A

October 2013

منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة	联合国粮食及农业组织	Food and Agriculture Organization of the United Nations	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

المجلس

الدورة الثامنة والأربعون بعد المائة

روما، 2–6 ديسمبر/كانون الأول 2013

تقييم نطاق عمل الأمم المتحدة في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام، وتنظيمه، وفعاليته، والنهج المتبع فيه (JIU/REP/2011/11)

1– يُعرض هذا التقرير لوحدة التفتيش المشتركة مشفوعاً بتعليقات مقتضبة للمدير العام وتعليقات مشتركة أكثر تفصيلاً لمجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق (A/67/867/Add.1).

تعليقات المدير العام لمنظمة الأغذية والزراعة

2– تقر منظمة الأغذية والزراعة (الفاو) تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون "تقييم نطاق عمل الأمم المتحدة في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام، وتنظيمه، وفعاليته، والنهج المتبع فيه" (JIU/REP/2011/11)، وتعليقات مجلس الرؤساء التنفيذيين ذات الصلة.

3– وتؤيد الفاو التوصيات الصادرة عن التقرير، ولا سيما التوصيات 1 و4 و6.

يمكن الاطلاع على هذه الوثيقة باستخدام رمز الاستجابة السريعة (QR)؛ وهذه هي مبادرة من منظمة الأغذية والزراعة للتقليل إلى ادنى حد من أثرها البيئي وتشجيع اتصالات أكثر مراعاة للبيئة. ويمكن الاطلاع على وثائق أخرى على موقع المنظمة
www.fao.org

mi659a

الأمم المتحدة

A/68/63/Add.1

الجمعية العامة

Distr.: General
1 March 2013
Arabic
Original: English

الدورة الثامنة والستون

البند ١٤٢ من القائمة الأولية*

وحدة التفتيش المشتركة

تقييم نطاق عمل الأمم المتحدة في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام، وتنظيمه، وفعاليته، والنهج المتبع فيه

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة تعليقاته وتعليقات مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق على تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون ”تقييم نطاق عمل الأمم المتحدة في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام، وتنظيمه، وفعاليته، والنهج المتبع فيه“ (JIU/REP/2011/11).

* A/68/50.

210313 210313 13-24680 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

موجز

يقدم تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون ”تقييم نطاق عمل الأمم المتحدة في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام، وتنظيمه، وفعاليته، والنهج المتبع فيه“ استعراضا شاملا لعمل الأمم المتحدة في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام، على نحو ما طلبته الجمعية العامة في قرارها ٨٤/٦٤. ويهدف الاستعراض إلى تزويد الدول الأعضاء بمنظور مستقل عن هذا العمل. ومن المتوقع أن يسهم هذا الاستعراض أيضاً في وضع استراتيجية الأمم المتحدة الجديدة المشتركة بين الوكالات للإجراءات المتعلقة بالألغام للفترة ٢٠١١-٢٠١٥.

وتعرض هذه المذكرة آراء مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بشأن التوصيات الواردة في التقرير. وقد جمعت آراء المنظومة على أساس الإسهامات المقدمة من المنظمات الأعضاء في مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، الذي رحب بالتقرير وأيد بعض استنتاجاته.

أولا – مقدمة

١ – يقدم تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون ”تقييم نطاق عمل الأمم المتحدة في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام، وتنظيمه، وفعاليته، والنهج المتبع فيه“ (JIU/REP/2011/11) تحليلا شاملا لعمل الأمم المتحدة في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام، على نحو ما طلبته الجمعية العامة في قرارها ٨٤/٦٤. ويهدف الاستعراض إلى تزويد الدول الأعضاء بمنظور مستقل عن هذا العمل. ومن المتوقع أن يسهم هذا الاستعراض أيضاً في وضع استراتيجية الأمم المتحدة الجديدة المشتركة بين الوكالات للإجراءات المتعلقة بالألغام للفترة ٢٠١١-٢٠١٥.

ثانيا – تعليقات عامة

٢ – تعرب مؤسسات منظومة الأمم المتحدة عن ترحيبها بالتقرير. كما أنها تؤيد بصفة عامة توصياته والتحليل الذي يرتكز عليه، وتشير إلى دوره في تحسين عمل الأمم المتحدة في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام.

٣ – وفي معرض الرد على التحليل والتوصيات الواردة في التقرير، قامت مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بتنسيق آرائها عن طريق فريق الأمم المتحدة المشترك بين الوكالات المعني بتنسيق الإجراءات المتعلقة بالألغام، الذي يتولى تيسير أعماله دائرة الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام، والذي يضم ١٤ مؤسسة من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. وفي هذا السياق، نظرت المؤسسات إلى التقرير على أنه أداة ينبغي استخدامها لإدخال تحسينات مستمرة، وعلى أنه وسيلة لضمان تحقيق نتائج مستدامة وفعالة من حيث التكلفة لصالح الدول الأعضاء.

٤ – وترى المؤسسات أن مؤشرات النجاح في الإجراءات المتعلقة بالألغام تشمل تحسين سبل العيش وتسريع وتيرة التنمية الاجتماعية والاقتصادية والإسهامات المقدمة في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. ومع ذلك، فإن بعض المؤسسات تعتقد أن التقرير كان يمكن تعزيزه بالتركيز على النجاحات الإجمالية التي حققها قطاع الإجراءات المتعلقة بالألغام فيما يخص خفض عدد الحوادث المتصلة بالألغام والذخائر غير المنفجرة في جميع أنحاء العالم؛ وفي الحد من المخاوف التي تثيرها الألغام لدى السكان في مرحلة ما بعد النزاع ومن القيود التي تفرضها عليهم؛ ووقف استخدام الألغام بشكل كلي تقريبا من خلال تضافر جهود الدعوة التي تبذلها الأمم المتحدة والمجتمع المدني والشركاء الآخرون. ويعكس الجزء السردي من التقرير نهجا غير متسق، بالنظر إلى أن هذه النجاحات لم يتم إبرازها على وجه التحديد،

في حين تُعرض إحصاءات هامة أخرى. وتلاحظ الوكالات أيضا أن الدول الأعضاء وأصحاب المصلحة يتفقون عموما على أنه بالمقارنة مع القطاعات الأخرى، تعتبر الإجراءات المتعلقة بالألغام على أنها فعالة للغاية، نتيجة للتحسينات التي يجري إدخالها باستمرار على الكفاءة داخل الأوساط المعنية بالإجراءات المتعلقة بالألغام ككل وإطار التوجيه العام الذي توفره مؤسسات منظومة الأمم المتحدة.

٥ - وبالإضافة إلى ذلك، تشير المؤسسات إلى ضرورة التوضيح فيما يتعلق ببعض جوانب التقرير. فعلى سبيل المثال، تشير الفقرة ٩٤ إلى أهمية الفصل بين مهام التنسيق ومهام التنفيذ في الأنشطة المتصلة بالألغام، مع ذكر احتمال تضارب المصالح. بيد أن بعض المؤسسات تشدد على أن هذا لا يعد دائما مشكلة، مشيرة إلى أن المسؤولية عن تنظيم وإدارة الموارد الخارجة عن الميزانية في جميع الصناديق الاستئمانية للأمانة العامة، فضلا عن الموارد المقررة، تشمل كلا من تنسيق وتنفيذ المشاريع والأنشطة باعتبارها جزءا من تنفيذ خطط العمل التي صدر بها تكليف. وتتفق وكالات أخرى مع النتائج التي توصلت إليها وحدة التفتيش المشتركة فيما يتعلق بالإجراءات المتعلقة بالألغام، إذ تلاحظ أن التقرير يبلغ رسائل هامة للمساعدة على كفالة عدم وجود أي تضارب في المصالح لدى تنفيذ هاتين المهمتين كجزء من إنجاز الولايات، وكفالة أن تؤدي الطرائق المتبعة إلى تحسين الفعالية والكفاءة وتعزيز تولي زمام الأمور والمساءلة، مع ضمان عدم إضعاف المسؤولية.

٦ - وعلاوة على ذلك، تلاحظ الوكالات أن وحدة التفتيش المشتركة كان يمكنها أن تحّسن التقرير بتقييم فعالية مختلف الآليات التي تدعم الأنشطة المضطلع بها في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام، على النحو المشار إليه في الفقرة ١٤٣. وفي حين يذكر التقرير الآليات المستقلة لتمويل الأنشطة في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام التي تضطلع بها كيانات أخرى تابعة للأمم المتحدة، مثل الصندوق الاستئماني المواضيعي المخصص لمنع الأزمات والتعافي منها التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمكاتب القطرية المحلية لمنظمة الأمم المتحدة للطفولة، فإنه لا يتضمن أي تقييم أو تحليل لنطاق تلك الآليات وإدارتها وفعاليتها باعتبارها آليات مشتركة بين الوكالات، كما هو الحال بالنسبة لصندوق التبرعات الاستئماني للمساعدة في الإجراءات المتعلقة بالألغام التابع لدائرة الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام. كما أنه لا يتضمن أي تقييم لكيفية أدائها وإدماجها، هذا إن أُدمجت أصلا، باعتبارها جزءا من مبادرة ''توحيد الأداء'' فيما يخص الأنشطة التي يُضطلع بها في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام على نطاق منظومة الأمم المتحدة. ويبدو أن آليات تمويل كيانات أخرى تابعة للأمم المتحدة تعمل بوصفها طرائق قائمة بذاتها ولا تدعم سوى المبادرات المستقلة الخاصة بها التي يصدر بها تكليف من المجالس التنفيذية لكل منها، نظرا لأنها ليست

صناديق استئمانية مشتركة بين الوكالات. وفي غياب تحليل موضوعي لآليات تمويل الأنشطة المضطلع بها في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام من قِبل كيانات أخرى تابعة للأمم المتحدة، فإنه من غير الواضح ما إذا كانت المشاكل المزعومة المتعلقة بصندوق التبرعات الاستئماني مما يختص به ذلك الصندوق.

٧ - وفيما يتعلق بالمسائل المتصلة بمواعيد صرف أموال صندوق التبرعات الاستئماني كما هو مبيَّن في الفقرات من ١٥١ إلى ١٥٤ من التقرير، تشير الوكالات إلى أنه في معظم الحالات، يكون التأخير نتيجة لإجراء مفاوضات مطولة بشأن المبالغ المستردة والتكاليف العامة، وكذلك شروط وأحكام الاتفاقات المبرمة مع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، حيث لدى العديد منها أطرها التنظيمية الخاصة بها. وستؤدي الاتفاقات والنماذج والرسوم الموحدة الموجودة مثلا في سائر الصناديق الاستئمانية المتعددة الشركاء التابعة للأمم المتحدة إلى تحسين هذا الوضع، ومن ثم أوصت بها وحدة التفتيش المشتركة وأيدتها بعض الوكالات. ومع ذلك، فإن الأمم المتحدة بوصفها الجهة القيِّمة على التبرعات ملتزمة باستخدام هذه التبرعات على نحو يتسم بالفعالية والكفاءة، مما يضمن أفضل قيمة مقابل الثمن بما يخدم مصلحة تنفيذ الولاية.

٨ - وفيما يتعلق بأجزاء التقرير التي تبين الإدارة المالية لصندوق التبرعات الاستئماني، تشير الأمم المتحدة إلى سياستها العامة الراسخة التي تقضي بأن الميزانيات المقررة لا يمكن استخدامها في دعم أي نشاط خارج عن الميزانية. لذلك، ومن أجل ضمان عدم استخدام الميزانيات المقررة في دعم الأنشطة الخارجة عن الميزانية، تغطى تكاليف أنشطة التنسيق التي تقوم بها دائرة الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام من الموارد غير المخصصة، وهو أمر له ما يبرره، وتكون هذه الموارد محدودة بالفعل ولا تشكل سوى ٣ في المائة من مجموع التبرعات.

ثالثا - تعليقات محددة على التوصيات

التوصية ١

ينبغي أن يقوم الأمين العام، بوصفه رئيساً لمجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، بالتشاور مع الرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة ذات الصلة المشتركة في الإجراءات المتعلقة بالألغام، بتعيين جهة تنسيق لأغراض تقديم المساعدة للضحايا داخل منظومة الأمم المتحدة. وينبغي أن يركز هذا الكيان تركيزاً خاصاً على إدماج مساعدة الضحايا في النظم الصحية الوطنية حيثما أمكن ذلك، مع

العناية في الوقت ذاته بالأعمال الأوسع نطاقاً، وبناء القدرات، والإطار المعياري الدولي المرتبط بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة ودور فريق الدعم المشترك بين الوكالات المعني باتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.

٩ - ترحب مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بهذه التوصية وتعرب عن اهتمامها بالمشاركة في الجهود الرامية إلى كفالة زيادة فعالية الدعم المقدم من الأمم المتحدة للضحايا.

التوصية ٢

في سياق إعداد الاستراتيجية الجديدة، ينبغي للأمين العام أن يحدد خط أساس عالمي من البيانات الموثوقة مع الاستناد إلى الجهود الجاري بذلها، الأمر الذي من شأنه أن ييسر الرصد المنهجي للتقدم المحرز والتقييم الختامي للنتائج الفعلية التي تتحقق وصولاً إلى الأهداف الاستراتيجية.

١٠ - تؤيد مؤسسات منظومة الأمم المتحدة هذه التوصية وترحب بها. كما أنها تشير إلى أن فريق الأمم المتحدة المشترك بين الوكالات المعني بتنسيق الإجراءات المتعلقة بالألغام قام بوضع إطار للرصد والتقييم من أجل تعزيز استراتيجية الأمم المتحدة المشتركة بين الوكالات للإجراءات المتعلقة بالألغام للفترة ٢٠١١-٢٠١٥، التي أقرها الأعضاء الأساسيون في فريق التنسيق في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢.

التوصية ٣

ينبغي أن يبادر الأمين العام، بوصفه رئيساً لمجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، وبالتشاور مع الرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة ذات الصلة المشتركة في الإجراءات المتعلقة بالألغام، إلى إطلاق عملية متسمة بالشفافية والشمول ترمي إلى توضيح اختصاصات دائرة الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام فضلاً عن المهام والولايات المنوطة بالجهات الفاعلة الأخرى، بغية تأكيد وضع الدائرة بوصفها الكيان الرئيسي لرسم سياسات الإجراءات المتعلقة بالألغام والتنسيق بشأنها، علاوة على دورها كجهة تنسيق لإجراءات الأمم المتحدة في هذا المجال، مع الاعتراف بدورها التنفيذي في سياقات محددة، كالاستجابات في حالات الطوارئ وحفظ السلام وتقديم الدعم للبعثات السياسية الخاصة.

١١ - تؤيد مؤسسات منظومة الأمم المتحدة هذه التوصية وترحب بها.

التوصية ٤

ينبغي أن تعدّ دائرة الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام، في اضطلاعها بدورها كجهة تنسيق لهذه الإجراءات، مواد تدريبية ذات صلة لتعزيز قدرات الموظفين، ولا سيما للتوجيه الموحد للموظفين الجدد الذين ينضمون إلى أي من صناديق الأمم المتحدة و/أو برامجها و/أو وكالاتها المتخصصة المشتركة في أنشطة ذات صلة بالإجراءات المتعلقة بالألغام، مع إيلاء اهتمام خاص للدور الهام الذي تؤديه الكيانات غير التابعة للأمم المتحدة.

١٢ - تؤيد مؤسسات منظومة الأمم المتحدة هذه التوصية وترحب بها. وتعرب عن اهتمامها الشديد بالمشاركة في إيجاد طريقة بناءة وفعالة وتتسم بالكفاءة من حيث التكلفة للمضي قدما، كما تعرب عن التزامها بالتنفيذ الكامل لهذه التوصية.

التوصية ٥

ينبغي أن تضع دائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام، بالتشاور مع فريق التنسيق المشترك بين الوكالات المعني بالإجراءات المتعلقة بالألغام، استراتيجية للتقييم تحدد الإطار لجميع أنواع التقييمات، داخلية كانت أم خارجية، بما في ذلك معايير التقييم المنهجي للاستراتيجية وللأنشطة الميدانية عند الاقتضاء.

١٣ - تؤيد مؤسسات منظومة الأمم المتحدة هذه التوصية وترحب بها. وتشير إلى أهمية إطار الرصد والتقييم الذي وُضع من أجل الاستراتيجية الجديدة عند تنفيذ هذه التوصية.

التوصية ٦

ينبغي أن يقوم الأمين العام بتنقيح اختصاصات صندوق التبرعات الاستئماني للمساعدة في الإجراءات المتعلقة بالألغام، آخذاً بعين الاعتبار الجهود التي تبذلها مؤخراً الأمم المتحدة لإصلاح الصناديق الاستئمانية، والتغييرات المؤسسية ذات الصلة، والدروس المستفادة من التجربة مع الصناديق الاستئمانية المتعددة المانحين، بغية ضمان حوكمة أكثر شمولاً وشفافية واستقلالاً للصندوق فضلاً عن جعل إدارته أكثر كفاءة وفعالية.

١٤ - تحيط مؤسسات منظومة الأمم المتحدة علما بهذه التوصية. وقد أريد لتقرير وحدة التفتيش المشتركة أن يغطي العمليات المضطلع بها في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام فيما يتصل بمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، إلا أنه لا يتضمن أي استعراض أو تحليل

للآليات المستقلة لتمويل الأنشطة في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام، وهي الآليات التي أنشأتها وتولت إدارتها كيانات تابعة لمنظومة الأمم المتحدة بخلاف الكيانات التابعة للأمانة العامة. لذلك، ومن أجل كفالة اتباع نهج متسق ومتماسك، تشدد المؤسسات على أنه لن يكون من الملائم استعراض اختصاصات صندوق التبرعات الاستئماني لتقديم المساعدة في إزالة الألغام بمعزل عن العناصر الأخرى، على النحو الموصى به في التقرير.

١٥ - وبما أن صندوق التبرعات الاستئماني هو صندوق استئماني تابع للأمانة العامة، فإن أي تنقيح لاختصاصاته ينبغي أن يتم وفقا للإطار التنظيمي للأمانة العامة ولسياساتها، ولا سيما النظام المالي والقواعد المالية للأمم المتحدة. وتجدر الإشارة إلى أن الاختصاصات تشكل وثيقة عامة تنطبق عموما على جميع الصناديق الاستئمانية التابعة للأمانة العامة، وتُستمد من الإطار التنظيمي للبرامج المحددة التي أرستها الجمعية العامة في قراراتها ومن الولايات التي ترتكز عليها. وينبغي إجراء استعراض مماثل فيما يتعلق باختصاصات الآليات الموازية لتمويل كيانات أخرى تابعة لمنظومة الأمم المتحدة.

التوصية ٧

ينبغي أن تطلب الجمعية العامة إلى الأمين العام أن يقدم في دورتها الثامنة والستين تقريراً عن تنفيذ التوصيات الواردة في هذا التقرير.

١٦ - تؤيد مؤسسات منظومة الأمم المتحدة هذه التوصية وترحب بها.

الأمم المتحدة

A/68/63

الجمعية العامة

Distr.: General
26 February 2013
Arabic
Original: English

الدورة الثامنة والستون

البندان ٤٨ و ١٤٢ من القائمة الأولية*

تقديم المساعدة في الإجراءات المتعلقة بالألغام

وحدة التفتيش المشتركة

تقييم نطاق عمل الأمم المتحدة في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام، وتنظيمه، وفعاليته، والنهج المتبع فيه

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون ”تقييم نطاق عمل الأمم المتحدة في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام، وتنظيمه، وفعاليته، والنهج المتبع فيه“.

* A/68/50.

040313 280213 13-24358 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

JIU/REP/2011/11

تقييم نطاق عمل الأمم المتحدة في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام، وتنظيمه، وفعاليته، والنهج المتبع فيه

من إعداد

إنريك رومان – موري

م. منير زهران

وحدة التفتيش المشتركة

جنيف، ٢٠١١

الأمم المتحدة

JIU/REP/2011/11

Arabic

Original: English

تقييم نطاق عمل الأمم المتحدة في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام، وتنظيمه، وفعاليته، والنهج المتبع فيه

من إعداد

إنريك رومان – موري

م. منير زهران

وحدة التفتيش المشتركة

الامم المتحدة

جنيف، ٢٠١١

موجز تنفيذي

تقييم عمل الأمم المتحدة في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام، وتنظيمه، وفعاليته، والنهج المتبع فيه

JIU/REP/2011/11

معلومات أساسية

أجرت وحدة التفتيش المشتركة، في إطار برنامج عملها لعام ٢٠١٠، استعراضاً لنطاق عمل الأمم المتحدة في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام، وتنظيمه وفعاليته والنهج المتبع فيه، وذلك تلبية لطلب الجمعية العامة في قرارها ٨٤/٦٤ المؤرخ ١٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩. ويهدف الاستعراض إلى تزويد الدول الأعضاء بمنظور مستقل عن عمل الأمم المتحدة في هذا المجال. ومن المتوقع أن يسهم هذا الاستعراض أيضاً في وضع استراتيجية الأمم المتحدة الجديدة المشتركة بين الوكالات للإجراءات المتعلقة بالألغام للفترة ٢٠١١-٢٠١٥.

وللإجراءات المتعلقة بالألغام عدة أبعاد، لا بد من أن تؤخذ جميعاً بعين الاعتبار من أجل التصدي لنطاق المشاكل التي يسببها التلوث بالألغام الأرضية برمته. وتستند الإجراءات المتعلقة بالألغام إلى خمس ''دعائم'' رئيسية، هي: (أ) الدعوة؛ (ب) التوعية بخطر الألغام؛ (ج) إزالة الألغام للأغراض الإنسانية، وكثيراً ما يشار إليها بعبارة ''التطهير''؛ (د) تقديم المساعدة للضحايا؛ (هـ) تدمير المخزونات. ومن المهم التنويه إلى أن اتساع مجموعة الأنشطة المتنوعة التي تندرج في مفهوم الإجراءات المتعلقة بالألغام يجعل من المستحيل تقريباً لمنظمة واحدة أن يكون أداؤها ناجحاً في جميع المجالات.

وقد تطورت الإجراءات المتعلقة بالألغام، وتغير محط تركيز الاهتمام فيها، بعد أن كان ينصبّ على الحد من الخسائر في الماضي، فأصبح الآن على التأثير الاجتماعي - الاقتصادي على المجتمعات المحلية المتضررة. ورغم أن إدراج الإجراءات المتعلقة بالألغام في مخططات التنمية استغرق سنوات من المناقشة، من المقبول الآن على نطاق واسع أن هذه الإجراءات ينبغي أن تشكل جزءاً لا يتجزأ من خطط تنمية البلدان، ومن الواضح أن ثمة إدراكاً للصلات ما بين الإجراءات المتعلقة بالألغام والتنمية الاجتماعية - الاقتصادية. ولذلك فإن الإجراءات المتعلقة بالألغام تشكل أيضاً وسيلة من وسائل تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

النتائج والاستنتاجات الرئيسية

تنسيق إجراءات الأمم المتحدة المتعلقة بالألغام

يشكل فريق التنسيق المشترك بين الوكالات المعني بالإجراءات المتعلقة بالألغام الآلية الرئيسية لدعم التنسيق المشترك بين الوكالات للأنشطة المتعلقة بالألغام داخل منظومة الأمم المتحدة. ويشمل الفريق في تشكيله ١٤ من إدارات الأمم المتحدة ووكالاتها وبرامجها وصناديقها التي تؤدي دوراً في برامج الإجراءات المتعلقة بالألغام فيما يزيد على ٣٠ بلداً وثلاثة أقاليم.

- تعزيز التنسيق أمر ضروري. تشير نتائج الاستعراض إلى أن التقسيم العام للأدوار والمسؤوليات داخل الفريق المشترك بين الوكالات ملائم إلى حد كبير. غير أنه بالرغم من وجود سياسة مشتركة للأمم المتحدة، فإن التعريف الواسع لأدوار كل من أعضاء الفريق المشتركين يسمح بتفسيرات مختلفة لموعد انتهاء ولاية كل من هذه الوكالات على وجه الدقة وموعد بدء ولاية أخرى. ويبدو من الوجهة التاريخية أن شيئاً من التنافس ما زال قائماً بين الوكالات وتجتهد دائرة الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام لتأكيد دورها القيادي ضمن أسرة الأمم المتحدة. وثمة قبول رسمي للدائرة بوصفها جهة التنسيق بالنسبة للإجراءات المتعلقة بالألغام، أما فيما يتعلق بالتنفيذ، فإن لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع (كشريك منفذ) اليوم تأثيراً كبيراً. ويتحقق التعاون جزئياً من خلال أفرقة التنسيق والاتصال المتنوعة التي أنشئت. غير أن فعالية التعاون والتنسيق وكفاءتهما في كل من المقر الرئيسي وفي الميدان تتفاوت من حالة لأخرى وتتوقف إلى حد كبير جداً على البلدان وعلى الشخصيات الدافعة. **ويقتضي تنوع الأنشطة والجهات الفاعلة في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام، بوجه عام، التنسيق والتقيد الكامل بمبادئ الشراكة.**

السياسة والاستراتيجية

الإطار الرئيسي لتدخلات الأمم المتحدة في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام منصوص عليه في الوثيقة المعنونة ”الأعمال المتعلقة بالألغام والتنسيق الفعال: سياسات الأمم المتحدة المشتركة بين الوكالات“ (السياسات)، واستراتيجية الأمم المتحدة المشتركة بين الوكالات للإجراءات المتعلقة بالألغام: ٢٠٠٦-٢٠١٠ (الاستراتيجية). وتجري برامج الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام إما في عملية من عمليات حفظ السلام، أو في سياق إنساني، أو في إطار برنامج إنمائي. وتوضع معظم برامج الإجراءات المتعلقة بالألغام

إما برعاية دائرة الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام، وذلك في حالات الطوارئ الإنسانية وعمليات حفظ السلام، أو برعاية برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بالنسبة للبرامج الطويلة الأجل لبناء القدرات، وكثيراً ما تنفذ بدعم من مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع؛

- وتشير **السياسات** إلى الصلاحيات الأساسية وتحدد الدور الذي تضطلع به كيانات الأمم المتحدة المشتركة في الإجراءات المتعلقة بالألغام ومسؤولياتها وما تقوم به من أنشطة. غير أن الأنشطة الفعلية التي تقوم بها الكيانات لا تتفق تماماً، في بعض الأحيان، مع الصلاحيات والأنشطة الواردة في السياسات. ولهذه المسألة أهمية خاصة في حالة مكتب الأمم المتحدة لشؤون نزع السلاح؛

- وتحاول منظومة الأمم المتحدة أن تحقق الاستخدام الأمثل لمواردها والاستفادة القصوى بمواطن القوة والمزايا النسبية التي يتمتع بها كل من الكيانات في نطاق المنظومة. فبينما تمثل اليونيسيف، مثلاً، الكيان الرائد في مجال التوعية بخطر الألغام، يتركز دور البرنامج الإنمائي على التنمية الاقتصادية وبناء القدرات. **غير أن ثمة فجوة بين الإجراءات المتعلقة بالألغام والنُظم الصحية الوطنية، وهي فجوة لم تعالجها منظومة الأمم المتحدة كما ينبغي. وهناك احتياج إلى إيجاد كيان رائد لمساعدة الضحايا داخل المنظومة؛**

- **ويجري تنسيق الإجراءات المتعلقة بالألغام** بالتوازي مع إدارة و/أو تنفيذ المشاريع، وينبغي أن تحدد الصلاحيات الفعلية في الميدان القرارات المتعلقة بالتنفيذ، عندما يضطلع بها أحد الكيانات التابعة للأمم المتحدة. **ويرى المفتشان أن دائرة الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام هي جهة التنسيق والكيان التنسيقي الرئيسي لهذه الإجراءات، مع إدراكهما لدورها التنفيذي في سياقات خاصة من قبيل الاستجابات في حالات الطوارئ وحفظ السلام وتقديم الدعم للبعثات السياسية الخاصة.**

- وتركز **استراتيجية** الفترة ٢٠٠٦-٢٠١٠ على الأهداف الاستراتيجية الرئيسية التالية:

١ - تقليل الوفيات والإصابات بنسبة ٥٠ في المائة على الأقل؛

٢ - التخفيف من المخاطر التي تتعرض لها سبل العيش في المجتمعات وتوسيع نطاق حرية الحركة لنسبة ٨٠ في المائة على الأقل في المجتمعات الأكثر تضرراً؛

٣ - دمج الحاجات المرتبطة بالإجراءات المتعلقة بالألغام في الخطط، والميزانيات الوطنية للتنمية والتعمير في ١٥ بلداً على الأقل؛

٤ - المساعدة في إنشاء مؤسسات وطنية لمعالجة التهديد الذي تمثله الألغام الأرضية/مخلفات الحرب من المتفجرات والقيام، في الوقت نفسه، بتوفير طاقة استجابة كامنة في ١٥ بلداً على الأقل.

- وتدرك الجهات صاحبة المصلحة في الإجراءات المتعلقة بالألغام أنه قد تم إحراز شيء من التقدم صوب بلوغ كل من هذه الأهداف الاستراتيجية. غير أن التحدي يتمثل في قياس هذا التقدم بطريقة منهجية، لأن الأهداف الاستراتيجية يصعب قياسها ولا تلبي معايير التحديد، والقابلية للقياس، وإمكان التحقيق، والأهمية، والمدة المحددة. علاوة على ذلك، لا توجد بيانات لخط الأساس يمكن الاعتماد عليها لقياس مدى التقدم المحرز. والتقدم متفاوت ومرتبط بسياقات محددة، فبينما أحرزت بعض البلدان قدراً كبيراً من التقدم، تعاني بلدان أخرى من اتجاهات سلبية في تطور بعض الأهداف؛

- ويجري حالياً إعداد **استراتيجية جديدة للأمم المتحدة للفترة ٢٠١١-٢٠١٥**. والمأمول أن تساعد هذه الاستراتيجية الأمم المتحدة على مواصلة توضيح الأدوار والمسؤوليات وتقسيم العمل فيما بين كيانات المنظمة، بما في ذلك تحديد أهداف معينة لكل من الكيانات المشتركة. ويشمل هذا الاستعراض بعض العناصر التي يتعين مراعاتها في وضع الاستراتيجية الجديدة وتنفيذها.

تمويل الإجراءات المتعلقة بالألغام

كان تمويل الإجراءات المتعلقة بالألغام في الفترة بين عامي ١٩٩٦ و ٢٠٠٩ كبيراً ويتسم بالنمو المستمر في الاشتراكات السنوية. غير أن اتجاهاً حديث العهد خلال العامين أو الثلاثة الماضية يشير إلى تناقص في اعتماد التمويل للإجراءات المتعلقة بالألغام على وجه التحديد. وتوجد عدة آليات لتوجيه الأموال إلى هذا الغرض داخل منظومة الأمم المتحدة؛ وقد أنشأت كل من الجهات الفاعلة الرئيسية، وهي دائرة الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، واليونيسيف صناديق خاصة أو تقوم بإدارة صناديق خاصة. وصندوق التبرعات الاستئماني لتقديم المساعدة في مكافحة الألغام (الصندوق الاستئماني) هو إحدى الأدوات الرئيسية لتوجيه التمويل الخاص بالإجراءات في هذا المجال، وقد تلقى مبلغ ٦٨٠ مليون دولار من دولارات الأمم المتحدة منذ إنشائه. وتديره منذ عام ١٩٩٨ دائرة الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام. ولم تعد اختصاصات الصندوق

الاستئماني، بصيغتها المعتمدة في عام ١٩٩٤، تعكس الواقع الفعلي و لم تأخذ بعد في الاعتبار التغيرات المؤسسية أو جهود الإصلاح التي اضطلعت بها الأمم المتحدة في هذا المجال. وثمة شيء من عدم الارتياح لإدارة الصندوق؛ وتوجه الجهات المستفيدة والجهات صاحبة المصلحة الرئيسية النقد للصندوق من حيث استجابته وشفافيته والتكاليف العامة المقترنة به.

- فقد أشير مراراً إلى حالات التأخير في صرف أموال الصندوق الاستئماني باعتبارها من دواعي القلق بين صفوف الشركاء المنفذين والمنظمات غير الحكومية والجهات المانحة، والبلدان المتضررة من الألغام. وتأخذ دائرة الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام هذه الشواغل مأخذ الجد وتتناول حالياً على سبيل الاستعجال الطرق والوسائل اللازمة لكفالة تحويل المبالغ إلى الأطراف ذات الصلة على وجه السرعة وبطريقة فعالة؛

- وثمة تصور واسع الانتشار مؤداه أنه يوجد تضارب مصالح فيما يتعلق بدور الدائرة المزدوج والمتعارض بوصفها، من ناحية، مديرة الصندوق الاستئماني، وبوصفها إحدى الجهات المستفيدة المباشرة من الصندوق من ناحية أخرى. وينبغي أن يكلف بإدارة الصندوق كيان مستقل، غير مشترك في إدارة المشاريع و/أو أنشطة التنفيذ الممولة مباشرة من الصندوق الاستئماني، وأن تقام آلية للحوكمة، شاملة للجهات صاحبة المصلحة؛

- وينبغي مراجعة الرسوم التي تجبى في مقابل إدارة الصندوق الاستئماني بغية زيادة كل من الشفافية والكفاءة.

التوصيات

التوصية ١

ينبغي أن يقوم الأمين العام، بوصفه رئيساً لمجلس الرؤساء التنفيذيين المعني بالتنسيق التابع لمنظومة الأمم المتحدة، بالتشاور مع الرؤساء التنفيذيين لمؤسسات المنظومة المشتركة في الإجراءات المتعلقة بالألغام، بتعيين جهة تنسيق لأغراض تقديم المساعدة للضحايا داخل منظومة الأمم المتحدة. وينبغي أن يركز هذا الكيان تركيزاً خاصاً على إدماج مساعدة الضحايا في النظم الصحية الوطنية حيثما أمكن ذلك، مع العناية في الوقت ذاته بالأعمال الأوسع نطاقاً، وبناء القدرات، والإطار المعياري الدولي المرتبط بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة ودور فريق الدعم المشترك بين الوكالات المعني باتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.

التوصية ٢

في سياق إعداد الاستراتيجية الجديدة، ينبغي للأمين العام أن يحدد خط أساس عالمي من البيانات الموثوقة مع الاستناد إلى الجهود الجاري بذلها، الأمر الذي من شأنه أن ييسر الرصد المنهجي للتقدم المحرز والتقييم الختامي للنتائج الفعلية التي تتحقق وصولاً إلى الأهداف الاستراتيجية.

التوصية ٣

ينبغي أن يبادر الأمين العام، بوصفه رئيساً لمجلس الرؤساء التنفيذيين المعني بالتنسيق التابع لمنظومة الأمم المتحدة، وبالتشاور مع الرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة ذات الصلة المشتركة في الإجراءات المتعلقة بالألغام، إلى إطلاق عملية متسمة بالشفافية والشمول ترمي إلى توضيح اختصاصات دائرة الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام فضلاً عن المهام والولايات المنوطة بالجهات الفاعلة الأخرى، بغية تأكيد وضع الدائرة بوصفها الكيان الرئيسي لرسم سياسات الإجراءات المتعلقة بالألغام والتنسيق بشأنها، علاوة على دورها كجهة تنسيق لإجراءات الأمم المتحدة في هذا المجال، مع الاعتراف بدورها التنفيذي في سياقات محددة، كالاستجابات في حالات الطوارئ وحفظ السلام وتقديم الدعم للبعثات السياسية الخاصة.

التوصية ٤

ينبغي أن تعدّ دائرة الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام، في اضطلاعها بدورها كجهة تنسيق لهذه الإجراءات، مواد تدريبية ذات صلة لتعزيز قدرات الموظفين، ولا سيما للتوجيه الموحد للموظفين الجدد الذين ينضمون إلى أي من صناديق الأمم المتحدة و/أو برامجها و/أو وكالاتها المتخصصة المشتركة في أنشطة ذات صلة بالإجراءات المتعلقة بالألغام، مع إيلاء اهتمام خاص للدور الهام الذي تؤديه الكيانات غير التابعة للأمم المتحدة.

التوصية ٥

ينبغي أن تضع دائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام، بالتشاور مع فريق التنسيق المشترك بين الوكالات المعني بالإجراءات المتعلقة بالألغام، استراتيجية للتقييم تحدد الإطار لكافة أنواع التقييمات، داخلية أو خارجية، بما في ذلك معايير التقييم المنهجي للاستراتيجية وللأنشطة الميدانية عند الاقتضاء.

التوصية ٦

ينبغي أن يقوم الأمين العام بتنقيح اختصاصات صندوق التبرعات الاستئماني للمساعدة في الإجراءات المتعلقة بالألغام، آخذاً بعين الاعتبار الجهود التي تبذلها مؤخراً الأمم المتحدة لإصلاح الصناديق الاستئمانية، والتغييرات المؤسسية ذات الصلة، والدروس المستفادة من التجربة مع الصناديق الاستئمانية المتعددة المانحين، بغية ضمان حوكمة أكثر شمولاً وشفافية واستقلالاً للصندوق فضلاً عن جعل إدارته أكثر كفاءة وفعالية.

التوصية ٧

ينبغي أن تطلب الجمعية العامة إلى الأمين العام أن يقدم في دورتها الثامنة والستين تقريراً عن تنفيذ التوصيات الواردة في هذا التقرير.

