

Distr.: General  
11 June 2004  
Arabic  
Original: English

## الجمعية العامة المجلس الاقتصادي والاجتماعي



المجلس الاقتصادي والاجتماعي

الدورة الموضوعية لعام ٢٠٠٤

نيويورك، ٢٨ حزيران/يونيه - ٢٣ تموز/يوليه ٢٠٠٤

البند ٥ من جدول الأعمال المؤقت\*\*

المساعدة الاقتصادية الخاصة والمساعدة الإنسانية والمساعدة  
الغوثية في حالات الكوارث

الجمعية العامة

الدورة التاسعة والخمسون

البند ٤٠ (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

يتناول هذا التقرير موضوع "تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة: التحديات الراهنة والمقبلة"، ويدرس بعض التطورات والتحديات الأساسية الحاصلة في مجال المساعدة الإنسانية خلال السنة الماضية. وتتصل بعض القضايا الأساسية التي يتناولها التقرير بإدارة الكوارث الطبيعية، والتحديات التي تبرز في إيصال المساعدة الإنسانية المستدامة للسكان المتضررين من الصراعات. كما يسلط الضوء على التطورات في المبادرات الأساسية الخاصة بسياسات تقديم المساعدات الإنسانية. وهي تشمل استكمالات بشأن الجهود الرامية إلى تعزيز السياسات والإجراءات المتصلة بالانتقال من الإغاثة إلى التنمية، والإجراء الخاص بنوع الجنس والمساعدات الإنسانية، وتمويل المساعدة الإنسانية، والوقاية من الاستغلال والاعتداء الجنسيين في أوقات الأزمات الإنسانية.

\* A/59/50 و Corr.1.

\*\* E/2004/100 و Corr.2.

\*\*\* تأخر إصدار التقرير لأسباب فنية.



## المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٣	١	مقدمة - أولاً
٣	١٦-٢	التطورات في مجال تقديم المساعدات الإنسانية - ثانياً
٣	١٢-٢	حالات الطوارئ المعقدة - ألف
٧	١٦-١٣	الكوارث الطبيعية - باء
٨	٦٢-١٧	التحديات الراهنة والمقبلة - ثالثاً
٨	٣٦-١٧	التطورات في سياسات تقديم المساعدات الإنسانية - ألف
		التحديات التي تعترض استمرارية إيصال المساعدات الإنسانية في - باء
١٤	٤٧-٣٧	الأزمات الإنسانية الحادة - جيم
١٨	٦٢-٤٨	بناء القدرات للتأهب للكوارث الطبيعية والاستجابة لها - جيم
٢٢	٦٧-٦٣	آخر المعلومات المتعلقة بالأدوات المالية المشتركة للاستجابة لحالات الطوارئ - رابعاً
٢٢	٦٥-٦٣	الصندوق الدائر المركزي للطوارئ - ألف
		المنح النقدية في حالات الطوارئ المقدمة إلى البلدان المتأثرة بالكوارث - باء
٢٣	٦٧-٦٦	الطبيعية - جيم
٢٤	٧٠-٦٨	الملاحظات والتوصيات - خامساً

## أولا - مقدمة

١ - أعد هذا التقرير عملا بقرار الجمعية العامة ٤٦/١٨٢ المؤرخ ١٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١، الذي طلبت فيه الجمعية العامة إلى الأمين العام أن يقدم تقريرا إلى الجمعية والمجلس الاقتصادي والاجتماعي عن تنسيق المساعدة الإنسانية في حالات الطوارئ. ويقدم التقرير أيضا استجابة للطلبات الواردة في قرار الجمعية العامة ٥٨/١١٤ المؤرخ ١٧ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣ وفي قرارها ٥٧/١٥٣ المؤرخ ١٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢ وفي قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٢٠٠٣/٥ المؤرخ ١٥ تموز/يوليه ٢٠٠٣ بشأن تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ.

## ثانيا - التطورات في مجال تقديم المساعدات الإنسانية

### ألف - حالات الطوارئ المعقدة

٢ - لقد ظل عدد البلدان التي تطلب المساعدة الإنسانية نتيجة لحالات طوارئ معقدة خلال السنة الماضية ثابتا دون تغيير. وتشير الأرقام المستمدة من عمليات النداءات الموحدة أن الاحتياجات العامة من المساعدات الإنسانية ما زالت تقريبا عند نفس المستوى مثل السنوات السابقة، حيث بلغت قيمة مجموع الاحتياجات ٢,٨٦ بليون دولار أمريكي. ومما يؤسف له أن نمط تمويل أنشطة المساعدة الإنسانية لا يزال على غير استواء، حيث يذكر التقرير أن هناك بعض البلدان تعاني نقصا كبيرا في التمويل. وعلى سبيل المثال، في حين جرى تمويل ما يزيد على ٣٥ في المائة من النداءات من أجل أنغولا وجمهورية الكونغو الديمقراطية كان ما تلقته بلدان، مثل جمهورية أفريقيا الوسطى، يبلغ ٥ في المائة فقط من احتياجاتها في سنة ٢٠٠٣. ومع ذلك، كان هناك في هذا الإطار الشامل عدد من التطورات أثرت على المساعدات الإنسانية كما أثرت على أنشطة التنسيق المتصلة بها.

٣ - وشهدت السنة الماضية زيادة في تنوع الجهات الفاعلة التي تقدم المساعدات الإنسانية. وعلى سبيل المثال، نشر مزيد من عمليات حفظ السلام الإقليمية مع ما صاحبها من مهام لدعم المساعدة الإنسانية كجزء من الولايات المناطة بها، كما تظهرها عمليات الانتشار السريع لبعثة الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا في ليبيريا وقوات الاتحاد الأوروبي في جمهورية الكونغو الديمقراطية، التي عملت على تحسين بيئة الأمن العامة فيما يتعلق بعمليات المساعدة الإنسانية.

٤ - وكانت هناك تطورات أخرى في السنة الماضية وهي زيادة مشاركة المتعهدين الخاصين في إدارة وتوزيع مساعدات الإغاثة، ثم الاشتراك المباشر للقوات المسلحة في أنشطة

الإغاثة والتعمير في أغلب الأحيان كجزء من اكتساب "القلوب والعقول" للسكان المحليين في الحرب الشاملة على الإرهاب. وتبرز هذه التطورات الحاجة إلى مراجعة وإقرار توجيهات أوضح بشأن العلاقات بين ما هو مدني وما هو عسكري والتنسيق بينهما.

٥ - وأخيراً، أبرزت أحداث السنة الماضية حدوث تحول في تصور وتقبل الجماعات المتحاربة لمنظمات المساعدة الإنسانية. فذلك الحادث المؤلم الذي وقع عندما قصف بالقنابل مقر الأمم المتحدة في العراق في ١٩ آب/أغسطس ٢٠٠٣ والهجوم الذي تلاه على اللجنة الدولية للصليب الأحمر يوحيان بأنه لم يعد هناك اعتراف بالحماية الرمزية المعهود أن تتمتع بها هاتان المنظمتان. كما أن الهجمات على العاملين في مجال المساعدات الإنسانية في أفغانستان أظهرت أن بعض المتحاربين يتصورون أن منظمات المساعدة الإنسانية تتخذ مواقف انحيازية، تسائر وتدعم ما يهدفون إليه من أغراض سياسية خاصة. وتجبر هذه التطورات وكالات المساعدة الإنسانية إلى إعادة النظر في مواقفها ونهجها إزاء الأمن وقدرتها على الحفاظ على تواجدتها بشكل فعال وحيادي.

٦ - وعلى الرغم من حدوث تحول نحو السلام في المنطقة الفرعية في غرب أفريقيا، لا تزال هناك أزمة خطيرة تتعلق بالحماية مع ما لها من عواقب إنسانية واسعة النطاق ومتراصة على النطاق الإقليمي. ففي حين تتحرك سيراليون نحو توطيد دعائم السلام، لا تزال الجماعات المسلحة المختلفة في المنطقة تشكل عنصراً تهديداً. أما عملية حفظ السلام في ليبيريا فقد جلبت معها نهاية للصراع النشط في البلد، بيد أن النجاح في تسريح الجماعات المسلحة يتوقف في نهاية المطاف على استجابة تشمل جميع أنحاء المنطقة. وفي كوت ديفوار، تحسنت سبل الحصول على المساعدة الإنسانية بسبب نشر قوات حفظ السلام التابعة لفرنسا وللجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، بيد أنه لا يزال هناك ما يزيد على ٥٠٠ ٠٠٠ شخص مشرد. وقد تركت الآثار المتجمعة نتيجة الاضطرابات والتزوح الهائل، واستنفاد مخزونات الأغذية وعدم توافر سبل الوصول إلى الأراضي وانحياز الخدمات الاجتماعية في هذه البلدان مفعولها على سائر البلدان في المنطقة الفرعية. ونتيجة لذلك، عاد ما يزيد على ٣٤٠ ٠٠٠ شخص إلى بوركينافاسو من كوت ديفوار، مما أجهد قدرة البلدان المتلقية.

٧ - وتبرز الطبيعة المترابطة للحالة في غرب أفريقيا أهمية وجود استجابة على الصعيد الإقليمي للتصدي بشكل أفضل للقضايا الإقليمية عبر الحدود ذات الطابع الإنساني والسياسي والاقتصادي وذات الصلة بالحماية. وهذه القضايا تقوم بمعالجتها وكالات تابعة للأمم المتحدة، قامت بتوقيع مذكرات تفاهم مع الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا لإقامة شراكة قوية مع إدارة الشؤون الإنسانية التابعة لها. ويمكن أن تتبدى بصورة أوضح العناصر

في أي أزمة إقليمية أثناء فترة الانتقال، ولهذا ينبغي مواصلة النهج الإقليمي إزاء الأزمات الإنسانية حتى تخطيط الاستجابات في المرحلة الانتقالية أيضا. وقامت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بصياغة استراتيجيات للتأهب والتخطيط في حالات الطوارئ، بحيث تأخذ في الحسبان أهمية التعامل مع الأبعاد الإقليمية والتحديات أمام تقديم المعونة الإنسانية بشكل فعال في منطقة غرب أفريقيا.

