

Distr.: General
28 November 2000
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الخامسة والخمسون

البند ٢٠ (أ) من جدول الأعمال

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

تعزيز أداء الصندوق الدائر المركزي للطوارئ والاستفادة منه

مذكرة من الأمين العام*

أولاً - مقدمة

١ - هذه المذكرة مقدمة عملاً بقرار الجمعية العامة ٩٥/٥٤ المؤرخ ٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩، الذي طلبت فيه الجمعية، في جملة أمور، إلى الأمين العام أن يقدم إلى الجمعية العامة مقترحات عملية بشأن كيفية تعزيز أداء الصندوق الدائر المركزي للطوارئ والاستفادة منه، بما في ذلك، حسب الاقتضاء، إدخال تعديلات على اختصاصاته.

٢ - وقد أنشأ الأمين العام الصندوق الدائر المركزي للطوارئ عملاً بقرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ المؤرخ ١٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١، بوصفه آلية للتدفق النقدي لتأمين الاستجابة السريعة والمنسقة من قبل مؤسسات منظومة الأمم المتحدة لحالات الطوارئ الإنسانية. وقد طلبت الجمعية أن يكون الصندوق الدائر مكماً لترتيبات التمويل الاحتياطية وترتيبات تمويل الطوارئ الأخرى للمنظمات التنفيذية وكفالة توفير الموارد الكافية

* تأخرت هذه الوثيقة نتيجة لمشاورات مطولة أجريت داخل الأمانة العامة من أجل وضعها في صيغتها النهائية. وقد أحيط المجلس الاقتصادي والاجتماعي علماً بهذه العملية في دورته العادية لعام ٢٠٠٠.

لاستخدامها في المرحلة الأولى من حالات الطوارئ التي تتطلب استجابة على نطاق المنظومة كلها. وسيبدأ تشغيل الصندوق بمبلغ قدره ٥٠ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة وسيمول من التبرعات. وستقدم الموارد إلى المؤسسات التنفيذية التابعة للمنظومة في شكل سلف على أن يكون مفهوماً أنها ستسدد للصندوق الدائر في أول فرصة من التبرعات المتلقاة استجابة للنداءات الموحدة.

٣ - ونظراً لأن الصندوق هو صندوق دائر وليس صندوقاً استثمارياً، فإن موارده تقدم إلى الوكالات التنفيذية كسلف واجبة السداد. أما التبرعات المودعة في صناديق الأمم المتحدة الاستثمارية، من ناحية أخرى، فهي تصرف وفقاً للاختصاصات ذات الصلة. وعندما يقلل صندوق استثماري، تعاد الأرصدة المتبقية، بما في ذلك الفائدة المستحقة، إلى الحكومات المانحة، ما لم تكن هناك تعليمات أخرى، على أساس تناسي. وإذا ما أقلل الصندوق الدائر المركزي للطوارئ، فسيكون المبلغ الذي سيعاد إلى الحكومات المانحة مساوياً للمبالغ التي أسهمت بها تلك الحكومات في الصندوق الدائر، مضافاً إليها الفائدة، ما لم تكن هناك تعليمات أخرى. وترد إجراءات تشغيل الصندوق الدائر في نشرة الأمين العام ST/SGB/251 المؤرخة ٢٢ تموز/يوليه ١٩٩٢.

٤ - وقررت الجمعية العامة أيضاً في قرارها ٥٧/٤٨ المؤرخ ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣، أن تأذن، في الظروف الاستثنائية وعلى أساس محدد زمنياً ومع الاحتفاظ بالطابع الدائر للصندوق الدائر المركزي للطوارئ، لمنسق عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ وللوكالات التنفيذية ذات الصلة، عاملة تحت قيادة المنسق، بالسحب من الفائدة المتحصلة للصندوق الدائر من أجل تعزيز تنسيق الاستجابة السريعة حيثما لا توجد قدرة كافية على الصعيد الميداني.

