

Distr.: General  
29 May 2007  
Arabic  
Original: English

# الجمعية العامة المجلس الاقتصادي والاجتماعي



المجلس الاقتصادي والاجتماعي

الدورة الموضوعية لعام ٢٠٠٦

جنيف، ١٦-١٨ حزيران/يونيه ٢٠٠٧

البند ٥ من جدول الأعمال المؤقت\*\*

المساعدة الاقتصادية الخاصة والمساعدة الإنسانية والمساعدة

الغوثية في حالات الكوارث

الجمعية العامة

الدورة الثانية والستون

البند ٧٣ (أ) من القائمة الأولية\*

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 تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في

حالات الطوارئ

تقرير الأمين العام

موجز

أعد هذا التقرير عملاً بقرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ الذي طلبت فيه إلى الأمين العام أن يقدم إليها وإلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي، سنوياً، تقريراً عن تنسيق المساعدة الإنسانية المقدمة في حالات الطوارئ. كما يُقدّم التقرير استجابة لقرار الجمعية العامة ٣٤/٦١.

\* A/62/50.

\*\* E/2007/100.



ويبين هذا التقرير التطورات التي استجذت في المجال الإنساني خلال العام الماضي، ويورد لمحة عامة عن المبادرات الرئيسية الرامية إلى تحسين جهاز العمل الإنساني ويحلل اثنتين من المسائل المواضيعية المثيرة للقلق وهما: استعمال العتاد العسكري في الإغاثة من الكوارث الطبيعية والتمويل الإنساني الذي يركز على الاحتياجات، بما في ذلك الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ. ويُختتم التقرير بمجموعة من التوصيات الرامية إلى زيادة تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة استناداً إلى الاستنتاجات الواردة في التقرير.

## أولا - مقدمة

١ - يُقدّم هذا التقرير استجابة للطلبات الواردة في قرار الجمعية العامة ١٣٤/٦١ وقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٨١/٢٠٠٦.

## ثانيا - التطورات التي استجرت في المجال الإنساني

### ألف - السنة المشمولة بالاستعراض

٢ - تميزت الفترة المشمولة بالتقرير بحدوث تطورات إيجابية في مجموعة من حالات الطوارئ التي طال أمدها، مما أتاح فرصا هامة للأمم المتحدة وشركائها لتعزيز المساعدة الإنسانية والسماح بترسُّخ الحلول السلمية. إلا أن الفترة ذاتها شهدت استمرار - وفي بعض الحالات زيادة تفاقم - حالات طوارئ قائمة وزيادة عدد وشدة الكوارث الناجمة عن الأخطار الطبيعية. وتؤكد تلك الأحداث الحاجة إلى أن يظل التركيز مستمرا على تعزيز قدرة الجهات التي تقدم المساعدة الإنسانية على التصدي لما تخلفه حالات الطوارئ من آثار على حياة وسبل معيشة الملايين من البشر.

٣ - وقد ساعدت الانتخابات التي تكللت بالنجاح في جمهورية الكونغو الديمقراطية في عام ٢٠٠٦ في تقلص العنف الذي راح ضحيته بشكل مباشر أو غير مباشر نحو ٤ ملايين شخص منذ عام ١٩٩٨. ورغم أن القتال لا يزال يسود بعضا من المناطق الشرقية، فقد أتاح السلام النسبي في مناطق أخرى لعشرات الآلاف من اللاجئين والنازحين داخليا العودة إلى ديارهم. كما أن محادثات السلام الواعدة رغم هشاشتها بين جيش الرب للمقاومة وحكومة أوغندا تهيئ أفضل فرصة تُتاح منذ ٢٠ عاما لإحلال السلام والاستقرار الدائمين في شمال أوغندا وجنوب السودان. وفي نيبال، أنهت الهدنة التي تمت في عام ٢٠٠٦ بين الحكومة والحزب الشيوعي النيبالي (الماوي) عقدا من الصراع المسلح مما شجع مئات الآلاف من النازحين داخليا على العودة إلى ديارهم. ورغم أن تنفيذ الهدنة على الصعيد المحلي لا يزال أمرا مثيرا للقلق، فقد هيئت الهدنة مناخا مواتيا لإشاعة جو من الاستقرار في أوساط التجمعات السكانية التي عكرت دوامات التمرد صفو حياتها.

٤ - ورغم هذا التقدم، لا تزال صراعات عديدة تدور رحاها دون هوادة ويذوق المدنيون مرارة عواقبها المعروفة: من خروج على القانون، وعنف مسلح، وتشرد، وضياح مصادر رزق لا غنى عنها للبقاء على قيد الحياة. ففي دارفور، أجبرت الاعتداءات التي سُنت على المدنيين، بما فيها من اغتصاب وأشكال أخرى من العنف المرتكب على أساس نوع الجنس، ٢٥٠.٠٠٠ شخص على النزوح عن ديارهم خلال الأشهر الستة الأخيرة فقط،

واضطرت آلاف آخريين إلى عبور الحدود إلى جمهورية أفريقيا الوسطى وتشاد. وفي الصومال، أجبر اشتداد حدة القتال بين الميليشيات والقوات الحكومية، المدعومة بقوات إثيوبية، ما يزيد على ٤٠٠ ٠٠٠ شخص على الفرار من مقديشو بدون ممتلكاتهم ودون أن تتوافر لهم إمكانية تُذكر للحصول على الغذاء أو الماء النظيف أو المأوى. وأدى تجدد القتال في سري لانكا إلى تشرد أكثر من ٣٠٠ ٠٠٠ مدني، فوق ما يقدر بـ ٤٠٠ ٠٠٠ شخص سبق تشردهم بفعل أمواج تسونامي والصراع الداخلي.

٥ - ولا تزال الصراعات تؤثر أيضا على السكان في منطقة الشرق الأوسط بأكملها. ففي العراق، يبلغ متوسط الخسائر اليومية في الأرواح بين المدنيين ما يزيد على ١٠٠ شخص. وهناك ما يقدر بثمانية ملايين مدني بحاجة ماسة إلى المساعدات الإنسانية، منهم مليونان من النازحين داخليا، منهم نحو ٨٠٠ ٠٠٠ شخص نزحوا منذ شباط/فبراير ٢٠٠٦، ومليونان فروا إلى الجمهورية العربية السورية والأردن. وفي الأرض الفلسطينية المحتلة، لقي ٩٧٢ شخصا من المقيمين حتفهم بسبب الصراع المتواصل؛ منهم ٢٧٤ شخصا سقطوا ضحايا للقتال الداخلي. وفي الفترة ذاتها، قُتل ١٦ إسرائيليًا وجُرح ١٥ آخرون بفعل صواريخ محلية الصنع أطلقت من قطاع غزة. وأسفرت الضربات العسكرية التي دامت ٣٤ يوما في لبنان وإسرائيل خلال صيف عام ٢٠٠٦ عن مقتل ما يزيد عن ١ ٠٠٠ مدني لبناني و٤٣ مدنيًا إسرائيليًا، ونزوح أكثر من مليون شخص في لبنان و٣٠٠ ٠٠٠ شخص في إسرائيل وتسجيل حوالي ٩٠٠ موقع ذخائر عنقودية على امتداد جنوب لبنان.

٦ - وعلى النطاق العالمي، أُجبر نحو ٤ ملايين شخص على الفرار من منازلهم في عام ٢٠٠٦، أي أكثر من ضعف عددهم في عام ٢٠٠٥، وكان ذلك بشكل رئيسي في السودان وكولومبيا والصومال والعراق. وزاد عدد اللاجئين الذين تشملهم ولاية مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين من ٨,٦ ملايين إلى ٩,٩ ملايين لاجئ<sup>(١)</sup>.

٧ - وفي الوقت ذاته، لا يزال عدد الكوارث المرتبطة بالأخطار الطبيعية ومستوى شدتها يتزايدان بمعدل مطرد، مما يخلف آثارا بشرية مثيرة للانعاج. ففي عام ٢٠٠٦، أثرت ٤٢٦ كارثة على ١٤٣ مليون شخص وسببت أضرارا اقتصادية بمبلغ ٣٤,٦ بليون دولار. ويمثل هذا الرقم زيادة عن الكوارث الـ ٤٠٠ التي سُجلت في عام ٢٠٠٥ ويزيد كثيرا عن متوسط عددها على مدى خمس سنوات وهو ٣٨٦ كارثة. وعلى غرار ما حدث في السنوات السابقة، كانت أشد الكوارث فتكا ذات صلة بأخطار جيولوجية. فقد أدى الزلزال الذي

(١) لا تشمل هذه الأرقام اللاجئين الفلسطينيين في منطقة عمليات وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا).

أصاب جزيرة جاوا الإندونيسية في أيار/مايو ٢٠٠٦ إلى مقتل أكثر من ٧٠٠ ٥ شخص وتشريد ١,٥ مليون شخص - أي ثلاثة أضعاف الذين فقدوا منازلهم في آتشي في أعقاب كارثة تسونامي التي أصابت المحيط الهندي في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤. وأسفر الزلزال الذي أصاب جزر سليمان في عام ٢٠٠٧ عن هيجان أمواج تسونامي فغمرت بمياهها شبكات النقل والاتصالات والصرف الصحي إلى جانب المستشفيات والمدارس.

٨ - وأوقعت الأخطار المائية المناخية خسائر اقتصادية تزيد قيمتها عن ٢,١ بليون دولار. وأثرت الأعاصير المدارية والسيول في جنوب شرق آسيا على ما يقرب من ٨ ملايين شخص في الفلبين. وأدت الأمطار المنهمرة بشدة والسيول الجارفة في القرن الأفريقي إلى تشرد ما يزيد على ٦٥٠.٠٠٠ شخص. وتسببت الأمطار الغزيرة وحدوث عدد غير مسبوق من الأعاصير الحلزونية والعواصف المدارية إلى فيضانات واسعة النطاق على امتداد الجنوب الأفريقي، مما أثر على أكثر من مليون شخص. وكان هطول الأمطار بشكل غير كاف ومتفاوت في أفغانستان سببا في إطالة جفاف أفقد المزارعين محاصيلهم. وتشير التقديرات إلى أن الإمدادات الغذائية الراهنة تقل عن المستوى الذي يلبي الاحتياجات السنوية بنسبة ٢٠ في المائة.

## باء - الاستجابة على نطاق المنظومة

٩ - لدى الاستجابة لحالات الطوارئ المعقدة، استطاعت الجهات العاملة في المجال الإنساني والأمم المتحدة والحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر، والمنظمة الدولية للهجرة، والمنظمات غير الحكومية، بالاشتراك مع السلطات الوطنية والمحلية وهيئات المجتمع المدني، الاستفادة من التطورات الإيجابية التي نوقشت أعلاه للتعجيل بجهود إيصال الإغاثة إلى المناطق التي كان العنف في السابق سببا في تقييد الوصول إليها. ويتطلب البناء على هذا الزخم جهودا دولية جماعية للإبقاء على أنشطة الإغاثة والإنعاش ودعم السلطات الوطنية. ويتعين في الوقت نفسه الحفاظ على الحوار والتفاعل مع جميع الأطراف المعنية.

