

Distr.: General
21 June 2005
Arabic
Original: English

الجمعية العامة المجلس الاقتصادي والاجتماعي



المجلس الاقتصادي والاجتماعي

الدورة الموضوعية لعام ٢٠٠٥

نيويورك، ٢٩ حزيران/يونيه - ٢٧ تموز/يوليه ٢٠٠٥

البند ٥ من جدول الأعمال المؤقت**

المساعدة الاقتصادية الخاصة والمساعدة الإنسانية والإغاثة
في حالات الكوارث

الجمعية العامة

الدورة الستون

البند ٧٤ (أ) من جدول الأعمال المؤقت*

تعزيز تنسيق ما تقدمه الأمم المتحدة من مساعدة إنسانية
ومساعدة غوثية في حالة الكوارث بما في ذلك المساعدة
الاقتصادية الخاصة: تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي
تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ

تعزيز الإغاثة في حالات الطوارئ والإصلاح والتعمير والوقاية في أعقاب
الكارثة الناجمة عن أمواج تسونامي التي عصفت بالمحيط الهندي

تقرير الأمين العام***

موجز

تم إعداد هذا التقرير استجابة إلى قرار الجمعية العامة ٢٧٩/٥٩ الذي اعتمدته
الدول الأعضاء في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥ في ضوء الانشغال العالمي إزاء أثر الزلزال
وأمواج تسونامي التي عصفت بمنطقة المحيط الهندي. ويحدد التقرير الدروس المستفادة من
جهود الاستجابة الإنسانية التي بُذلت، ويسلط الضوء على القضايا الرئيسية التي نشأت من

* A/60/50 و Corr.1.

** E/2005/100.

*** تأخر التقرير لأسباب فنية.

واقع جهود الانتعاش الجارية في البلدان المتضررة. ومن ثم يتدارس التقرير عوامل النجاح وأوجه التحديات التي ترتبط تحديدا بالجهود التي بُذلت في مجال الاستجابة والانتعاش من الزلزال - تسونامي كما يتصدى لعدة مواضيع مشتركة في مجال الاستجابة للكوارث والانتعاش من جرائها ومن ذلك السيطرة الوطنية واستلام زمام القيادة على الصعيد الوطني وقدرة الاستجابة، إزاء الكارثة والتنسيق في مراحل الإغاثة والإنعاش وتعبئة الموارد ومشاركة المجتمع المدني وتخفيف حدة المخاطر. ويختتم التقرير بطرح مجموعة من الملاحظات والتوصيات المقدمة من الأمين العام إلى كل من المجلس الاقتصادي والاجتماعي والجمعية العامة من أجل مزيد من مناقشتها.

أولا - مقدمة

١ - تم إعداد هذا التقرير عملاً بقرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ المؤرخ ١٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١، الذي طلب إلى الأمين العام أن يقدم تقريراً سنوياً إلى الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي بشأن تنسيق المساعدة الإنسانية في حالات الطوارئ. كما أن التقرير مقدم عملاً بقرار الجمعية العامة ٢٧٩/٥٩ المؤرخ ١٩ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥ والمعنون "تعزيز الإغاثة في حالات الطوارئ والإصلاح والتعمير والوقاية في أعقاب الكارثة الناجمة عن أمواج تسونامي التي عصفت بالمحيط الهندي" الذي طلب إلى الأمين العام أن يقدم تقريراً إلى الجمعية العامة، في دورتها الستين، عن تنفيذ القرار الصادر في إطار البند المعنون "تعزيز تنسيق ما تقدمه الأمم المتحدة من مساعدة إنسانية ومساعدة غوثية في حالات الكوارث، بما في ذلك المساعدة الاقتصادية الخاصة" وأن يقدم تقريراً إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي في دورته الموضوعية لعام ٢٠٠٥.

ثانياً - تعريف الأزمة

٢ - في ٢٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤ وقع زلزال مدمر بلغت شدته ٩ درجات على مقياس ريختر ف ضرب الساحل الغربي من شمالي سومطرة وأعقبته عدة هزات من توابع شديدة الوطأة. وجاء هذا الزلزال بمثابة رابع زلزال في العالم منذ عام ١٩٠٠ بل وأقوى زلزال في غضون أربعين عاماً أدى على إزاحة عشرة أمتار من قاع البحر فأطلق بذلك أمواج تسونامي عاتية غمرت، بقوة كارثية، ساحل المحيط الهندي وضربت الساحل الغربي لشمالي سومطرة خلال دقائق معدودات، ومن ثم ضربت الخط الساحلي الغربي لكل من تايلند وميانمار وسري لانكا والساحل الشرقي للهند وأرخبيل جزر ملديف الواطئة قبل أن تصل إلى الساحل الأفريقي لتسبب عدداً من الوفيات والأضرار في الصومال وسيشيل. وهكذا بلغ عدد البلدان المتضررة في مجموعها اثني عشرة بلداً.

٣ - وقد راح ضحية الكارثة عدد من القتلى يقرب من ٢٤٠.٠٠٠ نسمة إضافة إلى ٥٠.٠٠٠ نسمة من الأشخاص المفقودين ويخشى تعرضهم للموت وأكثر من مليون شخص تعرضوا للتشريد. وفي كثير من المناطق المتضررة، بلغ عدد النساء اللائي لقين حتفهن ثلاثة أضعاف الرجال فيما شكّل الأطفال أكثر من ثلث مجموع الضحايا. بل كانوا أكثر من النصف في بعض المجتمعات. وكانت إندونيسيا هي أكثر البلدان تضرراً باعتبار أن الخط الساحلي لإقليم آشيه في إندونيسيا تعرض للدمار بفعل القوة الأولية للزلزال وأعقب ذلك أن اجتاحتها فوراً أمواج تسونامي. وفي كل من إندونيسيا وسري لانكا والصومال وقعت الكارثة ضمن سياق أزمات معقدة مزمنة ترتب عليها آثار ملموسة بالنسبة لتنظيم وتقديم

المساعدات الإنسانية بما في ذلك تحديدًا للذين كانوا قد تعرضوا أصلاً إلى التشريد بفعل الصراع.

٤ - من ناحية أخرى جاء الزلزال وأمواج تسونامي ليؤثرا أساساً على المجتمعات الساحلية الفقيرة دون أن يقتصر على تدمير الهياكل الأساسية الحيوية ولا القدرات الإدارية أو الخدمات الجوهرية بل أديا كذلك إلى تدمير المصادر الأساسية لسبل المعيشة. وثمة تقييم مبدئي أجرتة حكومة إندونيسيا بدعم من البنك الدولي والأمم المتحدة يقدر أن إقليم آشييه الإندونيسي لحقته أضرار تبلغ ٤,٥ بليون من دولارات الولايات المتحدة بما يمثل ٩٧ في المائة من ناتجه المحلي الإجمالي ومن ذلك ٧٨ في المائة تتمثل في أعمال التجارة الصغيرة والزراعة والمصايد السمكية. وتقدر الأمم المتحدة أن سري لانكا عانت ما يقدر بمبلغ بليون دولار على شكل خسائر مباشرة (٤,٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي)، بما في ذلك نحو ٤٥٠ مليون دولار على شكل أضرار لحقت بما يسمى بـ "القطاعات الاجتماعية" ومنها مثلاً الإسكان وما يقرب من ٣٠٠ مليون دولار أضرار لحقت بصناعة السياحة. وفي ملديف، بلغ تقدير مجموع الأضرار ٤٧٠ مليون دولار أو ٦٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للبلد. بل إن الخسائر الاقتصادية كانت أكثر حسامة في الاقتصادات الأكبر حجماً والأفضل نمواً نسبياً في الهند وتايلند: نحو ١٢٠.٠٠٠ نسمة فقدوا وظائفهم في قطاع السياحة التايلندي و ٥٠٠ من قرى الصيد تعرضت للتدمير على طول الساحل الأنداماني.

٥ - وبعد ستة أشهر من وقوع الكارثة، تم التصدي للاحتياجات الفورية الحياتية للذين تضرروا مباشرة حتى أن ما يكاد يكون جميع هؤلاء السكان توافرت لديهم إمكانية الوصول إلى الإمدادات المائية الكافية والصالحة برغم أن المرافق الصحية في كثير من المخيمات ما زالت أقل من معايير الحد الأدنى المعترف بها دولياً بالنسبة إلى الحالات الغوثية. كما تم إزالة الركام إلى حد كبير على طول الطرق الرئيسية. وفي سري لانكا تم بناء نحو ٣٠.٠٠٠ من أماكن المأوى المؤقتة. وفي إندونيسيا يتم إنشاء ١١.٠٠٠ من المنازل المقاومة للزلازل. وبما أن معظم خطوط الإمداد اللازمة لتوصيل الأغذية والأدوية تم إنشاؤها، فإن الحالة في طريقها إلى الاستقرار بالتدريج. ومع ذلك فلا يزال النشاط الزلزالي الكبير في المنطقة مستمراً، بما في ذلك هزة أرضية كبيرة من توابع الزلزال في منطقة جوار جزيرة نياس بإندونيسيا وقعت في أواخر آذار/مارس وتسببت في المزيد من الوفيات والأضرار مما أدى إلى إبطاء جهود الإنعاش فضلاً عن أنها ما زالت تقتضي ضريرتها من الحالة النفسية للسكان. ومن الواضح أنه حتى مع تقدم مرحلة الإنعاش فسوف تظل الاحتياجات الإنسانية الملموسة مستمرة لأشهر عديدة ولا سيما بين صفوف النساء والأطفال والأقليات والعمال المهاجرين والمشردين داخلياً.

ألف - الاستجابة الأولية

٦ - اضطلعت الحكومات المتضررة، إلى جانب منظمات غير حكومية ولجنة الصليب الأحمر الدولية وحركة الهلال الأحمر والمجتمعات المحلية بدور محوري في عمليات الاستجابة. وسارعت الوكالات الحكومية إلى استلام زمام القيادة في تنظيم وتنسيق الجهود الغوثية كما قدمت المنظمات غير الحكومية المحلية ومتطوعو الصليب الأحمر الدولي والهلال الأحمر مساعدة فورية في حالة الطوارئ فيما هيأت شبكات الأسر المضيفة سبل المأوى للمشردين، وزودت العناصر الوطنية نظراءها من العناصر الدولية الفاعلة بمعلومات قيّمة عن التقييمات ورسومات الخرائط الأولية كما كان دور السلك العسكري في إزالة الحطام وتطهير الطرق دورا حيويا.

