولين عن أعمال العنف ضد هؤلاء العاملين. فلا يمكن قبول ألا يقدم إلى العدالة حتى الآن سوى ستة أشخاص متورطين في قتل موظفين في منظومة الأمم المتحدة بوسائل عنيفة.

٥- وفي شباط/فبراير ٢٠٠٠، تم توجيه الانتباه بشكل أكبر إلى تدهور البيئة التي يعمل فيها الموظفون في مجال المساعدة الإنسانية عندما عقد مجلس الأمن مناقشة مفتوحة بشأن حماية موظفي الأمم المتحدة. ومثلت وكيلة الأمين

العام والمديرة التنفيذية **للبرنامج** الأمين العام للأمم المتحدة والوكالات التنفيذية في تلك المناقشة (مرفق طيه بيان المديرة التنفيذية في ذلك المنتدى). وأشارت المديرة التنفيذية في بيانها إلى أن ميزانية الأمانة المخصصة لمكتب منسق الأمم المتحدة لشؤون الأمن على نطاق المنظومة لا تبلغ سوى ٥٣٧ ٠٠٠ دولار أمريكي، ويكمّل هذا المبلغ الدعم الذي تقدمه الوكالات التنفيذية. وفي نهاية الاجتماع، أعرب مجلس الأمن، من خلال بيان أدلى به رئيسه (S/PRST/2000/4)، عن بالغ قلقه لاستمرار الهجمات التي يتعرض لها موظفي الأمم المتحدة والموظفين المرتبطين بها. وحث الرئيس الدول الأطراف وغير الأطراف على أن تحترم مركز موظفي الأمم المتحدة احتراما تاما لضمان سلامتهم، ونوه بالأهمية الحاسمة لوصولهم إلى السكان المتحاجين دون إعاقة.

٦- ولئن كان يعترف الآن على نطاق واسع بالتدهور الكبير في البيئة الأمنية للعاملين في المساعدة الإنسانية، فإن الدول الأعضاء لم تترجم بعد هذا الاعتراف إلى تغيير في الأولويات، ثم في التدابير، مع تعديل الآليات أو المخصصات المالية لتعزيز أمن موظفي الأمم المتحدة على نطاق العالم.

تحسين نظام الأمم المتحدة لإدارة شؤون الأمن

٧- بذلت الأمانة والوكالات التنفيذية جهودا متنوعة لتحسين نظام الأمم المتحدة لإدارة شؤون الأمن. وعلاوة على ذلك، اتخذت، أو يجري اتخاذ، تدابير محددة لكل وكالة لتعزيز أمن الموظفين – مثل التدريب في مجال التوعية الأمنية، وتحسين الحالة الأمنية للأماكن والمكاتب، وتحسين الاتصالات، وتقديم خدمات استشارية – وكثير من التدابير التعاونية بين الوكالات. وقد شجع على اتخاذ كثير من هذه التدابير مجموعة توصيات شاملة قدمها فريقا عمل دعت وكيلة الأمين العام إلى اجتماعهما في نوفمبر/تشرين الثاني ١٩٩٩ لاستعراض المسائل المتصلة بالسياسات والمسائل القانونية، والجوانب التنفيذية المتصلة بأمن الموظفين. وكان **البرنامج** مشاركا نشطا في فريقي العمل المذكورين، وأيد على وجه الخصوص الحاجة إلى ما يلي:

- وضع معايير أمنية دنيا للعمل، مثلا بالنسبة للبنية الأساسية للاتصالات، ومعدات الأمان، وخطط الإجلاء، ومتطلبات التدريب؛
- تحسين تبادل المعلومات بين وكالات الأمم المتحدة وشركائها في الميدان (مثل رئاسة **البرنامج** لفريق عمل معني بأمن الموظفين، منبثق عن اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، لدراسة الترتيبات القائمة بين الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية للتعاون في مجال الأمن)؛
- تنظيم التدريب في مجال إدارة الأمن والتوعية الأمنية (وقد أصبح الآن هذا النوع الأخير من التدريب إلزاميا لجميع موظفي **البرنامج**)؛
- كفالة المتابعة اللازمة لتقديم مرتكبي الجرائم ضد موظفي الأمم المتحدة إلى العدالة.

٨- ويجري تنفيذ التوصيات المندرجة في نطاق سلطة وصلاحية الأمين العام. فعلى سبيل المثال، أصبحت الآن الكفاءة في مجال الأمن من معايير اختيار المنسقين المقيمين/في مجال المساعدة الإنسانية، ووضعت مبادئ توجيهية مشتركة بين الوكالات بشأن الاستعانة بحراس مسلحين في قوافل المساعدة الإنسانية، وبشأن معايير الأمن الدنيا للعمل. بيد أن هناك توصيات لا يمكن تنفيذها دون توفر الموارد اللازمة، مثل تعيين موظفين إضافيين في مكتب منسق الأمم المتحدة لشؤون الأمن، أو توفر الأموال اللازمة للتدريب والاتصالات والمعدات.