١٠ - إلا أن موظفي الإغاثة ما زالوا يواجهون مشاكل في الوصول إلى الفئات الضعيفة من السكان وهم يتعرضون بشكل متزايد لتهديدات متعمدة. ففي عام ٢٠٠٦، أفادت إدارة الأمم المتحدة للسلامة والأمن عن وقوع ١٦٣ اعتداء على موظفي المساعدة الإنسانية في ٣٨ بلدا، راح ضحية بعضها ستة أشخاص. وكانت هذه الاعتداءات، التي شملت التخويف والمضايقة والنهب والاختطاف والتهديدات، على أشدها في السودان (دارفور) وتشاد وأفغانستان، مما أجبر العديد من المنظمات على وقف العمليات في وقت كانت الاحتياجات

الإنسانية فيه تزداد بسرعة<sup>(٢)</sup>. ورغم أن الأمم المتحدة تعمل، من خلال جهود من قبيل مبادرة "لنعمل معا من أجل إنقاذ حياة البشر"، لتحسين البيئة الأمنية لجميع المنظمات العاملة في المجال الإنساني، فإن استمرار الهجمات وانعدام الأمن كثيرا ما يجبرها على الانسحاب، مما يعرض للخطر شرايين حياة لا غنى عنها لسكان يتهدد الخطر بقاءهم.

١١ - ورغم أجواء العمل هذه المخوفة بالمخاطر، تمكن موظفو المساعدة الإنسانية التابعون للأمم المتحدة وشركاؤهم من تقديم مساعدات تمس الحاجة إليها. ففي دارفور، مثلا، ساعدت المنظمات الإنسانية ما يزيد على ٣ ملايين مدني، بتزويدهم بالأغذية والماء النظيف والمأوى والرعاية الطبية، رغم أن حاجتهم للحماية من العنف لا تزال شديدة. وفي الصومال، تمكنت الوكالات الإنسانية والمنظمات غير الحكومية بالتعاون مع شركاء محليين منذ آذار/مارس وحتى أيار/مايو ٢٠٠٧، من توفير أغذية وشراشف بلاستيكية وبطانيات ومجموعات كلور ومستلزمات طبية لأكثر من ١٢٠.٠٠٠ من المشردين في مناطق محدودة.

١٢ - أما فيما يتعلق بالكوارث المرتبطة بالأخطار الطبيعية، فقد كانت الاحتياجات الإنسانية تلبىها بشكل رئيسي الحكومات والمجتمعات المتأثرة ذاتها، بدعم من الأمم المتحدة وشركائها. وجرى إيفاد سبعة من أفرقة الأمم المتحدة المعنية بالتقييم والتنسيق في مجال الكوارث لتقييم الاحتياجات وتنسيق إجراءات الاستجابة عموما والتخفيف من حدة الآثار البيئية الناشئة عن الكوارث، بينما جرى إيفاد منسقين للشؤون المدنية - العسكرية تابعين للأمم المتحدة لتنسيق العتاد العسكري وموارد الدفاع المدني الأجنبي والوطنيين المستخدمين في دعم العمليات الإنسانية. ولا يزال تحسين توقيت الاستجابة للكوارث وتعزيز الحد من المخاطر والتأهب من التحديات الرئيسية.

## جيم - التحديات الراهنة

١٣ - يشير السرد التالي إلى أن الشواغل الإنسانية ستظل باقية وأن من المرجح أن يزداد الطلب على الجهات العاملة في المجال الإنساني وعلى العمليات الإنسانية، وإلى أن المبادئ التي تقوم عليها الأنشطة الإنسانية ستظل محفوفة بالتحديات وموضع اختبار. وتتطلب تلبية ذلك الطلب على نحو كاف جهودا مشتركة لتعزيز احترام المبادئ الإنسانية ومواجهة التحديات الميدانية والاستثمار في التدابير التي تكفل الاستجابة الفعالة لحالات الطوارئ الإنسانية حتى قبل حدوثها.

(٢) ليست الوفيات المسجلة هنا إلا تلك التي حدثت نتيجة لإيذاء متعمد. ولا تشمل هذه الإحصاءات إلا الوفيات التي أبلغت بها إدارة الأمم المتحدة للسلامة والأمن وبالتالي فهي لا تعبر إلا عن الحوادث التي وقعت لموظفي الأمم المتحدة.

## إمكانية إيصال المساعدات الإنسانية

١٤ - تمثل قدرة مقدمي المساعدات الإنسانية على الوصول إلى السكان المحتاجين وقدرة هؤلاء السكان على تلقي تلك المساعدات شرطا مسبقا للقيام بجميع العمليات الإنسانية وفق ما يقضي به القانون الإنساني الدولي. وقد كررت الدول الأعضاء تأكيد هذا المبدأ الأساسي في قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ الذي يهيب بالدول التي يحتاج السكان فيها إلى المساعدة الإنسانية أن تيسر عمل الجهات العاملة في المجال الإنساني أثناء تقديمها للمساعدات الإنسانية، ولا سيما فيما يتعلق بتوفير الأغذية والأدوية والمأوى والرعاية الصحية، وهي مساعدات يتوقف تقديمها على توافر إمكانية الوصول إلى الضحايا. ورغم أن هذا الشرط قد تكرر تأكيده في قرارات حكومية دولية لاحقة، فإنه يلزم بذل المزيد من الجهود لضمان إتاحة إمكانية الوصول هذه والحفاظ عليها وتثبيتها ميدانيا.

١٥ - ففي السودان، يوجد حاليا ما يقرب من ثلثي سكان مقاطعات دارفور خارج النطاق الذي يمكن أن تصل إليه المساعدة الإنسانية المقدمة من الأمم المتحدة. ويتهدد الخطر حاليا إنجازات هامة تحققت لإنقاذ الأرواح منذ عام ٢٠٠٤، مثل زيادة التحصين وتقليل مستويات سوء التغذية والوفيات، وذلك بسبب الهجمات المتكررة التي تشنها الميليشيات والقيود الإدارية. وفي الصومال، حال العنف المتصاعد في مقديشو دون وصول المساعدات الإنسانية إلى أربعة من كل خمسة أشخاص محتاجين في العاصمة. وفي العراق، حثمت الهجمات التي شنت على المنظمات الإنسانية فرض قيود موسعة على عدد موظفي تقديم المساعدة وعلى تنقلهم في جميع أنحاء البلد. وفي أفغانستان، حال تعذر الوصول إلى مناطق واسعة في الجنوب دون حصول وكالات تقديم المساعدة على صورة واضحة وموضوعية للاحتياجات الإنسانية. وأسفرت الانقسامات السياسية الداخلية في الأرض الفلسطينية المحتلة والضغط الاقتصادي والعسكري الإسرائيلي والعدد المتزايد من العقبات التي تعترض سبيل التنقل عن تفاقم الأوضاع الإنسانية، بما في ذلك ارتفاع بنسبة ١٣ في المائة في انعدام الأمن الغذائي. ويعود ضعف إمكانية إيصال المساعدات الإنسانية إلى أسباب عديدة؛ منها القتال والقصف بالقنابل واللصوصية وغير ذلك من النشاط الإجرامي وانتشار الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة واستعمالها والبيروقراطية المفرطة وعدم احترام المبادئ الإنسانية بشكل كاف. وأيا كانت الأسباب، فإن وجود قيود على إمكانية إيصال المساعدات الإنسانية يحد من قدرة المنظمات الإنسانية على أداء عملها بشكل فعال.

١٦ - وقد اتخذت الحكومات في بعض الحالات خطوات تشدد الحاجة إليها في سبيل تيسير وصول موظفي المساعدة الإنسانية بشكل آمن وبلا معوقات إلى المجموعات الضعيفة من

السكان. ففي آذار/مارس وقعت حكومة السودان والأمم المتحدة على بيان مشترك من أجل تخفيف الأعباء الإدارية. وفي الصومال، شكلت الحكومة الانتقالية لجنة مشتركة بين الوزارات لتيسير العمليات الإنسانية وأعدت فتح المطارات المدنية لتوصيل إمدادات الإغاثة. وفي أوغندا، عملت الحكومة بالاشتراك الوثيق مع الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية والجهات المانحة لتحسين إمكانية إيصال المساعدات الإنسانية إلى الشمال. ويشكل ما سبق خطوات حيوية، ولكنها أولية، يتعين رصدها عن كثب لضمان تنفيذها بشكل كامل ومطّرد وسريع. وعلى الحكومات الأخرى أيضا أن تتخذ خطوات مماثلة في المناطق التي لا تزال فيها إمكانية إيصال المساعدات الإنسانية غير كافية. والأمم المتحدة على استعداد لمساعدة الحكومات في هذا الصدد.

١٧ - كما ينبغي للحكومات أن تتخذ جميع الخطوات اللازمة لحماية موظفي المساعدة الإنسانية العاملين ضمن حدودها، بوسائل من بينها الإقرار أمام عامة الجمهور بجيادهم وبالخدمات الإيجابية التي يؤديونها للمجموعات الضعيفة، ومقاضاة مرتكبي الأعمال الإجرامية ضدهم. وعلى الأمم المتحدة وشركائها العاملين في الحقل الإنساني القيام بدورهم في مراعاة ثقافة البلدان التي يعملون فيها وتقاليدها وعاداتها. ويتطلب تحسين إمكانية إيصال المساعدات الإنسانية أن تبذل الحكومات والأمم المتحدة جهودا ميدانية لإفساح وصون المجال العملي اللازم لقيام مقدمي المساعدات الإنسانية بتقديم تلك المساعدات وفقا للولايات المنوطة بهم وعلى أساس احترام مبادئ الإنسانية والحياد والتجرد والاستقلال المعترف بها عالميا.

### الجوانب الإقليمية لحالات الطوارئ الإنسانية

١٨ - يمثل انتشار حالات الطوارئ الإنسانية عبر الحدود الدولية ظاهرة شائعة، تترتب عليها عواقب إنسانية ذات نطاق إقليمي. فقد أدى الصراع الذي دام ٢٠ عاما بين حكومة أوغندا وجيش الرب للمقاومة إلى حالات نزوح وقتال وإتلاف للهياكل الأساسية وضياع مصادر للزرق في جميع أنحاء شمال أوغندا وجنوب السودان وشرق جمهورية الكونغو الديمقراطية. وانضم الآن إلى اللاجئين الهاربين من الهجمات في دارفور ١٤٠.٠٠٠ نازح في تشاد و٢١٠.٠٠٠ نازح في جمهورية أفريقيا الوسطى هربا من غارات تُشن عبر الحدود على بلديهم. وأجبر التصاعد الحاد للعنف الطائفي في العراق مليونين من العراقيين<sup>(٣)</sup> على الفرار إلى الدول المجاورة، مما زاد من انعدام الأمن في مناطق الحدود وألقى بضغط على المجتمعات المضيفة في الأردن والجمهورية العربية السورية.

