برنامج الأغذية العالمي

Programme Alimentaire Mondial

World Food Programme

Programa Mundial de Alimentos

المجلس التنفيذي
الدورة السنوية

روما، 24- 2004/5/26

قضايا السياسات

البند 5 من جدول الأعمال

الانتقال من الإغاثة إلى التنمية

A

Distribution: GENERAL
WFP/EB.A/2004/5-B
13 May 2004
ORIGINAL: ENGLISH

طبعت هذه الوثيقة في عدد محدود من النسخ. يمكن الإطلاع على وثائق المجلس التنفيذي في صفحة برنامج الأغذية العالمي في شبكة انترنت على العنوان التالي: (http://www.wfp.org/eb)

مذكرة للمجلس التنفيذي

الوثيقة المرفقة مقدمة للمجلس التنفيذي لينظر فيها

تدعو الأمانة أعضاء المجلس الذين يرغبون في إبداء بعض الملاحظات أو لديهم استفسارات تتعلق بمحتوى هذه الوثيقة الاتصال بموظفي برنامج الأغذية العالمي المذكورة أسماؤهم أدناه، ويفضل أن يتم ذلك قبل ابتداء دورة المجلس التنفيذي بفترة كافية.

رئيس دائرة الأمن الغذائي وشبكات الأمان والإغاثة (PSPP): Mr A. Jury رقم الهاتف: 066513-2601

محلل السياسات (PSPP): Mr A. Hoskins رقم الهاتف: 066513-2494

الرجاء الاتصال بمشرف وحدة التوزيع وخدمات الاجتماعات إن كانت لديكم استفسارات تتعلق بإرسال الوثائق المتعلقة بأعمال المجلس التنفيذي أو استلامها وذلك على الهاتف رقم: (066513-2328).

ملخص

تشير التقديرات إلى أن 40 في المائة من البلدان الخارجة من نزاعات ترتد إلى سابق عهدها، وتبلغ هذه النسبة 60 في المائة في أفريقيا. ويمكن للمعونة أن تساعد البلدان على الانتقال من النزاع إلى السلام شريطة وجود استراتيجية متسقة لتوحيد الجهات الفاعلة المشتركة في مختلف جوانب عملية الانتقال. وأحرزت الآليات القائمة بعض النجاح في وضع نهج متناسقة وينبغي تعزيز هذه الآليات.

وعلى ضوء ذلك، قامت مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية واللجنة التنفيذية للمساعدة الإنسانية بإنشاء فريق عامل مشترك معني بقضايا الانتقال برئاسة السيدة كارول بلامي المديرة التنفيذية لمنظمة الأمم المتحدة للطفولة، بقصد اتخاذ تدابير لتعزيز استجابة منظومة الأمم المتحدة في سياقات الانتقال. ويحدد تقرير الفريق العامل مجالات التوافق في الآراء ويقدم توصيات بشأن اتخاذ مزيد من الإجراءات. وجرى استعراض التقرير في اجتماع رفيع المستوى عقد في يناير/كانون الثاني 2004 للجنة التنفيذية للمساعدة الإنسانية ومجموعة الأمم المتحدة الإنمائية واللجنة التنفيذية للسلام والأمن وتم عرضه بعد ذلك على الأمين العام. واضطلع **البرنامج** بدور فعال طوال هذه العملية ووافق على الاستنتاجات التي خلص إليها التقرير. ويساعد قيام المجلس بالنظر في النتائج الرئيسية للتقرير على تعميق دور **البرنامج** في أنشطة المتابعة، بما في ذلك النقاش الذي من المزمع أن يجريه المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة في يوليو/تموز 2004.

مشروع قرار*

يحيط المجلس علما بالبلاغ الصادر من الأمانة (WFP/EB.A/2004/5-B) بشأن التقرير النهائي للفريق العامل المعني بقضايا الانتقال المشترك بين مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية واللجنة التنفيذية للمساعدة الإنسانية ويشجع **البرنامج** على الاشتراك في العملية وإبقاء المجلس على علم بالتطورات.