اقتراحات الأمين العام

٩- في إطار التدابير اللاحقة، يعترف صراحة تقرير الأمين العام عن سلامة وأمن موظفي الأمم المتحدة، المقدم إلى الجمعية العامة في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠ (A/55/494)، بقصور وعدم ملاءمة نظام الأمم المتحدة الأمني المركزي الراهن. كما يدعو التقرير إلى اتخاذ إجراء تصحيحي عاجل، ويقدم مجموعة شاملة ومحددة من التوصيات للتصدي لأوجه القصور المذكورة. وتقدر تكلفة تنفيذ تلك التحسينات بـ ٥٣,٢ مليون دولار لفترة العامين ٢٠٠٢-٢٠٠٣. وطلب الأمين العام أيضا الإذن من الجمعية العامة لكي يستخدم، كتدبير مؤقت، اعتمادات مالية أخرى لتمويل عملية تحسين النظام خلال عام ٢٠٠١.

١٠- وتضمنت توصيات الأمين العام الحاجة إلى ما يلي:

- إنشاء وظيفة برتبة مساعد أمين عام يعمل متفرغا كمنسق لشؤون الأمن في الأمم المتحدة لتوفير الوضوح والريادة في جهود الأمم المتحدة الرامية إلى تعزيز تنسيق الأمن وإدارته؛
- إنشاء ١٦ وظيفة في مكتب منسق الأمم المتحدة لشؤون الأمن في نيويورك لإدارة جملة أمور منها التدريب في مجال الأمن، والتحقيقات، وتطوير السياسات، والخدمات الاستشارية، ورصد وتقييم حالات الأزمات، والتصدي السريع للحوادث الحرجة؛
- إنشاء ١٠٠ وظيفة في الميدان، وفي المقام الأول من موظفي الأمن الميداني، لإسداء المشورة الأمنية المهنية للموظف المكلف ولفريق إدارة الأمن؛
- الاستعاضة عن الآلية الراهنة التي لا يمكن التعويل عليها في تمويل وظائف مكتب منسق الأمم المتحدة لشؤون الأمن وموظفي الأمن الميدانيين، بتمويل من الميزانية العادية للأمم المتحدة، وهو ما من شأنه أن يوضح أن الأمن من المسؤوليات الأساسية للأمم المتحدة إزاء موظفيها على الإجمال، وأنه غير مرهون بالتبرعات.

١١- وأيد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، واليونيسيف، و**البرنامج**، تلك التوصيات تأييدا تاما، وهي تظل ترى أن هذه المجموعة من التوصيات، بكليتها، تمثل **الحد الأدنى** اللازم لتوفير مستوى مقبول من التدابير الأمنية لمنظومة الأمم المتحدة بأكملها. وإذا طُبقت هذه المجموعة، سيكون لها أثر بالغ على أمن موظفي الأمم المتحدة.

قرار الجمعية العامة

١٢- أيدت نتيجة المناقشة التي عقدتها الجمعية العامة (القرار ٥٥/٢٣٨)، بالنسبة لعام ٢٠٠١، إنشاء ثمان وظائف مهنية فقط في مكتب منسق الأمم المتحدة لشؤون الأمن، وثمان من وظائف موظفي الأمن الميدانيين في الميدان. وأبدت الجمعية العامة استعدادها لمناقشة اقتراحات الأمين العام هذا العام، في سياق عملية الموافقة على الميزانية العادية للأمم المتحدة لفترة العامين ٢٠٠٢-٢٠٠٣. بيد أن هذا سيتم على أساس تمويل نظام الأمم المتحدة لإدارة شؤون الأمن من خلال ترتيب تقاسم التكاليف بين الوكالات المتخصصة والصناديق والبرامج. وأصرت الجمعية العامة أيضا على ضرورة أن يتصدى الأمين العام، في هذا السياق، لشواغلها الرئيسية الأخرى المتعلقة بالحاجة إلى "تسلسل موحد للسلطات"، وبإطار واضح للمساءلة، وصورة شاملة لكافة الترتيبات الأمنية.

مسائل تقاسم التكاليف

١٣- تدفع حاليا وكالات الأمم المتحدة، وصناديقها وبرامجها، التي تمـُول في المقام الأول من التبرعات أو المـــوارد الخارجة عن الميزانية، ٨٠ في المائة من التكاليف الحالية لمكتب منسق الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في نيويـــورك، وتمول بالكامل تكاليف وظائف ٦٠ موظف أمن ميدانيا موجودة في مكتب الأمم المتحدة لشؤون الأمن. ويرجع تـــاريخ الترتيب الحالي لتقاسم التكاليف إلى عام ١٩٨٠، ويقوم على أساس عدد موظفي الوكالة الذين لديهم عقود لمدة عـــام أو أكثر. بيد أنه تبين على مدى السنوات عدم ملاءمة هذه الصيغة، حيث إنها لا تضم مجموعة كبيرة من الأشخاص الذين تتحمل الأمم المتحدة المسؤولية عنهم من حيث تدابير السلامة والأمن. وإضافة إلى ذلك، فإن وكالات الأمـــم المتحـــدة وصناديقها وبرامجها التي تضطلع بمسؤوليات تنفيذية كبيرة في بيئة غير مستقرة قد عززت قدراتها الداخلية المتصلـــة بسلامة وأمن الموظفين لتلبية احتياجات محددة، بل وأسهمت أيضا في تزويد مكتب منسق الأمم المتحدة لشؤون الأمـــن في المقر بالموظفين، ووفرت الموظفين لبعثات استعراض المسائل الأمنية، وما إلى ذلك. وعلى المســـتوى الميدانـــي، استخدمت صيغ مختلفة سعيا إلى توضيح تشكيل الموظفين بمزيد من الدقة، ولكن المعايير التي تحدد من يدرج في عداد الموظفين تتباين من فريق قطري لآخر.