(٣) قدم هذا الرقم مركز رصد النزوح الداخلي التابع لمجلس اللاجئين النرويجي؛ وقدمت مفوضية شؤون اللاجئين الأرقام المتعلقة بالعراقيين المشمولين بنطاق اهتمامها في الدول المجاورة.

١٩ - وكثيرا ما تؤثر الكوارث الطبيعية على بلدان متعددة في وقت واحد. فقد ساهمت الأمطار الغزيرة والعواصف الشديدة التي أصابت الجنوب الأفريقي في الفترة ٢٠٠٦/٢٠٠٧ في حدوث سيول عارمة وتفشي الأمراض التي تنقلها المياه وتلف المحاصيل في أنغولا وزامبيا ومدغشقر وموزامبيق وناميبيا في وقت واحد. ويترتب على دورات السيول والجفاف في القرن الأفريقي وفي الجنوب الأفريقي تأثير في التزوح والهجرة والأمن الغذائي على امتداد بلدان المنطقتين.

٢٠ - وتلك هي أمثلة تعبر تماما عن الكيفية التي تؤدي بها تداعيات الصراعات والكوارث الفردية إلى تفاقم المشاكل الإنسانية وزيادة تعقيد إيصال المساعدات. ورغم الطابع الإقليمي للأسباب الأساسية لسهولة التعرض لحالات الطوارئ هذه، فإنها قد تتفاوت تفاوتا كبيرا بين البلدان وداخلها، مما يجعلها تتطلب حولا تراعي النهجين الوطني والإقليمي كليهما. وعلى المنظمات الإقليمية دور مهم ينبغي أن تقوم به ويجب إشراكها ودعمها لتشجيع الإجراءات الوطنية للتصدي للطوارئ عندما تكون الشواغل الإقليمية على المحك.

### التأهب والحد من المخاطر

٢١ - يعود الأثر المتصاعد للكوارث إلى الزيادة الحقيقية في الظواهر الطبيعية وكذلك إلى زيادة تعرض السكان للآثار المدمرة للكوارث وقلّة مناعتهم إزاءها. كما أن تغير المناخ وسرعة التوسع الحضري وعشوائيته وازدياد كثافة السكان والتزوح وتفشي الإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية، كلها عوامل تسهم بدور في هذا الاتجاه. ويتطلب التصدي للخسائر البشرية والمادية المتكررة وللتدهور البيئي والاجتماعي وزيادة التعرض لخطر الكوارث أن يعمل المجتمع الدولي في سبيل الأخذ بنهج في إدارة الكوارث يعالج الصلات التي تربط بين التهديدات ومواطن الضعف.

٢٢ - ويتطلب التصدي للعواقب البشرية للكوارث حولا تستهدف احتواء الأخطار الطبيعية وتقليل التعرض لها وجعل التأهب والإنذار المبكر من الأولويات ضمن المخططات الوطنية والدولية والإقليمية لإدارة الكوارث. وتسلم بذلك الأولوية ٥ لإطار عمل هيوغو وهي تعزيز التأهب للكوارث بغية التصدي لها على نحو فعال على جميع المستويات، وتحث على دمج استراتيجيات الحد من الكوارث في خطط التأهب. وتقوم حاليا الوكالات الإنسانية التابعة للأمم المتحدة وشركاؤها بعدة مبادرات لدعم السلطات الوطنية في هذه الجهود، مثل التدريب المجتمعي وتوفير معدات الإسعاف الأساسية والنشر المسبق لمواد الإغاثة. وسيكون للاستثمار المستمر من جانب الحكومات في وضع ودعم خطط التأهب للكوارث وخطط الطوارئ المتعلقة بها، مع التركيز بوجه خاص على أقل المناطق والفئات

مناعة إزاءها، والتدريبات المنتظمة على التأهب للكوارث، وإتاحة سبل الوصول إلى الأغذية الأساسية ولوازم الإغاثة غير الغذائية، وفق ما يتناسب معها مع الاحتياجات المحلية، سيكون لهذا كله تأثير كبير في الحد من الخسائر البشرية والمادية للأحداث المقبلة الناجمة عن الأخطار.

### ثالثاً - تعزيز فعالية المساعدة الإنسانية التي تركز على الاحتياجات

٢٣ - كانت للنظام الإنساني الدولي، في إطار مواجهته للأحداث التي شهدتها العام الماضي، نظرة تأملية ذاتية تستهدف تحسين أساليب عمله وتعزيز فعالية المساعدة التي يقدمها.

### ألف - رآب الفجوات في المواجهة والتنسيق: نهج المجموعات الفتوية

٢٤ - استحدثت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات نهج المجموعات الفتوية للمساعدة في رآب الفجوات التي ظهرت في أنشطة المواجهة وتحسين نوعية العمل الإنساني وترابطه<sup>(٤)</sup>. والهدف من نهج المجموعات الفتوية على الصعيد العالمي هو تعزيز التأهب على نطاق المنظومة وزيادة قدرة المنظومة بكاملها على مواجهة حالات الطوارئ الإنسانية من خلال ضمان التوجيه القابل للتنبؤ به والمساءلة وإمكانية مشاركة للاستفادة من المخزونات والموظفين المدربين القابلين للإيفاد إلى مواقع العمل ومن الأدوات المعدة للاستخدام في العمليات. أما هدفه على الصعيد القطري فهو تعزيز الأنشطة الإنسانية المضطلع بها دعماً للجهود الوطنية عن طريق المطالبة بمستويات عالية من القابلية للتنبؤ والمساءلة والشراكة ومن خلال تعزيز العمل الإنساني في الحالات التي ترى فيها الأفرقة القطرية أن هناك فجوات.

٢٥ - ويجري تطبيق نهج المجموعات الفتوية على الصعيد العالمي بمعرفة ١١ فريقاً عاملاً مسؤولاً عن مجموعة يخضع كل منها لرئاسة منظمة مناسبة، فلتجتمع بذلك معاً جهات عاملة في الحقل الإنساني تابعة للأمم المتحدة وغير تابعة لها ضمن مجالات نشاط لم تكن تتوافر فيها القدرة والتوجيه القابل للتنبؤ به عند مواجهة حالات الطوارئ الإنسانية، أو كانت تلزم فيها

(٤) لا تشارك لجنة الصليب الأحمر الدولية في نهج المجموعات الفتوية. ولكن التنسيق بين اللجنة والأمم المتحدة سيتواصل إلى الحد اللازم لتحقيق تكامل تنفيذي يتسم بالكفاءة وتعزيز إجراءات المواجهة المتخذة لصالح المتضررين من الصراعات المسلحة وغيرها من حالات العنف.

شراكات أقوى مع جهات أخرى عاملة في الحقل الإنساني<sup>(٥)</sup>. وقد شرعت هذه الأفرقة العاملة في بذل جهود لحشد الخبرات والاتفاق على معايير وأدوات موحدة للاستجابة ووضع برامج تدريبية خاصة بمجموعات فتوية محددة وقوائم لحالات الطوارئ. وأدى ذلك إلى زيادة تقاسم أفضل الممارسات وتعزيز التخطيط للطوارئ وإدخال تحسينات ملموسة في الاستجابة الميدانية. وتفيد معظم الأفرقة العاملة بأن جهودها المبذولة على الصعيد العالمي قد أدت إلى تحسن الشراكات على الصعيد الميداني، بما في ذلك مع السلطات الوطنية، وإلى تحسن ثقافة العمل والاتصال بين الجهات العاملة في الحقل الإنساني الوطنية والتابعة للأمم المتحدة وغير التابعة لها.

٢٦ - ولمساعدة هذه الأفرقة العاملة، جرى في آذار/مارس ٢٠٠٦ توجيه نداء في إطار مجموعة فتوية لتحسين القدرة العالمية على القيام بالعمل الإنساني، طُلب فيه ما يزيد على ٣٨ مليون دولار. ورغم أن النداء قد حشد ٢٥ مليون دولار (أي بنسبة تمويل قدرها ٦٥ في المائة)، فإن معظم التمويل قد جاء بعد مضت فترة طويلة من دورة النداء، مما أعاق تحقيق الأهداف العالمية للمجموعة الفتوية التي وجه النداء من أجلها. وجرى في نيسان/أبريل ٢٠٠٧ توجيه نداء ثان من أجل بناء القدرة العالمية على العمل الإنساني طُلب فيه ٦٣ مليون دولار من المانحين من أجل بناء القدرات خلال الفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٨<sup>(٦)</sup>. ولما كان هذان

(٥) ترد فيما يلي المجموعات الفتوية العالمية/الأفرقة العاملة القطاعية (والجهات التي تتولى أو تتشاطر رئاستها): الزراعة (منظمة الأغذية والزراعة)، وتنسيق شؤون المخيمات وإدارتها (مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والمنظمة الدولية للهجرة)، والإنعاش المبكر (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي)، والتوعية بحالات الطوارئ (اليونيسيف ومنظمة إنقاذ الأطفال التابعة للمملكة المتحدة)، وتوفير المأوى في حالات الطوارئ (مفوضية شؤون اللاجئين والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر)، والاتصالات في حالات الطوارئ (مكتب منسق الأمم المتحدة للشؤون الإنسانية/اليونيسيف/برنامج الأغذية العالمي)، والصحة (منظمة الصحة العالمية)، واللوجستيات (برنامج الأغذية العالمي)، والتغذية (اليونيسيف)، وحماية المشردين بسبب الصراع (مفوضية شؤون اللاجئين)، وحماية المشردين بغير سبب الصراع (اليونيسيف/مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان/مفوضية شؤون اللاجئين)، والمياه/الصرف الصحي (اليونيسيف). ولم تُدرج ضمن المجموعات الفتوية التسع على الصعيد العالمي القطاعات ومجالات النشاط والفئات السكانية التي توجد صورة واضحة بالفعل عن قيادتها والمساءلة عنها فيما بين الجهات الدولية العاملة في الحقل الإنساني. وتشمل هذه على سبيل المثال، الأغذية، الذي يتولاه برنامج الأغذية العالمي؛ واللاجئون، الذي تتولاه مفوضية شؤون اللاجئين.

(٦) لا يطلب الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر ولا يتلقى أموالاً من النداءات الخاصة بالمجموعات الفتوية للأمم المتحدة. فقد أصدر الاتحاد نداء مستقلاً على حدة هو النداء العالمي للمأوى بمبلغ ١٢,٣ مليون دولار لدعم دوره كحاشد للمجموعة الفتوية للمأوى من أجل مواجهة الكوارث الطبيعية. وخضع العنصر المتعلق بالمأوى في النداء العالمي لبناء القدرات على القيام بالعمل الإنساني، وهو نداء موحّد، لتنسيق دقيق مع الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، نظراً لأن مفوضية شؤون اللاجئين والاتحاد يتشاطران رئاسة الفريق العامل المعني بالمجموعة الفتوية العالمية للمأوى.

النداءان حيويين للاستجابة للدعوات الحكومية الدولية للقيام بعمليات إنسانية يمكن التنبؤ بها بقدر أكبر وتتسم بالمزيد من الفعالية والخضوع للمساءلة، فإن للدعم المقدم من الدول الأعضاء، وخاصة للنداء الحالي، أهمية حاسمة.