٧ - وعلى سبيل المثال قامت حكومة إندونيسيا بنشر ٦٠٠ جندي وتوزيع سبل للنقل في منطقة نانغوري آشييه دار السلام للتعجيل بالجهود الغوثية وللتعاون الوثيق مع الشركاء الدوليين في توزيع مواد الإغاثة وإجراء التقييمات الأولية للضرر الحاصل. وسارعت حكومة سري لانكا على الفور إلى وضع جميع إمكاناتها العسكرية والإدارية واللوجستية تحت تصرف مجتمع الإغاثة فضلا عن مسارعتهما إلى وضع نظم لتعويض السكان المتضررين من جراء أمواج تسونامي. أما حكومة تايلند فقامت على الفور بتقديم الخدمات الصحية وغيرها للضحايا بينما قادت عملية واسعة النطاق للتعرف طبيا على الجثث من ضحايا تسونامي الأجانب. واستجابت حكومة الهند بإنفاق مبلغ ١٥٥,٥٦ مليون دولار وحشد ٢٠ ٩٠٠ من أفراد البحث والإنقاذ المدربين من أجل تنفيذ عمليات الغوث الفورية في ولاياتها وأقاليمها الاتحادية المتضررة، وكذلك بنشر الأفرقة الطبية والسفن البحرية والطائرات وتقديم عدة أطنان من مواد الإغاثة إلى كل من سري لانكا وملاييا وإندونيسيا. وفي الصومال، وبرغم الأماكن النائية التي توجد فيها المجتمعات المتضررة بما أثر على سرعة الاستجابة، إلا أن المجتمعات المحلية ولجنة الصليب الأحمر الدولية والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، والهلال الأحمر الصومالي والمنظمات غير الحكومية، سارعت جميعا إلى تلبية الاحتياجات الفورية من خلال تعبئة الموارد داخل البلاد وتوزيع مواد الإغاثة التي كانت الحاجة ماسة إليها. وكان دور السلطات المحلية في بونتلاندي وفي مجتمعات الحكماء بالبلدات والقرى دورا له قيمته الكبرى في مساعدة الوكالات الإنسانية على تحديد أكثر قطاعات السكان احتياجا.

٨ - وقد بدأت المساعدة الدولية المقدمة للبلدان المتضررة من أمواج تسونامي فور أن وردت طلبات المساعدة من جانب الحكومات المعنية. وفي أعقاب بداية الكارثة، أعلنت

حكومات كل من إندونيسيا وملاييا وسري لانكا حالة الطوارئ، كما طلبت حكومات إندونيسيا وملاييا وسيشيل وسري لانكا مساعدات دولية رسميا. وفي الصومال أعلنت السلطات الإقليمية لبونتلاندا حالة طوارئ كما وجهت الحكومة الاتحادية الانتقالية نداء لتقديم المساعدة.

٩ - وفي أعقاب هذه الطلبات، تم إنشاء خمسة أفرقة تابعة للأمم المتحدة لتقييم الكوارث والتنسيق، مؤلفة من ٤٤ من خبراء الاستجابة إزاء الكوارث من ١٨ بلدا وأربع منظمات دولية وتم توزيعها في خمسة من البلدان المتضررة من جراء تسونامي. كما تم إيفاد ست عشرة وكالة تابعة للأمم المتحدة و ١٨ فريقا للاستجابة تابعا للجنة الصليب الأحمر الدولية وأكثر من ١٦٠ من عناصر المنظمات غير الحكومية الدولية وعدد لا يمكن إحصاؤه من الشركات الخاصة وجماعات المجتمع المدني إلى المناطق المتضررة لتقديم الأغذية والمياه والخدمات الطبية في حالات الطوارئ إلى ما يقدر بنحو ٥ ملايين نسمة محتاجين إلى المساعدة وقدم نحو ٣٥ بلدا إمكانيات عسكرية إلى جهود الإغاثة كما قامت الأمم المتحدة بتوزيع موظفي التنسيق المدنيين - العسكريين في المواقع الرئيسية في المنطقة. وأنشأ مركز الأمم المتحدة المشترك للوجستيات مراكز تنسيق في إندونيسيا وسري لانكا بهدف الإفادة المثلى من القدرات اللوجستية والمساعدة في تنسيق استخدام الإمكانيات العسكرية. ولتنسيق جمع وتدفق المعلومات بين صفوف العناصر الإنسانية عملت الأمم المتحدة على تفعيل مركز تنسيق العمليات في الموقع وهو خدمة تبادل معلومات إلكترونية لدعم التنسيق في الوقت الحقيقي مع إنشاء مراكز معلومات إنسانية في إندونيسيا وسري لانكا لتيسر تدفق المعلومات. كما تم في إندونيسيا إنشاء شبكة اتصالات سلكية ولاسلكية مشتركة بين الوكالات في حالات الطوارئ تكفل هيكلًا أساسيًا للاتصالات لأغراض التنسيق وإدارة العمليات فيما شارك برنامج الأمم المتحدة للبيئة ووحدة البيئة في مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في إجراء تقييمات بيئية سريعة بالتعاون مع أفرقة الأمم المتحدة للتقييم والتنسيق في حالات الكوارث على صعيد كل من إندونيسيا وملاييا وسري لانكا من أجل تحديد القضايا البيئية الخطيرة. وفي الهند جرى تنسيق عمليات الإغاثة من جانب الحكومة دون أي مساعدة خارجية. ومع ذلك فقد شارك فريق الأمم المتحدة لإدارة الكوارث في المعلومات المتعلقة بالأضرار والخسائر التي وقعت مع أطراف آخرين ومن ذلك مثلا الوكالات الشائبة والمنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص. وفي غضون أيام كانت معظم المجتمعات المحلية قد تلقت المساعدات وإن كان الأمر قد استغرق ستة أسابيع لبلوغ المناطق التي كان الوصول إليها من الصعوبة بمكان.

١٠ - وفي أعقاب الكارثة، عيّن الأمين العام مارغريتا فاهلستروم نائب منسق الإغاثة في حالات الطوارئ لتكون المنسق الخاص للمساعدات الإنسانية المقدمة إلى المجتمعات المتضررة من أمواج تسونامي بحيث تكفل سبل القيادة والدعم لفريق الأمم المتحدة القطري وتعمل بالذات على تيسير تقديم المساعدة الدولية من خلال مشاورات رفيعة المستوى مع الحكومات المعنية.

١١ - وقد تولّد عن الكارثة أيضا تدفق غير مسبوق من التضامن على الصعيدين العام والخاص بما أتاح المزيد من الموارد لصالح هذه الحالات الطارئة عبر فترة أقصر زمنيا مما كانت تستغرقه أية أزمة أخرى. وتقدر الأمم المتحدة أنه تم التعهد بمبلغ إجماليه ٦,٨ بليون دولار من أجل تسونامي و ٥,٨ بليون دولار من مصادر حكومية و بليون دولار واحد (٣٥) في المائة) من هبات المؤسسات والدوائر الخاصة. وتشير تقارير وسائل الإعلام إلى مبلغ آخر قدره بليون دولار على الأقل ساهم به مانحون خاصون دون أن تبلغ به الأمم المتحدة.

١٢ - وتم توجيه جزء من هذه الأموال عن طريق نداءات الأمم المتحدة. ففي ٦ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥ أطلقت الأمم المتحدة نداء عاجلا تطلب فيه ٩٧٧ مليون دولار مساعدات إنسانية وإنعاشية لفترة الستة أشهر الأولى. وفي اجتماع وزاري عُقد في جنيف يوم ١١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥ تعهدت ٢٥ دولة بتقديم مبلغ إجماليه ٧٧٧ مليون دولار من أجل النداء فضلا عن بذل أنشطة إضافية أخرى في مجال التعمير. وبعد خمسة عشرة يوما من وقوع الكارثة، فإن ٦٠ في المائة من الأموال المطلوبة في النداء العاجل تم الالتزام بها أو تم سدادها. وفي أعقاب استعراض لمتنصف المدة للنداء في نيسان/أبريل ٢٠٠٥، تم تنقيح المتطلبات لتصبح ١٠٨٦ مليون دولار. وتقدر دائرة التبع المالي التابعة لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية أنه تمت المساهمة في حزيران/يونيه ٢٠٠٥ بمبلغ ٨٨٠ مليون دولار إزاء النداء إضافة إلى الالتزام بمبلغ آخر قدره ١٦٢ مليون دولار إزاء النداء المذكور. ومع ذلك فمن الأمور الدالة أن كثيرا من التمويل المقدم في حالة تسونامي جرى الإسهام به من خلال قنوات أخرى بخلاف الأمم المتحدة بما في ذلك منظمات دولية مثل لجنة الصليب الأحمر الدولية التي أفادت بأنها تلقت ٢,٢ بليون دولار إضافة إلى المنظمات غير الحكومية الكبرى.

١٣ - وتجلى مثل هذا التضامن أيضا على المستوى الحكومي الدولي. ففي ٦ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥، عقد أعضاء رابطة أمم جنوب شرقي آسيا اجتماعا وزاريا في جاكرتا وأصدروا إعلانا بشأن العمل على تعزيز الإغاثة في حالات الطوارئ والإصلاح والتعمير والوقاية في أعقاب الكارثة الناجمة عن أمواج تسونامي في ٢٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤. واستهدف الإعلان حشد برامج الإغاثة الدولية المقدمة في حالات الطوارئ وفي

مجالات الإصلاح والتعمير. وفي دورة خاصة معنية بالزلازل وتسونامي عقدها المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث في ٢٠ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥ دعت أكثر من ١٦٠ حكومة إلى تطوير نظام للإنذار المبكر إزاء أمواج تسونامي في المحيط الهندي إضافة إلى اجتماعات عقدت للتخطيط لإنشاء قدرات للإنذار المبكر. وفي ١٩ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥، تلقت كثير من المفاهيم الواردة في إعلان جاكارتا تأييدا رسميا واسعا من جانب الدول الأعضاء في قرار الجمعية العامة ٢٧٩/٥٩ المعنون تعزيز الإغاثة في حالات الطوارئ والإصلاح والتعمير والوقاية في أعقاب الكارثة الناجمة عن أمواج تسونامي التي عصفت بالمحيط الهندي، الذي صدر ليؤكد على ضرورة مواصلة المجتمع الدولي تركيزه ودعمه للبلدان المتضررة من أمواج تسونامي فيما يتجاوز مرحلة الطوارئ.

