

Distr.: General
28 June 2017
Arabic
Original: English



الدورة الثانية والسبعون

البند ١٤٢ من القائمة الأولية*

وحدة التفتيش المشتركة

السلامة والأمن في منظومة الأمم المتحدة

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة تقرير وحدة التفتيش المشتركة
المعنون "السلامة والأمن في منظومة الأمم المتحدة".



الرجاء إعادة استعمال الورق

* A/72/50

110717 110717 17-10775 (A)



السلامة والأمن في منظومة الأمم المتحدة

من إعداد

خورخي فلوريس كاييخاس
جان ويسلي كازو

وحدة التفتيش المشتركة

جنيف، ٢٠١٦



موجز تنفيذي

السلامة والأمن في منظومة الأمم المتحدة

JIU/REP/2016/9

ما زالت مسألة أمن موظفي الأمم المتحدة وسلامتهم من المسائل المدرجة باستمرار في جدول أعمال الأمم المتحدة وموضوعاً من مواضيع عملية إصلاحها. وتولي المنظمة أهمية كبيرة لسلامة الموظفين وأمنهم وللوعي الأمني في العمل الميداني بالنظر إلى عدد وطبيعة وخطورة الحوادث الأمنية التي وقعت في السنوات الأخيرة، والتي أسفرت عن إصابة ومقتل عدد من موظفي الأمم المتحدة.

وواجه مفتشا وحدة التفتيش المشتركة أثناء إعداد هذا الاستعراض سيناريوهات أمنية مختلفة وأتيحت لها الفرصة للوقوف بأنفسهما على الظروف الصعبة التي يكابدها الموظفون وأفراد الأمن في بعض المواقع. ويُدرك المفتشان أن المخاطر المحتملة على السلامة والأمن ستظل تمثل تحدياً لنظام الأمن في الأمم المتحدة في كل البيئات التي تعمل فيها الأمم المتحدة. ولذلك يودّ المفتشان أن يعربا عن امتنّاهم وتقديرهم لمن يواصلون، على حساب رفاههم في كثير من الأحيان، إعلاء قيم الأمم المتحدة دعماً للسكان المحليين.

ويغطّي نطاق هذا الاستعراض المنظومة بأسرها. ويشمل الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها ووكالاتها المتخصصة، مركزاً على المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة وأعضاء الشبكة المشتركة بين الوكالات لإدارة المسائل الأمنية. وينصبّ التركيز في هذا الاستعراض على الخدمات التي يتعيّن على إدارة شؤون السلامة والأمن، باعتبارها جهة التنسيق الرئيسية في نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن، أن تقدّمها بفعالية إلى منظومة الأمم المتحدة؛ ويتناول المسائل الاستراتيجية على نطاق المنظومة ولا يتطرق إلى المجالات التقنية الخاصة بالسلامة والأمن.

ويرى المفتشان أنه ينبغي التركيز على "المسائل الاستراتيجية" الحيوية لتوفير الأمن لموظفي الأمم المتحدة ومبانيها وتعزيزه، وعلى التهديدات والمخاطر المتغيرة التي يواجهها نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن. وفي رأي المفتشين أن مختلف القضايا التي حدّدها الفريق المستقل المعني بسلامة وأمن موظفي الأمم المتحدة ومبانيها على الصعيد العالمي يمكن تصنيفها في خمسة مجالات استراتيجية مختلفة تشكّل أساس الاستعراض. وهذه المجالات هي: ثقافة الأمن، وإدارة المعلومات المتصلة بالأمن، ومعايير السلامة والأمن، وإدارة الأزمات الأمنية، والقدرة على سد الاحتياجات الإضافية المفاجئة، والموارد، والتمويل.

ويقدم المفتشان ثماني توصيات، منها توصية موجّهة إلى الجمعية العامة للنظر فيها، يوصيان فيها بأن يُعَدّ الأمين العام، بالتشاور مع اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة ومع مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق وشبكاتته المختصة، اقتراحاً بشأن نموذج لتمويل السلامة والأمن؛ وأربع توصيات موجّهة إلى الرؤساء التنفيذيين لمؤسسات الأمم المتحدة؛ وتوصيتان موجّهتان إلى إدارة شؤون السلامة والأمن؛ وتوصية موجّهة إلى وكيل الأمين العام لشؤون السلامة والأمن بصفته رئيس الشبكة المشتركة بين الوكالات لإدارة المسائل الأمنية.

النتائج والاستنتاجات الرئيسية

مما لا شك فيه أن نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن تطوّر منذ صدور التقرير المعنون "نحو ثقافة للأمن والمساءلة" الذي أعدّه الفريق المستقل المعني بسلامة وأمن موظفي الأمم المتحدة ومبانيها على الصعيد العالمي^(١). وتحوّل النظام منذ ذلك الحين من نظام مراحل أمنية - وهو ما يُعدّ أحد الصعوبات الرئيسية في الميدان - إلى فلسفة لإدارة المخاطر قوامها "كيفية البقاء" بالاستناد إلى الاستخدام المنظم لتحليل المخاطر. وعلاوة على ذلك، وُضعت سياسات جديدة وبنات التعاون بين الوكالات أكثر قوة. ويجب على نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن توفير الأمن لرهاء ١٨٠.٠٠٠ موظف^(٢) و ٣٠٠.٠٠٠ معالٍ في بيئات شديدة التباين تتراوح بين مُدن كبرى ومواقع ميدانية عميقة غالباً ما تكون عرضة للجريمة والأخطار الطبيعية والاضطرابات الاجتماعية وكذلك النزاع المسلح في كثير من الأحيان. وبالإضافة إلى ذلك، يجب أن يوفّر نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن تدابير وقائية واستجابات كافية للتهديدات العالمية، مثل الإرهاب. والمهمة ليست بسيطة وتفرض تحديات هائلة.

ويتسم نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن بالتجزؤ بين مجالات مختلفة وعلى مستويات مختلفة. وموارد الأمن وخبراته مجزأة على مستوى النظام ككل، ويمثّل ذلك مشكلة عند محاولة تقييم فعالية نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن. وبينما يُقرّ المفتشان بما تحقق من تقدّم في مختلف المجالات (أي تعزيز المساءلة، والتدريب الأمني الموحد للموظفين واختصاصيي الأمن، ووضع العديد من سياسات الأمن المختلفة على نطاق المنظومة، وما إلى ذلك)، فإن التقدّم الأكبر في رأيهما تحقق من خلال تعزيز الحوار بين منظمات الأمم المتحدة في سياق مجلس الرؤساء التنفيذيين والآليات ذات الصلة.

ويتطلّب التجزؤ الملحوظ تعزيز تقاسم الموارد المتاحة للنظام بأسره على مختلف المستويات. وينبغي لأعضاء نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن تحديد سبل الاستفادة إلى أقصى حد من الموارد الشحيحة المتاحة. وفي هذا الصدد، يشير المفتشان إلى مستويات أعلى من التكامل تهدف في نهاية المطاف إلى تحقيق المستوى الأمثل لموارد الأمن المتاحة على نطاق النظام وتجنّب الازدواجية. وينبغي أن يستند التكامل إلى الخبرات الفردية المتراكمة لدى كل منظمة من المنظمات المشمولة بنظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن وأن يراعي احتياجاتها التشغيلية المحدّدة وأن يوفر في الوقت نفسه المستوى اللازم من الاستقلال الذاتي الذي يمكّنها من الاضطلاع بولاياتها المختلفة باستقلال تام.

اعتبارات البلد المضيف

- تقع المسؤولية الرئيسية عن سلامة وأمن موظفي الأمم المتحدة ومبانيها على عاتق سلطات البلد المضيف، وهو أمر مُعترف به على نطاق واسع في القانون الدولي وتُعبّر

(١) متاح في www.un.org/News/dh/infocus/terrorism/PanelOnSafetyReport.pdf.

(٢) انظر تقرير الأمين العام بشأن سلامة وأمن العاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية وحماية موظفي الأمم المتحدة (A/71/395)، الفقرة ٢.

عنه القرارات المتعددة الصادرة عن الجمعية العامة. ومن رأي المفتشين أن المسؤولية الأولى الواقعة على البلد المضيف وعلاقته بنظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن لا تدخل ضمن أي مجال من المجالات الاستراتيجية التي سبق تحديدها عند إعداد هذا الاستعراض؛ ويمثل ذلك موضوعاً شاملاً يمس عدة مجالات.

- من الأساسي دعم الحكومة المضيفة في جملة أمور تشمل تقاسم المعلومات المتصلة بأمن موظفي الأمم المتحدة ومبانيها بانتظام وفي الوقت المناسب. والعلاقة مع البلد المضيف حاسمة أيضاً للعمليات على مختلف المستويات. ومن الأمثلة العملية على ذلك منح تأشيرات الدخول لأفراد الأمن التابعين للأمم المتحدة في الوقت المناسب عندما تقتضي الحاجة عمليات نشر لسد الاحتياجات الإضافية المفاجئة ولمواجهة حالات الطوارئ، أو التخليص الجمركي السريع لمعدات الأمم المتحدة.
- تمثل الاتفاقية المتعلقة بسلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها وبروتوكولها الاختياري إطاراً قانونياً يدعم التدابير والإجراءات الأمنية المعززة التي يجب أن تتخذها البلدان المضيفة. ولم يصدّق على الاتفاقية حتى حزيران/يونيه ٢٠١٦ سوى ٩٣ دولة. ويودّ المفتشان تشجيع الدول الأعضاء التي لم تصدّق بعد على الاتفاقية على القيام بذلك تعبيراً عن تصميمها على حماية أرواح من يعملون دعماً لسكانها المحليين.
- جدير بالملاحظة أن بعض اتفاقات البلدان المضيفة أبرمت منذ وقت طويل. ومع ذلك، شهدت بيئة الأمن على نطاق العالم تغيرات كبيرة على مر السنوات، ولا يُعبّر بعض الاتفاقات عن الاحتياجات الأمنية الراهنة. ويرى المفتشان أن الاتفاقات المعقودة مع البلدان المضيفة ينبغي أن تكون متسقة مع المسؤولية الرئيسية الواقعة على عاتق سلطات البلد المضيف وينبغي بالتالي أن تُعبّر عن السياق الأمني المحلي المحدد، وينبغي تحديثها بانتظام. وفي هذا الصدد، يشجّع المفتشان البلدان المضيفة على الوفاء بمسؤولياتها وبذل كل جهد لتوفير بيئة مأمونة قدر المستطاع لمنظمات الأمم المتحدة.

ثقافة الأمن

تشكّل ثقافة السلامة والأمن حجر الزاوية لأي نظام للأمن؛ وتوفّر فهماً مُشترَكاً لأهمية بيئة العمل المأمونة والأمنة والحاجة إليها. وتساعد ثقافة الأمن على تعزيز اليقظة وفهم مختلف السياقات والآثار الأمنية للأعمال التي يضطلع بها موظفو الأمم المتحدة عندما لا يُنظر إلى الأمن باعتباره عقبة، بل عاملاً من عوامل التمكين. ويمكن إرساء ثقافة للأمن من خلال التوجيه والتدريب الملائمين للعاملين على مختلف المستويات، وعن طريق الحفاظ على الوعي من خلال الممارسة المنتظمة وتقاسم المعلومات ذات الصلة، وتعزيز أفضل الممارسات، وضمان الامتثال للسياسات ذات الصلة والتدابير الأمنية المتخذة على المستوى المحلي.

- يمثّل إرساء ثقافة للأمن على نطاق المنظومة مهمة متعددة الأبعاد ومستمرة دون انقطاع. ولا يتحقق ذلك بين عشية وضحاها، ويتطلّب مشاركة عدة عناصر فاعلة،

ولا يقتصر ذلك على إدارة الأمن، بل يشمل أيضاً القيادة والإدارة الفنية العليا للمنظمات التي ينبغي أن تكون قدوة فيحتذى بها. ويتألف نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن من كيانات مختلفة، لكل منها ثقافتها التنظيمية (أي العمل الإنساني، وحفظ السلام، وغيرهما) وولايته المختلفة. غير أن التفاعل والتعاون بين المنظمات هام ومتكرر ويتخذ أشكالاً متعددة. ويرى المفتشان أن من الممكن تعزيز ثقافة أمن أساسية على نطاق المنظومة من خلال مهام مُشتركة (أي التدريب وغيره). وهم، علاوة على ذلك، مقتنعان بأن ذلك ليس ممكناً فحسب، بل ضرورياً أيضاً.

• تتجسّد ثقافة الأمن في النهج الذي ينتهجه الموظفون في أداء كل أنواع الوظائف، بما يشمل الوظائف الروتينية. ويمكن تعزيز سلامة الموظفين بمجرد تعزيز ثقافة الأمن واعتناقها. غير أن المسؤولية عن سلامة الموظفين لا تقع على الموظفين فحسب، ذلك أن منظمات الأمم المتحدة عليها مسؤولية باعتبارها صاحبة العمل، وينبغي أن تمتثل لمعايير العمل الدولية المتعلقة بالسلامة والصحة المهنيين، لا سيما اتفاقية منظمة العمل الدولية المتعلقة بالسلامة والصحة المهنيين لعام ١٩٨١ (رقم ١٥٥) وتوصياتها ذات الصلة. وينبغي للموظف المعيّن وفريق إدارة الأمن ضمان امتثال منظمات الأمم المتحدة الموجودة في موقع معيّن للوائح السلامة المعمول بها في البلد المضيف، والعمل، حيثما أمكن، مع الهيئات المحلية المسؤولة عن حماية سلامة المدنيين.

• أُتيحَت للمقيّمين فرصة ملاحظة جوانب القصور في تنفيذ سياسات السلامة والأمن في الميدان. ورغم الجهود المبذولة للترويج لثقافة إدارية جديدة، يرى المفتشان أن هناك حاجة إلى مواصلة تعزيز ثقافة الأمن في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة على كافة المستويات بدءاً بالإدارة العليا وانتهاءً بالموظفين. والتنفيذ السليم لسياسات الأمن، والامتثال للقواعد ذات الصلة، وسلوك العاملين كلها عناصر تعبر عن ثقافة الأمن. ويؤدي عدم الامتثال في كثير من الأحيان إلى مشاكل تمس السلامة أو الأمن. ويمكن تعزيز المستوى الحالي لسلامة الموظفين وأمنهم من منظور فعال من حيث التكلفة بمجرد تحقيق مستويات أعلى من الامتثال للوائح الأمنية الحالية. وتساهم الإدارة الفنية على كافة المستويات بدور أساسي في هذا الصدد، وينبغي أن تخضع للمساءلة فيما يتعلق بتنفيذ بروتوكولات السلامة والأمن، كل في مجال مسؤوليته. وهناك المزيد مما ينبغي القيام به من أجل تطبيق اللوائح والمعايير الحالية بغرض زيادة تعزيز ثقافة الأمن بين موظفي الأمم المتحدة.

إدارة المعلومات المتصلة بالأمن

تشكّل إدارة المخاطر الأمنية وتحليل المخاطر جزءاً لا يتجزأ من نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن، وبالتالي فإن إتاحة المعلومات ذات الصلة في الوقت المناسب حاسم من أجل سلامة أداء النظام. والهدف الذي يرمي إليه ذلك في نهاية المطاف هو الحصول - حيثما وأيان تدعو الحاجة - على المعلومات المطلوبة لتنفيذ تدابير أمنية وقائية و/أو تخفيفية في الوقت

المناسب.

ويؤكد المفتشان الدور الأساسي الذي ينبغي أن تواصله الدول الأعضاء أداءه في هذا الاتجاه. والواقع أن التعاون مع الأجهزة الأمنية الوطنية أساسي للأمم المتحدة. غير أن تقديم المعلومات من الدول الأعضاء إلى الأمم المتحدة ما زالت تحده الاعتبارات الوطنية وليست حاجة الأمم المتحدة إلى المعلومات.

- تشمل تقييمات التهديدات والمخاطر جمع المعلومات ذات الصلة، وينبغي أن توفر تلك التقييمات المعلومات الأساسية المطلوبة لتحديد التهديدات والمخاطر المتصلة بها، ويجب أثناء تلك العملية مشاوره سلطات الحكومة المضيفة المختصة.
- بالرغم من التقدم الذي تحقّق منذ صدور تقرير الفريق المستقل، من المعترف به على نطاق واسع أن هناك حاجة إلى مواصلة تعزيز قدرات تحليل التهديدات والمخاطر في نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن، بما يشمل تعزيزها على المستوى الإقليمي.
- ليس بمقدور أي وكالة أو صندوق أو برنامج في الوقت الراهن أن يتحمّل وحده تكلفة أحدث التكنولوجيات والنظم الأمنية الضرورية. ولذلك من الأساسي قيام تعاون على نطاق المنظومة لتطوير نظم جديدة للمعلومات الأمنية واستخدامها.

معايير السلامة والأمن

قُطعت أشواط كبيرة في مجالات الوعي الأمني وتوحيد الممارسات منذ صدور تقرير الفريق المستقل، وصاحب ذلك اعتراف بالحاجة إلى مزيد من الوضوح في المسؤوليات والمساءلة والقيادة، فضلاً عن زيادة التعاون وتقاسم المعلومات بين مختلف كيانات الأمم المتحدة، من أجل ضمان عمليات مأمونة. وتكميلاً لقواعد خطوط الأساس المحددة في سياسات الأمن القائمة الخاصة بنظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن، ينبغي وضع وتنفيذ مجموعة من المتطلبات النوعية والكمية الدنيا للمباني والمعدات، فضلاً عن إجراءات موحّدة وتدريب على تشغيل تلك المعدات وصيانتها من أجل زيادة سلامة وأمن موظفي الأمم المتحدة وممتلكاتها إلى أقصى حد.

- تعزيز الكفاءات في مجال السلامة والأمن من خلال التدريب الموحد. حدّدت متطلبات التدريب الموحد على نطاق المنظومة في كل نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن سعياً إلى تحقيق التجانس في التدريب الأساسي للموظفين ككل. وبالإضافة إلى ذلك، تتيح إدارة شؤون السلامة والأمن تدريباً محدّداً لاختصاصيي الأمن في مختلف المنظمات من أجل توحيد مؤهلاتهم. وعلاوة على ذلك، تقدّم بعض المنظمات (مثل مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)) تدريباً محدّداً للموظفين الذين يتطلّبون احتياجات إضافية، وطوّرت بعض الوكالات والصناديق والبرامج أنشطتها الخاصة للتدريب الأمني وفق احتياجاتها المحدّدة.
- ربما يمثل التدريب الأمني أحد أهم أمثلة التوحيد القياسي على نطاق نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن. وهذا التدريب إمّا "أساسي" أو "متخصص". والغرض من

التدريب الأمني الأساسي هو كفالة إلمام موظفي الأمم المتحدة على كافة المستويات بمسؤولياتهم الأمنية ونطاق الدعم المتاح لهم؛ ويهدف التدريب الأمني المتخصص إلى تزويد أفراد الأمن في الأمم المتحدة بالمعارف والخبرات المحددة اللازمة للاضطلاع بمسؤولياتهم الأمنية. ويشمل التدريب الأمني الأساسي للموظفين الوحدة التدريبية "أساسيات الأمن في الميدان" ووحدة "الدورة التدريبية المتقدمة بشأن الأمن في الميدان"، وهما تمثلان أساس الدورات الأمنية الصادر تكليف بها لكل العاملين في نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن.

إدارة الأزمات الأمنية والقدرة على الاستجابة السريعة لسد الاحتياجات الإضافية المفاجئة

تتسم إدارة الأزمات الأمنية والقدرة على الاستجابة السريعة للاحتياجات الإضافية المفاجئة بأهميتهما المحورية في التشغيل السليم لنظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن. ولا تمتلك منظومة الأمم المتحدة الموارد المالية اللازمة لاتخاذ التدابير الأمنية الوقائية المطلوبة لمواجهة أي تهديد محتمل يمكن أن ينشأ في كل مكان تعمل فيه مؤسسات المنظومة. ويستند نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن إلى تحليل منظم للمخاطر، أي أنه ينبغي أن تُنفذ في الوقت المناسب تدابير أمنية متناسبة مع المخاطر المحددة الواجب التصدي لها. ويعني ذلك أن فعالية النظام تتطلب الاعتماد على موارد متاحة لإعادة النشر، سواء أكانت موارد بشرية و/أو معدات، ولوجستيات واتصالات فعالة ومرنة. وعلاوة على ذلك، تتطلب القيود المالية التي تواجهها المنظمات، والموارد الأمنية المحدودة المتاحة داخل كل منظمة، تقاسم الموارد الأمنية المجزأة حالياً والمشتتة على نطاق منظومة الأمم المتحدة وتنسيق استخدامها تنسيقاً جيداً.

وإدارة شؤون السلامة والأمن هي الكيان المسؤول عن الجوانب الأمنية في إدارة الأزمات. وهي تتمتع بمكانة وروابط مثالية تمكنها من حشد الموارد، بما فيها قوات حفظ السلام والرتيبات اللوجستية على نطاق منظومة الأمم المتحدة، للمساعدة في الاستجابة للأزمات وتنسيق الإبلاغ عن الأزمات. ولا يتمتع أي كيان آخر في منظومة الأمم المتحدة بوضع مماثل يمكنه من الإمساك بزمام تلك الجهود.

- هناك استمرار لمسائل القيادة والتوظيف والمسائل التشغيلية التي يمكن أن تؤثر تأثيراً سلبياً على نتائج أي أزمة أمنية. وتقع على إدارة شؤون السلامة والأمن المسؤولية عن سلامة وأمن الموظفين في الميدان. غير أن المسؤوليات التشغيلية عن كثير من الموظفين مجزأة على نطاق المنظومة. وقد ينشأ بعض الالتباس جراء تعدد هيئات نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن التي تتعامل مع الأزمات الأمنية على مختلف المستويات وتقديم خدمات مختلفة ودعمًا مختلفاً، ولكل منها إجراءاتها الخاصة في التوظيف ومركزها التعاقدية. ويؤدي التجزؤ إلى ازدواجية الجهود وإلى جوانب قصور يمكن أن تؤثر تأثيراً ضاراً على نتائج الأزمة. ويجب ترشيد وتوضيح جميع العناصر التشغيلية والتنظيمية واللوجستية اللازمة للتدخل الفوري من نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن في أي أزمة أمنية.

- **سياسة إدارة الأزمات: عمل قيد الإنجاز.** يشرّ المفتشون أن يلاحظوا إصدار سياسة لإدارة الأزمات في عام ٢٠١٦. وهذه السياسة وثيقة هامة الغرض منها هو ضمان اتساق الاستجابة للأزمات وفعالية تلك الاستجابة على نطاق الأمم المتحدة. وتوضّح السياسة الأدوار والمسؤوليات وهيكل صنع القرار، والتنسيق، وتبادل المعلومات والاتصالات. وبالرغم من أنها ليست مطبقة بعد على كل مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، فإنها تسري على أعضاء لجنة السياسات وفريق الأمم المتحدة العامل لإدارة الأزمات. وجميع كيانات الأمم المتحدة التي لها وجود ميداني وتشارك في عضوية الفريق العامل مسؤولة عن ضمان نشر الإرشادات السليمة ومجموعات الأدوات المتعلقة بإدارة الأزمات في الميدان.
- في حزيران/يونيه ٢٠١٥، وافقت الشبكة المشتركة بين الوكالات لإدارة المسائل الأمنية على إنشاء فريق عامل مسؤول عن وضع سياسة لنظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن بشأن إدارة شؤون السلامة والأمن في حالات الأزمات في الميدان. وسوف يشمل دليل السياسات الأمنية الجديد قسماً يتناول إدارة الأزمات في الميدان، ومن المتوقع أن تعتمد الشبكة في عام ٢٠١٧.
- يرى المسؤولون الذين أجريت مقابلات معهم في الميدان أن القدرة على سد الاحتياجات الإضافية المفاجئة مجال في حاجة إلى مزيد من التعزيز. وتُدرِك إدارة شؤون السلامة والأمن تلك الحاجة، وهو ما أقرت به في استعراضها الاستراتيجي. غير أنها لا تمتلك فريقاً احتياطياً دائماً من الأخصائيين الأمنيين الجاهزين للنشر عندما تقتضي الحاجة ذلك. وبدلاً من ذلك، تستخدم عمليات النشر السريع الموارد القائمة داخل إدارة شؤون السلامة والأمن، وإدارة الدعم الميداني/إدارة عمليات حفظ السلام، وإدارة الشؤون السياسية، وسائر المنظمات المشمولة بنظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن. وتعزّز إدارة شؤون السلامة والأمن منذ عام ٢٠١٢ قدرتها على الاستجابة، بما في ذلك عمليات النشر الاستباقية من خلال موظفي الأمن الاحتياطيين. ومن الضروري في ظل عدم وجود قدرات أمنية دائمة إعادة نشر الموارد المتاحة في مراكز العمل الأخرى ولكن المطلوبة لتعزيز الأمن في منطقة أخرى لمواجهة تهديد أمني أو حتى حدث عادي. ويفضي ذلك في كثير من الأحيان إلى سحب قوات أو أفراد أمن على حساب مركز العمل المعير، أو يفاقم الأمن، إذ يفرض ضغطاً إضافية على الموارد المتاحة المحدودة أصلاً، ويضطر أفراد الأمن في مركز العمل المعير إلى أداء واجبات تفوق طاقتهم.

الموارد والتمويل

تمويل نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن مسألة قائمة منذ أمد بعيد. ودارت مناقشات موسّعة في مختلف المنتديات خلال العقد الأخير، بما فيها مناقشات على نطاق المنظومة في إطار اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة؛ وأنشئت عدة أفرقة عاملة، وُجِّهت مختلف طرائق التمويل وتقاسم التكاليف. وكان حلّ هذه المسألة المعقّدة موضوع مناقشات مطوّلة بين

اختصاصي الأمن والشؤون المالية في مختلف الكيانات التي يتألف منها نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن. ويأمل المفتشان أن تستخدم المعلومات والاقتراحات الواردة في الاستعراض كأساس في النقاش الجاري حول التمويل.

ودعا الأمين العام في اقتراحه بشأن إقامة نظام جديد لإدارة الأمن في الأمم المتحدة^(٣) تمويل النظام من الميزانية العادية للأمم المتحدة. وأشار تقرير الفريق المستقل وغيره من دراسات الخبراء المستقلين إلى التفتت ونقص الموارد اللازمة لمواجهة التهديدات الأمنية التي تتعرض لها منظومة الأمم المتحدة. وتتفق الدراسات كلها على أن هذه المسألة بنيوية، وأوصت بتوفير تمويل كافٍ ومستدام للسلامة والأمن. ومع ذلك، قررت الجمعية العامة أيضاً في قرارها ٢٧٦/٥٩ بشأن إنشاء إدارة شؤون السلامة والأمن، الإبقاء على ترتيبات تقاسم التكاليف السابقة فيما يتعلق بالسلامة والأمن. وبالرغم من الطلبات التي قُدمت بعد ذلك، قررت الجمعية العامة الإبقاء على الترتيبات القائمة فيما يتعلق بتقاسم تكاليف السلامة والأمن، معترفة في الوقت نفسه بالصعوبات التشغيلية المرتبطة بتقاسم التكاليف بين المنظمات.

ويتفق المفتشان مع رأي الفريق المستقل المعني بسلامة وأمن موظفي الأمم المتحدة ومبانيها على الصعيد العالمي؛ ويخلصان، بعد تحليل مستفيض لآراء الموظفين في المواقع الميدانية وفي المقر، إلى أن إدارة مصدر وحيد للتمويل أبسط من آليات تقاسم التكاليف الحالية المرهقة؛ ومن شأن ذلك أن يعزز أيضاً الشفافية التي تطلبها الوكالات والصناديق والبرامج وأن ييسر في الوقت نفسه المساءلة بشأن استخدام موارد السلامة والأمن.

- النموذج المالي الحالي الذي يدعم نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن نموذج معقد ويكشف عن تجزؤ واضح في مصادر التمويل، ومما يزيد من تعقده اختلاف ممارسات الميزانية ودورات الميزانية التي تستخدمها مختلف الكيانات. وتنطبق نفس الدرجة من التعقد على آليات الحوكمة بينما تشارك مختلف هيئات الإدارة في منظومة الأمم المتحدة في الموافقة على موارد الأمن، وليس لدى أي منها رؤية شاملة للاحتياجات الأمنية العالمية والمستوى العالمي للموارد المعنية على نطاق المنظومة.

- لا يدعم الطابع المختلط لمصادر الميزانية وافتقارها المتأصل إلى المرونة نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن الذي يستند إلى تحليل منظم للمخاطر ويهدف إلى الاستجابة في الوقت المناسب للأزمات من خلال النشر السريع لموارد بشرية أو مالية متناسبة مع الأزمة.

- يرى المفتشان أن إنشاء نظام موحد حقاً لإدارة الأمن هدف بالغ الأهمية؛ والتمويل المركزي لذلك النظام هو السبيل الأكثر فعالية لصون وحدته وسلامته التشغيلية. وفي الوقت الراهن، يتطلب إنشاء هذا النظام إما قيام الأمم المتحدة بتمويل الاحتياجات الأمنية منذ البداية من خلال ميزانيتها العادية، وإما إنشاء صندوق استئماني من جانب العملاء المستفيدين من خدمات الأمن، أي أعضاء الشبكة المشتركة بين الوكالات لإدارة المسائل الأمنية، بما يشمل الاتفاق الأولي

(٣) انظر الوثيقة A/59/365، الفقرة ٦٣.

بشأن الخدمات التي يجب تقديمها والتكاليف المتصلة بها. ويشجّع المفتشان إدارة شؤون السلامة والأمن وأعضاء الشبكة المشتركة بين الوكالات لإدارة المسائل الأمنية على وضع نهج قائم على النتائج في معالجة هذه المسألة عن طريق تحديد النتائج المتوقعة منذ مرحلة التخطيط والاتفاق على قياس المؤشرات وتخصيص موارد متناسبة.

توصيات موجّهة إلى الأجهزة التشريعية للنظر فيها

◀ التوصية ٨: ينبغي للجمعية العامة أن تطلب إلى الأمين العام إعداد اقتراح بشأن نموذج لتمويل السلامة والأمن يوفّر لإدارة شؤون السلامة والأمن ميزانية شفافة ومستدامة ويمكن التنبؤ بها ويتيح لها المرونة اللازمة للتصدي للأزمات غير المتوقعة، بالتشاور مع اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة ومجلس الرؤساء التنفيذيين وشبكاته المعنية، للنظر فيه خلال دورتها الثانية والسبعين.

توصيات أخرى

◀ التوصية ١: ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة كفالة ما يلي من خلال المسؤولين المكلفين المعنيين وبالتنسيق مع إدارة شؤون السلامة والأمن ومكتب الشؤون القانونية في موعد لا يتجاوز نيسان/أبريل ٢٠١٨:

- أن تُعبّر الاتفاقات الحالية بين كل منظمة والبلدان المضيفة عن التهديدات الأمنية الراهنة وأن تتضمن ما يلزم من تدابير أمنية مناسبة لحماية موظفي مؤسسات منظومة الأمم المتحدة ومبانيها
- أن تتضمن الاتفاقات المقبلة مع البلدان المضيفة مرفقاً أمنياً يُعبّر عن المسؤولية الرئيسية للبلد المضيف فيما يتعلق بأمن موظفي مؤسسات منظومة الأمم المتحدة ومبانيها
- أن تراجع بانتظام الاتفاقات الحالية والمقبلة مع البلدان المضيفة لمراعاة ما يستجد من تغييرات في بيئاتها الأمنية المختلفة وللتكيف مع تلك التغييرات

◀ التوصية ٢: ينبغي أن يكفل الرؤساء التنفيذيون لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، من خلال الشبكة المشتركة بين الوكالات لإدارة المسائل الأمنية وإدارة شؤون السلامة والأمن، أنه قد تم الانتهاء من وضع سياسة شاملة على نطاق المنظومة من أجل السلامة على الطرق وأنها جاهزة للتنفيذ في كل مؤسسة من مؤسساتهم في موعد لا يتجاوز كانون الثاني/يناير ٢٠١٨.

- التوصية ٣: ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة التي لم تُدرج بعد في نُظم تقييم الأداء الفردي لجميع الموظفين آليات مناسبة للامتثال الأمني بما يتناسب مع مستوى المخاطر المقرر في كل مركز معين من مراكز العمل، أن يقوموا بذلك، كل في مؤسسته، في موعد لا يتجاوز كانون الثاني/يناير ٢٠١٨.
- التوصية ٤: ينبغي لإدارة شؤون السلامة والأمن، بالتنسيق مع الرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة والمسؤولين المكلفين في كل منها، أن تكفل إتاحة خطط إجلاء في كل موقع تعمل فيه تلك المؤسسات، وتوزيع تلك الخطط على الموظفين، وتدريبهم عليها بانتظام، بالتنسيق، حيثما أمكن، مع السلطات المحلية، في موعد لا يتجاوز كانون الثاني/يناير ٢٠١٨.
- التوصية ٥: ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة التي لم تضع بعد مؤشرات بشأن الامتثال لاعتبارات السلامة والأمن في تقييمات الأداء في كل مستوى إداري، بما يشمل الإدارة العليا، القيام بذلك في موعد لا يتجاوز كانون الثاني/يناير ٢٠١٨.
- التوصية ٦: ينبغي لإدارة شؤون السلامة والأمن، بالتشاور مع الشبكة المشتركة بين الوكالات لإدارة المسائل الأمنية، أن تُعزز قدرات تحليل وسائط التواصل الاجتماعي وغيرها من مصادر البيانات الكبيرة ذات الصلة، عن طريق إنشاء موقع مركزي مكلف بمهمة تحليل المعلومات المتصلة بالأمن بانتظام ونشرها بسرعة على نطاق المنظومة، في موعد لا يتجاوز كانون الثاني/يناير ٢٠١٨، إذا لم تكن قد قامت بذلك بعد.
- التوصية ٧: ينبغي لوكيل الأمين العام لشؤون السلامة والأمن، بصفته رئيساً للشبكة المشتركة بين الوكالات لإدارة المسائل الأمنية، أن يضع، في موعد لا يتجاوز كانون الثاني/يناير ٢٠١٨، سياسة للاستجابة السريعة للاحتياجات الأمنية الإضافية المفاجئة على نطاق المنظومة، بما يشمل إجراءات التشغيل الموحدة الضرورية، بغرض توضيح الموارد الدائمة للاستجابة السريعة للاحتياجات المفاجئة وأدوار مختلف الجهات الفاعلة في نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن ومسؤوليات كل منها.

المحتويات

الصفحة	الفقرات	الفصل
٣	.....	موجز تنفيذي
١٥	٢٢-١	أولاً - مقدمة
١٥	٩-٣	ألف - معلومات أساسية
١٦	١٠	باء - الهدف
١٧	١٦-١١	جيم - النطاق
١٨	٢٢-١٧	دال - المنهجية
١٩	٣٠-٢٣	ثانياً - اعتبارات البلد المضيف
٢١	٨١-٣١	ثالثاً - ثقافة الأمن
٢١	٣٩-٣١	ألف - الحاجة إلى ثقافة للأمن: استهداف منظومة الأمم المتحدة
٢٥	٤٢-٤٠	باء - سلامة الموظفين
٢٦	٤٩-٤٣	جيم - السلامة على الطرق
٢٩	٥٩-٥٠	دال - ثقافة الأمن: عمل قيد الإنجاز
٣١	٦٥-٦٠	هاء - الحفاظ على الوعي الأمني: التدريب المحدود على إجراءات الأمن والسلامة
٣٣	٧٦-٦٦	واو - الحفاظ على الوعي الأمني: دور الإدارة
٣٦	٨١-٧٧	زاي - الحفاظ على الوعي الأمني لدى الموظفين من خلال توفير المعلومات
٣٨	١٠٢-٨٢	رابعاً - إدارة المعلومات المتصلة بالأمن
٣٨	٨٧-٨٢	ألف - دورة المعلومات
٤٠	٩٣-٨٨	باء - تحليل المعلومات الأمنية
٤٢	١٠٢-٩٤	جيم - تقاسم المعلومات الأمنية ونشرها: مركز التحليل المشترك للبعثة، ومركز المعلومات والعمليات الأمنية، والنظم الأخرى
٤٥	١٣٢-١٠٣	خامساً - معايير السلامة والأمن
٤٥	١١٣-١٠٤	ألف - تعزيز الكفاءات في مجال السلامة والأمن من خلال التدريب الموحد
٤٨	١٣٢-١١٤	باء - الحاجة إلى توحيد المعدات والصيانة وممارسات الشراء
٥٣	١٨٤-١٣٣	سادساً - إدارة الأزمات الأمنية والقدرة على الاستجابة للاحتياجات الإضافية المفاجئة
٥٣	١٤١-١٣٣	ألف - الإطار المتكامل لإدارة الأزمات على نطاق الأمم المتحدة
٥٦	١٤٩-١٤٢	باء - إدارة الأزمات: الحاجة إلى مزيد من التعزيز
٥٨	١٥٣-١٥٠	جيم - سياسة إدارة الأزمات: عمل قيد الإنجاز
٥٩	١٦٥-١٥٤	دال - القدرة على الاستجابة السريعة للاحتياجات الإضافية المفاجئة
٦٣	١٧٠-١٦٦	هاء - التدريب والإرشاد
٦٤	١٧٤-١٧١	واو - مسائل القيادة
٦٥	١٧٧-١٧٥	زاي - الاستجابة المحلية المباشرة للأزمات الأمنية
٦٦	١٨٤-١٧٨	حاء - مسائل الموظفين

٦٨	٢١٦-١٨٥	..... الموارد والتمويل	سابعاً -
٦٨	١٨٩-١٨٦	..... الخلفية.	ألف -
٦٩	١٩٧-١٩٠	..... نموذج التمويل الحالي: لُغز معقد.	باء -
٧١	٢٠٧-١٩٨	..... أثر التمويل والنتائج ذات الصلة.	جيم -
٧٤	٢١٢-٢٠٨	..... ميزانية إدارة شؤون السلامة والأمن.	دال -
٧٥	٢١٨-٢١٣	..... الأفكار المقترحة لتعزيز نموذج التمويل الحالي.	هاء -

المرفقات

		..... توزيع المخصصات بين المنظمات المشاركة والمبالغ المناظرة في ميزانية نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن	الأول -
٧٨		..... للفترة ٢٠١٧/٢٠١٦ (بدولارات الولايات المتحدة)	
		..... استعراض عام للإجراءات التي يتعيّن أن تتخذها المنظمات المشاركة بشأن توصيات وحدة التفتيش المشتركة	الثاني -
٨١		..... JIU/REP/2016/9	

أولاً- مقدمة

١- أجرت وحدة التفتيش المشتركة، في إطار برنامج عملها لعام ٢٠١٤، استعراضاً لسلامة الموظفين وأمنهم في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. وكانت الوحدة قد اقترحت إجراء هذا الاستعراض بعد دراسة لجدوى الموضوع في عام ٢٠١٣، وخلصت تلك الدراسة إلى أن هناك اهتماماً كبيراً بين مختلف أصحاب المصلحة، بما في ذلك الدول الأعضاء والمنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة.