١٤- ويرى **البرنامج**، شأنه في ذلك شأن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومفوضية الأمـــم المتحـــدة الســـامية لشـــؤون اللاجئين واليونيسيف، أنه يجدر بالأمم المتحدة أن تنظر في استخدام الميزانية العادية للأمم المتحدة باعتبارها مصـــدر التمويل الملائم للأسباب التالية:

- **إنها مسألة مبدأ وأولوية.** إنه من مسؤولية جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة أن توفر المـــوارد الأساســـية اللازمة لضمان توفير غطاء أمني كاف لجميع موظفي الأمم المتحدة. والموظفون يواجهون الخطر يوميا، ومن ثم فإن مطالبهم الأمنية تمثل تكاليف مشروعة للأمانة تتحملها جميع الدول الأعضاء، ويجب أن تكون القاعدة الماليـــة التي ترتكز عليها هذه التكاليف صلبة ومستقرة.

- **هذا الإجراء يتسم بمزيد من العدل في تقاسم التكاليف.** إذا تم تغطية تكاليف المتطلبات الدنيا من الميزانية العاديـــة للأمم المتحدة، فسيكون هناك مزيد من العدل في تقاسم التكاليف، وفي التناسب في توزيع التكاليف بشـــأن مســـألة تؤثر على مواطني جميع الدول الأعضاء.

- **وجود تناقض جوهري في نهج تقاسم التكاليف الذي تتبناه الوكالات لدعم الأمانة.** فمن ناحية، تعـــترف الـــدول الأعضاء بضرورة أن تنعكس تكاليف الأمن في الميزانية العادية، ومن ناحية أخرى، يفـــرض علـــى الوكـــالات الممولة من تبرعات ترتيب ثابت لتقاسم التكاليف لسداد هذه المصروفات. وهذا يتطلب تغيـــير نظـــم الوكـــالات الممولة بشكل تطوعي لمواجهة الحاجة الأساسية إلى الأموال بالنسبة للكيانات التي لها ميزانيات عادية مقسمة إلى أنصبة.

- **تتحمل الوكالات تكاليف تكميلية في أي حالة.** ستسفر اقتراحات الأمين العام عن إقرار حد أدنى مـــن الشـــروط لتهيئة بيئة عمل أكثر أمنا لموظفي الأمم المتحدة. بيد أن تلك الاقتراحات لا تغطي كافة المتطلبات. ومـــع وجـــود ترتيب تقاسم التكاليف أو عدم وجوده، ستتحمل الوكالات التي تضطلع بعمليات ميدانية هامة التكـــاليف الإضافيـــة لسلامة وأمن الموظفين الخاصة بعملياتها، لا سيما في حالات الطوارئ واللاجئين المعقدة. وهذا يســـتتبع توفـــير مستشارين إضافيين في مجال الأمن، يرتبط وجودهم بجوانب محددة من الولايات التنفيذية للوكالات، التي كثـــيرا ما تدرج في الميزانية في إطار النداءات الموحدة وعمليات المساعدة الإنسانية الأخرى؛ وتدريب الموظفيـــن فـــي

مجال التوعية الأمنية؛ والتكاليف التشغيلية لحماية الموظفين وفقا للبلد الذي تجري فيه العمليات، أو التكاليف التشغيلية للبرنامج، مثل تحسين أجهزة الاتصال، والسيارات الخاصة، والدعم اللوجستي الإضافي، وتحسين الأماكن والمرافق. وهذه التكاليف "الإضافية" تمثل بالفعل التزاما فرديا لكل وكالة تنفيذية لتوفير أمن الموظفين، وستكمّل الحد الأدنى اللازم، على النحو الذي اقترحه الأمين العام.

- **العبء الإداري المرهق.** استنادا إلى التجربة، سيكون سداد التكاليف للأمم المتحدة من خلال تقاسم التكاليف عملية ملتفة بشكل لا موجب له، ومستغرقة للوقت، ومرهقة. وليس للأمم المتحدة سياسة محددة لتقاسم التكاليف، والنظام الراهن بطيء للغاية. وكفالة حد أدنى من ترتيبات الأمن للموظفين على نطاق العالم مسألة أهم من أن نجرب سياسة جديدة لتقاسم التكاليف. والأهم من ذلك، ينبغي ألا يستخدم تمويل المسائل الأمنية لإقرار سابقة لنقل تمويل التكاليف المتكررة المتكبدة إلى الوكالات والجهات المتبرعة لها، نيابة عن جميع الدول الأعضاء.

