

Together for humanity
Ensemble pour l'humanité
Juntos por la humanidad
معاً من أجل الإنسانية



المؤتمر الدولي الثلاثون/٢٠٠٧
30IC/07/7.1
CD/07/3.1 (Annex)
الأصل: بالإنكليزية

المؤتمر الدولي الثلاثون للحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر

جنيف، سويسرا

٢٦-٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧

الطبيعة الخاصة لعمل حركة الصليب الأحمر والهلال الأحمر والشراكات
ودور الجمعيات الوطنية بصفتها جهات مساعدة
للسلطات العامة في المجال الإنساني

وثيقة بالمعلومات الأساسية

وثيقة من إعداد الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر
بالتشاور مع اللجنة الدولية للصليب الأحمر

جنيف، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧

ملخص

يمثل الدور المساعد للجمعيات الوطنية إحدى خصائصها الرئيسية التي تميزها عن سائر المنظمات الوطنية غير الحكومية وعن منظومة الأمم المتحدة وغير ذلك من أشكال الاستجابة الإنسانية.

وقد عرّفت القرارات التأسيسية لاتفاقية جنيف الأولى لعام ١٨٦٣ مهمة لجان الإغاثة هذه بأنها العمل كجهات "مساعدة" للخدمات الطبية للقوات المسلحة، رغم أن هذا المصطلح لم يُذكر صراحة. وفي أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين، بدأت الجمعيات الوطنية تتجاوز دورها في زمن الحرب وتطور أنشطة أخرى زادت بدورها من قدرتها التشغيلية. وشهد عام ١٩٦٥ اعتماد المبادئ الأساسية السبعة للحركة (الإنسانية، عدم التحيز، الحياد، الاستقلال، التطوع، الوحدة، العالمية) بالإجماع من قبل المؤتمر الدولي العشرين للصليب الأحمر والهلال الأحمر. ويشير مبدأ "الاستقلال" مباشرة إلى الدور المساعد، حيث ينص على ما يلي: "الحركة مستقلة. ورغم أن الجمعيات الوطنية تعمل كأجهزة مساعدة في الخدمات الإنسانية التي تقدمها حكوماتها وتخضع للقوانين السارية في بلدانها، فعليها أن تحافظ دائماً على استقلالها حتى تستطيع أن تتصرف في كل الأوقات وفقاً لمبادئ الحركة."

وأعاد المؤتمر الدولي الخامس والعشرون عام ١٩٨٦ التأكيد على أهمية المبادئ من خلال إدراجها في ديباجة النظام الأساسي للحركة. ومن الملفت أن الفقرة ٣ من المادة ٤ من النظام الأساسي تنص على أنه لكي تعترف اللجنة الدولية للصليب الأحمر بجمعية وطنية، فإنه ينبغي "أن تعترف بها حكومة بلدها الشرعية حسب الأصول على أساس اتفاقيات جنيف والتشريع الوطني باعتبارها جمعية إغاثة تطوعية مساعدة للسلطات العامة في المجال الإنساني." وتنص الفقرة ١ من المادة ٣ على ما يلي: "تشكل الجمعيات الوطنية وحدات الحركة الأساسية وقوتها الحيوية. وهي تضطلع بأنشطتها الإنسانية طبقاً لأنظمتها الأساسية الخاصة وتشريعاتها الوطنية، من أجل تحقيق المهمة الموكلة إلى الحركة، ووفقاً للمبادئ الأساسية. وتدعم الجمعيات الوطنية السلطات العامة في تنفيذ مهامها الإنسانية، تبعاً لاحتياجات السكان في بلدانها."

وثمة أمثلة كثيرة على "العلاقة المتوازنة" بين السلطات العامة والجمعيات الوطنية بوصفها جهات مساعدة لها في المجال الإنساني تمثل شريكاً يمكن الاعتماد عليه في تقديم الخدمات استناداً إلى قدرته الفريدة على سرعة تعبئة الموارد بشرية ومادية كبيرة، بما في ذلك على مستوى المجتمع المحلي، ويضم بين صفوفه متطوعين. وتشارك الدول مباشرة، من خلال عضويتها في المؤتمر الدولي، في صياغة سياسات الحركة وأطرها القانونية. ويمنح هذا العامل حركة الصليب الأحمر والهلال الأحمر (يشار إليها فيما يلي بعبارة "الحركة") الشفافية وإمكانية التنبؤ بمسلكها نحو الدول على نحو قد لا يتوفر دائماً مع سائر المنظمات.

وكان المؤتمر الدولي الثامن والعشرون قد قبل مفهوم العلاقة المتوازنة بين الدول والجمعيات الوطنية وطلب من الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر (يشار إليه فيما يلي بعبارة "الاتحاد الدولي") مواصلة عمله حول هذا الموضوع ورفع تقرير بهذا الشأن إلى المؤتمر الدولي عام ٢٠٠٧. ومن أجل تلبية هذا الطلب، عقد الاتحاد الدولي اجتماعات خبراء بمشاركة اللجنة الدولية والجمعيات الوطنية وممثلي الحكومات. واستناداً إلى هذه المناقشات تم بلورة التعريف العملي وتقديم توصيات بشأن الكيفية التي ينبغي بها للمؤتمر الدولي المقبل أن يعالج هذه القضية.

