

Distr.
GENERAL

E/AC.51/1997/3
9 April 1997
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة البرنامج والتنسيق

الدورة السابعة والثلاثون

٩ حزيران/يونيه - ٣ تموز/يوليه ١٩٩٧

البند ٤ (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

المسائل البرنامجية: التقييم

التقييم المتعمق لإدارة الشؤون الإنسانية

مذكرة من الأمين العام

وفقاً للفقرة ٥ (هـ) (١) من قرار الجمعية العامة ٢١٨/٤٨ بآء المؤرخ ٢٩ تموز/يوليه ١٩٩٤، يتشرف الأمين العام بأن يحيل التقرير المرفق المقدم من مكتب المراقبة الداخلية عن التقييم المتعمق لإدارة الشؤون الإنسانية. وقد استعرضت التقرير الإدارات والبرامج والوكالات ذات الصلة؛ ويحيط الأمين العام علماً بالنتائج الواردة في التقرير، كما يوافق على التوصيات المقدمة فيه.

المرفق

التقييم المتعمق لإدارة الشؤون الإنسانية

تقرير مكتب المراقبة الداخلية

موجز

يستعرض هذا التقرير انجازات إدارة الشؤون الإنسانية ونواحي القصور بها، فيما يتعلق بـ :
(أ) تعزيز برامج الحد من الكوارث الطبيعية وتعبئة الإغاثة الطارئة عند وقوع تلك الكوارث؛
(ب) تعزيز الاستجابة المنسقة من جانب الأمم المتحدة لمواجهة الحالات الطارئة الإنسانية. ويعرض التقرير النتائج والتوصيات المتعلقة بهذه المواضيع.

ويتمثل الاتجاه العام للتقرير في أنه يتعين فيما يتعلق بحالات الطوارئ التي تتطلب استجابة منسقة، أن تركز الإدارة على تقديم الدعم الى اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، وعلى تنسيق المساعدة الطارئة دون أن تقوم هي ذاتها بتنفيذها، وأنه ينبغي إيلاء مزيد من الاهتمام الى برامج الحد من الكوارث الطبيعية. وتتعلق توصيات أخرى بجملة أمور منها الدعم الذي تقدمه الإدارة في عملية التنسيق الميداني عن طريق ملاك من موظفي الدعم الميدانيين التابعين للإدارة؛ والاتفاق مبكراً على توزيع المسؤوليات في حالات الطوارئ؛ وإمكانية التنبؤ في المجال التنفيذي، ومعالجة الفجوات عند الاستجابة لحالات الطوارئ؛ والنداءات الموحدة المشتركة بين الوكالات؛ وزيادة التنسيق بين برامج ووكالات التنمية؛ واستخدام ممارسات الإغاثة في حالات الكوارث في الحالات الطارئة الرئيسية، ونشر الدروس المستفادة وأفضل الممارسات.

المحتويات

| <u>الصفحة</u> | <u>الفقرات</u> | |
|---------------|----------------|--|
| ٤ | ٦ - ١ | أولا - مقدمة |
| ٦ | ٢٠ - ٧ | ثانيا - الكوارث الطبيعية المفاجئة الأخرى |
| ٦ | ١٠ - ٧ | ألف - الإغاثة الطارئة في أعقاب الكوارث الطبيعية والكوارث المفاجئة الأخرى |
| ٩ | ٢٠ - ١١ | باء - الحد من الكوارث |
| ٩ | ١٣ - ١١ | ١ - معلومات أساسية |
| ٩ | ١٤ | ٢ - دعم البرامج على الصعيد الإقليمي |
| ١٠ | ١٥ | ٣ - التدريب من أجل الخطط والسياسات الوطنية |
| ١١ | ٢٠ - ١٦ | ٤ - متابعة العقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية |
| ١٣ | ٥٨ - ٢١ | ثالثا - حالات الطوارئ الإنسانية التي تتطلب استجابة منسقة |
| ١٣ | ٣٠ - ٢١ | ألف - آليات التنسيق |
| ١٣ | ٢٤ - ٢١ | ١ - دعم إدارة الشؤون الإنسانية للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات |
| ١٥ | ٣٠ - ٢٥ | ٢ - التنسيق في الميدان |
| ١٩ | ٣٩ - ٣١ | باء - تقسيم العمل |
| ١٩ | ٣٣ - ٣١ | ١ - التوزيع السريع للمسؤوليات في الأزمات |
| ٢٠ | ٣٥ - ٣٤ | ٢ - الترتيبات الدائمة المتعلقة بالقدرة على التنبؤ بالتنفيذ |
| ٢١ | ٣٩ - ٣٦ | ٣ - إيجاد حل الثغرات دون تحويل إدارة الشؤون الإنسانية الى إدارة تنفيذية |
| ٢٣ | ٤٥ - ٤٠ | جيم - تعبئة الموارد |
| ٢٣ | ٤٠ | ١ - التمويل لأغراض الاستجابة الفورية |
| ٢٤ | ٤٣ - ٤١ | ٢ - النداءات الموحدة |
| ٢٥ | ٤٥ - ٤٤ | ٣ - الرصد |
| ٢٦ | ٤٩ - ٤٦ | دال - التشجيع على الاهتمام بالمبادئ والمسائل الإنسانية |
| ٢٨ | ٥٣ - ٥٠ | هاء - جمع المعلومات وتحليلها ونشرها |
| ٣٠ | ٥٥ - ٥٤ | واو - الإغاثة والإنعاش |
| ٣١ | ٥٧ - ٥٦ | زاي - الدروس المستفادة واللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات |
| ٣٢ | ٥٨ | حاء - استخدام أساليب وممارسات الإغاثة في حالات الكوارث |
| ٣٣ | ٦٣ - ٥٩ | رابعا - مسائل أخرى |
| ٣٣ | ٦١ - ٥٩ | ألف - رفع درجة الوعي |
| ٣٤ | ٦٣ - ٦٢ | باء - متابعة الدراسة الإدارية |

أولا - مقدمة

١ - أوصت لجنة البرنامج والتنسيق، في دورتها الثالثة والأربعين، بإعداد تقييم متعمق لإدارة الشؤون الإنسانية للنظر فيه عام ١٩٩٧^١.

٢ - وقد استعرض التقييم المتعمق جميع برامج الإدارة. وهذا التقرير منظم بحيث يدور حول مجالين رئيسيين تغطيهما أنشطة الإدارة وهما: الكوارث الطبيعية والكوارث المفاجئة الأخرى (الفرع ثانيا) وحالات الطوارئ المعقدة (الفرع ثالثا). ويتناول الفرع رابعا الشواغل الإدارية العامة.

٣ - وقد استخدمت وحدة التقييم المركزية التابعة لمكتب المراقبة الداخلية، أثناء قيامها بالتقييم المتعمق، فئات المعلومات التالية: (أ) المعلومات المتاحة لعامة الجمهور (تقارير ووثائق الأمم المتحدة، ودراسات الوكالات الحكومية، والمنظمات غير الحكومية وفرادى الخبراء)؛ (ب) المعلومات المستمدة من مصادر داخلية (تقارير التقييم الداخلية في الإدارة، وتقارير الخبراء الاستشاريين، ووثائق العمل الداخلية)؛ (ج) المقابلات والمشاورات المنظمة مع طائفة واسعة من ممثلي الحكومات في جنيف ونيويورك، وموظفي إدارة الشؤون الإنسانية والإدارات الأخرى التابعة للأمانة العامة وموظفي المنظمات غير الحكومية والبرامج والوكالات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة والمشاركة في أعمال اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات أو في إطار العمل الدولي من أجل العقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية. وتستند البيانات غير المنسوبة إلى أشخاص والواردة في التقرير، إلى المقابلات التي أجرتها وحدة التقييم المركزية أو الاستنتاجات التي توصلت إليها من مصادر مكتوبة.

٤ - وأجرى مكتب المراقبة الداخلية مراجعة إدارية للأنشطة الميدانية التي تضطلع بها الإدارة وأدرجت في هذا التقرير النتائج الرئيسية لعملية المراجعة، مع دراسات أخرى عن الأنشطة الميدانية التي جرى استعراضها أثناء القيام بالتقييم المتعمق.

٥ - وقد أنشئ البرنامج ٣٧ في الخطة المتوسطة الأجل الحالية، وهو المساعدة الإنسانية في حالات الطوارئ، عملا بقرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ المؤرخ ١٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١. فقد انتقدت حكومات كثيرة طريقة استجابة منظومة الأمم المتحدة برمتها في حالات الطوارئ الإنسانية الرئيسية، "وانصب الانتقاد الرئيسي على الصعوبة التي تواجهها الكيانات التابعة للأمم المتحدة، والوقت الذي [تستغرقه] من أجل الاتفاق فيما بينها على ترتيب مقبول للتنسيق" (E/1991/109/Add.1، الفقرة ٣). ولزيادة تنسيق المساعدة التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ، ينص القرار ١٨٢/٤٦، في الفقرة ٣٤ من مرفقه، على تسمية موظف رفيع المستوى منسقا لعمليات الإغاثة في حالات الطوارئ، ينبغي "أن يجمع بين المهام التي يضطلع بها حاليا ممثلو الأمين العام في تنسيق استجابة الأمم المتحدة لحالات الطوارئ الكبرى والمعقدة، فضلا عن تلك التي يضطلع بها منسق الأمم المتحدة للإغاثة في حالات الكوارث". وبالإضافة إلى منسق عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ كانت الأدوات الرئيسية التي أنشئت لزيادة التنسيق هي اللجنة الدائمة المشتركة

بين الوكالات، والصندوق الدائر المركزي للطوارئ، وعملية النداءات الموحدة. وقد عززت الجمعية العامة القرار ١٨٢/٤٦ بقرارات اعتمدها في دورات لاحقة. والهدف العام من المساعدة الإنسانية الطارئة التي يقدمها البرنامج، والمستمدة من قرارات الجمعية العامة هذه، هو "كفالة الاستعداد بصورة أفضل لمواجهة حالات الطوارئ، الطبيعية والتي من صنع الإنسان، فضلا عن الاستجابة السريعة والتماسكة، مما يقلل من المعاناة، ومن فقد الأرواح البشرية، والدمار المادي؛ وتعزيز الوقاية والتأهب؛ وتأمين الانتقال السلس من الإغاثة الى التأهيل والتنمية"^(ب). ويندرج البرنامج ضمن مسؤولية إدارة الشؤون الإنسانية؛ ويعتبر منسق عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ رئيسا للإدارة، وهو برتبة أمين عام مساعد. وفيما بين حزيران/يونيه ١٩٩٢ وحزيران/يونيه ١٩٩٦، أصدرت الإدارة ٦٤ نداء موحدا مشتركا بين الوكالات، يغطي ٢٤٠,٧ مليوناً من المستفيدين المستهدفين.

٦ - وتقسّم المهام المسندة الى الإدارة بين خمسة برامج فرعية. وخلال فترة السنتين ١٩٩٦-١٩٩٧ كانت الموارد المخصصة لهذه البرامج الفرعية في إطار برنامج العمل كما يلي (بآلاف دولارات الولايات المتحدة):

| الأموال الخارجة عن الميزانية، التقديرات المنقحة | | الميزانية العادية، الاعتمادات المنقحة | | البرامج الفرعية |
|--|------------------------|--|--------|-------------------------------------|
| النسبة المئوية | المبلغ | النسبة المئوية ^(أ) | المبلغ | |
| ١٣,٧ | ٢٣٤ ٣٦ ^(ب) | ١١,٩ | ١ ٤٤٦ | ١ - تخطيط ووضع السياسات |
| ٤,٤ | ١١ ٦٦٧ | ٢٣,٥ | ٢ ٨٥٥ | ٢ - الوقاية من الكوارث والتأهب لها |
| ٠,٨ | ٢ ٠٨٢ | ١٧,٦ | ٢ ١٣٨ | ٣ - إدارة معلومات الطوارئ |
| ١٢,٥ | ٣٣ ٢٤٠ | ٢٠,٥ | ٢ ٤٩١ | ٤ - الإغاثة في حالات الطوارئ |
| ٦٨,٦ | ١٨٢ ٠٤٦ ^(ج) | ٢٦,٥ | ٣ ٢١٩ | ٥ - حالات الطوارئ الإنسانية المعقدة |
| ١٠٠,٠ | ٢٦٥ ٢٦٩ | ١٠٠,٠ | ١٢ ١٤٩ | |

(أ) تستند مبالغ موارد الميزانية العادية المقسمة حسب البرامج الفرعية الى النسب المئوية الواردة في الميزانية البرنامجية المقترحة لفترة السنتين ١٩٩٦-١٩٩٧ (الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الخمسون، الملحق رقم ٦ (A/50/6/Rev.1)، المجلد الثاني، الباب ٢٤).

(ب) يشمل الصندوق الاستثماري الطوعي لإزالة الألغام (٣٠ ٧٨٠ ٠٠٠ دولار).

(ج) يشمل صندوق الطوارئ الاستثماري لأفغانستان (٤٠ ٠١٦ ٠٠٠ دولار) والحساب المعلق "الغذاء مقابل النفط" (٧٩ ٠٢٥ ٠٠٠ دولار).

وفي المقار، تنفذ البرامج الفرعية ٢ و ٣ و ٤ أساسا في جنيف؛ وينفذ البرنامج الفرعيان ١ و ٥ في نيويورك، بدعم جزئي مقدم في جنيف.

ثانيا - الكوارث الطبيعية المفاجئة الأخرى

ألف - الإغاثة الطارئة في أعقاب الكوارث الطبيعية والكوارث المفاجئة الأخرى

٧ - تساعد إدارة الشؤون الإنسانية في تعبئة وتنسيق الإغاثة الطارئة الدولية وتقديمها الى البلدان المتضررة من الكوارث الطبيعية أو الكوارث المفاجئة الأخرى. وفي عام ١٩٩٥ قدمت الإدارة الدعم الى ٥٥ من الدول الأعضاء عقب حدوث ٨٢ كارثة؛ وأطلقت نداءات لتقديم المساعدة الدولية في ٢٨ حالة. وهذه الأنشطة في معظمها استمرار لبرنامج راسخ جيد موروث عن مكتب تنسيق الإغاثة في حالات الكوارث التابع للأمم المتحدة وهي تدرج ضمن مسؤولية فرع تنسيق الإغاثة. وتنفذ بالتعاون الوثيق مع شبكة المنسقين المقيمين ومكاتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الميدانية؛ ومع الوكالات ذات الصلة المشاركة في الفريق القطري لإدارة الكوارث. وعن طريق المنسق المقيم يضم فرع تنسيق الإغاثة عددا من المكاتب الإقليمية والوحدات التي تقدم خدمات الدعم. وتفيد معلومات الطوارئ التي ينشرها فرع تنسيق الإغاثة الحكومات والمنظمات المهمة. ولدعم الأعمال التي يقوم بها فرع تنسيق الإغاثة وفرت المنظمة العالمية للأرصاد الجوية لإدارة الشؤون الإنسانية ٧٠ مركز تنسيق على النطاق العالمي يمكن للإدارة الاتصال بها مباشرة؛ ومع أن ممارسة الاتصال المباشر لم ترسخ تماما بعد، فإن النتائج مشجعة، وتعتزم المنظمة العالمية للأرصاد الجوية زيادة عدد مراكز التنسيق.