المحتويات

		الفقرات	الصفحة
	موجز تنفيذي		٤
أولاً –	مقدمة	١-٩	١٣
	النطاق، والأهداف، والمنهجية	١-٩	١٣
ثانياً –	الإجراءات المتعلقة بالألغام: منظور عالمي للمشكلة وتأثيرها	١٠-٤٥	١٥
	ألف – معلومات أساسية	١٠-١٣	١٥
	باء – الألغام الأرضية والإجراءات المتعلقة بالألغام	١٤-٢٦	١٧
	جيم – تقديم المساعدة للضحايا	٢٧-٣٩	٢١
	دال – التمويل العالمي للإجراءات المتعلقة بالألغام	٤٠-٤٥	٢٦
ثالثاً –	إجراءات الأمم المتحدة المتعلقة بالألغام	٤٦-٨٦	٢٩
	ألف – الجهات الفاعلة في إجراءات الأمم المتحدة المتعلقة بالألغام	٤٦-٥٩	٢٩
	باء – سياسات الأمم المتحدة	٦٠-٦٦	٣٤
	جيم – استراتيجية الأمم المتحدة	٦٧-٨٢	٣٦
	دال – وضع استراتيجية جديدة	٨٣-٨٦	٤٣
رابعاً –	التنسيق	٨٧-١٤٠	٤٥
	ألف – التنسيق داخل الأمم المتحدة وإطار المجموعات	٨٧-١٠٤	٤٥
	باء – التنسيق مع الجهات المانحة	١٠٥-١١٣	٥١
	جيم – التنسيق مع الجهات الفاعلة الأخرى	١١٤-١٢٠	٥٥
	دال – تنمية القدرات الوطنية والانتقال إلى الملكية الوطنية	١٢١-١٣٥	٥٧
	هاء – رصد الإجراءات المتعلقة بالألغام وتقييمها	١٣٦-١٤٠	٦٣
خامساً –	تمويل الأمم المتحدة الإجراءات المتعلقة بالألغام	١٤١-١٧٥	٦٥
	ألف – آليات الأمم المتحدة لتمويل الإجراءات المتعلقة بالألغام	١٤١-١٤٣	٦٥
	باء – إدارة صندوق التبرعات الاستئماني لتقديم المساعدة في مكافحة الألغام .	١٤٤-١٥٠	٦٦
	جيم – صرف أموال صندوق التبرعات الاستئماني في توقيت مناسب	١٥١-١٥٨	٧٠
	دال – استخدام الأموال غير المخصصة	١٥٩-١٦٣	٧٣
	هاء – تكاليف دعم البرامج	١٦٤-١٦٧	٧٥
	واو – نحو آلية مالية معززة لتقديم المساعدة في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام: تنقيح اختصاصات صندوق التبرعات الاستئماني	١٦٨-١٧٥	٧٦
المرفقات			
الأول –	السودان دراسة حالة عن تعاون الأمم المتحدة الميداني في الإجراءات المتعلقة بالألغام		٧٩

الثاني – القدرات الحالية من الموارد لدى دائرة الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام والبرنامج الإنمائي واليونيسيف وبرامجها في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام ٨٦

الثالث – دراسة استقصائية ٨٧

الرابع – قائمة بالجهات التي أجريت معها مقابلات ٨٨

الخامس – خريطة للبعثات التي اضطلع بها لأغراض هذا الاستعراض على نطاق العالم ٩١

السادس – نظرة عامة على الإجراءات التي يتعين أن تتخذها المنظمات المشاركة بشأن توصيات وحدة التفتيش المشتركة ٩٢

الأشكال

١ – المساهمات المواضيعية لأكبر ٢٥ جهة مانحة، ٢٠٠٩ ..... ٢٤

٢ – تمويل الإجراءات المتعلقة بالألغام على الصعيدين الوطني والدولي، ١٩٩٦-٢٠٠٩ ..... ٢٧

٣ – العدد الإجمالي للإصابات في العام، ٢٠٠٠-٢٠٠٩ ..... ٣٨

٤ – الإصابات في أشد البلدان تضرراً ٢٠٠٣-٢٠٠٩ ..... ٣٩

٥ – الحصة من المشاريع الإجمالية والعجز حسب المناطق، ٢٠١١ ..... ٥٣

٦ – المساهمات في صندوق التبرعات الاستئماني، من ١٩٩٨/١٩٩٩-٢٠١٠/٢٠١١ ..... ٦٧

٧ – الجهات المانحة الرئيسية لصندوق التبرعات الاستئماني، ٢٠٠٩-٢٠١٠ ..... ٦٨

٨ – الجهات المتلقية لمساهمات صندوق التبرعات الاستئماني في عام ٢٠١٠ ..... ٦٩

٩ – الجهات المتلقية لمساهمات صندوق التبرعات الاستئماني في عام ٢٠١١ ..... ٦٩

أولاً – مقدمة

النطاق، والأهداف، والمنهجية

١ – قامت وحدة التفتيش المشتركة، في إطار برنامج عملها لعام ٢٠١٠، بإجراء استعراض لنطاق عمل الأمم المتحدة في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام وتنظيمه وفعاليته والنهج المتبع فيه. وكانت الجمعية العامة، في قرارها ٨٤/٦٤ المؤرخ ١٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩، قد أكدت أهمية التعاون والتنسيق في الإجراءات المتعلقة بالألغام، بما في ذلك المسؤولية الرئيسية التي تقع على كاهل السلطات الوطنية في هذا الصدد، والدور الداعم الذي تؤديه الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات المعنية في هذا الصدد. كما شددت على ”ضرورة إجراء تقييم شامل ومستقل لنطاق عمل الأمم المتحدة في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام وتنظيمه وفعاليته والنهج المتبع فيه“.

٢ – وتلبية لطلب الجمعية العامة إجراء تقييم مستقل، طلبت دائرة الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام، بوصفها جهة التنسيق لأعمال الأمم المتحدة في هذا الصدد، بالتشاور مع فريق الأمم المتحدة للتنسيق المشترك بين الوكالات المعني بالإجراءات المتعلقة بالألغام، إلى وحدة التفتيش المشتركة أن تجري هذا التقييم، بالنظر إلى أن ولايتها تشمل جميع الكيانات التابعة للأمم المتحدة المشتركة في الإجراءات المتعلقة بالألغام كأعضاء في فريق التنسيق المشترك[(١)]. وتجدر الإشارة إلى أن هذا ليس استعراضاً للدائرة بل لأعمال منظومة الأمم المتحدة في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام.

٣ – وتتمثل أهداف هذا الاستعراض فيما يلي: تزويد الدول الأعضاء بمنظور مستقل عن أداء الأمم المتحدة في هذا المجال، والإسهام في وضع استراتيجية الأمم المتحدة الجديدة المشتركة بين الوكالات للإجراءات المتعلقة بالألغام للفترة ٢٠١١-٢٠١٥. وفي أثناء قيام المفتشيْن بالتقييم، نظراً في نهج العمل الذي تضطلع به الأمم المتحدة في مجال الإجراءات المتعلقة بنزع الألغام وكفاءته وفعاليته واتساقه، على الوجه المبين في استراتيجية الأمم المتحدة المشتركة بين الوكالات للإجراءات المتعلقة بالألغام: ٢٠٠٦-٢٠١٠ (الاستراتيجية)، وحددا أفضل الممارسات والدروس المستفادة، ووضعا بعض التوصيات بغية تعزيز ما تقوم به الجهات الفاعلة التابعة للأمم المتحدة في هذا المجال والتنسيق فيما بينها.

(١) إدارة عمليات حفظ السلام، ودائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام، وإدارة شؤون نزع السلاح، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، ومنظمة الأغذية والزراعة، ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ومكتب المستشارة الخاصة للقضايا الجنسانية والنهوض بالمرأة، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الصحة العالمية، ومعهد الأمم المتحدة لبحوث نزع السلاح، والبنك الدولي بصفته مراقباً. وفي عام ٢٠١١، أدمِج مكتب المستشارة الخاصة للقضايا الجنسانية والنهوض بالمرأة في هيئة الأمم المتحدة الجديدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة.

٤ - **وينبغي الإشارة إلى أنه منذ بداية اشتراك الأمم المتحدة في الإجراءات المتعلقة بالألغام، لم يُضطلع بإجراء أي تقييم شامل لمساهمتها في هذه الإجراءات.** ويقتضي طلب الجمعية العامة أن يشمل الاستعراض مجموعة واسعة من المسائل. ولتقييم ''نطاق عمل الأمم المتحدة في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام وتنظيمه وفعاليته والنهج المتبع فيه''، جرى اتباع النهج التالي: (أ) يتم تحديد نطاق الإجراءات التي تضطلع بها الأمم المتحدة في هذا المجال بناء على الاستراتيجية والوثيقة المعنونة ''الأعمال المتعلقة بالألغام والتنسيق الفعال: سياسات الأمم المتحدة المشتركة بين الوكالات'' (السياسات)، اللتين ترسمان الإطار لتدخلات الأمم المتحدة ويجري تناولهما في الفصل الثاني؛ (ب) يجري تناول تنظيم ما تقوم به الأمم المتحدة في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام في الفصل الثاني، ويرد فيه وصف للجهات الفاعلة الرئيسية في هذا الصدد، ويتناول الفصل الثالث التنسيق بين هذه الجهات المتباينة؛ (ج) يجري تقييم فعالية الإجراءات التي تقوم بها الأمم المتحدة فيما يتعلق بالألغام من منظور عالمي، وذلك بالنظر في جملة أمور من بينها التقدم المحرز صوب بلوغ الأهداف الاستراتيجية التي تتضمنها الاستراتيجية؛ (د) ويتجلى تقييم النهج في مختلف فصول التقرير. والنهج مفهوم يصعب تقييمه، بالنظر إلى أنه يتوقف إلى حد كبير على السياقات المحلية المعينة. غير أنه تجري الإشارة إلى نماذج قطرية محددة حين يُرى أنها ذات صلة من هذا المنطلق العالمي.

٥ - ووفقاً للمعايير والمبادئ التوجيهية الداخلية لوحدة التفتيش المشتركة، شملت المنهجية المتبعة في إعداد هذا التقرير تحليلاً متعمقاً للوثائق ذات الصلة واستعراضاً مكتبياً واستعراضاً للحافظات وإجراء مقابلات والقيام ببعثات ميدانية، وتوزيع استقصاء على شبكة الإنترنت على أكثر من ٢٠٠ من الأفراد المعنيين. وفي اختيار البعثات الميدانية التي يُضطلع بها على وجه التحديد، أجريت مشاورات مع عدد كبير من الجهات الفاعلة التابعة للأمم المتحدة وغير التابعة لها بغية تحديد أصلح الأماكن والكيانات التي يشملها الاستعراض. ورئي من المهم في هذا الصدد أن تختار عينة جغرافية متوازنة من البلدان المتأثرة بالألغام، واضطُلِع ببعثات إلى أماكن في أوروبا والأمريكتين وآسيا وأفريقيا (انظر المرفق الخامس).

٦ - وقام المفتشان ببعثات في الفترة ما بين كانون الثاني/يناير وحزيران/يونيه ٢٠١١ إلى مقر الأمم المتحدة وبعض البلدان المانحة المختارة، كما قاما ببعثات ميدانية إلى البلدان المتضررة من جراء الألغام التي تؤدي فيها الأمم المتحدة دوراً إدارياً أو داعماً في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام، وهي ألبانيا والبوسنة والهرسك وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية وجنوب السودان وكمبوديا وكولومبيا ونيكاراغوا. وكان المؤلفان يعتزمان زيارة أفغانستان ونيبال كذلك، غير أن القيود المتعلقة بالميزانية والأمن وحدوث إضراب عام في نيبال، بعد تحديد موعد البعثة، منعت الفريق من الاضطلاع بهاتين البعثتين. وشملت البعثات الميدانية التي اضطلعا بها إجراء مقابلات وعقد اجتماعات مع المجموعات المحلية الرئيسية صاحبة المصلحة، من قبيل حكومات

البلدان المتضررة من جراء الألغام الأرضية المضادة للأفراد وغيرها من أنواع مخلفات الحرب من المتفجرات، وكيانات الأمم المتحدة المشاركة في الإجراءات المتعلقة بالألغام، والبلدان المانحة، والمجتمع المدني. وبالنظر إلى ما تتسم به الإجراءات المتعلقة بالألغام من درجة عالية من التخصص، فقد كلف استشاري خبير بمهام معينة لدعم الاستعراض؛ وتمثل دراسة الحالة المتعلقة بجنوب السودان، المرفقة بمثابة المرفق الأول والمتاح الاطلاع عليها على الموقع الشبكي لوحدة التفتيش المشتركة، تقريره عن البعثة التي قام بها بمرافقة فريق الوحدة. والتُمِست، وفقاً للإجراءات الداخلية للوحدة، تعليقات المنظمات المشاركة على مشروع التقرير وأخذت بعين الاعتبار لدى وضع هذا التقرير في صيغته النهائية. ونظراً لأن المنسق الأصلي للاستعراض ترك وحدة التفتيش المشتركة قبل الانتهاء من التقرير، فقد تولى مفتش آخر تلك المسؤولية.

٧ - ووفقاً لأحكام الفقرة ٢، من المادة ١١، من النظام الأساسي لوحدة التفتيش المشتركة، فقد وضع هذا التقرير في صيغته النهائية بعد التشاور فيما بين المفتشين بغية اختبار ما خلص إليه من استنتاجات وتوصيات في ضوء الحكمة الجماعية للوحدة.

٨ - ولتيسير معالجة التقرير وتنفيذ توصياته ورصد هذا التنفيذ، يتضمن المرفق السادس جدولاً يوضح ما إذا كان التقرير مقدّماً إلى المنظمات المعنية لاتخاذ إجراء أو للعلم. ويحدد الجدول التوصيات التي لها صلة بكل منظمة، مع بيان ما إذا كانت تتطلب قراراً من الهيئة التشريعية للمنظمة أو من مجلس إدارتها أو ما إذا كان يمكن أن يعمل بها الرئيس التنفيذي للمنظمة.

٩ - ويود المفتشان أن يعربا عن تقديرهما لكل من ساعدوهما في إعداد هذا التقرير، ولا سيما للذين شاركوا في المقابلات ومن ثم قدموا عن طيب خاطر ما لديهم من معارف وخبرات.

ثانياً - الإجراءات المتعلقة بالألغام: منظور عالمي للمشكلة وتأثيرها

ألف - معلومات أساسية

١٠ - اتخذ المجتمع الدولي أولى الخطوات لتنظيم استخدام الألغام الأرضية ونقلها في إطار بروتوكول عام ١٩٨٠ المتعلق بحظر أو تقييد استعمال الألغام والأفخاخ المتفجرة والأجهزة الأخرى (البروتوكول الثاني) لاتفاقية حظر أو تقييد استعمال أسلحة تقليدية معينة يمكن اعتبارها مفرطة الضرر أو عشوائية الأثر. ويحظر البروتوكول، بصيغته المعدلة في عام ١٩٩٦، استخدام الألغام المضادة للأفراد التي يتم إطلاقها من بعد بدون آليات فعالة للتدمير الذاتي أو التعطيل الذاتي. وفي نهاية النزاع المسلح، تلتزم الدول الأطراف في البروتوكول الثاني المعدل بإزالة جميع الألغام التي زرعتها. وقد دخل هذا البروتوكول حيز التنفيذ في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٨.

١١ - ورغم ذلك فإن البروتوكول الثاني لا ينص على الحظر الشامل والكامل للألغام المضادة للأفراد، كما أن مؤتمر نزع السلاح لم يتمكن من الاتفاق على هذا الحظر. وقرر المجتمع المدني الدولي ومجموعة صغيرة من البلدان المتشابهة في الفكر، التي يساورها القلق إزاء العواقب الإنسانية المترتبة على استخدام الألغام المضادة للأفراد، أن يواصلا بذل الجهود من أجل فرض حظر كامل على هذا السلاح العشوائي. ومن نتائج ذلك أن المفاوضات التي سبقت إبرام اتفاقية حظر استعمال وتكديس وإنتاج ونقل الألغام المضادة للأفراد وتدمير تلك الألغام، المعروفة أيضاً باتفاقية حظر الألغام المضادة للأفراد، كان الدافع الرئيسي وراءها يتمثل في الشواغل الإنسانية، وليس في الاعتبارات العسكرية والمتعلقة بنزع السلاح. ثم جرى التفاوض بشأن الاتفاقية في عملية منفصلة خارج نطاق منتديات نزع السلاح المتعددة الأطراف التقليدية.

١٢ - وفي تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٦، عقد لأول مرة مؤتمر في هذا الصدد في أوتاوا، وحظي بتأييد ٥٠ حكومة، والأمم المتحدة، واللجنة الدولية للصليب الأحمر، والحملة الدولية لحظر الألغام الأرضية، في جملة جهات أخرى. وفي نفس المناسبة، تقرر فتح باب التوقيع على معاهدة لحظر استخدام وتكديس وإنتاج ونقل الألغام المضادة للأفراد وتدمير تلك الألغام. وفي مؤتمر أوسلو لعام ١٩٩٧، تم الانتهاء من المفاوضات الرسمية بشأن المعاهدة، واعتمِدت اتفاقية حظر الألغام المضادة للأفراد رسمياً في ١٨ أيلول/سبتمبر ١٩٩٧. ودخلت الاتفاقية حيز النفاذ في ١ آذار/مارس ١٩٩٩. ويعمل الأمين العام وديعاً لهذه الاتفاقية. وفي أيلول/سبتمبر ٢٠١١، بلغ عدد الدول المصدقة على الاتفاقية أو المنضمة إليها ١٥٦ دولة.

١٣ - وأدت منظمات المجتمع المدني دوراً بالغ الأهمية خلال هذه العملية، وشكلت الحملة الدولية لحظر الألغام الأرضية بدون شك عامل دفع رئيسي لها. وقد مُنحت الحملة جائزة نوبل للسلام في عام ١٩٩٧ على حملتها للدعوة إلى إدراج مسألة الألغام الأرضية في جدول أعمال المجتمع الدولي. وتميز التفاعل بين الحكومات والمنظمات الدولية والمجتمع المدني بالتعاون الصريح إلى حد أن المفاوضات التي أدت إلى إبرام اتفاقية حظر استعمال وتكديس وإنتاج ونقل الألغام المضادة للأفراد وتدمير تلك الألغام، المعروفة أيضاً باتفاقية حظر الألغام المضادة للأفراد، ويُطلق عليها أيضاً اسم ''عملية أوتاوا''، ما زال يشار إليها في كثير من الأحيان باعتبارها ''نموذجاً جديداً للدبلوماسية''[٢].

(٢) Rosy Cave, “Disarmament as humanitarian action? Comparing negotiations on anti-personnel mines and explosive remnants of war”, in *Disarmament as Humanitarian Action. From Perspective to Practice*, United Nations Institute for Disarmament Research, John Borrie and Vanessa Martin Randin, eds. (روزي كيف، ''نزع السلاح باعتباره عملاً إنسانياً؟ المقارنة بين المفاوضات بشأن الألغام المضادة للأفراد ومخلفات الحرب من المتفجرات''، في نزع السلاح كعمل إنساني. من المنظور إلى الممارسة، معهد الأمم المتحدة لبحوث نزع السلاح، جون بوري وفانيسا مارتن راندين، محرران. (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع GV.E.06.0.9)، الصفحتان ٥٥ و٦٣ (باللغة الإنكليزية).

باء – الألغام الأرضية والإجراءات المتعلقة بالألغام

١٤ – منذ أواخر الثمانينات، تستخدم عبارتا ''اللغم'' أو ''اللغم الأرضي'' للإشارة بصفة رئيسية إلى الألغام الأرضية المضادة للأفراد – وهي نظام الأسلحة الذي حظرت استخدامه اتفاقية حظر استخدام وتكديس وإنتاج ونقل الألغام المضادة للأفراد وتدمير تلك الألغام – ولكن هذه النظم ليست سوى نوع واحد من مجموعة الأسلحة المتزايدة التنوع التي تركز عليها الإجراءات المتعلقة بالألغام. وثمة معجم متنامٍ من المصطلحات، من قبيل الذخائر غير المنفجرة، ومخلفات الحرب من المتفجرات، والذخائر المتفجرة المُتخلى عنها، والذخائر المنفجرة، والذخائر العنقودية (والذخائر الصغيرة)، والأجهزة التفجيرية يدوية الصنع. غير أن التفرقة بين الألغام الأرضية وغيرها من أنواع الأجهزة المتفجرة لا تسري على الأعمال اليومية على أرض الواقع[٣]. فعلى الرغم من اختلاف أنواع التهديد الذي تمثله، فإنها تماثل الألغام الأرضية فيما تفرضه من مشاكل وما تحدثه من تأثير على الأنشطة الاجتماعية – الاقتصادية للمجتمعات المتضررة.

١٥ – ''تمثل الأعمال المتعلقة بالألغام جميع الأنشطة التي تستهدف التصدي للمشاكل التي تواجهها المجتمعات المدنية كنتيجة للتلوث بالألغام الأرضية. بيد أن الناس هم الذين يشكلون جوهر الأعمال المتعلقة بالألغام وليس الأسلحة. ورغم أن هدف هذه الأعمال فني من حيث الممارسة، فإنه إنساني وإنمائي من حيث النتيجة''[٤]. وتعرّف المعايير الدولية لمكافحة الألغام الإجراءات المتعلقة بالألغام بأنها ''الأنشطة التي تهدف إلى تخفيف الآثار الاجتماعية والاقتصادية والبيئية الناجمة عن الألغام الأرضية ومخلفات الحرب من المتفجرات''[٥]، بما في ذلك الذخائر العنقودية.

١٦ – وتشمل الإجراءات المتعلقة بالألغام عدة أبعاد، لا بد من أخذها جميعاً بعين الاعتبار من أجل التصدي الكامل لمجموعة المشاكل التي يسببها التلوث بمخلفات الحرب من المتفجرات. و ''الدعائم'' الخمس الرئيسية لدعم الإجراءات المتعلقة بالألغام، كما جاءت في تعريف المعايير الدولية لمكافحة الألغام، هي: (أ) الدعوة؛ (ب) التوعية بخطر الألغام؛ (ج) إزالة الألغام للأغراض الإنسانية، وكثيراً ما يشار إليها بعبارة ''الإزالة''، وتشمل جميع الأنشطة التقنية المطلوبة خلال عملية الإزالة (أي المسح، وإعداد الخرائط، ووضع العلامات، وإزالة الألغام)؛ (د) مساعدة الضحايا، وتشمل تأهيلهم البدني والنفسي وإعادة إدماجهم؛ (هـ) تدمير المخزونات.

---

(٣) للاطلاع على المصطلحات والتعاريف ذات الصلة في سياق الإجراءات المتعلقة بالألغام يُرجى الرجوع إلى المعايير الدولية لمكافحة الألغام، وهي متاحة من الموقع www.mineactionstandards.org. (باللغة الإنكليزية).

(٤) تقرير الأمين العام عن تقديم المساعدة في إزالة الألغام (A/53/496)، الفقرة ٧.

(٥) A Guide to International Mine Action Standards, (دليل لتطبيق المعايير الدولية للإجراءات المتعلقة بالألغام)، الملحق ٢، الصفحة ١٧٧. (باللغة الإنكليزية).

١٧ - ومن الأهمية أن يشار إلى النطاق الواسع من الأنشطة المتنوعة التي تجمّع في مفهوم الإجراءات المتعلقة بالألغام، مما يجعل من المستحيل تقريباً على منظمة واحدة أن ينجح أداؤها في جميع المجالات. وقد دفع هذا، بالإضافة إلى نضج هذا القطاع، بمنظمات مختلفة إلى التخصص في أحد هذه المكونات أو في عدد منها. وتحاول منظومة الأمم المتحدة أن تحقق الحد الأمثل للاستفادة بمواردها واستخدام مكامن القوة والمزايا النسبية للكيانات المختلفة التي تتألف منها المنظومة. **ومن الجهات الفاعلة الرئيسية أيضاً في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام المجتمع المدني، والمنظمات غير الحكومية، والحكومات الوطنية؛ وهذا يعني أن الشراكة والتعاون والتنسيق هي من المفاهيم الرئيسية في هذا المجال.**

١٨ - وقد أتاحت الإجراءات المتعلقة بالألغام في الماضي بعض نماذج طيبة للتعاون فيما بين الجهات المعنية ذات الصلة على الصعيد الدولي، من قبيل وضع معايير إزالة الألغام للأغراض الإنسانية، التي أصدرتها الأمم المتحدة أول مرة في عام ١٩٩٧، ليهتدي بها تخطيط برامج الإجراءات المتعلقة بالألغام وتنفيذها وإدارتها. وقد جرى في عام ٢٠٠٠ تحديثها وتوسيع نطاقها ليتجاوز حدود عمليات الإزالة، فهي تشمل عناصر أخرى للإجراءات المتعلقة بإزالة الألغام، من قبيل التوعية بخطر الألغام، والمسح والتدريب، وتدمير المخزونات. ولإظهار هذه التغييرات، أعيدت تسميتها بالمعايير الدولية لمكافحة الألغام. ويجري استعراضها بصفة دورية من قِبل دوائر الإجراءات المتعلقة بالألغام.

١٩ - وفي أيلول/سبتمبر ٢٠١٠، كان يُعتقد أن عدد الدول المتضررة من جراء الألغام الأرضية يبلغ ٦٦ دولة، فضلاً عن سبع مناطق غير معترف بها دولياً، وأن قرابة ٣ ٠٠٠ كيلومتر مربع من الأرض في أنحاء العالم ملوثة بالألغام. أما الخسائر في الأفراد فيقل مستواها كثيراً عن التقديرات السابقة، إذ يقل حجم الخسائر البشرية المسجلة في عام ٢٠٠٩ عن ٤ ٠٠٠ على نطاق العالم. وقد أخذ المجموع الكلي للخسائر في الأفراد يتناقص بشكل مطرد من حوالي ٨ ٠٠٠ في عام ٢٠٠٠ إلى أقل من نصف هذا العدد قي عام ٢٠١٠. وتجدر الإشارة إلى أن هذه الأرقام تعكس اتجاهاً عاماً، وأن عدد الضحايا قد زاد في بعض البلدان. وتعزى الزيادة في جميع الحالات تقريباً إلى ظروف محددة. وبوجه عام، هذا إنجاز إيجابي للغاية، ودليل واضح على أن الجهود التي يبذلها المجتمع الدولي تؤتي ثمارها.

٢٠ - وأذكت منظمات المجتمع المدني وائتلافاته المهتمة بالأمر، مثل الحملة الدولية لحظر الألغام الأرضية، تليها المنظمات الدولية والحكومات، الوعي بمشكلة الألغام الأرضية، ووضعتها بين قمة الأولويات في جدول الأعمال العام لأواخر فترة التسعينات. وكان التركيز آنذاك على الضحايا باعتبار أنهم أظهر تأثير للألغام الأرضية ومخلفات الحرب الأخرى من المتفجرات. وليست حالاتهم مأساوية ومصدراً لمصاعب وجودية للأقارب والأسر فحسب،

ولكنها تؤثر أيضاً على التنمية الاجتماعية – الاقتصادية للبلد المعني برمتها. ويحتاج الباقون على قيد الحياة من ضحايا الألغام الأرضية إلى المساعدة المكثفة طويلة الأجل (في معظم الحالات مدى ما تبقى من حياتهم) والرعاية والدعم قبل إعادة الإدماج، التي يمتنع الوصول إليها على معظمهم أو لا يقدرون على كلفتها. وكثيراً ما يتعرض الضحايا للتهميش، وبخاصة حين ينتمون بالفعل إلى الفئات الضعيفة، التي تقيم في بلدان خارجة من نزاعات ولديها موارد محدودة وتواجه أولويات متضاربة.

٢١ – ويود المفتشان التشديد على أن كل خسارة واحدة في الأفراد هي أمر يحسب حسابه وحدث شديد الوقع للغاية، غير أن عدد الخسائر في الأشخاص الناجمة عن الألغام ومخلفات الحرب من المتفجرات، من منظور عالمي، ليس كبيراً إذا ما قورنت بتهديدات عالمية أخرى، كالملاريا أو فيروس نقص المناعة البشري/الإيدز، أو غيرهما. وهذا، في جملة أمور، أحد العوامل التي تسهم في توقف مسألة الألغام الأرضية عن الظهور في وسائل الإعلام العالمي الدولية.

٢٢ – وقد تطورت طبيعة الإجراءات المتعلقة بالألغام منذ عام ١٩٩٣، وتطورت معها توقعات الجهات المانحة. فتغير محور الاهتمام: وبعد أن كان التركيز سابقاً على الجوانب الإنسانية، أصبح الآن على التأثير الاجتماعي – الاقتصادي على المجتمعات المتضررة. ويتمثل الغرض من الإجراءات المتعلقة بالألغام في إعادة تهيئة بيئة مأمونة للمجتمعات المتضررة تساعدها على الحياة الطبيعية والتنمية.

٢٣ – وتؤثر الألغام الأرضية على الأراضي الزراعية والقنوات المائية والطرق، ويمكن لذلك أن تلحق الاضطراب بالأسواق والإنتاج، أو تمنع توصيل الخدمات الحكومية، أو تعيق عودة اللاجئين، أو تعمل بمثابة مثبط مادي لإعادة الإعمار الاقتصادي والتنمية، وهذه مجرد أمثلة قليلة من العواقب غير المباشرة السلبية الكثيرة لوجود الألغام الأرضية أو حتى لمجرد الشك في وجودها[٦].

٢٤ – وتخلص دراسة حالة من موزامبيق، على سبيل المثال، إلى أن التلوث بالألغام في هذا البلد لا يؤثر تأثيراً بالغاً على مستوى الفقر فحسب بل يؤثر على عمق الفقر كذلك. أضف إلى ذلك أنه كلما زادت حدة التلوث بالألغام، كلما اشتد النقص في معدل الاستهلاك اليومي للفرد. وتشير الدراسة لذلك إلى أثر هامشي له دلالة إحصائية من آثار الحرب على الفقر

(٦) Gregory L. Bier, “The economic impact of landmines on developing countries”, *International Journal of Social Economics*, vol. 30, No. 5 (2003), pp. 655-656. (غريغوري ل. بير، ”التأثير الاقتصادي للألغام الأرضية على البلدان النامية“، المجلة الدولية للاقتصاد الاجتماعي، المجلد ٣٠، العدد ٥(٢٠٠٣)، الصفحتان ٦٥٥ و٦٥٦). (باللغة الإنكليزية).

والاستهلاك حتى بعد انقضاء عدة سنوات على وقف إطلاق النار[٧]. وعلى غرار ذلك بالنسبة للذخائر العنقودية، تشير دراسة منشورة في عام ٢٠٠٨ وتركز على التأثير الاقتصادي في لبنان إلى حدوث خسائر اقتصادية، خلال الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٨، تتراوح قيمتها بين ٣٣ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة و ١٢٢ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة، نجمت مباشرة عن انتشار الذخائر العنقودية (بما في ذلك تكلفة الإنتاج الزراعي والوفيات والإصابات). ويحلّ أكبر قدر من الخسائر ثقيلاً على كاهل الأفراد والأسر[٨].

٢٥ - وبالرغم من أن الأمر استغرق سنوات من المناقشة لإدراج الإجراءات المتعلقة بالألغام في مخططات التنمية، فمن المقبول على نطاق واسع الآن أن الإجراءات المتعلقة بالألغام ينبغي أن تشكل جزءاً لا يتجزأ من الخطط الإنمائية للبلدان، ومن المعترف به اعترافاً واضحاً الصلات بين الإجراءات المتعلقة بالألغام والتنمية. لذلك فإن تلك الإجراءات هي أيضاً وسيلة للوصول إلى تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، على النحو الذي تبرزه سياسات فريق التنسيق المشترك بين الوكالات المعني بالإجراءات المتعلقة بالألغام: ”تشجع الأمم المتحدة جميع الأطراف على إدماج الأعمال المتعلقة بالألغام ضمن برامجها الإنمائية واستراتيجياتها وميزانياتها ... [و] تشجع ... إدماج الأعمال المتعلقة بالألغام في خطط وعمليات التنمية الوطنية بغية تعزيز الأهداف الإنمائية للألفية ...“[٩]. وفي نفس الاتجاه، تعزز استراتيجية الفترة ٢٠٠٦-٢٠١٠ أيضاً تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية من خلال الإجراءات المتعلقة بالألغام. وقد جعلت بعض البلدان المتضررة، مثل أفغانستان وكمبوديا، من هذه الإجراءات إحدى دعائم أهدافها الإنمائية للألفية على الصعيد الوطني[١٠]. وفي جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، حيث لا يقضي وجود الذخائر غير المنفجرة على الأرواح فحسب، بل يعرقل التنمية الاجتماعية الاقتصادية (الارتباط واضح في

---

(٧) Ouarda Merrouche, “Landmines and poverty: IV evidence from Mozambique”, *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*, vol. 14, No. 1 (2008), pp. 7 and 10. (وردا ميروش، ”الألغام الأرضية والفقر: رابعاً أدلة من موزامبيق“، اقتصاد السلام وعلوم السلام والسياسات العامة، المجلد ١٤، العدد ١ (٢٠٠٨)، الصفحتان ٧ و١٠). (باللغة الإنكليزية).

(٨) Greg Crowther, *Counting the Cost: The Economic Impact of Cluster Munition Contamination in Lebanon* (London, Landmine Action, 2008), pp. 3-6 and 17-25. (غريغ كروثر، حساب التكلفة: التأثير الاقتصادي للتلوث بالذخائر العنقودية في لبنان، (لندن، الإجراءات المتعلقة بالألغام الأرضية، ٢٠٠٨)، الصفحات ٣-٦ و١٧-٢٥. (باللغة الإنكليزية).

(٩) الأعمال المتعلقة بالألغام والتنسيق الفعال: سياسات الأمم المتحدة المشتركة بين الوكالات، ٦ حزيران/يونيه ٢٠٠٥، الفقرة ٢٥.

(١٠) يوجد لدى كمبوديا أيضاً هدف محدد هو الهدف الإنمائي للألفية رقم ٩، وهو يركز على إزالة الألغام، والذخائر غير المنفجرة، ومساعدة الضحايا. أما الهدف ٩ في أفغانستان، المتعلق بتعزيز الأمن، فيعالج نزع الألغام وتدمير المخزونات؛ وللحصول على مزيد من المعلومات، انظر UNDP, *Vision 2020–Afghanistan Millennium Development Goals: Annual Progress Report 2008*, p. 28. (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الرؤية لعام ٢٠٢٠ - الأهداف الإنمائية للألفية في أفغانستان: تقرير مرحلي سنوي، ٢٠٠٨، الصفحة ٢٨). (باللغة الإنكليزية).

٤١ منطقة من أصل أفقر ٤٦ منطقة من المناطق الملوثة بالذخائر غير المنفجرة)، استحدث هدف محلي رقم ٩ من الأهداف الإنمائية للألفية للحد من الأثر الاجتماعي – الاقتصادي للذخائر غير المنفجرة.

٢٦ – وليس هذا التحول من النظرة المبدئية إلى الإجراءات المتعلقة بالألغام بدون مقاومة، فبعض المنظمات غير الحكومية تأسف للتخفيف من صرامة المبادئ التي تقوم عليها هذه الإجراءات وتشكو من زيادة تبعيتها للتأثير الاجتماعي – الاقتصادي، وهي ترى أن هذا التحول يقلل من التركيز على الالتزامات القانونية الدولية، كالحاجة إلى تطهير المناطق الملوثة بشكل كامل، على النحو الوارد في اتفاقية حظر استعمال وتكديس وإنتاج ونقل الألغام المضادة للأفراد وتدمير تلك الألغام.

جيم – تقديم المساعدة للضحايا

٢٧ – خلقت اتفاقية حظر استعمال وتكديس وإنتاج ونقل الألغام المضادة للأفراد وتدمير تلك الألغام سابقة باستحداثها التزاماً قانونياً بتقديم المساعدة للضحايا. فقد أعربت الدول الأطراف في ديباجة الاتفاقية عن رغبتها ”في بذل قصاراها في توفير المساعدة لرعاية ضحايا الألغام وتأهيلهم، بما في ذلك إعادة إدماجهم اجتماعياً واقتصادياً“. وتمضي المادة ٦ في صقل هذه العبارة، ولا سيما في الفقرة ٣ منها، التي تشير إلى أن ”تقوم كل دولة طرف تكون في وضع يتيح لها تقديم المساعدة بتوفيرها من أجل رعاية تأهيل ضحايا الألغام وإعادة إدماجهم الاجتماعي والاقتصادي“.

٢٨ – ويشتمل نطاق مساعدة الضحايا على جمع البيانات وتقديم الرعاية الصحية والتأهيل البدني والنفسي، بما في ذلك توفير الأجهزة المعينة، وإتاحة فرص التعليم والعمل والمشاركة الكاملة في الحياة الاجتماعية – الاقتصادية، وينبغي أن تدعمها القوانين والسياسات ذات الصلة.

٢٩ – وفي عام ١٩٩٨، أعلنت جمعية الصحة العالمية أن تأثير الألغام المضادة للأفراد يمثل إحدى مشاكل الصحة العامة، وطلبت إلى حكومات البلدان المتضررة أن تدرج في خططها الوطنية للصحة آليات لتجنب حوادث الألغام المضادة للأفراد، وتقديم المساعدة للضحايا. وفي أول اجتماع للدول الأطراف في اتفاقية حظر استعمال وتكديس وإنتاج ونقل الألغام المضادة للأفراد وتدمير تلك الألغام، الذي عقد في مابوتو في عام ١٩٩٩، سلمت الدول الأطراف بأن ”الضرر الذي تسببه الألغام المضادة للأفراد هو مشكلة من مشكلات الصحة العمومية“ وأنه لا بد من أن تُدمج مساعدة الضحايا في استراتيجيات أوسع نطاقاً في مجال الصحة العامة، ضماناً لعدم الاقتصار على مجرد توفير الرعاية الطارئة والقصيرة الأجل

للضحايا وإنما لإيلاء عناية خاصة للمسائل الطويلة الأجل المرتبطة بها أيضاً[11]. وتم في هذا الاجتماع ذاته اعتماد الإطار الاستراتيجي لتقديم المساعدة للضحايا، الذي يعرف أيضاً باستراتيجية مابوتو.

٣٠ - واستند الإطار إلى سبعة مبادئ، هي: عدم التمييز بين الضحايا؛ والأخذ بنهج متكامل وشامل؛ ومشاركة جميع الجهات الفاعلة ذات الصلة؛ والإمساك الوطني بزمام الأمور؛ والشفافية والكفاءة؛ واتباع نهج للتنمية المستدامة؛ وتمكين الضحايا. فحددت هذه المبادئ الإطار اللازم لعمل اللجنة الدائمة المعنية بمساعدة الضحايا وإعادة إدماجهم اجتماعياً واقتصادياً، المنشأة في عام ١٩٩٩. وما برحت اللجنة المذكورة تؤدي دوراً هاماً منذ ذلك الحين في دفع عجلة تحقيق الأهداف الموضوعة في مجال الألغام المضادة للأفراد، ومساعدة الدول الأطراف في تحديد القضايا المتعلقة بمساعدة الضحايا وفهمها على نحو أفضل بإقامة علاقة مع الوكالات التابعة للأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية.

٣١ - وفي قمة نيروبي المعنية بإيجاد عالم خال من الألغام، المعقودة في عام ٢٠٠٤، اعتمدت الدول الأطراف رسمياً المبادئ المتعلقة بتقديم المساعدة للضحايا، واعترفت بأن مساعدة الضحايا ينبغي أن تتم في إطار نظم الصحة العامة الشاملة وأطر حقوق الإنسان للبلدان المتضررة من الألغام. واعتمدت خطة عمل نيروبي للفترة ٢٠٠٥-٢٠٠٩، وهي تلزم الدول الأطراف ببذل أقصى جهودها لإنشاء وتعزيز خدمات الرعاية الصحية المطلوبة لتلبية الاحتياجات الطبية لضحايا الألغام المضادة للأفراد. وفي هذا السياق، يود المفتشان أن يشيرا إلى الإجراء رقم ٣٦ من خطة عمل نيروبي، الذي يطلب إلى الدول الأطراف ''العمل وفقاً لالتزامها بموجب الفقرة ٣ من المادة ٦ على تقديم المساعدة فوراً إلى الدول الأطراف التي أثبتت بوضوح احتياجاتها إلى الدعم الخارجي''.

٣٢ - وتشمل اتفاقية الذخائر العنقودية لعام ٢٠٠٨ أحكاماً خاصة بتقديم المساعدة الشاملة للضحايا، مستمدة من الدروس المستفادة من تنفيذ اتفاقية حظر استعمال وتكديس وإنتاج ونقل الألغام المضادة للأفراد، وتدمير تلك الألغام. وهي تشمل تعريفاً للـ ''ضحايا'' بأنهم لا يقتصرون على الأشخاص المتأثرين بل يشملون أيضاً أسرهم ومجتمعاتهم المحلية المتضررة. وتجعل الاتفاقية من تقديم المساعدة للضحايا أحد المتطلبات الرسمية من الدول الأطراف إزاء الضحايا في المناطق الخاضعة لولايتها، وتدعو لتقديم المساعدة الدولية، التي ينبغي أن تستند إلى الحقوق وفقاً للاستراتيجيات الوطنية الأخرى ذات الصلة القائمة، بما فيها المتعلقة بالإعاقة والتنمية.

