October 2013

A

منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة | 联合国粮食及农业组织 | Food and Agriculture Organization of the United Nations | Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture | Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций | Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

المجلس

الدورة الثامنة والأربعون بعد المائة

روما، 2-6 ديسمبر/كانون الأول 2013

تمويل العمليات الإنسانية في منظومة الأمم المتحدة

(JIU/REP/2012/11)

1- يُعرض هذا التقرير لوحدة التفتيش المشتركة مشفوعاً بتعليقات مقتضبة للمدير العام وتعليقات مشتركة أكثر تفصيلاً لمجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق (A/67/867/Add.1).

تعليقات المدير العام لمنظمة الأغذية والزراعة

2- ترحّب منظمة الأغذية والزراعة بتقرير وحدة التفتيش المشتركة بعنوان "تمويل العمليات الإنسانية في منظومة الأمم المتحدة" (JIU/REP/2012/11) وتقرّ التعليقات ذات الصلة الصادرة عن مجلس الرؤساء التنفيذيين. وتثني المنظمة أيضاً على وحدة التفتيش المشتركة لما تحلت به من رؤية واقعية شاملة للعمل الإنساني، بدءاً بالتحضير والوقاية مروراً بالإنعاش المبكر والمراحل الانتقالية بما يتماشى مع الهدف الإستراتيجي 5 للمنظمة من أجل زيادة قدرة المؤسسات المحلية والوطنية على المقاومة وذلك من خلال المزيد من الاتساق والتكامل بين عمليات التدخل الإنسانية والإنمائية والاستثمارية والسياسية مصحوبة بتنسيق فعال بين مختلف الأطراف الفاعلة على المستوى العالمي.

يمكن الاطلاع على هذه الوثيقة باستخدام رمز الاستجابة السريعة (QR)؛ وهذه هي مبادرة من منظمة الأغذية والزراعة للتقليل إلى ادنى حد من أثرها البيئي وتشجيع اتصالات أكثر مراعاة للبيئة. ويمكن الاطلاع على وثائق أخرى على موقع المنظمة
www.fao.org
mi733a

3- وترحّب المنظمة بالتوصية 3 وتشير إلى أنّ نتائج تقييم عام 2013 لبرنامج المنظمة المندرج في سياق الصندوق الإنساني المشترك[1] في السودان تؤكد مرة جديدة أهمية الدعم الذي تقدمه الجهات المانحة للإدارة المستندة إلى البرامج ولترتيبات الحوكمة التي من شأنها أن توطّد التعاون بين القطاعات (أي التدخلات في مجالي الأمن الغذائي وسبل العيش) والقيادة في مجال العمل الإنساني.

4- أما في ما يتعلق بالتوصية 5، فإنّ المنظمة تؤيدها من حيث المبدأ لكنها تشير إلى أنّ تطبيق مثل هذا الاقتراح سيكون حافلاً بالتحديات نظراً إلى الاختلافات القائمة بين الأجهزة الرئاسية للمنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة.

5- وتؤيّد المنظمة التوصية 6 وتسلّط الضوء على ضرورة إشراك الشركاء في التنمية والقطاع الخاص للاضطلاع بهذه المهمة.

[1] http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/oed/docs/Impact%20Evaluation%20of%20FAOs%20programme%20under%20the%20Common%20Humanitarian%20Fund_2013_MR.pdf

الأمم المتحدة

A/67/867/Add.1

الجمعية العامة

Distr.: General
20 May 2013
Arabic
Original: English

الدورة السابعة والستون

البند ١٣٦ من جدول الأعمال

وحدة التفتيش المشتركة

تمويل العمليات الإنسانية في منظومة الأمم المتحدة

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة تعليقاته وتعليقات مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق على تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون ”تمويل العمليات الإنسانية في منظومة الأمم المتحدة“ (JIU/REP/2012/11).

موجز

قدمت وحدة التفتيش المشتركة في تقريرها المعنون ”تمويل العمليات الإنسانية في منظومة الأمم المتحدة“ لمحة عامة عن آليات ومصادر تمويل العمليات الإنسانية داخل منظومة الأمم المتحدة تضمنت مقارنة أو ربطا لأهدافها بغية سد الفجوات وتجنُّب الازدواجية. وتهدف التوصيات الرئيسية الواردة في التقرير إلى توفير إطار للإدارة والتخطيط الاستراتيجي في مجال تمويل العمليات الإنسانية بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة.

وتعرض هذه المذكرة آراء مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بشأن التوصيات الواردة في التقرير. وقد جرى توحيدها بناءً على الإسهامات المقدمة من المنظمات الأعضاء في مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق التي رحبت بالتقرير وأيدت بعض استنتاجاته.

310513 310513 13-34055 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

أولا – مقدمة

١ – قدمت وحدة التفتيش المشتركة في تقريرها المعنون ”تمويل العمليات الإنسانية في منظومة الأمم المتحدة“ لمحة عامة عن آليات ومصادر تمويل العمليات الإنسانية داخل منظومة الأمم المتحدة، تضمنت مقارنة أو ربطا لأهدافها بغية سد الفجوات وتجنُّب الازدواجية. وتهدف التوصيات الرئيسية الواردة في التقرير إلى توفير إطار للإدارة والتخطيط الاستراتيجي في مجال تمويل العمليات الإنسانية بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، بما يحسن الكفاءة والمساءلة.

ثانيا – تعليقات عامة

٢ – ترحب مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بتقرير وحدة التفتيش المشتركة، ولا سيما باعترافها بانتشار آليات التمويل والجهات الفاعلة في المجال الإنساني. وتشير إلى أن التقرير يؤيد تكامل الأهداف البرنامجية التي وضعتها وتديرها مجالس الإدارة المختلفة سواء في المقر أو على الصعيد القطري.

٣ – ورغم ترحيب هذه المؤسسات بالنظرة الواقعية والواسعة النطاق لما يشكل عملا إنسانيا في الممارسة، بدءا من التأهب وصولاً إلى الانتعاش المبكر، فهي أشارت أيضا إلى أنه كان من الممكن تدعيم التقرير بطرق عدة. فقد لاحظت بشكل خاص أن التقرير كان يمكن أن يستفيد من مناقشة للمساهمات النقدية والعينية المقدمة من القطاع الخاص والأفراد خلال الأزمات الإنسانية الكبرى، والتي يمكن أن تكون مساهمات كبيرة. كما أشارت إلى طرائق التوزيع السريع والمرن المتبعة في الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ، والتي يمكن أن تكون مفيدة بشكل خاص في حالات الطوارئ التي لا تطلب فيها الحكومات مساعدة رسمية وإن كانت هذه الأخيرة موضع ترحيب.

٤ – وعلاوة على ذلك، كان يمكن للتقرير أن يستفيد من الاعتراف بالتحديات التي يواجهها تطبيق التقييمات الكلية المتعددة الشركاء، وأن يوضح كيفية تعزيز الجهود طوال الدورة البرنامجية عن طريق بذل جهود الإصلاح مثل خطة التحول، التي اعتمدتها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات في محاولة لسد الفجوات في القيادة والمساءلة من أجل تحسين اتساق وتنسيق الجهود الإنسانية في الميدان، بما في ذلك من خلال رصد الخطط والأهداف الاستراتيجية لعملية النداءات الموحدة والإبلاغ عنها. وترى المنظمات أنه كان يمكن لوحدة التفتيش المشتركة أن تقدم في تقريرها توصيات مفيدة تربط بين هذه الجهود وهيكلية التمويل. وبالإضافة إلى ذلك، ترد إشارات أخرى في التقرير يمكن أن تستفيد من مزيد

من التوضيح، كتلك المتصلة بالدور القيادي في مجموعتي الخدمات اللوجستية والاتصالات السلكية واللاسلكية في حالات الطوارئ.

٥ - وفي ما يتعلق بالفقرات من ٧٥ إلى ٧٧ و ٧٩ من التقرير التي تتناول تمويل أنشطة التنسيق الإنسانية الأساسية، تنوه المؤسسات بأنه وإن كان للاستعانة بموارد إضافية لدعم أنشطة التنسيق الأساسية التي يقودها مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية ما يبررها، فإنه ينبغي لهذه الموارد ألا يُستحصَل عليها من الموارد المحدودة للميزانية العادية للمكتب فقط، بل أيضا من موارد مؤسسات منظومة الأمم المتحدة المشارِكة في عمليات مواجهة الحالات الإنسانية وحالات الطوارئ والمستفيدة من الدور المركزي الذي تضطلع به الأمم المتحدة في تنسيق الأنشطة في هذين المجالين.

٦ - وعلاوة على ذلك، تشير المنظمات إلى أنه ينبغي للتكاليف المرتبطة بتنسيق الأنشطة في الميدان من قبل المكتب أن تتحملها أيضا جميع كيانات منظومة الأمم المتحدة المشارِكة في الأنشطة، باعتبارها إما تكاليف مباشرة أو غير مباشرة، وينبغي ألا يتكبدها المكتب حصراً. وينبغي لكل التكاليف التي يجرى تحديدها والتي يمكن أن تُعزى مباشرة إلى تنفيذ مشاريع محددة، سواء تم تكبدها في الميدان أو في المقر، بصرف النظر عن نوع النشاط، أن يجرى تحملها باعتبارها تكاليف مباشرة للمشاريع في إطار ميزانية المشاريع.

٧ - وفي ما يتعلق بالفقرة ١٨٨ من التقرير التي تلحظ إجراءات تتعلق بالأرصدة غير المنفقة في الصناديق الاستئمانية المتعددة الأطراف، ترى المؤسسات أنه ينبغي التصرف في الأرصدة المتبقية من المشاريع الممولة من موارد الصناديق الاستئمانية للأمانة العامة للأمم المتحدة ما إن يُنجَز المشروع، وذلك وفقا للأحكام والشروط المنصوص عليها في اتفاقات المساهمة المبرمة بين الأمم المتحدة والجهات المانحة. فمن شأن ذلك أن يكفل عدم انتهاك الأمم المتحدة للعقود المبرمة. وتجدر الإشارة إلى أنه حتى لو سمحت الجهة المانحة بالتصرف في الأرصدة المتبقية وفقا لتقدير الأمم المتحدة، فإنه لا يزال من الضروري أن يضمن مدير البرنامج استخدام الأرصدة وفقا لاختصاص الصندوق الاستئماني ومقاصده.

٨ - وينبغي أيضا التوضيح أن الصندوق الإنساني المشترك، على عكس الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ أو صندوق مواجهة الطوارئ أو صندوق الاستجابة الإنسانية الموسعة، محكوم بإجراءات مكتب الصندوق الاستئماني المتعدد الشركاء وأنه ليس صندوقا تابعا للأمم المتحدة. وعليه، فإن الصندوق الإنساني المشترك ليس مدرجا في البيانات المالية للأمم المتحدة المتصلة بجدول فرادى الصناديق الاستئمانية. وتاليا، عندما تتلقى الأمم المتحدة أموالا من الصندوق الإنساني المشترك للقيام بأنشطة، فهي تلتزم بتوجيهات مكتب الصندوق

الاستئماني المتعدد الشركاء على النحو المتفق عليه في اتفاق المساهمة المبرم بين المكتب والأمم المتحدة. ما يعني أن الصندوق الإنساني المشترك لا يخضع للأنظمة والقواعد المالية للأمم المتحدة، وأن اختصاصاته لا تدخل ضمن نطاق اختصاص المراقب المالي.

٩ - وسترحب المؤسسات بالجهود النابعة من هذا التقرير من أجل تحقيق دمج أفضل للجوانب الإنسانية في الجهود الأوسع المبذولة على نطاق المنظومة لتوفير التمويل للأنشطة التنفيذية. وينسجم ذلك مع المبدأ الأساسي الداعي إلى استحداث إطار أكثر شمولا يسهِّل ردم الفجوة القائمة بين العمليات الإنسانية والإنمائية.

١٠ - وبالإضافة إلى ذلك، قللت وحدة التفتيش المشتركة في تقريرها من تقدير مدى تعزيز الأمم المتحدة لعملية النداءات الموحدة، التي باتت بشكل متزايد قائمةً على أساس النتائج، تسليماً منها بأهمية هذه التوصية وغيرها من التوصيات. وتتطلب المبادئ التوجيهية من الأفرقة القطرية الإنسانية الآن بيانَ الأهداف الاستراتيجية الجماعية السنوية لعملها الإنساني، ومطابقتها بمؤشرات محددة وقابلة للقياس مشفوعة بغايات، ورصدَ التقدم المحرز نحو تحقيق هذه الأهداف والمؤشرات بشكل دوري. وعلى غرار ذلك، وعلى مستوى المجموعات الأكثر تفصيلا، يتعين على المنظمات التي تعمل معاً في قطاع تقني أن تذكر الغايات الجماعية من حيث النواتج المحددة (مثل نقاط توزيع المياه المستحدثة، ووحدات المأوى الموزعة، وما إلى ذلك) وأن تقدم تقريرا عن تحقيق تلك الغايات لدى استعراض النداء في منتصف السنة، وكذلك في فرعٍ بأثرٍ رجعي في استعراض النداء في العام التالي. والأمم المتحدة هي حاليا في طور إضفاء طابع رسمي على إطار الرصد هذا وهي ستدعم استخدامه في كل عمل إنساني رئيسي مشترك بين الوكالات.

١١ - وأخيرا، في الفقرة ٨٥ من التقرير، تفيد وحدة التفتيش المشتركة بأنها أوصت مجلس الرؤساء التنفيذيين بتطبيق نهج الإدارة القائمة على النتائج في إدارة الموارد بطريقة متسقة (انظر ''نحو برنامج للأمم المتحدة للمساعدة الإنسانية من أجل الاستجابة للكوارث والحد منه: الدروس المستفادة من كارثة موجات المد الزلزالي (التسونامي) بالمحيط الهندي'' (JIU/REP/2006/5)). ففي الفقرة ٨٦، ذكرت الوحدة أن مجلس الرؤساء التنفيذيين لم ينفذ التوصية حتى الآن. وينبغي التوضيح أن التوصية قُدمت إلى الجمعية العامة لا إلى مجلس الرؤساء التنفيذيين.

ثالثا – تعليقات محددة على التوصيات

التوصية ١

أن يطلب الأمين العام من منسق الإغاثة في حالات الطوارئ، في إطار دور هذا الأخير كرئيس اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، التأكد من تطوير عملية النداءات الموحدة كأداة تفضي إلى استحداث إطار استراتيجي للتخطيط المالي من أجل: (أ) تلبية مجمل الاحتياجات من الموارد لصالح البلدان المتضررة من الكوارث بغية توفير مساعدة مطردة – بدءاً من حالات الطوارئ، مرورا بالإنعاش المبكر والوقاية والحد من المخاطر، وصولاً إلى إعادة الإعمار – يجرى تقييمها بصورة واقعية تبعاً لحالة كل من البلدان على حدة بالنسبة إلى البلدان المعرضة للكوارث والبلدان التي تعيش أوضاعا هشة؛ و (ب) تمكين جميع الجهات الفاعلة الإنسانية من المشاركة في تقييم الاحتياجات المشتركة المستندة إلى أدلة بغية تعبئة وتقديم موارد كافية في حينها على أساس مستدام يمكن التنبؤ به.

١٢ – تؤيد مؤسسات منظومة الأمم المتحدة هذه التوصية وترحب بها. وهي تشير إلى أن في الإمكان تعزيز هذه التوصية بحيث توضح أنه ينبغي بذل جهود لربط عملية النداءات الموحدة، أنى وُجدت، بأدوات أخرى للتخطيط وجمع التبرعات، على ألا يتسع نطاقها ليشمل كل بلد لديه احتياجات في مجال الإنعاش.

١٣ – أعربت بعض المنظمات عن القلق من جدوى التنفيذ والآثار المترتبة عليه. وأشار آخرون إلى ضرورة الاعتراف بأن نطاق بعض الأنشطة الإنسانية اتسع ليشمل مجالات غير تقليدية ويُعزى ذلك تحديدا إلى عدم انخراط الجهات الفاعلة الأخرى، والنظراء الوطنيين والآليات. وفي هذا الصدد، كان ينبغي للتوصية أن تأخذ في الاعتبار ضرورة إيلاء انتباه أكبر إلى كيفية قيام الشركاء في التنمية والصناديق بإدماجٍ بربجةٍ أكثر ''تحملا للمخاطر'' من أجل تلبية هذه الاحتياجات.

التوصية ٢

أن يزيد الأمين العام الشفافية والمساءلة في ما يتعلق باستخدام العتاد العسكري المقدم مباشرة كملاذ أخير لدعم السكان المتضررين، وذلك بالإبلاغ أكثر عن هذه الحالات وعن الموارد المعبأة وذلك في تقارير أداء الميزانية لعمليات حفظ السلام المقدمة إلى الجمعية العامة، وفي التقارير الدورية عن حماية المدنيين المقدمة إلى مجلس الأمن.

١٤ – رغم تأييد بعض مؤسسات منظومة الأمم المتحدة هذه التوصية، أشار بعضها الآخر إلى أن استخدام المعدات والأعتدة العسكرية يتماشى مع ولايات الجمعية العامة ويبلَّغ عنه

تبعا لذلك في تقارير الأداء، استنادا إلى المعايير والمتطلبات المعتمدة. والأمر سيان بالنسبة إلى الموارد العسكرية المستخدمة في دعم أنشطة المساعدة الإنسانية، متى بررت الظروف هذا الاستخدام، عملا بتقييمات وقرارات متأنية. وتاليا، فإن الشفافية والمساءلة في استخدام الموارد موجودتان أصلا في دورة الإبلاغ.

التوصية ٣

أن تفوض الجمعية العامة الأمينَ العام بأن يقدم، بدعمٍ من اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، اقتراحا بشأن مجموعة من المبادئ السليمة للتمويل الإنساني تدعو إلى تخصيص مرن للأموال وإلى انتهاج مقاربة قائمة على المشاركة، على نحو يراعي الممارسات السليمة في التنظيم البرنامجي الجامع وترتيبات الإدارة للصندوق الإنساني المشترك على الصعيد القطري والخبرة المكتسبة من مبادرة الممارسات السليمة في تقديم المنح الإنسانية.

١٥ - تؤيد مؤسسات منظومة الأمم المتحدة هذه التوصية وترحب بها.

التوصية ٤

أن يضع الأمين العام، بدعمٍ من مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبالتعاون مع المؤسسات المالية الدولية، مبادئ توجيهية لعقد وتنظيم مؤتمرات الإغاثة وإعادة الإعمار لضمان التعهد بالأموال للبلدان المنكوبة بحالات الطوارئ، بما فيها الأزمات الإنسانية الناقصة التمويل و/أو المهملة، ضمن إطار الامتثال لمبادئ الحياد وعدم التحيز والاستقلالية والإنسانية.

١٦ - تؤيد مؤسسات منظومة الأمم المتحدة هذه التوصية وترحب بها. بيد أنها تشير إلى أن تأمين التبرعات من الجهات المانحة لحالات الطوارئ على نحو فعال ومستند إلى الاحتياجات يتجاوز تنظيم مؤتمرات إعلان التبرعات. ففي كل عام يشهد العالم نحو ٢٠ أزمة كبرى طال أمدها بالإضافة إلى العديد من الكوارث الكبرى المفاجئة. كما أن السأم ينال سريعا من الجهات المانحة إذا ما عقدت الأمم المتحدة مؤتمرا لإعلان التبرعات خاصا بكل من تلك الأزمات. وفي الوقت نفسه، دونَ تنظيم مؤتمر واحد لإعلان التبرعات لأزمات متعددة، قيودٌ عملية. ومع ذلك، فإن الأمم المتحدة تعكف حاليا على وضع خطة عمل لإطلاق الدعوة على نطاق المنظومة لتعبئة الموارد على نحو أكثر شمولا، يكون فيها لمؤتمرات الجهات المانحة دور تؤديه.

التوصية ٥

أن يطلب الأمين العام من منسق الإغاثة في حالات الطوارئ أن يكلِّف اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بوضع مبادئ توجيهية عامة على نطاق المنظومة بشأن إنشاء صناديق واحتياطيات خاصة بحالات الطوارئ والإنعاش ومحددة بحسب الوكالة وتجديد مواردها وتوفيرها بغية تمكين المنظمات المختصة من تقديم المساعدة الإنسانية وغيرها من المساعدات ذات الصلة بسرعةٍ وفي الوقت المناسب، وجَسر الفجوة بين التعهد بالتبرع وتعبئة الأموال اللازمة.

١٧ - ترحب مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بروح هذه التوصية. وتسلِّم بأهمية المبادئ التوجيهية العامة على نطاق المنظومة للآليات المحددة بحسب الوكالة، التي تُعتبر استكمالا هاما لمصادر التمويل الخارجية، سواء كانت من مصادر ثنائية أو أموالا مشتركة. بيد أنها تنوه بأن دون تنفيذ هذه التوصية تحديات ناجمة عن اختلاف المجالس التشريعية ومجالس الإدارة تبعاً لاختلاف الكيان، مع الأخذ في الاعتبار الأنشطة المأذون بها بحسب كل من الوكالات.

التوصية ٦

أن تعتمد الجمعية العامة، استنادا إلى تقرير للأمين العام، سياسة عامة لبناء القدرات بغية مساعدة البلدان المتضررة من الكوارث في وضع خطط وطنية للتأمين ضد الكوارث تأخذ في الاعتبار العمل الرائد الذي قام به البنك الإسلامي للتنمية والصندوق الدولي للتنمية الزراعية ومنظمة الصحة للبلدان الأمريكية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج الأغذية العالمي ومنظمة الصحة العالمية.

١٨ - تؤيد مؤسسات منظومة الأمم المتحدة هذه التوصية وترحب بها.

التوصية ٧

أن يشجع الأمينُ العام، بوصفه رئيس مجلس الرؤساء التنفيذيين، بمساعدةٍ من مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية ومجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، على وضع قواعد بيانات منسقة لحافظة المشاريع الإنسانية تكون قابلة للتطبيق على الصعيد القطري، على نحو يربط بين جهود برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمكتب، والمؤسسات المالية الدولية والمنظمات الإنمائية المتعددة الأطراف.

١٩ - ترحب مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بهذه التوصية وتقدِّر الترويج لوضع قواعد بيانات منسقة لحافظة المشاريع الإنسانية تشمل مجموعة أوسع من المؤسسات وأنواع إجراءات

التدخل. بيد أنها تشير إلى ضرورة الاعتراف بأولويَّة خدمة التتبع المالي في هذا الصدد، وتجنُّب أن يؤدي وضع قواعد البيانات على الصعيد القطري إلى ازدواجية في المهام والولايات.

٢٠ - وتلاحظ المؤسسات أيضا أنه نظراً لاعتماد خدمة التتبع المالي على الإبلاغ الطوعي من قبل الوكالات والجهات المانحة، من المهم بالنسبة إلى الجهات المانحة والوكالات أن تواصل الوفاء بالالتزامات القائمة بتبادل المعلومات بصورة منتظمة من خلال هذه الخدمة. وعلاوة على ذلك، تلاحظ المؤسسات أنه يُستشف من التقرير أن من الضروري النظر إلى ما هو أبعد من الإبلاغ عن الإيرادات في ما يتعلق بمتطلبات التمويل الإنساني وأن من شأن المساعدات الإنسانية أن تستفيد من اتّباع إدارةٍ أقوى للمعلومات في ما يتعلق بجميع جوانب العمل المنسَّق في المساعدة الإنسانية. وتؤيد المؤسسات هذه المقاربة. ويتعين على مؤسسات الأمم المتحدة أن تستفيد من أحدث تكنولوجيا المعلومات وتجمع النظم القائمة ولكن المشرذمة من أجل استحداث أداة قوية تتتبَّع: (أ) تفاصيل الأماكن التي هي أحوج ما تكون إلى المساعدة الإنسانية في أي أزمة كبرى؛ (ب) مَن سيعمل على تلبية أية احتياجات، ولأي شعب وفي أية مواقع؛ (ج) متطلبات التمويل، بما في ذلك حجم التمويل المستحصل عليه للاضطلاع بالمسؤوليات؛ و (د) العمل الذي جرى القيام به لتحقيق الأهداف. وتؤيد مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بناء أنظمة كهذه.

التوصية ٨

أن يدعم الأمين العام، بوصفه رئيس مجلس الرؤساء التنفيذيين، بمساعدةٍ من مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، حيثما أمكن، إنشاءَ وحدات للإدارة المشتركة على الصعيد القطري لضمان اتّباع إدارة منهجية وفعالة من حيث التكلفة وخاضعة للمساءلة، وتنسيقَ العمليات، من خلال تقديم التقارير عن نماذج البيانات ومنهجيات المشاريع الإنسانية والإنمائية ذات الصلة.

٢١ - تؤيد مؤسسات منظومة الأمم المتحدة هذه التوصية وترحب بها. بيد أنها تلاحظ أن هذه التوصية قد تكون طموحة بعض الشيء. فإنشاء وحدة للإدارة المشتركة يمكن أن يفترض أن هذه الوحدة ستعمل أيضا على تنسيق العمليات التي تؤدي إلى جمع الأموال، بما في ذلك وضع تصور للمشاريع وإعداد المقترحات والتفاوض على جميع الاتفاقات الاحتياطية. وقد لا يكون هذا الأمر قابلا للتطبيق نظراً لطبيعة السياقات الإنسانية. ومع ذلك، تلاحظ هذه المؤسسات أن خير مكان لوجود هيكلية كهذه سيكون داخل أمانة فريق الأمم المتحدة القطري على أن يخضع للإشراف المباشر للمنسق المقيم أو منسق الشؤون الإنسانية.

الأمم المتحدة

A/67/867

الجمعية العامة

Distr.: General
17 May 2013
Arabic
Original: English

الدورة السابعة والستون

البند ١٣٦ من جدول الأعمال

وحدة التفتيش المشتركة

تمويل العمليات الإنسانية في منظومة الأمم المتحدة

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة تقرير وحدة التفتيش المشتركة، المعنون "تمويل العمليات الإنسانية في منظومة الأمم المتحدة" (JIU/REP/2012/11).

170513 170513 13-33912 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

تمويل العمليات الإنسانية في منظومة الأمم المتحدة

إعداد

تادانوري إينوماتا

وحدة التفتيش المشتركة

جنيف، ٢٠١٢

موجز تنفيذي

تمويل العمليات الإنسانية في منظومة الأمم المتحدة
JIU/REP/2012/11

هذا الاستعراض يغطي كامل كوكبة آليات التمويل ومصادر العمليات الإنسانية داخل منظومة الأمم المتحدة، إذ يقارن بين أهدافها أو يربط بينها بغية إغلاق الثغرات وتحاشي الازدواجية. وتهدف توصياته الرئيسية إلى توفير إطار عمل للحوكمة والتخطيط الاستراتيجي لتمويل العمليات الإنسانية داخل منظومة الأمم المتحدة، عملاً على تحسين كفاءة التمويل الإنساني والمساءلة عنه.

وبيَّن الاستعراض أن بيئة التمويل الإنساني وإطاره ظلا يتطوران في السنوات الأخيرة. وهو يحدد عدداً من الاتجاهات البارزة، التي من قبيل الزيادة المعتبرة في حصة المساعدة الإنسانية من مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية؛ وتركُز المساعدة الإنمائية الرسمية والمساعدة الإنسانية في فئتي البلدان التي في حالة هشة والبلدان المعرّضة للكوارث أو في أي من الفئتين؛ وتنامي الموارد المخصصة لأنشطة الاتقاء والتأهب، وإن كان هذا في نطاق أصغر كثيراً؛ وتزايد القلق بشأن اجتذاب النقود لا لمجرد تمويل إنقاذ الأرواح والحماية، بل ولأنشطة الإنعاش المبكر والإنعاش المضطلع بها لصالح الجموع السكانية المتضررة أيضاً؛ وزيادة أدوات التمويل الإنساني؛ وتضاؤل التخصيص بفعل الأخذ بآليات التمويل المجمع؛ ونشوء قنوات نداء بديلة خارج نطاق عمليات النداء الإنسانية التي تضطلع بها الأمم المتحدة.

وقد جرى عدد من الإصلاحات الإنسانية الرئيسية منذ حدوث أزمتي تسونامي المحيط الهندي ودارفور، مع مراعاة الدروس الهامة المكتسبة، و، بدرجة أقل، نتائج التقييمات وعمليات مراجعة الحسابات ذات الأهمية الشديدة. وهي تشمل خطة الإصلاح في مجال الشؤون الإنسانية التي طرحها في عام ٢٠٠٥ منسق الإغاثة في حالات الطوارئ؛ والخطة التحويلية التي أصدرتها منذ وقت جد قريب اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات؛ ومبادرة تقديم المنح الإنسانية السليم وتطوير الصندوق الإنساني المشترك على أيدي عدد من الجهات المانحة الرئيسية. كما استهدف العديد من قرارات الجمعية العامة تعزيز كل من المنظومة الإنسانية وتمويلها. وثمة عنصران رئيسيان للإصلاح في مجال الشؤون الإنسانية يستهدفان تحسين فعالية التمويل للأغراض الإنسانية، وهما يتمثلان في التوسع في الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ ليصبح أداة كبرى للتمويل السريع على صعيد المنظومة، وفي نهج المجموعة.

وحدد الاستعراض عدداً من الممارسات الحميدة التي ساعدت على زيادة سرعة التمويل للأغراض الإنسانية وتحسين إمكانية التنبؤ به والتخطيط له وكفاءته، وهي من قبيل الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ، على الصعيد العالمي، وصناديق مواجهة حالات الطوارئ والصناديق الإنسانية المشتركة على الصعيد القطري. وفضلاً عن ذلك، أنشأ عدد من الوكالات، كل لنفسها، مرافق فعالة مخصصة لمواجهة حالات الطوارئ، من شأنها تحريك عملية الاستجابة للطوارئ، أثناء انتظار ورود التمويل من الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ وجهة مانحة أخرى أو من أي من الطرفين. كما أن إدخال بعض الوكالات (برنامج الأغذية العالمي والصندوق الدولي للتنمية الزراعية (إيفاد)) نظماً للتأمين وفقاً للمؤشرات المناخية أمر ينطوي على إمكانات كبيرة. ولاحظ المفتش بعض الممارسات الأفضل للتخفيف من حدة الأثر السلبي للتمويل المخصص في بعض البلدان، التي من قبيل السودان، حيث امتنعت الجهات المانحة عن تخصيص تبرعاتها تخصيصاً متشدداً لصناديق المانحين المتعددين، التي من قبيل الصناديق الإنسانية المشتركة وصناديق مواجهة حالات الطوارئ، في مقابل اشتراك هذه الجهات في وضع خطط إنسانية عامة ومشاريع محددة.

إلا أن منظومة الأمم المتحدة الإنسانية الراهنة ما تزال متسمة بالافتقار إلى آلية حكومية دولية تتحكم في إطار استراتيجي للتسيير والتخطيط للاستجابة لحالات الطوارئ والتخفيف من حدة الكوارث. ويؤثر التنافس للحصول على التمويل، والتباين في حجم الأموال المتبرع بها، والتسيير المتجزئ للأدوات المالية الموجودة تمثل في مجموعها خطر التأثير السلبي على تعبئة وتخصيص الموارد على أساس الأدلة للعمليات الإنسانية، كما يتعرقل نظام التمويل الراهن جرَّاء عدم وجود هيئة دعم حكومية دولية للتنسيق على صعيد المنظومة، وتنعكس فيها الإرادة الجماعية للدول الأعضاء.

وعلاوة على ذلك، فإنه بينما يوجد عدد من الممارسات السليمة التي تنطوي على إمكانات لم تستغل ما زال من المتعين تبني هذه الممارسات على أساس أوسع وأكثر اتساقاً.

ولذلك، لا تجد الاحتياجات التمويلية الإنسانية الأساسية سوى تلبية جزئية، وبطريقة غير متسقة وغير قابلة للتنبؤ. وكان البطء طابع التطبيق لعملية تقييم الاحتياجات القائم على الأدلة المتفق عليها عموماً. وقد ترك الانفصام بين المساعدة الإنسانية والمعونة الإنمائية أولويات أخرى، من قبيل بناء القدرات واستعادة الأرزاق في الإنعاش المبكر، دون علاج أو تركها في حالة نقص في التمويل الآتي من المعونة الإنمائية. ويشير المفتش إلى الحاجة إلى تطبيق نهج برمجة أكثر كلية يغطي كامل مصفوفة مساعدات منظومة الأمم المتحدة على الصعيد القطري تحاشياً لمثل هذه الفجوات التمويلية. وتبيَّن للمفتش أن النماذج الطيبة في هذا الصدد تتمثل في زيادة عدد أُطر العمل الاستراتيجي المتكامل في بعثات حفظ السلام المتكاملة فضلاً عن خطة عمل السودان التي تجمع بين المساعدة الإنسانية والمساعدة الإنمائية.