٢٧ - وجرى على الصعيد الميداني استخدام نهج المجموعات الفئوية في أكثر من ١٠ بلدان لتعزيز الاستجابة الإنسانية في حالات طوارئ جديدة وجارية على السواء. ورغم أنه لا يزال من السابق لأوانه تحليل الأثر الكامل لنهج المجموعات الفئوية على أرض الواقع، فقد أظهرت المبادرات المتخذة على الصعيد الميداني ثمارا مبكرة.

### تعزيز التفاعل مع السلطات الوطنية والمحلية

٢٨ - من المسؤوليات الرئيسية لرؤساء المجموعات الفئوية على الصعيد القطري كفالة استفادة مقدمي المساعدة الإنسانية من القدرات المحلية ودعمهم للهيكل الوطنية مع إقامة صلات مناسبة مع السلطات الحكومية الوطنية والمحلية والحفاظ على تلك الصلات. وعن طريق تحديد جهات تنسيق واضحة داخل دوائر العمل الإنساني الدولية فيما يتعلق بمجالات النشاط الرئيسية، سيساعد نهج المجموعات الفئوية الحكومات والسلطات المحلية على معرفة الجهات التي ينبغي أن يتوجهوا إليها طلبا للدعم، حيثما اقتضى الأمر ذلك. وحيثما جرى العمل بنظام المجموعات الفئوية، تكون السلطات الوطنية قد سلمت بأهميتها في إكساب العمل الإنساني مزيدا من التنظيم والخضوع للمساءلة والروح المهنية وفي توفير جهة تنسيق للسلطات لكي ترجع إليها عند تخطيط العمليات الإنسانية.

٢٩ - فعلى سبيل المثال، حسّنت المجموعات الفئوية التي كانت معنية بتوفير المأوى في حالات الطوارئ في إندونيسيا وباكستان والصومال ولبنان، التنسيق مع الجهود الوطنية ودعمها لها بما أتاحتها للحكومات الوطنية من نقطة اتصال وحيدة في مجال توفير المأوى. وفي أعقاب السيول والأعاصير التي نزلت بموزامبيق في مطلع عام ٢٠٠٧، جرى استخدام نهج المجموعات الفئوية للمساعدة في تحديد أولويات الاحتياجات من أجل النداء العاجل وللحصول على التمويل من الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ دعما للمبادرات الحكومية لتعبئة الموارد. وعملت شبكة الإنعاش المبكر (وهي المقابل المحلي للمجموعة الفئوية المعنية بالإنعاش المبكر) جنبا إلى جنب مع المعهد الوطني الموزامبيقي لإدارة الكوارث لتوجيه عملية الإنعاش المبكر وتنسيقها. كما أدى عمل المجموعات الفئوية المعنية بتنسيق شؤون المخيمات وإدارتها دعما للعمليات المضطلع بها إثيوبيا وإندونيسيا وأوغندا والصومال والفلبين إلى تفاعل أفضل مع السلطات المحلية وخفض احتمال وجود ثغرات في الحماية والمساعدة داخل المخيمات. وازدادت الجهود الوطنية لبناء القدرات نتيجة لاستخدام نهج المجموعات

الفتوية، ومن ذلك مثلا الجهود المبذولة في المجال الصحي وفي تنسيق شؤون المخيمات وإدارتها.

### إمكانية أكبر للتنبؤ بالأدوار والمسؤوليات

٣٠ - من الفوائد الأخرى التي يحققها نهج المجموعات الفتوية إتاحة إمكانية أكبر للتنبؤ والمزيد من المساءلة في توفير الإغاثة الإنسانية. وقد أكدت الأفرقة العاملة المسؤولة عن المجموعات الفتوية أن وضوح الأدوار والمسؤوليات بين المنظمات الإنسانية الدولية قد أدى إلى تحسن الاستجابة في حالات الطوارئ التي حدثت مؤخرا.

٣١ - ففي لبنان، مثلا، أبدى الشركاء عموما فهما أوضح لتقسيم المسؤوليات المتعلقة باللوجستيات والحماية والمياه والصرف الصحي، وهي مجالات اكتسبت طابعا حيويا كنتيجة مباشرة للقتال. وفي جمهورية الكونغو الديمقراطية، ازداد الاستثمار في المياه والصرف الصحي من ٣ ملايين دولار في عام ٢٠٠٥ إلى ١٧ مليون دولار في عام ٢٠٠٦ بفضل تحسن تحليل مواطن القصور وقيام الشركاء ذوي الصلة بتحديد الاحتياجات بشكل أوضح. وفي شمال أوغندا، حسّنت المجموعة الفتوية المعنية بالحماية قدرة الوكالات التي أوكلت إليها مهام في مجال الحماية على رصد ومتابعة الشواغل المتعلقة بالحماية.

٣٢ - وقدمت المجموعات الفتوية المعنية باللوجستيات العاملة في إثيوبيا وإندونيسيا وباكستان وجمهورية الكونغو الديمقراطية والصومال والفلبين ولبنان، خدمات في مجال إدارة المعلومات تتميز بزيادة إمكانية التنبؤ بها، ووفرت سبل النقل عبر المحيطات والنقل الجوي والبري ومرافق للتخزين لجميع الجهات العاملة في الحقل الإنساني. وساعد إنشاء جهة اتصال داخل هيكل قيادة قوات الدفاع الإسرائيلية في تيسير دخول قوافل المساعدات الإنسانية إلى المناطق المتضررة في لبنان وخروجها منها.

### الخطوات التالية

٣٣ - بالنظر إلى أن نهج المجموعات الفتوية سيتواصل العمل به في حالات الطوارئ الجديدة والجارية، فإنه سيتطلب تعزيز المساءلة وزيادة الخبرة الفنية وتحسين ترتيبات أداء العمل وتبسيط الأدوات التي يتم من خلالها مراعاة الاعتبارات الجنسانية والمتعلقة بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز والبيئة في عموم الاستجابة لحالات الطوارئ. ويجري حاليا تقييم خارجي للمجموعات الفتوية يستهدف تقييم أدائها استنادا إلى الهدف النهائي منها وهو: تزويد السكان المحتاجين في توقيت أفضل بمساعدة إنسانية أكثر فعالية وقابلية للتنبؤ بها.

٣٤ - ومن الواضح أيضا أن هناك حاجة إلى المزيد من العمل لإحاطة السلطات المحلية والوطنية والإقليمية علما بالعمليات وبالفوائد المحتملة لنهج المجموعات الفتوية. وقد جرت بالفعل بعض المشاورات. ففي عام ٢٠٠٦، بدأت الأمم المتحدة تنظيم حلقات عمل إقليمية وقطرية لفائدة السلطات والأفرقة القطرية في جوهانسبرغ، جنوب أفريقيا، وفي إثيوبيا. ومع بدء معظم منسقي المساعدة الإنسانية في تطبيق نهج المجموعات الفتوية في عام ٢٠٠٧، سيجري توسيع نطاق تلك المشاورات. وسيكون دعم الدول لتلك المبادرات موضع ترحيب.

## باء - ضمان الاستخدام الفعال لموارد المساعدة الإنسانية

### الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ

٣٥ - منذ أن أنشئ الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ في ٩ آذار/مارس ٢٠٠٦ وحتى نهاية عام ٢٠٠٦، خصص منسق الإغاثة في حالات الطوارئ ٣,٣٥٩ مليون دولار لـ ٣٣١ مشروعا عاجلا من مشاريع إنقاذ الأرواح في ٣٥ بلدا في آسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية والشرق الأوسط. وفي الأشهر الأربعة الأولى من عام ٢٠٠٧، جرى تخصيص ١٥٧ مليون دولار لـ ١٥٩ مشروعا إنسانيا في ٣٠ بلدا<sup>(٧)</sup>. وفي عام ٢٠٠٦، أسهمت ٥١ دولة، وحكومة محلية واحدة، ومنظمة خاصة واحدة بـ ٢٩٨,٧ مليون دولار. وفي الأشهر الأربعة الأولى من عام ٢٠٠٧، أعلنت ٥٧ دولة، وحكومة محلية واحدة، ومنظمتان خاصتان عن تبرعات تزيد على ٣٤٥ مليون دولار، بلغ ما جرى دفعه منها ٢٦٧,٩ مليون دولار. ويشمل هذا المبلغ المعلن تبرعات فردية مقدمة من خلال مؤسسة الأمم المتحدة وقدرها ٩٥٩ ١١٧ دولار. ويبلغ عدد البلدان التي ساهمت في الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ حتى الآن ٧١ بلدا.

٣٦ - وقد حقق الصندوق المركزي منذ إنشائه كثيرا من أهدافه. فقد قدم تمويلا فوريا لدعم النداءات العاجلة المتعلقة بحالات الطوارئ المفاجئة، وقدم الدعم لأنشطة لإنقاذ الأرواح غير ممولة على النحو الكافي في إطار نداءات موحدة، وشجع على إكساب صنع القرار على الصعيد القطري مزيدا من الطابع الاستراتيجي والشمول. ورغم التغلب على كثير من التحديات الأولية، فإن هناك حاجة إلى مزيد من العمل لتبسيط الإجراءات وتوسيع نطاق التدريب ومواءمة عمليات تقديم التقارير وتحسين آليات المساءلة. كما يجري حاليا

(٧) ٧٤ مليون دولار للاستجابة السريعة و ٨٣ مليون دولار لمنح مخصصة لحالات طوارئ لم يوفر لها التمويل الكافي.

التحضير لإجراء تقييم مستقل لاستعراض فعالية الصندوق بعد انتهاء سنتين، تنفيذاً لما طلبته الجمعية العامة. ويقدم التقرير السنوي للأمين العام عن الصندوق المركزي تحليلاً إضافياً له (انظر A/62/72-E/2007/73).

## جيم - تعزيز التنسيق: نظام المنسق المقيم

٣٧ - ركزت الجهود الرامية إلى تعزيز التنسيق على الصعيد الميداني على تعزيز نظام المنسق المقيم، بما في ذلك تحسين النظم المتبعة في تحديد وتعيين وتدريب الأفراد الذين تتوافر لديهم أفضل المؤهلات اللازمة للقيام بمهام التوجيه على الصعيد القطري بشكل فعال وخاضع للمساءلة.

٣٨ - وقد أحرزت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات تقدماً في تكوين ذخيرة من هؤلاء المرشحين تراعى فيها اعتبارات التوازن بين الجنسين والتنوع الجغرافي والخبرة الواسعة. وجرى وضع توصيف موحد لمنسقي المساعدة الإنسانية تعزيزاً للاتساق في عملية اختيارهم. واستحدثت اللجنة الدائمة نظاماً لاستقاء الدروس والتزويد بالمعلومات من أجل دعم ذخيرة المرشحين. ورغم أن عمليتين للتوجيه الأولي لمنسقي المساعدة الإنسانية قد جرتا بالفعل، فإن هناك حاجة للمزيد من التدريب، وخاصة للمرشحين غير التابعين للأمم المتحدة.