٢- ويمثل أمن موظفي الأمم المتحدة وسلامتهم مسألة ملحة في جدول أعمال الأمم المتحدة، ويشكّل موضوع عملية إصلاح الأمم المتحدة. وتولى أهمية كبيرة لسلامة الموظفين وأمنهم، وللوعي الأمني في الميدان، بالنظر إلى عدد وطبيعة وخطورة الحوادث الأمنية التي وقعت في السنوات الأخيرة، والتي أسفرت عن إصابة ومقتل عدد من موظفي الأمم المتحدة والعاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية.

ألف- معلومات أساسية

٣- نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن، وفقاً لبيان أهداف مهمته، هو مجموعة العناصر الفاعلة - بما فيها المنظمات - والسياسات والإجراءات المتعلقة بتحقيق هدف عالمي يتمثل في التمكين من إجراء أنشطة الأمم المتحدة والعمل في الوقت نفسه على ضمان سلامة العاملين وأمنهم ورفاههم، وأمن مباني الأمم المتحدة وأصولها.

٤- وأنشئ في عام ٢٠٠٢ إطار المساءلة الأول لنظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن. وفي عام ٢٠٠٩، وافق مجلس الرؤساء التنفيذيين على إطار منقح للمساءلة شمل أدواراً ومسؤوليات أوضح للعناصر الفاعلة في النظام على كل المستويات. وأحاطت الجمعية العامة علماً في قرارها ٢٥٩/٦٥ بإطار المساءلة المنقح الذي جرى تعميمه بعد ذلك على نطاق المنظومة في عام ٢٠١١^(٤).

٥- ويجدّد إطار المساءلة للمسؤوليات الرئيسية المتعلقة بسلامة وأمن موظفي الأمم المتحدة، ويشير إلى أن المسؤولية الرئيسية عن أمن وحماية الموظفين العاملين لدى مؤسسات منظومة الأمم، وأزواجهم، وسائر معاليهم المعترف بهم وممتلكاتهم، وأمن وحماية ممتلكات تلك المنظمات يقعان على عاتق الحكومة المضيفة. وفي حالة المنظمات الدولية وموظفيها، يُعتبر أن للحكومة مسؤولية خاصة بموجب ميثاق الأمم المتحدة أو الاتفاقات التي تبرمها الحكومة مع المنظمات المختلفة.

٦- وعلاوة على ذلك، تتحمل مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، بوصفها صاحبة العمل، مسؤولية عن ضمان السلامة والأمن في بيئات العمل من خلال تنفيذ تدابير تخفيفية ملائمة تكبّل التدابير الأمنية المتخذة من الحكومات المضيفة عندما تتطلب المخاطر المراد مواجهتها تدابير تتجاوز التدابير التي يمكن في الحدود المعقولة أن توفرها الحكومة المضيفة.

(٤) الوثيقة A/65/320 وتصويبها Corr.1، الفقرات من ١ إلى ٢٢ والمرفق الأول.

٧- وتتركز حوكمة نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن في مجلس الرؤساء التنفيذيين ولجنته الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة، والشبكة المشتركة بين الوكالات لإدارة المسائل الأمنية، وهي الجهات التي تضم كبار المديرين الذين يشرفون على وظائف الأمن في كل منظمة من المنظمات الأعضاء في النظام. وتستعرض الشبكة السياسات والإجراءات والممارسات القائمة والمقترحة في النظام وتنفيذها، وتقدم توصياتها إلى اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة^(٥).

٨- وتقع على المسؤول المكلف وفريق إدارة الأمن المسؤولية عن تطبيق نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن وتنفيذه على المستوى القطري أو على مستوى المناطق المعيّنة. ويعيّن الأمين العام في العادة أقدم مسؤولي الأمم المتحدة ليكون المسؤول المكلف بشؤون الأمن، ويُعتمد بهذه الصفة لدى الحكومة المضيفة. ويخضع المسؤول المكلف للمساءلة أمام الأمين العام ويفوض سلطة اتخاذ القرارات في الظروف الطارئة، بما فيها القرارات المتعلقة بنقل العاملين أو إجلائهم. ويتولى المسؤول المكلف رئاسة الفريق الذي يتكون من رئيس كل منظمة من منظمات الأمم المتحدة الموجودة في مركز العمل ورئيس مستشاري الأمن/رئيس ضباط الأمن. وتُدرج واجبات ومسؤوليات هذه العناصر الفاعلة في إطار المساءلة المحدد في دليل السياسات الأمنية وتفرضها المجالس التنفيذية الخاصة بكل منها. ويشمل فريق إدارة الأمن في كثير من الأحيان أعضاءً من المنظمات غير الحكومية الدولية والوطنية والوفود التي وقعت مذكرات تفاهم. ويسدي الفريق مشورته إلى المسؤول المكلف بشأن جميع المسائل المتصلة بالأمن. وفي بعثات حفظ السلام التي يتولى فيها رئيس البعثة دور المسؤول المكلف، يمكن أيضاً للفريق أن يشمل رؤساء العناصر (أي الأفراد العسكريين وأفراد الشرطة) أو المكاتب أو الأقسام.

٩- غير أن هيئة التنسيق الرئيسية لنظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن هي إدارة شؤون السلامة والأمن، والغرض من ذلك هو تعزيز النظام والتمكين من أداء أنشطة تشغيلية مأمونة عن طريق توفير القيادة والخبرة المهنية والدعم التشغيلي والرقابة. وأنشئت إدارة شؤون السلامة والأمن بموجب قرار الجمعية العامة ٢٧٦/٥٩ وتضم في كيان تنظيمي واحد وظائف إدارة شؤون الأمن التي كانت موجودة من قبل في مختلف كيانات الأمانة العامة.

باء- الهدف

١٠- الهدف الأولي لهذا الاستعراض هو تقييم التقدم الذي تحقق منذ صدور تقرير الفريق المستقل المعني بسلامة وأمن موظفي الأمم المتحدة ومبانيها على الصعيد العالمي، لا سيما سبل تحسين نظام الأمم المتحدة لإدارة المسائل الأمنية استجابة للمجالات المحددة في ذلك التقرير؛ وتقييم قدرة النظام الحالي على الاستجابة للتحديات المنظورة وغير المنظورة التي يواجهها على نطاق العالم؛ وتقييم اتساقه في المقر وفي المواقع الميدانية؛ وتقييم فعالية تكلفة النظام، أي ما إذا كان يوفّر لأصحاب المصلحة الرئيسيين قيمة لقاء المال؛ وتحديد الثغرات والتحسينات المطلوبة في تدبير موارده، وحوكمتة، وإدارته.

(٥) المرجع نفسه، الفقرة ٧.

جيم - النطاق

١١ - يشمل نطاق الاستعراض المنظومة بأسرها. ويغطي الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها ووكالاتها المتخصصة، ويركز على المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة وأعضاء الشبكة المشتركة بين الوكالات لإدارة المسائل الأمنية. غير أن الاستعراض الاستراتيجي لإدارة شؤون السلامة والأمن أتاح مزيداً من المعلومات لإعداد هذا التقرير. وأسفر استعراض الإدارة عن تحديد عدد من المجالات التي في حاجة إلى مزيد من التعزيز، مع تركيز مباشر على التحليل الأمني، والأمن المادي، واستراتيجية لسد الاحتياجات المفاجئة إلى الموارد. وكانت نية الإدارة متجهة نحو مواصلة تطوير المجالات التالية وتعزيزها: وظائف الدعم في المقر؛ وعملية إدارة المخاطر الأمنية؛ والتقييم النوعي للسلامة والأمن؛ وإدارة الأزمات؛ ودعم السياسات؛ والدروس المستفادة وأفضل الممارسات؛ والحماية اللصيقة؛ وإدارة الأسلحة النارية؛ وإدارة حوادث أخذ الرهائن؛ وسياسة السلامة ومعاييرها.

١٢ - وبالإضافة إلى ذلك، كان تناول الاستعراض الذي أجرته إدارة شؤون السلامة والأمن علاقة الإدارة بنظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن، وأشار إلى الحاجة إلى مواصلة فحص النظام لتأكيد ما إذا كان هو الطريقة الأكثر كفاءة وفعالية لتوفير السلامة والأمن لمنظومة الأمم المتحدة قاطبة، وما إذا كان ذلك النظام يُعبر عن بيئة العمل الحالية والمستقبلية، وما إذا كان بالتالي "يفي بالغرض".

١٣ - ولا يغطي هذا الاستعراض المسائل الداخلية المتصلة بإدارة شؤون السلامة والأمن، تجنّباً لازدواجية الجهود والتداخل مع الاستعراض الذي أجرته الإدارة. غير أنه يستفيد من الأعمال التي أجرتها الإدارة والتي ركزت فيها على الحاجة السالفة الذكر وعلى الخدمات التي يتعيّن عليها، باعتبارها الجهة الفاعلة الرئيسية في نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن، أن تقدمها بفعالية إلى منظومة الأمم المتحدة؛ ويعالج المسائل الاستراتيجية على نطاق المنظومة، ولكنه لا يتناول المجالات التقنية المحددة في مجال السلامة والأمن (مثل تكنولوجيا الطيران والتكنولوجيا البحرية وتكنولوجيا المعلومات، وغيرها) التي ينبغي أن تشكّل جزءاً من استعراضات فردية محدّدة يتم إجراؤها على حدة بالاستعانة بخبراء مؤهلين.

١٤ - وليس الغرض من هذا الاستعراض إجراء متابعة موسّعة لكل التوصيات الست والأربعين الواردة في تقرير الفريق المستقل. ومع ذلك، كان هناك تصور عام يمكن تأكيده في الاستعراض، بأن عدداً من هذه التوصيات ما زال معلقاً. غير أن أحد أهداف الاستعراض هو تقييم مدى تحسن نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن استجابة للمجالات المحددة في التقرير الذي سبقت الإشارة إليه. وفي هذا الصدد، ينبغي الإشارة إلى أن تقرير الفريق المستقل تناول بالتقييم المسائل الاستراتيجية الحيوية لتوفير الأمن لموظفي الأمم المتحدة ومبانيها وتعزيزه، والتهديدات والمخاطر المتغيرة التي تواجهها. وتناول التقرير أيضاً مواطن الثغرات في عمليات الأمم المتحدة في جميع أنحاء العالم. وبالإضافة إلى ذلك، بحث التقرير الاستجابات المحدّدة المقدّمة من البلدان المضيفة، وحدّد الدروس الأساسية المستخلصة من التقارير السابقة. وطرح الفريق المستقل في تقريره عدداً من التوصيات المتصلة بمنع النزاع، وبناء السلام، وحفظ السلام، فضلاً عن التغييرات الإدارية والهيكلية

في عمليات الأمم المتحدة للسلام. والخلاصة أن التقرير سلط الضوء على الحاجة إلى استراتيجية ودعم للعمليات؛ وعقيدة قوية؛ وولايات واقعية لحفظ السلام؛ وقدرة جديدة في مجال إدارة المعلومات والتحليل الاستراتيجي؛ وتحسين توجيه البعثات وقيادتها؛ ومعايير للنشر السريع لسد الاحتياجات الإضافية المفاجئة؛ وتعزيز قدرة المقر على تخطيط عمليات السلام ودعمها؛ وإنشاء فرق عمل متكاملة مخصصة للبعثات.

١٥ - وشدد الفريق المستقل في تقريره على عدة نقاط، من قبيل ما يلي: (أ) الحاجة القوية إلى قدرات موحدة فيما يتعلق بالسياسات والمعايير والتنسيق؛ (ب) الاتصال والامتثال؛ (ج) تحسينات أخرى في تقاسم المعلومات المتصلة بالأمن، وتحليل التهديدات، وتقييم المخاطر، والتخطيط للطوارئ؛ (د) سائر جوانب إدارة المخاطر الأمنية، بما يشمل التدابير الوقائية لمباني الأمم المتحدة؛ (هـ) الحاجة إلى ثقافة أمن وتحول في العقلية من نهج "وقت المغادرة" إلى نهج "كيفية البقاء"؛ (و) القدرة على الاستجابة للتحديات الأمنية المعقدة والمتغيرة التي يواجهها موظفو الأمم المتحدة؛ (ز) الحاجة إلى مزيد من الوضوح في الأدوار والمسألة بشأن ضمان الامتثال التام للإطار الأمني الشامل للأمم المتحدة ومتطلباته؛ (ح) مجموعة فعالة من التدابير الأمنية للعاملين في المواقع الميدانية. وأخيراً، تضمن الاستعراض انتقاداً لتعدد وتجزؤ نموذج تمويل الأمن، ولاحظ أن نهج الأمم المتحدة في الحماية على المستوى الميداني يفتقر إلى الدعم السياسي والمالي من مقر الأمم المتحدة ومن الدول الأعضاء على حد سواء.

١٦ - ويرى المفتشان أنه ينبغي التركيز على "المسائل الاستراتيجية" الحيوية لتوفير وتعزيز الأمن لموظفي الأمم المتحدة ومبانيها، والأمن من التهديدات والمخاطر التي يواجهها نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن. ومن رأيهما أن القضايا المختلفة التي حددها الفريق المستقل يمكن تصنيفها في خمسة مجالات استراتيجية مختلفة، هي: ثقافة الأمن، وإدارة المعلومات المتصلة بالأمن، ومعايير السلامة والأمن، وإدارة الأزمات الأمنية والقدرة على سد الاحتياجات المفاجئة، والموارد والتمويل.

دال - المنهجية

١٧ - وفقاً للمعايير والمبادئ التوجيهية الداخلية لوحدة التفتيش المشتركة وإجراءات عملها الداخلية، شملت المنهجية المتبعة في إعداد هذا التقرير استعراضاً مكتوباً أولياً، واستبيانات مؤسسية، ومقابلات، ومجموعات تركيز مع الموظفين الدوليين والوطنيين، وتحليلاً متعمقاً. وأرسلت الاستبيانات التفصيلية إلى جميع المنظمات المشاركة. وأجرى المفتشان، مستندين إلى ما تلقياه من ردود، مقابلات مع المسؤولين - من الإدارة والموظفين على حد سواء - في المنظمات المشاركة، والتمسا آراء ممثلي الدول الأعضاء المعنيين. وفي إطار الاستعراض، أجرى المفتشان مقابلات في المقر (نيويورك وجنيف وروما) وبعثات ميدانية في البلدان التالية: جمهورية الكونغو الديمقراطية، وإثيوبيا، وهاتي، وكينيا، ولبنان (في الشمال والجنوب)، والصومال، وجنوب السودان، وأوغندا. وبالإضافة إلى ذلك، قدّم اثنان من كبار الاستشاريين الأمنيين الخبرة التقنية. والتمست تعليقات المنظمات المشاركة على مشروع التقرير وأخذت في الاعتبار عند وضع التقرير في صيغته النهائية.

١٨- وجدير بالإشارة أن وحدة التفتيش المشتركة أعدت، كنتيجة إضافية للبعثات الميدانية التي نظمتها، رسالة إدارية سرية^(٦) موجهة إلى إدارة شؤون السلامة والأمن لإطلاع الإدارة العليا على الاستنتاجات المحددة المنبثقة عن البعثات الميدانية. وتضمنت الرسالة توصيات من أجل دراسة المسائل التي رأى المفتشان أنها في حاجة إلى معالجة.

١٩- وأتيحت للمفتشين الفرصة لعرض الاستنتاجات والتوصيات المنبثقة عن بعثاتهم الميدانية في نقاش عام حول السلامة والأمن والمساهمة فيه، بما في ذلك مناقشة مع أعضاء الشبكة المشتركة بين الوكالات لإدارة المسائل الأمنية حول المجالات الاستراتيجية الخمسة المشار إليها أعلاه، وذلك خلال اجتماع عقد في ٢٣ حزيران/يونيه ٢٠١٥ في مونترو بسويسرا. وساعدت تلك المناقشات أيضاً في إثراء هذا الاستعراض.

٢٠- ووفقاً للفقرة الفرعية (٢) من المادة ١١ من النظام الأساسي لوحدة التفتيش المشتركة، وضع هذا التقرير في صيغته النهائية بعد التشاور فيما بين المفتشين من أجل التأكد من أن الاستنتاجات والتوصيات الواردة فيه تراعي الخط الفكري العام للوحدة.

٢١- وتيسيراً لتداول التقرير وتنفيذ توصياته ورصدها، يتضمن المرفق الثاني جدولاً يبين ما إذا كان التقرير مقدماً إلى المنظمات المعنية لاتخاذ إجراءات أو للعلم. ومجدد الجدول التوصيات ذات الصلة بكل منظمة، مع بيان ما إذا كانت تحتاج إلى قرار من الهيئة التشريعية في المنظمة أو هيئة إدارتها، أو ما إذا كان يمكن للرئيس التنفيذي للمنظمة أن يبت فيها.

٢٢- ويود المفتشان أن يعربا عن تقديرهم لجميع من ساعدوهم في إعداد التقرير، وبصفة خاصة لإدارة شؤون السلامة والأمن، وإدارة عمليات حفظ السلام، وبرنامج الأغذية العالمي، لما قدموه من دعم، ولمن شاركوا في المقابلات وجادوا عن طيب خاطر بما لديهم من معارف وخبرات.

ثانياً- اعتبارات البلد المضيف

٢٣- يود المفتشان التأكيد من جديد أن المسؤولية الرئيسية عن سلامة وأمن موظفي الأمم المتحدة ومبانيها تقع على عاتق سلطات البلد المضيف، كما هو معترف به على نطاق واسع في القانون الدولي وكما تُعبّر عنه القرارات المتعددة الصادرة عن الجمعية العامة. وكما جاء في إطار المساءلة، تنبع هذه المسؤولية من الوظيفة الطبيعية والأصيلة لكل حكومة في الحفاظ على النظام وحماية الأشخاص والممتلكات داخل حدود ولايتها القضائية. وفي حالة المنظمات الدولية وموظفيها، يعتبر أن للحكومة مسؤولية خاصة بموجب ميثاق الأمم المتحدة أو الاتفاقات التي تُبرمها الحكومة مع منظمة معينة.

٢٤- وفي رأي المفتشين أن المسؤولية الرئيسية للبلد المضيف وعلاقته بنظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن لا تدخل ضمن أي مجال من المجالات الاستراتيجية التي سبق تحديدها أثناء إعداد هذا الاستعراض، ولكنها موضوع شامل يمس عدة قطاعات.

(٦) الوثيقة JIU/ML/2015/1 متاحة في: www.unjui.org/en/reports-notes/JIU%20Products/JIU_REP_

.2015_1_English.pdf

٢٥- والدعم المقدم من الحكومة المضيفة أساسي في جملة أمور تشمل التبادل المنتظم للمعلومات ذات الصلة بأمن موظفي الأمم المتحدة ومبانيها. والتوقيت المناسب لتبادل المعلومات ذات الصلة واتخاذ الإجراءات المناسبة أساسي أيضاً في الحالات التي يمكن أن يتعرض فيها أمن الموظفين لمخاطر. وتتسم العلاقة مع البلد المضيف بأهميتها الحاسمة في العمليات على مختلف المستويات، مثل منح تأشيرات الدخول في الوقت المناسب لأفراد الأمن التابعين للأمم المتحدة عندما تكون عمليات النشر السريع لسد الاحتياجات الإضافية المفاجئة لمواجهة حالات الطوارئ مطلوبة، أو التخليص الجمركي السريع لمعدات الأمم المتحدة. وتناقش هذه المسائل لاحقاً في الاستعراض في إطار كل مجال من المجالات الاستراتيجية المشمولة بالاستعراض.

٢٦- وتشكل الاتفاقية المتعلقة بسلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها، المعقودة في نيويورك في ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤، وبروتوكولها الاختياري، الإطار القانوني الداعم لتعزيز التدابير الأمنية والإجراءات المتخذة من البلدان المضيفة. ولم يصدّق على الاتفاقية حتى حزيران/يونيه ٢٠١٦ سوى ٩٣ دولة. ويود المفتشان أن يشجعا الدول الأعضاء التي لم تصدّق بعد على الاتفاقية أن تقوم بذلك تعبيراً عن تصميمها على حماية أرواح من يعملون دعماً لسكانها المحليين.

٢٧- ويلاحظ في هذا الصدد أن بعض اتفاقات البلدان المضيفة أبرمت منذ أمد بعيد. غير أن بيئة الأمن في كل أنحاء العالم تغيرت تغيراً جذرياً على مر السنوات، ولا تُعبر بعض الاتفاقات عن الاحتياجات الأمنية الحالية. وعالج مكتب خدمات الرقابة الداخلية هذه المسألة في عام ٢٠١٠ حيث أوصى حينها بتتقيح الأحكام المتعلقة بالأمن الواردة في اتفاقات البلدان المضيفة. ووافقت إدارة شؤون السلامة والأمن على التوصية وبادرت بتنفيذ مشروع رائد شمل مفاوضات بشأن الاتفاقات التكميلية المبرمة مع البلدان المضيفة فيما يتعلق بأماكن مقار الأمم المتحدة. غير أن التعليقات التي قُدمت من المسؤولين في نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن والبلدان المضيفة التي شاركت في المشروع الرائد لم تكن مؤيدة له، وأُلغى المشروع.

٢٨- ويرى المفتشان أن الاتفاقات المبرمة مع البلدان المضيفة ينبغي أن تكون متسقة مع المسؤولية الأساسية الواقعة على سلطات البلد المضيف وينبغي بالتالي أن تُعبر عن السياق المحلي الأمني المحدد، بما في ذلك الأحكام الأمنية ذات الصلة، وينبغي تحديثها بانتظام. وفي هذا الصدد، يشجّع المفتشان البلدان المضيفة على الوفاء بمسؤولياتها وأن تبذل كل جهد لتوفير بيئة مأمونة قدر المستطاع لمنظمات الأمم المتحدة.

٢٩- ويمكن إعداد مرفق عن الأمن يستكمل بانتظام ويرفق بالاتفاقات التي ستعقد في المستقبل كي يعبر عن البيئة الأمنية المتغيرة والتدابير الوقائية التي من الضروري أن تتخذها الأطراف المعنية.

٣٠- وحرصاً على الأخذ بنهج متسق في معالجة هذه المسألة، ينبغي لإدارة شؤون السلامة والأمن تقديم الدعم التقني إلى منظمات الأمم المتحدة في إعداد مرفقات محددة للأمن وتحديثها اللاحقة. ومن الناحية القانونية، ومع الأخذ في الاعتبار أن لمختلف منظمات الأمم المتحدة الموجودة في مكان معين نفس المتطلبات الأمنية من سلطات البلد المضيف، يمكن

لمكتب الشؤون القانونية أن يسدي المشورة القانونية الضرورية، بما يشمل إعداد قالب نموذجي لمرفق موحد تستخدمه منظمات الأمم المتحدة. ووفقاً لإطار المساءلة، تقع على المسؤول المكلف مسؤولية المبادرة إلى المفاوضات ذات الصلة وتنسيقها مع سلطات البلد المضيف.

التوصية ١

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة كفالة ما يلي من خلال المسؤولين المكلفين المعنيين وبالتنسيق مع إدارة شؤون السلامة والأمن ومكتب الشؤون القانونية في موعد لا يتجاوز نيسان/أبريل ٢٠١٨:

- أن تُعبّر الاتفاقات الحالية بين كل منظمة والبلدان المضيضة عن التهديدات الأمنية الراهنة وأن تتضمن ما يلزم من تدابير أمنية مناسبة لحماية موظفي مؤسسات منظومة الأمم المتحدة ومبانيها
- أن تتضمن الاتفاقات المقبلة مع البلدان المضيضة مرفقاً أمنياً يُعبّر عن المسؤولية الرئيسية للبلد المضيف فيما يتعلق بأمن موظفي مؤسسات منظومة الأمم المتحدة ومبانيها
- أن تراجع بانتظام الاتفاقات الحالية والمقبلة مع البلدان المضيضة لمراعاة ما يستجد من تغييرات في بيئاتها الأمنية وللتكيف مع تلك التغييرات.

ثالثاً- ثقافة الأمن

ألف- الحاجة إلى ثقافة للأمن: استهداف منظومة الأمم المتحدة

٣١- تشكل ثقافة السلامة والأمن حجر الزاوية لأي نظام أمني وتوفّر فهماً مشتركاً لأهمية بيئات العمل المأمونة والأمنة والحاجة إليها، حيث من المفهوم أنهما عنصران جوهريان للعمليات اللازمة لتحقيق الأهداف البرنامجية، وليس مجرد إضافة أو فكرة لاحقة. وتوخياً للتبسيط، يشير هذا الاستعراض إلى "ثقافة الأمن" ويدرج في هذا المصطلح جانب السلامة. وتساعد ثقافة الأمن على تعزيز اليقظة وفهم مختلف السياقات والآثار الأمنية للأعمال التي يضطلع بها موظفو الأمم المتحدة في الحالات التي لا ينظر فيها إلى الأمن باعتباره عقبة، بل عاملاً من عوامل التمكين.

٣٢- ومما يرسخ ثقافة الأمن التوجيه والتدريب الملائمان للعاملين على مختلف المستويات؛ والحفاظ على الوعي من خلال الممارسة المنتظمة وتقاسم المعلومات ذات الصلة؛ وتعزيز أفضل الممارسات؛ وضمان الامتثال للسياسات والتدابير الأمنية ذات الصلة المعتمدة على المستوى المحلي.

٣٣- ويمثل إرساء ثقافة للأمن على نطاق المنظومة مهمة متعددة الأبعاد ومستمرة دون انقطاع. وترتبط ثقافة الأمن بعوامل تنظيمية متنوعة وتتأثر بها، مثل التاريخ، والاستراتيجيات، ونوع

العاملين، وأساليب الإدارة، وما إلى ذلك. ولا تتكون ثقافة الأمن بين عشية وضحاها، وتتطلب مشاركة عدة عناصر فاعلة بما لا يقتصر على إدارة الأمن، بل يشمل أيضاً القيادة والإدارة الفنية العليا للمنظمات التي ينبغي أن تكون قدوة يُحتذى بها. ويتألف نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن من كيانات مختلفة، لكل منها ثقافتها التنظيمية (أي العمل الإنساني، وحفظ السلام، وغيرها) وولايتها المختلفة. غير أن التفاعل والتعاون بين المنظمات هام ومتكرر ويتخذ صوراً متعددة. وتستضيف منظمة ما العاملين في منظمة أخرى في مبانيها؛ وفي حالات أخرى، توفر المنظمات الكبرى خدمات إلى المنظمات الأصغر (يوقر مثلاً برنامج الأمم المتحدة الإنمائي خدمات السلامة والأمن للمكاتب الإقليمية للمنظمة العالمية للأرصاد الجوية، وغيرها). ويرى المفتشان أن من الممكن تعزيز ثقافة أمن أساسية على نطاق المنظومة من خلال مهام مُشتركة (أي التدريب، والإشراف، وغيرها). وهم، علاوة على ذلك، مقتنعان بأن ذلك ليس ممكناً فحسب، بل ضرورياً أيضاً.

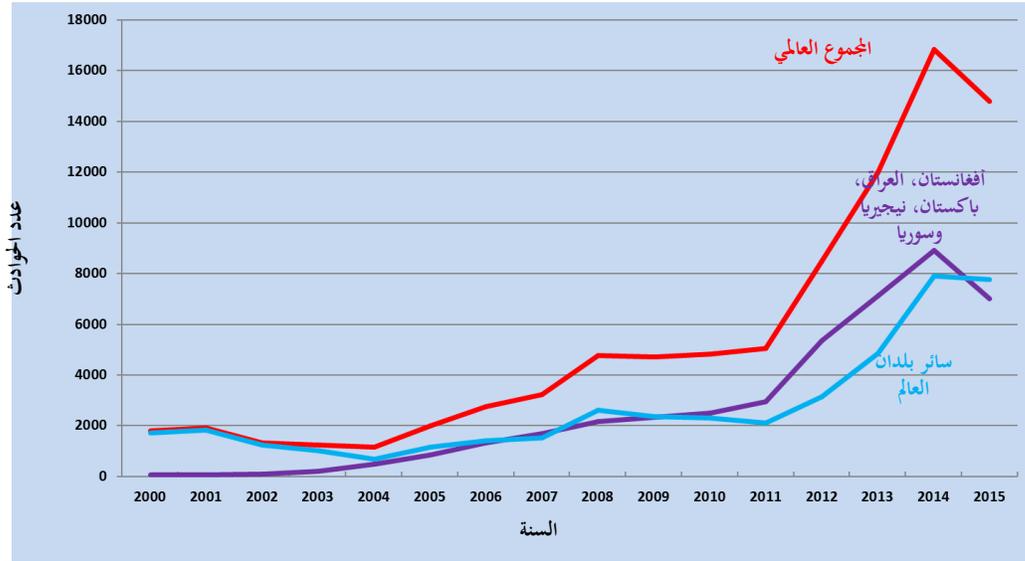
٣٤- وغالباً ما يعمل موظفو الأمم المتحدة في بيئات أمنية صعبة تتسم بوحدة أو أكثر من فئات التهديدات التالية وفقاً للتعريف المحدد في نموذج التقييم المنسق للتهديدات: النزاع المسلح، والإرهاب، والجريمة، والاضطرابات المدنية، والأخطار. وبالإضافة إلى التهديدات العامة، مثل التحرش، والسطو والسرقة (انظر الفئات الأخرى في الجدول ١ أدناه)، يتعرض العاملون في الأمم المتحدة لتهديدات إضافية في أماكن معينة (مثل جمهورية الكونغو الديمقراطية، والصومال، وجنوب السودان) لمجرد أنهم يعملون في الأمم المتحدة. وهذه مسألة خطيرة بصفة خاصة للموظفين المحليين، وهو ما خلص إليه المفتشان في بعثاتهم الميدانية. وفي هذا الصدد، أشار تقرير الفريق المستقل إلى أن الأمم المتحدة مستهدفة من الإرهابيين لما هي عليه ولما تمثله، وليس لمجرد وجود أفرادها في المكان غير المناسب في الوقت غير المناسب، أو لمجرد ما قام به أي جزء من المنظمة في مكان معين في وقت معين. ولذلك فإن التهديد غير محصور في بلد واحد بعينه أو في منطقة واحدة بعينها.

٣٥- والمفتشان على قناعة أيضاً بأن منظومة الأمم المتحدة مستهدفة من جماعات إرهابية معينة لمجرد أنها الأمم المتحدة. وأثبتت الهجمات التي تعرضت لها الأمم المتحدة في الماضي صحة هذا التأكيد، وما زالت الهجمات المنظمة التي وقعت في بغداد (آب/أغسطس ٢٠٠٣)، والجزائر (كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧)، وأبوجا (آب/أغسطس ٢٠١١)، ومقديشو (حزيران/يونيه ٢٠١٣)، وكابول (كانون الثاني/يناير ٢٠١٤) وغاروي (نيسان/أبريل ٢٠١٥) كلها ماثلة في ذاكرتنا.

٣٦- وازدادت في السنوات الأخيرة صعوبة قياس التهديدات الأمنية أو رصدها أو مواجهتها بسبب عملية العولمة وتعقيداتها. وعلاوة على ذلك، واستناداً إلى مؤشر الإرهاب العالمي لعام ٢٠١٥ الذي وضعه معهد الاقتصاد والسلام^(٧)، سُجلت زيادة كبيرة في مستوى النشاط الإرهابي في العالم خلال العقد الأخير، وهو ما يبينه الشكل ١ أدناه. ولهذه الزيادة أهمية خاصة في بعض البلدان التي تعمل فيها منظومة الأمم المتحدة.

(٧) معهد الاقتصاد والسلام، مؤشر الإرهاب العالمي لعام ٢٠١٥، متاح في <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/11/Global-Terrorism-Index-2015.pdf>

الشكل ١
الحوادث الإرهابية، ٢٠٠٠-٢٠١٥



المصدر: قاعدة بيانات مؤشر الإرهاب العالمي.

٣٧- وجدير بالإشارة أن النشاط الإرهابي، وفقاً لمعهد الاقتصاد والسلام، ازداد بما نسبته ٨٠ في المائة في عام ٢٠١٤ ووصل إلى أعلى مستوياته القياسية. وسُجلت في عام ٢٠١٤ أكبر زيادة على الإطلاق في عدد من لقوا حتفهم جراء الإرهاب مقارنة بعام ٢٠١٣ عندما ازداد العدد من ١١١ ١٨ إلى ٦٨٥ ٣٢. وازداد عدد الأشخاص الذين ماتوا جراء الأنشطة الإرهابية بأكثر من تسعة أضعاف منذ عام ٢٠٠٠^(٨)؛ ويبحث هذا الاتجاه على القلق وينبغي أن يؤخذ في الاعتبار في نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن الذي شهد تطورات في اتخاذ التدابير التخفيفية ذات الصلة (مثل التدريب، والتمويل الإضافي لمتطلبات المعايير الأمنية الدنيا للعمل، وتنفيذ النموذج الجديد لإدارة المخاطر الأمنية).

٣٨- غير أن الإرهاب مجرد تهديد واحد من التهديدات التي يتعرض لها موظفو الأمم المتحدة الذين يعملون في كثير من الأحيان في مناطق متضررة بعدة فئات من التهديدات المتضاربة في نفس الموقع. وما زال موظفو الأمم المتحدة والعاملون في مجال المساعدة الإنسانية يتعرضون لحوادث أمنية هامة أخرى أدت في بعض الحالات إلى الوفاة أو الإصابة أو الاختطاف، وكذلك حوادث أخرى، مثل السرقة واقتحام أماكن الإقامة، والاعتداءات الجنسية الشديدة، والسطو، والترهيب، والتحرش، والاعتقال، والاحتجاز. ويبين الجدول ١ أدناه عدد الموظفين المتضررين من مختلف أنواع الحوادث الأمنية في السنوات الخمس الأخيرة.

الجدول ١

موظفو الأمم المتحدة المدينون المتضررون من الحوادث الأمنية من عام ٢٠١٠ حتى حزيران/يونيه ٢٠١٦

(٨) المرجع نفسه.

فئة الحوادث المتعلقة بالسلامة والأمن						
٢٠١٦	٢٠١٥	٢٠١٤	٢٠١٣	٢٠١٢	٢٠١١	٢٠١٠
٥	٢٣	١٥	١٨	١٩	٢٦	٥
٧	١٦	١٥	١٠	١٥	٤٤	١٩
٣٣	٩٩	٦٥	٨٢	١١٢	١٤٥	٦٨
٣	١٣٠	١٠١	١٤٤	٢٠٩	١٦٦	١٦٤
٢	٢١	٦	١٧	٣١	٢١	١٢
٢٤٢	٥١١	٥٣٠	٣١٤	٤٠٨	٤١٧	٢٣٩
٤١	٧٢	٣٧	٢٣	٣١	٢٠	٣٥
٤٠	٨١	١٠٤	٣٥	٤٤	٣١	٦٤
١٣	١٢	٨	٤	٤	٥	٩
١٥٠	٣٨٠	٤٣٠	٣٢٢	٤٩٣	٤١٨	٣٨٥
١٠٧	٢٢٨	١٤٩	٨١	٢٠٩	٢٢٤	٢١٠
٦٧	١٧٧	١٤٦	٢٧	٥٢	٤٦	١٧
٣٩	٦٩	١٢٨	١٣٨	١٦٥	١٩٥	٢١١
٧٤٩	١٨١٩	١٧٣٤	١٢١٦	١٧٩٣	١٧٥٩	١٤٣٨

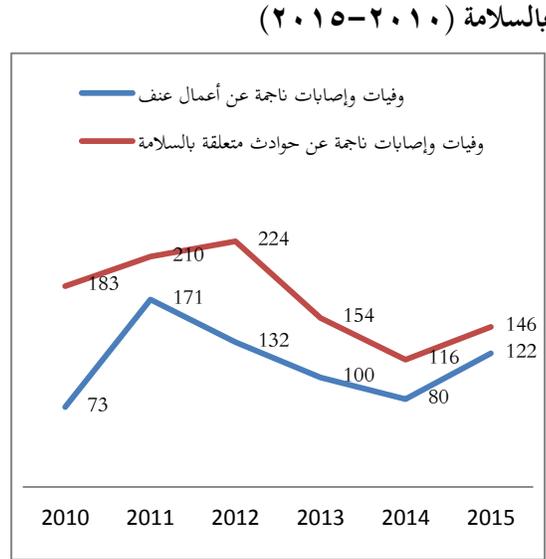
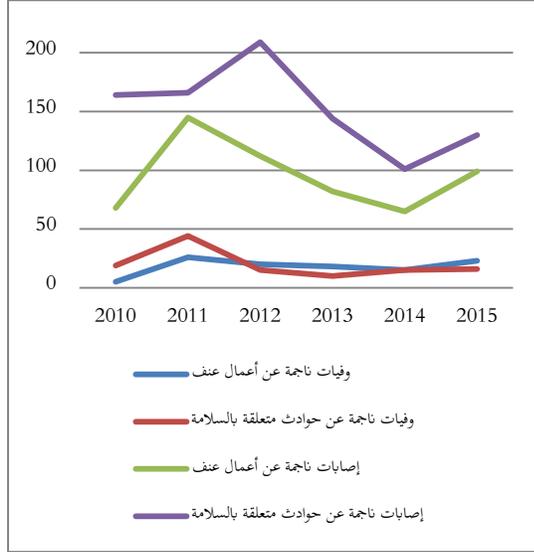
المصدر: تقرير الأمين العام عن سلامة وأمن العاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية وحماية موظفي الأمم المتحدة (الوثيقة A/71/395).

