الأمم المتحدة

A/65/394/Add.1

الجمعية العامة

Distr.: General
20 October 2010
Arabic
Original: English

الدورة الخامسة والستون

البنود ٢٥ و ١١٥ و ١٣٥ من جدول الأعمال

الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية: الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية

متابعة نتائج مؤتمر قمة الألفية

وحدة التفتيش المشتركة

دور الممثلين الخاصين للأمين العام والمنسقين المقيمين

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل تعليقاته وتعليقات مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق على تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون ”دور الممثلين الخاصين للأمين العام والمنسقين المقيمين“ (JIU/REP/2009/9) لكي تنظر فيها الجمعية العامة.

موجز

يتضمن تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون ”دور الممثلين الخاصين للأمين العام والمنسقين المقيمين“ دراسة للعوائق الحالية التي تعترض تحقيق الاتساق والتكامل في منظومة الأمم المتحدة ويقترح إلى جانب اعتماد ”نموذج مرن“ سلسلة من المعايير التي يمكن تكييفها مع مختلف الحالات التي تقوم فيها الأمم المتحدة بعمليات.

ويورد هذا التقرير آراء مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بشأن التوصيات والمعايير المبينة في تقرير وحدة التفتيش المشتركة. وتستند الآراء إلى المدخلات المتاحة من المنظمات الأعضاء في مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق التي رحبت بالطابع المتعمق للتقرير وأشارت إلى أنه يتضمن ملاحظات قيمة بشأن الاتساق والتكامل،

011110 291010 10-59521 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

وهدفين مرتبطين ببعضهما يتصلان بالسياسة العامة تمت متابعتهما بصورة مستقلة ولكن متوازية.

وفي حين وافقت المنظمات إلى حد كبير على الاتجاه العام للمعايير، فإن تعليقاتها بينت رغبة في مزيد من الوضوح بشأن الآليات المقترحة لتنفيذ كل معيار.

أولا – مقدمة

١ – يتضمن تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون ”دور الممثلين الخاصين للأمين العام والمنسقين المقيمين“ دراسة للعوائق الحالية التي تعترض تحقيق الاتساق والتكامل في منظومة الأمم المتحدة ويقترح إلى جانب اعتماد ”نموذج مرن“ سلسلة من المعايير التي يمكن تكييفها مع مجموعة متنوعة من الحالات القطرية.

ثانيا – التعليقات العامة

٢ – اعتبر أعضاء مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق أن تقرير وحدة التفتيش المشتركة مثيرا للاهتمام ورحبوا بطابعه المتعمق. ولاحظوا أنه يتضمن ملاحظات قيمة بشأن الاتساق والتكامل، وهدفين مرتبطين ببعضهما يتصلان بالسياسة العامة تمت متابعتهما بصورة مستقلة ولكن متوازية.

٣ – ولاحظت الوكالات المتخصصة أن ”الاتساق“ يشير عموما إلى تحسين التنسيق والمواءمة بين وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها والوكالات المتخصصة على الصعيد القطري عن طريق أفرقة الأمم المتحدة القطرية. وإن ”التكامل“، على العكس من ذلك، ينطبق عموما في البلدان التي تشهد انتشارا لبعثة حفظ السلام أو بعثة سياسية تابعة للأمم المتحدة إلى جانب فريق قطري ويشير إلى الشراكة الاستراتيجية بينهما. ولاحظت الوكالات أن وحدة التفتيش المشتركة تقترح، بغية توحيد هذه الجهود على نحو أفضل، إعادة تعريف الاتساق ليعني ”العملية الاستراتيجية العامة اللازمة لكي تحقق عمليات منظومة الأمم المتحدة الأهداف المحددة مسبقا“ ومفهوم التكامل ليعني ”الطريقة العملية لتطبيق ذلك الاتساق“ (انظر الفقرة ١٩). ويستند العديد من المعايير الواردة في التقرير إلى إعادة التعريف هذه. ورأت الوكالات أن هذا النهج صحيح إلا أنه من الممكن أن يزيد من تعقيد هذين المسعيين.