٣٩ - يجري حالياً أيضاً بذل جهود لتعزيز الخبرة الفنية في مجال العمل الإنساني، بما في ذلك التأهب للكوارث، داخل نظام المنسق المقيم عن طريق تزويد جميع المنسقين المقيمين الوافدين بتدريب في مجال العمل الإنساني. كما يجري التركيز بدرجة أكبر على المؤهلات المتصلة بالعمل الإنساني للمرشحين المرتقبين للعمل كمنسقين مقيمين في البلدان التي قد تواجه حالات طوارئ إنسانية.

## دال - توسيع نطاق الشراكات في ميدان العمل الإنساني

٤٠ - يتصل تعزيز فعالية المساعدة الإنسانية بتحسين النظام المتبع في تقديمها بقدر ما يتصل بتحديد الطرف الذي تتوافر لديه القدرة على النهوض بالعمل الإنساني. فالحكومات الوطنية والمحلية، والمنظمة الدولية للهجرة، وجمعيات الصليب الأحمر/الهلال الأحمر، والمنظمات غير الحكومية، والاجتماعات المتضررة، كلهم شركاء استراتيجيون وتنفيذيون مهمون في العمل الإنساني؛ ولا يمكن الاستغناء عما لديهم من موارد وخبرات. ومن ثم فإن الدعوة موجهة إلى الحكومات والأمم المتحدة وغيرها من المنظمات الإنسانية المختصة، والحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر، مع الاحترام الكامل لاستقلاليتها وحيادها، والمنظمات غير الحكومية، لكي تنسق عملها بما يعود بالنفع على السكان المحتاجين.

## تعزيز الشراكات الوطنية والمحلية: تحسين القدرات الاحتياطية

٤١ - يمثل بناء القدرات الوطنية والمحلية على التأهب والاستجابة عاملاً أساسياً لزيادة إمكانية التنبؤ بالاستجابة وزيادة فعاليتها، وفي الكوارث الطبيعية الواسعة النطاق، كثيراً ما تكون الأفرقة الوطنية والمحلية التي تقوم بالعمل الإنساني هي الأكثر فعالية في الاستجابة المبدئية. وفي حالات الطوارئ المعقدة، يكون إمساك البلدان ذاتها بزمم العمل الإنساني في مرحلة ما بعد الصراع وتوجيهها له أمراً حيوياً لترسيخ دعائم السلام وبناء التوافق في الآراء بشأن أولويات التنمية، وفي جميع حالات الطوارئ الإنسانية، ييسر العمل المشترك مع أفراد المجتمع المحلي الاستدامة على المدى الطويل.

٤٢ - وكثيراً ما تفتقر المؤسسات الوطنية والمحلية إلى القدرة الكافية للتصدي لحالات الطوارئ، وعند بناء قدرات جهاز العمل الإنساني، ينبغي إيلاء عناية لتعبئة ودعم القدرات والمعارف والمؤسسات القائمة من خلال نقل التكنولوجيا والخبرة الفنية وتعزيز الشراكات والترتيبات الاحتياطية.

٤٣ - وتعمل الوكالات الإنسانية التابعة للأمم المتحدة مع الحكومات لتعزيز تلك القدرات. فعلى سبيل المثال، تُبذل حالياً جهود محاكاة الشراكة الإنسانية الدولية<sup>(٨)</sup>. فقد تشكلت الشراكة الإنسانية لآسيا والمحيط الهادئ، المؤلفة من أستراليا وجمهورية كوريا وسنغافورة والصين ونيوزيلندا واليابان، بعد أن أصاب الزلزال و كارثة تسونامي المحيط الهندي وبدأ تنفيذها في عام ٢٠٠٦ لتقديم الدعم اللوجستي أثناء زلزال يوغياكارتا في إندونيسيا ولتقديمه في جزر سليمان عندما ضربتها أمواج تسونامي في عام ٢٠٠٧. كما يجري حالياً بذل جهود لإقامة ترتيب مماثل في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي.

٤٤ - وتسعى المنظمات الإنسانية التابعة للأمم المتحدة أيضاً إلى تحسين القدرات الاحتياطية باستخدام نظام المجموعات الفتوية، عن طريق توفير موظفي الطوارئ وتدريبهم والعمل مع الترتيبات الاحتياطية الحكومية القائمة، مثل ترتيب الأمم المتحدة للتقييم والتنسيق في مجال الكوارث، وذلك لدعم الأفرقة القطرية في تكوين مجموعات فتوية للتصدي لحالات الطوارئ المفاجئة. وقد أوفدت الأمم المتحدة، من خلال نظام المجموعات الفتوية، ٦٦ من الخبراء الاحتياطيين المرتبطين معها بعلاقات شراكة في مجال المياه والصرف الصحي والصحة والتغذية واللوجستيات والحماية والتعليم، وأنشأت شبكة من المخازن (شبكة مخازن الأمم المتحدة للاستجابة الإنسانية) في إيطاليا وبنما ودي وغانا وماليزيا لجعل لوازم الإغاثة متاحة بسهولة

(٨) تضم الشراكة الإنسانية الدولية، وهي عبارة عن آلية احتياطية تقدم الدعم التشغيلي واللوجستي أثناء حالات الطوارئ؛ كلا من استونيا والدانمارك والسويد وفنلندا والمملكة المتحدة والنرويج وهولندا.

للنشر. وأُنشئت قدرة احتياطية معنية بالمسائل الجنسانية لإيفاد خبراء للعمل مع المجموعات الفئوية في وضع البرامج الرامية إلى تحقيق المساواة بين الجنسين. كما تعمل المجموعات الفئوية العالمية مع الحكومات لتشجيع الإسهام في شتى أدلة السجل المركزي لقدرات إدارة الكوارث، مثل الدليل المتعلق بالعتاد العسكري وموارد الدفاع المدني والدليل المتعلق بمخزونات الطوارئ. وتتطلب هذه الأدلة مشاركة واسعة وعمليات تحديث منتظمة ومتواصلة من جانب الحكومات.

### توسيع الشراكات لتشمل أطرافاً أخرى إلى جانب الأمم المتحدة

#### المحفل الإنساني العالمي

٤٥ - تقوم المنظمات غير الحكومية بدور متزايد في وضع الاستراتيجيات والتخطيط من خلال المجموعات الفئوية، والمشاركة في مجموعة منسقي المساعدة الإنسانية والأفرقة القطرية المستندة إلى قاعدة أوسع. وأدت هذه الجهود إلى تحسن التعاون والترابط في الميدان بدرجة كبيرة. بيد أن تعزيز فعالية المساعدة الإنسانية سيتطلب المزيد من الشمول على الصعيدين التنفيذي والاستراتيجي. وسيكون إيجاد سبل مبتكرة لضمان مشاركة المنظمات غير الحكومية - بما فيها المنظمات غير الحكومية المتنامية إلى بلدان الجنوب والمنظمات غير الحكومية المحلية، من العوامل الحيوية للعمليات العالمية لبناء القدرات والتأهب للعمل الإنساني.

٤٦ - وقد أنشئ المحفل الإنساني العالمي لكي يجمع بين المنظمات الإنسانية التابعة للأمم المتحدة، والمنظمات غير الحكومية، والحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر، والمنظمة الدولية للهجرة، والبنك الدولي، لاستكشاف السبل الكفيلة بتوسيع نطاق الشراكات الإنسانية. وسيجتمع هذا المحفل سنوياً لمدة ثلاث سنوات لمناقشة المسائل الإنسانية العاجلة. وفي ١٢ و ١٣ تموز/يوليه ٢٠٠٦، ضم الاجتماع الأول لهذا المحفل ٤٠ من رؤساء المنظمات الإنسانية التابعة للأمم المتحدة في جنيف بسويسرا.

٤٧ - وسينظر الاجتماع الذي سيعقده المحفل في تموز/يوليه ٢٠٠٧ في كيفية تعزيز التعاون والتنسيق على الصعيد الميداني. وسيجري تنظيم جدول الأعمال بحيث يتركز حول مبادئ الشراكة الخمسة التي أرساها المحفل الإنساني العالمي وهي المساواة، والشفافية، والنهج الذي يركز على النتائج، والمسؤولية، والتكامل. وستركز المناقشات على أفضل الممارسات والتحديات الراهنة المصادفة في مواقع ميدانية مختلفة وفي طائفة من المنظمات الإنسانية الوطنية والدولية.

## القطاع الخاص

٤٨ - برزت الشركات الخاصة - ولا تزال تبرز - بوصفها من شركاء الإغاثة المهمين. ففي كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥، وافقت شركة DHL على تقديم خدمات لوجستية مجانية إلى الأمم المتحدة لضمان تسلسل متواصل من إمدادات الإغاثة في المطارات القريبة من مواقع الكوارث. وفي عام ٢٠٠٦، أوفدت الشركة طواقم من موظفي اللوجستيات إلى إندونيسيا عقب زلزال يوغياكارتا وإلى الفلبين في أعقاب إعصار دوريان المداري. ووفرت شركة إيريكسون معدات وخدمات وموظفين تقنيين في مجال الاتصالات لعمليات الإغاثة في لبنان وباكستان. وقدمت شركة TNT، التي تربطها علاقة شراكة نشطة بالأمم المتحدة منذ أربع سنوات، دعماً لوجستياً لعمليات الاستجابة الطارئة أثناء زلزال يوغياكارتا وحالة الطوارئ في لبنان والسيول التي نزلت بموزامبيق منذ عهد أقرب. وفي عام ٢٠٠٦، أعلنت مؤسسة مجموعة فودافون ومؤسسة الأمم المتحدة عن خطة مدتها خمس سنوات توفر تكنولوجيا الاتصالات لدعم عمليات الأمم المتحدة للاستجابة لحالات الطوارئ في العالم أجمع. ولما كان القطاع الخاص يغدو حالياً شريكاً متزايد الأهمية، فإنه يتعين بذل الجهود لتطويع بيئة القواعد التنظيمية لدى الأمم المتحدة بحيث تيسر إقامة علاقات الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

## رابعاً - استخدام العتاد العسكري الأجنبي في الإغاثة من الكوارث الطبيعية<sup>(٩)</sup>

٤٩ - شهد زلزال المحيط الهندي و كارثة تسونامي و زلزال جنوب آسيا مستويات مرتفعة بشكل ملحوظ لمشاركة القوات العسكرية الأجنبية في توفير المساعدة الإنسانية. فقد وفرت ٣٥ دولة عضواً عتاداً عسكرياً للإغاثة الإنسانية للبلدان المتضررة من كارثة تسونامي. وسلم الجيش الوطني الباكستاني، في مواجهة زلزال جنوب آسيا، أغلبية مواد الإغاثة، ولكنه طلب أيضاً وتسلم مساعدة دولية من قوات مسلحة أجنبية. ورغم أن استخدام العتاد العسكري في تلك الحالات كان استثنائياً و متناسباً مع نطاق المواجهة، فإن هذا الاستخدام يُشير إذاً أضيف إلى التجارب الحديثة الأخرى إلى أن العتاد العسكري لا يزال يُطلب ويُعرض ويقدم دعماً لعمليات الإغاثة.