باء - الإنعاش المبكر

١٤ - منذ البداية شملت جهود الاستجابة تنفيذ أنشطة للإنعاش. وفي غضون أسبوعين من وقوع الأزمة، أوفدت الأمم المتحدة أفرقة للإنعاش إلى المناطق المتضررة لبدء تقييم الأضرار الناجمة عن الكارثة ومؤازرة السلطات الوطنية في التخطيط للإنعاش. وبالإضافة إلى ذلك، رافقت المنسق الخاص لشؤون المساعدة إلى البلدان المتضررة من أمواج تسونامي ممثلا عن مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية في عدة زيارات قاما بها إلى المنطقة لتركيز الاهتمام الفوري على احتياجات الإنعاش المبكر وكفالة أن تشمل البرامج الغوثية عناصر للإنعاش المبكر.

١٥ - وكان مقرا كذلك أن تعمل حكومات عدة بلدان متضررة، في شراكة مع البنك الدولي ومصرف التنمية الآسيوي والأمم المتحدة على إيلاء اهتمام مبكر لتقييم احتياجات الإنعاش والتعمير وهي عاكفة حاليا على إنجاز خطط متوسطة الأجل وطويلة الأجل في هذا الخصوص. وبعد ثلاثة أشهر من الكارثة، كشفت حكومة إندونيسيا عن خططها الرئيسية للإصلاح والتعمير لمناطق آشييه ونياس وشمال سومطرة ومن ثم أنشأت وكالة الإصلاح والتعمير للإشراف على تنفيذ تلك الخطة. وقد أسفر تشكيل وكالة حكومية متفرغة مزودة بولاية مهمة موظفين يتمتعون بالحيوية عن إنجاز الكثير من أجل أن يدعم المجتمع الدولي مجموعة مشتركة من القيم والمعايير اللازمة لبرامج الإنعاش والتعمير. وفي سري لانكا سوف يكشف النقاب مع نهاية تموز/يوليه عن استراتيجية انتقالية قوامها ٢٤ شهرا أطلقتها منظومة الأمم المتحدة دعما لخطة الإنعاش الجديدة التي تبنتها الحكومة في أعقاب تسونامي. وفي الهند أنشأت لجنة التخطيط التابعة لحكومة الهند الفريق الأساسي المشترك بين الوزارات لإعداد وإدارة برنامج الإصلاح بعد تسونامي ومن أجل إعداد وإدارة برنامج للإنعاش على مدى ١٥٦ أسبوعا وبتكلفة ٢,١٩ بليون دولار لصالح جميع المناطق المتضررة. وفي تايلند أنشأت

الحكومة لجنة لإدارة عمليات الإصلاح وتنمية المقاطعات المتضررة من جراء تسونامي على طول ساحل اندامان. وفي ملديف وضعت الحكومة خطة مفصلة من أجل الإنعاش والتعمير على المستوى الوطني تتمثل أهدافها في أمور شتى من بينها تحقيق الانتعاش على صعيد الاقتصاد الكلي وتفعيل سبل معيشة السكان وتمكين المجتمعات المحلية وحماية البيئة والتأهب إزاء الكوارث وتقديم الخدمات العامة بصورة فعالة.

١٦ - وتيسيرا لدعم وتنفيذ هذه الخطط الوطنية، قام الأمين العام بتعيين رئيس الولايات المتحدة السابق بيل كلينتون مبعوثا خاصا معنيا بجهود الانتعاش بعد تسونامي في المحيط الهندي. وفي إطار هذا الدور يعمل الرئيس كلينتون من أجل الحفاظ على الاهتمام العالمي بشأن عمليات تسونامي ودعم جهود التنسيق على كل من الصعيد القطري والعالمي وتعزيز الشفافية والمساءلة في هذا الصدد، والدعوة إلى تنفيذ هذا النوع من الإنعاش الذي يقتضى الفرص المعنوية والسياسية والمالية التي أتاحتها تلك الأزمة من أجل وضع المجتمعات المتضررة على طريق إنمائي أفضل وأكثر سلامة. ولهذه الغاية عقد الرئيس كلينتون "تحالفا عالميا" يضم الحكومات المتأثرة ووكالات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية والمؤسسات المالية الدولية والمنظمات غير الحكومية ويرمي إلى تحسين التنسيق فيما بين العناصر الفاعلة الرئيسية وخاصة على الصعيد القطري تيسيرا لتنفيذ خطط التعمير التي تعتمد على فرادى البلدان ولبت روح من الشفافية المشتركة والأخذ بتدابير المساءلة. وزار المبعوث الخاص كذلك عددا من البلدان المتضررة في أواخر أيار/مايو لتقييم التقدم المحرز في إطلاق عملية الإنعاش.

ثالثا - النجاحات والتحديات والدروس المستفادة من خلال الاستجابات

١٧ - نشأ عن كارثة أمواج تسونامي التي أحقت بالمحيط الهندي إلى واحد من أعقد التحديات في مجال التنسيق والتدابير اللوجيستية التي تعيّن مواجهتها من جانب منظومة الأمم المتحدة في مجال الاستجابة للكوارث. وقد اقتضت هذه الواقعة من حيث توقيتها وجسامتها جهودا تنسيقية سريعة ومرنة في عدد مختلف من البلدان والسياقات، كما أدت في نطاقها العالمي إلى تعبئة حشد من إجراءات وقوى الإغاثة فضلا عن تقديم أعلى مستويات المساعدة التي توافرت على كل من الصعيد العام والخاص والحكومي. وفيما اتسم الاهتمام والدعم المقدمان على الصعيد العالمي بالإيجابية والروح البناءة فإن البيئة الشديدة التركيز التي أفضيا إليها أثارت توقعات من حيث الأداء والمسؤولية. ويُعد الاعتراف بهذا السياق مفتاحا لتحديد نوعية التحديات المنبثقة عن الاستجابة الأولية التي تمت. ويُسلط الفرع التالي الضوء على الملاحظات المبداة والدروس المستفادة من جهود الاستجابة التي تمت في مجالات خمسة رئيسية.

ألف - السيطرة والقيادة على الصعيد الوطني

١٨ - أسهمت حقيقة أن الكارثة أثرت على الحكومات الوطنية القوية ذات المؤسسات القومية المتطورة التي تعمل وفق أطر قانونية، في نجاح جهود الإغاثة. وفي كثير من الحالات أفادت جهود الإغاثة من المشاركة القوية من جانب الوزارات التنفيذية والقوات المسلحة فضلا عن الإفادة من الهياكل الحكومية في حال تواجدها. كما أن العلاقة التعاونية التي قامت بين العناصر الغوثية الفاعلة الدولية والوطنية ثم بين صفوف جميع المستويات الحكومية أكدت بدورها مزيدا من السلاسة في توزيع الإغاثة مع تبسيط إجراءات تحويل المسؤولية عن الأنشطة الإنسانية وأنشطة الانتعاش المبكر إلى الهيئات الحكومية الملائمة.

الدروس المستفادة

١٩ - أدى استباق التنسيق والتعاون على الصعيد الحكومي بصورة ملموسة إلى تيسير جهود الإغاثة. ففي إندونيسيا جاء التعيين والتنصيب الفوري في آشيه لوزير أقدم يتولى تنسيق أنشطة الاستجابة بمثابة تأكيد على التكامل الذي شهدته أنشطة الاستجابة الدولية والوطنية. وفي سري لانكا، بادرت جميع الأطراف والسلطات إلى إدراك مدى الحاجة إلى آليات تنسيق على الصعيد المحلي ضمت الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية وعناصر التمثيل المحلي بما يكفل تنفيذ وتنسيق الإغاثة في الأجزاء الشمالية والشرقية من البلد. وقد تعاونت حكومة تايلند بصورة وثيقة مع الحكومات الأجنبية مما كان له أثر مفيد في كفاءة إجلاء سريع وفعال للراغبات الأجانب وفي تنسيق الإغاثة الدولية. كما أن اعتماد حكومات عديدة إجراءات هجرة في حالات الطوارئ (منح الفيزات عند الوصول) وإجراءات تخليص جمركية تطبق أيضا في حالات الطوارئ أدى إلى التعجيل بوصول العاملين في مجال الإغاثة والسلع الغوثية في الأيام الأولى من الأزمة. ومع ذلك فبعد الشهرين الأول والثاني، أصبحت هذه الإجراءات متزايدة التعقيد مما أدى إلى تأخير الكثير من البنود الغوثية والمعدات اللازمة لدعم العمليات (مثل الحواسيب ومعدات الاتصالات السلكية واللاسلكية والمركبات ولوازم المعونة الأساسية) وشمّل ذلك بعض القيود الحكومية التي فرضت على استخدام النظم الساتلية. وأدت هذه المعوقات الإدارية إلى إبطاء الجهود الغوثية بل أعاققت فعالية تقديم المساعدة التي كانت الحاجة ماسة إليها.

٢٠ - ومن شأن فعالية التعاون على الصعيدين الوطني والدولي في مجال الاستجابة للكوارث أن يفيد من تحديد المشاركة بشأن التعهدات والالتزامات المتبادلة التي تقضي بالتقيد بترتيبات من قبيل اتفاقية تانبيري بشأن توفير موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية لأغراض التخفيف

من أثر الكوارث ولعمليات الإغاثة وأن تنطلق على أساس المعارف المتحصلة من مجموعة الممارسات المتعلقة بهذه القضايا التي تطورت عبر الزمن.

٢١ - كما كفلت المشاركة المبكرة مع الحكومات على المستويات المحلية مزيدا من التعاون في الأجلين القصير والمتوسط. فلم تحاول الحكومات المتأثرة أن تركز السلطة في يدها خلال جهود الإغاثة وبدلا من ذلك فقد رحبت بالمشاركة والتنسيق على الصُّعد دون الوطنية تيسيرا لعمليات الاستجابة. وعلى سبيل المثال فإن الموقف المنفتح والمستنير والرفاعي لكبار موظفي الحكومة في آشيه وفي جاكرتا مهَّد الأساس لقيام علاقة قوية وتعاونية خلال المرحلة الأولية حيث عُقدت اجتماعات قطاعية للتنسيق ضمت عناصر مدنية وعسكرية على صعيد محلي وبدعم كامل من جانب السلطات الوطنية. وفي الهند أوفدت الحكومة موظفين إداريين محنكين إلى أكثر المقاطعات تضررا في ناغاباتينام بولاية تاميل مادو لتنسيق عمليات الإغاثة محليا وتم بالتعاون مع المنظمات غير الحكومية إقامة مركز تنسيق يعمل من خلال مكتب إدارة المقاطعة.