* هذا مشروع قرار، وللإطلاع على القرار النهائي الذي اعتمده المجلس، يرجى الرجوع إلى وثيقة القرارات والتوصيات الصادرة في نهاية الدورة.

مقدمة

1- أنشأت مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية واللجنة التنفيذية للمساعدة الإنسانية فريقا عاملا مشتركا معنيا بقضايا الانتقال للاستجابة لمجموعتين من إرشادات السياسات الوارد في (1) قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة E/2002/32، (2) الإجراء 14 الوارد في تقرير الأمين العام (A/57/387/2002). فأما الأول فإنه يهيب بمنظومة الأمم المتحدة أن "تتصدى للفجوة في التمويل والتخطيط الاستراتيجي بين أنشطة الإغاثة والتنمية في سياق الكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ المعقدة" وأن تواصل "تعزيز عملية النداءات الموحدة باعتبارها أداة للتنسيق والتخطيط الاستراتيجي لتوفير المساعدة الإنسانية والانتقال من الإغاثة إلى التنمية". وأما الثاني فيدعو المجموعة الإنمائية للأمم لمتحدة إلى وضع "خطة تنفيذية لتعزيز فعالية تواجد المنظمة في البلدان النامية، وأن "تشمل هذه الخطة سمات من قبيل... التخطيط المتكامل، والميزنة، وأدوات حشد الموارد للبلدان الخارجة من الصراعات".

2- ويعد الزخم الذي حققته عملية "الإبراهيمي" ذا صلة أيضا بالفريق العامل من حيث تنفيذ التوصيات الواردة في "تقرير الفريق المعني بعمليات الأمم المتحدة للسلام" (A/55/305-S/2000/809) الذي يتعلق بالانتقال في سياق بعثات الأمم المتحدة الموحدة. كما أن انبثاق النهج الهجينة أو المخصصة وعمليات النداءات على يد أفرقة الأمم المتحدة القطرية لتلبية حالات الانتقال يستحق مزيدا من البحث بقصد البحث عن طرق لزيادة اتساق النهج بين منظمات الأمم المتحدة

3- وبدأ الفريق العامل أعماله في نوفمبر/تشرين الثاني 2002 برئاسة السيدة كارول بلامي، المديرة التنفيذية لمنظمة الأمم المتحدة للطفولة. وشارك **البرنامج** في الفريق العامل من خلال ندب أحد كبار موظفيه ليتصدر عملية الصياغة وإجراء مقابلات مع كبار المديرين في دراسات الحالة الثمان المختارة. وشارك المدير التنفيذي في الاجتماع المشترك الرفيع المستوى للجنة التنفيذية للسلام والأمن واللجنة التنفيذية للمساعدة الإنسانية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في 29 يناير/كانون الثاني 2004 لاستعراض تقرير الفريق العامل قبل عرضه على الأمين العام.

4- وأعرب المجلس التنفيذي عن اهتمامه بالفريق العامل منذ إنشائه. وقدمت الأمانة إحاطات إعلامية إلى المجلس في عدة مناسبات لإطلاعه على التقدم المحرز. كما نوقشت المسألة في الدورة المشتركة للمجالس التنفيذية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي/صندوق الأمم المتحدة للسكان، ومنظمة اليونيسيف، و**البرنامج**، التي عقدت في يونيو/حزيران 2003. وفي الدورة العادية الأولى لعام 2004، قدمت الأمانة إحاطة إعلامية غير رسمية حول الانتقال وطلب المجلس في أعقابها من الأمانة موافاته بالتقرير النهائي للفريق العامل لينظر فيه في الدورة السنوية لعام 2004. وتوجز هذه الوثيقة ذلك التقرير وتوضح الخطوات المقبلة. وسوف يناقش المجلس الاقتصادي والاجتماعي التقرير الكامل في دورة خاصة من المزمع عقدها في 12 يوليو/تموز 2004. ولا يتاح التقرير حاليا إلا باللغة الإنجليزية وسوف يعرض على المجلس في الدورة السنوية لعام 2004، ويمكن الحصول عليه من الموقع الشبكي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