الطبيعة الخاصة لعمل حركة الصليب الأحمر والهلال الأحمر والشراكات ودور الجمعيات الوطنية بصفتها جهات مساعدة للسلطات العامة في المجال الإنساني

١- المقدمة

تعترف جميع الحكومات بالجمعيات الوطنية بصفتها جهات مساعدة للسلطات العامة في المجال الإنساني. وتستطيع بهذه الصفة أن تشارك الحكومات في الاضطلاع بمسؤولياتها الإنسانية الوطنية. وفي الوقت نفسه، يقتضي النظام الأساسي للحركة أن تحافظ الجمعيات الوطنية على استقلالها الذاتي بحيث تستطيع التحرك في جميع الأوقات وفقاً للمبادئ الأساسية للحركة. وقد اعتمدت الدول أيضاً هذه المبادئ في المؤتمر الدولي العشرين الذي انعقد في فيينا عام ١٩٦٥. ويشكل استقلال الجمعيات الوطنية، حين يقترن بالتزامها باحترام الحياد وعدم التحيز في تقديم المساعدة، أفضل السبل المتاحة في الغالب للوصول إلى المحتاجين وكسب ثقتهم. وتستفيد الدول من هذه العلاقة الفريدة مع شريك غير متحيز ويمكن الاعتماد عليه يجمع بين ركائزه داخل المجتمع المحلي وصلته العضوية ببقية الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر. ومن ثم فإن الدور المساعد للجمعيات الوطنية يمثل إحدى الخصائص الرئيسية التي تميز الحركة ككل عن منظومة الأمم المتحدة وغير ذلك من أشكال الاستجابة الإنسانية.

وقد قبل المؤتمر الدولي الثامن والعشرون مفهوم العلاقة المتوازنة بين الدول والجمعيات الوطنية وطلب من الاتحاد الدولي مواصلة عمله حول هذا الموضوع ورفع تقرير إلى المؤتمر الدولي عام ٢٠٠٧ بشأن التقدم المحرر في تعزيز فهم الدور المساعد للجمعيات الوطنية.

وترمي هذه الوثيقة إلى تلبية هذا الغرض وإطلاع المشاركين في المؤتمر الدولي على تطور مفهوم الجهة المساعدة للحكومة، وتوضيح الدور المساعد في ظل بيئة عمل جديدة، وعرض المشاورات الجارية مع الخبراء بشأن طبيعة الدور المساعد ونطاقه، وتناول "الأدوات" المتوفرة للحركة بغية المساعدة في إقامة حوار بين الحكومات والجمعيات الوطنية بشأن دورها كجهات مساعدة في المجال الإنساني. ويُقصد من الوثيقة أيضاً أن تشكل خلفية لمناقشات مجلس المندوبين وقراراته بشأن هذا الموضوع.

٢- تطور مفهوم الدور المساعد للسلطات العامة في المجال الإنساني

في ظل الاقتراحات الأصلية التي تقدم بها هنري دونان بشأن تشكيل لجان إغاثة، كان يُفترض أن تتولى الخدمات الطبية للقوات المسلحة المسؤولية الرئيسية عن العناية بالمرضى والجرحى في ميدان المعركة. وقد عرّفت القرارات التأسيسية لاتفاقية جنيف الأولى لعام ١٨٦٣ مهمة لجان الإغاثة هذه بأنها العمل كـ"جهات مساعدة" للخدمات الطبية للقوات المسلحة، رغم أن هذا المصطلح لم يُذكر صراحة. وكانت النتيجة الملازمة لوضع الجهة المساعدة للسلطات العامة هي إخضاع جمعيات الإغاثة للخدمات الطبية للقوات المسلحة ومن ثم للدول فيما يتعلق بجميع جوانب هذا النشاط. ومن الملفت أن مؤتمر عام ١٨٦٣ نص على وضع أفراد الخدمات الطبية المتطوعين العاملين في ميدان المعركة تحت القيادة العسكرية. وعلى حين لم يكن على الحكومات أي التزام بقبول عرض لجان الإغاثة هذه لخدماتها، فإن وظيفتها في دعم الخدمات الطبية للقوات المسلحة لم تستمر فحسب على مر السنين، بل إنها تعززت. كما أن وضع هذه اللجان راح يحظى بالمزيد من التقنين من قِبَل اتفاقيات جنيف المتتالية.

وأواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين، بدأت الجمعيات الوطنية تتجاوز دورها في زمن الحرب وتطور أنشطة أخرى زادت بدورها من قدرتها التشغيلية. كما حظيت بعض الجمعيات الوطنية أيضاً بدعم الدول. وعلى أثر الحرب العالمية الأولى، جاء الاعتراف الدولي بالدور المتنامي للجمعيات الوطنية في المادة ٢٥ من ميثاق عصبة الأمم الصادر عام ١٩١٩ والتي ألزمت الدول نفسها بموجبها بما يلي: "تشجيع

إنشاء منظمات الصليب الأحمر الوطنية التطوعية المرخص لها وفق الأصول والرامية إلى العمل على تحسين الصحة والوقاية من الأمراض وتخفيف المعاناة عبر أنحاء العالم، وتعزيز التعاون فيما بينها."

