

Distr.: General
2 June 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
والمساعدة الغوثية في حالات الكوارث

الجمعية العامة

الدورة الحادية والستون

البند ٦٧ (أ) 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 تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ

تقرير الأمين العام

موجز

أعد هذا التقرير عملاً بقرار الجمعية العامة ١٢٤/٦٠ وقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٤/٢٠٠٥. وهو يبحث بعض التحسينات الرئيسية التي أدخلت على الأنشطة الإنسانية ويركز على الاقتراحات التقنية الرامية إلى تعزيز قدرات الاستجابة على كافة المستويات ويلقي الضوء على مسائل أخرى ذات أهمية مثل العنف القائم على نوع الجنس والأزمات التي تتسم بمجابهتها بنقص مزمن في التمويل.

* A/61/50 و Corr.1.

** E/2006/100.



أولا - مقدمة

- ١ - أُعد هذا التقرير استجابة للطلبات الواردة في قرار الجمعية العامة ١٢٤/٦٠ وقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٤/٢٠٠٥ بشأن تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ.
- ٢ - وروعي أيضا في إعداد التقرير موضوع الجزء المتعلق بالشؤون الإنسانية من الدورة الموضوعية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي لعام ٢٠٠٦، المعنون. "تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة: تنفيذ الاستجابة الإنسانية المحسنة على جميع المستويات، بما في ذلك تعزيز القدرات، مع إيلاء اهتمام خاص لحالات الطوارئ الإنسانية الأخيرة، بما فيها الكوارث الطبيعية الشديدة"، وحلقتي النقاش بشأن "العنف الجنساني في حالات الطوارئ الإنسانية" و "حالات الطوارئ التي تعاني من نقص مزمن في التمويل".

ثانيا - السنة المستعرضة

- ٣ - تميز العام الماضي بمزيد من الكوارث الطبيعية الجسيمة من حيث مداها وحجمها، فضلا عن الاتجاهات الباعثة على القلق فيما يتعلق بحالات الطوارئ المعقدة. وسواء اقترنت الآثار غير المتناسبة التي تخلفها هذه الأزمات على البلدان والمجتمعات المحلية الضعيفة بالعوامل الاجتماعية - السياسية أو بالمخاطر الطبيعية، فستظل مدعاة للاهتمام. وإذا استمرت مستويات قابلية التأثر والمعاناة الحالية دون كبح، فستفضي إلى زيادة التشريد والنكسات في مجال التنمية واستمرار دورات الفقر.
- ٤ - وتطور النظام الإنساني أيضا بسرعة من نظام يتسم بقلّة الأطراف الفاعلة نسبيا إلى نظام تكثر فيه الأطراف الفاعلة مع تنوع القدرات والمهارات والأولويات. غير أن آلياته التنسيقية لم توظف هذه الموارد بعد على الوجه الأمثل. فعلى سبيل المثال، يبلغ عدد العاملين في مجال المساعدة الإنسانية في السودان حاليا نحو ١٣ ٠٠٠ عامل، غير أن النظام لا يزال يعاني من نكسات في تعبئة الأشخاص ذوي المهارات المناسبة بسرعة؛ ولا يزال يستقدم الموظفين ويستورد التكنولوجيا واللوازم في حالات قد تكون فيها المصادر المحلية أكثر فعالية وملاءمة. ولدى الاستجابة للكوارث الواسعة النطاق، كانت الجهات الدولية المستجيبة في بعض الأحيان بطيئة في التنسيق مع الحكومة والأطراف الفاعلة المحلية، رغم أنها أثبتت في كثير من الحالات أنها أهم الأطراف الفاعلة.

- ٥ - ورغم أن المبادئ التي توجه العمل الإنساني قد فصلت بوضوح في قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ ويتم تأكيدها بصورة منتظمة في قرارات الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي، فلا يزال احترامها وتطبيقها على أرض الواقع متفاوتين في كثير من المناطق.
- ٦ - ولذا فإن تعزيز تنسيق المساعدة التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ يتطلب إعادة توجيه النظم الإنسانية نحو تحقيق استقرار السكان والقضاء على دورات الضعف المدمرة. وهذا يعني مواصلة تحسين نظام الاستجابة الإنسانية الخاص بالأمم المتحدة وتعزيز قدرة الحكومات والمجتمعات الوطنية والمحلية على الاستعداد للأزمات والتصدي لها؛ وتوسيع نطاق المشاركة والتنسيق مع الجهات المعنية غير التابعة للأمم المتحدة التي تعمل في المجال الإنساني؛ والدعوة إلى احترام المبادئ المتفق عليها دولياً التي يستند إليها العمل الإنساني.

ألف - عام في ظل الكوارث

- ٧ - تميز العام الماضي بزيادة عدد الكوارث الواسعة النطاق المبلغ عنها بنسبة ١٨ في المائة، حيث أودت هذه الكوارث بحياة ٩٢ ٠٠٠ ألف شخص وألحقت أضراراً بـ ١٥٧ مليون شخص وخلفت خسائر مادية قدرت على صعيد العالم بنحو ١٥٩ بليون دولار من دولارات الولايات المتحدة الأمريكية. ورغم أن هذه الأرقام يغلب أن تتفاوت من سنة إلى أخرى، فإن الاتجاهات العامة تشير إلى أن الكوارث أصبحت أكثر تواتراً وأشد قسوة وتدميراً: ففي حين انخفضت معدلات الوفيات الإجمالية من جراء هذه الكوارث خلال العقدین الأخيرین، زاد عدد الأشخاص المتأثرین بهذه الكوارث بثلاثة أمثال في عقد التسعينيات عما كان عليه في السبعينيات، بينما زادت الخسائر الاقتصادية بخمسة أمثال.
- ٨ - وهناك اتجاه يدعو إلى القلق وهو تزايد وتيرة وشدة المخاطر المتعلقة بالمياه والأحوال الجوية (الفيضانات وموجات الجفاف والعواصف)، التي زادت نسبة السكان المتضررين منها في عام ٢٠٠٥ على ٩٦ في المائة. ويتجلى مستوى الدمار الذي يمكن أن تحدثه هذه المخاطر في موسم الأعاصير الأخير في المحيط الأطلسي، الذي شهد أكثر الأعاصير كلفة وإزهاقاً للأرواح وأشدّها قوة. فقد اجتاح سبع وعشرون عاصفة مدارية، منها ١٣ إعصاراً، مجتمعات محلية في ١٢ بلداً وأسفرت عن موت ما يزيد على ألف شخص وتشريد مئات الآلاف وأحدثت دماراً واسعاً في الجزر الصغيرة التي سبق أن تضررت من عواصف السنوات الماضية.
- ٩ - ومثلت المخاطر الجيولوجية مثل الزلازل والبراكين وأمواج التسونامي أكثر المخاطر الطبيعية فتكاً في عام ٢٠٠٥. فقد أدى الزلزال الذي ضرب جنوب آسيا في تشرين

الأول/أكتوبر ٢٠٠٥ والذي بلغت شدته ٧,٦ درجة إلى خراب أجزاء كبيرة من شمال باكستان، حيث أسفر عن مقتل ما يناهز ٧٥ ٠٠٠ شخص وجرح عدد مماثل تقريبا وتشريد ما يزيد على ٣ ملايين شخص (انظر A/61/78-E/2006/61 و A/61/79-E/2006/67).

١٠ - ويجب التصدي على سبيل الاستعجال للآثار التي تخلفها دورات الجفاف الأقصر مدة على السكان في القرن الأفريقي. وقد أسفرت الدورات الحالية التي تتراوح مدتها بين ثلاث سنوات إلى خمس سنوات عن حالة من القابلية الشديدة والمزمنة للتأثر، حيث تؤدي حتى الصدمات الصغيرة، مثل الفيضانات المحلية التي وقعت مؤخرا في إثيوبيا وكينيا والصومال، إلى العوز والجوع، واحتلال أسباب العيش الرعوية وارتفاع مخاطر النزاع على الموارد الشحيحة. وتفاقمت المشكلة بسبب التفاوت في تنفيذ برامج الأمن الغذائي، وضعف تمويل أنشطة الإغاثة، والتدريب المحدود لأغراض الاستجابة على الصعيد المحلي، والهياكل المحلية المحدودة. ويقدر عدد الأشخاص الذين تضرروا من الجفاف في القرن الأفريقي بأكثر من ١٥ مليون شخص؛ ومن بينهم ما يزيد على ٨ ملايين شخص اعتُبروا في حاجة إلى المساعدة الطارئة.

١١ - ويتطلب التصدي لما أصبح يمثل حلقة مفرغة من الخسائر البشرية والمادية المتكررة والتدهور البيئي والاجتماعي وزيادة القابلية للتأثر أن يعمل المجتمع الدولي من أجل إيجاد نهج لإدارة الكوارث يعالج ترابط التهديدات والقابلية للتأثر على نطاق عالمي. ويشمل ذلك الاشتراك مع الحكومات الوطنية في التخطيط الاستراتيجي للكوارث والاستعداد لها على الصعيد الإقليمي والوطنية والمحلية، وضمان استمرار مستويات عالية من المساعدة من أجل الإنعاش والتعمير بعد الكوارث وتحديد أولويات الحد من المخاطر باعتبارها مسألة ذات أهمية عاجلة. وقد حدد عدد من الدراسات البلدان المهددة بمجموعة متنوعة من المخاطر الطبيعية. ويمكن أن يكون استهداف هذه "البؤر الحرجة" بداية مهمة.

١٢ - ويقتضي إنهاء دورات القابلية للتأثر أيضا اتباع نهج إقليمي أطول أجلا إزاء الأزمات الإنسانية التي تتطلب استجابة عبر وطنية ومتعددة الجوانب. وفي نيسان/أبريل ٢٠٠٦، وجه الأمين العام، بالتشاور مع الحكومات المتضررة نداء موحدا إقليميا لجمع ٤٢٦ مليون دولار بهدف تلبية الاحتياجات المنقذة للحياة والتصدي في نفس الوقت للأسباب الكامنة وراء القابلية للتأثر بالجفاف في القرن الأفريقي. والأمل معقود على أن تفضي معالجة هذه المسائل من منظور أطول أجلا وعلى نطاق إقليمي إلى تعزيز الاستجابة بشكل أكثر اتساقا، وإلى زيادة مرونة وفعالية استخدام الموارد وتقليل القابلية للتأثر عموما. غير أن نجاح تنفيذ النداء الإقليمي يتطلب من الأمم المتحدة أن تعزز هياكل التنسيق الإقليمية التابعة لها. وساعد تعيين

منسق إقليمي مؤقت للبلدان المتضررة من كارثة التسونامي على إضفاء الاتساق على جهود الإغاثة والتعمير في هذه المناطق. وينبغي التفكير في وضع مثل هذا الترتيب في القرن الإفريقي.

باء - التطورات الحاصلة في حالات الطوارئ المعقدة

١٣ - رغم انخفاض عدد الوفيات بسبب الصراع المسلح خلال العقد الماضي (لم تزد نسبة الوفيات بسبب الحروب خلال التسعينيات عن الثلث مقارنة بما كانت عليه خلال السبعينيات)، فإن عدد الوفيات بسبب القتال لا يمثل تمثيلاً كافياً للتكلفة البشرية الحقيقية للصراع. ففي جمهورية الكونغو الديمقراطية على سبيل المثال تعزى وفاة معظم الذين هلكوا في الحرب الأهلية، وعددهم ٣,٩ ملايين شخص، إلى أمراض يمكن الوقاية منها، وإلى الفقر. ورغم أن عدد القتلى في نيبال لم يزد على ١٦ شخصاً خلال الإضراب العام الناجم عن المواجهة بين الحكومة والقوات المناوئة لها ودام ١٩ يوماً، فإن هذا الإضراب قد عطل إلى حد كبير سبل وصول السكان إلى الخدمات الأساسية في معظم أنحاء البلد. وعلى إثر استعادة البرلمان في وقت لاحق وإنشاء حكومة جامعة لكافة الأحزاب، استأنف المجتمع الدولي تقديم المعونة إلى نيبال. وهذه الأمثلة تعزز ضرورة اتباع نهج أكثر شمولاً لإزاء المساعدة الإنسانية يقتضي من الجهات العاملة في مجال الإغاثة والتنمية بذل جهود مشتركة لمعالجة أنشطة صون الحياة - فضلاً عن أنشطة إنقاذ الحياة منذ البداية.

١٤ - ويواجه العاملون في مجال المساعدة الإنسانية تحدياً آخر يتمثل في انتشار صراعات كانت في البداية محلية، إلى البلدان المجاورة. وفي الوقت الذي تسعى فيه وكالات المعونة جاهدة إلى إطعام ما يزيد على ٢٠٠ ٠٠٠ من اللاجئين السودانيين في تشاد، اضطرت التشاديون أنفسهم إلى مغادرة قراهم بعد تصاعد الاقتتال بين الجيش التشادي والجماعات المتمردة في وقت سابق من عام ٢٠٠٦. وأبلغت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أن ١٣ ٠٠٠ شخص على الأقل فروا من تشاد إلى منطقة دارفور المضطربة في السودان خلال ربيع عام ٢٠٠٦. ويواصل جيش الرب للمقاومة القيام بعملياته التي تتجاوز منطقة شمال أوغندا لتمتد إلى الشمال الشرقي لجمهورية الكونغو الديمقراطية وإلى جنوب السودان، كما تجلّى ذلك في الاشتباكات التي وقعت بين أفراد من حفظة السلام وجماعات من جيش الرب للمقاومة في شرق جمهورية الكونغو الديمقراطية، وفي التجنيد القسري للأطفال في جنوب السودان على يد هذا الجيش. وقد أرغمت هذه التطورات على وقف بعض الأنشطة. ورغم التوصل مؤخراً إلى اتفاق بين حكومة جنوب السودان وقادة جيش الرب للمقاومة فمن غير

الواضح حتى الآن ما إذا كان انخفاض مستويات العنف الناجم عن ذلك سيستمر في الأجل الطويل.

جيم - تحركات السكان

١٥ - واستنادا إلى مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، انخفض عدد اللاجئين على الصعيد العالمي من ٩,٥ ملايين إلى ٨,٤ ملايين في عام ٢٠٠٥ نتيجة الانخفاض غير المعهود في عدد القادمين الجدد إلى جانب استمرار ارتفاع عدد اللاجئين العائدين إلى ديارهم. وبلغ مجموع اللاجئين في العالم أدنى مستوى له منذ عام ١٩٨٠، وهو أمر يعزى في جانب كبير منه إلى استمرار عملية الإعادة إلى الوطن الكبيرة في أفغانستان (٧٥٢ ٠٠٠ عائد في عام ٢٠٠٥)، وفي ليبيريا (٧٠ ٠٠٠ عائد). وخلال عام ٢٠٠٥، أصبح نحو ١٣٦ ٠٠٠ شخص في عداد اللاجئين نتيجة التدفقات الجماعية. وكانت توغو المصدر الرئيسي للمشردين من اللاجئين الجدد في عام ٢٠٠٥ حيث فر من هذا البلد ٣٩ ٠٠٠ لاجئ يليهم في العدد اللاجئون من السودان (٣٤ ٠٠٠) ثم جمهورية الكونغو الديمقراطية (١٦ ٠٠٠ لاجئ). وهذه الأرقام لا تشمل اللاجئين الفلسطينيين الذين سجلتهم وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى، وعددهم ٤,٣ ملايين لاجئ.

١٦ - وفي نهاية عام ٢٠٠٥، ظل ما يناهز ٢٣ مليون شخص مشردين داخل بلدانهم في جميع مناطق العالم نتيجة الصراع المسلح وحالة العنف العامة. ويضاف إلى هؤلاء ملايين أخرى من المشردين من جراء الكوارث الطبيعية. ويتركز أكثر من ٥٠ في المائة من هؤلاء المشردين بسبب الصراعات في أربعة بلدان وهي: السودان (حيث يقدر عددهم بنحو ٥ ملايين)، وكولومبيا (٣,٧ ملايين)، وأوغندا (مليونان) وجمهورية الكونغو الديمقراطية (مليون وسبعمائة ألف). ومنذ نهاية عام ٢٠٠٤، تمكن زهاء مليوني شخص من المشردين داخليا من العودة إلى ديارهم، منهم ١,٦ ملايين في جمهورية الكونغو الديمقراطية و ٢٦٠ ٠٠٠ في ليبيريا. بيد أن حماية المشردين داخليا ناقصة بشكل مؤسف في معظم البلدان؛ فلا يزال المشردون داخل بلدانهم يتعرضون لانتهاكات خطيرة لحقوقهم الإنسانية على يد جهات حكومية وغير حكومية على حد سواء، وتشمل هذه الانتهاكات الخطيرة القتل، والضرب، والاعتصاب، والحرمان من الحصول على المساعدة الإنسانية، ومن حقوق الملكية. وواجه المشردون جراء الكوارث الطبيعية أيضا تحديات متعلقة بالحماية، ومنها ما يتعلق بالعودة الطوعية بأمان وكرامة.

١٧ - وتقع على كاهل الحكومات المسؤولية الرئيسية في مساعدة وحماية المشردين داخل حدود بلدانها، وقد اعتمدت في عدد متزايد من الحالات قوانين وسياسات وطنية في هذا

الصدد. ويمثل اعتراف الدول الأعضاء في الوثيقة الختامية الصادرة عن مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ بالمبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي باعتبارها إطارا دوليا مهما لحماية المشردين داخليا وتأكيد عزمها على اتخاذ التدابير الفعالية لزيادة حماية هؤلاء الأشخاص خطوة هامة أيضا نحو إيجاد حلول لحنة المشردين داخليا. غير أن هذه التطورات الإيجابية لم تقابلها زيادة فعالية الحماية والمساعدة المقدمة على أرض الواقع. وينبغي أن يساعد تنفيذ النهج العنقودي الوارد وصفه أدناه على معالجة بعض هذه الثغرات. غير أنه تُشجع حكومات البلدان التي لديها مشردون داخليا أو سكان معرضون لخطر التشريد على استعراض تشريعاتها، حسب الاقتضاء، مع الاستفادة من المبادئ التوجيهية السالفة الذكر، سعيا إلى بناء قدرتها على مساعدة وحماية المشردين داخليا والتماس المساعدة الدولية دعما لها في أداء هذه المهمة.

ثالثا - تنفيذ الاستجابة الإنسانية المحسنة

١٨ - في عام ٢٠٠٥، أيدت الدول الأعضاء التحسينات التي أدخلت على نظام المساعدة الإنسانية في ثلاثة مجالات واسعة النطاق وهي: '١' تعزيز قدرة نظام الأمم المتحدة للمساعدة الإنسانية على تحديد وسد الثغرات في القطاعات المهمة لبرمجة المساعدة الإنسانية؛ '٢' تحسين أنشطة التنسيق التي تضطلع بها الأمم المتحدة على صعيد الميدان؛ '٣' توفير سبل الحصول بسرعة على الأموال في المراحل الأولى من حالات الطوارئ الإنسانية، وفي حالات الاحتياجات الإنسانية غير المتوقعة، فضلا عن تلبية الاحتياجات الأساسية في حالات الطوارئ التي تواجه نقصا في التمويل (انظر قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٤/٢٠٠٥). واستنادا إلى هذا التوجيه، اتخذ منسق الإغاثة في حالات الطوارئ إلى جانب شركائه في المساعدة الإنسانية مبادرات تهدف إلى تحسين القابلية للتنبؤ في مجال المساعدة الإنسانية والمساءلة عنها وفعاليتها.

ألف - سد ثغرات الاستجابة: نهج قيادة المجموعات

١٩ - تتمثل الشروط الأساسية لتحسين نظام المساعدة الإنسانية في تطوير قدرة على الاستجابة دائمة وقوية، وقيادة أكثر قابلية للتنبؤ بها وأكثر اتساما بالمسؤولية، وزيادة فعالية تقديم المعونة وتحسين التنسيق. ولمعالجة هذه المسائل، وضع منسق الإغاثة في حالات الطوارئ، إلى جانب شركائه في المساعدة الإنسانية، "نهج قيادة المجموعات" الذي تعمل فيه "مجموعات" للعمل الإنساني أو مجموعات من المنظمات الإنسانية وأصحاب المصلحة الآخرون سويا لمعالجة ما تم تحديده من ثغرات في الاستجابة وعلى تعزيز فعالية الاستجابة بشكل جماعي.

٢٠ - ويطبق نهج قيادة المجموعات على الصعيدين العالمي والقطري على السواء. فعلى الصعيد العالمي، يسعى هذا النهج إلى تعزيز التأهب والقدرة التقنية على نطاق المنظومة للاستجابة لحالات الطوارئ الإنسانية بتحديد "قيادات مجموعات" تكون مسؤولة عن ضمان استجابات مشتركة بين الوكالات يمكن التنبؤ بها وفعالة داخل قطاعات أو مجالات معينة للنشاط. ويشمل هذا تحسين وضع المعايير والرصد والدعوة؛ وتعزيز القدرة على تلبية الاحتياجات المفاجئة والقوائم الاحتياطية؛ وضمان سبل وصول مستمرة إلى الموظفين التقنيين المدربين تدريباً ملائماً؛ وإنشاء مخزونات المواد أو تحسينها وتحسين القدرة على الاستجابة عن طريق تضافر الجهود والموارد. وقد أنشئت مجموعات عالمية في تسعة مجالات لأنشطة المساعدة الإنسانية، وتشمل قطاعي الإغاثة والمساعدة التقليديين (المياه والصرف الصحي، والتغذية، والصحة، وملاجئ الطوارئ)؛ وتقديم الخدمات (الاتصالات السلكية واللاسلكية في حالات الطوارئ واللوجستيات) والمسائل الشاملة (تنسيق/إدارة المخيمات، والإنعاش المبكر والحماية).

٢١ - أما على الصعيد القطري، فهذه نهج قيادة المجموعات هو تحسين تقديم المساعدة الإنسانية بضمن قيادة محددة ويمكن التنبؤ بها في المجالات/القطاعات التي تنطوي على الثغرات الرئيسية للاستجابة؛ وإقامة شراكات أكثر متانة بين ذوي الصلة من العناصر الفاعلة في مجال المساعدة الإنسانية في مجالات العمليات الإنسانية التي تنطوي على الثغرات الحرجة؛ وتعزيز مسؤولية المجموعات أمام منسق الشؤون الإنسانية؛ وتحسين التنسيق وتحديد الأولويات استراتيجياً وعلى صعيد الميدان. وعلى الصعيد القطري، تتعاون وكالات قيادة المجموعة بشكل وثيق مع الشركاء الحكوميين ذوي الصلة، حسب الاقتضاء، وتهدف إلى بناء القدرة الوطنية على الاستجابة للمساعدة في سد الثغرات. وإلى الآن، نُفذ نهج المجموعات في الاستجابة للزلازل باكستان، وينفذ حالياً في جمهورية الكونغو الديمقراطية، وأوغندا، والصومال، وليبيريا.

٢٢ - وتوحي التجربة المبكرة لتنفيذ هذا النهج بأنه حيثما توفرت القدرة على توضيح نهج قيادة المجموعة يحتمل أن يسهم في تحسين صنع القرارات والاستجابة من جانب العناصر الفاعلة في مجال المساعدة الإنسانية. وخلال تطبيق نهج قيادة المجموعات في باكستان، تمكنت المجموعات من تزويد العناصر الفاعلة الحكومية بهيكل استجابة أكثر اتساقاً، وبمنظراء دوليين يسهل تحديدهم بدرجة أكبر. غير أن ما تحقق من تحسن في مجالي التنسيق وصنع القرارات بفضل نهج المجموعات ينبغي أن يعتبر خطوة مهمة أولى وليس حلاً.

٢٣ - وعلاوة على ذلك، لا يمكن معالجة مسألة تعزيز القدرات على الاستجابة على جميع المستويات بتحسين القيادة والتنظيم فقط، بل يتطلب ذلك، في بعض الحالات، إيجاد حل لنقص الإمدادات والخبرة على الصعيد العالمي. وستزداد أهمية المجموعات على الصعيد العالمي لمعالجة الشواغل المتعلقة بالقدرة، لا سيما في مجال تنمية القدرة على تلبية الاحتياجات المفاجئة، وفي توفير ملاجئ الطوارئ الذي مازال من المجالات التي تكتنفها المشاكل. ومن الضروري أن تستثمر جميع العناصر الفاعلة، بما في ذلك الجهات المانحة، في مجال التأهب لزيادة تحسين القدرة على الاستجابة.

٢٤ - وتتطلب أيضا معالجة ثغرات الاستجابة توفير الموارد لمساعدة قيادات المجموعات في تعبئة الموارد من الموظفين والمواد عندما يتعذر الحصول عليها بسهولة. وفي آذار/مارس ٢٠٠٦، أصدر الأمين العام نداء عالميا للمجموعات، يسعى إلى جمع ٣٩,٧ مليون دولار لتمويل التنفيذ الأولي للمجموعات التسع على الصعيد العالمي. وعلى صعيد الميدان، يجري إدماج التكاليف المتصلة بتنفيذ نهج المجموعات في استعراضات النداءات الموحدة ذات الصلة، وفي النداءات العاجلة التي تصدر من أجل حالات الطوارئ الجديدة. وسيصبح تمويل الأنشطة المتعلقة بالمجموعات في الوقت المناسب وبنشاط على الصعيدين العالمي والقطري حاسما لفعالية نهج قيادة المجموعات لأنه يطبق على الأزمات الإنسانية الجديدة والجارية على حد سواء.

باء - تحسين التنسيق: تعزيز نظام منسق الشؤون الإنسانية

٢٥ - على نحو ما أيده المجلس الاقتصادي والاجتماعي وتكرر التأكيد عليه من جديد في نتائج مؤتمر القمة العالمي ٢٠٠٥، يعد تعزيز الكيفية التي تُمثل بها الأمم المتحدة على الصعيد القطري حاسما لضمان عمل الأمم المتحدة بفعالية واتساق وتنسيق وأداء أفضل. ومن حيث تنسيق الشؤون الإنسانية، يعني هذا إنشاء نظام لمنسق الشؤون الإنسانية يولد ويدعم فعالية القيادة في حالات الطوارئ الإنسانية. وباعتبار منسقي الشؤون الإنسانية ممثلين لمنسق الإغاثة في حالات الطوارئ على صعيد الميدان، يتعين عليهم القيام على السواء، بدور استراتيجي في تحديد الثغرات وترتيب أولويات أنشطة الإغاثة، ودور تيسيري في تنسيق أنشطة جميع الأطراف المشاركة في الاستجابة.

٢٦ - ويتطلب تعزيز تنسيق الاستجابة الإنسانية على صعيد الميدان تحديد أكثر الأفراد فعالية في النظام وتدريبهم وإرشادهم ودعمهم كمنسقين للشؤون الإنسانية، فضلا عن تنمية المهارات والقدرات في المجال الإنساني للمنسقين المقيمين الذين يعملون في بلدان معرضة لخطر الأزمات الإنسانية. ونتيجة لذلك، أنشأ منسق الإغاثة في حالات الطوارئ وشركاؤه

في مجال المساعدة الإنسانية مركزاً لمرشحين جرى التثبت من كفاءتهم يمكن نشرهم لمدة قصيرة و/أو تعيينهم على الفور كمنسقين للشؤون الإنسانية. وبالإضافة إلى ذلك، وضع برنامج تدريب معزز لتنمية المهارات والقدرات الإدارية المحسنة لجميع من يشغلون وظائف منسقي الشؤون الإنسانية كما جرى توسيع نطاق حلقات العمل في مجال تنسيق الشؤون الإنسانية لتشمل المنسقين المقيمين الحاليين. ومن الضروري لكل من العناصر الفاعلة الإنمائية والعناصر الفاعلة في مجال المساعدة الإنسانية أن تعالج المسألة الحاسمة للقيادة على الصعيد القطري ومسؤوليات التسليم في الحالات الانتقالية.

جيم - ضمان تمويل يمكن التنبؤ به: الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الكوارث

٢٧ - عقب رفع الصندوق المتحدّد المركزي للطوارئ الحالي إلى مستوى الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ في ١٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥، بدأتُ عمل الصندوق الجديد في ٩ آذار/مارس ٢٠٠٦ بمبلغ ٢٥٤ مليون دولار من التبرعات المعلنة الجديدة المقدمة من ٤٠ حكومة، ومن حكومة محلية واحدة، ومنظمة واحدة من القطاع الخاص، بما في ذلك العديد من المساهمين الذين تبرعوا لأول مرة للمساعدة الإنسانية (انظر <http://cerf.un.org>).

٢٨ - وبمجرد بدء عمل الصندوق، وُضع موضع التنفيذ على الفور. ففي نهاية أيار/مايو، تلقى منسق الإغاثة في حالات الطوارئ طلبات تمويل من منسقي الشؤون الإنسانية بلغ مجموعها ٧٦ مليون دولار للاستجابة العاجلة في تشاد، ودارفور في السودان، وجنوب السودان، وغينيا بيساو، وكوت ديفوار، والنيجر، والقرن الأفريقي. واستخدمت الخمسة والعشرون مليون دولار المدفوعة من أموال الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الكوارث للتصدي للجفاف في القرن الأفريقي بالتنسيق مع إطلاق النداء العاجل حتى يمكن حساب مخصصات الصندوق على المشاريع الرئيسية في النداء. وفي أبريل، دفع منسق الإغاثة في حالات الطوارئ ٥,٥ ملايين دولار من أموال الصندوق إلى الوكالات والمنظمات العاملة في النيجر لتفادي انقطاع تسليم الأغذية الحساسة من الناحية الزمنية من أجل تلبية الاحتياجات التغذوية لحوالي ٣٠٠ ٠٠٠ أسرة تعاني من سوء التغذية. وجاء قرار منسق الإغاثة في حالات الطوارئ برصد ٢٠ مليون دولار لدارفور و ٦ ملايين دولار لتشاد استجابة لتشريد أكثر من ٢٠٠ ٠٠٠ من المشردين داخلياً الجدد في دارفور ونزوح ما لا يقل عن ٦ ٠٠٠ لاجئ جديد إلى تشاد في أوائل عام ٢٠٠٦.

٢٩ - وفي أيار/مايو، قام منسق الإغاثة في حالات الطوارئ بأولى عمليتي تخصيص لأموال الصندوق لتمويل أنشطة إنقاذ الحياة في الأزمات التي تعاني من نقص التمويل. وبالاعتماد

على بيانات جمعت من خلال دائرة التتبع المالي في الأمم المتحدة، وبالتشاور مع الشركاء في المساعدة الإنسانية، حدد منسق الإغاثة في حالات الطوارئ أكثر الأزمات معاناة من نقص التمويل استناداً إلى مستويات التمويل داخل وخارج النداءات الموحدة وخصص ٢٥ مليون دولار توزع عليها^(١). وسيُقدم شطر آخر قدره ٤٢ مليون دولار يخصص للأزمات التي تعاني من نقص التمويل عقب استعراض منتصف المدة للنداء الموحد لعام ٢٠٠٦ في تموز/يوليه ٢٠٠٦ وهو رهن بتوفر الأموال. ويمكن الاطلاع على معلومات أكثر تفصيلاً عن هذه المخصصات على موقع الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الكوارث على الإنترنت.

٣٠ - وعقب بدء عمل الصندوق، عيّنتُ فريقاً استشارياً يتألف من ١٢ عضواً ليزودني بالتوجيه فيما يتعلق باستخدام الصندوق وأثره. وفي ٢٣ أيار/مايو، اجتمع الفريق الاستشاري للصندوق لمناقشة استخدام الصندوق وإدارته في وقت مبكر. وسيتاح موجز لهذه المناقشات وتحليل أكثر تفصيلاً لاستخدام الصندوق على شكل إضافة لهذا التقرير لتتظر فيه الجمعية العامة في دورتها الحادية والستين.

٣١ - ويشكل إنشاء الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الكوارث الجديد وبدء عمله وتنفيذه في وقت مبكر خطوات هامة نحو تحقيق مساعدة إنسانية أسرع وأكثر قابلية للتنبؤ بها وقائمة على الاحتياجات. إلا أنه لكي يظل الصندوق أداة تمويل فعالة، يجب تحويل التبرعات التي أعلنتها الجهات المانحة عند بدء العمل إلى تعهدات بالتمويل تستمر إلى ما بعد العام الأول.

٣٢ - ومن المهم أيضاً الاعتراف بأوجه قصور الصندوق. فالقصد من الصندوق هو أن يكون بمثابة آلية يُلجأ إليها كحل أخير عند تعذر إيجاد موارد أموال بديلة في الوقت اللازم أو بالكمية المطلوبة. وفي حالة الأزمات التي تعاني من نقص مزمّن في التمويل، لا يقصد من أموال الصندوق سوى تخفيف عدم تكافؤ وبطء نظام التبرعات بشكل مؤقت. ولا يقصد من الصندوق أن يحل محل آليات النداءات الإنسانية القائمة أو صناديق الطوارئ التي تنشئهافرادى الوكالات. ولذلك يجب أن يكون التمويل الذي تقدمه الجهات المانحة للصندوق بالإضافة إلى الدعم المقدم من هذه الجهات في الوقت المناسب لصناديق الاستجابة لحالات

(١) بوروندي (٢ مليون دولار)، وتشاد (٤ ملايين دولار)، وجمهورية أفريقيا الوسطى (مليون دولار)، وجمهورية الكونغو الديمقراطية (١٧ مليون دولار)، وزمبابوي (مليون دولار)، وغينيا (مليون دولار)، وكوت ديفوار (مليون دولار)، وجمهورية الكونغو (مليون دولار)، وهاييتي (مليون دولار)، و ٣ ملايين دولار لحالات اللاجئين التي طال أمدها في إثيوبيا، وزامبيا، وكينيا.

الطوارئ، ونداءات فرادى الوكالات والمنظمات الإنسانية - لا سيما غير المؤهلة منها لتلقي تمويل الصندوق^(٢) - فضلا عن النداءات الموحدة والعاجلة.

٣٣ - وقد أدى أيضا تنفيذ الصندوق إلى إبراز الحاجة إلى تحسين المعلومات والتحليل. فخصم أموال الصندوق يتطلب فهما دقيقا ومشاركا للاحتياجات والثغرات والأولويات والقدرات في مجال المساعدة الإنسانية، وقدرة على تبادل هذه المعلومات ومقارنتها على نطاق المنظومة ويتطلب قيادة من جانب المنسق المقيم/منسق الشؤون الإنسانية لاستخدام هذه المعلومات وترتيب الاحتياجات حسب الأولوية بفعالية. وستتمكن الأمم المتحدة من تحسين تحليل ثغرات التمويل وستكون أكثر دقة وشفافية في طريقة إبلاغها عن كيفية استخدام المعونة بقيام الوكالات المانحة والمتلقية والحكومات بإبلاغ دقيق وأكثر انتظاما عن جميع تدفقات المعونة الإنسانية من خلال نظام التتبع المالي.

دال - الخطوات المقبلة: توسيع نطاق المشاركة

٣٤ - لن تكون التحسينات التي تُدخل على نظام الاستجابة الإنسانية ذات جدوى إلا بمشاركة جميع العناصر الفاعلة. وقد أغفلت جهود الأمم المتحدة الرامية إلى تعزيز الاستجابة الإنسانية إلى الآن، حقيقة أن الحكومات المضيفة والمجاورة، والمنظمات الإقليمية، والمنظمات غير الحكومية، والحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر، ومنظمات المجتمعات المحلية كثيرا ما تقوم بتقديم معظم المساعدة الإنسانية وتملك قدرات وخبرة كبيرة. ولذلك، فمن المهم للغاية أن تركز المرحلة المقبلة على توسيع نطاق المشاركة مع الجهات الفاعلة غير التابعة للأمم المتحدة ووضع هياكل أكثر اتساما بالطابع الرسمي من أجل التفاعل. ويتيح تطوير المجموعات فرصة هامة لإشراك وإدماج جميع أطراف مجتمع المساعدة الإنسانية. وقد يكون توسيع نطاق الأفرقة القطرية سبيلا آخر لجعل جهود الإصلاح الحالية أكثر شمولية وضمان مشاركة الأطراف الفاعلة غير التابعة للأمم المتحدة على نحو يمكن التنبؤ به ومنهجي بدرجة أكبر.

(٢) تعد الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها ووكالاتها المتخصصة فضلا عن المنظمة الدولية للهجرة مؤهلة لطلب التمويل الذي يقدمه الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الكوارث. ولا يجوز للحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر والمنظمات غير الحكومية طلب أموال الصندوق لكن يجوز لها أن تستفيد بصورة غير مباشرة من خلال ترتيبات اتفاقات الشراكة مع المنظمات المؤهلة.

رابعاً - تعزيز القدرات المحلية والوطنية والإقليمية للتأهب للأزمات والاستجابة لها

٣٥ - تقع على السلطات الوطنية والمحلية المسؤولية الأولى في مجال الاستجابة للأزمات التي تقع في أراضيها. وبالفعل، فإنه عند حدوث كوارث تتعلق بالمخاطر الطبيعية، فإن العناصر الفاعلة المحلية والوطنية هي التي تقدم معظم الدعم الضروري لمساعدة المجتمعات المحلية المتضررة، على البقاء بيد أن السلطات المحلية والوطنية غالباً ما لا تكون قادرة، على تلبية الاحتياجات الإنسانية، في حالات الطوارئ المعقدة، لا سيما في أوضاع الأزمات المطولة. وعلى الرغم من ذلك، فإن الملكية والقيادة الوطنيتين هما عاملان حاسمان لتقديم المساعدة الإنسانية ولتوطيد السلام في الأوضاع التالية للصراعات، على حد سواء.

٣٦ - وفي أعقاب حدوث أزمة، غالباً ما تبذل المجتمعات المتضررة جهوداً تلقائية للبحث والإنقاذ، وجمع وتوزيع المساعدات الغوثية، وتوفير المأوى والحماية للعناصر المحتاجة. بيد أن مساهمة المجتمعات المتضررة في الجهود الغوثية يصعب تحديدها كمياً، ومن ثم لا تحظى هذه الجهود بالاعتراف أو الدعم الكافيين.

٣٧ - وتقوم المنظمات الإقليمية بشكل متزايد، بدور مهم ومكمل في مجال الاستجابة للمخاطر والحد منها. وتتمتع هذه المنظمات بوضع جيد لتقديم المساعدة، نظراً لقربها الجغرافي من البلدان المتضررة، وتفهمها الوثيق للظروف الوطنية وهياكل إدارة الكوارث، ولوجود قدرات وشبكات تأهب إقليمية. ويتسم مستوى مشاركة المنظمات الإقليمية في الاستجابة للكوارث بطبيعة متفاوتة النتائج.

٣٨ - وهناك مسؤولية تقع على المجتمع الدولي تجاه دعم القدرات المحلية والوطنية والإقليمية للتأهب للكوارث والاستجابة لها، وتعزيز هذه القدرات عندما لا تكون كافية. وعلى الرغم من رسوخ هذا التصور، لم يفض حتى الآن دعم وتعزيز قدرات الاستجابة الوطنية والمحلية، بما في ذلك من خلال الإفادة من المتطوعين وتطوير قدراتهم وتدريبهم، إلى تقدم ملموس.

ألف - تحديد قدرات الاستجابة الوطنية والمحلية

٣٩ - يمثل تحديد القدرات المتوفرة على الصُّعد المحلي والوطني والإقليمي شرطاً مسبقاً لتقييم نوع القدرات التي هي بحاجة إلى تعزيز، ومكان ذلك. وينبغي القيام بهذه العملية مسبقاً قبل وقوع أزمة، كما ينبغي أن تكون عنصراً معيارياً في جهود التأهب الدولية، وأن تتضمن تقييماً للآليات المؤسسية، والتكنولوجية والخبرة التقنية المتوفرتين، والترتيبات الاحتياطية، والمخزونات، والبرامج التدريبية. ويُعد التركيز على تحديد القدرات على

المستويات الوطنية والمحلية في البلدان التي تواجه مخاطر حدوث أزمات إنسانية نهجا أكثر قابلية للتطبيق من محاولة القيام بذلك على نطاق عالمي. ويجب إشراك الحكومات والمجتمعات المحلية في تحديد احتياجاتها المتعلقة ببناء القدرات.

٤٠ - ويجري القيام بعدة مبادرات لتحديد قدرات الاستجابة المحلية في آسيا الوسطى، وفي منطقة القوقاز، كجزء من إطار عمل هيوغو. وينبغي للمنظمات الإنسانية والإنمائية، والتي تعمل في مجال الحد من المخاطر، والتابعة لمنظومة الأمم المتحدة، مواصلة تحسين تنسيق وتنفيذ الجهود المبذولة لتحديد وتعزيز قدرات الاستجابة المحلية والوطنية والإقليمية، بدءا بالبلدان المعرضة لمخاطر وقوع أزمات إنسانية.

باء - تعزيز قدرات الاستجابة المحلية والوطنية

٤١ - يمثل تعزيز قدرات الاستجابة المحلية والوطنية والإقليمية عنصرا حاسما من عناصر الإدارة الفعالة للمخاطر. ويستتبع ذلك النظر إلى جهود التأهب للاستجابة باعتبارها جزءا من محاولات طويلة الأمد لتعزيز قدرات المجتمعات على التكيف وتبني منظور شامل للمخاطر يشمل ما ينشأ منها بفعل الإنسان وفعل الطبيعة على حد سواء، باعتبار ذلك جزءا من المسيرة الإنمائية الطبيعية للبلدان المتضررة. ويستتبع هذا الجهد وضع العناصر الفاعلة المحلية في صميم جهود الإغاثة وعمليات إدارة الكوارث، مع قيام العناصر الفاعلة الدولية بأدوارها كعناصر تمكين وتيسير.

٤٢ - ويتطلب تعزيز القدرات الحكومية التزام أجهزة الحكم المحلية والوطنية، بدعم من المجتمع الدولي، بإنشاء مؤسسات إدارة كوارث مدنية تركز جهودها لمهامها على جميع المستويات، ووضع خطط طوارئ وطنية، يتم إعدادها بالتشاور مع قادة المجتمعات المحلية والمنظمات غير الحكومية المحلية. ويشمل ذلك أيضا تعزيز خطط التأهب للكوارث على المستويات الوطنية ودون الوطنية، بما في ذلك وضع خطط للاستجابة والإنعاش؛ ومستويات وأهداف للمساعدة المشتركة؛ وإجراءات عمل موحدة، وجمع وتوزيع البيانات المرجعية المتعلقة بفئات السكان الضعيفة، وإطار قانوني للتأهب يحدد الكيفية التي يمكن بها تنظيم المساعدات الدولية أثناء مرحلتي الطوارئ والإنعاش.

٤٣ - ويمثل تعزيز قدرات المنظمات غير الحكومية المحلية ومنظمات المجتمع المحلي وسيلة لتعزيز سرعة الاستجابة ومدى ملائمتها الثقافية. ويمثل النهج القائم على المجتمعات المحلية الذي تتبناه جمعيات الاتحاد الدولي للصليب الأحمر والهلال الأحمر نموذجا للكيفية التي قد يتسنى بها تحقيق هذا الدعم. وأثبت الدعم الطويل الأمد الذي تقدمه المنظمات غير الحكومية الدولية للشركاء المحليين في بلدان مثل بنغلاديش وكوبا وموزامبيق والفلبين أنه وسيلة ناجحة

لبناء القدرات المحلية لكي تتمكن من الاستجابة الفعالة للكوارث التي تصيب هذه البلدان. وينبغي أن يُنسج على منوال هذه النهج في بلدان أخرى عُرضة للكوارث، كما ينبغي للأمم المتحدة والحكومات التشجيع على تبني هذه النهج.

جيم - التنسيق

٤٤ - ينبغي أيضا أن يكون التغلب على التحديات في مجال التنسيق بين العناصر الفاعلة الوطنية والمحلية، داخل نطاق كل منها وفيما بينها، محور تركيز مهم لجهود بناء القدرات. ويشمل ذلك تشجيع ودعم الحكومات في إنشاء الهياكل التنسيقية، وقيادتها، للمشاركة في جهود منظومة الأمم المتحدة وجمعيات الهلال الأحمر أو الصليب الأحمر والمنظمات غير الحكومية. ويعني ذلك أيضا دعم إنشاء تجمعات للمنظمات غير الحكومية قبل وقوع الكوارث وأثنائها، والاعتراف بدور هذه التجمعات باعتبارها شركاء في الاستجابة. ويمكن لهذا الاعتراف، على سبيل المثال، أن يترجم إلى مشاركة هذه التجمعات باعتبارها جزءا من فريق قطري موسع.

٤٥ - وأخيرا، فإنه كي تكفل جهود بناء القدرات بالنجاح، يتعين على الحكومات أيضا توفير بيئة مكنة للمنظمات المحلية لكي تشارك في أنشطة الإغاثة وإدارة المخاطر. وتمثل القيادة السياسية، والأنظمة السياسية والقضائية، وأنظمة الحكم، السائدة عناصر حاسمة في تسهيل الفرص لبناء القدرات. ومن الضروري القيام بجهود الدعوة لإقناع الحكومات والمجتمعات المحلية بأن هذه القدرات بحاجة إلى تعزيز.

دال - التمويل

٤٦ - على الرغم من أنه يتم التأكيد مجددا بصفة منتظمة على أهمية جهود بناء القدرات المتعلقة بالاستجابة في قرارات المنظمات الحكومية الدولية وفي إطار عمل هيوغو، تظل هذه الأنشطة محدودة بسبب عدم توفر التمويل. ويعد هذا انعكاسا فيما يبدو للأولوية المنخفضة التي يعطيها المانحون لهذه المسألة، وأنها تتشتت بين بنود الإغاثة وبنود التنمية في الميزانية. ومن العوائق التي تقف على وجه التحديد أمام بناء القدرات المحلية عدم توفر إمكانية حصول المنظمات المحلية على التمويل بشكل مباشر. وتمثل المبادرات من قبيل وضع نظام شامل للمنح تديره المنظمات غير الحكومية الدولية لصالح المنظمات غير الحكومية الوطنية في منطقة البلقان شكلا لممارسة مفضلة يمكن مواءمتها لمناطق أخرى، لا سيما تلك التي يتسم فيها وجود المنظمات غير الحكومية بالضعف ميدانيا. ويمكن للأمم المتحدة أن تقوم بدور داعم

في الدعوة إلى الحصول على التمويلات من المانحين، وفي استخدام بعض من مواردها هي نفسها، لدعم بناء القدرات المتعلقة بالاستجابة.

خامسا - تطبيق المبادئ الإنسانية والمسائل الأخرى موضع الاهتمام

ألف - العوائق المتعلقة بوصول المساعدات الإنسانية

٤٧ - يترتب التزام على الجهات الفاعلة الحكومية وغير الحكومية، في أوضاع الصراعات المسلحة، بضمان حصول الفئات المتضررة من السكان على المساعدات اللازمة من أجل البقاء. وفي حالة ما إذا كانت هذه الأطراف غير قادرة على الوفاء بالتزامها، أو غير راغبة في ذلك، تقع المسؤولية حينئذ على المجتمع الدولي فيما يخص ضمان تقديم المساعدات الإنسانية بشكل منظم. وتقع على الدول أيضا المسؤولية الأولى في مجال الشروع في تقديم المساعدات الإنسانية وتنظيمها وتنسيقها وتنفيذها داخل أراضيها، وفي تسهيل عمل المنظمات الإنسانية المتعلق بتخفيف آثار الكوارث الطبيعية. غير أن هناك عوائق تقف في وجه وصول موظفي المساعدات الإنسانية إلى الفئات المحتاجة من السكان لا تزال تعرقل جهود الاستجابة في عدد من المناطق.

٤٨ - وتجند بعض البلدان صعوبة في القبول بوجود "أزمة إنسانية" داخل حدودها مما يفضي إلى الحد من إمكانيات الوصول أمام العاملين في مجال المساعدات الإنسانية. وتستدعي الأزمات الإنسانية في جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية وإريتريا والنيجر التوصل إلى فهم أفضل بين "العاملين في المجال الإنساني" والسلطات المعنية. وعلى الرغم من أن هذه العوائق غالبا ما تنجم عن طائفة من الأسباب السياسية والأمنية، فإن التوصل إلى اتفاق لفهم مشترك للعناصر التي تشكل وضعا يتطلب مساعدات طارئة دولية قد يساهم في الحد من هذه العوائق في المستقبل.

٤٩ - وفي نطاق العمليات التي تشارك الأمم المتحدة في جهود الإغاثة المتعلقة بها، لا تزال العوائق التي تقف أمام إمكانيات وصول القائمين بالمساعدات الإنسانية تحرم الملايين من المدنيين الذين هم بحاجة إلى المساعدة من تلقي العون. ولا تزال أفغانستان تمثل أحد أشد بيئات العمل صعوبة في العمليات الإنسانية، إذ لا يمكن الوصول إلى أجزاء كبيرة من البلاد إلا على فترات متباعدة. وفي الولاية الاستوائية في جنوب السودان، أصبحت منافذ الوصول الرئيسية غير متاحة في الوقت الحاضر أمام العاملين في مجال المساعدات الإنسانية، دون مرافقة حماية عسكرية، وقد استدعى الأمر وقف عمليات الإغاثة في مناطق بعيدة. ولا تزال حكومة السودان أيضا تعوق حركة العمليات الإنسانية بصفة عامة، ويشمل ذلك تقديم المساعدة إلى

٣,٥ مليون شخص في دارفور. وفي دارفور الغربية وحدها لا تتمكن الأمم المتحدة من الوصول إلا بشكل متقطع لما يناهز ٦٥٠.٠٠٠ شخص من المحتاجين. وبوجود عدد يقارب ٤٠٠.٠٠٠ من المشردين داخليا، تعتبر الصومال بلدا يؤوي أكبر عدد من المشردين داخليا، ولكن قليلا منهم يفيدون من المساعدات الإنسانية بسبب إمكانيات الوصول المحدودة أمام العاملين في المجال الإنساني.

٥٠ - وأفضت ممارسات التهديد والتخويف والهجمات التي تمارس ضد العاملين في مجال المساعدات الإنسانية في كوت ديفوار، إلى وقوع حالات تأخير في وصول المساعدات وتعليقها. وقد عاقت أعمال التحرش المستمرة بالعاملين في المجال الإنساني مبادرات الإغاثة والحماية في دارفور وشرقي تشاد، وجمهورية أفريقيا الوسطى. وثمة ظروف مشابهة تسود في شمالي أوغندا بسبب الأعمال التي يقوم بها جيش الرب للمقاومة. وعلى نقيض ذلك، فإنه نتيجة للعمليات النشطة لبعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية أصبحت المناطق التي كانت سابقا يتعذر الوصول إليها مفتوحة الآن أمام الأنشطة الإنسانية.

٥١ - وتبين هذه الأوضاع ضرورة اعتراف الحكومات المستضيفة للعمليات الإنسانية بدور منسق الإغاثة في حالات الطوارئ والمنسقين الإنسانيين في التفاوض من أجل تحقيق الوصول إلى مثل هذه المناطق بالنيابة عن منظومة الأمم المتحدة، بما يتفق مع المبادئ الإنسانية.

باء - العنف الجنساني

٥٢ - مصطلح العنف الجنساني هو مصطلح شامل لكل عمل ضار يرتكب ضد إرادة الشخص، ويستند إلى فروق (جنسانية) مكرسة اجتماعيا بين الذكور والإناث،. والعنف الجنسي، وهو شكل من أشكال العنف الجنساني، ينطوي على أية أعمال أو محاولات أو تهديدات ذات طبيعة جنسية، هو أكثر أشكال العنف الجنساني شيوعا في حالات الطوارئ الإنسانية، وغالبا ما يكون مصدر تهديد للحياة. وهناك أنواع شائعة أيضا من أشكال العنف غير الجنسي للعنف الجنساني، مثل تشويه الأعضاء التناسلية للأنتى والزيجات المبكرة القسرية. وجرائم الشرف، والعنف المترلي. وتشكل النساء والفتيات من جميع الأعمار غالبية الضحايا، بيد أن الرجال والأولاد هم أيضا ضحايا مباشرون وغير مباشرين.

٥٣ - وتحمل الدول المسؤولية الأولى فيما يخص وضع حد للعنف الجنساني، على النحو المبين في الصكوك الوطنية والدولية. بيد أن العنف الجنساني في الأزمات الإنسانية يظل شاغلا مهما ومتناميا، وقد وصل العنف الجنساني حدا وبائيا في انتشاره في أوضاع الصراع، إذ كثيرا ما يستخدم كوسيلة تكتيكية حربية لزعزعة استقرار السكان وإهانة الضحايا وأسرههم. والعنف الجنساني منتشر أيضا في الفترات التي تلي وقوع الكوارث، حيث تعزل

حالات التشرد الجماعي الكبيرة الهياكل الحكومية والمجتمعية، وحيث يطرأ غالبا انهيار في سيادة القانون. وفي أوضاع الصراعات المسلحة، تنص اتفاقيات جنيف لسنة ١٩٤٩ والبروتوكولان الإضافيان لها على تدابير محددة لحماية النساء والفتيات^(٣). وفيما يخص أوضاع الطوارئ الإنسانية الأخرى يغطي قانون حقوق الإنسان حالات العنف الجنساني^(٤)، ويقع الكثير منها داخل إطار قوانين واتفاقيات وإعلانات عدة^(٥)، وتحدد القوانين العديد من أشكال العنف الجنساني، ولكن ليس جميعها، باعتبارها أعمالا غير قانونية وجنائية، في القوانين والسياسات الوطنية. ولا بد من تضافر تطبيق القوانين الوطنية والدولية معا لضمان الأمن الجسدي والسلامة العقلية للرجال والنساء ضد ممارسات العنف.

٥٤ - يتطلب وضع حد للعنف الجنساني في حالات الطوارئ الإنسانية جهودا تمنع ممارسته في حالات الحرب والتشريد وتردعها، وتخفف من الآثار المصاحبة له داخل المجتمعات، وتوفر الدعم الملائم للناجين. وتتضمن أنشطة المنع كفالة اتخاذ تدابير الحماية المادية وإنفاذها. ويمكن لهذه التدابير أن تشمل تدريب أفراد الشرطة؛ والتنفيذ المجتمعي لاستراتيجيات توزيع الغذاء وإدارة المعسكرات وجمع الوقود بشكل آمن؛ وحملات التوعية العامة. ويشمل الدعم المقدم للناجين مبادرات المساعدة والحماية مثل إنشاء مراكز الدعم المجتمعي للمرأة في غرب دارفور؛ وتدريب موظفي الصحة الوطنيين على المعالجة السريرية لضحايا الاغتصاب في أوغندا وكينيا ومنطقة غرب أفريقيا؛ وتنفيذ برنامج متعدد القطاعات يدعم حوالي ١٠ ٠٠٠ من ضحايا الاغتصاب في جمهورية الكونغو الديمقراطية. وتتطلب هذه المبادرات مشاركة الحكومات، متى أمكن ذلك؛ والأمم المتحدة، والمنظمات غير الحكومية الدولية والوطنية، والمناخين. ومن السبل الهامة للمضي قدما استخدام المبادئ التوجيهية للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، الخاصة بمبادرات التصدي للعنف الجنساني

(٣) تنص المادة ٢٧ من اتفاقية جنيف الرابعة على أنه يجب حماية النساء بصفة خاصة ضد "أي اعتداء على شرفهن ولا سيما ضد الاغتصاب والإكراه على الدعارة وأي هتك لحرمتهم".

(٤) هناك حقوق معينة لا يجوز الانتقاص منها، ويتعين احترامها في جميع الأوقات. ويُرجع في هذا الشأن إلى ما تنص عليه المادة ٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

(٥) هناك أشكال معينة من العنف الجنساني تعتبر أيضا من أشكال التعذيب، وقد تصل في ظروف معينة إلى اعتبارها جرائم ضد الإنسانية، أو جرائم حرب، أو من بين أشكال الإبادة الجماعية، وتقع، بحكم ذلك، ضمن نطاق عدة قوانين واتفاقيات وإعلانات، ومن بينها نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية واتفاقية مناهضة التعذيب، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، وإعلان القضاء على العنف ضد المرأة، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والنظامان الأساسيان للمحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا.

في الحالات الإنسانية وكفالة إدراج وتمويل برامج مكافحة العنف الجنساني في إطار النداءات الموحدة والعاجلة.

٥٥ - وعلى الرغم من الإدانات المتكررة لهذا العنف في العديد من المحافل الدولية، يظل العنف الجنساني دون رادع في مناطق عديدة. وبعض الحكومات لا تقر بحجم المشكلة، ولا توفر حماية مادية فعالة، ولا تتيح إمكانية الحصول على العلاج. وتوصم الضحايا بالعار علنا أو يكون مصيرهن السجن، وتعرض الناجيات والموظفون الذين يقدمون المساعدة لأعمال تحرش وتخويف، فيما يُفلت الجناة من العقاب. ومما يسمح بارتكاب هذه الجرائم من دون عواقب عدم وجود قوات شرطة عاملة أو نظام قضائي فاعل في بعض حالات الطوارئ الإنسانية، مقترنا بالخوف من الأعمال الانتقامية الاجتماعية. ويتعين أن يبدأ التصدي لهذا الإفلات من العقاب بجهود من جانب الدولة لاستعراض وتعزيز وإنفاذ آليات قانونية وقضائية ومجتمعية فعالة، تُقر بتجريم هذه الأفعال وتبلغ عنها وتعاقب على ارتكابها من هذا المنطلق، وتكفل تقديم التعويض وتوفير الحماية والدعم للضحايا.

٥٦ - كما تتضمن مكافحة الإفلات من العقاب وضع حد لتعرض المدنيين للاستغلال والانتهاك الجنسيين على يد بعض موظفي الأمم المتحدة. ومما يؤسف له أن دراسة أُجريت مؤخرا عن استغلال الأطفال في ليبيريا، أفادت عن انتهاكات ارتكبتها حفظة السلام وموظفو الإغاثة الإنسانية التابعين للأمم المتحدة. واتخذت الأمم المتحدة عددا من الخطوات من أجل مواجهة المشكلة. وشمل ذلك وضع معايير للسلوك ونشرها، وتنظيم دورات تدريبية، وإدخال آليات إبلاغ أكثر وضوحا، ورسم سياسة لمساعدة الضحايا. وغيّرت العقود لمختلف فئات الموظفين من أجل إدراج معايير السلوك المطلوبة. وتعمل إدارة عمليات حفظ السلام بصورة وثيقة مع مكتب خدمات الرقابة الداخلية من أجل تحسين قدرات التحقيق، وتسجيل الحالات وتتبعها، ومتابعة الادعاءات التي تشمل الجنود أو أفراد الشرطة مع الدول الأعضاء. كما بدأ العمل على تحسين آليات من أجل المساءلة الإدارية. وفيما أُدخلت سياسات وتدابير مختلفة، لا يزال التنفيذ بطيئا.

جيم - النقص المزمّن في تمويل مجابهة الأزمات

٥٧ - تتطلب مواجهة الأزمات وفقا للمبادئ الإنسانية تمويلا قائما على وجود حاجة واضحة، ويتمتع بالمرونة والقابلية للتنبؤ والتوقيت المناسب. وعلى الرغم من أن مبادرة المنح

الإنسانية السليمة^(٦) تهدف إلى تعزيز هذه المبادئ في سلوك المانحين، فلم يكن لها أثر جوهري على تدفق الأموال للأزمات أو القطاعات التي تعاني نقصا في التمويل.

٥٨ - ويرسم استعراض سطحي لتمويل الأنشطة الإنسانية على مدى السنوات الخمس الماضية صورة مطمئنة: فقد ظلت مستويات المساعدة الإنسانية ثابتة عند ما قيمته ٥,٧ بلايين دولار تقريبا في الفترة بين ١٩٩٩ و ٢٠٠٢، ثم زادت في الفترة بين ٢٠٠٣ و ٢٠٠٥ بأكثر من بليون دولار في سنتين متتاليتين من النمو. إلا أن النظرة الأعمق توحى بأن هذه الزيادات ربما ترجع إلى الارتفاعات الحادة في مستوى المساعدات المقدمة لمواجهة الأزمات الواسعة النطاق في أفغانستان والعراق والبلدان المتضررة من أمواج التسونامي، وبأن أداء الأنشطة الإنسانية لا يزال يتأثر بعدم القدرة على التنبؤ بتدفقات المعونة وتقلبها بين البلدان والأزمات، وبين القطاعات، وعلى مدى الوقت.

٥٩ - وعلى سبيل المثال، عندما تكون هناك مستويات احتياج متقاربة، لا تكون الاستجابات متناسبة بالضرورة. ففي جمهورية الكونغو الديمقراطية، لا يزال ٢٠٠ ١ شخص يموتون يوميا بسبب تبعات الصراع. وربما كان معدل الوفيات النفاسية، المقدر بنحو ٨٣٧ ١ حالة وفاة لكل ١٠٠ ٠٠٠ نسمة، أحد أعلى المعدلات في العالم، كما تُواصل معدلات انتشار فيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز) تصاعدها. وعلى الرغم من هذه الأرقام المثيرة للقلق، تلقى المعوزون في جمهورية الكونغو الديمقراطية عام ٢٠٠٥، ما قيمته ١٠٠ دولار تقريبا من المساعدة الغوثية لكل فرد، فيما تلقى ضحايا زلزال المحيط الهندي - أمواج التسونامي ما يفوق ١٠ أمثال هذا المبلغ.

٦٠ - ولا يوجّه تمويل الأنشطة الإنسانية دائما إلى المناطق الأشد احتياجا. فعلى سبيل المثال، توصلت دراسة أجراها مركز أبحاث علم أوبئة الكوارث إلى وجود ارتباط طفيف أو إلى عدم وجود ارتباط على الإطلاق بين شدة الكوارث (حسبما يحددها عدد الوفيات والخسائر الاقتصادية) ومستويات المساعدة المتلقاة. ووفقا لهذه الممارسة، فإنه على الرغم من كون بلدان البحر الكاريبي الأكثر تضررا من حيث خسائر الناتج المحلي الإجمالي الناجمة عن الكوارث خلال الفترة الممتدة من عام ٢٠٠٠ إلى عام ٢٠٠٥، لم تتلق المنطقة سوى ٩ في المائة فقط من مجموع المساعدة الإنسانية الدولية المقدمة خلال نفس الفترة.

٦١ - كما تتسم تدفقات المعونة الإنسانية بعدم الاتساق وعدم إمكانية التنبؤ بها. بمرور الوقت. ففيما حظيت الأزمة الإنسانية في السودان بنحو ٧٥ في المائة من احتياجاتها التمويلية

(٦) توفر مبادرة المنح الإنسانية السليمة منتدى للمانحين لمناقشة الممارسات السليمة في مجال تمويل المساعدات الإنسانية، ولتوجيه المعونة الإنسانية الرسمية، وللتشجيع على قدر أكبر من المساءلة.

عام ٢٠٠٤، لم تتلق سوى النصف عام ٢٠٠٥، وأقل من ٢٠ في المائة في منتصف عام ٢٠٠٦. وتهدد هذه الاتجاهات التنافسية قدرة الأنشطة الإنسانية في دارفور على الاستمرار، حيث أن للمنظمات الإنسانية التزامات لا تستطيع تمويلها. كما أدى النقص المزمن في تمويل قطاعات معينة إلى تدهور القدرات وانخفاض جودة المساعدات.

٦٢ - وتشير أنماط التمويل هذه إلى اختلال تدفقات المعونة الإنسانية لأسباب متنوعة من بينها: نقص التغطية الإعلامية، أو المصالح الاستراتيجية/الاقتصادية، أو ضعف القدرة السياسية، أو الاختلافات في القيم الاجتماعية، أو وجود تصور لدى المانحين بأن الحكومات أو برامج المعونة ستستغل تبرعاتهم بشكل يفتقر إلى الكفاءة، أو غير مناسب. وسواء كان تأثير نقص تمويل الأزمات يجري تجاهله عمدا أو التعامل معه بصورة غير مناسبة، فإن بالإمكان تقليله إلى حده الأدنى من خلال نهج تجريبي أكثر في مجال المساعدة الإنسانية، ووضع واستخدام معايير مقبولة عالميا لتعريفه. ويتعين أن تشمل هذه المعايير اتفاقا مشتركا على ما يمثل "أزمة ناقصة التمويل" استنادا إلى وضع مستويات دنيا للمساعدة، ومؤشرات لتقييم الأداء والأثر. ويتعين أن تستند هذه المؤشرات إلى المبادئ الإنسانية المستمدة من الحقوق المتفق عليها دوليا في تلقي المساعدة، وأن تستفيد من العمل الهام الذي تم بالفعل في هذا المجال، لا سيما ما قام به المشروع "العالمي". وسيساعد تعيين المستويات الدنيا للمساعدة وتعريف عبارة "ناقصة التمويل" على وضع مفهوم المساواة في المساعدة، وعلى توحيد قرارات التمويل. كما ستعمل هذه المعايير على تحسين مساءلة المجتمع الدولي أمام المنتفعين المستهدفين.

٦٣ - وفي الأجل الطويل، ربما يكون من المفيد وضع غايات تحدد أهدافا يمكن أن يقاس عليها التقدم المحرز في تلبية الاحتياجات الإنسانية. وينبغي أن ترتبط هذه الغايات بمستويات المساعدة الإنمائية الرسمية، وتتفق والسياق الإنمائي الأوسع من خلال ربطها بالأهداف الإنمائية للألفية. وسيساهم وضع هذه الغايات في النهوض بمصداقية العمل الإنساني وبمساءلته، وسيضمن تحقيق عدالة أكبر في توزيع الموارد على البلدان، وسييسر الانتقال من نظام يحركه العرض إلى نظام يحركه الطلب.

٦٤ - وتتطلب هذه المبادرات جمع بيانات وافية بصورة أكبر ومفصلة بشكل أفضل عن المنتفعين، وتحسين تتبع جميع تدفقات المعونة الإنسانية حسب المنطقة والبلد والقطاع، والدمج المنتظم والمنهجي لهذه المعلومات في تحليل تدفقات التمويل. وتتطلب فعالية هذا التتبع التزاما متجددا من المانحين، والوكالات والمنظمات المشاركة، والحكومات من أجل الإفادة بمصادر الأموال واستخداماتها سواء في إطار نداءات الأمم المتحدة أو خارجه.

٦٥ - كما يتطلب تحقيق المزيد من الاتساق في الأنشطة الإنسانية وضع آليات تمويل محسنة ومرنة ومتعددة السنوات، تتيح المزيد من الاستمرار خلال فترات الأزمات المتواصلة، فضلاً عن زيادة التنسيق فيما بين المؤسسات المالية الدولية، ومنظومة الأمم المتحدة، وحتى المانحين الثنائيين من الحكومات بشأن تقييم الاحتياجات والتخطيط الاستراتيجي. كما سيتطلب إيجاد تمويل أكثر اتساقاً للأنشطة الإنسانية نهجاً طويل الأجل في التعامل مع الكوارث الطبيعية، وذلك من خلال المزيد من الالتزام بالحد من أخطار الكوارث، حتى يمكن إنقاذ حياة الناس وفي نفس الوقت المحافظة على رأس المال الذي يمكن، من ناحية أخرى، إنفاقه على استجابات للكوارث تكون أقل كفاءة من حيث التكلفة.

دال - التنسيق المدني/العسكري في الاستجابة لحالات الكوارث

٦٦ - في حالي الاستجابة لزلازال المحيط الهندي/الموجات التسونامية في عام ٢٠٠٤، ثم زلازال جنوب آسيا في عام ٢٠٠٥، كان الدعم العسكري الوطني والإقليمي والدولي محورياً في جهود الإغاثة الشاملة. على أن التجربتين أوضحتا مدى الحاجة إلى تحسين الترتيبات الاحتياطية، ضماناً لتوفير المعدات العسكرية واستخدامها عند الحاجة، ومن أجل فهم أفضل للأطر التشغيلية والمعارية التي يمكن في ظلها تنفيذ التنسيق بين الجهود المدنية والعسكرية.

٦٧ - وعلى سبيل المثال، فقد احتاج الأمر في باكستان إلى عدة طائرات هليكوبتر للمساعدة في إنقاذ الباقين على قيد الحياة في المناطق الجبلية والمناطق التي يصعب الوصول إليها. وعندما دعت الأمم المتحدة الحكومات الشريكة إلى تقديم هذه الطائرات، اتضح أن النوع المناسب من هذه الطائرات للمهام المطلوبة منها والمتوافر لتسليمه على وجه السرعة كان محدود العدد. وسوف تستمر عملية الاستجابة للكوارث الكبيرة الحجم تستتبع استخدام بعض الموارد - مثل طائرات الهليكوبتر - التي تحتاج إلى ترتيبات احتياطية متفق عليها من قبل مع أهم الجهات الموردة للموارد العسكرية والأفراد العسكريين. وتختتم الآن مشاورات مع المنظمات التي تتخذ من أوروبا مقراً لها لتحديد القدرات الموجودة، وضمان استخدام إجراءات مشتركة ومبادئ توجيهية متفق عليها. وينبغي تطوير هذه الترتيبات وتكرارها مع الجهات الرئيسية الأخرى التي توفر المعدات العسكرية.

هاء - البعثات المتكاملة

٦٨ - طُلب إلى في قرارات المنظمات الحكومية الدولية أن أكفل تعاون منظمات الأمم المتحدة الإنسانية مع إدارة عمليات حفظ السلام، حسب الاقتضاء، بما يضمن بشكل أفضل، مراعاة المسائل الإنسانية منذ المراحل الأولى لتخطيط وتصميم عمليات حفظ السلام المتكاملة

متعددة الجوانب التي تقوم بها الأمم المتحدة وتشتمل على عناصر إنسانية، وأن تظل ولاية مثل هذه العمليات تراعي ضرورة القيام بأنشطتها الإنسانية طبقاً للمبادئ الإنسانية.

٦٩ - وقد أُدخلت تحسينات على عملية التخطيط للبعثات المتكاملة، وإن كان إدخال العناصر الإنسانية الفاعلة في عملية التخطيط ما زال بحاجة إلى تحسين في بعض الحالات. وقد حدث تقدم في تحديد العلاقة بشكل أفضل بين العناصر الإنسانية الفاعلة وبين العناصر السياسية والعسكرية في بعثات حفظ السلام "المتكاملة". وفي شباط/فبراير ٢٠٠٦، أصدرتُ مذكرة توجيهية بشأن البعثات المتكاملة حددت علاقات العمل مع الجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية والعسكرية والسياسية، وتشير بالتحديد إلى قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ ومبادئه التوجيهية.

٧٠ - على المستوى التشغيلي، تركزت التغييرات في عملية التخطيط على تحسين الاستراتيجيات والتخطيط وتصميم البعثات. وقد أُدخلت هذه التغييرات بالفعل كجزء من التخطيط لبعثتي السودان وجمهورية الكونغو الديمقراطية، حيث تحقق قدر كبير من التقدم بالنسبة للتعاون بين الإدارات ذات الصلة في الأمانة العامة وبين صناديق الأمم المتحدة وبرامجها ووكالاتها. ورغم ذلك، فما زالت هناك تحديات جديدة. ففي هايتي وكوت ديفوار، على سبيل المثال، ما زالت هناك مسائل إنسانية صعبة في ظروف أمنية مضطربة تتطلب تحديد الأولويات بعناية، وإدراج المسائل الإنسانية في عملية التخطيط.

سادسا - التوصيات

السنة موضع الاستعراض

٧١ - مع الاعتراف بأهمية الروابط بين الاستجابة الإنسانية والانتعاش المبكر والحد من المخاطر، من المستحسن أن تستثمر الدول الأعضاء، والجهات المانحة، والمنظمات الإنسانية ذات الصلة في عمليات التأهب، وأنشطة الإنعاش المبكر والحد من المخاطر، كجزء من استجابتها الإنسانية. وينبغي أن يوجه مثل هذا الاستثمار إلى البلدان والمناطق التي تعتبر معرضة للأخطار الطبيعية بدرجة كبيرة.

٧٢ - ومع الإقرار بأهمية النهج الإقليمية إزاء الأزمات التي تحتاج إلى الاستجابة عبر الوطنية، فإنني أقترح على الدول الأعضاء ومنظمات الأمم المتحدة الإنسانية ذات الصلة أن تدعم النداءات الإقليمية وآليات التنسيق من أجل تشجيع الترابط في أنشطة الاستجابة والإنعاش، وأن تستخدم الموارد بأكثر الطرق مرونة وفعالية.

٧٣ - وأوصى الحكومات التي بها مشردون في الداخل أو سكان معرضين للتشرد، بأن تعدل تشريعاتها وتعيد النظر فيها - بحسب الحاجة - بالاستفادة من المبادئ التوجيهية، وبغرض بناء قدراتها على مساعدة المشردين في الداخل وحمايتهم، كما ينبغي أن تطلب المساعدة الدولية اللازمة لمساندتها في هذه المهمة.

تنفيذ الاستجابة الإنسانية الحسنة

٧٤ - ويوصي أيضا بأن تقدم الدول الأعضاء، والجهات المانحة، ووكالات الأمم المتحدة الإنسانية ذات الصلة، والمنظمات غير الحكومية، معلومات دقيقة وفي حينها عن مساهمات واستخدامات الصناديق الإنسانية عن طريق خدمات التتبع المالي في الأمم المتحدة.

٧٥ - وأوصى مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية باعتباري مديرا للصندوق، بأن تؤكد وكالات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية التي تستحق أموالا من الصندوق المتحد المركزى للطوارئ، من جديد التزامها الجماعي بتعظيم تأثير الصندوق وتحسين أدائه لعمله، كما جاء في قرار الجمعية العامة ١٢٤/٦٠.

٧٦ - واعترافا مني بالجهود المبذولة لتعزيز قدرة نظام الاستجابة الدولي للحالات الإنسانية، فإنني أوصي بأن تقدم الجهات المانحة الموارد الطوعية اللازمة لتنفيذ نهج المجموعات، والأنشطة المتعلقة بهذا النهج على المستوى القطري كما جاء في النداء الجماعي لعام ٢٠٠٦ وفي النداءات الموحدة والعاجلة.

٧٧ - وإدراكا مني لأهمية المشاركة والتنسيق الواسعين لجميع العناصر بما يؤدي إلى فعالية الاستجابة الإنسانية، فإنني أشجع المشاركة الفعالة لحركة الصليب الأحمر والهلال الأحمر الدولية، والمنظمات الإنسانية غير الحكومية ذات الصلة، واتحادات المنظمات غير الحكومية في تنفيذ التحسينات التي أدخلت على المساعدات الإنسانية.

تعزيز القدرات المحلية والقطرية والإقليمية استعدادا لمواجهة الكوارث والاستجابة لها

٧٨ - من المهم أيضا أن تواصل منظمات الأمم المتحدة ذات الصلة العاملة في المجالات الإنسانية والإنمائية والحد من المخاطر، تحسين عمليات التنسيق وبذل الجهود لرسم الخرائط وتعزيز القدرات المحلية والقطرية والإقليمية للاستجابة لحالات الطوارئ، بادئة بالبلدان المعرضة للآزمات الإنسانية، بما يتفق وإطار عمل هيوغو.

٧٩ - وأحث الحكومات في المناطق المعرضة للكوارث على تعزيز قدراتها للتأهب لمواجهة الكوارث والاستجابة لها، بدعم من المجتمع الدولي، بما في ذلك عن طريق إنشاء مؤسسات

مدنية مكرسة لإدارة الكوارث على جميع المستويات، ووضع خطط وطنية عاجلة بالتشاور مع قادة المجتمع المحلي والمنظمات غير الحكومية المحلية.

٨٠ - ومن الضروري أيضا بالنسبة لحكومات البلدان المعرضة للكوارث أن تقيم هياكل تنسيق لإشراك منظومة الأمم المتحدة، والجمعيات الوطنية للصليب الأحمر والهلال الأحمر، والمنظمات غير الحكومية.

٨١ - واعترافا مني بأهمية دور المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمعات المحلية - باعتبارها خط الدفاع الأول في الاستجابة للكوارث - أحث المجتمع الإنساني الدولي على الاستثمار في الشراكات طويلة الأجل مع المنظمات المحلية غير الحكومية ومنظمات المجتمعات المحلية في البلدان والمجتمعات المعرضة للكوارث.

٨٢ - وأوصي الدول الأعضاء والجهات المانحة بأن تقر بأهمية تنسيق جميع العناصر الإنسانية وأن تساند إقامة اتحادات من المنظمات غير الحكومية قبل حدوث الكوارث وأثناءها.

٨٣ - واعترافا مني بأهمية دور المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمعات المحلية - باعتبارها أول المستجيبين للكوارث الطبيعية - فإنني أشجع الحكومات في المناطق المعرضة للكوارث على تهئية البيئة أمام بناء قدرات هذه المنظمات وتيسير عملياتها.

تطبيق المبادئ الإنسانية، ومسائل أخرى لها أهميتها

الحصول على المساعدات الإنسانية

٨٤ - اعترافا مني بالحاجة إلى فهم مشترك لما يشكل حالة تتطلب مساعدات دولية عاجلة، أوصي بأن تقوم المنظمات ذات الصلة في منظومة الأمم المتحدة باستكشاف عملية وضع مؤشرات للاستجابة الدولية العاجلة.

٨٥ - كما أحث الدول الأعضاء والمنظمات الإنسانية ذات الصلة على أن تلاحظ دور منسق الإغاثة في حالات الطوارئ والمنسقين الإنسانيين عند طلب وصول المنظمات الإنسانية ذات الصلة في منظومة الأمم المتحدة إلى السكان الذين يحتاجون إلى مساعدة إنسانية.

العنف القائم على نوع الجنس

٨٦ - ينبغي للدول الأعضاء أن تلاحظ أن العنف القائم على الجنس، بمعنى أي عمل مؤذ يرتكب ضد إرادة إنسان ويقوم على فروق (جنسانية) تُنسب إلى المجتمع بين الذكور والإناث، مسألة تثير قلقا ملموسا ومتزايدا في الأزمات الإنسانية.

٨٧ - وعلى الدول الأعضاء، والمجموعات الإقليمية ومنظمات الأمم المتحدة الإنسانية ذات الصلة، أن تمنع حدوث العنف القائم على نوع الجنس في أجواء التفاعلات وتشريد السكان، بما في ذلك عن طريق وضع إجراءات لتوفير الحماية المادية، والتدريب، والتوعية العامة.

٨٨ - وينبغي للدول الأعضاء ومنظمات الأمم المتحدة الإنسانية ذات الصلة أن تعزز دعمها لمن ينجون من العنف القائم على نوع الجنس، بما في ذلك عن طريق تعزيز التشريعات الوطنية، ووضع سياسات لمساندة الضحايا، وتوفير الدعم المادي والنفسي.

٨٩ - وينبغي للدول الأعضاء أن تعزز قدرتها على رفع تقارير عن العنف القائم على نوع الجنس، والتحقيق فيه، ورفع دعاوى على من يرتكبونه، وذلك عن طريق وضع وتطبيق قوانين وسياسات وطنية، وإنفاذ أحكام الصكوك القانونية الدولية.

النقص المزمن في تمويل مجابهة الأزمات

٩٠ - ينبغي لمنظمات الأمم المتحدة الإنسانية أن تقيم آليات مشتركة لرفع تقارير عن البيانات والمعلومات الخاصة بالمستفيدين.

٩١ - ومع اعترافي بالتفاوت في تدفقات المعونة الإنسانية، أوصي بأن تضع الجهات المانحة ومنظمات الأمم المتحدة ذات الصلة، مؤشرات للمساعدات الإنسانية، تشتمل على وضع المستويات الدنيا للمساعدات التي تقدم إلى المستفيدين، وتحديد أهداف بعيدة المدى ترتبط بالأهداف الإنمائية للألفية، بما في ذلك عن طريق مبادرة المنح الإنسانية السليمة.

٩٢ - ومع اعترافي بالحاجة إلى مزيد من استمرارية المساعدات أثناء فترات الكوارث التي تستمر لفترة طويلة، أوصي أيضا الجهات المانحة ومنظمات الأمم المتحدة الإنسانية ذات الصلة، أن تضع آليات مرنة للتمويل لعدة سنوات، بما في ذلك عن طريق مبادرة المنح الإنسانية السليمة.

التنسيق المدني - العسكري

٩٣ - على منظمات الأمم المتحدة ذات الصلة أن تواصل تحسين الترتيبات الاحتياطية مع الجهات الرئيسية التي تقدم المعدات العسكرية والأفراد العسكريين.