- **إنها تحرف أموال التبرعات عن المساعدة الإنسانية.** إن سحب جزء كبير من المبلغ البالغ ٥٣,٢ مليون دولار المطلوب لعمليات الوكالات الإنسانية لسداد مبالغ إضافية خاصة بالأمن سيؤدي إلى تقليص أموال البرامج الخاصة باللاجئين والنازحين والفقراء بهذا القدر. وهذا يوجد معضلة معنوية لرؤساء الوكالات الإنسانية التابعة للأمم المتحدة. فهي مطالبة بشكل متزايد بالعمل في ظل حالات شديدة الخطورة. وقدرة هذه الوكالات على المحافظة على وجودها وتقديم المساعدة تتوقف في نهاية المطاف على تحقيق أكبر قدر ممكن من السلامة والأمن لموظفيها. ويجب ألا تتحقق حماية الموظفين على حساب المستفيدين الذين هم سبب وجود هذه الوكالات الإنسانية هناك.

الحالة الراهنة

١٥- طلب الأمين العام في شباط/فبراير ٢٠٠١ من الوكالات والصناديق والبرامج أن تؤكد استعدادها لتنفيذ ترتيب منقح لتقاسم التكاليف لتغطية تكاليف تحسين نظام الأمم المتحدة لإدارة شؤون الأمن. وردا على ذلك، وجه رؤساء برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين واليونيسيف و**البرنامج** رسالة إلى الأمين العام، يطلبون فيها أن تناقش مرة أخرى مسألة تمويل المتطلبات الأساسية لنظام الأمم المتحدة العالمي لشؤون الأمن، مع الدول الأعضاء والجمعية العامة.

١٦- وتنظم جميع الوكالات جلسات إحاطة لدولها الأعضاء، وتطلب إلى الجمعية العامة مناقشة المسألة مرة أخرى. وفي أوائل أيار/مايو، وجهت الوكالات الأربع المذكورة أعلاه رسالة إلى فريق الاتصال العامل للمساعدة الإنسانية بهذا الشأن. وفي أواخر أيار/مايو، سيناقش **البرنامج** ترتيبات التمويل مع الوكالات الزميلة في اجتماع بشأن مسألة الأمن للفريق العامل المخصص، التابع للجنة التنسيق الإدارية، في باريس.

١٧- وفي غضون ذلك، يعمل **البرنامج** بشكل وثيق مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومفوضية الأمم المتحدة السلمية لشؤون اللاجئين، ومنظمة اليونيسيف لإعداد اقتراحات لصيغة جديدة لتقاسم التكاليف، وتحليل آثار وضع ترتيب من هذا القبيل.

١٨- ويلزم أن يكون المعيار لأي ترتيب جديد لتقاسم التكاليف هو بساطة التطبيق، وعالمية النطاق، كما ينبغي أن يشمل جميع الموظفين الذين تغطيهم تدابير الأمم المتحدة لسلامة وأمن الموظفين. ولذلك، سيلزم مشاركة جميع وكالات وصناديق وبرامج الأمم المتحدة.

تكاليف الأمن الحالية التي يتحملها البرنامج

١٩- أنفق **البرنامج** في الفترة ١٩٩٩-٢٠٠٠ زهاء ١٢ مليون دولار لتغطية تكاليف الأمن. ويشمل هذا المبلغ مساهمة **البرنامج** الحالية في مكتب منسق الأمم المتحدة لشؤون الأمن (٥١٧ ٠٠٠ دولار لموظفي مكتب منسق الأمم المتحدة لشؤون الأمن في المقر، و ٢ ٥٠٧ ٩٣٧ دولارا لموظفي الأمن الميدانيين في المكتب)؛ كما يشمل تكاليف المستشارين الميدانيين في المسائل الأمنية التابعين **للبرنامج**، والتدريب في مجال التوعية الأمنية؛ والتدريب في مجال دعم النظراء وفي مجال الأمان في حالات الحرائق، وبوالص التأمين ضد الأفعال الكيدية. وليس **للبرنامج** اعتماد مالي خاص للأمن. وإضافة إلى اعتمادات دعم البرنامج والإدارة التي تغطي تكاليف خلية الأمن الميداني في المقر، تدمج تكاليف الأمن الميدانية في تكاليف الدعم المباشرة بالنسبة لعمليات الطوارئ وعمليات الإغاثة الممتدة والإنعاش.

