E

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/ICEF/1997/5
11 November 1996
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

منظمة الأمم المتحدة للطفولة

لاتخاذ إجراء

المجلس التنفيذي
الدورة العادية الأولى لعام ١٩٩٧
٢٠ - ٢٤ كانون الثاني/ يناير ١٩٩٧
البند ٦ من جدول الأعمال المؤقت*

تقرير مرحلي عن متابعة قراري المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٥٦/١٩٩٥ و ٣٣/١٩٩٦

تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ

موجز

يستجيب هذا التقرير لقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٣٣/١٩٩٦ المؤرخ ٢٢ تموز/ يوليه ١٩٩٦ بشأن تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ والذي "يحث مجالس إدارة الوكالات ذات الصلة على أن تنجز نظرها في متابعة قرار المجلس ٥٦/١٩٩٥ [المؤرخ ٢٨ تموز/ يوليه ١٩٩٥] في وقت لا يتجاوز دورتها العادية الأولى لعام ١٩٩٧". ويراجع هذا التقرير على تقرير "الأطفال والنساء في حالات الطوارئ: الأولويات الاستراتيجية والاهتمامات التنفيذية لمنظمة الأمم المتحدة للطفولة" (E/ICEF/1997/7) الذي يلمس عدداً من القضايا ذات الصلة التي ينظر فيها بالارتباط بقراري المجلس ٥٦/١٩٩٥ و ٣٣/١٩٩٦.

وسوف يحال هذا التقرير وكذلك تعليقات الوفود وأي مقرر للمجلس إلى الأمين العام للإدراج في تقريره الذي يقدم عن هذا الموضوع إلى المجلس في دورته الموضوعية لعام ١٩٩٧.

* E/ICEF/1997/2.

051296 051296 96-31741

مقدمة

١ - يشمل جدول الأعمال الإرشادي للقضايا المعروضة للنظر فيها ضمن قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٥٦/١٩٩٥ المؤرخ ٢٨ تموز/ يوليه ١٩٩٥ (يرجع إلى مرفق الوثيقة E/1995/L.45) ثلاث مجموعات عريضة من الاهتمامات التي تشكل أساساً للتقرير الحالي:

(أ) أدوار الوكالات ومسؤولياتها التنفيذية فيما يتعلق بالوقاية، والتأهب، والاستجابة الإنسانية، والتأهيل، والشفاء، والتنمية، على النحو القابل للتطبيق في بلدان المنشأ وبلدان اللجوء. ويحدد دور ومسؤوليات الوكالة نهجها في تعزيز القدرة المحلية وآليات المواءمة، ويحكم توزيعها للموارد بين احتياجات إنقاذ الحياة والوقاية والتأهب والشفاء؛

(ب) التنسيق المشترك بين الوكالات، ويشمل المغزى العملي بالنسبة لكل وكالة للمشاركة الكاملة في البرمجة التي تنشئها إدارة الشؤون الإنسانية بالأمم المتحدة وفي المناشدات الموحدة المتصلة بها، وفي معالجة وضع مذكرات تفاهم تنفيذية بين المنظمات. وبالإضافة إلى ذلك تتولى فرقة العمل المشتركة بين الوكالات دراسة قضية قيام نظام مشترك لرصد وتوثيق البرامج الإنسانية كأحدى وسائل المساهمة في زيادة مسؤولية الوكالات؛

(ج) النظم الداخلية المحددة للوكالات وكفاءتها وقدراتها، بما في ذلك القدرة التشغيلية والمالية على التصرف بطريقة آنية وفعالة، والإجراءات الإدارية وغيرها التي توفر المرونة وتسهل الاستجابات السريعة، والاستراتيجيات اللازمة للتطوير الوظيفي الشامل (بما في ذلك النماذج التدريبية المشتركة بين الوكالات) ومدى تفويض المستوى الميداني بالسلطة.

٢ - وتجري ملاحقة المتابعة المشتركة بين الوكالات لقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي عن طريق فرقة العمل المشتركة بين الوكالات وأفرقتها العاملة ذات الصلة التي تشغلها إدارة الشؤون الإنسانية والتي تشترك فيها اليونيسيف. وبالإضافة إلى ذلك تتولى اليونيسيف القيام بعدد من الاستعراضات المتعلقة بالسياسات والاستعراضات التنفيذية كجزء من عملية إصلاحها الإداري المتصلة بالمناقشة الحالية.