٨ - ويتمثل تحد متواصل آخر في مجال المساعدة الإنسانية في محنة الأشخاص المشردين داخليا واللاجئين. فقد بلغ العدد الإجمالي للمشردين داخليا في السنة الماضية بسبب الصراعات وانتهاكات حقوق الإنسان حوالي ٢٥ مليون شخص<sup>(١)</sup>. وأصبح ما يزيد على ٣ ملايين شخص مشردين حديثا في سنة ٢٠٠٣، وهم في أفريقيا في المقام الأول. وفي شهر أيار/مايو ٢٠٠٤، أصبح ما يزيد على مليون شخص مشردين في منطقة دارفور بالسودان، عندما نشب الصراع بين الجماعات المتمردة والمليشيات العربية التي تدعمها الحكومة. واقتل نحو ٧٠٠ ٠٠٠ شخص من ديارهم في شرق جمهورية الكونغو الديمقراطية وحدها، عقب نشوب عنف نتيجة لفراغ القوة الذي خلفه انسحاب قوات الاحتلال الأجنبية من البلدان المجاورة. وأجبر القتال العنيف في شمال أوغندا عددا كبيرا مماثلا على الهرب من ديارهم. وشهدت بلدان أخرى مثل كولومبيا وجمهورية أفريقيا الوسطى وإندونيسيا تحركات هائلة للسكان.

٩ - وفي نهاية سنة ٢٠٠٣، كان هناك ما يقدر بحوالي ٩,٧ مليون لاجئ في إطار الولاية المناطة بمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين مع استثناء ٤ ملايين لاجئ فلسطيني في منطقة عمليات وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا). وهناك أمل متزايد بأن يؤدي نجاح مفاوضات السلام في كثير من البلدان إلى العودة الطوعية لما يبلغ مليوني لاجئ وعدة ملايين من المشردين داخليا. فالتوقعات المرتقبة لحلول السلام في جنوب السودان قد تؤدي إلى إعادة إدماج كثيرين من الأعداد التي تقدر بحوالي ٤ ملايين مشرد داخليا في هذا البلد، وهو ما يمكن اعتباره أكبر عمليات عودة للأوطان في الأزمنة الحديثة. وهذا سوف يتطلب موارد كبيرة ويتطلب كذلك تنسيقا بأعلى درجة لكفالة توافر جميع الشروط اللازمة لإعادة الإدماج. ورغم مشاكل الأمن التي توجد في أجزاء من أفغانستان، فقد عاد إلى الديار في سنة ٢٠٠٣ نصف مليون لاجئ أفغاني وما يزيد عن ٨٠٠ ٠٠٠ من المشردين داخليا. وفي أفريقيا، بدأت عمليات ضخمة للعودة إلى الأوطان في أنغولا وتجري عمليات مماثلة في إريتريا ورواندا وسيراليون. وأدت التطورات الإيجابية لحل الأزمات السياسية في بوروندي وجمهورية الكونغو الديمقراطية وفي جمهورية

الكونغو وليبيريا إلى تخطيط مكثف من أجل عودة اللاجئين. وتجري العودة بالفعل في ليبيريا وبوروندي.

١٠ - وهناك سبب خطير يدعو للقلق، ذلك أن الاعتداء الجنسي والعنف الجنسي أصبحا بدرجة متزايدة من أسلحة الحرب. ففي الجزء الشرقي من جمهورية الكونغو الديمقراطية، ما زال العنف الجنسي ضد المرأة وضد القصر يُقترب على نطاق واسع. وقد أقيمت شبكة للهيكل المحلية والدولية لمعالجة هذه المشكلة عن طريق الوسائل القانونية والعلاجية وكذلك عن طريق الدعوة بالتعاون مع السلطات العسكرية والمدنية على السواء. وفي بوروندي، تعرض كثير من النساء والفتيات للاغتصاب وللأعمال الفظيعة من العنف الجنسي، مع إصابة كثير من الضحايا بفيروس نقص المناعة البشري/فيروس نقص المناعة المكتسب (الإيدز). وفي المنطقة الشمالية من أوغندا، فإن استمرار اختطاف الأطفال والمراهقين يضيف بعدا مأساويا آخر إلى ما أصبح صراعا منسيا. فمن بين المختطفين فتيات مراهقات، تعرضن للضرب وإجبارهن على أن يصبحن من الرقيق الجنسي ومقاتلات. ومن المقدر أن هناك ما يتراوح بين ١٠.٠٠٠ و ١٥.٠٠٠ شخص من المخطوفين يحتجزهم جيش الرب للمقاومة الأوغندي.

١١ - وقد أصبحت المشاكل الإنسانية مترابطة بدرجة متزايدة. فتألب انعدام الأمن الغذائي وفيروس نقص المناعة البشري/الإيدز ووهن القدرة فيما يتعلق بالحكم الرشيد، وهي عموما يطلق عليها الآن "الخطر الثلاثي" أبقى نحو ٦,٥ ملايين شخص في الجنوب الأفريقي في حاجة إلى المساعدة الطارئة. وقد أصبح موسم ٢٠٠٣-٢٠٠٤ مفعما بالتحدي في الجنوب الأفريقي حيث يعاني فيه بلدان من أحوال الجفاف والفيضان داخل نفس الموسم الزراعي. وفي حين تناقصت كثيرا عمليات توزيع الأغذية العامة، ما زالت الفئات الأكثر تأثرا تتطلب المساعدة الغذائية المستهدفة. فالعوز الذي تعاني منه جموع السكان ما زال يدعو للقلق كما أن آثار فيروس نقص المناعة البشري/الإيدز يثير القلق بصفة خاصة. فما يقرب من نسبة ٣٩ في المائة من السكان البالغين يعتبرون حاملين لفيروس نقص المناعة البشري كما راح المرض يتشكل سريعا فيتمثل في صورة الفتاة الشابة. وفي أفريقيا، فإن نسبة ٦٧ في المائة من الأشخاص الذين يحملون فيروس نقص المناعة البشري/الإيدز في مراحل الأعمار ما بين ١٥ و ٢٤ سنة هم من الإناث. وما زال المرض يحصد أرواح كثيرين من أكثر أفراد المجتمع إنتاجا. وقد ضاعفت عقود من التنمية في حين تقوضت الجهود الرامية إلى الحد من الفقر وتحسين مستويات المعيشة.

١٢ - وتظهر هذه التطورات أن التدخلات بشأن فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز ينبغي إدراجها بشكل أفضل في تخطيط وبرمجة المساعدة الإنسانية، بما في ذلك تقييمات حالة التأثر السريع، كما ينبغي أن يشمل خطوط المساعدة الإنسانية والتنمية من أجل التركيز على الحلول الطويلة الأجل. وقد أبرزت هذه النقطة المبعوثة الخاصة للأمين العام للاحتياجات الإنسانية في الجنوب الأفريقي وجرى تناولها في المبادئ التوجيهية المنقحة التي وضعتها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات فيما يتعلق بالمداخلات بشأن فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز في حالات الطوارئ<sup>(٢)</sup> أداة هامة ومفيدة للأفرقة القطرية لاستعمالها في أعمالهم بشأن المساعدة الإنسانية.

## باء - الكوارث الطبيعية

١٣ - لا تزال الكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ البيئية خطرا شاملا يهدد أفقر الناس في العالم. ففي سنة ٢٠٠٣، وقعت ٧٠٠ ظاهرة طبيعية أسفرت عن وفاة ٧٥ ٠٠٠ شخص وعن خسائر اقتصادية تزيد قيمتها على ٦٥ بليون دولار. وهذه الخسائر في الأرواح تعادل سبع مرات تقريبا الخسائر في الأرواح في السنة السابقة (١١ ٠٠٠). وقد حدث ثلث عدد الوفيات نتيجة وقوع زلزال بام في إيران الذي تسبب في مصرع ٢٦ ٠٠٠ شخص. كما أحدثت الزلازل التي وقعت في الجزائر والصين وتركيا والمغرب أيضا خسائر جسيمة بشرية واقتصادية، وخصوصا داخل المراكز الحضرية.

١٤ - كما عاودت أنواع أخرى من الكوارث مثل الفيضانات والأعاصير وحالات الجفاف وقوعها في بلدان ومناطق غير منيعة. وتعرضت فييت نام لفيضانات خطيرة في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣ للسنة الخامسة على التوالي. وفي آذار/مارس ٢٠٠٤، ضرب إعصار مدغشقر مرة ثانية وتسبب في مصرع ٢٠٠ شخص تقريبا وترك ما يزيد على ٢٠٠ ٠٠٠ شخص مشردين. وفي أيار/مايو ٢٠٠٤، تسبب فيضان واسع النطاق في هايتي وفي الجمهورية الدومينيكية في مصرع ما يزيد على ١ ٥٠٠ شخص وشرد ما يزيد على ١٦ ٠٠٠ شخص. وأحدث إعصار "إيفي" في فانواتو والإعصار المداري "لوبيت" في ميكرونيزيا في المحيط الهادئ أضرارا شديدة في المنازل والمحاصيل وشبكات المياه وأسفرت حادثة فيضان ضخمة على طول نهر هوي ويانغتسي في الصين عن وقوع خسائر تبلغ قيمتها ما يزيد على ٨ بلايين دولار أمريكي.

١٥ - وقد أصابت حالات الجفاف المتكررة في جميع أنحاء القرن الأفريقي بيئة المنطقة بالتلف الشديد على مدى العقدين الماضيين وأحدثت معاناة لا توصف لملايين الأسر المعيشية. وفي حين بلغت آخر دورة للجفاف ذروتها في عام ٢٠٠٢، كانت آثارها مجلولة

آذار/مارس ٢٠٠٤ لا تزال تمس حياة ١٧ مليوناً من البشر في إثيوبيا وإريتريا ومناطق من الصومال. كما تسببت ظواهر الطقس المتطرفة، مثل موجة الحرارة في أوروبا والهند وبنغلاديش في حصد أرواح عشرات الألوف.

١٦ - ومن شأن هذه الظواهر أن تقوي الإحساس بالحاجة إلى الاستثمار في تطوير القدرات الوطنية على التأهب والاستجابة في البلدان المعرضة للكوارث. ومن شأن وضع تفاصيل شاملة لأخطار الكوارث ومظاهر التأثير السريع الناجمة عنها، مشفوعاً بذلك بنظم قوية وطنية وإقليمية للإنذار المبكر، وبرامج ومنظمات استجابة لتخفيف آثار الكوارث، أن يساعد كل ذلك في تحسين سرعة الاستجابة ويقوي آليات الاستجابة ويؤدي إلى تقديم مساعدة مستهدفة بشكل أفضل.