٢٢ - ورغم أنه لا غنى عن العناصر المحلية من أجل نجاح تنسيق الاستجابات إلا أن الهياكل الحكومية المحلية لا تيسر لها دائما الموارد الكافية لأداء مثل هذه المهام التنسيقية. وعلى ذلك فالتعاون المثمر مع المؤسسات الحكومية يتطلب تخطيطا للتأهب قبل وقوع الكارثة من أجل تطوير العلاقات مع المؤسسات المحلية في المناطق المعرضة للكارثة وبناء قدراتها عندما تكون ضعيفة في هذا المجال.

باء - قدرة الاستجابة

٢٣ - يمكن القول وفق معظم المقاييس إن نظام استجابة الأمم المتحدة لحالات الكوارث أدى دوره جيدا: لقد أمكن بسرعة توزيع الشبكات والأدوات المستقرة للاستجابة لحالات الطوارئ كما وصلت أفرقة المساعدة إلى جميع المناطق المتضررة في غضون الأسابيع الستة الأولى ولم يحدث أي انتشار واسع النطاق للأمراض أو الأوبئة، كما تلقى ما يقارب مليوني نسمة المساعدات الطبية في حالات الطوارئ فيما تلقى عدد مساو المعونات الغذائية. وجرى توزيع اللوازم المدرسية على أكثر من ٧٠٠ ٠٠٠ طفل فعاد معظم الأطفال في المناطق المتضررة بسرعة إلى مدارسهم.

٢٤ - ومع ذلك فقد عانت الاستجابة من ثغرات في بعض القطاعات ومنها مثلا المأوى والمياه والمرافق الصحية، ويرجع ذلك إلى حد كبير إلى مجرد جسامة المشكلة في حد ذاتها وإن كان يعزى أيضا إلى عجز النظام عن سرعة توفير كادر من الموظفين ذوي المهارات والخبرات الكافية فضلا عن إمكانات استبقائهم. وعانت الاستجابة كذلك من ارتفاع معدل تبدل

موظفي الأمم المتحدة ومن تأخير توزيع بعض خدمات الأمم المتحدة الإنسانية المشتركة والجوهرية وخاصة إدارة المعلومات والاتصالات والقدرة المدنية - العسكرية فضلا عن تعقيد التنسيق في الأيام الأولى.

الدروس المستفادة

٢٥ - ما زالت الثغرات الملموسة في القدرات القطاعية تعوق جهود الاستجابة. فالثغرات المتكررة التي تشوب قدرة النظام على توفير ما يكفي من المياه النظيفة وتسهيلات المأوى ومرافق الصرف الصحي الملائمة ما برحت تعوق سرعة الاستجابة الإنسانية. وعلى ذلك تدعو الحاجة إلى إعادة الاستثمار في تطوير وصيانة قدرة منظومية للاستجابة الإنسانية من خلال زيادة وتعزيز توظيف العناصر المهنية والعاملية في مجال الإدارة بالقطاعات الرئيسية وكذلك تشكيل وتعزيز الشراكات الاستراتيجية التي تفيد من قدرات المنظمات غير الحكومية وتستند إلى الخبرات المتاحة بالفعل في المنظمات المحلية والإقليمية. وفي هذا الصدد، استهل منسق الإغاثة في حالات الطوارئ استعراضا للاستجابة الإنسانية على نطاق المنظومة بأسرها من أجل تقييم عوامل القوة والضعف في النظام القائم حاليا وطرح توصيات عملية بشأن إمكانية التصدي لعوامل الضعف. ومن المقرر أن تتاح في حزيران/يونيه نتائج هذا الاستعراض.

٢٦ - ويعد النشر الفوري والاستراتيجي للخدمات المشتركة أمرا لا غنى عنه لكفالة الاستجابة الفعالة. ولقد شكل إيفاد موظفي مركز الأمم المتحدة المشترك للوجيستييات إلى الميدان ليكونوا أعضاء في أفرقة الأمم المتحدة المعنية بتقييم الكوارث والتنسيق عاملا أساسيا بالنسبة للمبادرة إلى بدء المهام اللوجيستيية الجوهرية. ومع ذلك فموظفو التنسيق المدني - العسكري التابعون لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية ومركز المعلومات الإنسانية لم يتم تفعيل جهودهم بوصفها جزءا من آليات الاستجابة السريعة بل تم توزيعهم من خلال قنوات أكثر اتساما بالطابع الرسمي ومن ثم تأخر هذا التوزيع. وصادفت الصعوبات عمليات تعبئة نظم الاتصال السلوكية واللاسلكية وكذلك جمع البيانات وتحليلها ونشرها نتيجة غياب المعايير والنظم المتبعة. ويمكن مواجهة مثل هذه التحديات من خلال اعتراف الأمم المتحدة بالقيمة الاستراتيجية لمثل هذه الخدمات خلال أولى مراحل أزمة ما، مع وضع الآليات والمعايير التي تتيح التفكير بتوزيع الخدمات الإنسانية المشتركة.

٢٧ - كما يمكن تعزيز القدرة على الاستجابة السريعة عن طريق تشكيل كيانات دائمة، تحت إشراف الأمم المتحدة، يزود بالقدرة على الاستجابة على الصعيد العالمي، ويعهد إليه بالمسؤولية المباشرة عن تدبير إجراءات الاستجابة الأولية، ثم تخويله السلطة اللازمة لذلك.

ويمكن أيضا أن تندرج ضمن هذا النظام عمليات تنمية القدرات الإقليمية، وبخاصة في المناطق المعرضة للكوارث، حتى يمكن الاستفادة من أفرقة ومواد الإغاثة بشكل أسرع وعلى نحو يعكس تفهما أفضل للسياقات المحلية. كما ينبغي تشجيع المبادرات المتخذة ومنها مثلا الجهود الجارية التي تبذلها الأمم المتحدة لتوسيع نطاق القائمة التي يحتفظ بها فريق الأمم المتحدة لتقييم الكوارث والتنسيق، والطلب الذي قدمته إندونيسيا إلى رابطة أمم جنوب شرق آسيا بشأن إنشاء آلية لاستخدام الإمكانات العسكرية من أجل الاستجابة السريعة إزاء الكوارث التي تصيب المنطقة.

جيم - أساليب التنسيق وأدواته

٢٨ - كان إنشاء آليات فعالة لتنسيق إجراءات الاستجابة واحدا من أكبر التحديات التي واجهت جهود هذه الاستجابة. وعلى الرغم من ذلك فقد تم التنسيق على كل من الصعيد الدولي والوطني والإقليمي بصورة جيدة عموما: فقد أدت الترتيبات الاحتياطية لدى الجهات المانحة والقطاع الخاص من أجل توفير الموظفين والمعدات وخدمات النقل وأشكال المساعدة الأخرى إلى تحسين توقيت الاستجابة؛ وأفادت المساعدة المقدمة من الجهات العسكرية الوطنية والدولية في التكبير بإيصال المعونات؛ كما أدى إيفاد كبار موظفي الأمم المتحدة في وقت مبكر إلى منطقة المحيط الهندي إلى زيادة فعالية التنسيق.

٢٩ - غير أن التنسيق لم يكن يتسم بالسلاسة دائما. فقد تلقت بعض المناطق فيضا من مواد الإغاثة في ظل وجود أفراد يفتقرون إلى القدرة على المساعدة، بينما جاءت المساعدات المقدمة في مناطق أخرى غير متناسبة مع الاحتياجات. وفي كثير من الحالات كان من الصعب أن يجري بشكل سريع إقامة الهياكل المناسبة للتنسيق مع مختلف الجهات الفاعلة التي وصلت إلى موقع الأحداث. وفي بعض الأحيان، كان "تزامن الجهات الإنسانية" نتيجة لذلك الوضع يؤدي إلى حالة من البلبلة وإلى وضع خطط عشوائية والتأخر في إيصال المساعدات، ولم يكن الدعم اللازم لمساعدة الحكومات على الاضطلاع بمهام التنسيق الاستراتيجية يتوافر دائما لدى القيادات الميدانية التابعة للأمم المتحدة.

الدروس المستفادة

٣٠ - ينبغي توفير الدعم الكافي لمهام القيادة والتنسيق على الصعيد الميداني. على الرغم من أن منسق الإغاثة في حالات الطوارئ قد كفل الإدارة الفعالة والتفكير الاستراتيجي على صعيد المقر، فإن دعم هذه المهام الحيوية لم يكن بنفس القدر من الفعالية في الميدان. ففي حالات كثيرة، كان المنسق المقيم/منسق الشؤون الإنسانية يفتقر إلى الموارد اللازمة من

الموظفين لأداء مهام القيادة والتنسيق المطلوبة لمثل هذه الاستجابة الواسعة النطاق. وقد أدى اضطلاع المنسق الخاص لشؤون البلدان المتأثرة بتسونامي بدور الوحدة المتنقلة التي توفر الدعم للمنسقين المقيمين/منسقي الشؤون الإنسانية إلى تسليط الضوء على ضرورة هذا الدعم على الصعيد الميداني. ومن الأهمية بمكان أن يجري على الفور دعم المنسقين المقيمين/منسقي الشؤون الإنسانية بما يلزم من موظفين ومن قدرات لأداء مهام التنسيق الحيوية، وتزويدهم كذلك بالقدرة على مباشرة أنشطة الإنعاش منذ البداية مع التشديد صراحة على هذا الأمر ضمن النداء الموجه مبدئياً لتوفير التمويل.

٣١ - يلزم تحسين العلاقات فيما بين الجهات المدنية والعسكرية بما يكفل مواءمة أفضل بين الاحتياجات والمطالب الإنسانية والقدرات العسكرية. كانت المساهمة السريعة والسخية بالإمكانات والأفراد من جانب الدوائر العسكرية في كثير من البلدان، بما في ذلك الحكومات المتضررة، عاملاً أساسياً في الوصول إلى السكان الذين يصعب الوصول إليهم، كما أنها سدت كثيراً من الثغرات التقنية التي يتعذر على القدرات المدنية سدها. ولكن طرأ في بعض الحالات تداخل بين أنشطة الجهات الفاعلة المدنية والعسكرية. ونتيجة لذلك، لم يكن يجري دائماً توزيع سلع الإغاثة بالشكل السليم ولا بالكمية المناسبة في الأماكن التي تكون في أمس الحاجة إليها، مما أدى إلى ظهور قنوات إغاثة موازية. وقد ازداد هذا الوضع تفاقماً بسبب عدم الفهم الكافي لهياكل القيادة العسكرية وعدم تبادل المعلومات بالقدر المطلوب بين الدوائر الإنسانية والجهات العسكرية. وتتطلب كفاءة الفعالية القصوى في استخدام الإمكانات العسكرية وإمكانات الدفاع المدني تحديداً جيداً للأدوار والمسؤوليات، ووجود قنوات اتصال واضحة، واحترام المبادئ الإنسانية ومراعاتها على النحو المناسب. وفي ضوء ما سبق يلزم تحسين إطار التنسيق بين العمليات المدنية والعسكرية.