أولا - دور اليونيسيف ومسؤولياتها التنفيذية

٣ - اليونيسيف هي وكالة منظومة الأمم المتحدة المناط بها مناصرة الأطفال والعمل من أجلهم. وبوصفها عاملاً إنسانياً، تتمثل مهمتها في ضمان إعطاء احتياجات وحقوق الطفل على الدوام أولوية في البرنامج الإنساني وتحليلها بطريقة منتظمة وشاملة. ولا تسند لأي وكالة أخرى هذه المسؤولية المحددة. وهكذا فانها تكمل ولايات الشركاء المتجهين نحو القطاعات مثل منظمة الصحة العالمية ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة وبرنامج الأغذية العالمي.

٤ - ويتمثل أساس إجراءات اليونيسيف في نهجها للبرمجة القطرية الطويلة الأجل واتجاهها الإنمائي في معالجة محددات الصالح العام أو جوانب الضعف بالنسبة للأطفال والنساء في حالات الأزمات. ويتيح هذا المنظور الطويل الأجل لليونيسيف (أ) القيام في برامجها القطرية العادية بإجراءات بوسعها أن تسهم في منع المنازعات والأزمات الإنسانية؛ (ب) المشاركة على الصعيد القطري في تدابير التأهب بوصفها عضواً في فريق التحكم في الكوارث التابع للمنسق المقيم؛ (ج) دعم أنشطة النهوض ببناء القدرة المحلية والتأهيل - لفرادى الأطفال أو الأسرة المعيشية أو المجتمع المحلي أو شبكة الخدمات الاجتماعية - بأسرع ما يمكن ضمن تعاونها الإنساني. (ويوضح التركيز على تنمية القدرات وأعمال التأهيل في المرفق الثاني من الوثيقة E/ICEF/1997/7). وتوضع أولوية على (أ) تمكين الأسرة - مع الاهتمام بصفة خاصة بالأسر المعيشية التي ترأسها المرأة - من تأمين الطفل وأمنه؛ (ب) تشجيع تحكم المجتمع المحلي في الغوث والتأهيل؛ (ج) تعزيز قدرة الحكومة الوطنية على إعادة إنشاء الخدمات الاجتماعية والنهوض بها.

٥ - وفي البلدان التي يوجد لليونيسيف فيها حضور قبل وقوع الأزمة الإنسانية وخلاله وبعده، يمكن أن توفر أنشطتها قنطرة بين التدابير الوقائية والأنشطة الإنسانية والتأهيلية في مرحلة الشفاء بعد الأزمة. ويمكنها أن تكمل إجراءات الشركاء الآخرين مثل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين التي ترى دورها في بلدان المنشأ كدور يضم معالجات قصيرة نسبيا ولكنه يستهدف أن يترك أثراً دائماً (أنظر وثيقة المفوضية EC/46/SC/CRP.47 المؤرخة ٢٣ آب/ أغسطس ١٩٩٦)؛ وبرنامج الأغذية العالمي الذي له ولاية مزدوجة لتوفير كل من الإغاثة والتنمية (أنظر وثيقة البرنامج WFP/EB.3/96/3 المؤرخة ٢٣ أيلول/ سبتمبر ١٩٩٦) والذي يمكن لليونيسيف التعاون معه في الأنشطة التأهيلية للنهوض بالعمليات من مرحلة الإغاثة إلى التنمية؛ وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في التنمية الوقائية وفي تنمية القدرات بعد الأزمة وإصلاح واستعادة الهياكل الأساسية الاجتماعية الوطنية.

٦ - ويعد الافتقار إلى المسؤولية المؤسسية الواضحة عن تلبية احتياجات الأشخاص المشردين داخليا موضوع تركيز فرقة العمل المشتركة بين الوكالات المعنية بهؤلاء الأشخاص والتي تشترك فيها اليونيسيف. وتحبذ اليونيسيف حالياً، شأنها شأن برنامج الأغذية العالمي، تسمية وكالة تنفيذية رائدة على أساس مؤقت في كل حالة للتحكم في تقييم الاحتياجات، وتنسيق تقديم الدعم والخدمات إلى الأشخاص المشردين داخلياً وقيادة المفاوضات مع السلطات ذات الصلة لحماية هؤلاء الأشخاص والوصول إليهم. ووفقاً لما ذكر في الفقرات ٣٣ - ٣٥ من الوثيقة E/ICEF/1997/7 تتوقع اليونيسيف ومفوضية اللاجئين التعاون في وضع مبادئ توجيهية برنامجية للأشخاص المشردين داخلياً من الأطفال والنساء. وسوف تقوم اليونيسيف بتنظيم توسيع أنشطتها في مجال رعاية الأطفال وحمايتهم لتشمل الأشخاص المشردين داخلياً وتضمن التنسيق التنفيذي للإجراءات لصالح هؤلاء الأشخاص عند الضرورة وعلى أساس الحالات المحددة.