٤ – ولاحظت الوكالات أيضا أن التقرير يتضمن مقترحات تفيد بفصل مهام المنسق المقيم (أو الممثل الخاص للأمم المتحدة) عن مهام الممثل المقيم وترى أن ذلك من شأنه أن يحرم المنسق المقيم من حافظة هامة وأن الافتقار إلى قاعدة مؤسسية مميزة قد يضعف قدرته على التعامل مع الحكومات. وترى أيضا أن تنفيذ هذه المقترحات ينطوي على خطر عزل المنسق المقيم وإضعاف قدرته على التنسيق والتأثير ضمن فريق الأمم المتحدة القطري، مما يقوض قدرة الأفرقة على تنفيذ برنامج إنمائي استراتيجي ومنسق ومتسق.

٥ – وبصورة أعم، لم تعترض الوكالات على فرادى المعايير بحد ذاتها إنما وجدت في معظم الحالات أن الآليات المقترحة لتنفيذها تحتاج إلى مزيد من التفصيل والتحليل. كما

رأت أن العديد من الآليات تتطلب تحقيق التكامل في النظام الإنمائي وأن ذلك ليس عمليا. علاوة على ذلك، أشار التقرير في أغلب الأحيان إلى مسؤولية الدول الأعضاء عن تعزيز مستوى التكامل والاتساق إلا أن الإجراءات اللازمة للمضي قدما بهذه العملية موجهة إلى أمانات مختلف الكيانات وليس إلى الدول الأعضاء نفسها.

٦ - وأخيرا، لاحظت الوكالات أن التقرير النهائي، مع تركيزه على وضع إطار معياري لقياس الاتساق والتكامل في منظومة الأمم المتحدة، يختلف، من حيث نطاقه ومحور تركيزه، عن الخطة الأصلية لدراسة دور الممثلين الخاصين للأمين العام والمنسقين المقيمين. ودعمت الحاجة إلى استعراض الاتساق والتكامل في منظومة الأمم المتحدة إلا أنها رأت أنه كان من الممكن أن تكون ردودها مختلفة لو أن الأسئلة طرحت في سياق الاتساق والتكامل في منظومة الأمم المتحدة وليس بالنسبة لدور الممثلين الخاصين للأمين العام والمنسقين المقيمين.

ثالثا - التعليقات المحددة على التوصيات

المعيار ١: الدول الأعضاء هي الموجِّه الفعلي لعملية الاتساق والتكامل

٧ - اتفقت الوكالات على أنه يجب في النهاية أن يُستمد الاتساق من الدول الأعضاء، حسبما أشار التقرير، ورحبت بالدعوة إلى تحديد ولايات واضحة يمكن تنفيذها. واتفقت أيضا على ضرورة مواصلة الجهود الرامية إلى تدعيم التخطيط الاستراتيجي والتنفيذي فضلا عن تبادل المعلومات مع الدول الأعضاء. وأشارت إلى الدعوة الموجهة من وحدة التفتيش المشتركة لتفعيل دور اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية إزاء جميع وكالات منظومة الأمم المتحدة ولاحظت أنه، نظرا للوضع الحالي لهياكل الحوكمة، لا تضطلع اللجنة الاستشارية بمهمة الإشراف على الوكالات المتخصصة التي لديها هياكل حوكمة خاصة بها تتولاها الدول الأعضاء. ونتيجة لذلك، شككت في جدوى متابعة ذلك الجانب من المعيار.