كما أظهر الاستعراض زيادة في عدد أدوات التمويل. ورغم أن هذا أمر إيجابي لا تخضع هذه الأدوات دائماً للتنسيق أو الإدارة المشتركة، مما يزيد من مخاطر الازدواجية وانعدام الكفاءة. وتبين للمفتش أن مختلف آليات التمويل المتعددة المانحين مضافاً إليها آليات الصناديق الاستئمانية التقليدية المخصصة لمعالجة أهداف مختلفة – تتراوح بين الإغاثة حتى مرحلة الانتعاش، والتنمية، والتعمير – قد أسفرت في بعض الأحيان عن تخصيص الموارد فيما بين القطاعات بشكل غير منصف أو بشكل مشوب بالازدواجية. وتبين أن هناك مشكلة يتسبب فيها وجود صناديق استئمانية مختلفة متعددة المانحين وآليات للتمويل المجمع في بلد واحد. وكشفت دراستا الحالة الإفرادية لكل من هايتي والسودان أنه بصرف النظر عن تقديم التمويل عن طريق عدد متزايد من صناديق الأمم المتحدة الاستئمانية المتعددة المانحين التي يُسيرها مديرو صناديق مختلفين هناك أيضاً صناديق استئمانية متعددة المانحين تابعة للبنك الدولي وكذا صناديق للسلام وتحقيق الاستقرار تديرها إدارة الشؤون السياسية التابعة للأمم المتحدة. ويرى المفتش أن الحاجة تدعو إلى بذل جهد أكبر للقيام، معاً، بالتخطيط لأدوات التمويل المختلفة هذه وتسييرها وتقديم التقارير عنها.

وكشف الاستعراض الذي تناول الملف بأكمله أن لمعظم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة المشاركة في أنشطة التمويل الإنساني ولايات مميزة؛ وإجراءات وطرائق تمويل متنوعة، وإجراءات تشغيل عظيمة الاختلاف، وأن هناك تبايناً شديداً في السياسات والإجراءات المؤسسية. ونظام تتبع الأموال القائم لا يعطي صورة كلية دقيقة عن التمويل الوارد كله. وتبين للمفتش أن هناك مجالاً لإعداد قواعد بيانات إنسانية مشتركة على الصعيد الميداني. وعلاوة على ذلك، تمثل ممارسات الرصد والتقييم والإبلاغ لدى مختلف الأدوات صورة مختلطة فيما يختص بالمساءلة فيما بين الوكالات؛ وغالباً ما تقدم التقارير بشكل جزئي، لا بطريقة قائمة على الأدلة القطرية النطاق؛ ولم توجد تقييمات لتقدير حالة آليات التمويل المجمع تقديراً جماعياً. وأخيراً، ما زال من المتعين تطبيق التوصيات النابعة من مراجعات الحسابات والتقييمات السابقة، التي من قبيل التقرير المتعلق بالتسونامي الذي أعده فريق المراجعين الخارجيين لحسابات الأمم المتحدة.

وخلص المفتش إلى وجود حاجة إلى تمويل للتنسيق الإنساني الأساسي يتسم بمزيد من القابلية للتنبؤ، وذلك عن طريق الميزانية العادية، ولا سيما لخدمات التنسيق التي يضطلع بها مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية؛ وإلى وجوب التخطيط للتمويل الإنساني على نحو استراتيجي أوضح؛ بينما يجب ربط التمويل القصير الأجل بالتمويل الطويل الأجل ربطاً أفضل؛ والتخفيف من الآثار السلبية المترتبة على التخصيص؛ ومن الضروري تحديد إجراءات مشتركة للمؤتمرات المعنية بالمساعدة الإنسانية والإنعاش.

ويتضمن التقرير ثماني توصيات استراتيجية رئيسية هادفة إلى توفير إطار عمل محسن للحوكمة والتخطيط الاستراتيجي لأجل تمويل العمليات الإنسانية في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة.

وهناك ست توصيات موجهة إلى الأمين العام تدعوه إلى القيام بما يلي: (أ) ضمان تطوير عملية النداءات الموحدة كي تكون أداة لتوفير إطار عمل لتخطيط التمويل الاستراتيجي، ولتمكين كافة الأطراف الفاعلة الإنسانية التي لديها تقييمات قائمة على أدلة مشتركة من تعبئة وتقديم موارد كافية على أساس حسن التوقيت والقابلية للتنبؤ والاستدامة وتلبية احتياجات البلدان المتضررة، لا سيما البلدان المعرّضة للكوارث والبلدان التي في أوضاع هشة (التوصية ١)؛ (ب) زيادة تقديم التقارير والشفافية والمساءلة فيما يتعلق باستعمال الأصول العسكرية المقدمة كملاذ أخير لدعم الجموع السكانية المتضررة (التوصية ٢)؛ (ج) إنشاء عملية وإجراءات منهجية نزيهة، وعقد وتنظيم مؤتمرات الإغاثة والتعمير (التوصية ٤)؛ (د) وضع مبادئ توجيهية على صعيد المنظومة بشأن إنشاء صناديق واحتياطيات الطوارئ والإغاثة وإعادة ملئها وتوفير التمويل لها (التوصية ٥)؛ (هـ) تشجيع إنشاء قواعد بيانات للمحافظ الإنسانية المنسقة تكون صالحة للاستخدام على الصعيد القطري (التوصية ٧)؛ (و) دعم إنشاء وحدات مشتركة لتسيير الصناديق الاستئمانية المتعددة المانحين في كل بلد (التوصية ٨).

توصيات معروضة لتنظر فيها الجمعية العامة

للمساعدة على منع الأثر السلبي المترتب على الموارد المخصصة أو للتخفيف من ذلك الأثر، ينبغي أن تكلف الجمعية العامة الأمين العام بأن يقدم، بدعم من اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، اقتراحاً بشأن مجموعة من مبادئ التمويل الإنساني الحميد عن طريق الدعوة إلى التخصيص المرن وإلى إتباع نهج تشاركي، على أن توضع في الحسبان الممارسات السليمة في ترتيبات الصناديق الإنسانية المشتركة القائمة على الصعيد القطري، وهي الترتيبات الإدارية والحوكمة الشاملة القائمة على أساس البرامج، وذلك فضلاً عن الخبرة المستفادة من مبادرة تقديم المنح الإنسانية السليمة (التوصية ٣).

وعملاً على تعزيز فاعلية العمل الإنساني، ينبغي أن تعتمد الجمعية العامة، على أساس تقرير مقدم من الأمين العام، سياسة لبناء القدرات تستهدف مساعدة البلدان المنكوبة بالكوارث على إعداد مخططات وطنية للتأمين ضد الكوارث، مع مراعاة العمل الرائد الذي استهله مصرف التنمية للبلدان الأمريكية، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، ومنظمة الصحة للبلدان الأمريكية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الصحة العالمية (التوصية ٦).

المحتويات

		الفقرات	الصفحة
	موجز تنفيذي		iii
أولاً –	مقدمة	١-١٥	١
	ألف – النطاق والهدف	٣-٧	١
	باء – المنهجية والقيود	٨-١٥	٢
ثانياً –	مسار التمويل الإنساني في الأمم المتحدة	١٦-٤٠	٥
	ألف – تنسيق التمويل الإنساني	١٦-٢٨	٥
	باء – تمويل العمليات الإنسانية	٢٩-٤٠	٨
ثالثاً –	الاتجاهات الأخيرة في مجال التمويل الإنساني العالمي	٤١-٧٢	١٣
	ألف – الزيادة المطردة في الكوارث	٤١-٤٣	١٣
	باء – منظومة إنسانية مطردة التعقيد	٤٤-٤٥	١٤
	جيم – النمو في الأطراف الفاعلة الإنسانية والأدوات المالية	٤٦-٥٠	١٥
	دال – الاتجاهات الملحوظة في تدفقات الموارد الإنسانية العالمية	٥١-٧٢	١٦
رابعاً –	إطار العمل المتعلق بحوكمة التمويل الإنساني	٧٣-١٢١	٢٥
	ألف – توفير التمويل القابل للتنبؤ من أجل التنسيق الإنساني الأساسي	٧٥-٧٩	٢٥
	باء – تخطيط التمويل الإنساني بصورة استراتيجية أوضح	٨٠-٩٦	٢٧
	جيم – ربط التمويل القصير الأجل بالتمويل الطويل الأجل	٩٧-١٠٥	٣٣
	دال – الجهود الرامية إلى التغلب على الأثر السلبي للتخصيص	١٠٦-١١٦	٣٦
	هاء – تعريف الإجراءات المشتركة لمؤتمرات المساعدة الإنسانية والإنعاش	١١٧-١٢١	٤٠
خامساً –	إدارة أدوات التمويل الإنساني	١٢٢-١٦٨	٤٢
	ألف – الإطار التسييري الاستراتيجي	١٢٢-١٢٣	٤٢
	باء – تحليل الأدوات المالية الرئيسية	١٢٤-١٥٤	٤٢
	جيم – نظم التأمين	١٥٥-١٥٧	٥٣
	دال – تمويل خدمات الدعم الإنساني المشتركة	١٥٨-١٦٨	٥٤
سادساً –	الإبلاغ والرصد والتقييم	١٦٩-١٩٦	٥٩
	ألف – الإبلاغ والرصد والتتبع على الصعيد المالي	١٦٩-١٧٦	٥٩
	باء – مراجعة الحسابات والتقييم	١٧٧-١٨٢	٦١
	جيم – الأرصدة غير المستخدمة والالتزامات غير المصفاة	١٨٣-١٨٨	٦٣
	دال – تقاسم المعلومات وقاعدة البيانات المالية الإنسانية المشتركة	١٨٩-١٩٣	٦٥
	هاء – المساءلة المالية	١٩٤-١٩٦	٦٧
المرفق			
	استعراض عام للإجراءات التي يتعين أن تتخذها المنظمات المشاركة بشأن توصيات وحدة التفتيش المشتركة		٦٨

أولاً – مقدمة

١ – أدرجت وحدة التفتيش المشتركة هذا الموضوع في برنامج عملها لعام ٢٠١٠ بناءً على اقتراح من مكتب خدمات الرقابة الداخلية.

٢ – وتمويل الأنشطة التنفيذية وتخطيطها الاستراتيجي هو أحد الشواغل الرئيسية لوحدة التفتيش المشتركة. وقد تناولت بعض التقارير ذات الصلة الصادرة مؤخراً أثر التبرعات الخارجة عن الميزانية على تنفيذ البرامج[١]؛ وسياسات وإجراءات إدارة الصناديق الاستئمانية[٢] والتنسيق والتعاون فيما بين العمليات الإنسانية داخل منظومة الأمم المتحدة[٣]. وهذا التقرير يضع هذه الدراسات في الحسبان.

ألف – الهدف والنطاق

٣ – الهدف من هذا الاستعراض هو تحديد كامل كوكبة آليات التمويل ومصادر العمليات الإنسانية داخل منظومة الأمم المتحدة، ومقارنة هذه الأهداف أو الربط بينها عملاً على إغلاق الثغرات وتحاشي الازدواج. والهدف منه تزويد مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بإطار عمل متماسك خاضع للمساءلة ينظم الحوكمة والتخطيط الاستراتيجي يُستخدم لتمويل العمليات الإنسانية تعزيزاً لقدرة المنظومة على تقديم المساعدة المناسبة الكافية، بصورة مؤكدة، للجموع السكانية في البلدان المتأثرة بالكوارث.

٤ – ويتناول التقرير ما يلي:

(أ) كفاءة التمويل الإنساني المقدم عن طريق منظومة الأمم المتحدة وفاعليته وقابليته للتنبؤ وحُسن توقيته وخضوعه للمساءلة، وذلك بهدف التعرف على فرص ترشيد السياسات والآليات والممارسات الراهنة؛

(ب) تحديد وتقييم أفضل ممارسات الوكالات والدول الأعضاء على السواء في مجال التمويل الإنساني وكيفية الاستفادة من الممارسات السليمة.

٥ – ويغطي نطاق الاستعراض تمويل الأعمال أو العمليات الإنسانية التي توفرها منظومة الأمم المتحدة.

---

(١) JIU/REP/2007/1.

(٢) JIU/REP/2010/7.

(٣) JIU/REP/95/9, JIU/REP/97/3, JIU/REP/2006/5, JIU/NOTE/2008/3 and JIU/REP/2009/9.

٦ - والعمليات الإنسانية لا تقتصر على العمليات المضطلع بها أثناء الأزمات والكوارث بل تمتد على مدى زمني أطول من فترة الكارثة أو الأزمة. ويذكِّر المفتش بأن وحدة التفتيش المشتركة قد طرحت من قبل التعريف التالي: "تقدم المساعدة الإنسانية إلى ضحايا الكوارث الطبيعية والكوارث التي هي من صنع الإنسان، بما في ذلك حالات الطوارئ المعقدة، على أساس قصير الأجل وأساس طويل الأجل"[٤]. ولأغراض هذا الاستعراض، يأخذ المفتش في الاعتبار التعريف التالي المعتمد من قبل المؤتمر الدولي المعني بالمنح الإنسانية السليمة المعقود عام ٢٠٠٣:

"لإنقاذ الأرواح، والتخفيف من المعاناة، والحفاظ على الكرامة الإنسانية أثناء الأزمات التي من صنع الإنسان والكوارث الطبيعية في أعقابها، فضلاً عن منع حدوث مثل هذه الحالات وتعزيز التأهب لحدوثها[٥]".

٧ - والتعريف السالف الذكر يعني ضمناً أن التمويل الإنساني لا يشمل مجرد العمليات العاجلة لإنقاذ الأرواح بل يشمل أيضاً أنشطة الإنعاش الرامية إلى استعادة سبل كسب الرزق وتحقيق الاستقرار لها. ويضع المفتش في حسبانه، وهو يقوم باستعراضه، ذلك التعريف. وهذا النهج متسق مع تعريفي "المعونة الإنسانية" و"حالات الطوارئ" المعتمدين من قبل منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي[٦] وبرنامج الأغذية العالمي[٧].

باء - المنهجية والقيود

٨ - أُجريت دراسة وحدة التفتيش المشتركة هذه فيما بين أيار/مايو ٢٠١٠ وأيار/مايو ٢٠١٢. ووفقاً للمعايير الداخلية والمبادئ التوجيهية للوحدة ولإجراءات العمل الداخلية، استُخدمت طائفة من الأساليب لإعداد هذا التقرير، بما فيها استعراض مكتبي أولي، والاستبيانات، والمقابلات، والزيارات الميدانية، والتحليل المالي المتعمق. وقد أُرسلت استبيانات تفصيلية إلى المنظمات المشاركة ذات الصلة. وتأسيساً على الردود الواردة، أجرى المفتش مقابلات مع مسؤولي تلك المنظمات والتمس آراء عدد من المنظمات الدولية الأخرى

(٤) Francesco Mezzalama, “Execution of humanitarian assistance programmes through implementing partners”, JIU/REP/97/3, para.8.

(٥) للاطلاع على مزيد من التفاصيل، انظر Good Humanitarian Donorship, "Principles and good practice of humanitarian donorship"، (حزيران/يونيه ٢٠٠٣)، متاحة على الموقع الشبكي التالي: http://www.good humanitariandonorship.org/gns/principles-good-practice-ghd/overview.aspx.

(٦) DCD/DAC(2010)40/REV1، ١٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠، انظر أيضاً DAC glossary in http://www.oecd.org/document/4/0,3746,en_2649_34447_46181892_1_1_1_1,00.html.

(٧) مقرر المجلس التنفيذي لبرنامج الأغذية العالمي WFP/2005/EB.1/2 المؤرخ ٢ شباط/فبراير ٢٠٠٥ و WFP, Definition of emergencies, WFP/EB.1/2005/4-A/Rev.1, para.22, http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/eb/wfp043676.pdf.

والمنظمات غير الحكومية وممثلي الدول الأعضاء ومسؤوليها الحكوميين الذين يعالجون مسألتي مواجهة الكوارث والحد منها، بما في ذلك السلطات الوطنية المعنية بمراجعة الحسابات. وأجرى المفتش مقابلات مع مسؤولين من منظمات إنسانية مناسبة ومانحين في روما، وجنيف، ونيويورك، وبروكسل، وباريس، والقاهرة، ولندن، وأوسلو، وطوكيو، وكوبي، وبانكوك. وإضافة إلى الاستعراضات المكتبية، أُجريت دراستان من دراسات الحالات الإفرادية إلى هايتي والسودان، شملت زيارات ميدانية[٨] إلى الخرطوم، وبور – أو برانس وليوجين (هايتي). والمعلومات الأساسية والبيانات المجموعة أثناء الاستعراض متاحة على الموقع الشبكي لوحدة التفتيش المشتركة[٩].

٩ – وفي تموز/يوليه ٢٠١١، دعا المفتش إلى جلسة لتبادل الأفكار في جنيف اشترك فيها خبراء وأخصائيون من الدول الأعضاء والمؤسسات الداخلة في منظومة الأمم المتحدة لاختبار النتائج والاستنتاجات الأولية.

١٠ – وبينما تزامنت دراسة وحدة التفتيش المشتركة مع التقييم الخمسي للصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ مع تقييم مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بالصناديق الإنسانية المشتركة في جمهورية أفريقيا الوسطى وجمهورية الكونغو الديمقراطية والسودان، سعى المفتش إلى تجنب الازدواج مع هذين التقييمين، ووضع نتائجهما واستنتاجاتهما في حسبانه عند إجراء هذا الاستعراض. كما التُمست تعليقات من المنظمات المشاركة بشأن مشروع التقرير ووُضعت في الحسبان على النحو الواجب عند وضع الصيغة النهائية للتقرير.

١١ – وحدَّ توافر البيانات من الاستعراض. ونظراً لوجود مجرد بيانات أولية جزئية متاحة من لجنة المساعدة الإنمائية، التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، بالنسبة لعام ٢٠١٠، فقد استخدم المفتش البيانات المتعلقة بتلك الفترة الواردة من دائرة التتبع المالي التابعة لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، رغم إدراكه بأن المعلومات ربما تكون معيبة نظراً لاعتماد الدائرة بصورة أساسية على الإبلاغ الطوعي من جانب الجهات المانحة الإنسانية والوكالات والمنظمات.

١٢ – ووفقاً للمادة ١١-٢ من النظام الأساسي لوحدة التفتيش المشتركة، وُضع هذا التقرير في صورته النهائية بعد التشاور فيما بين مفتشي الوحدة، سواء قبل الحصول على تعليقات من المنظمات المشاركة أو بعد الحصول عليها، وذلك من أجل اختبار استنتاجاته وتوصياته على محك حكمة الوحدة الجماعية.

---

(٨) اتسمت المعلومات المجموعة من السودان بالمحدودية لأن المفتش لم يتمكن من السفر إلا إلى الخرطوم، وعجز عن السفر إلى دارفور وجنوب السودان.

(٩) http://www.unjiu.org.

١٣ - وتيسيراً لتناول التقرير وتنفيذ توصياته ورصده، يتضمن المرفق الأول جدولاً يبين ما إذا كان التقرير قد قدم إلى المنظمات المعنية لاتخاذ إجراء أو لمجرد العلم. ويحدد الجدول التوصيات المتصلة بكل منظمة، ويعين ما إذا كانت التوصيات تلزمها قرارات من الهيئة التشريعية أو الإدارية للمنظمة، أو يمكن للرئيس التنفيذي للمنظمة البت فيها دون الرجوع إلى أحد.

١٤ - ويعرب المفتش عن تقديره لجميع مَن ساعدوه في إعداد هذا التقرير، لا سيما مَن شاركوا في المقابلات وأسهموا عن طيب خاطر بما يملكون من معرفة ودراية فنية.

١٥ - كما يعرب المفتش عن تقديره لحكومة النرويج، التي قدمت تبرعاً سخياً للوحدة دعماً لهذا الاستعراض، لتكمل بذلك ما يتوافر للوحدة من موارد مطردة الندرة لأجل إجراء استعراضات لقضايا شاملة للمنظومة.

ثانياً – مسار التمويل الإنساني في الأمم المتحدة

ألف – تنسيق التمويل الإنساني

دور الأمم المتحدة المركزي

١٦ – كان القراران الأولان اللذان اتخذهما الجمعية العامة للدعوة إلى تقديم المساعدة الإنسانية لضحايا الكوارث الطبيعية هما القرار ٢٠٣٤(د–٢٠) المؤرخ ٧ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٦٥ والقرار ٢٤٣٥(د–٢٣) المؤرخ ١٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٨، وقد اتُخذا على أساس العمل الذي أنجزه المجلس الاقتصادي والاجتماعي. وكان الهدف منهما توفير المساعدة الإنسانية التي لا تشمل مجرد الغوث في حالات الطوارئ بل تشمل أيضاً التأهيل والتعمير واتقاء الكوارث والتخفيف من حدتها في البلدان المتضررة من الكوارث.

١٧ – ومنذ ذلك الحين، واستجابة لعدد من الكوارث الطبيعية الكبرى، لا سيما الكوارث التي شهدتها سبعينات القرن العشرين، أنشأت الجمعية العامة، في قرارها ٢٨١٦(د–٢٤) المؤرخ ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧١، مكتب الأمم المتحدة لتنسيق عمليات الإغاثة في حالات الكوارث، وأنشأت في عام ١٩٧١ منصب منسق الإغاثة في حالات الكوارث للمساعدة على تقديم المشورة العامة إلى الحكومات بشأن أنظمة الإنذار المبكر، والتخطيط فيما قبل الكوارث وترتيبات الطوارئ التي يمكن أن تواجه على الفور حالات الكوارث الطبيعية. وكان الهدف من إنشاء ذلك المكتب أن يكون بمثابة مركز تنسيق تابع للأمم المتحدة يخصص للإغاثة في حالات الكوارث والتأهب لتلك الحالات. وقد أصدر المكتب، على سبيل مواجهة حالات الطوارئ الناجمة عن الكوارث الطبيعية أو النكبات الشديدة، نداءات مخصصة لطلب المساعدة الدولية الخيِّرة. وقد ارتبط برنامج الأمم المتحدة للعقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية (١٩٩٠–١٩٩٩)، الممول بالكامل من التبرعات، ارتباطاً وثيقاً بالمكتب السالف الذكر.

١٨ – وحتى عام ١٩٩١، كان مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الإغاثة في حالات الكوارث الإطار المؤسسي الأهم الذي يوفر التنسيق داخل منظومة الأمم المتحدة. إلا أنه جرى اتخاذ ترتيبات مخصصة أخرى لمواجهة كوارث كبرى وحالات طوارئ، وهذه الترتيبات تشمل إنشاء مكتب حالات الطوارئ في إثيوبيا، وهو عبارة عن اتحاد بين مؤسسات ترعاه الأمم المتحدة. وكانت هذه الترتيبات تعبيراً عن حاجة منظومة الأمم المتحدة إلى إنشاء آلية أكثر تماسكاً فيما بين الوكالات المعنية.

١٩ – وظل التمويل الإنمائي يواجه تحديات كبرى على مدى السنوات الأخيرة ويعمل على توفير تمويل أفضل توقيتاً وأكثر مرونة فيما يختص بالاحتياجات الإنسانية في الأجل القصير

والأجل الطويل معاً. وفي عام ١٩٩١، وفي سياق عدد متعاظم من حالات الطوارئ المعقدة، اعتمدت الجمعية العامة القرار المشهود رقم ١٨٣/٤٦ الذي يدعو الأمم المتحدة إلى القيام "بدور مركزي فريد" فيما يختص بتوفير القيادة والتنسيق لجهود المجتمع الدولي الرامية إلى تقديم الدعم إلى البلدان المنكوبة. ويتضمن مرفق ذلك القرار مجموعة مبادئ متفق عليها فضلاً عن الإطار المؤسسي والآلية اللازمين لتعزيز تنسيق ما تقدمه الأمم المتحدة من مساعدة إنسانية في حالات الطوارئ، وهذه المجموعة تشمل المبادئ الإنسانية التوجيهية، والاتقاء، والتأهب، والقدرة الاحتياطية – بما في ذلك ترتيبات التمويل في حالات الطوارئ وتدابير المواجهة السريعة.

٢٠ – كما يحدد القرار مسؤوليات منسق الإغاثة في حالات الكوارث، وينص على إنشاء اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، وهو يكوِّن أيضاً عملية النداءات الموحدة والصناديق المركزية لمواجهة حالات الطوارئ، التي تمثل آلية لتدفق النقدية هدفها توفير الاستجابة السريعة المنسقة من جانب مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. وكل من منسق الإغاثة في حالات الطوارئ والمنسق المقيم/منسق الشؤون الإنسانية مسؤول أساساً عن تنسيق المساعدة في حالات الطوارئ من قبل المنظمات المعنية، وتعزيز الانتقال السريع السلس من الإغاثة إلى التأهيل والتنمية، بالتعاون مع تلك المنظمات. وفي عام ١٩٩٢، جرى استيعاب مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الإغاثة في حالات الكوارث في إطار إدارة الشؤون الإنسانية، التي خلفت مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية. كما وُضع مدير الأمانة الدولية لمكتب الأمم المتحدة للحد من الكوارث، التي خلفت برنامج الأمم المتحدة للعقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية، تحت مسؤولية منسق الإغاثة في حالات الطوارئ، وهو وكيل الأمين العام للشؤون الإنسانية.

تكاثر الخدمات الإنسانية

٢١ – اعتمدت أنشطة هذه الهيئات، فضلاً عن المنظمات التنفيذية، على تمويل تقليدي يستند أساساً إلى التبرعات. وكان النظام المالي القائم بقيادة الجهات المانحة وعمله عبارة عن ردود أفعال، وتمويله ناقص، ويشوب أعماله نقص التنسيق. وهذه الحالة كان سببها تكاثر الخدمات الإنسانية داخل منظومة الأمم المتحدة. وحسبما نص القرار ١٨٢/٤٦، كان متعيناً على منظمات الأمم المتحدة وكياناتها مواصلة الاستجابة لطلبات المساعدة في حالات الطوارئ في إطار ولاية كل منها. وقد أنشأت معظم المنظمات الإنسانية والإنمائية هياكل للتسيير في حالات الطوارئ وعززت تلك الهياكل. والهيئات الإدارية لكل منها مختصة بفحص وإقرار ترتيباتها التمويلية الاحتياطية وغيرها من الترتيبات التمويلية المخصصة لمواجهة حالات الطوارئ. وشملت هذه القدرات التقييم المتعلق بحالات الطوارئ في كل قطاع على حدة وتقديم الدعم للأنشطة الميدانية بفضل روابط داخلية ذاتية تصل ما بين العمليات الإنسانية العاجلة في حالات الطوارئ وجهود الإنعاش الاجتماعي – الاقتصادي.

٢٢ - وعلى العكس من ذلك، فإن الدور التمويلي لمنسق الإغاثة في حالات الطوارئ مقتصر على تمويل في حالات الطوارئ محفز لاستجابة المنظمات الأخرى لحالات الطوارئ، وهو لا يشمل جهود الإنعاش الاجتماعي - الاقتصادي.

استعمال أصول الدفاع المدنية والعسكرية

٢٣ - فضلاً عن ذلك، بات من الشائع إلى حد بعيد، منذ مطلع تسعينات القرن العشرين، استخدام الأصول العسكرية في حالات الكوارث الطبيعية. وكانت مبادئ أوسلو التوجيهية لاستخدام أصول الدفاع العسكري والمدني الأجنبية في عمليات الإغاثة في حالات الكوارث قد وُضعت في عام ١٩٩٤، ثم نُقحت في عام ٢٠٠٧؛ بينما اعتمدت المبادئ التوجيهية المتعلقة باستخدام أصول الدفاع العسكري والمدني بدعم الجهود الإنسانية للأمم المتحدة في حالات الطوارئ المعقدة عام ٢٠٠٣. ويسر اعتماد هذه المبادئ التوجيهية القيام، على نحو غير مسبوق، عام ٢٠٠٥ بنشر قوات وأصول عسكرية دعماً للمواجهة الإنسانية لتسونامي المحيط الهندي، فضلاً عن عمليات نشر أخرى محتومة واستثنائية نشرت خلالها أصول عسكرية لحماية المدنيين ولتمكين المساعدة الإنسانية وتعزيزها في حالات الطوارئ المعقدة.

٢٤ - وبينما شددت الجمعية العامة في قرارها ١١٩/٦٦ على الطابع المدني أساساً للمساعدة الإنسانية، اعترفت بأن القدرات والأصول العسكرية قد يكون من المتعين استخدامها لدعم تقديم المساعدة الإنسانية.

٢٥ - ومنذ عام ١٩٩٩، أنشأ مجلس الأمن إطاراً شاملاً لتعميم مراعاة حماية المدنيين في بداية بعثات السلام والسعي إلى زيادة الحماية الفعالة، لا سيما بقراريه ١٢٦٥(١٩٩٩) و١٨٩٤(٢٠٠٩)، ومذكرته المتعلقة بحماية المدنيين في التراع المسلح (انظر S/PRST/2009/1، المرفق). وأنشأ مجلس الأمن فريق خبراء غير رسمي معني بحماية المدنيين، يداوم فيه منسق الإغاثة في حالات الطوارئ والوكالات الإنسانية على الإسهام بآرائهم عند صوغ ولايات البعثات كلما دُشنت بعثة، وذلك لضمان اتخاذ ما يلزم في مجال المساعدة الإنسانية لحماية المدنيين.

٢٦ - وتكاد جميع بعثات حفظ السلام تملك ولايات لتوفير الحماية للمدنيين، إذ توجد لدى قوة الأمم المتحدة لحفظ السلام في قبرص وبعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي ولايتان صريحتان تنصان على توفير المساعدة الإنسانية. والوحدات العسكرية التابعة للبعثات تعمل في تعاون وثيق مع شتى المجموعات الإنسانية، بما فيها المجموعات المعنية بالحماية واللوجستيات في الميدان. وفي حالات الطوارئ المعقدة، يمكن أن تشارك الوحدات العسكرية وضباط الشؤون المدنية في حماية الفئات السكانية المعرّضة للخطر، التي من قبيل من النساء والأطفال؛ وتثبيت الأوضاع الأمنية؛ ومعالجة العنف الجنساني؛ وتهيئة بيئة حمائية، بما في ذلك تعزيز الحماية القانونية؛ وتنفيذ مشاريع الأثر العاجل لبناء الثقة مع السكان المحليين؛ والأنشطة

المتمثلة في الأعمال المتعلقة بالألغام؛ وتيسير وتوفير السبل المفضية إلى الدعوة وتقديم المساعدة الإنسانية، وإعادة المشردين داخلياً واللاجئين؛ وتقديم الدعم للمؤسسات الوطنية المعنية بنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج وإصلاح القطاع الأمني.

٢٧ - ومن المحتم أيضاً استخدام القدرات الهندسية واللوجستية الموجودة لدى الوحدات العسكرية متى كانت القدرات التي من هذا القبيل غير متوافرة محلياً. وتشارك الأمم المتحدة بجزء كبير من تكاليف حفظ السلام التشغيلية والوظائف المدنية المتعلقة بحفظ السلام في مجال حماية المدنيين (انظر الفصل السادس أدناه للاطلاع على تحليل)، وإن ظل متعيناً إنشاء تدابير مؤقتة لاجتذاب هذه الأصول العسكرية على نحو فعال واستباقي لتنفيذ العمليات الإنسانية، مع احترام مبادئ التنسيق بين العناصر المدنية والعناصر العسكرية دون إنشاء جدار مانع يفصل بين المشغلين العسكريين والمشغلين المدنيين.

٢٨ - لذلك، فإن التنويع والتخصيص في الخدمات الإنسانية وغيرها من الخدمات المتصلة بها يضفيان على مهمة التنسيق المركزية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة الإنسانية سمة التحديات المتعاظمة.

باء - تمويل العمليات الإنسانية

٢٩ - لم تكفل الميزانية العادية للأمم المتحدة سوى قدر محدود من التمويل اللازم لوظيفة التنسيق الأساسية التي تضطلع بها الأمم المتحدة. وفيما يختص بتمويل مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الإغاثة في حالات الكوارث والكيانين اللذين خلفاه، وهما إدارة الشؤون الإنسانية ومكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، اللذين يديرهما منسق الإغاثة في حالات الطوارئ، فإن تكاليف أنشطتهم الأساسية تتكبدها الميزانية العادية والتبرعات غير المخصصة الخارجة عن الميزانية. ومنذ عام ١٩٩٠، عبأت الأمم المتحدة موارد من الميزانية العادية لحقوق الإنسان والشؤون الإنسانية زادت من ٨٣,١ مليون دولار (أي ٣,٩ في المائة من مجموع ميزانية الأمم المتحدة) في فترة السنتين ١٩٩٠-١٩٩١ إلى ٣٢٦,٦ مليون دولار (أي ٦,٣ في المائة) في فترة السنتين ٢٠١٠-٢٠١١. إلا أن هذه الموارد لا تمثل سوى أقل من ٢ في المائة من الموارد الكلية المجموعة للأنشطة العادية والأنشطة الخارجة عن الميزانية التي تضطلع بها أسرة الأمم المتحدة في القطاع الإنساني[١٠].