(١١) إعلان مابوتو (APLC/MSP.1/1999/1، الجزء الثاني)، الفقرة ١٥.

٣٣ - وفي مؤتمر قمة كارتاخينا المعني بإيجاد عالم خالٍ من الألغام، الذي عقد في عام ٢٠٠٩، أعرِب عن التسليم بوجود أمارات للتحسن وتحقق مكاسب، ولو أنها كانت ترتبط أساساً بالعملية، في مجال تقديم المساعدة للضحايا. غير أن التحدي المتمثل في إظهار تحسينات في نوعية حياة ضحايا الألغام ما زال قائماً.

٣٤ - ويشكل تقديم المساعدة للضحايا كذلك جزءاً من استراتيجية الأمم المتحدة؛ غير أنها غير متضمنة إلا في جزء من أحد الأهداف الاستراتيجية الأربعة، التي تتطرق إليها المناقشة بمزيد من التفصيل في الفرع جيم من الفصل الثالث. وتشمل الأنشطة الرئيسية ذات الصلة، على وجه التحديد في إطار الغاية الاستراتيجية ٣ بشأن ''دمج الحاجات المرتبطة بالإجراءات المتعلقة بالألغام في الخطط، والميزانيات، الوطنية للتنمية والتعمير في ١٥ بلداً على الأقل''، دعم الجهود التي تبذل من أجل ضمان حقوق الناجين من الألغام الأرضية/مخلفات الحرب من المتفجرات في سياق البرامج والتسهيلات الوطنية المقدمة للأشخاص ذوي الإعاقة، والدعوة من أجل زيادة ما يقدم من موارد ودعم إلى هؤلاء الأشخاص، بمن فيهم الناجون بحياتهم من الألغام الأرضية/مخلفات الحرب من المتفجرات.

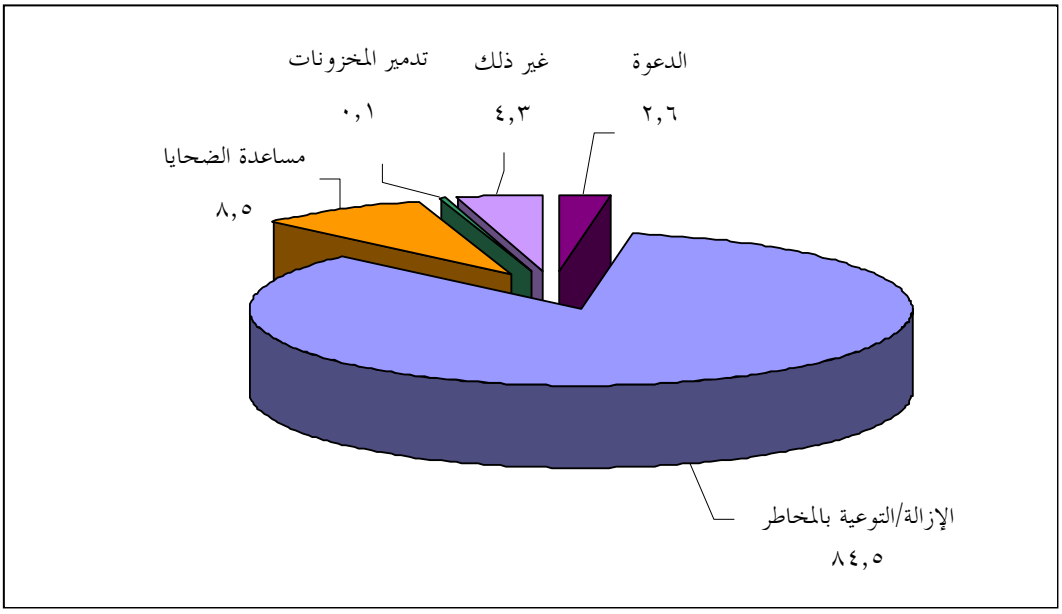
٣٥ - وبالإضافة إلى صكوك القانون الدولي سالفة الذكر، لاتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة أهمية خاصة في الاعتراف بحقوق الإنسان لهؤلاء الأشخاص، الأمر الذي ينطبق أيضاً على ضحايا الألغام المضادة للأفراد. وتمثل هذه الاتفاقية تحولاً في نموذج معاملة الأشخاص ذوي الإعاقة، لأنها تنتقل من منظور طبي أو خيري إلى الأخذ بنهج يقوم على الحقوق، لتكفل للأشخاص ذوي الإعاقة، بمن فيهم ضحايا الألغام الأرضية، إمكانية المشاركة في اتخاذ القرارات التي تؤثر على حياتهم وإمكانية السعي للانتصاف من الانتهاكات المرتكبة لحقوقهم. وتوفر الاتفاقية إطاراً لتلبية احتياجات الضحايا الناجين وكفالة الإعمال الكامل لحقوق الإنسان الخاصة بهم والاحترام لكرامتهم الأصيلة.

٣٦ - **يستنتج المفتشان أن الإطار القانوني الدولي واضح وشامل بالقدر الكافي، وأنه يمكن اعتبار تطوره نجاحاً غير مسبوق لقصة التعاون فيما بين الدول الأطراف والمجتمع المدني، بما في ذلك الضحايا أنفسهم، والمنظمات غير الحكومية، وأسرة الأمم المتحدة.**

الشكل ١

المساهمات المواضيعية لأكبر ٢٥ من الجهات المانحة، ٢٠٠٩

(نسبة مئوية)



المصدر: ICBL, *Landmine Monitor*, 2010; www.the-monitor.org.

٣٧ - غير أن تقديم المساعدة للضحايا يحظى بأقل من ١٠ في المائة من مجموع تمويل الإجراءات المتعلقة بالألغام (انظر الشكل ١). فمن أصل ٣٣ مانحاً، لم يفد سوى ١٥ بأنهم قدموا الدعم لمساعدة الضحايا في عام ٢٠٠٩[١٢]. ومما يبرز ضرورة زيادة الجهود المبذولة في هذا المجال على الصعيدين الوطني والدولي، المخاوف الخطيرة بشأن عدم التحسن في نوعية الحياة اليومية للضحايا الناجين من الألغام الأرضية منذ انعقاد مؤتمر نيروبي، التي أعربت عنها المنظمة الدولية للمعوقين، على سبيل المثال. فلم يتحدد المستوى الشامل الفعلي للموارد المخصصة لمساعدة الضحايا، وتشير كثير من الجهات المانحة إلى تحول في أولويتها من التمويل المكرس لمساعدة الضحايا إلى أجزاء أخرى من برامجها الخاصة بالمعونة، ولا سيما المخصصة للمساعدة طويلة الأجل لجميع الناجين بغض النظر عن سبب إعاقتهم.

٣٨ - وعلى الرغم من أنه تم إحراز بعض التقدم في بعض البلدان، فإنه متفاوت، وفي معظم الحالات تولى مساعدة الضحايا مركزاً منخفضاً في سلم الأولويات الوطنية. غير أن هناك

(١٢) International Campaign to Ban Landmines, *Landmine Monitor 2010* (الحملة الدولية لحظر الألغام الأرضية، مراقب الألغام الأرضية ٢٠١٠)، الصفحتان ٤٨-٤٩. (باللغة الإنكليزية).

بعض من أفضل الممارسات الجديرة بالذكر، كالبرنامج الرئاسي للإجراءات المتعلقة بالألغام (Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal) الذي أطلقته حكومة كولومبيا. وهو يتخذ محوراً له المكونات الرئيسية للإجراءات المتعلقة بالألغام، وفي إطار الركيزة الخاصة بمساعدة الضحايا على وجه التحديد، أطلق منتدى وطني جديد لمناقشة احتياجات الضحايا خلال البعثة الميدانية التي اضطلع بها المفتشان إلى كولومبيا. ولاحظ المفتشان انخراط جميع الجهات المعنية والشركاء على الصعيدين الوطني والدولي، بما في ذلك الضحايا وممثلو المجتمع المدني. وتشمل مساعدة الضحايا، كما سلفت الإشارة، مجموعة واسعة من الأنشطة المترابطة، التي تجري في معظم الحالات تحت مسؤولية الكيانات أو الوزارات المختلفة على الصعيد الوطني. ولا يمكن أن يكتب النجاح لتوفير المساعدة للضحايا إلا من خلال المشاركة في صراحة وإصرار من جانب جميع الجهات الفاعلة ذات الصلة على الصعيد الوطني، بما فيها الشركاء الدوليون الموجودون محلياً، والتنسيق بينها.

٣٩ - ولا بد من ترجمة الوعد الذي قُطِع للضحايا والوارد في مختلف الصكوك القانونية الدولية إلى حقائق ووقائع ملموسة. وقد ناقش المفتشان مع السلطات الوطنية، خلال البعثات الميدانية التي قاما بها، مسألة تقديم المساعدة للضحايا، وقاما بزيارة مراكز مختلفة لتأهيل الضحايا في البلدان المتضررة من الألغام. ولاحظا أنه رغم أن ''الإجراءات المتعلقة بالألغام تستهدف أساساً الأشخاص''، فإن الأشخاص، وبخاصة الضحايا، كثيراً ما يولون مرتبة منخفضة على سلم الأولويات وتخصيص الموارد. **ويخلص المفتشان إلى أنه ما زال هناك الكثير من العمل الذي يلزم القيام به لتعزيز مساعدة الضحايا، وأنه بالرغم من تطور الإطار القانوني الدولي، والالتزامات المفروضة، فما زال الوفاء بهذه الالتزامات بعيداً عن التحقيق.** وعلى سبيل المثال، قام المفتشان، خلال البعثة الميدانية إلى كمبوديا، بزيارة موقع لإزالة الألغام (بكميون كوك روميات، في مقاطعة ثمار بوك) ومركزاً للتأهيل (كميون سفاي دونغ كوم، في مقاطعة سيم ريب، بمحافظة سيم ريب). وأبلِغا هناك بأن مركز التأهيل، الذي تدعمه حالياً المنظمة الدولية للمعوقين، قد يضطر إلى أن يغلق أبوابه، لأن التمويل غير المستقر يجعل من الصعب الاستمرار في دفع مرتبات الموظفين، التي تقدر تكلفتها السنوية بأقل من ١٠ ٠٠٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة. ويود المفتشان أن يدعوا منظومة الأمم المتحدة إلى زيادة مشاركتها في مجال تقديم المساعدة للضحايا، ويدركان أن هذه المشاركة لا يمكن أن تقتصر على الإجراءات المتعلقة بالألغام وحدها.

دال – التمويل العالمي للإجراءات المتعلقة بالألغام

٤٠ – كان التمويل المقدم للإجراءات المتعلقة بالألغام كبيراً في الفترة بين العامين ١٩٩٦ و ٢٠٠٩ واتسم بالنمو المستمر في الاشتراكات السنوية (انظر الشكل ٢). غير أن اتجاهاً طرأ خلال فترة السنتين أو الثلاث سنوات الماضية (٢٠٠٨-٢٠١٠) ويشير إلى أن مبلغ التمويل المخصص للإجراءات المتعلقة بالألغام يتزايد بمعدل أبطأ، إن لم يكن يتجه للنقصان. وتؤيد هذا التقييم دراسات مختلفة، كدراسة الجهات المانحة التي كلف بالقيام بها مركز جنيف الدولي لإزالة الألغام للأغراض الإنسانية[١٣]. وتأكد المفتشان من ذلك أيضاً خلال المقابلات التي أجرياها مع البلدان المانحة. وتجدر الإشارة إلى أنه وفقاً لمراقب الألغام الأرضية لعام ٢٠١١، أسهمت ٣١ من الجهات المانحة في عام ٢٠١٠ بمبلغ ٤٨٠ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة على هيئة دعم دولي للإجراءات المتعلقة بالألغام في ٥٧ من الدول والمناطق المتضررة، بزيادة نسبتها ٨ في المائة عن عام ٢٠٠٩.

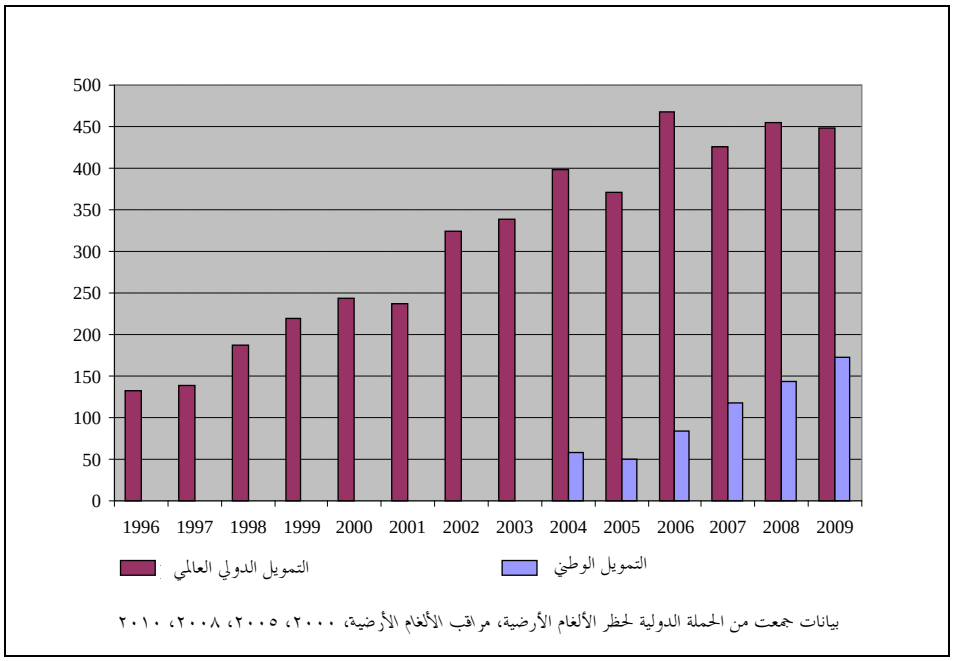
٤١ – وبالإضافة إلى الاستراتيجيات السياسية لكل من فرادى المانحين، يتأثر تمويلهم بجدول الأعمال العام الدولي، وفي السياق الاقتصادي الحالي، بالحاجة إلى استخدام الموارد المحدودة المتاحة بأقصى قدر من الكفاءة. ومن الاحتياجات الملحة لجميع الجهات المانحة التي أجريت معها مقابلات تحقيق نتائج محددة، وأصبح العائد على الاستثمارات المضطلع بها عاملاً رئيسياً في التعاون الدولي، وليست الإجراءات المتعلقة بالألغام استثناء في هذا الصدد. وقد أسهم هذا العامل أيضاً في تطور الإجراءات المتعلقة بالألغام وإدماجها في سياقات أوسع نطاقاً، كالتنمية الاجتماعية – الاقتصادية، على نحو ما جاء وصفه في الفقرات السابقة.

(١٣) Jean Devlin, “Mine action funding: trends, modalities and future prospects – results of a survey of donor countries carried out in May–June 2010” (Geneva, GICHD, 2010) (جان ديفلين، ”تمويل الإجراءات المتعلقة بالألغام: الاتجاهات والطرائق واحتمالات المستقبل – نتائج دراسة استقصائية للبلدان المانحة أجريت في الفترة أيار/مايو – حزيران/يونيه ٢٠١٠“). (باللغة الإنكليزية).

الشكل ٢

تمويل الإجراءات المتعلقة بالألغام على الصعيدين الوطني والدولي، ١٩٩٦-٢٠٠٩

(بملايين دولارات الولايات المتحدة)



بيانات جمعت من الحملة الدولية لحظر الألغام الأرضية، مراقب الألغام الأرضية، ٢٠٠٠، ٢٠٠٥، ٢٠٠٨، ٢٠١٠

٤٢ - واستناداً إلى المقابلات التي أجراها المفتشان والاستنتاجات التي انتهت إليها عدة دراسات، ليس ثمة ما يشير إلى أن تمويل الإجراءات المتعلقة بالألغام سوف يزيد في المستقبل المنظور. بل على العكس من ذلك، استمر الاتجاه الهابط في عام ٢٠١٠ ولكن بمعدل أبطأ. وليس هناك ما يؤكد أن المانحين بعد أن خفضوا تمويلهم سوف يستعيدون مستواهم السابق. وهناك أسباب كثيرة لتعليل هذا الاتجاه المتباطئ ولو أنه متوقع نحو الخفض التدريجي لمستويات التمويل: عدم الوضوح وعدم إحراز تقدم في أعمال الإزالة، والنقص في قيمة الأموال المستثمرة والتنافس على التمويل المحدود[١٤].

٤٣ - وكشفت ردود الجهات المانحة على الاستقصاء الذي أجرته وحدة التفتيش المشتركة في أيار/مايو - حزيران/يونيه عن أن معظم هذه الجهات تتوقع أن ينخفض تمويل الإجراءات المتعلقة بالألغام في السنوات ٢٠١١-٢٠١٥. ويشاركها هذا الرأي معظم مسؤولي الأمم المتحدة وممثلي المنظمات غير الحكومية الذين أجريت معهم مقابلات. وتدل البيانات المتاحة فيما يتعلق بكمية المساهمات الدولية في الإجراءات المتعلقة بالألغام على أنها من حيث الكم

(١٤) المرجع نفسه، الصفحة ٢٣.

بلغت مستوى معيناً لا تتجاوزه بصفة عامة ومن المحتمل أن يكون التمويل العالمي في هذا المجال قد بلغ مداه، وسيتقلص في المستقبل المنظور.

٤٤ - وأهم تغيير طرأ على أنماط المانحين في العشر سنوات الماضية هو التحول من التركيز على الهدف، ألا وهو اللغم المضاد للأفراد باعتباره سلاحاً عشوائياً والسيطرة عليه، إلى الحد من تأثيره على السكان المتضررين والضحايا الباقين على قيد الحياة إلى أقصى درجة. علاوة على ذلك، تتسم سياسة الجهات المانحة الآن بالبراغماتية. ودون الترويج الفعلي لفكرة العالم الآمن من الألغام في مقابل الهدف النهائي المتمثل في إيجاد عالم خالٍ من الألغام، لا تصب السياسات العامة لبعض المانحين تركيزها على النداء الأصلي الذي دعت إليه اتفاقية حظر استعمال وتكديس وإنتاج ونقل الألغام المضادة للأفراد وتدمير تلك الألغام[١٥].

٤٥ - ونتائج الدراسة الاستقصائية التي أجرتها وحدة التفتيش المشتركة لسلوك المانحين شديدة الشبه بالنتائج الواردة في الدراسة التي قام بها مركز جنيف الدولي لإزالة الألغام للأغراض الإنسانية لسلوك المانحين، وتكشف فيما يتعلق باتجاهات التمويل واحتمالاته عن الأمور التالية:

- يشكل الأثر الذي يتم تحقيقه والمتابعة أهم عاملين بالنسبة للجهات المانحة عندما تتخذ القرار بشأن تخصيص الموارد؛ ويلي هذين العاملين التكاليف العامة المقترنة بالمشاريع، ومتطلبات الإبلاغ، ومدى ظهور الجهة المانحة فيما يتعلق بالتبرعات المقدمة؛
- لا تتوقع الجهات المانحة أي تغييرات رئيسية في كيفية أدائها للأعمال، ولا سيما فيما يتعلق بقنوات التمويل، مع تفضيلها للتمويل الثنائي؛
- يُنظر إلى إدماج مشاريع الإجراءات المتعلقة بالألغام وتعميمها في سياقات أكثر اتساعاً، كبرامج التنمية الوطنية، باعتباره إحدى الآليات المفضلة لبيان التأثير المتحقق؛
- ما زالت الجهات المانحة واثقة وراضية بصفة عامة عن الشركاء الذين تعمل معهم، رغم أنها تميل إلى فرض مزيد من المشروطية على المنح التي تقدمها؛
- من دواعي القلق عدم اليقين بشأن ما تبقى ويلزم عمله. وينبغي تنقيح تقديرات التكاليف لتكون أقرب للمستويات الواقعية. فالجهات المانحة تحب أن تتعرف بشكل أفضل على حجم الاحتياجات؛
- يمثل التزام البلدان المتضررة ببناء القدرات الوطنية، وتحمل المسؤولية المتبقية في الأجل الطويل، عاملاً رئيسياً لدى البت في تمويل الإجراءات المتعلقة بالألغام.

(١٥) المرجع نفسه، الصفحة ١٢.

ثالثاً – إجراءات الأمم المتحدة المتعلقة بالألغام

ألف – الجهات الفاعلة في إجراءات الأمم المتحدة المتعلقة بالألغام

٤٦ – تدار إجراءات الأمم المتحدة المتعلقة بالألغام على أساس قرارات الجمعية العامة ومجلس الأمن، كما تسترشد بالصكوك الدولية ذات الصلة التي تحظر أو تقيد استعمال الألغام الأرضية وتعالج مخلفات الحرب من المتفجرات، والمبادئ العامة للقانون الإنساني الدولي المعني بإدارة رحى الحرب وبحماية المدنيين، والصكوك الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان كاتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة؛ وتتاح معلومات إضافية عن الإطار القانوني على الموقع الشبكي لوحدة التفتيش المشتركة.

٤٧ – وتدرج مسألة الإجراءات المتعلقة بالألغام في جدول أعمال الجمعية العامة منذ عام ١٩٩٣، ويُنظر فيها سنوياً منذ ذلك الحين. وبالرغم من قرار الجمعية العامة ٧/٨٤ المؤرخ ١٩ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٣، الذي دعت فيه إلى تنسيق استجابة الأمم المتحدة لأزمة الألغام الأرضية العالمية، فقد ظلت أجزاء مختلفة من منظومة الأمم المتحدة توفر و/أو تدير خدمات الإجراءات المتعلقة بالألغام مستقلة عن غيرها طيلة السنوات الأربع التالية. فكانت لدى كل من إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الشؤون الإنسانية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونيسيف جميعاً مواردها المكرسة للإجراءات المتعلقة بالألغام.

٤٨ – وقبل نقل المسؤوليات إلى إدارة عمليات حفظ السلام، كانت إدارة الشؤون الإنسانية تشارك في عدة مبادرات هامة للإجراءات المتعلقة بالألغام؛ يضاف إلى ذلك أن اليونيسيف كانت قد وضعت مبادئ توجيهية شاملة للتوعية بخطر الألغام وتصدرت عمليتي التثقيف بشأن مخاطر الألغام والدعوة. ونظراً لأن الاستخدام واسع النطاق للألغام الأرضية وقدرتها التدميرية قد أصبحا من البنود البالغة الأهمية في جدول الأعمال الدولي، فقد قرر الأمين العام أن تعالج المسألة في السياق المزدوج لعمليات حفظ السلام والعمليات الإنسانية (A/53/496، الفقرة ٥). وأعلن الأمين العام أن إدارة عمليات حفظ السلام هي الوكالة الرائدة فيما يتعلق بالإجراءات المتعلقة بالألغام بسبب قدرتها التنفيذية القائمة في البلدان الخارجة من نزاعات، ومنذ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٧، تعمل هذه الإدارة كجهة التنسيق داخل منظومة الأمم المتحدة لجميع المسائل والأنشطة المرتبطة بالألغام.

٤٩ – ويضطلع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي منذ سنين بدور كبير في الإجراءات المتعلقة بالألغام على نطاق العالم من خلال إدارة عمليات تمولها جهات مانحة متعددة ومصممة أيضاً لبناء القدرات الوطنية في هذا المجال. ويدعم البرنامج وييسر في الوقت الحالي إدارة برامج الإجراءات المتعلقة بالألغام في ٣٨ بلداً، وعادة ما يصبح مشتركاً بعد انتهاء مرحلة الطوارئ عندما تكون لبناء القدرات الوطنية أهمية قصوى. ويتولى البرنامج، في ظروف معينة، بناءً على

طلب السلطات في البلدان المتضررة من الألغام، إدارة بعض العناصر في برامج الإجراءات المتعلقة بالألغام أو جميع تلك العناصر. ويعالج البرنامج مشكلة الألغام الأرضية من منظور إنمائي ويعزز إدماج الإجراءات المتعلقة بالألغام في خطط وبرامج التنمية الوطنية والقطاعية.

٥٠ - واستناداً إلى برنامج الإصلاح الذي قدمه الأمين العام في عام ١٩٩٧، جرى تعزيز التنسيق في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام وهيكل إدارتها. وأنشئت لهذا الغرض دائرة الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام في نطاق إدارة عمليات حفظ السلام لتتولى زمام القيادة مما كان يُعرَف آنذاك بإدارة الشؤون الإنسانية ولتعمل بمثابة جهة التنسيق للإجراءات المتعلقة بالألغام داخل منظومة الأمم المتحدة. وكانت ولاية الدائرة في بداية عهدها تشمل كفالة المزيد من التفاعل بين الأمم المتحدة وشركائها وأعمال المجتمع الدولي. وأهم من ذلك أنه أنيط بالدائرة ''ضمان قيام الأمم المتحدة باستجابة فعالة واستباقية ومنسقة في أي بلد يعاني من التلوث بالألغام الأرضية''. وأعربت الجمعية العامة في عام ١٩٩٨، في قرارها ٢٦/٥٣، عن ترحيبها بإنشاء الدائرة والولاية الممنوحة لها.

٥١ - وتضطلع دائرة الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام، ومقرها في مكتب سيادة القانون والمؤسسات الأمنية داخل إدارة عمليات حفظ السلام، بالمسؤولية الرئيسية في المجالات التالية:

- كفالة قيام الأمم المتحدة باستجابات تتسم بالفعالية وروح المبادرة والتنسيق في التعامل مع الألغام الأرضية ومخلفات الحرب من المتفجرات، وذلك من خلال التعاون مع الإدارات والوكالات والصناديق والبرامج الأخرى التابعة للأمم المتحدة؛
- التنسيق لإعداد ورصد سياسات الأمم المتحدة واستراتيجيتها في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام؛
- وفي سياقات حفظ السلام وحالات الطوارئ، تقوم الدائرة بإنشاء وإدارة مراكز لتنسيق الإجراءات المتعلقة بالألغام في البلدان المتضررة، وتدير العمليات، وتحشد الموارد، وتدير صندوق التبرعات الاستئماني لتقديم المساعدة في مكافحة الألغام، وتحدد الأولويات بالنسبة للإجراءات المتعلقة بالألغام في البلدان والأقاليم التي تخدمها؛
- وتنسق الدائرة دعوة الأمم المتحدة إلى دعم الصكوك القانونية الدولية المتصلة بالألغام الأرضية ومخلفات الحرب من المتفجرات وحقوق الإنسان للأشخاص المتضررين منها.

٥٢ - وبالإضافة إلى الجهات الفاعلة الرئيسية في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام داخل منظومة الأمم المتحدة، أي دائرة الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونيسيف، يمثل مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع إحدى الجهات

الرئيسية المقدمة للخدمات وشريكاً في التنفيذ، يوفر خدمات إدارة المشاريع والخدمات اللوجستية للبرامج والمشاريع التي تديرها أو تمولها الأمم المتحدة أو المؤسسات المالية الدولية أو المصارف الإنمائية الإقليمية ودون الإقليمية أو الحكومات المضيفة. ويحدد المكتب الخبراء التقنيين الدوليين ويتعاقد معهم لتقديم خدمات الإجراءات المتعلقة بالألغام. كما يمكنه، حسب الاقتضاء، أن ينفذ برامج الإجراءات المتعلقة بالألغام بالتعاون مع الشركاء المعنيين. غير أن سياسة المكتب منذ عدة سنوات، وفقاً لدائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام، تشير إلى أنه لن يضطلع على نحو مستقل بأنشطة في هذا المجال.

٥٣ - وتدعم مؤسسات الأمم المتحدة والكيانات الأخرى التالية كذلك ما تضطلع به الأمم المتحدة من الإجراءات المتعلقة بالألغام: منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وبرنامج الأغذية العالمي ومنظمة الصحة العالمية ومكتب شؤون نزع السلاح والبنك الدولي. علاوة على ذلك، تقدم مجموعة متنوعة من المنظمات الحكومية الدولية والمنظمات الدولية والإقليمية، فضلاً عن المؤسسات المالية الدولية، الدعم للإجراءات المتعلقة بالألغام بتمويل العمليات أو تقديم الخدمات للأفراد والمجتمعات المحلية المتضررة من جراء الألغام الأرضية ومخلفات الحرب من المتفجرات.

٥٤ - وأنيط بمكتب شؤون نزع السلاح دعم الأمين العام، بصفته المسؤول الإداري الأول لمنظومة الأمم المتحدة، في وفائه بمسؤوليات الأمم المتحدة المرتبطة تحديداً بتنفيذ اتفاقية حظر استعمال وتكديس وإنتاج ونقل الألغام المضادة للأفراد وتدمير تلك الألغام (على سبيل المثال، جمع تقارير المادة ٧). ووفقاً لهذه السياسة العامة، كان يتعين على المكتب أن يتحمل عدداً من المسؤوليات في مجالات التنسيق وتنمية القدرات والمعايير وإدارة الجودة وحشد الموارد والدعوة والإعلام وتعزيز الإجراءات المتعلقة بالألغام بوصفها من أنشطة نزع السلاح. غير أن المكتب لا يشترك في إزالة الألغام، ولا في أنشطة تقديم المساعدة الإنسانية أو الاجتماعية أو الاقتصادية ذات الصلة؛ ويتبين من تحليل الولاية أن المكتب لا يفي تماماً بالمهام الموكلة إليه المذكورة. والواقع أن وحدة دعم التنفيذ، وهي كيان لا ينتمي لمنظومة الأمم المتحدة وأنشأها الدول الأطراف في الاتفاقية في عام ٢٠٠١[١٦] أخذت على عاتقها الأعمال

(١٦) "Implementation Support for the Convention on the Prohibition of Anti-Personnel Mines" ("دعم تنفيذ اتفاقية حظر الألغام المضادة للأفراد"، ورقة جرى تعميمها في الاجتماع الثالث للدول الأطراف، ماناغوا، في الفترة ١٨-٢١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١. وهي متاحة من على الموقع www.apminebanconvention.org/fileadmin/pdf/mbc/MSP/3MSP/3MSP_Fina_%20Report_ISU_en.pdf). (باللغة الإنكليزية).

الموضوعية الخاصة بتنفيذ الاتفاقية إلى حد كبير. وفي هذا السياق، يؤكد المفتشان أهمية الترويج والدعوة لأهداف الصكوك القانونية الدولية القائمة، وخاصة ما يتصل منها بالإجراءات المتعلقة بالألغام؛ وهما يريان أن هذا المسعى لم يتم بدرجة كافية، رغم أنه يشكل جزءاً من ولاية مكتب شؤون نزع السلاح؛ فالمكتب لا يشارك مشاركة فعلية في المناقشات الموضوعية ويمثل طرفاً ثانوياً في الإجراءات المتعلقة بالألغام. ورغم تقدير المفتشين للعمل الذي يؤديه المكتب فيما يتصل بلجنة التنسيق ومكتب الاجتماعات السنوية الخاصة بالاتفاقية، **فقد لاحظا أن دور مكتب شؤون نزع السلاح يقتصر على إدارة المؤتمرات.**

٥٥ - ومنظمة الصحة العالمية مسؤولة، في إطار الأمم المتحدة المشترك بين الوكالات، عن وضع المعايير والمنهجيات الواجبة، وكذلك عن تعزيز بناء قدرات الخدمات الصحية من أجل تقديم المساعدة المستدامة للضحايا. وتشكل خطة عمل المنظمة جزءاً من حافظة مشاريع دائرة الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام في هذا المجال، وكانت ممثلة في بعثات التقييم التي تقودها الدائرة. وفي الاجتماع العاشر للدول الأطراف في اتفاقية أوتاوا، المعقود في عام ٢٠١٠، أطلقت منظمة الصحة العالمية، إلى جانب منظمة العمل الدولية ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، المبادئ التوجيهية للتأهيل المجتمعي، التي تهدف إلى تمكين الأشخاص ذوي الإعاقة، بمن فيهم الناجون من ضحايا الألغام الأرضية[١٧]. وتوفر المنظمة كذلك، من خلال نهجها المتكامل تجاه الصحة العامة، الدعم التقني على الصعيد الوطني، على سبيل المثال في مجالات تقديم الرعاية في حالات الصدمات أو جمع البيانات، مما يعود بالنفع أيضاً على ضحايا الألغام الأرضية الناجين. غير أن المفتشين لم يتمكنا من العثور على دليل على أنشطة منظمة الصحة العالمية في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام خلال البعثة الميدانية التي اضطلعا بها. وكان تقييم أعمال المنظمة على الصعيد الوطني بالتعاون مع وزارات الصحة للبلدان المتضررة وخططها القطرية من شأنه أن يتجاوز نطاق هذا الاستعراض.

٥٦ - وتحاول الأمم المتحدة أن تستعين بمواطن القوة لدى مختلف الصناديق والبرامج والوكالات للتعامل مع الجوانب المتنوعة للإجراءات المتعلقة بالألغام. فبينما اليونيسيف هي

(١٧) انظر وحدة دعم تنفيذ اتفاقية حظر الألغام المضادة للأفراد، *"Landmine survivors to benefit from new rehabilitation guidelines developed by WHO and partners"* (''الضحايا الناجون من الألغام الأرضية يستفيدون من المبادئ التوجيهية للتأهيل التي وضعتها منظمة الصحة العالمية وشركاؤها'')، بيان صحفي، ٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠. يمكن الاطلاع عليه في الموقع www.apminebanconvention.org/fileadmin/pdf/mbc/MSP/10MSP/news/10MSP-PR-WHO-launch-2Dec2010.pdf. (باللغة الإنكليزية).

الهيئة الرائدة لأغراض التوعية بخطر الألغام، يركز البرنامج الإنمائي على التنمية الاقتصادية وبناء القدرات؛ غير أنه لا توجد هيئة تابعة للأمم المتحدة على رأس عملية تقديم المساعدة للضحايا. وكما جاء من قبل، من المتفق عليه بوجه عام أن يشكل تقديم المساعدة للضحايا جزءاً من النظم الصحية الوطنية. غير أن البعض يعتبرون هذه مسألة هامشية للغاية ضمن الإجراءات المتعلقة بالألغام. وكثير من البلدان الخارجة من حالات نزاع، إن وجدت فيها نظم صحية وطنية، لا تملك ما هو ملائم من هذه النظم للتعامل مع الضحايا. **ويخلص المفتشان إلى أن ثمة فجوة لا تتصدى لها منظومة الأمم المتحدة بالشكل الواجب بين الإجراءات المتعلقة بالألغام والنظم الصحية الوطنية؛ وفي رأيهما أنه يلزم إقامة كيان رئيسي معني بتقديم المساعدة للضحايا من أجل رأب تلك الفجوة.**

٥٧ - وفي هذا الصدد، يعرب المفتشان عن ترحيبهما بإنشاء إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان والبرنامج الإنمائي ومنظمة الصحة العالمية ومنظمة العمل الدولية واليونيسيف صندوقاً استئمانياً متعدد المانحين لأغراض الإعاقة، تم إطلاقه خلال اجتماع الدول الأطراف في اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١. غير أن من دواعي أسفهما أن أياً من الكيانات المشتركة في فريق الدعم المشترك بين الوكالات المعني باتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لم يعرض أن يصبح وكالة الأمم المتحدة الرائدة لأغراض الإعاقة، التي ينبغي أن تشمل، في جملة أمور، قيادة عملية تقديم المساعدة لضحايا الألغام.

٥٨ - إن منظومة الأمم المتحدة ليست سوى إحدى الجهات الفاعلة التي تقوم بدور هام في الإجراءات المتعلقة بالألغام؛ غير أن لها دوراً فريداً في بعض السياقات، من قبيل الدعوة. والأمم المتحدة كذلك في موقف متميز يتيح لها العمل كعامل حفاز لإدارة المعارف وتبادلها، على سبيل المثال كمنتدى لتيسير إجراء المناقشات المفتوحة الشاملة لجميع الجهات الفاعلة في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام، مع التسليم بأن جانباً كبيراً من العمل الفعلي، كالتثقيف المتعلق بتزع الألغام والتوعية بمخاطرها، تقوم به المنظمات غير الحكومية والمتعاقدون التجاريون، وفي بعض الحالات تضطلع به الأجهزة العسكرية التي تقدم خدمات الإجراءات المتعلقة بالألغام. **ويقتضي تنوع الأنشطة والجهات الفاعلة المرتبطة بالإجراءات المتعلقة بالألغام، بوجه عام، وجود التنسيق والتقيد الكامل بمبادئ الشراكة.**

٥٩ - ومن المتوقع أن يعزز تنفيذ التوصية التالية المساءلة في إجراءات الأمم المتحدة المتعلقة بالألغام، ولا سيما في مجال تقديم المساعدة للضحايا.

التوصية ١

ينبغي أن يقوم الأمين العام، بوصفه رئيساً لمجلس الرؤساء التنفيذيين المعني بالتنسيق التابع لمنظومة الأمم المتحدة، بالتشاور مع الرؤساء التنفيذيين لمؤسسات المنظومة المشتركة في الإجراءات المتعلقة بالألغام، بتعيين جهة تنسيق لأغراض تقديم المساعدة للضحايا داخل منظومة الأمم المتحدة. وينبغي أن يركز هذا الكيان تركيزاً خاصاً على إدماج مساعدة الضحايا في النظم الصحية الوطنية حيثما أمكن ذلك، مع العناية في الوقت ذاته بالأعمال الأوسع نطاقاً، وبناء القدرات، والإطار المعياري الدولي المرتبط بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة ودور فريق الدعم المشترك بين الوكالات المعني باتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.

باء – سياسات الأمم المتحدة

٦٠ – يرد الإطار الرئيسي لتدخلات الأمم المتحدة في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام في الوثيقة المعنونة ”الأعمال المتعلقة بالألغام والتنسيق الفعال: سياسات الأمم المتحدة المشتركة بين الوكالات“ (السياسات)؛ وقد صدق عليها فريق التنسيق المشترك بين الوكالات المعني بالإجراءات المتعلقة بالألغام على مستوى الرؤساء في ٦ حزيران/يونيه ٢٠٠٥. وتحدد السياسات الرؤية والالتزامات الجوهرية للأمم المتحدة في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام، وترسم الخطوط العريضة للإطار القانوني الذي تجري داخله أعمال الأمم المتحدة في هذا المجال، وتفصّل المواقف المشتركة التي تنبثق عن الرؤية، وتصف الأدوار الفردية لأعضاء فريق التنسيق المشترك والمسؤوليات التي تقع على عاتق كل منهم. كما يُقصد بها توضيح الكيفية التي تتخذ بها القرارات والتي يتحقق بها التنسيق فيما بين أعضاء فريق التنسيق المشترك ومع الجهات الأخرى صاحبة المصلحة.

٦١ – ووفقاً للسياسات، تتوخى الأمم المتحدة إيجاد **”عالم خال من تهديد الألغام الأرضية والمتفجرات من مخلفات الحرب، حيث يعيش الأفراد والمجتمعات في بيئة آمنة تساعد على تحقيق التنمية، وحيث يجري الوفاء باحتياجات ضحايا الألغام والمتفجرات من مخلفات الحرب وإدماجهم إدماجاً كاملاً في مجتمعاتهم“**[١٨]. وتماشياً مع السياسات، حدد أعضاء فريق التنسيق استراتيجية مدتها خمس سنوات، لا تقتصر على الأهداف العريضة المبينة في السياسات، وإنما تشمل أيضاً الأهداف الاستراتيجية المعينة التي تعتزم الأمم المتحدة إنجازها خلال هذه الفترة. وتحدد السياسات والاستراتيجية بصفة رئيسية نطاق العمل الذي تضطلع به الأمم المتحدة في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام.