٥٠ - ويتألف العتاد العسكري، حسب تعريفه في المبادئ التوجيهية لاستعمال العتاد العسكري وموارد الدفاع المدني في الإغاثة من الكوارث الطبيعية (مبادئ أو سلو

(٩) رغم أن هذه المسألة تشمل كلا من العتاد العسكري وموارد الدفاع المدني الأجنبيين والشنايين، فإن نطاق هذا التقرير لا يتيح إلا مناقشة استخدام العتاد العسكري الأجنبي.

التوجيهية)<sup>(١٠)</sup>، من موظفين ومعدات ولوازم الإغاثة والخدمات المقدمة من المؤسسات العسكرية الأجنبية من أجل المساعدة الدولية في الإغاثة من الكوارث. وكثيرا ما يقدم العتاد العسكري الأجنبي على أساس ثنائي لمواجهة الكوارث الطبيعية. ولا يقدم العتاد العسكري الأجنبي على أساس متعدد الأطراف إلا في حالات محدودة تكون في الغالب استجابة لكوارث واسعة النطاق وعن طريق الأمم المتحدة.

٥١ - وكثيرا ما كان استعمال العتاد العسكري مفيدا في علاج أوجه القصور في القدرة المدنية على الاستجابة. غير أنه كان في أوقات أخرى مدفوعا بالطلب بدلا من أن يكون مستندا إلى تقييم الاحتياجات، ولم يكن يخضع لتنسيق جيد وكان تأثيره سلبيا على ميزانيات المساعدة. وقد وضعت حكومات عديدة توفر العتاد العسكري للاستجابة للكوارث سياسات تنظم استعماله. كما توجد معايير ومبادئ توجيهية دولية لتحديد الاستعمال الملائم للعتاد العسكري، استنادا إلى القانون الدولي والمعايير القائمة، ومنها المبادئ الإنسانية. وتشكل مبادئ أو سلو التوجيهية والإضافة التي وضعها الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر لتلك المبادئ اثنين من هذه المعايير والمبادئ التي جرى وضعها بالتشاور مع الدول الأعضاء وبمباركتها. غير أن الامتثال لتلك المبادئ والمعايير لا يزال متفاوتا. ويتطلب تعزيز نشر هذه المبادئ التوجيهية والترويج لها والتقيد بها مزيدا من الاهتمام والموارد من المجتمع الدولي.

## ألف - الاستعمال المناسب

٥٢ - يجب أن يُتاح استعمال العتاد الجوي بناء على طلب الحكومة المتضررة أو رضاها أو موافقتها وأن يكون مناسباً لحجم حالة الطوارئ ونطاقها ومتطلباتها الخاصة. ورغم أن استعمال العتاد الجوي يُنظر إليه على أنه الملاذ الأخير، فقد يكون استعماله هو الخيار الوحيد المتاح في بعض الأحيان. ويتطلب ذلك أن تُبلغ الحكومة المتضررة، بالتنسيق مع جميع جهات العمل الإنساني العاملة في الميدان، عن حجم احتياجاتها ونطاقها وطابعها بسرعة وعلى نحو فعال. كما يتطلب أن تقدم الحكومات العتاد العسكري على أساس الاحتياجات المحددة وأن يكون من بين أهدافها التنسيق مع الجهات الفاعلة الوطنية والدولية والإنهاء التدريجي لاستعماله متى توافرت بدائل مدنية.

(١٠) نشرت المبادئ التوجيهية لاستعمال العتاد العسكري وموارد الدفاع المدني في الإغاثة من الكوارث (مبادئ أو سلو التوجيهية) لأول مرة في أيار/مايو ١٩٩٤. وشاركت في صياغة المبادئ التوجيهية أكثر من ٤٥ دولة و٢٥ منظمة. وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦، أعيد إصدار المبادئ التوجيهية بعد تنقيحها لتجسد المصطلحات الراهنة وما استجد من تغيرات تنظيمية.

٥٣ - ولا تزال الأمم المتحدة تعمل مع الحكومات التي تقدم المساعدة والحكومات التي تتلقاها لإطلاعها على أسس الاستجابة للكوارث من خلال الدورات التدريبية المدنية - العسكرية التي تنظمها الأمم المتحدة وتقديم الدعم للتدريبات العسكرية، والترويج للمبادئ التوجيهية القائمة. وينبغي أن تقوم الدول الأعضاء، كجزء من أنشطتها المتعلقة بالتأهب، باستعراض مبادئ أو سلو التوجيهية لنشر العتاد العسكري الأجنبي وتلقيه واستعماله وبالنظر في إدماجها في خططها الوطنية المتعلقة بالتأهب للكوارث وعقائدها العسكرية وسياساتها الوطنية.

## باء - التنسيق

٥٤ - تتفاوت المتطلبات المتعلقة بتنسيق استعمال العتاد العسكري الأجنبي من كارثة إلى أخرى. فقد أظهرت التجارب السابقة أنه عندما يقدم العتاد العسكري الأجنبي دعماً لجهود الاستجابة الدولية عموماً، فإن التنسيق بين مكونات هذا العتاد يؤدي إلى زيادة فعاليته كثيراً. فخلال الاستجابة للفيضان الذي أصاب موزامبيق في عام ٢٠٠٠، أرسلت ٤٧ طائرة هليكوبتر من ١٢ دولة للاستجابة للاحتياجات الإنسانية. وكانت مكونات هذا العتاد تدار مركزياً من مركز عمليات مشترك، مما أتاح لحكومة البلد المتضرر والأمم المتحدة والحكومات المساهمة به ضمان فعالية تنسيقه واستعماله.

٥٥ - وتُظهر هذه الحالات أنه حتى ترتيبات الدعم الثنائية تتطلب تعزيز هياكل التنسيق المتعددة الأطراف وتشجيع مقدمي الدعم الثنائي على الإسهام في تلك الترتيبات ودعمها. وخلال جهود مواجهة الزلزال الذي أصاب المحيط الهندي وأمواج تسونامي في إندونيسيا خلال الفترة ٢٠٠٤/٢٠٠٥، أدى عدم وجود آلية تنسيق مركزية إلى تعثر عمليات النشر الثنائية للعتاد العسكري الأجنبي وحدوث تأخيرات وازدواجية في توزيع إمدادات الإغاثة العاجلة. ورغم أن العتاد العسكري الأجنبي الذي جرى توفيره ميدانياً هو - بدون شك - ملك للحكومات التي وفرته وخاضع لإدارتها، فإن الحكومات مدعوة إلى تنسيق عناصر هذا العتاد في إطار الهياكل المستقرة للسلطات الوطنية والمحلية المدنية المعنية بالكوارث، بالاشتراك مع الأمم المتحدة، في الحالات التي يكون فيها ذلك مناسباً.

## جيم - التكلفة

٥٦ - رغم أن استخدام العتاد العسكري قد ثبت في كثير من عمليات مواجهة الكوارث المفاجئة أنه لا يمكن الاستغناء عنه في توصيل مساعدات لا غنى عنها للبقاء على قيد الحياة، فإن استخدامه ينطوي على تكاليف كبيرة في الغالب. غير أن الفعالية من حيث التكلفة

لا يمكن النظر إليها من زاوية النفقات المالية وحدها، بل لا بد من النظر إليها في ضوء المطالب والاحتياجات الناشئة عن كل حالة طوارئ ووجود إنقاذ الأرواح على وجه السرعة. ومع ترحيب الأمم المتحدة بالجهود الحكومية المبذولة لإتاحة هذه الموارد لدعم العمليات الإنسانية، فإن تلك المساهمات ينبغي تقديمها بالإضافة إلى الأموال المخصصة لمساعدات الإغاثة الإنسانية، وفق المنصوص عليه في مبادئ أو سلو التوجيهية<sup>(١١)</sup>. والدعوة موجهة إلى الحكومات أيضا لتوفير مجموعات أخف من لوازم المساعدة تتناسب مع الاحتياجات المحددة.

٥٧ - فضلا عن ذلك، يجري في بعض الحالات تحميل تكاليف استخدام العتاد العسكري في الإغاثة من الكوارث على ميزانيات المساعدة الإنسانية/الإغاثية بشكل مباشر أو غير مباشر. ومن عادة تلك الممارسة أن تؤدي إلى نفاذ أموال المساعدات التي يمكن لولا ذلك إنفاقها على الأغذية والأدوية والمأوى وبالتالي وضع القوات المسلحة في موضع المنافسة المباشرة مع وكالات المعونة.

٥٨ - وقد سلمت الدول الأعضاء في السنوات الأخيرة، عن طريق المجلس الاقتصادي والاجتماعي والجمعية العامة، بأهمية الدور الذي أداه ويمكن أن يؤديه العتاد العسكري في دعم الاستجابة الفعالة للكوارث. وبالتالي، فقد أشارت القرارات الحكومية الدولية إلى الحاجة إلى إقامة صلات أكثر انتظاما مع مقدمي العتاد العسكري لتحديد مدى توافره وتعزيز تنسيقه في الاستجابة الدولية للكوارث.

٥٩ - وهناك حاجة للمزيد من المناقشات الحكومية الدولية للتعرف على الكيفية التي يمكن أن تساعد بها الدول في النهوض بالمبادئ التوجيهية وأفضل الممارسات المستقرة دوليا في تلك المجالات. إلا أنه يلزم أن تستنير تلك المناقشات بتحليل أفضل لتكلفة هذا العتاد وآثاره وفعالته، وبتوصيات بالإجراءات التي ينبغي اتخاذها بين كارثة وأخرى لتحسين إمكانية التنبؤ باستعمال العتاد العسكري في الإغاثة من الكوارث.

(١١) "عندما تقرر الدولة المقدمة للمساعدة أن تستخدم عتادها العسكري ومواردها الخاصة بالدفاع المدني، ينبغي لها أن تضع في اعتبارها نسبة التكلفة إلى العائد لهذه العمليات مقارنة بالبدايل الأخرى، إن وجدت. وينبغي من حيث المبدأ تغطية تكاليف استخدام هذا العتاد وتلك الموارد في بعثات الإغاثة من الكوارث من أموال غير الأموال المتاحة للأنشطة الإغاثية الدولية".

## خامسا - تمويل الأنشطة الإنسانية المستند إلى الاحتياجات، بما في ذلك الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ

٦٠ - ألقى نطاق وحجم حالات الطوارئ الإنسانية بضغط على المجتمع الدولي لاستخدام التمويل الإنساني بشكل أكفأ، مما أدى إلى وضع آليات جديدة لإدخال تحسين عالمي في توقيت توفير الأموال أثناء حالات الطوارئ وزيادة إمكانية التنبؤ بتلك الأموال واستعمالها دون تحيز.