٣٠ - وزاد التمويل والالتزامات المعقودة عن طريق عملية النداءات الموحدة وعملية النداءات العاجلة من ٢,١ من بلايين الدولارات عام ١٩٩٢[١١] إلى ٧,٩ بلايين من الدولارات

(١٠) JIU, *Background Materials on the 2012 Review of Humanitarian Financing, 2013, Annex III* in http://www.unjiu.org/, hereafter referred to as "Background Materials".

(١١) OCHA, *OCHA on Message - Consolidated Appeals Process*, June 2010.

عام ٢٠١٠[١٢]. إلا أن النداءات صدرت على أساس كل حالة طارئة على حدة. وتفاوتت استجابات الجهات المانحة، المدفوعة بالاعتبارات الجيو – سياسية والثنائية، حسب البلد المتضرر والقطاع ومرحلة الطوارئ. ورغم أن النداءات مثلت انعكاساً لعملية تنطلق من القاعدة إلى القمة تأسيساً على تقييمات الاحتياجات الاستراتيجية وعمليات التخطيط التي يجريها حسب المجموعة في الميدان الفريق القطري الإنساني وفريق الأمم المتحدة القطري، أو أيهما، أعدت الوكالات حزماً من النداءات الإفرادية لأغراض جمع الأموال إظهاراً لأدوار الجهات المانحة. وإقدام المجموعة أو القطاع على معالجة المشاريع المختلفة في إطار ما يسمى "المعالجة المشاريعية" يجعل من الصعب دمج الأهداف والبرمجة المتعددة القطاعات عبر القطاعات.

٣١ – وفي أعقاب النقد المتعلق بأداء مجتمع العمل الإنساني في أزمة رواندا[١٣]، على سبيل المثال، دشنت عدة مبادرات لتحسين فعالية الأعمال الإنسانية وقابليتها للمساءلة. وفي حزيران/يونيه ٢٠٠٣، أقرت الجهات المانحة الإنسانية الرئيسية مبادئ تقديم المنح الإنسانية وممارستها السليمة (تقديم المنح الإنسانية الحميد)[١٤] التي أكدت مجدداً أن العمل الإنساني ينبغي أن يهتدي بمبادئ الإنسانية والنزاهة والحياد والاستقلال، وأجملت المبادئ العامة التي ينبغي أن يهتدي بها التمويل الإنساني، وأبرزها "السعي جاهدين إلى ضمان تمويل مرن حسن التوقيت [...] بما يتناسب مع تقييمات الاحتياجات[١٥]".

٣٢ – وفي أعقاب تسونامي المحيط الهندي في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤، شددت الجمعية العامة، في قرارها ٢٧٩/٩٥ المؤرخ ١٩ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥، على ضرورة مواصلة المجتمع الدولي اهتمامه في مرحلة ما بعد الإغاثة في حالات الطوارئ ودعم عمليات التأهيل والتعمير والحد من المخاطر في الأجلين المتوسط والطويل، وتعزيز التعاون فيما بين العديد والمتنوع من أصحاب المصالح والوكالات والمنظمات الإنسانية. واعتمد المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث، المعقود في كوبي، باليابان، في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥ "إطار عمل هيوغو للسنوات ٢٠٠٥ إلى ٢٠١٥: بناء قدرة الأمم والمجتمعات على مواجهة الكوارث"، وهذا عبارة عن توافق آراء حكومي دولي بشأن طرائق إدماج كافة مراحل إدارة الكوارث والحد

(١٢) انظر fts.unocha.org.

(١٣) انظر S/1999/1257، تقرير لجنة التحقيق المستقل في أعمال الأمم المتحدة أثناء عملية الإبادة الجماعية التي وقعت في رواندا في عام ١٩٩٤، ١٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩، ص ٣ (من النص الإنكليزي).

(١٤) في حزيران/يونيه ٢٠٠٣، أقر هذه المبادئ كل من: أستراليا، ألمانيا، آيرلندا، بلجيكا، الدانمرك، السويد، سويسرا، فرنسا، فنلندا، كندا، لكسمبرغ، المفوضية الأوروبية، المملكة المتحدة، النرويج، هولندا، الولايات المتحدة، اليابان. وفي الوقت الحالي، تضم مجموعة تقديم المنح الإنسانية الحميد ٣٧ عضواً.

(١٥) انظر http://www.goodhumanitariandonorship.org/gns/principles-good-practice-ghd/overview.aspx, paras. 5 and 6.

من مخاطرها، بالاقتران بزيادة الاشتراك والتآزر مع الآليات والأطراف الفاعلة الإنمائية لأجل الحد من مخاطر الكوارث ومواجهتها.

٣٣ - وألقت وحدة التفتيش المشتركة[١٦] الضوء، في استعراض شامل لخبرة منظومة الأمم المتحدة الإنسانية أثناء مواجهتها للطوارئ والحد من مخاطر الكوارث بمناسبة كارثة تسونامي المحيط الهندي، على أوجه القصور الهيكلي في المنظومة الإنسانية العالمية، وأصدرت توصيات تدعو إلى الحوكمة المتكاملة وإعداد إطار عمل للتخطيط والتسيير من أجل تمويل وإدارة الصناديق الاستئمانية والصناديق الاستئمانية الخارجة عن الميزانية وتكاليف دعمها.

٣٤ - ورحبت الجمعية العامة وأحاطت علماً بتقرير الوحدة وغيره من التقارير باعتبارها جهوداً مناسبة لتحديد وتقييم الدروس المستفادة من التصدي لكارثة تسونامي بغية تحسين التنسيق وزيادة الفعالية للتصدي للكوارث والانتعاش في أعقابها[١٧].

٣٥ - وإضافة إلى تنفيذ مبادئ مبادرة تقديم المنح الإنسانية الحميد، وعلى ضوء خبرة منظومة الأمم المتحدة المكتسبة من مواجهة تسونامي المحيط الهندي وغيره من الأزمات، التي من قبيل أزمة دارفور، نفذت المنظومة منذ ذلك الحين عدداً من التدابير الإصلاحية، من قبيل مبادرة منسق الإغاثة في حالات الطوارئ الذي ضم جهوده إلى جهود اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات وأعضائها في عملية التقييم والإصلاح. ونتجت عن استعراض الاستجابة الإنسانية، المستقل الذي صدر بشأنه في عام ٢٠٠٥ تكليف من منسق الإغاثة في حالات الطوارئ[١٨]، توصيات بشأن ملاءمة التمويل الإنساني وحسن توقيته ومرونته فيما يختص بالطوارئ القائمة والمستجدة، بما في ذلك مشكلات التمويل القائم على التخصيص المتشدد و"الطوارئ المنسية أو الاحتياجات المهملة". واستناداً إلى توصيات ذلك الاستعراض، استهل منسق الإغاثة في حالات الطوارئ "الإصلاح الإنساني" لتحسين فعالية الاستجابة الإنسانية، بزيادة القابلية للتنبؤ والقابلية للمساءلة والشراكة. وشمل الإصلاح أربعة أسس رئيسية، هي[١٩]: تعزيز التنسيق عن طريق نهج المجموعة؛ وتقوية القيادة الإنسانية فيما بين المنسقين؛ والتمويل الإنساني المناسب

---

(١٦) JIU, *Towards a United Nations Humanitarian Assistance Programme for Disaster Response and Reduction: Lessons learned from the Indian Ocean Tsunami disaster*, (JIU/REP/2006/5) in A/61/699-E/2007/8, 2006.

(١٧) قرار الجمعية العامة ٩١/٦٢، الفقرة ٣ من المنطوق والحاشية ٦.

(١٨) C. Adinolfi et al., Humanitarian Response Review, An independent report commissioned by the United Nations Emergency Relief Coordinator and Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs (August 2005).

(١٩) OCHA, The four pillars of humanitarian reform, available at: http://www.terzomondo.org/library/essentials/The_humanitarian_reform-Four_Pillars.pdf.

المقدم في الوقت المناسب والمتسم بالمرونة والقابلية للتنبؤ؛ وتعزيز الشراكات بين الأمم المتحدة والأطراف الفاعلة التي لا تنتمي إلى الأمم المتحدة.

٣٦ - وفي هذا الإطار، طورت الجمعية العامة في قرارها ١٢٤/٦٠ الصادر في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥، الصندوق المتجدد المركزي للطوارئ فأصبح الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ، وذلك بإضافة عنصر لتقديم المنح بحد أقصى مستهدف سنوي قدره ٤٥٠ مليون دولار، استناداً إلى تبرعات تصل إلى مستوى مستهدف قدره ٥٠ مليون دولار من عنصر مرفق القروض الأصلي. وإذا اتبع أسلوب التسيير الاستراتيجي، فإن الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ، الذي يستند إلى تبرعات غير مخصصة، أي تبرعات عامة مدفوعة من الدول، والمنظمات غير الحكومية والجهات المانحة الخيرية المنتمية للقطاع الخاص، قد يكون قادراً على تمويل أي نوع من الاحتياجات غير الملباة في أثناء الطوارئ المتسمة بطابع الحروجة الزمنية، تبعاً للسياق المعين[٢٠] وسد/وتقفيل الثغرات في آليات التمويل القائمة، مما يعزز مهمة التنسيق التي يضطلع بها منسق الإغاثة في حالات الطوارئ.

٣٧ - كما أدى الإصلاح الإنساني إلى إنشاء صناديق الاستجابة لحالات الطوارئ والصناديق الإنسانية المشتركة في الميدان، على أساس التبرعات المقدمة من الحكومات والجهات المانحة المنتمية للقطاع الخاص. وهناك صناديق مجمعة (أي صناديق استئمانية متعددة المانحين) تسهم فيها جهات مانحة متعددة في الميدان. ويعمل منسقو الشؤون الإنسانية كمسيرين لبرامج الصناديق الإنسانية المشتركة، التي يديرها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. والصناديق الإنسانية المشتركة وصناديق الاستجابة لحالات الطوارئ تسيرها المكاتب القطرية التابعة لمكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، وذلك بالنيابة عن منسقي الشؤون الإنسانية، الذين يعملون بوصفهم أوصياء على صناديق الاستجابة لحالات الطوارئ.

٣٨ - وعلى هذا المستوى توجد صناديق شتى جُمعت لها الأموال عن طريق نداءات خارج عملية النداءات الموحدة. وهناك أيضاً آليات شتى قائمة على التمويل المقدم من مانحين متعددين لمعالجة أهداف مختلفة، تتراوح بين الإغاثة والانتقال إلى الانتعاش، والحد من مخاطر الكوارث، والتعمير والتنمية، وبذلك تسفر عن تخصيص الموارد فيما بين القطاعات تخصيصاً غير متكافئ بل ومزدوج أيضاً. وينتمي الإنعاش والتعمير إلى آليات أخرى متمثلة في صناديق استئمانية متعددة المانحين تندرج تحت عمليات مختلفة للإنعاش بعد النزاعات وبعد الكوارث، والتقييمات القطرية المشتركة، وإطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية المخصص لأغراض التنمية ولصنع السلام وبنائه فضلاً عن الاستثمار في إنعاش الاقتصاد الوطني وإعادة بنائه. وبذلك، تقوم

(٢٠) انظر: OCHA, “Central Emergency Response Fund life-saving criteria”, January 2010, available at: http://ochaonline.un.org/cerf/HowtoApply/CERFGuidance/tabid/5818/language/en-US/Default.aspx.

الوكالات بأدوار متعددة باعتبارها جهات إدارة لآليات تمويلها، فضلاً عن كونها جهات منفذة لكل من العمليات الإنسانية والانتقال إلى التعمير، وهما أمران مترابطان أشد الارتباط.

٣٩ - ووجود نظم مختلفة للصناديق الاستئمانية المتعددة المانحين وآليات للتمويل المجمع في بلد ما يمثل مشكلة في حد ذاته. ففي هايتي، والسودان، وأماكن أخرى، توجد بصرف النظر عن صناديق الأمم المتحدة الاستئمانية المتعددة المانحين، التي يديرها مكتب الصندوق الاستئماني المتعدد الشركاء، صناديق استئمانية متعددة المانحين يديرها البنك الدولي، فضلاً عن صناديق للسلام وتحقيق الاستقرار تسيرها إدارة الشؤون السياسية التابعة للأمم المتحدة. ويبدو أن مثل هذه الظاهرة لصيقة بالبلدان التي تعيش في حالات طوارئ معقدة، غالباً مع تضرر من كوارث كبرى، حيث تكون بعثات الأمم المتحدة المتكاملة قد نُشرت وأعدت أطر عملها الاستراتيجية المتكاملة وفقاً لمبادئ الأمين العام التوجيهية المتعلقة بعملية تخطيط البعثات المتكاملة[٢١]، التي تشمل كل بعثة وكافة أعضاء الفريق القطري المعني. وإطار العمل الاستراتيجي المتكامل يدعم جهود البلدان المتضررة فيما يختص باستعادة السلام والأمن، ومبادرات الإنعاش المبكر، فضلاً عن أعمال الإنعاش والتعمير، المقترنة بسلسلة من التحديات التنسيقية، مع وجود صناديق استئمانية مجمعة متعددة المانحين.

٤٠ - وهذه الصناديق اجتذبت تبرعات من قاعدة مانحين أعرض، لا سيما المانحين غير الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي) وسمحت بتمويل أنسب في الميدان. إلا أنه لا يزال من المتعين توضيح الطريقة التي بفضلها يمكن للحكومات والمجتمعات المحلية في البلد المضيف ممارسة سيطرتها بشكل سليم على تخطيط آليات التمويل المختلفة وتنسيقها وتسييرها بالاقتران باشتراك هذه الصناديق في العمل الإنساني في إطار مجموعات وفي قطاعات بالبلد. **ويرى المفتش أن مهمتها تظل غالباً غير فعالة عند انعدام إطار عمل تخطيطي مشترك استراتيجي متكامل يشمل كافة عناصر المنظومة في البلدان المتضررة، رغم وجود آلية تخطيط لجمع الأموال بفضل عملية النداءات الموحدة التي تقوم بدور المرشد الهادي للجهات المانحة.**

(٢١) http://www.undg.org/index.cfm?P=1100.

ثالثاً – الاتجاهات الأخيرة في مجال التمويل الإنساني العالمي

ألف – الزيادة المطردة في الكوارث[٢٢]

٤١ – هناك تطور دائم في بيئة العمل الإنساني والظروف المحيطة به. وإلى حد بعيد، فإن الزيادة في عدد الكوارث على مدى العقد الماضي تمثل انعكاساً لتغير المناخ العالمي. إذ تشير متوسطات الأرقام السنوية في الفترة من ٢٠٠١ إلى ٢٠١٠ إلى حدوث ٣٨٤ كارثة سنوياً في نحو ١٢٠ بلداً، بحيث تضرر ٢٣٢ مليون شخص وقُتل نحو ٠٠٠ ١٠٧ شخص وتسببت تلك الكوارث في خسائر اقتصادية بلغت ١٠٩,٣ بليون دولار[٢٣]. ففي عام ٢٠١١، سجل مركز أبحاث علم أوبئة الكوارث ٣٠٢ من الكوارث الطبيعية – تعزى إلى حد بعيد إلى ظواهر جيوفيزيائية، من قبيل زلزال – تسونامي توهوكو في اليابان – أودت بأرواح ما يقدر بـ ٧٨٠ ٢٩ شخصاً وأضرَّت بـ ٢٠٦ ملايين شخص وتسببت في ضرر اقتصادي قدره ٣٦٦ بليون دولار – وهذا أعلى رقم سُجل حتى الآن. وفي تلك السنة، أفادت التقديرات بأن ما لا يقل عن ٥١ مليون نسمة على امتداد ١٦ بلداً قد احتاجوا إلى شكل من أشكال المساعدة الإنسانية.

٤٢ – وبلغ عدد النزاعات المسلحة – الذي يعكس زيادة استثنائية في الصراعات داخل الدول – الذروة في مطلع تسعينات القرن العشرين، وهو ٥٠ نزاعاً في السنة. ورغم أن هذا الاتجاه قد انحسر منذ ذلك الحين، بلغ عدد النزاعات المسلحة في العقد الأول من القرن الحادي والعشرين ٣١ نزاعاً عام ٢٠١٠، وازداد إلى ٧٣ في عام ٢٠١١، وهو ما يعزى أساساً إلى زيادة النزاعات في القارة الأفريقية وأجزاء من الشرق الأوسط[٢٤]. وكان هناك أكثر من ٢٦,٤ مليون شخص مشرد داخلياً في نهاية عام ٢٠١١[٢٥]، وينبغي أن يضاف إلى هذا الرقم ما يقدر بـ ١٥,٢ مليون لاجئ[٢٦].

---

(٢٢) تُعرَف الكوارث بأنها "خلل خطير في حياة مجتمع ما، بما يشكل تهديداً واسع النطاق لحياة البشر أو صحتهم أو ممتلكاتهم أو للبيئة، سواء كان ذلك الخلل ناجماً عن حادث أو سبب طبيعي، وسواء حدث بصورة مباشرة أو تطور نتيجة لعمليات معقدة طويلة الأجل". انظر اتفاقية تامبير المتعلقة بتقديم موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية للحد من الكوارث وعمليات الإغاثة، المعتمدة في تامبير، فنلندا، في ١٨ حزيران/يونيه ١٩٩٨، الفقرة ٦ من المادة ١.

(٢٣) Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, Annual Disaster Statistical Review 2011, http://www.cred.be/sites/default/files/ADSR_2010.pdf.

(٢٤) Lotta Themnér and Peter Wallensteen, Armed conflict, 1946-2011, in Special Data Feature of Uppsala Conflict Data Program (UCDP), Journal of Peace Research. 2012.

(٢٥) Internal Displacement Monitoring Centre, Norwegian Refugee Council, Global Overview 2011_*People internally displaced by conflict and violence*, P.13, in http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/081F7B080CF6371AC12579E40046EDA9/$file/global-overview-2011.pdf.

(٢٦) UNHCR, Global Trends 2011, A/66/81–E/2011/117, in http://www.unhcr.org/4fd6f87f9.html.

٤٣ - وانعكاساً لهذه الاتجاهات، اتخذت الزيادة في المساعدة الإنسانية العالمية هي الأخرى طابعاً استثنائياً، إذ زادت إلى أكثر من الضعف على مدى عقد، من ٦,٧ بلايين دولار عام ٢٠٠٠ إلى ١٨,٨ بليون عام ٢٠١٠ و١٧,١ بليون عام ٢٠١١[٢٧]. وفي الفترة من ٢٠٠٠ إلى ٢٠١٠، ازداد التمويل المتصل بالمساعدة الإنسانية المقدم من منظومة الأمم المتحدة من ٢,٧ من بلايين الدولارات إلى ٧,٤ بلايين دولار[٢٨]. وكانت المساعدة الإنسانية هي القطاع الأهم على الإطلاق، إذ بلغت نحو ٣٠ في المائة من مجموع الإنفاق على الأنشطة التشغيلية للأغراض الإنمائية، في الفترة من ٢٠٠٥ إلى ٢٠١٠[٢٩].

باء - منظومة إنسانية مطردة التعقيد

٤٤ - تؤدي الكوارث الواسعة النطاق، سواء كانت طبيعية أو من صنع الإنسان أو متصلة بنزاع ما، إلى التشريد وتهديد أرواح مجموعات سكانية ووسائل كسب رزقها. وحماية الأشخاص المشردين وتعمير مجتمعاتهم المحلية وهياكلهم الأساسية وإعادة بنائها لا تقتضي مجرد مواجهات فورية بل تقتضي أيضاً مواجهات متوسطة الأجل وطويلة الأجل. وقد اختلطت المساعدة الإنسانية بالجهود الإنمائية الإنعاشية المبكرة، التي تكون طويلة الأجل في غالب الأحيان، وباتت تمثل بصورة مطردة مجالاً معقداً بالغ الأهمية، فيه احتياجات مالية تلزمها أدوات ذوات كفاءة لازمة للإنفاق في الوقت المناسب، فضلاً عن التزام متواصل بتوفير الأموال. وعلى نحو مطرد، أخذ عنصر حماية المدنيين يضاف إلى المسؤولية الإنسانية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، لا سيما في البلدان التي تستقبل بعثات متكاملة.

٤٥ - وعلى النحو المشار إليه سلفاً، لا توجد آلية حكومية دولية وحيدة توفر عناصر إعداد السياسات، والتنسيق، والحوكمة، والإدارة الاستراتيجية للمسائل الإنسانية والمسائل المتصلة بالشؤون الإنسانية على امتداد منظومة الأمم المتحدة. ومنظومة التمويل الإنساني الراهنة تعتمد جزئياً على عملية النداءات الموحدة والنداءات العاجلة كآليتين لتخطيط جمع الأموال وتوفير دليل هادي للجهات المانحة فيما يختص بالمساعدة الإنسانية في حالات الطوارئ. وإلى حد ما، تقوم الصناديق المجمعة بمهمة الآليات المالية التي تعالج وتوجه تبرعات الجهات المانحة لتحقيق أهداف معينة مشتركة فيما بينها، حسب الموضوع والقطاع والجهة، على الصعيد القطري.

---

(٢٧) "GHA Report" (Global Humanitarian Assistance Report) 2006 and 2012, Development Initiatives, Koward Court, Jocelyn drive, Wells, BA5 IDB, UK. The total official development assistance increased from US billion $72.8 billion in 2000 to US $ 130.0 billion in 2010 in "Statistics on resource flows to developing countries", .http://www.oecd.org/dac/aidstatistics/statisticsonresourceflowstodevelopingcountries.htm, Table 6

(٢٨) انظر A/67/94–E/2012/80، ص ٢٠ (من النص الانكليزي).

(٢٩) المرجع نفسه، الجدول ٥. انظر أيضاً A/66/79-E/2011/107، الشكل الثاني والعشرون.

ولكن أياً منها لا يحكم أو يُسير التمويل الإنساني الكلي المقدم من كافة المنظمات والمنظمات غير الحكومية المعنية.

جيم – النمو في الأطراف الفاعلة الإنسانية والأدوات المالية

٤٦ – على سبيل الانعكاس لمثل هذا الإطار الطارد من أُطر العمل والاحتياجات المالية المتعددة، شهدت الأطراف الفاعلة الإنسانية نمواً عددياً وتنوعاً، على غرار ما حدث لمصادر التمويل والجهات المانحة. وتتعاون المنظمات الإنسانية غير الحكومية، الوطنية منها والدولية (ومنها على سبيل المثال الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، واللجنة الدولية للصليب الأحمر، ومنظمات حكومية دولية أخرى من قبيل أوكسفام وأطباء بلا حدود، إلخ)، مع جهات فاعلة حكومية دولية، من قبيل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) وبرنامج الأغذية العالمي والبنك الدولي والمنظمة الدولية للهجرة، فضلاً عن عمليات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة التي توفر، عند الطلب، الحماية للعمليات الإنسانية. ويمثل الصندوق العالمي لمكافحة متلازمة نقص المناعة البشرية المكتسب (الإيدز) والسل والملاريا (الصندوق العالمي)، المنشأ عام ٢٠٠٢، مؤسسة مالية متعددة الوكالات منشأة لتعبئة التمويل لاتقاء أثر هذه الأمراض الثلاثة والتخفيف من حدتها. ومما يجدر ذكره أيضاً المئات العديدة من المنظمات غير الحكومية وغيرها من التجمعات، التي من قبيل المنظمات والتجمعات التي نشطت في باندا آتشيه، إندونيسيا، وفي هايتي. وهذه الحالة خلقت حاجة شديدة إلى تنسيق أفعل في الميدان لأعمال الأطراف الفاعلة المتعددة.

٤٧ – وقد استُحدثت آليات تمويل عديدة، سواء في المقر أو في الميدان، لتكمل التمويل الثنائي التقليدي الوارد مباشرة إلى المنظمات من الحكومات أو الجهات المانحة المنتمية للقطاع الخاص. ومكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية يدير ويُسير صناديق استئمانية شتى، منها الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ[٣٠] الكائن في المقر، وصندوق مواجهة حالات الطوارئ أو صندوق الاستجابة الإنسانية الموسعة في الميدان. كما يتصرف مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بوصفه مُيسراً للصناديق الإنسانية المشتركة القائمة على الصعيد القطري التي يوفر لها البرنامج الإنمائي الدعم الإداري باعتباره مفوضاً للتسيير، وذلك فيما عدا الصندوق الإنساني المشترك للصومال[٣١]. وإضافة إلى هذه الصناديق، هناك الصناديق الاستئمانية المتعددة المانحين التي تركز على الإنعاش والتعمير ويديرها البرنامج الإنمائي والبنك الدولي، أو أيهما، في بعض البلدان

(٣٠) "يتحمل وكيل الأمين العام للشؤون الإنسانية ومنسق الإغاثة في حالات الطوارئ (المشار إليه من الآن فصاعداً بوصفه "المنسق") المسؤولية العامة عن قرارات التمويل وعن الإدارة البرنامجية للصندوق". انظر ST/SGB/2010/5، الفقرة ١-٥.

(٣١) في الصومال، يقوم مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، لا البرنامج الإنمائي، بدور المفوض القائم بالتسيير.

المتضررة. وقد أنشأت منظمات، من قبيل اليونيسيف وصندوق الأمم المتحدة للسكان وبرنامج الأغذية العالمي، آلياتها الخاصة بها لتوفير التمويل المسبق، بينما كرست الصناديق المواضيعية التي تتلقى تبرعات من الجهات المانحة جهودها لمختلف الخدمات الإنسانية المحددة في الخطة الاستراتيجية والبرنامج الخاصين لكل منظمة.

٤٨ - وغالباً ما تمول هذه الصناديق أنشطة في مجالات اتقاء الأزمات والتعافي من الكوارث والطوارئ المعقدة، بما في ذلك التعمير الوطني، وهي أنشطة متصلة اتصالاً وثيقاً بالمساعدة الإنسانية عند افتقاد التمويل الإنمائي المناسب في البلدان المتضررة. ففي عام ٢٠٠٦، وكجزء من إصلاح الأمم المتحدة، دشن صندوق الأمم المتحدة لبناء السلام بولاية تغطي مرحلة ما بعد التراع ليمنع السقوط مجدداً في وهدة التراع العنيف، وذلك عن طريق مرفقين للتمويل، هما: مرفق الاستجابة الفورية ومرفق بناء السلام والإنعاش.

٤٩ - والوظائف الرئيسية لاستراتيجية الأمم المتحدة الدولية للحد من الكوارث، التي تدعمها أماناتها ويعززها المنتدى العالمي للحد من أخطار الكوارث، لا تشمل مجرد التنمية بل تشمل أيضاً الميادين الإنسانية ذات الصلة بالحد من الكوارث، ومنها الاتقاء والتخفيف من حدة الآثار والتأهب[٣٢]. وتهدف تلك الاستراتيجية إلى توفير المرونة إزاء المخاطر وتدرج نهوج الحد من المخاطر في برامج التأهب للطوارئ ومواجهتها والتعافي منها. إلا أن هناك تحديات كبرى تواجهنا في الأزمات الشديدة الواسعة النطاق المتطاولة الأمد، حيث يكون التسيير والتخطيط الاستراتيجيين من ألزم اللوازم. ويحتل الحد من مخاطر الكوارث مرتبة دنيا في جدول أعمال معظم أصحاب المصلحة، ويكون من الصعب تنفيذ ذلك الحد من المخاطر تنفيذاً متواصلاً في خضم الأزمات الكبرى.

٥٠ - وهناك تعددية في آليات التمويل المنشأة لمعالجة حالات الطوارئ والتعافي منها، فضلاً عن الانتقال إلى التعمير وبناء الدولة. إلا أن هذه الآليات تعتمد على التبرعات التي تديرها أُطر حوكمة منفصلة. وعلاوة على ذلك، قد يسفر تجزؤ الأهداف البرنامجية التي تحددها هيئات تشريعية منفصلة عن ازدواج العمل المقترن بعدم كفاءة الإنجاز البرنامجي لصالح البلدان المتضررة.

دال - الاتجاهات الملحوظة في تدفقات الموارد الإنسانية العالمية

٥١ - استعرض المفتش تدفقات المعونة عموماً، باستخدام بيانات لجنة المساعدة الإنمائية. وتعكس تدفقات المعونة الرسمية في القطاع الإنساني اتجاهاً تصاعدياً في كل من إجمالي المعونة الإنسانية والمعونة الموجهة للاستجابة لحالات الطوارئ[٣٣]. وقد حدد المفتش الاتجاهات البارزة التالية في تدفقات المعونة الإنسانية.

(٣٢) قرار الجمعية العامة ١٩٥/٣٦.

(٣٣) *Op.cit.*, JIU *Background Materials*.

٥٢ - **شهدت حصة المعونة المخصصة للمساعدة الإنسانية في مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية نمواً مشهوداً على مدى العقد الماضي.** وتشير بيانات لجنة المساعدة الإنمائية[٣٤] إلى أنه على الرغم من الأزمة المالية التي حدثت في الماضي القريب ظلت تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية تتزايد على مدى العقد، وبلغت أعلى مستوى حقيقي لها على الإطلاق في عام ٢٠١٠، وهو ١٣٠ بليون دولار. ونمت المعونة الإنسانية نمواً مشهوداً، إذ بلغ قدرها ١٣,١ بليون دولار في تلك السنة، وهذا أضخم مبلغ تحقق حتى الآن ويعادل تقريباً عُشر تدفقات المعونة الإجمالية؛ وتلك المعونة تلي في المرتبة المساعدات المقدمة إلى الأطراف الفاعلة الحكومية والتابعة للمجتمع المدني.

التركيز على البلدان التي في حالات هشة وعلى البلدان المعرضة للكوارث

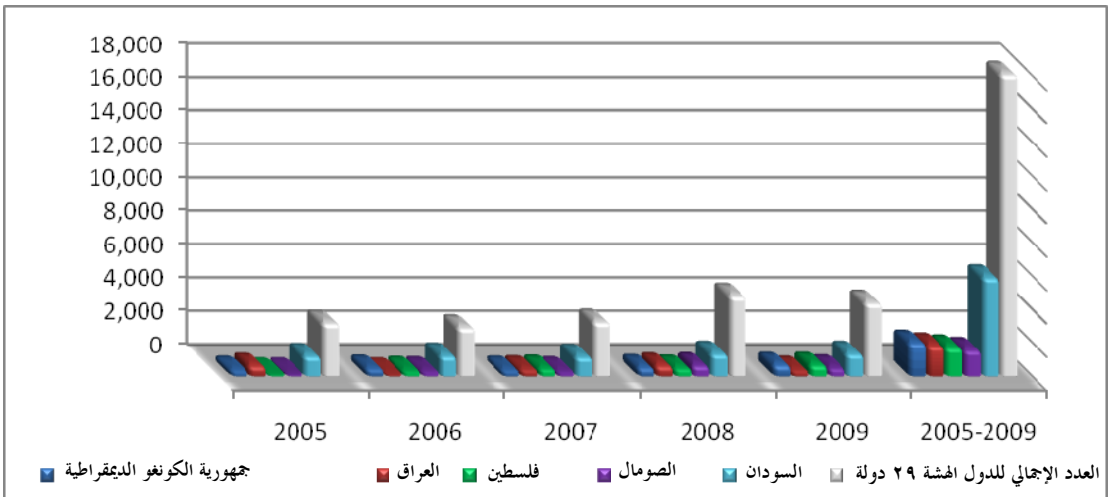
٥٣ - **تركزت المساعدة الإنمائية الرسمية والمساعدة الإنسانية على البلدان التي في حالات هشة والبلدان المعرضة للكوارث** (انظر الشكل ١ والشكل ٢ أدناه). وتظهر البيانات التفصيلية المتعلقة بالمساعدة الإنمائية الرسمية أن تدفقات تلك المساعدة المخصصة لمواجهة حالات الطوارئ لا تزال متركزة بشدة على حفنة من البلدان تعيش في حالات هشة، وهي بلدان من قبيل السودان، وأنها زادت بالقيمة الحقيقية على مدى السنوات. وذهبت الحصة الكبرى من تمويل مواجهة حالات الطوارئ للسنوات ٢٠٠٥-٢٠٠٩ إلى البلدان التي في حالة هشة (١٨ بليون دولار). وتجاوز المبلغ الإجمالي من تمويل مواجهة حالات الطوارئ المقدم إلى البلدان المعرضة للكوارث الطبيعية (في حدود ثمانية بلايين دولار) التمويل الممنوح للتأهب والتمويل الممنوح للاتقاء (١٤٦ مليون دولار و٥٣٦ مليون دولار، على التوالي). وظلت تدفقات المعونة الموجهة إلى التعمير والتأهيل متركزة على فئتي البلدان كلتيهما، وبلغ مجموعها ٢,٧ من بلايين الدولارات[٣٥].