٧ - وليست اليونيسيف أساساً وكالة للإغاثة وهي تقدم الإغاثة غير الغذائية عند الضرورة كتدبير مؤقت. ويتجلى الاتجاه الإنمائي لليونيسيف في تخصيص مواردها. وفي الفترة ١٩٩٣ - ١٩٩٥ خصص أكثر من ٧٣ في المائة من نفقاتها للبرامج القطرية العادية، وما يقل عن ٢٧ في المائة لأنشطة الإغاثة. وضمن نفقات الإغاثة لم تخصص سوى نسبة مئوية صغيرة للإغاثة غير الغذائية الصرفة؛ وخصص أكثر من

النصف للصحة والتغذية والمياه والاصحاح لضمان بقاء وتأهيل الأطفال والنساء المعرضين للتضرر. كما أعطى تركيز كبير للتعليم الذي توليه اليونيسيف أولوية مبكرة في حالات الطوارئ الإنسانية وللأعمال القائمة على المجتمع المحلي لحماية وتأهيل الأطفال والنساء المعرضين للعنف المتطرف. وتكاد برامج اليونيسيف الإنسانية تمول كلية عن طريق المساهمات التكميلية المتأتية أساساً عن طريق النداءات الموحدة المشتركة بين الوكالات.

ثانيا - التنسيق المشترك بين الوكالات

٨ - تدرك اليونيسيف بأن أي فاعل إنساني وحيد لا يستطيع بمفرده تلبية الاحتياجات الشاملة للأطفال من أجل الرعاية والحماية؛ فالأمر ملتزم بالمشاركة لتحقيق هذا الهدف. (ويوضح دعم اليونيسيف لأطر التنسيق الشامل في الفقرات ١٧ - ٢٢ من الوثيقة E/ICEF/1997/7). وتحبذ اليونيسيف وجود آلية نشطة للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات. ويمكن أن يكون الاتصال أكثر تواتراً بين أعضاء هذه اللجنة وهي الآلية الرئيسية للتنسيق المشترك بين الوكالات. وبالإضافة إلى اجتماعاتها الدورية تحبذ اليونيسيف مزيداً من المشاورات الدائمة بين الرؤساء عن طريق اللقاءات الهاتفية ولا سيما للتشاور في الأمور العاجلة مثل المواجهة السريعة للأزمات الإنسانية. كما تدعم اليونيسيف دور إدارة الشؤون الإنسانية ولا سيما في التنسيق الاستراتيجي على الصعيد الميداني. وتواصل اليونيسيف إيضاً متابعة وضع مذكرات تفاهم تعاونية مع وكالات الأمم المتحدة الأخرى كأساس للمشاركة يقوم على توقع الأدوار ووضوحها.

٩ - وتحتاج إدارة الشؤون الإنسانية لكي تكون فعالة في دورها التنسيقي الاستراتيجي إلى إعطاء أعلى أولوية لدعم قدرتها على التعبئة السريعة. وتسهيلاً لذلك فانها تحتاج إلى دعم من شركائها التنفيذيين وإعارتهم لموظفين أكفّاء في العمليات الميدانية للإدارة. وتلتزم اليونيسيف بتعزيز هذا الجانب من دعمها. كما يجري تسهيل التعبئة عن طريق التحليل السريع للمعلومات المتولدة عن طريق نظام الإنذار المبكر الإنساني وتبادل معلومات الإدارة مع الشركاء. وتتوقع اليونيسيف الوصول إلى مدخل كامل إلى هذا النظام كجزء من عملية التبادل المنتظم للمعلومات وتحليلها فيما بين الوكالات. (ويشار إلى الروابط المشتركة بين وكالات مركز عمليات اليونيسيف في الفقرة ٤٧ من الوثيقة E/ICEF/1997/7).