٨ - وتتاح في الوقت الراهن طائفة متنوعة من الأدوات والآليات التي ينسقها فرع تنسيق الإغاثة، من أجل الاستجابة للاحتياجات الطارئة المختلفة، ومن بينها ما يلي:

(أ) بإمكان إدارة الشؤون الإنسانية إيفاد مندوبين ميدانيين أو إقامة مراكز تنسيق في الموقع؛ كما يمكن تنظيم بعثات مشتركة بين الوكالات تابعة للأمم المتحدة؛

(ب) وبإمكان إدارة الشؤون الإنسانية أن تنسق، تحت إشراف حكومة البلد المتضرر، عملية تعبئة الموجودات العسكرية وموجودات الحماية المدنية والدفاع المدني، بطلب من الوكالات التنفيذية ومن أجلها؛

(ج) وتستطيع إدارة الشؤون الإنسانية منذ عام ١٩٩٣، وبالتشاور مع المكتب المحلي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن ترسل أفرقة للتقييم والتنسيق في حالات الكوارث تابعة للأمم المتحدة من أجل مساعدة السلطات المحلية على الاضطلاع بالتقييم والتنسيق في موقع الكارثة، أو في العاصمة. ولا تتقاضى رسوما نظير هذه الخدمة. وتوفر البلدان المشتركة الأفرقة؛ ويمكن تعبئة مزيد من الدراية الفنية الموجودة

في البلدان النامية، أحيانا في الجهات القريبة من مواقع الكوارث. بيد أنه سيلزم في معظم الحالات تمويل عمليات هذه الأفرقة؛

(د) وتقدم إدارة الشؤون الإنسانية عن طريق المكتب المحلي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وعندما تسمح الحالة بذلك، منحة طوارئ نقدية في حدود ٥٠ ٠٠٠ دولار الى البلدان التي نكبتها الكوارث، لتغطية معظم الاحتياجات الأشد إلحاحا للسكان المتضررين. ويوافق الفريق القطري لإدارة الكوارث من ناحية المبدأ، على الأولويات، ويجوز رصد مخصصات للممثل المقيم أو للوكالات التي تقدم المساعدة؛

(هـ) ويمكن إيصال التبرعات النقدية المقدمة من المانحين عن طريق إدارة الشؤون الإنسانية من أجل تغطية احتياجات الإغاثة ذات الأولوية؛ وفي عام ١٩٩٥، تم إيصال ٧ ملايين دولار عن طريق الإدارة؛

(و) وتحتفظ إدارة الشؤون الإنسانية برصيد دائم من الموارد التي جرى منحها لأغراض الإغاثة في حالات الكوارث، في مستودعها في بيزا. ففي عام ١٩٩٥، زاد تنفيذ مذكرات التضام المتعلقة باستخدام المستودع على أساس التعاون مع منظمة الصحة العالمية وبرنامج الأغذية العالمي، من قدرة المخزن على الاستجابة لحالات الطوارئ؛ إلا أنه لا يزال غير مستخدم بكامل إمكانيته. ويعقد التطبيق الصارم للقواعد والإجراءات الإدارية للأمم المتحدة إدارة جميع هذه الخيارات.

٩ - وقد طلبت الجمعية العامة الى الأمين العام في عدة قرارات، وهي ١٤٤/٣٧ المؤرخ ١٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٢ و ٢٠٧/٣٩ المؤرخ ١٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٤ و ٢٢١/٤٥ المؤرخ ٢١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠ تعديل الإجراءات الحالية للأمم المتحدة لكي تسمح لمكتب الأمم المتحدة لتنسيق عمليات الإغاثة في حالات الكوارث "بالاستجابة في الوقت المناسب للاحتياجات الخاصة والفورية للبلدان التي تتعرض لكوارث مفاجئة" (القرار ٢٢١/٤٥، الفقرة ٣). وعندما أنشأت الجمعية العامة إدارة الشؤون الإنسانية أعربت عن القلق لعدم ملاءمة القواعد والإجراءات الإدارية والمالية للأمم المتحدة للظروف عندما لزم اتخاذ إجراء سريع؛ وينص القرار ١٨٢/٤٥ في الفقرة ٢٩ من المرفق على أنه "ينبغي للأمم المتحدة أن تضع قواعد وإجراءات خاصة للطوارئ لتمكين جميع المنظمات من صرف أموال الطوارئ بسرعة، والحصول على إمدادات ومعدات الطوارئ، فضلا عن تعيين موظفي الطوارئ". وجدير بالذكر أن التنسيق، وإن كان "غير تنفيذي" قد يستلزم توفير موظفين ودعم إداري وسوقي للمنسقين الميدانيين، عندما لا يتيسر هذا الدعم من منظمات أخرى. وعلاوة على ذلك، فإن دور إدارة الشؤون الإنسانية في الاستجابة للكوارث الطبيعية يشمل عادة تلقي وتوصيل تبرعات كبيرة، بما في ذلك اشتراء ونقل السلع الغوثية.

١٠ - وقد أحرز بعض التقدم من خلال الجهود المشتركة بين إدارة الشؤون الإنسانية، والخدمات الإدارية في جنيف، وإدارة الشؤون الإدارية والتنظيم في نيويورك. فمثلا أتاحت الترتيبات التي وضعت من أجل التعاقد مع أفرقة للتقييم والتنسيق في حالات الكوارث التابعة للأمم المتحدة ونقلها (انظر الفقرة ٨ أعلاه)

نشر أفرقة في أقل من يوم. وتحاول إدارة الشؤون الإنسانية أيضا أن تبرم عند الاقتضاء، اتفاقات يتم بمقتضاها تسليم المعدات والسوقيات وتشغيلها دون أن تتدخل إداريا. إلا أن المشاكل التي تعرقل فعالية الإدارة لا تزال موجودة في مجالات مختلفة تنطوي على التعيين، أو الشراء أو نقل الأموال. ولاحظت وحدة التفتيش المشتركة أنه "منذ عام ١٩٩٢، ونظرا لأن المراجعين الداخليين للحسابات يصرون على امتثال إدارة الشؤون الإنسانية للنظم والقواعد المالية للأمم المتحدة، فإن فترة انتظار لا تقل عن ستة أشهر قد تمر قبل الحصول على الترخيص" (JIU/REP/95/9، الفقرة ٢٣٤). ونتيجة لعدم وجود قواعد مناسبة، كثيرا ما تطبق القواعد الحالية بطريقة لا تأخذ في الاعتبار طابع أنشطة الإدارة. وقد توقف الدعم المقدم من الإدارة داخل البلدان في مجال التنسيق عندما لم تجدد العقود المؤقتة في الوقت المناسب؛ وفي معظم الأوقات ترد إشعارات التخصيص من أجل تمويل الإغاثة الطارئة في حالات الكوارث، بعد تقديم الإدارة للطلبات بأكثر من ١٠ أيام. ويستغرق الأمر ثلاثة أسابيع أو أكثر حتى تتلقى مكاتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الميدانية الإذن بتكبد النفقات خصما من أموال الإدارة المقدمة لأغراض الإغاثة الطارئة في حالات الكوارث. وقبل ذلك كان مراقب الأمم المتحدة المالي يمنح مكتب الأمم المتحدة لتنسيق عمليات الإغاثة في حالات الكوارث تفويضا بالسلطة فيما يتعلق بحالات طوارئ محددة؛ إلا أنه لم يتم أبدا منح تفويض دائم بالسلطة لتغطية المجالات ذات الصلة. ونظرا لعدم وجود مجموعة شاملة من القواعد والإجراءات المتعلقة بحالات الطوارئ، تتناسب مع أنشطة الإدارة، فإن من شأن هذا التفويض أن يخفض على الأقل التأخيرات الإجرائية الطويلة الملازمة لهذا النظام المالي.

التوصية ١، قواعد وإجراءات الأمم المتحدة الخاصة للطوارئ:

(أ) عملا بقرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦، ينبغي وضع قواعد وإجراءات خاصة للطوارئ بحلول نهاية عام ١٩٩٧. وتشمل تلك القواعد والإجراءات الخاصة للطوارئ التعديلات التي تمت بالفعل بالنسبة للإجراءات المالية من حيث صلتها باحتياجات أنشطة الطوارئ التي تضطلع بها الإدارة، والتصدي للمواضيع ذات الصلة المتعلقة بشؤون الموظفين وترتيبات الشراء، وإجراء ما يلزم من تعديلات أخرى؛

(ب) وريثما يتم وضع تلك القواعد، تظل الإجراءات المالية الحالية نافذة، إلا أنه يتعين لتغطية العمليات الأخرى حيث تُلحق القواعد الحالية أفدح الضرر بفعالية الإدارة، منح وكيل الأمين العام للشؤون الإنسانية ومنسق عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ، ومن يسميهم من ممثليه تفويضا دائما بالسلطة؛ وينبغي استخدام السلطة المفوضة بطريقة متسقة مع سياسات الأمم المتحدة في مجالات مثل تعيين الموظفين، والتوازن الجغرافي والتوازن بين الجنسين، أو شراء السلع لأغراض الإغاثة في حالات الكوارث، والعطاءات الدولية.

باء - الحد من الكوارث

١ - معلومات أساسية

١١ - بعض الكوارث يمكن اتقاؤها، وأخرى يمكن تخفيف أثرها وانعكاساتها الضارة. وكانت الوقاية من الكوارث، والتأهب لها، وتخفيف أثرها جزءاً من ولاية مكتب الأمم المتحدة لتنسيق عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ منذ إنشائه في عام ١٩٧١. وفي أواخر الثمانينات أفضت سلسلة من الكوارث الطبيعية الهامة إلى زيادة التسليم بضرورة العمل للوقاية من الكوارث قبل حدوثها. وتم تعزيز تعاون المكتب مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي؛ وحلت الأفرقة القطرية لإدارة الكوارث التي تؤدي دوراً في أنشطة التخفيف وكذلك في عمليات الطوارئ محل مجموعات عمليات الطوارئ السابقة. وبدأ أيضاً وضع تدريب على إدارة الكوارث مشترك بين المكتب والبرنامج الإنمائي.

١٢ - وقررت الجمعية العامة في قرارها ١٦٩/٤٢ المؤرخ ١١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٧ أن تسمي التسعينات العقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية. وذلك "اقتناعاً منها بأن الإجراءات الدولية المتضافرة للحد من الكوارث الطبيعية طيلة التسعينات من شأنها أن تعطي قوة دافعة حقيقية لسلسلة من التدابير المحددة". واعتمدت الجمعية العامة، في قرارها ٢٣٦/٤٤ المؤرخ ٢٢ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٩، إطار العمل الدولي للعقد، الذي اقترحه للجنة العلمية والتقنية المعنية بالعقد. وتضمن إطار العمل مجموعة من الأهداف العملية التي يتعين تحقيقها بحلول عام ٢٠٠٠ وهي: إجراء تقييمات وطنية شاملة للمخاطر الناجمة عن الكوارث الطبيعية، وأخذ هذه التقييمات في الاعتبار عند التخطيط للتنمية المستدامة؛ ووضع خطط للتخفيف من الكوارث على الصعيد الوطنية و/أو المحلية، تشمل الوقاية من الكوارث، والتأهب لها ووعي المجتمعات المحلية بها وذلك في الأجل الطويل؛ والوصول الميسر إلى نظم الإنذار العالمية، والإقليمية، والوطنية والمحلية ونشر الإنذارات على نطاق واسع.

١٣ - وتضطلع ببرنامج العمل للحد من الكوارث الطبيعية شعبة الحد من الكوارث، التابعة للإدارة. وتضم الشعبة فرع تخفيف آثار الكوارث وأمانة العقد التي تقدم الخدمات لإطار العمل الدولي للعقد. ويؤدي برنامج التدريب على إدارة الكوارث أيضاً دوراً هاماً في توفير تدريب وأداة تثقيفية لإدماج الحد من الكوارث الطبيعية في عملية التنمية الوطنية.

٢ - دعم البرامج على الصعيد العالمي

١٤ - يقدم فرع تخفيف آثار الكوارث المشورة التقنية والدعم للمشاريع في ميدان تقييمات المخاطر وقابلية التأثر وكذلك في وضع الخطط والاستراتيجيات الوطنية لإدارة الكوارث. ويقدم الفرع المساعدة في الاستجابة لمجموعة متنوعة من الظروف: ففي بعض البلدان كان ذلك عقب الكوارث الطبيعية، بالتعاون، داخل الإدارة، مع فرع تنسيق الإغاثة؛ وفي بلدان أخرى كانت ترد طلبات عقب حلقة العمل التي يعقدها

برنامج التدريب على إدارة الكوارث؛ وأحيانا كان ذلك بناء على طلب جهات مانحة تبحث عن وكالة منفذة. ولم يتبع في مختلف المشاريع المنفذة، وفي طريقة اشتراك الفرع، استراتيجية شاملة. ولم يحاول الفرع إلا مؤخرا، في إحدى المناطق، تحديد أولويات شاملة قبل اتخاذ القرار بتوفير المساعدة. ويؤدي الفرع دور شريك منفذ لوكالات الأمم المتحدة المنفذة، أو دور وكالة متعاونة في حالة التنفيذ الحكومي لمشاريع الحد من الكوارث، ولكنه لا يملك الموارد الكافية لتغطية أكثر من جزء ضئيل جدا من احتياجات البلدان من التعاون التقني في مجال الحد من الكوارث. وفي الأثناء، يولى اهتمام أكبر للوقاية من الكوارث وذلك في البرامج المضطلع بها داخل منظومة الأمم المتحدة أو حتى خارجها. فعلى سبيل المثال، يركز الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر بصورة أكبر على بناء القدرات للحد من تأثير الناس؛ ويعمل البرنامج الإنمائي على توسيع نطاق دعمه للجهود القطرية الرامية إلى تحديد مستوى التأثير بالكوارث، وصياغة البرامج. بيد أنه لا يوجد رصد شامل للأنشطة المضطلع بها داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها في مجال الحد من الكوارث.

التوصية ٢، استراتيجية شاملة للدعم المقدم من إدارة الشؤون الإنسانية للحد من الكوارث: دعما للتطبيق العملي لسياسات الحد من الكوارث، يتعين على فرع تخفيف آثار الكوارث أن يقوم أساسا بما يلي: (أ) تزويد البرامج والوكالات الدولية والإقليمية المشتركة في تنفيذ إطار عمل العقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية بالمشورة اللازمة في وضع خطط واستراتيجيات إدارة الكوارث؛ (ب) ورصد أعمال هذه البرامج والوكالات من حيث صلتها بأهداف إطار العمل.

٣ - التدريب من أجل الخطط والسياسات الوطنية

١٥ - كثير من البرامج التدريبية ينظمها عدد وافر من المنظمات بغية تشجيع الإدارة الوطنية للكوارث، وهي تركز أساسا على عمليات الطوارئ والتأهب للكوارث. وداخل الإدارة، يشكل برنامج التدريب على إدارة الكوارث، الذي يدار بالاشتراك مع البرنامج الإنمائي، أحد البرامج القليلة التي توفر إطارا عالميا في مجال إدارة الكوارث. وفي عدة بلدان نظمت فيها حلقات عمل، تضمنت خطط إدارة الكوارث أنشطة التخفيف من الكوارث والوقاية منها، وأقام عدد قليل منها صلات مع الخطط الإنمائية الوطنية. وبين عامي ١٩٩١ و ١٩٩٦، نظمت ثلاث وستون من حلقات العمل القطرية أو الإقليمية؛ ولكن لم تحدد بوضوح الجهة التي ستكون مسؤولة عن الأنشطة اللاحقة لحلقة العمل. وفي كثير من الأحيان كانت مكاتب البرنامج الإنمائي القطرية غير مهياة لتحمل المسؤولية الإضافية المتمثلة في المتابعة. ومن منظور الأمم المتحدة، ينتظر أن يكون لبرنامج التدريب على إدارة الكوارث أثر متواصل على أداء الأفرقة القطرية لإدارة الكوارث، التي تضم ممثلي الوكالات ويرأسها المنسق المقيم. وإذا نظر المرء الى حلقات العمل التي ينظمها برنامج التدريب على إدارة الكوارث من هذه الزاوية، فهي ليست سوى الخطوة الأولى في عملية بناء القدرات؛ ويجب على البرنامج أن يبني على مبادرات الأمم المتحدة المحلية ويعززها. وانتهت المرحلة الأولى من البرنامج في عام ١٩٩٤. وكان من المقرر أن يصبح الشروع في المرحلة الثانية تنسيق أقوى بين الإدارة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومع وكالات الأمم المتحدة الأخرى المشاركة في آلية أفرقة إدارة الكوارث. وفي عام

١٩٩٦، أوصى موظفو وحدات الإدارة المعنية بالكوارث الطبيعية بزيادة التنسيق داخل الإدارة وخارجها وذلك عن طريق التخطيط المشترك للبرامج التي يضطلع بها فرع إدارة الكوارث، وبرنامج التدريب على إدارة الكوارث، وأمانة العقد، وبدأ التعاون بين فرع إدارة الكوارث وفرع تنسيق الإغاثة في عمل التقييم عقب حدوث كارثة ما. وشُرع في المرحلة الثانية من برنامج التدريب على إدارة الكوارث في بداية عام ١٩٩٧.