### ألف - النداءات الموحدة والنداءات العاجلة

٦١ - تمثل عملية النداءات الموحدة السنوية وخطط العمل الإنساني الموحدة المرافقة لها الأدوات الرئيسيتين اللتين يستخدمهما الجهاز الإنساني للأمم المتحدة في تخطيط الاستجابة الإنسانية وجمع الأموال لها. وتحدد النداءات العاجلة الأولويات الاستراتيجية والإجراءات التي سيتم اتخاذها أثناء حالات الطوارئ المفاجئة. ومنذ أن بدأ إصدار النداءات الموحدة والنداءات العاجلة لأول مرة في عام ١٩٩٢، صدر منها ٢٤٠ نداء من أجل حالات طوارئ معقدة وكوارث طبيعية وفترة ٢٩ بليون دولار. وتحدد أكثر من ١٠٠ منظمة مشاريع لها في النداءات الموحدة والنداءات العاجلة كل عام، ومن هذه المنظمات الأمم المتحدة والمنظمة الدولية للهجرة إلى جانب منظمات غير حكومية. ويصدر الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر نداءات مستقلة على حدة لحالات طوارئ جارية وحالات طوارئ مفاجئة على السواء، وهي نداءات يتم من حين لآخر إرفاقها بعملية نداءات موحدة أو نداء عاجل.

٦٢ - ونظرا لأن تمويل الأنشطة الإنسانية لا يزال غير كاف (إذ لا يتم بالفعل إلا توفير ٦٧ في المائة في المتوسط من الأموال التي تتطلبها عملية النداءات الموحدة) ولا يزال متفاوتا بين حالات الطوارئ المختلفة، فإن عملية النداءات الموحدة لازمة لتدبير أموال تتناسب مع الاحتياجات بشكل يُعول عليه. إلا أن استمرار نجاح تلك العملية يتطلب إدخال تحسينات على وضع استراتيجياتها وعلى تحليل الاحتياجات وتوسيع نطاق المشاركة، بما في ذلك مشاركة المنظمات غير الحكومية وهيئات المجتمع المدني والمستفيدين. وسيكون العمل مع المانحين على نحو أوثق وتحسين فحص المشاريع التي تستوفي متطلبات التمويل في إطار عمليات النداءات الموحدة عاملا محوريا في إقناع البرلمانات بزيادة المخصصات الإنسانية والدعم الإنساني المتعدد الأطراف.

## باء - آليات التمويل المشترك

### الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ

٦٣ - الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ هو آلية تمويل احتياطية أقرت الجمعية العامة عنصرتها المتعلق بالمنح في عام ٢٠٠٥ للمتكمين من تقدم مساعدات إنسانية ذات توقيت أفضل ويمكن التعويل عليها بقدر أكبر إلى المتضررين بحالات الطوارئ الإنسانية (قرار الجمعية العامة ١٢٤/٦٠). ورغم أن من السابق لأوانه تحليل أثر الصندوق المركزي على مستويات التمويل عموماً، فإن المؤشرات المبكرة تشير إلى أن مخصصات الصندوق أتاحت توفير أموال للنداءات تزيد عن مساهمات المانحين وأدت إلى زيادة مستويات تمويل عمليات النداءات الموحدة بنسبة ٣ في المائة والنداءات العاجلة بنسبة ١٠ في المائة في الشهر الأول.

٦٤ - ولا يزال العمل جارياً لتعزيز التعاون المشترك بين الوكالات، بما في ذلك العمل مع المنظمات غير الحكومية ولتوسيع قاعدة المانحين وتحسين حيادية التمويل ودعم التنسيق بقيادة المنسقين المقيمين ومنسقي الشؤون الإنسانية. وستتوقف فعالية الصندوق أيضاً على قدرته على تكملة أدوات التمويل الإنساني الأخرى وعلى الحصول على الدعم من نطاق أوسع من الشركاء الميدانيين.

٦٥ - وقد أبرز إدخال الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ طور التشغيل الحاجة إلى تحسين التعاريف والمؤشرات وأطر تقييم الاحتياجات وتحليلها، وذلك لتحديد الأولويات بشكل أفضل والتمييز بين الاحتياجات كلما تغيرت الأوضاع. وينبغي وضع قواعد وتعريف ومعايير موحدة للمعلومات وتصنيف البيانات حسب نوع الجنس والسن كما ينبغي مراعاة آراء المستفيدين لدى تحليل الاحتياجات. وينبغي استحداث نظم مشتركة لإدارة المعلومات وتحليلها. وسيكون تحسين قاعدة الأدلة التي يستند إليها صنع القرار من العناصر الحاسمة للتخطيط وتحسين استعمال الأموال المخصصة للأنشطة الإنسانية ولقياس النتائج. ويلزم رصد تلك المسائل وتحليلها، بما في ذلك في إطار الاستعراض الخارجي الذي يجري للصندوق المركزي كل سنتين.

### الصندوقان المشتركان للأنشطة الإنسانية

٦٦ - أنشئ الصندوقان المشتركان للأنشطة الإنسانية بمبادرة من مجموعة صغيرة من المانحين لزيادة إمكانية التبرؤ بالأموال التي ستتاح لمنسق الشؤون الإنسانية ليطم صرفها على أساس الاحتياجات والأولويات وزيادة مرونة هذه الأموال ومنحه سلطة أكبر عليها.

وخلافا لنموذج التمويل المخصص الغرض الذي يختار بموجبه المانحون مشاريع من النداءات الموحدة أو النداءات العاجلة، فإن سلطة استخدام أموال كل من الصندوقين المشتركين للأنشطة الإنسانية تقع بشكل عام في يد منسق الشؤون الإنسانية ولا يتم اتخاذ قرارات التخصيص إلا على الصعيد القطري، على أساس الأولويات التي حددها الفريق القطري. وبذلك يتيح هذا النوع من الصناديق لمنسقي الشؤون الإنسانية والأفرقة القطرية تحسين حيادية المخصصات المالية. ويستخدم هذان الصندوقان في السودان منذ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦ (١٤٣ مليون دولار) وفي جمهورية الكونغو الديمقراطية منذ آذار/مارس ٢٠٠٦ (٩٢ مليون دولار) لتمويل أنشطة مقررّة في النداءات الأوسع نطاقا.

٦٧ - ويشير التحليل المبكر إلى أن هذين الصندوقين قد أسهما في حدوث زيادات طفيفة بنسبة تتراوح بين ١ و ٢ في المائة في مستويات التمويل العامة، وأديا إلى تحسن ترتيب الأولويات من خلال التشجيع على صنع القرار انطلاقا من الميدان. إلا أن فعالية هذا النوع من الصناديق تتطلب وجود نظم إدارية أفضل على الصعيد القطري وتقليل التكاليف الإدارية وتكاليف المعاملات وزيادة الإسراع بصرف الأموال، وخاصة للمنظمات غير الحكومية. كما تتطلب الصناديق المشتركة للأغراض الإنسانية أن يكشف المانحون مساهماتهم في البداية لضمان زيادة إمكانية التنبؤ بإتاحة الأموال للمتلقين وزيادة المرونة المتاحة لمنسقي الشؤون الإنسانية وتبسيط متطلبات الإبلاغ المفروضة عليهم من أجل الإسراع بتوفير المخصصات.

### صناديق الاستجابة لحالات الطوارئ

٦٨ - صناديق الاستجابة لحالات الطوارئ هي، شأنها في ذلك شأن الصناديق المشتركة للأنشطة الإنسانية، آليات للتمويل المشترك على الصعيد القطري توفير منح صغيرة لمقدمي المساعدة الإنسانية في الميدان. وقد صرفت ستة من صناديق الاستجابة لحالات الطوارئ في إثيوبيا واندونيسيا وأنغولا وجمهورية الكونغو الديمقراطية والصومال وليبيريا منذ عام ١٩٩٧ مبلغا قدره ٦٥,٧٨ مليون دولار ومولت ٥٣٨ مشروعا في طائفة واسعة من الأنشطة. ويجري حاليا بذل جهود لإنشاء صناديق إضافية للاستجابة لحالات الطوارئ في الأرض الفلسطينية المحتلة وبوروندي وجمهورية أفريقيا الوسطى وجمهورية الكونغو وجنوب السودان وكوت ديفوار.

٦٩ - وتتسم مخصصات صناديق الاستجابة لحالات الطوارئ بكونها أصغر من مخصصات آليات التمويل الأخرى (إذ تتراوح بين ١٠٠.٠٠٠ دولار و ٢٥٠.٠٠٠ دولار) ويتم إدارتها على الصعيد القطري على يد مجالس استعراض مشتركة بين الوكالات، ويتوجه تمويلها في أغلب الأحيان إلى مبادرات صغيرة تنفذها منظمات المجتمع المدني. ففي

جمهورية الكونغو الديمقراطية، مثلاً، استخدمت مخصصات هذه الصناديق في إصلاح جسر مما أتاح التوصيل الفعلي لإمدادات إغاثة إلى ١٥٠.٠٠٠ من النازحين داخلياً. وبالرغم من أن حجم مخصصات صناديق الاستجابة لحالات الطوارئ وتكوين تلك المخصصات وتركيزها المحلي يجعلها لا تؤدي دوراً يذكر في تصحيح اختلالات التمويل على الصعيد العالمي، فإن تلك الصناديق قادرة على سد ثغرات غير متوقعة في الاستجابة وتمكين الشركاء غير التابعين للأمم المتحدة من التوسع في عملياتهم بسرعة. وفضلاً عن ذلك، تُستخدم تلك الصناديق بالاقتران مع الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ عندما تتجاوز احتياجات التمويل طاقاتها. وقد كانت تلك الصناديق فعالة أيضاً في توجيه الأموال نحو تعزيز القدرات الوطنية والمحلية على التصدي لحالات الطوارئ.

## جيم - الأموال التي تخصصها الوكالات لحالات الطوارئ

٧٠ - تحتفظ بعض الوكالات الإنسانية العاملة في الميدان بصناديقها الخاصة بحالات الطوارئ<sup>(١٢)</sup>. وقد أسهمت تلك الصناديق - ولا تزال تسهم - في زيادة كفاءة الاستجابة، فقد أتاح لبرنامج الأغذية العالمي القدرة على الاستجابة لحالات الطوارئ في الوقت المناسب بشراء الأغذية والقيام بأعمال أخرى؛ وأتاح لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين الاستجابة بسرعة للتدفقات المفاجئة للاجئين وغيرهم من النازحين؛ وأتاح لمنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) الاستجابة لحالات طوارئ مفاجئة في أماكن ليس بها منسقون للشؤون الإنسانية ولم توجه بشأنها نداءات موحدة. ورغم أن كلا من هذه الصناديق يغطي مجال الاستجابة الخاص بكل وكالة على حدة، فإن من الممكن صرف أموالها بشكل أسرع من صرف أموال من الصناديق المشتركة لأن إدارتها داخلية. ولهذا ينبغي دعمها بوصفها عناصر رئيسية من الآليات المتاحة لتمويل الأنشطة الإنسانية.

(١٢) تشمل هذه الصناديق الصندوق الخاص لحالات الطوارئ ونشاطات إعادة التأهيل التابع لمنظمة الأغذية والزراعة، والصندوق الاستئماني المواضيعي لمنع الأزمات والإنعاش التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الطوارئ التابع لصندوق الأمم المتحدة للسكان، والاحتياطي التشغيلي لمفوضية شؤون اللاجئين، وصندوق برنامج الطوارئ التابع لليونيسيف، وحساب الاستجابة الفورية التابع لبرنامج الأغذية العالمي، وصناديق الاستجابة السريعة التابعة لمنظمة الصحة العالمية، وصندوق الطوارئ المخصص للاستجابة للكوارث التابع للاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر.