(٣٤) OECD DAC "شهدت المساعدات الإنمائية الرسمية أعلى مستوى حقيقي لها على الإطلاق عندما بلغ قدرها ١٢٩ بليون دولار".

(٣٥) انظر Figure 6 of *Background Materials* available on the JIU website.

الشكل ١

تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية المخصصة للاستجابة لحالات الطوارئ المقدمة إلى البلدان التي في حالات هشة[٣٦] أو الدول التي في خضم نزاع



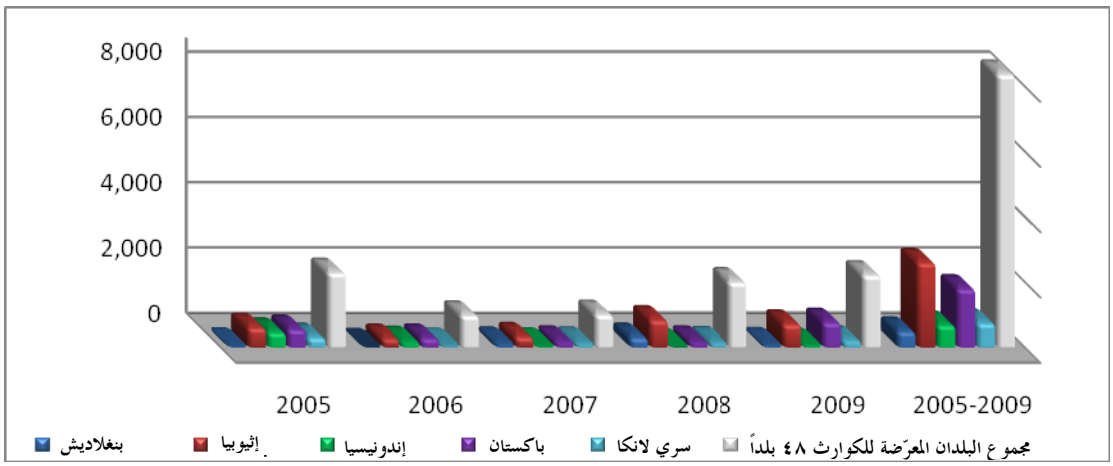
ملاحظة: الوحدة الواحدة تعادل مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة، بالأسعار الجارية.

المصدر: قاعدة بيانات لجنة المساعدة الإنمائية – منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، والبنك الدولي.

(٣٦) حسب تعريف البنك الدولي، في ١٩ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠.

الشكل ٢

تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية المخصصة للاستجابة لحالات الطوارئ المقدمة إلى البلدان المعرضة للكوارث[٣٧]



ملاحظة: الوحدة الواحدة تعادل مليوناً من دولارات الولايات المتحدة، بالأسعار الجارية.

المصدر: قاعدة بيانات لجنة المساعدة الإنمائية – منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وقاعدة بيانات إم – دات، البنك الدولي.

النمو السريع في الموارد الموجهة للاتقاء والتأهب

٥٤ – **على الرغم من حدوث نمو مشهود في الموارد المخصصة للاتقاء والتأهب يظل المبلغ الإجمالي صغيراً**. وتقدم لجنة المساعدة الإنمائية بيانات بشأن التمويل في ثلاثة قطاعات فرعية من مجالات المعونة الإنسانية، هي: مواجهة حالات الطوارئ؛ واتقاء الكوارث والتأهب لها؛ والتعمير والإنعاش. وقد زادت تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية الموجهة إلى الاستجابة لحالات الطوارئ بنسبة ٨,٦ في المائة سنوياً. وشهدت التدفقات الموجهة للاتقاء والتأهب زيادة كبرى، بما يقارب ٢٠٠ في المائة سنوياً للبلدان التي في حالات هشة، وبنسبة تربو على ١٥٠ في المائة سنوياً للبلدان المعرضة للكوارث، رغم أن المبالغ ما تزال صغيرة.

(٣٧) البلدان المعرضة للكوارث معرَّفة حسبما ذُكرت في قائمة المرفق العالمي للحد من الكوارث وللإنعاش، التابع للبنك الدولي، باعتبارها بلداناً ذات أولوية/لها مخصصات من الجهات المانحة أو البلدان الثلاثين ذات المتوسط الأعلى من الضرر الاقتصادي الناجم عن الكوارث الطبيعية سنوياً مقسوماً على متوسط الناتج المحلي الإجمالي من ٢٠٠٥ إلى ٢٠٠٩، بالأسعار الجارية. وكانت الولايات المتحدة الأمريكية في قائمة البلدان الثلاثين الأشد تضرراً بالنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي، ولكنها استُبعدت باعتبارها بلداً غير مناسب للتحليل.

٥٥ - وبالمثل، يفيد تقرير للبنك الدولي بأنه على مدى العقد الماضي كُرس خُمس إجمالي تدفقات المعونة الإنسانية للإغاثة في حالات الكوارث ومواجهتها، بينما أخذت حصة التمويل الإنساني الموجه للاتقاء تزداد سريعاً من نحو ٠,١ في المائة إلى ٠,٧ في المائة ولكنها ما تزال ضئيلة(٣٨).

عدم كفاية التمويل الموجه للإنعاش

٥٦ - **أيضاً كان اجتذاب النقود لتمويل الإنعاش المبكر شاغلاً رئيسياً من شواغل مجتمع المانحين الدولي.** ويشير تقرير البنك الدولي السالف الذكر إلى أنه بالاقتران بنمو المبالغ الصغرى من التدفقات المخصصة للاتقاء ركد التمويل الموجه للتعمير والإغاثة والتأهيل فيما بين ٢٠٠٨ و ٢٠٠٩ عند مستوى أدنى من مستواه في السنوات السابقة. ووفقاً لتحليل ارتدادي أجراه فريق دراسي تابع لمصرف التنمية للبلدان الأمريكية وشمل المعونة المقدمة لتعويض الخسائر المترتبة على الكوارث في ١٦ بلداً أمريكياً لاتينياً، يمكن أن نتوقع أن ما متوسطه ٨,٦ في المائة من الخسائر المباشرة للكوارث ستغطيه المساعدة الإنسانية الموجهة للانتعاش والتعمير في مرحلة ما بعد الكوارث(٣٩).

٥٧ - ويقر تقرير البنك الدولي بأن طبيعة الاتقاء، إلى جانب الانتعاش والتعمير، تعني في غالب الأحيان نفقات إنمائية طويلة الأجل، بينما تركز الاستجابة لحالات الطوارئ على أنشطة الإغاثة الفورية وإنقاذ الأرواح أو أي من الأمرين، ومن ثم استعادة سبل الرزق مبكراً. ولإلغاء الانفصام بين المساعدة الإنمائية والاستجابة لحالات الطوارئ، **يلاحظ المفتش أن بلداناً كثيرة عُرضة للكوارث تمر بعملية إدخال نظم وطنية شاملة منشأة لإدارة الكوارث تستهدف تحقيق الاندماج بين مرحلة الكوارث ومرحلة ما بعد الكوارث، أو ينبغي لهذه البلدان أن تدخل في تلك العملية. ونمو تدفقات التمويل المتواضعة الموجهة للاتقاء علامة على مثل هذه الجهود الأولية الممتدة من الطوارئ إلى الإنعاش المبكر، والاتقاء، والحد من المخاطر والتعمير، بالاعتماد لا على المؤسسات الحكومية وحدها بل بالاعتماد أيضاً على مشاركة المجتمع المدني والأطراف الفاعلة المنتمية إلى السوق.**

تدفقات الموارد إلى البلدان التي تستخدم عمليات نداء بخلاف عملية النداء الموحد

٥٨ - **ما برحت القيود المفروضة على مد التمويل الإنساني على مدى يوصله إلى التمويل الإنمائي المتصل بالكوارث تؤدي إلى لجوء أعداد كبيرة من البلدان المتضررة إلى قنوات نداء**

(٣٨) World Bank, *Natural Hazards, Unnatural Disasters, the Economics of Effective Prevention*, http://www.gfdrr.org/gfdrr/sites/gfdrr.org/files/nhud/files/NHUD-Report_Full.pdf، صفحة ٩.

(٣٩) Freeman et. al., *Disaster Risk Management* IDB (Washington, 2003), p 52.

بديلة خارج عمليات الأمم المتحدة للنداءات الإنسانية (عملية النداءات الموحدة/النداءات العاجلة).

٥٩ - وقد أخطرت وكالات عديدة فريق وحدة التفتيش المشتركة، أثناء الزيارات الميدانية، بأن الحكومات في بعض المناطق تجمع الأموال عبر قنواتها الذاتية بموازاة، أو خارج، عملية النداءات الموحدة أو عملية النداءات العاجلة التي تستخدمها وكالات الأمم المتحدة أثناء مرحلتي الطوارئ وما بعد الطوارئ. وثمة أمثلة معينة في هذا الصدد تتمثل في منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو)، ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية، والبرنامج الإنمائي، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف). وتنظم وكالات عديدة جمع الأموال عن طريق قنواتها التي أنشأتها على كل من الصعيد الوطني والصعيد الإقليمي والصعيد العالمي. وتوجه وكالات إنسانية من قبيل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، واليونيسيف، وبرنامج الأغذية العالمي، فضلاً عن لجنة الصليب الأحمر الدولية والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، نداءات من وقت لآخر من أجل تلبية احتياجاتها المالية التشغيلية خارج نطاق عملية النداءات الموحدة/النداءات العاجلة. ونداءات اليونيسيف تنطلق في الحالات التي لا يطلق فيها نداء عاجل مشترك بين الوكالات أو في حالات تأخر النداءات. وكافة النداءات الموازية لعملية النداءات الموحدة الموجودة ترتبط بذلك. وغالباً ما يكون البرنامج الإنمائي مشاركاً في هذه النداءات فيما يختص بالإنعاش المبكر ومجالات أخرى (مثل ترميم المجتمعات المحلية، والحد من مخاطر الكوارث، واللجوء إلى العدالة، وإزالة الألغام). كما يعبئ البنك الدولي والمصارف الإنمائية الإقليمية وغير ذلك من المنظمات الإقليمية الأموال أثناء حالات الطوارئ وبعدها.

٦٠ - ووفقاً لتقرير المساعدة الإنسانية العالمية لعام ٢٠١١، أصدرت الأمم المتحدة عدداً ضئيلاً من نداءات التمويل الإنساني خارج نطاق عملية النداءات الموحدة، وبلغ التمويل ١,٦ من بلايين الدولارات لبوركينا فاسو، والعراق، ونيبال، وباكستان، وسري لانكا، وخطة المواجهة الإقليمية لصالح اللاجئين العراقيين في عام ٢٠١٠، ولكن ٤٣,٧ في المائة من هذه النداءات جلبت التمويل، بالمقارنة بـ ٧٠ في المائة من احتياجات التمويل المعلن عنها في النداءات العاجلة[٤٠].

(٤٠) انظر The GHA report, p. 61.

٦١ - وفي الفترة من ٢٠٠٥ إلى ٢٠٠٩، استخدم ١٣ بلداً بشكل كلي أو بشكل جزئي قنوات المعونة الإنسانية تلك الموجودة خارج عملية الأمم المتحدة للنداءات الموحدة[٤١].

٦٢ - ومن البلدان الثلاثة عشر تلك، كانت ثمان بلدان إما من الاقتصادات المنخفضة الدخل أو اقتصادات الدخل المتوسط الأعلى، مما يمثل اتجاهاً بموجبه تنفذ الحكومات بأنفسها تنسيق التمويل. واستخدام عملية النداءات الموحدة والاتكال عليها يعتمد على قدرة الحوكمة والهيمنة النسبية التي يمكن لكل بلد مضيف ممارستها على عمليات إدارة الكوارث.

٦٣ - وكشف تحليل موجز عن دخول أطراف فاعلة جديدة بالاقتران بنمط جديد من التبرعات يتجاوز النداءات الموجهة عن طريق عملية النداءات الموحدة أو عملية النداءات العاجلة. فقد ازداد التمويل من الجهات المانحة غير المنتمية إلى لجنة المساعدات الإنمائية، التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ومَثَّل ٦ في المائة من مجموع المعونة الإنسانية المبلّغ عنها فيما بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٨، وازداد إلى ٦٢٢ مليون دولار هي قيمة المساعدات الإنسانية في ٢٠١٠[٤٢]. وفي حالات طوارئ معينة تسببت فيها كوارث واسعة النطاق، وبالإضافة إلى التبرعات المقدمة من الجهات المانحة التقليدية، قدمت جهات مانحة جديدة التزامات كبيرة، وكان الكثير من تلك الجهات ممن يتلقون في العادة مساعدات لمواجهة حالات الطوارئ. وكانت المملكة العربية السعودية أحد المانحين الجدد الكبار، إذ قدمت إلى صندوق الاستجابة الغوثية في حالات الطوارئ تبرعاً بمبلغ ٥٠ مليون دولار لصالح هايتي في عام ٢٠١٠. وأفادت الهند بتقديم ٣٦,٥ مليون دولار كمعونة إنسانية في عام ٢٠١٠، بزيادة عما قدمته عام ٢٠٠٠ وهو ٢٠٠ ٠٠٠ دولار[٤٣].

٦٤ - كما غيرت تدفقات المعونة الآتية من منظمات القطاع الخاص والمنظمات الخيرية الصورة العامة للتمويل. فبفضل العدد المتزايد من الجهات المانحة الجديدة التي من قبيل الدول والأفراد والمنظمات غير الحكومية وشركات القطاع الخاص وغيرها من الكيانات، نجد أن التمويل والتبرعات المعلنة قد تجاوزا الآن بدرجة كبيرة الأهداف المرتآة في عملية النداءات الموحدة أو النداءات العاجلة أو تمكّنا من تعبئة أموالٍ ضخمة دون اللجوء إلى هاتين العمليتين.

---

(٤١) لأغراض التحليل المقارن بالنداءات غير الصادرة عن عملية النداءات الموحدة، تشمل نداءات تلك العملية كافة النداءات التي تعالج عن طريق الأمم المتحدة باستعمال آلية النداءات الإنسانية التابعة لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بما فيها عملية النداءات الموحدة أو عملية النداءات العاجلة، وبصرف النظر عن مسميات العملية الأخيرة. ويتضمن المرفق الثاني من منشور "*Background Materials*" تجميعاً لتدفقات المعونة التي من هذا النوع التي قدمتها لجنة المساعدة الإنمائية.

(٤٢) OCHA FTS.

(٤٣) انظر http://www.irinnews.org/InDepthMain.aspx?indepthid=91&reportid=94011.

٦٥ - وكانت استجابة المجتمع الدولي لكوارث طبيعية كبرى معينة استجابة آنية نظراً لحجمها غير المسبوق وعواقبها الدولية. والدافع وراء مثل هذه الاستجابة هو شعور بالتضامن والتكافل بين الدول عززه الاعتراف بالأثر العالمي للكوارث حسبما روجت وسائط الإعلام.

٦٦ - وقد وصل المبلغ الإجمالي للأموال المجموعة بمناسبة النداء العاجل المتعلق بتسونامي المحيط الهندي في عام ٢٠٠٥ إلى ٦,٢ بلايين دولار مقابل ٠,٩٨ من البليون دولار قيمة احتياجات تحددت عن طريق عملية النداءات الموحدة. وأتى معظم الأموال (نحو ٥ بلايين دولار) من مانحين منتمين إلى القطاع الخاص ومانحين ثنائيين رسميين خارج نطاق عملية النداءات الموحدة، وأبرزهم الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر ومنظمات غير حكومية أخرى، واستُخدمت لا في مجرد تلبية احتياجات الإغاثة في حالات الطوارئ بل استُخدمت أيضاً لتلبية احتياجات الإنعاش والتعمير والتخفيف من حدة الكوارث. وفي حالة الأموال الملتزم بها أو المجموعة عن طريق عملية النداءات الموحدة، ظل أكثر من النصف غير منفق بعد مضي سنتين. وفيما يتعلق بالالتزامات المتعلقة بالأعمال اللاحقة للطوارئ، لا تزال حالة الإنفاق غير معروفة.

٦٧ - وبالإضافة إلى تسونامي المحيط الهندي، اجتذب الإعصار كاترينا (٢٠٠٥) وزلزال وتسونامي شرق اليابان العظيمين الحادثين في ١١ آذار/مارس ٢٠١١ مبالغ كبيرة من المساعدة الأجنبية على الرغم من عدم وجود أي نداءات متعددة الأطراف. ففي حالة الإعصار كاترينا، تلقت الولايات المتحدة الأمريكية ٨٥٤ مليون دولار في صورة تبرعات معلنة في شتى أنحاء الكرة الأرضية[٤٤]. وفي حالة زلزال وتسونامي اليابان، وصل المبلغ الإجمالي للتمويل والتبرعات المعلنة من الحكومات والمنظمات غير الحكومية وشركات القطاع الخاص والأفراد إلى ١,١ بليون دولار بنهاية تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١، وكان نحو ٨٨ في المائة منها عبارة عن منح صريحة من أفراد عاديين ومنظمات خاصة، وبذلك احتلت اليابان مكانها كواحدة من أكبر أربعة متلقين للتمويل الإنساني الدولي في عام ٢٠١١.

٦٨ - والدافع وراء هذه التبرعات لم يكن تقييمات كلية قائمة على الأدلة يمكن أن تسمح على وجه أكمل باستخدام جميع الموارد المتاحة للبلدان المتضررة. ولذلك، هناك مخاطرة متزايدة تتمثل في التنافس على المعونة، والمنح غير المرغوبة، وازدواج التمويل وتداخله.

٦٩ - وهذه الحالات تشير إلى الحاجة إلى ما يلي: (أ) إعداد تقييمات للاحتياجات القائمة على مزيد من الأدلة لتقدير احتياجات التمويل الإنساني للبلدان المتضررة، بصرف النظر

---

(٤٤) انظر The White House, *"The Federal Response to Hurricane Katrina: Lessons Learned"*, http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/reports/katrina-lessons-learned/ (٢٥ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١١).

عما إذا كانت بلداناً صناعية أو نامية؛ (ب) تطبيقها تطبيقاً استراتيجياً كي تستنير وسائط الإعلام الدولية لتوجه تدفقات المعونة إلى القطاعات والجموع السكانية الأكثر احتياجاً.

٧٠ - وعملاً على التخطيط للموارد المناسبة وتسليمها بشكل جيد التوقيت وقابل للتنبؤ ومستدام، **يخلص المفتش إلى أن منظومة الأمم المتحدة بحاجة إلى إعداد إطار عمل للتخطيط المالي الاستراتيجي يعتمد على تقييم واقعي للاتجاهات التاريخية والقطاعية في طلب الأموال للأغراض الإنسانية وعرض هذه الأموال، وتخصيصها، واستعمالها في البلدان المتضررة.**

٧١ - ويتضح مما سبق أن بلداناً معينة متضررة من الكوارث قد احتاجت، بشكل مطرد التواتر، إلى مساعدة خارجية لفترات أطول من الفترات التي احتاجت فيها بلدان أخرى إلى مثل هذه المساعدة. وتلك بلدان معرضة للكوارث وبلدان في حالات هشة. وتوقع الاحتياجات المالية لمثل هذه البلدان على أساس كل بلد على حدة أمر ضروري يمثل طريقة معقولة لإشراك المانحين المتعددى الأطراف والمانحين الثنائيين، كما سبق، في تلبية الاحتياجات المالية للبلدان المتضررة من الكوارث لمساعدة السكان المتضررين على تحقيق الانتقال السلس من حالة الطوارئ إلى الإنعاش المبكر، والاتقاء، وتخفيف حدة المخاطر، والتعمير. وتحقيقاً لهذه الغاية، ينبغي أن يتشابك التمويل الأولي، عن طريق خطة العمل الإنسانية المشتركة، مع التمويل المتوسط الأجل لعمليات التقييم القطري المشترك/إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية.

٧٢ - ويتوقع أن يؤدى تنفيذ التوصية التالية إلى تعزيز فعالية التمويل الإنساني المقدم من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة وقابلية تسليم هذا التمويل للتنبؤ.

التوصية ١

ينبغي أن يطلب الأمين العام إلى منسق الإغاثة في حالات الطوارئ، بوصفه رئيساً للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، أن يكفل تطوير عملية النداءات الموحدة لتصبح أداة لتوليد إطار عمل للتخطيط المالي الاستراتيجي من أجل ما يلي:

(أ) تلبية الاحتياجات الكلية من الموارد للبلدان المتضررة من الكوارث لأجل المساعدة المتواصلة – من الطوارئ إلى الإنعاش المبكر، والاتقاء، والتخفيف من حدة المخاطرة، والتعمير – وهي الاحتياجات التي يتعين تقييمها واقعياً على أساس حالة كل بلد على حدة لصالح البلدان المعرضة للكوارث والبلدان التي في حالات هشة؛

(ب) تمكين جميع الأطراف الفاعلة الإنسانية من الاشتراك في تقييمات الاحتياجات المشتركة القائمة على الأدلة لتعبئة وتسليم موارد كافية على أساس حسن التوقيت والقابلية للتنبؤ والاستدامة.

رابعاً – إطار العمل المتعلق بحوكمة التمويل الإنساني

٧٣ – منذ نهاية ما سمي الحرب الباردة، حدثت زيادة ملحوظة في التمويل الإنساني وفي الأطراف الفاعلة في مجال الإغاثة في حالات الكوارث وحالات الطوارئ؛ وتفيد التقديرات بأن عدد المنظمات غير الحكومية العاملة في هذا الميدان قد ازداد إلى أكثر من عشرة أمثاله. ولدى معظم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة شكل ما من الولايات والهياكل المتعلقة بإدارة الكوارث. ولدى الوحدات العسكرية ولايات لتمكين عمليات المساعدة الإنسانية وحمايتها وتوفير شكل ما من أشكال المساعدة الإنسانية في حالات الضرورة القصوى، بما في ذلك حماية المدنيين المنتمين إلى الجموع السكانية المتضررة من الكوارث. كما يشمل العدد الهائل من الأطراف الفاعلة الإنسانية مانحين فرديين ومانحين منتمين إلى القطاع الخاص ومنظمات. وحسبما سلف من تناول متعمق لمسألة تكاثر الخدمات الإنسانية والتنويع فيها، أدى التكاثر والتنويع إلى تعاظم التحدي الذي يواجه وظيفة التنسيق المركزية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة الإنسانية.

٧٤ – ومن الممكن أن يفضي التنافس على التمويل، والتفاوت في جمع الأموال، وتجزؤ إدارة الأدوات المالية إلى التأثير سلباً على تعبئة الموارد وتخصيصها للعمليات الإنسانية. ويتسم النظام القائم بانعدام آلية حكومية دولية توفر حوكمة قوية على صعيد المنظومة، فضلاً عن الافتقار فيما بين وكالات الأمم المتحدة إلى إطار عمل للتسيير والتخطيط استراتيجيين من أجل مواجهة الكوارث والتخفيف من حدتها. وفي هذا الصدد، **يؤكد المفتش مجدداً توصياته السابقة**[٤٥] **الداعية إلى قيام الدول الأعضاء بإنشاء برنامج تابع للأمم المتحدة لأجل المساعدة الإنسانية يقترن بمنتدى شامل للمنظومة لمناقشة سياسة العمليات الإنسانية وتمويلها، بحيث يكون على هيئة لجنة حكومية دولية تعالج بصورة كلية سياسات الاستجابة للكوارث والحد من مخاطرها وتساعد الجمعية العامة على مراقبة أموال المساعدات الإنسانية المتاحة لمنظومة الأمم المتحدة.**

ألف – توفير التمويل القابل للتنبؤ من أجل التنسيق الإنساني الأساسي

٧٥ – تمثل الموارد الأساسية و/أو العادية الأدوات الرئيسية التي بفضلها يمكن أن تمارس الحكومات حوكمة جماعية تشمل أنشطة الأمانة العامة. إلا أن هذه الموارد لا تمول إلا جزءاً ضئيلاً من العمليات الإنسانية. وينبغي زيادة النسبة المستخدمة من الميزانية العادية للأمم المتحدة وأرصدتها المقررة لدعم الأنشطة الإنسانية الأساسية، بما فيها التنسيق. وحسبما أشير في توصيات اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية بشأن الباب ٢٧ – المساعدة الإنسانية – من الميزانية العادية للأمم المتحدة لفترة السنتين ٢٠١٢-٢٠١٣، ينبغي تعزيز

(٤٥) انظر JIU/REP/2006/5، التوصية ٧.

مكونات الميزانية المرصودة لمكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية[٤٦] لتوفير تمويل أنسب وأكثر قابلية للتنبؤ لأجل تنسيق الأعمال الإنسانية ومواجهة حالات الطوارئ. والواقع أنه على الرغم من التوصية بزيادة مكون الميزانية العادية المخصص للمكتب السالف الذكر، ما زال متوقعا أن تمثل الموارد الخارجة عن الميزانية ٩٤ في المائة من احتياجات المكتب العامة لفترة السنتين ٢٠١٢-٢٠١٣.

٧٦ - وتتألف أمانة استراتيجية الأمم المتحدة الدولية للحد من الكوارث - وهي الكيان المسؤول عن الحد من الكوارث الطبيعية، وهو البرنامج الفرعي ٣ في إطار الباب ٢٧ - من نحو ١١٥ وظيفة، تمول جميعها باستثناء وظيفة واحدة بمبلغ الـ ٦٤,٩ مليون دولار الآتي من الموارد الخارجة عن الميزانية لفترة السنتين ٢٠١٢-٢٠١٣. وفي عام ٢٠١١، أقرت الجمعية العامة، في قرارها ١٥٧/٦٥ (الفقرة ١٥ من المنطوق)، بضرورة توفير المزيد من الموارد الثابتة التي يمكن التنبؤ بها في الوقت المناسب لتنفيذ استراتيجية الحد من الكوارث الطبيعية، وطلبت إلى الأمين العام أن ينظر في أفضل السبل لدعمها، من أجل كفالة توافر موارد كافية لتشغيل أمانتها. واستجابة لذلك القرار، قدم الأمين العام اقتراحاً لكي يلبي جزئياً مثل هذه الحاجة، أي التخصيص من الميزانية المقررة لهيئة تنسيق مشتركة بين الوكالات من أجل الحد من مخاطر الكوارث، ألا وهي أمانة استراتيجية الأمم المتحدة الدولية للحد من الكوارث بتكلفة مقدارها ٧٠٠ ٢٦٢ دولار (انظر A/66/6 (Sect. 27)). وبينما يمثل هذا التطور تقدماً في مجال توفير التمويل الممكن التنبؤ به للتنسيق الإنساني الأساسي، ينبغي إيلاء النظر بصورة أكثر منهجية لتعبئة موارد الميزانية العادية واستخدامها. ويذكّر المفتش بأن الأمم المتحدة تمنح في كل فترة من فترات السنتين نحو ٢,٢ من بلايين الدولارات إلى البرنامج الإنمائي، الذي يمول وظائف الموظفين العاملين في مكتب منع الأزمات والتعافي منها، وفقاً لقرار الجمعية العامة ١٢/٥٢ باء[٤٧]. **وفي عام ٢٠٠٦، اقترحت وحدة التفتيش المشتركة أن يصدر الأمين العام تكليفاً بإجراء تقييم مستقل يتناول استخدام هذه المنحة**[٤٨]**؛ وما زال من المتعين إجراء التقييم.**

٧٧ - كما يجب توفير موارد أنسب خارجة عن الميزانية وممكن التنبؤ بها لأجل دعم الأنشطة التنسيقية في الميدان. وإحدى المسائل المطروحة في التقييمات الأخيرة، التي من قبيل تقييم السنوات الخمس للصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ[٤٩] وتقييم الصندوق الإنساني

(٤٦) انظر الباب ٢٧ - من ميزانية الأمم المتحدة، البرنامج الفرعي ٢ - تنسيق الأعمال الإنسانية والاستجابة لحالات الطوارئ.

(٤٧) انظر الفقرة ١٦.

(٤٨) انظر JIU/REP/2006/5، الفقرة ٨٩.

(٤٩) جاء في التوصية ١١ من التقرير المتعلق بتقييم السنوات الخمس للصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ (الصفحة ١٠٦ من النص الإنكليزي) الموجهة إلى المراقب المالي للأمم المتحدة ما يلي: "تخصص نسبة مئوية من أموال الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ تؤخذ من الأتعاب الإدارية للأمانة

المشترك[٥٠] هي مسألة الحاجة إلى تعزيز التمويل للموظفين الموجودين في الميدان الذين يدعمون آليات التمويل المجمع هذه. كما أفاد مكتب الأمم المتحدة لخدمات الرقابة الداخلية بعدم وجود ملاك وظيفي كامل لإدارة صندوق الاستجابة الغوثية في حالات الطوارئ في هايتي. وينبغي توفير التمويل لإدارة هذه الآليات التمويلية في الميدان إما بتخصيص نسبة من هذه الأموال لدعم التنسيق، أو باستخدام نسبة مئوية من تكاليف الدعم لهذه الصناديق. وثمة إمكانية أخرى يتعين استكشافها، هي إنشاء ميزانية دعم تضم جميع تكاليف الدعم و/أو المرافق التسييرية المشتركة على الصعيد الميداني.

٧٨ - وثمة مسألة أخرى تدعو للقلق، هي انعدام آلية تمويل محددة الملامح تقوم بالتنسيق بين المجموعات. ولمعالجة هذه المسألة، أوصى مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بإدماج التمويل المخصص للتنسيق بين المجموعات الميدانية في نداءات موحدة/عاجلة توجهها الوكالات القائدة المعنية متى احتاجت إلى جمع أموال لأجل ذلك النوع من التنسيق[٥١].

٧٩ - **ويرى المفتش أنه ينبغي للأمين العام أن يقوم، بدعم من مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية والمراقب المالي للأمم المتحدة، بتحديد سبل ووسائل تعزيز التمويل لخدمات التنسيق والدعم المشترك في الميدان، بما في ذلك تخصيص موارد من الصناديق المجمَّعة، باستخدام تكاليف الدعم البرنامجي المجمعة أو نسبة مكرسة من الأموال غير المخصصة الموجودة في تلك الصناديق.**

باء - تخطيط التمويل الإنساني بصورة استراتيجية أوضح

٨٠ - ينبغي أن يستند التمويل الإنساني إلى مبادئ الحياد، والنزاهة، والاستقلال، على النحو المعلن في قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦. والشروط الأساسية لتوفير التمويل تفترض مسبقاً وجود تقييم للاحتياجات واعتماد فعال على قدرة وإجراءات محلية لإنقاذ الأرواح. إلا أن هناك الآن استمراراً لحالات الازدواج وتبايناً في جودة تقييمات الاحتياجات، وذلك على النحو المبين في تقرير تقييمي أخير تناول نهج المجموعات[٥٢]، كما شاعت باطراد الإمدادات العينية والنقود

العامة للأمم المتحدة البالغ قدرها ٣ في المائة، وذلك لتعزيز قدرة منسق الشؤون الإنسانية ومكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية على الرصد في الميدان".

(٥٠) جاء في منشور بعنوان The CHF Evaluation: Synthesis Report (p. 33) أنه "نظراً لتمويل قسم التمويل الإنساني التابع لمكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية تمويلاً مخصصاً، ينبغي أن تغطى تكاليف إدارة أموال المكتب في كل بلد بنسبة مئوية تمثل رسماً طوعياً متعلقاً بالصندوق".

(٥١) انظر، OCHA, 2012 CAP Guidelines, p 30.

(٥٢) J. Streets, F. Grünewald, A. Binder, V. de Geoffroy, D. Kauffmann, S. Krüger, C. Meier, B. Sokpoh, *Cluster Approach Evaluation 2 Synthesis Report*, April 2010, p. 50.

التي لم يطلبها أحد. وهذا كله يجعل التخطيط القائم على الأدلة المستند إلى تقييمات الاحتياجات القائمة على الأدلة المشتركة تحدياً قائماً.

(أ) إنشاء تقييمات احتياجات منسقة

٨١ - ما برحت المبادرات العديدة تتخذ على الصعيد العالمي لتعزيز تقييمات الاحتياجات المشتركة أو المنسقة. وتعد مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، بما فيها البرنامج الإنمائي ولجنة المساعدة الإنمائية (التابعة لمنظمة التعاون والتنمية على الصعيد الاقتصادي) والمفوضية الأوروبية والبنك الدولي والمصارف الإنمائية الإقليمية، منهجيات تقييم للاحتياجات، من قبيل تقييم الاحتياجات وإطار التعافي بعد وقوع الكوارث، وتقييم الاحتياجات بعد وقوع الكوارث، ومشروع التوجيه المتعلق بالتمويل الانتقالي: تحقيق نتائج أفضل في السياقات الانتقالية.