### ثالثاً - التحديات الراهنة والمقبلة

#### ألف - التطورات في سياسات تقديم المساعدات الإنسانية

##### ١ - تمويل المساعدة الإنسانية "والعطاء الصالح"

١٧ - متابعة للمناقشة التي جرت في المجلس الاقتصادي والاجتماعي في عام ٢٠٠٣ والتوصيات اللاحقة بشأن تمويل المساعدة الإنسانية، شهدت السنة الماضية تقدماً في عدد من المجالات في إطار مبادرة العطاء الصالح لمنح المساعدة الإنسانية. وتتمثل العناصر الأساسية للمبادرة في ضمان أن تقديم المساعدة الإنسانية بشكل مباشر وفقاً لمبادئ المساعدة الإنسانية، ويدعمها التزام بتوفير التمويل في الأزمات بما يتعادل مع الحاجة المحددة بوضوح والقابلة للإثبات. وتشجيع المبادرة أفضل ممارسة بين الجهات المانحة وتيسر تحسين عملية تنسيق المساعدة الإنسانية عن طريق تعاريف متفق عليها بشأن المساعدة الإنسانية وتحسين عملية اقتفائها والتعرف على الثغرات في مجال الموارد.

١٨ - ولبلوغ هذه الغاية، استحدثت وكالات الأمم المتحدة إطار عمل ليقوم بشكل متناسق بتحليل ومقارنة وعرض تقييمات الاحتياجات الحاضرة في جميع حالات الطوارئ. ويجري حالياً تجريب إطار ومصفوفة تقييم الاحتياجات في إطار عملية النداءات الموحدة في بوروندي وجمهورية الكونغو الديمقراطية. وهذه الأداة ينبغي أن توفر للأفرقة القطرية طريقة شفافة ومتناسقة يتم بها تنظيم المعلومات المتعلقة باحتياجات المستفيدين. ولا تزال الوكالات مهتمة من أجل تحقيق اتفاق أوضح بشأن أفضل طريقة لوضع احتياجات المساعدة ضمن قائمة الأولويات على أساس جغرافي وكذلك على أساس التوقيت البالغ الأهمية.

١٩ - إضافة إلى ذلك، تقترب من الاكتمال الجهود المبذولة في سبيل وضع تعريف متفق عليه عموماً للمساعدة الإنسانية وعناصرها المكتملة لها. وستعمل هذه الجهود الرامية إلى كفاءة توحيد عملية الإبلاغ على تبيان التدفقات العامة من المساعدات الإنسانية بشكل أوضح، وتؤدي إلى مخصصات مدروسة بشكل أفضل للموارد وتسهم في الاستعراضات الفعالة للأداء الإنساني. وقد اتفقت الجهات المانحة للمساعدات الإنسانية فعلاً على عملية استعراض الأقران داخل لجنة المساعدات الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وهي التي ستخضع المساعدات الإنسانية الثنائية لنفس مستويات التمحيص والاستعراض مثل المساعدة الإنمائية الثنائية. ويمكن للعطاء الإنساني الصالح أن يؤدي إلى تصورات إيجابية أوضح للمساعدات الإنسانية ولهذا فإنه يعتبر بالغ الأهمية لتدعيم الأساس فيما يتعلق بوجود المساعدة الإنسانية.

## ٢ - الانتقال من الإغاثة إلى التنمية

٢٠ - استكملت اللجنة التنفيذية للشؤون الإنسانية والفريق العامل المعني بالمسائل الانتقالية التابع لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية أعمالهما في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣. وركز التقرير الناجم عن ذلك أساساً على الإجراءات المطلوبة لدعم عمليات السلام في البلدان الخارجة من الصراعات. ويهدف التقرير الذي تضمن معلومات وردت في ثماني دراسات قطرية ومشاورة موسعة بين الوكالات، إلى توفير الأساس لاستجابة محسنة من جانب الأمم المتحدة لمسألة الانتقال من خلال تخطيط أكثر إحكاماً وتسليم فعلي لمسؤوليات التنسيق وتعبئة مناسبة للموارد. واختتم التقرير بأنه لا توجد استجابة موحدة للبلدان التي تمر بمرحلة انتقال، وسلّم التقرير بأن الدعم الانتقالي الفعلي يتطلب استجابة فورية فيما يتعلق بالإجراءات المقيدة بالوقف، التي يمكن أن تعرض للخطر التقدم نحو الاستقرار، ما لم يُضطلع بها بسرعة وبشكل فعال. وسوف تجري أنشطة الإغاثة الإنسانية متزامنة مع برامج الإنعاش الطويلة الأجل التي تهدف إلى إعادة إنشاء أو تعزيز مؤسسات الإدارة الرسمية للدولة، التي تعتبر من الأمور الأساسية للاستقرار والأوضاع الطبيعية. وأوصى التقرير باستبانة التدابير المشتركة لدعم الأفرقة القطرية التابعة للأمم المتحدة في التخطيط واستبانة العناصر الأساسية لاستراتيجية الانتقال.

٢١ - وتضمنت النتائج التي توصل إليها التقرير تسليماً بأن منظومة الأمم المتحدة تواجه بعدد من التحديات عند تخطيط استجابتها في بلدان تمر بمرحلة انتقال. فأولاً، استنتج التقرير أن الأجزاء التابعة للأمم المتحدة والمعنية بالتنمية والشؤون الإنسانية وحفظ السلام والنواحي السياسية لا تتصرف دائماً بتفاهم متبادل للسياق والأحداث ووحدة الهدف. وثانياً، وجد

التقرير أن الأفرقة القطرية التابعة للأمم المتحدة تكافح أحيانا من أجل إيجاد التوازن الصحيح بين مشاريع الأثر السريع والعمليات الطويلة الأجل وعملية بناء المؤسسات، وخصوصا إذا ما كانت القدرة محدودة في سبيل تنفيذها. واختتم التقرير بأن وجود استراتيجية متسقة واحدة فيما يتعلق بمنظومة الأمم المتحدة والتي تدعم المزيد من الاتساق بين الجهود السياسية والتنفيذية يعتبر أمرا ضروريا لتعزيز أنشطة الانتقال. وأوصى التقرير أيضا بأن أنشطة الانتقال التي تضطلع بها الأمم المتحدة يجب أن توجه ميدانيا منذ تصورها في الذهن إلى التنفيذ، وأن تستند إلى تحليل مشترك، وتقييم على نطاق المنظومة للاحتياجات واستبانة واضحة للدور المحتمل الذي يمكن أن تضطلع به الأمم المتحدة.

٢٢ - واستجابة إلى هذا التقرير، أنشئت آلية دائمة تضم أمانات اللجنة التنفيذية للشؤون الإنسانية ومجموعة الأمم المتحدة الإنمائية واللجنة التنفيذية للسلام والأمن، وكذلك مجموعة من كبار أفرقة العمل، وذلك لتقديم الإرشادات المستمرة والدعم العملي المستمر إلى الأفرقة القطرية التابعة للأمم المتحدة، العاملة في التخطيط في فترة الانتقال. وتستكشف هذه الهيئات نهج البرمجة مثل "المبادرة التآزرية الرباعية الجوانب" (الإعادة إلى الوطن وإعادة الإدماج وإعادة التأهيل وإعادة البناء) لمساعدة الأشخاص النازحين نتيجة لصراع عنيف على إتمام عملية الانتقال بين الإغاثة والتنمية. وسيعمل هؤلاء على ضمان تسليم مهام تنسيق المساعدة الإنسانية بشكل سلس وفعال إلى الجهات الفاعلة الوطنية والدولية في البلدان التي تمر بمرحلة انتقال.

٢٣ - وتلبية احتياجات الانتقال هذه، يعتبر التمويل الوافي والمناسب من حيث التوقيت لاستجابة الأمم المتحدة لعملية الانتقال من الأمور الأساسية. وسوف تتطلب إمكانية اعتماد آليات تمويل جديدة مكرسة ومتعددة السنوات استمرار الحوار مع الدول الأعضاء للموافقة على نهج مشترك. فالتخطيط وتقديم الدعم إلى عملية الانتقال يشمل دوائر المساعدة الأوسع نطاقا. وسيعتمد النجاح على المشاركة الفعالة للمؤسسات المالية الدولية، والجهات المانحة والسلطات الوطنية. وفي حين كانت الجهود التعاونية بشأن تطوير التقييمات الخاصة بالاحتياجات في فترة ما بعد الصراع تتسم بالإيجابية، لا تزال هناك حاجة إلى مزيد من الوضوح والاتفاق بين منظومة الأمم المتحدة والبنك الدولي بشأن الدور الخاص بكل منهما. فالخبرات المكتسبة من التقييم المشترك الأخير من أجل عملية الانتقال في ليبيريا والنداء الذي تلاه أظهرت قيمة التخطيط المشترك بين وكالات الأمم المتحدة والبنك الدولي والحكومات الوطنية. وينبغي بذل مزيد من الجهود لمعرفة ما إذا كانت مبادئ العطاء الصالح الموضوعة من أجل المساعدة الإنسانية تعتبر ذات أهمية لعملية الانتقال.

### ٣ - نوع الجنس

٢٤ - يتعرض النساء والرجال للحرب والتزوح والفيضانات والزلازل على نحو مختلف وربما كانت للنساء والرجال أولويات مختلفة ومسؤوليات واحتياجات مختلفة للحماية. وبوسع هؤلاء أيضا حشد موارد مختلفة أو الاعتماد على موارد مختلفة لحماية أنفسهم. وهناك إدراك متزايد بأن إجراء تحليل أفضل للطريقة التي تؤثر بها الفروق والتفاوتات بين الجنسين على القدرات وجوانب التأثير السريع لدى جموع السكان المتأثرين في حالات الطوارئ يسهم في الفعالية العامة للاستجابة الإنسانية. ومثل هذا التحليل يمكن أن يكفل أيضا أن يعتمد التخطيط والبرمجة لدى وكالات المساعدة الإنسانية على القدرات القائمة للاستجابة للاحتياجات ذات الأولوية.

٢٥ - ولبوغ هذه الغاية، بذلت جهود متجددة لتعزيز التحليل الخاص بالجنسين في خطط العمل الإنسانية المشتركة ولضمان مساندة المشاريع المدرجة في عملية النداء الموحد للتحليل المتفق عليه بشأن الاحتياجات ذات الأولوية وبشأن الاستجابة. وعقب تقييم عملية تعميم المنظور الجنساني في عملية النداء الموحد، أدرجت المسائل الجنسانية في الشكل الجديد لإطار ومصفوفة تقييم الحاجات في إطار عملية النداء الموحد بهدف ضمان أن تقوم المنظمات التي تنفذ البرامج داخل إطار عملية النداء الموحد بتفصيل بنود الاحتياجات والقدرات وجوانب الضعف حسب نوع الجنس والعمر عند تقييم الاحتياجات وتخطيط وتنفيذ البرامج. وقد استكملت المبادئ التوجيهية التقنية لعملية النداء الموحد ومواد تيسير حلقة العمل بما استجد لكي تعكس جوانب التقدم المحرز في عملية تقييم الاحتياجات.