(١٨) الأعمال المتعلقة بالألغام والتنسيق الفعال: سياسات الأمم المتحدة المشتركة بين الوكالات، الفقرة ١.

٦٢ - وتشارك الأمم المتحدة في الإجراءات المتعلقة بالألغام في سياقات مختلفة، على النحو الوارد في السياسات. وتجري برامج الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام إما في عملية من عمليات حفظ السلام، أو في سياق إنساني، أو كجزء من برنامج إنمائي. وقد ترتبط البرامج في بعض الحالات، في جنوب السودان على سبيل المثال، بأكثر من سياق واحد من هذه السياقات. ومعظم برامج الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام يجري وضعها برعاية دائرة الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام (في حالات الطوارئ الإنسانية وعمليات حفظ السلام) أو برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (للبرامج الطويلة الأجل لبناء القدرات)، وكثيراً ما تنفذ بدعم من مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع. وتدعم الأمم المتحدة الإجراءات المتعلقة بالألغام فيما يزيد على ٣٠ من البلدان المتضررة من الألغام التي يتجاوز عددها ٦٠ بلداً وفي ثلاثة أقاليم؛ وتنفذ ثمانية من هذه البرامج في سياق عمليات حفظ السلام.

٦٣ - وتصف السياسات ثلاثة سيناريوهات تنفيذية للبرامج التي تديرها الأمم المتحدة، ومنها: (أ) البرامج التي يحددها قرار لمجلس الأمن، والتي تشكل تدخلاً إنسانياً، وعادة ما يكون بقيادة دائرة الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام والإدارة المركزية في نيويورك؛ (ب) البرامج الوطنية التي يُضطلع بها بناء على طلب من إحدى الحكومات وعادة ما تكون لا مركزية من خلال الإدارة على المستوى القطري بفريق صغير في المقر، وكثيراً ما يكون ذلك بقيادة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أو اليونيسيف؛ (ج) الحالات الطارئة، التي تشكل تدخلاً قصير الأمد، وعادة ما تكون بقيادة دائرة الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام.

٦٤ - ويتفق المفتشان في الرأي مع عدة مسؤولين أجريت معهم مقابلات وأشاروا إلى أن السياسة الحالية ما زال يشوبها الغموض وعدم الوضوح في بعض المجالات وأنها تكون معروفة بشكل أفضل لجميع وكالات الأمم المتحدة المعنية بالأدوار والمسؤوليات الخاصة بالإجراءات المتعلقة بالألغام، ولا سيما على الصعيد الميداني. ويمكن الاطلاع على أمثلة للتداخل بين الولايات في الفقرتين ٨٤ و ١٠٥ من السياسات؛ فبينما تشير الفقرة ٨٤ إلى مسؤولية الدائرة عن تنسيق التخطيط من أجل نقل مسؤولية الإدارة البرنامجية إلى السلطات الوطنية، تشير الفقرة ١٠٥ إلى أنه ”يضطلع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي... بتيسير جهود الأمم المتحدة لمساعدة السلطات الوطنية على تطوير القدرات الوطنية... ويساعد البرنامج الإنمائي السلطات الوطنية على النقل الفعال لتلك الأعمال إلى الإدارة الوطنية“. والمفهوم أن الدائرة والبرنامج الإنمائي يعملان في سياقين مختلفين؛ غير أن الحال ليس دائماً هكذا، كما في نموذج كولومبيا، الذي تتطرق إليه المناقشة أدناه. ويفترض النهج اللامركزي مستوى رفيعاً من التواصل والإعلام والتنسيق الفعالين بين الميدان والمقر، وخاصة خلال فترة الانتقال من

البرامج التي تديرها الأمم المتحدة إلى البرامج التي تدعمها وقد تحقق المفتشان، في أثناء ما أجرياه من مقابلات، من أن مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة، بمن فيهم موظفو الأمم المتحدة، يرون أن تتكلم الأمم المتحدة بصوت واحد – وأن توحّد الأداء – ولكنهما لا يجدان أن ذلك يحدث في الممارسة العملية؛ وترد بعض أمثلة محددة على ذلك في فقرات لاحقة.

٦٥ – علاوة على ذلك، **يخلص المفتشان إلى أن الكفاءات والأنشطة الرئيسية لكيانات الأمم المتحدة المشتركة في الإجراءات المتعلقة بالألغام، كما تتمثل في السياسات، لا تتطابق بدقة مع الأنشطة الفعلية التي تقوم بها هذه الكيانات**. ولهذه المسألة أهمية خاصة في حالتي منظمة الصحة العالمية ومكتب شؤون نزع السلاح، على النحو الموضح في الفقرات السابقة.

٦٦ – والأمل معقود على أن تساعد الاستراتيجية الجديدة الأمم المتحدة في زيادة توضيح أدوار الوكالات التابعة للأمم المتحدة ومسؤولياتها. غير أن المفتشين مقتنعان بأنه ينبغي معالجة هذه الأدوار والمسؤوليات، فضلاً عن مسألة التخطيط المشترك الاستراتيجي، في سياق تنقيح يجرى في نهاية المطاف للسياسات ذاتها، التي ينبغي في رأيهما أن تشتمل على أهداف فردية لكل من الكيانات المعنية.

جيم – استراتيجية الأمم المتحدة

٦٧ – في عام ٢٠٠٦، اعتمد أعضاء فريق التنسيق المشترك بين الوكالات المعني بالإجراءات المتعلقة بالألغام استراتيجية مدتها خمس سنوات، يتمثل هدفها العام فيما يلي: "**سوف تعمل الأمم المتحدة مع السلطات الوطنية وبالتشارك مع المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص والمنظمات الدولية والإقليمية، وجهات أخرى، من أجل تقليل التهديدات الإنسانية والاجتماعية – الاقتصادية التي تشكلها الألغام الأرضية والمتفجرات المتخلفة عن الحرب، وعندئذ تصبح المساعدة التي تقدمها الأمم المتحدة من أجل الإجراءات المتعلقة بالألغام غير ضرورية**"[١٩]. وتركز استراتيجية الفترة ٢٠٠٦-٢٠١٠ على الغايات الاستراتيجية الرئيسية التالية:

١ – تقليل الوفيات والإصابات بنسبة ٥٠ في المائة على الأقل؛

٢ – تخفيف المخاطر التي تتعرض لها سبل العيش في المجتمعات وتوسيع نطاق حرية الحركة لنسبة ٨٠ في المائة على الأقل للمجتمعات الأكثر تضرراً؛

(١٩) استراتيجية الأمم المتحدة المشتركة بين الوكالات للإجراءات المتعلقة بالألغام: ٢٠٠٦-٢٠١٠، الفقرة ١٤.

٣ - دمج الحاجات المرتبطة بالإجراءات المتعلقة بالألغام في الخطط، والميزانيات، الوطنية للتنمية والتعمير في ١٥ بلداً على الأقل.

٤ - المساعدة في إنشاء مؤسسات وطنية لمعالجة التهديد الذي تمثله الألغام الأرضية/المتفجرات المتخلفة عن الحرب والقيام، في الوقت نفسه، بتوفير طاقة استجابة كامنة في ١٥ بلداً على الأقل.

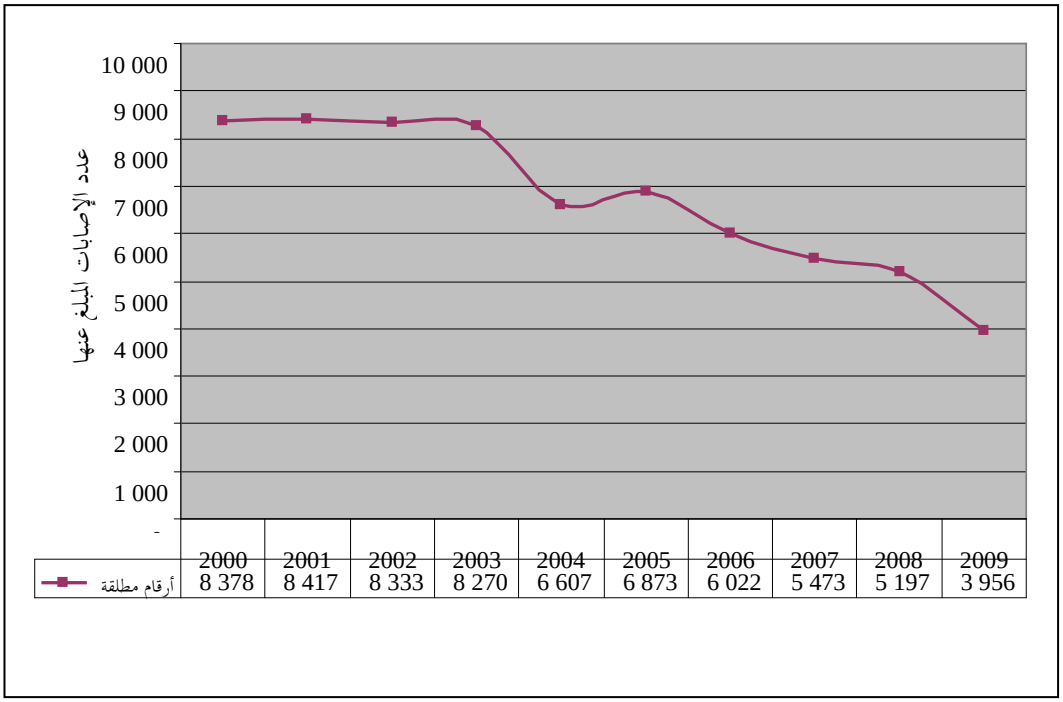
٦٨ - ويتمثل أحد النُهُج لتقييم فعالية إجراءات الأمم المتحدة المتعلقة بالألغام في تقييم التقدم المحرز في تحقيق الغايات الاستراتيجية السالفة الذكر. وخلال العامين ٢٠٠٩ و ٢٠١٠، أعد أعضاء فريق التنسيق المشترك بين الوكالات المعني بالإجراءات المتعلقة بالألغام دراسة استقصائية داخلية، تم إرسالها إلى ٤٩ برنامجاً لهذه الإجراءات من التي تتلقى أو سبق لها أن تلقت دعماً من منظومة الأمم المتحدة، وذلك بغية (أ) قياس التقدم المحرز صوب تحقيق هذه الغايات الاستراتيجية، و (ب) وضع وتطوير الاستراتيجية الجديدة للفترة ٢٠١١-٢٠١٥.

٦٩ - وفيما يتعلق بالغاية الاستراتيجية ١ (تقليل الوفيات والإصابات بنسبة ٥٠ في المائة على الأقل)، يمكن أن يلاحظ انحسار كبير في عدد الخسائر في الأشخاص منذ عام ٢٠٠٢، يتميز بانخفاض سنوي مستمر. فانخفض عدد الإصابات على الصعيد العالمي إلى أدنى رقم تم تسجيله منذ بدأت تقارير مراقب الألغام الأرضية في عام ١٩٩٩ (انظر الشكل ٣). وطرأ انخفاض مطرد على عدد الإصابات المبلغ عنها على نطاق العالم منذ عام ٢٠٠٦، عندما بلغ عدد تلك الإصابات، وفقاً لمراقب الألغام الأرضية، ٦ ٠٢٢ إصابة. وتشير آخر الأرقام لعام ٢٠٠٩ إلى أن العدد الإجمالي للإصابات المبلغ عنها هو ٣ ٩٥٦ إصابة، الأمر الذي يمثل انخفاضاً قدره حوالي ٣٥ في المائة في أربع سنوات. ومن ثم فإن تحقيق خفض نسبته ٥٠ في المائة حسب المقرر في الاستراتيجية للفترة ٢٠٠٦-٢٠١٠ يبدو صعباً. غير أن الحساب البسيط لا يعطي صورة كاملة للتقدم المحرز صوب تحقيق الغاية الاستراتيجية ١.

٧٠ - وتوجد اختلافات كبيرة بين البلدان من حيث عدد الإصابات. ففي عام ٢٠١٠، أفاد ٦٤ بلداً وإقليماً بوقوع حوادث ناجمة عن التلوث بالألغام؛ غير أن أربعة بلدان فقط أبلغت بحوالي نصف عدد الضحايا، وهي: أفغانستان وباكستان وكولومبيا وميانمار (انظر الشكل ٤).

الشكل ٣

العدد الإجمالي للإصابات في العام[أ] (٢٠٠٠-٢٠٠٩)

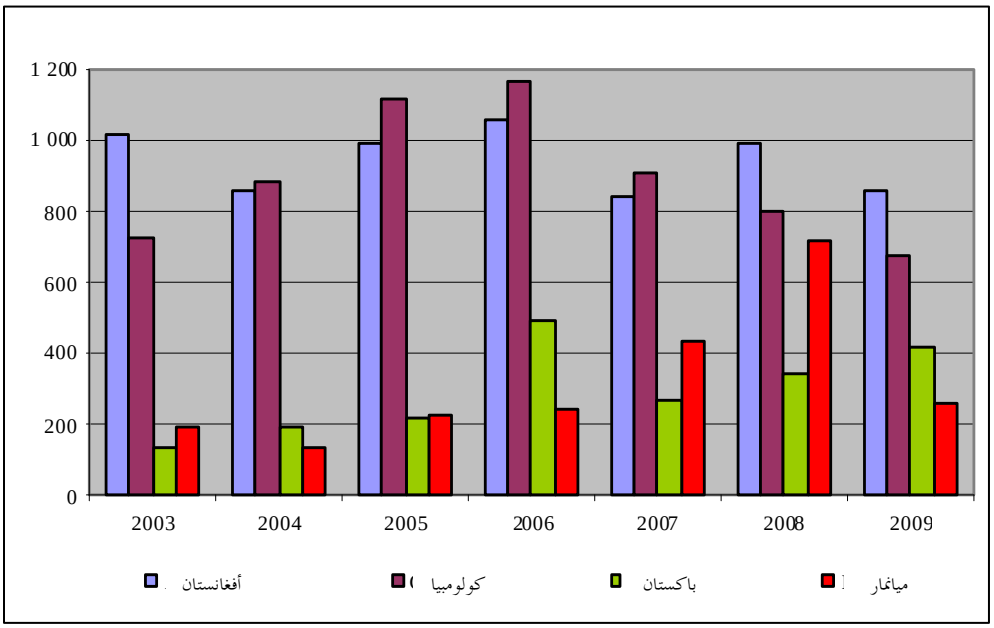


المصدر: الحملة الدولية لحظر الألغام الأرضية، مراقب الألغام الأرضية، ٢٠٠٤-٢٠٠٦، ٢٠٠٨-٢٠١٠.

(أ) الإصابات الناجمة عن الألغام ومخلفات الحرب من المتفجرات والأجهزة التفجيرية اليدوية الصنع.

الشكل ٤

الإصابات في أشد البلدان تضرراً[أ] (٢٠٠٣-٢٠٠٩)



المصدر: الحملة الدولية لحظر الألغام الأرضية، مراقب الألغام الأرضية، ٢٠٠٤-٢٠١٠.

(أ) الإصابات الناجمة عن الألغام ومخلفات الحرب من المتفجرات والأجهزة التفجيرية اليدوية.

٧١ - ويشير تحليل الاستقصاء إلى أنه قد أحرز بعض التقدم صوب الحد من الوفيات والإصابات؛ غير أن النتائج لا تمثل اتجاهاً عالمياً وحيداً فيما يتعلق بضحايا الألغام الأرضية ومخلفات الحرب من المتفجرات. وليست الأرقام الأولية عن الوفيات والإصابات قابلة تماماً للمقارنة عبر السنين أو من بلد لآخر. وبوجه عام، أفيد بأن أعداد الخسائر (وتشمل الوفيات والإصابات) آخذة في التناقص في ٢٢ بلداً من أصل ٣٠ بلداً متضرراً من الألغام قدمت بيانات كاملة. بيد أن ثمانية بلدان وأقاليم أفادت بحدوث زيادة في عدد الضحايا.

٧٢ - أما الغاية الاستراتيجية ٢ (تخفيف المخاطر التي تتعرض لها سبل العيش في المجتمعات وتوسيع نطاق حرية الحركة لنسبة ٨٠ في المائة على الأقل من المجتمعات الأكثر تضرراً) فمن المستحيل تماماً قياسها. وقد أمكن للمفتشين أن يتأكدا خلال مقابلاتهما من عدم وجود فهم واضح من جانب الجهات صاحبة المصلحة في الإجراءات المتعلقة بالألغام لما تعنيه ”المخاطر التي تتعرض لها سبل العيش في المجتمعات وتوسيع نطاق حرية الحركة بنسبة ٨٠ في المائة“. غير أن الدراسة الاستقصائية كشفت عن أن ٩١ في المائة من أصحاب الردود متفقون على أن الإجراءات المتعلقة بالألغام تيسر توسيع نطاق حرية الحركة وتمكن أيضاً من التنمية الاجتماعية والاقتصادية.

٧٣ - وفيما يتعلق بالغاية الاستراتيجية ٣ (دمج الحاجات المرتبطة بالإجراءات المتعلقة بالألغام في الخطط، والميزانيات، الوطنية للتنمية والتعمير في ١٥ بلداً على الأقل)، تشير الدراسة إلى أنه جرى دمج هذه الإجراءات في الخطط الوطنية للتنمية والتعمير فيما لا يقل عن ٢٥ بلداً. وأفادت بلدان مجموعها ٢٨ بلداً بأنها أنشأت هيئات وطنية للإجراءات المتعلقة بالألغام، ولها جميعاً استراتيجية وطنية في هذا الصدد. ووضع ٢٠ بلداً، من تلك البلدان، سياسة عامة وطنية بخصوص الإجراءات المتعلقة بالألغام. غير أن أهم المسائل التي تتعلق بالغاية الاستراتيجية ٣ هي: أولاً، امتلاك ناصيتها، نظراً لأن من الواضح أن امتلاك ناصية الغاية الاستراتيجية ٣، رغم كونها جزءاً من الاستراتيجية، يقع على عاتق السلطات الوطنية وقد لا يكون في هذا الصدد ممثلاً بالدرجة الكافية للأعمال التي تضطلع بها الأمم المتحدة؛ وثانياً، الافتقار إلى التحليل النوعي الذي من شأنه أن يعين على تحديد ما إذا كانت الخطط والقدرات الوطنية المنشأة مناسبة وفعالة في تلبية الاحتياجات المحلية من الإجراءات المتعلقة بالألغام.

٧٤ - وفيما يتعلق بالغاية الاستراتيجية ٤ (المساعدة في إنشاء مؤسسات وطنية لمعالجة التهديد الذي تمثله الألغام الأرضية/المتفجرات المتخلفة عن الحرب والقيام، في الوقت نفسه، بتوفير طاقة استجابة كامنة في ١٥ بلداً على الأقل)، قرر المفتشان أنه لا يوجد فهم مشترك للمقصود بطاقة الاستجابة الكامنة. وتشير الدراسة الاستقصائية إلى أن ١٤ بلداً، من البلدان الـ ٢٥ التي قدمت معلومات، بينت أن لديها أنواع طاقة الاستجابة الكامنة العشرة الواردة في الاستقصاء[٢٠] جميعاً إلى حد ما؛ وأشارت البلدان المتبقية إلى أن لديها خمسة من هذه الأنواع على الأقل. وجدير بالذكر أن طاقة الاستجابة الكامنة ينبغي أن تعدّل لتتواءم مع الاحتياجات المحلية وأنها ليست مطلوبة في المجالات العشرة جميعاً بالنسبة لجميع البلدان. كما أن هذه الغاية، كما جاء فيما يتعلق بالغاية الاستراتيجية ٣، لا تتناول أوجه الفعالية والجودة في طاقة الاستجابة الكامنة المبلغ عنها من حيث ارتباطها بالمشكلة التي يواجهها تحديداً كل من البلدان المتضررة من الألغام.

٧٥ - وتبيّن من الاستقصاء ضرورة إجراء مزيد من التحليل لتقييم مدى تحقيق كل من الغايات. **وتتفق استنتاجات الاستقصاء إلى حد بعيد مع النتائج التي خرج بها المفتشان. فقد أحرز تقدم صوب الحد من الوفيات والإصابات، وتيسير أنشطة المساعدة الإنسانية والتنمية، وبناء القدرات الوطنية على الإمساك بزمام الأمور، وإدماج الإجراءات المتعلقة بالألغام في خطط التنمية والتعمير الوطنية. وبوجه عام، تم إحراز بعض التقدم؛ أما التحدي الباقي فيتمثل في قياس هذا التقدم. وتشير هذه النتائج أيضاً إلى أن الجهود المبذولة في مجال الإجراءات**

(٢٠) تشمل طاقة الاستجابة الكامنة وفقاً للتعريف الوارد في الدراسة الاستقصائية المجالات العشر التالية: الاعتماد والتنسيق والتخلص من الذخائر المتفجرة وإزالة الألغام والتوعية بخطر الألغام والشراء ووسائل الإعلام العام والتحقق من الجودة وحشد الموارد وتقديم المساعدة للناجين.

المتعلقة بالألغام ما زالت هامة وتتطلب قدراً مستمراً ومستداماً من التركيز والمساعدة والتمويل.

٧٦ - وينبغي أن تكون الأهداف محددة وقابلة للقياس ويمكن تحقيقها وذات صلة ومحددة المدة الزمنية. غير أن الغايات الاستراتيجية المشمولة في الاستراتيجية لا تتسم بهذه الخصائص بدرجة كافية. علاوة على ذلك، ليست البيانات الموثوقة لخط الأساس متاحة، إذ يشير تحليل الاستقصاء الذي قام به أحد الاستشاريين إلى أن ''التقدم المحرز صوب تحقيق كل من الغايات الاستراتيجية... يقاس على نحو مختلف من بلد إلى بلد''. كذلك يذكر الاستشاري في التحليل أن ''كثيراً من المكاتب القطرية ليست لديها مجموعة البيانات الملائمة ولا توجد لديها قدرات لإدارة البيانات''.ويتفق المفتشان مع هاتين العبارتين؛ وقد أكدت عدة جهات معنية، من بينها بعض السلطات الوطنية للإجراءات المتعلقة بالألغام، أن البيانات المتاحة لا يمكن الاعتماد عليها، أو أن الحصول على البيانات صعب للغاية على أقل تقدير، ومن ثم عالي التكلفة، وهي بالتالي غير متاحة إلا بصفة جزئية فقط.

٧٧ - ويود المفتشان أن يُبرزا مسؤولية دائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام في هذا الصدد. وتشتمل الغايتان الاستراتيجيتان ١ و ٢ على أنشطة رئيسية مرتبطة بإعداد نظم رصد ملائمة لقياس التقدم المحرز (الغاية ١، النشاط (د) والغاية ٢، النشاط (ج)) أو لتزويد أجهزة التخطيط الوطنية ببيانات الإجراءات المتعلقة بالألغام (الغاية ٣، النشاط (أ)). وفي نهاية الدورة الاستراتيجية ٢٠٠٦-٢٠١٠، كان هذا المجال ما زال عملاً في طور الإنجاز.

٧٨ - وفي هذا الصدد، يرحب المفتشان بقاعدة البيانات المتاحة للجمهور بشأن التلوث بالألغام الأرضية والخسائر في الأشخاص والإزالة (البنود الثلاثة) التي افتتحها في حزيران/يونيه ٢٠١١ فريق أبحاث اقتصاديات التنمية التابع للبنك الدولي. وتتضمن النسخة الشبكية المتاحة ١٩٢ بلداً ويتم توفير البيانات من مصدرين: مراقب الألغام الأرضية والأمم المتحدة. وستثبت أهمية هذه البيانات لأغراض المقارنة بين البلدان وتقييم الأثر الواقع على التنمية، وكذلك لتحديد الاتجاهات في مجال التلوث أو في الخسائر البشرية أو في أنشطة الإزالة. وتتوخى قاعدة البيانات سد فجوة في التحليل الإحصائي وإكمال الكتابات عن الإجراءات المتعلقة بالألغام من أجل زيادة الاستنارة في وضع السياسات[٢١]. وهي، علاوة على ذلك، تشكل خطوة كبيرة في جمع المعلومات ذات الصلة بالإجراءات المتعلقة بالألغام وتصنيف تلك المعلومات وتحليلها.

(٢١) البنك الدولي، "Note 1: introduction to the LC^3D" (''ملاحظة ١: تعريف بالبنود الثلاثة'')، قدم في الاجتماع الدولي الثاني عشر لمديري الإجراءات الوطنية المتعلقة بالألغام ومستشاري الأمم المتحدة، ٢٦ آذار/مارس ٢٠٠٩. (باللغة الإنكليزية).

٧٩ - وفي سياق زيادة تعميم الإجراءات المتعلقة بالألغام في عملية التنمية، أصبح من المهم أكثر من أي وقت مضى أن تتوافر بيانات موثوقة عن التأثير الاقتصادي الذي تحدثه تلك الإجراءات والتلوث بمخلفات الحرب من المتفجرات على جهود التنمية. واعترفت الأمم المتحدة تحديداً في استعراض الاستراتيجية بضرورة الاستعانة بالمعلومات التي تؤكد الروابط بين الإجراءات المتعلقة بالألغام وتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وبالرغم من أن البيانات المتاحة ليست متسقة تماماً حتى الآن ومن وجود أوجه قصور من حيث سهولة استخدامها، فإن قاعدة بيانات البنك الدولي هي مبادرة فريدة يلزم دعمها لضمان استمرارها في الأجل الطويل، بعد انتهاء فترة السنتين التي يستضيفها خلالها البنك. **لذلك يخلص المفتشان إلى أنه ينبغي لفريق التنسيق المشترك بين الوكالات المعني بالإجراءات المتعلقة بالألغام أن يبت في الكيفية المثلى لدعم هذه المبادرة المشجعة بغية الاستمرار في تحسين قاعدة البيانات وكفالة استمرارها.**

٨٠ - ويشير الاستقصاء والعملية المشتركة بين الوكالات التي أدت لإعداده إلى بعض الفجوات والتحديات الهامة وإلى بعض الدروس المستفادة الهامة. وتتمثل التحديات الرئيسية فيما يلي: (أ) عدم وجود قاعدة عالمية لبيانات خط الأساس للإجراءات المتعلقة بالألغام، غير أن هذه البيانات مطلوبة بشكل عاجل لقياس أثر الاستراتيجية ورصد تنفيذها، (ب) عدم وجود آليات ملائمة لجمع البيانات والرصد والتقييم من شأنها أن توائم ما بين غايات الاستراتيجية وإنجازات برامج الإجراءات المتعلقة بالألغام، وأخيراً (ج) الافتقار إلى الفهم وتوافق الآراء من جانب الجهات صاحبة المصلحة في الإجراءات المتعلقة بالألغام بشأن كيفية قياس أثر الاستراتيجية ورصد تنفيذها بمرور الوقت. ومرة ثانية، يؤكد المفتشان أهمية إيلاء الاهتمام لهذه العوامل لدى وضع الاستراتيجية الجديدة للفترة ٢٠١١-٢٠١٥.

٨١ - وقد بذل أعضاء فريق التنسيق المشترك بين الوكالات المعني بالإجراءات المتعلقة بالألغام بعض الجهود لتحديد أهداف تهتم بالنتائج، ولكن الاستعراض السالف الذكر أوضح مدى صعوبة قياس بعض الغايات الاستراتيجية الراهنة. وتعكس نتائج الاستبيان الذي أجرته وحدة التفتيش المشتركة في أيار/مايو - حزيران/يونيه ٢٠١١ الحاجة التي أعربت عنها مختلف الجهات المعنية إلى تحديد أهداف ومؤشرات محددة وقابلة للقياس ويمكن تحقيقها وذات صلة ومحددة المدة الزمنية في إطار الاستراتيجية الجديدة.

٨٢ - ويمكن القول بأن نتائج الاستعراض الداخلي الذي أجري بتكليف من فريق التنسيق المشترك تعطي صورة مضللة فيما يتعلق بمساهمة الأمم المتحدة عموماً، لأنه لا يمكن أن يعزى التأثير والنتائج المتحققة إلى الأمم المتحدة وحدها. وهذا أيضاً مجال يتسع لمزيد من التحسين: امتلاك ناصية الأهداف/الأنشطة، ويلزم زيادة توضيحه في الاستراتيجية الجديدة.

دال – وضع استراتيجية جديدة

٨٣ – يبرز مشروع مخطط استراتيجية الفترة ٢٠١١-٢٠١٥، الذي عُرض في الاجتماع الدولي الرابع عشر للمدراء الوطنيين لبرامج الإجراءات المتعلقة بالألغام ومستشاري الأمم المتحدة، المعقود في ١٥ آذار/مارس ٢٠١١، بعض التغييرات مقارنة بالاستراتيجية السابقة. فوفقاً لمشروع المخطط، ينبغي أن تكون الاستراتيجية أولاً وقبل كل شيء وثيقة من وثائق الأمم المتحدة الخاصة بإجراءات الأمم المتحدة المتعلقة بالألغام، وذلك بخلاف استراتيجية الفترة ٢٠٠٦-٢٠١٠، التي تعدّ وثيقة عالمية لهذا القطاع برمته. غير أن الاستبيان الذي أجرته وحدة التفتيش المشتركة من أجل هذا الاستعراض يدل على أن الغالبية العظمى (٨١ في المائة) من جميع أصحاب الردود، بغضّ النظر عن انتمائهم، يرون أن تكون الاستراتيجية الجديدة وثيقة مرجعية لجميع الجهات المعنية في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام. ويتوخى مشروع الاستراتيجية أن يكون وثيقة الذروة في مجموعة هرمية من الخطط، من قبيل الخطط الإرشادية لوكالات معينة بشأن الإجراءات المتعلقة بالألغام، أو الخطط على المستوى القطري. وهو يتضمن الأهداف الاستراتيجية الرئيسية التالية:

- امتلاك الدول الأعضاء المتضررة لمؤسسات وآليات ملائمة للإجراءات المتعلقة بالألغام؛
- تعزيز الأطر المعيارية وجهود الدعوة التي تدعم الإجراءات المتعلقة بالألغام؛
- توفير الدعم المنسق والمتسق في الميدان في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام.

٨٤ – وقد أبرزت المشاورات التي أجريت بشأن الاستراتيجية الجديدة وإعداد هذه الاستراتيجية بعض المشاكل النظامية. فأولاً، لا يوجد توافق آراء يذكر داخل فريق التنسيق المشترك بشأن كيفية المضي قدماً في الإجراءات المتعلقة بالألغام، الأمر الذي أحدث قدراً كبيراً من التوتر فيما بين أعضائه. علاوة على ذلك، رغم أن غالبية واضحة من أصحاب الردود على استبيان وحدة التفتيش المشتركة متفقة على أن تشمل عملية الصياغة جميع الجهات صاحبة المصلحة المعنية، فإن بعض الأطراف الفاعلة، وبخاصة المنظمات غير الحكومية، لا ترى أنها قد استشيرت بما فيه الكفاية. وقد يضرّ هذا في نهاية المطاف بتقبل الاستراتيجية الجديدة.

٨٥ – وليس وضع الاستراتيجية الجديدة بالأمر الهين. فينبغي أن تتجلى فيها أمور من بينها أدوار الأمم المتحدة الخاصة بالقيادة والتنسيق والتيسير في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام وموقعها في السياق العالمي. ومجمل القول أن المفتشين يشددان على أن يولى الاهتمام الكافي في وضع الاستراتيجية الجديدة للنقاط الرئيسية التالية:

- العمل على توحيد الأداء؛
- وضع الأمم المتحدة في موضع الجهة الفاعلة الرائدة في الإجراءات المتعلقة بالألغام على الصعيد العالمي؛
- التشديد على أهمية تحديد عملية سليمة للرصد والتقييم المطلوبين لتقييم التقدم المحرز في الإجراءات المتعلقة بالألغام، وذلك بطرق منها تحديد بيانات خط أساس عالمي ووضع أهداف محددة وقابلة للقياس ويمكن تحقيقها وذات صلة ومحددة المدة الزمنية، ومؤشرات ملموسة لها نتائج قابلة للقياس لتقييم الأنشطة الرئيسية؛
- مراعاة دور الجهات المانحة؛
- الإشارة إلى السياق الأوسع نطاقاً للإجراءات المتعلقة بالألغام، ولا سيما السياق الاجتماعي – الاقتصادي، تماشياً مع المعايير والمقاييس الدولية القائمة، بما فيها الأهداف الإنمائية للألفية؛
- إشراك المؤسسات الوطنية ودعم بناء القدرات؛
- إشراك جميع الجهات صاحبة المصلحة المعنية في مزيد من المناقشات وفي عملية الصياغة من أجل تحقيق التقبل للاستراتيجية الجديدة على نطاق واسع؛
- تنوير عملية وضع سياسات جديدة يزيد فيها توضيح أدوار الوكالات ومسؤولياتها وملكيتها في مختلف السيناريوهات؛
- تعزيز الامتثال للقانون الدولي.

٨٦ – ومن المتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية إلى تعزيز فعالية الأنشطة التي تضطلع بها الأمم المتحدة في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام.

التوصية ٢

في سياق إعداد الاستراتيجية الجديدة، ينبغي للأمين العام أن يحدد خط أساس عالمي من البيانات الموثوقة مع الاستناد إلى الجهود الجاري بذلها، الأمر الذي من شأنه أن ييسر الرصد المنهجي للتقدم المحرز والتقييم الختامي للنتائج الفعلية التي تتحقق وصولاً إلى الأهداف الاستراتيجية.

رابعاً – التنسيق

ألف – التنسيق داخل الأمم المتحدة وإطار المجموعات

٨٧ – فريق التنسيق المشترك بين الوكالات المعني بالإجراءات المتعلقة بالألغام هو الآلية الرئيسية التي تدعم التنسيق المشترك بين الوكالات للمبادرات والأنشطة الخاصة بالإجراءات المتعلقة بالألغام داخل منظومة الأمم المتحدة. ويرأسه وكيل الأمين العام لعمليات حفظ السلام؛ ويضم في تكوينه ١٤ من الإدارات والوكالات والبرامج والصناديق التابعة للأمم المتحدة التي تؤدي دوراً في برامج الإجراءات المتعلقة بالألغام فيما يزيد على ٣٠ بلداً وثلاثة أقاليم. ويمثل الفريق المنتدى لتنسيق سياسات الأمم المتحدة واستراتيجياتها في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام، ورصد التهديد الذي تشكله الألغام الأرضية ومخلفات الحرب من المتفجرات في أرجاء العالم، واستعراض استجابة الأمم المتحدة في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام في بلد معين. كما يوفر خيارات ويقدم توصيات لكي ينظر فيها كبار مسؤولي الأمم المتحدة في بلدان معينة. ويجتمع الفريق شهرياً على مستوى العمل ومرتين في العام لاتخاذ القرارات المتعلقة بالسياسات الرئيسية وهي تتخذ بتوافق الآراء.

٨٨ – وتؤيد نتائج الاستعراض وجهة النظر القائلة بأن التقسيم العام للأدوار والمسؤوليات داخل فريق التنسيق المشترك ملائم إلى حد كبير. غير أنه بالرغم من وجود سياسة مشتركة للأمم المتحدة، فإن التعريف الواسع لأدوار ومسؤوليات كل من أعضاء الفريق يتيح تفسيرات مختلفة فيما يتعلق بالحد الذي تنتهي عنده على وجه التحديد ولاية إحدى الوكالات وتبدأ أخرى. ومن الوجهة التاريخية، يبدو أنه يوجد بعض الاستمرار في التنافس بين الوكالات، وفي بعض الحالات تناضل دائرة الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام في سبيل تأكيد دورها القيادي داخل أسرة الأمم المتحدة. وتتمتع الدائرة بتقبل رسمي لها بوصفها جهة التنسيق للإجراءات المتعلقة بالألغام، ولكن من حيث الأهمية التنفيذية، يتمتع البرنامج الإنمائي واليونيسيف ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع بقدر كبير من التأثير. ويتحقق التعاون جزئياً من خلال مختلف أفرقة التنسيق والاتصال التي تم إنشاؤها. غير أن فعالية التعاون والتنسيق وكفاءتهما سواء على صعيد المقر أو في الميدان تتفاوتان من حالة لحالة وتتوقفان كثيراً على البلدان وتكتسبان الدفع من بعض الشخصيات.

٨٩ – وقد خلص تقييم داخلي لدائرة الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام أجرته في عام ٢٠٠٦ شعبة أفضل الممارسات التابعة لإدارة عمليات حفظ السلام إلى أن وظيفة الدائرة بوصفها جهة التنسيق للإجراءات المتعلقة بالألغام لا تحظى بالاعتراف الكافي. ذلك أن التأثير الكبير لبعض الجهات الفاعلة مثل البرنامج الإنمائي واليونيسيف في هذا المجال يؤثر على ولاية الدائرة بوصفها جهة التنسيق. ويسهم دور الدائرة كجهة تنسيق دون شك في تعزيز التخطيط الاستراتيجي ووضع السياسات الاستراتيجية المشتركة بين الوكالات وزيادة ما فيهما من

الاتساق. وأشار التقييم الداخلي للدائرة في عام ٢٠٠٦ إلى أن ''دائرة الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام أظهرت، مع ذلك، مواطن ضعف معينة في دورها كجهة تنسيق. ومن بين هذه المواطن تجميع الموارد وتوزيعها، وتجنب تكاليف التنسيق المزدوجة بينها وبين الوسطاء المتعاقدين، وقدرتها على ضمان التوازن على الصعيد الوطني بين الموظفين المتعاقدين وموردي السلع''[٢٢]. وتأكد المفتشان من أن بعض هذه المسائل لم تجد حلاً لها بعد.

٩٠ - وقد أنيطت بالدائرة ولاية شاقة بعض الشيء، كما أشار الكثيرون من أصحاب المصلحة الرئيسيين في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام. فالتنسيق يتطلب درجة من السلطة: وينبغي أن يكون للدائرة في دورها بوصفها الهيئة الرائدة وجهة التنسيق للإجراءات المتعلقة بالألغام في الأمم المتحدة بعض النفوذ، أو ''سلطة التنسيق'' على كيانات الأمم المتحدة الأخرى المشتركة في هذه الإجراءات. غير أن هذه مسألة يصعب حلها، بالنظر إلى أن بعض هذه الكيانات لها هياكلها الإدارية وسياساتها الخاصة، فضلاً عن وجودها الميداني. ومن ثم فإن السياق المؤسسي الأوسع نطاقاً يشكل تحدياً خاصاً فيما يتعلق بالتنسيق. وهكذا يبدو أن من الصعب، على أقل تقدير، بالنسبة لهذا الكيان الصغير نسبياً داخل إدارة عمليات حفظ السلام أن ''يفرض نفسه''. ولا يقتصر تكليف الدائرة على تنسيق الوكالات والبرامج والصناديق الـ ١٤ التابعة للأمم المتحدة المشتركة في الإجراءات المتعلقة بالألغام، بل يشمل أيضاً العمل بمثابة جهة التنفيذ على أرض الواقع، وبصفة رئيسية في سياقات حفظ السلام والحالات الطارئة. كما أنيطت بالدائرة، علاوة على ذلك، مسؤولية إدارة صندوق التبرعات الاستئماني لتقديم المساعدة في مكافحة الألغام - وهو الآلية الرئيسية لتمويل الإجراءات المتعلقة بالألغام (ويجري تناوله بمزيد من التفصيل في الفصل الخامس). ويوجّه الصندوق التمويل من الجهات المانحة إلى البرامج المرتبطة بالإجراءات المتعلقة بالألغام. وتكمن تعددية الأدوار هذه في أصل تصور منتشر على نطاق واسع بين الجهات صاحبة المصلحة في الإجراءات المتعلقة بالألغام مفاده وجود تضارب ظاهر في المصلحة، كما أشارت بعض الجهات الفاعلة الرئيسية خلال المقابلات.