٢٠- و**البرنامج** لا يعرف بعد بالتفصيل الآثار الناجمة في التكاليف الإضافية عن الترتيب الجديد لتقاسم التكاليف، أو حتى شكله. وسيظل البرنامج يحتاج إلى تمويل لتغطية تكاليف الأمن الخاصة **بالبرنامج**، التي ستخصم من تكاليف الدعم المباشرة لكل عملية. كما سيحتاج **البرنامج** إلى تمويل لتغطية نصيبه من الترتيب النهائي لتقاسم التكاليف، الذي قد يصل إلى ٧,٥ مليون دولار. وسيلزم دفع هذه التكاليف الثابتة إما بزيادة تكاليف الدعم غير المباشرة أو من خلال استخدام الحساب العام. ويتوقع **البرنامج** أن يتمكن من عرض التكلفة الفعلية لنصيبه، وكذلك آلية التمويل المقترحة على المجلس التنفيذي، في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠١.

طريق المستقبل

٢١- **التنسيق.** يلتزم **البرنامج** التزاما راسخا بالتعاون مع الوكالات الأخرى، والتنسيق معها في إطار مظلة مكتب منسق الأمم المتحدة لشؤون الأمن، ومع الموظف المكلف في كل بلد. وللتمكن من توفير بيئة عمل يسودها الأمان والأمن لموظفي **البرنامج**، يجب اتخاذ تدابير للسلامة والأمن في إطار نظام الأمم المتحدة لإدارة شؤون الأمن. ومن ثم، فمن الأهمية القصوى **للبرنامج** أن يكون مكتب منسق الأمم المتحدة لشؤون الأمن قويا وفعالا ومنظما بشكل جيد، وأن يكون بوسعه دعم العمليات الإنسانية، وأن تعمل جميع وكالات الأمم المتحدة معا.

تأييد الاحتياجات الإضافية من الموارد

٢٢- وفقا لما قاله الأمين العام للأمم المتحدة: "لا يجوز أن يترك شيء للاجتهاد فيما يتصل بتمويل أمن الموظفين، حيث لا يضطلع بهذا الأمن من قبيل الترفيه أو التأنق". وأمن الموظفين موضوع ذو أولوية عليا بالنسبة **للبرنامج** والمنظمات الإنسانية الأخرى. وسيسعى **البرنامج**، إلى جانب اليونيسيف ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إلى ضمان التصدي على سبيل الأولوية لأوجه القصور التي تشوب النظام الراهن. ولهذا الغرض، يحتاج مكتب منسق الأمم المتحدة لشؤون الأمن ووكالات الأمم المتحدة إلى موارد إضافية، ولذلك ستستمر الوكالات في الاشتراك مع الدول الأعضاء في مناقشة ترتيبات التمويل وجوانب من ترتيب تقاسم التكاليف.

٢٣- ويحدو **البرنامج** الأمل أن توافق الدول الأعضاء في الأمم المتحدة على أن تستعرض الجمعية العامة هذا الأمر في درتها المقبلة.

الخاتمة

٢٤- سيواصل المجلس التنفيذي العمل مع الأمين العام، ووكيلة الأمين العام، والرؤساء التنفيذيين الآخرين من أجل تحسين وتوطيد نظام الأمم المتحدة الموحد لإدارة شؤون الأمن لضمان وجود ترتيبات أمن ملاءمة ومحسنة لجميع موظفي الأمم المتحدة.

٢٥- وسيواصل **البرنامج** الوفاء بالتزاماته المالية الراهنة إزاء مكتب منسق الأمم المتحدة لشؤون الأمن، في إطار الآلية القائمة لتقاسم الموارد، حتى نهاية عام ٢٠٠١.

٢٦- وستقدم المديرة التنفيذية إلى المجلس التنفيذي، في إطار الميزانية المقبلة، طلبا منفصلا للتمويل، لتغطية نصيب **البرنامج** من الترتيب الجديد لتقاسم التكاليف، المقرر أن يبدأ العمل به اعتبارا من كانون الثاني/يناير ٢٠٠٢.

٢٧- وستواصل المديرة التنفيذية الحوار مع الدول الأعضاء، وستطلب إليها أن تنظر، في الدورة المقبلة للجمعية العامة، في إعادة استعراض آليات التمويل لتحسين نظام الأمم المتحدة لإدارة شؤون أمن الموظفين.

الملحق

بيان السيدة كاثرين برتيني المديرة التنفيذية
أمام جلسة المناقشات العلنية لمجلس الأمن
بشأن أمن العاملين الإنسانيين التابعين للأمم المتحدة وأسرهم

٢٠٠٠/٢/٩

نيويورك، الولايات المتحدة الأمريكية

يغدو علم الأمم المتحدة في عدد متزايد من الأزمات هدفاً للرماة لا درعاً واقياً، ويضطر عمال المعونة مراراً وتكراراً إلى المجازفة بأرواحهم لإنقاذ الآخرين.

ويصعب علينا ونحن في نيويورك أن نقدِّر حق التقدير ما يواجهه العاملون الإنسانيون كل يوم. ففي الصومال، والسودان، وأفغانستان تعرضت قوافل إغاثة الأمم المتحدة للنهب وأُشبع سائقو هذه القوافل ضرباً أو قتلوا. وفي أنغولا وأفغانستان أطلقت النيران على طائراتنا. وأُخذ موظفونا رهائن في سيراليون، والبلقان، والبحيرات الكبرى، والقوقاز، وأماكن أخرى.