٢٦ - وبصرف النظر عن العملية التي نفذت، هناك لا تزال ثغرات خطيرة في إدراج الشواغل الجنسانية في مجال الاستجابة الإنسانية. فما زالت تتسم بالضعف عملية التنفيذ المنتظم للمبادئ التوجيهية الخاصة بتعميم المنظور الجنساني في العمليات الميدانية. وبالإمكان إدخال المزيد من التحسين على تخطيط المساعدة الإنسانية بأن يُدرج في كل قطاع رئيسي بيانات تفصيلية مجزأة عن نوع الجنس والأعمار. وهناك حاجة إلى مواصلة إفادة تصميم البرامج من خلال المزيد من التحليل بشأن الطريقة التي تؤثر بها البرامج على النساء والرجال وكذلك على الفتيات والصبيان.

### ٤ - الحماية من الاستغلال والاعتداء الجنسيين

٢٧ - لا يزال الاستغلال والاعتداء الجنسيين على المدنيين أثناء الأزمات الإنسانية يشكلان قضية تثير بالغ القلق. وكان أحد التحديات الرئيسية التي تواجه الأمم المتحدة هو الوقاية والاستجابة لحوادث الاعتداء التي يقترفها أفراد عاملون مع الأمم المتحدة وشركائها أو

ينتسبون لها ولشركائها، ومن بينهم موظفون مدنيون وأفراد من قوة حفظ السلام بزيهم الرسمي. وتحدد نشرة الأمين العام المؤرخة ٩ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣ بشأن التدابير الخاصة للحماية من الاستغلال والاعتداء الجنسيين المعايير الدنيا للسلوك المتوقع من جميع موظفي الأمم المتحدة المدنيين<sup>(٣)</sup>. وتعرف النشرة الاستغلال والاعتداء الجنسيين وتوضح أن هذه الأفعال وخاصة عندما ترتكب ضد المستفيدين، تشكل سوء تصرف خطير وهي أسباب تدعو إلى اتخاذ تدابير تأديبية، من بينها الفصل بإجراءات موجزة. إضافة إلى ذلك تجبر النشرة جميع الموظفين على الإبلاغ عن أية شواغل أو شكوك بشأن الاستغلال والاعتداء الجنسيين، وتلقي بالعبء على المديرين على جميع المستويات في دعم وتطوير الأنظمة التي ترعى بيئة تمنع وقوع هذه الأحداث.

٢٨ - ويعتبر إنشاء نظام للشكاوى على المستوى الميداني أول خطوة في ضمان وجود نظام للمساءلة. فالأمم المتحدة سوف تتلقى تقارير سنوية بشأن جميع الأحداث وبشأن التدابير التي تعتمد على المستوى القطري للحماية من الاستغلال والاعتداء الجنسيين. ويجري إعداد عدد من الأدوات للمساعدة على تنفيذ النشرة، مثل وضع إرشادات بشأن إجراءات التحقيق. وستظل تدابير المتابعة طوال السنة.

٢٩ - وتشير الأحداث الأخيرة في جمهورية الكونغو الديمقراطية أن هناك مشكلة منهجية في معالجة قضية الاستغلال والاعتداء الجنسيين من جانب أفراد عسكريين في زيهم الرسمي ممن يشاركون في عمليات حفظ السلام. وبغية تيسير الجهود الرامية إلى منع هذه الأحداث والتصدي لها، ينبغي للدول الأعضاء أن تدرج المبادئ الأساسية المكرسة في نشرة الأمين العام في معايير ومدونات قواعد السلوك للقوات المسلحة الوطنية وقوات الشرطة التابعة لتلك الدول. وتناشد الدول الأعضاء أيضا بأن تكفل اتخاذ إجراء مناسب في التصدي لادعاءات الاعتداء والاستغلال الجنسيين من جانب قواتها وأفرادها العاملين معها. وأخيرا، ينبغي أن تصر البلدان المانحة على أن يدرج جميع شركاؤها المنفذين للمبادئ الأساسية في مدوناتها لقواعد السلوك قبل الإفراج عن تمويل الجهات المانحة.

## ٥ - حماية المدنيين في الصراع المسلح

٣٠ - أظهرت التجارب أثناء الإثني عشر شهرا الماضية أن بعضا من أكثر المجالات الحرجة بخصوص حماية المدنيين يمكن التصدي لها على مستوى إقليمي. ففي غرب أفريقيا، على سبيل المثال، من شأن القضايا الشاملة مثل حركة الجماعات المسلحة، أن تعرض للخطر الطابع المدني لمخيمات اللاجئين في جميع أنحاء المنطقة، وتحتم إجراء استجابة إقليمية. وفي منطقة البحيرات العظمى والمنطقة الشمالية من أوغندا، أحدث التدفق غير المشروع للأسلحة

والاستغلال غير المشروع للموارد الطبيعية صراعات وأشعل عنفا عرقيا. وليست هذه المشاكل مقتصرة على مراقبة الدول، وهي تتطلب آليات والتزامات إقليمية إذا ما أُريد معالجتها بشكل صحيح.

٣١ - وطوال السنة الماضية، اتخذت المنظمات الإقليمية بشكل متزايد تدابير للتصدي لشواغل الحماية. وتشمل المبادرات ذات الصلة قرار الاتحاد الإفريقي بتعيين ممثل خاص معني بحماية المدنيين أثناء الصراع المسلح، وتدابير للتصدي بشكل أفضل لقضايا الحماية اتخذتها الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، وعملية النشر السريع لقوات رد الفعل السريع التابعة للاتحاد الأوروبي في إيتوري في جمهورية الكونغو الديمقراطية في أيار/مايو ٢٠٠٣ وقوات بعثة الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا في ليبيريا في آب/أغسطس ٢٠٠٣.

٣٢ - وتواصلت الأعمال لتدعيم وتحسين إطار السياسات من أجل حماية المدنيين في الصراع المسلح فيما بين الدول الأعضاء خلال الإثني عشر شهرا الماضية. وعلى سبيل المثال، ساعد فريق الدعم المعني بحماية المدنيين والتابع للدول الأعضاء على إحداث دعم أوسع نطاقا لجدول أعمال حماية المدنيين. وقد أوجد فريق التنفيذ المعني بحماية المدنيين في الصراع المسلح والتابع للجنة التنفيذية للشؤون الإنسانية الأساس لتنسيق قوي بين الوكالات ونهج على نطاق المنظومة لحماية المدنيين في النزاع المسلح.

٣٣ - وقد تدعم تنسيق الحماية بفضل التطوير المشترك لمختلف الآلات الخاصة بحماية المدنيين. وهذا يشمل مذكرة تفسيرية مستوفاة بالمستجدات<sup>(٤)</sup> تعكس أحدث الشواغل الخاصة بحماية المدنيين والاتجاهات والتدابير لمعالجتها. وقد تبدي التنسيق بشكل أوثق بشأن قضايا حماية المدنيين في زيادة استخدام بعثات التقييم المتعددة التخصصات، مثل البعثة المشتركة لاستعراض الحالة الإنسانية على المستوى الإقليمي إلى غرب أفريقيا وبعثة استعراض تابعة للأمانة العامة للأمم المتحدة أوفدت إلى جمهورية الكونغو الديمقراطية، ستقوم بتقييم العلاقة بين منظمة المساعدة الإنسانية ومنظمة حفظ السلام وأنشطتهما.

## ٦ - المشردون داخليا

٣٤ - من أجل تعزيز الاستجابة الدولية لأزمات التشرد الداخلي، أنشأ الأمين العام في عام ٢٠٠١ وحدة معنية بالتشرد الداخلي. وجرى استعراض خارجي للوحدة في أواخر عام ٢٠٠٣. وذكر الاستعراض أن فعالية الوحدة مرتبطة بالفعالية العامة "لننهج التعاوني"، الذي يوفر الإطار المؤسسي الحالي للاستجابة لأزمات التشرد الداخلي. وفي حين كان هناك التزام واسع النطاق داخل الأمم المتحدة وخارجها إزاء هذا النهج، اختتم الاستعراض بأن

الحاجة تدعو إلى بذل مزيد من الجهود من أجل تحقيق مزيد من النجاح في أدائه على أرض الواقع. وكان من بين العوائق التي تم الاضطلاع عليها افتقاد الشفافية والقابلية للتنبؤ في عملية رسم القرار في إسناد أدوار تنفيذية وأبرز الاستعراض ثغرات هامة في معالجة شواغل الحماية. وعقب إجراء التقييم، أقرت الوكالات التنفيذية بالحاجة إلى تعزيز المشاركة والاستبانة الفعلية للتدابير المطلوبة لضمان تلبية النهج الجماعي بشكل فعال حاجات المرشدين داخليا.

٣٥ - ويلتزم منسق الإغاثة في حالات الطوارئ بدعم الوحدة وزيادة مستوى الالتزام المشترك بين الوكالات وبضمان مزيد من الدعم المركز للأفرقة القطرية التابعة للأمم المتحدة من وحدة التشرّد الداخلي. وقد استحدثت عدد من "الأدوات" لمساعدة منسقي الشؤون الإنسانية والأفرقة القطرية في تنفيذ النهج التعاوني، بما في ذلك خارطة طريق إجرائية توضح خطوات التقييم والتخطيط الاستراتيجي وتنفيذ الاستجابة، من أجل الاستجابة لأزمات التشرّد الداخلي. ولا يزال التعاون الوثيق مع ممثل الأمين العام المعني بالمرشدين داخليا ومع الشركاء الآخرين، مثل المشروع العالمي للمرشدين داخليا التابع للمجلس النرويجي المعني باللاجئين بالغ الأهمية في ضمان اتباع نهج شامل يجمع بين الاستجابة العملية مع الدعوة والرصد.