٨٢ - وفي آذار/مارس ٢٠٠٩، أنشأت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات فرقة العمل المعنية بتقييم الاحتياجات. وأعدت حزمة من الأدوات والمنتجات الهادفة إلى تناسق وتعزيز مبادرات تقييم الاحتياجات الشاملة للقطاعات، التي من قبيل التوجيه التنفيذي للتقييمات المنسقة في الأزمات الإنسانية (الذي وضعت صيغته النهائية في شباط/فبراير ٢٠١١)، والمؤشرات الإنسانية الرئيسية، ومجموعة وقائمة مرشحين للتقييم المنسق تابعة للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، وهي برنامج لبناء القدرات، ولوحة للتحكم في الشؤون الإنسانية. وهذه الممارسة يمكن أن تسفر في نهاية المطاف عن إعداد أداة لتجميع وعرض صورة شاملة للاحتياجات الإنسانية، والأرجح أن يكون ذلك عند إعداد إطار تخطيط استراتيجي للمساعدة الإنسانية العالمية، باستخدام نهج التقييم العاجل المتعدد المجموعات، الذي سوف يساعد عملية النداءات الموحدة في صنع القرارات القائمة على الأدلة.

٨٣ - وقد استندت وكالات المساعدة الإنسانية التقليدية، التي من قبيل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين واليونيسيف وبرنامج الأغذية العالمي فضلاً عن منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو) ومنظمة الصحة العالمية، في تقييمات احتياجاتها إلى توافر قدرات إنقاذ الأرواح في المجتمعات المضيفة والمجتمعات المحلية، وهي لا تسعى إلى الحلول محلها. وعلى سبيل المثال، تستند الأهداف الاستراتيجية لبرنامج الأغذية العالمي في السنوات من ٢٠٠٨ إلى ٢٠١٣[٥٣] إلى توافر القدرات المحلية لإنقاذ الأرواح كي يوفر المساعدة الغذائية لمواجهة احتياجات وأولويات معينة في بلد ما أو منطقة ما، باستعمال منهجيات وأدوات متطورة لتقييم الاحتياجات، من قبيل تحليل القابلية للانجراح ورسم خرائطها. **ويرى المفتش أنه ينبغي أن تراعي ضع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة وكياناتها عند إعداد أية تقييمات كلية**

(٥٣) http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/communications/wfp228800.pdf.

للاحتياجات الإنسانية مستقبلاً المتاح من قدرات إنقاذ الأرواح وغيرها من القدرات الموجودة في المجتمعات المضيفة والمحلية.

(ب) تعريف لاستراتيجية المواجهة الإنسانية

٨٤ - يتوقع أن تؤدي دورة عملية النداءات الإنسانية الموحدة وتعريف خطة العمل الإنسانية المشتركة إلى تنوير بصائر الجموع السكانية المتضررة ومجتمع المعونة الإنساني والجهات المانحة فيما يختص باستراتيجية للاستجابة الإنسانية، بما في ذلك السيناريوهات وتحديد أولويات الاحتياجات والتخطيط للمواجهة، بالتشاور مع البلد المتضرر. وينبغي أن تستند خطة الاستجابة إلى تقييمات دقيقة حسنة التوقيت تشمل الاحتياجات الكلية للمجتمع المتضرر، فضلاً عن الروابط القائمة بين الاستجابة وأنشطة كل من الإنعاش والتنمية وبناء السلام، وذلك حسب الاقتضاء. وتشجع المبادئ التوجيهية لعملية النداءات الموحدة المنظمات غير الحكومية على أن تضمن مشاريعها في النداء حتى إذا تلقت تمويلاً ثنائياً خارج نطاق تلك العملية. وينبغي تنفيذ تلك المبادئ التوجيهية لتوفير صورة كاملة للأنشطة الإنسانية الجاري الاضطلاع بها. وحسبما ذكر سلفاً، هناك عمليات غير داخلة في إطار عملية النداءات الموحدة بفضلها جمعت مؤسسات داخلة في منظومة الأمم المتحدة أو غير داخلة فيها، من قبيل لجنة الصليب الأحمر الدولية والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر والمنظمة الدولية للهجرة، مبالغ ضخمة. ففي عام ٢٠١١، ولأجل هايتي، جمعت عملية النداءات الموحدة ١٩٨ مليون دولار بينما جمعت العمليات غير المندرجة في تلك العملية ١٨٢ مليون دولار. وبالإضافة إلى ذلك، جمعت منظمات دولية غير حكومية، من قبيل الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر ولجنة الصليب الأحمر الدولية مبالغ ضخمة خارج نطاق عملية النداءات الموحدة، ومنها مساهمات من القطاع الخاص، ومثال ذلك ما حدث بمناسبة تسونامي المحيط الهندي. وفي ٢٠١٠، بلغ التمويل القادم من القطاع الخاص لصالح منظمة أطباء بلا حدود ١,١ بليون دولار[٥٤]. ولذلك، فإن من المهم زيادة شفافية تدفقات الموارد الحادثة خارج نطاق عملية النداءات الموحدة.

٨٥ - وعلاوة على ذلك، كثيراً ما لقي الإنعاش المبكر اهتماماً وتمويلاً متدنيين في عملية النداءات الموحدة. ويحاول قسم عملية النداءات الموحدة معالجة هذه المسألة لضمان تعميم مراعاة أنشطة الإنعاش المبكر في كل مجموعة من المجموعات الإنسانية المشمولة بعملية النداءات الموحدة. ويمكن طرح مجالات التدخل المشمولة بالإنعاش المبكر المندرجة خارج نطاق استجابة المجموعات، التي من قبيل الحوكمة وسيادة القانون وسبل الرزق غير الزراعية والأرض والملكية وإعادة الإدماج والبنية الأساسية القاعدية والمجتمعية، في خطة استجابة للإنعاش المبكر لكل

(٥٤) انظر 2011 GHA report p 19.

قطاع رئيسي من المقرر معالجته، وذلك وفقاً للسياق[٥٥]. والواقع أنه ينبغي ألا تقتصر عملية النداءات الموحدة على ترسيم حدود استراتيجية المواجهة الإنسانية، بل ينبغي أن توفر أيضاً صلات باستراتيجيات الإنعاش والتعمير والتنمية وبناء السلام عن طريق نهجها المسمى نهج المجموعات.

٨٦ - وهناك اتفاق عام على أن المساعدة الإنسانية والمساعدة الإنمائية كلتاهما مكملتان لبعضهما، وعلى أن التأهب الإنساني، كجزء من الحد من مخاطر الكوارث، ينقذ الأرواح ويمثل استثماراً محققاً لفعالية التكلفة. وقد اتفقت الحكومات على هذه النقطة اتفاقاً واضحاً في إطار عمل هيوغو[٥٦]. وأوصت وحدة التفتيش المشتركة، في تقريرها عن مواجهة تسونامي المحيط الهندي[٥٧] بإعداد إطار عمل استراتيجي متكامل مشترك وإطار عمل للتخطيط على صعيد المنظومة من أجل إدارة وتنسيق أنشطة المساعدة الإنسانية والحد من الكوارث ومواجهتها. كما أوصت الوحدة مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق بأن تنفذ مؤسسات منظومة الأمم المتحدة نهجاً تسييرياً قائماً على النتائج لتسيير البرامج والموارد بطريقة متماسكة.

٨٧ - إلا أنه ما زال متعيناً على مجلس الرؤساء التنفيذيين تنفيذ التوصية. وحالياً، لا يكاد يوجد، رغم اعتماد إطار عمل هيوغو كإطار عمل توجيهي لضمان التماسك الشامل للقطاعات الإنمائية والإنسانية، أي اتفاق، حتى فيما بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، بشأن ما يوفر مساعدة متماسكة منهجية متواصلة للجموع السكانية طوال المدة الكاملة لإدارة الأزمة وعلى مدار دورة إدارة الأزمة، أو أي منهما، أو بشأن كيفية توفير تلك المساعدة. **وعملاً على توليد تعريف مشترك، ينبغي أن تضع الوكالات في اعتبارها الحاجة إلى إعداد مفهوم يستند عموماً إلى إنقاذ الأرواح، وإن شمل ارتباطات بسبل الرزق والإنعاش المبكر تفضي إلى الإنعاش والتنمية، مع مراعاة تعريف حالات الطوارئ الذي اعتمده برنامج الأغذية العالمي** (انظر الفقرة ٧ أعلاه).

(ج) استعمال الأصول العسكرية استعمالاً استراتيجياً

٨٨ - لا يسير تمويل المساعدة الإنسانية بشكل خطي، أي ابتداءً من الإغاثة مروراً إلى الإنعاش والتعمير ووصولاً إلى التنمية. وفي سياق حالات الطوارئ المعقدة، تختلط تدابير المساعدة في حالات الطوارئ بتدابير إدارة الكوارث المنتمية للأنواع الأخرى حيثما انتشرت

(٥٥) انظر 2012 CAP guidelines, http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1257532, p 37.

(٥٦) OCHA, IASC Humanitarian Financing Group, WO/1010/3604/7, November 2010, Annex I, p.1.

(٥٧) انظر JIU/REP/2006/5.

بعثات حفظ السلام المتكاملة. وبصدد حالات الطوارئ المعقدة المتواصلة، يستمر توفير المساعدة في حالات الطوارئ كلما عادت إحدى حالات المخاطر إلى التصاعد مجدداً، بينما يلزم أن نوفر بالتوازي كلاً من الإنعاش المبكر وحماية سبل الرزق ومساعدة اللاجئين والأشخاص المشردين داخلياً.

٨٩ - والتنسيق المدني - العسكري جزء من العمل الإنساني. وما برحت الاستراتيجيات المختلفة تُطبق - ابتداءً بالتعايش ووصولاً إلى التعاون - فيما بين الجماعة المدنية والجماعة العسكرية اعتماداً على السياق السياسي والأمني المعين. والواقع أن الأطراف الفاعلة الإنسانية يساورها قلق متزايد بشأن ما يتصور أنه تسييس للعمل الإنساني، ناتج جزئياً عن تناقص وضوح الفوارق بين العناصر العسكرية والعناصر السياسية في بعثات الأمم المتحدة للسلام.

٩٠ - ومنذ عام ١٩٩٩، إطرد تكليف بعثات حفظ السلام بحماية المدنيين المهددين بخطر العنف المادي الوشيك الذي يمارس بالوسائل العسكرية، وجاء هذا التكليف إضافة إلى الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة. وتوفر عمليات حفظ السلام العناصر المسلحة المرافقة للوكالات الإنسانية العاملة في حالات الطوارئ المعقدة، فضلاً عن المساعدة الإنسانية المتمثلة في الأعمال المتعلقة بالألغام. وفي الحالات النادرة والقصوى التي لا تجد فيها الوكالات الإنسانية وسيلة للوصول إلى الجموع السكانية المتضررة، قد يوزع حفاظ السلام أيضاً المعونة الإنسانية بالنيابة عن الوكالات الإنسانية، وغالباً ما يقدمون، كملجأ أخير، الطعام والمياه والمأوى والرعاية الصحية والدواء لتلك الجموع، إذا لم تكن هناك وسائل أخرى متاحة.

٩١ - ووفقاً لتقديرات المفتش المتحفظة، مَثَّلت الموارد التي أنفقتها أنشطة الأمم المتحدة لحفظ السلام وصنع السلام على حماية المدنيين ٥ في المائة من مجموع موارد العمليات و٩,١ في المائة من مجموع الوظائف المدنية لعمليات حفظ السلام في السنة المالية ٢٠١٢/٢٠١١ (انظر المرفق الخامس في منشور *Background materials* للاطلاع على هذا الاستعراض المتاح على الموقع الشبكي لوحدة التفتيش المشتركة). وفيما يختص بالمشاريع السريعة الأثر، التي يقدم العسكريون الخدمات من خلالها - وهي من قبيل المعونة الطبية والغذائية - لكسب مودة المجتمعات المتضررة وتفهمها، أفادت تقديرات الأمانة العامة بأن ١٢,٥ مليون دولار من الموارد قد عُبئت في فترة السنتين ٢٠٠٩-٢٠١٠، بينما أذن توجيه السياسة العامة المتعلق بالمشاريع السريعة الأثر الصادر في شباط/فبراير ٢٠٠٧ عن إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الخدمات الميدانية بميزانيات تلك المشاريع تصل إلى نحو ٧٠ مليون دولار سنوياً، مما يمثل ١ في المائة من المطلوب كموارد لعمليات حفظ السلام المعنية.

٩٢ - والواقع أن المفتش حدد بضع حالات قدمت فيها وحدات عسكرية معونة إنسانية إلى مجموعات سكانية شردتها الأعمال العدائية العسكرية في جنوب دارفور[٥٨]. وقد ناقش المفتش الاستنتاجات التي توصل إليها في السودان، حيث قدمت وحدات العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة وبعثة الأمم المتحدة في السودان الطعام والمياه والمأوى والرعاية الطبية والدعم الأمني للأشخاص المشردين في جنوب دارفور، بالاشتراك مع موظفي إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني بالمقر. ورغم إقرار الموظفين بأن مثل هذا الدعم المباشر للأشخاص المشردين داخلياً مبرر بوصفه مساعدة مقدمة في حالة الضرورة القصوى لم يقتنع المفتش بأن الأمانة العامة قد جمعت بيانات ومعلومات موزعة توزيعاً مناسباً لتوفير شفافية كافية بشأن نوع المساعدة التي تضطلع بها الوحدات.

٩٣ - كما لاحظ المفتش في مقر الأمم المتحدة وفي الميدان - في هايتي والسودان على سبيل المثال - أنه لا يزال موجوداً بين العسكريين والمدنيين جدار فاصل أساسه الحذر البالغ. والسبيل الممكن لتعزيز الشفافية هو أن يكون كبار موظفي البعثات المتكاملة، مثل منسق الشؤون الإنسانية بوصفه نائباً للممثل الخاص للأمين العام، وقائد القوة، استباقيين ومسؤولين عن تحسين التواصل المدني - العسكري. وينبغي أن يقدموا، في تقارير أداء ميزانية بعثات حفظ السلام والتقارير الدورية المرفوعة إلى مجلس الأمن بشأن حماية المدنيين، تقارير ذات طابع أشمل بشأن الحالات التي يأذنون فيها باستعمال الأصول العسكرية دعماً للمساعدة الإنسانية ودواعي الإذن.

٩٤ - وقد اتسمت العلاقات بين العناصر المدنية والعسكرية بطابع أقل توتراً في سياق الكوارث الطبيعية، لا سيما في أعقاب الزلزال الحادث في هايتي في كانون الثاني/يناير ٢٠١٠، حيث طلب الأمين العام إلى بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي نشر كافة الوسائل المتاحة لدعم وتمكين العمليات الإنسانية حيثما دعت الحاجة[٥٩].

٩٥ - وفي هايتي، استغلت المنظمات الإنسانية الكتائب الهندسية لإزالة الركام وإعادة بناء المراكز الطبية ومراكز الرعاية الصحية وترميم المرافق العامة، التي من قبيل خدمات المياه وخدمات المرافق الصحية. واعتمد نجاح بعثة هايتي بدرجة كبيرة على وظيفة إدماج عمليات الأمم المتحدة من خلال بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي والاضطلاع على نحو متماسك بوظائف متعددة كفله الموظفون الكبار الموجودون على أرض الواقع، أي الممثل

(٥٨) انظر على سبيل المثال حالة كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨ (A/64/566، الفقرة ٣١) وحالة كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠ (البيانات المستكملة الصادرة عن العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في ٢٢ و٢٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠ و٣ و١٠ و١١ كانون الثاني/يناير ٢٠١١).

(٥٩) انظر الرسالة المؤرخة ٢٠ كانون الثاني/يناير ٢٠١٠ الموجهة من الأمين العام للأمم المتحدة إلى القائم في ذلك الوقت بأعمال الممثل الخاص للأمين العام.

الخاص للأمين العام ونائب الممثل الخاص للأمين العام الموجود بالبعثة، اللذين جمعا ولايات منسق الأمم المتحدة المقيم ومنسق الشؤون الإنسانية والممثل المقيم[٦٠].

٩٦ - ويتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية إلى تعزيز المساءلة والتنسيق للعمليات الإنسانية في منظومة الأمم المتحدة.

التوصية ٢

ينبغي أن يزيد الأمين العام الشفافية والمساءلة فيما يختص باستعمال الأصول العسكرية المقدمة بصورة مباشرة كملاذ أخير لدعم الجموع السكانية المتضررة، وذلك بتقديم المزيد من التقارير عن مثل هذه الحالات والموارد المعبأة في تقارير أداء الميزانية المرفوعة إلى الجمعية العامة بشأن عمليات حفظ السلام، وكذا في التقارير الدورية المرفوعة إلى مجلس الأمن بشأن حماية المدنيين.

جيم - ربط التمويل القصير الأجل بالتمويل الطويل الأجل

٩٧ - تعترف الجمعية العامة في قرارها ١٨٢/٤٦ بوجود علاقة واضحة بين مواجهة حالات الطوارئ والإنعاش والتأهيل والتنمية. ولذلك، ينبغي توفير المساعدة في حالات الطوارئ بطريقة تدعم الانتعاش والتنمية الطويلة الأجل، لتأمين الانتقال السلس من الإغاثة إلى التأهيل والتنمية. وينبغي لمؤسسات المساعدة الإنمائية في منظومة الأمم المتحدة المشارَكة في مرحلة مبكرة والتعاون تعاوناً وثيقاً مع المسؤولين عن الإغاثة في حالات الطوارئ والانتعاش، في إطار ولاياتهم القائمة. ورغم أن هذا القرار نص على اعتبار المنسق المقيم/منسق الشؤون الإنسانية مسؤولاً عن تنسيق استمرارية المساعدة الإنسانية حتى الانتقال على الصعيد القطري، لم تتح له في تلك المرحلة أدوات تمويل على صعيد المنظومة للقيام بمهام التنسيق التي من هذا القبيل.

(٦٠) في أعقاب زلزال هايتي عام ٢٠١٠، نُشرت قوات عسكرية أجنبية كبيرة الحجم، ضمت وحدات من الولايات المتحدة وكندا واليابان وعدد من بلدان أمريكا اللاتينية وأوروبا، بالإضافة إلى القوات العسكرية وقوات الشرطة الموجودة العاملة كجزء من بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي، وذلك لتوفير الدعم اللوجستي الأولي. وقدمت قوات الدفاع الذاتي اليابانية الخدمات اللوجستية وأصلحت الطرق والمستشفيات وبنت مستودعات الإمدادات الإنسانية وبرنامج الأغذية العالمي وغيره من الوكالات. واستأنفت القوات العسكرية التابعة للولايات المتحدة عمليات الحركة الجوية في مطار توسا لوفرتير الدولي، وأصلحت الميناء. وشملت القدرات العسكرية الأخرى المنشورة في بداية حالة الطوارئ جسراً جوياً ودعماً طبياً مخصصاً للطوارئ ولوجستيات. انظر ODI HPN, *The United Nations Humanitarian Civil-Military Coordination (UN-CMCoord) response to the Haiti earthquake*, 31 August 2010.

٩٨ - وأبرزت الشبكة الدولية المعنية بحالات التزاع والهشاشة، في مشروع توجيه متعلق بالتمويل الانتقالي[٦١]، التحديات الخطيرة الحائلة دون زيادة فاعلية تسليم المعونة الإنسانية، بما في ذلك زيادة تجزؤ أدوات المعونة[٦٢]. ويتعرقل استخدام الموارد بفعل ما يسود في حالات الطوارئ الكبرى من انقسام بين مجتمع المعونة الإنسانية والمجتمع الإنمائي. وبينما تعلن الجهات المانحة تبرعها بأموال للتنمية استناداً إلى خطة وطنية وبناءً على طلب البلد المتلقي ثبتت صعوبة تجسد التمويل الإنمائي. وفضلاً عن ذلك، تتردد الجهات المانحة التقليدية في توفير التمويل الإنمائي لأنشطة الإنعاش المبكر والإنعاش والانتقال نظراً للصعوبات التي تواجه عند الاتفاق المسبق مع البلدان المتلقية على طرائق المساعدة.

٩٩ - ولذلك، فإنه على الرغم من تلبية التمويل الإنساني للاحتياجات من الخدمات الأساسية تظل أولويات أخرى، من قبيل بناء القدرات لتسهيل تقديم الخدمات الأساسية واستعادة سبل الرزق في مرحلة الإنعاش المبكر، دون معالجة أو دون تمويل. والشائع أن تكون الأدوات المالية الإنسانية مستخدمة بأشد مما تحتمل لتغطية احتياجات وأهداف إنسانية متعاظمة على الدوام في مرحلة الإنعاش المبكر، حيث ظل انعدام التمويل يعرقل أعمال المنظمات غير الحكومية ذات الطابع الإنساني. وما زال من المتعين إنشاء آليات لتكسير فجوة التمويل الفاصلة بين الأنشطة الإنسانية والأنشطة الإنمائية، بما في ذلك التمويل لأنشطة الإنعاش المبكر.

١٠٠ - وأصدرت المنظمة الدولية للهجرة ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين قوائم جرد مختلفة تشمل المصادر المالية المتاحة لسد الثغرات المالية على الصعيدين المحلي والعالمي، وهما تحثان مكاتبهما الإقليمية والمحلية على اللجوء إلى تلك القوائم عند المنافسة مع المنظمات الإنسانية والإنمائية الأخرى. ونظراً لتعقد وتنوع آليات التمويل الإنساني، ينبغي أن يعمل مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية والبرنامج الإنمائي والبنك الدولي سوياً، وبمساعدة من المنسقين المقيمين/ومنسقي الشؤون الإنسانية، لإنشاء مجموعة مرافق وآليات تمويل تشغيلي متاحة للمنظمات الإنسانية على أرض الواقع، ولتعزيز تقاسم المعلومات من أجل تحسين تنسيق المساعدة للجموع السكانية المتضررة.

١٠١ - وينبغي أن توضع في الحسبان الاحتياجات الفريدة لكل بلد متضرر. ويلزم التمويل المحسن تكامله لتلبية احتياجات معينة للبلدان المتأثرة بحالات الطوارئ. وتنشأ الاحتياجات في كل مرحلة، ابتداءً بالإغاثة ومروراً بالإنعاش والتعمير وصولاً إلى جميع المراحل المتعين أن تحكمها عملية التمويل الانتقالي. وعلى سبيل المثال، ينبغي أن تعقب المساعدة في مرحلة

(٦١) انظر INCAF, *Draft Guidance on Transition Financing – Supporting Coherent and Sustainable Transition in Fragile States*, September 2011, p 6. ويتصل المصطلح بما دأبت الأطراف الفاعلة الإنسانية على تسميته "الإنعاش المبكر".

(٦٢) *Ibid*, p 3.

الطوارئ، التي من قبيل الدعم للأشخاص المشردين داخلياً الذين يعيشون في الخيام، حسبما تصاغ في إطار خطة العمل الإنسانية المشتركة التي يضعها منسق الإغاثة في حالات الطوارئ، تدابير تعاقبية – أي إسكان انتقالي ودائم يفضي إلى العودة إلى المجتمعات الأصلية – ترتبط عضوياً بتدابير الإنعاش والتنمية.

١٠٢ – وحدد المفتش عدداً من الممارسات السليمة لتيسير التمويل الانتقالي. وقد اعتمدت بعض الجهات المانحة فعلاً سياسة شاملة لأجل إدارة المخاطر تستهدف عدم الاكتفاء بمعالجة الاحتياجات المتعلقة بإنقاذ الأرواح بل تشمل أيضاً الإنعاش والتنمية. وتشجع النرويج المساعدة الإنسانية في إطار عمل إنساني لحماية المدنيين المتضررين؛ بينما تقدم اليابان[٦٣] حزمة من برامج المساعدة تشمل الإغاثة في حالات الطوارئ والإنعاش والتعمير، وتقترن ببناء القدرات للتأهب وتعزيز مرونة المجتمعات المتضررة في مواجهة الكوارث. وهذه السياسات تتماشى مع إطار عمل هيوغو للسنوات ٢٠٠٥-٢٠١٥، لا سيما البرنامج الدولي للتعافي المعد بالاشتراك بين منظمة العمل الدولية واستراتيجية الأمم المتحدة الدولية للحد من الكوارث ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية والبرنامج الإنمائي.

مثال للممارسات السليمة

الآلية الثلاثية الجامعة للإغاثة والإنعاش والمصالحة

ثمة ممارسة حميدة تتمثل في الآلية الثلاثية التي أنشأتها في هايتي بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية. وشمل صندوق مواجهة حالات الطوارئ، المنشأ في بداية الأمر في هايتي عام ٢٠٠٧ بدعم من النرويج والسويد، صندوقين استئمانيين متعددي الشركاء يستهدفان معالجة احتياجات التصدي للكوارث والإنعاش والمصالحة في هايتي تحت الإشراف العام لمنسق الشؤون الإنسانية/المنسق المقيم. وهناك صندوق الإنعاش والمصالحة، المنشأ لدعم الاستقرار المجتمعي المكتسب، وتعزيز المصالحة في الجهات الرئيسية، ومساعدة العملية الديمقراطية في سائر أنحاء البلد؛ وهناك أيضاً صندوق الاستجابة الغوثية في حالات الطوارئ، المنشأ لتمكين الشركاء من الاستجابة سريعاً وبطريقة منسقة لمعالجة الاحتياجات غير المتوقعة الناشئة عن الكوارث المرتبطة بالمخاطر الطبيعية. وحاول هذان الصندوقان توفير الاتصال بالبرامج الإنمائية. وفي وقت لاحق، أُلغي صندوق الإنعاش والمصالحة لأنه لم يعتبر جزءاً من ولاية مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية. إلا أن هناك حاجة شديدة إلى مثل هذه الآلية الانتقالية، وإن كانت مفتقدة حالياً في هايتي.

(٦٣) Ministry of Foreign Affairs of Japan, “Outline of Humanitarian Aid Policy”, August 2011 in .http://www.mofa.go.jp/policy/emergency/pdfs/outline_hap.pdf

١٠٣ - وفي البلدان التي من قبيل هايتي التي تعيش حالة هشة وتتعرض للكوارث الطبيعية، تحتاج أسباب الكوارث الكامنة المتجذرة في الأعماق، التي غالباً ما يصفها محاورون في فريق الأمم المتحدة القطري بأنها أعراض "أزمة صامتة" في مجتمع هايتي، إلى استراتيجية انتقال طويلة الأجل وتمويل لأغراض الإغاثة والإنعاش والتأهيل والتنمية.

١٠٤ - وفي هايتي، استعيض عن إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية بإطار العمل الاستراتيجي المتكامل الذي ضم فريق الأمم المتحدة القطري وبعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي معاً. وإطار العمل الاستراتيجي المتكامل يوفر إطاراً متكاملاً للأمم المتحدة، استناداً إلى خطة عمل حكومة هايتي للإنعاش والتنمية على الصعيد الوطني، ويتوقع مد العمل به لثلاث سنوات أخرى أو ما يقرب من ذلك. كما أُنشئت أطر عمل استراتيجية متكاملة مماثلة في بلدان أخرى تستضيف بعثات متكاملة. وهذا ابتكار إيجابي يعكس جدوى واستصواب إدماج وظائف الأطراف الفاعلة الإنسانية والحافظة للسلام والإنمائية في بعثة واحدة. إلا أنه على الرغم من الدور الرئيسي الذي يؤديه البنك الدولي في أنشطة الإنعاش والتعمير فهو غير ملتزم بإطار العمل هذا. وعلاوة على ذلك، لا يزال التنسيق على أرض الواقع فيما بين المنظمات الإنسانية وبعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي يمثل إشكالية.

١٠٥ - ويرى المفتش أنه ينبغي للأمين العام أن يوضح كيف يمكن استخدام خطة العمل الإنسانية المشتركة، وعمليات إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، والخطة الاستراتيجية المتكاملة وأطر العمل الاستراتيجية المتكاملة كأساس بفضله تقدم كافة مؤسسات منظومة الأمم المتحدة إلى البلد المتضرر المساعدة الإنسانية التنفيذية المتكاملة طوال مرحلة الانتقال.

دال - الجهود الرامية إلى التغلب على الأثر السلبي للتخصيص

تقديم المنح الإنسانية السليم

١٠٦ - سلَّمت الجمعية العامة رسمياً بمبادئ تقديم المنح الإنسانية وممارستها السليمة[٦٤] ودعت الجهات المانحة إلى التقيد بها وإلى توفير موارد كافية في وقت مناسب ويمكن التنبؤ بها ويسهل الاستعانة بها، في ضوء الاحتياجات المقدرة وبما يتناسب معها، لحالات تشمل حالات الطوارئ التي لا تتوافر لها موارد كافية، وإلى النظر في تقديم تعهدات متعددة السنوات في وقت مبكر إلى الصناديق المجمعة لأموال المساعدة الإنسانية[٦٥]. ويتوقع أن تقدم الجهات المانحة أموالاً بما

(٦٤) A/58/99-E/2003/94، المرفق الثاني.

(٦٥) انظر قرار الجمعية العامة ١١٩/٦٦، الفقرة ٢٣ من المنطوق.

يتناسب مع الاحتياجات المقدرة بالاقتران بزيادة إشراك المستفيدين المحليين، وتلبية الاحتياجات الطويلة الأجل المتصلة بالإنعاش والتنمية والأولويات الاستراتيجية للبلدان المتلقية، وتقليل التخصيص عملاً على تعزيز مرونة الترتيبات التمويلية حسبما يطلبه منسقو الشؤون الإنسانية.

تجربة الصناديق المجمَّعة

١٠٧ - حاولت صناديق الأموال المجمعة الإنسانية، التي من قبيل الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ والصناديق الإنسانية المشتركة وصناديق مواجهة حالات الطوارئ، معالجة الأثر السلبي للمساهمات المخصصة. وبينما كانت الأموال المقدمة من هذه الصناديق المجمعة مخصصة أحياناً تخصيصاً ميسراً، تعرفنا على الممارسات السليمة التالية.

١٠٨ - وافقت الجهات المانحة على تخصيص مساهماتها لهذه الصناديق، باستثناء تخصيص الأموال "الميسر" لبلد بعينه في حالتي الصندوق الإنساني المشترك وصندوق مواجهة حالات الطوارئ. والاستعمال الأمثل للموارد يُكفل بفضل قيادة منسق الشؤون الإنسانية لعملية التنسيق. وتغطي نافذة حالات الطوارئ، في الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ، القائمة على المنح، وصناديق مواجهة حالات الطوارئ المراحل الأولية للاستجابة لحالات الطوارئ. ومن المعتاد أن تغطي الصناديق الإنسانية المشتركة طائفة أنشطة أكبر، تشمل الإنعاش المبكر؛ وهي تضم احتياطياً لحالات الطوارئ أريد به تمكين منسق الشؤون الإنسانية من مواجهة حالات الطوارئ غير المتوقعة. ويجوز لمنسق الشؤون الإنسانية أن يحدد المستوى الدقيق للاحتياطي، على أن يضع في حسبانه كل المتاح من الأموال فيما بين الصناديق الإنسانية المتنوعة (في الصندوق الإنساني المشترك للسودان، يبلغ المستوى الأدنى ١٠ في المائة من الأموال الملتزم بها).

١٠٩ - وبغض النظر عن هذا الاحتياطي، تخصص أموال الصندوق الإنساني المشترك للمشاريع الإنسانية المدرجة في عملية النداءات الموحدة أو خطة العمل القطرية. ويملك منسق الشؤون الإنسانية سلطة تخوله أن يقرر مخصصات التمويل وأن يدير هذه الأموال وينسق استخدامها، بمشورة من فريق استشاري للصندوق الإنساني المشترك، يضم ممثلين للجهات المانحة وفريق الأمم المتحدة القطري والمنظمات غير الحكومية، ويدعمه المكتب القطري التابع لقسم التمويل الإنساني، الذي هو بدوره تابع لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية. والاختصاص المستقل الذي يتمتع به منسق الشؤون الإنسانية يكفل الاستخدام الأمثل للأموال المتاحة على الصعيد القطري، وفقاً لإطار العمل المتفق عليه جماعياً فيما بين أصحاب المصلحة.

١١٠ - وأكمل المكتب القطري التابع لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بالسودان[٦٦] مراجعة صلاحيات الصندوق الإنساني المشترك للسودان ومبادئه التوجيهية التنفيذية، وذلك في مطلع عام

(٦٦) انظر *Sudan Common Humanitarian Fund Revised Terms of Reference*, October 2011.