دال - تعبئة الموارد

٣٢ - خلقت كارثة تسونامي مظهراً استثنائياً من مظاهر التضامن أدى إلى توفير قدر هائل من الموارد بصورة سريعة وأوجد مصادر جديدة للتمويل من الجهات الخاصة وأوساط الأعمال التجارية. ولكن برغم أن هذه الاستجابة قد أتاحت للدوائر الإنسانية فرصة العمل دون التركيز على مسألة جمع الأموال، فقد أدت هذه البيئة التي شهدت سخاء في تدفق الأموال، إلى الضغط على المنظمات الإنسانية من أجل التعجيل بصرف هذه المبالغ، وإلى التشدد في معايير إبلاغ كل من الجهات المانحة والمستفيدة بكيفية صرف تلك الأموال وتأثيرها. ومما زاد من تعقيد الوضع أن التبرعات المقدمة قد تجاوزت بدرجة كبيرة في بعض الحالات قدرة الكثير من المنظمات على صرفها في مرحلة الاستجابة. مما اقتضى من تلك

المنظمات أن تنظر على وجه السرعة في الخطط التي وضعتها للأجل المتوسط، وأن تعجل بوضع استراتيجيات لتقديم تقارير عن استخدامات هذه الأموال والإبلاغ عنها.

الدروس المستفادة

٣٣ - من الأهمية بمكان أن يجري تحسين نوعية الإبلاغ والمساءلة والأسلوب المتبع إزاءهما، بما يكفل مواصلة الدوائر المؤازرة الجديدة مساهمتها في حالات الطوارئ المقبلة. على الرغم من وجود آليات مستقرة للمساءلة الداخلية والخارجية في المنظومة الإنسانية، فقد أدى الحجم الضخم وغير المسبوق من الأموال التي تم التعهد بتقديمها أو التبرع بها فيما يتصل بكارثة تسونامي، وبخاصة من القطاع الخاص، إلى زيادة التدقيق في كيفية صرف هذه الأموال. وبالتالي، تم الاتفاق بين الأمم المتحدة ومؤسسة برايسووترهاوس كوبرز على أن توفر المؤسسة مجانا ٨٠٠٠ ساعة من الخدمات الفنية لمساعدة الأمم المتحدة في المحاسبة المباشرة المتعلقة بالتبرعات التي تم جمعها في إطار النداء العاجل الخاص بتسونامي وفي تتبع مسار صرف هذه التبرعات، مع مساعدة الأمم المتحدة على التوسع في النظم القائمة لتتبع مسار الأموال التي يتم جمعها في إطار النداءات الطارئة، كي تتناسب هذه النظم مع متطلبات بيئة التمويل الجديدة. ولا غنى عن هذه التحسينات من أجل زيادة الثقة والدعم من جانب الحكومات والقطاع الخاص، سواء في الأزمات القائمة حالياً أو تلك التي تطرأ مستقبلاً. بيد أن قيمة مثل هذا النظام تتوقف على تعاون جميع الكيانات المعنية، داخل منظومة الأمم المتحدة أو خارجها، وبخاصة فيما يتعلق بتقديم المعلومات المتصلة باعتماداتها ونفقاتها في حينها.

٣٤ - وعلاوة على ذلك، فقد وجدت كثير من الوكالات والمنظمات الإنسانية نفسها في وضع لم تألفه من قبل، إذ توافر أمامها احتياطي فريد في سخائه من التمويل الموجه لأغراض الإغاثة نتيجة للتبرعات التي تدفقت تلقائياً في أعقاب التسونامي. وفي بعض الحالات، تعكف الوكالات حالياً على النظر في كيفية دعم أنشطة غيرها من المنظمات العاملة في نفس القطاعات، بينما توقفت منظمات أخرى عن تلقي الأموال الموجهة لكارثة التسونامي وطلبت من الجهات التي يحتمل أن تقدم تبرعات توجيه تبرعاتها إلى أزمات أخرى. وفي الوقت نفسه، تمكنت بعض الجهات الأخرى من إدماج التمويل الموجه لكارثة التسونامي في خطط التعمير الطويلة الأجل. وفي سبيل الحفاظ على ثقة الجمهور، ينبغي للمنظمات الإنسانية، بصرف النظر عن الطريقة التي تختارها للتعامل مع هذه الأموال، أن تتوخى الشفافية في الإبلاغ عن نواياها في هذا الصدد.

٣٥ - تتطلب الكميات الكبيرة من الموارد تعزيز التنسيق على الصعيد المحلي. قامت منظمات كثيرة، انطلاقاً من الكميات الضخمة من الموارد التي أتيحت لها والضغط الذي تتعرض له من جانب الجهات المانحة لبدء العمل، بالاستجابة للأزمة عن طريق البدء في مشاريع متعددة ومتزامنة للإغاثة، والاستعانة بعدد كبير من الموظفين لتنفيذها، مما أدى إلى تعقيد عملية التنسيق في كثير من المجالات. وفي غمار الاندفاع نحو اتخاذ إجراءات سريعة، بدت كثير من الجهات الفاعلة الدولية أيضاً في صورة من يهمل نظراءه الوطنيين والمحليين، ولا يبدي مراعاة للسياق المحلي. وللتنسيق في هذه الحالات أهمية حاسمة، ولا بد أن تشارك فيه الجهات المانحة والمنظمات غير الحكومية والنظراء الوطنيون.

هاء - التحديات المتعلقة بحالات التشرد وتوفير الحماية

٣٦ - تشير التقديرات إلى أنه في أعقاب كارثة تسونامي، تعرض مليون شخص للتشرد في فترة وجيزة نسبياً. ولكن، بعد انقضاء الأسابيع القليلة الأولى، بدأت في الانكماش الأعداد الكبيرة من الأشخاص الذين تعرضوا للتشرد بصفة مؤقتة، مع بدء استقرار الحالة وعودة الأهالي إلى ديارهم. وقد شكل تدفق المشردين (لا سيما في آتشيه) مع تزايد الضغوط التي تعرضت لها الأسر المضيفة وانقطاع سبل العيش، تحدياً لقدرة السلطات الوطنية والمجتمع الدولي على اتخاذ إجراءات للاستجابة تتناسب مع احتياجات مختلف فئات السكان، كما أثار ذلك القلق بشأن احتمال وقوع أعمال من العنف الجنسي أو العنف القائم على أساس نوع الجنس، بما في ذلك احتمال تعرض الأطفال للاختطاف أو التجنيد في صفوف القوات المتحاربة. ومما زاد من تعقيد المبادرات الرامية إلى نقل السكان بصفة مؤقتة الحالة السياسية السائدة في سري لانكا وإندونيسيا، ومبادرات إعادة التوطين التي تم الاضطلاع بها من قبل في ملديف.

الدروس المستفادة

٣٧ - الأهمية المحورية للوفاء بالاحتياجات الخاصة للمشردين داخلياً في مرحلة الاستجابة الأولية. ينبغي التركيز في مرحلة الإغاثة الفورية من الكوارث المفاجئة على أهمية الاستجابة للاحتياجات العاجلة المتعلقة بإنقاذ حياة أكبر عدد ممكن من الأشخاص. ويشمل ذلك تلبية الاحتياجات المتعلقة تحديداً بحماية ومساعدة المشردين داخلياً وإدراجهم ضمن خطط الإغاثة منذ البداية، بما يكفل عدالة توزيع المعونة وعدم ترسيخ أوجه انعدام المساواة التي كانت قائمة من قبل. ولذلك، ينبغي كفالة وضع تدابير خاصة لمساعدة وحماية المشردين داخلياً والأسر المضيفة وإدماج هذه التدابير في عمليات وضع المشاريع وتنفيذها.

٣٨ - يلزم التركيز في مرحلة مبكرة على الفئات المستضعفة بالذات بين السكان المتضررين من الكوارث. للأشخاص المشردين داخليا احتياجات خاصة لا فيما يتصل بالمساعدة فقط، ولكن فيما يتعلق بالحماية أيضا. وقد أثرت في أعقاب كارثة تسونامي مخاوف محددة بشأن حماية النساء والأطفال وبشأن خطر التعرض للعنف الجنسي والاتجار. كما لاحت في وقت مبكر مخاوف من أن تؤدي الضغوط الإضافية التي يتعرض لها الأفراد المتضررون من جراء فقد أفراد الأسرة وانقطاع أسباب الرزق والضغط النفسي إلى احتمال تصاعد أعمال العنف الجنسي أو العنف القائم على أساس نوع الجنس والعنف الأسري، وتلك أشكال من العنف كانت تمثل مشكلة كبيرة في بعض البلدان المتضررة قبل وقوع تسونامي. وفي حين أفادت بعض التقارير بوقوع إساءات في السلوك، فقد ظلت تلك الأعمال محدودة العدد، وقد أولي اهتمام كبير لكيفية تجنب الخطر وحماية الأشخاص المستضعفين للغاية. كما أن الإجراءات التي اتخذتها الحكومات في مرحلة مبكرة للدعوة إلى حماية الأطفال والسهر على ذلك قد ساعدت على منع الاتجار بالأطفال واستغلالهم، وهي مخاوف حظيت بقدر كبير من الاهتمام في المراحل المبكرة من تلك الحالة الطارئة. كما اتضحت أهمية الدعوة إلى اتخاذ تدابير إيجابية في مجال التبني. ومع تحول جهود الاستجابة إلى مرحلة الإنعاش، ستزداد أهمية معالجة المسائل الصعبة المتصلة بالحقوق في الأراضي، وبعمليات التوثيق، والتعويض.

