

Distr.: General
8 May 2006
Arabic
Original: English

الجمعية العامة المجلس الاقتصادي والاجتماعي



المجلس الاقتصادي والاجتماعي

الدورة الموضوعية لعام ٢٠٠٦

جنيف، ٣-٢٨ تموز/يوليه ٢٠٠٦

البند ٥ من جدول الأعمال المؤقت**

المساعدة الاقتصادية الخاصة والمساعدة الإنسانية والإغاثة
في حالات الكوارث

الجمعية العامة

الدورة الحادية والستون

البند ٦٧ من القائمة الأولية*

تعزيز تنسيق ما تقدمه الأمم المتحدة من مساعدة
إنسانية ومن مساعدة غوثية في حالات الكوارث،
بما في ذلك المساعدة الاقتصادية الخاصة

تعزيز الإغاثة في حالات الطوارئ والتأهيل والتعمير والوقاية في أعقاب
الكارثة الناجمة عن زلزال جنوب آسيا - باكستان

تقرير الأمين العام

موجز

أعد هذا التقرير عملاً بقرار الجمعية العامة ١٣/٦٠ المؤرخ ١٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥. ويتناول تنسيق جهود الإغاثة والتأهيل والتعمير والوقاية في باكستان في أعقاب الكارثة الناجمة عن زلزال جنوب آسيا. ويقدم لمحة عامة عن الجهود المبذولة في مجالي الإغاثة والإنعاش حتى الآن، ويكشف الدروس الرئيسية التي ينبغي الأخذ بها على التو في أنشطة الإنعاش الجارية ووضعها في الاعتبار لدى الاستجابة لكوارث مقبلة. ويتضمن التقرير مجموعة من التوصيات الصادرة عن الأمين العام الهادفة إلى تحسين التأهب للكوارث، والاستجابة، والإنعاش، على جميع المستويات، وإلى إعطاء الأهمية للحد من الضعف العام للسكان في البلدان والمناطق المعرضة للكوارث.

* A/61/150 و Corr.1.

** E/2006/100.



أولا - مقدمة

١ - أعد هذا التقرير عملاً بقرار الجمعية العامة ١٣/٦٠ المؤرخ ١٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥ الذي طلب فيه إلى الأمين العام أن يقدم إلى الجمعية العامة في دورتها الحادية والسنتين تقريراً عن تنفيذ القرار المذكور أعلاه في إطار البند المعنون "تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية والمساعدة الغوثية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الكوارث، بما في ذلك المساعدة الاقتصادية الخاصة"، عن طريق المجلس الاقتصادي والاجتماعي في دورته الموضوعية لعام ٢٠٠٦.

ثانياً - تحديد الأزمة

٢ - في ٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥، ضرب زلزال عنيف بلغت قوته ٧,٦ درجات على مقياس ريختر جنوب آسيا في الساعة ٨/٥٠ بالتوقيت المحلي. وكان أشد زلزال عرفته المنطقة خلال قرن من الزمن من حيث درجة تدميره، وتسبب في دمار كبير على امتداد ٣٠ ٠٠٠ كيلومتر مربع من مقاطعة الحدود الشمالية الغربية لباكستان والمنطقة الخاضعة لإدارة باكستان في كشمير، بما فيها عاصمتها مظفر آباد، التي كانت قريبة من مركز الزلزال. وبلغت الحصيلة الرسمية للضحايا أكثر من ٧٣ ٠٠٠ قتيل، من بينهم ١ ٣٠٠ قتيل في الهند و ٤ قتلى في أفغانستان. وهلك ما لا يقل عن ١٧ ٠٠٠ طفل لدى انهيار مدارسهم، وأصيب عدد مذهل قدره ٦٩ ٤٠٠ شخص بجروح خطيرة وبت ٣,٣ ملايين شخص بدون مأوى.

٣ - وألحق الزلزال دماراً أو ضرراً جسيماً بأكثر من ٤٠٠ ٠٠٠ منزل، وأكثر من ٥٠٠ مرفق صحي، ونحو ٦ ٠٠٠ مدرسة وكنية، فضلاً عن عدة مبان حكومية؛ ولقي حتفهم في هذه الكارثة مئات الأطباء والمرضى والمدرسين والموظفين الحكوميين والقادة المجتمعين. وتأثرت السلطات المدنية بشدة، خاصة على مستوى المقاطعات، جراء الأضرار البالغة التي لحقت بالأصول الاقتصادية والهياكل الأساسية. ولحق الضرر أو الدمار أيضاً بآليات تقديم الخدمات الاجتماعية والتجارة والاتصالات.

٤ - وبرزت تحديات لوجيستية جمّة لأن الزلزال طال عدة آلاف من الناس في آلاف الكفور والقرى المتناثرة بالمناطق الجبلية العالية. وكان التحدي الملح إجلاء الناجين من الزلزال الذين يحتاجون إلى المساعدة الطبية العاجلة، وإلى مدّهم بالأغذية الكافية والمياه والمأوى والإمدادات الطبية، قبل حلول فصل الشتاء. بيد أن الطرق القليلة التي كانت موجودة قبل حدوث الزلزال قد أصابها الدمار فوراً أو غطتها الأتربة لاحقاً جراء الانهيارات الأرضية

الناجمة عن الهزات اللاحقة المتعددة. وأدت الأحوال الجوية التي تزداد سوءاً إلى الحد أكثر من قدرة أفرقة البحث والإنقاذ على الوصول إلى المجتمعات المحلية النائية عن طريق البر. ولذلك، كان على موظفي الإغاثة أن يعتمدوا على الدعم الجوي لإيصال الإمدادات الغوثية الضرورية. واضطر الناجون من الزلزال إلى الاضطرار بعمليات البحث والإنقاذ بأنفسهم وإلى إيجاد آليات خاصة لمواجهة الوضع. واختار بعضهم الابتعاد عن المناطق المتضررة وبنوا مخيمات مؤقتة للمشردين. بينما أبقى آخرون أن يتركوا منازلهم مخافة فقدان أراضيهم وممتلكاتهم. والنتيجة هي: عملية إغاثة معقدة وواسعة النطاق في ظروف متقلبة للغاية.

٥ - وللشروع في عمليات الإغاثة، وجه منسق الأمم المتحدة للإغاثة في حالات الطوارئ في ١١ تشرين الأول/أكتوبر نداء عاجلاً للحصول على ٢٧٠ مليون دولار (وهو مبلغ نقح لاحقاً ليصبح ٥٥٠ مليون دولار) بغية تغطية الاحتياجات في الشهور الستة الأولى من عملية الإغاثة. وأعقب هذا النداء العاجل في تشرين الثاني/نوفمبر مؤتمر لإعلان التبرعات استضافته حكومة باكستان يدعو إلى توفير ٥,٢ بلايين دولار للاضطرار بأنشطة التعمير. وبعد أن اتخذت الجمعية العامة قرارها ١٣/٦٠، عين الأمين العام رئيس الولايات المتحدة الأسبق، جورج بوش الأب، مبعوثاً خاصاً له للتصدي للآثار الناجمة عن زلزال جنوب آسيا كي يساعد في تعبئة الدعم الدولي لجهود الإغاثة ويعمل على استمراره.

