

Distr.: General
26 May 2006
Arabic
Original: English

الجمعية العامة المجلس الاقتصادي والاجتماعي



المجلس الاقتصادي والاجتماعي

الجمعية العامة

الدورة الموضوعية

الدورة الحادية والستون

جنيف، ٣ تموز/يوليه - ٢٨ تموز/يوليه ٢٠٠٧

البند ٦٧ (أ) من القائمة الأولية*

البند ٥ من جدول الأعمال المؤقت**

تعزيز تنسيق ما تقدمه الأمم المتحدة من مساعدة إنسانية

المساعدة الاقتصادية الخاصة والمساعدة الإنسانية والمساعدة

ومن مساعدة غوثية في حالة الكوارث، بما في ذلك

الغوثية في حالات الكوارث

المساعدة الاقتصادية الخاصة: تعزيز تنسيق المساعدة

الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ

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

تقرير الأمين العام***

موجز

أعد هذا التقرير استجابة لقرار الجمعية العامة ١٥/٦٠ المؤرخ ١٤ تشرين
الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥ المعنون "تعزيز الإغاثة في حالات الطوارئ والإصلاح والتعمير والوقاية
في أعقاب الكارثة الناجمة عن أمواج تسونامي التي عصفت بالمحيط الهندي". ويقدم التقرير

* A/61/50 و Corr.1.

** E/2006/100.

*** تأخر تقديم هذه الوثيقة بسبب الحاجة إلى ضمان استكمال البيانات (حتى ١٥ أيار/مايو ٢٠٠٦) ولإجراء المزيد من المشاورات الفنية والموضوعية.



آخر المستجدات عن ما وصلت عملية الإنعاش بعد مرور ١٨ شهرا على الكارثة ويسعى إلى تحديد بعض التحديات الرئيسية الناشئة والدروس المستفادة في الجهود المبذولة لإعادة البناء بطريقة أفضل.

ويبحث التقرير النجاحات والتحديات التي صودفت في مجال الاستجابة لكارثة تسونامي، مركزا على الإنعاش الطويل الأمد. وتشمل المواضيع المحددة التي نوقشت في التقرير التنسيق، ونماذج لمؤسسات الإنعاش الحكومية، وعمليات تقييم الأضرار والاحتياجات، والشفافية والمساءلة، ومشاركة المجتمعات المحلية في جهود الإنعاش، والتنوع الاقتصادي، والحد من المخاطر، وحقوق الإنسان، والقضايا البيئية. ويشمل كل موضوع توصيات من الأمين العام إلى كل من المجلس الاقتصادي والاجتماعي والجمعية العامة من أجل مزيد من المناقشة.

أولا - مقدمة

١ - أُعد هذا التقرير عملا بقرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ المؤرخ ١٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١، الذي طُلب فيه إلى الأمين العام أن يقدم تقريرا إلى الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي عن تنسيق المساعدة الإنسانية في حالات الطوارئ. كما يُقدّم التقرير عملا بقرار الجمعية العامة ١٥/٦٠ المؤرخ ١٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥ والمعنون "تعزيز الإغاثة في حالات الطوارئ والإصلاح والتعمير والوقاية في أعقاب الكارثة الناجمة عن أمواج تسونامي التي عصفت بالخليط الهندي" الذي طلب فيه إلى الأمين العام أن يقدم تقريرا عن تنفيذه إلى الجمعية العامة في دورتها الحادية والستين، وإلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي في دورته الموضوعية لعام ٢٠٠٦.

ثانيا - أمواج تسونامي وتأثيرها

٢ - في ٢٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤ أدى زلزال بلغت شدته ٩ درجات على مقياس ريختر، ضرب الساحل الغربي لشمال سومطرة، إلى حدوث أمواج تسونامي مدمرة جدا أصابت اثني عشرة بلدا، وأودت بحياة ٩٨٣ ١٨٦ شخصا. ولا يزال هناك ٤٢ ٨٨٣ شخصا إضافيا في عداد المفقودين. وشُرد مئات الآلاف من الناس وطال ضرر الكارثة أكثر من ٣ ملايين شخص، منهم ١,٤ مليون فقدوا مصادر رزقهم. وقد كانت المجتمعات الساحلية الريفية الأكثر تأثرا من أمواج تسونامي، وكان الكثير منها أصلا فقيرا وعرضة للتأثر ولا يملك خيارات واسعة من سبل كسب الرزق. وكانت أكثر البلدان تضررا هي إندونيسيا وتايلند وسري لانكا وملديف والهند. كما تضررت أيضا جمهورية تانزانيا المتحدة وسيشل والصومال وماليزيا وميانمار.

٣ - وتضمنت المساعدة التي وفرتها الإغاثة في حالات الطوارئ - التي وصلت سريعا لأكثر من مليوني شخص - تدابير صحية وقائية والإيواء المؤقت ومساعدات غذائية عاجلة. وقامت وكالات الإغاثة أيضا ببناء مدارس ومرافق صحية مؤقتة. وبالرغم من أن جهود الإغاثة قد واجهت تحديات خطيرة، فقد كانت تعتبر ناجحة بوجه عام.

٤ - وقد قدرت أفرقة تقييم تنتمي إلى وكالات متعددة في بادئ الأمر أنه ستكون هناك حاجة إلى ١٠ بلايين دولار من دولارات الولايات المتحدة لأغراض الإنعاش الطويل الأجل. وعُدّل هذا الرقم مؤخرا إلى ١١ بليون دولار تقريبا. وبلغت التعهدات المالية الرسمية والخاصة لأغراض الإنعاش أكثر من ١٢ بليون دولار بقليل. ولا يزال العمل المتعلق بالتعمير الطويل الأجل جاريا، مع وجود مدارس دائمة وطرق رئيسية وموانئ ومنازل قيد التشييد، إلى

جانب المضي في برامج لاستعادة سبل كسب الرزق وتقديم الدعم للمجتمعات المحلية في مجال الخدمات الاجتماعية.

٥ - وفي جميع أنحاء المنطقة المتضررة، تعطى الأولوية لبناء المساكن الدائمة، مع ظهور تحديات بسبب الحاجة إلى بناء ٤١٢ ٠٠٠ منزل وشراء أراضٍ يبني عليها. وتواجه معظم البلدان المتضررة تحديات متماثلة، تشمل الحيازة غير المضمونة للأراضي، وازدياد تكاليف مواد البناء، والحاجة إلى استطلاع آراء الأهالي في بناء المساكن، وانعدام البنى التحتية في مواقع الإسكان الجديدة. وقد ركزت برامج سبل كسب الرزق خلال المرحلة الأولى من الإنعاش على استبدال الأصول، خاصة في قطاع مصائد الأسماك - إلا أن آثار الكارثة على فرص العمل لا تزال ملموسة في جميع أنحاء المنطقة.

الهند

٦ - أصابت أمواج تسونامي أكثر من ١ ٤٠٠ ميل من الساحل الجنوبي للهند. وأودت بحياة ١٢ ٤٠٥ أشخاص في نحو ١٠٨٩ قرية، وتضرر من جرائها ما يقارب مليوني شخص بصورة مباشرة أو غير مباشرة. وقُدرت الاحتياجات الكلية بمبلغ ٢,١ بليون دولار.

٧ - ولا يزال تشييد المآوي يشكل أولوية قصوى، في وقت يلزم فيه بناء ما مجموعه ١٦٩ ٧٥٣ منزلاً. وقد تم بناء ما يقدر بـ ٧ ٩٥٦ منزلاً وبُذلت جهود خاصة لتنمية القدرات المحلية لأغراض الحد من خطر الكوارث. وجرى تدريب البنائين المحليين على تقنيات تقاوم مخاطر متعددة وأصبح لزاماً على ملاك المساكن الاشتراك في التأمين وتم تشجيعهم على اتباع مبادئ توجيهية لمقاومة الكوارث.

٨ - وقد أتلقت أمواج تسونامي ٣٦٠ مدرسة ابتدائية وثانوية أو دمرتها. وبالإضافة إلى إعادة بناء المباني، تسعى الحكومة إلى تحسين نوعية التعليم. وبدأت العمل بمجموعات مستلزمات التعليم الجيد التي تتضمن استراتيجيات مقترحة لتحسين التعليم في ٢٥١ مدرسة يستفيد منها ٧٠ ٠٠٠ طفل.

٩ - وركزت جهود استعادة سبل كسب الرزق على استعادة الأنشطة الاقتصادية السابقة واستحداث سبل كسب رزق بديلة. ويتلقى المستفيدون تدريباً مهنياً ودعمًا للمشاركة الصغيرة. وقد كان الإفراط في صيد الأسماك مشكلة قبل تسونامي، وتشمل التدابير التي اتخذت بعد كارثة تسونامي تحسين إدارة مصائد الأسماك وتنويع الأنشطة الاقتصادية وتيسير الحصول على الائتمانات.

إندونيسيا

١٠ - تضررت آتشيه ضررا بالغاً لوقوعها على بعد ١٠٠ ميل فقط من المركز السطحي للزلازل. وكان الدمار المادي هائلا، حيث قدرت احتياجات التعمير بـ ٤,٥ بليون دولار. وقد أدى الزلزال الذي أصاب جزيرة نياس في ٢٨ آذار/مارس ٢٠٠٥ وزيادة أسعار بعض السلع بما يقدر بـ ٤٠ في المائة في آتشيه، إلى رفع هذا الرقم إلى ٦,١ بليون دولار. وقتل أكثر من ١٣٠.٠٠٠ شخص في الكارثتين، ولا يزال ما يقدر بـ ٣٧.٠٠٠ شخص في عداد المفقودين. وتأثرت سبل كسب عيش ٥٠٠.٠٠٠ شخص بالكارثتين وانخفض معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي لآتشيه بنسبة ٥ في المائة ونياس بنسبة ٢٠ في المائة.

١١ - ولا يزال نحو ٤٠.٠٠٠ شخص يعيشون في الخيام في آتشيه ونياس، إلا أن العمل يتقدم في بناء المآوي المؤقتة. وجرى، حتى أيار/مايو ٢٠٠٦، نصب هياكل نحو ٨.٠٠٠ مآوى. وتم إكمال ربع هذه المآوي بأرضيات وجوانب من الخشب ولا تزال عمليات تسليم الأخشاب الإضافية مستمرة. وهناك حاجة إلى ما مجموعه ١٣٣.٥٠٠ مسكن دائم جديد، وعمليات البناء تواصل تقدمها؛ وتقدر الحكومة أن نحو ٤٠.٠٠٠ مسكن قد تم إكماله أو قيد التشييد حتى أوائل أيار/مايو ٢٠٠٦. وبالرغم من أن هذا يمثل تقدما ملحوظا، فإن هناك حاجة إلى إلقاء مزيد من الضوء على توزيع الأراضي، ومسائل الحيازة/الملكية، والسياسات اللازمة بالنسبة للأشخاص الذين لا يملكون أراضيهم أو منازلهم. وبالإضافة إلى ذلك، تفتقر الكثير من المساكن التي شيدت مؤخرا إلى البنى التحتية الأساسية مثل المياه والكهرباء. ولا تزال الحاجة إلى استيراد كميات كبيرة من الأخشاب من مصادر دائمة تشكل أيضا تحديا.