٢٠١١. وتمثلت الملامح الأساسية في إنشاء عملية توافقية معنية بوضع خطة العمل السنوية وتخصيص الأموال (التي تتراوح بين ١٢٠ مليون دولار و١٤٠ مليون دولار تقريباً كل سنة، وتمثل ١٠ في المائة من مجموع المساعدة الإنسانية الأجنبية المقدمة للسودان البالغة نحو ١,٣ بليون دولار عام ٢٠٠٩).

نموذج ممارسة حميدة

بلوغ الحد الأدنى لتكاليف معاملات الجهات المانحة مع بلوغ الحد الأقصى للمشاركة المحلية

في السودان، كان من دواعي سرور الجهات المانحة انعكاس نواياها في الاقتراحات المشاريعية السنوية من خلال التشاور واستعراضات الأقران التي تناولت تلك الاقتراحات. وقد أمضى كل وفد في المتوسط يوماً واحداً كل أسبوع للتشاور على مدار السنة، ولكن كلاً من هذه الوفود رضي بالمنفعة الفنية العائدة من الاطلاع على مقترحات وأفكار محاوريه، والمجتمع المدني، والمنظمات غير الحكومية المحلية والدولية، فضلاً عن الوزارات المختصة التابعة للحكومة السودانية. وهذا يبدو كخطوة ثورية، بمقتضاها يجري التنسيق القطري بشأن جميع المسائل الموضوعية المشمولة بالمساعدة الإنسانية، وذلك بإشراك المجتمع المحلي وبمساعدة قيادات المجموعات/القطاعات. ويتعين الانتظار لنرى كيفية إسهام هذه التجربة مستقبلاً في وضع صيغ وإقامة ومؤسسات للمساعدة الإنسانية والإنعاش على صعيد المجتمع.

١١١ - ويقوم مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بدور تنسيقي رئيسي في السودان. والمشاريع التي ترسم في إطار خطة العمل من أجل السودان يمكن أن يمولها الصندوق الإنساني المشترك القائم على أساس النهج التسييري الجماعي التشاركي. وتعطينا العملية التشاركية المتعلقة بالصندوق الإنساني المشترك للسودان نموذجاً للخطوة الأولى نحو ضمان التماسك بين تقدير الاحتياجات والتمويل المقدم من الجهات المانحة لتلبية احتياجات المجتمعات المحلية. وقد تبين للمفتش أن هذا يمثل سمة عامة من سمات الصناديق الإنسانية المشتركة في البلدان الأخرى أيضاً. وهذه طريقة للتخفيف من الأثر السلبي للمساعدة المالية المخصصة التي تستمد قوة دفعها من الجهات المانحة، وذلك بكثافة استخدام العملية التشاورية للصناديق الإنسانية المشتركة.

١١٢ - وبدرجة أقل، عززت أيضاً صناديق مواجهة حالات الطوارئ المشاورات مع الجهات المانحة على الصعيد القطري. وحيثما وجدت خطة عمل إنسانية مشتركة أو إطار عمل مماثل يستخدم للتخطيط أو لتحديد الأولويات، تعمل صناديق مواجهة حالات الطوارئ في حدود أطر عمل خطة العمل الإنسانية المشتركة وأهدافها. إلا أن صناديق مواجهة حالات الطوارئ لا توفر غالباً الموارد بصورة مباشرة للمشاريع في إطار عملية النداءات الموحدة، نظراً لتركيزها على الاحتياجات الجديدة وغير المتوقعة. ولأجل استعراض الاقتراحات، يلقى منسق الشؤون الإنسانية مساعدة من مجلس استعراض مشترك بين الوكالات، يضم ممثلين من وكالات الأمم

المتحدة والمنظمات غير الحكومية. كما يلقى ذلك المنسق دعماً من مجلس استشاري، يضم ممثلين لوكالات الأمم المتحدة والجهات المانحة والمنظمات غير الحكومية؛ وهذا المجلس يشير عليه بشأن القضايا الاستراتيجية وقضايا السياسة العامة.

١١٣ - وعلى العكس من ذلك، فإن القرارات المتعلقة بمخصصات الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ لم تنطوي على مشاورات واسعة النطاق مع الجهات المانحة في الميدان. وعلى الصعيد القطري، يقود منسق الشؤون الإنسانية/الممثل المقيم تحديد الأولويات لطلب المنح من ذلك الصندوق، وذلك بإشراك فريق الأمم المتحدة القطري أو الفريق القطري للعمل الإنساني، الذي غالباً ما يضم ممثلين من الجهات المانحة والحكومات الوطنية. ويقدم منسق الشؤون الإنسانية/المنسق المقيم طلب المنحة، تدعمه الوكالات القائدة للمجموعة، التي تقود إعداد الاقتراحات لكل قطاع يعني كلاً منها. وقرار التمويل النهائي يتخذه منسق الإغاثة في حالات الطوارئ بمقر الأمم المتحدة، بناءً على توصية من أمانة الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ.

١١٤ - يرى المفتش أنه ينبغي للأمين العام أن يكفل، عن طريق المنسق المقيم /منسق الشؤون الإنسانية، في البلدان التي توجد بها صناديق إنسانية مشتركة و/أو صناديق لمواجهة حالات الطوارئ، إدماج تخطيط الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ مع عمليات الحوكمة المالية الموجودة. وإذا لم يوجد صندوق مجمع على الصعيد القطري تعين إنشاء آلية حوكمة لضمان تشاور كافة أصحاب المصلحة بشأن استعمال الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ - بما فيهم ممثلين لوكالات الأمم المتحدة والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر والمنظمات غير الحكومية وما عداها من أصحاب المصلحة المناسبين. كما ينبغي النظر، حسب الاقتضاء، في مسألة إنشاء آلية تمويل مجمع على الصعيد القطري تكمل الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ.

١١٥ - واستناداً إلى الخبرة الإيجابية المكتسبة من آليات التمويل المجمع التي يتجلى فيها التطبيق الفعال لمبادئ تقديم المنح الإنسانية السليم، يخلص المفتش إلى وجود مجال يسمح لمنظومة الأمم المتحدة بإعداد مجموعة من مبادئ التمويل الإنساني المشترك السليم.

١١٦ - ويتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية إلى تعزيز المساءلة وتعميم الممارسات السليمة فيما بين مختلف الصناديق المجمعة الإنسانية، وإلى التخفيف من الأثر السلبي للتخصيص.

التوصية ٣

ينبغي أن تكلف الجمعية العامة الأمين العام بأن يقدم، بدعم من اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، اقتراحاً بشأن مجموعة مبادئ تمويل إنساني سليم تدعو إلى التخصيص الميسر واتباع نهج تشاركي مع مراعاة الممارسات السليمة في مجال ترتيبات الإدارة والحوكمة البرنامجية الشاملة المتعلقة بالصناديق الإنسانية المشتركة على الصعيد القطري والتجربة المحققة عن طريق مبادرة تقديم المنح الإنسانية السليم.

هاء – تعريف الإجراءات المشتركة لمؤتمرات المساعدة الإنسانية والإنعاش

١١٧ – لم ينظم مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية سوى عدد ضئيل من المؤتمرات المعنية بالمعونة الموجهة للإغاثة والإنعاش والتعمير. وعلى النقيض من ذلك، فإن مؤتمر المانحين الدولي نحو مستقبل جديد لهايتي، المعقود في نيويورك في ٣١ آذار/مارس ٢٠١٠، نظمه البنك الدولي والبرنامج الإنمائي واستضافته الولايات المتحدة الأمريكية بالاشتراك مع الأمم المتحدة، بالتعاون مع حكومة هايتي وبدعم من الاتحاد الأوروبي، واسبانيا، والبرازيل، وفرنسا، وكندا. ودُعيت إلى حضوره كافة الدول الأعضاء بالأمم المتحدة البالغ عددها ١٩٣ دولة. وثمة مؤتمرات عديدة للجهات المانحة دعت إلى عقدها كبرى الجهات المانحة والمنظمات الإنمائية، التي من قبيل البنك الدولي والمصارف الإقليمية. وفي حالات قليلة، عيَّن الأمين العام قادة سياسيين من الدول الأعضاء ليكونوا ممثلين خاصين أو مبعوثين خاصين، وزود كلاً منهم بمكتب داعم لتنسيق الالتزامات والمساعدة.

١١٨ – وبالإضافة إلى أحداث عملية النداءات الموحدة ذات الطابع المنتظم (أي إطلاق تلك العملية، وخطة عمل السودان، وما إلى ذلك)، فإن المؤتمرات التي من هذا القبيل تكون ذات صلة خاصة بتلبية الاحتياجات غير الملبَّاة. وقد أدى المبعوثون الخاصون أو ممثلو الأمين العام، سواء لتسونامي المحيط الهندي أو لهايتي، دوراً فعالاً في التعرّف على الاحتياجات الكلية للمناطق والبلدان المتضررة بكوارث التسونامي والزلازل في مختلف مراحل حالات الطوارئ والإنعاش والتعمير، فضلاً عن تحديد التمويل والالتزامات المقدمة من كافة الجهات المانحة. ولمساعدة المتلقين على إعادة بناء بلدانهم بشكل أفضل، اعتاد مكتب المبعوث/الممثل تتبع وتسجيل مثل هذا التمويل وصولاً إلى مرحلة الاستثمار في التعمير والتنمية، بصرف النظر عن إطار عمل عملية النداءات الموحدة ودائرة التتبع المالي التابعتين لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، والإشارة إلى الثغرات في مجال الالتزامات على ضوء الاحتياجات الفعلية للجموع السكانية والبلدان المتضررة.

١١٩ - وقد يمكن القول بأن مثل هذه المؤتمرات غالباً ما تعقد بناءً على مبادرة جهات مانحة معينة لديها اهتماما جيو - سياسية للبلدان المتضررة، دون اهتمام كثير بتقييمات الاحتياجات القائمة على الأدلة. ونظراً لان مثل هذه المؤتمرات غالباً ما تعالج التعمير، فإن نطاقها يكون أكبر كثيراً من النداءات الموحدة الصادرة لمواجهة حالات الطوارئ. وبفضل الاعتماد على مبادئ تقديم المنح الإنسانية السليمة واستخدام مفهوم موسع للنداءات المشتركة قائم على المبادئ التوجيهية لتقدير الاحتياجات المعمول بها في عملية النداءات الموحدة وفرقة العمل المعنية بتقييم الاحتياجات، فإن التغطية التمويلية للنداءات الصادرة من أجل بلدان القرن الأفريقي الأربعة المتضررة من الجفاف وصلت في ٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١ إلى ٧٥ في المائة من الاحتياجات البالغة ٢,٤ من بلايين الدولارات[٦٧].

١٢٠ - وحتى إذا تبين أن من الأنسب ترك الهيمنة على تنظيم المؤتمرات للجهات المانحة، ينبغي للأمم المتحدة أن تدعو إلى حفاظ المؤتمرات ما يناسب من معايير وإجراءات تقدير الاحتياجات لتوفير المساعدة بصورة تمثل تقيداً بمبادئ النزاهة والحياد والاستقلال والإنسانية.

١٢١ - ويتوقع أن يعزز تنفيذ التوصية التالية فعالية جمع الأموال للأغراض الإنسانية عن طريق مؤتمرات المعونة الدولية المخصصة.

التوصية ٤

ينبغي أن يعد الأمين العام، بدعم من مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية والبرنامج الإنمائي بالاشتراك مع المؤسسات المالية الدولية، مبادئ توجيهية لعقد وتنظيم مؤتمرات الإغاثة والتعمير من أجل كفالة الالتزام بأموال للبلدان المنكوبة بحالات الطوارئ، بما في ذلك الالتزام بها للأزمات الإنسانية الناقصة التمويل و/أو المهملة، وامتثالاً لمبادئ النزاهة والحياد والاستقلال والإنسانية.

(٦٧) OCHA, Horn of Africa Crisis Situation Report, No. 25 (2 December 2011), p. 6.

خامساً – إدارة أدوات التمويل الإنساني

ألف – الإطار التسييري الاستراتيجي

١٢٢ – إن معظم وكالات الأمم المتحدة المشاركة في العمليات الإنسانية تلتزم بالموارد وتستخدمها وفقاً لولاياتها المتميزة وإجراءات تمويلها وطرائقه المتنوعة؛ ولإجراءات تشغيلها المختلفة اختلافاً شديداً؛ ولديها تباين شديد في السياسات والإجراءات المؤسسية. ونظراً لانعدام إطار للقياس على صعيد المنظومة يستدل على مجموع الاحتياجات من الموارد والنفقات، لا يوجد أساس لإيجاد التسيير المكتمل القائم على النتائج على صعيد المنظومة – حسب الموصى به في تقارير وحدة التفتيش المشتركة السابقة.

١٢٣ – ولإيجاد إطار للتسيير الاستراتيجي تلزم بيانات ومعلومات شاملة عن الاحتياجات من الموارد والنفقات لأنشطته، وهذا ينبغي أن يكون متاحاً بسهولة تمكيناً للتخطيط والبرمجة والميزانة والتقييم. والواقع أن التوقف الذي أصاب، في عام ١٩٩٥، آلية إبلاغ مشتركة بين الوكالات وموثوق بها والقيام حتى الآن باستعمال أداة التصنيف البرنامجي للجنة التنسيق الإدارية فيما يختص بالبرامج والموارد في المنظومة جعلا أدوات الأمم المتحدة الإحصائية الموجودة غير مناسبة، على نحو مطرد، لتخطيط الموارد وإدارتها استراتيجياً.

باء – تحليل الأدوات المالية الرئيسية

١٢٤ – استعرض المفتش حافظات الأدوات المالية التي تستخدمها الأمم المتحدة وغيرها من الوكالات للقيام بالعمليات الإنسانية. وهذه شملت المساعدة الإنسانية وما يتصل بها من عمليات إنمائية و/أو عمليات لحفظ السلام تدعم المساعدة الإنسانية وتُمكِّن لها. وأظهر الاستعراض مجموعة شديدة التنوع من آليات التمويل وأدواته المتاحة في كل من المقر والميدان. كما عكس الاستعراض أنواعاً شتى من الكوارث التي تعالجها كل منظمة من المنظمات، وهي: الكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ المعقدة والكوارث التي من صنع الإنسان، فضلاً عن المراحل التي تعمل فيها تلك المنظمات – ابتداءً باتقاء الكوارث والتخفيف من حدتها والحد منها ووصولاً إلى الإغاثة والإنعاش المبكر والإنعاش والتعمير والتنمية.

١٢٥ – وهناك نوعان من أدوات التمويل لأجل: ‘١’ إنشاء قدرة أساسية مركزية لدعم الأنشطة الميدانية في مواجهة حالات الطوارئ؛ ‘٢’ المساعدة الغوثية والإنعاشية في حالات الطوارئ، المكرسة لحالات طوارئ وكوارث معينة. والفئة الأولى تشمل خدمات الدعم الإنساني المشتركة وآليات التمويل المسبق التي من قبيل الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ وأي احتياطات تمويل أخرى مخصصة لحالات الطوارئ. والفئة الأخيرة تشمل الأنشطة

القائمة على المشاريع أو البرامج، سواء استندت إلى ترتيبات صناديق استئمانية تقليدية تديرها مقار وكالات الأمم المتحدة أو استندت إلى صناديق استئمانية متعددة المانحين و/أو صناديق مجمعة/مشتركة تدار في الميدان.

١٢٦ - وتستخدم وكالات عديدة تابعة للأمم المتحدة آليات التمويل المسبق الداخلية[٦٨] أو صناديق تزود بالموارد على صعيد المقر في حالات الطوارئ أو الأزمات، وهذه أدوات الملاذ الأول، وهي متاحة للأفرقة القطرية للوهلة الأولى، وغالباً في غضون بضع ساعات من طلبها. ولها أسماء مختلفة حسب الوكالة: فلدى منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو) الصندوق الخاص لحالات الطوارئ ونشاطات التأهيل؛ ولدى منظمة العمل الدولية صندوق العمل السريع؛ ولدى اليونيسيف احتياطي داخلي يسمى صندوق برامج الطوارئ، وهو آلية إقراض تستجيب لحالات الطوارئ. وهذا أسرع مصدر، بل أكثر المصادر موثوقية، يوفر في المنظمة الأموال لحالات الطوارئ، إذ أنه قادر على الصرف في غضون ٢٤ ساعة. وهذه الآلية تؤدي دوراً هاماً مكملاً لدور الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ وكانت لدى برنامج الأغذية العالمي (حتى وقت قريب) ثلاث آليات للتمويل المسبق، هي: حساب المواجهة الفورية؛ ومرفق تمويل رأس المال العامل الذي يشمل آلية للشراء العاجل ومرفق سلف لتكاليف الدعم المباشر. وقد قرر المجلس التنفيذي إدماج مرفق سلف تكاليف الدعم المباشر في مرفق تمويل رأس المال العامل عام ٢٠١٠[٦٩].

١٢٧ - وتقدم معظم الوكالات أحدث البيانات المالية إلى لجانها المختصة بالتمويل أو بالميزانية والتخطيط سواء سنوياً أو مرتين إلى ثلاث مرات سنوياً. ولاحظ المفتش أن الوكالات تخطط لكي تستخدم هذه الصناديق في حدود مهلة قصيرة مدتها شهران إلى ثلاثة أشهر. وكثير من الأموال التي تستخدمها الوكالات صغير نسبياً في حجمه؛ وإذ افتقرت الوكالات إلى السيولة الداخلية لجأت إلى مكوّن القروض في الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ.

١٢٨ - وبغض النظر عن الاحتياطيات، تعبئ الوكالات الأموال من ميزانياتها الأساسية أو غير الأساسية لمواجهة احتياجات الطوارئ. وتسعى الوكالات إلى التمويل عن طريق عمليات النداء الخاصة بها الموجهة إلى الجهات المانحة أو إلى التمويل بالاشتراك في عملية النداءات الموحدة/النداءات العاجلة. وإذا عجزت عن الحصول على تمويل كاف في الوقت المناسب من الجهات المانحة عن طريق هذه العمليات، أو إذا استنفدت مصادرها لجأت إلى نافذة المنح في الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ. ويسمح صندوق برامج الطوارئ التابع

(٦٨) انظر المرفق السادس، للاطلاع على مزيد من التفاصيل بشأن آليات التمويل المسبق هذه.

(٦٩) Fourth Update of the World Food Programme Management Plan, 2010-2011. January, 2011 (WFP/EB.1/2011/5-A/1).

لليونيسيف بالمواجهة العاجلة في اللحظة الأولى لحالة الطوارئ. ويسمح المبلغ المدفوع من الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ بمواصلة المواجهة وتصعيدها قبل تلقي المساعدة من الجهات المانحة الرئيسية الأخرى. وهذان الصندوقان متكاملان من حيث النطاق: إذ يوفر الصندوق المركزي الدعم المبكر لأنشطة إنقاذ الأرواح، بينما يوفر الاحتياطي الداخلي التمويل الأولي الفوري ويدعم طائفة كبيرة من الأنشطة الموجهة للأطفال التي قد لا تدخل بصورة تقليدية في نطاق ولاية الصندوق المركزي (التأهب على سبيل المثال).

١ - الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ

١٢٩ - في كانون الأول/ديسمبر عام ٢٠٠٥، طور قرار الجمعية العامة ١٢٤/٦٠ 'الصندوق المتجدد المركزي للطوارئ' بحيث صار 'الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ'، من أجل "كفالة الاستجابة للطوارئ الإنسانية على نحو يمكن التنبؤ به بصورة أفضل وفي الوقت المناسب، وذلك بهدف التشجيع على العمل والاستجابة في وقت مبكر لتقليل الخسائر في الأرواح وتعزيز الاستجابة للاحتياجات الماسة وتقوية العناصر الأساسية للاستجابة الإنسانية في الأزمات التي تعاني نقصاً في التمويل، استناداً إلى احتياجات يمكن التثبت منها وإلى أولويات تحدد بالتشاور مع الدولة المتضررة، حسب الاقتضاء"[٧٠].

(أ) نافذة المنح

١٣٠ - لعنصر المنح في الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ نافذتان، هما: '١' نافذة الاستجابة السريعة التي تمثل ثلثي الصندوق المتعين استخدامهما للاستجابة للاحتياجات الإنسانية وإنقاذ الأرواح المعزوة إلى حالات الطوارئ التي تحدث بصورة مفاجئة، والأزمات التي تمس فيها الحاجة أو التدهور السريع لأزمات قائمة؛ و'٢' نافذة حالات الطوارئ التي تعاني من نقص التمويل، وهي تمثل ثلث حجم الصندوق[٧١].

١٣١ - وتحدد الهدف السنوي للصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ بمبلغ ٤٥٠ مليون دولار[٧٢]. إلا أن دخله الإجمالي تذبذب منذ نشأته في اتجاهي الصعود والهبوط[٧٣]. وفي عام ٢٠٠٨، وفر الصندوق تمويلاً لـ ٥٥ بلداً، وذهبت أكبر التدفقات إلى إثيوبياً، وأفغانستان، وباكستان، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وسري لانكا، والسودان، وكينيا، وميانمار، ونيبال، وهايتي. وفي عام ٢٠٠٩، خدمت أموال الصندوق ٥١ بلداً، وذهبت أكبر

(٧٠) انظر قرار الجمعية العامة ١٢٤/٦٠، الفقرة ١٥ من المنطوق.

(٧١) The Secretary-General's Bulletin ST/SGB/2010/5.

(٧٢) *Ibid.*, para. 1.3.

(٧٣) The utilization of CERF fluctuated annually, from $ 429 million in 2008 to $ 473 million in 2010.

التدفقات إلى إثيوبياً، وجمهورية كوريا الديمقراطية الشعبية، وجمهورية الكونغو الديمقراطية وزمبابوي، وسرى لانكا، والسودان، والصومال، والفلبين، وكينيا، والنيجر. وفي تاريخ أقرب من ذلك، أي في عام ٢٠١٠، وفر الصندوق تمويلاً لـ ٤٦ بلداً، وذهبت أكبر التدفقات إلى إثيوبياً، وباكستان، وتشاد، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وسري لانكا، والسودان، وكينيا، والنيجر، وهايتي، واليمن.

١٣٢ - وأوضح بعض ممثلي المنظمات المنفذة لأنشطة الصندوق، الذين أجريت مقابلات معهم، أن القرارات المتخذة من جانب الأمين العام بشأن تخصيص أموال الصندوق استجابة لفيضانات باكستان وزلزال تشيلي لم تكن شديدة الدقة بما يكفي إذا قورنت بحالات أخرى. وتفيد التقارير أن المخصصات المقدمة لبعض بلدان أمريكا الوسطى التي عانت من العواصف الاستوائية والفيضان والمقدمة لأجل أزمة الجفاف في النيجر قد خضعت لاستعراض فني وتفحص ميزانوي ضماناً لتقيد الاقتراحات المشاريعية حقاً بالمبادئ التوجيهية للميزانية التي وضعها الصندوق المركزي السالف الذكر.

١٣٣ - وبينما يمثل "إنقاذ الأرواح" مفهوماً مركزياً من مفاهيم العمليات الإنسانية أسفر انعدام تعريف تنفيذي للمساعدة الإنسانية أو العمليات الإنسانية عن ازدواج العمل فيما بين الوكالات. ولم تحدد أمانة مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية أية معايير موضوعية للاحتياجات الإنسانية الأساسية بخلاف الاحتياجات المستندة إلى مؤشرات فرقة العمل المعنية بتقييم الاحتياجات. إلا أن هذه المؤشرات ما تزال في مرحلة تجريبية. وما لم تطور المعايير التي من هذا القبيل على أرض الواقع سيزداد خطر اتخاذ قرارات تعسفية وسيكون من الممكن محاباة بعض البلدان المتضررة من الكوارث على حساب بلدان أخرى. وبعض المشاريع الممولة ذات طبيعة متوسطة الأجل إلى طويلة الأجل، ومنها على سبيل المثال مشروع الفاو المسمى "النقود مقابل العمل" أو مشروع برنامج الأغذية العالمي المسمى "الغذاء المقابل العمل". ولم تحاول الأمانة العامة للأمم المتحدة تحديد مفهوم متشدد للمساعدة الإنسانية. ووفقاً لأمانة الصندوق المركزي، اتخذت القرارات "حسب سياق الأحداث" استناداً إلى دواعي الشفقة في ظروف معينة.

تمويل الخدمات المشتركة

١٣٤ - لاحظ المفتش أن الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ يمكن أن يوفر التمويل في الوقت المناسب لخدمات الدعم المشتركة اللازمة لتنفيذ أنشطة إنقاذ الأرواح أو لتحسين إمكانية الوصول إلى الجموع السكانية المتضررة؛ إلا أنه لا يبدو أن هناك معايير متماسكة يمكن استخدمها لتخصيص موارد ذلك الصندوق لنشر خدمات الدعم المشترك الإنسانية، إلا على أساس الظروف المحيطة بالاستجابة لحالة طوارئ معينة. هذا في حين تمثل خدمات الدعم جزءً أساسياً من ولاية الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ. والواقع

أن معايير مختلفة تستخدم لتمويل مختلف أنواع الخدمات المشتركة (مثل اللوجستيات، والتدابير الأمنية المشتركة، والمواصلات السلكية واللاسلكية المخصصة لحالات الطوارئ، والطيران، والتنسيق، والتقييمات المتعددة الوكالات)[٧٤].

حُسن توقيت التمويل

١٣٥ - كان عدم تقديم الصندوق المركزي للأموال إلى المنظمات غير الحكومية بصورة مباشرة مسألة داعية للقلق، نظراً لطول المهلة اللازمة لهذه المنظمات كي تحصل على أموال من الوكالات المنفذة لأنشطة ذلك الصندوق. وتعلن أمانة الصندوق السالف الذكر أن الموافقة على مشروع ما تستغرق ثلاثة أيام على أقصى تقدير، متى قدم اقتراح المشروع النهائي. والواقع أن متوسط الوقت اللازم للموافقة على المشاريع من قبل منسق الإغاثة في حالات الطوارئ بعد تلقي اقتراح المشروع النهائي قد انخفض، حسبما أفادت التقارير، من ٢,٧ إلى ٢,٤ من أيام العمل بالنسبة لصندوق الاستجابة السريعة، ومن ٥,٤ إلى ٤,٤ من الأيام لنافذة حالات الطوارئ الناقصة التمويل، وذلك فيما بين ١ تموز/يوليه ٢٠١٠ و٣٠ حزيران/يونيه ٢٠١١[٧٥]. إلا أن مرحلة ما قبل التقديم داخل البلد التي تعد فيها الاقتراحات وكذا آليات الصرف الداخلي داخل الوكالات يمكن أن تتباين بشدة حسب البلد وحسب الوكالة. وعلى سبيل المثال، ففي منظمة الصحة للبلدان الأمريكية، التي لا يؤذن لها بتوقيع رسائل تفاهم بصورة مباشرة مع الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ، ولكن ينبغي أن تتصرف من خلال منظمة الصحة العالمية، تحدث حالات تأخير منذ لحظة تقديم المشاريع من المكتب القطري المشترك بين هاتين المنظمتين إلى مكتب المنسق القطري للأمم المتحدة في البلد المتضرر وحتى لحظة تلقي منظمة الصحة للبلدان الأمريكية إخطاراً من منظمة الصحة العالمية يسمح لها بإنشاء المخصص[٧٦].

١٣٦ - وقد ذكرت الفاو، في استعراضها مؤخراً لوظيفة الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ، أن متوسط المهلة الزمنية الحقيقية اللازمة هو ٣٥ يوماً بعد أول تقديم لاقتراح من فريق الأمم المتحدة القطري/الفريق القطري للعمل الإنساني إلى منسق الإغاثة في حالات الطوارئ لإيصاله إلى نافذة الرد السريعة، و٥١ يوماً بعد التقديم الأول إلى نافذة حالات الطوارئ الناقصة

(٧٤) انظر OCHA, *Central Emergency Response Fund Life-Saving Criteria, CERF Funding for Emergency Information and Communications Technology Equipment and Services*, and *CERF Funding for UN Humanitarian Air Service*.

(٧٥) انظر A/66/357, p 9.

(٧٦) على سبيل المثال، قدمت منظمة الصحة للبلدان الأمريكية اقتراحاً مشاريعياً إلى الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ على سبيل المواجهة للزلزال الحادث في تشيلي في ١١ آذار/مارس ٢٠١٠؛ وتلقت المنظمة المذكورة الإذن بفتح المخصص في ١٦ نيسان/أبريل ٢٠١٠.

التمويل[٧٧]. وعلاوة على ذلك، أفاد استعراض مستقل تناول القيمة المضافة للصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ في تشاد بأنه بينما بلغت المدة الفاصلة بين التقديم النهائي والقيمة المضافة لما يقدمه المنسق المقيم/منسق الشؤون الإنسانية من حزم طلبات المنح من ذلك الصندوق المركزي، من ناحية، وتوقيع منسق الإغاثة في حالات الطوارئ، من ناحية أخرى، هو ثلاثة أيام لمنح الاستجابة السريعة في أيار/مايو ٢٠٠٩، "والشيء الأشد مدعاة للإزعاج هو الوقت المستغرق منذ تاريخ التقديم الأولي حتى تاريخ التقديم النهائي الذي يتراوح بين ٣٨ يوماً و٤٥ يوماً"[٧٨]. كما أخطر المفتش بأن بعض مشاريع المياه وخدمات الصرف الصحي والنظافة الصحية التي اقترحتها اليونيسيف ومنظمة الصحة العالمية في أوائل ٢٠١١ لأجل دارفور، بالسودان، حصلت على الموافقة بعد أكثر من ٥٠ يوماً من التقديم الأولي للاقتراحات المشاريعية. وعلى الرغم من ذلك، فإن منسق الإغاثة في حالات الطوارئ لم يكن في وضع يسمح له بتتبع الخطوات المقطوعة في مرحلة ما قبل التقديم على الصعيد القطري.

١٣٧ - ويستعرض الجدول الوارد أدناه المقدم من أمانة الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ متوسط عدد الأيام التي تستغرقها معالجة اقتراحاته المقدمة إلى نافذتي حالات الطوارئ الناقصة التمويل والاستجابة السريعة اللتين تنطويان على عنصر المنح. وتشير عبارة فترة "التقديم الرسمي الأول للمشروع النهائي" إلى عدد أيام العمل الفاصلة بين أول تقديم لاقتراح ما وتلقي نسخة منقحة جاهزة للموافقة. بينما تشير عبارة فترة "التقديم النهائي التماساً لموافقة وكيل الأمين العام" إلى عدد الأيام الفاصلة بين تلقي اقتراح مقبول يتناول شواغل أمانة الصندوق المركزي والموافقة عليه من جانب منسق الإغاثة في حالات الطوارئ. أما العمودان الباقيان فيبينان خطوات عملية الصرف التالية للموافقة الرسمية على المشروع. وجدير بالملاحظة أن هذا الجدول لا يشمل إعداد مشاريع الاقتراحات ومناقشتها على الصعيد القطري، المشار إليهما بوصفهما "مرحلة ما قبل التقديم" من جانب أمانة الصندوق المركزي، التي يمكن أن تكون أطول كثيراً مما شاهدناه في الأمثلة السالفة الذكر.

(٧٧) FAO, Evaluation of FAO Interventions Funded by the CERF, October 2010, p 37.

(٧٨) انظر John Watt, *Review of the value added of CERF in Chad*, 28th November-4th December 2010, p 4.

التوقيت لدى الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ: كانون الثاني/يناير ٢٠٠٨ إلى كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١

مجموع الأيام	من توقيع رسالة التفاهم إلى تاريخ الصرف	من موافقة وكيل الأمين العام إلى توقيع رسالة التفاهم	من التقديم النهائي إلى موافقة وكيل الأمين العام	من التقديم الرسمي الأول إلى تقديم الاقتراحات النهائي إلى أمانة الصندوق المركزي	النافذة
٢٩,٦	٥,٤	٥,٢	٥,١	١٤,٠	حالات الطوارئ ناقصة التمويل
١٩,٧	٥,٠	٤,٩	٢,٧	٧,١	الاستجابة السريعة

المصدر: أمانة الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ.

١٣٨ - يرى المفتش أنه ينبغي لمنسق الإغاثة في حالات الطوارئ أن يعد توجيهاً بشأن المهلة المقبولة والموعد النهائي للموافقة على الاقتراحات المشاريعية وصرف الأموال قبل تلقي العرض الرسمي الأول وبعد تقديمه، وأن يداوم على رصد احترام الموعد النهائي.