١٠ - وثمة عنصر مركزي للتنسيق هو الإدارة والتحليل وتبادل المعلومات. وتود اليونيسيف رؤية التقدم نحو نظام لرصد البرامج الإنسانية على الصعيد الميداني تنسقه إدارة الشؤون الإنسانية، وهي تعمل مع الفريق العامل الفرعي المعني بالتقييم والمساءلة الذي أنشأته فرقة العمل المشتركة بين الوكالات في هذا الشأن. وستقوم أداة بسيطة قياسية للرصد على الصعيد الميداني (أ) بتسهيل تبادل المعلومات والشفافية والمسؤولية؛ (ب) وبتمكين إدارة الشؤون الإنسانية وشركائها من إصدار معلومات حديثة سريعة عن التقدم المحرز والاحتياجات المتبقية؛ (ج) وبتسهيل إصدار الوكالات لتقارير عن إجراءاتها ومصروفاتها. كما تود اليونيسيف أن تشهد إنشاء نظم اتصالات مشتركة على الصعيد الميداني.

١١ - وترى اليونيسيف، شأنها في ذلك شأن شركائها التنفيذيين الرئيسيين في الأمم المتحدة، ان الوضع في الواقع يحدد في كل حالات الطوارئ المعقدة المعيار لتعيين المنسق الإنساني وترتيبات المنسق التنفيذي. وترى اليونيسيف ان وجود دور تنسيقي استراتيجي لإدارة الشؤون الإنسانية التي يتصف بالكفاءة، لا تعيقه المسؤوليات التنفيذية أمر مصتصوب بصفة عامة. وفي حالات الطوارئ المعقدة يتطلب التنسيق تبادلاً دائماً للمعلومات ومتابعة بين وكالات الأمم المتحدة والنظراء الوطنيين والشركاء الثنائيين وغير الحكوميين والذين قد يبلغ عددهم المئات وكذلك مع اجنحة الأمم المتحدة السياسية والمتعلقة بحفظ السلم. ويعد هذا دوراً يستغرق كامل الوقت إذا أريد القيام به بصورة جيدة. وفي كل حالة معقدة من حالات الطوارئ، هناك ضرورة للإنفاق المبكر على التسمية الواضحة لأدوار الوكالة التنفيذية الرائدة حسب المنطقة الجغرافية أو القطاع البرنامجي، وذلك على أساس الاعتراف بولاية كل وكالة وقدرتها في الواقع.

١٢ - وبالإضافة إلى وضع مذكرات تفاهم مع شركاء الأمم المتحدة على النحو الموضح في الفقرة ٢٠ من الوثيقة E/ICEF/1997/7 فإن لليونيسيف نوعين رئيسيين من الاتفاق مع الشركاء الدوليين، وأنواع كثيرة مع المنظمات غير الحكومية الدولية. والنوع الأول سلسلة من الاتفاقات الجاهزة مع المنظمات أو الشبكات أو مراكز الامتياز لتوريد الخبرة التقنية في مجموعة واسعة من المجالات. والاتفاقات من هذا النوع موجودة أو قيد التفاوض مع مجلس اللاجئين النرويجي، ووكالة الإغاثة من الكوارث (هولندا)، ومراكز مراقبة ومنع الكوارث (الولايات المتحدة)، ومجلس اللاجئين الدنماركي، والإغاثة السويسرية من الكوارث، ومجلس خدمات الإغاثة السويدي، ووكالة خدمات الموظفين فيما وراء البحار (إيرلندا)، وإدارة التنمية فيما وراء البحار (المملكة المتحدة)، وهيئات الخدمات التنفيذية الدولية. وتغطي الخبرات المتاحة في الخارج مجالات مثل الاتصالات السلكية، وصيانة المركبات والمعدات، والتخزين والسوقيات، ومجموعة من التخصصات البرنامجية في ميادين الصحة، والتعليم، والإمداد بالمياه، والصحة النفسية الاجتماعية، والشفاء من الصدمات، ورعاية الأطفال غير المصحوبين، وحقوق الطفل، وحسم المنازعات والوساطة.