٣٩- ويتبين من الجدول الوارد أعلاه أن عام ٢٠١٥ شهد أكبر عدد من الحوادث في السنوات الخمس الأخيرة. ويعرب المفتشان عن قلقهما إزاء تصاعد أعمال العنف ضد موظفي الأمم المتحدة. ويتضمن الشكلان ٢ و ٣ أدناه مقارنة بين الوفيات والإصابات الناجمة عن أعمال عنف والوفيات والإصابات الناجمة عن مسائل متعلقة بالسلامة (مثل حوادث الطرق وغيرها) في الفترة ٢٠١٠-٢٠١٥. وكما يتبين من الشكل ٣، لا يختلف عدد الوفيات الناجمة عن مسائل متعلقة بالسلامة في الفترة من عام ٢٠١٢ إلى عام ٢٠١٥ اختلافاً كبيراً عن عدد الوفيات الناجمة عن أعمال عنف. وفي حين أن عدد الحوادث المتعلقة بالسلامة يمكن تقليصها، ذلك أن السلامة مرتبطة أساساً بعوامل داخلية يمكن التصرف حيالها (مثل اتباع سلوكيات مأمونة بدرجة أكبر، والامتثال، والضوابط الأكثر صرامة، وما إلى ذلك) يتعدّد أكثر التنبؤ بأعمال العنف التي ترجع في الأساس إلى عوامل خارجية خارجة عن سيطرة المنظمات في كثير من الأحيان.

الشكل ٣

الوفيات والإصابات الناجمة عن أعمال العنف مقابل الوفيات والإصابات الناجمة عن أعمال عنف والحوادث
الوفيات والإصابات الناجمة عن حوادث متعلقة المتعلقة بالسلامة (٢٠١٥-٢٠١٠)

الشكل ٢



باء- سلامة الموظفين

٤٠- تتجسّد ثقافة الأمن في النهج الذي ينتهجه العاملون عند أدائهم جميع أنواع وظائفهم، بما فيها الوظائف الروتينية. ويمكن تعزيز سلامة العاملين بمجرد تعزيز ثقافة للأمن واعتناق تلك الثقافة. غير أن سلامة الموظفين ليست مسؤولية الموظفين وحدهم؛ بل تقع على منظمات الأمم المتحدة مسؤولية بوصفها صاحبة العمل. وإطار المساءلة في هذا الصدد واضح جداً بشأن مسؤولية الإدارة العليا، إذ يشير إلى أن الأمين العام يفوض إلى وكيل الأمين العام لشؤون السلامة والأمن سلطة اتخاذ القرارات التنفيذية ذات الصلة بالسلامة العامة والأمن العام لموظفي الأمم المتحدة ومبانيها وأصولها في المواقع الميدانية وفي المقر. وعلاوة على ذلك، يُدرك المفتشان أن الرؤساء التنفيذيين لمنظمات الأمم المتحدة يتحملون نفس القدر من المسؤولية عن سلامة العاملين في منظماتهم. وفي هذا الصدد، يشير إطار المساءلة إلى أن الرؤساء التنفيذيين لوكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها مسؤولون ومساءلون أمام الأمين العام عن ضمان تحقيق هدف نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن، كل في منظمته، دون الإخلال بمسؤولياتهم أمام هيئاتهم الإدارية والتشريعية. ويخضع المسؤول المكلف وفريق إدارة الأمن للمساءلة عن سلامة العاملين على المستوى القطري أو على مستوى المناطق المعينة.

٤١- وينبغي للمسؤول المكلف وفريق إدارة الأمن ضمان امتثال منظمات الأمم المتحدة الموجودة في مكان معيّن للوائح السلامة ذات الصلة في البلد المضيف والعمل، حيثما أمكن، مع الهيئات المحلية المسؤولة عن سلامة المدنيين. ومن الأهمية الأساسية لحماية مباني الأمم المتحدة وحياة العاملين وجود إمكانية الوصول المباشر وإجراءات جيدة التنسيق بين منظمات الأمم المتحدة وخدمات السلامة المدنية المحلية (مثل إدارات الإطفاء، والخدمات الصحية، بما فيها المستشفيات وخدمات الإسعاف، والشرطة المحلية، وغيرها).

٤٢- وكما يتبيّن من الفقرات اللاحقة والرسالة السرية السالفة الذكر التي أعدتها وحدة التفتيش المشتركة، أتيحت للمفتشين الفرصة لملاحظة جوانب القصور في تنفيذ سياسات السلامة

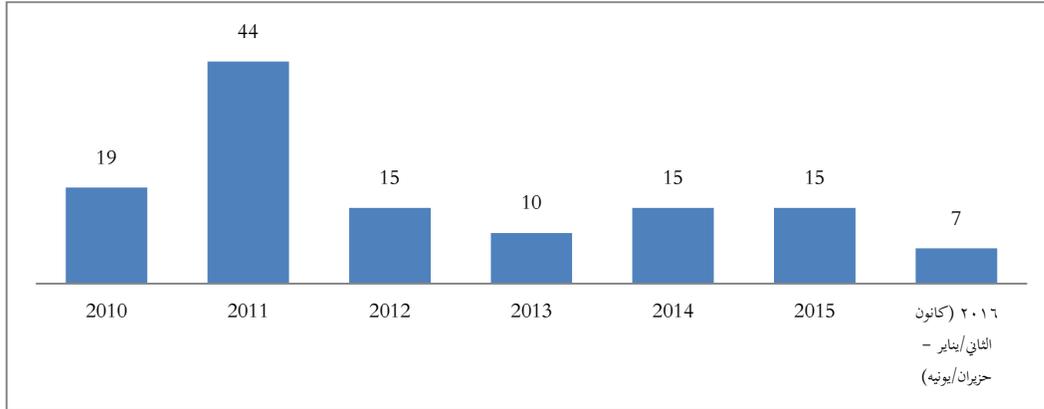
والأمن في الميدان، وفي هذا الصدد، يُذكر المفتشان بالحاجة إلى الوفاء بمسؤولية منظمات الأمم المتحدة بوصفها صاحبة العمل عن طريق الامتثال لمعايير العمل الدولية بشأن السلامة والصحة المهنيين، بما في ذلك التوصيات ذات الصلة، لا سيما اتفاقية منظمة العمل الدولية المتعلقة بالسلامة والصحة المهنيين لعام ١٩٨١ (رقم ١٥٥).

جيم - السلامة على الطرق

٤٣ - من أكثر الأنشطة خطورة على موظفي الأمم المتحدة من حيث عدد الحوادث النقل بالطرق البرية؛ وما زال عدد الوفيات الناجمة عن حوادث الطرق مرتفعاً بالمقارنة مع الحوادث التي تسببها أعمال العنف، إذ تزيد في المتوسط على ١٥ حالة وفاة سنوياً، كما يتبين من الشكل ٤ أدناه.

الشكل ٤

الوفيات الناجمة عن حوادث الطرق (من عام ٢٠١٠ إلى حزيران/يونيه ٢٠١٦)



المصدر: تقرير الأمين العام عن سلامة وأمن العاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية وحماية موظفي الأمم المتحدة (الوثيقة A/70/383) وبيانات إدارة شؤون السلامة والأمن.

٤٤ - ولاحظ المفتشان عدم كفاية تنفيذ الإجراءات الحالية للسلامة على الطرق وعدم إيلاء المراعاة للقواعد واللوائح الأساسية الخاصة بالسلامة. كما لاحظا جوانب قصور في تنفيذ متطلبات السلامة على الطرق، بما في ذلك عدم استخدام الركاب وقائدي المركبات في كثير من الأحيان أحزمة الأمان وعدم وجود أي نوع من أدوات الإسعاف الأولي في عديد من مركبات الأمم المتحدة أثناء جولات التفتيش. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن تشمل أيضاً جلسات الإحاطة الأمنية السليمة لجميع الأشخاص الذين يدخلون بالمركبات بيعات شديدة الخطورة مقدمة للتعريف بأجهزة الاتصال في المركبة ودور الركاب في حال انعدام أهلية قائد المركبة. ويجب تغيير المواقف حيال الاهتمام بسلامة المركبة وأنظمة السلامة الأساسية. وينبغي تطبيق الأحكام الواردة في القسم المتعلق بالسلامة على الطرق في دليل السياسات الأمنية. وإذا لم تتبع اللوائح التي تخص "الفُصْر" (مثل ارتداء أحزمة الأمان) فلن تتبع حينئذ اللوائح الأهم (مثل القيادة تحت تأثير الكحول والقيادة المتهورة) على الإطلاق. ويجب على الإدارة وموظفي الأمن أن يكونوا مثلاً

يحتذى به في كل الأوقات عن طريق رفض ركوب أي سيارة لا تمتثل تماماً للوائح السلامة على الطرق.

٤٥- وحسب ما تقتضيه سياسة المعايير الأمنية الدنيا للعمل، ينبغي أن توجد في كل مركبة مجموعة من الإسعافات الأولية الأساسية البسيطة يدرّب قائدو المركبات على استخدامها. ووجدت إطارات بالية حتى في مناطق مثل غوما في جمهورية الكونغو الديمقراطية، حيث الطرق ليست سوى مسالك ترابية. وبالرغم من الأحكام الواردة في السياسة بشأن المركبات، لم تكن هناك أي أجهزة تصليح (مثل السلاسل أو حبال الجر) في معظم المركبات التي استقلها فريق وحدة التفتيش المشتركة. ولا تتعلق صيانة المركبات بالسلامة فحسب، بل يمكن أيضاً أن تؤدي بسهولة إلى مشاكل أمنية. ويستغرق تغيير الإطارات المعطوب وقتاً ويمكن أن يؤدي إلى مشكلة أمنية إذا اقتضت الحاجة تغييره أثناء التواجد في أماكن معيّنة. وتتطلب المعايير الأمنية الدنيا للعمل إدارياً احتياطياً واحداً فقط لكل مركبة، بما فيها المركبات الميدانية؛ ومع ذلك، يرى المفتشان أنه عند السفر في الميدان، ينبغي أن يكون في المركبة الثقيلة إداران احتياطيان أو على الأقل جهاز إضافي لتزويد الإطارات بالهواء.

٤٦- وغالباً ما تُجهّز مركبات الأمم المتحدة في جوبا وفي غيرها من المواقع بأجهزة للإبلاغ عن حدود السرعة، وترسل هذه الأجهزة تقارير بالحاسوب عندما تتجاوز المركبة السرعة القصوى. ويتجاهل قائدو مركبات الأمم المتحدة الموفدون في بعثات روتينية في كثير من الأحيان التنبيهات التي يصدرها الجهاز، ويقودون مركباتهم في بعض الأحيان بالسرعة التي يريدونها، وهو ما لاحظته فريق وحدة التفتيش المشتركة في إحدى الرحلات على الطريق من غوما إلى كيوانجا، عندما اجتازت سيارة الأمم المتحدة إحدى القرى بسرعة عالية إلى حد تعريض الأطفال والمشاة الآخرين الذين كانوا يسرون على جانب الطريق للخطر، مما تسبب في إثارة سُحب كبيرة من الغبار، ويزعج ذلك المشاة والجنود الذين يصرخون في كثير من الأحيان ويلوحون بأيديهم غضباً ويقذفون بالحجارة على مركبات الأمم المتحدة المسرعة. ولا بد أن يكون لهذه القيادة المسرعة والمتهورّة عواقبها، وهذه هي مسؤولية كل منظمة من منظمات نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن. وينبغي إنشاء نظام لفرض عقوبة ملائمة على قائدي المركبات المسرعة أو المتهورّة وتنفيذها. وكما هو معترف به في سياسة السلامة على الطرق، بالإضافة إلى تعريض سلامة الموظفين وأمنهم للخطر، فإن القيادة المتهورّة لمركبات تحمل علامات معروفة تعرّض للخطر سمعة الأمم المتحدة في رعاية رفاه المواطنين.

٤٧- وأبلغت الإدارة العليا أن الموظفين في جمهورية الكونغو الديمقراطية لم يُسمح لهم بقيادة مركبات الأمم المتحدة بعد وقوع ثلاثة حوادث بسبب القيادة تحت تأثير الكحول. ومع ذلك، تشير التقارير إلى عدم إلغاء امتيازات قيادة المركبات لأي موظف أو اقتصار ذلك على عدد قليل منهم. ويرى المفتشان أنه ينبغي تطبيق سياسة عدم التسامح مطلقاً في أي حوادث تقع بسبب قيادة مركبات الأمم المتحدة تحت تأثير الكحول. ويرى المفتشان أنه ينبغي أن تُطبّق تطبيقاً صارماً أحكام سياسة السلامة على الطرق التي تقتضي من قائدي المركبات عدم تشغيل المركبات في أي وضع أو في أي ظروف يكونون فيه تحت تأثير أي مادة تعوق قدرتهم على تشغيل المركبة.

٤٨- وفي عام ٢٠١٥، وضعت إدارة شؤون السلامة والأمن، وفقاً لتوصياتها التي طرحتها في استعراضها الاستراتيجي، مفهوماً منقحاً جديداً للامتثال. ووفقاً لهذا المفهوم، يتوقع من أقدم

الأخصائيين الأمنيين إجراء تقييم سنوي لسياسات نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن، بما في ذلك سياسة السلامة على الطرق. وحث المفتشان في رسالتهم السرية الإدارة على اتخاذ تدابير إضافية لتعزيز امتثال جميع موظفي الأمم المتحدة في الميدان للأحكام الواردة في سياسة السلامة على الطرق الواردة في دليل السياسات الأمنية، بحيث تجمع بين الحملات الإعلامية الواسعة وتطبيق التدابير التأديبية من جانب الإدارة المختصة. وبالإضافة إلى ذلك، قدم المفتشان توصية دعوا فيها بقوة إلى استخدام تدابير المكافأة وفقاً للاقتراحات الواردة في سياسة السلامة على الطرق تشجيعاً لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة على تنفيذ برامج لمكافأة قائدي المركبات أصحاب سجلات القيادة المأمونة. ولا علم لدى المفتشين بوجود أي مخطط مكافآت حتى الآن في أي من المواقع التي قاموا بزيارتها.

٤٩- ويسر المفتشين ملاحظة قيام إدارة الدعم الميداني بإصدار دليل منقح للسلامة على الطرق^(٩) وإدراج السلامة على الطرق في جدول أعمال الشبكة المشتركة بين الوكالات لإدارة المسائل الأمنية لعام ٢٠١٦، وفقاً لتوصيتها بشأن وضع استراتيجية شاملة للسلامة على الطرق لنظام إدارة الأمن وكذلك، عند اللزوم، سياسة جامعة للسلامة على الطرق، مع مراعاة تنوع أنشطة المنظمات واحتياجاتها. وفي هذا الصدد، ستعمل الأمم المتحدة في تعاون مع المبعوث الخاص المعني بسلامة الطرق الذي عيّن في ٢٩ نيسان/أبريل ٢٠١٥^(١٠). وأنشئ فريق عامل للشبكة مؤلف من ١٣ منظمة وإدارة في أربعة مجالات وظيفية رئيسية (الأمن، والشؤون الطبية، والموارد البشرية، وإدارة أسطول المركبات) ويعمل في تعاون مع المبعوث الخاص. وقدّمت الشبكة في حزيران/يونيه ٢٠١٦ دعمها الكامل لأعمال الفريق العامل وأهدافه وخطوطه الزمنية. ويأمل المفتشان أن تساعد بعض المسائل والأفكار المذكورة أعلاه على إرساء الأساس لإعداد سياسة شاملة جديدة للسلامة على الطرق لنظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن.

التوصية ٢

ينبغي أن يكفل الرؤساء التنفيذيون لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، من خلال الشبكة المشتركة بين الوكالات لإدارة المسائل الأمنية وإدارة شؤون السلامة والأمن، أنه قد تم الانتهاء من وضع سياسة شاملة على نطاق المنظومة من أجل السلامة على الطرق وأنها جاهزة للتنفيذ في كل مؤسسة من مؤسساتهم في موعد لا يتجاوز كانون الثاني/يناير ٢٠١٨.

(٩) إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني، "Road Safety Management in the Field" (إدارة السلامة على الطرق في الميدان)، متاح في: http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/400554/2016.07_Road%20Safety%20Manual_Oct16.pdf?sequence=4&isAllowed=y.

(١٠) انظر تقرير الأمين العام عن سلامة وأمن العاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية وحمية موظفي الأمم المتحدة (الوثيقة A/70/383)، الفقرة ٥٥.

دال - ثقافة الأمن: عمل قيد الإنجاز

٥٠ - أصدر فريق المساءلة الأمنية في العراق في عام ٢٠٠٤ تقريراً^(١١) أشار فيه إلى أنه سيتعين على المنظمة وموظفيها الاستمرار في قبول المخاطر وأن التحدي المائل أمامهم يكمن في ضمان وجود مجموعة من التدابير الأمنية لدى المنظمة بما يتناسب مع درجة المخاطر في أي عملية معيّنة. ولا يتطلب ذلك موارد وموظفين وتدريباً في مجال الأمن فحسب، بل وكذلك ثقافة للأمن داخل المنظمة.

٥١ - وما لا شك فيه أن نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن تطوّر منذ ذلك الحين، إذ تحوّل من نظام مراحل أمنية - وهو ما يُعد أحد الصعوبات الرئيسية في الميدان - إلى فلسفة لإدارة المخاطر جوهرها "كيفية البقاء" على أساس الاستخدام المنظم لتحليل المخاطر. وعلاوة على ذلك، وضعت سياسات جديدة وازدادت قوة التعاون بين الوكالات. غير أن التحديات الأساسية التي يواجهها النظام حالياً هي نفس التحديات المشار إليها في الفقرة السابقة. ويجب أن يوفّر النظام الأمن لرهاء ١٨٠.٠٠٠ موظف و ٣٠٠.٠٠٠ معال في بيئات شديدة الاختلاف تتراوح بين مدن كبيرة ومواقع ميدانية عميقة تؤثر عليها في كثير من الأحيان الجريمة، والأخطار الطبيعية، وعدم الاستقرار الاجتماعي، وكذلك النزاع المسلح في كثير من الأحيان. وبالإضافة إلى ذلك، يجب أن يوفّر النظام تدابير وقائية واستجابات كافية للتهديدات العالمية، مثل الإرهاب. والمهمة ليست بسيطة، وتفرض تحديات هائلة.

٥٢ - وفي عام ٢٠٠٩، ذكر مجلس الرؤساء التنفيذيين أن الآلاف من النساء والرجال العاملين في منظومة الأمم المتحدة في جميع أنحاء العالم معرضون بانتظام لعنف وتهديدات، وأن الأمم المتحدة باتت في منعطف حاسم في ضوء ما يواجهه الموظفون من ظروف متزايدة الصعوبة والخطورة. وأضاف مجلس الرؤساء التنفيذيين أنه يلزم اتخاذ إجراءات عاجلة ومؤثرة لتعزيز إطار الأمم المتحدة للأمن، وشدّد على الحاجة إلى تحول الثقافة والعقلية من نهج "وقت المغادرة" إلى نهج "كيفية البقاء" في إدارة الأمن^(١٢).

٥٣ - ورغم الجهود المبذولة لترسيخ الأمن في إطار الأهمية الحيوية للبرامج ولتعزيز ثقافة إدارية جديدة وبلورة رؤية استراتيجية جديدة، بما في ذلك إحداث تحول في السياسات وما يترتب عليه من استعراض لهيكل نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن من أجل الموازنة بين الأمن ومتطلبات البرامج، يرى المفتشان، في ضوء الملاحظات المبينة أدناه والمقابلات التي أجريت خلال بعثاتهم الميدانية، أنه لا بد من مواصلة تعزيز ثقافة الأمن في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بأسرها على المستويات كافة، بدءاً بالإدارة العليا وانتهاءً بالموظفين، وبما يشمل الأفراد الآخرين الذين قد تتحمل المنظمات مسؤولية أمنية عنهم.

٥٤ - وما يعكس ثقافة الأمن تنفيذ السياسات الأمنية تنفيذاً سليماً، والامتثال للقواعد ذات الصلة، وسلوك الموظفين. ولاحظ المفتشان أثناء البعثات الميدانية بعض جوانب القصور في تنفيذ

(١١) متاح في www.un.org/News/dh/iraq/SIAP-report.pdf

(١٢) الوثيقة CEB/2009/HLCM/18، المرفق ألف.

التدابير الأمنية (مثل القصور في مراقبة منافذ الدخول ومحيط المباني، والصيانة المحدودة لمعدات الأمن والسلامة، وتدني مستوى سلامة المركبات، وسوء تنفيذ التحقق اللاسلكي، وما إلى ذلك). ويشهد ذلك على تباين التدابير الأمنية المطبقة في نفس منطقة التهديد الأمني. من ذلك على سبيل المثال أن بعض المجمعات في جنوب السودان محاطة بأسوار مزودة ببوابات عليها حراسة في حين أن مجمعات أخرى بدون أي أسوار ولم تزود سوى بسيارات شبكية مليئة بالفتحات. وتشير استنتاجات البعثات الميدانية في ثمانية من البلدان التي تمثل عينة من بيئات التهديدات الشديدة التباين، بما فيها حفظ السلام، إلى الحاجة إلى تعزيز ثقافة الأمن في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة.

٥٥ - وبالنظر إلى طبيعة عمل الأمم المتحدة، من الصعب توفير السلامة والأمن المطلقين للموظفين في أماكن إقامتهم، خاصة في الحالات التي قد لا تستطيع فيها الحكومات المضيفة، بسبب الصعوبات الاقتصادية أو نقص الأفراد، توفير الحماية الضرورية. وفي هذا الصدد، يتمثل الهدف الرئيسي للمعايير الأمنية الدنيا لأماكن الإقامة في تزويد الموظفين بمستوى معقول من الأمن في أماكن إقامتهم تبعاً لمستوى المخاطر المقدرة في مكان معين. والقضية المشتركة في مسائل أمن أماكن الإقامة هي في كثير من الأحيان الافتقار إلى الثقافة الأمنية. من ذلك على سبيل المثال أن المسؤولين الذين أجريت مقابلات معهم في هايتي أشاروا إلى وجود أمن مادي وإجراءات موحدة. ويقع على إدارة شؤون السلامة والأمن دور هام على المستوى المحلي في ضمان تنفيذ التدابير الأمنية تنفيذاً سليماً والحفاظ على وعي الموظفين. غير أن الامتثال للمعايير منخفض بدرجة كبيرة (أي حوالي ٤٠ في المائة من مجموع الموظفين المعنيين)، والسبب الأكبر في ذلك هو المواقف غير اللائقة وسلوكيات المقيمين أكثر من الافتقار الواضح إلى أفراد الأمن اللازمين لإجراء عمليات تفتيش أماكن إقامة الموظفين. وكما لاحظ المفتشان أثناء اجتماعات مجموعات التركيز مع الموظفين الدوليين في مختلف البعثات الميدانية، لا يلتزم الموظفون بالمعايير وغالباً ما يتحدثون ما يعتبرونه في كثير من الأحيان نظاماً بيروقراطياً من اللوائح.

٥٦ - وألغيت سياسة المعايير الأمنية الدنيا لأماكن الإقامة في نهاية عام ٢٠١٥ وحلت محلها تدابير تأمين أماكن الإقامة التي وضعت بغرض زيادة توضيح السياسة القديمة وتحسينها^(١٣). ويرحب المفتشان بتلك التدابير بعد أن بدا لهما بوضوح أثناء زيارتهم الميدانية أن تنفيذ المعايير منخفض. وفي هذا الصدد، من المهم أن ترصد الهيئات الرقابية في نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن تلك التدابير رصداً دقيقاً.

٥٧ - ويقر المفتشان بالجهود المبذولة من منظمات الأمم المتحدة في وضع سياسات أمنية مشتركة جديدة تساهم في إرساء ثقافة أمنية مشتركة. وقطعت أشواط في هذا الاتجاه، إذ صدرت سياسات جديدة في السنتين الأخيرتين (مثل إصدار نسخة مستكملة من إطار "معاً من أجل إنقاذ الأرواح"، ومعه السياستان الجديدتان بشأن السفر الجوي، ونظام تسجيل الحوادث المتعلقة بالسلامة والأمن، وتدابير أمن أماكن الإقامة، وإدارة الإجهاد النفسي والإجهاد الناجم عن الحوادث العصبية، والاعتبارات الجنسانية في إدارة الأمن، وتسليح أفراد الأمن، وخدمات الأمن

(١٣) انظر دليل الأمن الميداني (٢٠٠٦)، الفصل الخامس، القسم حاء، متاح في http://psm.du.edu/media/documents/international_regulation/united_nations/other/un_field_security_handbook.pdf

الخاص المسلحة، ودور إدارة شؤون السلامة والأمن، إلى جانب أمور أخرى). وبالإضافة إلى ذلك، أُطلقت في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥ عملية معززة لإدارة المخاطر الأمنية ومعها سياسة جديدة ودليل جديد. وتشمل المجالات التي ما زالت قيد الاستعراض ويجري النظر فيها أو إعدادها استراتيجية السلامة على الطرق، ومخاطر أمن أماكن الإقامة للموظفين المعيّنين محلياً، وإدارة الأزمات في الميدان.

٥٨- ويرحب المفتشان بالحوار المنتظم بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة في سياق الشبكة المشتركة بين الوكالات لإدارة المسائل الأمنية، وسياسات الأمن ذات الصلة المزمع وضعها و/أو تحديثها، والتي ينبغي إعطاء الأولوية فيها لسياسات إدارة الأزمات الميدانية، والسلامة على الطرق، والمخاطر الأمنية في أماكن الإقامة للموظفين المعيّنين محلياً. وكانت هذه المجالات موضوع مناقشات مستفيضة، وشكلت عينة من المسائل الشاملة التي جرى الإبلاغ عنها أثناء معظم المقابلات التي أُجريت في الميدان. ومما يستحق الاهتمام بشكل خاص السلامة على الطرق، على النحو المبين أدناه. ومن رأي المفتشين أنه على الرغم من أن السياسات الأمنية الجديدة و/أو المستكملة يمكن أن تكون مطلوبة فإن المسألة مرهونة أساساً باتساق التنفيذ والإنفاذ في المجالات الراهنة.

٥٩- ويرحب المفتشان بالمبادرة التي اتخذتها المنظمات (مثل صندوق الأمم المتحدة للسكان) لإدراج تدريب أمني إلزامي كجزء من نُظم تقييم وتطوير أداء جميع الموظفين على كافة المستويات، بما يشمل مرفقاً مركزياً لرصد الامتثال. وأصدرت مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين إرشادات للمديرين في البيئات الشديدة الخطورة ورؤساء المكاتب الذين يضطلعون بتلك المسؤوليات، مثل منسقي أمن المناطق، من أجل إدراج السلامة والأمن في تقييم الأداء. ويرى المفتشان أن نُظم تقييم الأداء ينبغي أن تراعي المتطلبات الأمنية الخاصة بالمكان الذي يؤدي منه الموظفون مهامهم.

التوصية ٣

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة التي لم تُدرج بعد في نُظم تقييم الأداء الفردي لجميع الموظفين آليات مناسبة للامتثال الأمني بما يتناسب مع مستوى المخاطر المقرر في كل مركز معين من مراكز العمل، أن يقوموا بذلك، كل في مؤسسته، في موعد لا يتجاوز كانون الثاني/يناير ٢٠١٨.

هاء- الحفاظ على الوعي الأمني: التدريب المحدود على إجراءات الأمن والسلامة

٦٠- كما جاء أعلاه، يتسم التدريب الأمني بأهمية أساسية في تطوير ثقافة أمنية موحّدة، ولكنه ليس كافياً في حد ذاته. وينبغي الحفاظ على الوعي بأمن السلامة والأمن بمرور الوقت، وينبغي التحقق من المهارات والإجراءات المتصلة بالأمن واستخدامها بانتظام. وبالإضافة إلى ذلك، يُعد الامتثال لأنظمة الأمن (مثل عمليات التحقق اللاسلكي، وغيرها) وتوزيع معلومات متصلة بالأمن على الموظفين بانتظام وفي الوقت المناسب، عوامل رئيسية تساهم في الحفاظ على الوعي الأمني.

٦١- والمفتشان مقتنعان بأن بعض المجالات في حاجة إلى اهتمام خاص وممارسة، بما في ذلك اختبار الإجراءات والخطط الأمنية بانتظام. وترد هذه المسألة باستفاضة في الفقرات التالية وأبلغت بها إدارة شؤون السلامة والأمن في الرسالة الإدارية السرية المذكورة آنفاً، نظراً لمسؤوليتها على الصعيد القطري.

٦٢- ويتضمن دليل السياسات الأمنية في القسم المتعلق بتدابير تجنب المخاطر، ترتيبات بشأن إعداد خطط الترحيل والإجلاء. وتقتضي المعايير الأمنية الدنيا للعمل وضع خطط طوارئ وإجلاء لكل مكاتب الأمم المتحدة ومرافقها. وعلاوة على ذلك، ينبغي اختبار الخطط من خلال تمارين كل ستة أشهر على الأقل. على أنه بالرغم من وجود سياسات وخطط، أشار الموظفون في كثير من الأحيان خلال المقابلات التي أجريت معهم إلى إجراء تدريبات أمنية في بعض الأحيان. وكانت هناك في بعض الحالات إشارات إلى عدم إجراء أي تدريبات أمنية لمدة تزيد على ستة أشهر في مواقع معينة.

٦٣- ويمكن للمفتشين أن يؤكدوا من خلال المقابلات الميدانية واجتماعات مجموعات التركيز مع الموظفين أن التدريبات على خطط الإجلاء كانت في كثير من الأحيان جزئية، ولكنها كانت في معظمها "محاكاة" نظرية، أي أنها لا توزع على الموظفين ولا يتم اختبارها بطريقة منهجية. وينبغي توزيع خطط الإجلاء، وينبغي أن يكون الموظفون على وعي بما يتوقع منهم القيام به أثناء عمليات الإجلاء، ويجب تعميم العناصر الرئيسية ذات الصلة بإجلائهم. وبالإضافة إلى ذلك، يجب التدريب على الخطط. ويؤكد المفتشان، كلما أمكن، ضرورة التنسيق مع السلطات المحلية وإشراكها في وضع خطط الإجلاء والتدريب عليها.

٦٤- وعندما سئل المشاركون في اجتماعات مجموعات التركيز عما سيفعلونه في حال سماعهم طلقاً نارياً في الردهة خارج مكاتبهم، كشفت معظم الردود في مختلف المواقع عن عدم وجود فكرة واضحة المسار السليم للتصرف، واستنبط المفتشان من أقوالهم عدم تدريب أيٍّ منهم على ذلك السيناريو.

٦٥- والتدريبات الأمنية السريعة هي تدريبات محدّدة بإطار زمني لا يستغرق أكثر من ١٥ دقيقة بهدف تطوير ثقافة للسلامة والأمن والحفاظ على وعي الموظفين والمهارات ذات الصلة. ويجتمع الموظفون المختارون وتطرح عليهم مشكلة أو مسألة أمنية (مثل سماع صوت إطلاق نار خارج المبنى، أو انفجار سيارة مفخخة، أو انهيار زميل جراء إصابته بأزمة قلبية واضحة، أو انبعاث رائحة دخان كثيف في المبنى، وما إلى ذلك). وتناقش المسألة بعد ذلك، ويُطلب من الموظفين صياغة خطة عمل فورية. وتختبر النظم وردود الأفعال من جانب موظفي الأمن الذين ينبغي لهم رصد التمرين. وتُحدّد أماكن الغرف الآمنة، ويتم التفتيش على مجموعات أدوات الإسعاف الأولي وأجهزة إطفاء الحريق. وينبغي إجراء تدريبات على مستوى القاعدة الرسمية/على نطاق المنطقة بالكامل مرة واحدة على الأقل كل ستة أشهر لاختبار جميع الموظفين ونظم الاتصال وزمن الاستجابة الذي يستغرقه موظفو الأمن وسائر خدمات الطوارئ. وفي رأي المفتشين أن إدارة شؤون السلامة والأمن وإدارة الأمن في الوكالات والصناديق والبرامج ينبغي أن تنظر في اتخاذ تدابير لمواصلة تطوير ثقافة للأمن والحفاظ عليها بين الموظفين، بما يشمل إجراء تدريبات أمنية سريعة دورية (كل ستة أشهر في المناطق القليلة الخطورة، وكل ثلاثة أشهر في المناطق الشديدة الخطورة).

التوصية ٤

ينبغي لإدارة شؤون السلامة والأمن، بالتنسيق مع الرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة والمسؤولين المكلفين في كل منها، أن تكفل إتاحة خطط إجلاء في كل موقع تعمل فيه تلك المؤسسات، وتوزيع تلك الخطط على الموظفين، وتدريبهم عليها بانتظام، بالتنسيق، حيثما أمكن، مع السلطات المحلية، في موعد لا يتجاوز كانون الثاني/يناير ٢٠١٨.

واو- الحفاظ على الوعي الأمني: دور الإدارة

٦٦- أقرت عدة مصادر بأهمية الإدارة في تعزيز ثقافة للأمن. ووُصف المديرون بأنهم أهم عنصر منفرد في زيادة ثقافة الأمن وفي ضمان الإدارة الفعالة والملائمة للأمن^(١٤)، ودُكر أنه لا بد من إحداث تغيير في الثقافة، وأن هذا التغيير لن يتحقق إلا عندما ينظر كبار المديرين إلى الأمن باعتباره أداة استراتيجية لتحقيق الأهداف الموضوعية^(١٥). ودُكر أيضاً أن المديرين مسؤولون عن أمن موظفيهم الذين عليهم، بدورهم، مسؤولية احترام التعليمات واتباع الإجراءات التي تهدف إلى حماية أمنهم^(١٦).

٦٧- والمفتشان مقتنعان بالدور الرئيسي الذي تؤديه إدارة البرامج في تعزيز ثقافة للأمن عن طريق تيسير الامتثال للوائح الأمنية وتشجيعه، ولاحظوا سلوكيات مختلفة في هذا الصدد أثناء مقابلاتهم. ويحرص ممثلو بعض المنظمات كثيراً على الامتثال للمتطلبات الأمنية، بل ويدرجون في آليات تقييم الأداء الفردي الأحكام ذات الصلة من أجل الامتثال على نحو سليم للوائح الأمنية. من ذلك على سبيل المثال أن أحد ممثلي البرامج أشار إلى أنه إذا تغيب الموظف عن التحقق اللاسلكي مرتين، يُدرج في تقييم أدائه الفردي سجل بهذا الخصوص. ويُطبق آخرون نهجاً أكثر مرونة، ويلاحظ أن الأحكام الواردة في المعايير الأمنية الدنيا للعمل ليست كلها إلزامية. والمعايير ليست عالمية، ويجب بدلاً من ذلك تبريرها واعتمادها على المستوى المحلي. ولا تكون عمليات التحقق اللاسلكي إلزامية إلا في المواقع التي تقتضي فيها الحالة الأمنية ذلك. وبالرغم من أنها كانت مطلوبة في معظم المواقع التي زارها المفتشان، لمس الفريق تديني مستوى تنفيذ التحقق اللاسلكي وعدم اتساقه أثناء عدة زيارات ميدانية. وعلاوة على ذلك، تقتضي السياسة الأمنية الدنيا للعمل حصول جميع الموظفين الدوليين، والسائقين، والحراس، والموظفين الوطنيين، الذين يرتأى أنهم

(١٤) انظر تقرير اللجنة التوجيهية المعنية بالسياسة الأمنية وتنفيذ السياسات، متاح في: www.unhcr.org/425e72672.pdf.

(١٥) انظر "نحو ثقافة للأمن والمساءلة"، الفقرة ١٦.

(١٦) انظر الفقرتين ١٥ و١٦ من قرار الجمعية العامة ٢٧٦/٥٩.

”أساسيون“ على أجهزة لاسلكية يدوية ذات تردد عالٍ جداً/تردد فوق العالي، وتشدّد على إجراء التحقق اللاسلكي بانتظام^(١٧).

٦٨- وتوجد في كثير من الأحيان سياسات للأمن والسلامة، ولكنها لا تُنفذ باستمرار. ويشير إطار المساءلة لنظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن^(١٨) بوضوح إلى خضوع موظفي الأمم المتحدة للمساءلة، ويوضح أن على الموظفين، بغض النظر عن الرتبة أو المستوى، مسؤولية التقيّد بالسياسات والخطوط التوجيهية والتوجيهات والخطط والإجراءات الأمنية في نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن والمنظمات التي يغطيها.

٦٩- ويصبح عدم الامتثال في كثير من الأحيان مسألة تمس السلامة أو الأمن. ولدى المفتشين قناعة راسخة بأن المستوى الحالي لسلامة الموظفين وأمنهم يمكن تعزيزه على نحو فعال من حيث التكلفة عن طريق مجرد تحقيق مستويات أعلى من الامتثال للأنظمة الأمنية الحالية. وتسهم الإدارة الفنية على كافة المستويات بدور أساسي في هذا الصدد، وينبغي مساءلتها عن تنفيذ البروتوكولات الأمنية في مجال مسؤولية كل منها.

٧٠- ومن الأمثلة على استخدام أفضل الممارسات صندوق الأمم المتحدة للسكان الذي تشكل فيه اعتبارات السلامة والأمن جزءاً من السياسات والإجراءات والممارسات المؤسسية. وتشمل أداة إلكترونية لإدارة خطط العمل مهاماً محدّدة ومؤشرات بشأن الامتثال الأمني للمديرين وتقييمات في منتصف السنة وفي نهايتها.