ألف - الاستجابة الأولية

٦ - كانت استجابة حكومة باكستان للزلزال فائقة من حيث سرعتها ونطاقها. فقد قادت المؤسسة العسكرية الباكستانية، وتحديدًا الجيش الباكستاني، عمليات إغاثة أولية في المنطقة المنكوبة، إذ نشرت عدة آلاف من القوات، و٦٠ طائرة عمودية، ومئات من مركبات النقل في مقاطعة الحدود الشمالية الغربية لباكستان والمنطقة الخاضعة لإدارة باكستان في كشمير لتقديم الأغذية والمياه والبطانيات والإمدادات الطبية. ولئن لم تكن هناك وكالة حكومية لإدارة الكوارث قبل وقوع الكارثة، فقد أنشأت الحكومة، في ١٠ تشرين الأول/أكتوبر، لجنة الإغاثة الاتحادية لكي تنسق جهود الإغاثة مع الوزارات المختصة، وحكومات المقاطعات، والمنظمات غير الحكومية؛ وفتحت صندوقاً رئاسياً للإغاثة من أجل حشد الموارد لجهود الإغاثة؛ وأنشأت هيئة التعمير والتأهيل في أعقاب الزلزال لتيسير عملية إعادة بناء وإصلاح البنى التحتية المتضررة. كما استهلّت الحكومة، في مطلع تشرين الثاني/نوفمبر، برامج لمنح تعويضات نقدية للأسر المتضررة، بدأت في صرف الأموال على الفور.

٧ - وكانت استجابة المجتمع المدني الباكستاني أيضا استجابة عاجلة وقوية. فقد قدم آلاف المتطوعين المدنيين ومئات المنظمات غير الحكومية المحلية، بما في ذلك متطوعون وموظفون من جمعية الهلال الأحمر الباكستانية، المساعدة في توفير المأوى والمساعدة الطبية والماء المنقى لمئات الآلاف من الناجين من الزلزال. وأنشأت المجتمعات المحلية مجموعات صغيرة للعون الذاتي في جميع أنحاء البلد، استطاعت أن تجمع مبلغ ١٠٠ مليون دولار لدعم ضحايا الزلزال.

٨ - وفور طلب الحكومة الباكستانية للمساعدة الدولية، وصل إلى باكستان لدعم الاستجابة الإنسانية للحكومة بالموارد المادية والبشرية أكثر من ١٠٠ منظمة دولية، منها الأمم المتحدة، والمنظمة الدولية للهجرة، والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، ولجنة الصليب الأحمر الدولية، وفرق البحث والإنقاذ الدولية بالمناطق الحضرية، والمنظمات غير الحكومية، والجهات المانحة الدولية، ومنظمة حلف شمال الأطلسي، فضلا عن قوات عسكرية أجنبية. ووصل فريق للأمم المتحدة لتقييم الكوارث والتنسيق إلى البلد في غضون ٢٨ ساعة من وقوع الزلزال، وأنشأ مراكز للتنسيق في إسلام آباد وفي المناطق الأشد تضررا من جراء الزلزال. وعملت أفرقة التقييم الميداني والتنسيق التابعة للاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، بالتنسيق الوثيق مع أفرقة الأمم المتحدة لتقييم الكوارث والتنسيق، على تنسيق أنشطة الصليب الأحمر والهلال الأحمر. ونظرا للمشاركة الواسعة النطاق للقوات العسكرية الدولية في جهود الإغاثة، قامت الأمم المتحدة بنشر موظفين للتنسيق المدني-العسكري في إسلام آباد، وغيرها من مراكز المساعدة الإنسانية، من أجل إقامة صلات مع الحكومة الباكستانية.

٩ - ومع تجلي الطابع الملح لاحتياجات الاستجابة وتعقدتها، قرر منسق الشؤون الإنسانية، إلى جانب فريق الأمم المتحدة القطري وفريق الأمم المتحدة لتقييم الكوارث والتنسيق اتباع "نهج قيادة المجموعات"، وهو إطار تنسيقي استهله منسق الإغاثة في حالات الطوارئ كجزء من الإصلاحات الجارية في المجال الإنساني لتحسين تقديم الخدمات والمساعدة في مجال الاستجابة الإنسانية. وفيما يتعلق بباكستان، شكلت مجموعات لتعنى بمجالات المساعدة التي تحتاج إلى تعزيز الاستجابة فيها. وشملت توفير المأوى للطوارئ، وإدارة مخيمات المشردين داخليا، والمياه والمرافق الصحية، وغير ذلك من المجالات. وتضم كل مجموعة منظمات إنسانية تعمل على الأرض في تلك المجالات وينسقها "قائد مجموعة" يتم تعيينه. وتهدف المجموعات عموما إلى تقييم الاحتياجات، وتحديد الأولويات، وتعبئة الموارد البشرية والمادية الضرورية لضمان استجابة فعالة. وقد رحبت حكومة باكستان بنهج المجموعات وتعاونت معها بدرجات متفاوتة حسب مجالات النشاط.

١٠ - وبعد ستة أشهر من وقوع الزلزال، استقر الوضع الإنساني في معظم المناطق المنكوبة. فقد وزع أكثر من ٥٠٠ ٠٠٠ من الخيام والمواد الأخرى المستخدمة في بناء المأوى على الأشخاص الذين يعيشون داخل مناطق الثلوج وخارجها. وتلقى نحو مليون شخص المساعدة الغذائية. وهناك أربعون مستشفى ميدانيا و ١٠ وحدات صحية متنقلة عاملة. ويستفيد أكثر من ١٥٠ ٠٠٠ شخص يعيشون في مخيمات المشردين داخليا من الرعاية الطبية والرعاية النفسية - الاجتماعية، والأغذية، والمياه النقية، والمرافق الصحية. وقد حالت عملية الإغاثة دون نزوح السكان على نطاق واسع، ومنعت زيادة اكتظاظ المناطق الحضرية المكتظة أصلا. وأزيل الحطام من جميع الطرق الرئيسية. وعلاوة على ذلك، لم تحدث حالات كبرى لتفشي الأمراض ولم تطرأ زيادة في حالات الاعتلال والوفيات قياسا إلى مستويات ما قبل حدوث الزلزال.

باء - الإنعاش المبكر

١١ - رغم أن الاحتياجات الإنسانية ستستمر طويلا في مرحلة الإنعاش، فإن الأمم المتحدة والجهات الإنسانية والإنمائية الشريكة لها، والحكومة الباكستانية، بدأت في تحويل جهودها من عمليات الإنقاذ إلى أنشطة الإنعاش المبكر والتعمير، مركزة على إعادة توفير الخدمات الاجتماعية للسكان المتضررين وإعادة تمكينهم من أسباب المعيشة والقدرات الإنتاجية.

١٢ - وأجرت الأمم المتحدة وحكومة باكستان تقييما لاحتياجات الإنعاش في المناطق المتضررة خلال مرحلة الإغاثة، أكمل بإجراء تقييم للأضرار والخسائر تولته الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر وعدد من المنظمات غير الحكومية. واستنادا إلى هذين التقييمين، وضعت الأمم المتحدة إطارا للإنعاش المبكر ركز على دعم عمليات المساعدة الإنسانية الجارية، والجهود الطوعية التي يبذلها السكان المتضررون من أجل الإنعاش وإعادة البناء، واستعادة قدرات الإدارة المدنية، والحد من أخطار الكوارث في المستقبل.

١٣ - ومن بين الأولويات تنشيط نظام تقديم خدمات الرعاية الصحية. إذ يجري استبدال الخيام المجهزة مؤقتا باعتبارها مستشفيات. يرافق صحة تدوم أطول، ويجري تنفيذ مبادرات في مجال الصحة البيئية لتنظيف النفايات الطبية. وقامت الأمم المتحدة بتعبئة تسعة أفرقة تعنى بالصحة العقلية لتواظب على تقديم دعم نفسي - اجتماعي للسكان المتضررين. ووضعت حكومة باكستان سياسة وطنية بشأن سبل معالجة حالات الإعاقة، بما فيها تلك التي تنتج عن الزلازل، وتعمل طائفة من الشركاء مع الحكومة من أجل إنشاء مؤسسات ووضع برامج للتأهيل.