ومنذ عام ١٩٩٢ فقدت وكالات الأمم المتحدة ١٨٤ من موظفيها المدنيين بسبب أحداث العنف، بما في ذلك تحطم الطائرات. ومنذ عام ١٩٩٤ كان هناك ٥٩ حادث اختطاف وأخذ رهائن شمل ٢٢٨ من زملائنا. وفي عام ١٩٩٩ وحده كان هناك ٢٩٢ من حوادث السطو العنيف، والهجمات، والاغتصاب، وخطف المركبات.

وأذكر على وجه الخصوص من بين آخر الضحايا شابة هولندية كانت تعمل في برنامج الأغذية العالمي هي ساسكيا فان ميينفلدت. ويجول طيفها في خاطري في كثير من الأحيان. وقد أطلقت النار على رأسي ساسكيا وزميلها لويس زونيغا العامل في صندوق الأمم المتحدة لرعاية الطفولة من مسافة قريبة بعد أن وقعا في كمين في بوروندي. واتسمت وفاتهما بالبشاعة منقطعة النظير لأنها جاءت كما لو كانت عملية إعدام – إذ كانت عملا مدبرا متعمدا لا رحمة فيه من أعمال العنف الموجهة ضد الأمم المتحدة ذاتها. وكثيرا ما تصبح تلك الهيئات التي توفر الغذاء، والمأوى، والدواء، وهي مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وصندوق الأمم المتحدة لرعاية الطفولة، وبرنامج الأغذية العالمي، واللجنة الدولية للصليب الأحمر وشركاؤنا من المنظمات غير الحكومية، ضحايا في الأزمات الإنسانية. ووفقا لمكتب المنسق الأمني للأمم المتحدة فإن حجم الخسائر في صفوف الموظفين منذ ١٩٩٢بلغ ٢٥ موظفا في كل من مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، و ٢٧ موظفا في كل من البرنامج وصندوق الأمم المتحدة لرعاية الطفولة، بينما فقدت مصلحة عمليات حفظ السلام ٣٠ موظفا مدنيا. وإذا ما أضيف إلى ذلك عدد ضحايا حوادث الطرق الناجمة عن العمل في المناطق الوعرة والخسائر في صفوف العاملين بعقود قصيرة الأجل فإن الرقم الكلي يرتفع أكثر فأكثر.

إن التدابير العملية لتسليم المعونة في مناطق الحروب تتسم بالخطورة على نحو خاص. وكثيرا ما يتولى البرنامج أمر شؤون الإمداد المتعلقة بنقل العاملين والمؤن لصالح كل وكالات الأمم المتحدة والعديد من المنظمات غير الحكومية في مناطق المتاعب مثل تيمور الشرقية، وكوسوفو، وأنغولا. ومن أتعس اللحظات التي مرت بنا في العام الماضي لحظة سقوط طائرة البرنامج المستأجرة في رحلة بين روما وبرشتينا مما أدى إلى مقتل كل من كان على متنها وعددهم ٢٤ شخصا.

ومن بين العوامل المتعاظمة في الإطار الأمني انبثاق استخدام أسلوب التجويع من جديد كسلاح من أسلحة الحرب. وهكذا يتم تجويع الناس عمدا بسبب آرائهم السياسية، أو دينهم، أو منشأهم الإثني. وتسرق مخازن الأغذية أو تدمر، وتحرق

الحقول. والتجويع جزء أصيل من تكتيكات العنف في الصومال، وجنوب السودان، وأنغولا، وأفغانستان. كما استخدم التجويع في كوسوفو بطريقة منظمة لم تشهدها أوربا منذ نصف قرن. ولا يتباين هذا التكتيك كثيرا عند استخدامه في شمال أفغانستان عنه في شمال أوغندا. وتسليم المعونة الغذائية الذي يعتبر حاسما في التصدي للتجويع قد أوقع العاملين الإنسانيين في المخاطر. وتنظر الفصائل المتحاربة أحيانا إلى تسليم المعونة الغذائية ذاته على أنه عمل سياسي وتعتبر القائمين بعمليات التسليم أهدافا للهجوم.

وهذا الأمر غير مقبول. وعلى المجتمع الدولي أن يتخذ خطوات ملموسة لضمان سلامة العاملين على تسليم المعونات وأن يضع حدا لهذا الاتجاه المقلق. إن قيام الوكالات الإنسانية بمهمتها الرئيسية المتمثلة في مساعدة المدنيين يتطلب تزويد العاملين الإنسانيين بأدوات أفضل لضمان حمايتهم.