٧١- وينبغي ألا تقتصر الإدارة على الإشراف وضمان الامتثال للوائح الأمنية، بل ينبغي أن تكون أيضاً قدوة يُحتذى بها. غير أن الحال ليس دائماً على هذا النحو، فقد أشار موظفو الأمن الوطنيون في جوبا وغوما أثناء المقابلات التي أجريت معهم أنهم كثيراً ما تعرضوا للتهديد من جانب الإدارة لاستثنائهم أو للتسامح معهم بشأن قاعدة إبراز بطاقات الهوية أو إيقاف سياراتهم عند مداخل المجمعات. وفي عنتيبي، ذكر أن إحدى كبار المديرات اشتكت رسمياً من قيام الحراس بإيقافها ومطابقتها بإبراز بطاقة هويتها وتوضيح الغرض من الزيارة حسب ما تقتضيه واجباتهم. وفي رأي المفتشين أن الإدارة، بما فيها الإدارة العليا، يجب أن تعطي القدوة عن طريق الامتثال لكل المتطلبات الأمنية.

٧٢- وما زال هناك الكثير مما ينبغي القيام به من أجل إنفاذ اللوائح والمعايير الحالية بغرض زيادة تعزيز ثقافة للأمن بين موظفي الأمم المتحدة. ويجب على الموظفين والمديرين على حد سواء احترام النظام. ويمثل مفهوم الامتثال للأنظمة الأمنية مكوناً رئيسياً في أي نظام لإدارة الأمن. ويلزم فرض تدابير تأديبية، من بين أمور أخرى، للحفاظ على احترام النظام، ولكي تكون الملاذ الأخير لمعالجة السلوك المهني غير اللائق من جانب الموظفين والمديرين الذين يتعمدون الإخلال

(١٧) انظر المعايير الأمنية الدنيا للعمل، التذييل ١-٢، متاح في [https://popp.undp.org/UNDP_POPP_DOCUMENT_LIBRARY/Public/UN%20Minimum%20Operating%20Security%20Standards%20\(2009\).pdf](https://popp.undp.org/UNDP_POPP_DOCUMENT_LIBRARY/Public/UN%20Minimum%20Operating%20Security%20Standards%20(2009).pdf)

(١٨) متاح في https://undg.org/wp-content/uploads/2015/07/SPM_II_B_Framework_of_Accountability_04.02.2011.pdf

بالسياسات أو القواعد أو اللوائح. ومسألة الامتثال الأمني مسلّم بها منذ وقت طويل؛ ويلاحظ أنه عند الموافقة على إنشاء إدارة شؤون السلامة والأمن، طلبت الجمعية العامة من الأمين العام والرؤساء التنفيذيين تعزيز الامتثال الأمني، بما في ذلك التدابير التأديبية^(١٩).

٧٣- ومن المواضيع المشتركة التي أبلغت للمفتشين من كبار المديرين في إدارة شؤون السلامة والأمن وطوال البعثات الميدانية أن السياسات والنظم الإدارية والأساسية للموظفين تجعل من المتعذر، إن لم يكن من غير الممكن، تأديب الموظفين الذين ينتهكون البروتوكولات الأمنية في الوقت المناسب وبالطريقة المناسبة. وغالباً ما تترك قضايا السرقة، والتحرش الجنسي، أو القيادة تحت تأثير الكحول أو القيادة المتهوره وغيرها من المخالفات الجسيمة أو البسيطة دون تصحيح بسبب القواعد والإجراءات المرهقة التي تشترط في كثير من الأحيان اعتماد الإجراءات التأديبية في مواقع المقار البعيدة.

٧٤- ويلاحظ المفتشان أن مسألة معالجة سوء السلوك في الوقت المناسب وعلى نحو سليم تفاقمت في سياقات حفظ السلام حيث يمكن للسكان المحليين التعرف بسهولة وبطريقة مفهومة على هوية الأفراد العسكريين بوصفهم من موظفي الأمم المتحدة. وبُذلت جهود لتعزيز السلوك والانضباط في عمليات حفظ السلام من خلال الإطار المتكامل للسلوك والانضباط الذي وضع في عام ٢٠١٢، وعمل الوحدات المسؤولة عن السلوك والانضباط. ومع ذلك، ما زالت هناك جوانب قصور خطيرة بعد أكثر من ١٠ سنوات من شروع الأمم المتحدة في معالجة مسألة الاستغلال والانتهاك الجنسيين في عمليات حفظ السلام. ويساور المفتشان قلق بشأن الإحباط الذي يشعر به بعض المديرين في الميدان وعدم قدرتهم على معالجة بعض قضايا سوء السلوك معالجة سليمة، ويؤدي ذلك حتماً إلى ثقافة تجنب الإنفاذ. والمسؤولية عن المنع والإنفاذ مشتتة على مستوى البعثات وفي المقر وفي العواصم الوطنية وفيما يتعلق بالادعاءات ضد الأفراد العسكريين وأفراد الشرطة. وما زال النظام الحالي الذي تتابع من خلاله الأمانة العامة مع الدول الأعضاء أي إجراء تأديبي أو دعوى قانونية في تلك الحالات ضعيفة. ولا تستجيب الدول الأعضاء في كثير من الأحيان لطلبات الأمانة العامة. وفي حالات أخرى، تتأخر الدول الأعضاء عن تقديم المعلومات أو لا تقدّم معلومات كافية. وتستغرق التحقيقات الداخلية في الادعاءات المتعلقة بالموظفين المدنيين فترات طويلة بلغت في المتوسط ١٦ شهراً في الفترة فيما بين عامي ٢٠٠٨ و٢٠١٣^(٢٠).

٧٥- ويشمل إطار المساءلة مسؤولية الإدارة على مختلف مستوياتها (مثل ممثلي المنظمات المشاركة في نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن، والمسؤولين المكلفين^(٢١) عن اتخاذ إجراءات ضد عدم الامتثال لسياسات الأمن وممارساته وإجراءاته في الأمم المتحدة. ومع ذلك، يلزم تعزيز معالجة قضايا سوء السلوك وعدم الانضباط في الوقت المناسب. ويؤثر تأخر الإجراءات أو عدم اتخاذها

(١٩) انظر الفقرتين ١٥ و١٦ من قرار الجمعية العامة ٢٧٦/٥٩.

(٢٠) انظر مكتب خدمات الرقابة الداخلية، تقرير التقييم رقم IED-15-001، في الرابط التالي: <https://oios.un.org/page/download2/id/13>.

(٢١) المسؤول المكلف بشؤون الأمن المعتمد لدى الحكومة المضيفة بهذه الصفة يخضع للمساءلة أمام الأمين العام من خلال وكيل الأمين العام لشؤون السلامة والأمن، ومسؤول عن أمن موظفي الأمم المتحدة ومبانيها وأصولها في جميع أرجاء البلد أو المنطقة المعيّنة.

لحسم سوء السلوك وعدم الانضباط تأثيراً ضاراً على معنويات الموظفين وعلى أمنهم وبيعث رسالة خاطئة إلى الموظفين ككل وإلى الأفراد المعنيين وإلى السكان المحليين عندما يصيبهم ضرر. وتجهل المجتمعات المحلية في كثير من الأحيان إجراءات الإبلاغ عن حوادث سوء السلوك التي يرتكبها موظفو الأمم المتحدة والتدابير المتخذة لمنع الاستغلال والاعتداء الجنسيين، من بين أمور أخرى. ويرى المفتشان أن المنظمات ينبغي أن تتخذ تدابير إضافية، بما فيها إجراءات التوعية والترشيد، لمعالجة سوء السلوك وعدم الانضباط، لا سيما في المناطق الشديدة الخطورة.

٧٦- ويتجاوز ذلك مسؤولية إدارة شؤون السلامة والأمن، وينبغي معالجة تلك المسألة أساساً عن طريق المنظمات أو من خلال التزام على نطاق المنظومة في اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة؛ ومع ذلك، يشدد المفتشان على أهمية التعامل مع حالات الإخلال بالأمن في الوقت المناسب، ويقترحون أن تنظر المنظمات في إمكانية فرض إجراءات تأديبية خاصة سريعة تشمل مجالس محلية مشتركة بين الوكالات لا تُطبّق إلا في المناطق الشديدة الخطورة في ظروف ووفق إجراءات محدّدة بدقة عندما يتعرض أمن الموظفين للتهديد.

التوصية ٥

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة التي لم تضع بعد مؤشرات بشأن الامتثال لاعتبارات السلامة والأمن في تقييمات الأداء في كل مستوى إداري، بما يشمل الإدارة العليا، القيام بذلك في موعد لا يتجاوز كانون الثاني/يناير ٢٠١٨.

زاي- الحفاظ على الوعي الأمني لدى الموظفين من خلال توفير المعلومات

٧٧- يتناول القسم جيم من الفصل الرابع أدناه إدارة المعلومات الأمنية من منظور أوسع. ولا يشير القسم الحالي إلا إلى آليات المعلومات كعناصر لتعزيز ثقافة للأمن ودورها في الحفاظ على الوعي الأمني. ويجب أن تكفل المنظمات من خلال الإدارة أن موظفيها، بغض النظر عن مركزهم التعاقدية أو ما إذا كانوا موظفين دوليين أم محليين، يحصلون على الموارد والمعلومات اللازمة للاضطلاع بواجباتهم على نحو آمن، بما يشمل معلومات عن الموارد الأمنية المتاحة للتصدي لمختلف المخاطر. وتوفير المعلومات الأمنية ذات الصلة ليس متطلباً أخلاقياً وقانونياً فحسب، ولكنه أيضاً عنصر أساسي لتنمية الوعي الأمني والحفاظ على ثقافة للأمن.

٧٨- وتقتضي سياسة المعايير الأمنية الدنيا للعمل تزويد جميع موظفي الأمم المتحدة الجدد ومعاليمهم المعترف بهم بمعلومات ذات صلة بالأمن^(٢٢). وينبغي أن يتلقى جميع العاملين جلسات إحاطة للتوعية

(٢٢) مثلاً، إحاطة توجيهية أمنية بشأن البلد المعين؛ وملخص/موجز خطة الأمن القطرية وخطة الإجماع؛ وخطة الأمن ذات الصلة بالبلد/المنطقة المعنية؛ وإجراءات وسياسات التشغيل الموحدة؛ ومعلومات عن الامتثال لكل السياسات الأمنية للأمم المتحدة؛ ونسخة من أحدث المعايير الأمنية الدنيا للعمل، والمعايير الأمنية الدنيا لأماكن الإقامة المنطبقة على مركز العمل؛ وإحاطة وورقة بشأن الترتيبات الطبية المتاحة وكيفية الحصول عليها؛ ونسخة من بروتوكول العلاج الوقائي بعد التعرض للفيروس؛ والإجراءات المتبعة في حال التعرض لفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز.

بالفروق الثقافية بما يناسب بلد الانتداب قبل الوصول إلى البلد أو بمجرد الوصول إليه. وتعمل منظومة الأمم المتحدة في سيناريوهات أمنية مختلفة تتطلب أنواعاً ووسائل مختلفة من طرق توفير المعلومات الأمنية. وفريق إدارة الأمن المحلي هو من يتخذ في العادة قرار وضع آليات لتوفير المعلومات، ويتألف هذا الفريق من المسؤول المكلف الذي يتولى رئاسة الفريق، ورئيس كل منظمة موجودة في مركز العمل، ورئيس مستشاري الأمن/رئيس ضباط الأمن. ويسدي الفريق مشورته إلى الموظف المكلف فيما يخص جميع المسائل المتصلة بالأمن. وستوزع في كثير من الأحيان تكاليف آليات معلومات الموظفين على المستوى القطري بصورة تناسبية تبعاً لعدد الموظفين في كل كيان؛ ويستطيع المفتشان أن يؤكدوا أن الموارد المتاحة محلياً تحكم في كثير من الأحيان توفير المعلومات الأمنية.

٧٩- وتعتمد آليات توفير المعلومات الأمنية بالدرجة الأولى على البنية الأساسية للاتصالات المتاحة في البلد. غير أن الأمم المتحدة ملزمة في بعض الأماكن التي لا تكفي فيها البنية الأساسية للاتصالات أو لا تكون متاحة فيها، بإنشاء بنيتها الأساسية الخاصة بالاتصالات. وأثناء اختبار آليات توفير المعلومات الأمنية خلال البعثات الميدانية، تبين للمفتشين أن مركز عمليات المعلومات الأمنية مفيد بدرجة كبيرة. وهذا المركز مرفق رئيسي لإدارة مسائل الأمن في كل أنحاء منطقة معينة من مناطق العمليات. ويعمل المركز في العادة لمدة ٢٤ ساعة في اليوم ويوفر معلومات ومشورة بشأن الحوادث المتصلة بالأمن، ويجمع معلومات من مختلف المصادر، بما يشمل الموظفين، الذين يقدمون أرقام هواتف نقالة وعناوين أماكن إقامتهم لإدراجها في خدمة بث الرسائل النصية القصيرة كلما كانت متاحة، وفي الخطة الأمنية ونظم الإخطار بالطوارئ. ويتواصل المركز مع الموظفين من خلال وسائل مختلفة تشمل أجهزة اللاسلكي، والرسائل النصية القصيرة، والبريد الإلكتروني. ويؤدي المركز وظائف مختلفة تبعاً للسياق المحلي. من ذلك على سبيل المثال أن المركز في جنوب السودان يُجهز نشرات يومية، وإحاطات وتحليلات لفريق إدارة الأمن، وخلية الأمن، والمنظمات غير الحكومية، وإحاطات أمنية دبلوماسية؛ ويقوم بدور همزة الوصل لجمع المعلومات المتصلة بالأمن من ضابط تنسيق الأمن الميداني التابع لإدارة شؤون السلامة والأمن؛ ويتقاسم المعلومات مع بعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان، ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، والمجتمع الدولي، وأخيراً، ينسق المركز الدعم في حالات الطوارئ الأمنية، حيث يزود الموظفين بالتوجيه والمشورة. وفي حال الإجماع أو الترحيل، سيزود الموظفون بالتوجيه والمشورة من المركز.

٨٠- وبالإضافة إلى الموارد المذكورة آنفاً، يمكن لتكنولوجيا التحليل الحديثة أن تزيد من تيسير استخدام وسائل التواصل الاجتماعي كمصدر للمعلومات الأمنية ولتزويد الموظفين بتوعية شبه آنية بالحالة، لا سيما بشأن تطورات الأحداث. وبالمثل، يمكن دعم تعزيز تقاسم المعلومات ونشرها عن طريق تنسيق استخدام تكنولوجيا المعلومات القائمة. وفي هذا الصدد، استحدث مكتب الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات في الأمم المتحدة أدوات للتحليل والمعاينة، وكذلك لتحقيق التكامل الشفاف مع النظم القائمة.

٨١- وبالرغم من وصف دور الإنترنت ووسائل التواصل الاجتماعي وتأجيج العنف بأنه أمر يبعث على الانزعاج الشديد^(٢٣)، يمكن أيضاً لوسائل التواصل الاجتماعي أن تشكل مصدراً حيوياً للمعلومات اللازمة للسلامة والأمن من خلال استخدام أدوات تحليل البيانات. وفي حالات الكوارث

(٢٣) انظر الوثيقة A/71/395، الفقرة ٦.

الطبيعية، على سبيل المثال، تستخدم المنظمات الإنسانية، مثل مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، وسائط التواصل الاجتماعي والشبكة الرقمية للعمل الإنساني^(٢٤) في الاستجابة وتقديم خدمات الإغاثة القائمة على المعلومات إلى المجتمعات المحلية المتضررة. ومع ذلك، لا يستخدم نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن مصادر البيانات الكبيرة ذات الصلة بصورة منظمة، بما فيها وسائط التواصل الاجتماعي، كما لا توجد لديه وحدة متخصصة مكرّسة لتحليل المعلومات المتصلة بالأمن وتعميمها على نطاق المنظومة. وتتميز وسائط التواصل الاجتماعي بنطاقها العالمي، ولذلك فإن مركزاً واحداً لتحليل المعلومات ومجهزاً تجهيزاً سليماً بأدوات تحليل البيانات سيكون كافياً لدعم المنظومة بأسرها. وفي رأي المفتشين أن هذه المسؤولية تقع على عاتق إدارة شؤون السلامة والأمن، وينبغي أن يكون مركز الأمم المتحدة للعمليات وإدارة الأزمات، الذي سيرد وصفه في الفقرات اللاحقة، مكاناً لذلك العمل دون الإخلال بقدرات ومصالح مختلف الوكالات في هذا المجال واستعدادها للتنسيق وتقاسم المدخلات. من ذلك على سبيل المثال أن مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين تجري تقييماً وتحليلاً للبيانات المتعلقة بالاتجاهات العالمية في المواقف تجاه اللاجئين ومدى تقبلهم والحالات التي ينطوي فيها ذلك على آثار شاملة على الأمن، كما تقاسم المعلومات مع دائرة الأمن الميداني في المنظمة.

التوصية ٦

ينبغي لإدارة شؤون السلامة والأمن، بالتشاور مع الشبكة المشتركة بين الوكالات لإدارة المسائل الأمنية، أن تُعزز قدرات تحليل وسائط التواصل الاجتماعي وغيرها من مصادر البيانات الضخمة ذات الصلة، عن طريق إنشاء موقع مركزي مكلف بمهمة تحليل المعلومات المتصلة بالأمن بانتظام ونشرها بسرعة على نطاق المنظومة، في موعد لا يتجاوز كانون الثاني/يناير ٢٠١٨، إذا لم تكن قد قامت بذلك بعد.

رابعاً - إدارة المعلومات المتصلة بالأمن

ألف - دورة المعلومات

٨٢- المجال الاستراتيجي الثاني الذي يغطيه هذا الاستعراض هو إدارة المعلومات الأمنية. ويتناول ذلك دورة المعلومات، التخطيط للمعلومات ذات الصلة وجمعها وتحليلها ونشرها وتخزينها، وكذلك أدوات ونظم المعلومات المستخدمة في نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن.

٨٣- وتشكّل إدارة المخاطر الأمنية وتحليلات المخاطر جزءاً لا يتجزأ من نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن، وبالتالي فإن توافر المعلومات ذات الصلة في الوقت المناسب حاسم لسلامة أداء النظام. والهدف النهائي هو الحصول، متى وحيثما تقتضي الحاجة، على المعلومات المطلوبة لاتخاذ تدابير أمنية وقائية و/أو تخفيفية في الوقت المناسب. ويفرض تعرض موظفي الأمم المتحدة لمخاطر

(٢٤) مجموعة من المتطوعين على أهمية الاستعداد لدعم الاستجابة للكوارث من خلال تحليل البيانات، ورصد وسائط الإعلام ووسائط التواصل الاجتماعي آنياً، والرسم السريع لخراطيم الأزمات، وغيرها من الخدمات التقنية. وشارك مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في تأسيس هذه المجموعة في عام ٢٠١٢.

مختلفة تتراوح بين مخاطر محلية، مثل الجريمة أو الحروب أو النزاعات المسلحة، ومخاطر عالمية، مثل الإرهاب، تحديات هائلة على إدارة المعلومات الأمنية ويتطلب آليات معلومات تناسب السياق، بما يشمل السياق العالمي.

٨٤- ويتفق المفتشان مع ما ذهب إليه الفريق المستقل في تقريره من أن المسؤولية الأولى الواقعة على الدول الأعضاء بشأن أمن وسلامة مسؤولي الأمم المتحدة ومبانيها مبدأ توجيهي للأمم المتحدة، وأن الأمم المتحدة ككل يمكن، بل وينبغي، أن تتوقع من الحكومة المضيفة توفير الأمن بكل ما في وسعها. والعنصر المحوري للتعاون والثقة بين الجانبين هو تقاسم المعلومات بشأن الظروف الأمنية. والواقع أن التعاون مع الجهات الأمنية الوطنية أمر أساسي للأمم المتحدة التي، كما جاء في تقرير الفريق المستقل، لا تمتلك قدرات خاصة بها من أجل جمع المعلومات أو تحليلها، وإنما تعتمد تماماً على ما تكون الدول الأعضاء مستعدة لتقديمه. ويشير التقرير أيضاً إلى أن مسؤولي الأمم المتحدة المكلفين بمسؤوليات أمنية ينبغي أن يكونوا على اتصال مباشر بالخدمات الأمنية لدى كل حكومة مضيفة من أجل ضمان القيام في الوقت المناسب بتبادل المعلومات وإجراء التحليل المشترك للحقائق المتاحة بشأن سلامة وأمن موظفي الأمم المتحدة وأنشطتها ومبانيها. غير أن تقاسم الدول الأعضاء معلوماتها مع الأمم المتحدة تقرره الاعتبارات الوطنية أكثر مما تقرره حاجة الأمم المتحدة إلى المعلومات.

٨٥- ولا يوجد أي تعريف لمفهوم "الاستخبارات" في الأمم المتحدة، وقلما يستخدم هذا المصطلح في وثائق الأمم المتحدة بالرغم من الرأي القائل إن الأمم المتحدة باتت تشكل عنصراً فاعلاً، وإن كان على مضمض، في لعبة الاستخبارات العالمية^(٢٥). وبدلاً من ذلك، تُعطى الأفضلية لمصطلح "المعلومات" العام نوعاً ما وربما المنطوي على التباس. وما زالت المعلومات الاستخباراتية مسألة مثيرة للجدل، وما زال كثيرون يخلطون بين "الاستخبارات" و"التجسس". وبالتالي، ما زال هناك من يدعون أن الاستخبارات غير موجودة لأنها تشكل تعديلاً على مبادئ موافقة الأطراف والحيادية. ومع ذلك، من المقبول عموماً في الوقت نفسه أن نسبة كبيرة جداً من المعلومات الاستخباراتية تُجمع من مصادر مفتوحة. وبالرغم من عزوف الدول عن تقاسم معلوماتها الاستخباراتية مع الأمم المتحدة وإحجام الأمم المتحدة عن مجرد اعتبار نفسها منظمة تجمع معلومات استخباراتية^(٢٦)، أدركت الأمم المتحدة أن جمع المعلومات الاستخباراتية لا ينطوي بالضرورة على أساليب غير قانونية أو تخريبية. ويلاحظ المفتشان قيام إدارة الأمن الميداني وإدارة عمليات السلام بوضع مشروع لسياسة إطارية بشأن هذه المسألة.

٨٦- ويشمل تقييم التهديدات والمخاطر جمع المعلومات ذات الصلة، وينبغي أن يوفر المعلومات الأساسية المطلوبة لتحديد التهديدات والمخاطر المصاحبة لها. ويجب التشاور مع سلطات الحكومات المضيفة المختصة أثناء هذه العملية. وأكد المفتشان من خلال المقابلات في المقر والمكاتب الميدانية التي قاما بزيارتها مرونة التعاون مع الخدمات الأمنية في البلد المضيف وتقسيم

(٢٥) انظر A. Walter Dorn، "United Nations Peacekeeping Intelligence" (استخبارات حفظ السلام في الأمم المتحدة)، الفصل السابع عشر، متاح في http://walterdorn.net/pdf/PK-Intell_Dorn_OxfordHand.book_LargePrint_AsPublished-OCR_2010.pdf

(٢٦) المرجع نفسه.

المعلومات ذات الصلة. وعلاوة على ذلك، ليس من النادر في بعض مراكز العمل مشاركة ممثل من الخدمات الأمنية في البلد المضيف وتقديمه إحاطات إعلامية أمنية إلى فرق إدارة الأمن المحلية. غير أن الأمور لا تسير على هذا المنوال في كل الحالات، لا سيما في بيئات حفظ السلام أو في حالات النزاع التي قد ينظر فيها أحد أطراف النزاع إلى الأمم المتحدة على أنها متحيزة.

٨٧- ورغم عزوف الأمم المتحدة عن المشاركة في الاستخبارات العالمية، أتاح ازدياد الطلب على تقدير الحالة بشكل أفضل، لا سيما في سياقات حفظ السلام، للمنظمة التغلب على مقاومتها التقليدية لإنشاء أجهزة استخباراتية داخل بعثاتها الميدانية. وأنشئت مراكز تحليل مشتركة للبعثات في عدة عمليات لحفظ السلام وذلك في الأساس لدعم تخطيط البعثة وصنع القرار. وبالرغم من التباين الكبير في جودة هذه المراكز بين العمليات المختلفة، يوجد لديها جميعاً فرق تحليلية مكلفة بمهمة إعداد معلومات متوازنة ويتم التحقق منها في الوقت المناسب وبطريقة منهجية لتقديم الدعم إلى العمليات الجارية وإلى كبار مقرري السياسات، خاصة رئيس البعثة. وتتولى المراكز عموماً جمع المعلومات وتقييمها وتحليلها لمعاونة صناع القرار بطريقة مشروعة ومتوازنة. وتتولى أيضاً مراكز العمليات والمعلومات الأمنية، ومراكز تنسيق المعلومات الأمنية، وأفرع الاستخبارات في مقار القوات، ووحدات الاستخبارات الجنائية التابعة لعناصر الشرطة، تحليل المعلومات من أجل دعم التخطيط وصنع القرار في عمليات حفظ السلام. وفي رأي المفتشين أنه ينبغي تبادل المعلومات ذات الصلة بأمن الموظفين في الوقت المناسب.

باء- تحليل المعلومات الأمنية

٨٨- تتولى إدارة شؤون السلامة والأمن المسؤولية عن تنسيق تبادل المعلومات بشأن كل المسائل المتصلة بالسلامة والأمن. وتضم شعبة العمليات الإقليمية التابعة لإدارة شؤون السلامة والأمن وحدة تقييم التهديدات والمخاطر، وهي وحدة مكلفة بمجمل أمور تشمل التعرف في الوقت المناسب على التهديدات التي يمكن أن تؤثر على الأفراد المدنيين والأصول والعمليات الخاصة بمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، وإعداد المعلومات المتعلقة بالتهديدات الأمنية وتوزيعها في الوقت المناسب على نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن في المقر وفي الميدان. وتقوم الشعبة بدور جهة الاتصال المسؤولة عن السلامة والأمن في مراكز العمل الميدانية، حيث توفر الدعم التشغيلي والتقني الأساسي. وهي مسؤولة أيضاً عن إدارة مركز الاتصالات الذي يقع جغرافياً، لأغراض تبادل المعلومات في الوقت المناسب، داخل مركز الأمم المتحدة للعمليات وإدارة الأزمات، وهو مركز للتنسيق وإدارة الأزمات على نطاق الأمانة العامة ويعمل فيه موظفون مشتركون^(٢٧).

٨٩- وجددير بالإشارة أن طبيعة العمليات، لا سيما عمليات حفظ السلام، هي التي تُحدّد طريقة إدارة المعلومات. وفي حين أن المصادر الرئيسية للمعلومات الأمنية في البيئات المستقرة هي الحكومة المضيفة والمصادر المفتوحة من قبيل وسائل الإعلام (مثل الصحافة والإذاعة والتلفزيون، وغيرها)، من المفهوم أن الأمم المتحدة وضعت في بيئات حفظ السلام هياكل محدّدة لجمع وتحليل المعلومات المحلية غير المتاحة في السياقات الأخرى، مثل مراكز العمليات المشتركة ومراكز التحليل

(٢٧) انظر نشرة الأمين العام بشأن تنظيم إدارة شؤون السلامة والأمن (الوثيقة ST/SGB/2013/5).

المشتركة للبعثات، التي تناو لها الفقرات التالية. وتُعد مراكز العمليات المشتركة ومراكز التحليل المشتركة للبعثات، حيثما وجدت، "مركزاً حول البعثات" وهناك تحديات تتعلق بتبادل المعلومات ذات الصلة مع الوكالات والصناديق والبرامج.

٩٠ - وعلى مستوى المقر، تكلف وحدة التقييم التي تقع داخل مكتب الشؤون العسكرية التابع لإدارة عمليات حفظ السلام، بمسؤوليات تحليلية، وينبغي أن تعطي دفعة لعمليات حفظ السلام في الميدان وفي المقر. ومكتب فريق تقييم الشؤون العسكرية شريك استشاري لإدارة شؤون السلامة والأمن؛ ويمكنه التعليق على تقييمات نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن فيما يتعلق بالمدخلات التقديرية والعكس صحيح.

٩١ - وانتقدت عدة تقارير خارجية قدرة الأمم المتحدة على جمع المعلومات وتحليلها. وذكرت التقارير أن مؤشرات الأمم المتحدة وتحذيراتها يجب، كهي تكون مقنعة، أن تحدّد بوضوح التهديدات الناشئة وأن تتبعها. ولا يتطلب ذلك استهداف معلومات محدّدة فحسب، بل يقتضي أيضاً وجود وسائل التحليل المستفيضة، وهو ما تفتقر إليه الأمم المتحدة. وعلاوة على ذلك، فلما تقلد إدارة الأمم المتحدة قيمة الاستخبارات^(٢٨). وأشارت التقارير أيضاً إلى أن الأفراد في المقر وفي الميدان يوافقون على أن الأمم المتحدة تفتقر إلى المعلومات الآنية وقدرات التحليل اللازمة لتوفير الحماية الكافية لموظفي الأمم المتحدة وأصولها وتنفيذ ولاياتها بنجاح^(٢٩).

٩٢ - وأشارت تقارير داخلية أيضاً إلى هذه المسألة. وذكر مكتب خدمات الرقابة الداخلية في تقييمه البرنامجي لنظم إدارة المعلومات وتحليلها في إدارة شؤون السلامة والأمن إلى أنه بالرغم من أن الإدارة عززت قدراتها التحليلية العامة منذ عام ٢٠٠٩، استمرت الثغرات الحرجة في التحليل وأدت إلى إهدار فرص التخفيف تماماً من المخاطر التي تُهدّد موظفي الأمم المتحدة ومبانيها وبرامجها. وشملت تلك الثغرات عدم وجود تنبؤات منتظمة واستنتاجات تحليلية بشأن المعلومات المقدّمة؛ وعدم إجراء تحليل مخصص لاستخدامه في القرارات البرنامجية؛ وعدم كفاية التحليل بشأن التدابير التخفيفية المتناسبة مع المخاطر المحددة؛ وافتقار إلى التحليلات الإقليمية؛ ووجود أوجه قصور فيما يتعلق بشكل التحليلات ونشرها. ويلاحظ أن إدارة شؤون السلامة والأمن طوّرت عملية ودورة الممارسات الخاصة بالتحليل الأمني التي بادرت بها في عام ٢٠٠٧. وعلاوة على ذلك، يوفّر كُتَيْب التحليل الأمني الذي وضعته وحدة تقييم التهديدات والمخاطر التابعة للإدارة ونُشر في عام ٢٠١٢، جميع المعلومات ذات الصلة اللازمة للمحللين الأمنيين، ولا يستهدف المحللين الأمنيين فحسب، بل جميع المختصين بالأمن في كل الظروف. ورغم أن الكُتَيْب ليس دليلاً رسمياً معتمداً في عملية الشبكة المشتركة بين الوكالات لإدارة المسائل الأمنية، من المستصوب أن يستخدمه جميع الأخصائيين الأمنيين في نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن برمته.

(٢٨) انظر "United Nations Peacekeeping Intelligence" (الحاشية ٢٥ أعلاه).

(٢٩) انظر Artiñano et al., "Adapting and Evolving: The Implications of Transnational Terrorism for United Nations Field Missions" (التكيف والتطور: آثار الإرهاب العابر للحدود الوطنية على البعثات الميدانية للأمم المتحدة) (٢٠١٤)، متاح في: www.princeton.edu/sites/default/files/content/docs/591c_. Adapting_and_Evolving_The_Implications_of_Transnational_Terrorism.pdf

٩٣- وعلاوة على ما سبق، أكدت إدارة شؤون السلامة والأمن في استعراضها الاستراتيجي ضرورة تعزيز قدرتها في مجال تحليل المعلومات، وأشارت إلى أن تحليل التهديدات والمخاطر أولوية عاجلة في عام ٢٠١٥ وما بعده. ويوجد حالياً لدى الإدارة ١٠ وظائف لمحللين أمنيين مكلفين بمسؤوليات قطرية/إقليمية^(٣٠). ويرحب المفتشان بمبادرة تعزيز قدرات التحليل لمعالجة أحد المجالات التي تكررت مناقشتها مع المسؤولين الذين أُجريت مقابلات معهم في الميدان وطالبوا مراراً بتعزيز قدرات الإدارة في مجال التحليل من خلال التركيز بصفة خاصة على البعد الإقليمي الضروري للتصدي السليم للتهديدات عبر الوطنية، مثل الإرهاب.

جيم- تقاسم المعلومات الأمنية ونشرها: مركز التحليل المشترك للبعثة، ومركز المعلومات والعمليات الأمنية، والنظم الأخرى

٩٤- تحلل المعلومات الأمنية ثم تُنشر وتُخزّن باستخدام مختلف الهياكل ونظم المعلومات. ومما أثار اهتمام المفتشين بصفة خاصة نماذج مركز التحليل المشترك للبعثة، ومركز العمليات المشتركة، ومركز المعلومات والعمليات الأمنية. وهذه الهياكل أساسية لجمع المعلومات الأمنية ذات الصلة وتحليلها ونشرها على شتى المستويات، واستهداف مختلف الجماهير.

٩٥- ويمثل مركز المعلومات والعمليات الأمنية الذي نوقش في الفقرات السابقة وسيلة هامة للحفاظ على الوعي الأمني لدى الموظفين. ويشكل هذا المركز جزءاً من هيكل الأمم المتحدة المتكامل لإدارة الأمن في المناطق المعرضة لتحديات أمنية والتي توجد فيها عمليات معقدة لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة. وتمثل أهداف هذا المركز في الآتي: تعزيز الوعي الأمني؛ وتحديد التهديدات الأمنية؛ وتحليل تلك التهديدات في الوقت المناسب؛ ووضع توصيات بشأن مجموعة من التدابير الأمنية؛ وتوفير الدعم الأمني التشغيلي لتمكين المنظمات من الاضطلاع بولاياتها في أجواء يسودها قدر أكبر من الأمن. وتحقيقاً لهذه الغايات، من المثالي أن يضم مركز المعلومات والعمليات الأمنية خليتين: تحليلية وتشغيلية.

٩٦- ومما يؤسف له أن مراكز المعلومات والعمليات الأمنية غير متاحة في كل عملية من عمليات الأمم المتحدة. وعلاوة على ذلك، بالرغم من أن هذه المراكز تشكّل أداة هامة في كل الأماكن فإنها غير موجودة في البلدان الأكثر استقراراً التي تعمل فيها الأمم المتحدة. وأنشئت مراكز المعلومات والعمليات الأمنية باستخدام نهج مجزأ، وتأثر تنفيذها كثيراً بالموارد المحدودة المتاحة محلياً والحضور المحلي لكيانات مختلفة من الأمم المتحدة، لا سيما عمليات حفظ السلام. وتشترك إدارة شؤون السلامة والأمن وعمليات حفظ السلام في المسؤوليات والموارد بدرجات متفاوتة، تبعاً للمكان المحدد. وهناك بعثات متكاملة تعيّن فيها الإدارة رئيس مركز المعلومات والعمليات الأمنية وربما عدداً صغيراً من الموظفين الإضافيين، بينما تعين البعثة الجانب الأكبر من الموظفين. ويوجد لدى بعثات حفظ السلام الأخرى كيانات راسخة تحاكي مراكز المعلومات والعمليات الأمنية. وأنشأت الإدارة في السنتين ٢٠٠٩ و ٢٠١٠ تلك المراكز في تشاد وكينيا وباكستان والصومال

(٣٠) كبار محلي المعلومات الأمنية الإقليميين من الرتبة ف-٤ في بانكوك، وداكار، وأبوجا، الجزائر، وعمان، والقدس، وبنما، ومانبلا. وبالإضافة إلى ذلك، هناك محللون قطريون من الرتبة ف-٣ في بيروت ونجماينا.

واليمين، وعُيِّنَ فيها موظفون عيّنَتهم إدارة شؤون السلامة والأمن، ولكن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي هو الذي يتولى إدارتهم. وما زالت هذه المراكز قيد التشغيل، باستثناء مركز واحد في تشاد توقف عن العمل في عام ٢٠١٣ بالتزامن مع إغلاق بعثة الأمم المتحدة في جمهورية أفريقيا الوسطى وتشاد ونقلت بعد ذلك وظائفها إلى المحللين الإقليميين/القطريين. وبالإضافة إلى مراكز المعلومات والعمليات الأمنية التابعة لإدارة شؤون السلامة والأمن، نُشرت وظيفة كبير مسؤولي عمليات إلى أفغانستان لقيادة مركز المعلومات والعمليات الأمنية في بعثة الأمم المتحدة للمساعدة في أفغانستان التي تمدها البعثة بالموظفين. ويعمل في مركز المعلومات والعمليات الأمنية في بيروت محلل قطري تابع للإدارة بتمويل من ميزانية مشتركة للتكاليف المحلية.

٩٧- ويرى المفتشان أن نموذج مركز المعلومات والعمليات الأمنية في حاجة إلى تكرار على نطاق المنظومة بطريقة منظمة وعلى مراحل، مع مراعاة السياقات والاحتياجات المحلية، بما يشمل القدرة على فهم اللغات المحلية، وهي كلها عوامل محددة عند البت في حجم المركز ووظائفه. ومن المثالي إنشاء مواقع احتياطية لمراكز المعلومات والعمليات الأمنية نظراً لأهمية تلك المراكز في العمليات اليومية وفي إدارة الأزمات. وتبين للمفتشين وجود مرافق احتياطية في بعض الحالات، ولكن داخل نفس المبنى، وهي بذلك غير كافية من المنظور الأمني. ومن المسائل الأخرى التي وجدها المفتشان في أماكن أخرى الافتقار إلى موظفي الأمن القادرين على فهم اللغات المحلية. ويتسم ذلك بأهمية خاصة في أنشطة جمع المعلومات (مثل مركز التحليل المشترك للبعثة، ومركز المعلومات والعمليات الأمنية، ومركز العمليات المشتركة، وغيرها). وبدون هذه القدرات، لن يتسنى تحليل المعلومات المستمدة من مصادر محلية (مثل الصحافة المحلية، والإذاعة والتلفزيون المحليين، والمعلومات المحلية المستقاة من وسائل التواصل الاجتماعي، وغيرها).