ثانياً - الحالة الراهنة للصندوق الدائر المركزي للطوارئ

٥ - لقد ثبت أن الصندوق الدائر، الذي يديره تحت سلطة الأمين العام وكيل الأمين العام للشؤون الإنسانية، الذي هو أيضاً منسق الإغاثة في حالات الطوارئ، مصدر تمويل هام للمنظمات التنفيذية التابعة للأمم المتحدة من أجل تسهيل الاستجابة لحالات الطوارئ في حينها. وقد صرف منذ إنشاء الصندوق في أيار/مايو ١٩٩٢ ما مجموعه ١٨٥,٧ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة، سدد منه مبلغ ١٥٥,٧ مليون دولار. وقد احتفظ الصندوق الدائر بمركز مالي قوي وقد استفادت منه المؤسسات التنفيذية التابعة لمنظومة الأمم المتحدة في ٦١ مناسبة لتلبية احتياجات المرحلة الأولى العوئية العاجلة.

٦ - ومنذ عام ١٩٩٢، بلغت الفائدة المتحصلة للصندوق ٨.٨ ملايين دولار. وكما ورد في قرار الجمعية العامة ٥٧/٤٨، استخدم منسق الإغاثة في حالات الطوارئ حصصاً من تلك الفائدة، على أساس السداد، لتعزيز تنسيق الاستجابة السريعة حيثما لا توجد قدرة كافية على الصعيد الميداني، كما في حالات بوروندي ورواندا ومنطقة البحيرات الكبرى في أفريقيا، وغرب أفريقيا، بل واستخدامه في آونة أقرب في منطقة البلقان. وقد استخدمت أيضاً الفائدة المستحقة لإعادة تزويد الصندوق الدائر بالموارد محل السلف المستحقة السداد منذ أمد طويل والتي أخفقت الوكالات المقترضة في تسديدها. وتشمل السلف المستحقة السداد السلف المقدمة إلى برنامج الأغذية العالمي لحالة الطوارئ في طاجيكستان وقدرها ٦٧٩ ٤٤٠ ٢ دولاراً؛ والسلف المقدمة إلى مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) من أجل الأزمة في لبنان وقدرها ٧٢٤ ٣٠٦ ٣ دولاراً؛ وتلك المقدمة إلى المنظمة الدولية للهجرة من أجل عمليات الطوارئ في زائير، ومجموعها ١٥٣ ٣٥٠ ١ دولاراً؛ وإلى منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة لتلبية احتياجات الطوارئ في البوسنة والهرسك وقدرها ٤٥ ١٣٢ ٤ دولاراً.

٧ - وعلى مدى السنين، زاد إلى حد كبير تنوع ونطاق آليات تمويل برامج المساعدة الإنسانية، لا سيما الاستجابة السريعة للأزمات. ففي السنوات الأخيرة، زاد لجوء منظمات الأمم المتحدة، العاملة في الميدان في حالات الطوارئ، إلى صناديقها الاستثمارية وإلى صناديق طوارئ محددة لتمويل استجابتها للأزمات. واستخدمت فرادى المنظمات احتياطات الطوارئ الداخلية الخاصة بها كلما أمكن ذلك ولم تلجأ إلى الصندوق الدائر إلا عندما كانت احتياجاتها تتجاوز موارد صناديقها الخاصة لحالات الطوارئ.

٨ - ونتيجة لذلك، كان استخدام الصندوق الدائر متفاوتاً. ففي عام ١٩٩٨، لم يطلب إلا خمس سلف، قدرها ٦,٣ ملايين دولار. وفي عام ١٩٩٩، قدمت ١٥ سلفة قدرها ٢٢,١ مليون دولار. وحتى ١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠، قدمت ١٨ سلفة، قدرها ٣٣,٦ مليون دولار، منها ١٣ مليون دولار قدمت لمنظمة الأغذية والزراعة من أجل توفير المدخلات الزراعية لحالات الطوارئ، و ١١ مليون دولار قدمت لبرنامج الأغذية العالمي من أجل موزامبيق وكينيا، و ٨ ملايين دولار لمنظمة الأمم المتحدة للطفولة من أجل القرن الأفريقي.