١٤ - وأعادت الحكومة وشركاؤها الدوليون أيضا العديد من شبكات المياه المتضررة إلى مستويات مقبولة، وبنوا آلاف المآوي المؤقتة، ودربوا مهندسين ومتعاقدين وبنائين محليين على تقنيات البناء المقاوم للزلازل لبناء مساكن تدوم أطول. كما صرفت الحكومة الدفعة الأولى من تعويضات إعادة البناء لأكثر من ٥٠٠ ٠٠٠ أسرة، وأعادت الخدمات المالية إلى المناطق المتضررة، وباشرت، مع شركائها الإنمائيين الدوليين، تنفيذ خطط ذات أثر سريع لإدراج الدخل من خلال توفير برامج النقد مقابل العمل، وخدمات العمالة الطارئة، والتدريب على المهارات، وهو ما أتاح تشغيل نحو ٣٦ ٠٠٠ شخص، من بينهم ١٢ ٠٠٠ امرأة.

١٥ - وتنكب الحكومة والأمم المتحدة على معالجة الشواغل المتعلقة بالحماية الماثرة خلال الفترة التي أعقبت الكارثة، بما في ذلك الشواغل المتصلة بالسياسة التي تتبعها الحكومة لمنح تعويضات السكن للأرامل والأيتام والأشخاص الذي يفتقرون إلى أدلة قانونية تثبت حيازتهم لأراض، والأشخاص الذين أصبحوا بدون أراض بسبب الزلزال. كما شرعت الحكومة في تنفيذ أحد أهم التدابير في مجال حماية الطفل إذ حظرت تبني الأطفال في المناطق المنكوبة لتجنب الاتجار بالأطفال المنفصلين عن ذويهم أو الأطفال المعوقين واحتطافهم. وإكمالا لذلك، استهلكت الأمم المتحدة دراسة جنسانية لكفالة مراعاة الشواغل الجنسانية الرئيسية بالشكل المناسب في أنشطة الإنعاش المتواصلة. وتتمثل الجوانب الرئيسية التي شملتها الدراسة في حقوق الملكية، وفرص العمل، وإمكانية الاستفادة من الائتمان والتدريب، وتوفير التعليم للفتيات، وزيادة عدد الإناث في صفوف العاملين بمجال الصحة.

١٦ - وحتى الآن انحصرت أنشطة الإنعاش إلى حد كبير في المناطق الحضرية ومخيمات المشردين. ومع مضيقها قدما، سيصبح من الهام توسيع نطاقها لتشمل المناطق الريفية والنائية. لكن ينبغي بحث الوتيرة التي ستم بها عملية الإنعاش في المناطق الريفية في سياق تحديات التنمية البشرية المستمرة. فقبل وقوع الزلزال، كانت هذه المجتمعات المحلية النائية تفتقر إلى أبسط خدمات الرعاية الصحية، والمياه المأمونة، والمرافق الصحية والمدارس. وتقع المرافق الصحية بالنسبة للعديد من الناس على بعد كيلومترات ولا يصلون إليها إلا عبر مسالك ضيقة غير صالحة للتنقل. وساهم نقص المدارس في انخفاض معدل الإلمام بالقراءة والكتابة، إذ يقل عن ٢٠ في المائة (ويزيد قليلا عن ٢ في المائة لدى النساء) في بعض الحالات. وسترکز عملية الإنعاش إلى حد بعيد على إيجاد الخدمات الاجتماعية في العديد من هذه المناطق وليس استعادتها. ولعل من الضروري معالجة قضايا، من قبيل حيازة الأراضي والقضايا الجنسانية، التي كانت مطروحة قبل الزلزال من خلال مبادرات طويلة الأمد.

وستحتاج تلك المبادرات إلى زيادة دعم الحكومة الباكستانية والمجتمع الدولي وستستغرق بعض الوقت.

ثالثا - الدروس المستخلصة والتحديات المقبلة

١٧ - يتيح زلزال جنوب آسيا فرصة لبحث فعالية عمليات الإغاثة وأثرها، وتبسيط الضوء على المسائل التي ستزداد أهمية مع مضي عملية الإنعاش قدما. ويستعرض الجزء التالي القضايا والتحديات العامة التي ظهرت حتى الآن في إطار الاستجابة للكوارث الناجمة عن الزلزال الذي ضرب جنوب آسيا.

دور الحكومة

١٨ - يعتبر وجود مؤسسة حكومية مركزية قوية تركز على إدارة الكوارث عنصرا حاسما لضمان فعالية الاستجابة للكوارث. ولئن نجحت المؤسسة العسكرية الباكستانية في تقديم المساعدة الإنسانية للناس في ظروف صعبة، فإن انعدام نظام حكومي مدني لإدارة الكوارث في باكستان طرح تحديا كبيرا لعمليتي الاستجابة الإنسانية والإنعاش. ففي بداية الأزمة، كان هناك جهل كبير بقدرة باكستان على الاستجابة على الصعيدين الوطني والمحلي أو المجتمعي. ولذلك، أنشئت آليات مؤسسية لهذا الغرض، الأمر الذي زاد عموما الضغوط على وضع إنساني معقد وملح أصلا. لكن ما أن أنشئت لجنة الإغاثة الاتحادية حتى تسنى حشد الموارد لعملية الإغاثة من الوزارات المختصة، وحكومات المقاطعات، والمؤسسة العسكرية الباكستانية، والأمم المتحدة، والمنظمات غير الحكومية، والمجتمع المدني. وسيفيد كثيرا إنشاء آلية مؤسسية مدنية، تركز جهودها تحديدا للتأهب للكوارث والاستجابة لها والحد من أخطارها، في تعزيز قدرة باكستان على التخفيف من حدة الكوارث في المستقبل.

١٩ - ومع مضي عملية الإنعاش قدما، سيكون من الهام أيضا تبني اللامركزية في اتخاذ القرارات من خلال منح الصلاحيات للسلطات المحلية في المناطق المنكوبة. ففي وقت مبكر، شرعت حكومة باكستان في التخطيط لمرحلة الإنعاش. وخلال مرحلة الإغاثة، أنشأت الحكومة هيئة التعمير والتأهيل في أعقاب الزلزال لتكون صلة الوصل الرئيسية بمناحي المعونة الثنائية، ومؤسسات الإقراض الدولية، وغيرها من المنظمات الدولية، والسلطات الوطنية، والمنظمات الخيرية التي تعمل من أجل إنعاش المناطق التي ضربها الزلزال.

٢٠ - وعمدت الحكومة، إدراكا منها لكون سلطات المقاطعات والسلطات المحلية، والسكان المتضررين، ومنظمات المجتمع المدني، والقطاع الخاص، هم الذين سيضطلعون بمعظم أنشطة التعمير، إلى تشكيل هيئات إقليمية للإغاثة والتأهيل وتعيين نظراء لهيئة التعمير.

والتأهيل في أعقاب الزلزال للإشراف على أنشطة الإنعاش التي تضطلع بها سلطات المقاطعات والسلطات المحلية في كل منطقة من المناطق المتضررة. ومع مضي عملية الإنعاش قدما، سيكون على الحكومة أن تنقل سلطات وصلاحيات اتخاذ القرارات إلى تلك الهياكل المحلية.