التوصية ٣، الدعم المقدم من إدارة الشؤون الإنسانية داخل البلدان في مجال تنسيق برامج الحد من الكوارث: داخل الإدارة، ينبغي أن يكون التخطيط لأنشطة برنامج التدريب على إدارة الكوارث وأنشطة شعبة الحد من الكوارث تخطيطاً مشتركاً. ويتعين على الإدارة، فيما يتصل بشركائها، أن تطلب إلى المديرين التنفيذيين للوكالات المشتركة في برامج الحد من الكوارث أن يصدروا قبل نهاية عام ١٩٩٧ توجيهات واضحة لمكاتبهم الميدانية يوصونها فيها بالمشاركة النشطة في نظام المنسقين المقيمين وآلية أفرقة إدارة الكوارث.

٤ - متابعة العقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية

١٦ - لم يكن التقدم المحرز صوب تحقيق الأهداف الواردة في برنامج العمل الدولي للعقد متجانساً. فقد اصطدم العقد، أثناء مرحلته الأولية، بعدد من العوائق، وتعود جزئياً إلى عدم التكامل والتميز المحدود بين الاستجابة في حالات الكوارث والاستجابة الطارئة، وضعف الصلات مع التنمية الاجتماعية والاقتصادية. وفي عام ١٩٩٤، أتاح استعراض منتصف المدة للعقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية واستراتيجية وخطة عمل يوكوهاما من أجل عالم أكثر أمناً (A/CONF.172/9، الفصل الأول، القرار الأول)، تحديداً أوضح لهذا التكامل وهذه الصلات.

١٧ - وداخل منظومة الأمم المتحدة، تشارك معظم الوكالات المتخصصة المعنية بالحد من الكوارث، وهي أساساً المنظمة العالمية للأرصاد الجوية، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونيسكو)، ومنظمة الصحة العالمية، مشاركة نشطة في إطار العمل. وفي المنظمة العالمية للأرصاد الجوية، تتفق أهداف العقد مع أهداف الوكالة وجزء هام من البرنامج العادي للمنظمة يدعم الحد من الكوارث وتحسين قدرات الإنذار المبكر. وتُتخذ خارج الأمم المتحدة، في القطاعين الحكومي والخاص، مبادرات متزايدة التنوع تُدرج ممارسات الحد من الكوارث في التيار الرئيسي للأنشطة. وتشدد إدارة الشؤون الإنسانية في هذا الصدد على أنه "ينبغي ألا يصبح أثر المبادرات الفردية محدوداً نتيجة لعزلة المعارف الفنية، ويجب على الأمم المتحدة أن تشجع تبادل المعلومات" (A/51/186-E/1996/80، الفقرة ٢٣). وضمن إطار العمل الدولي، تم التشجيع على إنشاء لجان وطنية؛ وبعض اللجان الوطنية يعمل على نحو جيد، ولكن كثيراً منها يحتاج على وجه الاستعجال إلى المشورة والدعم.

١٨ - ويتوقف الربط الشبكي المنظم فيما بين جميع الأطراف المشتركة في إطار العمل الدولي على استحداث وظيفة مركز للتبادل من أجل جمع ونشر أفضل الممارسات في مجال الحد من الكوارث. ووضع

"اقتراح محدد بإنشاء آلية دولية فعالة في مجال الإنذار المبكر، تشمل نقل التكنولوجيات المتصلة بالإنذار المبكر الى البلدان النامية" الذي طلبته الجمعية العامة في الفقرة ٥ من قرارها ١١٧/٥٠ بء المؤرخ ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٥، ما هو إلا شكل واحد متخصص من المسؤولية الشاملة المنوطة بأمانة العقد، في مجال إدارة المعلومات. وفي عام ١٩٩٦، شرعت أمانة العقد في إجراء دراسة استقصائية لمجموعات المستخدمين الأساسيين، بغية تحديد احتياجات هذه المجموعات وإسهاماتها في مجال المعلومات، وإشراكها مباشرة في عملية تبادل المعلومات. غير أن قدرة أمانة العقد على ضمان استمرار هذه المبادرة محدودة.

١٩ - ويوجد حالياً قدر أكبر من التشديد على الصلة بين الحد من الكوارث والتنمية المستدامة، وعلى ضرورة الشروع في برامج طويلة الأجل لتخفيف أثر الكوارث. وللأسف، لا توجد بيانات شاملة موثوقة بشأن الجوانب الاقتصادية للكوارث الطبيعية؛ ونتيجة لذلك ليس باستطاعة واضعي السياسات أن يستندوا في قراراتهم الى وقائع موثقة، وتحليلات المنفعة والتكاليف لتدابير محددة للوقاية من الكوارث الطبيعية أو الحد منها مشكوك فيها في كثير من الأحيان. وشرعت أمانة العقد في إجراء دراسات حالة إفرادية في ثلاثة بلدان؛ وتدعو الحاجة الى دراسة أوسع نطاقاً.

٢٠ - ومثلما أشير الى ذلك في الفقرة ١٥ أعلاه، تركز التدريب والدعوة على التأهب للاستجابة أكثر منهما على الوقاية من الكوارث. واستهدفت برامج إدارة الكوارث أساساً مجتمع الدفاع المدني - أو بالمعنى الأوسع من يستجيبون في حالات الكوارث. ونتيجة لذلك، لا تُدرج برامج الحد من الكوارث عموماً في التخطيط الوطني، ولا تحظى بالاهتمام الكافي من وكالات التعاون الإنمائي الثنائية والمتعددة الأطراف. وفي إدارة الشؤون الإنسانية، مازال تمويل برامج الحد من الكوارث مرتبطاً بميزانيات الدول الأعضاء المانحة المرصودة للإغاثة في حالات الكوارث؛ ونتيجة لذلك، فإن الموارد المالية الممكنة تعبئتها، إن وجدت، تكون محدودة. وسيختتم العقد في عام ١٩٩٩. وقد شرعت أمانته في عملية وضع الخيارات لأنشطة مطردة للحد من الكوارث بعد انتهاء العقد.

التوصية ٤، الدعم المقدم من إدارة الشؤون الإنسانية للعقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية: ينبغي للإدارة أن تعمل بتعاون وثيق مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في السعي الى جمع الأموال اللازمة لدعم أنشطة أمانة العقد بين عام ١٩٩٧ واختتام العقد، وعلى وجه الخصوص: (أ) أن تنشئ شبكة معلومات بين شركاء إطار العمل الدولي للعقد، بما في ذلك جوانب الإنذار المبكر من عملية الحد من الكوارث؛ (ب) أن تشجع البحث فيما يتصل بالجوانب الاقتصادية للكوارث.

التوصية ٥، متابعة العقد: بعد اختتام العقد، في عام ١٩٩٩، ينبغي أن يكون استمرار مسؤوليات الإدارة عن البرامج المقبلة للحد من الكوارث والتي وافقت عليها الجمعية العامة متوقفاً على إجراء استعراض للمزايا النسبية لزيادة الدعم المقدم من البرنامج الإنمائي، وعلى تحديد آليات تمويل ملائمة.

ثالثاً - حالات الطوارئ الإنسانية التي تتطلب استجابة منسقة

ألف - آليات التنسيق

١ - دعم إدارة الشؤون الإنسانية للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات

٢١ - إن الهدف الأسمى للتعزيز المؤسسي للتنسيق على صعيد المقر هو تحسين عملية إيصال المساعدة في الميدان. وتعنى اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات التي أنشئت في عام ١٩٩٢ ويرأسها منسق عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ، باستجابة الأمم المتحدة لحالات الطوارئ الإنسانية المعقدة المفهوم عادة أنها الحالات التي تتجاوز ولاية أو قدرة أي وكالة بمفردها وتتطلب استجابة منسقة. وأعضاء اللجنة هم الوكالات التنفيذية ذات الصلة التابعة للأمم المتحدة (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، واليونيسيف، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الأغذية والزراعة، ومنظمة الصحة العالمية؛ وتتم المشاركة، بصفة عامة، على مستوى الرؤساء التنفيذيين. ومدعوو اللجنة هم المنظمة الدولية للهجرة ولجنة الصليب الأحمر الدولية، والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، واتحاد بين ثلاث منظمات غير حكومية. ويقوم الفريق العامل التابع للجنة بإعداد المناقشات ورصد تنفيذ قرارات اللجنة؛ وتنشأ أفرقة عاملة فرعية وفرق عمل عند الاقتضاء. وأكدت الجمعية العامة في الفقرة ٦ من قرارها ٥٧/٤٨ المؤرخ ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٢ "أنه ينبغي للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات أن تؤدي عملها بصفاتها الآلية الرئيسية للتنسيق فيما بين الوكالات، تحت قيادة منسق عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ، وأن تجتمع على نحو أكثر تواتراً، وبذلك تعمل بطريقة عملية المنحى". وفي عام ١٩٩٤، اعتمدت اللجنة مجموعة من الإجراءات العملية المنحى لتسهيل المناقشة والإجراءات على الصعيد التنفيذي، والأعمال الداعمة والإدارية التي يقوم بها الفريق العامل التابع للجنة. بيد أن ما أكدته من جديد منسق عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ في عام ١٩٩٦، ومؤداه أن إمكانية قيام اللجنة بعملها بوصفها هيئة استشارية، وصانعة للسياسات، وداعية للشؤون الإنسانية، لم تتحقق حتى الآن.

٢٢ - ولقد ساهمت عدة عوامل في الشعور بخيبة الأمل إزاء اللجنة. ولم يتسم دعم أمانة إدارة الشؤون الإنسانية للجنة، وإدارة عمل اللجنة وفريقها العامل بفعالية كبيرة. وفي الدراسة الإدارية التي أعدتها إدارة الشؤون الإنسانية في عام ١٩٩٦ (انظر الفقرة ٦٢ أدناه) لوحظ أن هذا الوضع "يعتبر في المقام الأول ضعفاً تنظيمياً"، "ويعقد عدد كبير للغاية من الاجتماعات غير المنسقة لمناقشة المشاكل بدلاً من الحلول" ويقدم سلفاً قبل الاجتماعات قدر ضئيل جداً من المعلومات". وصرح عدد كبير ممن أجرت معهم الوحدة التقييم المركزي مقابلات بأن ورقات المعلومات الأساسية والمقترحات المتعلقة بقرارات السياسة العامة كانت توزع عادة في وقت متأخر جداً. ونتيجة لذلك لم يحضر ممثلو الوكالات في أغلب الأحيان الاجتماعات وهم على استعداد للبت في المقترحات؛ ولقد عقدت اجتماعات كثيرة دون أن تحدد لها أهداف ملموسة؛ وجرت متابعة الأعمال، التي أستهلها الفريق العامل بشأن قضايا محددة، بصورة متقطعة، ولم تتوصل إلى

استنتاجات الا بعد مرور ثلاث أو أربع سنوات من بدئها. ولقد كان بالمستطاع الحد من عدد الاجتماعات التي عقدتها المجموعات الفرعية للجنة بإجراء المزيد من المشاورات غير الرسمية فيما بين أعضاء اللجنة. وبصدد مسألة ذات صلة بالموضوع تتعلق بإجراءات الإدارة فيما يتصل بالمشاورات، وتعليقا على مشروع سابق، صرحت إدارة الشؤون الإدارية والتنظيم أنها واجهت صعوبات منذ إنشاء إدارة الشؤون الإنسانية فيما يتصل بالمسائل المتعلقة بالأمن والتي تقدمها إدارة الشؤون الإنسانية لكي تنظر فيها اللجنة دون مشاركة المكتب الفني المسؤول عن إدارة هذه المسائل في منظومة الأمم المتحدة - مكتب منسق الأمن في الأمم المتحدة.

٢٣ - ومنذ إنشاء الأفرقة الفرعية التابعة للجنة في عام ١٩٩٢، اجتمعت تلك الأفرقة مرارا وتكرارا؛ بيد أن اللجنة ذاتها لا تجتمع إلا زهاء ثلاث مرات في السنة. وربما يكون هذا كافيا لتناول مسائل السياسة المختصة بنوع ما إلا أنه غير كاف لاتخاذ قرارات بشأن الاستراتيجيات على نطاق المنظومة حينما تحدث حالات طوارئ. ويبدو أن الشرط القاضي بأنه حينما لا تتمكن اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات من عقد اجتماع رسمي، ينبغي لمنسق عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ أن يجري مشاورات مع الأعضاء في اللجنة من خلال مرافق التداول من بعد أو بوسائل أخرى الأمر الذي لم يطبق بصورة منتظمة. وفي تعليقات إحدى الوكالات على المشروع السابق لهذا التقرير، صرحت تلك الوكالة بأن مرافقها للتداول من بعد لم تستخدم على الإطلاق، وأن تسهيلات البريد الإلكتروني والفاكس أو حتى الهاتف لم تستخدم قبل أن تتخذ اللجنة بعض القرارات الهامة. وأكد ممثلون كثيرون للوكالات الذين أجرت معهم وحدة التقييم المركزية مقابلات أن الإدارة اتخذت مبادرات بعد قليل من المشاورات بين أعضاء اللجنة. وتراوحت الأمثلة التي قدمها أعضاء اللجنة بين قرارات بسيطة بشأن أنشطة ذات اهتمام مشترك ومشاركة الإدارة في برامج رئيسية. وصرحت إحدى الوكالات، في تعليقاتها بشأن مشروع سابق لهذا التقرير، بأنه حتى يتضح على نحو أفضل مسؤوليات ومجالات مساءلة كل من منسق عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ وإدارة الشؤون الإنسانية واللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، أنها لا تعتقد أن هناك نظام للتنسيق يعمل على النحو الصحيح؛ ويشاركها في هذا الرأي أعضاء آخرون في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات. ومن جهة أخرى، وبالنسبة لكل اجتماع تعقده اللجنة وفريقها العامل، تسعى الإدارة للحصول على مدخلات من الأعضاء إلا أنها لا تتلقى عموما إلا عددا قليلا جدا؛ وقدم الأعضاء بخلاف الإدارة أقل ما يمكن من الاقتراحات من أجل خطة العمل السنوية للجنة. وخصص للأعضاء بخلاف الإدارة عدد قليل جدا من المسائل التي استرعى إليها انتباه اللجنة وفريقها العامل.

٢٤ - ويجري حاليا تنقيح اختصاصات وإجراءات عمل اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات والفريق العامل التابع لها، سعيا إلى إيجاد حلول لأوجه النقص التي تواجهها. وتنظر اللجنة حاليا في المقترحات التالية: يكون الدعم التقني المقدم للجنة، وخدمة الاجتماعات ورصد تنفيذ القرارات ضمن مسؤولية أمانة إدارية غير متحيزة؛ ويظل الدعم الفني ضمن مسؤولية جميع وحدات إدارة الشؤون الإنسانية المعنية بحالات الطوارئ المعقدة؛ وتكون الملكية، بمعنى أن لجميع الأعضاء حقوقا متساوية في ملكية اللجنة وهيئاتها

الفرعية، إحدى المبادئ الرئيسية للجنة؛ وتقوم الأمانة الإدارية بإعداد خطة عمل سنوية استناداً إلى القرارات التي يتخذها الفريق العامل في الاجتماع السنوي.

