الأمم المتحدة

A/57/613

الجمعية العامة

Distr.: General
14 November 2002
Arabic
Original: English

الدورة السابعة والخمسون

البند ٢١ (أ) من جدول الأعمال

تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية والمساعدة الغوثية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الكوارث، بما في ذلك المساعدة الاقتصادية الخاصة: تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ

تعزيز أداء الصندوق الدائر المركزي للطوارئ والاستفادة منه

مذكرة من الأمين العام*

موجز

تُقدم في هذه المذكرة معلومات مستكملة عن حالة أداء الصندوق الدائر المركزي للطوارئ والاستفادة منه. وفي حين أنه حدثت في الآونة الأخيرة زيادة ملحوظة في السلف المقدمة من الصندوق إلى وكالات الأمم المتحدة من أجل تدابير الاستجابة لحالات الطوارئ، فإن هذه الزيادة، خصوصا خلال السنة الماضية، قد تكون في معظمها مرتبطة بتوسيع نطاق صلاحيات استخدام الصندوق، وفقا لما وافقت عليه الجمعية العامة في القرار ١٠٧/٥٦. ولذا يوصى بأن يتم، قبل أي توسيع آخر لنطاق صلاحيات استخدام الصندوق، رصد وتحليل نمط الاستفادة منه بقدر أكبر من التفصيل وعلى مدى فترة زمنية أطول.

* تأخر تقديم هذه الوثيقة كي يُكفل تقديم تقييم مستكمل ومُجد لنفقات الصندوق.

151102 151102 02-69460 (A)
0269460

أولا – مقدمة

١ – تقدم هذه المذكرة عملا بقرار الجمعية العامة ١٠٧/٥٦ المؤرخ ١٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١، الذي طلبت فيه الجمعية العامة إلى الأمين العام، ضمن جملة أمور، أن يقدم إليها تقريرا عن الاستفادة من الصندوق الدائر المركزي للطوارئ وعن التحسينات الأخرى الممكن إدخالها على صلاحياته بغية تعزيز أدائه والاستفادة منه فيما يتصل بجملة أمور منها الحاجة الماسة إلى تقديم مساعدات عاجلة في كثير من حالات الطوارئ المنخفضة التمويل، أو المسماة حالات الطوارئ المنسية.

ثانيا – الحالة الراهنة للصندوق الدائر المركزي للطوارئ

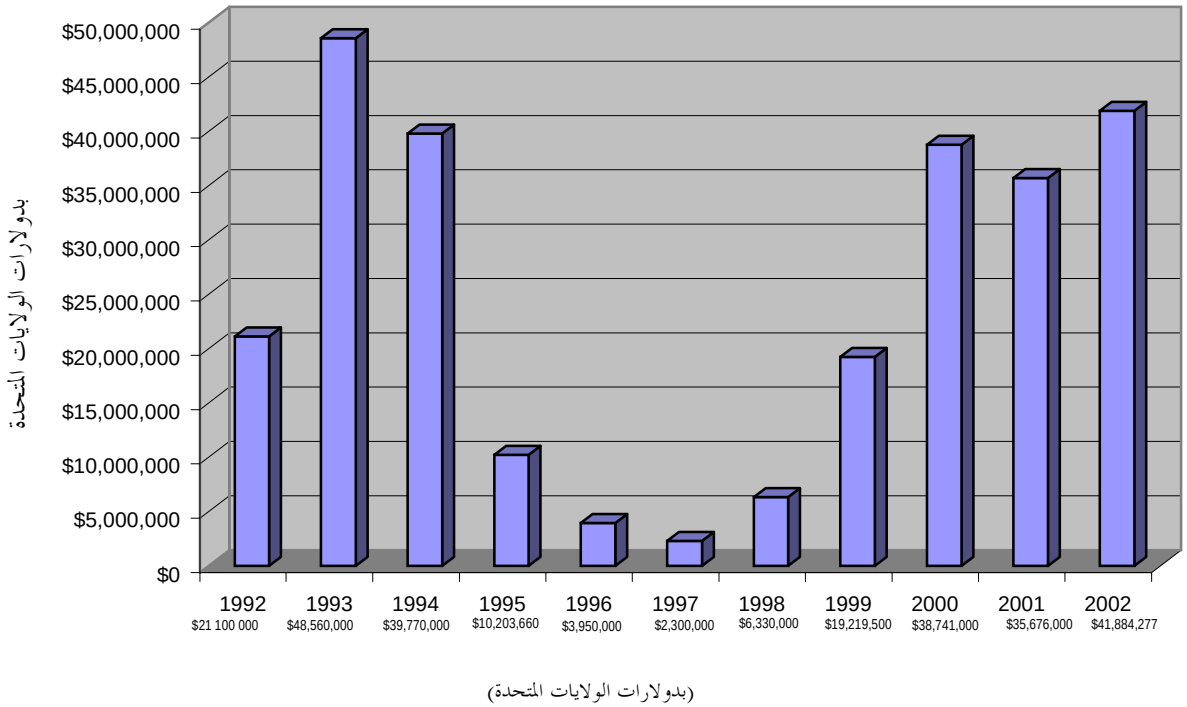
٢ – واصل الصندوق الدائر العمل بوصفه آلية رئيسية للتدفق النقدي لكفالة الاستجابة السريعة والمنسقة من قِبَل مؤسسات منظومة الأمم المتحدة لحالات الطوارئ الإنسانية. ومنذ إنشاء الصندوق، عملا بقرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ المؤرخ ١٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١، وحتى أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢، بلغ مجموع السلف المقدمة عن طريق الصندوق ٤٣٧ ٦٤٤ ٢٦٧ دولارا من دولارات الولايات المتحدة. وقد سدد من هذا المبلغ ١٦٠ ٥٨٠ ٢٢٨ دولارا، ويبلغ مجموع الفوائد المكتسبة ٨٦٩ ٢٤٨ ١٤ دولارا[(١)]. وعلى الرغم من أن استخدام وكالات الأمم المتحدة للصندوق لم يكن منتظما في توزيعه على مدى السنوات، فقد حدثت زيادة ملموسة في استخدامه منذ عام ١٩٩٩.