التنسيق المدني - العسكري

٢١ - رغم أن التنسيق بين الجهات الفاعلة الإنسانية والعسكرية (الوطنية والأجنبية على السواء) كان فعالا خلال مرحلة الإغاثة، فإن الجهات الفاعلة العسكرية المشاركة في الاستجابة للكوارث ينبغي أن تعمل وهي تفهم المبادئ الإنسانية بوضوح وتحترمها. وكانت الاستجابة للزلزال جنوب آسيا فائقة لأن الجيش الوطني الباكستاني نجح في إيصال معظم إمدادات الإغاثة الإنسانية ولأن التفاعل بين القوات العسكرية الوطنية والأجنبية والدوائر الإنسانية الدولية كان إيجابيا ولأن جهود الإغاثة تمت بدرجة كبيرة من التنسيق. بيد أن العديد من الجهات الفاعلة العسكرية تجهل المبادئ الأساسية للقانون الإنساني الدولي ودور وعمليات الجهات المدنية الفاعلة في المجال الإنساني. وينبغي مراجعة المبادئ التوجيهية لاستخدام أصول الدفاع العسكري والمدني في عمليات الإغاثة في حالات الكوارث الصادرة في عام ١٩٩٤ (مبادئ أوصلو التوجيهية)^(١) مع الأفراد العسكريين المشتركين في العمليات الإنسانية كلما وقعت أزمة كبيرة تقتضي مشاركة وجود عسكري كبير بشكل مباشر في تقديم المساعدات، وذلك بغية تطبيقها على الظروف المحلية للأزمة.

٢٢ - ومع تسارع وتيرة الإنعاش، سيصبح من الهام بحث مسألة تسليم المسؤولية عن أنشطة الإنعاش والتعمير للسلطات المدنية. ولئن كان من المقرر القيام مبكرا بنقل إدارة المخيمات المنظمة من الإدارة العسكرية إلى الإدارة المدنية، فإن سوء الأحوال الجوية، إلى جانب الضعف الشديد في قدرة الإدارة المحلية، أخر تسليم المسؤولية في معظم الحالات. ولذلك، قررت الحكومة الإبقاء على وجودها العسكري في العديد من المناطق المنكوبة إلى أن تتوفر بها قدرة كافية لكي ينسحب الأفراد العسكريون. وفي هذا الصدد، يجب أن تتمكن السلطات المركزية والمجتمع الدولي للمسؤولين المحليين والمؤسسات المحلية لاستلام المهام من الجهات الفاعلة العسكرية. ونظرا لأن الزلزال ألحق أضرارا جسيمة بمعظم إدارات المقاطعات، فمن الهام أن يقترن هذا التمكين بسعي قوي لبناء القدرات حتى يتسنى لتلك السلطات قيادة زمام الأمور خلال مرحلة التعمير.

مشاركة المجتمع المدني

٢٣ - يجب زيادة الاعتراف بدور المنظمات غير الحكومية الوطنية والمتطوعين الوطنيين ومنظمات المجتمع المدني الوطني في كل من أنشطة الإغاثة والإنعاش، ويجب تحسين مشاركة هذه الجهات في جهود الإنعاش الجارية. فقد قدمت المنظمات غير الحكومية الوطنية ومنظمات المجتمع المدني الوطني، بما في ذلك المتطوعون بشكل منظم والمتطوعون بشكل عفوي، دعماً حاسماً لعملية الإغاثة. وكانت المنظمات الأهلية أول من وصل إلى السكان المتضررين، وكان لشبكات الدعم التي أنشأها المتطوعون الوطنيون الذي كانوا يتحدثون لغة الأهالي ويفهمون التكوين الثقافي للمجتمع الباكستاني دور حاسم في استمرار تقديم الدعم لضحايا الزلزال، وبخاصة في المناطق النائية.

٢٤ - وتقتضي عملية الإنعاش الآن زيادة إشراك الإدارة المدنية والمنظمات غير الحكومية الوطنية ذات العلاقات القوية مع المجتمعات المحلية المتضررة. وستساعد مشاركة هذه المنظمات في تعزيز القدرة الاقتصادية، وتشجيع مشاركة الأهالي على المستوى المحلي، وسيكفل أيضاً للأشخاص الذين يعيشون في المناطق المعرضة للخطر أن يستفيدوا استفادة كافية من آليات التأهب للكوارث على الصعيد المحلي.

٢٥ - وبدأ بالفعل تنفيذ تدابير لكفالة تلك المشاركة. فقد استهلّت الحكومة، بدعم من الأمم المتحدة، حركة تطوعية وطنية لحشد المتطوعين للنهوض بمهام التأهيل والتعمير في أعقاب الزلزال. وتم حتى الآن تسجيل نحو ٤٠٠٠ متطوع وطني. وبدأت الحوارات تجري على مستوى المناطق، بمشاركة الحكومات المحلية، والمجتمعات المحلية، والمنظمات غير الحكومية، والأفراد العسكريين، في مانسيهرا، وباتاغرام، ومظفر آباد، وباغ، تكشف تحديات ما بعد الزلزال في مجالات الإنعاش المبكر، والتعمير، والتأهيل. وعلاوة على ذلك، طرحت هيئة التعمير والتأهيل في أعقاب الزلزال مجموعة من المبادئ التوجيهية واستراتيجية شراكة للشركاء المنفذين من المنظمات غير الحكومية الذين يودون المشاركة في أنشطة التعمير بالمناطق الريفية. كما قامت الأمم المتحدة بتوسيع نطاق عملياتها لاتخاذ القرارات على الصعيد القطري لإشراك المنظمات غير الحكومية الدولية والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر على أعلى المستويات. وينبغي تشجيع الأنشطة التي تشرك المجتمع المدني في عمليات التأهب للكوارث، والاستجابة لها، والتعمير بعدها، والحد من أخطارها، ودعمها بالقدر الكافي.

القدرة على الاستجابة

٢٦ - ثبت أن الشراكات المرتبة مقدما بين الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية والحكومات لها دور حاسم في ضمان استجابة دولية سريعة وفعالة في المرحلة الأولى من حالة الطوارئ. فالشراكة الاحتياطية المقامة مع الشراكة الدولية الإنسانية^(٢) يسرت على سبيل المثال الإسراع بنشر وحدات الإيواء والمرافق المكتبية ووسائل الاتصالات، التي كان لها دور قيم في إيجاد مرافق العمل والإقامة التي استخدمتها الدوائر الإنسانية بأكملها. كما أتاحت الشراكات المقامة من قبل بين نظام فريق الأمم المتحدة لتقييم الكوارث والتنسيق وبرنامج يونوسات^(٣) والمنظمات غير الحكومية الإسراع بنشر الصور الساتلية وغير ذلك من خدمات نظام المعلومات الجغرافية التي ساعدت على تحديد مواقع الناجين من الزلزال في المناطق النائية. وبنبغي إدماج تعزيز آليات التأهب الدولية والإقليمية والوطنية في أي خطة لبناء القدرات المحلية والوطنية والإقليمية للاستجابة لحالات الطوارئ.