التوصية ٦، الدعم المقدم من إدارة الشؤون الإنسانية للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات:
عملاً بقرار الجمعية العامة ٥٧/٤٨، تؤدي اللجنة بقيادة منسق عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ عملها بصفقتها الآلية الرئيسية للتنسيق فيما بين الوكالات. وينبغي أن تعزز إدارة الشؤون الإنسانية قدرتها وتحسن أداءها لضمان التوصل بسرعة إلى التوافق في الآراء في اللجنة بشأن ترتيبات التنسيق، وتوزيع المسؤوليات التنفيذية ومسائل ذات صلة، وبالتالي وتنفيذها بفعالية. وينبغي أن تحدد الإدارة أولويات عملها بغية تسهيل التعاون فيما بين الوكالات في حالات الطوارئ المعقدة.

٢ - التنسيق في الميدان

(أ) المنسقون المقيمون ومنسقو الشؤون الإنسانية

٢٥ - أوصت الجمعية العامة في الفقرة ٣٩ من مرفق قرارها ١٨٢/٤٦ الذي أنشأت بمقتضاه إدارة الشؤون الإنسانية في عام ١٩٩٢، بما يلي "ينبغي للمنسق المقيم القيام عادة، بتنسيق المساعدة الإنسانية المقدمة من منظومة الأمم المتحدة على المستوى القطري". وفي عام ١٩٩٤، خلصت اللجنة إلى أنه، بالنسبة لحالات الطوارئ المعقدة، تبين الخبرة المكتسبة مؤخراً أنه لا بد من أن توفر الأمم المتحدة في المقام الأول أفضل شخص مؤهل ليتولى قيادة تنسيق المساعدة الإنسانية على أساس العمل المتفرغ، ونتيجة لذلك، قررت اللجنة أنه عند وقوع حالات الطوارئ المعقدة، ينبغي أن يتشاور منسق عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ مع أعضاء اللجنة لتعيين منسق للشؤون الإنسانية؛ وإذا توفر للمنسق المقيم الموجود في الموقع المؤهلات الملائمة للعمل بصفته منسقا للشؤون الإنسانية، يعمل منسق عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ على تثبيت تعيينه أو تعيينها. بيد أنه، اعتباراً من تموز/يوليه ١٩٩٦، وفي الـ ١٤ حالة التي أقر فيها أعضاء اللجنة تعيين منسق للشؤون الإنسانية، لم يعين المنسق المقيم منسقا للشؤون الإنسانية إلا في ست حالات فقط.

٢٦ - وفي عام ١٩٩٦، قرر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي اتخاذ عدد من التدابير لزيادة فرص التدريب، وذلك بالتعاون مع إدارة الشؤون الإنسانية، لمساعدة المنسقين المقيمين في البلدان التي تشهد أزمات لتطوير المعلومات الأساسية المطلوبة. بيد أن ثمة شكاً في أن ذلك التدريب سوف يحول الأشخاص الذين لا تتوفر لديهم خبرات هامة في مجال تقديم المساعدة في حالات الطوارئ المعقدة على صعيد الميدان ويزودهم بالمهارات المطلوبة لكي يصبحوا منسقين للشؤون الإنسانية. ووافق برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أيضاً على زيادة تطوير عملية تشاوره مع إدارة الشؤون الإنسانية من أجل تعيين ممثل مقيم للبلدان التي تشهد حالة طوارئ معقدة تتطلب تنسيق الشؤون الإنسانية. غير أن معظم الأعضاء في اللجنة يعتقدون بأن التنسيق على هذا النحو، في حالات الطوارئ المعقدة، يعد دوراً يقتضي التفرغ إذا أريد أداءه على وجه حسن. ولقد

أجرت وحدة التقييم المركزية في نهاية عام ١٩٩٦ مشاورات مع عشرة أعضاء من بين الـ ١٢ عضوا في اللجنة بشأن هذا الموضوع؛ وأيد ٩ أعضاء تحديد مهمة منفصلة لمنسق الشؤون الإنسانية، حتى وإن خول المنسق المقيم للقيام بهذه المهمة في بعض الحالات، وأعرب ٦ أعضاء عن شعورهم بأنه ينبغي أن ينفذ هذه المهمة، في جميع حالات الطوارئ المعقدة، شخص آخر بخلاف المنسق المقيم.

(ب) توحيد التنسيق في الميدان

٢٧ - في حالات الطوارئ المعقدة غالبا ما توجد بصورة متكررة عدة مستويات للتنسيق. وعلى سبيل المثال، وفي اجتماع اللجنة الذي عقد في ٢٣ أيلول/سبتمبر ١٩٩٤، في رواندا، أفيد بأن من الصعوبة فهم الأدوار والعلاقات بين الممثل الخاص للأمين العام، والمبعوث الخاص لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، والممثل المقيم لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. الأمر الذي جعل من الصعوبة التمييز بين أدوارهم وعلاقاتهم بالنسبة للحكومة والجهات التي يجري تنسيقها. ولقد لاحظت وحدة التفتيش المشتركة بأن الأمر قد يقتضي "إعادة تحديد الأدوار، وإن اقتضت الضرورة، تعيين عدد أقل من المنسقين والمنسقين الفرعيين في الميدان" (JIU/REP/95/9)، الفقرة ١٦٠). وينبغي ملاحظة أنه كان هناك، في نيسان/أبريل ١٩٩٦، خمسة من بين سبعة منسقين للشؤون الإنسانية من غير المنسقين المقيمين، من ممثلي الوكالات الرئيسية المشتركة في العمليات. وتختلف هذه الترتيبات عن مفهوم الوكالة الرائدة، التي تضم بصفتها الوكالة التي يعينها رسميا منسق عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ لتنسيق المساعدات الإنسانية في بلد ما أو منطقة ما، والتي تضم جميع المهام المسلم بأن يضطلع بها عادة منسق للشؤون الإنسانية. ويمكن تسمية وكالة رائدة في الحالات حيث يكون الجزء الأعظم من مساعدة الأمم المتحدة ضمن ولاية تلك الوكالة. إلا أن ذلك لم يكن حلا مفضلا؛ لأن أولويات الوكالة الرائدة أولويات قطاعية ويمكن أن تتعارض مع أولويات المنسق. وفي المتابعة المشتركة بين الوكالات لقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٥٦/١٩٩٥ المؤرخ ٢٨ تموز/يوليه ١٩٩٥، وافقت الوكالات على إمكانية تعيين وكالة رائدة لتقوم بتنفيذ مهام التنسيق التنفيذي بالنسبة لفئة مستهدفة محددة، أو منطقة جغرافية أو قطاع تقني؛ وأن تكون الوكالة الرائدة مسؤولة أمام منسق الشؤون الإنسانية المقيم. وثمة معيار من المعايير التي يتعين اتباعها وهو أن يكون لتلك الوكالة وجود في الموقع و/أو أن تكون قادرة على التعبئة على جناح السرعة. وربما يترتب على التطبيق المنتظم لهذا المفهوم أثر توحيد.

(ج) دعم إدارة الشؤون الإنسانية لفرقة إدارة الكوارث

٢٨ - تتحمل شبكة المنسقين المقيمين مسؤولية الرصد المناسب للآزمات الإنسانية المحتملة والتأهب لها. وتقع على أفرقة إدارة الكوارث التي يترأسها المنسق المقيم، مسؤولية إعداد خطة عمل لحالات الطوارئ بغية كفاءة وجود استجابة منسقة لحالات الطوارئ المحتملة، بما في ذلك استراتيجية لتعبئة الموارد. وقررت اللجنة أنه بناء على طلب من فريق إدارة الكوارث، على منسق عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ أن يساعد عن طريق تعزيز هيكل التنسيق داخل البلد المعني وتقديم المساعدة في إعداد التخطيط الاستراتيجي، من أجل الإعداد لبعثات التقييم. وعلى منسق عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ أن يسعى، حسب الاقتضاء، إلى الحصول على الموارد اللازمة، بما في ذلك إعاره الموظفين المناسبين من الوكالات المنظمات التنفيذية الأخرى التابعة للأمم المتحدة. ونظرا لوجود احتياجات متنافسة، لم تكن الإعارات كافية

وحدثت تأخيرات خطيرة في تعزيز التنسيق الميداني. ويتسم دعم أعمال أفرقة إدارة الكوارث بأهمية خاصة قبل وقوع الأزمات عندما يمكن للإجراءات الوقائية وتدابير التأهب أن تساعد في تفادي وقوع أزمة أو التخفيف من آثارها. ويمثل ذلك إحدى المهام المعهود بها إلى وحدة الاستجابة السريعة، الصغيرة، داخل إدارة الشؤون الإنسانية. وتساهم وحدات أخرى في نيويورك وجنيف في إطار مبادرات مختلفة، مثل صياغة الكتيبات، والتدريب، غير أن الجهود المبذولة مجزأة.

(د) تواجد إدارة الشؤون الإنسانية في الميدان لأغراض التنسيق

٢٩ - في معظم حالات الطوارئ المعقدة التي تتجاوز حالات الطوارئ الضيقة النطاق، ثمة حاجة إلى وجود مجموعة كاملة من موظفي إدارة الشؤون الإنسانية داخل البلد المعني من أجل دعم أعمال المنسق المقيم أو منسق الشؤون الإنسانية. وتختلف هياكل التنسيق في الميدان وفقا لكل حالة طوارئ، وقد حاولت الإدارة أن تحدد وتضع، لأغراض التخطيط والتدريب التوجيهي، ثلاثة هياكل نظرية لوحدة التنسيق الميدانية التي يمكن تكييفها لحالات الطوارئ المحددة. وفي الحالات التي اتسمت فيها أعمال هذه الوحدات بالفعالية، كان العنصر الحاسم في مساهمتها هو قدرتها على تقديم الدعم لمنسق الشؤون الإنسانية وفريق إدارة الكوارث في حث الناس على العمل نحو تحقيق هدف مشترك مثل إقامة المخيمات للمشردين داخليا، وإجراء تقييمات مشتركة للاحتياجات، وتعبئة الموارد من أجل تنفيذ مشروع ما، ووضع قواعد البيانات، وإصدار تقارير الحالة. ولكن في الحالات التي يتحمل فيها موظفو الإدارة مسؤولية مباشرة عن العمليات، ثمة قيود على مصداقيتهم كطرف محايد وعلى قدرتهم التنسيقية. وهذا ما حدث، على سبيل المثال، في أنغولا حيث اضطلع موظفو الإدارة بدور مباشر في إقامة مناطق الإيواء للجنود المسرحين، بما في ذلك إبرام العقود والتدخل في العديد من القرارات التنفيذية مثل توزيع مياه الشرب وتقديم طلبات الأدوية والوقود وتوزيعها، وذلك بدلا من القيام بتنسيق منظومة الأمم المتحدة. وكان العدد المحدود من موظفي الإدارة مكلفا بالاضطلاع بما يتجاوز طاقاته ولم يكن يتمتع بالخبرة الفنية اللازمة لإيصال الخدمات المطلوبة، ولم يكن بإمكانه تركيز طاقاته على مهامه الرئيسية. وفي عدد من حالات الطوارئ، أدى انزلاق الإدارة نحو أداء دور تنفيذي إلى حدوث احتكاك مع باقي مؤسسات منظومة الأمم المتحدة وإلى تقويض قدرة الإدارة على التنسيق بنزاهة، على الرغم من أن ذلك لربما كان ضروريا بشكل مؤقت لسد ثغرات في الاستجابة الإنسانية. وفي عام ١٩٩٣، لاحظ المجلس الاقتصادي والاجتماعي، في استنتاجه المتفق عليه ١/١٩٩٣ بشأن تنسيق المساعدة الإنسانية، أن إدارة الشؤون الإنسانية ليست وكالة منفذة لها مسؤولية تنفيذية وطاقات عمل في الميدان^(د). وفي عام ١٩٩٦، أعربت الدول الأعضاء عن القلق إزاء الحالات التي كان عدد موظفي الإدارة فيها أكثر من عدد موظفي الوكالات الأخرى، وبالتالي إزاء عدم وضوح دور الإدارة وما إذا كان قد تجاوز دور التنسيق أم لا.

٣٠ - ومن الضروري إدخال تحسينات لكفالة تقديم الدعم إلى الميدان في حينه وبشكل فعال. ولا تتمتع الإدارة بملاك صغير من الموظفين المؤهلين من ذوي المهارات اللازمة الذين يمكن نشرهم بسرعة لدعم أعمال أفرقة إدارة الكوارث أو وحدات التنسيق الميدانية التي يكون موظفوها جزئيا من موظفي الأمم المتحدة المتواجدين محليا. ولا يوجد تمويل يمكن التنبؤ به لتغطية هذه المهمة الرئيسية التي تضطلع بها

الإدارة؛ ولا توجد أية آلية، مثل صندوق احتياطي، يمكن استخدامها في حالات الطوارئ من أجل تغطية تكاليف تقديم الدعم إلى التنسيق الميداني في الحالات التي لا تتمكن فيها وكالات الأمم المتحدة التنفيذية من تقديم هذا الدعم، أو تكاليف الاستعاضة بشكل مؤقت عن موظفي الإدارة المرسلين إلى الميدان. وبغية تقديم المجموعة الكاملة من الموظفين اللازمة في الميدان، تعتمد الإدارة على الإعارة والإستعارة القصيرة الأجل للموظفين من وكالات أخرى، أو على الأموال المتعهد بها وغير المساهم بها بعد. وفي إطار هذه الترتيبات، غالبا ما يتأخر وصول هؤلاء الموظفين بشكل كبير ويكونوا غير معتادين على إجراءات الإدارة. ويحق للإدارة أن تستخدم الفوائد على الصندوق الدائر المركزي للطوارئ قبل صدور النداءات الموحدة المشتركة بين الوكالات من أجل دعم التنسيق الميداني؛ ويجب تسديد المبالغ المقترضة من المساهمات المقدمة استجابة للنداءات (انظر الفقرة ٤٠ أدناه). وتمكنت الإدارة من اقتراض مبلغ ٢,٢٧ مليون دولار من الصندوق في عام ١٩٩٥ ومبلغ ٥٠ ٠٠٠ دولار في عام ١٩٩٦. وفي عام ١٩٩٦، وجهت الإدارة نداء، عن طريق النداءات الموحدة المشتركة بين الوكالات، للحصول على ١٤ مليون دولار لدعم التنسيق الميداني. وتجدر الإشارة إلى أن هذه النداءات لا توجه إلا من أجل الحالات التي تصبح حالات طوارئ معقدة؛ ولذلك لا تشمل هذه الأداة في جميع الحالات، تكاليف تقديم الدعم لأغراض التنسيق في المراحل الأولى من الأزمة. وبالإضافة إلى ذلك، وجهت الإدارة نداءات في عام ١٩٩٦ للحصول على ما يتجاوز مجموعه ٥٨ مليون دولار لتغطية جميع أنشطتها الميدانية، بما في ذلك التنسيق، الأمر الذي جعلها في وضع تنافسي مع الوكالات لجمع الأموال.

التوصية ٧، دمج التنسيق الميداني في الأنشطة الرئيسية: في حالات طوارئ محددة، يجب على منسق عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ أن يوصي اللجنة بالترتيبات التنسيقية الأكثر احتمالا أن تكون سريعة التنفيذ؛ وفي الحالات التي لا يعتبر فيها التنسيق من جانب المنسق المقيم أكثر الترتيبات فعالية، يجب أن يكون الخيار الثاني المستعرض هو تعيين وكالة رائدة حسب الاقتضاء، ومراعاة السياسة العامة للجنة بشأن هذه المسألة؛ أما التوصيات بشأن الترتيبات الأخرى، فيجب أن تولي الاعتبار الواجب إلى التقليل إلى أدنى حد ممكن من تكاليف التنسيق الإضافية وإلى تفضي تعدد درجات المسؤولية وتقديم التقارير. وفي إطار جميع ترتيبات التنسيق، يجب أن يخضع المنسق الميداني للمساءلة من جانب منسق عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ فيما يتعلق بالنزاهة التي تتسم بها المهام التنسيقية المضطلع بها.