٩١ - وقد رئي أن وجود الدائرة في سياقات غير حفظ السلام يثير في بعض الأحيان حالات من التوتر بين الوكالات. ومن الأمثلة على ذلك دخول الدائرة مؤخراً إلى كولومبيا، بناء على طلب من السلطات الوطنية، لتقديم الدعم التقني للبرنامج الوطني للإجراءات المتعلقة بالألغام، مباشرة ودون إدماج في سياق الخطة القطرية التي أعدها فريق الأمم المتحدة القطري ونظام المنسق المقيم. والواقع أن الدائرة ليست جزءاً من فريق الأمم المتحدة القطري، وقد دخلت في

(٢٢) Peacekeeping Best Practices Section/UNMAS, "Post-conflict coordination – the case of the United Nations Mine Action Service: lessons learned" (شعبة أفضل ممارسات حفظ السلام/دائرة الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام، ''التنسيق بعد انتهاء النزاعات - حالة دائرة الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام: الدروس المستفادة'') (حزيران/يونيه ٢٠٠٦)، الصفحة ٢٣. (باللغة الإنكليزية).

حوار موازٍ مع السلطات الوطنية، مما أغضب بعض الوكالات التابعة للأمم المتحدة والمانحين والمنظمات غير الحكومية، الأمر الذي أحدث تأثيراً سلبياً على الأعمال الإنسانية والإنمائية التي يضطلع بها البرنامج الإنمائي واليونيسيف على الصعيد المحلي، وأدى ببعض الوكالات إلى التساؤل عن دور الدائرة. فقد نشأت هذه المشاكل بالرغم من أن دراسة أجرتها شعبة أفضل الممارسات التابعة لإدارة عمليات حفظ السلام أشارت في عام ٢٠٠٦ بوضوح إلى وجوب أن تركز سياسة الأمم المتحدة في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام على الصلاحيات الفعلية على أرض الواقع، بدلاً من التركيز على ولايات محددة سلفاً.

٩٢ - وفي هذا السياق يؤكد المفتشان مجدداً المبادئ الأساسية لتقديم المساعدة الإنسانية، وهي الإنسانية والحياد والنزاهة (قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦)، وأنه وفقاً للمبادئ التوجيهية التي وضعتها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات ''من حيث المبدأ، لا تستخدم في دعم الأنشطة الإنسانية موجودات الدفاع العسكري والمدني للقوى المتحاربة أو للوحدات التي تجد نفسها منخرطة بنشاط في القتال''[٢٣]. وعليه فإن تقديم المساعدة للأطراف المتحاربة ليس مستبعداً في حد ذاته؛ غير أنه يتحتم ألا تعيق هذه الترتيبات التعاونية والتآزرية مع المؤسسات الوطنية حيدة الأمم المتحدة ونزاهتها، رغم أن عمل الدائرة في حالة كولومبيا كان مركزاً على تطوير الهياكل المدنية ضمن البرنامج الرئاسي للإجراءات المتعلقة بالألغام.

٩٣ - وأكدت البعثات الميدانية المضطلع بها أن كل بلد يمثل حالة خاصة. فالتاريخ وطبيعة النزاع، إلى جانب الأطراف الفاعلة الرئيسية، بما في ذلك الوجود المحلي للأمم المتحدة، أمور فريدة في كل حالة. ويدفع هذا المفتشين إلى الاتفاق تماماً مع فكرة أن تركز الإجراءات المتعلقة بالألغام على الاختصاصات الفعلية على أرض الواقع. غير أن تنسيق المقر بالغ الأهمية وله تأثير هام على أنشطة قطرية معينة، كما لاحظ المفتشان خلال الزيارة الميدانية لكولومبيا، حيث يترك عدم التنسيق على مستوى المقر أثراً سلبياً على التنسيق بين كيانات الأمم المتحدة على الصعيد الوطني.

٩٤ - وبينما تؤيد الجهات الرئيسية صاحبة المصلحة إقامة ''حاجز وقائي'' بين دور الدائرة كجهة تنسيق ودورها كجهة تنفيذ، تشدد الدائرة ذاتها على أن وظيفة المنسق للإجراءات المتعلقة بالألغام راسخة في نطاق إدارة عمليات حفظ السلام، ويعزى ذلك بصفة رئيسية لأهمية سياقات حفظ السلام، والهيكل التنظيمي المركزي للإدارة، ولإمكانية حصولها على الميزانية المقررة مباشرة. ووجد تضارب مصلحة مماثل في بعض البلدان المتضررة من الألغام، حيث كان تنسيق الإجراءات المتعلقة بالألغام ووضع السياسات والأنشطة المعيارية، بل وأحياناً تنسيق

(٢٣) IASC, "Civil-military relationship in complex emergencies" (اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، ''العلاقة المدنية العسكرية في حالات الطوارئ المعقدة''، ورقة مرجعية للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات)، حزيران/يونيه ٢٠٠٤، الفقرة ٣٨. (باللغة الإنكليزية).

وتخصيص التمويل، من مسؤولية هيئة وطنية وحيدة (على سبيل المثال، في كولومبيا)، كان من بين مسؤولياتها أيضاً التنفيذ. وتّمت تسوية تضارب المصلحة بتقسيم الهيئة إلى منظمتين مختلفتين، إحداهما مسؤولة، في جملة أمور أخرى، عن التنسيق، وتحديد الأولويات، وإعداد المعايير والمقاييس المحلية وصيانة نظم المعلومات وقواعد البيانات الوطنية ذات الصلة، والأخرى مسؤولة عن تنفيذ المشاريع. والمفتشان مقتنعان بأنه ينبغي اتباع نفس النهج داخل منظومة الأمم المتحدة. وفي رأيهما أن يتم فصل عملية التنسيق الإجمالي للإجراءات المتعلقة بالألغام عن إدارة المشاريع و/أو تنفيذها، وأن تحدد الصلاحيات الفعلية على أرض الواقع ما يتخذ من قرارات بشأن التنفيذ، عندما يضطلع به أو يديره أحد الكيانات التابعة للأمم المتحدة.

٩٥ - **ويتفق المفتشان مع بعض الدول الأعضاء المانحة التي أجريت معها مقابلات في أن دائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام، ضمن سياقات معينة (الاستجابات المتعلقة، على سبيل المثال، بحفظ السلام أو بحالات الطوارئ)، قد تتمتع بميزة نسبية لممارسة مهمة تنفيذية رئيسية فعالة في حال عدم وجود أطراف فاعلة بديلة. غير أن قصْر الدائرة على الدور الخاص بالتنسيق دون غيره قد لا يأتي بالنتيجة المرجوة وقد يكون له أثر سلبي على فعالية الإجراءات المتعلقة بالألغام التي تضطلع بها الأمم المتحدة في الميدان. ومن هنا يجب أن يُنظر ملياً في قيامها بدور تنفيذي في هذه الحالات وأن يجري ربطه باستراتيجية لتسليمه إلى جهة أخرى بعد انتهاء الولاية المتعلقة بحالة الطوارئ و/أو الخاصة بحفظ السلام/الولاية السياسية.**

٩٦ - ومن المتوقع أن يعزز تنفيذ التوصية التالية عملية التنسيق والتعاون داخل منظومة الأمم المتحدة.

التوصية ٣

ينبغي أن يبادر الأمين العام، بوصفه رئيساً لمجلس الرؤساء التنفيذيين المعني بالتنسيق التابع لمنظومة الأمم المتحدة، وبالتشاور مع الرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة ذات الصلة المشتركة في الإجراءات المتعلقة بالألغام، إلى إطلاق عملية متسمة بالشفافية والشمول ترمي إلى توضيح اختصاصات دائرة الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام فضلاً عن المهام والولايات المنوطة بالجهات الفاعلة الأخرى، بغية تأكيد وضع الدائرة بوصفها الكيان الرئيسي لرسم سياسات الإجراءات المتعلقة بالألغام والتنسيق بشأنها، علاوة على دورها كجهة تنسيق لإجراءات الأمم المتحدة في هذا المجال، مع الاعتراف بدورها التنفيذي في سياقات محددة، كالاستجابات في حالات الطوارئ وحفظ السلام وتقديم الدعم للبعثات السياسية الخاصة.

٩٧ - ومن العلامات الأخرى للتوتر جو النزاع الموجود داخل كيانات الأمم المتحدة التي أعد فيها مشروع الاستراتيجية الجديدة، وينعكس هذا التوتر على الصعيد الميداني وهو قضية معروفة جيداً في أوساط الممارسين للإجراءات المتعلقة بالألغام. ويرى المفتشان بشدة أن هذا الجو يضر بالتعاون والتنسيق المكشوفين ويتعارض مع الرؤية الخاصة بتوحيد الأداء. كذلك، كانت استراتيجية الفترة ٢٠٠٦-٢٠١٠ قد حددت بالفعل خطر ''عدم توفر الرغبة من جانب الشركاء في العمل معاً''[٢٤] بوصفه أحد العوائق الرئيسية الكامنة لتنفيذ الاستراتيجية.

٩٨ - ويشير الفريق رفيع المستوى المعني بالاتساق على نطاق منظومة الأمم المتحدة في مجالات التنمية والمساعدة الإنسانية والبيئة في تقريره المنشور في عام ٢٠٠٦ إلى أن ''عدم كفاءة وفعالية الإدارة والتمويل غير المضمون يساهمان في عدم اتساق السياسات والازدواجية وعدم الفعالية التنفيذية على نطاق المنظومة. ويعرقل التنافس على التمويل وتوسع مهام البعثات وممارسات العمل البالية التعاونَ بين المؤسسات''[٢٥]. وللتصدي لهذا التشتيت، أوصى الفريق رفيع المستوى بالأخذ بنهج ''توحيد الأداء'' وتقوية الالتزام بالعمل معاً على تنفيذ استراتيجية واحدة، سعياً للوصول إلى مجموعة واحدة من الأهداف[٢٦].

٩٩ - وفي ألبانيا، وهي إحدى البلدان التجريبية لمبادرة توحيد الأداء، وقد اضطلع المفتشان بإحدى البعثات الميدانية فيها، يساعد التنفيذ المتسق لهذا المفهوم، بالإضافة إلى وجود فريق قطري صغير ومتسم بالكفاءة، مساعدة كبيرة على النهوض بالتنسيق والتواصل فيما بين الوكالات التابعة للأمم المتحدة، مما يعود بالفائدة أيضاً على الأنشطة المرتبطة بالإجراءات المتعلقة بالألغام ويسهم في نجاح الإجراءات المتعلقة بالألغام في هذا البلد بوجه عام.

١٠٠ - وقد وصف الأمين العام في تقريره لعام ٢٠٠٩ عن حفظ السلام في المرحلة التي تعقب مباشرة انتهاء النزاع الإجراءات المتعلقة بالألغام بأنها من المجالات ذات الأولوية[٢٧]، ويشار إلى الدائرة بأنها نموذج جيد لكيان وحيد يعمل كمصدر مرجعي للمعرفة والخبرة والقدرة وقد يستضيف قدرات قابلة للنشر السريع ذات طابع محدود[٢٨]. ومع ذلك، فقد كشف تقرير الأمين العام المرحلي الصادر في تموز/يوليه ٢٠١٠ عن أن السياسة الداخلية بشأن الإجراءات المتعلقة

(٢٤) استراتيجية الأمم المتحدة المشتركة بين الوكالات للإجراءات المتعلقة بالألغام: ٢٠٠٦- ٢٠١٠، الفقرة ١٣.

(٢٥) A/61/583، الصفحة ١١.

(٢٦) المرجع نفسه.

(٢٧) A/63/881–S/2009/304، الفقرة ١٧.

(٢٨) المرجع نفسه، الفقرة ٥٣.

بالألغام لا توفر دائماً سلطة التنسيق الكافية لكفالة الإنجاز السريع والقابل للتنبؤ والفعال في بيئات ما بعد انتهاء النزاع التي تتسم بالتعقيد[٢٩].

١٠١ - وفي عام ٢٠٠٤، حدد استعراض أجري للنظام الإنساني الدولي بعض ثغرات رئيسية في عدة مجالات للاستجابة الإنسانية، وبعض مشاكل في التنسيق. فكثيراً ما كانت تنجم عن الافتقار إلى وكالات رائدة واضحة التكليف استجابات دولية للأزمات الإنسانية ذات طابع مخصص، مما يؤدي إلى حدوث فجوات في الصلاحيات والاستجابات. وفي عام ٢٠٠٥، اتفقت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات على استخدام نهج المجموعات لدى التصدي لحالات الطوارئ الإنسانية المعقدة، وينبغي تطبيقه على الصعيد العالمي وكذلك على الصعيد القطري مع شيء من المرونة. وتتمثل كل مجموعة في قطاع رئيسي، كالتغذية أو الحماية أو التعليم. ثم تنقسم هذه المجموعة في حالة مجموعة الحماية العالمية إلى مجالات للمسؤولية تعمل في إطار القيادة العامة لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، بصفتها الوكالة الرائدة لأغراض الحماية على الصعيد العالمي. ودائرة الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام الكيان الرائد لمجال المسؤولية عن الإجراءات المتعلقة بالألغام. ورغم وجود مجال للمسؤولية عن الإجراءات المتعلقة بالألغام منذ عام ٢٠٠٥، فلم يتم تفعيله قط. بل ظل فريق التنسيق المشترك بين الوكالات المعني بالإجراءات المتعلقة بالألغام، والسياسات، هما الآليتان الرئيسيتان لتنسيق إجراءات الأمم المتحدة المتعلقة بالألغام. ويُقصد بـ ''رائد المجموعة'' الوكالة/المنظمة التي تلتزم رسمياً بالاضطلاع بدور قيادي في المجتمع الإنساني الدولي في قطاع معين (مجال للنشاط)، لضمان القيام باستجابة مناسبة ومستويات رفيعة للقابلية للتنبؤ والمساءلة والشراكة. ويأخذ رائد المجموعة على عاتقه الالتزام بأن يكون ''مقدم الخدمة الذي يمثل الملاذ الأخير'' في هذا القطاع (مجال النشاط) بالذات. والوكالات الرائدة في مجالات المسؤولية تضطلع بأدوار مماثلة في إطار مجال مسؤوليتها، في حين تحافظ الوكالة الرائدة على القيادة والمساءلة بصفة عامة، بما فيها المساءلة عن المجموعة.

١٠٢ - وأصدرت لجنة السياسات القرار i/١٨/٢٠١٠، وتكلف بموجبه فريق التنسيق المشترك باستعراض السياسات الحالية المشتركة بين الوكالات وإطار التخطيط والرد السريع في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام المرتبط بها، على النحو الذي سلف ذكره. وفي جلسة لاستثارة الأفكار في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠، قرر الفريق أن مجموعة الحماية العالمية، من حيث المبدأ، هي أنسب منتدى للتنسيق للإجراءات المتعلقة بالألغام. وبهذا المعنى، عدّل القرار ضمناً السياسات، ولا سيما فيما يتعلق بالتدخلات الإنسانية التي تقع في نطاق السيناريو الثالث المتوخى في السياسات (الاستجابة في حالات الطوارئ) وهو السيناريو المناسب للأخذ بنهج المجموعات.

(٢٩) A/64/866–S/2010/386، الفقرة ٣٧.

١٠٣ - وستبقى السيناريوهات الأخرى، التي لا ينطبق فيها نهج المجموعات، قيد نظر فريق التنسيق. وفي ٢ آذار/مارس ٢٠١١، عقدت دائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام إحاطة إعلامية بشأن مجال المسؤولية عن هذه الإجراءات وأجرت استعراضاً لمشروع اختصاصات مجال المسؤولية بمشاركة من الجهات الفاعلة ذات الصلة في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية. وتم اعتماد الاختصاصات وإقرارها من الحاضرين في اجتماع ١ تموز/يوليه ٢٠١١ المعني بمجال المسؤولية المذكور. ويرمي مجال المسؤولية عن الإجراءات المتعلقة بالألغام إلى دعم الاستجابات المتسقة المشتركة بين الوكالات والمشتركة بين المنظمات على الصعيد الميداني وذلك من خلال الدعوة على الصعيد العالمي، ووضع المعايير وتحديد السياسات، وبناء القدرة على الاستجابة وتقديم غير ذلك من الدعم حسب الاقتضاء.

١٠٤ - وتقدم ليبيا أول نموذج لتطبيق مفهوم مجالات المسؤولية على الصعيد الميداني، وقد بدأته الدائرة في المقر وأدى إلى إنشاء فريق التنسيق المشترك للإجراءات المتعلقة بالألغام، ويوفر فيه العاملون الميدانيون ذوو الصلة التنسيق وترتيب المهام من حيث الأولويات وحشد الموارد والاتصال بالسلطات والربط بنظام المجموعات على الصعيد القطري.

باء - التنسيق مع الجهات المانحة

١٠٥ - بالنظر إلى السياق الاقتصادي الصعب واحتمال انخفاض الدعم المالي الدولي المقدم خصيصاً للإجراءات المتعلقة بالألغام، فإن التنسيق مع الجهات المانحة عنصر بالغ الأهمية من أجل الاستفادة بأقصى قدر من الكفاءة بالموارد المتاحة. وتشمل دراسة مركز جنيف الدولي لإزالة الألغام للأغراض الإنسانية بعنوان ”تمويل الإجراءات المتعلقة بالألغام: الاتجاهات والطرائق واحتمالات المستقبل“ نتائج دراسة استقصائية أجريت بين البلدان المانحة في عام ٢٠١٠ وتخلص، فيما يتعلق بالتنسيق بين الجهات المانحة، إلى ما يلي:

- تفضل الجهات المانحة بصفة عامة تحسين التنسيق، سواء فيما بينها أو مع البلدان المتضررة من الألغام؛
- وهي تميل إلى الاستجابة لدعوات التنسيق، بعكس اتباع نهج استباقي وأخذ زمام المبادرة في الأنشطة لدعم التنسيق؛
- طرأ انخفاض بمرور السنين على عدد إدارات المانحين، وبصفة خاصة عدد الموظفين المسؤولين عن الإجراءات المتعلقة بالألغام. ونتيجة لذلك، فقد أصاب الضعف قدرات المانحين، مما أدى إلى فقدان التركيز، وزيادة الاعتماد على العاملين في إزالة الألغام والمنظمات غير الحكومية والأمم المتحدة، وفقدان الذاكرة المؤسسية والخبرة الفنية الداخلية؛

- تتوقف مشاركتها في أنشطة التنسيق في الميدان إلى حد كبير على نوع البرامج والنهج الذي تتخذه في علاقاتها مع البلد المضيف[٣٠].

١٠٦ - وللأمم المتحدة دور هام تؤديه فيما يتعلق بتنسيق المانحين، وخاصة على الصعيد العالمي. وكما يتجلى في السياسات، فإن الأمم المتحدة تقدم الدعم لفريق دعم الإجراءات المتعلقة بالألغام، وهو منتدى للمانحين يشمل الدول الأطراف والأطراف من غير الدول في اتفاقية حظر استعمال وتكديس وإنتاج ونقل الألغام المضادة للأفراد وتدمير تلك الألغام، ويجتمع عادة في نيويورك. وهذا الفريق، الذي تتولى البلدان المانحة رئاسته بالتناوب، هو هيئة تتيح الفرصة للجهات المانحة والأمم المتحدة لتبادل المعلومات بشأن الاتجاهات المستجدة، والأولويات التنفيذية، والفجوات في التمويل، وفعالية وكفاءة تنسيق الأعمال المتعلقة بالألغام وتنفيذها[٣١].

١٠٧ - ولاحظ المفتشان أن التنسيق بين الجهات المانحة كان يشكل في الماضي تحدياً خطيراً لفعالية الإجراءات المتعلقة بالألغام. وبالرغم من بعض مبادرات الإصلاح، سوف يقتضي الأمر بذل مزيد من الجهود في السنوات المقبلة لإفساح المجال لحوار مفتوح وللنهوض بالمساهمة الجماعية للمانحين. فقد تحسن الأداء الوظيفي لفريق دعم الإجراءات المتعلقة بالألغام، على سبيل المثال بخفض عدد الاجتماعات، التي كانت في الأصل تعقد شهرياً، إلى اجتماعين أو ثلاثاً في العام، وإتاحة المشاركة بذلك لصناع القرار القادمين من العواصم. غير أن الاجتماعات كثيراً ما يحضرها موظفون لا يملكون أي قدرة على صناعة القرار. ومن المبادرات الأخرى، ويجري تنفيذها حالياً بأموال مقدمة من المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية، تمويل أمانة معززة للفريق حتى نهاية آذار/مارس ٢٠١٣.

١٠٨ - ولا تزال بعض التحديات الخطيرة قائمة. فعلى سبيل المثال، ما زال معظم التمويل يقدم على أساس سنوي قصير الأجل. ورغم إدراك المفتشين أن بعض الجهات المانحة قد تواجه صعوبات في أطرها التشريعية الوطنية، فقد تتحقق نتائج أفضل لو أن مزيداً من الدول الأطراف حذت حذو المانحين الذين يقدمون بالفعل تمويلاً متعدد السنوات، وهو عامل رئيسي لتيسير التخطيط فيما بعد.

١٠٩ - وقد استحدثت عدة أدوات لتيسير التنسيق بين المانحين ولدعم التنسيق داخل البلدان: فحافظة مشاريع الإجراءات المتعلقة بالألغام تصدر سنوياً منذ عام ١٩٩٨ ويقصد بها أن تكون أداة مرجعية شاملة ووثيقة مرجعية للمانحين وواضعي السياسات والدعاة والقائمين بتنفيذ الإجراءات المتعلقة بالألغام على الصعيد الوطني والدولي. ويُقصد بالحافظة في الوضع المثالي أن تنعكس على المشاريع التي تفكر فيها البلدان المتضررة من الألغام ومخلفات الحرب من المتفجرات

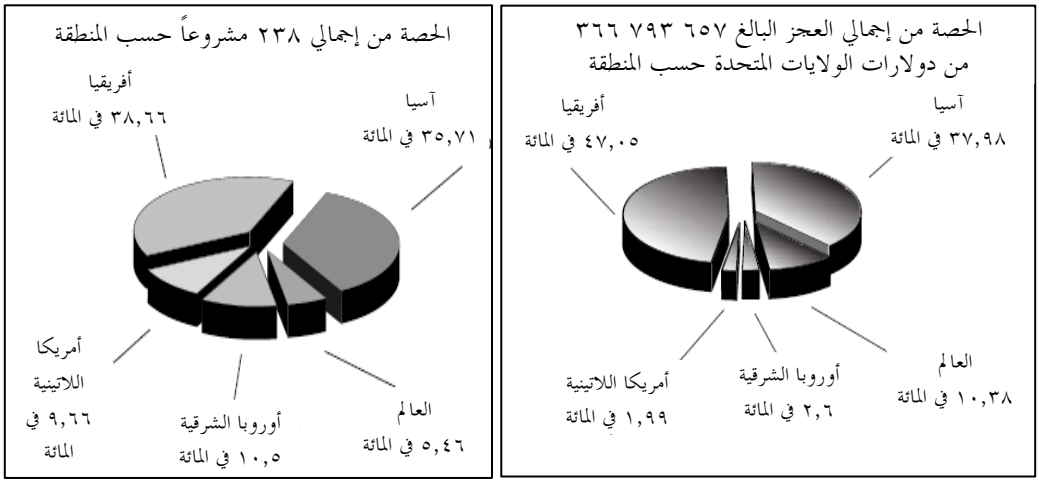
(٣٠) انظر الهامش ١٣، الصفحة ١٥.

(٣١) تقرير الأمين العام عن تقديم المساعدة في الإجراءات المتعلقة بالألغام (A/64/287)، الفقرة ٣٢.

استناداً إلى الأولويات والاستراتيجيات الوطنية. ويتضمن كل مقترح بمشروع وصفاً للأهداف والمستفيدين المستهدفين والأنشطة المقررة والنتائج المتوقعة واسم الوكالة الطالبة وقائمة بالشركاء في التنفيذ والميزانية الإجمالية والعجز المتوقع للسنوات المقبلة؛ وتنشر اللمحات العامة القطرية ومقترحات المشاريع على الإنترنت ويجري تحديثها بصفة منتظمة في الموقع www.mineaction.org. وترد في حافظة مشاريع الإجراءات المتعلقة بالألغام لعام ٢٠١١ قائمة تضم ٢٣٨ مشروعاً في ٢٩ بلداً أو إقليماً أو بعثة متضررة من الألغام الأرضية ومخلفات الحرب من المتفجرات، تتجاوز ميزانيتها المجمعة ٤٩٨ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة وكان فيها عجز تمويلي قدره ٣٦٧ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة في آذار/مارس ٢٠١١ (انظر الشكل ٥). ويدل التوزيع الجغرافي من حيث المشاريع على أن معظم الأنشطة المقررة تنفذ في أفريقيا (٩٢ مشروعاً من أصل ٢٣٨). ومن حيث العجز كذلك، شهدت أفريقيا، وبصفة خاصة السودان، أكبر قدر منه، بما يتجاوز ١٧٢ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة.

الشكل ٥

الحصة من المشاريع الإجمالية والعجز حسب المناطق، ٢٠١١



المصدر: UNMAS/PNUD/UNICEF, *Portfolio of Mine Action Projects 2011* (دائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام/البرنامج الإنمائي/اليونيسيف، حافظة مشاريع الإجراءات المتعلقة بالألغام ٢٠١١)، الصفحة ٣٧٩.

١١٠ - وقد انتقلت الحافظة في شكلها الحالي وصيغتها الحالية بصفة رئيسية صوب أحد أهدافها الأولية: فهي تعد أداة لجمع الأموال أكثر منها آلية لتيسير التنسيق القطري والتخطيط المشترك. غير أن المفتشين مقتنعان بأن هذين العنصرين يكمل كل منهما الآخر وأن الإمكانيات الكاملة للحافظة ما زالت بحاجة إلى استكشاف. علاوة على ذلك، يؤكد المفتشان أنه يجب أن يستند في مقترحات المشاريع إلى تقييمات للاحتياجات، مما يزيد كثيراً في أهميتها، ويبرز أهمية إشراك ممثلين من السلطات الوطنية والمحلية فضلاً عن الجهات الفاعلة الأخرى ذات الصلة التي

تملك المعرفة بالأوضاع الداخلية في البلدان في عملية الصياغة. وينبغي أن يوجه الاهتمام أيضاً إلى البلدان أو الأقاليم التي قد لا تكون ممثلة حالياً في الحافظة، ولكنها بحاجة إلى المساعدة رغم ذلك.

١١١ - وفي هذا السياق، طالما أعرب ممثلو البلدان المتضررة بالألغام مراراً عن دواعي القلق إزاء الفجوات في المعلومات والشفافية فيما يتعلق بالتمويل الوارد، وأبرزوا ضرورة أن يحاطوا علماً بشكل أفضل تيسيراً للتخطيط على الصعيد القطري. ولذلك فإن من الأمور بالغة الأهمية أن تتسم تدفقات التمويل بالشفافية وأن يتأكد المانحون من أن الدعم المقدم لتمويل الإجراءات المتعلقة بالألغام، وخاصة من خلال القنوات الثنائية، يتماشى مع الأولويات الوطنية. فما زالت بعض البلدان المتضررة لا تعلم مكان ولا كيفية الحصول على تمويل الجهات المانحة، وذلك بعد أكثر من ١٠ سنوات من دخول الاتفاقية حيز النفاذ.

١١٢ - وللتصدي لأوجه القصور المذكورة وزيادة تبادل المعلومات، ينبغي أن تنظر دائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام في تنشيط قاعدة البيانات العالمية للاستثمارات في إزالة الألغام[٣٢]، التي أعدت مبدئياً لهذا الغرض ولكن لم تتم المحافظة عليها. كذلك يؤكد المفتشان أنه ينبغي استكشاف المدى الذي يمكن لقاعدة البيانات هذه - وهي بصفة أساسية ''حافظة للجهات المانحة'' - إما أن تكمل حافظة مشاريع الإجراءات المتعلقة بالألغام أو حتى أن تدمج في هذه الأداة. وبالنظر إلى القرار الذي اتخذ مؤخراً بنشر الحافظة بالطريق الإلكتروني دون غيره (لأول مرة في عام ٢٠١٠) على الموقع الشبكي E-MINE، فقد يكون من المفيد أيضاً النظر في إنشاء نظام للتتبع المالي يجري تحديثه بصفة منتظمة على غرار النموذج الذي يستخدمه مكتب الشؤون الإنسانية لأغراض تدفقات المعونة الإنسانية. ومن شأن إيجاد منصة لتبادل المعلومات تكون عملية وملائمة للمستخدمين ألا يزيد فقط من الشفافية فيما يتعلق بكل من توافر التمويل واحتياجات التمويل القائمة، بل أن ييسر التنسيق ويتيح تتبع المساهمات كذلك.

١١٣ - وبوجه عام، **يخلص المفتشان إلى أنه يلزم النهوض بالتنسيق بين الجهات المانحة**. وقد أعربت تلك الجهات أيضاً عن ضرورة تعزيز آليات التنسيق القائمة، ولا سيما فريق دعم الإجراءات المتعلقة بالألغام. **والوضع المثالي هو أن يجتمع المانحون مع البلدان المتضررة من الألغام ويشتركوا سوياً في وضع الاستراتيجيات**. غير أن هذا هو الاستثناء وليس القاعدة. وقد اتخذت خطوة أولى مشجعة في هذا الاتجاه في الاجتماع العاشر للدول الأطراف في اتفاقية حظر استعمال وتكديس وإنتاج ونقل الألغام المضادة للأفراد وتدمير تلك الألغام، الذي تقرر فيه إنشاء اللجنة الدائمة المعنية بالموارد والتنسيق والمساعدة.

(٣٢) أعدت قاعدة بيانات الاستثمارات في إزالة الألغام في البداية بدعم من حكومة كندا لتوفير المعلومات عن الموارد المتاحة على نطاق العالم لتقديم المساعدات الدولية في الإجراءات المتعلقة بالألغام. انظر الموقع www.mineaction.org/overview.asp?o=27.

جيم – التنسيق مع الجهات الفاعلة الأخرى

١١٤ – تدعم اللجنة التوجيهية لمكافحة الألغام تنسيق المبادرات التي تضطلع بها الأمم المتحدة في الإجراءات المتعلقة بالألغام مع الشركاء من غير الأمم المتحدة. وتشمل اللجنة، بالإضافة إلى فريق التنسيق المشترك بين الوكالات المعني بالإجراءات المتعلقة بالألغام، في جملة هيئات أخرى، ممثلين للجنة الدولية للصليب الأحمر والحملة الدولية لحظر الألغام الأرضية ومركز جنيف الدولي لإزالة الألغام للأغراض الإنسانية والمنظمات غير الحكومية الدولية للإجراءات المتعلقة بالألغام.

١١٥ – وينظم فريق التنسيق المشترك في شراكة مع مركز جنيف الدولي لإزالة الألغام للأغراض الإنسانية، منذ أكثر من عقد من الزمان، الاجتماع الدولي للمدراء الوطنيين لبرامج الإجراءات المتعلقة بالألغام ومستشاري الأمم المتحدة، الذي جرت العادة على أن يحضره كبار المسؤولين من برامج الإجراءات المتعلقة بالألغام، ومستشارو الأمم المتحدة ومسؤولوها في هذا المجال، والمنظمات غير الحكومية، والخبراء من الحكومات المانحة، وشركاء آخرون. ويشكل هذا الاجتماع فرصة للمشاركين للالتقاء وتقييم التقدم المحرز ومناقشة التحديات المقبلة بالنسبة لهذا القطاع. وقد حضر المفتشان اجتماع العام ٢٠١١ وأتيحت لهما الفرصة لتبادل الآراء مع الأطراف الفاعلة في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام على اختلافها من مختلف البلدان المتضررة من الألغام، التي زودتهما بمعلومات قيّمة لأغراض إعداد هذا الاستعراض. ويمثل الاجتماع الدولي للمدراء الوطنيين لبرامج الإجراءات المتعلقة بالألغام ومستشاري الأمم المتحدة مبادرة إيجابية تعزز تبادل المعارف ذات الصلة والمناقشات المفتوحة، وينبغي، في نظر المفتشين، أن تستمر.

١١٦ – وكما ذكر آنفاً، كان المجتمع المدني قوة دافعة كبيرة في إصدار اتفاقية أوتاوا وهو، كما أوضحت الفقرات السابقة، إحدى الجهات الفاعلة الرئيسية في الإجراءات الحالية المتعلقة بالألغام. فالمنظمات غير الحكومية تمثل مراقبين مهتمين لاتفاقية حظر استعمال وتكديس وإنتاج ونقل الألغام المضادة للأفراد وتدمير تلك الألغام، وهي المنفذة لها على أرض الواقع في معظم الأحيان. لذلك فإن التواصل والتنسيق بين الكيانات التابعة للمجتمع المدني والأمم المتحدة أمر ضروري. ولجمع آرائها، أجرى المفتشان مقابلات مع ممثلي المجتمع المدني في كل بعثة ميدانية اضطلعا بها، وعُقدت جلسة جماعية مع ممثلي المنظمات غير الحكومية في جنيف. وأعرب مسؤولو المنظمات غير الحكومية الذين أجريت معهم مقابلات عن أسفهم لأن الحوار بينهم وبين الوكالات التابعة للأمم المتحدة قد تدهور منذ مؤتمر قمة نيروبي في عام ٢٠٠٤؛ غير أن المقابلات التي أجريت والنتائج التي توصلت إليها الدراسة الاستقصائية التي قامت بها وحدة التفتيش المشتركة تدل على أن الحوار يجري تنشيطه.

١١٧ – وبوجه عام، تؤيد المنظمات غير الحكومية وجهة النظر القائلة بجعل العالم ”خالياً من الألغام“، في حين تروج بعض البلدان المانحة وغيرها من الجهات صاحبة المصلحة لمفهوم ”الخلو من أثر الألغام“، الذي ينطوي على تركيز الجهود في تطهير الأراضي استناداً إلى معايير

اجتماعية – اقتصادية والأثر على المجتمعات المحلية المتضررة، ومن ثم إرجاء الالتزام القانوني بإزالة جميع الألغام الوارد في اتفاقية حظر الألغام. وتقضي الاتفاقية بأن تبذل كل من الدول الأطراف قصارى وسعها لتحديد جميع مناطق الألغام المحتوية على ألغام مضادة للأفراد وأن تقوم بإزالة وتدمير جميع الألغام المضادة للأفراد الموجودة في المناطق الخاضعة لولايتها أو سيطرتها. وعدلت الأمم المتحدة من جانبها، مدفوعة بعض الشيء من جانب الجهات المانحة، نهجها الإنساني إزاء الإجراءات المتعلقة بالألغام بالنظر إليه ضمن سياق إنمائي أوسع نطاقاً. ورغم أنه ينبغي النظر إلى كل من المفاهيم والتفضيلات باعتبارها جزءاً من سلسلة متصلة بدلاً من حالات نهائية منفصلة ومستقلة، ترى المنظمات غير الحكومية بشدة أن هذا الانفصام ينبغي حله وتجديد الحوار على نحو صريح وإيجابي.

١١٨ – والأدوات لتيسير الحوار موجودة. فاللجنة التوجيهية لمكافحة الألغام تدعم تنسيق مبادرات الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام مع الشركاء من خارج الأمم المتحدة، وتوفر منتدى لإجراء المناقشات المفتوحة وتبادل المعلومات. وتجتمع اللجنة مرة على الأقل في السنة، وعادة ما يكون ذلك في جنيف، وقد تشكل أفرقة مخصصة لمعالجة قضايا خاصة ببلدان أو مواضيع معينة. ويمثل مجال المسؤولية عن الإجراءات المتعلقة بالألغام داخل مجموعة الحماية العالمية، في حال تفعيله، منتدى آخر يمكن من خلاله للمنظمات غير الحكومية أن تزود منظومة الأمم المتحدة بآرائها.

١١٩ – وكشفت ردود المنظمات غير الحكومية على استقصاء وحدة التفتيش المشتركة عن قدر من عدم الارتياح فيما يتصل بتقييم علاقات العمل مع الأمم المتحدة. وفي الوقت ذاته، اعترفت المنظمات غير الحكومية بأنه قد بدئ في حوار أكثر إيجابية مع الأمم المتحدة في الأشهر الأخيرة، خاصة في مسائل من قبيل التعاون وكفاءة وفعالية استخدام الموارد وحالات الطوارئ الإنسانية، بما في ذلك اشتراكها في مجال المسؤولية عن الإجراءات المتعلقة بالألغام.

١٢٠ – ويتأثر التنسيق على الصعيد الميداني أيضاً بالعمليات المتصلة بالعمل، كترتيبات الشراء والترتيبات التعاقدية الأخرى. ذلك أن للشركاء المختلفين إجراءات عمل داخلية مختلفة تكون مفهومة جيداً داخل منظمات كل منهم في معظم الحالات؛ غير أنها قد لا تكون مفهومة عند التعاون في شراكة مع منظمات أخرى. ولهذا الأمر أهمية خاصة عندما تدخل منظمات شديدة الاختلاف فيما بينها في اتفاقات شراكة. وتعيق البيروقراطية التعاون. وفي هذا السياق، أبرزت المنظمات غير الحكومية الرئيسية القائمة بالتنفيذ عبء متطلبات الإبلاغ الخاصة ببعض الكيانات التابعة للأمم المتحدة؛ كذلك تفرض كيانات الأمم المتحدة وبرامجها المختلفة شروطاً والتزامات مختلفة على الشركاء المنفذين. **وعليه، يخلص المفتشان إلى أنه ينبغي على منظومة الأمم المتحدة أن تبذل بعض الجهد للمواءمة بين معايير الإبلاغ (على سبيل المثال، من خلال نماذج موحدة مشتركة) لدى العمل مع شركاء خارجيين في المشاريع الإنسانية والإنمائية، بما فيها الإجراءات المتعلقة بالألغام.**

دال – تنمية القدرات الوطنية والانتقال إلى الملكية الوطنية

١٢١ – يُقصد بالأنشطة التي تضطلع بها الأمم المتحدة في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام، كما حددتها السياسات، تعزيز القدرات الوطنية على الإمساك بزمام الأمور وبناء المؤسسات وتنمية القدرات. كذلك، يتمثل الهدف الاستراتيجي من استراتيجية الأمم المتحدة المشتركة بين الوكالات للإجراءات المتعلقة بالألغام ٢٠٠٦-٢٠١٠ في ”...[ال] عمل... مع السلطات الوطنية... من أجل تقليل التهديدات الإنسانية والاجتماعية – الاقتصادية التي تشكلها الألغام الأرضية... وعندئذ تصبح المساعدة التي تقدمها الأمم المتحدة من أجل الإجراءات المتعلقة بالألغام غير ضرورية“ (الفقرة ١٤). ويعني هذا ضمناً أنه يمكن في الأجل الأطول مدى بلوغ الأهداف والغايات المحددة وطنياً من الإجراءات المتعلقة بالألغام بقليل من الدعم الدولي أو بدونه. وتُجْمل الغاية الاستراتيجية ٤ الأنشطة الرئيسية لمساعدة السلطات الوطنية وتشمل مؤشرات عامة لقياس التقدم. وتقع المسؤولية الأولى عن الإجراءات المتعلقة بالألغام دائماً على عاتق حكومة البلد المتضرر من جراء الألغام. وينبغي أن تخول هذه المسؤولية لسلطة وطنية للإجراءات المتعلقة بالألغام تكلف بتنظيم برنامج وطني لهذا الغرض وإدارته وتنسيقه.