٢٧ - وقد تزداد فعالية الاستجابة بالاعتماد على المهارات والخبرات والمواد المحلية المتاحة في المناطق المنكوبة. فلما كان توفير مآوى الطوارئ للناجين من الزلزال محور تركيز جهود الإغاثة العاجلة، تم التركيز بادئ ذي بدء على اقتناء الخيام. لكن سرعان ما اتضح أن الخيام لن تفي بالغرض. ولم تكن الخيام المجهزة للشتاء متوفرة - لا محليا ولا عالميا - لتلبية الاحتياجات الهائلة، بينما كان تكييف الخيام العادية مع ظروف الشتاء يقتضي وقتا طويلا للغاية. لكن كانت هناك مواد إيواء أخرى، من قبيل ألواح الحديد الموج، تتلاءم أكثر مع الظروف المحلية وتتوفر في الأسواق المحلية، كما يتوفر البناؤون المحليون المتعودون على استخدام تلك المواد في البناء. ولئن كان زلزال جنوب آسيا يؤكد ضرورة تعزيز مخزونات مواد الإيواء في حالات الطوارئ على الصعيد العالمي، فإنه يبرهن أيضا على أن توظيف القدرات والخدمات والخبرات المحلية، مع مدها بالموارد المالية، يتيح في كثير من الأحيان حلا أنسب وأجمع لتلبية الاحتياجات في مجال الإغاثة الإنسانية.

٢٨ - ومازال نشر الموظفين المؤهلين ذوي المهارات المناسبة في الوقت المناسب يشكل تحديا. فطبيعة عملية الإغاثة في باكستان اقتضت توافر مجموعة من الموظفين الذين يتمتعون بخبرة تخصصية وقيادية ويلمون فضلا عن ذلك باللغات والثقافات المحلية. ولقي العديد من الوكالات صعوبة في تعيين الموظفين الذي يمتلكون الطائفة اللازمة من المهارات في مهلة قصيرة. وكان من الصعب بوجه خاص تعيين الموظفين الوطنيين الضروريين، ولاسيما النساء. ورغم أن باكستان لديها قسط وافر من الموظفين الفنيين الشباب المتعلمين، فقد حالت القيود الثقافية وضيق الوقت وعدم قدرة المسؤولين على إعلان الوظائف وملئها بصورة فعالة دون

إيجاد الأفراد المناسبين. وينبغي أن يشكل إيجاد الموظفين الوطنيين المناسبين وتدريبهم من خلال حركة الهلال الأحمر، ونظام متطوعي الأمم المتحدة على الصعيد القطري والكيانات التقنية والجامعات العنصر الرئيسي في خطط التأهب بالبلدان المعرضة للكوارث.

التنسيق

٢٩ - رغم أن تطبيق نهج قيادة المجموعات في باكستان واجه مشاكل أولية، فقد وفر إطاراً فريداً معترفاً به للتنسيق والتعاون واتخاذ القرارات في بيئة عمل صعبة. وشكل تطبيق هذا النهج في باكستان خطوة هامة أولى نحو تحسين القدرة على الاستجابة الإنسانية، والمساءلة والتنسيق. وعلى العموم، قامت المجموعات ذات الاختصاص التقني، من قبيل المجموعة المعنية بإدارة المخيمات، أو المجموعة المعنية باللوجستيات، أو المجموعة المعنية بالصحة، بأداء جيد، إذ استطاعت الاستفادة من الخبرات المتقدمة جداً، ومن التجارب وأفضل الممارسات المتاحة لكفالة تقديم المساعدات بشكل فعال. أما على الإجمال، فلم تنجح المجموعات كثيراً في معالجة قضايا شاملة، من قبيل نوع الجنس والبيئة، ومراعاتها في جهود الاستجابة بوجه عام. فقد أدى الافتقار إلى الطبييات والعاملات في المجال الصحي مثلاً إلى بقاء المشاكل الصحية للنساء في طي الكتمان لم تنل حظها من الاهتمام. وينبغي معالجة هذه المسائل في حالات الطوارئ المقبلة من خلال جملة من التدابير منها تطوير القدرة على التدخل السريع في نظام المجموعات.

٣٠ - ويتوقف النجاح في تنسيق أنشطة الاستجابة الإنسانية، بوسائل منها اتباع نهج قيادة المجموعات، على فعالية مشاركة جميع الفاعلين المنخرطين في عملية الإغاثة. وكانت المجموعات المعنية بالمسائل الإنسانية المنشأة في باكستان تتألف بالدرجة الأولى من وكالات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية، من قبيل المنظمة الدولية للهجرة والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر. وبقدر ما شارك المسؤولون الحكوميون في المجموعات، ساعدوا على تبسيط العمليات وتيسير استراتيجيات الإغاثة المشتركة. ففي إطار المجموعة المعنية بالصحة، مكن التعاون الوثيق بين وكالات الأمم المتحدة المعنية بالصحة والدوائر الصحية للقوات المسلحة الباكستانية ووزارة الصحة الباكستانية من إنشاء مستشفيات ميدانية لحالات الطوارئ بحيث تيسر تسليم هذه الموارد في آخر المطاف لنظام الصحة الوطني. ومن ناحية أخرى، ناضلت المجموعات التي تفتقر إلى مشاركة حكومية حتى تسنى تعيين نظير حكومي مناسب. بيد أن نهج المجموعات، بوجه عام، لم يراع بما فيه الكفاية الهياكل والقدرات التي كانت موجودة قبل وقوع الكارثة. وينبغي بذل المزيد من الجهد لكفالة مراعاة المجموعات للهياكل القائمة على الصعيدين الوطني والمحلي.

٣١ - ونظرا لكون العديد من الفاعلين في المجال الإنساني من خارج الأمم المتحدة لا يرون قيمة تذكر في المجموعات المعنية بالمسائل الإنسانية، فإنهم شاركوا في أعمالها بدون انتظام وبحسب الظروف، ووضعوا أحيانا برامج موازية للمساعدة. ويجب بذل المزيد من الجهود لتوسيع نطاق مشاركة المجموعات المعنية بالمسائل الإنسانية ليشمل المنظمات غير الحكومية، من خلال الهيئات القائمة لتنسيق المنظمات غير الحكومية، والمؤسسات المالية الدولية، وغيرها من المؤسسات.

٣٢ - ويقتضي استمرار جهود الإنعاش التنسيق الوثيق مع الهياكل الوطنية ودون الوطنية، فصلا عن توضيح مهام ومسؤوليات الأمم المتحدة والمؤسسات المالية الدولية. ولا يسترشد في تنسيق عملية الإنعاش بعد وقوع كارثة ما بنفس آليات وأدوات التنسيق المقبولة على نطاق واسع التي تعتمد خلال مرحلة الإغاثة. ويؤكد الوضع الراهن في باكستان الدرس المستخلص من عمليات أخرى للإنعاش بعد الكوارث: وهو ضرورة إيجاد ترتيبات على قدر أكبر من التنظيم والمنهجية لتنسيق عملية الإنعاش من أجل توفير منبر للحوار الدائم وبناء التوافق في الآراء بين السلطات الحكومية، والمجتمع المدني، والمنظمات الدولية، والمنظمات غير الحكومية، والوكالات المانحة، ومؤسسات الإقراض. ومن بين المسائل التي تحتاج إلى التنسيق الوثيق خلال عملية الإنعاش يمكن الإشارة على سبيل الذكر لا الحصر إلى وضع السياسات وتحديد أولوياتها؛ ووضع المعايير الخاصة بالتقييم، والتخطيط، والتنفيذ؛ وتعبئة الموارد؛ والرصد والتقييم. ونظرا لوجود طائفة واسعة من الجهات الفاعلة، إلى جانب تنوع المسائل المطروحة، أصبح تنسيق عملية الإنعاش مهمة معقدة، وما يزيد من تعقيدها الحاجة إلى إدماج الموارد والمبادرات المحلية وتعزيز الملكية الوطنية لتمهيد السبيل لإنعاش مستدام طويل الأمد. وإذا كانت الحكومات الوطنية تقوم بالدور الأساسي في تنسيق عملية الإنعاش، فإن مهمة منظومة الأمم المتحدة تكمن في دعم وبناء قدرة الحكومات على التنسيق وليس في الحلول محلها.