## دال - التحديات

التكامل بين آليات تمويل الأنشطة الإنسانية

٧١ - يتوقف نجاح تلك المبادرات على التنسيق والتكامل والتخطيط الاستراتيجي لزيادة أنشطة المساعدة إلى أقصى حد وتبسيط المنافسة. ويكتسب هذا أهمية خاصة للصناديق المشتركة للأنشطة الإنسانية وصناديق الاستجابة لحالات الطوارئ، التي يعمل جانب كبير منها تحت سلطة منسق الشؤون الإنسانية، وللصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ، الذي يديره منسقو الشؤون الإنسانية تحت السلطة العامة لمنسق الإغاثة في حالات الطوارئ. ولمنسقي الشؤون الإنسانية دور مهم ينبغي أن يقوموا به في استخدام أدوات التمويل هذه وضمان التكامل فيما بينها. إلا أن هناك حاجة إلى مزيد من التوجيه فيما يتعلق بمواطن القوة النسبية لتلك الصناديق.

المساعدة المدفوعة بالاحتياجات ونوعية البيانات والتحليل

٧٢ - تتوقف فعالية استخدام آليات تمويل الأنشطة الإنسانية على تكوين صورة صحيحة عن احتياجات المستفيدين واستخدام مقاييس أداء موحدة وارتقاء نوعية التحليل المتعلق بمستويات التمويل واتجاهاته. وستساعد الجهود المبذولة حالياً للخروج بتقييمات للاحتياجات تتسم بالاتساق والقابلية للمقارنة في زيادة عائد كل دولار يتم إنفاقه. وفضلاً عن ذلك، لا يزال هناك مجال لتحسين التقارير المتعلقة بمصادر الأموال واستعمالها المقدمة من المانحين والوكالات إلى دائرة التتبع المالي، لأنه يشكل شرطاً مسبقاً لفعالية تخصيص الموارد.

تعزيز الممارسات والإجراءات الإدارية

٧٣ - مع أن زيادة استعمال الأموال المشتركة قد ساعدت في تخفيف الأعباء الإدارية الملقاة على عاتق المانحين، فقد نقلت هذا العبء إلى مديري صناديق الأمم المتحدة وإلى مكاتب منسقي الشؤون الإنسانية. ويتعين تنسيق استعمال جميع آليات تمويل الأنشطة الإنسانية وممارسات صنع القرار بها لتفادي إلقاء أعباء إدارية لا مبرر لها على عاتق المنظمات التي تديرها. وبالمثل، ينبغي توحيد وتبسيط متطلبات الإبلاغ التي يفرضها المانحون على الوكالات والمنظمات المتلقية التي يتعين عليها تقديم تقارير عن استعمال الأموال.

## مشاركة الجهات الفاعلة غير التابعة للأمم المتحدة

٧٤ - كثيرا ما تعاني المنظمات غير الحكومية من نقص في السيولة المتاحة لها في المراحل الأولى لحالات الطوارئ الجديدة. ومع أن النداءات الموحدة والنداءات العاجلة تشتمل بشكل متزايد على مشاريع تابعة لمنظمات غير حكومية، فإن الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ ليس لديه القدرة حاليا على تخصيص أموال بشكل مباشر إلى تلك المنظمات. ولا تزال الصناديق المشتركة للأنشطة الإنسانية، رغم السماح لها بتمويل المنظمات غير الحكومية مباشرة، تظهر تفضيلا لتمويل الوكالات التابعة للأمم المتحدة وغيرها من الوكالات التي تنطبق عليها الشروط، في حين أن المبالغ المخصصة من صناديق الاستجابة لحالات الطوارئ تكون في الغالب أصغر مما يفي بالغرض، وموجهة لإحداث أثر على البرمجة. ولما كانت المنظمات غير الحكومية من الشركاء الرئيسيين في العمل الإنساني، فينبغي تزويدها بما يمكن أن يدعمها على أفضل وجه من خلال تمكينها من الاستفادة في الوقت المناسب من آليات التمويل المتاحة مع إلزامها في الوقت ذاته بالتقييد بالمعايير التي سيتطلبها هذا الدعم.

## حُسن التوقيت والإسهام الإضافي

٧٥ - لكي تعمل جميع الآليات الإنسانية بالصورة المثلى، فلا بد من أن يدعمها المانحون على قدم المساواة. ومع أنه لا يوجد ثمة دليل يشير إلى أن نشوء آليات جديدة لتمويل قد أدى إلى زيادة تمويل الأنشطة الإنسانية إجمالا أو إلى نقصانه، فإنه يتعين رصد وتتبع التخصيص المتسق لتلك الأموال.

## سادسا - الاستنتاجات والتوصيات

٧٦ - تشير الأنشطة والتحديات المحددة أعلاه إلى احتمال زيادة الطلب على الأنشطة الإنسانية. وقد تزداد الكوارث المرتبطة بالأخطار الطبيعية وتشتد وطأتها بسبب تغير المناخ وقلة المناعة إزاءها الناجمة عن زيادة السكان والتوسع الحضري والتصحر والتدهور البيئي. وقد يزداد تفاقم آثارها بسبب الضعف الحكومي والتزاع المسلح والتوترات السياسية والدينية والعرقية والتنافس على الموارد الطبيعية الشحيحة وتفشى فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز وغيره من الأوبئة.

٧٧ - ومع زيادة الطلب على جهاز العمل الإنساني، قد تصادف الوكالات الإنسانية التابعة للأمم المتحدة والحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر والمنظمة الدولية للهجرة والشركاء من المنظمات غير الحكومية صعوبات متزايدة في الاستجابة على نحو

كاف. وتشكل إقامة الشراكات وتكوين القدرات داخل الحكومات الوطنية والمحلية والمنظمات الإقليمية وهيئات المجتمع المدني وتحديد الاحتياجات على نحو أفضل استثمارات حيوية في السعي بجدية إلى إيجاد علاج أنجع لمواطن الضعف في العمل الإنساني في السنوات المقبلة.

٧٨ - ولذا فمن الأهمية بمكان ضمان إفساح المجال للوكالات الإنسانية وشركائها لتقديم المساعدات إلى الذين يتوقف بقاؤهم عليها وتمكينهما من الوصول إليهم بأمان. ومن الأساسي أيضا تعزيز احترام المبادئ الإنسانية وإشاعة فهم أفضل لدور موظفي المساعدة الإنسانية في دعم الحكومات ورعاياها.

٧٩ - واستنادا إلى ما تقدم، يُعرض ما يلي على الدول الأعضاء لعلها تنظر فيه:

(أ) تشجّع الحكومات على التسليم بأن إتاحة سبل الوصول إلى المستضعفين من السكان وتوفير الأمن لموظفي المساعدة الإنسانية شرطان مسبقان لأي عمل إنساني فعال. كما تشجع الحكومات على المبادرة بتدابير محددة لتيسير وصول موظفي المساعدة الإنسانية بأمان ودون معوقات إلى حيث يريدون تقديم المساعدة وتيسير توصيل الإمدادات والمعدات الإنسانية وعلى أن تنفذ بالكامل ما تتفق عليه من هذه التدابير مع مقدمي المساعدة الإنسانية. والأمم المتحدة على استعداد للمساعدة في هذا الصدد؛

(ب) ينبغي أن تعزز الوكالات الإنسانية التابعة للأمم المتحدة تفاعلها مع المنظمات الإقليمية وما تبذله من جهود بناء القدرات لصالح تلك المنظمات للمساعدة في تعزيز الأنشطة الإنسانية الداعمة لجهود الحكومات الوطنية والمنظمات الإقليمية؛

(ج) في الحالات التي تكون الشواغل الإقليمية على المحك، فإن الدول الأعضاء تشجع على التسليم بالأنشطة الإنسانية الإقليمية ودعمها، مستخدمة في ذلك منتديات من بينها المحافل الحكومية الدولية؛

(د) الدعوة موجهة إلى الدول الأعضاء لوضع خطط للتأهب للكوارث على جميع المستويات وتحديث القوائم منها وتعزيز التدريبات المنتظمة للتأهب للكوارث وفقا للأولوية الخامسة من إطار عمل هيوغو لعام ٢٠٠٥؛

(هـ) توجه الدعوة إلى الدول الأعضاء للعمل مع الأمم المتحدة لتعزيز الترتيبات الإنسانية الاحتياطية، بوسائل منها المشاركة في شبكات الاستجابة الإنسانية والاحتفاظ بأدلة احتياطية للسجل المركزي لقدرات إدارة الكوارث، وتيسير الترتيبات الاحتياطية مع القطاع الخاص؛

(و) تشجع الأمم المتحدة على أن تستعرض، بالتشاور مع الدول الأعضاء، استعمال العتاد العسكري في الإغاثة من الكوارث بهدف تحسين إمكانية التنبؤ بتوافر ذلك العتاد واستعماله، استناداً إلى المبادئ الإنسانية؛

(ز) ينبغي للدول الأعضاء النظر في دمج المبادئ التوجيهية المتعلقة باستعمال العتاد العسكري وموارد الدفع المدني في الإغاثة من الكوارث الطبيعية في خطط التأهب الوطنية؛

(ح) ينبغي للوكالات والمنظمات الإنسانية التابعة للأمم المتحدة تحسين دقة البيانات المتعلقة بالمستفيدين والاحتياجات والأداء عن طريق الاتفاق على تعاريف ومؤشرات ومنهجيات لجمع البيانات وتقييم الاحتياجات ومعايير لنظم إدارة المعلومات تحظى بقبول عام؛

(ط) ينبغي للدول الأعضاء والوكالات الإنسانية المختصة التابعة للأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية أن تقدم عن طريق دائرة التتبع المالي معلومات دقيقة في حينها عن المساهمات في الأموال المخصصة للأنشطة الإنسانية وعن استعمالات هذه الأموال؛

(ي) تشجع الدول الأعضاء المساهمة في الصناديق المشتركة على العمل مع الأمم المتحدة لتحسين تكامل هذه الصناديق وإدارتها، بوسائل منها مواءمة سياسات المانحين وممارسات الإبلاغ الخاصة بهم؛

(ك) الدعوة موجهة إلى الدول الأعضاء لتقديم وزيادة المساهمات في الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ، حتى تبلغ أمواله الهدف المحدد لها أن تبلغه بحلول عام ٢٠٠٨ وهو ٥٠٠ مليون دولار؛

(ل) توجه الدعوة إلى الدول الأعضاء أيضاً لتقديم وزيادة المساهمات المرنة المتعددة السنوات في جميع الصناديق المشتركة وآليات التمويل الإنساني الأخرى، بما في ذلك النداءات الموحدة والنداءات العاجلة وصناديق الطوارئ التي تحتفظ بها وكالات شتى.