١٢٢ – ويتباين سياق وظروف تنمية القدرة وبناء المؤسسات الوطنية لمجابهة التهديد الذي تمثله الألغام الأرضية/مخلفات الحرب من المتفجرات تبايناً كبيراً كما أنهما يتوقفان إلى حد بعيد على التزام حكومات البلدان المتضررة من الألغام. ونتيجة لذلك، تناط بسلطات الإجراءات المتعلقة بالألغام داخل البلدان المتضررة ولايات فريدة، كثيراً ما تحدد – ولكن ليس ذلك بالضرورة – في التشريعات الوطنية، وتنظم لتحديد وتفصيل التنسيق بين الأنشطة وإدارتها. وفي البرامج العادية للإجراءات المتعلقة بالألغام، تدعم الأمم المتحدة إنشاء الهياكل الوطنية للإجراءات المتعلقة بالألغام على مستويات ثلاثة:

١ – مؤسسة للتنظيم ورسم السياسات للإجراءات المتعلقة بالألغام على الصعيد المشترك بين الوزارات؛

٢ – هيئة للتنسيق تشرف أيضاً على العمليات في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام، وذلك بالتشاور مع الجهات صاحبة المصلحة الرئيسية؛

٣ – المنظمات العاملة ذات الطبيعة غير الحكومية أو التجارية أو المتعلقة بالدفاع المدني أو الشرطة أو العسكرية.

١٢٣ – وفي ظل ظروف معينة، وبصفة خاصة في حفظ السلام وحالات الطوارئ الإنسانية، تضطلع الأمم المتحدة ببعض أو بجميع المسؤوليات التي عادة ما تقوم بها سلطة وطنية للإجراءات المتعلقة بالألغام. وفي هذه الحالات، تكون دائرة الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام، بالتعاون مع الأعضاء الآخرين في فريق التنسيق المشترك بين الوكالات المعني بالإجراءات المتعلقة بالألغام، هي المكلفة عادة بتنسيق التخطيط للاستجابة الطارئة، وتنقل المسؤوليات عن إدارة

البرامج بمرور الوقت إلى السلطات الوطنية. وفي ظروف أخرى، عادة ما تختلف عن ظروف ما بعد النزاع مباشرة وييسرها الوجود القطري لأعضاء فريق التنسيق المشترك الآخرين، كالبرنامج الإنمائي أو اليونيسيف، قد يدير هؤلاء الأعضاء و/أو يدعمون بعض أجزاء من البرنامج الوطني للإجراءات المتعلقة بالألغام، أو حتى البرنامج برمته، بناء على طلب من السلطات الوطنية.

١٢٤ - وإعداد الهياكل والمؤسسات الوطنية للإجراءات المتعلقة بالألغام والتنسيق بين الوكالات القائمة بالأنشطة ذات الصلة هما من أكبر التحديات التي تواجه وضع برامج الأمم المتحدة في هذا الصدد. فلم يتلق بناء القدرات ما يستحقه من الاهتمام الاستراتيجي، وتبدو أنشطة الدعم ذات الصلة مخصصة الطابع، تتألف بصفة رئيسية من تدريب موظفي الإدارة المتوسطة والعليا، بما في ذلك إيفاد البعثات إلى البرامج الأخرى للإجراءات المتعلقة بالألغام، وتوفير المكاتب وشراء المركبات. وفي كثير من الحالات لا يبدو أنه توجد استراتيجية مشتركة للأمم المتحدة، ذات خطة شاملة وتفصيلية لبناء القدرات، بشأن الكيفية التي تعمل بها الأمم المتحدة مع السلطات الوطنية خلال فترة زمنية معينة لنقل المسؤولية إليها تدريجياً عن الإجراءات المتعلقة بالألغام. وتوضح حالة تشاد التي تكثر الإشارة إليها هذا القصور في نقل المعارف إلى الموظفين المحليين والسلطات الوطنية، الذي اعترفت به الجهات الرئيسية صاحبة المصلحة في الإجراءات المتعلقة بالألغام، بما في ذلك كبار مسؤولي الأمم المتحدة. ورأت السلطات الوطنية في تشاد أن الخبراء الاستشاريين الذين أوفدهم البرنامج الإنمائي للعمل مع الحكومة كانوا غير مؤهلين للنهوض بمهارات الإدارة لدى الحكومة. وفي الوقت ذاته، من الواضح أن القدرة الوطنية لا يمكن أن تتحسن إلا إذا قامت الجهات الفاعلة الوطنية بدورها وتحملت المسؤولية وتحدثت بصراحة عن أولوياتها[٣٣].

١٢٥ - وكما أشير في استعراض التقدم المحرز صوب تحقيق الأهداف الاستراتيجية، لا تتوافر قدرة استجابة كامنة بالنسبة لجميع مجالات الإجراءات المتعلقة بالألغام إلا لدى ٥٦ في المائة من البلدان المتضررة من الألغام، أو ١٤ بلداً من أصل ٢٥ بلداً قدمت البيانات. وبالنظر إلى أن كل بلد يمثل سياقاً شديد التحديد، فإن القدرات والاستجابة الوطنية للإجراءات المتعلقة بالألغام، بما في ذلك الاستجابة الكامنة، لا يلزم أن تشمل جميع مجالات الأعمال المتعلقة بالألغام بل

(٣٣) للاطلاع على مزيد من المعلومات عن حالة تشاد، انظر: The Integrated Regional Information Networks (الشبكات الإقليمية المتكاملة للمعلومات (IRIN-OCHA), "Analysis: the problem of demining in Chad" (التابعة لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية)، ''تحليل: مشكلة إزالة الألغام في تشاد''، ١٨ حزيران/يونيه ٢٠١٠، ويمكن الاطلاع عليه في الموقع www.irinnews.org/PrintReport.aspx?ReportID=89536؛ (باللغة الإنكليزية) و Chad, "Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction: demande de prolongation du délai accordé au titre de l'article 5 de la Convention, République du Tchad" (تشاد، ''اتفاقية حظر استعمال وتكديس وإنتاج ونقل الألغام المضادة للأفراد وتدمير تلك الألغام: المطالبة بتمديد المهلة الممنوحة بموجب المادة ٥ من الاتفاقية، جمهورية تشاد'')، ١٧ آب/أغسطس ٢٠١٠. (باللغة الفرنسية).

المجالات ذات الصلة بالسياق الوطني فحسب، ومن ثم فإن الأرقام المقدمة ليست سوى أرقام مرجعية ولا تعطي فكرة دقيقة عن مدى ملاءمة هذه القدرات للتعامل محلياً مع مشكلة مخلفات الحرب من المتفجرات. كذلك لا تكاد توجد معلومات عن فعالية قدرات البلدان ونوعيتها، الأمر الذي يحد من قيمة النتائج الواردة في التقرير المرحلي.

١٢٦ - وكما سلفت الإشارة، من الصعب مقارنة النتائج في بناء القدرات الوطنية واستخلاص الدروس المستفادة من البرامج ذات السياقات المحددة. ورغم ذلك، تقدم بعض البلدان أمثلة جيدة ينبغي أن تؤخذ بعين الاعتبار. ففي البوسنة والهرسك، على سبيل المثال، يمثل الانتقال إلى الملكية الوطنية واستدامة القدرات، على أقل تقدير، قصة من قصص النجاح. وبعض البلدان الأخرى، مثل ألبانيا، قريبة جداً من الإمساك الكامل بزمام الأمور على الصعيد الوطني. ووفقاً لرئيس ومدير مركز الإجراءات المتعلقة بالألغام في البوسنة والهرسك، كانت عملية نقل المسؤوليات من الأمم المتحدة إلى المركز عملية ناجحة. وقد دعم البرنامج الإنمائي فعلياً جهود البوسنة والهرسك في الإجراءات المتعلقة بالألغام منذ عام ١٩٩٦. وفي البداية، قام بإدارة مركز الإجراءات المتعلقة بالألغام المسؤول عن تنسيق البرنامج الوطني وعن تجميع وصيانة قاعدة بيانات سجلات حقول الألغام. وتم نقل هذه المسؤوليات إلى السلطات الوطنية في عام ١٩٩٨، وعندئذ بدأ البرنامج الإنمائي برنامجه المتكامل للإجراءات المتعلقة بالألغام الذي تموله جهات متعددة. وقد نجح هذا البرنامج في دعم نشوء القدرات الوطنية للتخطيط والتنسيق لبرنامج الإجراءات المتعلقة بالألغام. وبوجه عام، البرنامج المتكامل هو أداة فعالة لدعم تطوير القدرات الوطنية، ولتيسير النقل التدريجي للبرنامج القطري من عملية إعادة الإعمار وإعادة التوطين بعد انتهاء النزاع وصولاً إلى التنمية المستدامة[٣٤]. وبالرغم من بعض التحديات المرتبطة بالإدارة والشفافية، فقد بلغت البوسنة والهرسك مستوى رفيعاً نسبياً من القدرات والتجارب الوطنية، لدرجة أن ثمة احتمالاً كبيراً لأن تتعلم البلدان الأخرى من الدروس المستفادة من البوسنة والهرسك وتتبادلها معها؛ وقد فعل الأردن وجورجيا والسودان ذلك بالفعل[٣٥].

١٢٧ - وفي هذا السياق، يشدد المفتشان على أن إمكانيات التعاون بين بلدان الجنوب وبعضها البعض والتعاون الثلاثي لم تستكشف كلها بعد[٣٦]. وقد اضطُلِع بمبادرات في إطار برنامج التبادل في مجال مكافحة الألغام التابع للبرنامج الإنمائي، الذي ييسّر التعاون واستعراض

(٣٤) مركز جنيف الدولي لإزالة الألغام للأغراض الإنسانية، "Mid-term review of the UNDP Integrated Mine Action Programme (IMAP): final report" ("استعراض منتصف المدة لبرنامج البرنامج الإنمائي المتكامل للإجراءات المتعلقة بالألغام: التقرير الختامي")، تموز/يوليه ٢٠٠٦، الصفحة iii. (باللغة الإنكليزية).

(٣٥) Emina Abrahamsdotter, "Ex-post final evaluation report: Integrated Mine Action Program" (أمينة أبراهاسدوتر، "تقرير التقييم الختامي اللاحق: البرنامج المتكامل للإجراءات المتعلقة بالألغام")، ٣٠ نيسان/أبريل ٢٠١٠، الصفحة ١١. (باللغة الإنكليزية).

(٣٦) انظر "التعاون فيما بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي في منظومة الأمم المتحدة" (JIU/REP/2011/3).

الأقران فيما بين البلدان المتضررة ونشر الممارسات الجيدة. ومن التطورات المشجعة في هذا الصدد، على سبيل المثال، عمليات تبادل المعلومات والخبرة بين برامج الإجراءات المتعلقة بالألغام في أنغولا وكمبوديا وموزامبيق[٣٧]، ويلزم دعمها والمضي في تعزيزها.

١٢٨ - وفي كمبوديا، يقدّر المفتشان أيضاً ما تبذله السلطات الوطنية للإجراءات المتعلقة بالألغام من جهود، بالتعاون مع شركاء البلد الإنمائيين، لتعزيز القيادة والقدرة على الإمساك بزمام الأمور في قطاع الإجراءات المتعلقة بالألغام. وتجدر الإشارة إلى استحداث الهيئة الكمبودية للإجراءات المتعلقة بالألغام مؤخراً مبادئ الشراكة لأغراض تنفيذ الاستراتيجية الوطنية في هذا المجال. ويُلزم استحداث هذه المبادئ الشركاء الإنمائيين باتباع قيادة الحكومة في صياغة وتنفيذ السياسات والاستراتيجيات الخاصة بالإجراءات المتعلقة بالألغام والمواءمة بين ما يقدمون من دعم وبين الخطط الوطنية. ويُتوخى من المبادئ أيضاً تعزيز فعالية المعونات. ونتيجة لزيادة الثقة في القيادة الوطنية، تم تحويل طريقة تنفيذ مشروع الإزالة وصولاً إلى النتائج الذي تموله جهات متعددة من طريقة التنفيذ المباشر في المرحلة الأولى، التي اضطلع بها البرنامج الإنمائي، إلى طريقة التنفيذ الوطني في ظل ملكية الهيئة الكمبودية للإجراءات المتعلقة بالألغام ومسؤوليتها - الإزالة وصولاً إلى النتائج: المرحلة الثانية.

١٢٩ - ومن البلدان التي تمتلك فيها السلطات الوطنية زمام أنشطة الإجراءات المتعلقة بالألغام امتلاكاً كاملاً، لا تزال عدة بلدان شديدة الاعتماد على التمويل الخارجي. والواقع أن بعض هذه السلطات الوطنية تتلقى الدعم المالي من الكيانات التابعة للأمم المتحدة دون أن توجد أي خطط واضحة لتسليم المشعل بشكل كامل إلى الحكومات الوطنية، بما في ذلك تمويل السلطات الوطنية للإجراءات المتعلقة بالألغام في كل منها. **ويخلص المفتشان لذلك إلى أنه ينبغي أن تكون استراتيجيات الانتقال أكثر دقة في هذا الصدد، بتحديد مراحل ومواعيد نهائية للتسليم الكامل للمسؤوليات.**

١٣٠ - وكبديل عن ذلك، يُطلب إلى الأمم المتحدة في بعض السيناريوهات أن تدير برامج الإجراءات المتعلقة بالألغام بالنيابة عن السلطات الوطنية، كما في حالة أفغانستان. ووفقاً لدائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام، أناطت حكومة أفغانستان بمركز تنسيق الإجراءات المتعلقة بالألغام في أفغانستان الذي تديره الأمم المتحدة تقديم الدعم لتنسيق هذه الإجراءات لجميع الجهات صاحبة المصلحة في البلد وتحمل الالتزامات المفروضة بموجب اتفاقية حظر استعمال وتكديس وإنتاج ونقل الألغام المضادة للأفراد وتدمير تلك الألغام. وفي الفترة من ٢٠٠٢ إلى ٢٠١١، تلقى برنامج الإجراءات المتعلقة بالألغام مبلغ ٣٩٢,٨ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة من خلال صندوق التبرعات الاستئماني لتقديم المساعدة في مكافحة الألغام، وهو مبلغ

(٣٧) تقرير الأمين العام عن تقديم المساعدة في الإجراءات المتعلقة بالألغام (A/66/292)، الفقرة ٣٤.

يمثل ٥٩ في المائة من المساهمات الإجمالية في الصندوق عن تلك الفترة. واستُخدِمت هذه الأموال بصفة رئيسية للقيام بأنشطة التوعية بخطر الألغام وإزالة الألغام. وفي الفترة ما بين ٢٠٠١ و٢٠١١ انخفض عدد الأشخاص المقتولين أو المصابين بفعل الألغام ومخلفات الحرب من المتفجرات انخفاضاً كبيراً[٣٨]. علاوة على ذلك، يعمل مركز الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام في أفغانستان مع الإدارة الأفغانية لإزالة الألغام على ضمان وجود إدراك واضح لجميع الجهات صاحبة المصلحة، وولاية كل منها، ومجالات خبرتها التقنية، والمبادئ التوجيهية التي تتبعها، لدى البت في كيفية ومدى اشتراكها ضماناً لفعالية الاستجابة وتجنباً لازدواج الجهود[٣٩].

١٣١ - ويمثل الدعم التقني الذي توفره الأمم المتحدة عنصراً رئيسياً لنجاح أنشطة بناء القدرات الوطنية. وفي هذا الصدد، أعرب عدد من أصحاب المصلحة الذين أجريت معهم مقابلات مراراً عن شواغل بشأن القيمة المضافة للعمل الذي يؤديه بعض المستشارين التقنيين الذين تستخدمهم الأمم المتحدة، مشيرين إلى مستوى كفاءتهم. غير أن هذا يتفاوت تفاوتاً كبيراً من بلد إلى بلد؛ لذلك، يخلص المفتشان إلى أن من المستحيل إصدار تقييم عام مع تجاهل السياق. وعلى الرغم من وجود دراسات حالة جيدة لسياقات معينة، **يرى المفتشان أنه لا ينبغي أن توجد توصيفات أكثر وضوحاً للوظائف ومؤشرات الأداء بالنسبة لموظفي الأمم المتحدة المشتركين في الإجراءات المتعلقة بالألغام بوجه عام فحسب، بل ينبغي أن يوجد أيضاً توجيه أولي/تدريب مشترك لمديري المشاريع والمستشارين التقنيين الرئيسيين بصفة خاصة.**

١٣٢ - ويتعلق أحد التحديات المرتبطة ارتباطاً وثيقاً بتوفير الدعم التقني الملائم للقدرات الوطنية المستدامة باحتمال إضعاف الخبرة الفنية في الإجراءات المتعلقة بالألغام من خلال إدماجها في برامج أوسع نطاقاً، في حماية الطفل على سبيل المثال في حالة اليونيسيف أو في مجال الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة الأوسع نطاقاً في حالة البرنامج الإنمائي. ورغم إدراك المفتشين لأهمية الأخذ بنهج متكامل في الإجراءات المتعلقة بالألغام، فهما يؤكدان أن بعض الخبرات المحددة في هذا المجال على صعيد المقر الرئيسي مهددة بخطر إضعافها بشكل مطرد أثناء إدماجها في مجموعات أوسع من قبيل الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة أو حماية الطفل.

---

(٣٨) البيانات في شباط/فبراير ٢٠١٢ هي كما يلي: في عام ٢٠٠١، قُتِل أو أصيب ٢ ٠٢٧ شخصاً من جراء الألغام ومخلفات الحرب من المتفجرات. وبحلول عام ٢٠١١، كان هذا الرقم قد انخفض إلى ٣٩١ شخصاً.

(٣٩) اعتباراً من كانون الثاني/يناير ٢٠١٢، تتولى إدارة أنشطة الإجراءات المتعلقة بالألغام (الإزالة والدراسات الاستقصائية والتوعية بخطر الألغام ومساعدة الضحايا) ٤٤ جهة مختلفة من الجهات صاحبة المصلحة، مستخدمة ما يزيد على ٧٠٠ ١٢ شخص، يعملون في ٩١ إقليماً في ٢٥ مقاطعة (المصدر: دائرة الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام).

١٣٣ - **وفي الختام، يبرز المفتشان أن تعزيز كفاءة مديري برامج الأمم المتحدة ومستشاريها التقنيين عن طريق وحدة تدريبية موحدة للتوجيه المبدئي للموظفين في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام ينبغي أن يركز على الكيفية التي تدير بها الأمم المتحدة، على نطاق المنظومة، أنشطة الإجراءات المتعلقة بالألغام**، مع التركيز بوجه خاص على مفهوم توحيد الأداء، بما في ذلك الأدوار والمسؤوليات التي تضطلع بها الأمم المتحدة والجهات الفاعلة التي لا تنتمي إليها والسياقات المختلفة التي تعمل فيها. ويمكن إضافة عناصر أخرى إلى برنامج التدريب لضمان تمتع كل موظف من موظفي الأمم المتحدة العاملين في الإجراءات المتعلقة بالألغام بالفهم الأساسي لإجراءات الأمم المتحدة في هذا الصدد، بغض النظر عن كيان الأمم المتحدة الذي ينتمي إليه.

١٣٤ - **ويخلص المفتشان إلى أن هذا التوجيه المبدئي ينبغي أن يتمه جميع الموظفين الجدد الذين يُتوقع أن يعملوا في أنشطة مرتبطة بالإجراءات المتعلقة بالألغام، بما فيها الأنشطة التي تجري في دائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام واليونيسيف والبرنامج الإنمائي ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، وأي كيانات أخرى تعمل في الأنشطة المرتبطة بتلك الإجراءات.** ويمكن أن تكون الوحدة التدريبية إلزامية للعاملين في أنشطة ذات صلة بالإجراءات المتعلقة بالألغام وينبغي تطويرها بأخذ التكنولوجيات الحالية في الاعتبار، بحيث تكون متاحة من خلال الإنترنت ويمكن إكمالها من أي مكان في أي وقت؛ ويمكن أن تأتي الموارد اللازمة لتطويرها من أموال الصندوق الاستئماني غير المخصصة.

١٣٥ - ومن المتوقع أن يعزز تنفيذ التوصية التالية فعالية أنشطة الإجراءات المتعلقة بالألغام.

التوصية ٤

ينبغي أن تعدّ دائرة الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام، في اضطلاعها بدورها كجهة تنسيق لهذه الإجراءات، مواد تدريبية ذات صلة لتعزيز قدرات الموظفين، ولا سيما للتوجيه الموحد للموظفين الجدد الذين ينضمون إلى أي من صناديق الأمم المتحدة و/أو برامجها و/أو وكالاتها المتخصصة المشتركة في أنشطة ذات صلة بالإجراءات المتعلقة بالألغام، مع إيلاء اهتمام خاص للدور الهام الذي تؤديه الكيانات غير التابعة للأمم المتحدة.

هاء – رصد الإجراءات المتعلقة بالألغام وتقييمها

١٣٦ – الرصد والتقييم جزء لا يتجزأ من إطار سياسات الأمم المتحدة المشتركة بين الوكالات للإجراءات المتعلقة بالألغام. وتحدد السياسات أن على الأمم المتحدة، بوجه عام، أن تكلف دورياً جهات خارجية بإجراء عمليات تقييم لبرامجها في هذا المجال، وأن تشترك في عمليات تقييم لبرامج الإجراءات المتعلقة بالألغام التي تضم جميع أصحاب المصالح على الصعيد الوطني أو الإقليمي، أو تشجع على القيام بها. وينبغي الاستفادة من الدروس المستفادة من التقييمات مستقبلاً في التخطيط والبرمجة[٤٠]. وكذلك تنيط السياسات تحديداً بدائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام التكليف بإجراء تقييمات خارجية لبرامجها الميدانية، وتطلب إلى البرنامج الإنمائي أن يقوم على نحو منتظم بإجراء تقييمات داخلية وخارجية على السواء لأنشطته في هذا المجال، على أن تتاح النتائج والدروس المستفادة لجميع الشركاء والأطراف الأخرى المهتمة بالأمر، وتطلب إلى اليونيسيف أن تضطلع بتقييمات دورية بهدف إعداد ونشر وتعزيز الممارسات والمعايير والسياسات والمبادئ التوجيهية في مجال التوعية بخطر الألغام. وعلى غرار ذلك، يتعين رصد تنفيذ الأنشطة التي يضطلع بها مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع وتقييمها باستمرار لضمان تسليم النواتج الصحيحة في توقيت مناسب[٤١].

١٣٧ – وتسعى دائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام لترجمة هذه المبادئ التوجيهية إلى ممارسة من خلال مجموعة وسائل، وفقاً لسياق البرامج المختلفة وخصوصياتها. وهي تعمل مع البعثات الميدانية على صياغة تقييمات برنامجية لعنصر الإجراءات المتعلقة بالألغام في البرامج التي تتلقى اشتراكات مقررة لعمليات حفظ السلام؛ ويمكن أن تخضع هذه البرامج أيضاً لعمليات مراجعة داخلية للحسابات وعمليات تقييم من جانب مكتب خدمات الرقابة الداخلية وتقييمات داخلية من جانب شعبة السياسات العامة والتقييم والتدريب التابعة لإدارة عمليات حفظ السلام. وفيما يتعلق بالبرامج التي تتلقى تمويلاً من صندوق التبرعات الاستئماني لتقديم المساعدة في مكافحة الألغام أو من مصادر أخرى، تحدد متطلبات التقييم داخلياً، بناء على طلب الجهات المانحة للبرنامج أو بواسطة الجهات المانحة رأساً. وتسعى الدائرة لإجراء تقييمين خارجيين للبرامج سنوياً، ولكن هذا لم يحدث إلا نادراً في الواقع العملي. ولدى إعداد هذا التقرير، لم تتمكن الدائرة من توفير المعلومات عن عدد التقييمات التي أجريت في الأعوام الماضية ونوعها، ومن الصعب لذلك تقييم دورها في هذا الصدد. **غير أن المفتشين لاحظا عدم وجود استراتيجية رسمية مطبّقة للتقييم تترجم المبادئ التوجيهية للتقييم الواردة في السياسات إلى ممارسة، كما أنه لا يوجد نشر منهجي للدروس المستفادة.**

(٤٠) الأعمال المتعلقة بالألغام والتنسيق الفعال (الحاشية ٩، أعلاه)، الفقرة ٢٧.

(٤١) المرجع نفسه، الفقرة ٨٦ (دائرة الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام)؛ والفقرة ١٠٦ (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي)؛ والفقرة ١١٩ (اليونيسيف)؛ والفقرتان ١٣٥ و١٣٦ (مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع).

١٣٨ - وفي عام ٢٠٠٨، أعدت دائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام أداة تتبع التوصيات بهدف تتبع جميع التوصيات، بدءاً من التي صدرت في سياق عمليات مراجعة الحسابات والتقييمات التقنية من قبل مكتب خدمات الرقابة الداخلية إلى التي وضعت في التقييمات الخارجية. وبينما يؤيد المفتشان بصفة عامة أداة تتبع التوصيات ويؤكدان القيمة التي يحتمل أن تضيفها هذه المبادرة في الإلمام بالتوصيات ورصدها من خلال التنفيذ، يلاحظان أن التنفيذ والمتابعة بحاجة إلى تحسين، وهي حالة تعزوها الدائرة إلى كثرة تغير الموظفين المكلفين بإدارتها. ويرجو المفتشان أن يساعد القرار الذي اتخذ مؤخراً بنقل المسؤولية عن هذه الأداة من قسم البرامج، كما كان متوخى في الأصل، إلى قسم السياسات، على ضمان متابعة أفضل.

١٣٩ - **ومجمل القول أن المفتشين يأسفان لأنه بالرغم من تزايد التأكيد على الرصد والتقييم، فإنه لم يتم بعد الترويج على نحو كاف لثقافة خاصة بالرصد والتقييم.** ويشدد المفتشان على أهمية الرصد والتقييم، وإجرائهما داخلياً وخارجياً على السواء. فإذا كان من النادر رصد تأثير برامج الإجراءات المتعلقة بالألغام وفعالية هذه البرامج، فإن ذلك يضعف الأثر طويل الأجل وفعالية المشاريع في جميع الركائز. ويخلص المفتشان لذلك إلى ضرورة أن يزيد تقدير دائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام وجميع أعضاء فريق التنسيق المشترك بين الوكالات المعني بالإجراءات المتعلقة بالألغام بصفة متزايدة لأهمية التقييم والرصد المستمر في برامجها التي تتلقى الدعم، وينبغي أن تحاول تعزيز ثقافة الرصد والتقييم. وينبغي إيلاء تأكيد خاص لإعداد استراتيجية للتقييم وآليات ملائمة للرصد.

١٤٠ - ومن المتوقع أن يعزز تنفيذ التوصية التالية فعالية أنشطة الأمم المتحدة في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام.

التوصية ٥

ينبغي أن تضع دائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام، بالتشاور مع فريق التنسيق المشترك بين الوكالات المعني بالإجراءات المتعلقة بالألغام، استراتيجية للتقييم تحدد الإطار لكافة أنواع التقييمات، داخلية أو خارجية، بما في ذلك معايير التقييم المنهجي للاستراتيجية وللأنشطة الميدانية عند الاقتضاء.

خامساً – تمويل الأمم المتحدة الإجراءات المتعلقة بالألغام

ألف – آليات الأمم المتحدة لتمويل الإجراءات المتعلقة بالألغام

١٤١ – هناك عدة آليات للتمويل مطبقة داخل الأمم المتحدة لتوجيه الأموال لأغراض الإجراءات المتعلقة بالألغام؛ وقد أنشأت كل من الجهات الفاعلة الرئيسية، وهي دائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام والبرنامج الإنمائي واليونيسيف، أو تدير صناديق محددة.

١٤٢ – وتمول البرامج التي تديرها دائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام في الميدان وأنشطة التنسيق في مقر الدائرة على النحو التالي: اعتمادات الجمعية العامة لعنصر الإجراءات المتعلقة بالألغام في سبع بعثات لحفظ السلام[٤٢]؛ والمبالغ المخصصة لأنشطة التنسيق في مقر الدائرة ضمن حساب الأمم المتحدة لدعم حفظ السلام؛ ومساهمات الجهات المانحة من حكومات ومنظمات وفرادى الأشخاص لصندوق التبرعات الاستئماني لتقديم المساعدة في مكافحة الألغام؛ وتخصيص الأموال من صناديق الأمم المتحدة الاستئمانية والصناديق الاستئمانية المتعددة المانحين، من قبيل الصندوق الإنساني المشترك للسودان والصندوق المشترك لجمهورية الكونغو الديمقراطية والصندوق الاستئماني للسلام في نيبال. وفي الفترة بين ٢٠٠٩ و ٢٠١٠، شكلت التبرعات نسبة ٥٣ في المائة من جميع مصادر التمويل لبرامج الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام وشكلت اعتمادات حفظ السلام ٤٦ في المائة. وفي عام ٢٠١٠، كانت اعتمادات الجمعية العامة لعنصر الإجراءات المتعلقة بالألغام تمثل ٥٥ في المائة من المجموع، ولم يمثل حساب دعم حفظ السلام سوى ١ في المائة وكانت نسبة ٤٤ في المائة المتبقية تبرعات موجهة من خلال صندوق التبرعات الاستئماني لتقديم المساعدة في مكافحة الألغام[٤٣]. ومن المهم الإشارة إلى أنه نتيجة لزيادة اعتمادات حفظ السلام والنقص في التبرعات، فقد تغيرت نسبة مصادر التمويل للبرامج التي تديرها دائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام، وتزيد اعتمادات حفظ السلام الآن عن الجزء الممول من صندوق التبرعات الاستئماني من برامج الإجراءات المتعلقة بالألغام.

١٤٣ – ومن الآليات الأخرى التي تدعم الأنشطة في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام الصندوق الاستئماني المواضيعي لمنع الأزمات والإنعاش، الذي أنشأه البرنامج الإنمائي في عام ٢٠٠٠ ويديره مكتب منع الأزمات والإنعاش، الذي مول الجهود التي يبذلها البرنامج الإنمائي في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام بقيمة ١١٠ ملايين دولار من دولارات الولايات المتحدة منذ عام ٢٠٠٤. علاوة

---

(٤٢) بعثة الأمم المتحدة في جمهورية أفريقيا الوسطى وتشاد، وبعثة الأمم المتحدة للاستفتاء في الصحراء الغربية، وبعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية، والعملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور، وقوة الأمم المتحدة المؤقتة في لبنان، وبعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، وبعثة الأمم المتحدة في السودان.

(٤٣) دائرة الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام، "Who pays for it?" ("من يدفع ثمنها؟")، www.mineaction.org/section.asp?s=who_pays_for_it (٩ حزيران/يونيه ٢٠١١).

على ذلك، تلتزم المكاتب القطرية للبرنامج الإنمائي بالأموال مباشرة لأنشطة محددة من الإجراءات المتعلقة بالألغام. وتدار صناديق اليونيسيف للبرامج الخاصة بالإجراءات المتعلقة بالألغام بصفة رئيسية مباشرة من قِبل المكاتب القطرية ذات الصلة التابعة لليونيسيف وقسم حماية الطفل في نيويورك ومكتب تحالفات القطاع العام وتعبئة الموارد.

باء – إدارة صندوق التبرعات الاستئماني لتقديم المساعدة في مكافحة الألغام

١٤٤ – أنشئ صندوق التبرعات الاستئماني لتقديم المساعدة في مكافحة الألغام في عام ١٩٩٤ وتديره دائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام منذ عام ١٩٩٨؛ وهو صندوق مركزي لتقديم مساعدة الأمم المتحدة وغير الأمم المتحدة على نطاق المنظومة لأنشطة الإجراءات المتعلقة بالألغام. والصندوق أداة رئيسية لتوجيه أموال الإجراءات المتعلقة بالألغام، وقد تلقى مبلغ ٦٨٠ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة منذ إنشائه. ووفقاً لسياسات الأمم المتحدة القائمة، التي تنظم إدارة الصناديق الاستئمانية، تحتفظ دائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام، التي تخضع لسلطة المراقب، بالسلطة على الأموال التي يتلقاها صندوق التبرعات الاستئماني بصفتها مديرة الصندوق، وينبغي لها أن تقوم بمهام الإشراف على البرامج ورصدها تماشياً مع توقعات الجهات المانحة للصندوق بوجود مساءلة.

١٤٥ – ويمثل صندوق التبرعات الاستئماني، بين التبرعات الطوعية، أكبر مصدر لتمويل الإجراءات المتعلقة بالألغام بفارق كبير. ففي عام ٢٠٠٩، تجاوزت مساهماته ٩٠ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة، في حين انخفضت في عام ٢٠١٠ إلى ما مجموعه ٦٣,٥ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة. وفي عام ٢٠١٠، لم تتجاوز قيمة المساهمات المخصصة ١,٩ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة، أو ما نسبته ٣ في المائة، من القيمة الكلية للأموال المتاحة للصندوق. ويبين الشكل ٦ المبلغ الكلي للتبرعات المتلقاة على مدى الفترة من ١٩٩٩/١٩٩٨ إلى ٢٠١١/٢٠١٠. وقد زادت المساهمات في الصندوق بشكل مطرد، وبلغت ذروتها خلال فترة السنتين ٢٠٠٩/٢٠٠٨، حيث تجاوزت قيمة المنح مبلغ ١٨٠ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة[٤٤].

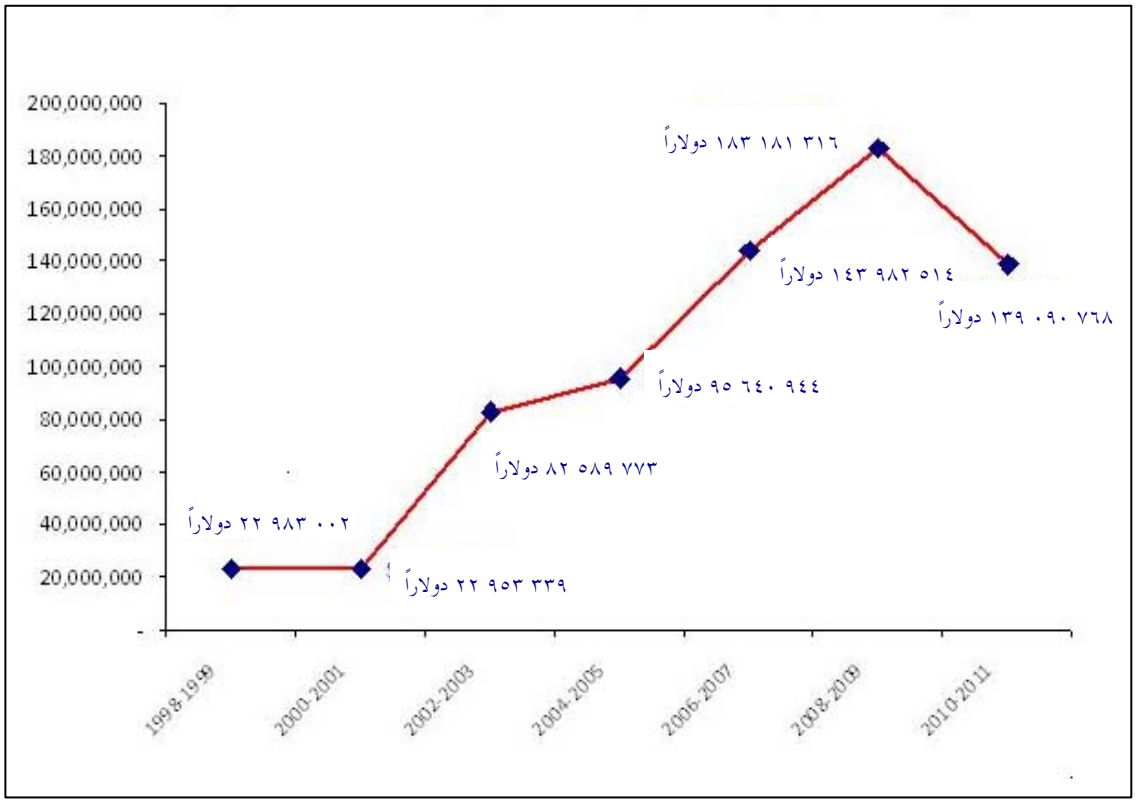
١٤٦ – غير أنه لم يجر تجديد أموال الصندوق في العامين ٢٠١٠ و ٢٠١١ بالقدر الملائم، نتيجة للقيود على التمويل، واضطرت دائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام إلى إعادة ترتيب أولويات برامجها وإدخال تخفيضات كبيرة على الميزانية. وبلغت التبرعات المقدمة للصندوق خلال فترات السنتين الأخيرة ذروتها في الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩ ثم تقلصت (انظر الشكل ٦)؛ ويحتمل ألا يتم بلوغ المستويات التي تحققت سابقاً وأن التناقص في تمويل الصندوق ينذر باتجاه عالمي نحو الخفض التدريجي للتمويل الخاص بالإجراءات المتعلقة بالألغام، على النحو الوارد في الفقرات السابقة.

(٤٤) المرجع نفسه.

الشكل ٦

المساهمات في صندوق التبرعات الاستئماني، من ١٩٩٨/١٩٩٩-٢٠١٠/٢٠١١

بدولارات الولايات المتحدة

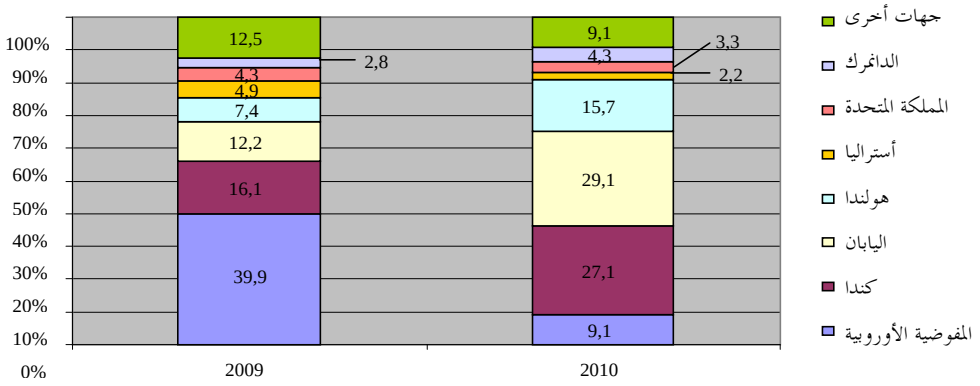


١٤٧ - وتتلقى دائرة الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام، عن طريق صندوق التبرعات الاستئماني، دعماً خارج الميزانية من ١٠ جهات مانحة رئيسية، أسهمت بنسبة ٩٦,٤ في المائة من إجمالي المبلغ المستلم في عام ٢٠١٠، مع الاعتماد بشكل مكثف على أكبر أربع جهات مانحة وهي: المفوضية الأوروبية وكندا وهولندا واليابان، التي أسهمت بنسبة ٨٢,٨ في المائة من إجمالي المبلغ المستلم في عام ٢٠١٠. ويتضمن الشكل ٧ تفصيل الجهات المانحة الرئيسية لصندوق التبرعات الاستئماني للعامين ٢٠٠٩ و ٢٠١٠.