٣٩ - ينبغي أن يمتد نطاق المبادئ التوجيهية التي تأخذ بها الأمم المتحدة في مجال التشرد الداخلي بحيث تشمل الكوارث الطبيعية. خلال الأعوام القليلة الماضية، بذلت جهود شتى لوضع معايير دولية عامة مقبولة لحماية المشردين ومساعدتهم، استنادا إلى الخبرة المكتسبة من حالات التشريد الواسعة النطاق التي تشهدها الحروب والصراعات. وبرغم الاعتراف بأن المبادئ التوجيهية المذكورة لا تعكس الحالات المعينة الناشئة عن التشرد القصير الأجل والواسع النطاق بسبب الكوارث الطبيعية، فإن المبادئ العامة التي تنطوي عليها تستحق أن تكون معيارا متبعا في هذا الصدد. ولكن في حين أن هذه المبادئ التوجيهية يمكن أن تساعد على طرح الأسئلة المناسبة، فمن المستبعد أن تنطوي على توفير نفس الإجابات في جميع الأماكن باعتبار أن توفير المساعدة الكافية للمشردين داخليا يتطلب معرفة بالسياق المحدد الذي وقعت فيه الكارثة ثم فهما لهذا السياق.

رابعاً - الإنعاش بعد وقوع الكوارث: حالات النجاح وتحديات الحاضر والمستقبل

٤٠ - تشكل إدارة فترة الانتقال من مرحلة الإغاثة من كارثة التسونامي إلى مرحلة الإنعاش مصدر قلق بالغ بالنسبة للمستقبل، فهي تقتضي ما يلي: (أ) التعرف على الثغرات وأوجه الضعف المتبقية؛ (ب) الموازنة بين الاحتياجات من الموارد واستخدامات هذه الموارد؛ (ج) كفالة الاتساق العام على الصعيد التنفيذي فيما بين الجهات الفاعلة والأنشطة ومراحل العمل؛ (د) الترابط بين المبادرات الإنسانية والإنمائية؛ (هـ) الحد بشكل واعي من المخاطر في إطار عملية الإنعاش. ومن شأن الفشل في إيجاد الزخم والدعم اللازمين لجميع هذه الأنشطة والحفاظ عليهما أن يؤدي إلى إهدار فرصة ثمينة لإعادة بناء الهياكل الأساسية الحيوية، مع القيام في الوقت نفسه بتحسين حياة المتضررين والنهوض بسبل العيش المتاحة لهم، وبناء القدرة الوطنية والمحلية على التأهب لما يطرأ مستقبلاً من كوارث.

٤١ - وتتفاوت وتيرة الانتقال إلى مرحلة الإنعاش من بلد لآخر، وسيظل هذا التفاوت قائماً، مما يقتضي اتباع نهج مختلفة إزاء الجهود المبذولة لتحقيق الإنعاش. وتشير التقارير الواردة مؤخراً من الميدان إلى أن الآثار المترتبة على الجهود المبكرة التي بذلت في سبيل الإنعاش متباينة بالفعل. فعلى سبيل المثال، تفيد حكومة سري لانكا بأن نحو ١٧ ٣٠٠ أسرة كانت قد فقدت المأوى من جراء تسونامي ما زالت تعيش في ١٠٠ مخيم. ومن بين هذه الأسر، تعيش ٩ ٤٨٠ أسرة في خيام، وبخاصة في المناطق الساحلية التي تشح فيها الأراضي البعيدة عن الساحل. ولكن أخذت عملية تشييد المأوى المؤقت تكتسب زخماً (٣١ ٠٠٠ مسكن في حزيران/يونيه)، ومن ثم، فالأمل معقود على أن تنخفض هذه الأعداد انخفاضاً كبيراً في الأجل القصير. وفي آتشيه، يعكس التنقل المستمر للمشردين داخلياً فيما بين خيارات الإيواء المختلفة مساعي السكان للتكيف مع بدء مرحلة الإنعاش والحصول على إمكانيات التعمير والموارد اللازمة له بأسرع وقت ممكن. وتعكف وكالة الإصلاح والتعمير في آتشيه ونياس على مباشرة جهود من شأنها أن تكفل فهم السكان المتضررين للأساليب التي يمكن بها إحراز النجاح في عملية التعمير، والدور الذي يمكنهم الاضطلاع به في هذا المضمار.

٤٢ - ومع تقدم جهود الإنعاش في جميع البلدان المتضررة، سيصبح من الضروري للغاية الحفاظ على الدعم المقدم للحكومات وللمجتمعات المتضررة من أجل الاضطلاع بأنشطة الإنعاش والمواءمة بين برامج الإنعاش وأولويات الحكومات والمجتمعات المحلية في ضوء الوعي

بالحالة الاقتصادية - الاجتماعية السائدة. وتندرس الفروع التالية المسائل الهامة والتحديات التي ظهرت في المراحل المبكرة من مرحلة الإنعاش.

ألف - السيطرة الحكومية المبكرة

٤٣ - ثمة أهمية بالغة للسيطرة الوطنية على عملية تصميم وتنفيذ برامج الإنعاش والمشاركة الوطنية في هذه البرامج منذ المراحل المبكرة للعملية، لا من أجل تحقيق الأثر المنشود فقط من جهود الإنعاش، وإنما أيضا لتعزيز القدرات في الميدان. فمشاركة الخبراء والفنيين المحليين المتخصصين في إدارة الكوارث ستساعد في كفالة مراعاة برامج الإنعاش لاحتياجات وقدرات السكان المتضررين، كما أن مشاركة صانعي القرار الوطنيين مهمة للغاية في بناء توافق الآراء بشأن أولويات الإنعاش والأدوار والمسؤوليات والموارد المتعلقة به.

٤٤ - ولكفالة هذه السيطرة على مجريات الأمور، لا بد أن يجري عن طريق الدعم الخارجي تعزيز الجهات الفاعلة والمؤسسات المحلية من خلال نقل التكنولوجيا والدراية الفنية ومن خلال التثقيف العام. وقد اشتمل الدعم الذي قدمته الجهات الفاعلة الدولية للحكومة الإندونيسية على وضع الخطط ورسم الخرائط وتوفير المأوى وتنمية فرص العمل، على الصعيد الوطني وصعيد المقاطعات والمناطق. وفي سري لانكا، قامت الأفرقة الدولية بدعم عمليات التقييم وجمع البيانات. وفي الهند، تم بفضل التعاون الوثيق بين السلطات الحكومية والمجتمعات المحلية ومتطوعي الأمم المتحدة من الهنود تعزيز العمليات الإنسانية وعمليات الإنعاش بعد وقوع كارثة تسونامي. كما تم تكليف متطوعي الأمم المتحدة الهنود بالمساعدة في وضع برامج الإنعاش وتنفيذها في ملديف وسري لانكا، وقد أفادت التقارير بأنهم أدوا دورا فعالا في التعجيل بخطط الجهود المبذولة لتحقيق الإنعاش في المراحل المبكرة. وفي تايلند، شكلت فرق عمل وطنية للعمل مع النظراء الدوليين إلى جانب متابعة المسائل الحيوية في مرحلة الإنعاش. ولكن يلزم تقديم مزيد من الدعم وتعزيز التنسيق على الصعيد الميداني بين الشركاء الوطنيين والدوليين في مرحلة الإصلاح والتعمير، بما في ذلك التخطيط الاستراتيجي على المدى الأطول.

باء - التركيز على الانتعاش خلال مرحلة الإغاثة

٤٥ - كان للاهتمام المبكر بمسألة الانتعاش خلال مرحلة الإغاثة من هذه الحالة الطارئة دور في مساعدة السكان المحليين على الوقوف على أقدامهم من جديد. فعلى سبيل المثال، أدت عمليات إزالة الحطام في إندونيسيا التي تمت في إطار مفهوم "النقد مقابل العمل" إلى

ضخ النقد في شرايين الاقتصاد المحلي، مع توفير دفعة نفسية للسكان المشاركين فيها، وقد قارب عددهم ١١ ٠٠٠ شخص.

٤٦ - بيد أنه قد تعذر في كثير من المناطق الاضطلاع في وقت مبكر بجهود الإنعاش، نظرا لأن الأضرار التي لحقت بالطرق قد أوجدت مشاكل بالنسبة للنقل وتسليم مواد التعمير في مراحل مبكرة. ومن شأن تعزيز الترتيبات القائمة مع المتعهدين من القطاع الخاص والشركاء الاحتياطيين الذين تتوافر لديهم قدرات لوجيستية وخدمات جوية متقدمة، أن يساعد على تخطي هذه الصعوبات التي تعرقل جهود الإنعاش في المراحل المبكرة. كما لا توجد في الوقت الراهن داخل منظومة الأمم المتحدة آليات مقبولة تعمل على صعيد المنظومة بأسرها للانتعاش بعد وقوع الكوارث، وبخاصة الآليات التي تركز على الحد من المخاطر. ومن أوجه النقص الرئيسية التي تم تحديدها في مجال الجهود الرامية إلى سد الفجوة بين الإغاثة والتنمية، الثغرات القائمة في مجالات من قبيل منهجيات التقييم المناسبة لتحديد احتياجات الانتعاش المبكرة، والآليات التي يمكن التعويل عليها من أجل إيفاد الخبراء التقنيين اللازمين لدعم خطط وبرامج الإنعاش، ولتمويل الأنشطة الرئيسية للانتعاش والحد من أوجه الضعف في الوقت المناسب.

جيم - التنسيق

٤٧ - تحققت إنجازات رئيسية عديدة في مجال التنسيق القطاعي فيما بين الجهات الفاعلة الدولية والوطنية في مرحلة الإنعاش المبكرة. وقد أدى التنسيق القطاعي في مرحلة التعمير، الذي تولت زمامه حكومتا إندونيسيا وسري لانكا، بمساعدة من البنك الدولي ومصرف التنمية الآسيوي ووكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية، إلى وضع خطط وطنية للتعمير تشتمل على استراتيجية متسقة محدد بها جميع الجهات الفاعلة في مجال التعمير وجميع أنشطة التعمير. وفي إندونيسيا وسري لانكا، ساعدت منظمة الأغذية والزراعة بالأمم المتحدة (الفاو) الوزارات التنفيذية المعنية والمصارف الإنمائية في إعداد خطط التعمير الخاصة بها في قطاع الزراعة ومصائد الأسماك. وفي سري لانكا، تعاونت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والبنك الدولي ومصرف التنمية الآسيوي والمنظمة الدولية للهجرة على ربط استراتيجية المأوى المؤقت بخطط الإسكان الدائم. كما أوفدت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) بعثات تقييم مشتركة لتقييم المشاكل الناجمة عن العنف الجنسي والعنف القائم على أساس نوع الجنس في المخيمات الحكومية المؤقتة، كما وضعتا خطة مشتركة لمعالجة هذه المشاكل. وفي ميانمار، جرى بكفاءة تنسيق الأنشطة القطاعية، بفضل وجود آلية تنسيق مشتركة مبتكرة تولى قيادتها الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر والأمم المتحدة. وفي الهند، عملت اليونيسيف على

الجمع بين المنظمات غير الحكومية الدولية والوطنية من أجل التصدي للمسائل المتعلقة بالمياه والصرف الصحي، سواء على الصعيد الوطني أو في منطقة تاميل نادو. كما عملت اللجنة الأوقيانوغرافية الحكومية الدولية التابعة لليونسكو، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية والاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث، بصورة وثيقة مع الوكالات الوطنية لإرساء الأسس المؤسسية والتقنية اللازمة لوضع نظام للإنذار المبكر من أمواج التسونامي في منطقة المحيط الهندي.