٣ – وقد بدأ الصندوق الدائر عمله في عام ١٩٩٢، وكان السحب منه ضخما في السنوات الأولى. فقد بلغ مجموع السلف المصروفة من الصندوق ٢١,١ مليون دولار في عام ١٩٩٢، ثم ارتفع إلى ٤٨,٥ مليون دولار في عام ١٩٩٣، وكاد يصل إلى ٤٠ مليون دولار في عام ١٩٩٤. وكان معظم السلف المقدمة خلال هذه السنوات موجها إلى معالجة الأزمات التي حدثت في بوروندي ورواندا والعراق والصومال. بيد أن الفترة الممتدة من عام ١٩٩٥ إلى عام ١٩٩٨ شهدت هبوطا شديدا في استخدام الصندوق. وبلغ استخدام الصندوق أدنى مستوى له على الإطلاق في عام ١٩٩٧، حيث لم يتجاوز مجموع السلف المقدمة حوالي ٢,٣ مليون دولار. ومنذ عام ١٩٩٩، بدأ استخدام وكالات الأمم المتحدة للصندوق يرتفع ارتفاعا مطردا. فقد زاد مجموع السلف المقدمة من نحو ٢٠ مليون دولار في عام ١٩٩٩ إلى حوالي ٣٨,٧ مليون دولار في عام ٢٠٠٠. ونقص هذا المجموع نقصا طفيفا في عام ٢٠٠١ فبلغ ٣٥,٦ مليون دولار. وفي أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢، قاربت السلف المقدمة

(١) هذا الرقم يعكس مجموع الفوائد المكتسبة لغاية ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٢.

في هذا العام ٤٢ مليون دولار، وبذا يسجل عام ٢٠٠٢ أعلى مستوى يُسجل منذ عام ١٩٩٣، الذي بلغ مجموع السلف المقدمة فيه ٤٨,٥ مليون دولار (انظر الشكل الوارد أدناه). وبلغ متوسط الصرف من الصندوق في السنوات الأولى، أي من عام ١٩٩٢ إلى عام ١٩٩٤، حوالي ٣٦,٤ مليون دولار. أما في الفترة من عام ٢٠٠٠ إلى عام ٢٠٠٢، فقد ارتفع متوسط الصرف من الصندوق إلى ٣٨,٧ مليون دولار.