الشكل ٧

الجهات المانحة الرئيسية لصندوق التبرعات الاستئماني، ٢٠٠٩-٢٠١٠

(النسبة المئوية)



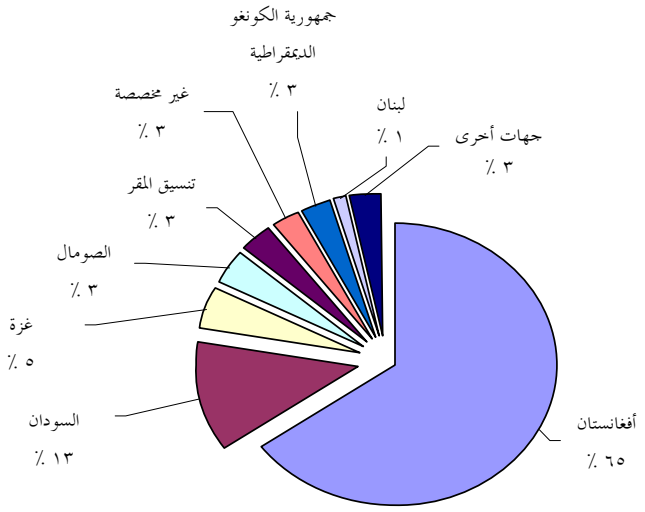
١٤٨ - وإذ يأخذ المفتشان في الاعتبار اعتماد دائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام على عدد محدود للغاية من الجهات المانحة، والسياق الاقتصادي العالمي الراهن، فإنهما يريان أن الدائرة معرضة للخطر ويودان أن يشددا على ضرورة الاحتراز في التقديرات لدى التخطيط للفترة الاستراتيجية المقبلة. ولمعالجة الاتساع المحتمل في الفجوة بين التمويل المطلوب والمساهمات الفعلية، أعدت الدائرة استراتيجية تعبئة الموارد للفترة ٢٠١٠-٢٠١٣، التي اعتمدت مؤخراً.

١٤٩ - ويقدم الشكلان ٨ و ٩ لمحة عامة عن الجهات الرئيسية المتلقية لمساهمات الصندوق في العامين ٢٠١٠ و ٢٠١١. فكان أكثر من نصف جميع المساهمات مخصصاً لأفغانستان، وذلك في كلا العامين. ولا تمثل المبالغ غير المخصصة إلا حوالي ٣ في المائة لكل عام.

الشكل ٨

الجهات المتلقية لمساهمات صندوق التبرعات الاستئماني في عام ٢٠١٠

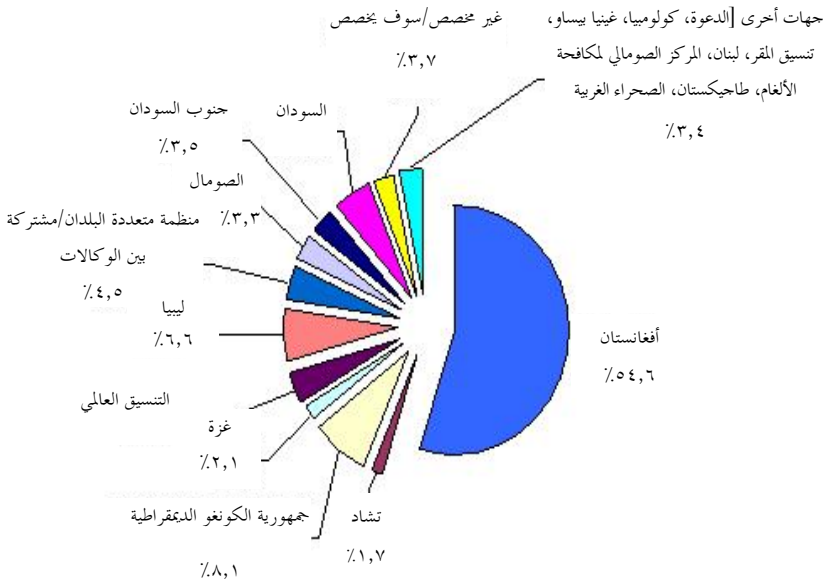
(النسبة المئوية)



الشكل ٩

الجهات المتلقية لمساهمات صندوق التبرعات الاستئماني في عام ٢٠١١

(النسبة المئوية)



١٥٠ - ومن الجدير بالإشارة أن بعض كبار البلدان المانحة في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام ليست مساهمة في الصندوق الاستئماني. وقد عقد المفتشان مقابلات مع كبرى البلدان المانحة، وبعضها من غير المساهمة في الصندوق. والأسباب التي ساقتها تلك البلدان لعدم استخدام الصندوق كأحد قنوات التمويل الرئيسية متنوعة، تتراوح بين السياسات الوطنية المعينة لدى بعض المانحين وبين الشواغل بشأن كفاءة الصندوق وفعاليته كآلية للتمويل؛ فهي ترى أن الصندوق مرتفع التكلفة وبطيء ويفتقر إلى المرونة الكافية، وهي مسائل تتطرق إليها فقرات لاحقة. كذلك، يشاركها هذه الآراء بعض ممارسي الإجراءات المتعلقة بالألغام: ''لقد ثبت أن صندوق التبرعات الاستئماني آلية تفتقر إلى الكفاءة لتوجيه الأموال إلى البرامج وغير محبوبة من الممولين بسبب ارتفاع التكاليف العامة التي تستبقيها إدارة الأمم المتحدة وبطء صرفها المبالغ للعمليات الميدانية. وقد توخي من زيادة استخدام الآليات الثنائية وغيرها من آليات التمويل تجاوز هذه الاختناقات البيروقراطية ولكنها تشكل أيضاً مشاكل بالنسبة لدور الأمم المتحدة في تنسيق الإجراءات المتعلقة بالألغام''[٤٥]. وتعتبر الأصوات الناقدة أن بقاء الصندوق ليس نتيجة لجودة أدائه وكفاءته بقدر ما هو نتيجة لعدم قدرة بعض الجهات المانحة على متابعة مساهماتها.

جيم - صرف أموال صندوق التبرعات الاستئماني في توقيت مناسب

١٥١ - لا يمثل هذا الاستعراض تقييماً للإدارة المالية للصندوق؛ وتقدم أمثلة محددة لمجرد توضيح بعض المسائل الرئيسية التي وقف عليها المفتشان. وقد كانت حالات التأخير في صرف مبالغ الصندوق مراراً مصدراً للقلق في أوساط الشركاء المنفذين والمنظمات غير الحكومية والجهات المانحة، فضلاً عن البلدان المتضررة من الألغام، كما تأكد من ذلك المفتشان في أثناء المقابلات التي أجرياها مع المسؤولين المعنيين.

١٥٢ - أجرى مكتب خدمات الرقابة الداخلية عمليات مراجعة لحسابات الصندوق في السنوات ١٩٩٨ و ٢٠٠٤ و ٢٠٠٨[٤٦]، تناول فيها فعالية الإدارة المالية للصندوق وكفاءتها. وباتباع التوصيات ذات الصلة، اتخذت دائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام عدة تدابير هامة لتحسين الإدارة المالية للصندوق. وقد تمخضت هذه التدابير عن تحسينات في الأداء المالي

(٤٥) Alan Bryden, "Optimising mine action policies and practice", in *Security Governance in Post-Conflict Peacebuilding*, Alan Bryden, Heiner Haenggi, eds. (Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2005), p. 165. (ألن برايدن، ''النهوض بسياسات وممارسة الإجراءات المتعلقة بالألغام إلى الحد الأمثل، في حوكمة الأمن في بناء السلام بعد انتهاء النزاعات''، ألن برايدن، هاينر هانغي، محرران (جنيف، مركز جنيف للتحكم الديمقراطي في القوات المسلحة، ٢٠٠٥)، الصفحة ١٦٥). (باللغة الإنكليزية).

(٤٦) مراجعات مكتب خدمات الرقابة الداخلية رقم AP97/124/6؛ وAP2003/600/01؛ وAN2007/600/1.

للصندوق وإدارة الدائرة للأصول المالية. ورغم هذه التحسينات، فقد لاحظ المكتب، في جملة أمور، عدداً من مواطن الضعف الرقابي في الإدارة المالية للصندوق، ومنها عدم امتثال الشركاء المنفذين لشروط الإبلاغ المالي، والتأخير في صرف المبالغ مما ينجم عنه تأخير في تنفيذ المشاريع، وتجاوز المواعيد النهائية تحقيقاً للكفاءة في إعادة الأرصدة غير المنفقة والفوائد المتراكمة، وعدم موافاة الجهات المانحة بالتقارير عن النتائج المالية. وتتناول إحدى النتائج الجدول الزمني للصرف من وقت استلام المبالغ إلى صرفها الفعلي للمشاريع. ووجد مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن متوسط الوقت الذي يستغرقه صرف المساهمات سبعة أشهر، مع أخذ جميع المشاريع الموافق عليها في الفترة بين العامين ٢٠٠٤ و ٢٠٠٦ في الاعتبار.

١٥٣ - وأعاد مكتب خدمات الرقابة الداخلية مجدداً كذلك تأكيد توصية واردة في تقرير سابق، طلب فيها إلى دائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام أن تحصل من المراقب المالي على سلطة إدارة المبالغ الاستئمانية والتصديق الخاصة بإدارة الصندوق. وأعاد المكتب في تقريره AP2009/600/4، المؤرخ ٢٩ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩، للمرة الثانية، توصيته وشدد على أن إدارة الشؤون الإدارية لم تمنح بعد تفويض السلطة للإدارة المالية بغية تبسيط عملية تجهيز مدفوعات الأقساط. وأخيراً، في تموز/يوليه ٢٠١٠، فوض المراقب المالي للأمم المتحدة سلطة التصديق للمسؤولين في وحدة الميزانية والإدارة المالية والإبلاغ التابعة لدائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام. ويمكن هذا الدائرة من الإذن بالمدفوعات وفقاً لشروط الاتفاق المالي، الذي وافق عليه المراقب المالي وأمهره بتوقيعه. ونتج عن ذلك خفض عدد الخطوات في عمليتي الاعتماد والصرف، ويرى المفتشان في ذلك بادرة مشجعة.

١٥٤ - وتحقق المفتشان خلال المقابلات التي أجريت من أن جودة توقيت صرف المبالغ ما زالت تمثل مشكلة. فثمة أدلة على وجود حالات تأخير في مختلف البلدان، كما في باكستان (مشروع لليونيسيف للتوعية بخطر الألغام) وفي تشاد - وهي أبرز الحالات في الأعوام الأخيرة[٤٧]. وفي كلا الحالين تأخرت التحويلات إلى شركاء الأمم المتحدة تأخيراً كبيراً يعزى لأسباب إدارية في معظمها. وفي الاجتماع الثامن للدول الأطراف في اتفاقية حظر استعمال وتكديس وإنتاج ونقل الألغام المضادة للأفراد وتدمير تلك الألغام، طلبت تشاد تمديداً لمدة ١٤ شهراً فيما يتعلق بالتزاماتها بموجب المادة ٥ لكي تحصل على صورة واضحة للتلوث وتضع الأساس لمزيد من الإزالة[٤٨]. وكانت اليابان، في آذار/مارس ٢٠٠٩، قد وقعت على مساهمة مخصصة للصندوق قدرها ٥,٦ ملايين دولار من دولارات الولايات المتحدة، للقيام بدراسة استقصائية تقنية في تشاد، يتم تحويلها إلى البرنامج الإنمائي؛ وبعد مناقشات مطولة بشأن المسائل

(٤٧) IRIN-OCHA, “Analysis: the problems of demining in Chad” (الشبكة الإقليمية المتكاملة للمعلومات - مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ”تحليل: مشاكل إزالة الألغام في تشاد“) (الحاشية ٣٠ أعلاه).

(٤٨) Chad, “Demande de prolongation du délai prescrit a l’article 5” (تشاد، ”طلب تمديد المهلة المنصوص عليها في المادة ٥“)، ٢٥ تموز/يوليه ٢٠٠٨، الصفحتان ٦-٧.

الإدارية وتكاليف دعم البرنامج التي سيتم تحملها، تم في نهاية المطاف تحويل الأموال إلى البرنامج الإنمائي في شباط/فبراير ٢٠١٠، حين اعتُرف بعدم إمكان الوفاء بالموعد النهائي بعد التمديد، لأسباب منها الصعوبات الإدارية السالفة الذكر. وأخر هذا إتاحة الموارد اللازمة لإجراء الدراسة الاستقصائية التقنية، وهي عنصر ضروري لفهم أبعاد التلوث بمخلفات الحرب من المتفجرات[٤٩].

١٥٥ - وتتضح ضرورة إدخال التحسينات أكثر من ذلك عند النظر في اختصاصات صندوق التبرعات الاستئماني، التي تؤكد دور الصندوق كأداة لكفالة أن ''تسلم المساعدة في إزالة الألغام على نحو يتسم بجودة التوقيت والتنسيق''، وتشير أيضاً إلى أن ''الصندوق الاستئماني بناء على ذلك مصمم بحيث يكون لديه رصيد من الأموال... التي يمكن استخدامها على وجه السرعة في أنشطة الإجراءات المتعلقة بالألغام''[٥٠]. **ويمثل البيان الذي قدمته دائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام بشأن إدارة صندوق التبرعات الاستئماني في اجتماع اللجنة الدائمة المعنية بالموارد والتعاون والمساعدة في حزيران/يونيه ٢٠١١ بادرة أولى مشجعة نحو تعزيز الشفافية في هذا الصدد.**

١٥٦ - وأشارت الدائرة، نيابة عن فريق التنسيق المشترك بين الوكالات المعني بالإجراءات المتعلقة بالألغام، في الاجتماع العاشر للدول الأطراف في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠ إلى أنها تقدر الشواغل التي أثيرت بشأن حالات التأخير في توفير التمويل من خلال منظومة الأمم المتحدة، وأكدت أن الأمم المتحدة تأخذ هذه الشواغل مأخذ الجد وتدرس حالياً، بصفة عاجلة، الطرق والوسائل اللازمة لكفالة تحويل الأموال إلى الأطراف ذات الصلة على وجه السرعة وبطريقة فعالة.

١٥٧ - ولضمان التمويل المتسم بالكفاءة وفعالية التكلفة للإجراءات المتعلقة بالألغام، ووفقاً لمقرر لجنة السياسات ٢٠١٠/١٨/iii الصادر في تموز/يوليه ٢٠١٠، كُلف مكتب المراقب المالي للأمم المتحدة بتيسير ومساعدة هذه العملية بالتنسيق مع المسؤولين المعنيين في الكيانات الأخرى التابعة للأمم المتحدة، مع اعتماد الإجراءات والنماذج اللازمة لسرعة صرف المبالغ من صندوق التبرعات الاستئماني من خلال اتفاقات موحدة. وكان ينبغي تنفيذ هذا التدبير الذي طلبته لجنة السياسات. غير أنه مازالت توجد بعض المشاكل التي تستمر في إعاقة إبرام الاتفاق النهائي.

١٥٨ - **ويشدد المفتشان على أهمية حسن توقيت صرف أموال الإجراءات المتعلقة بالألغام** عن طريق صندوق التبرعات الاستئماني. وبالرغم من أن هذه مسالة معلومة على نطاق واسع،

(٤٩) Chad, "Demande de prolongation" (تشاد، ''طلب تمديد'') (الحاشية ٣٣ أعلاه)، الصفحة ٥.

(٥٠) Terms of reference of the Voluntary Trust Fund for Assistance in Mine Clearance (اختصاصات صندوق التبرعات الاستئماني لتقديم المساعدة في الإجراءات المتعلقة بالألغام)، ١٩٩٤، الصفحتان ١-٢؛ انظر أيضاً A/49/375، الصفحة ٢٣.

فهما يؤكدان مجدداً **ضرورة تبسيط العمليات وتقليل البيروقراطية إلى أدنى حد. وينبغي أن توضع خطة عمل لتنفيذ القرار ٢٠١٠/١٨/iii لاستعراض آلية التمويل، وتحديد موعد نهائي منقح للانتهاء منها وإدراج مؤشرات لأهداف أدائها المتوقع؛ وينبغي القيام على نحو منهجي برصد التقدم المحرز صوب صرف الأموال بكفاءة وفي توقيت ملائم.**

دال – استخدام الأموال غير المخصصة

١٥٩ – يمكن تقسيم أموال صندوق التبرعات الاستئماني إلى مساهمات مخصصة وغير مخصصة. فبينما تنطبق المساهمات المخصصة على الأموال التي تمنحها الجهات المانحة لبلدان أو برامج معينة أو لوكالات تابعة للأمم المتحدة، فإن غير المخصصة تشمل المساهمات غير المرتبطة بشروط محددة، والدخل من الفوائد التي تدرها الأمم المتحدة نتيجة لأنشطة الاستثمار ولا تطلب الجهات المانحة تسديدها. ومن أصل ٦٣,٥ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة تلقاها الصندوق في عام ٢٠١٠، كان ما لا يقل عن ٦١,٦ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة، أو نسبة ٩٧ في المائة، مخصصاً، بينما أسهِم بالمبلغ المتبقي، الذي لا يتجاوز نسبة ٣ في المائة الباقية، أو ١,٩ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة، دون تخصيصه لغرض معين. وتحدد اختصاصات الصندوق، التي يرجع تاريخها إلى عام ١٩٩٤، أن ”الصندوق الاستئماني لن يحقق أهدافه الرئيسية إلا برصيد كافٍ من المساهمات غير المخصصة“[٥١]. غير أن المستوى المنخفض من المساهمات غير المخصصة يؤثر على قدرة الدائرة على التخطيط الاستراتيجي للأجلين المتوسط والطويل. علاوة على ذلك، يمثل الدعم المتقطع من جانب المساهمين الرئيسيين جانباً آخر يؤثر تأثيراً كبيراً على التخطيط الاستراتيجي. وفي تقرير سابق لوحدة التفتيش المشتركة، اعترفت بأهمية ثبات التمويل الطوعي، وأشارت مع القلق إلى أن التخصيص يمكن أن يؤدي إلى تشويه أولويات البرامج[٥٢]. وفي الوقت ذاته، أقرّت الجهات المانحة ذاتها في إعلان باريس بشأن فعالية المعونات: الملكية والتنسيق والمواءمة وتحقيق النتائج والمساءلة المشتركة بأنه ينبغي اتخاذ تدابير عملية لمعالجة ”عدم تقديم التزامات أكثر توقعاً لعدة سنوات فيما يتعلق بتدفقات المعونة“ (الفقرة ٤).

١٦٠ – ورغم أن الافتقار إلى الالتزام طويل الأجل بالتمويل وصغر النسبة المئوية للأموال غير المخصصة المتلقاة هما من العوامل الخارجية، فإن استخدام المساهمات غير المخصصة في صندوق التبرعات الاستئماني مسألة أصيلة في تنسيق فريق التنسيق المشترك بين الوكالات المعني بالإجراءات المتعلقة بالألغام. ولم يعالج استخدام هذه الأموال بوضوح في اختصاصات الصندوق. وتجدر الإشارة إلى أن بعض الأموال غير المخصصة، التي ينبغي أن تفيد فريق التنسيق

(٥١) اختصاصات صندوق التبرعات الاستئماني لتقديم المساعدة في الإجراءات المتعلقة بالألغام، الصفحة ٤، الفقرة ١٨.

(٥٢) انظر ”التبرعات في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة وأثرها على استراتيجيات تنفيذ البرامج وتعبئة الموارد“ (JIU/REP/2007/1).

بكامله، تستخدم لتمويل أنشطة تنسيق مقر الدائرة. غير أن عدداً من الجهات صاحبة المصلحة التي أجريت معها مقابلات اشتكت من عدم الشفافية، ومن الاستخدام النفعي، في رأيها، من جانب الدائرة للأموال غير المخصصة.

١٦١ - والواقع أن ثمة فئتين من الأموال غير المخصصة: المساهمات غير المخصصة وفقاً لاتفاق الجهة المانحة والمساهمات غير المخصصة المجمعة. وللأغراض المرجعية، ينبغي الإشارة إلى أن التقديرات للفترة ٢٠٠٦-٢٠١٠ تشير إلى أن ما لا يزيد عن ٣ في المائة من المساهمات غير المخصصة وفقاً لاتفاق الجهات المانحة وجهت إلى المنظمات غير الحكومية، بينما كانت نسبة ٣٩ في المائة من نصيب مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع لتنفيذ برامج دائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام ووجهت نسبة ٥٨ في المائة لأنشطة مقر الدائرة. أما الأموال غير المخصصة المجمعة فخصصت على النحو التالي للفترة ٢٠٠٧-٢٠١٠: وجهت نسبة ٢٥ في المائة للمنظمات غير الحكومية أو السلطات الوطنية للإجراءات المتعلقة بالألغام ونسبة ٥ في المائة للصندوق الإنمائي، بينما كانت نسبة ٤٢ في المائة من نصيب مكتب خدمات المشاريع لتنفيذ برامج الدائرة و ٢٨ في المائة من نصيب أنشطة مقر الدائرة.

١٦٢ - ويكمن أصل هذه المشكلة في عدم وجود آلية حوكمة لصندوق التبرعات الاستئماني شاملة لجميع الجهات صاحبة المصلحة المعنية. وقد أبرز المسؤولون من الأعضاء الرئيسيين في فريق التنسيق المشترك بين الوكالات المعني بالإجراءات المتعلقة بالألغام الذين التقى بهم المفتشان خلال هذا الاستعراض أوجه القصور هذه باعتبارها من المسائل ذات الأولوية التي ينبغي تناولها بصفة عاجلة. وتجدر الإشارة إلى أن لجنة السياسات التابعة للأمين العام أوصت في تموز/يوليه ٢٠١٠ باستحداث آلية معززة لحوكمة صندوق التبرعات الاستئماني وتنفيذها للإرشاد إلى أنسب توزيع للأموال غير المخصصة (القرار ٢٠١٠/١٨/iii). وبالتالي، أنشأ فريق التنسيق المشترك فريقاً عاملاً ليتولى المسؤولية عن صياغة التوصيات للتخصيص المناسب لتلك الأموال. واستجابة لتوصية لجنة السياسات، اعترف فريق التنسيق المشترك بالاشتراك معه بأن استخدام أموال صندوق التبرعات الاستئماني غير المخصصة يحتاج إلى مزيد من الشفافية، بهدف ضمان أن تتمكن الوكالات من الحصول على تلك الأموال لأغراض الاستجابة الفورية. وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠، قدمت دائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام ورقة مناقشات إلى الفريق المشترك ووفرت أمثلة على آليات الحوكمة للصناديق، سواء داخل أو خارج منظومة الأمم المتحدة. غير أنه لم يتخذ إجراء آخر منذ ذلك الحين و لم يكن الامتثال لقرار لجنة السياسات قد تحقق بعد في تموز/يوليه ٢٠١١.

١٦٣ - يخلص المفتشان إلى أن ثمة تصوراً مؤداه أنه يوجد تضارب ظاهر في المصالح فيما يتعلق بالدور المزدوج الذي تؤديه دائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام، بصفتها مديرة لصندوق التبرعات الاستئماني، من ناحية، وبصفتها إحدى الجهات المستفيدة المباشرة من ناحية أخرى. وهما يؤكدان أهمية تنفيذ قرار لجنة السياسات ٢٠١٠/١٨/iii، ويحثان فريق التنسيق المشترك بين الوكالات المعني بالإجراءات المتعلقة بالألغام على اتخاذ إجراء فوري لتنفيذه بالتشاور الوثيق مع مكتب المراقب المالي، وذلك باعتماد إجراءات لصرف الأموال

من الصندوق بسرعة أكبر، واستحداث آلية معززة لحوكمة الصندوق. ويرى المفتشان أن هناك احتمالاً قوياً لأن يمثل الصندوق بعد تحسينه منصة جذابة للجهات المانحة في المستقبل، وهذه فرصة لمنظومة الأمم المتحدة للتعامل مع النقد الذي تثيره بعض الجهات صاحبة المصلحة الرئيسية، بالاستناد إلى القيمة المضافة التي يتيحها الصندوق.

هاء – تكاليف دعم البرامج

١٦٤ – يمثل المبلغ الكلي للتكاليف العامة أو تكاليف دعم البرامج اللازمة لتوجيه الأموال عن طريق صندوق التبرعات الاستئماني مصدر قلق كبير للجهات صاحبة المصلحة، ولا سيما المانحون. وقد حدد رسم الاسترداد لإدارة الصندوق وحدها بنسبة ٣ في المائة منذ فترة السنتين ٢٠٠٦-٢٠٠٧. ويجدر التنويه إلى أنه لا يُسترد من خلال هذا الرسم سوى التكاليف غير المباشرة. أما التكاليف المباشرة، التي يمكن أن تعزى بوضوح إلى العمليات (على سبيل المثال تكاليف الموظفين وغيرهم من الأفراد، والسفر، والخدمات التعاقدية، والتكاليف التشغيلية، والشراء) فلا يغطيها رسم الـ ٣ في المائة، بل تسترد كمكونات يمكن تحديدها للعمليات والبرامج والمشاريع التي يمولها الصندوق.

١٦٥ – ووفقاً لنوع المشروع وطريقة تنفيذه، يمكن أن تتراكم تكاليف عامة إضافية كلما اقتضتها كل من الكيانات المشاركة في سلسلة الإدارة والتنفيذ. فالبرنامج الإنمائي أو اليونيسيف، على سبيل المثال، يستردان نسبة ٧ في المائة باستمرار كتكاليف غير مباشرة، في حين يسترد مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، بصفته أحد الشركاء المنفذين، ٤ أو ٥ في المائة (يطلق عليها أيضاً رسم إداري أو رسم الشؤون الإدارية). ووفقاً لدائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام، تتراوح النسب التي تفرضها المنظمات غير الحكومية على المنح المقدمة من الدائرة بين ٥ و ١٠ في المائة، على ألا تتجاوز مجموع تكاليف دعم البرامج معاً التي حددتها الجمعية العامة بنسبة ١٣ في المائة. ويمكن أن يترتب على التكاليف المباشرة تكاليف إضافية للتنفيذ (٢,٨٥ في المائة، مثلاً، في حالة صندوق الأمم المتحدة لخدمات المشاريع)، ولكن هذه التكاليف تخصم عادة من ميزانية المشروع على نحو ما أشير إليه أعلاه.

١٦٦ – ويخرج التحليل المفصل لتكاليف دعم البرامج عن نطاق هذا الاستعراض، غير أن ثمة تصوراً مؤداه أن تكاليف دعم البرامج بوجه عام مرتفعة بشكل لا داعي له. وطُلبت بيانات لإجراء تقييم إضافي لتراكم تكاليف دعم البرامج في سلسلة التنفيذ وقت كتابة هذا التقرير؛ غير أن البيانات اللازمة لم ترد إلا بشكل جزئي. **ويخلص المفتشان إلى أنه في ضوء تعزيز الشفافية وضمن سياق الإجراءات الموصى بها في الفقرات اللاحقة، ينبغي أن تخضع سلسلة تكاليف دعم البرامج والتكاليف العامة الفعلية لمزيد من التحليل والإيضاح من جانب دائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام وفريق التنسيق المشترك بين الوكالات المعني بالإجراءات المتعلقة بالألغام.**

١٦٧ - وجدير بالإشارة أنه في إطار الصناديق الاستئمانية متعددة المانحين، ''هناك مناقشة مستمرة بين المنظمات المشاركة بشأن ما إذا كانت نسبة رسوم الإدارة المخصصة لخدمات الوكيل الإداري البالغة ١ في المائة هي نسبة ملائمة أو مفرطة''(٥٣). ومن ثم فإن هناك مجالاً لإعادة النظر في معدلات تكاليف دعم المشاريع وتوضيحها في حالة صندوق التبرعات الاستئماني؛ غير أنه تجدر الإشارة إلى أن دور دائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام ليس معادلاً لدور الوكيل الإداري.

واو - نحو آلية مالية معززة لتقديم المساعدة في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام: تنقيح اختصاصات صندوق التبرعات الاستئماني

١٦٨ - التوصيات والتدابير الواردة في الفقرات السابقة، من قبيل تعزيز استجابة الصندوق في صرف الأموال، تهدف إلى تعزيز فعالية الصندوق في الأجل القصير. غير أن المسائل التي تتناولها مرتبطة بعدة عناصر رئيسية في الصندوق، كالتالية: آلية استجابة من أجل فعالية صرف الأموال؛ وضرورة تعزيز الشفافية بإنشاء آلية للإدارة تشمل جميع الجهات صاحبة المصلحة ذات الصلة؛ وضرورة زيادة كفاءة الصندوق باستعراض معدلات تكاليف دعم البرامج. وتشير هذه المسائل الهامة إلى ضرورة إجراء تنقيح كبير لاختصاصات الصندوق. فهذه الاختصاصات، بشكلها الذي اعتمد في عام ١٩٩٤، لم تعد تعكس الواقع في الميدان ولم تأخذ بعد بعين الاعتبار التغييرات المؤسسية أو الجهود المبذولة لإصلاح الأمم المتحدة في هذا المجال.

١٦٩ - وتجري إدارة وتنظيم الصناديق الاستئمانية، المستندة إلى مشاريع، كما جرى التشديد في تقرير وحدة التفتيش المشتركة لعام ٢٠١٠ عن إدارة الصناديق الاستئمانية، بصفة عامة داخل إجراءات التنفيذ المعتادة للمنظمة المعنية. وعلى النقيض من ذلك، فإن الصناديق الاستئمانية المواضيعية وذات الأحجام الأكبر ''عادة ما تتسم بهيكل حوكمة مخصص يضم لجنة توجيهية أو استشارية أو مجلساً لأمناء الصندوق''(٥٤). وليس صندوق التبرعات الاستئماني صندوقاً استئمانياً مواضيعياً فحسب، بل هو من أكبر الصناديق الاستئمانية العامة التي تمول البرامج الإنسانية وأنشطتها. غير أنه، في حين لا تحكم الصندوق هيئة محددة لصنع القرار، فإن الصناديق الاستئمانية متعددة المانحين تضم بالضرورة لجنة توجيهية أو كياناً مماثلاً. وبالرغم من أن هذه الصناديق تنشأ في إطار آخر وبالتالي فقد تبدو المقارنة صعبة، فإن بعض العناصر يمكن أخذها في الاعتبار لتعزيز مساءلة صندوق التبرعات الاستئماني واستجابته وشفافيته. وعلى سبيل المثال، قد تضطلع لجنة توجيهية للصندوق الاستئماني المتعدد المانحين بالمسؤولية الرئيسية عن استعراض الأموال غير المخصصة وتخصيصها، واستعراض مقترحات التمويل المقدمة من

(٥٣) ''السياسات والإجراءات المتعلقة بإدارة الصناديق الاستئمانية في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة'' (JIU/REP/2010/7)، الفقرة ١١١.

(٥٤) المرجع نفسه، الفقرة ٥٠.

الوكالات وإقرارها، وكفالة توافقها مع متطلبات اتفاقات الصندوق، أو لضمان التخطيط التشاوري الملائم لتجنب الازدواجية أو التداخل بين الصندوق الاستئماني متعدد الأطراف وآليات التمويل الأخرى. ولا توجد في هيكل صندوق التبرعات الاستئماني آلية للحوكمة شبيهة باللجنة التوجيهية للصناديق الاستئمانية متعددة المانحين.

١٧٠ - ويمكن أن يستخدم الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ، رغم تركيزه على الطوارئ في الأجل القصير، كنموذج لإشراك مختلف الجهات صاحبة المصلحة في إدارته. فقد أنشأته الأمم المتحدة تمكيناً لتقديم المساعدة الإنسانية للأشخاص المتضررين من جراء الكوارث الطبيعية والنزاعات المسلحة بشكل أنسب من حيث التوقيت والموثوقية. ويزود الفريق الاستشاري للصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ، الذي أنشأته الجمعية العامة من خلال القرار ١٢٤/٦٠ المؤرخ ١٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥، الأمين العام بالتوجيه الدوري المتعلق بالسياسات ومشورة الخبراء بشأن استخدام الصندوق وتأثيره عن طريق وكيل الأمين العام للشؤون الإنسانية ومنسق الإغاثة في حالات الطوارئ. ويعمل أعضاء الفريق الاستشاري بصفتهم الشخصية، وليس كممثلين لبلدانهم أو حكوماتهم. وهم يشملون بعض المسؤولين الحكوميين من البلدان المساهمة والمتلقية، وممثلين للمنظمات غير الحكومية العاملة في المجال الإنساني، والخبراء الأكاديميين. وهم مختارون بعناية ليعكسوا التوازن الجغرافي والجنساني. **ويرى المفتشان أنه يمكن تطبيق هذا النهج ذاته على إدارة صندوق التبرعات الاستئماني.**

١٧١ - وفي هذا السياق، يمكن استخلاص دروس هامة من سياق الصناديق الاستئمانية المتعددة المانحين. إذ يعمل مكتب الصناديق المتعددة المانحين التابع للبرنامج الإنمائي بمثابة الوكيل الإداري لـ ٣١ صندوقاً من أصل ٣٢ صندوقاً استئمانياً متعدد المانحين، في إطار مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية. ورغم أن المكتب جزء من البرنامج الإنمائي، فهو ذاتي التمويل ومنفصل تماماً عن عمليات البرنامج التجارية، تماشياً مع البروتوكول بشأن الوكيل الإداري للصناديق الاستئمانية المتعددة المانحين والبرامج المشتركة، وصناديق توحيد أداء الأمم المتحدة، الذي ينص على أنه ''حيثما يكون الوكيل الإداري أيضاً إحدى منظمات الأمم المتحدة المشاركة، فإنه يوضع توصيف واضح، يشتمل على خطوط متميزة للإبلاغ وإطار للمساءلة، ويُحافظ عليه داخل المنظمة المعينة وكيلاً إدارياً بين وظائفها كوكيل إداري ووظائفها كمنظمة مشاركة من المنظمات التابعة للأمم المتحدة'' (الفقرة ٦). وتدل التجربة مع الصناديق الاستئمانية المتعددة المانحين على أن هذا الترتيب المؤسسي يعمل بشكل جيد ويحظى بقبول حسن نسبياً.

١٧٢ - **ويسلم المفتشان بالتقدم الذي أحرز مؤخراً ويشجعان على بذل مزيد من الجهود في سبيل زيادة فعالية صندوق التبرعات الاستئماني وشفافيته. كما يخلصان إلى أنه ينبغي تنقيح شروط الصندوق الموضوعة عام ١٩٩٤. ولدعم هذه العملية وبغية تقديم توصيات واضحة لتنقيح هذه الشروط، ينبغي أن يُنشأ فريق عامل يشارك فيه ممثلون عن الصناديق الاستئمانية الكبيرة التي تديرها الأمانة العامة للأمم المتحدة، وأعضاء فريق التنسيق المشترك بين الوكالات المعني بالإجراءات المتعلقة بالألغام، ودائرة الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة**

بالألغام. وينبغي أن يأخذ الفريق العامل في الاعتبار آراء الدول الأعضاء، وبخاصة البلدان المتضررة من الألغام والبلدان المانحة، وأن يهتدي بالدروس المستفادة حديثاً من التجربة مع الصناديق الاستئمانية المتعددة المانحين، من قبيل صندوق بناء السلام. وعلى وجه الخصوص، ينبغي أن يأخذ الفريق العامل بعين الاعتبار العناصر الرئيسية التالية:

- ضرورة إنشاء آلية محسنة للحوكمة، شاملة للجهات صاحبة المصلحة ذات الصلة؛
- تقرير ما إذا كان ينبغي أن يُعهد بإدارة صندوق التبرعات الاستئماني إلى كيان مستقل وغير مشارك في إدارة المشاريع و/أو تنفيذها، لكي يتماشى مع مبادئ مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية بشأن استقلال الوكلاء الإداريين، أو بدلاً من ذلك إلى آلية للحد إلى أقصى درجة من تضارب المصالح المتصور؛
- إيضاح الرسوم المدفوعة مقابل إدارة الصندوق بغية زيادة كل من الشفافية والكفاءة.

١٧٣ - ومن المتوقع أن يعزز تنفيذ التوصية التالية كفاءة إدارة صندوق التبرعات الاستئماني وفعاليته.

التوصية ٦

ينبغي أن يقوم الأمين العام بتنقيح اختصاصات صندوق التبرعات الاستئماني للمساعدة في الإجراءات المتعلقة بالألغام، آخذاً بعين الاعتبار الجهود التي تبذلها مؤخراً الأمم المتحدة لإصلاح الصناديق الاستئمانية، والتغييرات المؤسسية ذات الصلة، والدروس المستفادة من التجربة مع الصناديق الاستئمانية المتعددة المانحين، بغية ضمان حوكمة أكثر شمولاً وشفافية واستقلالاً للصندوق فضلاً عن جعل إدارته أكثر كفاءة وفعالية.

١٧٤ - ويود المفتشان أن يبرزا أهمية تنفيذ التوصيات السالفة الذكر، ويودان في هذا الصدد أن يشددا على الطلب الذي تقدمت به الجمعية العامة، في قرارها ٦٩/٦٦، إلى الأمين العام أن يقدِّم إليها في دورتها الثامنة والستين تقريراً عن جملة مسائل منها هذا التقييم.

١٧٥ - ومن المتوقع أن يعزز تنفيذ التوصية التالية من المساءلة في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام داخل الأمم المتحدة.

التوصية ٧

ينبغي أن تطلب الجمعية العامة إلى الأمين العام أن يقدم في دورتها الثامنة والستين تقريراً عن تنفيذ التوصيات الواردة في هذا التقرير.

المرفقات

المرفق الأول*

السودان

دراسة حالة عن تعاون الأمم المتحدة الميداني في الإجراءات المتعلقة بالألغام

مقدمة

يوفر السودان، بتعريفه وفقاً لحدود ما قبل ١ تموز/يوليه ٢٠١١، دراسة حالة مثيرة للاهتمام في أعمال الأمم المتحدة ككل ولكن هذه الورقة القصيرة تكتفي بالتركيز على عملها في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام.

وقد بدأ ما يشار إليه كثيراً باسم ''الحرب الأهلية الثانية''(٥٥) في عام ١٩٨٣ وانتهت بإبرام اتفاق السلام الشامل في ٩ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥. وحدد هذا أيضاً الجدول الزمني للاستفتاء على الاستقلال في جنوب السودان. واستغرق الاستفتاء الفترة ما بين ٩ و ١٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١١، فصوّت ٩٨,٨٣ في المائة من السكان في الجنوب لصالح الاستقلال واحتفل بالاستقلال ذاته في ١١ تموز/يوليه ٢٠١١. وعلى حد تعبير مسؤول كبير في الأمم المتحدة: ''هذه فرصة لا تتاح إلا مرة واحدة في العمر لبناء بلد من لا شيء تقريباً''، و ''إنها فرصة فريدة من نوعها للمجتمعات الوطنية والدولية للعمل المتكاتف معاً. فبدون التعاون الشامل يكون خطر الفشل أكبر ويستغرق النجاح وقتاً أطول''.