٩٨- وأُتيحت لفريق وحدة التفتيش المشتركة فرصة معاينة الطريقة التي يعمل بها مركز المعلومات والعمليات الأمنية أثناء تلقيه الرسائل النصية القصيرة والرسائل الإلكترونية اليومية للإبلاغ عن المسائل الأمنية أثناء وجوده في لبنان. وبالإضافة إلى ذلك، خطط المفتشان لإجراء زيارة ميدانية إلى عمليات مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في زحلة (سهل البقاع، لبنان). ومع ذلك، تعُدَّ إجراء الزيارة بسبب تكرار إقامة حواجز على الطرقات أثناء المظاهرات، مما اضطر الفريق إلى اتخاذ طرق بديلة وإلغاء البعثة في نهاية المطاف. وظل الفريق أثناء سفره على اطلاع على الأحداث بانتظام، ويسَّرَ له المعلومات المقدّمة من مركز المعلومات والعمليات الأمنية في الوقت المناسب اتخاذ قراراته.

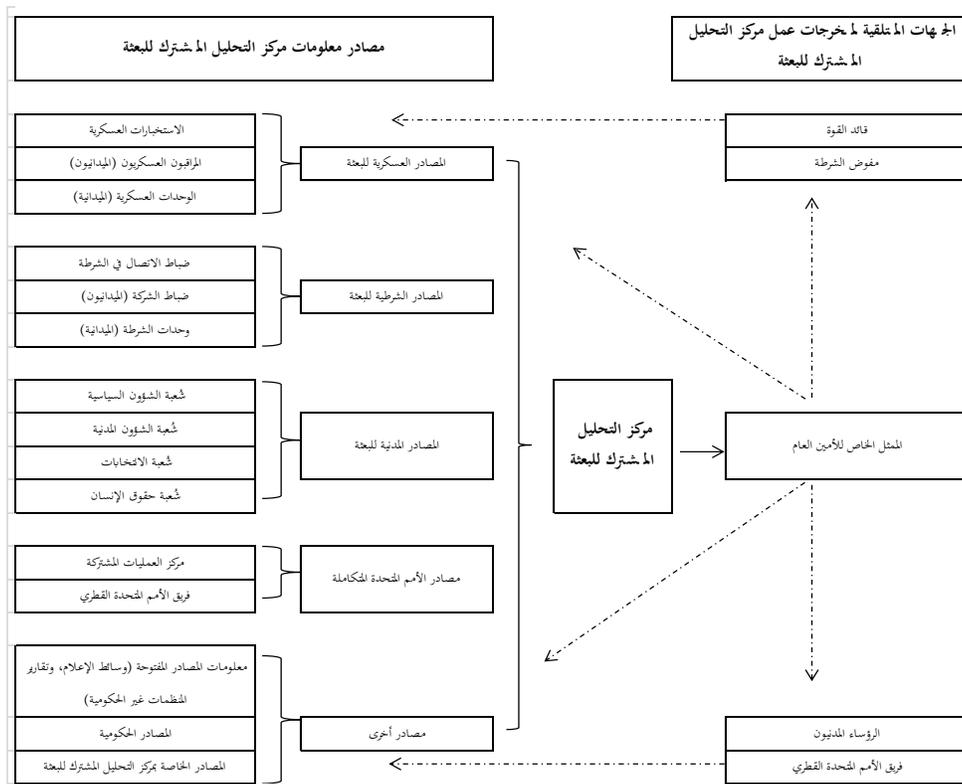
٩٩- وبينما يمكن أن توجد مراكز المعلومات والعمليات الأمنية في سياقات حفظ السلام والسياقات غير المرتبطة بحفظ السلام، يمثل مركز العمليات المشتركة ومركز التحليل المشترك للبعثة هيكلين متكاملين لدعم صنع القرار، ولا توجد هذه الهياكل إلا في سياقات حفظ السلام. ووفقاً للسياسات، يجب أن تكون هذه الهياكل قادرة على دمج المنظورات العسكرية والإنسانية والإنمائية ومنظور حقوق الإنسان في إدارة المعلومات على نطاق البعثة. ويتصل مركز العمليات المشتركة ومركز التحليل المشترك للبعثة بفريق الأمم المتحدة القطري والكيانات الأخرى من خارج الأمم المتحدة في البلد أو المنطقة. وينبغي للفريق القطري أن يتقاسم المعلومات مع مركز العمليات المشتركة ومركز التحليل المشترك للبعثة، وبوسعه انتداب الموظفين والمساهمة بالمعلومات. وتبين

الترتيبات المعيّنة تبعاً للموارد والهيكل في البعثة والفريق القطري. وجدير بالإشارة أن مركز التحليل المشترك للبعثة ينبغي أن يتقاسم المعلومات المتصلة بالتهديدات الأمنية مع إدارة شؤون السلامة والأمن. وتوفّر هذه المعلومات، بالرغم من اقتصار استخدامها على سياقات حفظ السلام، معلومات هامة إذا جرى تقاسمها بصورة سليمة مع إدارة شؤون السلامة والأمن ومع وكالات الأمم المتحدة. ويبين الشكل ٥ أدناه تدفقات المعلومات والجهات الرئيسية المشاركة في عمليات مركز التحليل المشترك للبعثة.

١٠٠- ومراكز العمليات المشتركة هي محاور معلومات مزودة بملاك مشترك من الموظفين وتقام في بعثات حفظ السلام لضمان الإلمام بالحالة على نطاق البعثة من خلال الإبلاغ المتكامل عن العمليات الجارية والإبلاغ عن الحالة اليومية. وتشمل وظائفه، باعتباره المرفق الرئيسي لدعم إدارة الأزمات، جمع المعلومات المتصلة بأخر مستجدات الحالة من مختلف الكيانات ونشر المعلومات ذات الأهمية المباشرة للعمليات.

الشكل ٥

تدفق المعلومات في مركز التحليل المشترك للبعثة



١٠١- وليس الغرض من هذا الاستعراض تقييم مدى ملائمة وفعالية نُظم معلومات إدارة شؤون السلامة والأمن على غرار ما قام به مكتب خدمات الرقابة الداخلية في عام ٢٠١٤. بيد أن المفتشين يرغبان في الإشارة إلى ما تحقق من تقدم في تطوير نُظم المعلومات الأمنية بعد إنشاء شبكة معلومات مديري الأمن بالأمم المتحدة في عام ٢٠٠٨، وهي بوابة مركزية لمعلومات السلامة والأمن توفّر نُظماً موحدة لجمع البيانات ومعالجتها لموظفي الأمم المتحدة على نطاق العالم. ومن

النُظم التي تشملها الشبكة نظام عمليات معلومات طلبات السفر الذي يستخدمه موظفو إدارات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها لطلب التصريح الأمني عند السفر، ويعالج النظام أيضاً إخطارات السفر ويصدر تنبيهات بشأن السفر. غير أن النظام لا يزود المسافرين بمعلومات بصورة منتظمة سواءً كمذكرات إحاطة إعلامية موحدة أو في الحالات التي تقع فيها حوادث أثناء السفر. ويتم تحديث الشبكة بانتظام كي تعكس التغييرات في بيئة الأمن والدروس المستفادة.

١٠٢- ويرحب المفتشان بالتعاون على نطاق المنظومة؛ ذلك أن نظام الأمم المتحدة الموحد لإدارة الأمن على نحو يستجيب للتحديات العالمية يتطلب نُظماً عالمية. ولا يمكن حالياً لأي وكالة أو صندوق أو برنامج أن يتحمل وحدة تكلفة تكنولوجيا ونُظم الأمن الضرورية. ولذلك من الأساسي التعاون في تطوير نُظم جديدة لمعلومات الأمن واستخدامها. ومن أمثلة هذا التعاون الفريق العامل المعني بمعايير إدارة الهوية العالمية الذي تقوده شبكة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والشبكة المشتركة بين الوكالات لإدارة المسائل الأمنية. وفي هذا الصدد، هناك حاجة واضحة إلى تعاون على نطاق أوسع، ليس فقط بين الأخصائيين الأمنيين في مختلف الوكالات، بل وكذلك بين مختلف الشبكات المهنية (مثل شبكة المالية والميزانية، والشبكة المشتركة بين الوكالات لإدارة المسائل الأمنية، وغيرهما).

خامساً- معايير السلامة والأمن

١٠٣- تحقق تقدم كبير منذ صدور تقرير الفريق المستقل لعام ٢٠٠٨ في مجال الوعي الأمني وتوحيد الممارسات، مع التسليم بأن زيادة الوضوح في المسؤوليات والمسئولية والقيادة، وزيادة التعاون وتبادل المعلومات فيما بين مختلف كيانات الأمم المتحدة، أمور مطلوبة من أجل ضمان سلامة العمليات. ويتطلب تكميل القواعد الأساسية المحددة في السياسات القائمة لنظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن وضع وتنفيذ متطلبات نوعية وكمية دنيا للمباني والمعدات، وإجراءات موحدة وتدريب على تشغيل تلك المعدات وصيانتها من أجل تعظيم سلامة وأمن موظفي الأمم المتحدة وممتلكاتها.

ألف- تعزيز الكفاءات في مجال السلامة والأمن من خلال التدريب الموحد

١٠٤- تتشابه الاحتياجات الأمنية الأساسية لدى جميع المنظمات المشاركة في نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن عندما تعمل في موقع معيّن، ذلك أنها جميعاً تكون عرضة لنفس التهديدات المحلية. ومع ذلك، غالباً ما تختلف ولايات المنظمات وتختلف بالتالي الأنشطة التي يتعين عليها الاضطلاع بها. ويعني ذلك ضمناً أن توفير مستوى أساسي موحد من الأمن، وإن كان ضرورياً للجميع، ليس كافياً لتلبية جميع الاحتياجات الأمنية لدى كل المنظمات. وفي رأي المفتشين أن هذه الأدلة ينبغي أن تقود إلى جملة أمور تشمل وضع استراتيجية لتطوير التدريب الأمني. والواقع أنه تم فرض شرط التدريب الموحد على نطاق المنظومة سعياً إلى مواءمة التدريب الأساسي للموظفين ككل. وبالإضافة إلى ذلك، تقدّم إدارة شؤون السلامة والأمن تدريباً محدداً إلى الأخصائيين الأمنيين في مختلف المنظمات في محاولة لتوحيد مؤهلاتهم على النحو المبين أدناه. وعلاوة على ذلك، تقدم بعض المنظمات (مثل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومنظمة اليونيسيف، وغيرهما) تدريباً محدداً إلى الموظفين ذوي

الاحتياجات الإضافية. كما طوّرت بعض الوكالات والبرامج أنشطة تدريبية أمنية خاصة بما تبعاً لاحتياجاتها الخاصة^(٣١).

١٠٥- ولعل التدريب الأمني أحد أهم أمثلة التوحيد في نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن. وهذا التدريب إما أن يكون "أساسياً" أو "متخصصاً". والغرض من التدريب الأمني الأساسي هو ضمان إلمام جميع موظفي الأمم المتحدة على كافة المستويات بمسؤولياتهم الأمنية وحجم الدعم المتاح لهم؛ ويهدف التدريب الأمني المتخصص إلى تزويد أفراد الأمن في الأمم المتحدة بالمعرفة المحدّدة والخبرة الضرورية للاضطلاع بمسؤولياتهم الأمنية.

١٠٦- ويتألف التدريب الأمني الأساسي للموظفين من دورة تدريبية على أساسيات الأمن في الميدان ودورة تدريبية متقدمة بشأن الأمن في الميدان، وتمثل هاتان الدورتان الأساس للدورات الأمنية التي يصدر بها تكليف لكافة العاملين في نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن. وتقدّم هاتان الدورتان من خلال التعلم عن بُعد وباستخدام قرص مدمج في المواقع التي يتعدّد فيها الوصول إلى الإنترنت، ووفقاً للأمانة العامة للأمم المتحدة، تم إصدار أكثر من ١٨٠.٠٠٠ شهادة من شهادات أساسيات الأمن في الميدان، و٩٠.٠٠٠ شهادة في إطار الدورة المتقدمة بشأن الأمن في الميدان منذ الشروع في هذين البرنامجين. ودورة أساسيات الأمن في الميدان إلزامية لجميع موظفي الأمم المتحدة بصرف النظر عن رتبهم أو وظيفتهم. وأما الدورة المتقدمة بشأن الأمن في الميدان فهي إلزامية لموظفي الأمم المتحدة المكلفين بالعمل في مواقع ميدانية أو المسافرين إليها (أي الأماكن التي ليست معيّنة كمقر). وتصدر الشهادات لفترة ثلاث سنوات يلزم بعدها من الموظفين إعادة اعتمادها. ووفقاً لما تلقته وحدة التفيتش المشتركة من ردود على الاستبيانات، يتفاوت معدل تلقي الموظفين للتدريب الأمني الإلزامي بتفاوت المنظمات، إذ تبلغ النسبة ٤٧ في المائة في بعض المنظمات، وتدعي منظمات أخرى أن نسبة الامتثال تبلغ ١٠٠ في المائة، وتقدّم بعض المنظمات إجابات غامضة، مثل "شديد الارتفاع" أو "معتدل" عندما تسأل عن معدلات الامتثال.

١٠٧- وجددير بالإشارة إن إمكانية التحاق الموظفين بدورة التدريب على أساسيات الأمن في الميدان والدورة المتقدمة بشأن الأمن في الميدان مباشرة في الموقع الإلكتروني لإدارة شؤون السلامة والأمن تبدو أحياناً مربكة للموظفين في بعض الصناديق والبرامج التي تتيح إمكانية الاشتراك في نفس تلك الدورات من خلال نُظُمها الداخلية لإدارة التعلم. ويؤدي ذلك، بالإضافة إلى ما سبق، إلى تشويه الإبلاغ عن التدريب داخل الكيانات المتأثرة. وينبغي لإدارة شؤون السلامة والأمن أن تزيد من سهولة استخدام موقعها الإلكتروني لتشجيع الموظفين في كل المنظمات على الالتحاق بالدورات التدريبية ذات الصلة في موقعها الإلكتروني لتجنب الازدواجية مع سائر المنظمات.

(٣١) حيثما توجد متطلبات خاصة ببلدان بعينها، يلزم من موظفي مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين الحصول على تدريب إضافي، مثل التدريب التوجيهي للتوعية بالمسائل الأمنية أو نُهج الأمن والسلامة في البيئات الميدانية. وتستهدف أنواع معيّنة من التدريب تحديداً المديرين، مثل البرنامج التعليمي لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين من أجل إدارة الشؤون الأمنية. وتقدّم أيضاً منظمة اليونيسيف دورة تدريبية إلى الموظفين للتوعية بأمن المرأة. وهذا البرنامج تدريب طوعي للنساء تقدمه اليونيسيف على يد مستشارات أمنيات.

١٠٨- وبالإضافة إلى ذلك، تتعاون إدارة شؤون السلامة والأمن منذ عام ٢٠٠٧ مع كلية موظفي منظومة الأمم المتحدة في تقديم التدريب على نُهج السلامة والأمن في البيئات الميدانية. وتمثل هذه الدورة التدريبية التي استحدثت في عام ٢٠٠٧ نقلة كبيرة بالنسبة للمواقع الشديدة الخطورة التي يكون فيها هذا التدريب إلزامياً. ويصمم محتوى الدورة وفقاً للسياق الأمني المحدد. وقدم ما مجموعه ٤٤ دورة من دورات تدريب المدربين على نُهج السلامة والأمن في البيئات الميدانية لتحقيق اللامركزية في تقديم البرنامج، وهو ما أسفر عن تخرج ما يقرب من ٩٩٦ مدرباً معتمداً حتى أيلول/سبتمبر ٢٠١٦. وقدم البرنامج إلى أكثر من ٦٦٢ ٥٢ من موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها (مثل المنظمات غير الحكومية، وغيرها) في ٨٩٣ ١ دورة في ٦١ مركز عمل.

١٠٩- ويشكل التدريب الأمني المتخصص لأفراد الأمن جزءاً لا يتجزأ من المنصة المهنية للأمن التابعة لإدارة شؤون السلامة والأمن. ويعتمد برنامج شهادات الأمن الأخصائيين الأمنيين في نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن وفقاً لمعايير الكفاءات المطلوبة لضباط تنسيق الأمن الميداني^(٣٢). وبالإضافة إلى ذلك، تقدم إدارة شؤون السلامة والأمن ٢٤ دورة حول مواضيع تتراوح بين إدارة حوادث احتجاز الراهن، وتدريب ضباط الحماية للصيقة، والتدريب على الوعي الأمني للمرأة، وتدريب المسؤولين المكلفين، والإرشادات بشأن حقائب إسعاف الإصابات في حالات الطوارئ/أوائل المتدخلين، من بين أمور أخرى. وكما أشارت الأمانة العامة، فإن أنشطة التدريب التي أجرتها الإدارة في عام ٢٠١٤ كانت متنوعة وواسعة. وقدّمت الإدارة ما مجموعه ٢٣٩ دورة إلى ٩٣٥ ٣ مشاركاً مباشراً و٦٧٦ ٣٤٥ مشاركاً عن طريق التعلم الإلكتروني. وجميع الدورات التدريبية المقدمة من الإدارة متاحة للمقار والمواقع الميدانية تبعاً لتقييم الاحتياجات والسياق الأمني المحلي^(٣٣). وتدعم الوكالات والصناديق والبرامج الإدارة في تقديم هذه البرامج التي تغطي المنظومة بأسرها، وتشمل البرامج التي تقدم تدريباً متخصصاً مستقلاً مشاركين من نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن.

١١٠- وإذا استمر النهج الحالي في التدريب فسوف يوائم التدريب الأساسي في المدى المتوسط على نطاق منظومة الأمم المتحدة، سواءً بالنسبة للموظفين أو للاختصاصيين الأمنيين. ومع ذلك، يلزم تعميم هذا النهج تماماً في الميدان، وسوف يستغرق ذلك بعض الوقت. ومن المواضيع المحبطة التي أثّرت خلال عدة مقابلات طلب الخدمات الأمنية واستقبال مجموعة كبيرة من الموظفين المختلفين من حيث نوع التدريب والمؤهلات والقدرات، بما في ذلك القدرة على التحدث باللغات المحلية وفهمها. ويوجد لدى الأمم المتحدة ووكالاتها وصناديقها وبرامجها عدد من الموظفين المطلوب منهم أداء واجبات أمنية؛ وتزوّد بعض المنظمات موظفي الأمن العاملين لديها بما تصفه بأنه مؤهلاتها ونظمها التدريبية الخاصة. ويمكن أن يؤدي ذلك إلى إيجاد نظام يشوبه الالتباس فيما يتعلق بإدارة الخدمات الأمنية وتقديمها.

(٣٢) حسب ما ينص عليه الفصل الثاني من دليل السياسات الأمنية المعنون "إطار المساءلة لنظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن"، وهو متاح في: https://undg.org/wp-content/uploads/2015/07/SPM_II_B_Framework_of_Accountability_04.02.2011.pdf

(٣٣) انظر الفقرتين ٥١ و٥٢ من الوثيقة A/70/383.

١١١- ولاحظ المفتشان عدم وجود أي اتساق في التدريب المقدم إلى الأخصائيين الأمنيين حالياً في الميدان في كل منظومة الأمم المتحدة رغم الجهود المشار إليها في الفقرات السابقة. ويقع على إدارة شؤون السلامة والأمن دور كبير في هذا الصدد، إذ تُحدّد متطلبات التدريب الأمني لمختلف مستويات المسؤوليات والوظائف التي يضطلع بها الموظفون بمختلف أنواعهم وأدوارهم، بما يشمل الأخصائيين الأمنيين، وتحديث تلك المتطلبات والإشراف عليها بالتشاور مع سائر الجهات الفاعلة ذات الصلة. وبالرغم من ذلك، أشاد معظم المسؤولين والموظفين الذين أُجريت مقابلات معهم بالتدريب المقدم من الإدارة وأعربوا عن رغبتهم القوية في تقديم تدريب أمني إضافي على مختلف المستويات.

١١٢- ويستصوب المفتشان نصح التدريب المتبع الذي يستند إلى الاحتياجات المشتركة من خلال التدريب المشترك أو الأساسي، ويشجعون المنظمات على تقاسم أنشطتها ومواردها التدريبية مع سائر المنظمات. وفي هذا الصدد، يرحب المفتشان بمبادرة مشروع التدريب المشترك، وهو نهج تعاوني يجتمع من خلاله مهنيون مختارون تابعون لنظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن من مختلف المنظمات ومدربون ومعتمدون من إدارة شؤون السلامة والأمن، مع قسم التدريب التابع للإدارة لتقديم برامج أساسية ومتخصصة. وييسّر هذا التدريب المشترك مواءمة السياسات والإجراءات والممارسات داخل نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن، وتبادل المعرفة والمعلومات بين الوكالات والصناديق والبرامج والمنظمات.

١١٣- ويشجّع المفتشان إدارة شؤون السلامة والأمن على توسيع حافظة مواد التدريب الأمنية بالتشاور مع الشبكة المشتركة بين الوكالات لإدارة المسائل الأمنية ولمواصلة قيادة تعميم أنشطة التدريب الأمني على نطاق النظام. ويتداول الفريق العامل للتدريب الأمني التابع للشبكة حول احتياجات التدريب في نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن ويمثل نموذجاً آخر للتعاون بين الوكالات في أنشطة التدريب. وينبغي للشبكة المشتركة بين الوكالات لإدارة المسائل الأمنية أن تتفق على آلية مشتركة للإبلاغ المنتظم بما يراعي أداء التدريب المتصل بالأمن ومستوى إنجازه داخل المنظمات المشتركة في نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن؛ ومن شأن ذلك أن يتيح تحديد مجالات الضعف ويبرز مجالات القوة التي يمكن الاستفادة منها، والمساعدة على تخصيص الموارد. وينبغي أن يشمل الإبلاغ مؤشرات بشأن التدريب الأساسي والمتخصص للموظفين، وأفراد الأمن، ومختلف المستويات الإدارية، بما يشمل الإدارة العليا، وسائر أنواع الموظفين، عند الاقتضاء.

باء- الحاجة إلى توحيد المعدات والصيانة وممارسات الشراء

١١٤- يُتوقع من إدارة شؤون السلامة والأمن أن تمسك بزمام القيادة في وضع المعايير الأمنية وتوفير الإرشادات لترسخها في أطر الأمن الفردية. وفيما يتعلق بمعايير السلامة، تعترف الإدارة بأن لها ولاية محدودة ولا يتاح لها سوى القليل من الموارد المخصصة لتحسين السلامة، باستثناء النقل الجوي، والوقاية من الحرائق، والسلامة على الطرق، وهي أمور توفّر لها مبادئ توجيهية عامة. ومع ذلك، تعتزم الإدارة استحداث تقييم من شأنه تحديد القدرات المطلوبة والاستراتيجية اللازمة

لضمان عمل الموظفين في بيئة مأمونة قدر المستطاع. وفي هذا الصدد، ينبغي أن تتأكد الإدارة من إدراج معايير السلامة الدنيا والمواصفات التقنية في أي سياسة للسلامة في المستقبل.

١١٥- ويتضمن دليل السياسات الأمنية سياسات عامة بشأن السلامة والأمن بغرض تطبيقها بصورة منهجية في كل مراكز العمل. ووضعت بعض المتطلبات والمعايير الموصى بها بشأن العاملين والمرافق ومعدات الاتصالات. وتُحدّد سياسة المعايير الأمنية الدنيا للعمل (التي صدرت في عام ٢٠٠٩ ويجري تنقيحها حالياً) تدابير لتقليل المخاطر الأمنية على موظفي المنظمات وممتلكاتها وأصولها. ويتوقع من كل مركز عمل أن يضع وينفذ معايير خاصة بكل بلد بما يتناسب مع عملية إدارة المخاطر الأمنية في كل مركز من مراكز العمل. وتحدّد السياسة المسؤوليات وآليات التنسيق والوثائق والإجراءات الواجب تنفيذها في مجالات الاتصالات، والمعدات واللوازم الطبية، والمركبات، والمكاتب/المباني، والتدريب والإحاطات الإعلامية.

١١٦- وتبيّن للمفتشين أن السياسات الحالية في نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن ما زالت صالحة للاستخدام وتشكّل أطراً مناسبة لموظفي الأمم المتحدة سواءً في سياق العمل أو في أماكن الإقامة. ومع ذلك، ما زال هناك الكثير مما يحتاج إلى تفسير، ويتوقف التنفيذ المحلي للسياسات على مشاركة المسؤولين المكلفين وفرق إدارة الأمن وما لديهم من معرفة وخبرة في تكييف المبادئ التوجيهية الأمنية العامة للسياق المحلي. ولاحظ المفتشان تضارباً كبيراً بين مراكز العمل، ليس فقط من حيث الإجراءات، بل وكذلك في قواعد المعدات ومواصفاتها، بدءاً بالمركبات ووصولاً إلى الأسيجة المحيطة بالأماكن، ومعدات الوقاية الشخصية. ومن الضروري اشتراط وضع إجراءات تشغيلية موحدة فيما يتصل بالدروع الواقية من الرصاص أو تزويد المركبات الميدانية التي من المتوقع أن تعمل في مناطق متأثرة بالنزاع بأغطية للوقاية من المقذوفات، وإن كان ذلك غير كافٍ. ومن شأن وضع متطلبات تقنية دنيا أن يتيح إرشادات مفيدة ومتسمة بالكفاءة لمديري الأمن ومسؤولي الشراء عند اتخاذ قرارات بشأن اختيار المعدات وشرائها واستخدامها. وسوف يساعد أيضاً على التخفيف من أثر التضارب في قدرات الدعم المقدم من المكاتب الميدانية التابعة لإدارة شؤون السلامة والأمن وجودة ذلك الدعم.

١١٧- وتنص سياسة المعايير الأمنية الدنيا للعمل على أن تنفيذ الخبرة المتخصصة يعتمد على مشورة "خبير مؤهل" يُعيّن حسب الاقتضاء عندما تنشأ حاجة محلية إلى تعزيز سمات الأمن، مثل تعزيز الهياكل، أو جدران الوقاية من الشظايا، أو المخابئ المحصّنة، أو نُظم المراقبة والتحكم في الدخول. ويرى المفتشان أنه ينبغي تحديد مواصفات دنيا بشأن البيئات المحفوفة بالتهديدات أمنية شديدة وتنفيذها مركزياً على مستوى إدارة شؤون السلامة والأمن وإتاحتها للمنظمات المشمولة بنظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن بدلاً من الاعتماد فقط على خبرة الأفراد. وتعترف الإدارة بأن الخبرة المتخصصة تكون أكثر فعالية من حيث التكلفة وتقدم على أفضل وجه عندما تؤخّذ بدلاً من تطويرها داخل البلد، وتعتمزم الإدارة تعزيز دعمها في مجالات كثيرة، مع الاهتمام على وجه الخصوص بتحليل التهديدات والمخاطر، وإدارة الأزمات، والأمن الميداني. وأنشئت وحدة للأمن الميداني لذلك الغرض. وبينما توجد بالفعل بعض الخبرات المطلوبة داخل الإدارة، ينبغي تعزيز معظم المجالات المتخصصة سواءً بإنشاء شبكة للممارسين أو بوضع مبادئ توجيهية لتوفير المستوى المطلوب من التوجيه لجميع المنظمات المعنية في نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن.

١١٨- وتدعم المنظمات المشاركة التي تطلب مزيداً من التوجيه في تحديد متطلبات دنيا ومواصفات لاختيار معدات الأمن وشرائها هذه الحاجة إلى زيادة التوحيد. ولم يتم حتى الآن إجراء تقييم متعمق لمدى التطابق والاتساق في التدابير الأمنية المنفذة في وكالات الأمم المتحدة ومنظماتها، حسب ما أوصى به تقرير الفريق المستقل. وينبغي أن يشمل هذا التقييم استعراضاً للمواصفات التقنية لمعدات الأمن، خاصة معدات الاتصالات، ومركبات الأمم المتحدة والمركبات المدرّعة، ومعدات وقاية المكاتب/المباني، ومعدات الوقاية الشخصية.

١١٩- ومن الأمثلة الواضحة على ضرورة توحيد استخدام المعدات نُظم الاتصالات اللاسلكية. وتبيّن في العديد من المواقع التي جرت زيارتها أن مختلف الوكالات وأفراد الأمن يستخدمون نُظماً لاسلكية متعددة بقدرات متباينة. ونظراً لقيود نظام لاسلكي ما، يركّب في بعض المركبات نظامان، ويشير ذلك إلى عدم كفاءة استخدام الموارد. وفي أحد المواقع، أجرت غرفة اللاسلكي التابعة لإدارة شؤون السلامة والأمن عمليات تحقق لاسلكي لجميع الصناديق والبرامج والوكالات المتخصصة بينما أجرت البعثة التحقق اللاسلكي من موظفيها باستخدام نظامها الخاص بها. ومع ذلك، يتوقع في أي حالة طوارئ فردية أو جماعية أن تستمر غرف اللاسلكي المشتركة التي تشغلها الإدارة في دعم جميع موظفي الأمم المتحدة، بمن فيهم موظفو البعثات، من خلال مراكز المعلومات والعمليات الأمنية/فرق الاستجابة للطوارئ/فرق موظفي تنسيق الأمن الميداني في كل موقع. وفي رأي المفتشين أن فشل الاتصالات يمكن أن ينشأ عن استخدام نُظم لاسلكية متعددة، وبخاصة أثناء الأزمات.

١٢٠- ويرى المفتشان أنه ينبغي لإدارة شؤون السلامة والأمن أن تمسك بزمّام توحيد موارد الاتصالات الأمنية الميدانية في المستقبل على نطاق منظومة الأمم المتحدة، بما في ذلك اختيار النُظم اللاسلكية الكافية المتوافقة قدر المستطاع مع البنية التحتية الأساسية للسلامة والأمن المركبة بالفعل في مواقع مثل المواقع التي توجد فيها عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام. وينبغي أن يكون الهدف النهائي للتدابير المتخذة من أجل تعزيز/تحديث الاتصالات اللاسلكية الحالية استخدام نظام لاسلكي واحد فقط مزوّد بمراقب احتياطية ملائمة في كل المواقع. وينبغي أن يكون النظام قادراً على تحديد أماكن مستخدمي أجهزة اللاسلكي باستخدام النظام العالمي لتحديد المواقع. وينبغي استخدام النظام في كل المواقع حتى يكون بوسع أفراد الأمن وغيرهم ممن يستجيبون للحوادث الطارئة المفاجئة أن يحضروا معهم من الأماكن الأخرى أجهزة لاسلكي متوافقة.

١٢١- ولاحظ المفتشان أيضاً حاجة مماثلة إلى التوحيد فيما يتعلق بالخصائص الأمنية اللازمة للمباني. وتباينت مستويات الحماية في مختلف المواقع؛ وبالرغم من أن ذلك أمر مفهوم، لاحظ المفتشان أيضاً اختلافاً كبيراً في تنفيذ تدابير أمن المباني داخل نفس الموقع. ولا تقع على إدارة شؤون السلامة والأمن المسؤولية عن توفير الدعم الهندسي لبعثات حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة وغيرها. وتقع المسؤولية عن ذلك على عاتق إدارة الدعم الميداني، ومراكز الخدمات والبعثات. وفي عام ٢٠١٠، أطلقت الإدارة استراتيجيتها بشأن تقديم الدعم الميداني على الصعيد العالمي بهدف تعزيز دعمها للبعثات. ومن خلال استخدام نظام الوحدات القابلة للتعديل، يعتمز قسم الهندسة التابع لشعبة الدعم اللوجستي، وإدارة الدعم الميداني، ومركز توحيد المعايير والتصاميم الهندسية في مركز الأمم المتحدة العالمي للخدمات، المساهمة في الاستخدام الأمثل للموارد عن طريق

وضع مجموعات من الخدمات القابلة للتوسيع من أجل مخيمات الأفراد، واللوجستيات، والقواعد الجوية، التي يمكن تعديلها بما يناسب احتياجات البعثة. وينبغي لإدارة شؤون السلامة والأمن أن تتعاون مع إدارة الدعم الميداني لتحديد المتطلبات الأمنية الموحدة للمباني بدءاً من مرحلة التصميم، وإسداء المشورة وتقديم الإشراف فيما يتعلق بالتنفيذ النهائي المنسق للمتطلبات الأمنية الضرورية في الحالات ذات الصلة؛ ومع ذلك، يبقى التنفيذ النهائي مسؤولية كل وكالة على حدة.

١٢٢- ومن الأولويات المباشرة لإدارة شؤون السلامة والأمن، على النحو المحدد في استعراضها الاستراتيجي لعام ٢٠١٥، تحديد المعايير التقنية بشأن الأمن المادي بالاستعانة بالدعم الاستشاري من خبراء الأمن الداخليين والخارجيين ذوي الصلة، بما يشمل مهندسي النظم والمختصين بتقييم التفجيرات. ويوافق المفتشان على أنه ينبغي لإدارة شؤون السلامة والأمن أن تقود عملية مواصلة تطوير المعايير الدنيا لتصاميم السلامة والأمن لجميع مباني الأمم المتحدة، بما في ذلك الإجلاء السريع ومفاهيم الغرف الآمنة.

١٢٣- وعلاوة على ذلك، ينبغي لإدارة شؤون السلامة والأمن عند تنفيذ المعايير الأمنية الدنيا للعمل وتدابير الأمن لأماكن الإقامة^(٣٤)، أن تكفل أن المعايير التصميمية والتقنية الدنيا الموصى بها تغطي جميع أنواع معدات الأمن، بدءاً بحماية المباني وانتهاءً بمعدات وقاية الأفراد (مثل السترات الواقية من الرصاص، والخوذات، والأسلحة، وغيرها)، والمركبات (مثل الاسم والطرز، ونوع الجر، وما إلى ذلك)، وأجهزة الاتصالات السلكية واللاسلكية (مثل أجهزة اللاسلكي، وخطوط البث، والهواتف، وغيرها). ويجب تقديم أشكال إضافية من الدعم الاستشاري، إلى جانب آليات رصد الامتثال والإنفاذ، من أجل الوفاء بتلك المعايير الدنيا. وعلاوة على ذلك، ينبغي تعميم جميع المعلومات على نطاق منظومة الأمم المتحدة، بما في ذلك مراكز العمل، على أن يكون مفهوماً أن المكاتب الوطنية لإدارة شؤون السلامة والأمن على المستوى المحلي يمكن أن تُعدّل التصميم أو تختار معايير تقنية مختلفة تناسب بيئة السلامة والأمن المحلية.

١٢٤- وتمثل صيانة المعدات مسألة أخرى سُلطت عليها الأضواء أثناء الزيارات الميدانية التي أجراها المفتشان. وبينما لم يكن هدف البعثة أو هذا التقرير إجراء استعراض شامل للامتثال للصيانة المطلوبة لمعدات السلامة والأمن والمباني في المواقع التي تمت زيارتها، لاحظ المفتشان مسائل متعلقة بصيانة المعدات يمكن أن تعرّض أمن المباني للخطر أو تؤدي إلى تعطل المعدات^(٣٥).

١٢٥- وينبغي تدريب الموظفين المسؤولين عن استخدام المعدات، سواءً المعتمدة على التكنولوجيا العالية (مثل المراقبة بالفيديو) أو النفعية (مثل سيارات الأمم المتحدة والمركبات المدرّعة) على صيانتها واستخدامها. وعلاوة على ذلك، ينبغي التفكير عند النظر في شراء تلك المعدات في كيفية إصلاحها في المستقبل. وينطبق ذلك بصفة خاصة على التكنولوجيا الأمنية التي تتطلب خبرة متخصصة وقطع غيار ولوازم لا يمكن الحصول عليها إلا من المدن الكبيرة

(٣٤) أُطلقت سياسة تدابير أمن أماكن الإقامة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥. وخلافاً لمعايير العمل الأمنية الدنيا لأماكن الإقامة، فإن هذه المعايير تستند إلى عملية إدارة المخاطر الأمنية، ومحدودة أكثر في نطاقها.

(٣٥) من أمثلة تلك المسائل ما جاء في الرسالة الإدارية السرية الموجهة إلى إدارة شؤون السلامة والأمن.

ويتعيّن في كثير من الأحيان استيرادها من بلد آخر. ويشدّد المفتشان على أنه يجب النظر قبل تركيب نُظْم تكنولوجيا الأمن في المناطق النائية في القدرة على إصلاح تلك النُظْم وصيانتها محلياً في الوقت المناسب. وعندما تكون هناك شكوك في إمكانية القيام بذلك، ينبغي استخدام حلول معتمدة على تكنولوجيات بسيطة.

١٢٦- ويتعلق ذلك بالحالات التي يلزم فيها توحيد عملية الشراء وترشيدها. وأشار المديرون والمسؤولون الأمنيون أثناء المقابلات إلى أن عملية شراء المعدات وخدمات الإصلاح، حتى المفردات الأساسية، عملية معقدة وبطيئة. ويتعدّر في بعض الأحيان الحصول على اللوازم الحاسمة، مثل إطارات السيارات. ومما يبعث على القلق بصفة خاصة بين الأخصائيين الأمنيين عدم قدرة المرافق النائية على الحصول على الدعم التقني/عمليات الإصلاح بعد تركيب النُظْم.

١٢٧- ويدرك المفتشان أن مسؤوليات إدارة شؤون السلامة والأمن محدودة في عملية الشراء. ومع ذلك، قرّر المفتشان إطلاع الإدارة على مسألة الشراء نظراً لتأثيرها على سلامة وأمن موظفي الأمم المتحدة. وعلاوة على ذلك، هناك آليات الشراء العاجل (أي في حالات الضرورة الاستثنائية^(٣٦)) التي لا يعرفها بعض المديرين والمسؤولين الأمنيين في الميدان، حسب ما أفاد به المفتشان.