المعيار ٢: الولايات الصادرة عن مجلس الأمن محددة وقابلة للقياس وممكن تحقيقها وذات صلة ومحددة المدة ولها موارد مالية كافية ومناسبة

٨ - في حين لاحظت الوكالات أن هذا المعيار موجه إلى مجلس الأمن، أشارت إلى أن الآليات تدعو إلى بذل الجهود لتدعيم قدرة الأمانة العامة على جمع المعلومات وتحليلها ولإشراك الأفرقة القطرية في بعثات التقييم. وأشارت الوكالات إلى أن العديد من هذه التدابير يتم الأخذ بها حاليا إلا أنها رحبت بتدعيمها ومواصلة تحسينها بدرجة كبيرة من خلال عملية تخطيط البعثات المتكاملة وأفرقة العمل المتكاملة التي ترأسها الإدارات الرائدة.

المعيار ٣: إطار مؤسسي ملزم لمنظومة الأمم المتحدة يعرّف مبدأ العمليات، وتقسيم العمل، وقواعد الاشتباك، والمبادئ التوجيهية والإجراءات، على أن يحظى هذا الإطار بموافقة مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق وموافقة الأجهزة التشريعية ذات الصلة

٩ - لاحظت الوكالات أن التنفيذ العملي لـ ''إطار مؤسسي ملزم''، حسبما يدعو إليه المعيار ٣، قد يكون صعبا وشككت في قدرة مجلس الرؤساء التنفيذيين على التوصل إلى اتفاق بشأن مثل هذا الإطار. واقترحت الوكالات طريقة أفضل لتحقيق تقسيم العمل المناسب قد تتمثل في العمل من خلال آليات من قبيل المجموعة المعنية بالتجارة والقدرة الإنتاجية حيث توافق الوكالات المعنية طوعا على تعريف أدوارها وتحديد مسؤولياتها في سياق إطار متفق عليه للتعاون.

المعيار ٤: وجود جهود متضافرة وآليات تنسيق فعلية بين إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الشؤون السياسية

١٠ - في معرض تعليقها على المعيار ٤، لاحظت الوكالات أنه، منذ إنجاز تقرير وحدة التفتيش المشتركة، صدرت عن الأمين العام نشرات بشأن تنظيم إدارة عمليات حفظ السلام (ST/SGB/2010/1)، وإدارة الدعم الميداني (ST/SGB/2010/2) وإدارة الشؤون السياسية (ST/SGB/2009/13) توضح الأدوار وعمليات التنسيق داخل تلك الإدارات، مع مراعاة السياسة العامة المتعلقة بالإدارات الرائدة.

المعيار ٥: آليات التنسيق المشتركة بين الوكالات القائمة تعزز على نحو فعال التكامل والاتساق على نطاق المنظومة

١١ - أيدت الوكالات مفهوم ''تحقيق التكامل والاتساق في جميع أنحاء المنظومة'' إلا أنها أعربت عن بعض المخاوف بشأن الآلية الوارد وصفها في التقرير. فعلى سبيل المثال، لاحظت الوكالات، بالنسبة للنقطة (أ) التي دعت إلى تعزيز دور مجلس الرؤساء التنفيذيين، أن المجلس يركز على كفالة أن تعمل مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بشكل متضافر فيما يتعلق بالمسائل الاجتماعية والاقتصادية والمسائل المتصلة بها. وفي حال إدراج تنظيم عمليات حفظ السلام والإشراف عليها في دور المجلس، وفقا لاقتراح وحدة التفتيش المشتركة، قد يصبح المجلس معنيا بالمساءل السياسية والأمنية، وهو ما قد يتجاوز ولايته. بالإضافة إلى ذلك، لاحظت الوكالات أن تعزيز الاتساق والتكامل على نطاق المنظومة يتوقف ليس فقط على تحقيق اتساق أفضل وأقوى داخل المنظومة بل أيضا على تنفيذ الدول الأعضاء لنهج

''الحكومة بأسرها'' بغية كفالة تجانس الرسائل والقرارات في مختلف الهيئات الحكومية الدولية التابعة للأمم المتحدة. وبالتالي، على الدول الأعضاء أن تؤدي دورا قويا لكفالة هذا التجانس، مما ينبغي أن ينعكس في المعيار.