إدارة الأمم المتحدة ومفاهيم الأمن

لقد أدرجت نائبة الأمين العام، وبحكمة، مسألة أمن الموظفين في رأس قائمة أولوياتها. ولقد احتلت هذه المسألة أيضا موقع الصدارة من اهتماماتي الشخصية في برنامج الأغذية العالمي. وفي عام ١٩٩٨، وهو العام الذي فقدنا فيه ١٢ موظفا من موظفي البرنامج منهم سبعة في حوادث قتل، قمنا بإنشاء فريق مهمات للشؤون الأمنية وذلك لدراسة سبل تعزيز الحماية لموظفينا. ويتمثل إنجازنا الأكبر في هذا الميدان حتى الآن في برنامج التدريب الأمني لكل الموظفين على مستوى البرنامج بأكمله. وفي فترة ١١ شهرا فحسب قمنا بتدريب أكثر من ٤٠٠ ٥ من الموظفين في مختلف أرجاء العالم. وفي الحقيقة فقد زدنا من حجم إنفاقنا على أمن الموظفين، خلال فترة سنتين، بنسبة أربعة أضعاف.

إن علينا أن نهيئ جميع الموظفين الإنسانيين للقيام بالمهام الخطرة من خلال التدريب الأمني بحيث يتمكنون من تفهم إشارات التحذير في الحالات المتقلبة؛ والتعامل مع المهاجمين المسلحين؛ واكتشاف مواقع الألغام المخفية؛ والإفلات بأنفسهم من المتاعب، ومواجهة حالات الاحتجاز الجبري.

على أن التدريب الداخلي الذي يوفره البرنامج أو الوكالات الشقيقة ليس كافيا على أهميته البالغة. إذ أن علينا أن ننهض بنظم اتصالاتنا، وهياكلنا ومعداتنا الميدانية، ووعينا الأمني. كما ينبغي أن نحظى بتعاون الحكومات المضيفة لتوفير حماية أفضل وللسماح للأمم المتحدة باستخدام نظم الاتصالات الضرورية، ثم لملاحقة ومقاضاة أولئك المسؤولين عن أعمال العنف الموجهة ضد موظفي الأمم المتحدة.

ومن الواجب أن يتوافر إقرار مشترك بأن وظيفة "العامل الإنساني" هي الآن وظيفة خطرة في الغالب الأعم. إن الجنود، الذين قد ينفقون جزءا صغيرا من وقتهم فقط في ظل حالات خطيرة تهدد أرواحهم، مشبعون بالوعي الأمني. ومن جهة أخرى فإن عمال المعونة الإنسانية الذين قد يقضون معظم وقتهم في ظروف مماثلة بالغة الخطر لا يدربون على الوعي بالمخاطر. ولقد أزف الوقت للقيام بذلك.

ويعني هذا أن علينا أن نعزز من الوعي الأمني ضمن مفاهيم الأمم المتحدة، والأهم من ذلك أن نعتمد الإدارة الأمنية كجزء أصيل من كل العمليات الإنسانية للأمم المتحدة.

مجلس الأمن

أوجه ثنائي للرئيس ولمجلس الأمن على ما أبديتموه من استعداد لمعالجة مسألة أمن العاملين الإنسانيين. وتواجه الوكالات الإنسانية بعض الأسئلة العسيرة هذه الأيام. وأصعب هذه الأسئلة قاطبة هو: متى يكون الخطر الأمني الذي يواجهه موظفونا

شديدا بحيث يتعذر علينا الوصول إلى ضحايا الحرب الذين سيفقدون أرواحهم عندها بسبب الافتقار إلى الغذاء، والمأوى، والماء، والدواء. أين يمكن لنا أن نرسم الخط الفاصل؟

كما أثني على المجلس لما أبديتموه من اهتمام وانتباه متزايدين بالمسائل الإنسانية عموما في الآونة الأخيرة، وهو ما تبدى بجلاء في تركيز الرئيس في الشهر الماضي على أفريقيا. وأظن أني أتكلم باسم كل وكالات الأمم المتحدة حين أحث مجلس الأمن على الامتناع عن اتخاذ القرارات السياسية التي لا تلقي بالا لمسألة أمن عمال المعونة الإنسانية. إن العمليات الإنسانية كثيرا ما تسهم في تحقيق مهمتكم المتمثلة في إحلال السلام والأمن، وإن جهودكم الساعية إلى تركيز الانتباه على أمن موظفي الأمم المتحدة ستدعم من دور الأمم المتحدة الريادي الواضح في الجهود الإنسانية في مختلف أصقاع العالم. أن علينا أن نواجه الحقيقة البسيطة وهي أن الأمم المتحدة تبعث بعمال معونة غير مسلحين إلى أماكن تحجم فيها الحكومات الأعضاء عن إرسال قواتها المسلحة ذاتها.

التوصيات

اتخذ عدد من التوصيات لتعزيز "الوعي والكفاءة" في نهج الأمم المتحدة إزاء الأمن. وأود أن أسلط الضوء على بعض هذه التوصيات لتنظروا فيها:

١- **ينبغي الحفاظ على المبادئ الإنسانية للحياد في كل الأزمات، ومن الواجب مراعاة هذه المبادئ حينما يتخذ مجلس الأمن قراراته بشأن حالات النزاع.** ويتعين قبول المبادئ الإنسانية للحياد، كما يجب أن تتيح شروط الاشتباك لعمال المعونة الوصول إلى المدنيين الأبرياء حيثما كانوا على طرفي النزاع. وعلينا أن نؤكد، مثلا، أنه لا يجوز أن يقضي أي طفل أو راشد برئ نحبه جوعا بسبب حرب أو نزاع.