١٢٨- وبعد تحليل عملية الشراء، خلص المفتشان إلى عدم وجود أي اتصالات منتظمة بين الشؤون الإدارية في مختلف الوظائف أو الإدارات. ويتعيّن على إدارة شؤون السلامة والأمن في بيئات حفظ السلام مثلاً أن تتواصل مع الأقسام المسؤولة هيكلية أمام إدارة عمليات حفظ السلام، مستخدمة في كثير من الأحيان إجراءات إدارية مختلفة. ويتعيّن على الشؤون الإدارية الميدانية لإدارة شؤون السلامة والأمن الإبقاء على اتصالات منتظمة مع جهات من بينها وحدات النقل والشراء المحلية، ووحدات إدارة المباني والمرافق التي تشارك في اجتماعات الأقسام ذات الصلة، ولو بصفة مرافق. وفي رأي المفتشين أن المعدات المتصلة بالأمن والسلامة ينبغي أن تحظى بالأولوية في نظام الشراء، لا سيما عند طلب صيانة أو استبدال.

١٢٩- وينبغي الإشارة إلى أن تأخر نشر معدات الأمن في بعض الحالات ليس متصلاً بعملية الشراء، بل بالإجراءات الجمركية البطينة والبيروقراطية التي تتبعها سلطات البلد المضيف في أنشطة الاستيراد والتصدير. وفي هذا الصدد، وفي سياق عمليات منظمات الأمم المتحدة، يشجّع المفتشان سلطات البلدان المضيقة المعنية على تيسير عبور موظفي الأمم المتحدة ومعداتها.

١٣٠- وفي ضوء صعوبات الشراء المذكورة آنفاً، يرى المفتشان أنه ينبغي التفكير في تبسيط عملية شراء معدات الأمن من خلال جملة أمور تشمل التوسع في استخدام الاتفاقات الطويلة الأجل^(٣٧)، مع جهات التوريد المفضّلة وجهات التوريد البديلة كجهات احتياطية يتم إبلاغها

(٣٦) يُسمح بالحالات الاستثنائية عندما تنشأ احتياجات أو أوضاع يمكن أن تؤدي إلى أضرار جسيمة، أو خسارة، أو إصابة الممتلكات أو الأشخاص إذا لم تعالج فوراً. ويرد وصف إجراءات الطوارئ في القسم ٢ من الفصل التاسع من دليل مشتريات الأمم المتحدة الذي يمكن الرجوع إليه في الرابط التالي: <https://www.un.org/Depts/ptd/sites/www.un.org.Depts.ptd/files/files/attachment/page/pdf/pm.pdf>

(٣٧) انظر الوثيقة JIU/REP/2013/1.

بالمطلوبات التقنية الدنيا من أجل مواءمة السياسات والمعدات على نطاق منظومة الأمم المتحدة. وتشترى المعدات، بما فيها المركبات، للمواقع الميدانية التابعة لإدارة شؤون السلامة والأمن مركزياً في مقر الأمم المتحدة من خلال شعبة المشتريات التابعة لإدارة الشؤون الإدارية. وتحتفظ إدارة شؤون السلامة والأمن بمخزونها في قاعدة لوجستية في دبي. ويتم الحصول على معدات وأثاث المكاتب في المواقع الميدانية من خلال برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بموجب مذكرة تفاهم موقّعة بينهما. وتختلف إدارة شؤون السلامة والأمن والوكالات والصناديق والبرامج في مصادر التمويل والقواعد واللوائح الخاصة بإدارة الأصول وفقاً للمعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام.

١٣١- وسيكون من المستصوب استكشاف مواصلة إرساء دراسات موحّدة لشراء معدات الأمن من خلال تعزيز التعاون بين شبكة المشتريات والشبكة المشتركة بين الوكالات لإدارة المسائل الأمنية، بما في ذلك بحث إنشاء منصة تجارية أو سوق مشتركة لشراء المعدات القديمة أو الجديدة. ومن شأن ذلك أيضاً أن ييسر إعادة استخدام وتجديد المعدات التي تمثل لمعايير الأمم المتحدة ولكن لم تعد مطلوبة في موقع معيّن.

١٣٢- وأخيراً، ينبغي توحيد معالجة عدم الامتثال لمعايير السلامة والأمن من أجل ضمان القدر الكافي من المتابعة والرصد، وترتيب أولويات استخدام الموارد المالية لشراء المعدات المناسبة والإبلاغ عن جميع قضايا عدم الامتثال إلى هيئة مركزية. ولا يتم إجراء التحقيق الكافي في عدم الامتثال لمعايير الأمم المتحدة في كل الحالات، وتختلف المنظمات في استجابتها العملية لعدم الامتثال. ولا يتناول إطار المساءلة ذلك بصورة محدّدة، إذ يشير فقط إلى أن حالات عدم الامتثال والسياسات والممارسات والإجراءات الأمنية ينبغي التصرف حيالها من ممثلي منظمات نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن وإبلاغها إلى المسؤول المكلف.

سادساً- إدارة الأزمات الأمنية والقدرة على الاستجابة للاحتياجات الإضافية المفاجئة

ألف- الإطار المتكامل لإدارة الأزمات على نطاق الأمم المتحدة

١٣٣- تتسم إدارة الأزمات الأمنية والقدرة على سد الاحتياجات الإضافية المفاجئة بأهميتها المحورية في التشغيل السليم لنظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن. ولا تمتلك منظومة الأمم المتحدة الموارد المالية اللازمة لاتخاذ التدابير الأمنية الوقائية المطلوبة لمواجهة أي تهديد محتمل يمكن أن ينشأ في كل مكان تعمل فيه مؤسسات المنظومة. ويستند نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن إلى تحليل منظم للمخاطر، أي أنه ينبغي أن تُنفذ في الوقت المناسب تدابير أمنية متناسبة مع المخاطر المحدّدة الواجب التصدي لها. ويعني ذلك أن فعالية النظام تتطلب الاعتماد على موارد متاحة لإعادة النشر، سواء أكانت موارد بشرية و/أو معدات، ولوجستيات واتصالات فعّالة ومرنة، وعلاوة على ذلك، تتطلب القيود المالية التي تواجهها المنظمات، والموارد الأمنية المحدودة المتاحة داخل كل منظمة، تقاسم الموارد الأمنية المجزأة حالياً والمشتتة على نطاق منظومة الأمم المتحدة وتنسيق استخدامها تنسيقاً جيداً.

١٣٤- وإدارة شؤون السلامة والأمن هي الكيان المسؤول عن الجوانب الأمنية في إدارة الأزمات. وهي تتخذ أيضاً وضعاً مثالياً وترتبط بصلات مثالية تمكنها من حشد الموارد، بما فيها قوات حفظ السلام والترتيبات اللوجستية على نطاق منظومة الأمم المتحدة، والمساعدة على الاستجابة للأزمات، وتنسيق الإبلاغ عن الأزمات. ولا يتمتع أي كيان آخر في منظومة الأمم المتحدة بوضع مماثل يمكنه من الإمساك بزمام قيادة تلك الجهود.

١٣٥- ويبين دليل السياسات الأمنية هيكل إدارة الأمن، ويغطي جملة أمور تشمل التخطيط الأمني في الميدان، والاتصالات في حالات الطوارئ، واستمرارية عمليات الأمم المتحدة، والمسائل الأخرى المتصلة بالأمن. وعلاوة على ذلك، يتضمن الدليل قائمة بالإجراءات الواجب اتخاذها من جانب المسؤول المكلف، ويوفّر مبادئ توجيهية لوضع خطة أمنية مستوفاة بتقييم للتهديدات. ومع ذلك لا يشمل الدليل إطار المسألة بشأن نظام إدارة الأمن الميداني للأمم المتحدة أو لا يقدمان مبادئ توجيهية لوضع خطة شاملة موحّدة لإدارة الأزمات. وتُدرِك الشبكة المشتركة بين الوكالات لإدارة المسائل الأمنية هذه الحاجة إلى لوائح كاملة بشأن التعامل مع حالات الطوارئ، مثل الترحيل والإجلاء.

١٣٦- وازدادت على مر السنوات مختلف أنواع حوادث السلامة والأمن العنيفة التي تؤثر على موظفي الأمم المتحدة وقوافلها ومبانيها، سواءً أكانت هدفاً مباشراً أم عرضياً، ولا يتوقع تراجع ذلك الاتجاه في أي وقت قريب. وينبغي التمييز بين الحوادث الأمنية التي تكون بدرجة منخفضة من الشدة أو التأثير المحدود، والأزمة الأمنية الفعلية التي تُعرّف بأنها حدث سلبي مفاجئ أو غير منظور، أو سلسلة من الأحداث التي تبلغ في حجمها مستوى يتطلب اتخاذ تدابير عاجلة في مركز (مراكز) العمل، ويمكن أن تؤدي إلى إعادة تقييم الاحتياجات الأمنية في الموقع. ويمكن أن يشمل أثر تلك الأزمة الأمم المتحدة بأسرها، ويتطلب استجابة منسقة تنسيقاً جيداً ومتسمة بالكفاءة على مستوى المنظومة من أجل حماية الأرواح والممتلكات والصورة العامة.

١٣٧- ويرحب المفتشان بالتقدم الذي تحقّق منذ إصدار تقرير الفريق المستقل الذي تناول تلك المسائل. وأدخلت رسمياً في الأمانة العامة للأمم المتحدة مفاهيم الإدارات الرائدة المنفذة ذات السلطة المفوضة في إدارة الأزمات في عام ٢٠١٣ عندما أنشئ مركز الأمم المتحدة للعمليات وإدارة الأزمات؛ وذكر أصحاب المصلحة الذين أُجريت مقابلات معهم أن هذه المفاهيم والآليات ذات الصلة فعالة. ويمثل المركز جهداً مشتركاً بين الجهات المعنية التالية: المكتب التنفيذي للأمين العام، وإدارة عمليات حفظ السلام، وإدارة الدعم الميداني، وإدارة الشؤون السياسية، وإدارة شؤون السلامة والأمن، وإدارة الشؤون الإدارية، وإدارة شؤون الإعلام، ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. ويصدر المركز تقارير تشغيلية يومية متكاملة وإحاطات وتنبهات في حالات الحوادث والأحداث الكبيرة. ويدخل في صميم المركز غرفة رصد مشتركة تعمل ٢٤ ساعة يومياً لجمع البيانات والمعلومات من مجموعة من المصادر العامة ومصادر الأمم المتحدة، بما في ذلك البرنامج التشغيلي للتطبيقات الساتلية التابع لمعهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث (اليونيتار)^(٣٨).

(٣٨) برنامج قائم على التكنولوجيا، مهمته تقديم تحليل للصور وحلول مستمدة من السواتل إلى منظمات الإغاثة والتنمية داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها من أجل إحداث تغيير في مجالات حاسمة مثل الإغاثة الإنسانية، والأمن البشري، والتخطيط الإقليمي والإنمائي الاستراتيجي. انظر www.unitar.org/unosat.

١٣٨- ومع ذلك، يتطلب التعامل مع الأزمات الأمنية وحالات الطوارئ التي يمكن أن تعرض حياة الناس للمخاطر آلية كافية للإدماج والتنسيق بدءاً بإدارة شؤون السلامة والأمن وفي بعض الحالات إدارة عمليات حفظ السلام، وإدارة الدعم الميداني، وإدارة الشؤون السياسية، وصولاً إلى الأجهزة الأمنية الموجودة في الميدان. ويمكن أن يؤدي عدم وجود تسلسل قيادي واضح إلى ضياع الوقت والموارد والفرص ثم الأرواح في نهاية المطاف. ولا توجد تصورات متسقة في كل الحالات للأدوار والتأثرات في مختلف هيئات الأمم المتحدة المتعاملة مع المسائل والأزمات الأمنية، وهو ما تكشف عنه مجموعة الممارسات المتبعة في الأمم المتحدة عند حدوث أزمة من هذا القبيل. وما زالت إدارة شؤون السلامة والأمن تمثل جهة مرجعية، ولكن دور مركز الأمم المتحدة للعمليات وإدارة الأزمات، على سبيل المثال، جديد نسبياً، ويغفل كثير من المنظمات خدماته، وفيما عدا ذلك فهو يُعد مفيداً في أوقات الأزمات، خاصة في توفير نشرات يومية عن آخر المستجدات الأمنية وغير ذلك من المنتجات. وتساهم بعض منظمات نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن في تمويل المركز، بينما لا يساهم عدد كبير من كيانات الأمم المتحدة خدماته ولا يستخدم تلك الخدمات. وسيكون تعزيز التنسيق بين إدارة شؤون السلامة والأمن، ومركز الأمم المتحدة للعمليات وإدارة الأزمات، وإدارة الدعم الميداني، وإدارة الشؤون السياسية، تطوراً جديراً بالترحيب.

١٣٩- وجددير بالإشارة أن بعض المنظمات المشمولة بنظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن لديها مراكز عمليات صُممت لدعم احتياجاتها وربما لتعزيز الوفاء بولاية محدّدة.

١٤٠- واتسعت جهود تنسيق الاستجابة في حالات الأزمات بما يتجاوز حدود الأمانة العامة للأمم المتحدة بعد إطلاق مبادرة معاً من أجل إنقاذ الأرواح في عام ٢٠١٣، وهي مسعى مشترك بين منظمات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية الدولية العاملة في البيئات المحفوفة بالتهديدات معقّدة من أجل إرساء نهج أقوى وأكثر تكاملاً لمعالجة الشواغل الأمنية المشتركة. وتشكّل هذه المبادرة إطاراً يحدّد مجالات التعاون في المسائل الأمنية بين الأمم المتحدة وشركائها المنقّذين في المنظمات غير الحكومية. وتُفحّت مؤخراً مبادرة معاً من أجل إنقاذ الأرواح ووضعت ترتيبات التنسيق والعمليات واللوجستيات وتبادل المعلومات بين كيانات الأمم المتحدة ومنظّماتها الشريكة المنقّذة، تبعاً لمستويين أمنيين (عادي ومتقدّم). ومُسيك بزمام قيادة هذه الجهود في المقر كل من إدارة شؤون السلامة والأمن ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية وشبكات المنظمات غير الحكومية من خلال فريق عامل دائم تابع للمبادرة. وصدرت في تموز/يوليه ٢٠١٦ مبادئ توجيهية مفصّلة بشأن تنفيذ المبادرة المذكورة؛ وإذا نُقّذت المبادرة بالشكل الملائم، ستساعد ترتيبات التنسيق المحدّدة في المبادئ التوجيهية على إدارة الأزمات والتصدي لها، بما في ذلك ترتيبات الإجلاء وترتيبات الدعم الأخرى، مع ملاحظة أن المسؤولية عن سلامة وأمن الموظفين تقع على عاتق المنظمة التي يعملون فيها.

١٤١- غير أن لكل كيان من كيانات الأمم المتحدة الموجودة في الميدان ترتيباتها الخاصة بإدارة الأمن والأزمات من خلال مكاتب الأمن التابعة لكل منها. ويوجد لدى بعض المنظمات التي لها حضور في الميدان منذ أمد بعيد، لا سيما في مناطق الحروب والبلدان ذات التهديدات الأمنية البارزة، آليات تستجيب لحالات الطوارئ في الوقت المناسب وكفاءة. وهناك تصوّر بأن معظم كيانات الأمم المتحدة، إن لم يكن جميعها، لديه آليات للتعامل مع حالات الأزمات بمفردها

ما دام هناك حد أدنى من آليات التنسيق. ويتجسّد ذلك في إطار نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن وفي طرائق التعاون مع الجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية بشكل عام.

باء- إدارة الأزمات: الحاجة إلى مزيد من التعزيز

١٤٢- تتفاوت كثيراً من الناحية العملية سرعة الاستجابة وكفائيتها ونوعيتها على نطاق كيانات الأمم المتحدة في التعامل مع الأزمات. وهناك تضارب في سياسات إدارة الأزمات الأمنية، ذلك أن بعضها لا يتعامل إلا مع المسؤوليات والترتيبات المتعلقة بجوانب الترحيل والإجلاء، وتفيد أخرى من خطط إدارة الأزمات الأكثر تفصيلاً والأكثر تطوراً. من ذلك على سبيل المثال أن سياسات بعض كيانات نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن تشمل مفهوم حوادث الإصابات الجماعية. ويوجد لدى بعض المنظمات خطوط ساخنة للطوارئ يمكن الوصول إليها في أي وقت على مدار اليوم. ويوجد لدى بضع منظمات قدرات كافية للدعم والانتشار في الحالات المفاجئة، مثل مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومنظمة اليونيسيف، التي لديها وحدات متخصصة وفُرق للاستجابة للطوارئ. ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية هو كيان الأمم المتحدة الرائد في تنسيق الاستجابة المتسقة لحالات الطوارئ، وهو بذلك مجّهز تماماً لتنظيم عمليات النشر السريع عندما تقتضي الحاجة ذلك.

١٤٣- ومن الأمثلة الأخرى على إدارة الأزمات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الذي تتولّى فيه وحدات الاستجابة للأزمات المسؤولية عن الإشراف على الاستجابة للأزمات. ويشمل ذلك تنسيق الاستجابة المؤسسية للأزمات، وإدارة المخاطر، وتنسيق الإنذار المبكر، والدعوة المتصلة بالأزمات، والاتصال بين الوكالات. وبالإضافة إلى ذلك، تكمل مشاركة مكتب الأمن التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الفريق العامل المعني بالاستجابة للأزمات التابع للشبكة المشتركة بين الوكالات لإدارة المسائل الأمنية، وتدريب المسؤولين المكلفين تحت قيادة إدارة شؤون السلامة والأمن، والاستجابة للأزمات على مستوى المقر. وعلى المستوى القطري/الميداني، يعتمد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في كثير من الأحيان على موظفيه المسؤولين عن الأمن للمساهمة في الاستجابات الخاصة ببلدان بعينها، وذلك في كثير من الأحيان بالتعاون مع وحدة الاستجابة للأزمات، وإدارة شؤون السلامة والأمن، وسائر الوكالات في الميدان. وأشار الموظفون الذين أجريت مقابلات معهم إلى زيادة تحسن الجهود وترسخها على نطاق برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وفي علاقاته.

١٤٤- ويمكن أن يتفاوت الدعم المقدم إلى موظفي الأمم المتحدة أثناء الأزمات تبعاً لعدد من العوامل، حتى في المنظمات التي لديها حضور منذ أمد بعيد في الميدان. غير أن بعض الكيانات ليس لها وجود فعلي في الميدان، ويمكن لموظفيها شغل مكتب في مبنى كيان آخر بصورة مؤقتة، أو يمكن لتلك الكيانات أن تعمل أساساً من المقر ولكنها تُرسل بانتظام موظفين أو خبراء استشاريين في بعثات أو مفرزات مؤقتة. ويعتمد هؤلاء الموظفون على المكاتب المحلية التابعة لإدارة شؤون السلامة والأمن لضمان سلامتهم وأمنهم أثناء إقامتهم. ومع ذلك، يمكن أن يفوق عبء العمل طاقة هذه المكاتب عندما تقع أزمة. وعلى غرار ما حدث في مالي في آذار/مارس ٢٠١٢ في أعقاب الانقلاب الذي وقع هناك، أفادت التقارير بأن المكتب المحلي اضطر إلى تقديم المساعدة إلى كيانات الأمم

المتحدة الأخرى في نفس الوقت الذي كان يُنظَّم فيه إجلاء موظفي المكتب في مالي. وبالرغم من أن إدارة شؤون السلامة والأمن ظلَّت على اتصال بهم، اضطرَّ موظفو منظمات الأمم المتحدة التي كانت بدون دعم أمني في الميدان إلى تنظيم عمليات الإجلاء الخاصة بهم على مسؤوليتهم الخاصة ولم يقدِّم لهم أي دعم لوجستي تقريباً.

١٤٥- وبالرغم من أن الأحداث التي شهدتها مالي لا تعبِّر عن الاستجابة الطبيعية التي تقدِّمها إدارة شؤون السلامة والأمن، ينبغي للمنظمات التي ليس لها وجود محلي في مواقع ميدانية معينة أن تتأكد من أن موظفيها - سواء أكانوا في بعثة أو في مفرزة مؤقتة إلى تلك المواقع الميدانية - يزوِّدون بالمعلومات على الوجه السليم وأنهم يمثلون للمتطلبات الأمنية المحلية الضرورية. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي وضع ترتيبات مع الإدارة لتزويد موظفي البعثات أو المفرزات المؤقتة بالدعم الأمني المطلوب.

١٤٦- ويمثِّل إجلاء الموظفين وترحيلهم إلى أماكن أخرى عنصراً هاماً آخر في إدارة الأزمات. وتُوقَّش ذلك في القسم المتعلق بثقافة الأمن الوارد أعلاه، بما في ذلك الملاحظات المستمدة خلال البعثات الميدانية (أي القصور في تنفيذ تدريبات الإجلاء الإلزامي) والتوصيات ذات الصلة.

١٤٧- وبالرغم من التقدُّم الذي تحقَّق في تخطيط أساسيات الأمن، يلزم بذل جهود إضافية. وينبغي لإدارة شؤون السلامة والأمن عند وضع سياسات وإجراءات موحَّدة لمعالجة الأزمات الأمنية أن تستعرض الآليات القائمة في كيانات الأمم المتحدة المختلفة التي لديها بالفعل ممارسات قوية في هذا الصدد. ويجب إيجاد توازن بين تعزيز ولاية الإدارة في توفير مساعدة أفضل للمنظمات المشاركة وترك ما يكفي من المرونة لتلك المنظمات كي تواصل عملها بكفاءة. وينبغي أن تُجْري الشبكة المشتركة بين الوكالات لإدارة المسائل الأمنية تقييماً واسعاً لأفضل الممارسات والدروس المستفادة من إدارة الأزمات الميدانية في كيانات نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن. ويتوقَّع أن يؤدي تقييم ممارسات الوكالات والصناديق والبرامج وخبراتها في هذا المجال إلى وضع إطار لإدارة الأزمات الأمنية على نطاق الأمم المتحدة يشمل جميع المسؤوليات والتدابير وآليات التنسيق الواجب تنفيذها منذ اللحظة الأولى التي تندلع فيها الأزمة وفي أعقابها وأثناء أحداث المتابعة.

١٤٨- وسعيّاً إلى تطبيق نهج "كيفية البقاء" الحالي، من الأهمية القصوى أن يزيد نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن تركيزه على إدارة الأزمات الأمنية والتخطيط للطوارئ من أجل تنسيق الممارسات، ووضع معايير دنيا، وتنسيق استجابة الأمم المتحدة. وهناك حاجة إلى وضع تعريف أوضح لدور مختلف الأجهزة الأمنية ومسؤولياتها، وتعزيز التآزر والتعاون بينها، وتحديد الآليات والإجراءات، تبعاً لنوع الأزمة المعنية.

١٤٩- ويحدِّد الاستعراض الاستراتيجي لإدارة شؤون السلامة والأمن الذي تم الانتهاء من إجراءاته في كانون الثاني/يناير ٢٠١٥ وأقرته بعد ذلك الشبكة المشتركة بين الوكالات لإدارة المسائل الأمنية ولجنة السياسات التي يرأسها الأمين العام في شباط/فبراير ٢٠١٥، عدداً من المجالات التي في حاجة إلى مزيد من التعزيز، ويرتبط بعضها بإدارة الأزمات الأمنية، وهي وضع إطار معزِّز لعمليات النشر السريع وتحسين التآزر مع مركز الأمم المتحدة للعمليات وإدارة الأزمات.

جيم - سياسة إدارة الأزمات: عمل قيد الإنجاز

١٥٠ - في حزيران/يونيه ٢٠١٥، وافقت الشبكة المشتركة بين الوكالات لإدارة المسائل الأمنية في التقرير النهائي لدورتها الثانية والعشرين، على إنشاء فريق عامل مسؤول عن صياغة سياسة لنظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن بشأن إدارة أزمات السلامة والأمن في الميدان^(٣٩). وسوف يشمل دليل السياسات الأمنية الجديد قسماً يتناول إدارة الأزمات في الميدان، من المتوقع أن تعتمد الشبكة في عام ٢٠١٧. وساهم في إعداد هذا القسم مسؤولون مكلفون ومستشارون أمنيون، خاصة أثناء حلقات العمل الإقليمية والتدريب على إدارة الأزمات في عام ٢٠١٥.

١٥١ - ومن دواعي سرور المفتشين أن يلاحظوا أن سياسة إدارة الأزمات قد صدرت في عام ٢٠١٦ لضمان الاتساق والفعالية في الاستجابة للأزمات على نطاق الأمم المتحدة. وتوضّح السياسة الطريقة التي ينبغي بها للجهات الفاعلة في الأمم المتحدة تنسيق الجهود المبذولة للاستجابة بصورة جماعية للحالات التي تتطلب استجابة منسقة ومتعددة التخصصات بسبب حجمها أو تعقدها أو خطورة عواقبها المحتملة. وتوضّح سياسة إدارة الأزمات وسياسة نظام الإدارة التنظيمية الأدوار والمسؤوليات والبنية اللازمة لصنع القرار، والتنسيق، وتبادل المعلومات والاتصالات.

١٥٢ - وجددير بالإشارة أن السياسة ما زالت لا تُطبّق على جميع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، حيث من المتوقع أن تُقرها الشبكة المشتركة بين الوكالات لإدارة المسائل الأمنية في عام ٢٠١٧ كما ورد ذكره أعلاه. وتنطبق السياسة على أعضاء لجنة السياسات وفريق الأمم المتحدة العامل المعني بإدارة الأزمات الذي يتألف حالياً من إدارة عمليات حفظ السلام، وإدارة الدعم الميداني، وإدارة الشؤون السياسية، وإدارة الشؤون الإدارية، ومكتب الأمم المتحدة لتنسيق العمليات الإنمائية، وإدارة شؤون الإعلام، وإدارة شؤون السلامة والأمن، والمكتب التنفيذي للأمين العام، ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومنظمة اليونيسيف، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الصحة العالمية. وتقع على جميع كيانات الأمم المتحدة التي لها وجود في الميدان والأعضاء في الفريق العامل مسؤولية التأكد من أن التوجيه المناسب ومجموعات أدوات إدارة الأزمات تُنشر في الميدان. ويرحب المفتشان بالجهود الجارية التي تبذلها الشبكة المشتركة بين الوكالات لإدارة المسائل الأمنية في وضع سياسة لإدارة الأزمات الأمنية على نطاق المنظومة.

١٥٣ - ومع ذلك، ينبغي تنفيذ السياسات تنفيذاً سليماً، وكما لوحظ في سائر مجالات الاستعراض فإن العديد من المسائل الأمنية التي ستجري مواجهتها لا ترتبط بعدم وجود سياسات أو إجراءات أو مبادئ توجيهية، بل بالامتنال لها. ويتولّى المكتب التنفيذي للأمين العام، من خلال مركز الأمم المتحدة للعمليات وإدارة الأزمات، المسؤولية عن رصد السياسة الجديدة لإدارة الأزمات وضمان الامتنال لها، ومساعدة كيانات الأمم المتحدة في تنفيذها. وفي هذا الصدد فإن المفتشين مقتنعان بأن هناك كثيراً مما ينبغي القيام به؛ ويتوقعون ترجمة السياسة إلى إجراءات

(٣٩) انظر www.unsceb.org/CEBPublicFiles/Final%20Report%20-%20IASMN%2022nd%20Session%20-%20Montreux%20June%202015%20-%20FINAL.pdf.

ومبادئ توجيهية موحدة للعمل من أجل إرساء الرصد المنتسق اللازم لمعالجة عدم الامتثال
معالجة عملية، وينبغي القيام بذلك على سبيل الاستعجال بالنظر إلى طبيعة الأزمات غير
المتوقعة.

دال - القدرة على الاستجابة السريعة للاحتياجات الإضافية المفاجئة

١٥٤ - الغرض الرئيسي لعمليات النشر السريع هو توفير قدرة إضافية في حالات الطوارئ
والأزمات التي تتطلب موارد إضافية غير متاحة بسهولة في موقع معيّن. ومن الأساسي لتقديم
استجابة كافية للأزمات الأمنية توافر قدرات مناسبة لسد الاحتياجات الإضافية المفاجئة. وتتطلب
حالات الطوارئ المعقدة موظفين مؤهلين تأهيلاً عالياً وموارد أخرى يمكن إرسالها بسرعة إلى موقع
جغرافي محدد. وبينما يعيّن موظفو الاستجابة السريعة من قوائم الموظفين التي يمكن أن تكون
مشتركة أو فردية، يوجد لدى بعض المنظمات فرق استجابة للطوارئ جاهزة للنشر، وهي تتطلب
تكلفة أكبر للحفاظ عليها ولكنها أكثر فعالية لأنها متاحة بصورة فورية.

١٥٥ - وتبرز إدارة شؤون السلامة والأمن النشر السريع في الظروف التالية:

- الطوارئ الأمنية والأزمات؛
- تعزيز قدرة الإدارة في الميدان أو في مكاتب المقر؛
- التغطية الأمنية المؤقتة في مواقع ميدانية إضافية؛
- الدعم الأمني استجابة لحالات الطوارئ الإنسانية؛
- أخذ الرهائن/عمليات الاختطاف؛
- متطلّبات أخرى، حسب توجيهات وكيل الأمين العام لشؤون السلامة والأمن
أو مدير شعبة العمليات الإقليمية أو نائبه.

١٥٦ - ولأغراض إدارة الأمن، تعمل إدارة شؤون السلامة والأمن في ٢٠٣ بلدان أو أقاليم على
نطاق العالم. وللإدارة حالياً وجود في ١٢٠ من تلك البلدان والأقاليم: مستشار أمن رئيسي/رئيس
مستشارين أمنيين/مستشارون أمنيون في ١٠٤ بلدان أو أقاليم^(٤٠)، بينما يغطّي مساعدون أمنيون
محلّيون قائمون بذاتهم ١٦ بلداً أو إقليمياً. وهناك حالياً ٨٣ بلداً أو إقليمياً بدون وجود للإدارة.
وتغطي المكاتب الميدانية للإدارة ٤٠ من هذه البلدان والأقاليم عن بُعد، ويغطّي رؤساء ضباط
الأمن في بعثات حفظ السلام بلدين (قبرص والصحراء الغربية). وتشمل البلدان والأقاليم التي
لا وجود للإدارة فيها معظم بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ونحو ٢٥ من
الأقاليم/البلدان الواقعة فيما وراء البحار/الدول الجزرية الصغيرة في المحيط الهادئ والكاربي التي
ينعدم أو يقل فيها جداً وجود الأمم المتحدة.

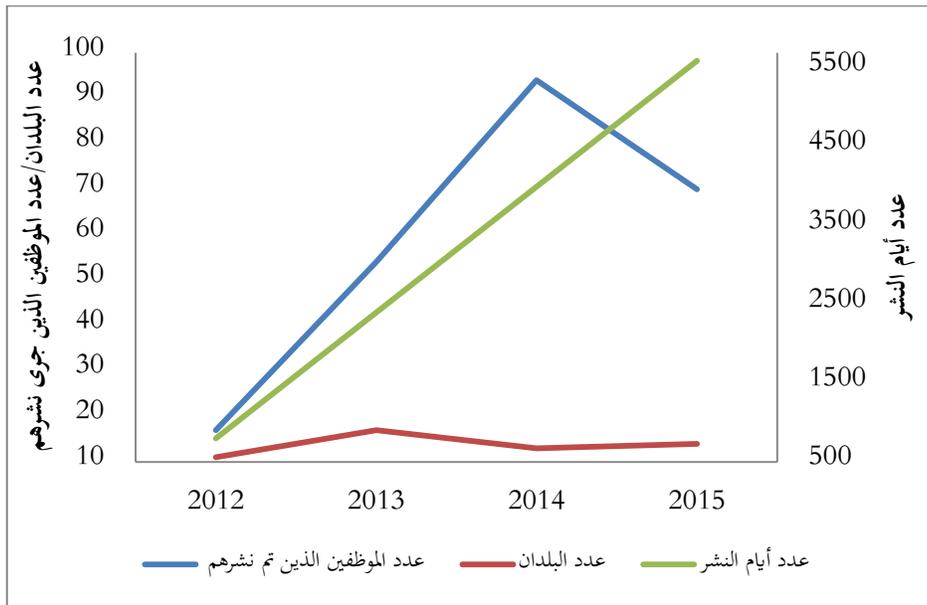
(٤٠) يتولّى ما مجموعه ٢٣ من هؤلاء المستشارين الأمنيين الرئيسيين/رؤساء المستشارين الأمنيين/المستشارين الأمنيين
مسؤوليات إقليمية توسّع التغطية لتشمل ٥٦ بلداً وإقليمياً آخر.

١٥٧- وتمتلك القدرة على الاستجابة السريعة للاحتياجات الإضافية المفاجئة مجالاً في حاجة إلى مزيد من التعزيز وفقاً للآراء التي أعرب عنها المسؤولون الذين أجريت مقابلات معهم في الميدان. ويُقَرّ الاستعراض الاستراتيجي لإدارة شؤون السلامة والأمن بالحاجة إلى زيادة القدرات الاحتياطية، إذ يشير إلى أن الإدارة، من أجل تقديم دعم أفضل في حالات الأزمات، تقوم بوضع إطار معزّز للنشر السريع من أجل التمكين من إجراء عمليات نشر مرنة وسريعة في حالات الأزمات. وترجّب المنظمات المشاركة بتطوير تلك القدرة حسب ما جاء في الاستعراض الاستراتيجي.

١٥٨- ومع ذلك، لا يوجد لدى إدارة شؤون السلامة والأمن فريق احتياطي دائم من الأخصائيين الأمنيين الجاهزين للنشر عندما تقتضي الحاجة ذلك. وبدلاً من ذلك، تستخدم عمليات النشر السريع الموارد القائمة داخل إدارة شؤون السلامة والأمن، وإدارة الدعم الميداني/إدارة عمليات حفظ السلام، وإدارة الشؤون السياسية، وسائر المنظمات المشمولة بنظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن. وتعرّز إدارة شؤون السلامة والأمن منذ عام ٢٠١٢ قدرتها على الاستجابة، بما يشمل عمليات النشر الاستباقية من خلال موظفي الأمن الاحتياطيين. وبينما تراجع عدد الموظفين الذين جرى نشرهم في الفترة من عام ٢٠١٤ إلى عام ٢٠١٥، سُجّلت زيادة كبيرة في عدد أيام النشر، ونجم ذلك أساساً عن زيادة متوسط مدة النشر من ٧ أسابيع إلى ١٣ أسبوعاً، وهو ما يمكن أن يكون راجعاً في جانب منه إلى شدة واستمرار بعض الأزمات الأخيرة (مثل النزاع السوري وأزمة اللاجئين، والنزاعات في جنوب السودان واليمن) على النحو المبين في الشكل ٦ أدناه.

الشكل ٦

عمليات النشر السريع التي أجرتها إدارة شؤون السلامة والأمن، ٢٠١٢-٢٠١٥



١٥٩- ويتطلب الافتقار إلى القدرة الأمنية الدائمة إعادة نشر الموارد المتاحة في مركز عمل ولكنها مطلوبة لتعزيز الأمن في منطقة أخرى، من أجل مواجهة تهديد أمني أو حتى حدث عادي. ويؤدي ذلك في كثير من الأحيان إلى سحب القوات أو أفراد الأمن على حساب أمن مركز العمل

أو المجمع المعير، ويفرض ذلك بالتالي ضغوطاً إضافية على الموارد المتاحة المحدودة بالفعل، ويضطر أفراد الأمن في مركز العمل المعير إلى أداء واجبات تفوق طاقتهم.

١٦٠- وسجلت بالتالي زيادة كبيرة في التكاليف المباشرة التي تكبدتها عمليات الاستجابة السريعة للاحتياجات الإضافية المفاجئة خلال السنوات الثلاث الأخيرة، وتمثل تلك الزيادة ما قيمته ٣٠٨١٠٩٥ دولاراً أمريكياً من موظفي الاستجابة السريعة للاحتياجات الإضافية المفاجئة والتكاليف المتصلة بالسفر وحدها في عام ٢٠١٥^(٤١). ولا تشمل الأرقام المقدّمة التكاليف الإدارية والتنظيمية غير المباشرة المتكبدة في المقر وتكاليف وقت العمل الإضافي المتكبدة في مراكز العمل المعيرة. ويكشف هذا الاتجاه عن ازدياد الحاجة إلى قدرة لسد الاحتياجات الإضافية المفاجئة وكذلك الحاجة إلى تمويلها. ويلاحظ أن تكاليف أفراد الأمن الذين يسدون تلك الاحتياجات لا تُحمّل على ميزانية الأمن التي تتقاسمها المنظمات المشاركة في نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن عندما يمول أفراد الأمن في إطار أنشطة مشتركة التمويل لأن ذلك يمثل تكلفة مزدوجة. ولا يتم الإبلاغ عن تكاليف الموظفين وتمويلها إلا عندما يستخدم الأفراد الممولون من مصادر التمويل الأخرى لسد احتياجات إضافية مفاجئة لتجنب تقديم إعانات بين مختلف مصادر التمويل. وكانت تكاليف الزيادات المفاجئة في العاملين يمول في معظمها من خلال أنشطة مشتركة التمويل، وكانت بالتالي مدرجة بالفعل في الميزانية المشتركة. وتناقش مسائل الميزانية بمزيد من الاستفاضة في القسم التالي.

١٦١- ويبين الشكل ٧ أدناه مجالات الأمن التي تطلبت قدرة أمنية للاستجابة السريعة للاحتياجات الإضافية المفاجئة في عام ٢٠١٥. وتجدر الإشارة إلى أن ٦٠ في المائة من عمليات النشر السريع مرتبطة بالمساعدة الإنسانية، وتليها حماية المباني (٢٠ في المائة) والاستجابة للكوارث الطبيعية (١٠ في المائة).

١٦٢- وبالرغم من أن شعبة العمليات الإقليمية وضعت إجراءً موحداً للعمل في حالات النشر السريع في عام ٢٠١٥، يرى المفتشان أن استجابة الأمم المتحدة للاحتياجات الإضافية المفاجئة، لا سيما سياساتها وإجراءاتها المتعلقة بالموارد البشرية وآلياتها للتنسيق بين وحدة الاستجابة السريعة ووظائف الدعم (مثل الدعم اللوجستي والإداري) ينبغي مواصلة تحسينها لتعزيز الفعالية وتقليص التكاليف. ويتعدّد تحقيق ذلك بسبب اختلاف ولايات المنظمات وسياساتها وأجهزتها التشغيلية، ولذلك أشار الموظفون الذين أُجريت مقابلات معهم إلى عدم وضوح القيادة، وبعض الالتباس والازدواجية في الجهود.