ملخص تقرير الانتقال

5- يتألف الفريق العامل المعني بقضايا الانتقال المشترك بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي واللجنة التنفيذية للمساعدة الإنسانية من 22 عضوا، بما في ذلك الوكالات الأعضاء في اللجنة التنفيذية للمساعدة الإنسانية واللجنة التنفيذية للسلام والأمن، وإدارة الأمم المتحدة للشئون السياسية، وإدارة عمليات حفظ السلام، وأمانة اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات. وساهم البنك الدولي والحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر والعديد من المنظمات غير الحكومية بجهود قيمة في عمل الفريق العامل.

6- وفيما يلي الأهداف المحددة للفريق العامل:

- تحديد المفاهيم والسمات الرئيسية للانتقال من النزاع إلى السلام والعناصر المنظمة لاستجابة الأمم المتحدة؛
- تحديد طبيعة "الثغرات" القائمة (المالية والمفاهيمية والتنظيمية والمرتبطة بالسياسات) التي تؤثر على قدرة أفرقة الأمم المتحدة القطرية على الاستجابة بفعالية لحالات الانتقال؛
- تحديد جوانب النجاح والابتكار في تنظيم استجابة أفرقة الأمم المتحدة القطرية لحالات الانتقال؛
- تحديد كيفية تعزيز ما هو قائم من عمليات وآليات وأدوات لكفالة تكامل واتساق الدعم والإرشاد المقدم من المقر إلى الأفرقة القطرية؛

- اقتراح تدابير لتسهيل التشاور في حينه والاتفاق بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي واللجنة التنفيذية للمساعدة الإنسانية على الإرشادات المقدمة من المقر إلى أفرقة الأمم المتحدة القطرية في الأوقات الحرجة من عمليات الانتقال وتعزيز قدرات هذه الأفرقة القطرية على التغلب على ما يواجهها من تحديات في إدارة الانتقال؛
- المساعدة على توضيح دور الأمم المتحدة بالنسبة للجهات المانحة الرئيسية الأخرى في الاستجابة لحالات الانتقال.

7- وركز الفريق العامل على حالات الانتقال من النزاع إلى السلام ووقع اختياره على ثمان حالات لدراستها كيما يرتكز عمله على الواقع الميداني، وهو أفغانستان، وأنغولا، ومنطقة البحيرات الكبرى- بوروندي وجمهورية الكونغو الديمقراطية ورواندا وتنزانيا- وسيراليون، وسريلانكا، وطاجيكستان، وتيمور ليستي. وجرى اختيار هذه البلدان لتمثل مختلف أنواع الانتقال من النزاع إلى السلام ومختلف الطرق التي انتهجتها الأمم المتحدة لتنظيم استجابتها. وبالاستعانة بالكتابات المتاحة حول هذا الموضوع وبنتائج دراسات الحالة، قام الفريق العامل بصياغة إطار تحليلي لتوجيه الدراسة التي شملت مقابلات واستقصاءات موسعة. وعقدت جلسات إحاطة إعلامية لفريق الاتصالات الإنسانية، ومجموعة الـ 77، وبعض الجهات المانحة، والبنك الدولي، كما أجريت مناقشات على مستوى اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي، واللجنة التنفيذية للمساعدة الإنسانية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

8- ومن بين النقاط البارزة التي تضمنها التقرير، التوافق في الآراء بشأن ما يلي:

- صياغة تعريف عملي للانتقال: "يشير الانتقال عند الأمم المتحدة إلى تلك الفترة من النزاع التي تتسم فيها المساعدة الخارجية بالأهمية البالغة في دعم أو تعزيز حالات وقف إطلاق النار أو عمليات السلام التي لا تزال هشة عن طريق المساعدة على تهيئة الظروف الملائمة للاستقرار السياسي والأمن والعدالة والإنصاف الاجتماعي". وهكذا فإن بناء السلام يمثل المجال الذي تتقابل عنده أنشطة الأمم المتحدة في سياق الانتقال.
- بينما كان الكثيرون ينظرون إلى عمليات الانتقال في الماضي باعتبارها متتابعة أو متوالية من الإغاثة إلى التنمية، أو حتى من النزاعات إلى السلام، يزداد الاعتراف حاليا بوجود هذه الجوانب في آن واحد بدرجات متفاوتة من الشدة، والتعرض للانتكاسات، والفرص. ولذلك لابد عند التخطيط في حالات الانتقال من توقع تدهور الأمور قبل توقع تحسنها. ولابد من التخطيط لتلك الاحتمالات وما تنطوي عليه من تداعيات أمنية بغية منع أو تخفيف حدة الانتكاس إلى النزاع، وحماية المواطنين وحماية الموظفين. ويتطلب ذلك من الأمم المتحدة مرونة في استجاباتها التشغيلية وفي قرارات التمويل التي تتخذها الجهات المانحة.
- من الأساسي لنجاح الانتقال تعزيز الملكية الوطنية لعمليات الانتقال على المستوى المركزي وعلى مستوى المجتمع المحلي، بما في ذلك من خلال بناء القدرات. على أن تقدم القيادة الحكومية في عمليات الانتقال قد يتأثر أحيانا بقدراتها أو استعدادها بالمبادئ الإنسانية وقانون حقوق الإنسان. وفي هذه الحالات، لابد للأمم المتحدة أن تعضد سلطتها المعنوية وأن تتصدر الاستجابة الإنسانية.

- ينبغي أن تستند هذه الاستراتيجية إلى تحليل مشترك للسياق وتقدير للاحتياجات في المنظومة بأسرها وتحديد واضح للدور المحتمل للأمم المتحدة.
- يلزم وضع إرشادات عملية ومطبقة بشكل منهجي لتسهيل هذه الاستراتيجيات. وسوف تساعد هذه الإرشادات على كفالة طرح التساؤلات المناسبة والإجابة عنها في الوقت المناسب حتى يتسنى فهم الخصائص الفريدة لكل حالة انتقال وصياغة الاستجابة الملائمة.
- ينبغي إنشاء آلية في المقر تضم أمانات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي واللجنة التنفيذية للمساعدة الإنسانية واللجنة التنفيذية للسلام والأمن من أجل كفالة اتساق الدعم المقدم من المقر إلى أفرقة الأمم المتحدة القطرية وحسن توقيته.
- في ظروف معينة، قد يتطلب توفير تمويل كاف وسريع لاستجابة الأمم المتحدة في حالات الانتقال، بما في ذلك من خلال الميزانية العادية، تسهيلات تمويلية مشتركة ومتفانية ومتعددة السنوات.
- ينبغي مواصلة الحوار مع الدول الأعضاء حول قضايا وسياسات الانتقال بغية التوصل إلى فهم ونهج مشتركين. وسيلزم عقد منتديات لذلك الحوار مع الجهات المانحة ومع مجموعة الـ 77 في عام 2004.

خطة التنفيذ

9- اعتمد الفريق العامل على هذه التوصيات وعلى مجالات التوافق في الآراء عند قيامه بإعداده خطة التنفيذ التي شملت العناصر الرئيسية المتمثلة في التحليل المشترك للانتقال، ونشر التقرير لحفز النقاش، وإنشاء أفرقة عاملة من كبار الأعضاء لتحقيق ما يلي: (1) تطوير وتسهيل التطبيق المنهجي للإرشادات العملية للانتقال في مرحلة ما بعد النزاع؛ (2) استعراض حالات الانتقال المحتملة أو القائمة لتحديد الدعم الذي تحتاجه أفرقة الأمم المتحدة القطرية والقضايا التي تتطلب اهتماما من اللجان التنفيذية؛ (3) تصميم واقتراح آلية متعددة السنوات لحشد الموارد لاستخدامها في حالات معينة من الانتقال. وجرى تكليف مكتب المجموعة الإنمائية ومكتب تنسيق الشئون الإنسانية بمهمة اتخاذ الخطوات اللازمة لتعزيز آليات التنسيق القطرية في حالات الانتقال.