٣٦ - وما برح ممثل الأمين العام المعني بالمرشدين داخليا وشركاؤه يعملون على ترويج المبادئ الإرشادية بشأن التشرّد الداخلي<sup>(٥)</sup> التي اعترف بها بشكل متزايد على أنها أداة هامة للتصدي لحالات التشرّد الداخلي. وقد أسفر هذا عن عدد من الالتزامات الإيجابية على مستوى إقليمي، يشمل اعتماد إعلان الخرطوم بشأن المرشدين داخليا في المنطقة دون الإقليمية الصادر من الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣، والقرار الذي اعتمده الجمعية البرلمانية التابعة لمجلس أوروبا في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣ وقرار المجلس الوزاري لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣ وإطار العمل الذي قام بالبتّ فيه المشاركون في المؤتمر الإقليمي لأمريكا اللاتينية بشأن المرشدين داخليا والذي استضافته حكومة المكسيك في شباط/فبراير ٢٠٠٤.

## باء - التحديات التي تعترض استمرارية إيصال المساعدات الإنسانية في الأزمات الإنسانية الحادة

٣٧ - يعد استمرار إيصال المساعدات الإنسانية إلى السكان والمجتمعات المحلية المتضررة نتيجة الصراعات أمرا في غاية الأهمية لحمايتها وتوفير مواد الإغاثة بفعالية. ومما يؤسف له، فإن إمكانية وصول وكالات الإغاثة الإنسانية في العديد من حالات الطوارئ الحالية المعقدة في العالم لا تزال محدودة وغير متواصلة. ويتوقع أن ما يزيد على ١٠ ملايين شخص من

المتأثرين بحالات طوارئ معقدة في ما يقرب من ٢٠ بلدا لن يتمكنوا من الحصول على مساعدات من وكالات المساعدة الإنسانية.

#### ١ - العوائق التي تعترض الحصول على مساعدات إنسانية

٣٨ - لا يزال عدم توفر الأمن يعتبر الشاغل الرئيسي بالنسبة لمعظم السكان المتأثرين، ويعتبر عقبة رئيسية أمام تقديم العون في المناطق التي يعترض فيها العاملون في مجال المساعدة الإنسانية إلى التهديد. ففي شمال أوغندا، حيث أسفر الصراع عن تشريد ما يقرب من ١,٥ مليون شخص، فإن القدرة على الوصول إلى المناطق الريفية محدود للغاية بسبب عدم توفر الأمن، والحاجة إلى قيام عناصر أمن مسلحين بمرافقة العمليات الإنسانية. وتتضح العوائق الأخرى التي تحول دون إيصال المساعدة الإنسانية الناجمة عن عدم توفر الأمن في كل من بوروندي، وشمال القوقاز والصومال، حيث تكررت الهجمات على العاملين في مجال المساعدة الإنسانية بشكل عمليات وفي بعض الأحيان القتل. وإن الهجمات التي استهدفت الأمم المتحدة ولجنة الصليب الأحمر الدولية بالتحديد في العراق، والهجمات التي شنت على العاملين في مجال المساعدة الإنسانية في أفغانستان تظهر المحاولات المتعمدة لمنع تواجد الوكالات الإنسانية في هذين البلدين. ورغم ما قد يقال بأن هذه الهجمات تقتصر على هذين البلدين، فقد أثرت على البيئة الأوسع التي تعمل وكالات المساعدة الإنسانية في إطارها.

٣٩ - بالإضافة إلى ذلك، فقد قللت العوائق المادية من القدرة على الوصول إلى السكان المتضررين في العديد من المناطق. فرغم انتهاء الحرب في أنغولا، فقد أعاق انتشار الألغام الأرضية والذخائر غير المنفجرة عمليات تقديم المساعدات الإنسانية على طول الطرق الرئيسية، وأعاقت عودة السكان المشردين داخليا. وستشكل الألغام الأرضية الموجودة مشكلة في جنوب السودان بعد أن تصبح من الأيسر الوصول إلى تلك المناطق. أما في الأراضي الفلسطينية المحتلة، فقد أصبح بناء الجدار العازل أكبر عقبة مادية أمام حركة السكان الفلسطينيين، وأثر تأثيرا بالغا على أسباب معيشتهم وقدرتهم على حصولهم على الخدمات الأساسية. وفي جمهورية الكونغو الديمقراطية وليبيريا وأنغولا، أدت العوائق الناجمة عن الحرب والتخلف وضعف قدرات الحكومات إلى تدهور البنية التحتية، مما حرم ملايين البشر من القدرة على الحصول على المساعدة الإنسانية.

٤٠ - وأخيرا، لا تزال تستخدم في بعض البلدان عراقيل سياسية وإجرائية وإدارية، تشمل إصدار تأشيرات دخول وتصاريح سفر وإجراءات تخليص جمركي مضمّنة كوسيلة لتقييد وصول المساعدات الإنسانية. ففي إريتريا، أثرت قيود السفر على الجهود الرامية إلى تقديم

المساعدة الإنسانية في حينها وبمرونة. وأما في السودان، فقد أدى الوضع الأمني المتقلب وإجراءات تصريح السفر والجمارك الصعبة إلى تقييد مجال العمليات الإنسانية الرامية إلى معالجة الأزمات الإنسانية في دارفور. وتتطلب هذه العوائق المادية التي تحول دون وصول وكالات المساعدة رصد استثمار منهجي أكثر لتجديد البنية التحتية الأساسية في إطار العمليات الإنسانية وتتطلب حواراً أكثر فاعلية مع السلطات الوطنية لمعالجة العوائق الإجرائية.

## ٢ - المفاهيم والمفاهيم الخاطئة عن الجهات العاملة في مجال المساعدة الإنسانية

٤١ - ساد الاعتقاد منذ فترة طويلة لدى المنظمات الإنسانية بأن الاحتفاظ بوجودها خلال فترات الأزمات يعتمد على فهم وقبول أدوارها ومسؤولياتها من قبل المجتمعات المحلية والأطراف في الصراع. إلا أن عدداً من التطورات التي حصلت خلال السنوات الثلاث الماضية غيرت في الطريقة التي يُنظر بها إلى المساعدة الإنسانية ومدى قبولها. وثمة قلق متزايد بأن هذه التطورات ستقلل من درجة قبول الوكالات الإنسانية من قِبَل الحكومات والسكان المحليين مما يؤدي إلى إعاقة قدرتها على مواصلة مشاركتها في الأزمات الحادة وتقديم استجابة مبدئية.

٤٢ - ومن أهم هذه التغييرات الزيادة الكبيرة في عدد ونوع المنظمات المشاركة في أعمال المساعدة الإنسانية. إذ شهدت السنوات الأخيرة مثلاً نمواً كبيراً في مشاركة المنظمات التجارية والقوات العسكرية في أنشطة الإغاثة، ولا سيما في أفغانستان والعراق. ومن المعهود أن المنظمات الإنسانية قد عملت جنباً إلى جنب مع الجيش في مناطق الصراع، وكان كل منها يتميز بدوره وهويته. غير أن بعض البلدان أخذت تضم على نحو متزايد الأنشطة الإنسانية في مهام بعثات قواتها المسلحة. ففي أفغانستان مثلاً، أدخلت قوات التحالف بقيادة الولايات المتحدة والقوة الدولية للمساعدة الأمنية خلافاً مدنية - عسكرية تدعى الأفرقة المؤقتة لإعادة الإعمار المكلفة بالأنشطة الأمنية وإعادة الإعمار. وقد أدى نهج الأفرقة المؤقتة لإعادة الإعمار إلى إثارة القلق بأنها بدأت تشوش على التمييز بين العمليات العسكرية والعمليات الإنسانية وعرضت للخطر مفهوم تقديم المساعدات الإنسانية بشكل حيادي في المناطق التي تشارك فيها الأفرقة المؤقتة لإعادة الإعمار في أعمال الإغاثة. كما أن الافتقار إلى التنسيق بين الأفرقة المؤقتة لإعادة الإعمار والهيئات الإنسانية والإنمائية أدى أيضاً إلى إثارة القلق حيث لا يتم تقديم المساعدات الإنسانية في المناطق التي هي بأمرس الحاجة إليها. كما توجد مضامين أوسع إذا ما طُبّق نهج الأفرقة المؤقتة لإعادة الإعمار على مناطق أخرى في الصراع.

٤٣ - وثانياً، فقد أُنزِعَ وضع نهج جديدة للأمن الدولي على المفهوم السائد بين وكالات المساعدة الإنسانية والسكان المحليين. ففي السنوات الأخيرة، طبقت الأمم المتحدة نهجاً متعدد الأبعاد لعمليات حفظ السلام في عدد من البلدان، وضمّت فيها مجالات منظومة الأمم المتحدة المتعلقة بحفظ السلام والمجالات السياسية والإنسانية والإنمائية. وقد أنشئت حالياً هذه "البعثات المتكاملة" أو يجري إنشاؤها في عشرة بلدان من أصل ٢٤ بلداً في حالة طوارئ معقدة. علاوة على ذلك، فقد لا تكون عمليات حفظ السلام في بعض المناطق تحت قيادة الأمم المتحدة المباشرة، بل قد تعمل إلى جانب بعثة سلام تابعة للأمم المتحدة. وقد أدت هذه التطورات إلى تعزيز المساعدات الثنائية المتزايدة لدعم التدخلات في المناطق التي تشارك فيها قوة عسكرية أو قوة أجنبية مباشرة في أنشطة إنسانية. وفي حين قد تخلق هذه الترتيبات فرصاً لتحسين التنسيق والفعالية فإنه يمكنها أيضاً أن تعزز من المفاهيم الخاطئة إزاء المنظمات الإنسانية وعملها. ومن المهم جداً، أنه عندما توجد هوية مشتركة للأمم المتحدة، يجب أن يكون نشاط كل عنصر من عناصرها متميزاً وأن يطبق بشكل صحيح.

٤٤ - ثالثاً، أثرت زيادة نطاق تقديم المساعدات الإنسانية والطريقة التي تمارس بها الوكالات الإنسانية أنشطتها وسلوكها على المفاهيم المحلية ومدى قبولها. إذ تُظهر الاتجاهات الأخيرة مثلاً أن العمليات الإنسانية تتزايد من حيث الحجم والقيمة بتأثير متناسب على الاقتصادات المحلية. وفي بعض الحالات، كما هو الحال في الصومال وليبيريا، فإن الوكالات الإنسانية تُعدّ واحدة من المصادر الرئيسية للتوظيف ومصدراً رئيسياً لتوفير فرص اقتصادية في بيئة شحيحة بالموارد. ونتيجة لذلك، فقد يكون سحب الأنشطة الإنسانية تأثير سلبي على مستويات العمالة المحلية وقد يسفر عن زيادة في المخاطر الأمنية ولا سيما بالنسبة للمنظمات التي تبقى في المنطقة. وفي هذه الحالات، ثمة حاجة لوضع آلية فعالة للتشاور لمعالجة الشكاوى التي قد تنشأ وتأخذ شكلاً عنيفاً في التعبير عنها.