جاء هذا البيان إيداناً ببدء الاعتراف الرسمي من قِبَل الدول بدور أوسع للصليب الأحمر يتجاوز العناية بالمرضى والجرحى في ميدان المعركة. وقد اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة عقب الحرب العالمية الثانية بياناً مماثلاً يلمح إلى الروابط الخاصة بين الدول والجمعيات الوطنية. ومع توسع عمل الصليب الأحمر، بدأ استخدام عبارة "الجهة المساعدة" يُطبَّق على النطاق الكامل لأنشطة الجمعيات الوطنية، وليس فقط رعاية المرضى والجرحى في ميدان المعركة.

وكان عام ١٩٢١ قد شهد تعديل النظام الأساسي المنقح للجنة الدولية للصليب الأحمر (يشار إليها في ما يلي بعبارة "اللجنة الدولية") حيث أُدرجت فيه أربعة مبادئ أساسية - عدم التحيز، والاستقلال السياسي والديني والاقتصادي، وعالمية الحركة، والمساواة بين أعضائها. وتمثلت أهمية هذه المبادئ في أنها وفرت "توجهاً فلسفياً" للحركة. كما أنها شكّلت إطار عمل لعلاقات الحركة مع الحكومات. وقد تعرضت هذه العلاقات لاختبار قاس خلال الحرب العالمية الثانية حينما أيد الكثير من الجمعيات الوطنية أهداف الحرب صراحة وعبأت الرأي العام دعماً لها. كان هذا انتهاكاً واضحاً لما قد نصفه اليوم بمبدأ "الحياد"، وقد خُلف شعوراً بعدم الارتياح لدى الكثيرين داخل الحركة إزاء العلاقة التكافلية تقريباً القائمة بين بعض الدول وجمعياتها الوطنية.

واعتمد المؤتمر الدولي العشرون للصليب الأحمر والهلال الأحمر عام ١٩٦٥ بالإجماع المبادئ الأساسية السبعة للحركة: الإنسانية، عدم التحيز، الحياد، الاستقلال، التطوع، الوحدة، العالمية. ويشير مبدأ "الاستقلال" مباشرة إلى "الدور المساعد"، حيث ينص على ما يلي: "الحركة مستقلة. ورغم أن الجمعيات الوطنية تعمل كأجهزة مساعدة في الخدمات الإنسانية التي تقدمها حكوماتها وتخضع للقوانين السارية في بلدانها، فعليها أن تحافظ دائماً على استقلالها حتى تستطيع أن تتصرف في كل الأوقات وفقاً لمبادئ الحركة".

وأعاد المؤتمر الدولي الخامس والعشرون عام ١٩٨٦ التأكيد على أهمية المبادئ من خلال إدراجها في ديباجة النظام الأساسي للحركة. ومن اللافت أن الفقرة ٣ من المادة ٤ من النظام الأساسي تنص على أنه لكي تعترف اللجنة الدولية للصليب الأحمر بجمعية وطنية، فإنه ينبغي "أن تعترف بها حكومة بلدها الشرعية حسب الأصول على أساس اتفاقيات جنيف والتشريع الوطني باعتبارها جمعية إغاثة تطوعية مساعدة للسلطات العامة في المجال الإنساني". وتنص الفقرة ١ من المادة ٣ على ما يلي: "تشكل الجمعيات الوطنية وحدات الحركة الأساسية وقوتها الحيوية. وهي تضطلع بأنشطتها الإنسانية طبقاً لأنظمتها الأساسية الخاصة وتشريعاتها الوطنية، من أجل تحقيق المهمة الموكلة إلى الحركة، ووفقاً للمبادئ الأساسية. وتدعم الجمعيات الوطنية السلطات العامة في تنفيذ مهامها الإنسانية، تبعاً لاحتياجات السكان في بلدانها."

وثمة تنوع كبير في مفهوم "الجهة المساعدة للسلطات العامة في المجال الإنساني" وطريقه تطبيقه من بلد إلى آخر على نحو يستعصى على أي تصنيف مبسّط على أساس التقسيم بين الشرق/الغرب، أو الشمال/الجنوب، أو العالم المتقدم/النامي. ويعكس هذا المفهوم إلى حد كبير ثقافة بلد ما ونظامه القانوني والسياسي ووضع المنظمات الإنسانية داخل الدولة.

٣- توضيح الدور المساعد في ظل بيئة عمل جديدة

إن خطة العمل التي اعتمدها المؤتمر الدولي السابع والعشرون للصليب الأحمر والهلال الأحمر عام ١٩٩٩ طلبت من الاتحاد الدولي، إذ يعمل مع اللجنة الدولية للصليب الأحمر والجمعيات الوطنية، إجراء دراسة شاملة حول علاقة العمل التي تجمع بين الدول والجمعيات الوطنية. وكانت النتيجة المتوقعة من

الدراسة هي ضمان أن "مكونات الحركة والدول تتمتع بفهم أكثر وضوحاً وتشاركاً للدور المساعد للجمعيات الوطنية وميزاته وقيوده، في ضوء الاحتياجات المتغيرة وتطور دور الجهات الأخرى المقدمة لخدمات". ومن المهم التشديد على أن ذلك لم يكن مجرد "حوار من الحركة" بشأن الدور المساعد. فالدول، باعتبارها أعضاء في هذه المؤتمرات الدولية، هي جزء لا يتجزأ من عمليات أخذ القرار، وبالتالي تعتبر ركيزة مباشرة عند صياغة السياسات الجديدة والنتائج التي تتأتى عنها.