٣٣ - وقد شهدت باكستان تشكيل "مجموعة معنية بالإنعاش" خلال مرحلة الاستجابة. وقامت هذه المجموعة بدور جوهري في العمل مع الحكومة الباكستانية ووكالات الأمم المتحدة للمساعدة في إعداد تقييم للاحتياجات في مرحلة الإنعاش المبكر، وتحديد الأولويات في مجال الإنعاش، ووضع إطار الإنعاش المبكر خلال المراحل الأولى من عملية الإغاثة. وفي ضوء التسليم التدريجي لنهج المجموعات لآليات التنسيق الحكومية في إطار فريق الأمم المتحدة لتقييم الكوارث والتنسيق، يجري حاليا تعزيز مكتب المنسق المقيم/منسق الشؤون الإنسانية لكفالة قدر أكبر من التماسك بين أنشطة الأمم المتحدة في مجال الإنعاش ومشاركة أوسع للجهات الفاعلة من خارج الأمم المتحدة. ورغم اتفاق الأمم المتحدة ومؤسسات الإقراض

الدولية على التمييز عموماً بين مهامها ومسؤولياتها، فإن ثمة حاجة إلى ترتيب احتياطي يوجه التعاون في مجال التصدي للأوضاع التي تعقب الكوارث في باكستان وغيرها من البلدان.

إدارة المعلومات

٣٤ - حال انعدام نظام موحد لجمع البيانات وإدارة المعلومات دون إجراء تقييم شامل للاحتياجات الأساسية، ورصد سير المشاريع، وتحليل الثغرات تحليلًا مجدياً - وأخيراً دون تقديم المساعدات بفعالية. ولا يمكن النجاح في التخطيط واتخاذ القرارات إلا إذا كانت هناك معلومات شاملة موثوق بها لدعم التنسيق واتخاذ القرارات. وقد ساهم إنشاء مركز للمعلومات الإنسانية في إسلام آباد عقب الزلزال في الاستجابة بوجه عام إذ وفر محورا مركزيا للمعلومات لدعم جهود الإغاثة الدولية والوطنية. بيد أن التقييمات وطرق جمع البيانات تباينت، إذ اعتمدت الجهات الفاعلة في المجال الإنساني نماذج وقواعد بيانات مختلفة لتسجيل المعلومات في أشكال شتى. وعلاوة على ذلك، لم يتيسر بسهولة مقارنة البيانات التي تم جمعها مع الإحصاءات الحكومية. يضاف إلى ذلك أن أنشطة إدارة المعلومات كانت محصورة في إسلام آباد ولم تعكس بصورة كافية الوضع في أكثر المناطق تضررا من الزلزال. لذلك كان من الصعب استخدام المعلومات لتكوين صورة واضحة عن الحالة الإنسانية أو لتحديد الثغرات في المجال الإنساني. وينبغي بذل المزيد من الجهد لإيجاد منتج واحد يشمل البيانات والمعلومات التي جمعتها كل وكالة على حدة ويتلاءم بسهولة مع نظم المعلومات الحكومية.

مساعدة الفئات الضعيفة وحمايتها

٣٥ - ينبغي الاسترشاد في تقديم المساعدة من أجل عودة المشردين داخليا بإطار من السياسات تحدده الحكومة ووكالات الأمم المتحدة لكفالة استجابة موحدة للقضايا الرئيسية. ففي باكستان، وضعت الحكومة على الفور استراتيجية لحماية الطفل، وقامت بتنفيذها لمنع الاتجار بالأطفال. أما الاستراتيجية المتعلقة بعودة المشردين داخليا فوضعتها فرادى المكاتب الميدانية. ويقتضي تحقيق النجاح في مسألة عودة المشردين داخليا إطار سياسات أوسع يحدد معايير واضحة تنظم الدعم الذي تقدمه الأمم المتحدة للجهود الحكومية الرامية إلى ضمان العودة، وينبغي أن يستند هذا الإطار على الحاجة الأساسية إلى كفالة العودة أو إعادة التوطين بطوعية وأمان وكرامة. ويقتضي مثل هذا الإطار إشراك الأشخاص المشردين في عملية توطينهم؛ والقيام بالرصد الشامل والإبلاغ عن جميع جوانب عملية العودة؛ وقنوات الاتصال المناسبة التي تنحدر من مستوى السياسة العامة إلى مستوى التنفيذ لتصل إلى الأشخاص المشردين أنفسهم. وفي حالة باكستان، ينبغي أن يراعي هذا الإطار أيضا أن

الهجرة الموسمية جزء من حياة العديد من المجتمعات المحلية الريفية في البلد وأن من المرجح أن تتسارع وتيرة بعض أشكال الهجرة الناجمة عن أسباب اقتصادية وغيرها من الأسباب نظرا لعدم استقرار الحياة في القرى وطبيعة الأرض الاهتزازية الهشة.

تعبئة الموارد

٣٦ - مازال التأخر في توفير التمويل يعوق عمليات الأمم المتحدة إذ تضطر وكالات الأمم المتحدة إلى تأخير أو تقليص حجم الأنشطة في انتظار تلقي التبرعات. ففي أعقاب زلزال جنوب آسيا، وجهت الأمم المتحدة نداء عاجلا في غضون ثلاثة أيام من وقوع الكارثة، وشرعت في تنفيذ استراتيجية إعلامية لكفالة تسليط الضوء على النداء. بيد أن هذا التحسن في عملية النداءات لم يترجم إلى مستويات تمويل مرضية: فبعد شهر من وقوع الزلزال، لم يمول النداء إلى بنسبة ١٢ في المائة. وبعد ستة أشهر من إطلاق النداء، لم يلب إلا ثلثي الاحتياجات العامة. وما زالت مظاهر النقص والتأخر في التمويل هذه تحول دون استجابة المجتمع الدولي بالقدر الضروري والوتيرة اللازمة. فعلى سبيل المثال، قد تتوقف العمليات التي تقوم بها طائرات الهليكوبتر أثناء مرحلتَي الإغاثة والإنعاش بسبب نقص التمويل، مما قد يؤثر إيصال الإمدادات إلى المناطق المعرضة للفيضانات والانهيالات الأرضية في فصل الربيع.

٣٧ - بيد أن هذا النقص في التمويل لم تشعر به جميع المنظمات العاملة في المجال الإنساني. فقد مول النداء الذي وجهه الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر بنسبة ٣١ في المائة في نهاية تشرين الأول/أكتوبر وبنسبة ٨٤ في المائة بعد ستة أشهر. وقدم العديد من التبرعات مباشرة إلى حكومة باكستان بدلا من تقديمها في إطار النداء. وتثير استجابة الجهات المانحة الباهتة لنداء الأمم المتحدة شكوكا بشأن جدوى النداءات العاجلة وبشأن نظرة المانحين إلى قدرة الأمم المتحدة على الاستجابة للكوارث.

٣٨ - ويجري الآن إعادة النظر في طرائق توجيه النداءات العاجلة ونطاقها في ضوء تجربة الزلزال ويؤمل أن تقوم الجهات المانحة أيضا باستعراض قدرتها على توفير التمويل الكافي بالسرعة المطلوبة لمواجهة الكوارث الواسعة النطاق. ورغم أن إنشاء الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ سيساعد على إعطاء دفعة لعمليات الإغاثة في الكوارث المفاجئة المقبلة، فإن هذا الصندوق الذي عليه أن يكتفي بصرف ٣٠ مليون دولار لكل حالة طارئة، لا يمكنه أن يحل محل جهود الجهات المانحة لتمويل كامل النداءات التي توجهها الأمم المتحدة للاضطلاع بعمليات الإغاثة والإنعاش.