١٣ - أما النوع الثاني فهو قيام المنظمة بتشجيع الاتفاقات المحددة للأنشطة التي يجري التفاوض بشأنها على الصعيد القطري بواسطة ممثلي اليونيسيف. وفي رواندا، على سبيل المثال، وضعت هذه الاتفاقات مع عدة وكالات منها المنظمتان غير الحكوميتين الإيطاليتان: الجمعية التطوعية للخدمة الدولية الخطرة والكلية الجامعية اسبيرانتي وميديتشي مسيوناري؛ وصندوق إنقاذ الأطفال (المملكة المتحدة)، وصندوق إنقاذ الأطفال (الولايات المتحدة)، وذلك للتعاون في المعاونة في مجال مساعدة الأطفال غير المصحوبين. وقامت اليونيسيف مؤخراً بتحديث نماذج اتفاقاتها مع المنظمات غير الحكومية لوضع معالم واضحة في كثير من الميادين المماثلة كما هو مذكور في الفقرة ١٢ أعلاه.

١٤ - وتمشياً مع الأولوية الممنوحة لتنمية القدرات ستقوم اليونيسيف على نحو متزايد بمتابعة مشاركتها مع المنظمات والشبكات المهنية ومراكز الامتياز في المناطق التي تعاني من حالات الطوارئ المعقدة للنهوض بالتعاون الأقاليمي وبين الجنوب والجنوب في الإجراءات الإنسانية من أجل الطفل.

١٥ - وفي نطاق فريق العمل الفرعي المشترك بين الوكالات والذي تنسقه إدارة الشؤون الإنسانية والمعني بتعبئة الموارد، تدعم اليونيسيف المبادرات موضوع الدراسة لتنظيم آلية النداءات الموحدة التي يتعين إصدارها بطريقة آنية بما في ذلك النداءات العاجلة. ويوضح في الفقرة ٥٣ من الوثيقة E/ICEF/1997/7 اعتراف اليونيسيف بضرورة ضمان التوجيه الاستراتيجي والأولوية في وثائق النداءات الموحدة المشتركة بين الوكالات، وبالتوازي بتحسين إدارتها وبرامجها وميزانياتها وتقاريرها للمانحين.

ثالثا - الكفاءات الداخلية

١٦ - يقدم الفصل الرابع من الوثيقة E/ICEF/1997/7 موجزاً شاملاً للأعمال الجارية داخل اليونيسيف لتعزيز قدرة مواردها التنفيذية والمالية والإنسانية للعمل بصورة سليمة وفعالة مؤيدة بإجراءات إدارية متزايدة الكفاءة لتسهيل الرد السريع والمرن على الأزمات الإنسانية.

١٧ - واليونيسيف تعد بالفعل منظمة لامركزية بقدر مرتفع مع تفويض قدر كبير من السلطة إلى الممثل القطري. ومع ذلك تقوم اليونيسيف، كجزء من الإصلاح التنظيمي الجاري الذي يتوقع مزيداً من التنازل عن السلطة للميدان، باستعراض وتنظيم إجراءات صنع القرار فيما يتصل تعريف حالات الطوارئ والرد عليها بما يوضح أشكال السلطة، والمسؤولية، والاتصال بين المقار الاقليمية والمقر الرئيسي (أنظر الفقرة ٤٩ من الوثيقة E/ICEF/1997/7). وضمن عملية الاستعراض المشتركة بين الوكالات تواصل اليونيسيف دعم مبدأ أقصى قدر من تفويض الصعيد الميداني بالسلطة والمسؤولية.

رابعا - الخاتمة

١٨ - أكد هذا التقرير أن للولاية التي مركزها الطفل اتجاه طويل الأجل لليونيسيف يكمل أدوار الشركاء الآخرين في الأعمال الإنسانية. وستواصل اليونيسيف التعاون بشكل أوثق مع شركائها في الأمم المتحدة، ودعم مذكرات التفاهم واتفاقات المشاركة مع المنظمات ومراكز الامتياز في نصفي الكرة الأرضية الجنوبي والشمالي. وسوف تستمر اليونيسيف في العمل مع الشركاء في الميدان ومن خلال فريق العمل التابع للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، وفرقة العمل المشتركة بين الوكالات المعنية بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي وفرقه العاملة ذات الصلة لضمان قيام الأعمال الإنسانية التعاونية على التكامل وإمكانية التنبؤ والتقسيم الواضح للعمل.