٤٥ - ولمعالجة هذه المسائل، يجب على الهيئات الإنسانية أن تحسّن من قدرتها على إيصال أهدافها وأغراضها إلى السكان المحليين، والتطرق كذلك في الوقت نفسه إلى تنامي المشاركة العسكرية في العمليات الإنسانية وطبيعة علاقتها مع الجيش، ولا سيما الطبيعة المتغيرة من تلك العلاقة مع انتقال الأوضاع من الأزمات إلى مرحلة بناء السلام. وهذا سيتطلب اتفاقاً على أدوار ومسؤوليات كل من الجهات الفاعلة العسكرية والإنسانية وإيصالها إلى الناس وأساس التفاعل بين هاتين الجهتين. وفي حين يمكن إيجاد مثل هذا الأساس من خلال المبادئ التوجيهية الحالية مثل المبادئ التوجيهية المتعلقة باستخدام أصول الدفاع العسكري والمدني لدعم الجهود الإنسانية للأمم المتحدة في حالات الطوارئ المعقدة، هناك حاجة لإجراء مزيد

من العمل لتحسين تقييم دور المشاركة العسكرية في أنشطة الإغاثة وأثرها على مفاهيم عمليات المساعدة الإنسانية.

٤٦ - وبالإضافة إلى ذلك، يجب على الهيئات الإنسانية أن تتطرق إلى أسلوب عمل المشتغلين في مجال المساعدات الإنسانية وتواصلهم مع السكان. إذ يمكن أن يشكّل سلوك الموظفين غير اللائق مصدراً أساسياً للخطر وترتبط الكثير من الحوادث الأمنية بعدم الامتثال للممارسات الأمنية المقبولة والمتفق عليها محلياً. وينبغي للمنظمات الإنسانية أيضاً أن تدرك ضرورة أن يكون سلوك وتصرف الموظفين مراعيًا للقواعد والممارسات المحلية في مقارهم، وأن تتطرق إلى هذه المسائل بشكل مباشر. وفي الأماكن التي يوجد فيها تواجد إنساني دولي هام، يمكن أن تنظر في وضع معايير مشتركة تتعلق بالسلوك والتصرف.

٤٧ - وأخيراً، تستدعي الحاجة إلى تحسين التعاون فيما بين الوكالات الإنسانية لتطبيق المفاهيم التي تؤثر على سلامتها وأمنها، وخاصة وأن التهديدات الحيوية والمثيرة للقلق تتطلب تطوير السياسات والإجراءات الأمنية المعززة على نحو متواصل ومتزايد. وقد يؤدي المزيد من التعاون بين المنظمات الإنسانية من خلال تبادل التحليل والنهج المشتركة المتعلقة بالأمن إلى تحسين قدرتها على مواصلة وجودها الإنساني في البلدان ذات المخاطر العالية.

## جيم - بناء القدرات للتأهب للكوارث الطبيعية والاستجابة لها

### ١ - من الاستجابة الدولية إلى الاستجابة الوطنية

٤٨ - تعد الإجراءات المتخذة خلال الساعات الأولى من حدوث كارثة أمراً في غاية الأهمية بالنسبة لإنقاذ حياة الناس؛ وتتوقف فعالية الاستجابة وعدد الناس الذين يتم إنقاذهم على سرعة وكفاءة الاستجابة المحلية ولا سيما في الهزات الأرضية. ورغم أن أفرقة دولية للبحث والإنقاذ تقوم بمساعدة البلدان المتضررة في العديد من الحالات، والتي غالباً ما تصل خلال ٢٤ ساعة من حدوث الكارثة، فإن الاستجابة الوطنية والمحلية المدربة والمجهزة جيداً لا تزال تعد أكثر السبل نجاعة لإجراء تقييم سريع وتنسيق الاستجابة الأولية. ويمكن للمستجيبين المحليين أن يتغلبوا على العديد من العوائق التي يمكن أن تعيق الاستجابة السريعة بإقامة هيكلية تنسيق مسبقاً على سبيل المثال والتقليل من الاعتماد على المساعدة الخارجية، التي يمكن أن تؤدي إلى ضياع وقت ثمين. وثمة حاجة إلى بذل مزيد من الجهود لجعل عملية البحث والإنقاذ غير مركزية وكفالة إمكانية استجابة البلدان والمناطق المعرضة بسرعة لحدوث كوارث مفاجئة في المناطق القريبة منها.

٤٩ - وقد أظهرت الاستجابة إلى الهزة الأرضية التي حصلت في مدينة بام مزايا الاستجابة الوطنية التي تتمتع بالقدرة التامة. ففي إيران، استجابت السلطات الوطنية وجمعية الهلال الأحمر الإيرانية إلى الهزة الأرضية بسرعة وفعالية. فقد عبأت جمعية الهلال الأحمر الإيرانية على الفور ٨ ٥٠٠ من عمال الإغاثة للقيام بعملية إنقاذ ضخمة. وبعد أن انتهت مرحلة البحث والإنقاذ، أدت الجمعية دورا رئيسيا في توفير ملاذ مؤقت وتوزيع مواد الإغاثة.

٥٠ - وفي المغرب، في حين كانت السلطات الوطنية أول من تواجد على ساحة الأحداث وأدت الدور الرائد في الاستجابة للطوارئ للهزة الأرضية، رحبت الحكومة أيضا بالمساعدة الدولية، التي جاءت في صفة استجابة إقليمية فورية من الجزائر ومن فريق الأمم المتحدة الجاهز لتقييم الكوارث والتنسيق ومن أفرقة دولية قدمت من أوروبا واليابان والولايات المتحدة الأمريكية.

٥١ - وتظهر الاستجابة إلى كل من الهزة الأرضية في مدينة بام والهزة الأرضية التي حدثت في المغرب أن الاستثمار في القدرات المحلية لا يؤدي فقط إلى اتخاذ إجراءات سريعة وإقامة شبكة لوجستية قوية فحسب، بل تساعد أيضا في تعزيز دور وطني أقوى في تنسيق الاستجابة الدولية والإقليمية عندما تهرع عشرات من فرق المساعدة إلى الميدان. وقد أدى قرار الحكومة الإيرانية السريع في طلب مساعدة دولية، وتبسيط إجراءات الدخول والجمارك إلى تقديم دعم سخي وبسرعة.

٥٢ - وللمساعدة في قدرات على الاستجابة الوطنية ودعمها، تعمل منظومة الأمم المتحدة على تعزيز وتطوير مجموعة من أدوات الاستجابة للكوارث. فهي لا تزال تعزز أدواتها الحالية، بما في ذلك مراكز تنسيق العمليات في الموقع، وفريق الأمم المتحدة الجاهز لتقييم الكوارث والتنسيق والفريق الاستشاري الدولي للبحث والإنقاذ ووحدة الأمم المتحدة للاستجابة الإنسانية في برينديزي بإيطاليا، ودعم وتبسيط الخدمات المشتركة مثل خدمات الأمم المتحدة للنقل الجوي للمساعدة الإنسانية ومركز الأمم المتحدة المشترك للسوقيات، ومراكز المعلومات الإنسانية، والشبكات الإعلامية المشتركة. بالإضافة إلى ذلك، تقوم الأمم المتحدة بوضع نظام إنذار عملي على الإنترنت للهزات الأرضية وبدء عمليات الطوارئ المفاجئة. ويتم تقييم النظام الذي يدعى "لا مراكز الافتراضية لتنسيق العمليات في الموقع"، بأنظمة متقدمة لرصد الهزات الأرضية مثل مصلحة المساحة الجيولوجية في الولايات المتحدة، والنظام الجيولوجي السويسري. ويعتبر استخدام هذا المركز الافتراضي لتنسيق العمليات في الموقع هاما بشكل خاص من أجل نشر أفرقة دولية للبحث والإنقاذ في حالات الطوارئ في المدن في حالات طوارئ انهيار المباني مثل الهزات الأرضية. والمناقشات جارية حاليا حول

كيفية تطبيق هذا النموذج على أنماط أخرى من الكوارث كالأعاصير والأعاصير المدارية وبناء نظام إنذار عالمي للكوارث في نهاية المطاف.

٥٣ - ويتوقع أيضا أن تستفيد قدرات الاستجابة الوطنية من أعمال الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر فيما يتعلق بقوانين الاستجابة الدولية للكوارث. ومن شأن هذه المبادرة أن تيسر عملية تنسيق أطر العمل التي ستساعد في وضع النماذج والأدوات والمبادئ التوجيهية للتطبيقات العملية للقوانين والقواعد والمبادئ خلال عمليات الاستجابة الدولية والوطنية للكوارث. وينبغي كذلك أن تعزز التنسيق وتسرع في الاستجابة الفورية للكوارث الطبيعية.

٥٤ - وتظهر آثار الهزة الأرضية في مدينة بام، حيث يوجد تلوّك في عمليات إعادة الإعمار، وربما انسحاب بعض الجهات الداعمة الدولية من عملية الإنعاش في وقت مبكر جدا، أن مرحلة الإنعاش فيما يتعلق بالكوارث الطبيعية، بخلاف البلدان الخارجة من الصراعات، تتمتع بفرصة أفضل للاستفادة من دعم السلطات الوطنية، القادرة غالبا على أخذ زمام المبادرة في القيام بأعمال الإنعاش والإعمار. ويجب على المجتمع الدولي بقيادة منظومة الأمم المتحدة أن يدعم عملية الانتقال من مرحلة الاستجابة الفورية للكوارث الطبيعية إلى المرحلة الانتقالية الأطول مدى في وضع برامج ومشاريع من شأنها أن تقلل من إمكانية تعرضها لهذه الكوارث ودعم الهياكل الوطنية القادرة على الاضطلاع بأنشطة إعادة البناء الهامة ولا سيما في المناطق المعرضة لوقوع هذه الكوارث المتكررة.