الصندوق الدائر المركزي للطوارئ: مجموع السلف



(بدولارات الولايات المتحدة)

٤ - والسبب في التوسع في استخدام الصندوق منذ إنشائه، وخصوصا في عام ٢٠٠٢، يمكن أن يعزى جزئيا إلى تأييد الدول الأعضاء، في قرار الجمعية العامة ١٠٧/٥٦، لتوصيات الأمين العام (انظر A/55/649)، بما في ذلك توسيع نطاق استخدام الصندوق ليشمل تمويل المساعدة الإنسانية المقدمة في حالات الكوارث الطبيعية والمساعدة الإنسانية المقدمة لتدبير الاحتياجات الجديدة في حالات الطوارئ الطويلة الأمد والترتيبات اللازمة لضمان سلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها في حالات الطوارئ. وكانت هذه التعديلات هي أهم التعديلات الجوهرية التي أُدخلت على عمل الصندوق منذ بدء تشغيله. وعلى وجه الخصوص، أدى إدراج الكوارث الطبيعية ضمن معايير استخدام الصندوق إلى حدوث زيادة بالغة الارتفاع في الاستفادة منه. فمن مجموع السلف المقدمة في عام ٢٠٠٢، الذي قارب

٤١,٨ مليون دولار، قدم ما يجاوز ٢٦ مليون دولار في حالة إحدى الكوارث الطبيعية، وهي حالة الجفاف في الجنوب الأفريقي. وذهب معظم المبالغ المتبقية إلى منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة وإدارة عمليات حفظ السلام (دائرة الأعمال المتعلقة بالألغام) ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، لتلبية الاحتياجات الطارئة في بعض حالات الطوارئ الطويلة الأمد، مثل حالات أفغانستان وأنغولا وبوروندي وجمهورية الكونغو الديمقراطية والسودان وسيراليون. ولا تزال جميع المبالغ تقدم بوصفها سلفا على أساس الاسترداد وفقا للإجراءات المنصوص عليها في نشرة الأمين العام ST/SGB/251.

٥ - ولم يستخدم الصندوق في تقديم سلف لتغطية الاحتياجات العاجلة لأمن الموظفين في عام ٢٠٠٢، على النحو المنصوص عليه في قرار الجمعية العامة ١٠٧/٥٦. وقد يكون هذا ناتجا عما قررته الجمعية في الجزء ثامنا من قرارها ٢٥٥/٥٦، الذي أرسى لمكتب منسق شؤون الأمن في الأمم المتحدة أساسا ماليا أكثر استقرارا. بيد أنه لا يزال ممكنا أن تنشأ في المستقبل ظروف أمنية معاكسة تستلزم استخدام الصندوق في تغطية التكاليف المسبقة لتدابير الأمن.

ثالثا - الصندوق الاستئماني المقترح لحالات الطوارئ غير البارزة

٦ - وُضِّح في مذكرة قدمها الأمين العام (A/55/649) المستوى المنخفض بصفة مستديمة لما يرد من التمويل استجابة للنداءات الموحدة، ولا تزال هذه المسألة مصدرا للقلق. فعلى الرغم من تطوير وتعزيز عملية النداءات الموحدة بوصفها أداة للتنسيق والتخطيط الاستراتيجي، لا تزال وكالات المساعدة الإنسانية تجابه عقبات في مجال الاستجابة لحالات لطوارئ الإنسانية غير البارزة من جراء انخفاض مستوى ما يرد من التمويل خلال عمليات النداءات الموحدة. ويعرض الأمين العام في تقريره المقدم إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي في دورته الموضوعية لعام ٢٠٠٢ (A/57/77-E/2002/63) النتائج المستخلصة من استعراض مستقل لعملية النداءات الموحدة. وتتفق النتائج المستخلصة من الاستعراض مع النتائج المبينة في مذكرة الأمين العام السالفة الذكر: فقد ظلت حالات الطوارئ غير البارزة أو المنسية تتلقى تمويلا منخفضا، بينما يترع التمويل المقدم من المانحين إلى التكدس حول أبرز حالات الطوارئ الإنسانية التي تحدث في السنة ذات الصلة. كما أنه بدلا من زيادة المستويات الإجمالية لتمويل المساعدة الإنسانية لمجابهة الأزمات الكبرى، كثيرا ما تحول الموارد من حساب نداءات أخرى.

٧ - ومن الخمسة والعشرين نداء موحدا التي صدرت في عام ٢٠٠٢[٢]، تلقى ١٦ نداء أقل من ٥٠ في المائة من الاحتياجات المطلوبة فيها. ومع حلول الربع الأخير من عام ٢٠٠٢، لم يبلغ ما تلقاه سبعة منها ٣٥ في المائة من الأموال المطلوبة. ومن بعض البرامج الأقل تمويلا برامج إندونيسيا وأوغندا وبوروندي وجمهورية الكونغو الديمقراطية والصومال والكونغو.