المعيار ٦: منظومة الأمم المتحدة تتفاعل بطريقة متسقة مع شركائها الخارجيين من المجتمع المدني، ومؤسسات بريتون وودز، والمنظمات الإقليمية، والقطاع الخاص

١٢ - وافقت الوكالات، من حيث المبدأ، على المعيار ٦ إلا أنها اعتبرت أنه قد يكون عمليا بدرجة أكبر أن يتحقق التفاعل على يد فرادى المنظمات وبمبادرة منها مع تطبيق الدروس المستفادة في وقت لاحق على المستوى العام، حيثما أمكن. بالإضافة إلى ذلك، رأت أن العديد من الآليات بحاجة إلى مزيد من التحليل والتوضيح. فعلى سبيل المثال، يظل دور كل من الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والهيئات التشريعية الأخرى المذكورة في النقطة (ب) غير واضح وثمة حاجة إلى المزيد من المعلومات فيما يتعلق بالآلية اللازمة لمجلس الرؤساء التنفيذيين للعمل كعنصر قائم بالإدارة.

المعيار ٧: تقوم الآليات التنسيقية الإقليمية وأفرقة المديرين الإقليميين بتعزيز الاتساق والتكامل على الصعد الإقليمي ودون الإقليمي والقطري بصورة فعالة

١٣ - في معرض ردها على المعيار ٧، لاحظت الوكالات اقتراح إدماج الآليات التنسيقية الإقليمية في مجلس الرؤساء التنفيذيين ورحبت بأي معلومات إضافية قد تبرر هذا الترتيب الذي لقي مقاومة في الماضي.

المعيار ٨: عملية الاتساق داخل منظومة الأمم المتحدة تساند الدور السيادي لكل بلد في تحديد ''احتياجاته ورغباته'' ووضع أولوياته

١٤ - اتفقت الوكالات على أن كل حكومة تتمتع بالحق السيادي في تحديد أولوياتها الوطنية وأنه ينبغي للأمم المتحدة التشاور مع الحكومات عند وضع الأولويات الإنمائية. إلا أنها اعتبرت أنه في بعض الحالات، مثل سياقات حفظ السلام، لا يمكن أن يمثل ذلك دائما العامل المحدد النهائي لجمل الأولويات. واتفقت على أهمية التوصل إلى توافق واسع في الآراء إلا أنها أشارت إلى أن التوصل إلى توافق في الآراء بين مشاركين عديدين قد يكون صعبا و أن مثل هذا النهج الواسع القاعدة قد لا يكون بالتالي عمليا.

المعيار ٩: وجود مجموعة أفكار، وتصور، وفهم، ورؤية، ونهج، وإحساس بالملكية بشكل مشترك بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة الممثلة في البلد

١٥ - أيد أعضاء المجلس المفهوم المبين في المعيار ٩ إلا أنهم كانوا يودون لو أنه تضمن توجيها أكثر اتساما بالطابع الفني فيما يتعلق بالآليات اللازمة لتحقيق الهدف منه.

المعيار ١٠: وجود نموذج مرن للتكامل غَرضُه الاستجابة للحاجات المحددة والمتغيرة لكل بلد، التي تحدد من خلال تقييم للحاجات يضطلع به الفريق القطري والبلد المضيف أو يجرى بالتشاور الكامل معهما

١٦ - دعمت الوكالات بعض جوانب المعيار ١٠ فوافقت مثلا على ضرورة توحيد التمثيل على الصعيد القطري. إلا أنها اعتبرت أيضا أنه قد يكون من المفيد إمعان النظر في الإمكانية العملية لتنفيذ بعض من الآليات المقترحة. فعلى سبيل المثال، في حين دعمت الوكالات الحاجة إلى إجراء ''مشاورات كاملة مع الحكومة الوطنية'' عند وضع سمات ممثل الأمم المتحدة في بلد ما، فإنها رأت أن ذلك يتم بالفعل من خلال وضع موجز الوظيفة واستعراض المرشحين من جانب الفريق الاستشاري المشترك بين الوكالات الذي يقدم التوصيات إلى مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية والأمين العام فيما يتعلق بتعيينات المنسقين المقيمين. وإن أي مشاركة إضافية من جانب الحكومات الوطنية قد تتطلب المزيد من النظر فيها.