وقد استهل الاتحاد الدولي عام ١٩٩٩ دراسة (تم الانتهاء منها عام ٢٠٠٣) بعنوان: الجمعيات الوطنية للصليب الأحمر والهلال الأحمر بصفتها جهات مساعدة للسلطات العامة في المجال الإنساني. وأجرت الدراسة استقصاءً حول البيئة الخارجية وتطور مفهوم "الجهة المساعدة للسلطات العامة في المجال الإنساني" واستعرضت عدة جوانب من العلاقة التي تجمع بين الدول والجمعيات الوطنية. كما استعرضت عدداً من السياسات العامة والإجراءات الرئيسية التي اعتمدت في السنوات الأخيرة وسعت إلى تعريف مفهوم "الجهة المساعدة للسلطات العامة" بشكل أفضل. ووفرت الدراسة توجيهاً عملياً للجمعيات الوطنية والدول من خلال وصف "خصائص علاقة متوازنة" - تكون ذات منفعة متبادلة - ولكنها تحترم المبادئ الأساسية.

كما تضمنت دراسة أجرتها اللجنة الدولية وعرضتها على مجلس المندوبين عام ٢٠٠٥، اعتبارات تتصل بجوانب محدّدة للدور المساعد في حالات النزاعات المسلحة، على نحو يأخذ في الاعتبار الأنماط الجديدة للنزاعات، بما في ذلك عمليات حفظ السلام.

ولاحظت وثيقة الاستراتيجية من أجل الحركة الصادرة عام ٢٠٠١ أن: "طبيعة العلاقة بين الدول والجمعيات الوطنية فريدة من نوعها وتقدم الكثير من المزايا لكلا الطرفين. يقوم دور (الجمعية الوطنية) كجهة مساعدة للسلطات العامة على القانون الدولي الإنساني (اتفاقية جنيف الأولى لعام ١٩٤٩ (المادة ٢٦) والنظام الأساسي للحركة (الفقرة ١ من المادة ٣ والفقرة ٣ من المادة ٤)). إن الدور المساعد يمنح الجمعيات الوطنية وضعاً خاصاً: فهي، في الوقت نفسه، مؤسسات خاصة ومنظمات للخدمة العامة." وجاءت وثيقة الاستراتيجية من أجل الحركة كذلك على ذكر ما يلي: "ينص المبدأ الأساسي للاستقلال على أنه ينبغي للجمعيات الوطنية أن تحافظ دوماً على ما يكفي من استقلالها الذاتي بحيث تستطيع التحرك في جميع الأوقات وفقاً للمبادئ الأساسية. وهناك حاجة إلى إيجاد توازن مناسب بين الحاجة إلى علاقات وثيقة بين الدولة والجمعية الوطنية في البلد من جهة، والحاجة إلى المحافظة على استقلال الجمعية الوطنية من جهة أخرى. كما تبرز الحاجة إلى وجود معايير أوضح لتقييم ما إذا كان يتم الالتزام بهذا الاستقلال بشكل كامل."

وكانت دراسة عام ٢٠٠٣ المذكورة أعلاه علامة أساسية في تحديد إطار المناقشة بشأن موضوع "الجهة المساعدة للسلطات العامة في المجال الإنساني". وجاءت استجابة الحركة في القرار رقم ٦ الصادر عن مجلس المندوبين عام ٢٠٠٣. وبتعبير بسيط، شجعت تلك الاستجابة الجمعيات الوطنية على المشاركة في المناقشات مع الدول لتعزيز: "فهم الحكومات لقيمة صفة الجهة المساعدة لدى الجمعيات الوطنية وأهمية إقامة علاقة متوازنة."

ومن شأن الافتقار إلى الوضوح بشأن الأساس القانوني لدور "الجهة المساعدة للسلطات العامة في المجال الإنساني" أن يوجد، كما حدث بالفعل، بعض سوء الفهم والخلط بين الدول والجمعيات الوطنية. فحيثما ترى حكومة ما في الجمعية الوطنية ملحقاً لعملياتها وبرامجها، قد تنشأ أوضاع تشهد انخراطاً عميقاً لتلك الحكومة في إدارة الجمعية الوطنية وحكمها. وعلى سبيل المثال، فقد عدّل بعض الحكومات من طرف واحد تكوين مجلس إدارة الجمعية الوطنية بواسطة مرسوم. وقامت حكومات أخرى بتعديل النظام الأساسي للجمعية الوطنية دون التشاور مع الجمعية المعنية. وقد يتم إجبار الجمعيات الوطنية أيضاً على الاضطلاع بعمليات وأنشطة في الداخل والخارج لا تتماشى مع المبادئ الأساسية وتخالف القواعد

والإجراءات الداخلية للحركة. ويحدث الخلط بشأن الدور المساعد في العالمين المتقدم والنامي على السواء وداخل كل من الدول والجمعيات الوطنية.

وبينما توجد أمثلة للخلط وسوء الفهم لمفهوم "الجهة المساعدة للسلطات العامة في المجال الإنساني"، فإن هناك أيضاً الكثير من الحالات الإيجابية التي أمكن فيها إقامة "علاقة متوازنة" بين الدول والجمعيات الوطنية، وهو ما يعود الفضل فيه إلى حد كبير للحوار والتشاور المنتظمين. ويعزز هذه "العلاقة المتوازنة" أيضاً وجودُ أساس قانوني واضح يضع تعريفات ملائمة للدور المساعد ويحترم حاجة الجمعيات الوطنية إلى الالتزام بالمبادئ الأساسية. وحيثما توفرت هذه الشروط، فإن المجال يكون هائلاً للعمل المشترك الخلاق بين الجمعيات الوطنية والدول والتعاون بين الطرفين بما يعود عليهما بالنفع المتبادل ولصالح أشد الفئات ضعفاً.

وتتيح "العلاقة المتوازنة" مثلاً للجمعيات الوطنية أن تتفاوض وتبرم مذكرة تفاهم في مجالات مثل إدارة الطوارئ، مبادرات الصحة العامة، البرامج الاجتماعية على مستوى المجتمع المحلي، تعزيز القيم الإنسانية، مشاريع مكافحة التمييز، الوقاية من الإصابات وتقديم الإسعافات الأولية. وبالنسبة للحكومات، تعني هذه العلاقة، من بين جملة أمور أخرى، أن يكون لها شريك يمكن الاعتماد عليه في تقديم الخدمات استناداً إلى قدرته الفريدة على سرعة تعبئة موارد بشرية ومادية كبيرة، بما في ذلك على مستوى المجتمع المحلي، فضر عن أنه يضم بين صفوفه متطوعين. وعلى الصعيد الدولي، تشارك الدول مباشرة في عملية صياغة السياسات العامة ووضع المعايير للجمعيات الوطنية داخل إطار المؤتمر الدولي للصليب الأحمر والهلال الأحمر. أما على الصعيد الوطني، فإنها تعترف بواسطة قانون أو مرسوم بالجمعيات الوطنية المعنية، وهو ما من شأنه، مقارنة بما هو عليه الحال بشأن المنظمات غير الحكومية، أن يتيح قدرأ أكبر من إمكانية التنبؤ والشفافية في العلاقة.

وهناك أمثلة سلبية وأخرى إيجابية لدور الجمعيات الوطنية كجهات مساعدة لحكوماتها في المجال الإنساني. كما أن ثمة حالات لإهمال بسيط إذ لا يكون هناك أي جدال أو نقاش بشأن تلك القضايا وحيث تعمل الدول والجمعيات الوطنية على السواء استناداً إلى مفاهيم متقدمة عن الدور المساعد. وربما أضاعت الدول والجمعيات الوطنية في مثل هذه الحالات فرصاً هامة للعمل معاً بما يخدم الجمهور المستهدف لكلا الطرفين.

هكذا، فقد تطور النقاش حول مفهوم "الجهة المساعدة للسلطات العامة في المجال الإنساني" خلال السنوات الأخيرة. والحاصل أن استراتيجية الحركة في صيغتها التي المحدثه عام ٢٠٠٥ تعرض ثلاثة "أهداف استراتيجية" واسعة، هي:

- (١) تعزيز مكونات الحركة؛
- (٢) تحسين فعالية الحركة وتأثيرها عن طريق التعاون المتزايد والترابط؛
- (٣) تحسين صورة الحركة وتواجد مكوناتها وعلاقتها مع الحكومات والشركاء الخارجيين. وتتمثل مهمة أساسية تتصل بهذا الهدف الاستراتيجي الثالث في الحاجة إلى "تحليل دور الجمعيات الوطنية كجهات مساعدة لحكوماتها وعلاقات الحركة مع الأطراف المعنية السياسية والعسكرية."

وتبرز هذه النقطة الأخيرة على نحو خاص بسبب الاتجاهات الأخيرة في مناطق النزاع، والتي تشهد محاولات من قِبَل الحكومات لدمج الجهود الإنسانية داخل إطار سياسي وعسكري أوسع. إن حملات "كسب القلوب والعقول" حيث تنخرط الجيوش مباشرة في العمل الإنساني قد أثارت توترات مع منظمات

الإغاثة والتنمية. وثمة مقاومة تستند إلى أسس سليمة للفكرة القائلة بأنه ينبغي تقديم المعونة والإغاثة الطارئة بواسطة أناس لديهم جدول أعمال أممي أو سياسي يتحركون على أساسه. ويتمثل موقف الحركة، المستند إلى القانون الدولي الإنساني، في القول ببساطة بأن تقديم المساعدة والإغاثة الإنسانيين يجب ألا يستند سوى على معيار الاحتياج الإنساني. وكما تلاحظ الاستراتيجية في صيغتها المحدثة لعام ٢٠٠٥: "من الضروري للحركة أن تحافظ على هويتها كقوة إنسانية مستقلة ومحيدة وغير متحيزة. وفي الحالات التي تشهد مهمات عسكرية دولية، يتوجب على مكونات الحركة أن تميّز بوضوح بين الأنشطة الإنسانية التي تقوم بها وتلك التي تقوم بها القوات العسكرية وأن توضح لهذه الأخيرة طريقة عملها الخاصة." وينبغي أن يسري الأمر نفسه على العمليات الإنسانية الدولية غير العسكرية إذ يتزايد تسييس المساعدة الإنسانية وحيث تمثل في بعض الأحيان خليطاً مصطنعاً بين السياسة الخارجية والمعونة الإنسانية. وقد قبل المؤتمر الدولي الثامن والعشرون مفهوم العلاقة المتوازنة بين الدول والجمعيات الوطنية وطلب من الاتحاد الدولي مواصلة عمله حول هذا الموضوع ورفع تقرير بهذا الشأن إلى المؤتمر الدولي عام ٢٠٠٧.

٤- المشاورات بشأن طبيعة الدور المساعد ونطاقه

كجزء من تنفيذ هذا القرار، عقد الاتحاد الدولي اجتماعات خبراء بمشاركة اللجنة الدولية والجمعيات الوطنية وممثلي الحكومات، انصب فيها التركيز على الوضع القانوني للجمعيات الوطنية ودورها بصفقتها جهات مساعدة لسلطاتها العامة في المجال الإنساني. وجمعت اللقاءات بين ممثلي الجمعيات الوطنية وسلطاتها الوطنية الممثلة في جنيف عن طريق البعثات الدائمة. هذا واختيرت تلك الجمعيات الوطنية استناداً إلى الاهتمام السابق بالموضوع الذي أظهرته من خلال التعهدات التي قدمتها في المؤتمرات الدولية السابقة أو الدراسات التي عرضتها في المنديات الإقليمية أو صيغ التعاون التي أقامتها مع سلطاتها العامة الوطنية بصفقتها جهات مساعدة لها في المجال الإنساني.

وتركزت النقاشات حول عناصر تعريف دور الجهة المساعدة ومدى ملاءمته لمهمة الجمعية الوطنية والتفويض المنوط بها وأنشطتها. وأشار إلى أن نطاق دور الجمعيات الوطنية كجهات مساعدة ينبغي أن يكون موضع اتفاق أو على الأقل تفاهم بين الحكومات وجمعياتها الوطنية في كل حالة على حدة، وعلى نحو يقوم على الاحترام والحقوق والمسؤوليات المتبادلة.

ويتمثل أحد الجوانب المهمة التي تميز الجمعيات الوطنية للصليب الأحمر والهلال الأحمر عن المنظمات غير الحكومية في آلية إنشاء الجمعيات الوطنية. فالدور الفريد الذي تجسده الجمعيات الوطنية تحدده إجراءات برلمانية أو حكومية تمشياً مع اتفاقيات جنيف والقانون الوطني. وتشمل هذه الإجراءات اعترافاً خاصاً يضمن استقلالها عن الحكومات طبقاً للنظام الأساسي للحركة المعتمد في المؤتمر الدولي الخامس والعشرين للصليب الأحمر والهلال الأحمر في جنيف عام ١٩٨٦. وعلى وجه التحديد، تنص المادة ٢٦ من اتفاقية جنيف الأولى لعام ١٩٤٩ والنظام الأساسي للحركة (المادة ٣ (١) والمادة ٤ (٣)) على أن الجمعيات الوطنية تعمل بصفقتها جهات مساعدة للسلطات العامة في المجال الإنساني.

واستناداً إلى هذه المناقشات، تم إعداد الصيغة المحدثة التالية للتعريف العملي:

"إقامة شراكة متميزة / فريدة/ خاصة تنطوي على مسؤوليات ومنافع متبادلة وتستند إلى القانونين الدولي والوطني وتتيح للسلطات العامة الوطنية والجمعية الوطنية الاتفاق على المجالات التي تستكمل فيها الجمعية الوطنية الخدمات الإنسانية العامة أو تحل محلها. ويجب أن يكون بوسع الجمعية الوطنية تقديم خدماتها الإنسانية في جميع الأوقات بما يتماشى مع المبادئ الأساسية ومع التزاماتها الأخرى بموجب النظام الأساسي للحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر كما اتفقت عليه الدول في المؤتمر الدولي للصليب الأحمر والهلال الأحمر".

هذا وأثبتت هذه المشاورات قيمتها في إبراز مكانة الجمعيات الوطنية ضمن آليات مثل إدارة التأهب للكوارث ومواجهتها وحالات الطوارئ الصحية وغيرها من القضايا على جميع المستويات ذات الصلة في بلدانها المعنية.

تناول الخبراء الذين حضروا المشاورات حالات محدّدة للتفاعل بين الجمعيات الوطنية وسلطاتها العامة علاوة على تفاعلها مع مكونات الحركة الأخرى عند الاضطلاع بمختلف الأنشطة الإنسانية داخل حدودها الوطنية أو خارجها - لاسيما في مجالات الدفاع المدني الوطني والدفاع المدني الدولي والكوارث الطبيعية والهجرة والصحة وحالات النزاع.

كما تم التشديد على أن أنشطة الجمعيات الوطنية لا تجري كلها تنفيذاً لوظيفتها كجهة مساعدة. فالجمعيات الوطنية، استناداً إلى المهمة المنوطة بها وإلى المبادئ الأساسية، قد تحدّد أنشطة أخرى لا تدعم مباشرة الوظائف الحكومية لكنها تقوم على أساس حصر الجمعية الوطنية ذاتها للاحتياجات الإنسانية.

وشملت الحالات التي تم فحصها تلك التي توفر فيها جمعية وطنية أو يُنتظر منها أن توفر (وفقاً لاتفاق مسبق مع حكومتها) موظفيها وخدماتها كجزء من الاستجابة الإنسانية الدولية للحكومات.

وقد تشاطر عدد من الجمعيات الوطنية الخبرات والدروس المستفادة من الحوار مع حكوماتها. وتواجه بعض الجمعيات الوطنية مشكلات في الحفاظ على الحوار مع العديد من الإدارات الحكومية ذات الصلة بنشاطها وعدم وجود مركز مرجعي واحد لمثل هذا التفاعل. وتبادل الكثير من المشاركين المعلومات بشأن تشريعاتها الوطنية المتعلقة بأنشطة الحركة التي تُعد جزءاً من الدور المساعد للجمعيات الوطنية.

وتم التوصل إلى اتفاق عام مفاده أن المادة ٢٦ من اتفاقية جنيف الأولى تمثل حالة خاصة للغاية للدور المساعد، إذ تقتصر على إمداد وانتداب موظفي الجمعية الوطنية وموادها للوحدات الطبية للقوات المسلحة. وبالتالي فإن آليات التنسيق الخاصة بالحركة (قاعدة قبول الجمعية الوطنية للدولة المعنية، وغيرها من الآليات) لا تسري في هذا المجال. كما كان هناك تفاهم عام على إمكانية أن تكون هناك حالات مماثلة "تعير" فيها الجمعية الوطنية الموظفين والمواد لمواجهة المعاناة الإنسانية للأفراد العسكريين ذات الطبيعة غير العسكرية بالمعنى الصارم للكلمة (مثلاً: الدعم النفسي الاجتماعي)، حيث لا تسري هنا أيضاً آليات التنسيق الخاصة بالحركة. غير أنه لم يتسن التوصل إلى توافق في الآراء بشأن الحالات التي تقوم فيها الجمعية الوطنية بانتداب موظفيها وتوفير موادها لإدارات ووكالات حكومية غير القوات المسلحة. ومع ذلك فقد تم الإقرار بأنه يتعين على الجمعية الوطنية وحكومتها في جميع الأوقات تجنب الخلط بين مثل هذه الأنشطة المشتركة وأنشطة الجمعية الوطنية والحركة ككل.

واتفق جميع المشاركين في المشاورات حول الرأي القائل بضرورة كفالة حوار دائم في جميع الأوقات بين الجمعيات الوطنية وحكوماتها بشأن القضايا المندرجة داخل إطار العمل المتفق عليه. وحينما يضطلع أحد الشريكين بعمل بعينه من شأنه أن يؤثر على الشريك الآخر، فإنه يكون من الضروري إجراء مشاورات والتوصل إلى اتفاقات مسبقة. ولا غنى عن هذا الأمر من أجل بناء "علاقة متوازنة" والحفاظ عليها. ويقع على الجمعيات الوطنية واجب أن تنتظر بجدية في أي طلب من حكومتها. ولكن لديها أيضاً الحق في رفض الاقتراح/الطلب إذا كان يتعارض مع المبادئ الأساسية أو مع مهمة الحركة أو التفويض المنوط بها أو نظامها الأساسي. ويجب أن تحترم الحكومة قرار الجمعية الوطنية.

واستهل الاتحاد الدولي أيضاً بالتعاون مع اللجنة الدولية عملية تشاور أوسع تشمل الجمعيات الوطنية، حيث تم توجيه الدعوة إلى الجمعيات الوطنية للإجابة على استبيان بشأن السمات الخاصة لدورها المساعد في بلدانها المختلفة. وتتمتع كل الجمعيات الوطنية التي أجابت على الاستبيان بأساس قانوني سليم يتضمن صك اعتراف يكفل استقلالها عن الحكومات. وفي معظم الحالات يتضمن التشريع الوطني أيضاً بعض

التحديد للتفويض المنوط بالجمعية الوطنية وأنشطتها. وفي بلدان أخرى، تضطلع الجمعيات الوطنية بوظائف محدّدة لصالح حكوماتها على أساس تعاقدية. وعادة ما تشمل المهام المسندة إلى الجمعيات الوطنية - على أساس التشريع الوطني أو أشكال مختلفة من الاتفاقات - بعضاً من المجالات التالية: مساعدة الخدمات الطبية العسكرية، نشر القانون الدولي الإنساني والمبادئ الأساسية، خدمات البحث عن المفقودين، التأهب للكوارث ومواجهتها، الوقاية من الأمراض، خدمات الصحة والرعاية الاجتماعية، خدمات الإسعاف، التدريب على الإسعافات الأولية وبرامج التبرع بالدم.

وتقع على عاتق أغلب الجمعيات الوطنية المحببة وظيفه ملزمة قانوناً بالعمل كـ "جهة مساعدة" للخدمات الطبية العسكرية وفق المادة ٢٦ من اتفاقية جنيف الأولى. غير أن القليل فقط من هذه الجمعيات قد طلبت بالفعل منه حكوماته الاضطلاع بأنشطة مع القوات المسلحة، سواء داخل البلاد أو في الخارج (في سياق النزاع المسلح/حفظ السلام أو الكوارث). وفي إحدى الحالات، كان دعم الجمعية الوطنية للقوات المسلحة مشروطاً بالقبول الصريح من قِبَل الجمعية. وجدير بالذكر أيضاً أن الكثير من الجمعيات الوطنية يتعاون مع قواته المسلحة في نشر القانون الدولي الإنساني.

وبالسؤال عن التبعات العملية للدور المساعد من حيث الامتيازات أو الدعم الحكومي، تبرز أغلب الجمعيات الوطنية قدرتها الفريدة على الاتصال بالوزارات والمسؤولين الحكوميين. وعلاوة على ذلك، تتمتع أغلب الجمعيات الوطنية بإعفاءات من الرسوم الجمركية و/أو الضرائب وبشكل أو آخر من الدعم المالي أو غيره من أنواع الدعم. ولا تواجه أغلب الجمعيات الوطنية أي صعوبات بشأن دورها كجهة مساعدة. بيد أنها تبحث بعناية تبعات أي عمل تقوم به في مجال المناصرة العامة على العلاقة مع حكوماتها.

٥- "الأدوات" التي تساعد في إقامة حوار بين الحكومات والجمعيات الوطنية بشأن دورها المساعد في المجال الإنساني

كشفت أيضاً مشاورات الخبراء والمداولات الجارية في اجتماعات فريق السفراء المعني بالتحضير للمؤتمر الدولي عن حاجة الكثير من الحكومات وعموم الجمهور إلى المزيد من المعلومات بشأن نطاق الدور المساعد للجمعيات الوطنية وطبيعته. وقد وضع عدد من وثائق الحركة الداعمة للحوار بين الحكومات والجمعيات الوطنية بشأن دورها المساعد في المجال الإنساني. وليست هذه الوثائق مطروحة على الحكومات لإقرارها كما أنها ليست ملزمة لها. بيد أن الحركة توفرها (انظر الموقعين www.ifrc.org و www.icrc.org) كمعلومات مرجعية في حالة الاحتياج إلى مزيد من الوضوح بشأن الكيفية التي يُفترض أن تعمل بها الجمعية الوطنية على الصعيدين الوطني والدولي، بما في ذلك علاقتها بحكومتها. وتشمل هذه الوثائق ما يلي:

وثائق تم اعتمادها من قِبَل الاجتماعات الدستورية:

- التوجيهات بشأن النظم الأساسية للجمعيات الوطنية؛
- الحد الأدنى من العناصر الواجب توفرها في الاتفاقات التشغيلية بين مكونات الحركة وشركائها التشغيليين الخارجيين؛
- وثيقة إرشادية بشأن العلاقات بين مكونات الحركة والجهات العسكرية؛
- لائحة استخدام الشارات بواسطة الجمعيات الوطنية، التي اعتمدها المؤتمر الدولي العشرون (١٩٦٥)، وعدلها مجلس المندوبين في قراره رقم ٥ (١٩٩١).
- سياسة الحركة بشأن الشراكة مع قطاع الشركات، ٢٠٠٥.

وثائق إرشادية أصدرها الاتحاد الدولي و/أو اللجنة الدولية:

- جمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر كجهات مساعدة للسلطات العامة في المجال الإنساني، الاتحاد الدولي ٢٠٠٣؛
- جمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر كجهات مساعدة للسلطات العامة في المجال الإنساني. دراسة عن حالات النزاعات المسلحة، اللجنة الدولية للصليب الأحمر ٢٠٠٥؛
- الحد الأدنى من العناصر الواجب توفرها في التشريعات المنظمة للعلاقة بين جمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر وسلطاتها الوطنية؛
- جمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر وتنفيذ القانون الدولي الإنساني: مبادئ توجيهية.

٦- السير قدما

تتمثل النتيجة الرئيسية لعمليات التشاور الموصوفة أعلاه في عدد من التوصيات بشأن الطريقة التي ينبغي أن يتناول بها المؤتمر الدولي المقبل هذه القضية. ومن المتوقع أن يعتمد قرار يتضمن توصيات ضرورية لإرشاد الدول ومكونات الحركة بشأن إقامة "علاقة متوازنة" بين السلطات العامة والجمعيات الوطنية حينما تعمل كجهات مساعدة في المجال الإنساني.

وُتدعى الحكومات والجمعيات الوطنية إلى استعراض العلاقة القائمة حالياً بينها على ضوء هذه الخلاصة والتوصيات. كما تُشجّع على استكشاف المزيد من المجالات التي يمكن فيها للجمعية الوطنية العمل كشريك مساعد لحكومتها، بالاستفادة من المنافع المتبادلة التي ينطوي عليها هذا المفهوم. وسوف يوفر الاتحاد الدولي واللجنة الدولية خدماتهما في إطار مجالات اختصاص كلٍ منهما.

٧- أسئلة توجيهية للجنة "ألف" خلال المؤتمر الدولي بشأن الطبيعة الخاصة لعمل حركة الصليب الأحمر والهلال الأحمر والشراكات ودور الجمعيات الوطنية بصفتها جهات مساعدة للسلطات العامة في المجال الإنساني (الأربعاء ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧، من ٩,٣٠ صباحاً إلى ١ ظهراً ومن ٢ ظهراً إلى ٦ مساءً)

ستوضع الأسئلة التوجيهية للجنة ألف على موقع ويب الخاص بالمؤتمر الدولي الثلاثين اعتباراً من ٣١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧

(www.icrc.org, www.ifrc.org, www.rcstandcom.info)

المشاركون مدعوون إلى الرجوع إلى تلك الأسئلة لدى التحضير للمؤتمر الدولي