١٢ - ومن أصل المباني المدرسية التي لحق بها ضرر أو دمرت وعددها ٢.٠٠٠ مبنى، بلغ عدد ما أعيد بناؤه أو ما يجري تشييده حاليا ٥٢٤ مبنى. وبالإضافة إلى ذلك، تم تدريب أكثر من ٢.٤٠٠ مدرس أو يتلقون تدريبا. وفي قطاع الصحة، أصاب الضرر أو التدمير ٨ مستشفيات و ١١٤ مرفقا صحيا. وقد أصلحت جميع المستشفيات و ٥١ مرفقا صحيا ويجري حاليا تشييد ١٣ مستشفى إضافيا.

١٣ - وقد ضاع ما يصل عدده إلى ١٠٠.٠٠٠ عمل تجاري صغير، وشُرد ٦٠.٠٠٠ مزارع ودُمر ٦٠.٠٠٠ هكتار من الأراضي الزراعية وتضرر ٥٠.٠٠٠ من الصيادين ومستزعي الأحواض السمكية القليلة الملوحة "tambak". وقد عادت نسبة كبيرة من الأشخاص الذين تضرروا من كارثة تسونامي إلى العمل بالرغم من أنه ليس من المرجح أن تكون دخولهم قد بلغت مستويات ما قبل الكارثة. وأدت إلى إذكاء جذوة الانتعاش

الاقتصادي الطفرة التي شهدتها مجال البناء والقوة المتزايدة التي أخذت تكتسبها المشاريع الصغيرة والمتوسطة. وتشمل التحديات الحالية تأمين إمكانية وصول واسعة إلى الفوائد الاقتصادية العائدة إلى طفرة مجال البناء وتقديم مساعدة فعالة للفئات الضعيفة من السكان، وإدارة الموارد الطبيعية بطريقة مستدامة وتعزيز إمكانية الاستفادة من سوق ائتمانية فعالة.

١٤ - وتقوم الجمعية الاندونيسية لإدارة الكوارث بحملات للتوعية العامة وأنشطة لبناء القدرات على مستوى المقاطعات والمحافظات تهدف إلى وضع مشروع قانون لإدارة الكوارث. ويهدف مشروع القانون إلى تعزيز القدرات على إدارة الكوارث والتأهب والاستجابة في الأجهزة الحكومية على المستوى الوطني ومستوى المحافظات.

ملديف

١٥ - غمرت المياه كل جزر ملديف الـ ١٩٩ باستثناء تسع منها، وأصبحت ٥٣ جزيرة بأضرار جسيمة. وتضرر ثلث السكان - ١٠٠.٠٠٠ شخص تقريبا - نتيجة لفقدان منازلهم وسبل كسب رزقهم والضرر الذي لحق بالبنى التحتية. وتقدر الاحتياجات الكلية للإنعاش بـ ٣٩٣,٣ مليون دولار.

١٦ - وقد تأثر الاقتصاد بشدة بالكارثة. وتعادل الأضرار نسبة ٦٣ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، وقد أدت كارثة تسونامي إلى انكماش الناتج المحلي الإجمالي بنحو ٥ في المائة في عام ٢٠٠٥. وبالإضافة إلى تكاليف التعمير، فإن الإيرادات أخذت في التناقص وواجهت الحكومة عجزا في الميزانية قدره ٩٣ مليون دولار في عام ٢٠٠٥ بسبب ارتفاع أسعار النفط. وبالإضافة إلى ذلك، لا تزال ملديف تواجه فجوة في تمويل برنامج إنعاشها تبلغ أكثر من ١٠٠ مليون دولار.

١٧ - ولا يزال ما مجموعه ٩٧٠ ١٠ شخصا مشردين، ثلثهم تقريبا يقيمون في جزر غير جزرهم ويقيم الباقون في جزرهم مع أصدقاء أو أقرباء. ولا يزال السكن يمثل الأولوية الرئيسية. وقد تم بناء ١٤١ منزلا من بين المنازل الدائمة الجديدة اللازمة البالغ عددها ٢١٥ ٥ منزلا ولا يزال ١٥٧ ١ منزلا إضافيا تحت التشييد. وأدى ازدياد تكاليف النقل ومواد البناء إلى إبطاء العملية ولا يزال قطاع الإسكان يواجه عجزا في التمويل يشارف الـ ١٢ مليون دولار.

١٨ - وتمثل إعادة إنشاء البنى التحتية الهامة، مثل الموانئ والأرصيف العائمة، التي لا غنى عنها للوصول إلى سكان الجزر، أولوية أخرى. ويواجه قطاع النقل حاليا عجزا في التمويل قدره ٤٨ مليون دولار.

١٩ - وهناك حاجة أيضا إلى دعم إضافي لاستعادة سبل كسب الرزق والنهوض بها بالنسبة للفئات الأكثر ضعفا. ويجري حاليا إصلاح حدائق المنازل وأشجار الفواكه والمراكب وتجهيز الأسماك في ٥٠ جزيرة تضررت ضررا بالغيا، إلا أن تقديم المزيد من المساعدة الشاملة والمتعددة القطاعات أمر ضروري.

٢٠ - وقد تأثر بشدة قطاع السياحة، الذي كان يمثل أكثر من ٧٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وفي عام ٢٠٠٥، قلت زيارات السياح بنسبة ٣٦ في المائة مقارنة بعام ٢٠٠٤. وانتعشت تلك الصناعة إلى حد ما، وكانت نسبة إشغال الفنادق ٦٠ في المائة في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥. وبفضل هذا القدر من الانتعاش وتأجير ٣٥ منتجعا جديدا، من المتوقع أن ينخفض عجز الميزانية بدرجة كبيرة بحلول نهاية عام ٢٠٠٦. ومن المتوقع أن يكون معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي لعام ٢٠٠٦ حوالي ١٢ في المائة ليصل بذلك إلى مستوياته قبل تسونامي.

سري لانكا

٢١ - اجتاحت أمواج تسونامي أكثر من ثلثي ساحل سري لانكا مما أودى بحياة أكثر من ٣٥ ٠٠٠ شخص. وتقدر احتياجات التعمير بـ ٢,٢ بليون دولار. وقد تأثرت سبل كسب عيش ٥٠٠ ٠٠٠ شخص بمن فيهم ما يقدر بـ ٢٠٠ ٠٠٠ أسرة تعتمد على صيد الأسماك. وبالرغم من إحراز تقدم في عملية الانتعاش إلا أن تكرار وقوع العنف في الشمال والشرق يغدو بشكل متزايد عقبة أمام برنامج التعافي من تسونامي في تلك المناطق ويعوق سبل الوصول إلى بعض المستفيدين.

٢٢ - وقد تم بناء نحو ٥٤ ٠٠٠ مأوى مؤقت من خلال الجهود المشتركة التي بذلتها الحكومة وشركاؤها، وبذلك تكون كل الاحتياجات في هذا الصدد قد لبيت. وهناك حاجة مستمرة إلى رعاية وصيانة هذه المرافق وعجز في الأموال المرصودة لهذا الغرض. وقد تم تشييد أو إصلاح ٤١ ٠٠٠ منزل دائم تقريبا، تمثل معظمها مساكن لحق بها الضرر جزئيا وقام بإصلاحها ملاكها الذين تلقوا منحا لذلك الغرض. وهناك ٤٧ ٥٠٠ منزل آخر قيد التشييد أو الإصلاح. ويمثل ارتفاع أسعار البناء وإعادة بناء البنى التحتية في مواقع الإسكان الجديدة تحديا في سبيل بلوغ هدف تعميم وإصلاح ١٠٠ ٠٠٠ منزل.

٢٣ - وقد جرى تعديل السياسة العامة للإسكان في سري لانكا في أوائل عام ٢٠٠٦ مراعاة التعديلات التي أدخلت على سياسة الحكومة بشأن المنطقة العازلة، المعروفة الآن بالمنطقة الحمية. وعموجب الخطة الجديدة، سيتلقى ١٥ ٠٠٠ شخص، كان مقررا في السابق أن ينتقلوا من أراضيهم (لوقوعها داخل هذه المنطقة) وبالتالي أصبحوا مؤهلين لإعادة بناء

منازلهم من قبل الجهات المانحة في المواقع الداخلية الجديدة، سيتلقون منحاً لإعادة البناء على الأراضي التي كانوا يسكنونها قبل وقوع تسونامي. وتشمل التغييرات الأخرى، السماح للأفراد الذين ينتقلون عبر حدود المقاطعات بأن يكون من حقهم الحصول على مساعدة للإسكان والسماح للأسر بتقاسم الاستحقاقات من أجل بناء مساكن أكبر.

٢٤ - وقد تم إحراز تقدم أيضاً في استبدال سبل كسب العيش التي ضاعت. فقد استعادت نسبة تتراوح ما بين ٧٠ إلى ٨٥ في المائة من السكان المتضررين مصادر ثابتة للدخل. وهناك أيضاً دليل على دخول أشخاص، كانوا لا يعملون قبل وقوع الكارثة، سوق العمل. ومع ذلك، لا يزال هناك قلق في قطاع مصائد الأسماك، مع وجود زيادة أكثر من اللازم في عرض مراكب الصيد في بعض المقاطعات ونقص في عرضها في المقاطعات الأخرى وعجز في بعض أنواع المراكب وعُدد الصيد. وتشكل الإدارة المستدامة لمصائد الأسماك والموارد الطبيعية الأخرى تحدياً طويلاً الأجل.

٢٥ - وعقب بناء مدارس ومراكز صحية مؤقتة، تجري الآن إعادة بناء المرافق الدائمة. ومن أصل المدارس التي تضررت والبالغ عددها ١٨٢ مدرسة، تم الانتهاء من بناء ٨ مدارس ولا تزال ٦٩ مدرسة قيد الإصلاح أو التشييد. ومن بين ٢٢٢ مؤسسة صحية حددت للإصلاح والتعمير تم الانتهاء من بناء ٢٤ مؤسسة صحية ولا تزال ٦٤ قيد التشييد.

تايلند

٢٦ - أُلحقت كارثة تسونامي ضرراً بالغاً بالساحل الأندماني في تايلند، تاركة ٨ ٢١٢ شخصاً بين ميت ومفقود، ثلثهم من السياح الأجانب.

٢٧ - ودُمر ما مجموعه ٨٠٦ ٤ منازل؛ وطلب ٨٩٣ ٣ فرداً مساعدة حكومية في مجال الإسكان؛ وتم بناء ٣٤٩ ٣ متراً حتى تاريخه. وشملت التحديات ضمان أن تُلبي تصميم الإسكان احتياجات المستفيدين، وممارسات الاستخدام الجيد للأراضي في مجال البناء، والالتزام بقواعد البناء. بالإضافة إلى ذلك، تسببت النزاعات على الأراضي بين الأهالي ومتعهدي البناء من القطاع الخاص والحكومات المحلية في إبطاء عملية الإنعاش. وقد واجهت ٨٣ قرية، من أصل ٤٠٧ قرية تضررت من أمواج تسونامي، مسائل تتعلق بضمان حيابة الأراضي. وتقوم بمعالجة نحو نصف هذه النزاعات اللجنة الفرعية للأراضي المعنية بحل النزاعات الخاصة بالأراضي، وهي عبارة عن فريق رفيع المستوى شكلته الحكومة لحل النزاعات الخاصة بالأراضي والمشاكل الناشئة عن كارثة تسونامي أو التي كُشف عنها النقب بفعل تلك الكارثة.

٢٨ - وقد أسفر الضرر الذي لحق بقطاعي مصائد الأسماك والسياحة عن تباطؤ قدره ٠,٤ في المائة في نمو الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠٠٥. وتضررت سبل كسب الرزق لما يقدر بـ ٢٠٠ ٠٠٠ شخص، بمن فيهم ٣٠ ٠٠٠ من الأسر التي تعتمد على الصيد و ٢٠ ٠٠٠ أسرة تعتمد على قطاع السياحة. وقد وفرت الحكومة زوارق الصيد وأدواته ومحاضن تربية الأسماك لما يقارب ١٩ ٠٠٠ شخص. وبالرغم من أن انتعاش السياحة كان أبطأ مما هو متوقع، فإن إيرادات السياحة الأخيرة تبين زيادة محدودة مقارنة بعام ٢٠٠٥.

٢٩ - وبالرغم من أنه تم إحراز بعض التقدم العام، لا تزال استعادة سبل كسب العيش مهمة عسيرة. ولا تزال هناك بطالة كبيرة في قطاع السياحة كما تجاهد العديد من القرى التي تعتمد على صيد الأسماك - خاصة المجتمعات المسلمة وأهالي تشاولي - من أجل تلبية أبسط الاحتياجات. وقد ازداد ثقل العبء بفعل ارتفاع أسعار الطاقة، ولذا ينبغي بذل المزيد من الجهود لتعزيز بناء قدرات المجتمع المحلي وتعزيز المسؤولية المحلية عن جهود استعادة سبل كسب الرزق.

جمهورية ترازيا المتحدة وسيشل والصومال وماليزيا وميانمار

٣٠ - كانت أمواج تسونامي غير عادية من حيث قوتها التدميرية ونطاقها الجغرافي الواسع حيث طال أثر الأمواج مناطق وسكانا على بعد ٤ ٠٠٠ ميل من المركز السطحي للزلزال. وبالإضافة إلى البلدان الخمسة الأكثر تضررا، شهدت جمهورية ترازيا المتحدة وسيشيل والصومال وماليزيا وميانمار درجات متفاوتة من الدمار.

٣١ - وكانت كارثة تسونامي أخطر كارثة في تاريخ ماليزيا، إذ تسببت في مقتل ٦٩ شخصا وتدمير منازل ٨ ٠٠٠ شخص يعيش العديد منهم في مجتمعات محلية فقيرة تقتات على الصيد أو إلحاق الضرر بها. وفي ميانمار، بلغ عدد القتلى المعلن عنه رسميا ٦١ قتيلا، وتضررت بصورة مباشرة أو غير مباشرة ٢٠٠ قرية وما يتراوح ما بين ١٠ ٠٠٠ و ١٢ ٠٠٠ شخص على طول الساحل الجنوبي. وألحقت كارثة تسونامي أضرارا بالمنازل والبنى التحتية في سيشيل، حيث قتل شخصان وشردت ٩٥٠ عائلة. وفي الصومال، ضربت كارثة تسونامي الصومال مباشرة عندما بدأ ينتهي الجفاف وبالرغم من أن سبل كسب العيش كانت قد بدأت في التعافي من السيول المفاجئة والأمطار الثلجية والتدهور البيئي. وقتل ما مجموعه ٢٨٩ شخصا، واحتاج ٤٤ ٠٠٠ شخص إلى مساعدات إنسانية عاجلة. وفي جمهورية ترازيا المتحدة، أودت كارثة تسونامي بحياة ١٣ شخصا.

٣٢ - وتنطوي عملية التعافي على مجموعة من المشاريع. ففي الصومال، على سبيل المثال، شملت المشاريع خدمات الصحة النفسية الطارئة ومشروعا نفسيا اجتماعيا ساعد

٢٥ ٠٠٠ شخص على التأقلم مع آثار مجموعة من الكوارث التي أدت إلى حدوث فقر اقتصادي وتشرد وظروف معيشة صعبة وزيادة في انعدام الأمن. وفي ماليزيا، شملت جهود الحد من الكوارث خطة حكومية لتخصيص ترددات منفصلة للهاتف الخليوي لنشر رسائل نصية للإنذار المبكر بأمواج تسونامي. وفي ميانمار، تم تشييد حوالي ٣٠٠ مأوى وتم توفير البنى التحتية للمجتمعات المحلية الصغيرة والتدريب للنساء في مجال صنع شبك الصيد وإصلاحها.

ثالثا - الدروس المستفادة من الاستجابة لكارثة تسونامي التنسيق في مرحلتى تقديم المساعدات الإنسانية والتعافي

٣٣ - طرحت جهود التعافي من كارثة تسونامي تحديات خطيرة تتعلق بالتنسيق، خاصة فيما يتصل بقدرات الحكومة والمبالغ الكبيرة من التمويل المتاح وعدد الجهات الفاعلة. وقد كان التنسيق الحكومي أكثر نجاحا عندما كانت المسؤوليات محددة ومبينة بوضوح. ففي سري لانكا، على سبيل المثال، كانت عملية التنسيق المتعلقة بالمأوى المؤقتة ناجحة نسبيا لأن الكيان الحكومي الذي يدير ذلك القطاع كان له حضور على كل من الصعيد الوطني وصعيدي المقاطعات والأقسام. وكان التنسيق في القطاعات الأخرى أضعف بسبب تداخل المسؤوليات بين الوزارات التنفيذية والسلطات الأخرى الذي يمكن أن يُبطئ عملية اتخاذ القرار ويضع عقبات أمام التنفيذ ويؤدي إلى التباس بشأن المساءلة. وتشمل العوامل الأخرى التي تحد من قدرة الحكومات على التنسيق في المنطقة كافة، القدرات المحدودة لا سيما على المستويات المحلية وعدم كفاية فرص الوصول إلى المعلومات لا سيما أثناء مرحلة الإغاثة.

٣٤ - وقد واجهت الوكالات أيضا تحديات. فقد تم إنشاء أفرقة تنسيق قطاعية (تُعنى، مثلا، بالإسكان أو التعليم) في الميدان لمعالجة احتياجات التنسيق، إلا أن الاهتمام كان أقل بالتنسيق الجغرافي - بين مختلف القطاعات والوكالات على المستويات المحلية. وبالرغم من أن الاحتياجات الإنسانية تم استيفائها سريعا، فإن أنشطة الإغاثة لم تقم على عمليات تقييم مشتركة للاحتياجات من جانب الوكالات والجهات المانحة الثنائية والحكومات، وبالتالي بدت غير مترابطة إلى حد ما. وبالإضافة إلى ذلك، حالت الضغوط الممارسة على الوكالات من أجل صرف مبالغ كبيرة من المال بسرعة دون التنسيق أو الاستثمار في الشراكات المحلية. وتجعل وفرة الأنواع المختلفة من الجهات الفاعلة أيضا التنسيق صعبا وقد أدت إلى حدوث ثغرات وازدواجية.

٣٥ - ويطرح العدد الكبير من المنظمات غير الحكومية المشاركة في عملية الإنعاش تحديا خاصا. فقد وصلت بعد الكارثة المئات من المنظمات الحكومية إلى مواقع الكارثة، مسببة ضغطا شديدا على القدرات المحلية. ونظرا لعدم مشاركة جميع المنظمات غير الحكومية بالكامل في هياكل التنسيق المنشأة حديثا، فقد تم تقييم احتياجات بعض المجتمعات المحلية بأكثر مما ينبغي بينما ظلت مجتمعات أخرى دون خدمات لفترة طويلة من الزمن. وقد أشار عدد من التقارير (بما في ذلك تقرير قدمه المجلس الدولي للهيئات التطوعية في أبريل ٢٠٠٥) إلى أن المنظمات غير الحكومية الدولية في آتشيه لم تشرك المنظمات غير الحكومية المحلية والمجتمعات المحلية بشكل كاف في إجراء عمليات تقييم مشتركة وتخطيط الاستجابات.

٣٦ - وتحسّن التنسيق في النصف الثاني من عام ٢٠٠٥ مع تشديد الحكومات على إيلاء المزيد من الاهتمام والموارد للتنسيق بين الجهات الدولية الفاعلة. بالإضافة إلى ذلك، انتهت معظم البرامج قصيرة الأجل، وفي حالي إندونيسيا وملديف، جاءت في هذا السياق التزامات أكبر في الميزانية الحكومية لتساعد في تحسين التنسيق. وساعد في ذلك أيضا تخفيض تبدل الموظفين لصالح الاستمرارية. بالإضافة إلى ذلك، قدمت هيئات الأمم المتحدة دعما مباشرا لهياكل التنسيق الحكومية، بما فيه دعم إندونيسيا وسري لانكا وملديف وتايلند، في وضع قواعد بيانات المساعدة الإنمائية التي تملكها وتديرها الحكومة.

٣٧ - وأنشئت مكاتب للتنسيق المتكامل تابعة للأمم المتحدة لمساعدة المنسقين المقيمين ومنسقي الشؤون الإنسانية في إندونيسيا وسري لانكا وملديف بهدف اتباع نهج مترابط وحسن التنسيق من قبل الأمم المتحدة لدعم الحكومات في مرحلة الإنعاش بعد وقوع الكوارث. ويمكن زيادة تحسين تنسيق الأنشطة الإنسانية والإنعاش من خلال تحسين مشاركة وكالات غير تابعة للأمم المتحدة ومنظمات غير حكومية والحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر. وفي إندونيسيا، أنشئ مكتب منسق الأمم المتحدة لعمليات الإغاثة لآتشيه ونياس لتزويد الحكومة بدعم في مجال التنسيق، ويوسع المكتب حاليا نطاق نشاطه ليشمل منظمات غير حكومية. وكان لقدرة الأمم المتحدة على تنسيق الإغاثة دور حاسم في تيسير التخطيط الاستراتيجي للفريق القطري عن طريق وضع استراتيجيات انتقالية لدعم الخطط الوطنية الحكومية للإنعاش في سري لانكا وملديف، مثلا، كما يجري حاليا إعداد هذه الاستراتيجية لآتشيه ونياس.

٣٨ - وقد شجع الرئيس السابق للولايات المتحدة، بيل كلينتون، بصفته المبعوث الخاص للأمين العام للتعافي من كارثة تسونامي، على تكامل الجهود على الصعيد العالمي. ويعمل مكتبه، من مقره في نيويورك، على تنسيق أنشطة منظومة الأمم المتحدة الأوسع على صعيد

المقر، بالعمل مع الجهات الفاعلة التابعة للأمم المتحدة وغيرها من أصحاب المصلحة الرئيسيين، بما في ذلك البنك الدولي ومصرف التنمية الآسيوي وجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر الدولية والمنظمات غير الحكومية. ويتم ذلك من خلال آليات متنوعة من بينها الاجتماعات نصف الشهرية والمشاورات المنتظمة التي تعقدتها الفرقة العاملة المعنية بكارثة تسونامي التابعة للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات ومجموعة الأمم المتحدة الإنمائية مع المنسقين المقيمين ومنسقي الشؤون الإنسانية للأمم المتحدة وكبار مسؤولي الإدارات والوكالات فيما يتعلق بالسياسة العامة. وبالإضافة إلى ذلك، عقد المبعوث الخاص طوال فترة عمله، عدة مرات كل سنة، اجتماعات للاتحاد العالمي بشأن التعافي من كارثة تسونامي، الذي يجمع سوية حكومات وطنية ووكالات تابعة للأمم المتحدة ومؤسسات مالية دولية واتحادات لمنظمات غير حكومية، وحكومات مانحة، لتحديد الأولويات المشتركة والتشجيع على اتباع نهج متكامل.

التوصيات

٣٩ - الهياكل الميدانية المكرسة لإدارة الإنعاش: بعد أن استحدثت الأمم المتحدة هياكل خاصة لتنسيق التعافي من كارثة تسونامي تقرر بوجود هوة في القدرات الحالية للحكومات، يتعين على المنظمة أن تضع نموذجاً مرناً لدعم تنسيق الإنعاش يمكن تطبيقه بسرعة في حالات ما بعد الكوارث. ويتعين إيلاء الاعتبار الواجب، أثناء وضع هذا النموذج، للحاجة إلى تناول ما يلي: العلاقات بين منظومة الأمم المتحدة وغيرها من الجهات الفاعلة؛ وتنسيق متطلبات التمويل؛ وتقسيم صلاحيات الإدارات والوكالات في عملية الإنعاش؛ وسلطة اتخاذ القرار في الميدان؛ والاندماج الفعال للمنظمات غير الحكومية والحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر ضمن هياكل التنسيق لمرحلة ما بعد الكوارث التي تقودها الأمم المتحدة.

٤٠ - توفير الموارد الكافية: يتعين تخصيص موارد كافية لدعم التنسيق في كلتا مرحلتَي الإنعاش والإغاثة.

٤١ - مشاركة المنظمات غير الحكومية: ينبغي منح الدعم للجهود المتواصلة المبدولة من قبل منظمات غير حكومية دولية لاستحداث هياكل لتنسيق أكثر فعالية للمنظمات غير الحكومية والاستفادة منها في الاستجابة للكوارث على نطاق واسع وإدماج تلك المنظمات على نحو أكمل في آليات التنسيق التي تقودها الأمم المتحدة.

النماذج المختلفة للمؤسسات الحكومية المعنية بالمساعدة الإنسانية والإنعاش

٤٢ - تنوع أثر كارثة تسونامي جزئياً لأن البلدان المتضررة لم تكن تمتلك المستوى ذاته من الاستعداد للكوارث. فقد تمكنت تايلند والهند من الاستجابة بفعالية خلال مرحلة الإغاثة لأن كلا البلدين يمتلك نظاماً وطنياً جيدة الأداء لإدارة خطر الكوارث. وقامت السلطات التايلندية بالتفعيل السريع لقانون الدفاع المدني الصادر عام ١٩٧٩، مما سمح بتوفير الموارد والموظفين ومكّن من تفعيل هيكلية واضحة لاتخاذ القرار. وفي الهند، كانت الوفيات في المواقع التي كانت بها مبادرات أهلية للتأهب أقل منها في المواقع التي لم تستفد من مثل هذه التدابير.

٤٣ - وفي إندونيسيا وسري لانكا وملديف، جرى اعتماد لوائح تنظيمية جديدة للطوارئ من أجل إدارة الاستجابة وإنشاء هياكل جديدة. فقد أنشأت سري لانكا فور وقوع الكارثة مركزاً للعمليات الوطنية وثلاث فرق عاملة. وجرى استبدال الفرقة العاملة لإعادة بناء الدولة، التي كانت تهتم بالإنعاش الطويل الأجل، بهيئة إعادة البناء والتنمية في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦. وفي إندونيسيا، جرى استبدال الأفرقة المركزية وأفرقة المقاطعات للتنسيق بشأن الكوارث في نيسان/أبريل ٢٠٠٥ بالهيئة المنشأة على المستوى الوزاري لإصلاح وإعادة إعمار آتشي ونياس التي عُهد إليها بمهمة قيادة جهود الإغاثة.

٤٤ - كما أن القيادة القوية من جانب الحكومات الوطنية هي أمر أساسي، كوضوح الأدوار والمسؤوليات والولايات وحدود السلطة بين الوزارات التنفيذية، والكيانات المنشأة خصيصاً والسلطات الوطنية والمحلية. ويمكن للقيادة القوية أن تساعد، بين مهام أخرى عديدة، في تيسير احتياز المعوقات القائمة في سبيل توزيع المعونة، كإجراءات الجمارك وصرف الاعتمادات المالية.

٤٥ - وجرى بذل الجهود لتعزيز ودعم القدرة الوطنية على إدارة الإنعاش. فصندوق التمويل المتعدد المانحين لآتشي ونياس، على سبيل المثال، الذي تزيد حصته من التمويل عن ٥٠٠ مليون دولار، يدعم الحكومة الإندونيسية في تنفيذ مشاريع إعادة الإعمار. وأهداف الصندوق هي كفالة إيصال فعال ومنسق للدعم المالي، مع توفير إدارة فعالة وشفافة للأموال، والقيام بدور قناة للحوار المتعلق بالسياسات بين الحكومة والمانحين.

٤٦ - وبينما يتسم وجود سلطة واضحة على الصعيد الوطني بأهمية بالغة، فإن الرغبة في تحقيق لامركزية السلطة لتصبح على مستوى المقاطعات والمناطق والمستوى المحلي تتسم بنفس الأهمية. ولقد حققت تجربة اللامركزية نتائج إيجابية في هذا الصدد. ففي الهند، يتولى كيان مركزي مسؤولية التخطيط والتنسيق المشترك بين الإدارات، لكن مسؤولية تنفيذ برامج

الإنعاش قد تم تفويضها على مستوى الولايات والمقاطعات. وعلى النقيض من ذلك، كانت إدارات المقاطعات والمناطق في سري لانكا تفتقر أحيانا إلى السلطة أو القدرة على اتخاذ إجراء مستقل وتعبئة الموارد وتخصيصها. وفي إندونيسيا، برزت التوترات بين وكالة الإنعاش والتعمير لآتشيه ونياس وسلطات المقاطعات والوزارات المركزية التنفيذية. وأقرت الوكالة بالحاجة إلى اللامركزية، وهي تنفذ حاليا سياسة تسمح لموظفيها بإنشاء روابط أوثق على مستوى المقاطعات والمناطق. كما أن تمكين السلطات المحلية وإشراك المجتمعات المحلية بفعالية أكبر هما أمران حاسمان.

التوصيات

٤٧ - **الإصلاح المتواصل للمؤسسات الإنعاش:** التزم عدد من الحكومات المتضررة بتحديد سلطة مؤسساتها المركزية للإنعاش بشكل أدق و/أو نقل المزيد من المسؤوليات إلى مستوى المقاطعات والمناطق. ويتعين الإسراع بهذه الجهود، بما فيها ما يلي الحاجة إلى تعزيز القدرة الداخلية على إدارة مخاطر الكوارث على كل المستويات الحكومية، ويتعين على هيئات الأمم المتحدة أن تواصل توفير المساعدة لتشجيع القيام بهذه الإصلاحات.

٤٨ - **توضيح القواعد والمؤسسات:** يتعين في سياق إعادة الإعمار توضيح أدوار ومسؤوليات وخطوط السلطة بين الكيانات الحكومية على الصعيدين الوطني والمحلي وصعيدي المقاطعات والمناطق والإفصاح عنها بوضوح لجميع أصحاب المصلحة.

٤٩ - **تنسيق القوانين والسياسات لتيسير الاستجابة الدولية الفعالة:** يتعين على الدول المتضررة أن تعيد النظر في قوانينها وسياساتها المتعلقة بالكوارث على ضوء كارثة تسونامي، مع الأخذ بعين الاعتبار مدى جودة تعامل القوانين والسياسات مع المساعدات الدولية وإلى أي مدى تشمل الهياكل القائمة المجتمع المدني المحلي. ويتعين على الحكومات أن تسعى في عملية وضع قوانين وسياسات جديدة، إلى تذليل العقبات - كالأنظمة الجمركية وقواعد المشتريات غير السلسة - التي تحول دون الإيصال الفعال لتلك المساعدات. ويمكن للبرنامج الدولي لقانون وقواعد ومبادئ الاستجابة للكوارث أن ييسر تنسيق هذه السياسات.

تقييم الأضرار والاحتياجات

٥٠ - تتسم التقييمات الدقيقة بأهمية حيوية في الاستجابة الناجحة للكوارث. فهي ذات أهمية أساسية في تحديد أرقام الأضرار والخسائر والاحتياجات وتوفير أساس لتعبئة الدعم المالي. كما أنها تحدد الأولويات للاحتياجات الفورية والإنعاش الطويل الأجل، وتوثق أثر الكوارث الاقتصادي الاجتماعي والمالي من أجل المقارنة بين البلدان والدعوة لزيادة

الاستثمار في الحد من المخاطر قبل وقوعها. كما يمكن للتقييمات الفعالة أن ترسي أسسا للتنسيق في مرحلة التنفيذ.

٥١ - وقد تم تحديد الاحتياجات الفورية في أعقاب كارثة تسونامي من خلال تقييمات قطاعية وجغرافية متنوعة. وهناك إقرار عام بأنه كان من الممكن أن تكون هذه الجهود المتعددة منسقة تنسيقاً أفضل، وأن يتم تبادل نتائجها على نطاق أوسع، وفي بعض الحالات نشرها في وقت أنسب.

٥٢ - وكان النداء العاجل للأمم المتحدة نتيجة للتقييمات القطرية المتعددة، وقد حظي باستجابة سريعة وسخية من المانحين؛ فقد تلقت غالبية الجهات الفاعلة التي توفر احتياجات الإغاثة تبرعات كبيرة في غضون أيام من وقوع الكارثة. وتضمن النداء أيضاً احتياجات الإغاثة المبكرة في مجال دعم سبل كسب الرزق، كما في برامج النقد مقابل العمل. واستجابة لطلبات الحكومة في إندونيسيا وسري لانكا وملديف والهند، حُددت الاحتياجات الطويلة الأجل في التقييمات الشاملة للأضرار والاحتياجات التي أجراها البنك الدولي بالاشتراك مع مصرف التنمية الآسيوي وهيئات الأمم المتحدة والنظراء الحكوميين وجهات مانحة ومنظمات أخرى. وكانت الاستجابة للاحتياجات المالية المحددة من خلال هذه التقييمات قوية جداً، رغم أن ملديف تواجه عجزاً يربو على ١٠٠ مليون دولار.

٥٣ - ويعتبر الحصول على تقييم دقيق لاحتياجات الإنعاش المبكرة أمراً أساسياً في إدارة الانتقال من الإغاثة إلى التأهيل وإعادة الإعمار. لكن ذلك لا يزال يشكل تحدياً، وتواصل الأمم المتحدة وشركاؤها استكشاف وسائل لتحسين هذا الجانب من عملية التقييم. كما أن الافتقار إلى منهجية موحدة لتقييم احتياجات الإنعاش المبكرة، على سبيل المثال، يتسبب في إعاقة التخطيط. وسيتم تناوله في السنة القادمة من خلال المنتدى الدولي للإنعاش، وهو مبادرة بدأت في أيار/مايو ٢٠٠٥ لدعم استحداث منهجيات موحدة وزيادة فعالية التنسيق في مرحلة الإنعاش بعد وقوع الكوارث.

٥٤ - ويمثل ضيق الوقت تحدياً كبيراً في إجراء تقييمات دقيقة. وقد تكون البيانات الأساسية التي يتم الانطلاق منها فقيرة أو تكون البيانات قد تعرضت للتخريب. رغم ذلك يتعين على الحكومات وهيئات المعونة الاستجابة بسرعة وتوفير أرقام عن الأضرار والاحتياجات بغية الاستفادة من الاهتمام العالمي الذي سرعان ما يزول. ففي إندونيسيا في أعقاب كارثة تسونامي، مثلاً، أرادت الحكومة الاستفادة من اجتماع للمانحين كان مقرراً عقده بالفعل في أوائل كانون الثاني/يناير لجمع الأموال للإنعاش. وقد تطلب ذلك الشروع فوراً بإجراء تقييم عقب كارثة تسونامي بينما كانت عمليات الإغاثة الحاسمة جارية.

٥٥ - وأظهرت كارثة تسونامي أيضا أن التقييمات المشتركة يمكن أن تساهم في المزيد من التنسيق الفعال للمعونة حيث تناقش الهيئات خططها لدعم الإنعاش. وبالنظر لعدد الهيئات التي تحل عادة على بلد ما، فإن التقييمات المشتركة قد تعوض عن الأفرقة الصعب إدارتها. ومع ذلك، فإن إجراء التقييمات بصورة مشتركة يتسم بالأهمية في تفادي تحميل الحكومة أعباءً تتجاوز قدرتها على الاستجابة للطلبات المتعددة للحصول على المعلومات، وأيضا تفادي الإفراط في تقييم بعض المجتمعات المحلية، بينما بعضها الآخر مهمل.

٥٦ - ومن الواضح أن الاحتياجات تتغير مع مرور الزمن كلما توافر المزيد من المعلومات التفصيلية بعد انطلاق عملية الإنعاش. وبدل ذلك على أنه ينبغي للتقييم أن يكون عملية متواصلة. لكن تقييمات الأضرار والاحتياجات تميل لأن تتحول إلى ممارسة لفترة واحدة ولا يتم استكمالها بالضرورة. وقد يؤدي ذلك إلى مرونة محدودة وتكرار التخطيط خلال الإنعاش. وقد وفرت - إلى حد ما - التقارير المشتركة بين الهيئات لسنة واحدة، المتعلقة بالدول المتضررة، فرصة لإعادة تقييم الاحتياجات على ضوء التقدم المحرز وتحديد فجوات الإنعاش وأولوياته للسنة الثانية للإنعاش. فعلى سبيل المثال، أورد تقرير السنة الواحدة لإندونيسيا أرقاما حديثة للأضرار والخسائر، بعد تعديلها لمراعاة زيادات الأسعار، وأضاف تقييما لنياس، وأورد احتياجات المناطق المتضررة بالصراع في آتشيه. وقد أوجد التأخر في عملية تخطيط الإنعاش احتياجات جديدة، كالحاجة إلى مأوى مؤقت في آتشيه بسبب الافتقار لتقدم سريع في بناء الإسكان الدائم.

٥٧ - ويتعين أن يقترن الاهتمام المتزايد برصد الاحتياجات مع بذل جهد مستمر للتشاور بصورة أكثر جدوى مع المجتمعات المحلية المتضررة. ففي آتشيه، على سبيل المثال، كان هناك جهد كبير لاستبدال مراكب الصيد المفقودة. لكن تقرير السنة الواحدة خلص إلى أن العديد من المراكب كانت غير مناسبة في حجمها وتصميمها ومتانتها. ومن جهة أخرى، أدت المشاورات الفعالة مع المجتمعات المحلية إلى استبدال سريع للجرارات اليدوية في آتشيه لتحسين إعداد التربة واستصلاح بعض الأراضي المتضررة بالمياه المالحة. وستساعد قاعدة بيانات موحدة للمستفيدين ومشاورات حثيثة معهم في تحسين مواءمة احتياجات المجتمع المحلي مع المساعدة. كذلك فإن توافر بيانات أساسية أفضل وبذل جهود مستمرة لجمع البيانات هما أيضا عاملان حاسمان للحصول على تقييمات فعالة ومتواصلة للاحتياجات. ومن شأن قواعد البيانات الموحدة ذات البيانات الاجتماعية الاقتصادية، مثل نظام Devinfo، أن تعالج بعضا من هذه الفجوات بتيسير تبادل البيانات بين أصحاب المصلحة. وهناك في معظم البلدان المتضررة فجوات خطيرة في هذه المجالات.

التوصيات

٥٨ - منهجية تقييم احتياجات الإنعاش: ينبغي وضع منهجية متسقة لتقييم الاحتياجات لمرحلة الإنعاش المبكرة. ويتعين أن تتضمن تلك المنهجية آليات تمكّن المجتمع المحلي من المشاركة بشكل أكبر في التقييم والتخطيط على السواء.

٥٩ - الوصول إلى المعلومات الحاسمة: يتعين على هيئات المعونة أن تزيد الدعم للقدرة الوطنية على وضع بيانات أساسية وكفالة استمرار جهود جمع البيانات وتحليلها خلال الإنعاش من أجل التمكين من زيادة فعالية تقييم احتياجات الإغاثة والإنعاش. ويتعين على الأمم المتحدة أن تدعم الحكومات بشكل منهجي فيما يتعلق بهذه القضايا كجزء من عملياتها للإنعاش.

٦٠ - التقييمات المشتركة للاحتياجات: يتعين، إلى أقصى حد ممكن عمليا، إجراء تقييمات الإغاثة والإنعاش من جانب أفرقة تابعة لوكالات متعددة، وينبغي أن تستند تلك التقييمات إلى قواعد وآليات فعالة من أجل تبادل المعلومات في الوقت المناسب لتفادي الفجوات والازدواجية. كما يتعين تحديث هذه التقييمات بصورة دورية لكفالة فهم الاحتياجات المتغيرة فهما أفضل والسماح بإجراء تعديلات في الخطط. ويمكن لقاعدة بيانات موحدة ضمن الهياكل الحكومية القائمة أن تيسر الترابط بدرجة كبيرة.

الشفافية والمساءلة إزاء الجهات المانحة، بما فيها التبع والإبلاغ الماليان والرصد والتقييم، وقياس التقدم المحرز

٦١ - تم استحداث أدوات عديدة لكفالة الشفافية المالية والمساءلة. ويرصد نظام تتبع النفقات المساعدات المالية المقدمة في إطار النداء العاجل ويتبع الإنفاق من جانب الوكالة والبلد والقطاع والمشروع. ففي إندونيسيا وتايلند وسري لانكا وملديف، تتبع قواعد بيانات المساعدة الإنمائية المساعدات الدولية المقدمة للإنعاش الطويل الأجل. وتمكّن قواعد البيانات هذه المتاحة على الإنترنت الحكومات وشركاءها من رصد نتائج المشاريع وتتبع الموارد من كل المصادر مرسية بذلك أساسا قياسيا جديدا للمساءلة والشفافية، ومستخدمة أيضا كأداة في تخطيط التنمية.

٦٢ - ويتوقف نجاح هذه النظم إلى حد كبير على التحديث الطوعي والمنتظم من جانب جميع الوكالات والمانحين لبياناتهم. وقد عقدت مشاكل تقنية في قواعد البيانات أحيانا إدخال البيانات، وتُبدل حاليا جهود لكفالة تطويرها كي تستجيب لاحتياجات كل المستعملين.

٦٣ - وتكتمل هذه المبادرات الجهود الهادفة إلى تعزيز المساءلة على الصعيد الوطني. ففي إندونيسيا، جرى إنشاء مجلسين مستقلين يتبعان الرئيس مباشرة من أجل الإشراف على إدارة وكالة التأهيل وإعادة الإعمار وعملياتها وصرف أموالها. وتم إنشاء وحدة لمكافحة الفساد في تلك الوكالة لمنع الفساد والتحقيق فيه وبناء القدرة المحلية على كشف الفساد والتحقيق فيه ومنعه. وفي ملديف، يشرف مجلس أمناء على المركز الوطني لإدارة الكوارث الذي يرأسه مراجع حسابات عام. وتجري مراجعة دورية للحسابات لكفالة الشفافية واستعمال الأموال بشكل فعال. كما أن آليات الشراء والصرف التي تركز على إجراءات موحدة لتقديم العروض والشراء والدفع هي جانب هام آخر من المساءلة. وفي سريلانكا، تشرف على الشراء وكالة الشراء الوطنية، وهي جهاز تنظيمي مستقل.

٦٤ - وتركز دوائر المنظمات غير الحكومية أيضا على المساءلة إزاء جهاتها المانحة، وقدمت منظمات غير حكومية عديدة واتحاداتها تقارير دورية عن المساءلة للتوزيع العام. وبينما تختلف هذه التقارير في مستوى التفاصيل، فإن معظمها يتضمن مبلغ المال المجموع والمنفق والغرض من الإنفاق والخطط الطويلة الأجل للأموال المتبقية.

٦٥ - ومع ذلك، فإن الشفافية المالية لا تكفي وحدها لضمان المساءلة؛ فمراجعة الحسابات والتقييمات وعمليات الرصد هي أيضا حاسمة. وقد قام ائتلاف تقييم طرائق الرد على تسونامي، الذي يمثل ائتلافا واسعا مكونا من وكالات الأمم المتحدة والجهات المانحة والمنظمات غير الحكومية والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، بإجراء تقييمات على نطاق القطاعات في خمسة مجالات مواضيعية. ونشرت النتائج الأولية لهذه التقييمات في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥، وستكون التقارير النهائية متاحة في منتصف عام ٢٠٠٦.

٦٦ - ويهدف نظام رصد وتقييم آثار التعافي من كارثة تسونامي أيضا إلى تحسين المساءلة. وسيرصد نظام الرصد الذي يشمل إندونيسيا وتايلند وسريلانكا وملديف والهند للفترة ٢٠٠٦-٢٠١٠ التقدم المحرز وسيقيّم أثر الإنعاش الطويل الأجل. وقد بدأت العملية في أيار/مايو ٢٠٠٦ بمشاركة حكومات أشد خمسة بلدان تضررا ووكالات الأمم المتحدة والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر ومنظمات غير حكومية وجهات مانحة. كما وافقت الحكومات على مجموعة أساسية من مؤشرات الأثر الموحدة لقياسها في مختلف البلدان، وكذلك على مؤشرات محددة لكل بلد. ووافقت الحكومات أيضا على أن تعمل على تقديم أول تقرير توليفي قبل نهاية عام ٢٠٠٦. وسيكون من الهام كفالة إيجاد موارد مناسبة لهذه الجهود وأن تنشئ الحكومات خطط عمل قطرية فعالة لكفالة التنفيذ.

٦٧ - ودخلت وكالات الأمم المتحدة في شراكات مع القطاع الخاص من أجل تعزيز نظم المراقبة والرصد الماليين الداخليين. وتبرعت شركة Price Waterhouse Coopers بـ ٨٠٠٠ ساعة لتحسين آليات المساءلة في الأمم المتحدة. كما قدمت شركة Deloitte Consulting لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ٢١٠٠٠ ساعة مجانية من أجل تعزيز نظم الإبلاغ وإجراءات الشراء.

٦٨ - ولفرادى وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية آلياتها الخاصة لمراجعة الحسابات والتقييم والرصد. وأصدرت معظم المنظمات غير الحكومية ووكالات الأمم المتحدة تقارير علنية تغطي سنة واحدة بشأن التمويل والإنفاق المتصلين بكارثة تسونامي، وكذلك تقييمات مستقلة لاستجاباتها لكارثة تسونامي، وهي متاحة للعموم على مواقعها الإلكترونية. كما أن نطاق وكتافة المراجعة الداخلية والخارجية لعمليات وكالات الأمم المتحدة المتعلقة بكارثة تسونامي لم يسبق لهما مثيل. ويتعين نشر هذه التدابير على نطاق واسع وإطلاع المستفيدين عليها.

التوصيات

٦٩ - دعم قواعد بيانات المساعدة الإنمائية: يتعين على جميع المنظمات الدولية والمحلية، بما فيها المنظمات غير الحكومية، المشاركة في جهود التعافي من كارثة تسونامي أن تقدم معلومات شاملة إلى نظم قواعد بيانات المساعدة الإنمائية وأن تحدّث هذه المعلومات بانتظام. كما يتعين على الجهات المانحة مواصلة الدعم لمواصلة تطوير قواعد البيانات.

٧٠ - دعم نظام رصد وتقييم مدخلات الإغاثة من كارثة تسونامي: خطت حكومات إندونيسيا وتايلند وسري لانكا وملديف خطوة هامة بتأييد عملية تقييم الأثر في أيار/مايو ٢٠٠٦. ويتعين أن يتلو ذلك إعداد فوري لخطط عمل وطنية لكفالة التنفيذ الفعال. وينبغي للحكومات المانحة أن تقدم الدعم المالي لهذه المبادرة الهامة.

٧١ - إتاحة المعلومات بشأن المساءلة للمجتمع المدني: يتعين على الأمم المتحدة، بالتنسيق مع الحكومات المضيفة، أن تزيد بشكل كبير الجهود المبذولة لنشر المعلومات إلى المستفيدين فيما يتعلق بتدابير المساءلة والحالة الراهنة لبرامج الإنعاش.

تحسين الاستدامة: مشاركة المجتمعات المحلية في الإنعاش

٧٢ - تعتبر مشاركة المستفيدين في الإنعاش وتحملهم المسؤولية عنه جانبا حاسما في المساءلة وشرطا مسبقا للفعالية والاستدامة. ويتعين على برامج الإنعاش أن تسلّم عصا القيادة للمجتمعات المتضررة في تصميم البرامج وتنفيذها. ويمكن لمشاركة المجتمع المحلي أن تأخذ

أشكالا مختلفة عديدة. فيمكن للمجتمعات المحلية أن توفر المدخلات في مرحلة التخطيط وأن توجه تصميم المشاريع وأن تأخذ على عاتقها مسؤولية التنفيذ والرصد والتقييم.

٧٣ - ويمكن أن يكون لإشراك المجتمعات المحلية عدد من الفوائد المحتملة، بما فيها المساعدة في كفاءة إحراز نتائج مستدامة ومناسبة، وبناء القدرة على الصعيد المحلي، وتحسين الإدارة، وزيادة رأس المال الاجتماعي، والدعوة للأخذ بحلول سليمة بيئيا، وتشجيع اشتراك الجماعات المهمشة، وتعزيز تنفيذ المشاريع تنفيذا فعالا.

٧٤ - ومع ذلك، فإن المشاركة الفعالة تستغرق وقتا وجهدا. ويؤدي ذلك بشكل حتمي إلى المفاضلة بين تعزيز الإنعاش السريع وكفاءة وجود المجتمعات المحلية في المقدمة وتوجيه البرامج باتجاه بناء القدرات.

٧٥ - ومن المفهوم أن النُهُج قد تنوعت تنوعا كبيرا نظرا للعدد الكبير من الوكالات التي تمارس التنمية النابعة من المجتمع المحلي. وأدى ذلك إلى عدم الاتساق والازدواجية، وكذلك إلى الشعور بخيبة الأمل لدى بعض المجتمعات المحلية فيما يتعلق بالوقت المطلوب للاجتماع بالوكالات والمنظمات غير الحكومية العديدة. ويتعين على الحكومات والشركاء التنفيذيين أن ينسقوا هذه الجهود بصورة أفضل. كذلك، فإن اتباع استراتيجية مترابطة وحسنة التوجيه لنشر المعلومات في كامل عمليات الطوارئ والإغاثة سيكون مفيدا أيضا.

٧٦ - وقد شاركت المجتمعات المحلية في الإنعاش من كارثة تسونامي بطرق متنوعة. ففي سري لانكا، على سبيل المثال، ستقوم اللجان الاستشارية لإصلاح القرى المقرر تشكيلها بإشراك المستفيدين في تنفيذ الإنعاش ورصده. ودعمت مبادرة أخرى في سري لانكا حلقات نقاش في أكثر من ١٠٠٠ قرية لتحديد احتياجات إنعاش سبل كسب الرزق وإعادة التوطين وتبادل المعلومات بين المستفيدين والوكالات. وفي إندونيسيا، تُعطي القرى منحا للإيفاء بالاحتياجات المتعلقة بالبنى التحتية أو الخدمات الأساسية أو سبل كسب الرزق التي اعتبرتها تلك القرى من الأولويات، وتم بناء مدارس مؤقتة بالتشاور مع المجتمعات المحلية. وفي الهند، يشارك ممثلو المجتمع المحلي في بناء ورصد وصيانة مرافق الإمداد بالمياه والصرف الصحي.

التوصية

٧٧ - التنمية النابعة من المجتمع المحلي: رغم وجود مبادرات رائدة لتشجيع المشاورات مع المجتمع المحلي ونشر المعلومات عن المستفيدين، فإن البرامج لم تكن بنفس المستوى دائما، كما أنها كانت غير منسقة، ولم تُعط الأولوية الكافية. وتتيح الجهود الحالية لتطبيق

اللامركزية في عمليات الإنعاش وفي تنفيذ التشريعات الخاصة بالحد من مخاطر الكوارث، فرصاً للتركيز مجدداً على العمل مع المجتمعات المحلية ولتقاسم المعلومات. وعلى موظفي الحكومة والأفرقة القطرية للأمم المتحدة أن يضعوا خططاً من أجل زيادة هذه الجهود.

التنوع الاقتصادي واستحداث سبل لكسب الرزق

٧٨ - إن وضع برامج لاستعادة سبل كسب الرزق وتنويع الاقتصادات عنصران أساسيان في عمليات الإنعاش، وقد كان التأثير الأكبر لأمواج تسونامي في معظمه على المجتمعات الساحلية الريفية التي كانت تعتمد على صيد الأسماك وعلى الموارد الطبيعية الأخرى. ولا بد أن تتضمن استعادة سبل كسب الرزق إعادة بناء البنية الأساسية المادية، بالإضافة إلى التدريب وتنمية المهارات من أجل تقليل الهشاشة الاقتصادية في المستقبل. وبالإضافة إلى ذلك، لا بد أن تعالج هذه البرامج عدم المساواة بين الجنسين وبين الأعراف المختلفة.

٧٩ - وبشكل عام، كان هناك تقدم طيب بدرجة معقولة في خلق فرص لكسب الرزق. ففي سري لانكا، استعادت نسبة تتراوح بين ٧٠ في المائة و ٨٥ في المائة من الأسر المتضررة مصدر دخلها الرئيسي خلال عام واحد. ورغم ذلك، فقد صادف الكثير من البرامج عقبات بسبب ضعف التنسيق، ونقص التكامل بين جهود الوكالات المختلفة. كما أن الأمر بحاجة إلى مزيد من العمل لضمان مشاركة المجتمعات المحلية بصورة كافية في دفع انتعاش سبل كسب الرزق، الأمر الذي سيساعد في ضمان الاستمرارية في الأجل البعيد. كما ينبغي البدء في برامج سبل كسب الرزق بوتيرة أسرع مما جرت عليه العادة، حيث أن الأسر تبدأ في إعادة بناء سبل كسب أرزاقها، خلال أيام - لا شهور - من حدوث أي كارثة.

٨٠ - وفي اندونيسيا، تبذل مساعٍ لإدراج التمويل ضمن برامج التدريب الرامية إلى إنعاش الأعمال التجارية الصغيرة وإحداث تنمية اقتصادية محلية؛ وذلك عن طريق تقديم منح صغيرة وقروض مدعومة. ودعماً للانتعاش وما بعده، لا بد من إنشاء مؤسسات للتمويل بقروض صغيرة قائمة بذاتها، وتستطيع توفير فرص للاستثمارات في خلق فرص للعمل وفي إقامة مشروعات للذين يعملون لحسابهم، مع توفير سبل للأفراد والمجموعات من ذوي الدخل المنخفض لكي ينوعوا مصادر دخلهم ويتحكموا في المخاطر الاقتصادية.

٨١ - ويتفاوت التخطيط الاقتصادي الطويل الأجل من بلد إلى آخر. فالهند تستخدم النهج المرحلي، الذي يشمل التدخل القصير الأجل، الذي يتم سنوياً لاستعادة المستويات السابقة للدخل، والبرامج المتوسطة الأجل التي تتراوح بين سنة وثلاث سنوات لتشجيع التنويع الاقتصادي، وبالأخص بالنسبة للشباب والنساء، والتدخلات الطويلة الأجل، الموجهة نحو زيادة الدخل وتوزيعه بصورة عادلة، وهو ما يتطلب إصلاحات على صعيد المؤسسات

والسياسات. وفي ملديف يهدف مشروع استثماري سيبدأ تنفيذه في عام ٢٠٠٧ إلى زيادة التنوع الاقتصادي من أجل تحسين الاستقرار الاقتصادي، وتحقيق قدر أكبر من العدالة في توزيع الدخل، وتحقيق نمو مستدام. وفي سري لانكا، طبق نظام من ثلاثة مراحل متداخلة جزئياً: منح نقدية أولية، تعقبها برامج بمبالغ نقدية مقابل العمل، تحل محلها تدريجياً برامج للقروض الصغرى وغيرها من البرامج.

٨٢ - وهناك إقرار متزايد بالحاجة إلى التقارب بين الأنشطة المختلفة التي تقوم بها المنظمات غير الحكومية، والمنظمات النابعة من المجتمع المحلي، والقطاع الخاص، وغيرها. ففي الهند - على سبيل المثال - يجري إنشاء مراكز معلومات مجتمعية للمساعدة في رصد المبادرات ولتكون بمثابة نقطة التقاء لعناصر التنمية الاقتصادية. وسوف تكون هذه المراكز بمثابة محطات يتم التوقف عندها للحصول على جميع العناصر الرئيسية لاستعادة سبل كسب الرزق، وربما تكون أيضاً نموذجاً للمساعدة في تشجيع المزيد من التنسيق وتجميع الموارد والاستفادة القصوى منها، وكفالة الاستدامة على المدى الطويل.

التوصيات

٨٣ - **التركيز مبكراً على سبل كسب الرزق:** ينبغي معالجة مسألة حماية سبل كسب الرزق واستعادتها بأسرع ما يمكن بعد الكارثة، كما ينبغي - كإجراء معتاد - أن تأتي برامج الاستعادة المبكرة لسبل كسب الرزق ضمن نداءات عاجلة.

٨٤ - **زيادة التنسيق:** بالنظر إلى انعدام تقاسم المعلومات والتنسيق الفعالين، ووجود قلة قليلة من القوائم الشاملة التي تحصر المشاركين في برامج إنعاش سبل كسب الرزق، تظهر الثغرات وازدواجية الجهود. ورغم أن أفضل تنسيق يمكن أن يحدث على المستوى المحلي، فإن على الأمم المتحدة أن تشجع على إنشاء مراكز لتبادل المعلومات بشأن برامج سبل كسب الرزق في أعقاب الكوارث.

٨٥ - **التنوع الاقتصادي والتخطيط الاقتصادي بعيد المدى:** على الحكومات المتضررة والمؤسسات المالية الدولية، ووكالات الأمم المتحدة، أن تحسن من تعاونها من أجل إدماج برامج سبل كسب الرزق بصورة أفضل في جهود التخطيط بعيد المدى المبذولة على الصعيد الوطني، وخاصة تلك الجهود التي تشجع تنوع الاقتصادات. وقد كان هناك في أغلب الأحيان إدماج محدود للبرامج الشعبية لسبل كسب الرزق في الاستراتيجيات الاقتصادية الأوسع مجالاً. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الإمكانيات التي تتيحها الخدمات المالية المبتكرة، ينبغي استكشافها بصورة أوثق نظراً للفوائد التي تتيحها هذه الخدمات من أجل تنمية الاقتصاد المحلي. وينبغي لهذا النهج أن يحقق التوازن في جهود إحلال الأصول.

الحد من المخاطر، والإنذار المبكر بأمواج تسونامي، وإدماج الوقاية والتخطيط الإنمائي

٨٦ - إن اتخاذ خطوات للحد من الأخطار في المستقبل وبناء هياكل أكثر أمانا هما عنصران هامان لإعادة البناء بصورة أفضل. وقد أحرز تقدم طيب في إقامة نظم للإنذار المبكر، ولكن ليس من الواضح بنفس القدر ما إذا كان يجري بناء مساكن وبنى أساسية أكثر أمانا، وما إذا كانت سبل كسب الرزق تزداد صمودا، وما إذا كانت ممارسات استخدام الأراضي وإدارة البيئة تزداد تحسنا، ما إذا كانت تنشأ الآن نظم أكثر فعالية لإدارة الكوارث.

٨٧ - وقد بذلت الحكومات جهودا متسقة - بمساعدة الوكالات الدولية - لإنشاء نظم للإنذار المبكر والاستجابة لأمواج تسونامي. وقد قامت بذلك من خلال تقييم القدرات الوطنية والمحلية للتأهب لمواجهة الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ، وتقييم الاحتياجات التكنولوجية وإقامة آليات وطنية للإنذار المبكر بأمواج تسونامي وتخفيف آثارها.

٨٨ - وقد أقيمت آلية تحت إشراف اللجنة الأوقيانوغرافية الحكومية الدولية لوضع نظام للإنذار المبكر بأمواج تسونامي. وتم على وجه السرعة تركيب شبكة مؤقتة للمعلومات الاستشارية، تستخدم نظم الأرصاد الجوية الموجودة، وتتكون من نقاط الاتصال الوطنية التي تتلقى الإنذارات عند حدوث أخطار طبيعية. ويجري الآن تحديث نظم المراقبة والإنذار، بالإضافة إلى نظام للإنذار المبكر الأولي من المفروض أن ينتهي العمل فيه بحلول شهر تموز/يوليه ٢٠٠٦. وقد كشفت تقييمات الاحتياجات التفصيلية للخطط الوطنية للإنذار والاستجابة التي أجريت لـ ١٦ بلدا عن الكثير من الثغرات، مع التفاوت الكبير للتقدم من بلد إلى آخر. وتستخدم هذه التقييمات الآن لتوجيه المساعدة في وضع خطط وطنية.

٨٩ - ومن بين الـ ٢٩ بلدا التي تشارك في نظام الإنذار في المحيط الهندي، هناك ٢٠ بلدا ليس بها خطط وطنية للإنذار المبكر بأمواج تسونامي والاستجابة لها. وفي آذار/مارس ٢٠٠٦، قدمت مجموعة من الشركاء الدوليين مشورتها إلى الحكومات التي تخلفت عن ركب تنمية القدرات الوطنية، وذلك بهدف الإسراع بالتقدم في هذا المجال.

٩٠ - وبالإضافة إلى ذلك، تبذل الجهود الآن لزيادة الوعي العام، وتقديم دعم نابع من المجتمع المحلي لإدارة مخاطر الكوارث، عن طريق حلقات العمل، وعمليات التدريب، ومواد وسائل الإعلام الجماهيرية، والمناهج الدراسية. وهناك الآن اعتراف متزايد بضرورة ربط أي نظام للإنذار المبكر بأمواج تسونامي بنظم الإنذار بالأخطار الأخرى، مع دمجها بقوة في نهج عام للحد من مخاطر الكوارث. كما أن من المهم أن تستطيع هذه النظم إعطاء إنذارات شاملة إلى أكثر المجموعات تعرضا للمخاطر.

٩١ - وينبغي تعزيز الروابط بين مؤسسات إدارة الكوارث، والمنظمات التقنية للإنذار المبكر، ومخططي التنمية، من أجل الحد المنهجي من مخاطر الكوارث التي تواجه البلدان، عملاً بما جاء في إطار عمل هيوغو ٢٠٠٥-٢٠١٥^(١).

التوصيات

٩٢ - الحد من المخاطر وتخطيط العمل الإنساني والإنمائي: ينبغي إدماج الحد من الكوارث في التخطيط للإغاثة والتنمية، بما في ذلك تقييم الاحتياجات. وهو طرح تقبله معظم الوكالات والمنظمات غير الحكومية، ولكنه لم يتحقق من الناحية العملية. وعلى جميع المنظمات الإنسانية والإنمائية أن تراجع بسرعة إجراءات العمل فيها لكي تكفل تركيزاً كافياً على مبادئ الحد من الكوارث، كما جاء في إطار عمل هيوغو ٢٠٠٥-٢٠١٥^(١).

٩٣ - الإنذار بأمواج تسونامي، والبرنامج الأوسع للحد من الكوارث، وبناء القدرات الوطنية: ينبغي ربط نظم الإنذار بأمواج تسونامي بنظم الإنذار من الأخطار الأخرى، مع تعزيزها كجزء من نهج متكامل للحد من مخاطر الكوارث. وعلى الخطط الوطنية لنظم الإنذار أن تعالج وسائل نقل الإنذارات، وأن تشمل على إدارة الكوارث، وتخفيف آثارها، والتوعية العامة، والأنشطة الأهلية. وقد أقرت حكومات عديدة تشريعات بشأن إدارة مخاطر الكوارث، أو هي في مرحلة النظر في تشريعات من هذا القبيل. وينبغي الإسراع بهذه العمليات، كما أن على الحكومات أن تستفيد من عرض مجموعة الوكالات لتقديم المساعدة لكي تضمن فعالية خطط العمل الوطنية.

٩٤ - دور مجموعة التنسيق الحكومية الدولية لنظام الإنذار بأمواج تسونامي في المحيط الهندي وتخفيف آثارها: ينبغي استخدام مجموعة التنسيق الحكومية الدولية بوصفها الآلية الأساسية للتنسيق الإقليمي، كما ينبغي تشجيعها على المشاركة كلما أمكن في الآفاق الأوسع لإدارة الكوارث والتنمية.

حقوق الإنسان: المساواة، والجنسانية، والمجتمعات المعرضة للخطر، إدراج مبادئ حقوق الإنسان في البرامج الإنسانية

٩٥ - رغم أنه قد يكون للكوارث تأثيرات كبيرة على حقوق المجتمعات المحلية المتضررة فإنه قد يحدث، عند المسارعة إلى تقديم مساعدات الإغاثة، تجاهل للنهج القائم على الحقوق. فأي كارثة قد تفاقم من أوجه الضعف التي كانت موجودة من قبل، فالمشردون داخلياً

(١) انظر الوثيقة A/CONF.206/6 و Corr.1، الفصل الأول، القرار ٢.

يقيمون عادة في مخيمات مؤقتة أو أكواخ، وهو ما قد يفضي إلى أحوال فيها انتهاك لحقوق الإنسان. كما أن عدم المساواة في توزيع المساعدات قد يثير القلق بشأن حقوق الإنسان.

٩٦ - وقد أثار التجارب في عدد من عمليات الإنعاش عددا من حالات القلق بشأن حقوق الإنسان، مثل عدم المساواة في فرص الحصول على المساعدة، والتمييز في تقديم المعونة، وإعادة التوطين قسرا في مستوطنات أو مخيمات، أو الحرمان من الاستيطان فيها، والعنف الجنسي والقائم على نوع الجنس، والحرمان من فرص التعليم، وضياع المستندات، وعدم إعادة الممتلكات، وضعف مشاركة المستفيدين في صنع القرار.

٩٧ - ويبدو أن بعض هذه الأنماط قد تكررت في الجهود التي بذلت في أعقاب كارثة تسونامي. فعلى سبيل المثال، أثرت أنماط التهميش والتمييز التي كانت قائمة من قبل على توزيع المعونات. فالمساواة في توزيع المعونات كانت مشكلة، حيث يبدو أن السكان المتضررين من أمواج تسونامي لم يستفيدوا على قدم المساواة من برامج المساعدة السخية مقارنة بالمجتمعات المحلية التي كانت أقل تضررا، والتي ظلت مع ذلك على فقرها وتهميشها لأسباب أخرى.

٩٨ - وبإمكان الوكالات الدولية أن تعمل على كفاءة تحقيق الإنعاش في ظل إطار يحمي حقوق الإنسان ويعززها. ويجري الآن وضع اللمسات الأخيرة على مجموعة من المبادئ التوجيهية العملية بشأن حماية حقوق الإنسان في حالات الكوارث الطبيعية، مع إشارة خاصة إلى المشردين داخليا. وتقوم هذه المبادئ التوجيهية على الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وغيره من المواثيق التي تكمل المعايير الموجودة بالفعل، مثل المبادئ التوجيهية بشأن التشريد الداخلي^(٢)، والميثاق الإنساني لمشروع Sphere، والمعايير الدنيا للاستجابة للكوارث، ومدونة قواعد السلوك لحركة الصليب الأحمر والهلال الأحمر الدولية، والمنظمات غير الحكومية العاملة في مجال الإغاثة من الكوارث، وورقة السياسات بشأن حماية المشردين في الداخل التي وضعتها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات.

٩٩ - ومع ذلك، فإن الحكومات مسؤولة في المقام الأول عن الحماية وتقديم المساعدة، كما أن من حق هؤلاء السكان المتضررين أن يطلبوا المساعدة والحماية، وأن يحصلوا عليهما من حكوماتهم. وعلى الجهات الفاعلة من غير الدول - سواء الدولية أو المحلية - أن تقر بهذه الحقيقة، وأن تتعاون تعاوناً تاماً مع السلطات الوطنية في تقديم المساعدة.

(٢) انظر الوثيقة E/CN.4/1998/53/Add.2، المرفق.

١٠٠- وقد ساعد مستشار حقوق الإنسان الملحق بالفريق القطري للأمم المتحدة في سري لانكا في اتخاذ مبادرات ناجحة تقوم على حقوق الإنسان. وتعاون هذا المستشار مع لجنة حقوق الإنسان السريلانكية تعاوناً وثيقاً في تطوير ودعم عمل وحدة رصد الإغاثة من الكوارث، وهي الوحدة التي بحثت أكثر من ١٩٠٠٠ شكوى من المستفيدين، وقامت بزيارات ميدانية، وبأنشطة للدعوة لدى المسؤولين على المستويين المحلي والوطني. كما تعاونت اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان مع الأمم المتحدة لتيسير عمليات استطلاع في ١١٠٠ مجتمع محلي من المجتمعات المتضررة، وهو التعاون الذي أسفر عن تقرير هام عن احتياجات السكان والمتاعب التي يعانونها.

١٠١- ومن دواعي القلق الأخرى، كفالة استفادة النساء على قدم المساواة من عملية الإنعاش. فالطرق السائدة لدعم سبل كسب الرزق قد تقتصر بضعف قدرة الوكالات على تقديم برامج عادلة. ذلك أن أولويات البرامج تتأثر أحياناً بالسهولة اللوجستية النسبية لتقديم المساعدة أكثر من تأثيرها بتقييم الاحتياجات النسبية. فاحتياجات الرجال من سبل كسب الرزق تتصل في أغلبها بالقوارب، وشباك الصيد، والبذور، والأدوات، وهي احتياجات تُلبى عن طريق مشروعات مباشرة إلى حد ما لإحلال الأصول. أما سبل كسب الرزق بالنسبة للنساء، فإنها تتطلب في أغلب الأحيان الارتباط بالأسواق الدولية أو تتعلق بالصناعات المنزلية، وهو ما قد يحتاج إلى مساحات داخل المنازل. كما أن التأخير في توفير مأوى ربما كان مضراً بفرص كسب الرزق لدى النساء أكثر منها لدى الرجال.

١٠٢- ويعني الميل إلى الاعتماد على مجموعات موحدة من المساعدات، أن الاحتياجات الخاصة للمجموعات الضعيفة، بما في ذلك النساء والمسنون والمعوقون، لا تلبى دائماً في الوقت المناسب، وبالأخص في مرحلة الإغاثة. وفي مرحلة الإنعاش، قامت الوكالات بتشكيل أفرقة مواضيعية عاملة بما فيها أفرقة لشؤون الجنسين، وهو ما ساعد في معالجة الحاجة إلى أنواع مختلفة من الدعم. ورغم أن هذه الجهود هي موضع ترحيب، فإن موظفي الأمم المتحدة والسلطات المحلية سيكونون أقدر على معالجة هذه المسائل لو توافر لهم - في وقت مبكر بقدر الإمكان - المزيد من المعلومات الإحصائية عن المستفيدين بحسب العمر والجنس وغير ذلك من المعلومات الهامة.

التوصيات

١٠٣- **المبادئ التوجيهية التشغيلية:** لا بد أن تقوم جميع الأطراف الفاعلة في الجهود المبذولة للتعافي من كارثة تسونامي بنشر المبادئ التوجيهية التشغيلية الجديدة بشأن حماية حقوق الإنسان في حالات الكوارث الطبيعية على نطاق واسع، وأن تأخذها في اعتبارها.

وعلى الحكومات والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية أن تضع خططاً لإدماج هذه المبادئ التوجيهية في عملياتها للتعايش من الكوارث.

١٠٤ - تشجيع المساواة في توزيع المساعدات: على الحكومات والجهات المانحة والوكالات المنفذة أن تدرس بدقة تأثيرات برامج المساعدة على نقاط الضعف الموجودة وعلى أنماط التمييز والمساواة بين مختلف قطاعات السكان، وعلى برامج المساعدة أن تبين كيفية تشجيعها للمساواة بين مختلف المجتمعات المحلية وداخلها.

١٠٥ - مواصلة الجهود الخاصة لمعالجة القضايا الجنسانية: على وكالات الأمم المتحدة وحكومات المنطقة المتضررة، والدول الأعضاء، أن تدعم الجهود المتواصلة لمعالجة الاعتبارات الجنسانية في عملية الإنعاش، بما في ذلك عن طريق زيادة جمع المعلومات الإحصائية عن السكان المتضررين من أمواج تسونامي، وتوزيعها بحسب العمر والجنس والمعلومات الأخرى ذات الصلة.

العوامل البيئية في الإنعاش والحد من المخاطر

١٠٦ - كان لكارثة تسونامي آثار بيئية هائلة، بعضها يرجع إلى الكارثة مباشرة، والبعض الآخر جاء من عملية الإنعاش. فعدم الانتباه إلى العلاقة بين الإدارة البيئية والحد من مخاطر الكارثة، أضعاف فرصا كانت متاحة لإعادة البناء بصورة أفضل.

١٠٧ - وقد خلفت أمواج تسونامي وراءها كميات غير مسبوقه من الحطام، أصبحت تشكل خطراً بيئياً على المدى القصير. وأدت إزالة هذا الحطام دون تخطيط جيد إلى ارتفاع تكاليف عمليات التنظيف، وضياع فرص إعادة تدوير الحطام. ومع ذلك، فإن هناك أمثلة إيجابية على الجهود الملائمة للبيئة. ففي ملديف، اشتملت برامج التخلص من المخلفات، على إزالة المخلفات الخطرة (الأسبستوس، والزيوت، ومخلفات الرعاية الصحية) والحطام المتخلف عن أمواج تسونامي، وإقامة مراكز جديدة للتخلص من المخلفات. كما أنشأت حكومتا إندونيسيا وملديف منتديات للتخلص من المخلفات كي تقوم بتنسيق المساعدات التي تقدمها الجهات المانحة والوكالات، والجهات المحلية.

١٠٨ - قد يكون للقرارات التي تتخذ تحت الضغط تكاليف بيئية باهظة يمكن تفادي معظمها بالاستعداد الجيد وبالمزيد من الالتزام بالتخطيط. ففي بعض الأحيان، لم تلق برامج الإنعاش بالاهتمام البيئية البعيدة المدى. فمثلاً، يؤدي الطلب على الأخشاب من أجل البناء إلى إرهاق الموارد الحرجية المهتدة أصلاً. وبالإضافة إلى ذلك، تستهلك قمامات صناعة الآجر التي تتسم بعدم الكفاءة، كميات ضخمة من حطب الوقود. ورغم أن مصادر الخشب وحطب الوقود تشكل مصدراً مستمراً للقلق، فإنه لا توجد حتى الآن أي سياسات واضحة

للاستفادة من الأخشاب بصورة مستدامة. كما أن الطلب على الحجارة والحصى والرمال يمثل ضغوطا كبيرة على الموارد الطبيعية.

١٠٩- وفي الاجتماع الذي عقد بالقاهرة في شهر شباط/فبراير ٢٠٠٥، اعتمد ممثلو جميع الحكومات المتضررة من أمواج تسونامي والمؤسسات الدولية الداعمة لها مبادئ توجيهية للإصلاح والتعمير في أعقاب كارثة تسونامي (مبادئ القاهرة)، وهي مبادئ أريد بها توجيه أنشطة التعمير في المناطق الساحلية (مثل تحديد مناطق قريبة من السواحل لا يجوز البناء فيها، واعتماد قواعد للبناء، والمحافظة على الأراضي الرطبة وأشجار المنغروف، ومنابت الأعشاب البحرية، والشعب المرجانية باعتبارها كلها وسائل للحماية). وتسعى الآن عدة حكومات إلى تنفيذ مبادئ القاهرة. ففي سري لانكا مثلا، تعمل إدارة صون السواحل على ضمان احترام هذه المبادئ في عمليات إعادة الإعمار، كما بدأت تطورات مماثلة في تايلند وسيشيل. وتعد هذه الجهود باتباع نهج أكثر اتصافا بالطابع الاستراتيجي في معالجة مشكلات البيئة.

التوصيات

١١٠- **النشر الفعال للخبرة البيئية:** على وكالات الأمم المتحدة والحكومات المتضررة أن تتكفل بالنشر الفعال للخبرة البيئية في جميع مراحل الاستجابة للكوارث بدلا من الانتظار إلى أن تتخذ القرارات الرئيسية بالفعل.

١١١- **إدماج المسائل البيئية في عمليات الإنعاش والتخطيط والتنفيذ:** سيتسنى إدماج استخدام مواد البناء وممارسات البناء القابلة للاستدامة وتشجيع الطاقة البديلة إدماجا أكمل في خطط الإنعاش، إذا أدرج هذا الاستخدام وتلك الممارسات في عمليات تقييم الاحتياجات. وينبغي لأي استعراض لمنهجيات تقييم الاحتياجات أن يشجع على مراعاة هذه الأمور باستمرار.

١١٢- **تعزيز برامج إدارة المخلفات:** على وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية أن تعزز البرامج التي تدعم الحكومات والمجتمعات المحلية في القيام بفرز مخلفات أمواج تسونامي وتخزينها والتخلص منها وإعادة تدويرها، وعلى وضع استراتيجيات متكاملة لإدارة المخلفات على المدى البعيد.

١١٣- **الإدارة البيئية:** على وكالات الأمم المتحدة أن تشجع الأطر البيئية الاستراتيجية التي توفر مبادئ توجيهية واضحة فيما يتعلق بالمسؤوليات البيئية لأصحاب المصلحة الرئيسيين، والتي تنقل السياسات من التركيز على الوقاية من الأضرار البيئية إلى التركيز الاستباقي على إعادة البناء بصورة أفضل.