ثالثاً - التحديات والعقبات

٩ - لقد أكد عظم الكوارث الطبيعية التي وقعت في عامي ١٩٩٨ و ١٩٩٩ وما كان لها من أثر مدمر، لا سيما على البلدان النامية، الحاجة إلى وجود آلية تمويل مناسبة لكفالة

الاستجابة السريعة لألح احتياجات السكان المنكوبين بالكوارث. وعلى الرغم من أن الصندوق الدائر المركزي للطوارئ كان الهدف منه أن يكون آلية للتدفق النقدي لتأمين الاستجابة السريعة في المرحلة الأولى من حالات الطوارئ التي تتطلب استجابة على نطاق المنظومة، فليس هناك نص صريح في مبادئه التوجيهية التنفيذية على استخدامه لتقديم المساعدة الإنسانية العاجلة للسكان المتأثرين بالكوارث الطبيعية.

١٠ - وعموما ما يكون التمويل من قبل المانحين متاحا في المراحل الأولى من حالات الطوارئ الكبرى. غير أنه في بعض الحالات يكون تأمين التبرعات لحالات الطوارئ الإنسانية الطويلة الأمد أكثر صعوبة. ففي عامي ١٩٩٩ و ٢٠٠٠، ازدادت الصراعات المطولة في أنغولا وسيراليون حدة واستمرت الصراعات في أفغانستان والسودان دون أن تخف حدتها. وفي عدد من الحالات، كانت الحروب الداخلية تتخذ بعدا إقليميا أوسع، كما في حالة جمهورية الكونغو الديمقراطية، ونشأت عنها احتياجات زائدة إلى المساعدة الإنسانية. وفي هذه الحالات، غالبا ما يكون من الأهمية البالغة توافر القدرة على الاستخدام الفوري لتبرعات متعهد بها حديثا. ونظرا لأن فترة التأخير بين إعلان التعهد واستلام الأموال قد تكون طويلة، فإن توافر موارد الصندوق تتيح للوكالات تنفيذ أنشطة الطوارئ على الفور.

١١ - وثمة عقبة أخرى تواجهها المنظمات التنفيذية في تقديم المساعدة الإنسانية وهي انخفاض مستويات التمويل استجابة للنداءات الموحدة لحالات الطوارئ التي لا تحظى باهتمام عام كبير. ويتجلى ذلك على نحو خاص في أفريقيا حيث تلقت النداءات الموحدة لعام ١٩٩٩ لصالح الكونغو وجمهورية الكونغو الديمقراطية وأوغندا تبرعات قدرها ١٧ و ١٩ و ١٣ في المائة على التوالي من إجمالي المبالغ المطلوبة. وعلى الرغم من الاحتياجات الحرجة، فقد كان التمويل المقدم في أزمة سيراليون مجرد ٤١ في المائة من المبلغ المطلوب؛ بينما ولدت حالات الطوارئ في بوروندي وجمهورية تنزانيا المتحدة ومنطقة البحيرات الكبرى استجابات تراوحت بين ٤٠ و ٧٥ في المائة من المبلغ المطلوب. ونتيجة لذلك، لم يمكن تلبية كثير من الاحتياجات الرئيسية لإنقاذ الأرواح، في حالات "الطوارئ المنسية".

١٢ - إن مسألة أمن موظفي الأمم المتحدة تتطلب اهتماما عاجلا. فعلى الرغم من دواعي القلق التي أعربت عنها الدول الأعضاء بشأن الظروف المتزايدة الصعوبة التي يجري فيها تقديم المساعدات الإنسانية في بعض المناطق وبخاصة التضائل المستمر لاحترام مبادئ وقواعد القانون الإنساني الدولي، يتعرض العاملون في مجال المساعدة الإنسانية التابعون للأمم المتحدة والمنظمات الأخرى لهجمات عنيفة، بما في ذلك القتل والأخذ كرهائن والسطو والنهب