٣٩ - وقد يساعد إيلاء الاهتمام في وقت مبكر للتخطيط للانتقال في ضمان استمرار جهود الإنعاش في أعقاب الكوارث. فالدروس المستفادة من الكوارث الواسعة النطاق

السابقة تشير إلى أن فتور اهتمام الجهات المانحة ونقص الآليات اللازمة لتعبئة الموارد الضرورية لتلبية احتياجات مرحلة ما بعد الكارثة كثيرا ما يؤديان إلى نقص في الأموال اللازمة لتمويل المهام الكبيرة والحاسمة في مرحلة الإنعاش. ولتلافي ذلك، وضعت الأمم المتحدة، بالتعاون الوثيق مع نظرائها الحكوميين واستنادا إلى الأولويات الحكومية، إطارا للإنعاش المبكر وخطة عمل للانتقال من مرحلة الإغاثة إلى مرحلة الإنعاش. وتوجز الوثيقتان معا خطة استراتيجية ومقترحات برامج ملموسة ينبغي أن تحظى بالتأييد الكامل من جانب الجهات المانحة. وينبغي أيضا تأييد عمل المبعوث الخاص للأمين العام لكي يبقى الضوء مسلطا على الأزمة ويساهم في تحويل التبرعات المعلنة خلال مؤتمر التعمير المعقود في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥ إلى التزامات ملموسة تجاه عمليات الإنعاش والتعمير الجارية.

٤٠ - وبعد مرور مرحلة الإغاثة بنجاح، أصبحت أمام الحكومة سنوات عديدة من أنشطة التعمير والتأهيل. وسيكون الإبلاغ عن مصادر التمويل واستخداماته في تلك الأنشطة، ورصدها، وتحليلها بدقة مهمة هامة من مهام الحكومة، وستزيد الحكومة من قدرتها على جمع الأموال لمثل هذه المشاريع في المستقبل. وسيساعد إنشاء قاعدة بيانات للمساعدة الإنمائية ترصد المعونة المقدمة لباكستان إثر وقوع الزلزال، وهي قاعدة يجري استحداثها، في توفير هذه الشفافية والمساءلة من خلال المساعدة في تنسيق تدفقات المعونة المخصصة للإنعاش ونتائجها، وإدارتها ورصدها، وكفالة اتساقها مع الأولويات الوطنية. وقد حربت القاعدة^(٤) في البلدان التي اجتاحتها أمواج تسونامي وسيجري تنظيم دورات تدريبية لهيئة التعمير والتأهيل في أعقاب الزلزال والحكومات المقاطعات.

إدارة الكوارث والحد من أخطارها

٤١ - تكتسي المعالجة الشاملة لأخطار الكوارث أهمية أساسية للتخفيف من الآثار السلبية الناجمة عن الكوارث، وينبغي أن تشكل عنصرا رئيسيا في أنشطة إدارة الكوارث في جميع المراحل. بيد أن باكستان كانت تفتقر قبل الزلزال لنظام راسخ لإدارة الكوارث، الأمر الذي اقتضى وضع قوانين مخصصة لإدارة الاستجابة والإنعاش في أعقاب الزلزال. وأنشئت هياكل جديدة تحظى بالصلاحيات والموارد لكنها لم تدرك إدراكا جيدا في البداية أو كررت الهياكل التي كانت موجودة، الأمر الذي أدى إلى مشاكل في التنسيق وإلى درجة من التأخير.

٤٢ - ولذلك، أجرت الأمم المتحدة استعراضا شاملا للقدرات القائمة للتأهب للكوارث وإدارتها في باكستان، ووضعت برنامجا للتعاون التقني مع الحكومة في جميع المستويات. ويشمل البرنامج بناء قدرات مؤسسات الحكومة الاتحادية وحكومات المقاطعات والمناطق

ومنظمات المجتمع المدني، فضلا عن وضع وتطبيق نظم الاستجابة للكوارث والتخفيف من حدتها في السياسة الوطنية. ويندرج في هذا الإطار تشكيل لجنة وطنية لإدارة الكوارث يرأسها رئيس الوزراء وتضم أعضاء آخرين في مجلس الوزراء.

٤٣ - وستتولى اللجنة، وهيئتها التنفيذية، وهي الهيئة الوطنية لإدارة الكوارث، المسؤولية عن تنسيق إدارة الكوارث. بمعناها الأعم، ويشمل ذلك إدماج إدارة الكوارث في السياسات الإنمائية القطاعية. وستوفر الهياكل المؤسسية على صعيدي المقاطعات والمناطق، صلة الوصل البالغة الأهمية الضرورية لإعداد خطة للتأهب على صعيدي المقاطعات والمناطق، وأخيرا على الصعيد الوطني. وستشارك في هذه العملية أيضا منظمات غير حكومية وجهات معنية أخرى ووسائل الإعلام ووكالات الأمم المتحدة، وستشمل مختلف المبادرات التطوعية والخاصة المتعلقة بإدارة الكوارث التي يجري الاضطلاع بها على جميع الصعد.

٤٤ - ويتوقف نجاح هذه المبادرات على المشاركة الواسعة لجميع الجهات المعنية فضلا عن إدماج أنشطة إدارة الكوارث في كافة مجالات النشاط الحكومي ذات الصلة.

خامسا - توصيات الأمين العام

القدرة على الاستجابة

٤٥ - ينبغي أن تقوم الوكالات الإنسانية التابعة للأمم المتحدة والمنظمات الدولية ومنظمات المجتمع المدني المعنية بتعزيز القدرات الوطنية والمحلية دعما لحكومة باكستان. لهذا، ينبغي للأمم المتحدة والحكومات ومظمات المجتمع المدني المعنية أن تلتزم باستعراض وتقييم القدرات القائمة، بما في ذلك الترتيبات الاحتياطية وبرامج التدريب القطرية، وتقديم الدعم لاستحداث مؤسسات مدنية لإدارة الكوارث على جميع الصعد. وإضافة إلى ذلك، ينبغي إعداد خطط وطنية للطوارئ وأطر تنظيمية تتضمن إجراءات واضحة لتقييم الاحتياجات من خلال مجموعة من المؤشرات الأساسية للاحتياجات الدنيا، الموضوعة بالتشاور مع القادة المجتمعيين والمنظمات غير الحكومية المحلية، لكفالة إيصال الإمدادات إلى كل السكان المتضررين. ومن الضروري أيضا أن تلتزم الدول الأعضاء التي لديها قدرة متطورة في مجالات الاستجابة للكوارث، والإنذار المبكر بها، والتأهب لها، بأن تتقاسم معارفها وخبراتها وتكنولوجياها وأصولها مع البلدان المعرضة للكوارث، من قبيل باكستان، التي تفتقر إلى نظام متطور تماما لإدارة الكوارث.

٤٦ - ولدى الاستجابة للكوارث، ينبغي للجهات التي تقدم المساعدات الغوثية أن تستفيد استفادة أفضل كلما كان ذلك ممكنا، من المهارات والخبرات والمواد المحلية. ويمكن لها أن

تستعين في هذا الإطار بالحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر، ونظام متطوعي الأمم المتحدة، ومنظمات المجتمع المدني، حتى يتسنى لها أن تحدد مقدما الموظفين ذوي المهارات المناسبة للتصدي للكوارث. ومن الضروري أيضا تحديد وتسجيل الجهات المحلية التي يحتمل أن توفر الإمدادات والمواد اللازمة، حسب الاقتضاء.