٨ - وقد التمس الأمين العام في مذكرته المقدمة بشأن تعزيز دور الصندوق الدائر (A/55/649) موافقة الدول الأعضاء التي قدمت مساهمات للصندوق على تحويل مبلغ قدره ١٠ ملايين دولار إلى صندوق استئماني يُنشأ من أجل تلبية احتياجات تقديم المساعدة لإنقاذ الأرواح. وستستخدم الموارد التي ستؤخذ من الصندوق الاستئماني المقترح في تلبية بعض من أشد احتياجات المساعدة الإنسانية حرجا التي لم تتلق تمويلا مرضيا عن طريق عملية النداءات. وسينجم عن هذا المقترح، إذا ووفق عليه، انخفاض مستوى الصندوق الدائر من ٥٠ مليون دولار إلى ٤٠ مليون دولار.

٩ - وبالنظر إلى الارتفاع المطرد في استخدام الصندوق منذ عام ١٩٩٩، قد يكون من الحكمة في هذه المرحلة إبقاء اقتراح إنشاء صندوق استئماني معلقا. وسيتيح هذا الفرصة لإجراء تحليل أكثر تعمقا وواقعية بشأن استخدام الصندوق الدائر، بالنظر على وجه الخصوص إلى التوسعات الجوهرية التي قررتها الجمعية العامة في قرارها ١٠٦/٥٦. وإجراء تحليل أكثر تعمقا سيمكِّن من صوغ مقترحات محددة يسترشد بها على نحو أفضل في إجراء أي تعديلات أخرى لصلاحيات الصندوق.

رابعا - الاستنتاجات والتوصيات

١٠ - الصندوق الدائر المركزي للطوارئ أداة مهمة من أدوات التنسيق، تمكِّن وكالات المساعدة الإنسانية من الاستجابة على نحو أسرع في أوقات الحاجة إليها. ومنذ أن اتخذ قرار الجمعية العامة ١٠٧/٥٦، وُسِّع نطاق الصندوق بحيث يمكن استخدامه في حالات الكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ الطويلة الأمد وفي دعم الترتيبات الأمنية المتخذة من أجل سلامة الموظفين. وقد ازداد استخدام الصندوق في عام ٢٠٠٢، خصوصا فيما يتعلق بحالات الكوارث الطبيعية، ومن المتوقع أن ينشأ مزيد من الاحتياجات في هذا الصدد بالنظر إلى التنبؤات الحالية بشأن تغير المناخ.

(٢) هذا الرقم يتضمن النداءات الموحدة المكرسة للبلدان والمناطق، إلى جانب النداء الموحد الخاص بحالة الجفاف في الجنوب الأفريقي.

١١ - وبالمثل، سيظل الصندوق الدائر يُستخدم في الاستجابة لحالات الطوارئ المعقدة. بيد أن استخدامه سيكون متوقفا على مدى التقبّل من جانب المانحين. فحيثما توجد تأكيدات واضحة بالتمويل من جانب المانحين، يمكن للصندوق أن يكفل الاستجابة السريعة لحالات الطوارئ الإنسانية بسد الاحتياجات الفورية للوكالات فيما يتعلق بالتدفق النقدي. وفي غيبة الالتزامات الموثوق بها على هذا النحو من جانب المانحين، كما هو الحال في كثير مما يسمى بحالات الطوارئ "المنسية"، لن تكون للصندوق الدائر سوى قيمة محدودة. وستحجم الوكالات عن طلب السلف خشية عدم القدرة فيما بعد على تسديدها للصندوق من جراء انعدام التمويل من جانب المانحين. وقد يكون في هذا تفسير للتقلبات التي تحدث في استخدام الصندوق، ومن ثم يلزم إجراء مزيد من الدراسة قبل تقديم أي مقترحات محددة لإجراء أي توسيع آخر لصلاحيات الصندوق ونطاقه.

١٢ - وعلى ضوء ما سبق، قد ترغب الجمعية العامة في أن:

(أ) تؤيد جهود منسق الإغاثة في حالات الطوارئ في مجال الاضطلاع بمزيد من الرصد والتحليل لأداء الصندوق الدائر المركزي للطوارئ والاستفادة منه قبل اقتراح أي تغييرات أخرى لاستخدامه؛

(ب) تطلب إلى منسق الإغاثة في حالات الطوارئ أن يتقدم بتوصيات بشأن كيفية زيادة قيمة الصندوق إلى أقصى حد ممكن عن طريق معالجة مسألة التمويل المنخفض لحالات الطوارئ غير البارزة، أو "المنسية"، مع المانحين.