للممتلكات على يد جماعات مسلحة. ومن الختمي وضع ترتيبات أمنية ملائمة للعاملين في مجال المساعدة الإنسانية، كما دعا إلى ذلك الأمين العام في تقريره عن سلامة وأمن موظفي الأمم المتحدة المقدم إلى الجمعية العامة في دورتها الجارية (A/55/494). وفي الوقت ذاته، هناك، وستظل دائما، حاجة إلى تقديم موارد مسبقا من أجل تدابير الأمن إلى أن يتم حصول المنظمات التنفيذية على التمويل لاحتياجاتها الأمنية ذات الصلة ببرامجها لتقديم المساعدة. وبناء عليه، يُقترح استخدام الصندوق الدائر المركزي للطوارئ في تقديم سلف من الأموال من أجل التدابير الأمنية العاجلة في حالات الطوارئ، وفقا للسياسات والإجراءات التي يضعها مكتب منسق الأمم المتحدة لشؤون الأمن.

رابعاً - الاستنتاجات والتوصيات

١٣ - لقد كان الصندوق الدائر المركزي للطوارئ، بوصفه آلية للتدفق النقدي للمرحلة الأولى من حالات الطوارئ الإنسانية، مصدرا هاما لتمويل استجابة المنظمات التنفيذية استجابة في حينها وعاجلة وفعالة. وإن تراجع استخدامه في المرحلة الأولى من حالات الطوارئ هو نتيجة لما يتوافر لدى المنظمات التنفيذية من صناديق الطوارئ الخاصة بها والمصادر الأخرى لتمويل احتياجات مرحلة البدء المعنية. فلم تكن المنظمات تلجأ إلى الصندوق الدائر إلا عندما تتجاوز احتياجاتها الفورية صناديقها الخاصة لحالات الطوارئ. وفي حين يمكن اعتبار ذلك خطوة إيجابية من حيث أنه أصبحت الموارد متاحة داخل المنظمات التنفيذية لاحتياجات مرحلة البدء، فقد نتج عن ذلك أن كانت الاستفادة من الصندوق دون المستوى الأمثل. وبالنظر إلى الاستخدام متفاوت للصندوق في السنوات الأخيرة، ومع مراعاة زيادة توافر صناديق الطوارئ داخل المنظمات التنفيذية، فإنه يُقترح تخفيض مستوى موارد الصندوق من ٥٠ مليون دولار إلى ٤٠ مليون دولار.

١٤ - ويقترح أيضا توسيع نطاق فرص الاستفادة من الصندوق الدائر. وسيكون ذلك امتثالا لمقصد وروح قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦، الذي يتناول القضية الأساسية المتعلقة بتوفير التمويل الكافي للمساعدة الإنسانية التي تقدمها منظومة الأمم المتحدة. ففي ذلك الوقت، كان الشاغل الرئيسي هو توافر تمويل عاجل وفي حينه للمرحلة الأولى من حالات الطوارئ. وعلى الرغم من أن ذلك لا يزال صحيحا فهناك الآن حاجة لمواجهة الحالات الأخرى المحملة أعلاه كيما يمكن كفاءة استخدام الصندوق الدائر حيثما تكون الاحتياجات أشد وأكثر إلحاحا.

١٥ - ولضمان الاستفادة من الصندوق بكفاءة أكبر، يقترح توسيع نطاق مبادئه التوجيهية التنفيذية، التي تنص حالياً على توفير التمويل فقط للمرحلة الأولى من حالات الطوارئ، وذلك بحيث تشمل: (أ) المساعدات الإنسانية الناجمة عن الكوارث الطبيعية؛ (ب) المساعدات الإنسانية المقدمة لحالات الطوارئ الطويلة الأمد؛ (ج) الترتيبات الأمنية لموظفي الأمم المتحدة والموظفين المرتبطين بها.