التوصية ٨، ملاك من موظفي الدعم الميداني تابع لإدارة الشؤون الإنسانية: على الإدارة، في إطار استراتيجيتها المالية الحالية، أن تنشئ ملاكا صغيرا من الموظفين في المقر يكون من الممكن، بالإضافة إلى مهامهم العادية، إرسالهم بسرعة إلى الميدان لدعم التنسيق الميداني عن طريق رصد تدابير التأهب؛ ورصد عمليات التخطيط لحالات الطوارئ وتقديم التوجيه بشأنها؛ ورصد دعم العمليات بغية كفاءة إيلاء الاهتمام اللازم لجميع القطاعات والاحتياجات وعدم وجود أية ثغرات في التغطية؛ والاضطلاع بمهام أخرى، حسب الاقتضاء، تكون مرتبطة بالمهام المكلف بها مثل إعداد النداءات، وجمع المعلومات ونشرها، وتسهيل إمكانية الوصول.

باء - تقسيم العمل

١ - التوزيع السريع للمسؤوليات في الأزمات

٣١ - عند مستهل حالات الطوارئ المعقدة، يبدأ منسق عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ إجراء مشاورات في سياق اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات ترمي إلى التوصل إلى اتفاق بشأن التقسيم المناسب للعمل من أجل التصدي للأزمة. وتؤكد الوكالات على أن أحد الأعمال الأكثر أهمية التي يضطلع بها منسق عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ في أدائه لدوره في مجال التنسيق الاستراتيجي هو أن يضمن التوصل إلى اتفاق في مرحلة مبكرة من الأزمة بشأن توزيع المسؤوليات وفقا لولايات الوكالات المعنية وقدراتها.

٣٢ - ويهتم منسق عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ بالأنشطة المضطلع بها في جميع القطاعات ذات الصلة من جانب جميع الجهات الفاعلة؛ وفيما يتعلق بالمؤسسات خارج نطاق منظومة الأمم المتحدة، يؤدي منسق عمليات الإغاثة دور جهة التنسيق في مجال التعاون. وفي حالات الطوارئ منذ عام ١٩٩٢، تم الاضطلاع بأنشطة كان من الممكن ألا تحظى بالاهتمام الكافي دون المبادرات التي اتخذها منسق عمليات الإغاثة؛ كما ذكر موظفو بعض المنظمات أنهم تمكنوا من زيادة مساهماتهم في المساعدة الإنسانية بفضل تأثير منسق عمليات الإغاثة على الاستراتيجيات المشتركة بين الوكالات. غير أنه في الحالات التي كان من الصعب التوصل فيها إلى توافق الآراء بين الوكالات بشأن تقسيم العمل، لم يتمكن منسق عمليات الإغاثة من القيام بدور هام في كفالة التوصل إلى اتفاق مبكر. ويصح ذلك فيما يتعلق بالتعيين الواضح لأدوار الوكالات الرائدة وفقا للمنطقة الجغرافية أو القطاع البرنامجي، فضلا عن توافق الآراء بشأن مدى ملاءمة أنشطة وكالات محددة. وظهرت أيضا الصعوبات التي واجهها منسق عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ فيما يتعلق بممارسة سلطته للتوسط واتخاذ قرار نهائي، في مجال اعتماد ترتيبات التنسيق الميداني.

٣٣ - ولا تستخدم دائما كافة طاقات الإدارة على تحليل الحالات ووضع التوصيات لدعم دور الرئاسة الذي يضطلع به منسق عمليات الإغاثة. وتخضع الإدارة لقيود بسبب الصعوبات الإدارية الداخلية؛ ولا تؤدي المعلومات أو التحليلات المتاحة دائما إلى قرارات أو توصيات سريعة. وقامت عدة وكالات تابعة للأمم المتحدة بوضع آليات تأهب فعالة، وهي كثيرا ما تتجنب في أوقات الأزمات العملية الاستشارية للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات؛ وأشارت المنظمات الإنسانية إلى أن قدرة الإدارة على دعم التنسيق تحتاج بشكل عام إلى التعزيز. ورأت اليونيسيف، في تقريرها السنوي بشأن هذه المسألة، أن وجود دور تنسيقي استراتيجي لإدارة شؤون إنسانية تتصف بالكفاءة، لا تعيقه المسؤوليات التنفيذية، أمر مستصوب بصفة عامة (انظر E/ICEF/1997/5، الفقرة ١١).

التوصية ٩، الاتفاق المبكر بشأن توزيع المسؤوليات: على اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات أن تفوض منسق عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ بسلطة اتخاذ القرارات النهائية بشأن توزيع

المسؤوليات بين الوكالات فيما يتعلق ببرامج تقديم المساعدة الإنسانية في حالات الطوارئ التي تحتاج إلى استجابة منسقة، وذلك في حالة عدم التوصل إلى اتفاق مبكر عن طريق عملية التشاور العادية. وينبغي أن يكون الاعتبار الأول في هذه الحالات هو عدم تأخر سرعة الإعداد للمساعدة في حالات الطوارئ وتقديمتها بسبب توزيع المسؤوليات للبرامج وتنسيقها. وعلى اللجنة أن تعتمد الاختصاصات المتعلقة بنطاق سلطة منسق عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ في اتخاذ القرارات في الحالات التي لا تستطيع اللجنة أن تتوصل إلى توافق آراء بشأنها وذلك قبل نهاية عام ١٩٩٧.

٢ - الترتيبات الدائمة المتعلقة بالقدرة على التنبؤ بالتنفيذ

٣٤ - عندما أنشئت إدارة الشؤون الإنسانية لوحظ أنه ما لم يكن الطابع الآلي متأصلا في ترتيبات التنسيق، تكون المنظمات غير الحكومية وبعض كيانات الأمم المتحدة، التي تملك الموارد والمرونة اللازمة، ميالة إلى أن تتحرك إلى الموقع قبل إجراء التوزيع الفعال للمسؤوليات بواسطة ترتيب مخصص (E/1991/109/Add.1، الفقرة ١٣٠). ولتقليل الآثار الناتجة عن استقلالية الوكالات، ثمة نهج يمكن اتباعه وهو وضع ترتيبات تعاونية، الغرض منها جلب مدخلات يمكن التنبؤ بها إلى العمليات. لكن هذه الترتيبات لها أوجه قصورها. فمذكرات التفاهم تحتاج إلى مشاورات مطولة، والترتيبات التي تحظى بأقصى إقرار، ومن أمثلتها مذكرات التفاهم بين مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وبرنامج الأغذية العالمي، يصعب تكرارها مع وكالات أخرى أو مد نطاقها إلى ما يجاوز المستوى الثنائي. وينبغي أيضا ملاحظة أن القدر الكبير من المساعدة الإنسانية يقدم، في بعض الحالات في الجزء الأكبر منه عن طريق منظمات من خارج منظومة الأمم المتحدة يتطلب جمهور بعضها استقلالها التام.

٣٥ - وفي هذا الصدد، أكد مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين أن بلوغ الكفاءة والفعالية على نطاق المنظومة يحتم ضرورة توضيح الأدوار والمسؤوليات عالميا (وبالخصوص ما يتعلق منها بالمشردين داخليا) وتحديدها محليا، وإيصال مهامها منذ بداية الأزمة. لكن لم يتحقق مع عدد من الوكالات مستوى التعاون الذي تراعى فيه إلى حد كبير القدرة على أرض العمليات. وفي الغالب لم يجد التنسيق داخل القطاعات الذي جرت محاولات لتطبيقه في الميدان حلا لجميع التداخلات والشغرات. ويكمن جزء من المشكلة في أنه لم توضع معايير لتقييم قدرات الوكالات على التنفيذ وميزاتها النسبية في هذا الصدد. ويمكن لمنسق عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ أن يؤدي دورا أكثر نشاطا في الدعوة إلى وضع أطر متفق عليها عالميا بين الوكالات التنفيذية وفي تيسير إجراء المفاوضات أو في وضع أدوات يمكن أن تتجاوز التحديد المخصص للمسؤوليات.

التوصية ١٠، القدرة على التنبؤ بالتنفيذ استجابة لحالات الطوارئ: بحلول نهاية عام ١٩٩٧، ينبغي لمنسق عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ أن يقترح على اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات مبادئ توجيهية ومعايير تهدف إلى تيسير إبرام اتفاقات ثنائية بين الوكالات بشأن الأدوار

والمسؤوليات التي تتبع في الترتيبات الدائمة لتعزيز القدرة على التنبؤ بالتنفيذ مع مراعاة الموارد المتاحة في أرجاء المنظومة للاستجابة للطوارئ. وينبغي أن تأخذ المبادئ التوجيهية والمعايير في حسابها الولايات والخبرات القائمة داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها.

٣ - إيجاد حل للثغرات دون تحويل إدارة الشؤون الإنسانية إلى إدارة تنفيذية

٣٦ - هناك عدد من المسائل الإنسانية التي لم تعهد بوضوح إلى أي وكالة تنفيذية في منظومة الأمم المتحدة. وتسبب هذه الحالة إما ازدواجية في المبادرات المخصصة أو عدم وجود مبادرات على الإطلاق. وثمة ثغرات في الولايات، وثمة ثغرات أيضا في العمليات ناتجة عن نقص القدرات أو الموارد أو الدعوة الفعالة. وتتولى اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات مسؤولية البت في تقسيم العمل فيما يتعلق بالجوانب من حالات الطوارئ المعقدة، التي يوجد غموض أو ثغرات في الولايات المنوطة للتصدي لها أو نقص في القدرات التنفيذية اللازمة لذلك.

٣٧ - وفيما يتعلق بعدد من المسائل، عهد إلى إدارة الشؤون الإنسانية الاضطلاع بدور جهة التنسيق بالنسبة للأمم المتحدة فيما يتصل ببدء إجراء دراسات أو تنسيق البرامج الحالية أو المقبلة. فعلى سبيل المثال، أنشئت فرقة عمل مشتركة بين الوكالات معنية بالمشردين داخليا لتدعيم منسق عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ في دوره كجهة التنسيق المعنية بهذه المسألة؛ وتقوم فرقة العمل بالاشتراك مع ممثل الأمين العام المعني بالمشردين داخليا بتحليل الجوانب التنفيذية للمساعدة المقدمة إلى المشردين داخليا. وقد وضعت فرقة العمل قائمة بالمهام الحاسمة التي يجب إنجازها لكي يمكن تقديم مساعدة إنسانية فعالة ومواصلتها. وفي عام ١٩٩٤، أيدت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات توصية فرقة العمل التابعة لها بأن يكون منسق عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ جهة التنسيق في منظومة الأمم المتحدة لتلقي طلبات المساعدة والحماية في حالات التشرّد الداخلي الفعلية أو الناشئة التي تتطلب استجابة دولية منسقة (E/CN.4/1995/50، الفقرة ١٧٦). لكن منظومة الأمم المتحدة لم تخرج بعد بخطة شاملة لتحسين قدرتها على الاستجابة لهذه الحالات، وغالبا ما يوجد فراغ لا تملؤه مسؤوليات في حالات المشردين داخليا. وتجدر الإشارة إلى أنه فيما يتعلق بالمشردين داخليا، تغطي ولايات عدد من المنظمات من خارج منظومة الأمم المتحدة مثل لجنة الصليب الأحمر الدولية والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر والمنظمة الدولية للهجرة جوانب هامة من جوانب حماية المشردين داخليا ومساعدتهم. ولا تشترك جميع هذه المنظمات في البرمجة المشتركة مع وكالات الأمم المتحدة؛ لكن المشاورات معها متطورة بما يكفى للتصدي لمسائل التكامل التنفيذية. وفي سياق متابعة قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٥٦/١٩٩٥، يستعرض أعضاء اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات هذه المسألة.

٣٨ - وفيما يتعلق بمسألة إزالة الألغام التي يجري تناولها بوصفها مسألة إنسانية وانمائية، عينت دياباجة قرار الجمعية العامة ٢١٥/٤٩ الإدارة لتكون جهة التنسيق داخل منظومة الأمم المتحدة لتنسيق إزالة الألغام

والمسائل ذات الصلة. ومارست الإدارة دورها عن طريق تمويل البرامج وتنسيقها والإشراف عليها؛ وتبعا لما ورد في تقرير الأمين العام في عام ١٩٩٤، قامت إدارة الشؤون الإنسانية وإدارة عمليات حفظ السلام بوضع خطط لازالة الألغام في عدد من البلدان وتنسيق وتنفيذ هذه الخطط (انظر A/49/177-E/1994/60). ولا إنجاز هذه المهام زج بالإدارة في مسؤوليات تنفيذية (انظر الفقرة ٢٩ أعلاه) نتيجة للقصور في الحالات التي لا يطرح فيها أي حل آخر نفسه وتعين على الإدارة أن تسد الثغرات. وعلقت الإدارة على ذلك بقولها إنه حيثما توجد ثغرات، يضطر المنسق المسؤول الى سدها، مفضلا توجيه الدعوة الى الخبراء في القطاع للقيام بذلك. وفي عدد من الحالات لم يتوافر للإدارة الدعم السوقي أو الخبرة الفنية أو الموظفون المؤهلون لاداء المهام التنفيذية، وعانى تنفيذ البرامج من جراء ذلك. وتمثل سياسة الإدارة في ألا تشتبك في تنفيذ البرامج؛ لكنها لم تبذل جهدا كافيا لكي تكفل مزيدا من المشاركة من الشركاء التنفيذيين، رغم أن إمكانية هذه المشاركة قائمة. فعلى سبيل المثال، يمكن أن توكل الى بعثات حفظ السلام ولايات لإزالة الألغام وأن تحصل البعثات على وسائل للقيام بذلك لغرض الإصلاح، لكن غالبا لا تدرج أموال كافية لتنفيذ إزالة الألغام في ميزانيات عمليات حفظ السلام. وأنشطة إزالة الألغام تشكل أيضا جزء من مبادرات البرامج الخاصة، التي يضطلع بها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والتي يمكن أن تضم إجراء مسح ميدانية للألغام فضلا عن تقديم دعم مؤسسي للإزالة الوطنية للألغام، ومن ذلك إدارة البرامج والدعم التنفيذي، وذلك رغم أن الأموال الموضوعة تحت تصرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للقيام بهذه الأعمال محدودة. وتجدر الإشارة أيضا إلى أن الإدارة مسؤولة عن إدارة الصندوق الاستئماني للتبرعات لتمويل برامج الاعلام والتدريب المتصلة بإزالة الغام وبتيسير بدء عمليات إزالة الألغام. وبلغ رصيد الصندوق في نهاية عام ١٩٩٦ ما قدره ١٠,٩ من ملايين الدولارات.

٣٩ - وتعترف المنظمات الإنسانية بأهمية الدور الذي تؤديه الإدارة فيما يتصل بهذه المسائل التي لا يوجد حل لها. فالجهود التي تبذلها الإدارة لتعزيز ادراك مسألة ازالة الألغام داخل المجتمع الدولي بالتعاون مع لجنة الصليب الاحمر الدولية والمنظمات غير الحكومية، ومشاركتها في الحملة لتعزيز الحظر المفروض على استخدام الألغام الأرضية، لها تأثير كبير. وينظر الى توحيد المعلومات في شكل قواعد للبيانات المتخصصة بشأن الألغام الأرضية أو بشأن المشردين داخليا، الذي يجري القيام به حاليا او يخطط للقيام به، على أنه مساهمة مفيدة محتملة تقدمها الإدارة الى المجتمع الإنساني. ولم تتضمن بعد قاعدة الأمم المتحدة المركزية للبيانات المتعلقة بالألغام الأرضية المعلومات التفصيلية المستكملة بصفة دورية اللازمة للمنظمات الإنسانية المشتركة في تقديم المساعدة الإنسانية. أما فيما يتعلق بالمشردين داخليا، فقد اتفق منسق عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ وممثل الأمين العام المعنى بالمشردين داخليا في عام ١٩٩٦ على التعاون في اقامة نظام للمعلومات المتعلقة بالمشردين داخليا تتولى إدارة الشؤون الإنسانية إدارته ومواصلته. وفي عام ١٩٩٥، صرح ممثل الأمين العام المعنى بالمشردين داخليا بأنه ثمة حاجة الى مركز للمعلومات مشابه لمركز التوثيق المعنى باللجئين الذي أنشأته مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وذلك لجمع المعلومات عن السكان المشردين داخليا في جميع أرجاء العالم (E/CN.4/1995/50، الفقرة ٩٧).