٥٥ - وأخيرا، فإن اتخاذ إجراءات بشأن الكوارث الزاحفة كالجفاف لا يمكن أن يقتصر على معالجة أعراض الكارثة من خلال تقديم المساعدة في حالات الطوارئ. ويؤكد تزايد مستويات الفاقة في القرن الأفريقي على أهمية معالجة الأسباب الهيكلية الأساسية لانعدام الأمن الغذائي مع تقديم المساعدة الإنسانية. فقد أمكن تفادي حدوث كارثة إنسانية بسبب الجفاف الحاد الذي حدث في إثيوبيا في عام ٢٠٠٣ من خلال بذل جهود مشتركة من قبل المجتمع الدولي والحكومة. ونتيجة لذلك، فقد انخفض عدد الناس المعرضين للكارثة على النصف تقريبا. ويقدر أنه لا يزال يوجد ٧,٢ مليون شخص بحاجة إلى الحصول على إغاثة غذائية لفترة طويلة. وقد أنشئ تحالف معني بالأمن الغذائي في إثيوبيا لتشكيل شراكة بين الحكومة والجهات المانحة لوضع حلول متوسطة الأجل لمشاكل الجفاف المزمن وانعدام الأمن الغذائي. وتلتزم الحكومة بتحسين الأمن الغذائي لخمسة ملايين شخص يعانون من انعدام الأمن الغذائي المزمن من خلال برامج شبكة سلامة متعددة السنوات.

## ٢ - تعزيز القدرات لإدارة الكوارث والحد من الأخطار

٥٦ - كما هو الحال بالنسبة لحالات الطوارئ المعقدة، أصبح معروفا الآن أن العواقب الإنسانية للكوارث الطبيعية ترتبط بعوامل مخاطرة أخرى مثل الفقر وتدهور الأراضي وفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز. ومن الجوهرى استهداف قابلية التعرض للكوارث الطبيعية والحد منها من خلال آليات متكاملة لإدارة الكوارث، تشمل وضع خرائط شاملة عن الكوارث وإمكانية التعرض لها، وتعزيز أنظمة الإنذار المبكر الوطنية والإقليمية ومشاركة المجتمع المحلي على نحو فعال في الحد من الأخطار.

٥٧ - وتتطلب إدارة الكوارث الفعالة إدراج الحد من الأخطار في جميع جوانب التخطيط الإنمائي. ولهذا السبب، فإن البلدان والمناطق المعرضة للأخطار تحتاج إلى فهم عالمي أفضل للعلاقة بين التنمية ومخاطر الكوارث. وأصبحت هذه المعلومات متاحة الآن من خلال دليل عالمي لمخاطر الكوارث، الذي يقيس القابلية النسبية لتعرض البلدان إلى ثلاثة مخاطر طبيعية رئيسية وهي (الهزات الأرضية والأعاصير الاستوائية والفيضانات) ويحدد عوامل التنمية التي تسهم في ازدياد مستويات الأخطار. ويتمثل التحدي الرئيسي حاليا في ترجمة التحليل إلى تدابير ملموسة ترمي إلى الحد من القابلية للتعرض للكوارث الطبيعية ولا سيما في المناطق الحضرية حيث تؤدي مجموعة من العوامل المؤلفة من النمو السريع، والكثافة السكانية العالية، وعدم إنفاذ قوانين البناء، واستخدام مواد بناء غير ملائمة، إلى جعل العديد من المدن قابلة للتعرض للأخطار بمستويات متزايدة ووقوع إصابات فادحة من آثار الأخطار الطبيعية كالهزات الأرضية. لذلك هناك حاجة متزايدة لأن يضع القائمون على إدارة المدن باستمرار عوامل المخاطر في نُهج إدارة المدن ووضع أنظمة جديدة للبناء وتوسع المراكز الحضرية بشكل يخفف من حدة الأخطار. علاوة على ذلك، هناك حاجة لكي يقوم المجتمع الدولي بدعم السياسات والبرامج الرامية إلى الحد من الأخطار في المناطق الحضرية.

٥٨ - وتتوقف اختيارات السياسات الجيدة أيضا على الحكم الرشيد، الذي بدأ يُعرف على نحو متزايد بأنه ضروري لكفالة أن تسهم بدائل سياسات التنمية في إدارة أخطار الكوارث والحد منها. وإدراكا لدور الحكم الرشيد في الحد من أخطار الكوارث على جميع المستويات، فقد أطلقت مبادرات عالمية رئيسية، مثل الأنظمة المؤسسية والتشريعية للحد من الكوارث وإدارة الأخطار على المستوى المحلي في عام ٢٠٠٣. ويتمثل أحد العناصر الرئيسية لهذه المبادرات في تحديد أفضل الممارسات والدروس المستفادة.

٥٩ - ويمكن أن تشكل نوعية المعلومات وتوافرها عائقا أمام الجهود الرامية إلى تعزيز مبادرات بناء القدرات ووضع خطط لها. فخلال عام ٢٠٠٣، دعمت الأمم المتحدة وضع

تصنيف جيولوجي مرجعي منهجي بالكوارث الصغيرة والمتوسطة والكبيرة الحجم في آسيا لكي يتعقب بشكل منتظم الكوارث الصغيرة والمتوسطة الحجم التي لا ترد في الأخبار الرئيسية الدولية.

٦٠ - وتشدد هذه الجهود على ضرورة أن تعمل المنظمات الإنسانية والإنمائية معا على نحو فعال أكثر لتحديد وتطبيق الدروس المستفادة لتطوير القدرات المحلية - للاستجابة الفورية ولاستحداث آليات مؤسسية وتشريعية للحد من الأخطار بشكل منهجي أكثر. ويجب تبادل الدروس المستفادة من خلال هذه العمليات على نطاق واسع لكفالة أن تتمكن الدول الأعضاء باستمرار من وضع سياسات ونهج أكثر فاعلية للحد من الأخطار.

٦١ - وفي محاولة ترمي إلى إدراج الحد من الكوارث وأخطار الكوارث بشكل أكثر وضوحا في أولويات التنمية والأولويات الإنسانية، سيتم تنظيم مؤتمر دولي معني بالحد من الكوارث في كوبي باليابان في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥. ويتوقع أن يسفر المؤتمر عن وضع آليات جديدة ومحددة لمساعدة البلدان والمجتمع الدولي في تنفيذ التحسينات اللازمة في مجال الحد من الكوارث وإدارتها.

٦٢ - ورغم أن منظومة الأمم المتحدة تحاول على نحو متزايد بناء القدرات على الأصعدة الوطنية والإقليمية والعالمية، فإن وضع البرامج لم يكن واسعا وشاملا بالقدر المطلوب. وهذا يعكس بقدر ما انخفاض مستوى التمويل نسبيا الذي تقدمه الجهات المانحة لبناء القدرات في مجال الحد من الكوارث وإعادة البناء، وهو مبلغ ضئيل إذا ما قورن بالتمويل من أجل الأنشطة المتعلقة بالصراعات وما بعد الصراعات. وتمثل الجهود الرامية إلى الحد من الكوارث إحدى الوسائل الأساسية لإنقاذ حياة البشر والحفاظ على الاستثمارات الإنمائية والمالية التي خلافا لذلك سوف تضيع.

## رابعاً - آخر المعلومات المتعلقة بالأدوات المالية المشتركة للاستجابة لحالات الطوارئ

### ألف - الصندوق الدائر المركزي للطوارئ

٦٣ - وردت آخر المعلومات المفصلة بشأن استخدام الصندوق الدائر المركزي للطوارئ في مذكرة من الأمين العام مؤرخة ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠ (A/55/649). وبعد ذلك، اعتمدت الجمعية العامة القرار ١٠٧/٥٦ المؤرخ ١٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١، وفيه وافقت على اقتراح الأمين العام بتوسيع نطاق واستخدام الصندوق الدائر بحيث يشمل المساعدة الإنسانية المقدمة في حالات الكوارث الطبيعية والمساعدة الإنسانية المقدمة من أجل

الاحتياجات الجديدة في حالات الطوارئ الممتدة وفي الترتيبات المتعلقة بسلامة الموظفين في حالات الطوارئ.

٦٤ - وحتى أيار/مايو ٢٠٠٤، أنفق مبلغ قدره ٢٩٧,٩ مليون دولار من الصندوق الدائر المركزي للطوارئ منذ إنشائه في أيار/مايو ١٩٩٢. وأنفق من هذا المبلغ ما يقرب من ١٤٠ مليون دولار في الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٣ وحدها، بسبب السلف الكبيرة المقدمة إلى وكالات الأمم المتحدة. وفي عام ٢٠٠٠، قدمت ٣٠ سلفة بمبلغ إجمالي قدره ٣٨,٧ مليون دولار. وفي عام ٢٠٠١، قدمت ٣٥ سلفة بمبلغ يزيد على ٣٥ مليون دولار. وفي عام ٢٠٠٢، وفور اعتماد قرار الجمعية العامة ١٠٧/٥٦، قدمت أكثر من ٣٧ سلفة، وأنفق ما يقرب من مليون دولار تمثل أعلى مبلغ قُدم في تاريخ الصندوق. وقدم ما يقرب من ٢٥,٥ مليون دولار من هذا المبلغ إلى اليونيسيف وبرنامج الأغذية العالمي لمعالجة آثار الجفاف في الجنوب الأفريقي، وقدمت مبالغ أخرى إلى منظمة الأغذية والزراعة لمعالجة الاحتياجات العاجلة المتصلة بالجفاف في إريتريا. وقدم معظم المبلغ المتبقي لدعم الاحتياجات الجديدة في حالات الطوارئ الطويلة الأمد في أفغانستان وبوروندي وجمهورية الكونغو الديمقراطية والصومال والسودان، ولدعم جهود التأهب والاستجابة لحالات الطوارئ في العراق. وقد أسفر الاستخدام الموسع للصندوق في عام ٢٠٠٢ عن وصول الصندوق إلى أدنى مستوياته المخفوفة بالخطر. ورغم انخفاض المدفوعات من الصندوق انخفاضاً كبيراً في عام ٢٠٠٣، ولم يقدم سوى مبلغ ٧,٢ مليون دولار كسلف، فقد استخدم جزء من هذا المبلغ لدعم ترتيبات سلامة وأمن موظفي الأمم المتحدة وفقاً لقرار الجمعية العامة ١٠٧/٥٦.

٦٥ - وكان استخدام الصندوق الدائر المركزي للطوارئ من قِبَل وكالات الأمم المتحدة متقلبا خلال السنوات. ويعد تذبذب عدد المدفوعات انعكاساً للتغيرات المستمرة التي تتسم بها البيئة الإنسانية العالمية. إلا أن الأمر الذي أدى إلى ارتفاع عدد السلف من الصندوق في بعض السنوات يبين أهمية الصندوق كآلية لمورد احتياطي رئيسي في أوقات حالات الطوارئ الشديدة. وسيواصل مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في رصد التطورات المتعلقة باستخدام الصندوق في ضوء قرار الجمعية العامة ١٠٧/٥٦ وسيواصل إعلام الدول الأعضاء عن كيفية استخدامه.