(ب) نافذة القروض

١٣٩ - ما تزال نافذة قروض الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ تظهر تناقصاً في استخدامها منذ بدء العمل في نافذة منح ذلك الصندوق. وحدد مجلس مراجعي حسابات الأمم المتحدة ست منظمات أو كيانات فقط حصلت إما على سلف في فترة السنتين ٢٠٠٨-٢٠٠٩ أو كانت لها قروض غير محصلة في ١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٨[٧٩]. وبلغ مجموع القروض الجديدة الممنوحة أثناء فترة السنتين ٣٢,٦ مليون دولار وتعلقت بكيانين، على النحو التالي: ٤٠ مليون دولار لبرنامج الأغذية العالمي لمشاريع في جمهورية الكونغو الديمقراطية وإثيوبيا، والباقي لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، الذي هو أحد كبار مستعملي النافذة بل هو في الواقع المستعمل الوحيد عادة لها، وقد اقترض في ست مناسبات من أجل التنسيق الميداني في أماكن متنوعة، لا من أجل أنشطة في مقر الأمم المتحدة. وتشير بيانات الصندوق المركزي إلى أن نافذة قروضه في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠ كان بها مستوى منخفض من القروض غير المحصلة.

(٧٩) A/65/5، التذييل ألف.

١٤٠ - كما كشفت المناقشات مع أمانة الصندوق المركزي أن استعمال نافذة القروض ما برح شديد الانخفاض بل ربما كان منعدماً. وفي عام ٢٠١١، كان رصيد اعتمادات القروض يربو قليلاً على ٧٦ مليون دولار[٨٠] (تشمل ٤٩,٥ مليون دولار في صورة تبرعات وفائدة مستحقة).

١٤١ - وتبين للمفتش أن وكالات عديدة قد كونت احتياطياتها وآلياتها الداخلية الخاصة بالقروض المتاحة على صعيد الوكالات كأدوات للإسعاف العاجل. وقد قرر برنامج الأغذية العالمي ألا يطلب تمويلاً من نافذة قروض الصندوق المركزي نظراً لازدياد توافر احتياطياته، التي من قبيل صناديق حسابات الاستجابة الفورية ومرفق رأس المال المتداول، التي أسفرت عن انخفاض القيمة المضافة التي يولدها مرفق نافذة القروض هذا للبرنامج، فضلاً عن تحاشي تكاليف المعاملات التي تُتكبد فيما يختص بإجراءات التمويل والسداد التي ينطوي عليها الأمر. ورغم أن لدى اليونيسيف آليتها الخاصة بالإقراض، أي صندوق برامج الطوارئ (انظر أعلاه)، فقد استخدمت في ٢٠١١ آلية القروض القائمة لدى الصندوق المركزي لأجل استجابة في القرن الأفريقي كي تستهل عمليات ضخمة في الصومال. ويرى المفتش أن هذه الآليات الخاصة بكل وكالة تشكل ممارسات حميدة ويمكن استنساخها في شتى أنحاء المنظومة.

١٤٢ - وليس لدى مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية أي مرفق داخلي لتوفير السيولة النقدية. وقد جاء في نشرة الأمين العام ST/SGB/2010/5 أن ذلك المكتب لن يكون من حقه الحصول على منح من عنصر المَنح في الصندوق المركزي. وما يزال المكتب معتمداً على سلف من نافذة القروض لتمويل تكاليف المعاملات التي ينطوي عليها تنسيق الشؤون الإنسانية.

١٤٣ - وأوصى تقييم السنوات الخمس للصندوق المركزي[٨١] بخفض عنصر قروض ذلك الصندوق إلى ٣٠ مليون دولار، وتحويل الرصيد إلى صندوق المنح[٨٢]. وحظيت التوصية بالقبول[٨٣]. وقررت الجمعية العامة، في قرارها ١١٩/٦٦، أن تخفض حجم عنصر القروض الخاص بالصندوق إلى ٣٠ مليون دولار، وطلبت "أن يدرج أي رصيد للأموال، بما فيها الفوائد المستحقة، يزيد عن مبلغ ٣٠ مليون دولار، في عنصر المنح الخاص بالصندوق وأن يستخدم لهذا

---

(٨٠) Channel Research, *5-Year Evaluation of the Central Emergency Response Fund - Synthesis Report: Final Draft*, 25 July 2011, p 32.

(٨١) *Ibid*, p 106. See recommendation 12.

(٨٢) أوصت الاستعراضات المستقلة للقيمة المضافة التي ولدها الصندوق المركزي في تشاد وسري لانكا وموريتانيا بإغلاق مرفق القروض التابع للصندوق المذكور. انظر على سبيل المثال John Watt, *Review of the value added of CERF in Mauritania*, 11th-16th December 2010, p 12, http://ochaonline.un.org/cerf/WhatistheCERF/EvaluationsandReviews/tabid/5340/language/en-US/Default.aspx.

(٨٣) انظر A/66/357, para. 64. p 17.

الغرض". كما "أذنت، في الظروف الاستثنائية وفي حدود فترة زمنية معينة، لمنسقة الإغاثة في حالات الطوارئ والوكالات التنفيذية المعنية باستخدام عنصر القروض الخاص بالصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ بقيادة المنسقة من أجل القيام، كل في إطار ولاياته، بتعزيز تنسيق إجراءات التصدي بسرعة لحالات الطوارئ حيثما كانت القدرات غير كافية على المستوى الميداني"[٨٤].

١٤٤ - يرى المفتش أنه ينبغي المداومة على استعراض الحاجة إلى مرفق القروض الخاص بالصندوق المركزي، مع مراعاة ما لدى الوكالات الإنسانية من قدرات داخلية توفر لها التمويل بالسلف.

١٤٥ - يتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصية الآتية إلى تعزيز الضوابط والامتثال في حالات الاستجابة الإنسانية.

التوصية ٥

ينبغي أن يطلب الأمين العام إلى منسق الإغاثة في حالات الطوارئ أن يكلف اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بوضع مبادئ توجيهية عامة شاملة للمنظومة تتعلق بإنشاء صناديق واحتياطيات لكل وكالة بعينها للاستجابة لحالات الطوارئ والإنعاش وإعادة ملء هذه الصناديق والاحتياطيات وتزويدها بالمال كي تمكِّن المنظمات الإنسانية وغيرها من منظمات المساعدة المعنية من تقديم مساعدة عاجلة حسنة التوقيت، وسد الفجوة القائمة بين الالتزام بالأموال اللازمة وتعبئتها.

٢ - تكامل الصندوق المركزي مع غيره من الصناديق المجمعة الإنسانية

١٤٦ - رغم الإشارة في المبادئ التوجيهية للصندوق المركزي إلى تكامله مع غيره من الصناديق المجمعة الإنسانية ما زال متعيناً على أمانة الصندوق المذكور أن تضع مبادئ توجيهية مفسرة تتعلق بالصلات المؤسسية التي تربطه بالصندوق الإنساني المشترك وصندوق مواجهة حالات الطوارئ في الميدان.

٣ - الصناديق الاستئمانية المتعددة المانحين

١٤٧ - صناديق مواجهة حالات الطوارئ والصناديق الإنسانية المشتركة هي صناديق مجمعة تساهم جهات مانحة متعددة بتمويلها في الميدان. وصناديق مواجهة حالات الطوارئ ويسيرها ويديرها المكتب القطري التابع لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بالنيابة عن منسق الشؤون

(٨٤) انظر A/RES/66/119 of 15 December 2011, paras. 25-26.

الإنسانية – الذي هو وصي على صندوق مواجهة حالات الطوارئ. وهذه الصناديق يديرها مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية الكائن في جنيف. وخلافاً للصندوق المشترك(٨٥)، الذي يوفر الأموال بصورة مباشرة للمنظمات غير الحكومية، فإن صناديق مواجهة حالات الطوارئ متاحة أموالها لوكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية على السواء(٨٦). وتتراوح الحدود العليا للمشاريع بين ٠٠٠ ١٠٠ دولار و٠٠٠ ٧٥٠ دولار حسب الصندوق وحسب حالة الطوارئ(٨٧).

١٤٨ – والصناديق الإنسانية المشتركة هي الأخرى صناديق مجمعة منشأة على الصعيد القطري. ويسيرها منسقو الشؤون الإنسانية الذين يقومون بوظيفة مسيري برامج الصناديق، ولكنها تدار من قبل البرنامج الإنمائي، باستثناء حالة الصومال، حيث يؤدي مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية مهمة الوكيل المسير(٨٨). وتغطي الصناديق الإنسانية المشتركة الأنشطة المتماشية مع عملية النداءات الموحدة في البلد الذي تعمل فيه، بما في ذلك أنشطة الإنعاش المبكر. وتلك الصناديق متاحة لوكالات الأمم المتحدة وللمنظمات غير الحكومية المشتركة في عملية النداءات الموحدة. إلا أنه خلافاً لما يحدث مع صناديق مواجهة حالات الطوارئ نجد في حالات الصناديق الإنسانية المشتركة أن الشركاء المنفذين من المنظمات غير الحكومية لا يبرمون عقوداً مع مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بل يبرمونها مع البرنامج الإنمائي، القائم بدور الوكيل المسير الذي يصرف الأموال لها (باستثناء حالة الصومال). وهذا أوجد ما يلي: '١' حالة بطء فيما بين تخصيص مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية الميزانية وتوزيع البرنامج الإنمائي للأموال؛ '٢' ازدواج التسلسل الإداري للشركاء من المنظمات غير الحكومية إزاء مسير البرامج والوكيل المسير.

١٤٩ – ومنذ عام ٢٠٠٦، تجاوز دعم المانحين للصناديق الإنسانية المشتركة في السودان وجمهورية الكونغو الديمقراطية وحدهما مبلغ ١,٥ بليون دولار من دولارات الولايات المتحدة.

---

(٨٥) وفقاً لنشرة الأمين العام ST/SGB/2010/5، فإن "الأمم المتحدة، وصناديقها وبرامجها ووكالاتها المتخصصة، فضلاً عن المنظمة الدولية للهجرة، هي [وحدها] التي يحق لها طلب الأموال" (انظر section 2, p. 2). وكان عدم تقديم الصندوق المركزي الأموال بصورة مباشرة إلى المنظمات غير الحكومية داعياً من دواعي القلق، لا سيما نظراً لطول المدة اللازمة لحصول المنظمات غير الحكومية على أموال من الوكالات المنفذة لأنشطة الصندوق المركزي.

(٨٦) للاطلاع على التفاصيل انظر the draft ERF guidelines of 23 March 2011, p.5 and GHA ERFs profile, July 2011.

(٨٧) في هايتي، تراوحت الحدود العليا للمشاريع بين ٠٠٠ ١٣٠ دولار عقب أعاصير ٢٠٠٨ و٠٠٠ ٧٥٠ دولار للزلازل و ٠٠٠ ٥٠٠ دولار للكوليرا. انظر the ERRF Haiti evaluation, p 9.

(٨٨) يؤدي البرنامج الإنمائي ثلاثة أدوار فيما يختص بالصناديق الإنسانية المشتركة، على النحو التالي: دور الوكيل الإداري الذي يؤديه مكتب الصناديق الاستئمانية المتعددة الشركاء التابع للبرنامج الإنمائي، ودور الوكيل المسير الذي يؤديه المكتب القطري للبرنامج الإنمائي، ودور المنظمة المشاركة عند تلقي الأموال من الصندوق الإنساني المشترك.

وقد خصص التمويل لكل من المنظمات غير الحكومية ووكالات الأمم المتحدة، وتتلقى المنظمات غير الحكومية الآن ٤٠ في المائة من المخصصات. وتفيد تقارير مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية أن الصناديق الإنسانية المشتركة بجمهورية الكونغو الديمقراطية والسودان يجتذب كل منها أكثر من ١٠٠ مليون دولار من الجهات المانحة سنوياً.

١٥٠ - وتوفر هذه الصناديق المجمعة تمويلاً أنسب في الميدان، وهي تجتذب التبرعات من قاعدة عريضة مؤلفة من جهات مانحة، لا سيما الجهات المانحة غير المنتمية إلى لجنة المساعدة الإنمائية (التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي). إلا أنه ما زال متعيناً إدخال عدد من التحسينات لدعم الاستجابة الإنسانية الفعالة، بما في ذلك صرف الأموال للمنظمات غير الحكومية في توقيت أنسب؛ وتمويل تكاليف المعاملات، التي تحول من الجهات المانحة إلى المجموعات؛ وتمويل وظيفتي التنسيق والدعم فيما يختص بتسيير الصناديق المجمعة القائمة على الصعيد القطري؛ وزيادة التنسيق بين مختلف آليات التمويل؛ وإيجاد حل لتضاربات المصالح بين الوكالات القائدة للمجموعات؛ وتعزيز رصد المشاريع، وزيادة التمويل لأنشطة التأهب والإنعاش المبكر.

١٥١ - وتوصي المبادئ التوجيهية الراهنة للصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ والصناديق الإنسانية المشتركة بضرورة اللجوء عند وجود صناديق إنسانية مشتركة وصناديق لمواجهة حالة الطوارئ إلى استخدام ما لدى هذين النوعين من الصناديق من هياكل مخصصة لتحديد الأولويات وللتشاور في تيسير مناقشات الصندوق المركزي المتعلقة بالتخصيص، حسب الاقتضاء والاتصال بالموضوع.

٤ - في سبيل الإصلاح

١٥٢ - تيسر التخطيط والتمويل الاستراتيجيان على الصعيد القطري بدرجة كبيرة بفضل التمويل المقدم من الصناديق الاستئمانية المتعددة المانحين. إلا أن هناك على ذلك الصعيد آليات تمويل شتى متعددة المانحين تعالج أهدافاً مختلفة، ابتداءً بالإغاثة ومروراً بالإنعاش ثم التنمية فالتعمير، مما يسفر عن تخصيص الموارد فيما بين القطاعات بشكل غير متكافئ وينطوي على الازدواجية. ووجود آليات مختلفة مؤلفة من صناديق استئمانية متعددة المانحين وصناديق مجمعة في بلد ما يمثل مشكلة في حد ذاته. ففي هايتي، والسودان، وأماكن أخرى توجد، بغض النظر عن صناديق الأمم المتحدة الاستئمانية المتعددة المانحين التي يسيرها مكتب الصناديق الاستئمانية المتعددة الشركاء الكائن في البرنامج الإنمائي، صناديق استئمانية متعددة المانحين يسيرها البنك الدولي، فضلاً عن صناديق السلام وتحقيق الاستقرار التي تسيرها إدارة الشؤون السياسية.

١٥٣ - في هذا الصدد، يكرر المفتش القول بأن المنظمات التي تسير هذه الصناديق الاستئمانية المتعددة المانحين ينبغي أن تكفل التمويل المتماسك الفعال وأن تستخدم هذه

الأموال بطريقة متماسكة منسقة. وينبغي لهذه المنظمات أن تستفيد من تقييمات الاحتياجات الكلية التي تجريها فرقة العمل المعنية بتقييم الاحتياجات ومن عمليات النداءات كي تلبي احتياجات التمويل الإنساني بأسرها سواء عن طريق نداءات تطلقها عملية النداءات الموحدة أو نداءات بخلاف ذلك على الصعيد القطري، على النحو الذي تجري ممارسته حالياً في القرن الأفريقي، كما ينبغي أن تنشئ آلية مشتركة للإبلاغ والرصد الماليين. ومن شأن آلية من هذا القبيل أن تزيد كثيراً من هيمنة البلدان المتضررة على عملية التمويل ومساءلة الوكالات القائمة بدور الوصاية عن استعمال الأموال المجموعة.

١٥٤ - فضلاً عن ذلك، يكرر المفتش الإعراب عن الحاجة إلى استخدام أطر العمل المتكاملة المخصصة للتخطيط الاستراتيجي كأساس تستغله مؤسسات منظومة الأمم المتحدة كافة لتزويد البلدان المتضررة بالمساعدة الإنسانية التشغيلية المتكاملة طوال فترة الانتقال. وهذا من شأنه أيضاً أن يؤدي لاحقاً إلى إنشاء حساب موحد للموارد المعبأة على الصعيد القطري.

جيم - نظم التأمين

١٥٥ - يبدو أن المنظمات المتصلة بالشؤون الإنسانية/حالات الطوارئ أكثر ميلاً في الوقت الحالي لمراعاة القدرة المحلية للبلدان المتضررة من الكوارث عند تحديد حجم مساعداتها المالية. وبعد تسونامي المحيط الهندي، أدخلت بضعة بلدان، من قبيل الهند والفلبين، نظماً للتأمين ضد الكوارث الطبيعية. كما تدرس الصين هذا، في أعقاب خبرتها المكتسبة من زلزال سيشوان، بمساعدة من برنامج الأغذية العالمي. وما تزال منظمة الصحة للبلدان الأمريكية ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية مهتمان بإنشاء نظم وطنية للتأمين، ولكنهما يريان أن ثمة تحدياً كبيراً يتمثل في تأمين ما يلزم من ثقافة وتوافق آراء في البلدان فرادى من أجل التنبؤ بالمخاطر وتوفير ما ينطوي عليه ذلك من تكاليف.

١٥٦ - وقد أُخطر المفتش بأن الصندوق الدولي للتنمية الزراعية وبرنامج الأغذية العالمي يعدان نظماً تأمينية ذات مؤشرات مناخية لصغار الحائزين الريفيين الفقراء، وذلك عن طريق مرفقهما المسمى مرفق إدارة المخاطر المناخية. وفي عام ٢٠٠٧، تلقى برنامج الأغذية العالمي منحة تقدر بمليوني دولار قدمتها مؤسسة بيل وميليندا غيتس للقيام بمشاريع ريادية في بضعة بلدان، مثل الصين وإثيوبيا. وأسفرت المشاريع عن نشر دراسة بشأن "إمكانيات الحجم والاستدامة في التأمين ذي المؤشرات المناخية لصالح الزراعة وسبل كسب الرزق في الريف"[٨٩]. ولم تتمكن

(٨٩) منشور أصدره الصندوق الدولي للتنمية الزراعية وبرنامج الأغذية العالمي، روما، ٢٠١٠، متاح على http://www.ifad.org/ruralfinance/wrmf/index.htm.

منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو)، التي تركز على رسم السياسات والتنظيم، من إجراء بحث مستفيض هادف إلى خدمة المبادرات الحكومية الدولية، وذلك بسبب الصعوبات المالية. ويعالج المنتدى العالمي للحد من أخطار الكوارث هذه المسألة بالتعاون مع شركات التأمين الخاصة الدولية.

١٥٧ - ويتوقع أن يعزز تنفيذ التوصية التالية فعالية العمل الإنساني.

التوصية ٦

ينبغي أن تعتمد الجمعية العامة، على أساس تقرير من الأمين العام، سياسة لبناء القدرات تهدف إلى مساعدة البلدان المتضررة من الكوارث على إعداد نظم وطنية للتأمين ضد الكوارث، مع مراعاة العمل الرائد الذي استهله مصرف التنمية للبلدان الأمريكية والصندوق الدولي للتنمية الزراعية ومنظمة الصحة للبلدان الأمريكية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج الأغذية العالمي ومنظمة الصحة العالمية.

دال - تمويل خدمات الدعم الإنساني المشتركة

١٥٨ - في عام ٢٠١١، جمعت عمليتا النداءات الموحدة والنداءات العاجلة ٣٩٠,٣ مليون دولار لتمويل أنشطة في قطاع خدمات التنسيق والدعم للمنظمات المشاركة في عملية النداءات الموحدة[٩٠]، وذلك يمثل زيادة بالمقارنة بـ ٣١,٩ مليون دولار جُمعت في عام ٢٠٠٠. كما زاد التمويل العالمي لهذا القطاع، شاملاً المعونة الثنائية ذات الصلة وسائر التمويل الإنساني المبلغ عنه، من ٥٨,٢ مليون دولار عام ٢٠٠٠ إلى ٩٨٤,٧ مليون دولار في عام ٢٠١١[٩١]. وهذا يمثل زيادة في النسبة المئوية للتمويل الموجه لهذا القطاع، من ٢,٩ في المائة إلى ٧,٥ في المائة من التبرعات الإنسانية العالمية. وزادت حصة هذا القطاع من مجموع تمويل عملية النداءات الموحدة من ٥,٨ في المائة إلى ٦,٢ في المائة على مدى العقد. إلا أن مساهمة عملية النداءات الموحدة كنسبة مئوية من التمويل العالمي لهذا القطاع انخفضت من ٥٤,٨ في المائة إلى ٣٩,٥ في المائة، على الرغم من النمو المتواصل في التمويل العالمي لطلبات هذا القطاع.

١٥٩ - ويعتمد تسيير الموارد العالمية على قدرة الخدمات المركزية التي يمكن أن تتيحها الأمم المتحدة لشركائها. وهذه الخدمات تشمل خدمات مشتركة، من قبيل النقل واللوجستيات،

(٩٠) للاطلاع على تعاريف للتغطية الإحصائية لـ "خدمات التنسيق والدعم" في عملية النداءات الموحدة، انظر وثيقة للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات متعلقة بالنداءات الموحدة، عنوانها "Which projects go into which sectors" شوهدت في ٣٠ نيسان/أبريل ٢٠١٢ في الموقع الإلكتروني التالي http://www.unocha.org/cap/resources/policy-guidance.

(٩١) FTS as of 25 April 2012, in http://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=emerg-globalOverview&Year=2011.

ووسائط الإعلام والمعلومات، والاتصالات السلكية واللاسلكية، وموارد تكنولوجيا المعلومات، وتعبئة الموارد، والأمن، وأماكن العمل، والتخزين، ورسم الخرائط، والأعمال المصرفية، والشراء. ورغم أن مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية ليس مسؤولاً على الدوام عن توفير العديد من هذه الخدمات، فقد كلفه قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ باتخاذ المبادرة للتنسيق والتعاون فيما بين المنظمات الإنسانية لتعبئة مثل هذه الخدمات وضمان توافرها داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها.

١٦٠ - وتكلف سلسلة المبادئ وإطار العمل الهادفين إلى تعزيز مساعدات الأمم المتحدة الإنسانية في حالات الطوارئ، المرفقين بقرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦، الأمين العام ومنسق الإغاثة في حالات الطوارئ باتخاذ الترتيبات المناسبة مع الحكومات والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية المهتمة بالأمر لتمكين العالين في حقل الشؤون الإنسانية من الوصول على نحو أسرع إلى قدراتها الغوثية في حالات الطوارئ، بما فيها الاحتياطيات الغذائية، ومخزونات وموظفو الطوارئ، فضلاً عن الدعم اللوجستي[٩٢]. كما أنشأت الأمم المتحدة سجلاً مركزياً لمثل هذه القدرات. وفضلاً عن ذلك، طلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام، في قرارها ٢٢١/٤٥، إنشاء مخازن خاصة، حسب الحاجة، للسماح لمنسق الإغاثة في حالات الطوارئ بالاستجابة للاحتياجات الفورية للبلدان المعرضة للكوارث. وجدير بالملاحظة أنه بموجب اتفاقية تامبيري المتعلقة بتقديم موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية للحد من الكوارث وبعمليات الإغاثة يتولى منسق الإغاثة في حالات الطوارئ مهمة المنسق التنفيذي للاتفاقية على النحو المحدد في أحكامها[٩٣]. وتبين نشرة الأمين العام المتعلقة بمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية (ST/SGB/1999/8) الولاية القانونية لمنسق الإغاثة في حالات الطوارئ فيما يختص بأداء مثل هذه الوظائف، ومنها تعزيز تعبئة الدعم الدولي للأنشطة الإنسانية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة وتعبئة الموارد لبرامج الإغاثة في حالات الطوارئ بما فيها نهج منسق إزاء الاستعمال الأمثل للاتصالات السلكية واللاسلكية مع الميدان وفي الميدان.

١٦١ - وهذه الولاية الحكومية الدولية المقررة لمنسق الإغاثة في حالات الطوارئ لم يجر تعديلها أبداً. وحتى إذا أدت أي مجموعة إنسانية وظيفة مركز اتصال مركزي ووُضعت قيادة مجموعة خدمات دعم تحت سيطرة أي كيان داخل منظومة الأمم المتحدة فإن هذا يمثل سلطة مفوضة

(٩٢) انظر المرفق، الفقرات ٢٧ و٢٨ و٣٥(و) من قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦.

(٩٣) دخلت الاتفاقية حيز النفاذ في ٨ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥. وهي تنص على توفير موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية للتخفيف من حدة الكوارث ولعمليات الإغاثة وللتطبيقات الخاصة لكل بلد، والإجراءات الموحدة، وإزالة الحواجز التنظيمية والترخيصية والجمركية المتعلقة بنقل معدات الاتصالات السلكية واللاسلكية واستعمالها، وضمان حقوق وحصانات موظفي الاتصالات السلكية واللاسلكية الأجانب، والمبادئ التوجيهية، وخطط العمل، والاتفاقات النموذجية.

من منسق الإغاثة في حالات الطوارئ للمجموعة والكيان المعنيين اللذين يكونان في نهاية المطاف مسؤولين أمام ذلك المنسق.

١٦٢ - واستُمدت دروس عديدة من تسونامي المحيط الهندي. إذ عانت الأطراف الفاعلة الإنسانية من حالات تأخير خطيرة في تدبير الموظفين وتعقدت جهود الإغاثة جرَّاء انعدام المعلومات الدقيقة في أرض الواقع فضلاً عن الاختناقات وحالات الازدواج في مجال اللوجستيات. وعلى ضوء ذلك، طرحت سلسلة مقترحات لتقوية نهج استباقي تتبعه اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات لتسريع تنمية الخدمات المشتركة، من قبيل نهج مصفوفة الخدمات المشتركة الإنسانية، وتطبيق نظام منظمة الصحة للبلدان الأمريكية تطبيقاً عالمي النطاق، فضلاً عن القيام بحملة توعية بشأن ملاءمة هذه الخدمات لكافة الأطراف الفاعلة الإنسانية. إلا أن هذه المحاولات لم تتحقق في الواقع.

١٦٣ - وما زال عدم الاكتمال يشوب الاستعراض الشامل للخدمات المشتركة الإنسانية الذي بُدئ فيه عقب الاستعراض الإنساني عام ٢٠٠٥. وما زال متعيناً على اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات أن تدقق في نهجها المتعلق بكيفية تغطية جميع قضايا التشغيل المشترك والتفاعل فيما بين الخدمات المشتركة المتاحة في كيانات الأمم المتحدة الأخرى التي من قبيل مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية وإدارة عمليات حفظ السلام في سياق عمليات إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية وبعثات الأمم المتحدة المتكاملة، فضلاً عن الحكومات والمنظمات غير الحكومية التي من قبيل الصليب الأحمر.

١٦٤ - وفي عام ٢٠٠٤، واستناداً إلى أعمال فريق وحلقة عمل الخدمات المشتركة الإنسانية التابعين للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات[٩٤] أنشأت تلك اللجنة الخدمة المشتركة الإنسانية وعرَّفتها بأنها "وظيفة دعم تستهدف تسيير جهود منظمات اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات والمجتمع الإنساني الأكبر، وتديرها منظمة واحدة أو أكثر من منظمة ويؤذن لها من جانب عملية راسخة من العمليات المشتركة بين الوكالات، وفي كل حالة معينة يطلبها منسق الشؤون الإنسانية/الفريق القطري". وفي ذلك الوقت، حددت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات الخدمات المشتركة الإنسانية التالية الداخلة في مصفوفتها، وهي: خدمات الأمم المتحدة للنقل الجوي للمساعدة الإنسانية، ومركز الأمم المتحدة المشترك للوجستيات، وبرنامج التنسيق المدني - العسكري، والاتصالات السلكية واللاسلكية بين الوكالات في

(٩٤) IASC Working Group, 59th Meeting (22-23 November 2004), *Final Summary Records and Action Points*, 22 December 2004, p 2.

حالات الطوارئ[٩٥]. ولم يحدث أي تقدم في هذا الصدد لإطلاق خطة عمل متفق عليها لكفالة التشغيل المشترك والتفاعل فيما بين الخدمات المشتركة في هذا المجال.

١٦٥ - وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠، أضفت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات الطابع الرسمي على قيادة برنامج الأغذية العالمي لمجموعة الاتصالات السلكية واللاسلكية في حالات الطوارئ على الصعيد العالمي، على أساس فهم مفاده أن قيادة المجموعة في الميدان ستكون للمنظمات الحائزة لأكبر قدرة وموارد تتيح لها إنجاز الدور[٩٦]. وفي ظل نهج المجموعة الإنسانية المعمول به حالياً، يتصرف برنامج الأغذية العالمي بوصفه الوكالة القائدة للمجموعات عالمياً لمعالجة خدمتين مشتركتين رئيسيتين على وجه التحديد، هما: اللوجستيات، والاتصالات السلكية واللاسلكية في حالات الطوارئ. وخدمات الأمم المتحدة للنقل الجوي للمساعدة الإنسانية ليست مجموعة، بل خدمة دعم مشتركة أنشأتها اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى، ويسيرها برنامج للأغذية العالمي، وينسقها منسقو الشؤون الإنسانية.

١٦٦ - وليست هناك مجموعات أو قطاعات خدمات مشتركة مكرسة أخرى على الصعيد العالمي؛ حيث يجري تقديم الخدمات المشتركة الإنسانية في إطار كل مجموعة. ومن المفهوم أن منسق الإغاثة في حالات الطوارئ ومنسق الشؤون الإنسانية يكفلان تزويد هذه الخدمات بالأدوات اللازمة للتعاون الشامل للقطاعات، لا سيما في مجالات إدارة المعلومات وتقييمات الاحتياجات فيما بين الوكالات، ووضع خطة العمل الإنسانية المشتركة، وإعداد عمليتي النداءات الموحدة والنداءات العاجلة، والتخطيط للطوارئ[٩٧]. وعلى الصعيد القطري، تعالج المجموعات والقطاعات والأفرقة جميع القطاعات أو المجالات الرئيسية للنشاط الإنساني، وهي مسؤولة أمام منسق الشؤون الإنسانية.

١٦٧ - وبينما يكون منسق الشؤون الإنسانية ومنسق الإغاثة في حالات الطوارئ مسؤولين عن ضمان توفير الخدمات المشتركة، تكون الجهات القائدة للمجموعات والجهات القائدة للقطاعات مسؤولة عن تحديد الفجوات الحاسمة في الاستجابة الإنسانية وعن دعوة جميع الشركاء الإنسانيين المناسبين لمعالجتها. وحسب درجة الاستعجال، يمكن أن يُطلب من الجهة قائدة القطاع أن تلتزم بسد الفجوة باعتبارها "الممون الذي يمثل الملجأ الأخير". وهذه المسؤولية تمتد إلى كل من أنشطة الدعم التنفيذي والمشترك وأنشطة التنسيق.

---

(٩٥) الاتصالات السلكية واللاسلكية بين الوكالات في حالات الطوارئ.

(٩٦) *IASC Principals Meeting*, PR/1102/3652/7, Action Point 11, February 2012.

(٩٧) IASC Guidance Note On Using The Cluster Approach to Strengthen Humanitarian Response 24 November 2006, p 11.

١٦٨ - وهناك عدد من القضايا الشاملة للمنظومة التي ما زال متعيناً حلها، وهي:

(أ) الحاجة إلى إيجاد توافق في الآراء فيما بين الوكالات بشأن كيفية تحديد وتقاسم أفضل الممارسات في هذا الميدان، وتعريف المسؤوليات الإفرادية فيما بين الوكالات ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بشأن تقاسم المعلومات المتعلقة بالخدمات المشتركة وتعميمها كي تصل إلى الأطراف الفاعلة الإنسانية والشركاء وضمان الخدمات الجامعة؛

(ب) تنوع موردي خدمات الدعم المشتركة وعملهم في إطار مؤسسات مختلفة. وإذا تألفت الخدمات التي من هذا القبيل من أصول عسكرية من قبيل الطائرات في حالة الكوارث الكبرى (مثل تسونامي المحيط الهندي)، فضلاً عن قوة احتياطية أو مرفق تدريبي في إطار مبادرة هوبفور (HopeFor) لتحسين فاعلية أصول الدفاع العسكري والمدني في عمليات الإغاثة، كان منسق الإغاثة في حالات الطوارئ مسؤولاً عن تعبئة خدمات الدعم الإنساني وقبولها من الحكومات والمنظمات غير الحكومية. ولم يعد توفير خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية العسكرية والمدنية عموماً في حالات الطوارئ، وهي الخدمات التي تتيحها الحكومات والمنظمات غير الحكومية وينسقها حتى اليوم مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، تحت المسؤولية الواضحة لأي كيان فيما يختص بتنسيق الشؤون الإنسانية. وثمة حاجة لإيضاح المسؤوليات الإفرادية لموردي الخدمات ومستعمليها، فضلاً عن الوظائف التنسيقية لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية؛

(ج) كيف ينبغي كفالة توفير الأموال اللازمة للخدمات وما هي الجهة التي ينبغي أن توفرها؟ كيف يمكن أن تدبر المنظمات بشكل أفضل تكاليف التنسيق بين المجموعات في حالات الطوارئ غير المتوقعة وحالات الطوارئ المتوقعة أو أي من فئتي حالات الطوارئ (البلدان التي تواجه حالات طوارئ متطاولة الأمد والبلدان المعرضة للكوارث)؟ هل ينبغي تنظيم التمويل إفرادياً لتغطية كل خدمة، أو كلياً لتغطية جميع الخدمات؟ كيف يكفل التمويل التدرج لتلبية احتياجات الطفرة؟

(د) ينبغي إجراء الأبحاث بشأن الطريقة التي بفضلها يمكن تحسين تمويل الخدمات المشتركة ووظائف الدعم (مثل الأمن، والتنسيق، واللوجستيات، والاتصالات السلكية واللاسلكية، وما شابه ذلك) بصورة مأمونة لتقوية الاستجابة الإنسانية، وتعزيز قدرة قادة المجموعات/القطاعات على الاستجابة في توقيت مناسب وبصورة فعالة لحالات الطوارئ. كما ينبغي استعراض ضرورة أو عدم ضرورة تحمل الوكالة القائدة للمجموعة المسؤولية المالية وهي تقوم بدور "الممون الذي يمثل الملجأ الأخير"، وإلى أي مدى ينبغي أن تتحمل هذه المسؤولية.