التوصية ١١، دور إدارة الشؤون الإنسانية في التصدي للثغرات عند الاستجابة لحالات الطوارئ:

(أ) إذا وجدت ثغرات في استجابة منظومة الأمم المتحدة لحالات الطوارئ الإنسانية، ينبغي للإدارة أن تعمل مع أنسب الوكالات التنفيذية لبناء قدراتها الداخلية لسد هذه الثغرات ، مع أخذ قدرات المنظمات خارج منظومة الأمم المتحدة في الحسبان.

(ب) وينبغي أن تتم مشاركة الإدارة في تنسيق وتنفيذ البرامج المتعلقة بمسائل بعينها على أساس استثنائي ومؤقت وبناء على طلب من اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات.

جيم - تعبئة الموارد

١ - التمويل لأغراض الاستجابة الفورية

٤٠ - أقرت الجمعية العامة في قرارها ١٨٢/٤٦ بالحاجة إلى إنشاء آلية تمويل مركزية لضمان توفير الموارد الكافية لاستخدامها في المرحلة الأولى من حالات الطوارئ. وأنشئ الصندوق الدائر المركزي لحالات الطوارئ بمبلغ ٥٠ مليون دولار بوصفه آلية للتدفق النقدي، خاضعة لمسؤولية منسق عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ. وكان الصندوق مفيدا لا سيما في الحالات التي تزامنت فيها حالات طوارئ كثيرة وكانت الوكالات قد استنفدت أموالها المخصصة لحالات الطوارئ. وخلال فترة الخمس سنوات الأولى من عمليات الصندوق، قدم سلفات قيمتها ١٢٤ مليون دولار، قدم منها أكبر مبلغ في عام ١٩٩٣ (٤٨,٥ مليون دولار) وأقل مبلغ في عام ١٩٩٦ (٤ ملايين دولار). وقدم عدد من الأسباب لتفسير انخفاض معدل استخدام الصندوق في عامي ١٩٩٥ و ١٩٩٦، ذلك أنه قل عدد حالات الطوارئ الواسعة النطاق، كما أن مواد الإغاثة كانت في كثير من الحالات متوفرة مسبقا في الأماكن التي حدثت فيها حالات الطوارئ. وبالإضافة إلى ذلك، وفي السنوات الأخيرة، أنشأت الوكالات صناديق طوارئ خاصة بها وطورت قدراتها على الاستجابة لحالات الطوارئ؛ وشجعت إدارة الشؤون الإنسانية هذا الاتجاه. بيد أن القيود المفروضة في مجال استخدام الصندوق قللت أيضا من فائدته وجدواه. وعلى سبيل المثال فإن الوكالات غير المتأكدة من استجابة المانحين للنداءات المقبلة تتردد في استخدامها الصندوق عندما تنشأ الحاجة إلى ذلك نظرا لأن الأموال التي تقترض من الصندوق يجب أن ترد إليه. وذكرت إدارة شؤون الإدارة والتنظيم في تعليقاتها لها على مشروع تقرير سابق أن قدرة الصندوق على الاستجابة إلى حالات الطوارئ أعاقها كثيرا عدد من السلفات غير المسددة. وتجدر ملاحظة أن سلفات مقدمة إلى ست وكالات، بمبلغ إجماليه ٨,٨ ملايين دولار، قد تجاوزت في آذار/مارس ١٩٩٧ مواعيد استحقاقها بفترة تتراوح بين ثلاثة أشهر وأربعين شهرا. والهدف من الصندوق هو استخدامه في حالات الطوارئ الجديدة فقط. وطلبت المنظمات استخدام موارد الصندوق لدعم برامج الطوارئ الجارية بهدف تفادي إعاقة تنفيذها فترات طويلة؛ ولم يلب طلبها هذا إلا في ظروف استثنائية.

٢ - النداءات الموحدة

٤١ - تعد النداءات الموحدة غايتها عرض كامل نطاق الاحتياجات في جميع القطاعات إحدى أدوات التنسيق الرئيسية الخاضعة لمسؤولية منسق عميات الإغاثة في حالات الطوارئ. وفي تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٦، بلغ حجم الاحتياجات من المساعدة الإنسانية، من خلال النداءات الموحدة، ١٣ ٨٧٤ مليون دولار تم التبرع منها بمبلغ ١٠ ٠٦٥ مليون دولار أي ٧٢ في المائة من حجم الاحتياجات. وتمت تلبية الاحتياجات اللازمة لعدد من حالات الطوارئ بنسبة ١٠٠ في المائة؛ أما بالنسبة لحالات الطوارئ الأخرى، فإن التبرعات كانت تناهز دائما نسبة ٥٠ في المائة من الاحتياجات أو أقل. وتختلف الاستجابات للنداءات من قطاع الى آخر وعادة ما تبلغ حالات النقص أوجها في القطاعات غير الغذائية. وأثيرت الحاجة إلى تحسين الدعوة وتعزيز الاتصالات مع المانحين خلال جميع مراحل الأزمات في كثير من الدراسات والاجتماعات. بيد أن الكثير من أعضاء اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات يعتقدون أن حالات النقص تعزى الى قصور المانحين عن تمويل الأنشطة والى قدراتهم في هذا المجال وأن من الضروري إجراء المزيد من البحوث بشأن اتجاهات المانحين.

٤٢ - وفي الفقرة ١٥ من القرار ٥٧/٤٨، طلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام أن يواصل تعزيز عملية توجيه النداءات الموحدة وجعلها ميدانية المنحى بدرجة أكبر وكفالة استناد هذه النداءات إلى أولويات محددة توضع على ضوء اسقاطات شاملة واقعية لاحتياجات الإغاثة. وتقييم الاحتياجات والتخطيط الاستراتيجي، وهما خطوتان في عملية النداءات الموحدة، حاسمتان لتحديد التوقيت المناسب للنداء وموثوقيته. وتعتمد التقييمات على فهم واضح لتطور الحالة داخل البلد؛ وعند اللزوم، يجري التحضير لبعثات تقييم ميداني مشتركة بين الوكالات. وفي عام ١٩٩٦، كشفت المشاورات مع الدول الأعضاء والمانحين أن من مشاغلها الرئيسية أنه لم يكن يولى اهتمام كاف لوضع خطة من شأنها أن تكفل اتباع نهج متسق. واتفق أعضاء اللجنة على أنه سيطلب الآن الى المنسق داخل البلد المعني القيام بتنسيق عملية التخطيط.

٤٣ - وفي الفقرة ٣١ من مرفق القرار ١٨٢/٤٦، ارتأت الجمعية العامة أنه ينبغي إصدار نداء موحد أولي في غضون أسبوع واحد في حالات الطوارئ التي تتطلب استجابة منسقة. ويجري التقيد بهذا الإطار الزمني في توزيع التقارير بشأن حالات الكوارث الطبيعية. وتم إعداد عدد قليل من النداءات السريعة ضمن هذا الإطار الزمني استجابة لحالات الطوارئ المعقدة؛ بيد أنه يحدث في أكثر حالات الطوارئ تعقيدا، أن ينقضي شهر أو شهران بين تقييمات الاحتياجات وإصدار النداء، كما تحدث تأخيرات أطول بكثير في حالات قليلة. وشملت معظم النداءات التي صدرت في غضون شهر حالات الطوارئ التي تم فيها بالفعل معاينة الأوضاع في الميدان، وكان هناك بالفعل تعاون وثيق قائم مع حكومات البلدان المنكوبة، كما أن الشركاء الرئيسيون اتفقوا بسرعة على الافتراضات الأساسية. وفي الحالات التي تأخرت فيها الاتفاقات، أصدرت الوكالات نداءات منفردة بهدف الاستجابة إلى الاحتياجات الملحة للمجموعات الضعيفة؛ بيد أن الحكومات رأت أن تعدد النداءات المنفصلة يشكل خطرا على اتساق الاستجابة الدولية، ولقي مجتمع الجهات المانحة صعوبات في تحديد النداء الذي يصف أكثر الحالات احتياجا. ورأت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، عند إعادة النظر في المسألة، أن استخدام النداءات المؤقتة، التي تصدرها الوكالات منفردة، يمكن

أن يكون من التدابير الكثيرة الرامية الى جمع الموارد اللازمة على نحو عاجل؛ كما ستتضمن النداءات المؤقتة إشارات محددة الى روابطها مع الاستراتيجية المشتركة بين الوكالات داخل البلد، وستستند عادة الى الأرقام الإرشادية.

التوصية ١٢، النداءات التي تصدر قبل النداءات الموحدة المشتركة بين الوكالات: بالنسبة لحالات الطوارئ التي تتطلب استجابة منسقة، ينبغي أن تصدر الوكالات نداء لجمع الأموال في سياق النداء الموحد المشترك بين الوكالات فقط، وذلك على أساس توزيع للمسؤوليات وخطة استراتيجية توافق عليهما للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات. وإذا كانت هناك حاجة الى أن تصدر الوكالات قبل النداء الموحد نداءات منفردة لتغطية الاحتياجات الملحة للسكان المنكوبين، فإن تلك النداءات لا تصدر إلا بموافقة منسق عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ والإشارة بوضوح لغرضها ومركزها. وينبغي ألا تعوق المشاورات اللازمة الوكالات عن الوفاء بالمسؤوليات المنوطة بها.

٣ - الرصد

٤٤ - يعوض أحيانا عن النقص في التبرعات بأموال من مصادر أخرى. وصار المانحون يوجهون على نحو متزايد المساعدة الإنسانية عن طريق المنظمات غير الحكومية؛ ولذلك فإن من الضروري تحسين تتبع سير الأنشطة الجارية خارج منظومة الأمم المتحدة. وتقوم إدارة الشؤون الإنسانية بإعداد تحليل سنوي للمساعدة التي يقدمها المانحون إلى النداءات الموحدة على أساس المعلومات التي توفرها المنظمات المعنية. ولا تملك الإدارة الموارد اللازمة لتبحث على نحو نشط عن المعلومات المتعلقة بالتبرعات المقدمة وتجميعها، كما أنها لا تتعقب، بأية حال، آثار النفقات. وعلاوة على ذلك، ووفقا للتقييم المشترك للمساعدة المقدمة إلى رواندا في حالات الطوارئ، أثبتت التجربة أنه كان من الصعب أو المستحيل الحصول على البيانات الأساسية المتعلقة بالموظفين، والمالية والأنشطة من عدد من المنظمات غير الحكومية، كما اختلف حجم ونوعية البيانات التي جمعت والتي أتاحتها الحكومات المانحة اختلافا كبيرا.

٤٥ - ويسعى المانحون إلى تحسين المساءلة وتوخي نهج أكثر اتساقا في وصف الاحتياجات الإنسانية. وفي عام ١٩٩٦، وفي سياق المتابعة المشتركة بين الوكالات لقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٥٦/١٩٩٥، قرر أعضاء اللجنة بحث إمكانية إنشاء إطار مشترك للرصد والتقييم المنتظمين للبرامج التي سوف تتجاوز نطاق مساهمات الوكالات منفردة وتأخذ بعين الاعتبار الاتجاه والتأثير العام للمساعدة الإنسانية. واستلزم ذلك حدا أدنى من التنسيق مع المبادرات الأخرى، مثل الفريق العامل المعني بالتقييم التابع لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي/لجنة المساعدة الإنمائية، وعملية تنفيذ مدونة قواعد السلوك للحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر والمنظمات غير الحكومية في مجال الإغاثة في حالات الكوارث. ويعترف بوجه خاص المبدأ التاسع من مدونة قواعد السلوك للمنظمات غير الحكومية بشأن المساءلة إزاء الجهات المتلقية والجهات المانحة بضرورة الإبلاغ عن الأنشطة، من جهتي نظر المالية والكفاءة. ويمكن لإدارة الشؤون الإنسانية أن تتابع المشاركة الضرورية لجميع الجهات الفاعلة في الإبلاغ العالمي نظرا لأن الجمعية

العامّة توكل في الفقرة ٢٥ (و) من مرفق قرارها ١٨٢/٤٦ الى منسق عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ مسؤوليّة العمل كمنسق مركزي مع الحكومات والمنظمات الحكوميّة الدوليّة والمنظمات غير الحكوميّة فيما يتعلق بعمليات الأمم المتحدّة للإغاثة الطارئة.

التوصية ١٢، الرصد العالمي والمساعدة في حالات الطوارئ: ينبغي أن تطور إدارة والشؤون الإنسانية قدراتها على رصد التبرعات لأغراض المساعدة الإنسانية لحالات الطوارئ والاحتياجات الأخرى والإبلاغ عنها بفعالية. وينبغي أن يشمل هذا الرصد جميع مصادر المساعدة. ولتيسير عملية الرصد هذه، ينبغي أن تعتمد الإدارة مبادئ توجيهية وقواعد للوكالات العاملة خارج منظومة الأمم المتحدّة المقدمة للمساعدة في حالات الطوارئ، وذلك ضمن إطار مدونة قواعد السلوك.

دال - التشجيع على الاهتمام بالمبادئ والمسائل الإنسانية

٤٦ - في السنوات الأخيرة، تطلب التصدي لمعظم الحالات الطارئة الرئيسية الاضطلاع أيضا بأنشطة أخرى بخلاف المساعدة الإنسانية. فبالنسبة لهذه الحالات الطارئة المعقدة، قامت عدة إدارات، في المقر، لا سيما إدارة الشؤون الإنسانية، وإدارة الشؤون السياسية، وإدارة عمليات حفظ السلام، بتخطيط وتنفيذ عمليات طارئة متعددة الوظائف. ولا توجد قواعد عامة وإجراءات قياسية للاسترشاد بها في التنسيق بين الجوانب العسكرية والإنسانية للعمليات. ففي عام ١٩٩٥، ذكرت وحدة التفتيش المشتركة أن علاقات العمل بين قائد القوات ومختلف العاملين في حالات الطوارئ المعقدة تقوم على أساس ظرفي. (JIU/REP/95/6، الفقرة ٩٠). ويتم التعاون والتنسيق عن طريق إدارة الشؤون الإنسانية أو عن طريق وكالة رائدة ملائمة، ولكنها بحاجة إلى مزيد من الدعم، مع تأمين احترام كامل للمبادئ الإنسانية التي تعمل في إطارها الوكالات الإنسانية.

٤٧ - وشددت الجمعية العامة، في الفقرة ١٨ من قرارها ٥٧/٤٨، على أهمية مشاركة منسق عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ مشاركة تامة في جهد التخطيط العام للأمم المتحدّة للاستجابة لحالات الطوارئ بغية الاضطلاع بدور الناصر الإنساني لتأمين المراعاة الكاملة للبعد الإنساني، ولا سيما مبادئ الإنسانية والحياد والنزاهة، عند تقديم المساعدة الغوثية. وفي عام ١٩٩٤، وبناء على مبادرة من إدارة الشؤون الإنسانية، أعدت هذه الأخيرة، وإدارة الشؤون السياسية، وإدارة عمليات حفظ السلام رسما بيانيا لسير أعمال التنسيق التي تقوم بها كل إدارة بالنسبة لأنشطتها فيما يتعلق بتخطيط وتنفيذ العمليات المعقدة في الميدان. وتهدف هذه الآلية، التي تعرف باسم الإطار التنسيقي لإدارات الشؤون الإنسانية والشؤون السياسية وعمليات حفظ السلام، إلى تقديم المساعدة في عمليات التنسيق داخل الأمانة العامة ومع وكالات وبرامج أخرى للأمم المتحدّة. وقد لاحظ الموظفون في هذه الإدارات الثلاث تحسنا في تبادل المعلومات وفي عمليات التحليل؛ وموظفو المكاتب في إدارة الشؤون الإنسانية نشطون جدا في هذه العملية. وينظر إلى عملية تشكيل فرق مخصصة مشتركة بين الإدارات على مستوى المكاتب، أو إنشاء فرق عاملة تتسم بطابع رسمي أكبر للتخطيط لعمليات معقدة ورصدها، على أنها خطوة نحو تحقيق الاتساق في صنع

القرارات. غير أن هناك أيضا انطبعا، من جانب الشركاء في الشؤون الإنسانية، بأن الاجتماعات المشتركة بين الإدارات لا تهتم اهتماما كافيا بالمنظور الإنساني. وبالإضافة إلى ذلك، يشعر عدد من الوكالات أنها لا تتلقى معلومات كافية من الاجتماعات المشتركة بين الإدارات الثلاث.