٤٨ - وبرغم هذه الإنجازات فإن التنسيق العام للانتعاش من حالة الكوارث يتطلب مزيدا من الدراسة والعمل. وفي حين تسترشد الاستجابة لحالات الكوارث بمعايير وأدوات واضحة مقبولة عالميا للتنسيق فإن الانتعاش من الكوارث الذي يشمل مجموعة واسعة من العناصر لا يستفيد من أي هياكل رسمية شاملة للتنسيق. ويصدق ذلك بصفة خاصة على التنسيق الدولي الذي يتم على المستوى القطري ويضعف من الحالة حقيقة أن المنسقين المقيمين لا يتوافر لهم الدعم الملائم للقيام بدورهم التنسيق. وفي ضوء هذه الثغرة تستخدم الأمم المتحدة حاليا حادثة تسونامي لتحديد نوع الدعم المطلوب لتحسين عملية التنسيق من أجل الانتعاش من الكوارث.

دال - مشاركة المجتمع المدني

٤٩ - جاءت مساهمة المجتمع المدني سواء في مرحلة تقديم المساعدة الإنسانية أو مرحلة الانتعاش مساهمة لم يسبق لها مثيل في كثير من البلدان المتضررة. وأدت منظمات المجتمع الدولي في تايلند دورا أساسيا في تنظيم عمليات الإنعاش بالتعاون مع الحكومات المحلية والسلطات الوطنية وفي استرعاء الاهتمام إلى الذين كان يمكن تجاهلهم في غياب تلك العمليات مثل العمال المهاجرين من ميانمار والسكان الرحّل البحريين من شعب الموكين. وفي إندونيسيا قدم منتدى اتشيه للانتعاش الدعم والمشورة للحكومة وللأمم المتحدة وللمؤسسات التمويلية الدولية لدى وضع الخطة الحكومية الرئيسية للتعمير. وساهمت المشاورات الواسعة النطاق التي جرت مع المجتمع المدني في اتشيه في زيادة تعزيز مصداقية عملية التخطيط.

٥٠ - ومع ذلك فمن المفهوم على نطاق واسع أن مبادرة الانتعاش يجب أن تستند إلى تقييمات تشاركية سليمة لاحتياجات وقدرات السكان المتضررين وهو ما لم يكن يحدث أحيانا على صعيد الممارسة. وفي العديد من البلدان أثرت شواغل من جانب السكان المتضررين بشأن عدم مشاركتهم في تخطيط الانتعاش. ويجري حاليا تعزيز القدرات اللامركزية التي تشجع النهج التشاركي لتحقيق الانتعاش بدعم من وكالات الأمم المتحدة

ومنظمات المجتمع المدني. ومن المأمول أن تتم عن طريق هذا النهج معالجة القضايا الحساسة مثل تلك المتعلقة بحقوق الأراضي فضلا عن أوجه الضعف الخاصة التي تعانيها الأقليات وجماعات المهاجرين.

هاء - جمع الأموال بطريقة مرنة ومبتكرة

٥١ - تبين التجارب السابقة أن الأموال يمكن أن تتوافر عندما تسيطر أحداث الكارثة على الأخبار ولكنها لا تلبث أن يجف معينها مع تضاؤل الاهتمام. وكانت هذه هي الحال بعد الزلزال الذي ضرب بام بياران في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣ وبعد وقوع إعصار متش في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٨ عندما لم يتم الوفاء أو السداد إلا بنسبة ضئيلة من مئات الملايين من الدولارات اللازمة التي كان قد تم التعهد بها.

٥٢ - وإدراكا لضيق فرص جمع الأموال لأغراض الكوارث وقصر أمدتها تم تمديد نطاق نداء تسونامي العاجل إلى مرحلة الانتعاش مما يتيح جمع الموارد اللازمة لأغراض المأوى وتطوير سبل كسب العيش وبناء الهياكل الأساسية الصغيرة ومتطلبات البيئة ومع إتاحة تنفيذ خطط وبرامج الانتعاش دون إبطاء. وبالرغم من أن البيئة الغنية بالأموال النقدية التي خلفتها كارثة تسونامي قد جعلت هذه المرونة ممكنة ينبغي النظر إلى تمديد النداءات العاجلة لتشمل احتياجات الانتعاش على أنه أفضل أسلوب فيما يتعلق بالكوارث في المستقبل.

٥٣ - وبالإضافة إلى ذلك فإن حقيقة استخدام التبرعات المقدمة من أجل تسونامي للمشاريع المتوسطة الأجل في كثير من الحالات ينبغي أن تساعد على التعجيل بجهود الانتعاش. وبفضل ما يقدر بنحو ٦,٨ بليون دولار من التبرعات المعلنة لحالة الطوارئ الناجمة من كارثة تسونامي وهو ما يمثل نصف الاحتياجات الإجمالية لجميع البلدان المتضررة من أجل إعادة التعمير يتجه التركيز بالتالي ليس فقط إلى جمع المزيد من الأموال من أجل الانتعاش وإنما إلى تنفيذ خطط الانتعاش. وسيستفيد الجهد المبذول في الانتعاش أيضا من أعمال التحالف العالمي الذي جمع صفوفه الرئيس السابق كليتتون وأوكل إليه مهمة متابعة خطط الانتعاش والحفاظ على الزخم في إعادة التعمير والعمل مع الحكومات من أجل معالجة القضايا السياسية الصعبة التي تعوق الانتعاش. وسوف يسهل وضع قاعدة بيانات مشتركة لتتبع مسار الأموال بما يكفل توحيد جميع أشكال المساعدة بما فيها المعونة الرسمية والدعم المقدم من المنظمات غير الحكومية ومساهمات القطاع الخاص ضمن نظام متسق واحد في تخطيط وتحقيق الانتعاش.

واو - الإدراج المبكر لتدابير الحد من المخاطر

٥٤ - كانت جميع البلدان المتضررة تكافح في جهودها في مجال الانتعاش لتحقيق التوازن بين الحاجة إلى الانتعاش السريع وأهمية حماية مواطنيها من الكوارث في المستقبل. وفي معظم الأحيان كانت المجتمعات المتضررة من جراء الكوارث الفادحة تبحث إلى التماس مبادرات سريعة وملموسة لاستعادة الحالة الطبيعية وغالبا ما يكون ذلك على حساب الحلول المستدامة. كما أن عدم مراعاة الحد من المخاطر عند وضع السياسات والاستراتيجيات والخطط الإنمائية قد يفضي إلى خسائر جسيمة ويزيد الطلب على المساعدة الإنسانية الوطنية والدولية واستمرار انكماش النمو الاقتصادي والرفاه الاجتماعي. وقد قدم المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث الذي عُقد في الفترة من ١٨ إلى ٢٢ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥، بعد أسابيع قليلة من كارثة تسونامي التوجيه في الوقت المناسب بهذا الشأن من خلال إطلاق جدول الأولويات الحكومي الدولي الذي استغرق وقتا طويلا من التفاوض للعمل بشأن الحد من مخاطر الكوارث، وهو إطار هيوغو للعمل ٢٠٠٥-٢٠١٥ بشأن بناء قدرة الدول والمجتمعات المحلية على مواجهة الكوارث.

٥٥ - وبالرغم مما هو مقبول عموما بأنه كان من المستحيل الاستعداد بصورة كافية لحادثة بهذه الجسامة فمن الواضح أن نظم الإنذار المبكر والفعالة بما فيها تدابير التأهب كان يمكنها إنقاذ مئات الآلاف من السكان. فعلى سبيل المثال عمدت حكومة الهند بعد حدوث الزلزال في منطقة جوجارات في عام ٢٠٠١ إلى تعزيز قدرتها على إدارة مخاطر الكوارث على جميع الأصعدة طوال السنوات الماضية. وكنتيجة لذلك فعندما ضربت أمواج تسونامي منطقة تاميل نادو استطاع القرويون في إحدى المقاطعات الساحلية، ممن تلقوا التدريب على عمليات الإنقاذ والإسعافات الأولية في إطار برنامج إدارة مخاطر الكوارث، إنقاذ حياة أكثر من ١٠٠ شخص. وبهذه الطريقة كان وقوع حادث تسونامي عاملا حاسما في إبراز الحاجة إلى تمكين المجتمعات المحلية المعرضة للخطر من حماية أنفسها وممتلكاتها من آثار الكوارث. وسوف يساهم وضع خطط للتأهب لحالات الكوارث تقوم على مشاركة المجتمعات المحلية وتشمل مجالات ما بين تخزين الأغذية والأدوية إلى بناء السواتر في المناطق المعرضة للفيضانات وإدراج التأهب كجزء من برامج إعداد المعلمين والمناهج الدراسية في الحد من المخاطر بدرجة كبيرة. وتبرز الحاجة إلى توجيه المزيد من الاهتمام إلى بناء القدرات لنظم شاملة للإنذار المبكر تشمل التدابير المادية (الهياكل المقاومة للزلازل والمأوى وخطوط النجاة) وخطط التأهب واستراتيجيات الاتصالات التي تسمح باتخاذ إجراء سريع وملموس عند صدور الإنذار.

خامسا - توجيهات للإجراءات المتخذة مستقبلا والتوصيات الصادرة عن الأمين العام

تحسين الهياكل اللازمة للاستجابة الميدانية الوطنية والدولية لحالات الطوارئ المفاجئة

٥٦ - تتطلب الاستجابة الطارئة للكوارث المفاجئة التزاما بمواصلة تطوير وتنسيق القدرات على الاستجابة السريعة وأداء الخدمات المشتركة التي تتسم بالحيوية في مرحلة الاستجابة العاجلة. ويشمل ذلك تعزيز القدرات القابلة للانتشار المتاحة أو التي كانت متاحة للبلدان المعرضة للكوارث. وبالإضافة إلى ذلك سوف تستفيد جهود الاستجابة الدولية بدرجة كبيرة من تعزيز الإدارة على المستوى الميداني في حالات الطوارئ الواسعة النطاق.