المعيار ١١: وجود عملية اختيار لقادة البعثات من خلال مجلس الرؤساء التنفيذيين لضمان تعيين مديرين ذوي مؤهلات عالية ولهم سلطة كاملة على ممثلي جميع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة في البلد

١٧ - اتفقت الوكالات على أهمية كفالة استقدام وتعيين مديرين ذوي مؤهلات عالية على الرغم من أنها أعربت عن شكوك بشأن الطريقة التي يمكن بها تحقيق ذلك. ولاحظت أن قائد البعثة يجب أن يتمتع بصفات متنوعة عديدة إلا أنه من غير المرجح أن يكون لدى فرد واحد جميع المهارات والكفاءات اللازمة. وبالتالي، من الضروري جدا تكوين فريق قيادة جيد التكامل. وكانت الوكالات تود الحصول على تحليل أكثر تعمقا لأهمية قيام اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى بإدارة عملية الاختيار عوضا عن مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية.

المعيار ١٢: يتلقى القادة التدريب والتعريف اللازم لأداء مهامهم بفعالية

١٨ - اتفقت الوكالات على أن التدريب على القيادة يعزز قدرات كبار الموظفين. كما اتفقت على أن كلية موظفي الأمم المتحدة يمكنها أن تؤدي دورا هاما في هذا الصدد وأنه ينبغي تدعيمها. ففي الواقع، إن اللجوء إلى كلية الموظفين قد يكون أكثر فعالية من الاستخدام المقترح لـ ''أفرقة التدريب المتنقلة''. ولاحظت الوكالات أن التقرير قد يعكس الحاجة إلى تعزيز العمل المشترك فيما بين القادة، مما من شأنه أن يعزز الإثراء المتبادل والتنقل بين مختلف الكيانات وعمليات التدريب المشتركة.

المعيار ١٣: يمنح ''القائد الواحد'' على المستوى القطري السلطات اللازمة ويخضع للمساءلة في آلية مجلس الرؤساء التنفيذيين توخياً للنجاح في تنفيذ ''الخطة الواحدة''

١٩ - أقر المجلس بأنه في حين أن المعيار يدعو إلى تمكين الفرد ''الواحد'' لتنفيذ خطة مشتركة، ينبغي أولا تحديد المستوى المعين للسلطة التي ستسند إلى ذلك الفرد. وشككت الوكالات أيضا في الطابع العملي للعديد من الآليات المحددة، وأشارت إلى أنه في حال عمل المجلس كآلية رقابة قد يتعين تغيير ولايته.

المعيار ١٤: يعطى ممثلو منظومة الأمم المتحدة الموارد لممارسة مسؤوليات التنسيق المُناطة بهم ممارسة فعالة

٢٠ - اتفقت الوكالات على ضرورة حصول ممثلي منظومة الأمم المتحدة على المستوى المناسب من الموارد اللازمة لممارسة أنشطة التنسيق إلا أنها أشارت إلى أنه قد يكون من الصعب تنفيذ الآليات. وذكرت، على سبيل المثال، أن جعل رتبة ممثلي منظومة الأمم المتحدة أعلى بدرجة واحدة من رتبة جميع الممثلين الآخرين قد يكون أمرا صعبا وقد ينشأ عنه خفض رتبة بعض المناصب، لا سيما فيما يتعلق بالوكالات المتخصصة.