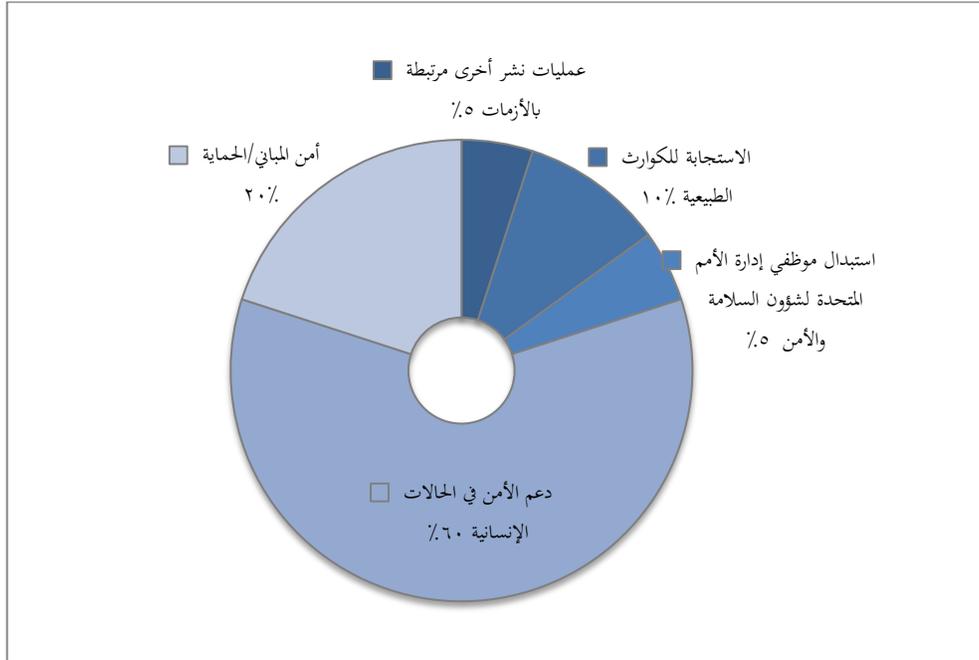
١٦٣- ومن المسائل الأخرى التنسيق مع الحكومات المحلية أو الوطنية. وعادة ما تنطلق عمليات النشر السريع في غضون ٢٤ ساعة، غير أن العامل الرئيسي وراء تأخير النشر السريع هو عدم توافر تأشيرات الدخول. ومن المعترف به على نطاق واسع أن المسؤولية الأولى عن سلامة وأمن الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها تقع، بموجب القانون الدولي، على الحكومة التي تستضيف عملية للأمم المتحدة. ويود المفتشان التشديد على أهمية عمليات سد الاحتياجات الإضافية المفاجئة في الوقت المناسب، والحاجة إلى تيسير منح التأشيرات من الحكومات المعنية للسماح

(٤١) المعلومات المقدّمة من إدارة شؤون السلامة والأمن.

بنشر أفراد الأمن في الوقت المناسب من أجل حماية أرواح موظفي الأمم المتحدة وأصولها في نهاية المطاف.

الشكل ٧

عمليات النشر السريع التي أجرتها إدارة شؤون السلامة والأمن في عام ٢٠١٥



١٦٤- وبالنظر إلى أن الاستجابة للاحتياجات الإضافية المفاجئة تشكل أولوية مباشرة لإدارة شؤون السلامة والأمن في استعراضها الاستراتيجي، سيلزم منها أن تُحدّد بوضوح ولايتها في هذا المجال، ذلك أن عمليات سد الاحتياجات الإضافية المفاجئة استجابة لأزمة ما قد يؤثر على أمن الجهات الفاعلة الإنسانية الأخرى وجداول أعمالها وإجراءاتها وعمامة السكان. وينبغي أن تُحدّد بوضوح مستويات تدخل الإدارة ومساءلتها في إطار الاستجابة السريعة وأثر ذلك داخل اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات^(٤٢).

١٦٥- وما زالت مسائل القيادة والتوظيف والمسائل التشغيلية التي يمكن أن تؤثر تأثيراً سلبياً على نتائج أي أزمة أمنية مستمرة. وتقع على إدارة شؤون السلامة والأمن المسؤولية عن سلامة وأمن الموظفين في الميدان. غير أن المسؤوليات التشغيلية عن كثير من الموظفين مجزأة على نطاق المنظومة. وقد ينشأ بعض الالتباس جراء تعدد هيئات نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن التي تتعامل مع الأزمات الأمنية على مختلف المستويات وتقديم خدمات مختلفة ودعمها مختلفاً، ولكل منها إجراءاتها الخاصة بالتعيين ومركزها التعاقدية. ويؤدي التجزؤ إلى ازدواجية الجهود وإلى جوانب قصور يمكن أن تؤثر تأثيراً ضاراً على نتائج الأزمات. ويجب ترشيد وتوضيح جميع العناصر

(٤٢) اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات التي أنشئت في حزيران/يونيه ١٩٩٢ هي آلية التنسيق الرئيسية بين الوكالات في مجال المساعدة الإنسانية، بناءً على قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ بشأن تعزيز المساعدة الإنسانية.

التشغيلية والتنظيمية واللوجستية اللازمة للتدخل الفوري من نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن في أي أزمة أمنية.

التوصية ٧

ينبغي لوكيل الأمين العام لشؤون السلامة والأمن، بصفته رئيساً للشبكة المشتركة بين الوكالات لإدارة المسائل الأمنية، أن يضع، في موعد لا يتجاوز كانون الثاني/يناير ٢٠١٨، سياسة للاستجابة السريعة للاحتياجات الأمنية الإضافية المفاجئة على نطاق المنظومة، بما يشمل إجراءات التشغيل الموحدة الضرورية، بغرض توضيح الموارد الدائمة للاستجابة السريعة للاحتياجات المفاجئة وأدوار مختلف الجهات الفاعلة في نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن ومسؤوليات كل منها.

هاء- التدريب والإرشاد

١٦٦- يمثل التدريب على إدارة الأزمات الأمنية بنداً مهماً آخر في جدول أعمال إدارة شؤون السلامة والأمن. وأقيمت حول هذا الموضوع دورة تدريبية رائدة للمرة الأولى في عام ٢٠١٥. وينبغي تقديم هذه الدورة بانتظام إلى الجمهور المستهدف ذي الصلة، وربما ينبغي أن تكون متزامنة مع التدريبات الفعلية.

١٦٧- وخلال الدورة السابعة والعشرين للجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة التي عقدت في فينيسيا بإيطاليا في نيسان/أبريل ٢٠١٤، ناقشت اللجنة ورقة مقدّمة من إدارة شؤون السلامة والأمن بعنوان "توفيق واجب العناية بموظفي الأمم المتحدة أثناء العمل في البيئات الشديدة الخطورة"^(٤٣). وعرضت الإدارة في الوثيقة الالتزام الأخلاقي للأمم المتحدة بحماية موظفيها، ودعت جميع كيانات المنظمة إلى تعزيز نُظُمها الخاصة بدعم موظفي الأمم المتحدة في كل أرجاء العالم، لا سيما من يعملون في بيئات شديدة الخطورة.

١٦٨- ووافقت اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة على أنه ينبغي النظر باستفاضة في حاجة البرامج إلى "البقاء والعمل" على أساس الحتمية التنظيمية لواجب العناية بالموظفين في البيئات الشديدة الخطورة، وأنشأت فريقاً عاملاً برئاسة وكيل الأمين العام لشؤون السلامة والأمن من أجل إجراء استعراض شامل لمسألة واجب العناية. ويشير الاستعراض إلى أن منظومة الأمم المتحدة توفّر حالياً نظاماً شاملاً لدعم الموظفين العاملين في البيئات الشديدة الخطورة رغم أن كثيراً من الموظفين والمديرين ليسوا على علم بكل الترتيبات وهيكل الدعم. وبينما أُخذت في السنوات الأخيرة عدة مبادرات، وبخاصة من خلال فريق التأهب والدعم في حالات الطوارئ وصوره المختلفة بين الوكالات والصناديق والبرامج، لإعداد الموظفين والمديرين لمواجهة حالات الطوارئ، تثبت الدراسة أيضاً أن النظام الحالي يركز على التخفيف أكثر من تركيزه على الوقاية ولا سيما فيما يتعلق بالدعم الطبي والنفسي - الاجتماعي، مع وجود اختلافات واسعة بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة.

(٤٣) انظر www.unsceb.org/content/action-reconciling-duty-care-un-personnel-while-operating-high-risk

--environments

ويمكن أن يستفيد النظام كثيراً من وجود نهج شامل ومنسق ومتوائم على مختلف المستويات، من خلال التعاون بين مختلف المسارات الطبية والنفسية - الاجتماعية والموارد البشرية.

١٦٩- وينبغي تقديم خدمات معالجة التوتر النفسي والإرشاد في الوقت المناسب إلى الموظفين المحتاجين إلى تلك الخدمات. ويوجد لدى بعض المنظمات المشاركة في نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن مجموعة شاملة من الخدمات المتصلة بالاستعداد للأزمات ومتابعتها، مثل وجود وحدة متخصصة، وإجراءات موحدة محدّدة للعمل، ومستشارين متخصصين في تقديم الإرشاد إلى الموظفين في المقر وفي المكاتب الإقليمية. وتعتمد منظمات أخرى على إدارة شؤون السلامة والأمن، وموظفي الأمم المتحدة المحليين، وكذلك، في بعض الحالات المحدّدة، على الخبراء الاستشاريين و/أو وحدة معالجة الإجهاد الناتج عن الحوادث الخطيرة. وتقدّم الوحدة خدمات الإرشاد في الميدان وفي المقر، وتنسق استجابة الأمم المتحدة للإجهاد الناتج عن الحوادث الخطيرة، وتدير شبكة إحالة في جميع أنحاء العالم تضم مهنين معتمدين في مجال الصحة العقلية في ٩٠ مركز عمل. وقدمت الوحدة في الفترة من كانون الثاني/يناير ٢٠١٣ حتى كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤ ما عدده ١١٠٠١ جلسة إرشاد ونشرت مستشارين استجابة لأربع وخمسين أزمة كبيرة في الشرق الأوسط، وأفريقيا، وآسيا. وسعيًا إلى تعزيز التنسيق بين الوحدة ومستشاري معالجة التوتر النفسي والأخصائيين الأمنيين التابعين لنظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن في توفير الخدمات النفسية - الاجتماعية، وافقت الشبكة المشتركة بين الوكالات لإدارة المسائل الأمنية في حزيران/يونيه ٢٠١٥ على سياسة معالجة التوتر النفسي والإجهاد الناتجين عن الحوادث الخطيرة.

١٧٠- وفي موازاة ذلك، أنشئ في أيار/مايو ٢٠١٠ فريق التأهب والدعم في حالات الطوارئ لتحسين الدعم المقدم إلى موظفي الأمم المتحدة، ولا سيما الموظفون الناجون وأسر الموظفين المتوفين أو المصابين في الأزمات (سواءً أكانت أفعالاً كيدية أم كوارث طبيعية). ويوجد هذا الفريق في مكتب إدارة الموارد البشرية في نيويورك، ويختص بتنسيق الدعم الأساسي للموظفين وأسرهم أثناء جميع مراحل الحوادث الطارئة، بما في ذلك توفير برامج التدريب للموظفين لضمان استعدادهم وتأهبهم لحالات الطوارئ.

واو- مسائل القيادة

١٧١- أنشئت في بعض الأماكن التي تعمل فيها الأمم المتحدة أقسام متكاملة للأمن من أجل تنسيق وإدارة مكاتب الأمن التابعة لإدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الشؤون السياسية التي تتعاقد معها إدارة الدعم الميداني تحت إشراف مدير أمني واحد من إدارة شؤون السلامة والأمن، مثل رئيس مستشاري الأمن أو كبير مستشاري شؤون الأمن الذي يتولى أيضاً رئاسة الخلية الأمنية التي تضم الإدارة ومكاتب الأمن الخاصة بالبعثات الأخصائيين الأمنيين التابعين للوكالات والصناديق والبرامج. وأنشئت هذه الأقسام المتكاملة في بلدان مثل أفغانستان، وجمهورية أفريقيا الوسطى، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وهاتي، ومالي، وسيراليون، والسودان، والجمهورية العربية السورية. وغالباً ما تعتمد هذه الأقسام اعتماداً كبيراً على المساعدة المقدمة من البعثات في مجالات النقل، والمعدات، والمأوى والأمن، والمعلومات، والمرافق الأخرى وكذلك، في بعض الحالات، خدمات الحراسة، ووحدات

حراسة القوافل، وقوات التدخل. ومع ذلك، ظل عدد من أقسام الأمن المتكاملة محدوداً بسبب الافتقار إلى القيادة والمساءلة الواضحة في حالات الأزمات.

١٧٢- وبناءً على طلب مقدم في الوقت المناسب من الأمين العام دعا فيه إدارة شؤون السلامة والأمن إلى التعاون مع أعضاء الشبكة المشتركة بين الوكالات لإدارة المسائل الأمنية وإدارة الشؤون الإدارية ومكتب الشؤون القانونية من أجل توحيد الموارد الأمنية القائمة داخل الأمانة العامة، وبخاصة في إدارة الدعم الميداني/إدارة عمليات حفظ السلام، تم إطلاق مشروع الأمانة العامة لتحقيق التكامل بين السلامة والأمن في آب/أغسطس ٢٠١٥ بقيادة إدارة شؤون السلامة والأمن. ويوجه المشروع فريق توجيهي وأفرقة عاملة تضم إدارة شؤون السلامة والأمن، وإدارة الشؤون الإدارية، وإدارة عمليات حفظ السلام، وإدارة الشؤون السياسية، وإدارة الدعم الميداني، ومكتب الشؤون القانونية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. ويُعالج المشروع ثلاثة مسارات من مسارات العمل، وهي السلطة الإدارية لإدارة شؤون السلامة والأمن، وتكامل الموارد البشرية، وتمويل الأمن المتكامل. ومن المتوقع إنجاز المرحلة الأولى (أي تحقيق التكامل في موارد الأمن لإدارة عمليات حفظ السلام، وإدارة الشؤون السياسية، وإدارة الدعم الميداني تحت إشراف إدارة شؤون السلامة والأمن) بحلول تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٧.

١٧٣- وفي هذا الصدد، يرحّب المفتشان بإجراء معالجة في الوقت المناسب لهذه المسألة التنسيقية الرئيسية التي لوحظت باستمرار وأشارت إليها أغلبية من الأخصائيين الأمنيين الذين أُجريت مقابلات معهم وتعكسها الرسالة الإدارية الموجهة إلى إدارة شؤون السلامة والأمن في عام ٢٠١٥. ويتفق المفتشان مع القرار المتخذ ويشددان على الحاجة إلى مواصلة تنفيذ المراحل الإضافية (أي تحقيق التكامل في الموارد البشرية وتوفير التمويل للأمن المتكامل).

١٧٤- وفي رأي المفتشين أنه حالما يتحقق التكامل الأمني على مستوى الأمانة العامة وينتهي تنفيذ مشروع الأمانة العامة للأمم المتحدة لتحقيق التكامل بين السلامة والأمن، ينبغي الاستعانة بالدروس المستفادة وأفضل الممارسات في إعداد مشروع مماثل على نطاق المنظومة من أجل زيادة تكامل الموارد الأمنية في سياق الشبكة المشتركة بين الوكالات لإدارة المسائل الأمنية. وينبغي أن يكون الهدف النهائي لزيادة التكامل تحقيق المستوى الأمثل لموارد الأمن المتاحة على نطاق المنظومة، وتجنب الازدواجية. وينبغي الاستفادة في ذلك من الخبرات الفردية المتراكمة لدى كل منظمة من المنظمات المشمولة بنظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن، ومراعاة احتياجاتها التشغيلية المحددة، والعمل في الوقت نفسه على توفير المستوى اللازم من الاستقلال الذاتي الذي يمكّن كلاً منها من الاضطلاع بولايتها باستقلال تام.

زاي- الاستجابة المحلية المباشرة للأزمات الأمنية

١٧٥- يجب أن تحدّد بوضوح جميع العناصر التشغيلية والتنظيمية واللوجستية التي تشملها الاستجابة الفورية المقدّمة من نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن في حالات الأزمات الأمنية، ويجب تنفيذها من جميع الأطراف المعنية. وتظهر بعض الدراسات الأمنية أن أفراد الأمن يجب أن يكونوا قادرين على اتخاذ تدابير مضادة فعالة في غضون ثابنتين من وقوع هجوم. وفي رأي المفتشين أن موظفي إدارة شؤون السلامة والأمن في البيئات الشديدة الخطورة ينبغي أن يكونوا مسلحين

وجاهزين لحماية الموظفين في لمح البصر إذا وقع هجوم. ويكشف تحليل الاستبيان المؤسسي الذي أرسل إلى المنظمات أن أفراد السلامة والأمن المسلحين غير موجودين إلا في ٢٦ في المائة من وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها.

١٧٦- وينبغي أن تحمل عناصر الأمن المسلحة دوماً شارة تعريف وغيرها من المعدات التي تميزها بسهولة من مظهرها الخارجي وينبغي تقديم إحاطات إعلامية بشأنها إلى الموظفين وغيرهم من قوات التصدي المسلحة (مثل قوات الشرطة المدنية وقوات حفظ السلام). ويرتدي ضباط الأمن التابعين لإدارة شؤون السلامة والأمن غير المتدربين إلى مراكز حراسة في كثير من الأحيان ملابس مدنية وهو أمر مفهوم أثناء أداء الواجبات الروتينية. وتحمل بعض عناصر الأمن مسدسات في مكان غير ظاهر بدون شارة أو علامة مميزة أخرى إلى جانب السلاح الناري؛ ويمكن أن يؤدي ذلك إلى انزعاج بعض الأشخاص عندما يظهر السلاح الناري عن غير قصد.

١٧٧- وأثناء أحداث من قبيل الهجمات المسلحة والتفجيرات والكوارث الطبيعية، قد يتعين على موظفي الأمم المتحدة أن يتبعوا فوراً توجيهات موظفي أمن الأمم المتحدة. ولذلك يجب أن يكون من السهل تحديد أفراد الأمن والتعرف عليهم من أجل تجنب الالتباس. وغالباً ما تقع أحداث أمنية خطيرة دون سابق إنذار؛ ولذلك يجب أن تكون معدات التصدي التي يستخدمها ضباط الأمن جاهزة وفي متناول أيديهم في جميع الأوقات. وينبغي تزويد موظفي الأمن بسترات/معدات مميزة بعلامات واضحة تعرفهم أثناء حالات الطوارئ بأنهم من موظفي أمن الأمم المتحدة. وينبغي لإدارة شؤون السلامة والأمن أن تضع رمزاً تعريفياً مادياً منطبقاً على جميع موظفي الأمن، للتمكين من تحديد هويتهم فوراً وبوضوح أثناء حالات الطوارئ. ويسري نفس المنطق على موظفي الأمن في الوكالات والصناديق والبرامج الأخرى، ولذلك ينبغي وضع رمز تعريفى مشترك لموظفي الأمن على مستوى نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن.

حاء- مسائل الموظفين

١٧٨- سعت المبادرات الأخيرة إلى سد الفجوة في درجة الحماية وطبيعتها بين الموظفين الدوليين والموظفين الوطنيين. وسلطت الأضواء على تلك المسألة في اجتماعات مجموعات التركيز التي نُظمت بمشاركة من الموظفين المحليين في جميع المواقع الميدانية التي زارها فريق وحدة التفتيش المشتركة؛ ويتعرض الموظفون المحليون في بعض المواقع (مثل الصومال وجنوب السودان) لمخاطر إضافية مجرد أنهم يعملون في الأمم المتحدة. وتزداد المخاطر وضوحاً عند التنقل إلى مكان العمل ذهاباً وإياباً، وبخاصة أثناء تواجدهم في أماكن إقامتهم.

١٧٩- ووضعت مؤخراً سياسة بشأن المخاطر الأمنية التي تتعرض لها أماكن إقامة موظفي الأمم المتحدة المعيّنين محلياً لتكميل التدابير الأمنية الجديدة لأماكن إقامة موظفي الأمم المتحدة. وسوف تركز السياسة على المخاطر الأمنية المتصلة بهذه الفئة من الموظفين بسبب عملهم مع الأمم المتحدة. ويجري حالياً استعراض المخاطر الأمنية لأماكن إقامة الموظفين المعيّنين محلياً، بهدف تحديد نطاق المخاطر الأمنية التي يواجهها هؤلاء الموظفون في أماكن إقامتهم بسبب عملهم مع الأمم المتحدة. ومن المقرر أن يقدم الفريق العامل التابع للشبكة المشتركة بين الوكالات لإدارة المسائل الأمنية تقريراً إلى الفريق التوجيهي للشبكة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٦.

١٨٠- ويرى المفتشان أن المنظمات مسؤولة عن تعزيز مستوى أمن الموظفين المحليين، ویرحبان في هذا الصدد بالمبادرة المتخذة من الشبكة المشتركة بين الوكالات لإدارة المسائل الأمنية، ويحثان المنظمات على الانتهاء من وضع السياسة ذات الصلة وتنفيذها على وجه السرعة.

١٨١- ويوجد فرق رئيسي آخر بين الموظفين المعيّنين دولياً والموظفين المحليين عندما يلزم إجلاء أو ترحيل الموظفين وأفراد أسرهم المستحقين من منطقة معرضة لمخاطر غير مقبولة. وتُحدّد ثلاثة بدائل كتدابير لتجنب المخاطر في حال وقوع أزمة: طرائق بديلة للعمل (أو "العمل من المنزل" أو "البقاء في المنزل")، والترحيل أو الإجلاء. وبناءً على تقدير المسؤول المكلف، يمكن أن ينطبق البدلان الأوّلان على الموظفين الدوليين وكذلك على الموظفين المعيّنين محلياً. غير أنه في حالات الإجلاء التي يقرها الأمين العام (بالاستناد إلى توصيات وكيل الأمين العام لشؤون السلامة والأمن والمسؤول المكلف) وفقاً للسياسة الحالية لنظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن، لن ينطبق الإجلاء إلا على الموظفين الدوليين ومعاليهم المستحقين. ولا يتم إجلاء الموظفين المحليين إلا في الظروف الاستثنائية، وتحديدًا في الحالات التي يمكن استهدافهم فيها بسبب عملهم مع الأمم المتحدة.

١٨٢- وينطوي إجلاء الموظفين المحليين على عدد من المسائل الثقافية والإجرائية والمالية. وفي حالات معيّنة، يعزف الموظفون الوطنيون عن الإجلاء، بل ويرفضونه حتى مع معاليهم المستحقين لأن تعريفهم لمفهوم "الأسرة" قد يتجاوز مفهوم الأسرة والمعالين الذي تُعبر عنه سياسات الأمم المتحدة، وليس من الخيارات المقبولة ترك الأقارب في وقت الشدة. ومن المسائل الأخرى تكلفة إجلاء الموظفين المحليين الذين يزيد عددهم في كثير من مراكز العمل عن عدد الموظفين الدوليين. وينبغي الموازنة بين احتمال أن يكون موظفو الأمم المتحدة الوطنيين الذين يكتنون في أوطانهم مستهدفين، ليس لكونهم موظفين في الأمم المتحدة، بل بسبب معايير أخرى، مثل الدين أو الأصل العرقي، وهو ما تبين في حالات سابقة^(٤٤). ويمثل الترحيل إلى أماكن أخرى داخل البلد، عندما يكون هناك تهديد وشيك بالموت، خياراً عملياً، ولكنه ليس دوماً الاستجابة الفضلى في بعض الحالات، مثل النزاع العام المصحوب بإبادة جماعية. ويعتقد المفتشان أنه ينبغي التفكير في إجلاء الموظفين المحليين حسب كل حالة على حدة وبالتشاور دوماً مع رابطات الموظفين ذات الصلة. وفي رأيهما أنه ينبغي إجلاء الموظفين المحليين عندما لا يكون الترحيل خياراً وعندما يشكّل السياق المحلي خطراً يهدّد حياة الموظفين المحليين ومعاليهم.

١٨٣- وأخيراً، أُبلغ عن مشاكل تعاقدية متعلقة بأفراد الأمن في كل كيانات الأمم المتحدة. ومن المعروف تماماً أن التنوع الحالي في العقود المستخدمة لتعيين موظفي الأمن يشكّل تحديات هامة. وتستخدم حالياً عدة أنواع من الترتيبات التعاقدية وفئات الموظفين في مختلف المواقع، وبينما يندرج حراس الأمن في نيويورك ضمن فئة فريدة، يمكن أن ينتمي حراس الأمن في المواقع الأخرى إلى فئات أخرى، مثل فئة الخدمات العامة أو الخدمة الميدانية. ويمثل ذلك مسألة تمس جملة أمور تشمل تنفيذ تنقلات الموظفين وإعادة نشر موظفي الاستجابة السريعة للاحتياجات الإضافية المفاجئة. وعلاوة على ذلك، يُعطل ذلك التطوير الوظيفي، ويؤدي إلى عدم الإنصاف في بعض

(٤٤) من الحالات الشهيرة عدم إجلاء موظفي الأمم المتحدة أفراد التوتسي المعرضين للخطر أثناء الإبادة الجماعية التي شهدتها رواندا في عام ١٩٩٤ التي قُتل فيها عدد من هؤلاء الموظفين وأسرهم.

الحالات، ويؤثر على معنويات الموظفين. ويعيّن كل كيان من كيانات الأمم المتحدة موظفيه الأمنيين، وفي حين إدارة الشؤون السلامة والأمن اقترحت اختصاصات وتوصيفات وظيفية، لا يوجد أي مركز أو نوع موحد من العقود على أساس نوع العمل الذي يؤديه الموظف. ويستخدم بعض الأخصائيين الأمنيين في المقر بينما تُتدب الخبرات المتخصصة الأخرى، مثل الحماية اللصيقة، أو السلامة من الحرائق، إلى المواقع الخارجية. ومن ذلك على سبيل المثال أن مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين تستخدم خبرة السلطات المحلية في مجال السلامة من الحرائق.

١٨٤- وُحِدَتِ المسألة في الرسالة الإدارية الصادرة عن وحدة التفتيش المشتركة في عام ٢٠١٥. ويؤكد المفتشان من جديد ضرورة توحيد أنواع عقود أفراد الأمن الذين يؤديون نفس المهام بغض النظر عن موقع عملهم أو الكيانات التي يعملون فيها. ويمكن تحقيق ذلك باستخدام نوع واحد فقط من العقود الحالية أو عن طريق إنشاء نوع جديد من العقود؛ ومع ذلك، يستصوب في سياق المناقشات الحالية في لجنة الخدمة المدنية الدولية التي تشمل تحولاً نحو تقليص عدد أنواع العقود الحالية، استخدام أحد الأنواع القائمة. ومن المتوقع أن تعالج مبادرة مشروع الأمانة العامة لتحقيق التكامل بين السلامة والأمن تلك المسألة داخل الأمانة العامة للأمم المتحدة في المرحلة الثانية من المشروع، وهي مرحلة تحقيق التكامل في الموارد البشرية. وبالمثل، يوصي المفتشان بتحقيق مستوى أعلى من التكامل في موارد الأمن على نطاق المنظومة في سياق التعاون بين الشبكة المشتركة بين الوكالات لإدارة المسائل الأمنية وشبكات الموارد البشرية. وفي رأيهما أن تحقيق مستوى أعلى من التكامل في موارد الأمن يمكن تحقيقه دون المساس باستقلالية الوكالات والصناديق والبرامج وحريتها التشغيلية، والعمل في الوقت نفسه على تحقيق أفضل مصالح نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن ككل.

سابعاً- الموارد والتمويل

١٨٥- المجال الاستراتيجي الأخير الذي يغطيه الاستعراض هو الموارد والتمويل. ويتناول المفتشان في هذا القسم كيفية دعم ترتيبات التمويل الحالية نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن في الحد من تعرض الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها المنتشرين في جميع أنحاء العالم للمخاطر، والأثر على تنفيذ البرامج. ويتضمن القسم أيضاً توصيات بشأن بدائل التمويل التي يتعين على أصحاب المصلحة الرئيسيين دراستها فوراً وعلى الأجل المتوسط، مع مراعاة استمرار تطور ملامح التهديدات الأمنية.

ألف- الخلفية

١٨٦- تثار مسألة تمويل نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن منذ وقت طويل. ودارت مناقشات موسّعة في مختلف المنتديات خلال العقد الأخير، بما في ذلك على نطاق المنظومة في إطار اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة. وعلاوة على ذلك، أنشئت عدة أفرقة عاملة، وُجِّهت لمختلف طرائق

التمويل وتقاسم التكاليف. ومع ذلك، وبالرغم من التقدم الذي تحقق، ما زالت المسألة غير محسومة في جانب منها.

١٨٧- واقترح الأمين العام في قراره بشأن إنشاء نظام جديد لإدارة الأمن في الأمم المتحدة، أن يمَوِّل النظام من الميزانية العادية للأمم المتحدة. ومع ذلك، قررت الجمعية العامة أيضاً في قرارها ٢٧٦/٥٩ بشأن إنشاء إدارة شؤون السلامة والأمن، الإبقاء على الترتيبات السابقة فيما يتعلق بترتيبات تقاسم تكاليف السلامة والأمن.

١٨٨- وأشار تقرير الفريق المستقل وغيره من دراسات الخبراء المستقلين إلى تجزؤ ونقص الموارد الضرورية لمواجهة التهديدات الأمنية التي تتعرض لها منظومة الأمم المتحدة. واتفق الجميع على أن هذه المسألة عامة نوعاً ما وأوصوا بتوفير تمويل كافٍ ومستدام للسلامة والأمن. واقتناعاً من الفريق المستقل بأن من المفيد لنظام الأمم المتحدة للأمن تمويله تماماً من الميزانية العادية للأمم المتحدة، أوصى الفريق في تقريره بتحويل ميزانية إدارة شؤون السلامة والأمن إلى الميزانية العادية للأمم المتحدة. وبالرغم من الطلبات اللاحقة، قررت الجمعية العامة الإبقاء على الترتيبات القائمة لتقاسم تكاليف السلامة والأمن بدلاً من تمويل تلك التكاليف من الميزانية العادية للأمم المتحدة رغم إدراكها الصعوبات التشغيلية المرتبطة بتقاسم التكاليف بين المنظمات.

١٨٩- ويتفق المفتشان مع رأي الفريق المستقل المعني بسلامة وأمن موظفي الأمم المتحدة ومبانيها على الصعيد العالمي؛ ويخلصان، بعد تحليل مستفيض لآراء الموظفين في المواقع الميدانية وفي المقر، إلى أن إدارة مصدر وحيد للتمويل أبسط من آليات تقاسم التكاليف الحالية المرهقة؛ ومن شأن ذلك أن يعزِّز أيضاً الشفافية التي تطلبها الوكالات والصناديق والبرامج وأن ييسر في الوقت نفسه المساءلة بشأن استخدام موارد السلامة والأمن. غير أن المفتشين، إذ يدركان الاقتراحات المتكررة لتمويل الأمن من مصدر واحد - وهو الميزانية العادية للأمم المتحدة - وإدراكاً منهما كذلك للمشاكل المتأصلة المتصلة بهذا الحل، بما في ذلك الآراء التي أعربت عنها الجمعية العامة والتي أشارت فيها إلى أن ترتيبات تقاسم تكاليف أنشطة الأمن المتصلة بالميدان هامة لضمان تقاسم جميع الأطراف المعنية ملكية النظام والمساءلة عنه، تفضّل استكشاف مختلف حلول الاستفادة من الجهود الهائلة التي بذلتها كيانات نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن في السنوات الأخيرة بحثاً عن نموذج تمويلي يحظى بالقبول العام.

باء- نموذج التمويل الحالي: لُغز معقد

١٩٠- تمَوِّل إدارة شؤون السلامة والأمن أساساً من الميزانية العادية للأمم المتحدة ومن خلال آليات تقاسم التكاليف المتفق عليها في سياق اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة. وبناءً على التوصية الصادرة عن الجمعية العامة في قرارها ٢٦٣/٦١ بشأن ترتيبات تقاسم التكاليف، وافقت اللجنة الرفيعة المستوى على تقسيم تكاليف الأمن المتصلة بالميدان على أساس النسبة الفعلية للموظفين استناداً إلى البيانات الإحصائية التي جمعها مجلس الرؤساء التنفيذيين. وبينما تغطي الميزانية العادية التكاليف المركزية لإدارة العمليات وتوجيهها، تغطي آلية تقاسم التكاليف، المعروفة أيضاً باسم الأنشطة المشتركة التمويل، التكاليف التي "تتكبدتها في الميدان أو بصورة مباشرة فيما

يتصل بتوفير الدعم التشغيلي من المقرر إلى المكاتب الميدانية^(٤٥). ويلاحظ أن الميزانية والموارد العادية لتلك الأنشطة تخصّص كل سنتين وغالباً بحد أقصى (للأنشطة المشتركة التمويل على سبيل المثال)؛ ولا يتيح هذا الهيكل مرونة للتكيف مع التغيرات التشغيلية المفاجئة.

١٩١- ويعاد تقدير تكاليف الميزانية العادية للأمم المتحدة والأنشطة المشتركة التمويل خلال فترة السنتين، مع مراعاة عناصر من قبيل التضخم وأسعار الصرف، وباستخدام عملية الميزانية الموحدة التي تُطبقها الأمانة العامة للأمم المتحدة. وينبغي الإشارة إلى عدم وجود آلية مشتركة بين كل كيانات نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن من أجل إعادة تقدير التكاليف؛ وعلاوة على ذلك، لا تعد بعض الكيانات ميزانياتها بدولارات الولايات المتحدة، خاصة الكيانات التي توجد مقارها في أوروبا. وبالإضافة إلى ذلك، أشارت بعض الوكالات والصناديق والبرامج إلى أنها مطالبة بتغطية تكاليف الأمن المشتركة في كثير من الأحيان بعد انتهاء دورات الميزانية المنطبقة، ودون أن يكون أمامها أي سبيل لاستعراض تكاليف الأمن المتكبدة. ويجب أن تكون الوكالات والصناديق والبرامج قادرة على تقييم معقولة الخدمة ودقتها واستلامها، ويجب أن تكون قادرة على تقييم القيمة مقابل المال وإبداء تعليقاتها عليها. وأدّت هذه المجموعة من العناصر إلى إيجاد صعوبات معيّنة أمام الصناديق والبرامج والوكالات عند التعامل مع المساهمات الفردية في ميزانية الأنشطة المشتركة التمويل، ذلك أنها تقتضي تيقناً من مبالغ الميزانية لأغراضها الخاصة بالتخطيط. ويشجّع المفتشان إدارة شؤون السلامة والأمن على مواصلة تعزيز الشفافية بشأن تخصيص موارد الأنشطة المشتركة التمويل واستخدامها.

١٩٢- وجددير بالإشارة أن الوكالات والصناديق والبرامج، بالإضافة إلى مساهماتها المحددة في ميزانية الأنشطة المشتركة التمويل، تتحمل تكاليف الأمن الإضافية المتصلة أساساً بأمن مقارها ومكاتبها الميدانية، والميزانيات القطرية المشتركة التكاليف. ويمثل ذلك مساهمات محلية في الميزانيات المشتركة محلياً في مواقع محدّدة حيث تشكّل الوكالات والصناديق والبرامج جزءاً من النظام المحلي لإدارة الأمن. وتغطي المساهمات موارد وأنشطة السلامة والأمن المحلية بما يتجاوز ما يمول من ميزانية تلك الأنشطة. وتعتمد متطلبات الميزانية المحلية أو القطرية على بيئة الأمن في الموقع المعين. وفي ظل بيئة الأمن الحالية الآخذة في التدهور، يلزم من الوكالات والصناديق والبرامج بصورة متزايدة المساهمة بأموال أكثر في ميزانيات اقتسام التكاليف المحلية التي تعتمدها هيئات إدارتها. وبالإضافة إلى ذلك، تستكمل الموارد المالية على المستوى القطري في كثير من الأحيان بمساهمات خارجة عن الميزانية من البلدان المانحة.

١٩٣- وعلاوة على ذلك، يستكمل تمويل إدارة شؤون السلامة والأمن بغير ذلك من التمويل المقرر والخارج عن الميزانية المستمد من إيرادات الدعم البرنامجي المستلمة على سبيل رد تكاليف الخدمات المقدّمة للأنشطة الخارجة عن الميزانية ومن الصناديق والبرامج، ومن حساب دعم عمليات حفظ السلام، الذي يمكّن الإدارة من توفير الدعم الأمني لبعثات حفظ السلام.

١٩٤- وتظهر صورة التمويل المبيّنة أعلاه تجزؤاً مصدر التمويل تجزؤاً واضحاً يزيد من تعقده اختلاف ممارسات الميزانية (مثل استخدام معدلات الشواغر) ودورات الميزانية في مختلف الكيانات

(٤٥) انظر تقرير الأمين العام بشأن التدابير الأمنية المشتركة بين المنظمات (الوثيقة A/56/469، الفقرة ٣٢(ج)).

(من ذلك على سبيل المثال أن ميزانيات حفظ السلام تغطي سنة واحدة تبدأ في ١ تموز/يوليه من كل عام، بينما تبدأ دورة ميزانية الأمانة العامة للأمم المتحدة في ١ كانون الثاني/يناير كل سنتين). وتنطبق نفس الدرجة من التعقد على آليات الإدارة، وبينما تشارك مختلف هيئات الإدارة في منظومة الأمم المتحدة في الموافقة على موارد الأمن، لا توجد لدى أي من تلك الهيئات رؤية مشتركة بشأن الاحتياجات الأمنية العالمية والمستوى العالمي للموارد على نطاق المنظومة.