٢- على مجلس الأمن أن يعيد النظر في تفويضه إلى حفظة السلام في حالات الأزمات. فالمجلس يؤكد بوضوح وانتظام دور حفظة السلام في حماية المدنيين إلا أنه لا يشير إلى دورهم في حماية عمال المعونة. **أنني أوصي بأن يدرج المجلس مسألة حماية عمال المعونة أيضا، وأن يحدد سبل قيام عمليات حفظ السلام المقبلة بذلك.**

٣- **علينا أن نعبئ المجتمع الدولي كذلك لمعاقبة المسؤولين عن الجرائم المرتكبة بحق العمال الإنسانيين.** ومن الواجب توجيه رسالة قوية إلى الحكومات والمجموعات التي ترتكب في ظل ولايتها القانونية جرائم القتل، والاختطاف، والتحرش، كما ينبغي أن تحمل المسؤولية وتعاقب إن لم تحترم حياة عمال المعونة. وفي حال البلدان التي تحجم عن اتخاذ تدابير جدية لتفادي وقوع الجرائم بحق العمال الإنسانيين، أو التحقيق فيها، أو مقاضاة مرتكبيها، **فإنني أقترح أن ينظر المجلس في أمر إنشاء نظام لرصد حوادث الخرق تلك ضد العمال الإنسانيين ثم فرض العقوبات بشأن ذلك.**

وفي حالات لا حصر لها من الهجمات على قوافل الإغاثة التابعة للأمم المتحدة، وعمليات القتل أو أخذ الرهائن، فإن الحكومات أو المجموعات تتمتع بأمان كامل من العقاب. وكثيرا ما نسمع عبارات "لم تكن قواتنا مسؤولة عن ذلك، أنهم المتمردون" أو العكس. وقبلا أشرت إلى أن ١٨٤ من موظفي الأمم المتحدة قد قتلوا في السنوات الثماني الماضية، ومن هؤلاء ٩٨ موظفا فقدوا أرواحهم نتيجة جرائم. إنني أسألكم كم تظنون عدد الذين حكموا وأدينوا بتهمة قتل موظف للأمم المتحدة. إن هذا العدد هو اثنان فقط.

٤- **ينبغي أن يتلقى كل موظفي الأمم المتحدة العاملين في ظل ظروف غير آمنة تدريبا أمنيا. ومن الواجب أن يكون ذلك شرط مسبق للموظفين المشاركين في العمليات ذات المخاطر الشديدة.** ويتعين أن يتلقى مدراء الأمم المتحدة ومسؤولوها تدريبا كاملا على الإدارة الأمنية وأن يكونون مسؤولين عن دمج عنصر الأمن في عملياتهم. **ويجب أن تستعرض كل وكالة مرافقها ومعداتها لضمان توفير الدعم الأمثل للموظفين.**

٥- **علينا أن نعزز من دور مكتب المنسق الأمني للأمم المتحدة في ميدان التنسيق وتجهيز المعلومات الأمنية وذلك** عبر زيادة عدد موظفيه وتمويله. وأرحب بقرار الأمين العام بتعيين منسق أمني متفرغ. ويتعين تعديل ميزانية الأمم المتحدة لاستيعاب عدد أكبر من الموظفين. وحال توسيع المكتب المذكور ينبغي أن يكون قادرا على معالجة العديد من مسائل الإدارة الأخرى، بما في ذلك نشر ضباط الأمن في كل مشروعات الأمم المتحدة الإنسانية الرئيسية في مناطق الأزمات. ويرجى ملاحظة أن هناك الآن ١٢ موظفا فقط في مكتب المنسق الأمني للأمم المتحدة، علما بأن مرتبات ٨ من هؤلاء تسدد من ميزانيات الوكالات. وباستثناء تكاليف التأمين إزاء الأفعال الكيدية فإن الميزانية السنوية للمكتب المذكور تبلغ ٠٠٠ ٥٣٧ دولار، وهو ما يفترض أن يغطي تكاليف تنسيق أمن عشرات الآلاف من موظفي الأمم المتحدة في مختلف أصقاع العالم.

الاستنتاجات

أننا، كعاملين لتوفير المعونات الإنسانية، نود أن نعمل في ظل علم للأمم المتحدة يكون رمزا للأمل وللسلامة في آن معا. إننا لا نريد التخلي عن الفقراء الذين نقدم لهم العون حينما تغدو هذه المهمة بالغة الخطر بسبب انعدام الأمن. أننا نريد أن نكون هناك لنوفر الغذاء، والمأوى، والدواء، والأمل.

أن هذا ما يرغب به موظفو الأمم المتحدة في كل يوم. أنهم يقدمون كل ما لديهم لإنقاذ الناس الذين يعيشون في ظل أسوأ ظروف على سطح الأرض، ولكنهم يجب ألا يضطروا إلى التضحية بأرواحهم للقيام بذلك.