المعيار ١٥: تطبيق نهج يستند إلى النتائج لضمان عملية متسقة ومتكاملة للتخطيط، والبرمجة، والميزنة، والتنفيذ، والرصد، والتقييم والإبلاغ من بداية إعداد "الخطة الواحدة"

٢١ - أيدت الوكالات تنفيذ نهج يستند إلى النتائج لتخطيط البرامج، كما يدعو إليه المعيار ١٥، إلا أنه نظرا للولايات المختلفة لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، شككت في جدوى تنفيذ برنامج قطري مشترك واحد واستراتيجية قطرية مشتركة واحدة. ولاحظت أنه من غير المحتمل، بصورة خاصة، أن يكون من الممكن تطبيق نهج ''وحدة العمل في الأمم المتحدة'' في سياقات النزاعات وما بعد انتهاء النزاعات مباشرة. كما أشارت إلى أن العديد

من الآليات قد تكون غير عملية ضمن إطار زمني معقول؛ فإن المواءمة بين النظم الإدارية في جميع الوكالات قد تكون تحديدا أمرا صعبا ومكلفا.

المعيار ١٦: توجد آلية تمويل تضم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة الموجودة في الميدان، والبلد المضيف، ومؤسسات بريتون وودز، والجهات المانحة الثنائية والمتعددة الأطراف، والمنظمات غير الحكومية الدولية والوطنية وغيرها من أعضاء المجتمع المدني، وذلك لضمان الاتساق والتكامل والترابط بين تقييمات الحاجات والموارد المتوفرة

٢٢ - في حين أن الوكالات لم تعترض على آلية التمويل الوارد وصفها في المعيار ١٦، لاحظت أن آلية من هذا القبيل موجودة بالفعل استنادا إلى الاتفاقات المتعلقة بإنشاء الصناديق الاستئمانية المتعددة المانحين. كما لاحظت أهمية التمييز بين آلية التمويل ومصادر التمويل وتوافر التمويل وسرعة الدفع. فيمكن أن تتوفر الآلية (عادة صندوق استئماني متعدد المانحين) دون أن تكون الأموال متوفرة، أو يمكن أن تصادف مشاكل في الدفع. وأعربت الوكالات عن بعض الشك في إمكانية تنفيذ المعيار على النحو المبين. فعلى سبيل المثال، لم يتم التأكد من أن إشراك مؤسسات بريتون وودز وكل جهة مانحة بمفردها في عملية التخطيط الاستراتيجي من شأنه أن يعزز الملكية والشفافية. بالمثل، لا يمكن الافتراض أن الأموال المجمعة تزيد الكفاءة دون توفر تقييم واضح لما إذا كانت تولد قدرا أكبر أو أقل من التمويل لمنظومة الأمم المتحدة.

المعيار ١٧: يُنشأ "بيت واحد للأمم المتحدة" تتقاسم فيه مؤسسات منظومة الأمم المتحدة أماكن وخدمات مشتركة فيما يُعاد استثمار الوفورات الناشئة عن ذلك في أنشطة إنمائية في البلد

٢٣ - دعمت الوكالات عموما الدعوة إلى إيجاد أماكن مشتركة وأشارت إلى التقدم المحرز نحو اتباع نهج أكثر تكاملا بالنسبة للوظائف الإدارية. إلا أنه يبدو من غير العملي اقتراح إيجاد ''بيت واحد للأمم المتحدة'' في كل بلد بغض النظر عن التكاليف والبيئة المحلية. فإن تنفيذ مفهوم ''دور الأمم المتحدة الواحدة'' ينبغي أن يستند إلى تحليل سليم للأعمال يراعي جميع التكاليف والفوائد.

المعيار ١٨: يشارك في عملية "وحدة العمل في الأمم المتحدة" على المستوى القطري ممثلو المجتمع المدني، ومؤسسات بريتون وودز، ومجموعات الجهات المانحة، والقطاع الخاص

٢٤ - اتفقت الوكالات على أن منظومة الأمم المتحدة قد تفيد من عملية شاملة عند وضع الأنشطة البرنامجية إلا أنها لاحظت أن زيادة عدد الجهات الفاعلة يزيد أيضا من صعوبة التوصل إلى توافق في الآراء.