١٦ - إن توسيع نطاق استخدام الصندوق الدائر من أجل تقديم سلف لمنظمات وكيانات الأمم المتحدة للاضطلاع بالأنشطة المذكورة آنفاً، إذا ما ووفق عليه، ستبعب فيه الإجراءات المعمول بها حالياً فيما يتعلق بتخصيص وسداد الموارد المقدمة للمرحلة الأولى من حالات الطوارئ. وتشمل هذه الإجراءات تبادل الرسائل بين منسق الإغاثة في حالات الطوارئ والمنظمة التنفيذية؛ وتحديد غرض ومدة البرنامج أو المشروع المطلوب تقديم سلفة إليه؛ وبيان الموعد المستهدف للسداد للصندوق. وفضلاً عن ذلك، فإنه وفقاً للإجراءات المعمول بها، إذا لم تسدد المنظمة التنفيذية المبالغ إلى الصندوق خلال عام من تاريخ الحصول على السلفة، فسيكون على منسق الإغاثة في حالات الطوارئ الشروع في تدابير لاستعادة رصيد الصندوق الدائر إلى ما كان عليه. وتحقيقاً لهذه الغاية، يمكن للمنسق أن يواصل: (أ) مطالبة المنظمة التنفيذية بسداد ما تبقى من السلفة من مواردها الخاصة؛ (ب) مناشدة المانحين تقديم مساهمات محددة للصندوق لتغطية المبالغ المقدمة كسلف؛ وأن يعمد، كملجأ أخير، إلى (ج) استخدام ما قد يتجاوز المستوى المستهدف الجديد لأرصدة الصندوق البالغ ٤٠ مليون دولار، بما في ذلك الفائدة المتجمعة.

١٧ - وفي حالة الموافقة على اقتراح تخفيض مستوى الصندوق إلى ٤٠ مليون دولار، ستطلب موافقة الدول الأعضاء التي قدمت مساهماتاً للصندوق الدائر على تحويل ١٠ ملايين دولار إلى صندوق استئماني يُنشأ من أجل تلبية احتياجات تقديم المساعدة لإنقاذ الأرواح، لا سيما في أفريقيا، لما تناله هذه الحالات من قلة تمويل وضعف اهتمام كما ذكر في الفقرة ١١ أعلاه. وسيتم وضع مبادئ توجيهية لاستخدام المنظمات التنفيذية للصندوق الاستئماني المقترح. وسيكون الفريق العامل التابع للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، فيما يجريه من استعراض دوري لحالات الأزمات واستجابة المانحين للنداءات الموحدة، مسؤولاً عن تحديد الاحتياجات ذات الأولوية لإنقاذ الأرواح التي تعاني من نقص حاد في التمويل والتي يمكن استخدام الموارد لأجلها من هذا الصندوق الاستئماني. وسيتم منسق الإغاثة في حالات الطوارئ، في استخدام موارد الصندوق الاستئماني على أساس توصيات اللجنة.

- ١٨ - وفيما يتعلق باستخدام الفائدة المتجمعة، سيواصل منسق الإغاثة في حالات الطوارئ، في ظروف استثنائية، وفي إطار زمني محدد وعلى أساس قابل للسداد، الاستفادة من الفائدة المتحصلة للصندوق في تعزيز تنسيق الاستجابة السريعة حيثما لا توجد قدرة كافية على الصعيد الميداني، كما هو متوخى في قرار الجمعية العامة ٥٧/٤٨.
- ١٩ - وقد ترغب الجمعية العامة في تأييد اقتراح الأمين العام الداعي إلى (أ) تخفيض مستوى الصندوق الدائر المركزي لحالات الطوارئ من ٥٠ مليون دولار إلى ٤٠ مليون دولار؛ و (ب) توسيع نطاق استخدام الصندوق على النحو المحدد في الفقرة ١٥ أعلاه.
- ٢٠ - ولتحديد ما إذا كان ينبغي للترتيبات المذكورة أعلاه أن تستمر للأجل الطويل، سيقدم الأمين العام تقريراً إلى الجمعية العامة في دورتها السابعة والخمسين في عام ٢٠٠٢ بشأن الخبرة المكتسبة في استخدام الصندوق الدائر المركزي لحالات الطوارئ وفقاً للصلاحيات المنقحة.