١٩٥- وما زال حل هذه المسألة المعقدة موضوع مناقشات مطوّلة بين الأخصائيين الأمنيين والماليين من مختلف الكيانات التي يتألف منها نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن. ومع ذلك، يتوقع المفتشان أن تساعد المعلومات والاقتراحات المدرجة في إرساء الأساس للنقاش الراهن بشأن التمويل. وعلاوة على ذلك، كان من دواعي سرور المفتشين حتى وقت كتابة هذا الاستعراض ملاحظة عدد المبادرات المتخذة حالياً على مختلف الأصعدة لمعالجة مختلف جوانب تمويل متطلبات السلامة والأمن.

١٩٦- ومن هذه المبادرات التي سبق ذكرها في الاستعراض مشروع الأمانة العامة للأمم المتحدة لتحقيق التكامل بين السلامة والأمن الذي انطلق في آب/أغسطس ٢٠١٥ تحت قيادة إدارة شؤون السلامة والأمن. والغرض من المشروع هو معالجة جملة أمور تشمل التمويل من أجل أمن متكامل في الأمانة العامة للأمم المتحدة. وبالإضافة إلى ذلك، تجري معالجة المسائل ذات الصلة على مستوى منظومة الأمم المتحدة من جانب الفريق العامل المعني بميزانية الأمن القائمة على تقاسم التكاليف المحلية الذي أنشئ في آذار/مارس ٢٠١٦ برئاسة وكيل الأمين العام لشؤون السلامة والأمن ويتألف من ممثلين عن الوكالات والصناديق والبرامج، وإدارات الأمانة العامة للأمم المتحدة.

١٩٧- وعلاوة على ما سبق، وفي إطار شبكة المالية والميزانية التابعة للجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة، يواصل الفريق العامل المعني بإدارة تكاليف الأمن المشتركة التمويل جهوده من أجل وضع نهج يكفل عملية متسمة بالشفافية والاتساق وإمكانية التنبؤ لإعداد الجزء الممول تمويلياً مشتركاً من ميزانية نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن واستعراضه والموافقة عليه^(٤٦). وقام الفريق العامل بتيسير وضع قوالب نموذجية للميزانية وعملية لاستعراض طريقة عرض ميزانية إدارة شؤون السلامة والأمن، وهو ما سيمكّن شبكة المالية والميزانية والشبكة المشتركة بين الوكالات لإدارة المسائل الأمنية من تقييم متطلبات الميزانية الخاصة بالنظام على نحو منظم ومفصل قبل تقديمها رسمياً.

جيم - أثر التمويل والنتائج ذات الصلة

١٩٨- تفرض مجموعة مصادر التمويل وعناصره الفاعلة المذكورة أعلاه مجموعة من التحديات أمام عمليات إدارة شؤون السلامة والأمن. ولا يدعم الطابع المختلط لمصادر الميزانية وافتقارها بصورة متأصلة إلى المرونة نظاماً لإدارة الأمن في الأمم المتحدة مستنداً إلى

(٤٦) انظر الوثيقة CEB/2013/HLCM/FB/15، المتاحة في:

www.unsceb.org/CEBPublicFiles/Finance%20%26%20Budget%20Network/Document/FBN%2021s.t%20final%20conclusions.pdf

تحليل منظم للمخاطر ويهدف إلى الاستجابة في الوقت المناسب للأزمات عن طريق النشر السريع للموارد البشرية أو المالية المناسبة مع تلك الأزمات.

١٩٩- وأبلغ المفتشان في معظم المقابلات، وبخاصة في اجتماعات مجموعات التركيز التي جرى تنظيمها مع الموظفين الدوليين في مختلف المواقع التي زارها المفتشان، أن الطابع الثابت للميزانية، بغض النظر عن مصادرها، لا يفضي إلى مواجهة البيئات الأمنية الدينامية والصعبة التي تعمل فيها الأمم المتحدة حيث قد تنشأ الحاجة إلى موارد إضافية مفاجئة وغالباً لفترات زمنية ممتدة بسبب ظهور مخاطر مفاجئة، وهو ما برهنت عليه طبيعة بعض الأزمات الراهنة. ويتطلب نموذج السلامة والأمن الحالي آليات مناسبة لجمع المعلومات وتحليلها على نحو يتيح السرعة والدقة في تحديد التهديدات ومستويات المخاطر، والمرونة الضرورية للاستجابة للبيئات الأمنية السريعة التغير. ويتطلب النموذج أيضاً موارد يمكن إتاحتها بسهولة من أجل اتخاذ تدابير السلامة والأمن الضرورية في الوقت المناسب.

٢٠٠- ومن المفارقة أنه بالرغم من أن المقابلات التي أُجريت في أماكن مقر الوكالات والصناديق والبرامج كشفت عن مخاوف بشأن قيمة المساهمات في الأنشطة المشتركة التمويل والافتقار إلى الشفافية من جانب إدارة شؤون السلامة والأمن فيما يتعلق باستخدام تلك المبالغ، كشفت المقابلات التي أُجريت في المواقع الميدانية مع موظفين من نفس الوكالات والصناديق والبرامج عن تأييد عام لأنشطة الإدارة وموظفيها على الصعيد المحلي. وعلاوة على ذلك، تكررت الإشارة إلى إمكانية حل كثير من المسائل الأمنية إذا أُتيحت للإدارة موارد محلية أكثر من الموظفين والمعدات على حد سواء، بما يناسب ما تملبه بيئة التهديدات المحلية. ومما يعرقل تنفيذ البرامج في مواقع معينة عدم وجود أفراد أمن، والافتقار إلى أجهزة الاتصال والمركبات المدرّعة. وأبلغ المفتشان أن عمليات الوكالات والصناديق والبرامج تتأثر في كثير من الأحيان بالموارد الأمنية المحدودة المتاحة لها. وأكد المفتشان أن الإدارة تعاني نقصاً في الموارد اللازمة لتلبية طلب الوكالات والصناديق والبرامج على السلامة والأمن التشغيليين لبعض المواقع التي جرت زيارتها. ولمس المفتشان حالات مختلفة أُغيت فيها الأنشطة اليومية داخل منطقة العمليات أو أُرجئت بسبب عدم وجود موارد للأمن في ظل تحميل موظفي الإدارة أكثر مما يطيقونه وتحويل المركبات المدرّعة إلى مهام أخرى.

٢٠١- ومما يثير القلق أيضاً أن منظمات الأمم المتحدة المختلفة أجرت أنشطة مختلفة على الأرض ولديها احتياجات محددة بشأن السلامة والأمن، ونظراً لاختلاف نماذج التمويل، حُصّصت لها موارد أسفرت في كثير من الأحيان عن ازدواجية و/أو تداخل.

٢٠٢- وكشفت الاستبيانات المؤسسية عن أن مشاريع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، والوكالة الدولية للطاقة الذرية، والمنظمة البحرية الدولية، والاتحاد الدولي للاتصالات، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة، قد عُثقت أو أُنهيت بسبب عدم كفاية الموارد اللازمة للسلامة والأمن على الأرض. وتقيم منظمة العمل الدولية ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين موارد السلامة والأمن مبكراً أثناء إعداد المشاريع من أجل ضمان سلامة التنفيذ. ووفرت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، بفضل التزام مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين، التمويل الكافي لتمكين المفوضية من البقاء

والعمل. وعلاوة على ذلك، تحافظ المفوضية، نتيجة لوجودها الواسع في الميدان، على ميزانية لدعم المتطلبات الأمنية الفورية، كما تحتفظ بمخزون من المعدات، بما يشمل المركبات المدرّعة، التي قد تكون مطلوبة لتيسير العمل في البيئات الشديدة الخطورة. ويمكن نشر مستشاري السلامة الميدانيين في المقر بسهولة لدعم عمليات الطوارئ بينما تحتفظ بقائمة بخبراء الأمن الخارجيين.

٢٠٣- وتشير ردود موظفي منظمة اليونسيف على استبيان وحدة التفتيش المشتركة إلى أنهم يعملون في جميع البيئات، بما فيها البيئات الشديدة الخطورة، وقلما تُغلق البرامج أو تُعلّق. ومع ذلك، يمكن أن تحدث تأخيرات بسبب اتخاذ تدابير كافية للتخفيف من المخاطر. وعلاوة على ذلك، بالرغم من احتمالات تخفيض عدد الموظفين العاملين في منطقة محدّدة، حتى في المواقع التي يتعدّد الوصول إليها، تُنفذ البرامج عن بُعد من خلال الجهات الشريكة التي تبقى في الميدان. وتبيّن أثناء زيارات المفتشين، سواءً في مكاتب المقر أو في المكاتب الميدانية، أن منظمة اليونسيف لديها مواردها الخاصة لتعزيز تحليل التهديدات، والأمن المادي، والتدريب، لتلبية طلبات برامجها على السلامة والأمن أثناء عملياتها.

٢٠٤- ورداً على الاستبيان المؤسسي، أشارت معظم المنظمات إلى أنها تُطبّق مبدأ "لا برنامج بغير أمن". وذكرت في الوقت نفسه معظم المنظمات أنها تدرك صعوبة رصد ميزانية للمجهول. وبالإضافة إلى ذلك، سُجّلت زيادات أُسّية في تكاليف السلامة والأمن، وهو ما أثر سلباً على تنفيذ البرامج، إذ من الصعب بدرجة كبيرة بمجرد إنشاء المشروع وتشغيله، الحفاظ على المتطلبات الأمنية طوال دورة عمره إذا كانت هناك نسبة من أموال المشروع غير مكرّسة للأمن منذ البداية. ويجب أن يؤخذ في الاعتبار التخطيط الأمني والتمويل اللازم منذ بداية المشروع ويجب أن يظل متاحاً طوال دورة حياة المشروع في البيئات الأمنية غير الآمنة أو التي تشهد تطورات سريعة.

٢٠٥- ولا بد في بيئة العمل الحالية من تكميل موارد إدارة شؤون السلامة والأمن، لا سيما الموارد التي تدعم المهام التي لم تطرأ عليها زيادات متماشية مع زيادة الطلب التشغيلي الناجمة عن تدهور البيئات الأمنية. ووفقاً للاستعراض الاستراتيجي للإدارة، تحتاج مجالات من قبيل تحليل التهديدات الأمنية، والأمن المادي، والتدريب والتطوير، والمكاتب التنفيذية والسياسات، موارد إضافية لمواجهة الطلب المتزايد الواقع عليها من أجل دعم عمليات الأمن في الميدان. وهذا هو واقع الحال بصفة خاصة بسبب الارتباط المباشر بين خدمات الدعم التي تقدمها تلك المجالات والحاجة إلى زيادة السلامة والأمن في الميدان نتيجة للمخاطر الإضافية و/أو المتطورة.

٢٠٦- وفي رأي المفتشين أن نظام إدارة الأمن الذي يكون موحداً بالمعنى الحقيقي للكلمة هو هدف أساسي، والتمويل المركزي لذلك النظام هو السبيل الأكثر فعالية لصون وحدته وسلامته التشغيلية. وفي الوقت الراهن، يتطلب ذلك قيام الأمم المتحدة بتمويل المتطلبات الأمنية منذ البداية من خلال ميزانيتها العادية، أو إنشاء صندوق استئماني من جانب العملاء المستفيدين من خدمات الأمن، بما يشمل الاتفاق الأوّلي بشأن الخدمات المقدّمة والتكاليف المتصلة بها. ويشجّع المفتشان إدارة شؤون السلامة والأمن وأعضاء الشبكة المشتركة بين الوكالات لإدارة المسائل الأمنية على وضع نهج قائم على النتائج في معالجة هذه المسألة عن طريق تحديد النتائج المتوقعة منذ مرحلة التخطيط والاتفاق على قياس المؤشرات وتخصيص موارد متناسبة.

٢٠٧- وفي ضوء قرار الجمعية العامة الإبقاء على الترتيبات القائمة المتعلقة بتقاسم تكاليف السلامة والأمن، واصل مجلس الرؤساء التنفيذيين، من خلال اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة، رصد تخصيص الاعتمادات لتكاليف الأمن المتصلة بالميدان، ووافق على إجراءات قائمة على مزيد من المشاركة ومتسمة بقدر أكبر من الشفافية في إعداد الميزانية التي تخضع لتقاسم التكاليف. ويرجى المفتشان بالمشاورات المشتركة الجارية حالياً بين شبكة المالية والميزانية، واللجنة الرفيعة المستوى، والشبكة المشتركة بين الوكالات لإدارة المسائل الأمنية، وإدارة شؤون السلامة والأمن، حول إدارة ميزانية الأمن المشتركة التمويل.

دال - ميزانية إدارة شؤون السلامة والأمن

٢٠٨- في ظل ازدياد الطلب على الأمن واتساع التغطية الحالية (أكثر من ١٥٠.٠٠٠ فرد و٣٠٠.٠٠٠ معال في أكثر من ٢٠٠٠ مركز عمل) في السنوات الأخيرة، لم تطرأ على ميزانية إدارة شؤون السلامة والأمن زيادة متناسبة. وذكرت الإدارة العليا لإدارة شؤون السلامة والأمن أثناء المقابلات أن هناك نقصاً في الموارد يقيد وتمويل نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن وتنفيذه. والواقع أن الإدارة تعتمد اعتماداً كبيراً على موارد الميزانية غير العادية، وتعتمد بشكل خاص على الأنشطة المشتركة التمويل التي تمثل منذ عام ٢٠١٠ أكثر من ٥٠ في المائة من مجموع الموارد المخصصة حسب ما يتضح من الجدول ٢ أدناه.

الجدول ٢

ميزانية إدارة شؤون السلامة والأمن للفترة ٢٠٠٨-٢٠١٧

(بالآلاف من دولارات الولايات المتحدة)

٢٠١٧-٢٠١٦	٢٠١٥-٢٠١٤	٢٠١٣-٢٠١٢	٢٠١١-٢٠١٠	
التقدير	التقدير	النفقات	النفقات	
١٨٨ ٣٥٢	١٨١ ٠٧٥	١٨٦ ٣٤٧	١٧٧ ٩٦٩	الميزانية العادية*
٢٧٧ ٣٧٢	٢٦٦ ٠٧٣	٢٥١ ٢٥٦	٢٤٣ ٩١٤	الأنشطة المشتركة التمويل
٧ ٥٢٨	٧ ٣٨٩	٧ ٣٥١	٧ ٦٢٩	موارد مقرر أخرى/حساب دعم عمليات حفظ السلام
٦ ٢٦٦	٧ ٠٠٢	٦ ٧١٣	٥ ٦٤٢	موارد من خارج الميزانية
٤٧٩ ٥١٧	٤٦١ ٥٣٩	٤٥١ ٦٦٧	٤٣٥ ١٥٤	المجموع
٥٧,٨٤ في المائة	٥٧,٥٦ في المائة	٥٥,٦٣ في المائة	٥٦,٠٥ في المائة	الأنشطة المشتركة التمويل/ المجموع

* باستثناء حصة الأمم المتحدة في الأنشطة المشتركة التمويل، بما في ذلك أنشطة الدعم البرنامجي الممولة من الميزانية العادية.

المصدر: الميزانية البرنامجية المقترحة لفترة السنتين ٢٠١٦-٢٠١٧، الباب ٣٤ (الوثيقة (A/70/6) sect. 34).

٢٠٩- وينبغي الإشارة إلى تعدد عمليات الميزانية في إدارة شؤون السلامة والأمن. وبوصفها إدارة تابعة للأمانة العامة للأمم المتحدة فإنها تعمل وفق الإجراءات المحددة لتقديم واعتماد الجزء المتصل

بميزانيتها العادية. وبالإضافة إلى ذلك، يتعيّن على الإدارة تطبيق مجموعة أخرى من الإجراءات التي لم تتخذ بعد شكلاً رسمياً في جزء الموارد الممول من الأنشطة المشتركة التمويل. ومن الواضح أن ذلك يفرض عليها عبئاً إدارياً إضافياً.

٢١٠- ويرحب المفتشان بمعالجة المسألة حالياً من خلال التعاون بين شبكة المالية والميزانية والشبكة المشتركة بين الوكالات لإدارة المسائل الأمنية. وإذا وافقت شبكة المالية والميزانية والشبكة المشتركة بين الوكالات لإدارة المسائل الأمنية على الإجراءات المتفق عليها، سيجري وضع تلك الإجراءات في شكل سياسة لنظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن من أجل ضمان أن تكون جميع المنظمات على علم تام بالعملية المتفق عليها.

٢١١- وقُدِّمت الميزانية المقترحة لنظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن عن الفترة ٢٠١٦/٢٠١٧ في نيسان/أبريل ٢٠١٥ خلال جلسة مخصصة لشبكة المالية والميزانية تناولت ميزانيات ٢٠١٦/٢٠١٧ الخاصة بالأنشطة المشتركة التمويل.

٢١٢- ووافقت شبكة المالية والميزانية على ميزانية قدرها ٠٠١ ٢٠٨ ٢٢٥ دولار أمريكي للفترة ٢٠١٦/٢٠١٧. واستند هذا المبلغ إلى الميزانية المقترحة لإدارة شؤون السلامة والأمن قبل إعادة تقدير التكاليف. ووافقت الجمعية العامة في قرارها ٧٠/٢٤٨ (الجزء الرابع والعشرون) الصادر في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥ على ميزانية لتكاليف الأمن المشتركة التمويل للفترة ٢٠١٦/٢٠١٧ بما مجموعه قيمته ٥٠٠ ١٨٤ ٢٢٧ دولار أمريكي (بعد إعادة تقدير التكاليف). ولاحظ الفريق أن إدارة شؤون السلامة والأمن بذلت جهوداً لترتيب أولويات البرامج وتنفيذها بدون نمو حقيقي في الميزانية وأن الإدارة، بالرغم من التحديات الأمنية المتزايدة لم تطلب زيادات في ميزانية الأمن للأنشطة المشتركة التمويل بما يتجاوز الاعتماد النهائي للفترة ٢٠١٤/٢٠١٥ في فترة السنتين ٢٠١٦-٢٠١٧، إضافة إلى إعادة تقدير زيادات الميزانية التي طبقتها الأمانة العامة للأمم المتحدة (أي أن التقديرات الأصلية للفترة ٢٠١٦/٢٠١٧ كانت أعلى كما يلاحظ في الجدول ٢ أعلاه).

هاء- الأفكار المقترحة لتعزيز نموذج التمويل الحالي

حلول فورية

٢١٣- ينبغي أن يكون لدى إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن مرونة كافية بما يشمل الحالات التي يسوّغ لها الوصول إلى تمويل "لسد الاحتياجات الإضافية المفاجئة" من أجل توفير الموارد البشرية والمالية المطلوبة للاستجابة الأمنية للحوادث والأزمات غير المنظورة التي يزداد حدوثها بانتظام. وأحد الخيارات هو تزويد الإدارة بإمكانية الوصول إلى صندوق الطوارئ الذي أنشأه الأمين العام لتغطية المتطلبات غير المنظورة.

٢١٤- وبالمثل، يتعيّن على إدارة شؤون السلامة والأمن، مراعاة للبيئة الأمنية الحالية واستجابة لها، أن تتمتع بكامل نطاق السلطات المفوّضة (الموارد البشرية والمالية على حد سواء) لإدارة جميع أفراد السلامة والأمن وتعيينهم مركزياً في كل مراكز العمل. ومن شأن ذلك أن يوفّر للإدارة الأساس الذي تستند إليه في استخدام الموارد القائمة بأقصى قدر من الكفاءة والفعالية. وهذه التفويضات

مهمة بصفة خاصة لمشروع الأمانة العامة للأمم المتحدة لتحقيق التكامل بين الأمن والسلامة الذي سبقت الإشارة إليه أعلاه.

حلول متوسطة الأجل

٢١٥- وفقاً للتوصية التي طرحها الفريق المستقل فإن أبسط نموذج للتمويل هو استخدام مصدر واحد لميزانية إدارة شؤون السلامة والأمن يمكن تخصيصه بمرونة تبعاً للأولويات الأمنية كل سنتين، مع وجود احتياطي "لمواجهة الاحتياجات الإضافية المفاجئة" من أجل تمويل حوادث السلامة والأمن والأزمات غير المنظورة حال نشوئها. وبالرغم من أن ذلك هو النموذج الأبسط فإنه يتطلب تغييراً كبيراً في طريقة تخصيص الأموال لمختلف المهام والأنشطة. وعلى وجه الخصوص، سيتطلب ذلك من الجمعية العامة تغيير طريقة تخصيص الميزانيات لبعثات حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة. غير أن ذلك لن يدعم التكامل الحالي بين الأمانة العامة والإدارة في موارد الأمن.

٢١٦- والنموذج العملي بدرجة أكبر هو استخدام نموذج مماثل لحساب الدعم الحالي - وهو نموذج تمويلي موسع ومتفاوت قائم على التمويل المشترك أو اقتسام التكاليف، وسيُطبَّق على بعثات حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة بالإضافة إلى النموذج الحالي الذي تستخدمه الوكالات والصناديق والبرامج، ولكن باستقلال عنه. وسيجري تقييم جميع البعثات في هذا النموذج التمويلي على أساس متطلباتها الأمنية، تبعاً لحجم البعثة ونطاقها وتقييم المخاطر الأمنية. وسوف تقدّم "المساهمات المقررة" من البعثة المعيّنة مباشرة إلى إدارة شؤون السلامة والأمن التي ستقوم بدورها بتقديم الخدمات الأمنية إلى البعثة. وبالنظر إلى أن حجم البعثة ونطاقها يتسع ويضيق، أو تتحسن بيئة الأمن أو تتدهور، سيزداد التمويل أو سيقبل. وستقيّم المخصصات ونفقات الموارد وسيتم الإبلاغ عنها سنوياً للجمعية العامة، وسيؤدي ذلك إلى تحسين الإبلاغ والرصد.

٢١٧- وفي كل من الحلول الفورية والمتوسطة الأجل، لا بد من وجود توازن بين الموارد التشغيلية الميدانية والدعم التشغيلي والموارد التنفيذية/المؤسسية لضمان تزامن تلك الأنواع الثلاثة من الدعم. وينبغي الإشارة إلى أن نموذج التمويل الحالي الذي يفرض حداً أقصى على أموال الأنشطة المشتركة التمويل، ليس مرناً بالقدر الكافي للتكيف مع التغييرات الكبيرة في عدد الموظفين الذين يحتاجون إلى حماية، أو في عدد العمليات التي يتم الاضطلاع بها. ولا بد لأي زيادة في مخصصات الموارد التشغيلية الميدانية أن تكون مصحوبة بزيادة متناسبة في الدعم التشغيلي والموارد التنفيذية/المؤسسية من أجل دعم النشاط التشغيلي وتمكينه، وينطبق الأمر نفسه على أي زيادة في النشاط التشغيلي. ويتفق ذلك مع نموذج العمل المتبع في إدارة شؤون السلامة والأمن حيث توجد علاقة مباشرة بين كل الأنشطة التشغيلية الميدانية وأنشطة دعم الميدان وتمكينه. وعلى غرار الحل الفوري، ينبغي أن يكون الوصول إلى تمويل "الاحتياجات الإضافية المفاجئة" في حالات الحوادث والأزمات غير المنظورة متاحاً وميسوراً للإدارة حسب الاقتضاء.

٢١٨- ويمكن لخيارات نموذج التمويل المذكورة أعلاه أن تشكّل الأساس لميزانية مستدامة ويمكن التنبؤ بها لإدارة شؤون السلامة والأمن. والنموذج المفضل والقابل للتحقيق في الواقع هو الاستمرار في الأخذ بالميزانية المشتركة لخدمات الأمن المقدمّة إلى الوكالات والصناديق والبرامج واتخاذ ترتيب تمويلي مماثل للخدمات المقدمّة إلى بعثات حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة. وينبغي أن

يوفر التمويل المقدم إلى الإدارة من أجل تغطية تكاليف سلامة وأمن بعثات حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة قدرًا من المرونة لإعادة نشر جزء من موارد الأمن بين بعثات حفظ السلام و/أو البعثات السياسية الخاصة في ظل تدهور بيئة الأمن أو تحسنها في مواقع معيَّنة. ويُعبّر هذا النموذج عن بيئة الأمن التي تعمل فيها الأمم المتحدة. ويتسم هذا النموذج أيضاً بأهميته الحاسمة للإدارة كي تواصل تقديم خدمات السلامة والأمن ولكي تمتلك الموارد الكافية التي تمكنها من الانتشار بمرونة للاستجابة في بيئة أمنية عالمية.

التوصية ٨

ينبغي للجمعية العامة أن تطلب إلى الأمين العام إعداد اقتراح بشأن نموذج لتمويل السلامة والأمن يوفر لإدارة شؤون السلامة والأمن ميزانية شفافة ومستدامة ويمكن التنبؤ بها ويتيح لها المرونة اللازمة للتصدي للأزمات غير المنظورة، بالتشاور مع اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة ومجلس الرؤساء التنفيذيين وشبكاته المعنية، للنظر فيه خلال دورتها الثانية والسبعين.

توزيع المخصصات بين المنظمات المشاركة والمبالغ المناظرة في ميزانية نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن للفترة ٢٠١٦/٢٠١٧ (بدولارات الولايات المتحدة)

عدد الموظفين حتى ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٦ ^(١)	عدد الموظفين في ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣ ^(٢)	نسبة الموظفين في ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣	توزيع ميزانية ٢٠١٦-٢٠١٧ على أساس نسبة الموظفين (بدولارات الولايات المتحدة)	الحصة السنوية للمنطقة؟	عدد الموظفين في المنظمات التي تتجاوز الحصة الدنيا	النسبة المئوية لحصة المنظمات التي تتجاوز الحد الأدنى للمساهمة	توزيع ميزانية ٢٠١٦-٢٠١٧ تبعاً لنسبة الموظفين والحد الأدنى للمساهمة البالغ ٧٥٠٠٠ دولار	النسبة المئوية الفعلية للأعضاء في اعتمادات ميزانية ٢٠١٦-٢٠١٧
(أ)	(ب)	(ج) = (ب)/(أ)	(د) = (ج) * ٢٢٧ ١٨٤ ٥٠٠	(د)	(هـ) = (د)/(أ) حاصل	مجموع (د)	(و)	(ز) = (و)/(ز) ١٨٤ ٥٠٠/١٨٤ ٥٠٠
٢٢٧ ١٨٤ ٥٠٠	٢٢٧ ١٨٤ ٥٠٠	١٠٠٪	٢٢٧ ١٨٤ ٥٠٠	-	٢٢٧	١٠٠٪	٢٢٧	١٠٠٪
مجموع الميزانية المعتمدة لنظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن للفترة ٢٠١٦-٢٠١٧								
٢٢٧ ١٨٤ ٥٠٠								
مصرف التنمية الآسيوي ^(٣)	٦٢٤	٠,٥٧٧ في المائة	١٣١ ٠٢٦,٢٢	-	٧٥٣	٠,٥٧٥ في المائة	١٣٠ ٦٧٤,١	٠,٥٧٥ في المائة
المصرف الأوروبي للإتشاء والتعمير	٤٣٠	٠,٤٥٣ في المائة	١٠٢٨ ٣٧٧,٨٤	-	٥٩١	٠,٥ في المائة	١٠٢٥ ٦١٠	٠,٤٥١ في المائة
منظمة معاهدة الحظر الشامل للتجارب النووية	-	٠,٠٠٠ في المائة	-	٧٥ ٠٠٠,٠٠	-	٠,٠ في المائة	٧٥ ٠٠٠	٠,٠٣٣ في المائة
منظمة الأغذية والزراعة	٣٣٠	٤,٦٣٠ في المائة	١٠ ٥١٨ ٦٨٧,٠٧	-	٦٠٤٥	٤,٦ في المائة	١٠ ٤٩٠ ٣٧٢	٤,٦١٨ في المائة
الوكالة الدولية للطاقة الذرية	٤٣	٠,٠٣٣ في المائة	٧٤ ٨٢٢,٧٥	٧٥ ٠٠٠,٠٠	-	٠,٠ في المائة	٧٥ ٠٠٠	٠,٠٣٣ في المائة
منظمة الطيران المدني الدولي	١٠٥	٠,٠٧٨ في المائة	١٧٧ ٤٨٦,٥٣	-	١٠٢	٠,١ في المائة	١٧٧ ٠٠٩	٠,٠٧٨ في المائة
المركز الدولي للحساب الإلكتروني	١١٣	٠,٠٧٧ في المائة	١٧٥ ٧٤٦,٤٧	-	١٠١	٠,١ في المائة	١٧٥ ٢٧٣	٠,٠٧٧ في المائة
الصندوق الدولي للتنمية الزراعية	١١٣	٠,٠٦٩ في المائة	١٥٦ ٦٠٥,٧٦	-	٩٠	٠,١ في المائة	١٥٦ ١٨٤	٠,٠٦٩ في المائة
منظمة العمل الدولية	١٨٢٥	١,٣٦٨ في المائة	٣ ١٠٧ ٧٥٤,٣٦	-	١ ٧٨٦	١,٤ في المائة	٣ ٠٩٩ ٣٨٩	١,٣٦٤ في المائة
صندوق النقد الدولي	٦١٣	٠,٧٣٨ في المائة	١ ٦٧٥ ٦٨١,٦٦	-	٩٦٣	٠,٧ في المائة	١ ٦٧١ ١٧١	٠,٧٣٦ في المائة
المنظمة البحرية الدولية	٢٨	٠,٠١٤ في المائة	٣١ ٣٢١,١٥	٧٥ ٠٠٠,٠٠	-	٠,٠ في المائة	٧٥ ٠٠٠	٠,٠٣٣ في المائة
وكالة الملاحه الدولية	-	٠,٠٠٠ في المائة	-	٧٥ ٠٠٠,٠٠	-	٠,٠ في المائة	٧٥ ٠٠٠	٠,٠٣٣ في المائة
المنظمة الدولية للهجرة	٧٤٤٣	٥,٥٩٦ في المائة	١٢ ٧١٢ ٩٠٧,٨١	-	٧٣٠٦	٥,٦ في المائة	١٢ ٦٧٨ ٦٨٦	٥,٥٨١ في المائة
مركز التجارة الدولية	٢٤	٠,٠١١ في المائة	٢٤ ٣٦٠,٩٠	٧٥ ٠٠٠,٠٠	-	٠,٠ في المائة	٧٥ ٠٠٠	٠,٠٣٣ في المائة
الاتحاد الدولي للاتصالات	٥٢	٠,١٠٠ في المائة	٢٢٧ ٩٤٨,٣٩	-	١٣١	٠,١ في المائة	٢٢٧ ٣٣٥	٠,١٠٠ في المائة
منظمة حظر الأسلحة الكيميائية	-	٠,٠٠٠ في المائة	-	٧٥ ٠٠٠,٠٠	-	٠,٠ في المائة	٧٥ ٠٠٠	٠,٠٣٣ في المائة

المنظمة	عدد الموظفين حتى ٣١ كانون الأول/ديسمبر (١) ٢٠١١	عدد الموظفين في ٣١ كانون الأول/ديسمبر (٢) ٢٠١٣	توزيع ميزانية ٢٠١٦-٢٠١٧ على أساس نسبة الموظفين في ٣١ كانون الأول/ديسمبر (٣) ٢٠١٣		توزيع ميزانية ٢٠١٦-٢٠١٧ على أساس نسبة الموظفين في المنظمات التي تتجاوز الحصة العالمية		توزيع ميزانية ٢٠١٦-٢٠١٧ تبعاً لنسبة الموظفين والحد الأدنى للمساهمة البالغ ٧٥٠٠٠ دولار		النسبة المئوية الفعلية للأخصاصة في اعتمادات ميزانية ٢٠١٦-٢٠١٧
			(ب) = (أ) / حاصل	(ج) = (ب) *	(د) = (د) / حاصل	(هـ) = (د) / حاصل	(و) = (ز) / (و)		
منظمة الصحة للبلدان الأمريكية	٧٥٩	٦٩٧	١٠,٥٣٤ في المائة	١٢١٢٨٢٤,٦٣	-	٦٩٧	١٢٠٩٥٦٠	١٠,٥٣٢ في المائة	١٨٤٥٠٠ / (و)
الأمم المتحدة (٤)	٢٧٧٩٠	٢٩١٢٣	٢٢,٣٠٦ في المائة	٥٠٦٧٥٨٨٤,٧٩	-	٢٩١٢٣	٥٠٥٣٩٤٧٣	٢٢,٢٤٦ في المائة	
برنامج الأمم المتحدة المشترك بين منظمات الأمم المتحدة لمكافحة الإيدز	٥١٦	٦٣٧	٠,٤٨٨ في المائة	١١٠٨٤٢٠,٧٩	-	٦٣٧	١١٠٥٤٣٧	٠,٤٨٧ في المائة	
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	٢٦٦٠٩	٢٣٦٨١	١٨,١٣٨ في المائة	٤١٢٠٦٤٥٦,٣٣	-	٢٣٦٨١	٤١٠٩٥٥٣٤	١٨,٠٨٩ في المائة	
اليونسكو	١٨٩١	١٧٧٣	١,٣٥٨ في المائة	٣٠٨٥١٣٣,٥٣	-	١٧٧٣	٣٠٧٦٨٢٩	١,٣٥٤ في المائة	
صندوق الأمم المتحدة للسكان	٣٣٣٨	٣٤٠٦	٢,٦٠٩ في المائة	٥٩٢٦٦٥٨,٠٩	-	٣٤٠٦	٥٩١٠٧٠٤	٢,٦٠٢ في المائة	
مفوضية شؤون اللاجئين	٦٨٤٩	٩١٠٣	٦,٩٧٢ في المائة	١٥٨٣٩٨٠٢,٨٨	-	٩١٠٣	١٥٧٩٧١٦٤	٦,٩٥٣ في المائة	
المركز الدولي للحوسبة	-	-	٠,٠٠٠ في المائة	-	٧٥٠٠٠,٠٠	-	٧٥٠٠٠	٠,٠٣٣ في المائة	
اليونيسيف	١١٥٤٨	١٢٢٣٣	٩,٣٧٠ في المائة	٢١٢٨٦٢٠٣,٣٠	-	١٢٢٣٣	٢١٢٢٨٩٠٤	٩,٣٤٤ في المائة	
اليونيدو	٧٠٥	٤٢٨	٠,٣٢٨ في المائة	٧٤٤٧٤٧,٤١	-	٤٢٨	٧٤٢٧٤٣	٠,٣٢٧ في المائة	
مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع	٢٢٠٨	٢٩٧٩	٢,٢٨٢ في المائة	٥١٨٣٦٥٠,٧٥	-	٢٩٧٩	٥١٦٩٦٩٧	٢,٢٧٦ في المائة	
الأمم المتحدة للمرأة	٩٤٩	١٠٩٦	٠,٨٣٩ في المائة	١٩٠٧١١٠,١٨	-	١٠٩٦	١٩٠١٩٧٧	٠,٨٣٧ في المائة	
جامعة الأمم المتحدة	٨٥	٨٣	٠,٠٦٤ في المائة	١٤٤٤٢٥,٣١	-	٨٣	١٤٤٠٣٧	٠,٠٦٣ في المائة	
متطوعو الأمم المتحدة (٥)	١٧١	-	٠,٠٠٠ في المائة	-	لا يوجد	-	لا يوجد	لا يوجد	
الاتحاد البريدي العالمي	٦	٦	٠,٠٠٥ في المائة	١٠٤٤٠,٣٨	٧٥٠٠٠,٠٠	-	٧٥٠٠٠	٠,٠٣٣ في المائة	
منظمة السياحة العالمية	٨	-	٠,٠٠٠ في المائة	-	٧٥٠٠٠,٠٠	-	٧٥٠٠٠	٠,٠٣٣ في المائة	
برنامج الأغذية العالمي	١٢٥٥٩	١١٧٦٢	٩,٠٠٩ في المائة	٢٠٤٦٦٦٣٣,١٤	-	١١٧٦٢	٢٠٤١١٥٤٠	٨,٩٨٥ في المائة	
منظمة الصحة العالمية	٨٣٩٧	٨٤٣٣	٦,٤٥٩ في المائة	١٤٦٧٣٩٥٩,٩٨	-	٨٤٣٣	١٤٦٣٤٤٦٠	٦,٤٤٢ في المائة	
المنظمة العالمية للملكية الفكرية	٧	٦	٠,٠٠٥ في المائة	١٠٤٤٠,٣٨	٧٥٠٠٠,٠٠	-	٧٥٠٠٠	٠,٠٣٣ في المائة	
المنظمة العالمية للأرصاد الجوية	٣٦	٣٦	٠,٠٢٨ في المائة	٦٢٦٤٢,٣١	٧٥٠٠٠,٠٠	-	٧٥٠٠٠	٠,٠٣٣ في المائة	
البنك الدولي	٧٢١٨	٧١٣٦	٥,٤٦٦ في المائة	١٢٤١٧٠٩٦,٩٣	-	٧١٣٦	١٢٣٨٣٦٧٢	٥,٤٥١ في المائة	
المجموع	١٢٦٣٥٥	١٣٠٥٦١	١٠٠,٠٠٠ في المائة	٢٢٧١٨٤٥٠٠,٠٠	٨٢٥٠٠٠,٠٠	١٣٠٤٣٨,٠٠	٢٢٧١٨٤٥٠٠	١٠٠,٠٠٠ في المائة	

الحد الأدنى للمساهمة = ٧٥ ٠٠٠ دولار أمريكي

ملاحظات:

- (١) عدد الموظفين الميدانيين في ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١ استناداً إلى التعداد الذي أجرته أمانة مجلس الرؤساء التنفيذيين (الوثيقة CEB/2012/HLCM/HR/30/Rev.1).
- (٢) عدد الموظفين الميدانيين في ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣ استناداً إلى التعداد الذي أجرته أمانة مجلس الرؤساء التنفيذيين (ستصدر الوثيقة قريباً).
- (٣) وفقاً لاتفاق مذكرة التفاهم المعقود بين مصرف التنمية الآسيوي وإدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن.
- (٤) يشمل مجموع الأمم المتحدة ٣٣٩ موظفاً من الأونروا.
- (٥) يدخل عدد متطوعي الأمم المتحدة ضمن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