٥٧ - يتعين أن تلتزم الأمم المتحدة والحكومات وجماعات المجتمع المدني المعنية ببناء وإعادة إنشاء قدرات إقليمية وطنية ومحلية للاستجابة للكوارث حتى يتوفر للمنظومة الإنسانية سبل الحصول مباشرة على الموارد الممكن نشرها لا سيما في المناطق المعرضة للكوارث.

٥٨ - ينبغي أن تعمل الأمم المتحدة على توسيع ومواصلة خدماتها الإنسانية الأساسية المشتركة حتى يمكن نشرها على نحو يمكن التنبؤ به مع الجمع بدقة بين المهارات المستخدمة.

٥٩ - ينبغي أن تضع الأمم المتحدة هيكلًا موحدًا للإدارة على المستوى الميداني لضمان تنسيق جهود الاستجابة وبالتالي فعاليتها. ويشمل ذلك تعزيز الدعم للمنسقين المقيمين ومنسقي المساعدة الإنسانية.

تطوير القدرة الإقليمية للاستجابة

٦٠ - تعتبر المنظمات الإقليمية أكثر استعدادا للاستجابة لإزاء الكوارث الفادحة على وجه السرعة مستفيدة في ذلك من اطلاعها على الأوضاع المحلية وعلاقاتها السابقة بصناع القرار على الصعيد الوطني. وينبغي أن تتعاون الأمم المتحدة مع المنظمات الإقليمية في المناطق المعرضة للكوارث لكي تضمن وضع الخطط وبناء القدرات الإقليمية للاستجابة وتطبيقها قبل وقوع الكارثة.

٦١ - ويتعين أن يقوم المجتمع الدولي بوضع آليات متطورة لنشر القدرات الاحتياطية الإقليمية بقيادة الأمم المتحدة من خلال إبرام اتفاقات سابقة على وقوع الكوارث مع منظمات إقليمية ووضع إجراءات تشغيل معيارية لعمليات نشرها وتنسيقها.

٦٢ - كما يتعين أن تعمل الحكومات على أن تتيح لهذه الهياكل ما لديها من قدرات الاستجابة للكوارث.

تحقيق الاتساق في إطار الاستجابة المدنية - العسكرية

٦٣ - كانت الاستجابة لكارثة تسونامي من جانب الدوائر العسكرية في مختلف البلدان غير مسبقة وحاسمة أثناء المرحلة الأولية لإنقاذ الأرواح ومرحلة تحقيق الاستقرار من الاستجابة. وكانت تسونامي حدثا فاصلا في هذا الصدد. ولذلك فمن المرجح في حالات الطوارئ الناجمة عن الكوارث مستقبلا أن تتاح الإمكانات العسكرية من جانب الدول وبشكل أسرع وكميات كبيرة. ولذلك فهناك حاجة لضمان مساهمة القدرات العسكرية في الاستجابة بما في ذلك ما يتم بوضع وترابط إجراءات التنسيق والهياكل المقبولة في حالات الكوارث بشكل أفضل فيما بين الجهات العسكرية وفيما بين الشركاء العسكريين والإنسانيين.

٦٤ - ويتعين أن تعزز الأمم المتحدة الإجراءات المتعلقة باستخدام وتنسيق الإمكانات العسكرية أثناء الاستجابة لحالات الكوارث وإقامة روابط أكثر انتظاما مع مقدمي الخدمات الرئيسيين.

٦٥ - وإدراكا لحقيقة أن القوات العسكرية الوطنية ودوائر الدفاع المدني والمطافي وخدمات الإنقاذ هي غالبا ما تكون أول المستجيبين، يتعين أن يشرك مجتمع الاستجابة لحالات الكوارث هذه الفئات بشكل نشط في تحديد الزمان والكيفية التي يمكن أن تتعاون بها في حالة الاستجابة للكوارث.

الاستثمار في مجالي الإنذار المبكر والتأهب

٦٦ - أصبح من المسلّم به على نطاق واسع أن اعتماد نظام إقليمي للإنذار المبكر بوقوع تسونامي كان من شأنه أن ينقذ حياة الآلاف من البشر. فالنظام الإقليمي لا يعمل إلا إذا شكّل جزءا من حل جامع مانع يصل إلى المجتمعات المحلية المعرضة للخطر وتدعمه أطر قانونية ومؤسسية ملائمة ونظم محلية للإنذار والاستجابة لحالات الطوارئ. ويتعين أن تسعى الأمم المتحدة إلى تعزيز الأطر والآليات الإقليمية لنظم الإنذار المبكر فضلا عن دعم الجهود التقنية والمتعلقة بالسياسات لتحقيق إدارة متكاملة للمخاطر بما يتفق وإطار عمل هيوغو ٢٠٠٥-٢٠١٥.

٦٧ - يتعين أن يستثمر المجتمع الدولي في نظم للإنذار المبكر تتسم بالاتساق وتقوم على أساس التركيز على السكان لمواجهة جميع المخاطر وفي جميع البلدان وتصل إلى جميع المعرضين للخطر. كما يتعين أن تشمل إجراءات لتقييم المخاطر وزيادة الوعي وتدابير للتأهب حتى تكون المجتمعات المحلية مستعدة وقادرة على التصرف عند إعلان الإنذار.

تعزيز التنسيق وقدرة منظومة الأمم المتحدة على تحقيق الانتعاش

٦٨ - يعتبر تعزيز قدرة الأمم المتحدة على دعم الحكومات المتضررة أثناء تنسيقها لأنشطتها الخاصة في مجالي المساعدة الإنسانية وتحقيق الانتعاش عاملاً أساسياً لتحقيق انتعاش فعال. وبالرغم من أن الاستجابة لحالة الطوارئ يقودها منسق الإغاثة في حالات الطوارئ وينفذها منسقو المساعدة الإنسانية على الصعيد الميداني فلا يوجد نظير أو دعم مؤسسي لا في المقر ولا في الميدان لمرحلة الانتعاش. وتشمل معالجة هذه الثغرات تحديد آلية مؤسسية تكفل القيادة والتنسيق على صعيد المقر وعلى المستوى الحكومي لتحقيق المزيد من أوجه التآزر بين دور المنسق المقيم ومنسق المساعدة الإنسانية لمرحلة إعادة التعمير وتعزيز فريق الأمم المتحدة القطري.

٦٩ - وفي ضوء الفجوة المؤسسية في مجال التنسيق والتخطيط الاستراتيجي القائمة في مرحلة الانتعاش من الكوارث يتعين أن تدعم منظومة الأمم المتحدة الأنشطة المستمرة لتحديد نوع الدعم المطلوب لتحسين جهود التنسيق المتعلقة بالانتعاش في حالة الكوارث.

تعزيز الشفافية والمساءلة المالية

٧٠ - إن الحجم المتزايد للكوارث وبالتالي نطاق الاستجابة وجهود الانتعاش يعني أن تؤدي الأمم المتحدة دوراً أكبر في ضمان الشفافية والمساءلة المالية في استخدام الأموال. وسيكون من اللازم تعزيز ومواصلة نظام من الشفافية للتتبع المالي للمساهمات الحكومية والمساهمة القطاع الخاص داخل وخارج النداءات العالمية. وسوف يساهم ذلك بشكل أفضل في إدماج الأعمال الخاصة في هياكل التنسيق والتتبع المالي وإشراك العناصر الرئيسية من القطاع في الجهود المتعلقة بتعبئة وتنسيق الموارد. ويتعين تشجيع مبادرات من قبيل تتبع مسار الأموال الذي وُضع بمساعدة شركة برايس ووتر هاوس كوبرز. كما يتعين أن تتعاون المنظمات الدولية والحكومات على تعزيز آليات الإبلاغ والمساءلة في مرحلتَي الانتعاش والتعمير.

٧١ - يتعين أن يشجع المجتمع الدولي إنشاء آلية مشتركة داخل منظومة الأمم المتحدة لتتبع مسار الأموال والإبلاغ عنها وحث المنظمات داخل وخارج منظومة الأمم المتحدة على المساهمة في هذه الآليات بطريقة منتظمة.

٧٢ - يتعين أن تعمل المنظمات الدولية والحكومات معاً لتعزيز آليات الإبلاغ والمساءلة في مرحلتَي الانتعاش والتعمير.

الالتزام بالحد من أوجه الضعف ومن المخاطر

٧٣ - بالرغم من وجود الدليل القاطع الذي يؤكد الصلة بين الحد من المخاطر وتحقيق التنمية المستدامة لا يزال الالتزام والاستثمار في مجال تحجيم أوجه الضعف والحد من المخاطر يمثل تحدياً. ومن شأن دعم طويل الأجل للتنمية الاقتصادية المستدامة، مما يؤدي إلى تعزيز المجتمعات المدنية وإقامة هياكل أساسية سليمة، أن يساعد على أن تصبح الدول متأهبة لاستيعاب الصدمات الناتجة من المخاطر الطبيعية.

٧٤ - يتعين أن يلتزم المجتمع الدولي بتنفيذ إطار عمل هيوغو ٢٠٠٥-٢٠١٥.

تعزيز أنشطة البحوث وقدرات التعلم اللازمة لتوجيه أنشطة الإنعاش

٧٥ - يجب أن تستند برمجة الاستجابة والانتعاش إلى تقييم تشاركي سليم لاحتياجات وقدرات السكان المتضررين حتى يمكن بصورة كاملة فهم المبادرات والموارد والقدرات المحلية والإفادة منها بشكل كامل. وتساهم آليات وضع السياسات الوطنية والتشاور بشأنها وأنشطة تحديد الأولويات في تحقيق التوافق بين الآراء بشأن الأولويات والأدوار والمسؤوليات والموارد اللازمة لتحقيق الانتعاش.

٧٦ - كما يتعين أن يعمل مجتمع الاستجابة للكوارث على استيعاب وتوحيد ونشر مجموعة من المعارف بشأن الدروس المستخلصة من كارثة تسونامي ومن سائر الكوارث التي وقعت مؤخراً على نحو يعزز المعرفة المؤسسية على جميع الأصعدة ويوجه عمليات إدارة الكوارث في المستقبل.