## باء - المنح النقدية في حالات الطوارئ المقدمة إلى البلدان المتأثرة بالكوارث الطبيعية

٦٦ - في أعقاب أية كارثة طبيعية مباشرة، تستطيع الأمم المتحدة أن تقدم منحا نقدية في حالات الطوارئ تصل إلى مبلغ ٥٠.٠٠٠ دولار إلى البلدان المتأثرة بكوارث طبيعية. وتعد هذه المنح فعالة إلى درجة كبيرة وذلك لأنه يمكن استخدامها بسرعة في شراء وتقديم

إمدادات الإغاثة لإنقاذ حياة الناس محليا. وتعتبر المنح النقدية آلية في غاية الأهمية يمكنها أن توفر تمويلا مؤقتا قبل الاستجابة المقدمة من الجهات المانحة الدولية.

٦٧ - وقد أذن قرار الجمعية العامة ٢٠٢/٣٨ المؤرخ ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٣ بأن أقصى مبلغ يمكن تقديمه هو ٥٠.٠٠٠ دولار. ويُسحب هذا المبلغ حاليا من مبلغ إجمالي قدره ١,٥ مليون دولار في صناديق من ميزانية الأمم المتحدة العادية. غير أن تجارب الاستجابة للكوارث الطبيعية - وآخرها تلك المتأتية من الهزة الأرضية التي حدثت في مدينة بام - تظهر أن الحد الأعلى من المبلغ ليس كافيا. ولم يتغير هذا المبلغ المأذون به منذ عام ١٩٨٣ ليعكس التغيرات التي طرأت مع مرور الزمن، ويكون في أحيان كثيرة أدنى بكثير مما سيكون فعالا في غياب السبل البديلة لأعمال الإغاثة الفورية. وإن الحد الأعلى البالغ ١٠٠.٠٠٠ دولار لكل بلد متأثر بالكارثة سيكون مفيدا أكثر في السياق الحالي.

#### خامسا - الملاحظات والتوصيات

٦٨ - مع اتجاه التحديات الإنسانية الحالية إلى التشكل كتحديات في مجال بناء السلام، يكتسب التنسيق القوي والتخطيط الفعال بين الجهات الفاعلة، الإنمائية والإنسانية والمعنية بحفظ السلام والشؤون السياسية في الأمم المتحدة قدرا أكبر أهمية. ويجب على جميع الجهات أن تعمل لكي تتم عملية انتقال سلسة من مرحلة الصراع إلى مرحلة التنمية المستدامة. غير أن فعالية المساعدة الإنسانية ومساهمتها في توطيد السلام ستكون مقيدة في بعض حالات الطوارئ إذا لم يتمكن العاملون في مجال المساعدات الإنسانية من الوصول إلى السكان المتضررين، أو الإبقاء على وجود فعال في فترات الأزمات. ويجب على الأطراف المتحاربة أن تدرك الطبيعة الحيادية وغير المنحازة للعمليات الإنسانية للأمم المتحدة. كما يجب على المجتمع الدولي الإنساني أن يعزز من وعيه وفهمه للديناميات المحلية والعمل على طمأنة المجتمعات المحلية المتلقية بشأن المبادئ التي توجه الأعمال الإنسانية.

٦٩ - وبرزت العواقب المأساوية للكوارث الطبيعية مرة أخرى خلال العام الماضي. إذ إن نهج التصدي للتحديات المستقبلية للكوارث الطبيعية واضح. ومن الجوهرية كفاءة إدماج الحد من أخطار الكوارث بوضوح أكبر في التخطيط للتنمية. ويجب على الدول الأعضاء والأمم المتحدة أن تعزز من جهودها لتحديد سبل عملية أكثر لتوجيه مواردها لدعم القدرات الوطنية والإقليمية المتعلقة بإدارة الكوارث. ومن بين النتائج التي يتوخاها المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث الذي سيعقد في اليابان في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥ إصدار توصيات عملية لمساعدة البلدان والمجتمع الدولي في تنفيذ التحسينات الضرورية على جميع جوانب إدارة الكوارث.

٧٠ - وفي حين ينتظر صدور هذه التوصيات، فإن التوصيات التالية جديرة بالاعتبار:

#### تمويل المساعدة الإنسانية:

(أ) ينبغي للدول الأعضاء أن تدعم الأمم المتحدة في جهودها الرامية إلى تحسين تقييم الاحتياجات المشتركة والعمل لوضع أولويات أكثر فعالية، بما في ذلك اختبار واستعراض إطار ومصفوفة التقييمات لاحتياجات عمليات النداءات الموحدة في التوقيت المناسب.

(ب) إن الجهات المانحة مدعوة لمواصلة بذل جهودها لإتاحة مبالغ متزايدة من الأموال المتوقعة وغير المخصصة لأغراض محددة لمساعدات الإغاثة، بما في ذلك المرحلة الانتقالية واستكشاف السبل لتمويل جميع الاحتياجات البالغة الأهمية عبر جميع القطاعات.

#### المرحلة الانتقالية:

(ج) ينبغي للجهات المانحة أن تنظر في سبل لتطبيق مبادئ "العطاء الصالح" لمعالجة احتياجات البلدان التي تمر في مرحلة انتقال من حالة الإغاثة إلى التنمية على نحو أفضل.

(د) تشجع الدول الأعضاء على دعم وتمويل التنمية وتنفيذ أدوات برمجة متكاملة جديدة مثل المبادرة التآزرية الرباعية الجوانب، لتيسير المرحلة الانتقالية من الإغاثة إلى التنمية.

#### المنظور الجنساني:

(هـ) ينبغي للمنظمات الإنسانية أن تعزز من جهودها لدمج المنظور الجنساني في التخطيط والبرمجة وتنفيذ الأنشطة الإنسانية.

#### فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز في حالات الطوارئ

(و) ينبغي للدول الأعضاء أن تدعم عملية إدراج الاستجابات المتعلقة بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز في التخطيط والبرمجة وتنفيذ الأعمال الإنسانية بالعمل على إيجاد روابط بين الآليات الإنسانية والإنمائية وتلك المتعلقة بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، وباستخدام المبادئ التوجيهية للجنة الدائمة المشتركة بين

الوكالات من أجل المداخلات المعنية بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز في حالات الطوارئ.

الحماية من الاستغلال والاعتداء الجنسيين

(ز) ينبغي للدول الأعضاء أن تنظر في سبل لكفالة تعزيز الجهود المبذولة في منظومة الأمم المتحدة لمعالجة مشكلة الاستغلال والاعتداء الجنسيين في الصراع المسلح باتخاذ إجراءات ملموسة لتعزيز معايير سلوك مشابهاً للموظفين الذين يرتدون الزي الرسمي والذين يعملون برعاية الأمم المتحدة.

الأشخاص المشردون داخليا:

(ح) ينبغي تشجيع الدول الأعضاء ووكالات الأمم المتحدة على المساهمة بفعالية في تنفيذ نهج تعاوني لتعزيز استجابة محسنة وفعالة لاحتياجات الأشخاص المشردين داخليا وحقوقهم.

(ط) ينبغي للدول الأعضاء المتأثرة أن تنظر في الاستفادة من المبادئ الإرشادية المتعلقة بالمشردين داخليا لتعزيز أطرهم القانونية لحماية الأشخاص المشردين داخليا.

وجود الوكالات الإنسانية:

(ي) ينبغي للأمم المتحدة أن تشدد على أهمية مراعاة العادات والتقاليد الوطنية والمحلية في البلدان التي يكلفون بالعمل فيها.

(ك) ينبغي لوكالات الأمم المتحدة معالجة الأخطار الأمنية التي يواجهها العاملون في مجال المساعدات الإنسانية عن طريق تعزيز الإجراءات المشتركة وتحسينها.

(ل) ينبغي أن يطلب إلى المنظمات الإنسانية للأمم المتحدة أن تجري دراسة معمقة عن الأثر الذي يمكن أن يخلفه ذلك التصور على العمليات الإنسانية في إطار وجود عسكري.

(م) ينبغي للأمم المتحدة أن تشارك في الحوار مع الدول والجهات الإنسانية حول أدوار كل من الجهات الفاعلة الإنسانية والسياسية والمعنية بحفظ السلام وتكاملها في الاستجابة للأزمات.

(ن) ينبغي للأمم المتحدة أن تضع توجيهات مدنية - عسكرية لتعكس البيئة العملية المتغيرة وأن تعزز إقامة حوار أقوى بين الجهات المدنية والعسكرية فيما يتعلق بدور ومسؤولية كل منها.

الكوارث الطبيعية:

(س) ينبغي للدول الأعضاء أن تقدم الموارد الضرورية لتيسير الاستجابة السريعة من قبل السلطات المحلية والوكالات المحلية في المناطق المتأثرة بالكوارث.

(ع) ينبغي للدول الأعضاء أن توجه مزيداً من الموارد للأنشطة المتعلقة ببناء القدرات في المناطق المعرضة للكوارث، ولا سيما التطرق إلى دينامية وعدم تناسب الأخطار التي تشكلها الكوارث الطبيعية في البيئات الحضرية.

(ف) ينبغي للدول الأعضاء أن تؤكد مجدداً على أهمية الجهود المبذولة للتخفيف من حدة الكوارث الطبيعية بواسطة وضع قوانين بناء ملائمة، وتعزيز الهياكل القائمة وتعزيز ممارسات إدارة الكوارث في البلدان المعرضة للكوارث.

(ص) يطلب إلى الدول الأعضاء أن توافق على التوصية برفع الحد الأقصى لأي منحة نقدية لحالات الطوارئ إلى مبلغ ١٠٠ ٠٠٠ دولار لكل بلد في حالة حدوث أي كارثة، ضمن الموارد المتاحة حالياً من الميزانية العادية.

(ق) ينبغي للدول الأعضاء أن تدعم الأعمال التحضيرية الجارية لعقد المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث الذي سيعقد خلال الفترة ١٨-٢٢ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥ في كوبي باليابان، وكفالة استغلال الفرصة للتأكيد مجدداً على سياسة الحد من الكوارث وتعزيزها.

الحواشي

(١) [www.idpproject.org](http://www.idpproject.org)

(٢) [www.humanitarianinfo.org](http://www.humanitarianinfo.org)

(٣) ST/SGB/2003/13

(٤) قرار اعتمده مجلس الأمن في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣ (S/PRST/2003/27)، المرفق.

(٥) E/CN.4/1998/53/Add.2، المرفق.