٤٨ - وأشار موظفو إدارة الشؤون السياسية وإدارة عمليات حفظ السلام إلى أن مساهمة إدارة الشؤون الإنسانية في عملية صنع القرارات في الأمانة العامة قد يعرقلها التزام الإدارة بالتشاور مع الوكالات التنفيذية. وذكر موظفو إدارة الشؤون السياسية، بالإضافة إلى موظفي الوكالات التنفيذية، أنهم مهتمون بالمحافظة على الاتصالات المباشرة لأغراض التشاور، لا سيما عندما يتعين اتخاذ إجراء سريع. وعند تأدية الإدارة دور النصير، فإنها تنجح عندما تتمكن من الدعوة إلى تحقيق توافق للآراء بين أعضاء اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، أو عندما يكون للموظفين في مكاتبها اتصالات مباشرة مع الميدان.

٤٩ - وفيما يتصل بالجوانب الإنسانية لقرارات مجلس الأمن، لاحظ فريق عامل في ندوة نظمتها لجنة الصليب الأحمر الدولية في عام ١٩٩٤ أن هناك توافقا عاما للآراء مفاده أن الولايات الإنسانية محددة جدا - أو ينبغي أن تكون محددة جدا. وينبغي أن تملئها الاحتياجات الإنسانية وحدها ويجب ألا تعتمد على الولاية العسكرية أو السياسية أو أن تختلط بها. وقرارات مجلس الأمن للأمم المتحدة ليست دائما واضحة بما فيه الكفاية في هذا الصدد. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن أن ينشأ الالتباس عمليا لأن بعض الولايات الإنسانية يمكن أن تنفذ على يد هيئات مختلفة، ويتوقف ذلك بصفة خاصة على: الموارد أو الوسائل المتاحة؛ وإمكانية الوصول إلى المكان المعني (وقد تتدخل القوات المسلحة عندما لا تتمكن الوكالات الإنسانية من تقديم المساعدة وحدها أو عندما تحتاج إلى الدعم). وفي هذا السياق، ذكرت لجنة الصليب الأحمر الدولية، في بيان لها في دورة دراسية توجيهية حول مجلس الأمن نظمه معهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث في ١٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٦ أن الجمعية العامة منحت لجنة الصليب الأحمر الدولية في عام ١٩٩٠ مركز مراقب. وفي أيلول/سبتمبر ١٩٩٢، شرع ممثل اللجنة في إرساء تقليد يقوم على عقد اجتماع شهري مع الرئيس القائم لمجلس الأمن، واستمر هذا التقليد حتى الآن بدون انقطاع. وكان حضور منسق عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ اجتماعات مجلس الأمن محدودا. ولم يعين مكتب الأمين العام في عام ١٩٩٦ منسق عمليات الإغاثة لكي يقدم عرضا لمجلس الأمن على الرغم من أن المنسق حضر مرة اجتماع المجلس بناء على طلب رئيسه. وفي أوائل عام ١٩٩٧، كلف الأمين العام رؤساء الإدارة بتقديم عروض إلى مجلس الأمن.

التوصية ١٤ - التشجيع على الاهتمام بالقضايا والمسائل الإنسانية من جانب هيئات صنع السياسات في الأمم المتحدة:

(أ) ينبغي لمنسق عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ أن يطلع رئيس مجلس الأمن مرة في الشهر على المسائل الإنسانية. وينبغي لأعضاء اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات أن تقدم الدعم اللازم لإعداد هذه الجلسات الإعلامية أو الاستجابة بسرعة إلى طلبات هيئات صنع

السياسات أو الأمين العام. وينبغي الإبقاء على إمكانية مشاركة الوكالات الإنسانية في اجتماعات مجلس الأمن وفي الاجتماع برئيسه؛

(ب) ينبغي أن يطلع منسق عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ أعضاء اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بدون تأخير على نتائج المشاورات التي تتم في إطار تنسيق أعمال إدارات الشؤون الإنسانية والشؤون السياسية و عملية حفظ السلام، وعلى اجتماعاته بالأمين العام، ومشاركته في مجلس الأمن، وغير ذلك من هيئات صنع السياسات، بحسب الاقتضاء.

التوصية ١٥ - تنسيق الأنشطة الأخرى بخلاف المساعدة الإنسانية:

ينبغي اعتماد مبادئ توجيهية وتعميمها على جميع البعثات الميدانية ووحدات المقر فيما يتعلق بالتنسيق بين المنظمات الإنسانية من ناحية، والممثلين الخاصين أو المبعوثين الخاصين للأمين العام، والبعثات السياسية، وبعثات حفظ السلام والأنشطة الميدانية المماثلة من ناحية أخرى؛ وينبغي تطبيق المبادئ التوجيهية على أن توضع في الاعتبار خصوصيات كل حالة.

هـ - جمع المعلومات وتحليلها ونشرها

٥٠ - منسق عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ مسؤول عن انتظام تجميع وتحليل المعلومات المتعلقة بالإنذار المبكر بغية تنسيق وتيسير المساعدة الإنسانية المقدمة من منظومة الأمم المتحدة وتقديم معلومات موحدة إلى جميع الحكومات المهتمة بالأمر والسلطات المعنية (قرار الجمعية العامة ٤٦/٨٢، المرفق، الفقرة ٣٥). وفي وضع تهيمن عليه حالة طوارئ معقدة، كما هو الحال بالنسبة للكوارث الطبيعية، تتمثل المسؤولية الرئيسية للمنسق المقيم وأعضاء فريق إدارة الكوارث في إخطار منسق عمليات الإغاثة بوجود دلائل تشير إلى أزمة وشيكة وتقديم توصية حول الإجراءات الوقائية وإجراءات التأهب التي يتعين اتخاذها.

٥١ - وهناك عدة صعوبات تحد من فائدة المعلومات المجمعة في الميدان، التي يقوم بتوحيدها في المقر منسق عمليات الإغاثة: عدم فهم فريق إدارة الكوارث والمنسق المقيم في الميدان ما الذي يتعين عليهما الإبلاغ عنه؛ وعدم رغبة مختلف الوكالات وعدم ثقتها فيما يتعلق بتبادل المعلومات بسرعة، في بعض الحالات. وبالإضافة إلى ذلك، ليست جميع الوكالات مشاركة على نحو متساو في آلية فريق إدارة الكوارث. وبعد التوصيات التي قدمها الفريق العامل التابع للجنة التنسيق الإدارية والمعني بالإنذار المبكر بحدوث تدفقات جديدة من اللاجئين والمشردين، بدأت المشاورات بين الوكالات في عام ١٩٩٣ لتبادل التقييمات القطاعية التي تقوم بها الوكالات، من أجل تقديم توصيات إلى الأمم المتحدة لاتخاذ إجراء بشأنها. وبعد كل مشاورة من المشاورات، تعد تقارير عن الحالات التي تتطلب اهتماما، غير أن عدم قدرة الفريق العامل على الاتصال بالهيئات التنفيذية يشير قلقا بالغا للفريق. ودرس المشاركون عددا من المسائل المنهجية، بما في ذلك تحديد مؤشرات مشتركة واعتمادها، ولكنهم لم يتوصلوا إلى قائمة موحدة بالمؤشرات. ولم يجتمع الفريق في عام ١٩٩٦.

٥٢ - تقوم إدارة الشؤون الإنسانية منذ عام ١٩٩٣ بتطوير نظام إنساني للإنذار المبكر. ويركز الفريق المسؤول عن النظام على تحديد المناطق التي يمكن أن تقع فيها أزمات، والآثار الإنسانية المترتبة على ذلك. ويجمع الفريق ويحلل المعلومات من مصادر مختلفة. ويستخدم النظام كأداة لتوجيه نظر الموظفين في المكاتب وكبار الموظفين إلى معلومات ذات صلة ولتشجيع عملية التحليل. وقد تم التوصل إلى اتفاقات مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة لإدماج البيانات والمعلومات التي يجمعونها في تحليلات الإنذار المبكر. ويعد موظفو نظام الإنذار المبكر - وظيفتان إضافيتان في عام ١٩٩٦ وثلاث وظائف في عام ١٩٩٧ ممولة من الموارد الخارجة عن الميزانية - تحليلات تدرس في الاجتماعات الأسبوعية التي يعقدها فريق الاشراف التابع للإطار التنسيقي. غير أن عددا من أعضاء اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات علقوا على نظام الإنذار المبكر قائلين إن النظام ينبغي ألا يقتصر على معلومات تتعلق ببلدان معينة لكي يكون مفيدا؛ فهناك حاجة إلى قاعدة بيانات مواضيعية تتناول مجالات قطاعية مشتركة بين الوكالات، بشأن مسائل مثل المشردين داخليا، وتحليلات أوجه الضعف، والجنود الأطفال. ولكن ذلك يتجاوز بوضوح الموارد المتاحة حاليا لنظام الإنذار المبكر. ومما هو أشد خطورة، أنه لم يسند إلى أي شخص أو وحدة في الأمانة العامة مسؤولية قيادة التنمية العامة لأنشطة الإنذار المبكر. والحالة مشابهة بالنسبة للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات؛ فلم تتطور المشاورات بين الوكالات حول الإنذار المبكر إلى أداة لصنع السياسات، لربط الإنذار المبكر بالتخطيط للطوارئ والتأهب لها.

التوصية ١٦ - تعزيز القدرة على توفير تحليلات تتعلق بالإنذار المبكر إلى الأمين العام وأعضاء اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات:

(أ) ينبغي أن توافق اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات على أساس تقرير يقدمه الفريق العامل التابع للجنة التنسيق الإدارية والمعني بالإنذار المبكر بحدوث تدفقات جديدة من اللاجئين والنازحين، قبل نهاية عام ١٩٩٧، على حد أدنى مشترك لمنهجية ترمي إلى جمع وتحليل وتبادل المعلومات المتصلة بالمؤشرات المبكرة للآزمات الإنسانية؛

(ب) تضاديا للازدواجية في أنظمة الإنذار المبكر المتخصصة التي تشغلها الوكالات، ينبغي للمشاورات بين الوكالات، على أساس التحليلات الموحدة التي أعدتها إدارة الشؤون الإنسانية، أن تستعرض كل شهر المنظورات القصيرة والطويلة الأجل للحالات التي تثير القلق. وينبغي أن تتضمن التوصيات ذات المنحى العملي التي يقدمها الفريق العامل إلى اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، مبادرات تتعلق بالوقاية والتأهب، حيثما يكون ذلك ضروريا.

٥٣ - وتضع إدارة الشؤون الإنسانية نظاما دوليا لتقاسم المعلومات، وReliefWeb ويعرف بأنه شبكة معلومات لا مركزية ومترابطة إلى أقصى حد. ففي عام ١٩٩٦، تم إنشاء صلات مع شركاء ومراكز إقليمية للمعلومات، مثل شبكة المعلومات الإقليمية المتكاملة للبحيرات الكبرى التابعة للإدارة، أو AzerWeb/Baku. وفي بداية عام ١٩٩٧، تم الاتصال بالشبكة ٦٤ ٠٠٠ مرة أسبوعيا في المتوسط. وسيكتمل تطوير الشبكة بحلول نهاية عام ١٩٩٧، إذا كانت الموارد اللازمة لاستمراره، وقدرها ٣ ملايين دولار لفترة السنتين ١٩٩٦-١٩٩٧، متوفرة.

وتتمثل أولويات المشروع في تأمين استكمال المعلومات ٢٤ ساعة في اليوم، وتطوير نطاق الشبكة باتفاقات لتبادل المعلومات ووصلات مع الوكالات، وصلات بالميدان وبتوفير المساعدة التقنية بحسب الاقتضاء. وداخل الإدارة، تم تصميم النظام الإنساني للإنذار المبكر وشبكة المعلومات الإقليمية المتكاملة و ReliefWeb، على الرغم من أن لكل منها غرضا مختلفا - لتكون أجزاء مكملة لنظام عالمي للإنذار المبكر والمعلومات التنفيذية، والنشر العالمي. غير أن الأنظمة الثلاثة لم تقدر تقديرا كاملا للإمكانيات المتاحة إذا تفاعلت فيما بينها.

التوصية ١٧ - البرامج المنسقة التي وضعتها إدارة الشؤون الإنسانية لجمع وتحليل ونشر المعلومات:
بحلول نهاية عام ١٩٩٧، ينبغي أن تضع الإدارة استراتيجية شاملة للاستفادة الى أقصى حد من تكامل النظام الإنساني للإنذار المبكر وشبكة المعلومات الإقليمية المتكاملة و ReliefWeb وتضع استراتيجية تمويلية مشتركة.

واو - الإغاثة والإنعاش

٥٤ - كلفت الجمعية العامة، في الفقرتين ٣٥ (ح) و ٤٠ من مرفق قرارها ١٨٢/٤٦، منسق الإغاثة الطارئة، القيام على نحو نشط، بالتعاون الوثيق مع المنظمات المعنية، بتشجيع حسن سير الانتقال من الإغاثة الى الإنعاش والتعمير مع انتهاء عمليات الإغاثة تدريجيا تحت رعايته. غير أنه خلال السنوات التالية لاعتماد القرار ١٨٢/٤٦، لم يتم تحقيق أي تقدم في هذا المجال. والهوة بين الانتهاء التدريجي من الإغاثة التي تضطلع بها المنظمات الإنسانية على المدى الطويل وعلى المستوى الكلي ما زالت بمثابة مشكلة. ويتم تركيز الاهتمام في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات على احتياجات الحالات الطارئة الناشئة، وتفتقر المناقشات حول المسائل المتعلقة بالانتقال من الإغاثة الى التنمية الى الاستمرارية. وحافظت إدارة الشؤون الإنسانية على دور لها في عدد من الحالات التي تتجاوز مرحلة الطوارئ، وفي نهاية الأزمات، استراتيجية الإدارة لإنهاء الإغاثة غير مرتبطة في الوقت الراهن بمعايير متفق عليها أو بنتيجة توصلت اليها اللجنة الدائمة مضادها أن الحالة الطارئة قد انتهت.