التنسيق المدني - العسكري

٤٧ - ينبغي لحكومة باكستان، وغيرها من حكومات البلدان المعرضة للكوارث، والجهات الرئيسية التي توفر الأصول العسكرية، والوكالات الإنسانية التابعة للأمم المتحدة، أن تلتزم بتعزيز مستوى الإلمام بالمبادئ والإجراءات التي تنظم استخدام الأصول العسكرية للاستجابة للكوارث، وكذا تعزيز تنفيذها. وينبغي في هذا الإطار تحسين الترتيبات الاحتياطية مع الجهات الرئيسية المقدمة للأصول العسكرية واعتماد مبادئ أو سبل التوجيهية وتطبيقها بشكل فعال في سياق كل استجابة على حدة باعتبارها إطارا للتنسيق المدني - العسكري في مجال الاستجابة للكوارث.

التأهب للكوارث

٤٨ - ينبغي للجهات المقدمة للمساعدات الغوثية في حالات الكوارث أن تساعد حكومة باكستان على تعزيز تخطيطها للتأهب للكوارث الذي تشارك فيه الجهات الفاعلة على جميع الصعد ويراعي جميع أنواع المستفيدين. وينبغي أن تشمل تدابير التأهب هذه وضع مبادرات للإنذار المبكر تركز على الناس، وإعداد خطط للاستجابة والإنعاش، وتحديد مستويات وأهداف للمساعدة المشتركة، وإجراءات عمل موحدة، وجمع ونشر البيانات الأساسية المتعلقة بالفئات الضعيفة. وينبغي أن يشمل التخطيط للتأهب بمبادرات وطنية ودون وطنية ومجتمعية وينبغي أن تكفل تغطية آليات التأهب للسكان الذين يعيشون في المناطق المعرضة للكوارث.

الإنعاش بعد الكوارث

٤٩ - ينبغي أن تتخذ الجهات المقدمة للمساعدات في إطار الإنعاش خطوات ملموسة لتعزيز مشاركة المستفيدين في تخطيط برامج الإنعاش وتنفيذها. وينبغي أن تقوم في هذا الإطار بوضع آليات ملموسة لتحسين مستوى المساءلة للمستفيدين لكفالة مراعاة احتياجات السكان المتضررين لدى تقديم المساعدات.

٥٠ - وتشجع المؤسسات المالية الدولية على إشراك وكالات الأمم المتحدة في تخطيط جهود الإنعاش في أعقاب الكوارث وتمويلها وتنسيقها وفقا لمهام ومسؤوليات محددة بوضوح.

الحد من أخطار الكوارث

٥١ - ينبغي لمؤسسات الأمم المتحدة المعنية أن تعزز في إطار دعمها للحكومة الباكستانية قدرة البلد على التصدي لأخطار الكوارث على جميع الصعد، بما في ذلك على صعيد المجتمعات المحلية. ويندرج في هذا الإطار تعزيز أو إنشاء النظم المؤسسية والتشريعية التي تدمج الحد من أخطار الكوارث في تخطيط وتنفيذ كافة المبادرات والآليات الوطنية لإدارة الكوارث. وقد يدخل في هذا الإطار أيضا استعراض وتبسيط القوانين والقواعد والمبادئ التوجيهية القائمة وكافة الصكوك الأخرى المتعلقة بالمساعدة الإنسانية الخاصة بالاستجابة للطوارئ والحد من أخطار الكوارث التي وضعتها الوكالات والمؤسسات والهيئات الحكومية الدولية المعنية في منظومة الأمم المتحدة وخارجها. وستشمل هذه التدابير، عند الاقتضاء، وضع صكوك قانونية دولية وأطر تنظيمية للتصدي بقدر أكبر من الفعالية لأخطار الكوارث الناشئة على الصعيد العالمي.

إدارة المعلومات

٥٢ - ينبغي لوكالات الأمم المتحدة أن توحيد معايير الجودة والممارسات المتبعة فيما يتعلق بجمع المعلومات ونشرها وتحليلها ورصد الإغاثة، وإقامة نظام متسق للرصد والتقييم بإمكانه تحديد التقدم المحرز والدروس المستخلصة من جهود الإنعاش الجارية. ويتيح زلزال جنوب آسيا فرصة للتوصل إلى توافق في الآراء بشأن وضع المعايير والمنهجيات الموحدة التي تدعم التحليل والتنسيق واتخاذ القرارات الاستراتيجية. ومن الممكن أيضا تعزيز نظم المعلومات على الصعيد الميداني من خلال استحداث أداة رصد مشتركة ترصد وصول وتوزيع المواد الغوثية الغذائية وغير الغذائية ونظاما مشتركا للرصد والتقييم يكفل برامج الإغاثة والإنعاش تسم بالفعالية وحسن التوقيت والتشارك والعدل والديمومة.

تعبئة الموارد

٥٣ - ينبغي لمؤسسات الأمم المتحدة والدول الأعضاء المعنية أن تنظر في إيجاد أداة لتعبئة الموارد لأنشطة الإنعاش. ورغم أن آليات تعبئة الموارد القائمة تستخدم حاليا بمرونة لذلك الغرض، فإن ثمة بعض التأخر في تأمين الأموال للإنعاش المبكر. وفي أوضاع أخرى من

أوضاع ما بعد الكوارث، هناك فتور حدا بالأمم المتحدة إلى أن تضع، بالتعاون الوثيق مع الحكومات، استراتيجيات انتقالية مفيدة تتضمن مصفوفات نتائج مشفوعة بتقديرات للتكاليف. وتوضح هذه الاستراتيجيات الطريقة التي يمكن بها لمنظومة الأمم المتحدة أن تدعم جهود الحكومات المعنية في مجالات الإنعاش والتأهيل والتعمير.

الحواشي

(١) منشورات إدارة الشؤون الإنسانية، DHA/94/95.

(٢) الشراكة الدولية الإنسانية شبكة غير رسمية من المنظمات توفر الأصول بناء على الطلب لدعم بعثات الأمم المتحدة للاستجابة في حالات الطوارئ، من قبيل فريق الأمم المتحدة لتقييم الكوارث والتنسيق. وقد أنشأت هذه الشراكة في عام ١٩٩٥ وزارة التنمية الدولية بالملكة المتحدة، والوكالة الدائرية لإدارة الطوارئ، والوكالة السويدية لخدمات الإنقاذ. والتحققت بها في عام ١٩٩٨ وزارة الحماية المدنية والتخطيط للطوارئ بالنرويج وقوة الإنقاذ التابعة لوزارة الداخلية بفنلندا. والتحققت بها وزارة الخارجية الهولندية كعضو غير عامل، وهناك جهات أخرى تبدي اهتماما فعليا بها منها إستونيا وبلجيكا. وتتم بلورة نموذج مماثل للتعاون متعدد الجنسيات في منطقة آسيا والمحيط الهادئ، هي الشراكة الإنسانية لمنطقة آسيا والمحيط الهادئ التي تضم استراليا وجمهورية كوريا وسنغافورة والصين ونيوزيلندا واليابان.

(٣) برنامج يونوسات مبادرة من مبادرات الأمم المتحدة لتوفير سبل الحصول على الصور الساتلية والاستفادة من خدمات نظام المعلومات الجغرافية للدوائر الإنسانية. ويتولى تنفيذ هذه المبادرة معهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث، ويتولى إدارتها مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع. وعلاوة على ذلك، تضم مجموعة يونوسات مؤسسات عامة وخاصة.

(٤) يمكن الإطلاع على قاعدة البيانات على العنوان التالي: <http://www.dadpak.org/>.