سادساً – الإبلاغ والرصد والتقييم

ألف – الإبلاغ والرصد والتتبع على الصعيد المالي

١٦٩ – تبين للمفتش أن الأدوات المالية الحاضرة المتاحة لمنظومة الأمم المتحدة ليست مناسبة للتخطيط والتسيير الاستراتيجيين، على الرغم من إدخال الكثير من تكنولوجيا معالجة المعلومات. وفي تسعينات القرن العشرين، كان لدى لجنة التنسيق الإدارية – وهي اللجنة السلف لمجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق – تصنيف شامل يتضمن البرامج والموارد[٩٨]، وقد توقف العمل بذلك التصنيف. **ويرى المفتش أن هذا كان قراراً مؤسفاً وينبغي إعادة النظر فيه.** والبيانات الإحصائية المتعلقة بالأنشطة التنفيذية التي تقدم كل سنة إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي والجمعية العامة غير مكتملة في تغطيتها للمساعدة الإنسانية، إذ تفتقر إلى بيانات بشأن الأشخاص المشردين داخلياً واللاجئين فضلاً عن البيانات المتعلقة بالأنشطة غير الإنمائية.

١٧٠ – وتبين من استعراض حافظة وحدة التفتيش المشتركة أن معظم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة المشاركة في العمليات الإنسانية لديها ولايات متميزة، وإجراءات وطرائق تمويل متنوعة، وإجراءات تشغيل مختلفة اختلافا هائلاً، وسياسات وإجراءات مؤسسية شديدة التباين. وتعطي ممارسات الإبلاغ والرصد الخاصة بأدوات التمويل صورة مختلطة فيما يختص بالمساءلة فيما بين وكالات الأمم المتحدة. وهناك أمثلة جيدة تقدمها وكالات مثل الفاو واليونيسيف ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وبرنامج الأغذية العالمي التي تقدم تقارير تفصيلية بشأن الميزانيات وأدوات التخطيط والإبلاغ عن أدوات التمويل والقطاع الإنساني ككل. وهذه التقارير تصدر سنوياً في المقار وعلى الصعيد المؤسسي. ويوفر برنامج الأغذية العالمي تقارير مشاريعية موحدة تعرض التفاصيل على الجهات المانحة فيما يتعلق بجميع عملياته الإنسانية في الميدان. وهذه التقارير تصاغ ويجري تقاسمها مع الجهات المانحة باعتبارها تقارير برنامجية مؤقتة ونهائية، بينما يظل الإبلاغ عن التمويل ورصده في بعض الوكالات الأخرى متسمين إلى حد ما بطابع التهرب.

١٧١ – وبينما بلغت دائرة التتبع المالي التابعة لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية مرحلة متقدمة منذ عام ٢٠٠٥ نجد أن صورة ما حدث بالضبط فيما يختص باستعمال الأموال التي جمعتها الوكالات المشاركة عن طريق عمليتي النداءات الموحدة والنداءات العاجلة إما غير دقيقة أو غير معروفة. وترى الأمم المتحدة أن الوحدة المشتركة بين مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية والبرنامج الإنمائي في الميدان، التي من قبيل الوحدة الموجودة في جمهورية الكونغو الديمقراطية،

(٩٨) انظر E/1991/42/Add.1, E/1993/84 and E/1995/64.

يمكنها توفير مثل هذه المعلومات للسماح بتحسين إطار الرصد والإبلاغ. وقد بلغت الأموال الملتزم بها عن طريق النداء العاجل لتسونامي المحيط الهندي نحو ٦,٣ بلايين دولار، منها مجرد ١,٢ بليون دولار للإغاثة في حالات الطوارئ، بينما خصص الباقي للإنعاش المبكر والتعمير. وفي هذين المجالين معاً، كان الصرف بطيئاً. وما زال استخدام الجزء الأكبر من الأموال المخصصة لما بعد الإنعاش غير موثق وغير مبرر بصورة نهائية، لأن قاعدة بيانات مساعدات الجهات المانحة[٩٩] – المنشأة عام ٢٠٠٦ لمعالجة الالتزامات المخصصة للجهود المرتبطة بالتسونامي – ما تزال غير كاملة وغير متواصلة، نظراً لأسباب مالية. إلا أن موظفاً كبيراً في مصرف التنمية الآسيوي أكد للمفتش جدواها.

١٧٢ – ولدى مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية والبرنامج الإنمائي قاعدتي بيانات منفصلتين لخدمة الصناديق الإنسانية المشتركة. وقاعدة البيانات الموجودة في الوصلة الشبكية للصناديق الاستئمانية المتعددة المانحين التابعة للبرنامج الإنمائي لا تقدم تفاصيل بشأن المخصصات الإفرادية بالصناديق الإنسانية المشتركة، بينما لا يُخطر مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية دائماً بالحالة المحددة لاستعمال الأموال المخصصة لفرادى المشاريع[١٠٠].

١٧٣ – ويتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية إلى تناغم الإبلاغ وتحسينه، مما يعزز التنسيق بين آليات التمويل الإنساني ومساءلتها.

التوصية ٧

ينبغي أن يعزز الأمين العام، بوصفه رئيساً لمجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، وبمساعدة من مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية ومجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، إعداد قواعد بيانات منسقة للحافظة الإنسانية تكون صالحة للاستخدام على الصعيد القطري، وذلك تحقيقاً للربط المعلوماتي بين البرنامج الإنمائي ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، فضلاً عن مؤسسات التمويل الدولية والمنظمات الإنمائية المتعددة الأطراف.

١٧٤ – وقد أوحى تقييم الصناديق الإنسانية المشتركة[١٠١] بإنشاء وحدة مشتركة لتسيير الصندوق الإنساني المشترك لكل بلد. وهذا من شأنه أن يسمح لوحدة تسيير الصناديق

(٩٩) أداة تسمح للحكومات برصد تدفقات المساعدة وبالحفاظ على قاعدة تنسيقية أفضل لأجل التخطيط والتوجيه ويعتقد أن قاعدة البيانات هذه أداة مناسبة لتعزيز قدرة سلطات الرقابة الوطنية المناسبة في البلدان المتضررة بالإضافة إلى الآليات التي أنشأتها البلدان بأنفسها. انظر A /61/699/Add.1، الفقرة ٣١.

(١٠٠) John Cosgrave “Evaluation of The Common Humanitarian Fund Country Report: Sudan”, OCHA, 20 March 2011, p 17.

(١٠١) Channel Research, *Evaluation of the Common Humanitarian Fund Synthesis Report*, 21 March 2011.

بأن تستعرض بشكل دائم حالة استخدام الأموال المخصصة. كما أن إدخال إطار للرصد والإبلاغ من شأنه الإسهام في تحقيق هذا الهدف.

١٧٥ - وفي حالة مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ظل تقديم التقارير عن الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ إلى منسق الإغاثة في حالات الطوارئ والجهات المانحة والوكالات المعنية جارياً بطريقة منهجية. إلا أنه ليس من السهل الحصول على تقارير الرصد السنوية المتعلقة بالأنشطة الممولة من قبل الأدوات الإفرادية على الصعيد الميداني، لا سيما في حالة آليات التمويل المجمعة القطرية التي من قبيل الصندوق الإنساني المشترك للسودان، وهي مفتقدة افتقادا كلياً على الصعيد الميداني وصعيد المقر. وليس من السهل أيضاً العثور على معلومات بشأن تتبع المصروفات والنفقات على صعيد الوكالة أو صعيد المشروع أو صعيد المؤسسة. ويتمثل أحد التحديات الكبرى التي تواجه القطاع الإنساني في عجز الأطراف الفاعلة عن تتبع تدفقات المعونة والنفقات ورصدها ككل.

١٧٦ - ويتوقع أن تعزز التوصية التالية التنسيق بين آليات التمويل الإنساني ومساءلتها.

التوصية ٨

ينبغي أن يدعم الأمين العام، بوصفه رئيس مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، بمساعدة من مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية والبرنامج الإنمائي ومجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، وكلما أمكنه، إنشاء وحدات تسيير مشتركة على الصعيد القطري لضمان إدارة الموارد بصورة محققة لفعالية التكلفة وقابلة للمساءلة ومنهجية، ولتحقيق التناغم بين العمليات وأشكال بيانات الإبلاغ ومنهجياتها المتعلقة بالمشاريع الإنسانية وما يتصل بها من مشاريع إنمائية.

باء - مراجعة الحسابات والتقييم

١٧٧ - يتمتع مجلس مراجعي الحسابات ومكتب خدمات الرقابة الداخلية بسلطة تخولهما إجراء مراجعات حسابية تتناول استخدام مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية وتسيره للصناديق المجمعة. وتجري على الصعيد المشاريعي مراجعة حسابات تنفيذ وكالات الأمم المتحدة والمنظمة الدولية للهجرة وفقاً لإجراءات داخلية وخارجية منصوص عليها في النظم والقواعد والتوجيهات المالية لكل منها واستناداً إلى مبدأ "المراجعة الحسابية الوحيدة". وفي حالة الصناديق الإنسانية المشتركة، تجري مراجعة حسابات المشاريع التي تنفذها المنظمات غير الحكومية وفقاً لقواعد البرنامج الإنمائي وإجراءاته، نظراً لأنه وكيل تلك المنظمات المسير، وذلك عدا حالة الصندوق الإنساني المشترك للصومال، الذي يقوم مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بدور الوكيل المسير له.

١٧٨ - وفي حالة صناديق مواجهة حالة الطوارئ، تجري مراجعة حسابات المشاريع المنفذة من جانب المنظمات غير الحكومية على أيدي مراجعي حسابات خارجيين، يتعاقد معهم البرنامج الإنمائي بالنيابة عن المكتب القطري التابع لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية. ومراجعة الحسابات مالياً لازمة لصرف قسط المنحة النهائي، الذي يعادل في حالة صندوق الاستجابة الغوثية في حالات الطوارئ المخصص لهايتي ٢٠ في المائة من اعتمادات المشاريع. وتبين لوحدة التفتيش المشتركة وجود حالات تأخير شديدة في مراجعات حسابات المشاريع التي نفذتها المنظمات غير الحكومية في هايتي، وهذا يعزى لحد بعيد إلى ترتيبات المكتب القطري التابع لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية التي اتخذها للتعاقد مع مراجعي الحسابات. وقد تعاقد المكتب القطري المذكور مع شركة مراجعة حسابات خارجية كي لا تراجع إلا قائمة مشاريع محددة سلفاً اكتملت قبل سنة. وفي الوقت الحالي، لا توجد لدى المكتب القطري التابع لمكتب الشؤون الإنسانية في هايتي أية عقود مع مراجعي حسابات خارجيين لكي يراجعوا حسابات مشاريع المنظمات غير الحكومية لدى اكتمالها.

١٧٩ - وأدت حالات التأخير في عمليات المراجعة هذه إلى حالات تأخير في الصرف النهائي للمنظمات غير الحكومية، فضلاً عن التأخير في تسهيل الالتزامات وتحديد الرصيد المحدد الذي سيرحل. ولوحظت فعلاً حالات التأخير في تقرير المراجعة التي أعدها مكتب خدمات الرقابة الداخلية عن صناديق مواجهة حالات الطوارئ[١٠٢]. وقد أوصى ذلك التقرير بأن يصدر مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية "توجيهاً موحداً إلى المكاتب القطرية يبين بشكل إجمالي المتطلبات الدنيا والعمليات اللازمة لإجراء مراجعات حسابية تتناول منح صناديق مواجهة حالات الطوارئ، بما في ذلك توجيه بشأن الآليات التي ينبغي أن تستخدمها شركات مراجعة الحسابات والصلاحيات الخاصة بإجراء مراجعات حسابية للمنح".

١٨٠ - ويرى المفتش أنه ينبغي لمقر مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية أن ينفذ توصية مكتب خدمات الرقابة الداخلية السالفة الذكر على أساس فهم مفاده أن المبادئ التوجيهية التي من هذا القبيل تنص على تفويض السلطة من مجلس مراجعي الحسابات ومكتب خدمات الرقابة الداخلية لشركات المراجعة الخارجية، على سبيل المراعاة لمبدأ المراجعة الحسابية الوحيدة، وأن عقود المكاتب القطرية التابعة لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية مع مراجعي الحسابات الخارجيين الخاصين مرنة بما يكفي لتغطية أي مشروع جديد تنفذه المنظمات غير الحكومية، بالإضافة إلى قائمة المشاريع المحددة سلفاً التي ستراجع حساباتها، بحيث يتسنى مراجعة حسابات المشاريع متى استُكملت.

(١٠٢) انظر OIOS, Audit Report – OCHA's Management of Emergency Response Funds, 11 June 2010, p 16-17.

١٨١ - وقد أجرى مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية والوكالات الإنسانية التابعة للأمم المتحدة تقييماً لعدد من جوانب التحديات التي تواجهها أدواتها وطرائقها التمويلية، التي من قبيل كفاءة الصناديق المجمعة الإنسانية، والطرائق المؤدية إلى تعزيز النهج البرنامجي للصناديق الإنسانية المشتركة وعملية النداءات الموحدة، والصلات الجامعة بين الصناديق المجمعة والصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ. كما جرى تناول مسألة الصلات بين التمويل الإنساني والتمويل الإنمائي، فضلاً عن التمويل الانتقالي. إلا أنه ما زال متعيناً إجراء استعراض منهجي للصلات العضوية وصلات الحوافظ الخاصة بهذه الأدوات.

١٨٢ - وتقييمات السنتين وتقييمات السنوات الخمس التي يجريها الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ هي بتكليف من الجمعية العامة. والتقييمات الخارجية الأخرى لذلك الصندوق أجريت بطلب من أمانته. أما تقييمات صناديق مواجهة الطوارئ والصناديق الإنسانية المشتركة فقد جرت بمبادرة من مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بالتشاور مع منسق الشؤون الإنسانية والجهات المانحة وهيئات إدارة الصناديق المختلفة (بمجالسها الاستشارية). كما يمكن أن تقيّم التقييمات الآنية المشتركة بين الوكالات الدور الذي تؤديه الصناديق المجمعة أثناء المرحلة الأولية للاستجابة. إلا أنه لم تجر حتى الآن أية تقييمات تتناول بصورة جماعية آليات التمويل المجمع. وفضلاً عن ذلك، فإن الفاو هي الوكالة الوحيدة التي ما برحت تجري تقييماً مستقلاً للمشاريع الممولة من الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ.

جيم - الأرصدة غير المستخدمة والالتزامات غير المصفاة

١٨٣ - تبين للمفتش أن أرصدة الالتزامات غير الملتزم بها وغير المصفاة المبينة في ميزانيات وكالات عديدة مرتفعة بصورة غير مقبولة. واستعرض المفتش البيانات المالية المقدمة إلى الجمعية العامة على مدى الفترة الممتدة من ٢٠٠٥ إلى ٢٠٠٧. وتميل الوكالات المختلفة إلى اعتبار الأموال منفقة في لحظات زمنية مختلفة، فبعضها يعتبر المال منفقاً عند الالتزام؛ ولدى البعض الآخر معايير وإجراءات مختلفة فيما يختص بالتزام ما (فالبعض يعتبر توقيع عقد ما بمثابة التزام، وهناك وكالات أخرى يمكن أن تعتبر قرار توقيع عقد ما بمثابة التزام). وهذا يعني أن الأموال المبلغ عنها باعتبارها أموالاً "نفقة"قد لا تكون منفقة فعلياً، بل يمكن أن يكون قد جرى الالتزام بها لنشاط معين أو غرض معين.

١٨٤ - وعلاوة على ذلك، فإنه عندما تنقل المنظمة المسيرة لإحدى آليات التمويل أموالاً إلى منظمة غير حكومية قائمة بالتنفيذ نجد أن عملية الإبلاغ المالي والإبلاغ عن الأداء، المتسمة بصفة غير مباشرة، تضفي في العادة غموضاً على حالة المشروع وتؤخر تصفية أية التزامات معبأة. وعكست المناقشات مع الوكالات التحديات القائمة أمام فترات الإبلاغ للوكالات، ودورات الإنفاق المختلفة، وعمليات الرصد المختلفة. وهذا لم يسمح للهيئات الرقابية بتقديم

معلومات مالية عن النفقات في لحظة زمنية معينة، وبالتالي ظهرت في معظم الأحيان أرصدة كبيرة. إلا أن المناقشات كشفت أيضاً عن ضرورة القيام، مع إدخال المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام، بالإبلاغ عن مسائل عديدة متصلة بالالتزامات غير المصفاة وتسجيل هذه المسائل، مما يساعد على التخفيف من حدة الحالة السالفة الذكر على مدى فترة من الزمن. ومن شأن إدخال تلك المعايير ضمان عدم إبلاغ الوكالات عن الالتزامات غير المصفاة في نفقاتها باعتبارها التزامات باتة، لتصحح بالتالي التشوه في مقدار الإنفاق الفعلي.

١٨٥ - ويشير استعراض لتقارير الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ المقدمة من وكالات الأمم المتحدة إلى أن كل عضو في مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية يتلقى أموالاً من ذلك الصندوق يقدم معلومات عن مخصصات التمويل التي صرفها الصندوق المذكور ومجموع الميزانية السنوية التي تلقتها كل وكالة. ويلاحظ المفتش أنه بغض النظر عن اليونيسيف ومنظمة الصحة العالمية، اللتين أكملتا عملية التحول إلى المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام، تتبع وكالات أخرى يحق لها اتباع تلك المعايير النمط التقليدي للإبلاغ عن إنفاق الأموال، والأموال الفعلية المنفقة، والأرصدة غير المستخدمة. وفي هذا الصدد، طمأن الأمين العام المفتش إلى أن المعلومات المتعلقة بنفقات الصناديق والأموال الفعلية التي أنفقتها الوكالات على الأنشطة، والأرصدة غير المستخدمة، يجري إبلاغها عن طريق مراقب الحسابات إلى منسق الإغاثة في حالات الطوارئ، ويجري تقاسمها ومناقشتها مع موظفي الميدان عند طلبها.

١٨٦ - وبشكل أكثر تحديداً، فقد سجل مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية التزامات ضخمة غير مصفاة في صناديقه الاستئمانية. وفيما بين ٢٠٠٧ و٢٠١٠، بلغت الالتزامات غير المصفاة في الصناديق الاستئمانية لذلك المكتب النسب المئوية التالية من مجموع الدخل السنوي لكل منها:

الصندوق	النسبة المئوية
الصندوق الاستئماني لتعزيز مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية	ما بين ٥ و ١١ في المائة
الصندوق الاستئماني للإغاثة في حالات الكوارث	ما بين ٦ و ١٥ في المائة
الصندوق الاستئماني لحالات الطوارئ في أفغانستان	ما بين ٣ و ٢٥٠ في المائة
الصندوق الاستئماني للإغاثة من كارثة التسونامي	ما بين ٥ و ١٧ في المائة

لاحظ المفتش أن مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية لم يستعمل الصندوق الاستئماني الأخير منذ عام ٢٠٠٨ وأن من المتعين إغلاقه. إلا أن ذلك المكتب أفاد بعدم قدرته على إغلاق الحساب، لأنه مازال ينتظر تقارير الإنفاق ورد الأموال غير المستخدمة من مختلف المكاتب القطرية التابعة للبرنامج الإنمائي.

١٨٧ - وقد سجل الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ، منذ إنشائه التزامات غير مصفاة تراوحت بين ١٣ و٢٠ في المائة تقريباً من مجموع الدخل السنوي. وهذا المقدار أعلى كثيراً من المقادير المسجلة في الصندوق العام للأمم المتحدة والصناديق الاستئمانية العامة لحقوق الإنسان والشؤون الإنسانية، التي ما زالت عند مستوى ٧ إلى ٦ في المائة وتقل عن ١٥ إلى ١٠ في المائة، على التوالي، من الدخل السنوي. وهذا يعزى إلى إدراج مبالغ ملتزم بها لمشاريع ما زال في مراحل تنفيذها ولا تستحق بعد أية نفقات. كما أن هذا يعزى إلى الطريقة غير المباشرة التي يخصص بها مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية الأموال للمنظمات غير الحكومية عن ريق المنظمات الشريكة له. كما سجل الصندوق الإنساني المشترك للسودان رصيداً كبيراً غير مستخدم في نهاية كل سنة، مع تباينات فيما بين السنوات تظهر نمطاً معيناً من التذبذب مرة كل سنتين، الأمر الذي يحتاج إلى تفسير. ويرى المفتش أن التنفيذ الوشيك للمعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام في شتى أنحاء منظومة الأمم المتحدة سيحل الجانب الأعظم من المسألة.

١٨٨ - **ويرى المفتش أنه ينبغي للأمين العام أن يوجه منسق الإغاثة في حالات الطوارئ إلى ضمان الإبلاغ المالي العاجل من جانب المنظمات المعنية، بما في ذلك شركاؤها المنفذون (المنظمات غير الحكومية)، وأن يقوم على وجه السرعة بتصفية الالتزامات وتحديد الأرصدة الحرة و/أو الأرصدة غير المستخدمة تعزيزاً للالتزام.**

دال - تقاسم المعلومات وقاعدة البيانات المالية الإنسانية المشتركة

١٨٩ - ما تزال نظم البيانات والمعلومات المتعددة الأطراف القائمة مشوبة بالتجزؤ. وهناك ثلاث قواعد بيانات كبرى متقدمة متماشية مع كل مرحلة من مراحل الإغاثة في حالات الكوارث وإدارة الكوارث تسيرها المنظمات ذات الصلة، وهي: دائرة التتبع المالي التابعة لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية والوصلة الشبكية لمكتب الصناديق الاستئمانية المتعددة المانحين التابعة للبرنامج الإنمائي، التي يديرها منذ عام ٢٠١٠ مكتب الصناديق الاستئمانية المتعددة المانحين، وقاعدة بيانات مشاريع البنك الدولي، وكل منها تتيح الحصول إلكترونياً على بياناتها، لا سيما البيانات المتعلقة بصناديقها الاستئمانية المتعددة المانحين أو صناديقها المجمعة. إلا أن قواعد البيانات هذه غير تكاملية. ورغم أن نظام البرنامج الإنمائي يشمل كافة تدفقات المساعدة الصادرة عن ٣٦ صندوقاً استئمانياً متعدد المانحين فإنه لا يعطي دائماً بيانات موزعة، أو ما يتصل بذلك من مبادئ توجيهية إدارية معتمدة واتفاقات.

١٩٠ - ويرى المفتش أن الإبلاغ يجب أن يتحقق فيه التناغم لتوفير صورة كاملة للاستجابة على الصعيد القطري. كما يجب التوصل إلى توافق آراء بشأن الجهة التي يتعين إبلاغها. ومن الضروري الاستجابة إلى المصلحة العامة فضلاً عن شواغل صناع السياسات. وأخيراً، ينبغي

تحسين إمكانية وصول المستعملين إلى قواعد بيانات الإبلاغ دعماً للشفافية فيما يتعلق بالنتائج المحققة بفضل التبرعات المقصودة.

١٩١ - وقد أُخطر المفتش بوجود مجال يسمح بإنشاء قاعدة بيانات موحدة مشتركة تشمل كافة الأنشطة الإنسانية والإنمائية، وذلك بالاعتماد على الخبرة المكتسبة من نظام معلومات التنمية (DevInfo) في البوابة الشبكية للبيانات الإنمائية لمكتب الأمم المتحدة لتنسيق العمليات الإنمائية. والأمر يستحق استكشاف ما إذا كان ممكناً عمل ذلك برعاية آلية عاملة تابعة لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، اتباعاً لتوجيه مبادئ مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية المتعلقة بإنشاء قاعدة بيانات مشتركة تضم البنك الدولي، من أجل "استعراض التصنيف البرنامجي للجنة التنسيق الإدارية وترميمه".

١٩٢ - ويرى المفتش أنه عملاً على تشجيع التضافر فيما بين وكالات المعونة والجهات المانحة ينبغي وجود قاعدة بيانات مشتركة شاملة يمكن لهذه الجهات أن تجد فيها معلومات حقيقية تشغيلية تخدم سياساتها العامة وتخطيطها. وينبغي أن توزع البيانات حسب القطاع/المجموعة وحسب المرحلة التي بلغتها دورة إدارة الكوارث، على أن تغطي الانتقال من الإغاثة إلى الإنعاش والتعمير، فضلاً عن الاتقاء والتخفيف.

التصرف في الالتزامات غير المصفاة والأرصدة غير المستخدمة وتقييمها

١٩٣ - لم يتمكن المفتش من تبيّن أي إجراءات موحدة متفق عليها لرصد الالتزامات غير المصفاة والأرصدة غير المستخدمة والتصرف فيها بحسابات الموارد المتعددة الأطراف التي جمعت عن طريق الصناديق الاستئمانية المتعددة المانحين والصناديق الاستئمانية، التي ينبغي أن تكون خاضعة للتقييم الدوري. وينبغي إعداد مثل هذه الإجراءات على وجه السرعة.

نموذج للممارسة الحميدة: الصندوق الإنساني المشترك في السودان

يتحدد مؤشر رئيسي للأداء المالي الطيب عند بلوغ نسبة ٥ إلى ٧ في المائة من الأرصدة غير المستخدمة أو الالتزامات غير المصفاة. ويخضع التصرف في الأرصدة غير المستخدمة في الصندوق الإنساني المشترك لقرار منسق الشؤون الإنسانية. وهذا يبدو كأنه ابتكار. **ومن الضروري إخضاع هذا الابتكار للتقييم والتماس رأي المراقب المالي للأمم المتحدة بشأن ما إذا كان هذا الجزء من صلاحيات الصندوق الإنساني المشترك متماشياً أو غير متماش مع النظام المالي والقواعد المالية للأمم المتحدة.**

هاء – المساءلة المالية

١٩٤ – في كانون الأول/ديسمبر عام ٢٠٠٦، ذكر فريق المراجعين الخارجين لحسابات الأمم المتحدة، الذي يراجع حسابات الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية، في تقريره[١٠٣] أنه على الرغم من أن استجابة الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها ووكالاتها المتخصصة تبدو فعالة بصفة عامة برزت نقاط ضعف هامة في مجال التنسيق فيما بين الوكالات. ولم يكن رصد التدفقات المالية المعبأة متسقاً أو شاملاً أو آنياً؛ الأمر الذي يؤكد افتقاد خطط للتأهب ومواجهة حالات الطوارئ معمول بها على صعيد المنظمة؛ كما مَثَّل الانتقال من الإغاثة إلى الإنعاش تحديات في الميدان، لا تعالج على النحو المناسب. وأشار التقرير إلى سوء التصرف في الأموال وإلى الفساد على الصعيد الميداني.

١٩٥ – والغرض من ذلك التقرير، الذي كان أول تقرير يوضع عن مراجعة الحسابات على صعيد المنظومة، كان ثلاثيّ الشُعب على النحو التالي:

(أ) تعزيز مساءلة الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها ووكالاتها المتخصصة؛

(ب) تحديد المسائل أو المجالات المشتركة التي يمكن إحداث تحسين فيها ويلزمها عمل جماعي من جانب هذه المنظمات/الوكالات؛

(ج) إظهار المنافع التي يجلبها اتباع نهج منسق إزاء الرقابة الخارجية في إطار الأمم المتحدة.

١٩٦ – إلا أن هذا التقرير ما زال متعيناً دراسته من جانب الرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة وتكراره فيما يختص بحالات الاستجابة الإنسانية الكبرى الأخرى. **ونظراً لإمكان إسهامه في تعزيز المساءلة المالية لمنظومة الأمم المتحدة بأسرها عن طريق مراجعة الحسابات والتقييم على صعيد المنظومة، ينبغي أن تقدم المنظمات المعنية آراءها بشأن الآثار التي تترتب بالنسبة للمساءلة المالية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة بناءً على التوصيات الواردة في التقرير المرفوع للأمين العام التماساً للتجميع. وينبغي أن تناقش الجمعية العامة الآراء بمناسبة إجراء إصلاح مالي في المستقبل يشمل تمويل الأنشطة الإنسانية.**

(١٠٣) Panel of External Auditors of the United Nations, the Specialized Agencies and the International Atomic Energy Agency, *Observations and recommendations on the intervention of the United Nations, its Funds, Programmes and Specialized Agencies in the aftermath of the Indian Ocean tsunami of 26 December 2004*, P/47/06/1.

المرفق

استعراض عام للإجراءات التي يتعين أن تتخذها المنظمات المشاركة بشأن توصيات وحدة التفتيش المشتركة (JIU/REP/2012/11)

		التأثير المنتوى	الأمم المتحدة*	الأونكتاد	أونودك	برنامج البيئة	الموئل	مفوضية اللاجئين	الأونروا	البرنامج الإنمائي	صندوق السكان	اليونيسيف	برنامج الأغذية	كيانات أخرى	منظمة العمل	الفاو	اليونسكو	الطيران المدني	منظمة الصحة	الاتحاد البريدي	اتحاد الاتصالات	الأرصاد الجوية	المنظمة البحرية	الملكية الفكرية	اليونيدو	منظمة السياحة	الطاقة الذرية
التقرير	لاتخاذ إجراء		☒	☐	☐	☐	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☐	☐	☒	☒	☐	☒	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	للإحاطة		☐	☒	☒	☒	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☒	☒	☐	☐	☒	☐	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒
التوصية ١		e	E				E	E	E	E	E	E	E			E	E		E								
التوصية ٢		a	E																								
التوصية ٣		e	L				L	L	L	L	L	L	L			L	L		L								
التوصية ٤		c	E																								
التوصية ٥		a	E				E	E	E	E	E	E	E			E	E		E								
التوصية ٦		b	L																								
التوصية ٧		e	E				E	E		E	E	E	E			E	E		E								
التوصية ٨		e	E				E	E		E	E	E	E			E	E		E								

تفسير المختصرات: **L**: توصية لاتخاذ إجراء من جانب جهاز تشريعي. **E**: توصية لاتخاذ إجراء من جانب رئيس تنفيذي.

: التوصية لا تقتضي إجراءً من جانب هذه المنظمة.

الأثر المنتوى: **a**: تعزيز المساءلة **b**: تعميم أفضل الممارسات **c**: تعزيز التنسيق والتعاون **d**: تعزيز الانضباط والامتثال **e**: تعزيز الفعالية **f**: وفورات مالية كبيرة **g**: تعزيز الكفاءة **o**: آثار أخرى

* يشمل جميع الكيانات المدرجة في ST/SGB/2002/11 عدا الأونكتاد والأنودك وبرنامج البيئة وموئل الأمم المتحدة ومفوضية شؤون اللاجئين والأونروا.

الأونكتاد (مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية)؛ أنودك (مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة)؛ برنامج البيئة (برنامج الأمم المتحدة للبيئة)؛ الموئل (برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل الأمم المتحدة))؛ مفوضية اللاجئين (مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين)؛ الأونروا (وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى)؛ البرنامج الإنمائي (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي)؛ صندوق السكان (صندوق الأمم المتحدة للسكان)؛ برنامج الأغذية (برنامج الأغذية العالمي)؛ منظمة العمل (منظمة العمل الدولية)؛ الطيران المدني (منظمة الطيران المدني الدولي)؛ منظمة الصحة (منظمة الصحة العالمية)؛ الاتحاد البريدي (الاتحاد البريدي الدولي)؛ اتحاد الاتصالات (الاتحاد الدولي للاتصالات)؛ الأرصاد الجوية (المنظمة العالمية للأرصاد الجوية)؛ المنظمة البحرية (المنظمة البحرية الدولية)؛ الملكية الفكرية (المنظمة العالمية للملكية الفكرية)؛ اليونيدو (منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية)؛ منظمة السياحة (منظمة السياحة العالمية)؛ الطاقة الذرية (الوكالة الدولية للطاقة الذرية).