٥٥ - وعملا بقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٥٦/١٩٩٥، تؤدي المناقشات الجارية بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي، بمشاركة إدارة الشؤون الإنسانية، الى صلات أكثر فعالية بين الأنشطة الإنسانية والإنمائية. وتقوم فرقة عمل مؤلفة من البنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بتطوير برامج تعاونية في بلدان بعينها (انظر DP/1996/18، الفقرة ٧١). ولتعزيز تعبئة الموارد لمساعدة البلدان التي تمر بحالات إنمائية خاصة، اقترح برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، في عام ١٩٩٦، أن يتم توجيه نداءات مشتركة كجزء من العمليات القائمة لتعبئة الموارد، مثل عملية النداءات الموحدة التي نظمتها الإدارة، والمواد المستديرة والمجموعات الاستشارية. وأشار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى أن ذلك يمكن أن ينطوي على إعداد صياغة موسعة لعملية النداءات الموحدة، بحسب الاقتضاء. وستتألف العملية الموسعة من جزءين: سيركز الجزء الأول على المساعدة الفورية الطارئة، ويركز الجزء الثاني المنسق على معالجة الاحتياجات

الطويلة الأجل للإنعاش. وسيفي هذا النهج بشروط الجهات المانحة لوضع مواصفات متأنية لجوانب الإغاثة، ولتحقيق تنسيق أقوى بين أعمال الإغاثة وأعمال التنمية التي تقوم بها الأمم المتحدة (DP/1997/CRP.6، الفقرة ٢٨). وفي عام ١٩٩٦، نسقت إدارة الشؤون الإنسانية الاستعراض الذي أعدته اللجنة الدائمة لأنشطة المجتمع الدولي بغية تعزيز القدرة المحلية وآليات التصدي. وتقوم بعملية مماثلة للجنة الاستشارية المعنية بالمسائل البرنامجية والتنفيذية فيما يتعلق بدور منظومة الأمم المتحدة في الانتعاش في فترة ما بعد النزاعات. وفي عام ١٩٩٦، قررت اللجنة الاستشارية، متابعة منها لدراسة استقصائية عن قدرات المنظومة لدعم الانتعاش في فترة ما بعد النزاعات، تطوير مقترحات لإجراء تقسيم رشيد للعمل. وأحالت اللجنة الاستشارية الدراسة الاستقصائية إلى إدارة الشؤون الإنسانية لكي تنظر فيها أثناء استعراض اللجنة الدائمة للأنشطة بغية تعزيز الصلات بين الإغاثة والتنمية (انظر ACC/1996/16، الفقرتين ٢١ و ٢٢). وفي آذار/مارس ١٩٩٧، استعرض أعضاء اللجنة التوصيات التي تدعو إلى توسيع نطاق عملية النداءات الموحدة لإدماج الاحتياجات الفورية المتعلقة بالإنعاش والانتعاش، بحسب الاقتضاء، وإلى أنه ينبغي دعوة الشركاء في التنمية إلى المشاركة منذ البداية، وإلى أن عقد مشاورات أكثر من شأنه أن تضمن الانتقال السلس بين عملية النداءات الموحدة وعملية الموائد المستديرة.

التوصية ١٨ - التنسيق المعزز مع برامج ووكالات التنمية:

(أ) ينبغي أن يقترح منسق عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ على اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بحلول عام ١٩٩٧ مجموعة من المعايير الوصفية لتحديد الظروف التي لم تعد تستدعي ردا منسقا على الطوارئ، ومن ثم تسمح بإنهاء مسؤولية التنسيق التي يتحملها منسق عمليات الإغاثة؛

(ب) ينبغي أن تجمع عملية تعبئة الموارد التي تقوم بها عملية النداءات الموحدة بقيادة إدارة الشؤون الإنسانية لصالح البلدان التي تمر بأزمات إنسانية في استراتيجية واحدة برامج الإغاثة والإنعاش، مع مشاركة كافية من برنامج أو وكالة تنسيقية للتنمية.

زاي - الدروس المستفادة واللجنة الدائمة المشتركة

بين الوكالات

٥٦ - تقع مسؤولية تنفيذ دراسات التعلم من الخبرة، أو تنسيقها، ضمن شعبة تحليل السياسات، على عاتق وحدة الدروس المستفادة. ويعتمد عمل الوحدة إلى حد كبير على توافر التمويل من مصادر خارجية عن الميزانية، ولا ينفذ إلا جزء فقط من الأنشطة المقررة. وينتظر من الوحدات الأخرى بمختلف الشعب أن تدمج الدروس المستفادة في السياسات والمبادئ التوجيهية، بيد أن المهام المتصلة بحالات الطوارئ كثيرا ما يكون لها الأسبقية، والكثير من الوثائق - وهي مبادئ توجيهية أو كتيبات - ما زالت في شكل مسودات ولم تحظ بالنشر كما كان مقررا. وثمة برامج تقييم عديدة لدى أعضاء اللجنة الدائمة، غير أن التعاون بينهم محدود، ولا تجري محاولة منهجية لرصد وتقييم البرامج المتعددة الوكالات ككل، كما أنه لا يوجد فهم

مشترك وقبول للأهداف والاستراتيجيات العالمية لهذه البرامج. ويمكن للدعم الناشئ للجنة في شعبة تحليل السياسات أن يؤدي دورا رئيسيا في تعزيز هذا التعاون.

٥٧ - وفي عام ١٩٩٦، حددت دراسة إدارية (انظر الفقرة ٦٢ أدناه) الحاجة إلى تحسين نشر "أفضل الممارسات" داخل الإدارة. وفي الميدان، يدير موظفو الإدارة عددا من المسائل الجديدة، ويجري تطوير المهارات والمنهجيات على أساس كل حالة على حدة؛ غير أن الدروس المستفادة من هذه التجارب لا تنقل بصورة منهجية إلى سائر الموظفين الميدانيين المشغولين بأنشطة مماثلة. ويتسم الأداء فيما يتعلق بحفظ الوثائق بالضعف، وكثيرا ما يتعذر العثور على الوثائق التي تمثل الذاكرة المؤسسية للإدارة.

التوصية ١٩، نشر الدروس المستفادة وأفضل الممارسات: ينبغي لمنسق عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ، اعتمادا على الوحدات المشاركة في الدراسات التي تجريها إدارة الشؤون الإنسانية عن الدروس المستفادة، وفي تنقيح أو استحداث السياسات والمبادئ التوجيهية، وفي نشر الوثائق ذات الصلة، أن يقترح بحلول نهاية عام ١٩٩٧ على اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات إجراء يكفل المتابعة الفعالة للدروس المستفادة وأفضل الممارسات. وينبغي تنفيذ الإجراء المتفق عليه بالتعاون مع الوحدات ذات الصلة التابعة لأعضاء اللجنة.

حاء - استخدام أساليب وممارسات الإغاثة في حالات الكوارث

٥٨ - أشارت الدراسة الإدارية التي أجرتها إدارة الشؤون الإنسانية عام ١٩٩٦ (انظر الفقرة ٦٢ أدناه) إلى أن الإدارة تحتاج إلى زيادة إدماج الأساليب والممارسات التي ثبت نجاحها في حالات الكوارث الطبيعية في بيئة حالات الطوارئ المعقدة. وقد استخدمت الإدارة عددا من الأدوات أو الآليات في جميع حالات الطوارئ التي تغطيها ولايتها؛ بيد أن الكوارث الطبيعية ليس لها دائما نفس القواسم المشتركة مع حالات الطوارئ المعقدة، ولا بد أن يكون الإدماج الذي أوصت به الدراسة الإدارية انتقائيا. وتم في بضعة مرات تعبئة أفرقة لتقييم الكوارث والتنسيق تابعة للأمم المتحدة لإجراء تقييمات في حالات الطوارئ المعقدة. ويشتمل الآن التدريب الذي تنظمه الإدارة لهذه الأفرقة على عناصر تتعلق بحالات الطوارئ المعقدة. ولكن يبدو، إلى حين إجراء مزيد من الاستعراض، أن فائدة آلية تقييم الكوارث والتنسيق، في حالات الطوارئ المعقدة، تنحصر في الأغلب في فترة الاستجابة الأولية للطوارئ. وفيما يتعلق بالتدريب، تم، بالإضافة إلى تدريب أفرقة لتقييم الكوارث والتنسيق، توسيع نطاق برنامج التدريب على إدارة الكوارث ليتناول المسائل ذات الصلة بحالات الطوارئ المعقدة. وعملا بقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٥٦/١٩٩٥ الذي يدعو إلى التنمية الشاملة للموظفين، رثي أن البرنامج ينبغي أن يواصل التركيز على بناء القدرات الوطنية، بينما يتم تطوير مبادرة التدريب على حالات الطوارئ المعقدة من أجل تسهيل التعاون بين الوكالات دعما لتنمية الموظفين. وفي عام ١٩٩٦، أنشأت الإدارة برنامج دعم التنسيق الميداني. ويولى هذا البرنامج، القائم في فرع تنسيق الإغاثة، أولوية متساوية لاحتياجات الدعم في جميع الأزمات، بمختلف أنواعها، بالتشاور الوثيق

مع المكاتب ذات الصلة في نيويورك وجنيف. وفي نيويورك، تم الإبقاء، داخل شعبة الطوارئ المعقدة، على وحدة الاستجابة السريعة بمسؤوليات مماثلة.

التوصية ٢٠، استعراض ما لممارسات الإغاثة في حالات الكوارث من فائدة في بيئة الطوارئ المعقدة: بحلول نهاية عام ١٩٩٧، ينبغي لإدارة الشؤون الإنسانية أن تكمل استعراضا لإمكانات تحقيق مزيد من التكامل بين برامجها المتصلة بالكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ المعقدة. وينبغي لأي تكامل مقترح أن يحافظ على فعالية الأساليب والممارسات المتبعة في مختلف أنواع الحالات.

رابعا - مسائل أخرى

ألف - رفع درجة الوعي

٥٩ - لوحظ في عدة استعراضات داخلية أجريت، فيما بين عام ١٩٩٤ وأوائل عام ١٩٩٦، لبرنامج إدارة الشؤون الإنسانية للإعلام والعلاقات الخارجية أنه لا توجد فيما يبدو إجراءات أو معايير على نطاق الإدارة لتحديد المعلومات ذات الأهمية الخاصة ونقلها إلى الصحافة أو سائر الجماهير، باستثناء جمع ونشر تقارير الحالة عن الكوارث الطبيعية والبيئة وبدلا من توقع الأحداث وتحديد كيفية تناولها من وجهة النظر الإعلامية، فإن الإدارة كثيرا ما تبذل الجهود في اللحظة الأخيرة.

٦٠ - وفي عام ١٩٩٤، قدمت الإدارة مقترحات إلى اللجنة الدائمة بشأن استراتيجية لاستحداث رسالة عامة على نطاق المنظومة، كجزء من حملة مستمرة تشمل مجموعة من المواضيع المتفق عليها، وإطارا للحملة تدعمه الوكالات. ورغم عدم اعتماد هذه الاستراتيجية، فقد نشأ تعاون غير رسمي بين وحدات الشؤون الخارجية. واضطلعت الإدارة بعدة مبادرات للدعوة للقضايا ذات الاهتمام العالمي. وذكر في الخطة الاستراتيجية للإدارة لعام ١٩٩٥ أن الإدارة سوف تستحدث استراتيجية لرفع درجة الوعي بالمبادئ والسياسات الإنسانية. وفي عام ١٩٩٦، أنشئت وحدة العلاقات الخارجية والمعلومات في نيويورك لتعزيز صلات الإدارة بالشركاء الخارجيين، ودعم الأنشطة الإعلامية للإدارة، واستحداث استراتيجية بالإدارة تتعلق بالدعوة الإنسانية؛ وبدأ فرع إدارة المعلومات والعلاقات الخارجية في جنيف تنفيذ استراتيجية شاملة جديدة للمنشورات.

٦١ - وعلق الممثلون الحكوميون الذين قابلتهم وحدة التقييم المركزية قائلين إنهم ليس لديهم من المعلومات بشأن أنشطة الإدارة وإنجازاتها والصعوبات التي تواجهها ما يكفي لأن يساندوا عمل الإدارة مساندة نشطة؛ ولم يكن عدد من الممثلين مدركين لأولويات الإدارة. وعلى وجه العموم، لا تغطي جلسات الإحاطة التي تنظمها الإدارة للدول الأعضاء سوى حالات معينة من الطوارئ. بيد أن المشاورات التي جرت مؤخرا بين الإدارة ومجتمع الجهات المانحة كانت أوسع نطاقا وأكثر انتظاما. وقد قدمت الإدارة إلى مجالس إدارة أعضاء اللجنة الدائمة استعراضات للأعمال المشتركة بين الوكالات. غير أن الممثلين الحكوميين الذين

أجريت معهم مقابلات ذكروا أن عملهم سيسهل كثيرا لو كان بوسع الإدارة أن تقدم لهم أيضا استعراضات منتظمة لعمل مختلف مجالس الإدارة وللآثار المترتبة على قراراتها فيما يتعلق بالمساعدة الإنسانية.

التوصية ٢١، استراتيجية إدارة الشؤون الإنسانية لرفع درجة الوعي:

(أ) ينبغي للإدارة أن تقترح على اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات استراتيجية من أجل رفع درجة الوعي بالمبادئ والسياسات الإنسانية. وينبغي أن تصبح الاستراتيجية المتفق عليها عنصرا من عناصر خطة العمل السنوية للجنة، وينبغي أن يجري تنفيذها بالتعاون مع جميع أعضاء اللجنة.

(ب) ينبغي ألا تقتصر جلسات الإحاطة والمعلومات التي توفرها الإدارة للدول الأعضاء على تقديم لمحات استكمالية بشأن المساعدة المقدمة استجابة لحالات طوارئ معينة، بل ينبغي أن تشمل على معلومات بشأن مجموعة أوسع من المواضيع، مثل أنشطة الإدارة والاستعراضات المنتظمة لقرارات الهيئات الحكومية الدولية وأثارها على الأنشطة الإنسانية.

باء - متابعة الدراسة الإدارية

٦٢ - تم الاضطلاع بعدة استعراضات جزئية أو شاملة لأسلوب الإدارة الذي تتبعه إدارة الشؤون الإنسانية. واکتمل آخر هذه الاستعراضات، وهو دراسة إدارية لخطة عمل الإدارة والاحتياجات من الموارد، في أوائل عام ١٩٩٦، وتتابع الإدارة التوصيات التي خرجت بها الدراسة. وغطت هذه التوصيات نشر المعلومات، والدعم الميداني، وجمع الأموال، والتخطيط. وسيحتاج تنفيذ توصيات الدراسة إلى الاستعراض بعد فترة تتراوح بين ١٢ و ١٨ شهرا.

٦٣ - وبدأت اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية عام ١٩٩٥ مناقشة المهام الرئيسية للإدارة، وذلك فيما يتصل بمقترحات بتمويل جزء أكبر من هذه المهام من خلال الميزانية العادية. وتنفيذا للاستنتاجات التي خلصت إليها الدراسة الإدارية عام ١٩٩٦، وضعت الإدارة استراتيجية مالية تفرق بين المهام الرئيسية وغير الرئيسية، استنادا إلى الأنشطة الطويلة الأجل، والأنشطة القصيرة الأجل التي تقل إمكانية التنبؤ بها عن غيرها. ومن الاحتياجات المالية العامة المطلوبة لتمويل الإدارة والبرامج في المقر للفترة ١٩٩٦-١٩٩٧ والبالغة نحو ٨٠ مليون دولار، مطلوب ما يزيد على ٦٤ مليون دولار للأنشطة الرئيسية، يغطي ١٩,٥ مليون دولار منها من الميزانية العادية. ومن ثم، فإن الجزء المحدد حاليا من الأنشطة على أنه أساسي كبير للغاية. وفي حالة وجود نقص في التبرعات، سيتعذر تنفيذ جميع المهام "الرئيسية" للإدارة، إذ سيكون اعتماد الإدارة على التبرعات سمة دائمة من سمات تمويلها. ولوحظ في الدراسة الإدارية أن الإدارة لا تحتاج إلى التغيير بصورة جذرية عن الماضي، بيد أنه ينتظر منها أن تعتمد في عملها إلى مزيد من التركيز لجهودها.

التوصية ٢٢، متابعة الدراسة الإدارية:

ينبغي أن يضطلع مكتب المراقبة الداخلية بنهاية عام ١٩٩٨ بتقييم التحسينات التي أحدثت في أسلوب الإدارة المتبع في إدارة الشؤون الإنسانية كجزء من عملية متابعة الدراسة الإدارية التي أجريت عام ١٩٩٦. وينبغي أن يشتمل هذا التقييم على استعراض لمسألة المهام الرئيسية وتمويلها.

الحواشي

(أ) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة ٤٩، الملحق رقم ١٦ (A/49/16)، الجزء الأول،
الفقرة ٣٤.

(ب) المرجع نفسه، الدورة ٤٧، الملحق رقم ٦ (A/47/6/Rev.1)، المجلد الثاني، الفقرة ٦-٣٧.

(ج) المرجع نفسه، الدورة ٤٨، الملحق رقم ٣ (A/48/3/Rev.1)، الفصل الثالث.