وتخفي هذه النبذة الشديدة الإيجاز العديد من الأحداث والمواقف والخبرات والدروس المستفادة لكل من المجتمع الدولي والأمم المتحدة وينطبق نفس الشيء على الإجراءات المتعلقة بالألغام. والواقع أن الإجراءات المتعلقة بالألغام نشاط مستمر في السودان منذ سنوات كثيرة ولكن هذه الورقة تبدأ بالتوقيع على مذكرة تفاهم والأحداث التي أدت إليها. وحتى منذ وقت يرجع إلى عام ٢٠٠٢، كان ثمة اتفاق في الرأي بين حكومة السودان والحركة الشعبية لتحرير السودان (الحركة الشعبية) على أن ضرورة السماح بالقيام بالإجراءات المتعلقة بالألغام هي أمر يخرج عن نطاق السياسة.

---

* مستنسخة بالشكل الذي وردت فيه.

(٥٥) كانت ''الحرب الأهلية الأولى'' في الفترة بين ١٩٥٥ و١٩٧٢.

دور الإجراءات المتعلقة بالألغام

بعد قانوني

اعتمدت الجمعية العامة قراراً بشأن تقديم المساعدة الطارئة إلى السودان[٥٦]، تذكّر فيه (القسم ١٤) حكومة السودان بالتزاماتها بموجب معاهدة حظر الألغام المضادة للأفراد ”.. وتحث المجتمع الدولي ووكالات الأمم المتحدة على تقديم المساعدة اللازمة فيما يتصل بالإجراءات المتعلقة بالألغام في السودان“. وخلال الاجتماع الرابع للدول الأطراف في معاهدة حظر الألغام[٥٧] (١٦-٢٠ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢)، عُقد اجتماع بين ممثلين عن حكومة السودان، والحركة الشعبية لتحرير السودان، ودائرة الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام. وتركز الاجتماع على الطرق المناسبة لتقديم دعم الأمم المتحدة لتطوير الإجراءات الوطنية لإزالة الألغام. وتم التوقيع على مذكرة تفاهم ثلاثية من جميع الأطراف في ١٩ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢[٥٨].

وبموجب أحكام مذكرة التفاهم، وافقت الأمم المتحدة على مساعدة كلا الطرفين على الاشتراك في وضع استراتيجية وطنية للإجراءات المتعلقة بالألغام لتلبية الاحتياجات الفورية للحالة الإنسانية والوضع على المدى الطويل بعد انتهاء النزاع في السودان. وأعدت جميع الأطراف في مذكرة التفاهم ‘الإطار الاستراتيجي الوطني لمكافحة الألغام في السودان’ وعُرض على جمهور دولي في نيروبي في ٢٤ آب/أغسطس ٢٠٠٤. وطلب كلا الطرفين السودانيين المساعدة الفورية لتنفيذ الإجراءات المتعلقة بالألغام في حالات الطوارئ للحد من الخسائر في صفوف المدنيين. وتقرر تطوير هذا الدعم في ثلاثة مجالات:

- إيجاد قدرة وطنية لإدارة الإجراءات المتعلقة بالألغام؛
- التدخل المباشر في حالات الطوارئ لمواجهة الاحتياجات الفورية وتلبية الاحتياجات الإنسانية الفورية؛
- تسهيل إيجاد قدرة مناسبة على إزالة الألغام لدى المنظمات غير الحكومية الوطنية.

بعد تنسيقي

أنشئ مكتب وطني للإجراءات المتعلقة بالألغام في الخرطوم، وتمثل الهدف منه على المدى القصير في تخطيط الأنشطة في جميع المجالات على نحو يضمن توحيد المستويات.

(٥٦) قرار اتخذته الجمعية العامة رقم ٥٦/١١٢. تقديم المساعدة الطارئة إلى السودان؛ ١٢ شباط/فبراير ٢٠٠٢.

(٥٧) تعرف أيضاً باتفاقية أوتاوا.

(٥٨) مذكرة تفاهم بين حكومة السودان والجيش الشعبي لتحرير السودان فيما يتعلق بالدعم المقدم للسودان من دائرة الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام. وقعتها جميع الأطراف في ١٩ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢.

وكان المأمول أن يصبح المكتب مكتب تنسيق وطني حقيقي في وقت ما في المستقبل يخدم جميع أنحاء السودان.

واستحدث مكتب كبير للأمم المتحدة لمكافحة الألغام – في موقع مشترك مع المكتب الوطني للإجراءات المتعلقة بالألغام – لتغطية كل من شمال السودان وجنوبه وامتاز بأنه أكبر مكتب لمكافحة الألغام في العالم. غير أن ظهور مكتب الأمم المتحدة لمكافحة الألغام لم يلق ترحيباً على الصعيد العالمي من بعض المنظمات غير الحكومية للإجراءات المتعلقة بالألغام التي شعرت بأنه يجري تهميشها رغم وجودها في البلد قبل فترة طويلة من وصول المكتب. ولم يكن هذا الرأي مقتصراً على السودان لأن استجابة الأمم المتحدة في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام كانت تتخلف دائماً تقريباً عن المنظمات غير الحكومية التي كانت ترى، عادة، أنها كانت تعمل بشكل جيد تماماً بدون الأمم المتحدة. ولكن المكتب الوطني كان ينظر إلى جميع الجهات الفاعلة بوصفها شركاء، ففتح أبوابه لجميع وكالات مكافحة الألغام وعرض عليها حيزاً للعمل في نفس المبنى. وأعربت كثير من الجهات الفاعلة للإجراءات المتعلقة بالألغام – ويشار إليها الآن باسم الشركاء المنفذين – العاملة في الشمال عن قبولها العرض لإيجاد مستوى من التنسيق على الصعيد الوطني/صعيد الأمم المتحدة/المنظمات غير الحكومية نادراً ما يشاهد في الأعمال المتعلقة بالألغام.

العمليات

وقد تعددت العمليات التي انبثقت عن أنشطة التنسيق المذكورة، ولكن ثلاثاً منها جديرة بالملاحظة على وجه الخصوص:

تسارعت عجلة المعونة الإنسانية رغم أن حالة الألغام في جنوب البلد لم تكن مفهومة جيداً. وأصدر مكتب الأمم المتحدة لمكافحة الألغام تكليفاً بإجراء دراسة استقصائية لتأثير الألغام الأرضية، بدأ التفكير فيها لأول مرة في حزيران/يونيه ٢٠٠٣، ولكنها لم تبدأ بالفعل حتى عام ٢٠٠٦ ولم تكتمل إلا في تموز/يوليه ٢٠٠٩. وانتهت إلى أن مشكلة الألغام الأرضية تنحصر إلى حد كبير في خمس ولايات من أصل ٢٥ ولاية، وتقع معظمها في الجنوب والشرق، وأن ثمة مناطق خطر مشتبه فيها يبلغ مجموعها ٦٠٥ مناطق في جميع أنحاء البلاد. وأصبح لدى الوكالات الإنسانية الآن فهم أفضل للحالة.

وكان أحد العوامل الأساسية في توزيع المعونات الإنسانية هو إمكانية الوصول على امتداد طرق إما يتعذر المرور فيها أو يُشتبه في أنها ملغومة. وأدى هذا إلى اتباع نهج ذي شقين أصبح شائعاً إلى حد ما. فأولاً، كانت تجري إزالة الألغام الأرضية في مسار عرضه ٨ أمتار بواسطة شركة من جنوب أفريقيا تعمل لحساب مكتب الأمم المتحدة لمكافحة الألغام، وذلك بصفة رئيسية ولكن ليس حصراً، للسماح بوصول الأفرقة العسكرية التابعة للأمم المتحدة بشكل أفضل. ثانياً، أعيد بناء كثير من الطرق، إن لم يكن كلها، لتكون بحالة واتساع الطرق الرئيسية

التي تسلكها الشاحنات. وكان التكليف بهذا العمل من برنامج الأغذية العالمي باستخدام مزيج من الأصول الخاصة بإزالة الألغام وإعادة تشييد الطرق (وهو مزيج استخدم أيضاً في أفغانستان).

وبالرغم من أن الأخذ بنهج إدارة المخاطر في الإجراءات المتعلقة بالألغام ليس جديداً فقد استخدم في السودان، بعد كثير من النقاش، بدرجة أكبر بكثير من أي مكان آخر. وهو نظام قائم على الأدلة ويستخدم مسح المسارات لتحديد ما إذا كان يلزم إزالة الألغام من الطرق بالفعل على النحو السابق وصفه. فإذا لم يوجد أي دليل على الألغام، كان يتم فتح الطريق مما يتيح بسرعة كبيرة الإذن باستخدام آلاف الكيلومترات من الطرق من قبل الوكالات التابعة للأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية.

وجرى بعض التعاون الهام، والناجح عبر الحدود في جبال النوبة حيث قامت إحدى المنظمات غير الحكومية للإجراءات المتعلقة بالألغام بالتدريب على إزالة الألغام بالخطوط المتقاطعة بصفة مبدئية مع ١٢ طالباً من كل من المناطق التابعة لحكومة السودان والمناطق التابعة للحركة الشعبية. وارتدى الطلاب طرازاً مشتركاً من الملابس وعملوا معاً وعاشوا في نفس المخيم في مكان قبل كل من الجانبين بحياده. وبعد الانتهاء من التدريب اليومي، كان المدربون الدوليون يغادرون المكان ويتركون الطلاب معاً. وتم الانتهاء من التدريب بنجاح رغم أنه لم يكن يُنتظر الكثير من هذا التعاون لأن الوضع بين حكومة السودان والحركة الشعبية كان لا يزال هشاً للغاية حتى في جبال النوبة. غير أنها كانت مبادرة رائدة، وكانت دليلاً على الدور الفريد الذي يمكن أن تقوم به الإجراءات المتعلقة بالألغام في السودان. أما المحاولات التي بذلت لتشكيل ''وحدات مشتركة للتنفيذ'' – أي السماح لأفرقة مختلطة بالعمل معاً على أي من جانبي الحدود بين الشمال والجنوب – فلم تكلل بالنجاح.

وقد توخي من كل من هذه الإجراءات أن يبرهن على عوائد السلام وكذلك فعل لكل منها، بطريقته الخاصة. وفي حين ظلت سياسة الموقف معقدة فقد كانت تلك أمثلة تسنى فيها تحقيق تقدم ما يهم الناس. وطيلة سنوات كانت أدوار المكتب الوطني ومكتب الأمم المتحدة عبر الحدود تزداد صعوبة بكثير لعدم السماح برحلات مباشرة بين الخرطوم ورمبيك (عاصمة الجنوب آنذاك). وبالرغم من أن مكتب الأمم المتحدة كان بإمكانه أن يظل فعالاً، فقد جعل ذلك أي احتمال حقيقي لفعالية مكتب حكومة السودان أمراً مستبعداً للغاية، ولا داعي لذلك الآن على أي حال بعد استقلال جنوب السودان.

تأثير البعثات العسكرية

كان لبعثات الأمم المتحدة العسكرية دور رئيسي تؤديه في كيفية تطوير الإجراءات المتعلقة بالألغام. وأشهرها هي بعثة الأمم المتحدة في السودان التي يخرج دورها عن نطاق هذه الورقة. وكان تأثيرها على الإجراءات المتعلقة بالألغام ذا ثلاثة أوجه:

- كانت بحاجة إلى دعم عمليات من مكتب الأمم المتحدة لتمكين القوات من الانتقال على طرق تعتبر ملغومة. وتحقق ذلك في معظم الحالات، كما هو موضح أعلاه، بقيام مقاول تجاري بإزالة الألغام من مسافة عرضها ٨ أمتار على امتداد الطرق التي يلزم إمكان التحرك عليها.

- قدمت بعض الدول المساهمة أفرقة عسكرية لإزالة الألغام كان لا بد من اعتمادها من مكتب الأمم المتحدة. واضطلعت هذه الأفرقة بدور مزدوج لمساعدة البعثة في تنفيذ ولايتها بالقيام ببعض أعمال الإزالة المطلوبة، وبخلاف ذلك، للقيام بأعمال للأغراض الإنسانية.

- ربما كان أكبر تأثير للبعثة على الإجراءات المتعلقة بالألغام هو التأثير على الميزانية. فأكثر من ٥٠ في المائة من مجموع التمويل للإجراءات المتعلقة بالألغام في السودان كان لسنوات كثيرة، ومازال، يأتي من الميزانية المقررة.

وهناك بعثة أخرى يجدر ذكرها هنا. فقد وافقت حكومة السودان والجيش الشعبي في اتفاق جبال النوبة لوقف إطلاق النار في ١٩ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٢، على وقف إطلاق النار بمراقبة دولية بين قواتهما في جبال النوبة لمدة ستة أشهر قابلة للتجديد، وذلك بهدف أوسع يتمثل في تعزيز التوصل إلى تسوية عادلة وسلمية وشاملة للنزاع. ونص اتفاق وقف إطلاق النار، بالإضافة إلى اتفاق مركز البعثة، على إنشاء اللجنة العسكرية المشتركة، التي بدأت العمل في نيسان/أبريل ٢٠٠٢. وأعرب مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة في وقت لاحق عن ترحيبه بإنشاء اللجنة العسكرية المشتركة وغيرها من آليات الرصد في السودان[٥٩]. وكان ما يُطلق عليه عادة 'اللجنة العسكرية المشتركة' يتألف في الواقع من كيانين: دولي هو بعثة الرصد المشتركة، التي راقبت الامتثال لاتفاق وقف إطلاق النار وساعدت في فك الارتباط بين المتحاربين وإعادة نشرهم، واللجنة العسكرية المشتركة الأصلية، وتسمى أيضاً مجموعة الرئيس، التي كانت تبت فيما إذا كان عمل من الأعمال يشكل انتهاكاً لوقف إطلاق النار أم لا. وكان رئيس بعثة اللجنة العسكرية المشتركة يمسك بزمام القيادة والسيطرة على أفرقة الرصد المشتركة، ويعمل في الوقت ذاته رئيساً لمجموعة الرئيس. وبالإضافة إلى ذلك، كان يدعم اللجنة أصدقاء جبال النوبة، وهي مجموعة من ١٢ بلداً من أوروبا وأمريكا الشمالية قامت بتمويل اللجنة وتزويدها بالمراقبين الدوليين غير المسلحين. واتسم الدعم المقدم من قبل اللجنة العسكرية المشتركة/بعثة الرصد المشتركة بأهمية بالغة لتطوير الإجراءات المتعلقة بالألغام في جبال النوبة. وكان مدى حسن النية الذي أوجده بين الجانبين ملحوظاً والدعم المادي الذي وفره للإجراءات المتعلقة بالألغام كبيراً وعلى قدر كبير من الأهمية.

(٥٩) البيان الرئاسي S/PRST/2003/16 المؤرخ ١٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣.

الوقت الحاضر

أين إذن يترك هذا الوضع الإجراءات المتعلقة بالألغام في سياق السودان وما الدروس التي يمكن استخلاصها؟ لقد كتب هذا التقرير القصير بعد استقلال جنوب السودان وعقب زيارة قام بها فريق وحدة التفتيش المشتركة (بما في ذلك المؤلف) في الفترة بين ٢٧ حزيران/يونيه و ١ تموز/يوليه ٢٠١١ (قُبَيْل الاستقلال الفعلي). وبرز شيئان بوضوح شديد خلال تلك الزيارة. أولاً، كان الاحترام الذي أبداه الجميع تجاه مكتب الأمم المتحدة لمكافحة الألغام ملحوظاً وربما يبلغ مدى فريداً من نوعه. ثانياً، إن التحدي الذي يمثله استقلال جنوب السودان لأمر لا يقدر عليه إلا ذوو العزم.

وقد كان المكتب جديراً بما أوليه من الاحترام ولكن الطريق لم يكن سهلاً ميسوراً. ذلك أن عمل الأمم المتحدة في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام في السودان نال حظه من المشاكل على المستوى السياسي والتقني والشخصي. كانت السياسة معقدة وفي بعض الأحيان تحول بدرجة خطيرة دون فعالية التنسيق والعمليات. وكان ما يزيد من صعوبة التخطيط على المدى الطويل ويؤدي في بعض الأحيان إلى تضخم في بنية التنسيق هو عدم التيقن من ماهية المشكلة الفعلية التي تمثلها الألغام الأرضية على امتداد بلد شاسع الأرجاء. وكذلك لم يكن من المفيد دائماً وجود خليط من الشخصيات القوية في بعض الأحيان، والاعتداد بالذات، والنوعية المتباينة من الموظفين في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام. ومع ذلك فقد نتج عن هذه القائمة من المشاكل غير العادية هيكل غير عادي في فعاليته. فما من شك أن زمام المسؤولية – بقدر ما يتعلق الأمر بالإجراءات المتعلقة بالألغام في السودان – في يد المكتب، وأنه يظهر قيادة فعالة. ومن الصعب تحديد السبب في هذه الصعوبة الشديدة ولكنها يمكن أن تعزى إلى اجتماع خمسة عوامل: درجة التركيز الدولي العالية جداً مما يؤدي – في بعض الأحيان – إلى اتخاذ القرارات في الوقت المناسب (ونموذج جبال النوبة مثال هام على ذلك)؛ ووجود بعثة الأمم المتحدة التي أدت الولاية المنوطة بها إلى حتمية اتخاذ الإجراءات في الوقت المناسب؛ ووفرة إمدادات التمويل من الميزانية المقررة ومن الجهات المانحة الدولية؛ والوضوح الشديد في الرؤية والقوة اللذين اتسم بهما فريق الإدارة العليا في مكتب الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام الذي استعان بمستشارين تقنيين من ذوي الكفاءة والخبرة؛ وإدارة البرنامج بشكل كامل بواسطة المكتب في البلد وليس – كما كان الحال كثيراً في أماكن أخرى – من نيويورك.

ولعل السودان، في الشمال، سيتولى إدارة إجراءاته الخاصة المتعلقة بالألغام في المستقبل مع دعم محدود من الأمم المتحدة ولكن لا شك في أن جنوب السودان هو حالة مستمرة تتطلب قدراً كبيراً من دعم الأمم المتحدة والدعم الدولي لفترة قادمة. ولم يتبين بعد ما إذا كان البلد بما لديه من ثقة استعادها بعد الاستقلال سيهيئ الظروف التي تتيح للأمم المتحدة مواصلة دعمها بفعالية كما هو الحال حتى الآن. وقد قال نفس المسؤول الكبير في الأمم المتحدة الذي أشير إليه

في بداية هذه الورقة أيضاً ”قد ينتهي الأمر بجنوب السودان إلى الفشل ولكن ليس من الضروري أن يكون الأمر كذلك“. ولا شك أن الإجراءات المتعلقة بالألغام سوف تستمر في القيام بدورها في السعي إلى نجاح هذا البلد ولكنها لا يمكن أن تفعل ذلك ما لم تتوافر إرادة سياسية كافية من حكومة جنوب السودان ومن المجتمع الدولي.

المرفق الثاني

القدرات الحالية من الموارد لدى دائرة الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام والبرنامج الإنمائي واليونيسيف وبرامجها في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام

ملاحظات	عدد البرامج	الملاءة الوظيفية		الموارد المالية (دولار الولايات المتحدة)		الكيان
	الميدانية	الميدان	المقر	الميدان	المقر	
• تضم البرامج الميدانية ١٠ برامج تديرها الأمم المتحدة وبرنامجين وطنيين تقدم الأمم المتحدة لهما الدعم. • لا يشمل موظفو المقر سوى موظفين من الفئة الفنية. • يدير مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع ١١٢ موظفاً ميدانياً دولياً و ٥٢٠ موظفاً ميدانياً وطنياً إضافيين بالنيابة عن دائرة الأعمال المتعلقة بالألغام.	٢٢	~١١٠ دوليين ~٢٢٥ وطنيين	٢٢	~١٦٠ مليون	~٤,٥ مليون	دائرة الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام
• يتألف موظفو المقر من اثنين بدوام كامل و ١٥ من موظفي الدعم المكتبي. • استبعد من الموظفين الميدانيين موظفو البرامج الوطنية . • ميزانية المقر معادلة لاثنين من الموظفين بدوام كامل. • الموارد المالية للبرامج الميدانية مبنية على نداء البرنامج الإنمائي في حافظة العام ٢٠١٠. تمويل الإجراءات المتعلقة بالألغام دينامي، ويمثل هذا الرقم الميزانية السنوية التقريبية في السنوات العادية.	٣٨	٤٠ دوليين + وطنيين متعاقدين مع البرنامج الإنمائي	١٧	٦٨,٥ مليون		برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
• عمل اليونيسيف في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام مدمج في عملها في مجال حماية الطفل. • لا يشمل الموظفون سوى العاملين في البرمجة، وليس الذين يوفرون الدعم التشغيلي أو حشد الموارد أو الاتصالات دعما للإجراءات المتعلقة بالألغام. • لا يشمل موظفو المقر سوى الموظفين من الفئة الفنية. • تشمل الموارد المالية كلا من المقر والميدان واستُند فيها إلى احتياجات العام ٢٠١٠. • يشمل موظفو المقر نيويورك والمراكز الإقليمية.	٣١	~٢٤ دوليين ~٤٣ وطنيين	٢١	~٢٤ مليون		اليونيسيف

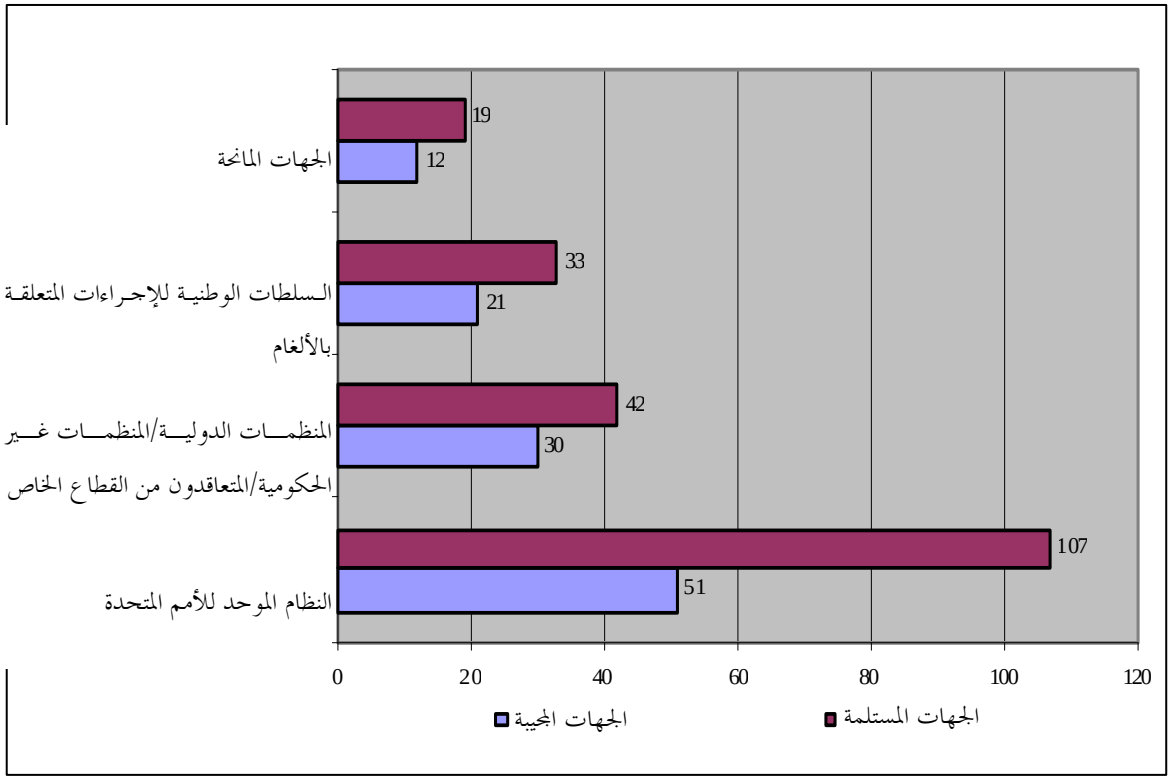
المصدر: تحديث قرار لجنة السياسات في ٦ أيار/مايو ٢٠١١، المرفق باء، والتحديثات ذات الصلة من فرادى أعضاء فريق التنسيق المشترك بين الوكالات المعني بالإجراءات المتعلقة بالألغام (المركز: ٢ آب/أغسطس ٢٠١١).

المرفق الثالث

دراسة استقصائية

في الفترة الممتدة بين ٢٦ أيار/مايو و ١٧ حزيران/يونيه ٢٠١١، أجرت وحدة التفتيش المشتركة دراسة استقصائية بالطرق الإلكترونية، دعي للمشاركة فيها ما مجموعه ٢٠١ شخص من ممثلي الأمم المتحدة والسلطات الوطنية للإجراءات المتعلقة بالألغام والجهات المانحة والمنظمات الدولية/المنظمات غير الحكومية/المتعاقدين من القطاع الخاص. وتمثل المنطق وراء اختيار أسلوب العينة غير العشوائية في إشراك الجهات صاحبة المصلحة التي سبق للمفتشين أن التقوا بها في أثناء الاستعراض والجهات صاحبة المصلحة التي لم يتم بحثها بعد. وتمثل هذه الدراسة الاستقصائية مصدراً هاماً للمعلومات بالإضافة إلى الاستعراض المكتبي والبعثات، ومن ثم تتيح مصدراً ثالثاً "لزيادة دقة البيانات" و "لتعزيز النتائج"(٦٠).

تفصيل المتلقين لدراسة وحدة التفتيش المشتركة الإلكترونية والجهات التي وصلت ردودها (من إعداد فريق من أصحاب المصلحة):



(٦٠) Linda G. Morra-Imas; Ray C. Rist, *The Road to Results: Designing and Conducting Effective Development Evaluations* (Washington D.C., World Bank, 2009), (لندا ج. موررا – إيماس؛ راي سي ريست، الطريق إلى النتائج: تصميم وإجراء التقييمات الفعالة في مجال التنمية (واشنطن العاصمة، البنك الدولي، ٢٠٠٩))، الصفحة ٣٠٠. (باللغة الإنكليزية).

المرفق الرابع

قائمة بالجهات التي أجريت معها مقابلات

أجرى المفتشون مقابلات مطولة مع بعض المسؤولين من الكيانات التالية:

النظام الموحد للأمم المتحدة

إدارة عمليات حفظ السلام/مكتب سيادة القانون والمؤسسات الأمنية

مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، المكتب القطري في كولومبيا

مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، المكتب القطري في السودان (جوبا)

مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، المكتب القطري في كولومبيا

مكتب شؤون نزع السلاح

المقر الرئيسي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المكتب القطري في ألبانيا

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المكتب القطري في البوسنة والهرسك

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المكتب القطري في كمبوديا

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المكتب القطري في كولومبيا

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المكتب القطري في جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المكتب القطري في نيكاراغوا

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المكتب القطري في السودان (جوبا)

المكتب القطري لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة في جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية

بعثة الأمم المتحدة في السودان جوبا

مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع

المقر الرئيسي لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، المكتب القطري في كولومبيا

المقر الرئيسي لليونيسيف

المكتب القطري لليونيسيف في ألبانيا

المكتب القطري لليونيسيف في البوسنة والهرسك

المكتب القطري لليونيسيف في كمبوديا

المكتب القطري لليونيسيف في كولومبيا

المكتب القطري لليونيسيف في ألبانيا

المكتب القطري لليونيسيف في البوسنة والهرسك

المكتب القطري لليونيسيف في كمبوديا

المكتب القطري لليونيسيف في كولومبيا

المكتب القطري لليونيسيف في جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية

المكتب القطري لليونيسيف في نيكاراغوا

المكتب القطري لليونيسيف في السودان (جوبا)

مكتب الأمم المتحدة لمكافحة الألغام في السودان (جوبا)

المقر الرئيسي لدائرة الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام

المكتب القطري لدائرة الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام في كولومبيا

المكتب القطري لبرنامج الأغذية العالمي في كولومبيا

المكتب القطري لبرنامج الأغذية العالمي في جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية

البنك الدولي

المنظمات الدولية

مركز جنيف الدولي لإزالة الألغام للأغراض الإنسانية

وحدة دعم التنفيذ

المقر الرئيسي للجنة الدولية للصليب الأحمر

مكتب اللجنة الدولية للصليب الأحمر في كولومبيا

وفد اللجنة الدولية للصليب الأحمر في نيويورك

مكتب الصندوق الاستئماني الدولي لإزالة الألغام وتقديم المساعدة لضحايا الألغام في البوسنة والهرسك

منظمة الدول الأمريكية، واشنطن

منظمة الدول الأمريكية، مكتب نيكاراغوا

المنظمات غير الحكومية/المتعاقدون من القطاع الخاص

المنظمة الألبانية لتقديم المساعدة في الإدماج والتنمية

الحملة الكولومبية لمكافحة الألغام

مركز التأهيل المتكامل في كولومبيا

المقر الرئيسي لهيئة المعونة الدولية التابعة للكنيسة الدائمركية،

مكتب شركة G4Sفي جوبا

المنظمة الدولية للمعوقين

مكتب المنظمة الدولية للمعوقين في جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية

مكتب منظمة ”هالو ترست“ في كمبوديا

الحملة الدولية لحظر الألغام الأرضية

فرع الحملة الدولية لحظر الألغام الأرضية في نيكاراغوا

الخدمة اليسوعية/حملة لحظر الألغام الأرضية في كمبوديا

مكتب ”ميشيم“ في جوبا

عملية منظمة العمل لإزالة الألغام البرية ودعم

منظمة العمل لإزالة الألغام (كندا)

المقر الرئيسي للفريق الاستشاري المعني بالألغام

مكتب الفريق الاستشاري المعني بالألغام في كمبوديا

مكتب الفريق الاستشاري المعني بالألغام في جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية

مكتب الفريق الاستشاري المعني بالألغام في جوبا

مكتب شركة ”ماين تيك“ الدولية في جوبا

المقر الرئيسي للمنظمةَ النرويجية للمساعدة الشعبية

مكتب المنظمةَ النرويجية للمساعدة الشعبية في البوسنة والهرسك

مكتب المنظمةَ النرويجية للمساعدة الشعبية في جوبا

خدمة السودان المتكاملة لمكافحة الألغام

الضحايا

الجهات المانحة

مكتب الوكالة الأسترالية للتنمية الدولية في كمبوديا

مكتب الوكالة الأسترالية للتنمية الدولية في مكتب الوكالة الأسترالية للتنمية الدولية في لاو الديمقراطية الشعبية

وزارة الخارجية النمساوية

الوكالة الكندية للتنمية الدولية

مكتب الوكالة الكندية للتنمية الدولية في كمبوديا

وزارة الخارجية والتجارة الدولية الكندية

وفد الاتحاد الأوروبي إلى جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية

المديرية العامة المعنية بتوسيع عضوية الاتحاد الأوروبي التابعة للمفوضية الأوروبية،

المديرية العامة للتنمية والتعاون التابعة لمفوضية الأوروبية – برنامج المعونة الأوروبية

الدائرة الأوروبية للشؤون الخارجية التابعة للاتحاد الأوروبي

إدارة المعونة الإنسانية التابعة للمفوضية الأوروبية – مكتب جوبا

وزارة الخارجية النرويجية

مكتب الوكالة السويسرية للتنمية والتعاون في جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية

وزارة الخارجية في الولايات المتحدة

سفارة الولايات المتحدة في جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية

السلطات الوطنية للإجراءات المتعلقة بالألغام

الهيئة الألبانية التنفيذية للإجراءات المتعلقة بالألغام

وزارة الدفاع الألبانية

وزارة الخارجية الألبانية

مقاطعة منطقة كوكس، ألبانيا

لجنة إزالة الألغام في البوسنة والهرسك

مركز مكافحة الألغام في البوسنة والهرسك

وزارة الدفاع في البوسنة والهرسك

الهيئة الكمبودية لمكافحة الألغام وتقديم المساعدة للضحايا

المركز الكمبودي للإجراءات المتعلقة بالألغام

المعهد الوطني لإزالة الألغام في موزامبيق

المعهد التكنولوجي الوطني في نيكاراغوا

وزارة الخارجية، جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية

الهيئة التنظيمية الوطنية في جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية

المركز الوطني للإجراءات المتعلقة بالألغام في السودان

وزارة الدفاع في نيكاراغوا

الهيئة الوطنية لإزالة الألغام في نيكاراغوا

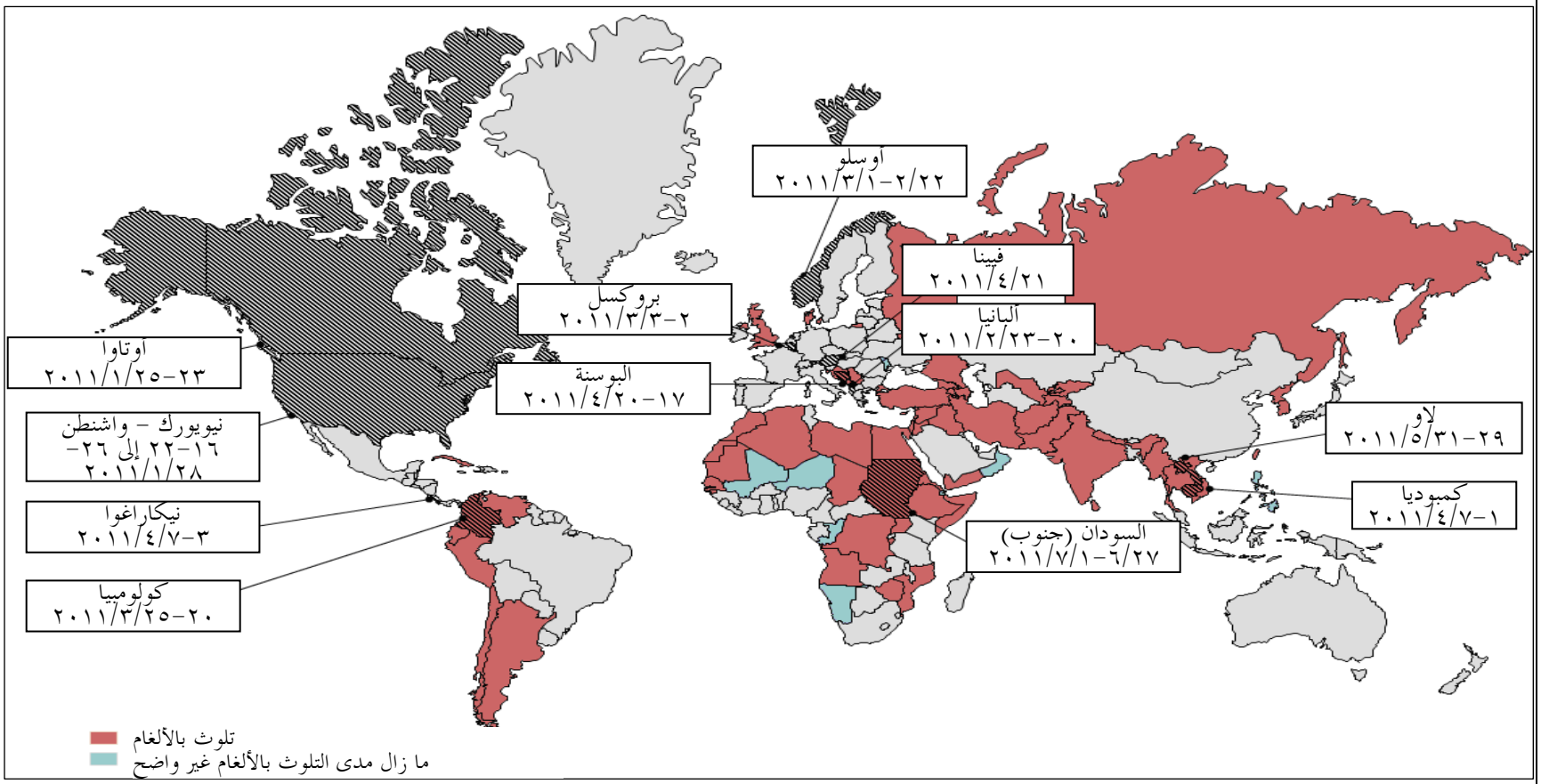
البرنامج الرئاسي للعمل الشامل ضد الألغام المضادة للأفراد في كولومبيا

برنامج لاو الوطني لإزالة الذخائر غير المنفجرة

هيئة إزالة الألغام في جنوب السودان

المرفق الخامس*

خريطة للبعثات التي اضطلع بها لأغراض هذا الاستعراض على نطاق العالم



المصدر: الحملة الدولية لحظر الألغام الأرضية، مراقب الألغام الأرضية، ٢٠١٠، الصفحة ١٨٠.

(أ) في ١ أيلول/سبتمبر ٢٠١٠.

---

* مستنسخة بالصيغة التي وردت بها.

المرفق السادس

نظرة عامة على الإجراءات التي يتعين أن تتخذها المنظمات المشاركة بشأن توصيات وحدة التفتيش المشتركة

JIU/REP/2011/11

			الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها													الوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية												
		الأثر المتوخى	الأمم المتحدة*	مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان	مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية	مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة	برنامج الأمم المتحدة للبيئة	الأمم المتحدة - الموئل	مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين	الأونروا	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	صندوق الأمم المتحدة للسكان	اليونيسيف	برنامج الأغذية العالمي	مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع	منظمة العمل الدولية	منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة	اليونسكو	منظمة الطيران المدني الدولي	منظمة الصحة العالمية	الاتحاد البريدي العالمي	الاتحاد الدولي للاتصالات	المنظمة العالمية للأرصاد الجوية	المنظمة البحرية الدولية	المنظمة العالمية للملكية الفكرية	منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية	منظمة السياحة العالمية	الوكالة الدولية للطاقة الذرية
التقرير	للتصرف		☒	☒	☐	☐	☐	☐	☒	☐	☒	☐	☒	☒	☒	☐	☒	☐	☐	☒	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	للعلم																											
توصية ١		م	ج	ج					ج		ج		ج	ج	ج		ج			ج								
توصية ٢		ف	ج																									
توصية ٣		ت	ج																									
توصية ٤		ف	ج																									
توصية ٥		ف	ج																									
توصية ٦		ك	ج																									
توصية ٧		م	ق																									

مفتاح الرموز: **ق:** توصية للجهاز التشريعي باتخاذ قرار
ج: توصية للرئيس التنفيذي باتخاذ إجراء
▭ التوصية لا تتطلب إجراء من هذه المنظمة

التأثير المتوخى: م: تعزيز المساءلة **ش:** نشر أفضل الممارسات **ت:** تعزيز التعاون والتنسيق **ض:** تعزيز الضوابط والامتثال **ف:** تعزيز الفعالية **و:** وفورات مالية كبيرة **ك:** تعزيز الكفاءة **غ:** غير ذلك

*يشمل جميع الكيانات الواردة في الوثيقة ST/SGB/2002/11 بخلاف مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، برنامج الأمم المتحدة للبيئة، الأمم المتحدة-الموئل، مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى.