

Distr.: General
7 August 2006
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الحادية والستون

البند ٤٠ من جدول الأعمال المؤقت*

تقرير مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون
اللاجئين، المسائل المتصلة باللاجئين والعائدين
والمشردين والمسائل الإنسانية

النظام الإنساني الدولي الجديد

تقرير الأمين العام**

موجز

أعد هذا التقرير عملاً بقرار الجمعية العامة ١٧١/٥٩. وهو يبحث في خمس مسائل رئيسية تشكل دعائم العمل الإنساني المعاصر في جميع أنحاء العالم، وهي: (أ) الوقاية؛ و (ب) الوصول إلى المحتاجين؛ و (ج) الحق في المساعدة الإنسانية؛ و (د) بناء القدرات المحلية؛ و (هـ) تقاسم الأعباء. وعلاوة على ذلك، يحدد التقرير المسائل الإنسانية التي تقتضي قدراً أكبر من الاهتمام على الصعيد الدولي ويقترح توصيات عملية للمستقبل.

* A/61/150.

** قدم التقرير في وقت متأخر لأن البيانات الواردة من الشركاء الخارجيين أتيت لاحقاً للأمانة العامة بعد انقضاء المهلة.



أولا - مقدمة

١ - بالإشارة إلى قرار الجمعية العامة ١٧١/٥٩ المؤرخ ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤، والمتعلق بتعزيز "نظام إنساني دولي جديد"، يقدم هذا التقرير وفقا للفقرة ١٢ من هذا القرار المتعلق بوضع "جدول أعمال للعمل الإنساني". ودعت الجمعية العامة في الفقرة ١١، من قرارها ١٧١/٥٩ الدول الأعضاء ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بالأمانة العامة والهيئات المختصة في منظومة الأمم المتحدة والمنظمات الحكومية الدولية وغير الحكومية، بما فيها المكتب المستقل للقضايا الإنسانية إلى تعزيز الأنشطة والتعاون من أجل مواصلة إعداد برنامج للأعمال الإنسانية. وفي الفقرة ١٢ منه طلبت الجمعية إلى الأمين العام أن يدعم عملية إعداد برنامج للأعمال الإنسانية، وأن يقدم تقريرا إلى الجمعية العامة في دورتها الحادية والستين عن التقدم العام المحرز. ويقدم هذا التقرير امتثالا لهذا الطلب.

٢ - وقد ذكر في تقرير الأمين العام الأخير ذي الصلة (A/59/554)، الذي أفضى إلى القرار ١٧١/٥٩؛ أن المكتب المستقل للقضايا الإنسانية، الذي كان قد ساعد في بدء مفهوم جدول الأعمال المقترح ومتابعته، سيشارك في زيادة تطويره وسيساعد في عملية التنفيذ. ويجري إعداد هذا التقرير بما يتمشى مع البرنامج المقترح وسيطرق إلى خمسة مسائل رئيسية كلها من دعائم العمل الإنساني المعاصر في جميع أنحاء العالم وهي: (أ) الوقاية؛ و (ب) الوصول إلى المحتاجين؛ و (ج) الحق في المساعدة الإنسانية؛ و (د) بناء القدرات المحلية؛ و (هـ) تقاسم الأعباء. وعلاوة على ذلك، يأتي هذا التقرير على ذكر قضايا إنسانية بحاجة إلى قدر أكبر من الاهتمام على الصعيد الدولي نظرا لأثرها على الفئات الضعيفة. وأخيرا ترد في مرفق هذا التقرير الردود الواردة من الحكومات ومن المكتب المستقل للقضايا الإنسانية على النظام الإنساني الدولي الجديد.

ثانيا - خمسة مسائل رئيسية

ألف - الوقاية

٣ - الوقاية خير من العلاج. فهي تنقذ حياة الناس، وتخفف الآلام، وتحد من الضعف، ومن ثم يمكن أن تجعل عمليات الطوارئ ثانوية. وتكون التدابير الوقائية أكثر فعالية إذا بوشر بها عند بداية وضع متفاجم أو بأسرع ما يمكن في حالة يحتمل أن تتطلب عملا إنسانيا. وفي حالة الكوارث التي من صنع الإنسان، يمكن أن تعرف البلدان المجاورة، بشكل خاص، والعالم الخارجي، بشكل عام، الحالة قبل أن تصبح من حالات الطوارئ الإنسانية. ويختلف الوضع كثيرا في معظم حالات الكوارث الطبيعية. غير أن معالجة كلتا الفئتين يتطلب إنشاء نظم

إنذار مبكر على الصعידين الوطني والإقليمي، متصلة بوحدة تشغيلية على الصعيد الوطني وكذلك داخل الأمم المتحدة والهيئات الإقليمية القائمة. وينبغي للمساعدات الدولية في حالات الإغاثة أن تكمل الجهود الوطنية بشكل كاف.

باء - الوصول إلى المحتاجين

٤ - تشكل مسألة الوصول إلى المحتاجين جزءاً أساسياً من دور الأمم المتحدة وكذلك المنظمات الإقليمية. وفي العقود الأخيرة، أدى انعدام الوصول إلى وفاة ملايين الأشخاص أو تغيير محل إقامتهم. ووصول الوكالات الإنسانية، سواء الحكومية الدولية أو غير الحكومية، بسرعة وفي حينه أمر ضروري للعمل الفعال. وورد في مرفق الوثيقة (A/60/627) إعلان بشأن أسس العمل الإنساني في حالات الطوارئ، يشمل أحكاماً للوصول في حينه. وسييسر اعتماد الجمعية العامة لها العمل السريع والفعال على الصعيدين الوطني والإقليمي ويسر العمل في حينه من جانب المجتمع الدولي.

جيم - الحق في المساعدة الإنسانية

٥ - ما زالت مسألة الحق في المساعدة الإنسانية محل نقاش رغم أن المادة ٢٥ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨ والمادة ١١ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام ١٩٦٦ تشيران إليها. فالمادة ٢٥ من الإعلان تمنح لكل شخص الحق في مستوى معيشة يكفي لضمان الصحة والرفاهة له ولأسرته، بينما تعترف المادة ١١ من العهد بحق كل شخص في مستوى معيشي ملائم، بما في ذلك الغذاء والكساء والمأوى وبحقه في تحسين متواصل لظروفه المعيشية. وعلاوة على ذلك تلزم المادة ١١ الدول باتخاذ التدابير اللازمة لإنفاذ هذا الحق وتعترف بالأهمية القصوى للتعاون الدولي القائم على أساس طوعي.

٦ - ويتوقف الحق في المساعدة الإنسانية كلية على تحديد الاحتياجات الفعلية وتقييمها في الوقت المناسب وبعبارة. وينبغي أن تصمم المساعدة ذاتها وتراقب بانتظام باتباع تقييم دقيق للاحتياجات، يجب أن يكون شاملاً ومتعدد القطاعات ويقوم على مشاركة جميع الأطراف المعنية وكذلك خبراء خارجيين معينين من دوائر البحث العالمية.

دال - بناء القدرات المحلية

٧ - يمكن أن يكون العمل الإنساني أكثر فعالية ونجاحاً إذا كانت وراءه كيانات وهيكل دعم محلية. ولا يمكن تخفيف أي حالة طوارئ تماماً دون مشاركة المجتمعات المحلية، ولا أن

تعمل الوكالات الإنسانية الدولية بفعالية دون دعم من الموظفين المحليين والسكان المحليين. غير أنه، عندما تكون القدرات المحلية ضعيفة أو منعدمة جزئياً نتيجة لحالة من حالات الطوارئ، يجب على العمل الإنساني أن يباشر ببناء القدرات المحلية من البداية في المناطق المعرضة للطوارئ كجزء لا يتجزأ من المساعدة الإنسانية. ويمكن زيادة القدرة على خلق فرص العمل على صعيد الحكومة المحلية من خلال تقديم التدريب ومن ثم تعزيز الجهود الإنسانية.

٨ - ولا يساعد برنامج سليم لبناء القدرات المحلية فقط على كفالة تأهب المجتمعات والبلدان المتضررة، ولكنه يعزز أيضاً الهياكل المحلية خلال الطوارئ ويعجل بعملية إعادة الأوضاع إلى حالتها الطبيعية. وفي الوقت نفسه، يمكن المجتمعات المحلية من مواجهة الطوارئ في المستقبل بذاتها والحد من الخسائر في الأرواح والممتلكات.

هاء - تقاسم الأعباء

٩ - تعمل الأمم المتحدة وفقاً لمبدأ تقاسم الأعباء مع الدول الأعضاء التي تساهم مالياً حسب القدرة النسبية لكل منها على الدفع وينطبق تقاسم الأعباء على كل الأعمال الإنسانية والأنشطة التشغيلية ذات الصلة على أساس طوعي وفقاً للمبدأ الوارد في المادة ١١ من العهد. وهو لا يزال يشكل جانباً أساسياً من العملية الإنمائية العالمية وسيبقى كذلك في سياق الجهود التي تبذلها الأمم المتحدة لبلوغ الأهداف الإنمائية للألفية. ونظراً لأن الكوارث الهائلة، التي هي من صنع الإنسان أو الطبيعة، يمكن أن تضرب في أي شطر من العالم، فإن تقاسم الأعباء في العمل الإنساني من المتطلبات الدولية الأساسية. ونتيجة لذلك من الحيوي للأمم المتحدة إضفاء الطابع المؤسسي على تقاسم الأعباء بوصفه الممارسة التي لا بد منها على الصعيد الدولي. فهو سيعزز سياسات التعاون الدولي ويوطدها.

ثالثاً - القضايا الإنسانية: توصيات للمستقبل

١٠ - في منظومة الأمم المتحدة تعالج الوكالات المتخصصة والأجهزة الفرعية مجموعة من القضايا الإنسانية منذ إنشاء المنظومة. وتدعو التطورات التي شهدتها السنوات الأخيرة إلى زيادة تعزيز المنظومة. فعلى سبيل المثال، الكوارث التي من صنع الإنسان والكوارث الطبيعية التي أدت إلى مجموعة من حالات الطوارئ في جميع أرجاء العالم تستلزم تعزيز العمل الإنساني وتعديله. وتستلزم الجهود الجارية الدعم الدولي.

١١ - وخلال العقد الحالي، استوجبت الكوارث، من قبيل الفيضانات والزلازل التي لحقت بالملايين من الأشخاص، جهود إغاثة جبارة. وفي هذا السياق بالتحديد، أدت القوات المسلحة أيضا دورا مفيدا في مساعدة الضحايا. ونظرا لأن الجيوش تتطلب جزءا كبيرا من الميزانية الوطنية، سيكون من المفيد إجراء بحوث بشأن دور القوات المسلحة في التنمية الاجتماعية والاقتصادية، كما هو مبين في الوثيقة A/59/554.

١٢ - وعلاوة على ذلك، سيكون من المفيد إجراء تحليل إضافي للانتقال من الإغاثة إلى التنمية بحيث يمكن للجهود المبذولة خلال الطوارئ أن تؤدي أيضا إلى جهود ملموسة للتنمية الدائمة. وبالمثل، سيكون من المفيد البحث في الترابط بين حقوق الإنسان والقضايا الإنسانية، وهو أمر سيكون ذا أهمية، في جملة أمور، لمجلس حقوق الإنسان الذي أنشئ حديثا.

١٣ - وهناك أيضا بعض المشاكل الإنسانية الناشئة التي يجب تحديدها وتحليلها لاتخاذ إجراءات دولية بناءة بشأنها على سبيل المثال، زاد عدد المشردين داخليا ليصبح أكبر من عدد اللاجئين؛ غير أنه لم تتم تلبية احتياجات المشردين داخليا بشكل مرض خارج الجهود الوطنية. وبالمثل، هناك تزايد في عدد المتسولين وأطفال الشوارع، خاصة في العالم الثالث. وفي الوقت نفسه، هناك أعداد متزايدة من الضحايا من جراء الإرهاب والصراعات الداخلية. وهناك حاجة إلى تحليل المشاكل الإنسانية التي يواجهها الكثير من أجزاء العالم والبحث عن حلول لها. وفي الوقت نفسه، يجب بذل جهود على الصعيد الدولي للحد من الفقر وحل المشاكل التي تواجهها بلدان العالم الثالث. وباختصار، لقد حان الوقت لتعزيز نظام إنساني دولي جديد، وهو موضوع مدرج على جدول أعمال الجمعية العامة منذ بضعة أعوام.

المرفق

الردود الواردة من الحكومات ومن المكتب المستقل للقضايا الإنسانية البوسنة والهرسك

- ١ - إن حكومة البوسنة والهرسك تدرك وتدعم تماما الحاجة إلى تعزيز نظام إنساني دولي جديد. واستنادا إلى تجربتها الخاصة، يمكن بذل جهود كذلك لتعزيز السلام وتشجيع منع الصراعات. وفي هذا السياق، لجهود بناء السلام التي تبذلها الأمم المتحدة دور مهم. وبالمثل، يستفيد ملايين الأشخاص في جميع القارات من أنشطة الأمم المتحدة في الميدان الإنساني. وتماشيا مع سياسات الأمم المتحدة، جرى بذل جهود كبيرة خلال السنوات الأخيرة في البوسنة والهرسك في ميدان إعادة اللاجئين إلى ديارهم وإعادة تأهيلهم.
- ٢ - ومؤخرا، رتبت البعثة الدائمة للبوسنة والهرسك لدى الأمم المتحدة في نيويورك، بالتعاون مع المكتب المستقل للقضايا الإنسانية، من خلال رئيس الجمعية العامة، للإصدار الرسمي لمشروع إعلان يتعلق بأسس العمل الإنساني في حالات الطوارئ (A/60/627، المرفق).
- ٣ - وأعد المكتب المستقل للقضايا الإنسانية ورقة بحثية تحتوي على شرح لكل مادة من المواد الثلاثين في مشروع الإعلان الذي عممته البعثة الدائمة للبوسنة والهرسك في نهاية تموز/يوليه ٢٠٠٦ على جميع البعثات الدائمة لدى الأمم المتحدة في نيويورك. وأعدت الورقة البحثية لتيسير اعتماد الإعلان من جانب الجمعية العامة نظرا للعدد المتزايد من الكوارث الطبيعية والتي هي من صنع الإنسان في العالم.

الأردن

- ١ - أشارت المملكة الأردنية الهاشمية، في مساهمتها الأخيرة في تقرير الأمين العام المتعلق بتعزيز نظام إنساني دولي جديد (A/59/554) بالتحديد إلى أنها ما زالت "تبذل جهودا دؤوبة للوقوف على المشاكل الإنسانية التي يواجهها البلد والمنطقة والتماس الحلول لها"، وأنه "ما زالت مشكلة اللاجئين تمثل أحد التحديات الرئيسية في المنطقة". ولسوء الحظ، إن الحالة الراهنة في الشرق الأوسط بسبب الصراع في لبنان تجعل هذه البيانات التي أدلى بها الأردن أوثق صلة بالموضوع من ذي قبل. وفي هذا السياق، من الملائم الاستشهاد هنا بالبيانات التي سبق أن أدلى بها الأردن في الوثيقة سابقة الذكر:

"وقد زادت الصراعات المسلحة التي تنشب بين الدول وداخلها من الحاجة إلى إحلال السلام الدائم. ومن الجدير بالذكر أن الحكومة الأردنية، في أحد الأجزاء التي ساهمت بها من قبل في تقارير الأمين العام، قد أشارت، استنادا إلى تجربة بلدان العالم المختلفة، إلى أن السلام لا يدوم عندما يتحقق من خلال المفاوضات فقط، وإنما، وقبل كل شيء، عندما يجري بناؤه وتوطيده على صعيد القواعد الشعبية".

٢ - وليس هناك شك في أنه سيكون أكثر ملاءمة للأمم المتحدة أن تضع وتعزز نظاما إنسانيا أنسب لمعالجة الكوارث الطبيعية والكوارث التي هي من صنع الإنسان. وقد تناول المجلس الاقتصادي والاجتماعي في اجتماعه الأخير تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ. وبالمثل إن الاقتراح الذي قدمته مؤخرا البوسنة والهرسك بالتعاون مع المكتب المستقل للقضايا الإنسانية لصالح الموظفين الميدانيين والعمل الميداني بشأن العمل الإنساني في حالات الطوارئ سيكون أشد نفعا عندما تعتمد الجمعية العامة الإعلان ذا الصلة.

المكتب المستقل للقضايا الإنسانية

١ - يشارك المكتب المستقل للقضايا الإنسانية منذ إنشائه عام ١٩٨٨ في تعزيز النظام الإنساني الدولي الجديد. وتماشيا مع آخر تقرير عن المسألة (A/59/554)، فإنه يدعم بنشاط جدول أعمال الأنشطة الإنسانية المقترح استجابة لقرار الجمعية العامة ١٧١/٥٩ ويضع العناصر المكونة لتشكيل نواة جدول الأعمال هذا. ويقوم المكتب في الوقت نفسه، بتعزيز تنفيذ توصيات حاسمة قدمتها الهيئة التي سبقتها: اللجنة المستقلة المعنية بالقضايا الإنسانية الدولية. وفي هذا السياق، شارك المكتب في إعداد مشروع الإعلان المتعلق بأسس العمل الإنساني في حالات الطوارئ، الذي عرضه رئيس الجمعية العامة على الدول الأعضاء في الأمم المتحدة (الوثيقة A/60/627، المرفق) وأعد ورقة بحثية مفصلة تشرح أحكام كل المواد. وقامت البعثة الدائمة للبوسنة والهرسك لدى الأمم المتحدة بتوزيع الورقة على جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة قبل اجتماع اللجنة الثالثة خلال الدورة الحادية والستين للجمعية العامة.

٢ - ويعد المكتب حاليا عددا من التقارير المتعلقة بجدول أعمال الأنشطة الإنسانية المقترح وقضايا إنسانية ذات صلة، كما هو مذكور في مساهمته الأخيرة في تقرير الأمين العام (A/59/554). والمكتب مصمم أيضا على عرض صكوك حقوق الإنسان الأساسية المتعلقة بمواضيع من قبيل المرأة والطفل والأقليات على الجمهور عامة للعلم بها من خلال ترجمة هذه الوثائق ونشرها وتوزيعها باللغات المحلية والوطنية، نظرا لأن أكثر من نصف سكان العالم لا يستطيعون قراءة الوثائق. بمعظم لغات الأمم المتحدة الرسمية. وإذا علم الناس ما لهم من حقوق الإنسان والحريات المعترف بها، ستتاح لروح الديمقراطية فرصة إضافية للانتشار، وستحصل الفئات الضعيفة، مثل المرأة والأقليات، على سلاح قوي في كفاحها من أجل حياة أفضل.