10- ووافقت نائبة الأمين العام على التقرير في يناير/كانون الثاني 2004، وشددت على ما يلي: (1) ينبغي أن تولي خطة التنفيذ الأولوية لوضع إطار مشترك للتخطيط؛ (2) ينبغي تعزيز القدرات على دعم المنسقين المقيمين، (3) ينبغي إنشاء أداة متعددة السنوات لحشد الموارد من أجل ضمان التمويل المطلوب في سياقات الانتقال. كما شددت على الحاجة إلى تحديد مجالات زيادة المواءمة بين وكالات الأمم المتحدة فيما يتعلق بالإجراءات الإدارية والمالية ذات الصلة بنقل المسؤوليات في حالات الانتقال.

11- وشدد **البرنامج** طيلة عملية الفريق العامل على أهمية تنسيق حالات الانتقال على المستوى القطري وتركيز جهود المقر على توفير الدعم المطلوب. وعلى ضوء ذلك وبمراعاة جوانب القوة والقدرات، تركز دور **البرنامج** في عمليات المتابعة على وضع توجيهات عملية وأدوات لمساعدة أفرقة الأمم المتحدة القطرية في سبعة مجالات، هي: (1) الإرشادات المتعلقة بالتعريفات العملية المتفق عليها في الانتقال؛ (2) الإرشادات المتعلقة بالآليات الزنادية والمعايير لتحديد ما إن كانت النزاعات تتيح فرصا لتوطيد السلام؛ (3) طريقة للتمكين من إجراء تحليل مشترك للسياق؛ (4) منهجية مشتركة لتقدير الاحتياجات في الانتقال؛ (5) الإرشادات المتعلقة بالميزة النسبية لمنظومة الأمم المتحدة في الانتقال وبتحديد أمثل دور للأمم المتحدة في حالات الطوارئ المعينة؛ (6) الإرشادات المتعلقة بالعناصر الرئيسية للاستراتيجية المتسقة وعلاقة هذه الاستراتيجية بخطة العمل الإنسانية المشتركة، وعملية النداءات الموحدة والتقييم القطري الموحد، وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية ووثائق استراتيجية الحد من الفقر؛ (7) وضع إطار لرصد تنفيذ الاستراتيجيات المتسقة وتقييم أثرها.

12- وبدأ وضع الإرشادات والأدوات في آن واحد في كل المجالات السبعة، على أن الصورة لم تتضح بعد حول ما إن كان يمكن الانتهاء من جميع المنتجات بحلول يونيو/حزيران 2004. وسوف يستخدم **البرنامج** التوجيهات والأدوات التي تتمخض عنها هذه العملية لتنقيح إرشاداته البرنامجية وسيقوم بتعديل منهجياته المتبعة في إجراء التقديرات في سياقات الانتقال حسب الاقتضاء.

13- كما يخطط **البرنامج**، من خلال مكتبه في نيويورك، للمشاركة كعضو أساسي في الفريق العامل الرفيع المستوى الذي سيتم إنشاؤه لرصد حالات الانتقال المحتملة والجارية.

14- وسوف يعقد المجلس الاجتماعي والاقتصادي دورة خاصة في يوليو/تموز 2004 لمناقشة قضايا الانتقال مع الجمع بين أجزائه المتعلقة بالأنشطة الإنسانية والتشغيلية. وسوف تسترشد الدورة بتقرير الفريق العامل. ومازال الهيكل التنظيمي للدورة قيد المناقشة، ولكن يرجح أن يركز على استجابة الأمم المتحدة للانتقال، والتحديات التي تواجهها في تخطيط الانتقال وإدارته على المستوى الميداني، وحشد الموارد. وسوف تتابع الأمانة هذه العملية مع الوكالات الشريكة وستأخذ في الحسبان مناقشة المجلس لهذه الوثيقة.