الأمم المتحدة

A/57/77–E/2002/63

الجمعية العامة
المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Distr.: General
14 May 2002
Arabic
Original: English

الجمعية العامة
الدورة السابعة والخمسون
البند ٢١ (أ) من القائمة الأولية*
تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية والمساعدة الغوثية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الكوارث، بما في ذلك المساعدة الاقتصادية الخاصة: تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ

المجلس الاقتصادي والاجتماعي
الدورة الموضوعية لعام ٢٠٠٢
نيويورك، ١-٢٦ تموز/يوليه ٢٠٠٢
البند ٥ من جدول الأعمال المؤقت**
المساعدة الاقتصادية الخاصة والمساعدة الإنسانية والمساعدة الغوثية في حالات الكوارث

تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ

تقرير الأمين العام***

المحتويات

الفصل		الفقرات	الصفحة
أولا -	مقدمة	١-٢	٤
ثانيا -	التطورات والمواضيع الناشئة في عمليات المساعدة الإنسانية: ٢٠٠١-٢٠٠٢	٣-٢٦	٤
ألف -	طبيعة الأزمات	٦-١٠	٥

* A/57/50/Rev.1.

** E/2002/100.

*** قُدمت هذه الوثيقة إلى خدمات المؤتمرات في وقت متأخر من دون التفسير المطلوب بموجب الفقرة ٨ من قرار الجمعية العامة ٥٣/٢٠٨ باء، التي قررت بها الجمعية العامة أنه إذا قُدم تقرير في وقت متأخر، ينبغي إدراج سبب التأخير في حاشية للوثيقة.

270602 270602 02-38289 (A)
0238289

	بـاء – الاستجابات الإقليمية وبناء القدرات المحلية	١١-١٨	٦
	جيم – التخطيط لحالات الطوارئ	١٩-٢٠	٨
	دال – أدوات التأهب والاستجابة الأخرى	٢١-٢٦	٨
ثالثا –	تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ الإنسانية المعقدة، مع الاهتمام بشكل خاص بالوصول إلى الفئات الضعيفة والانتقال من الإغاثة إلى التنمية	٢٧-٦٣	١٠
	ألف – تحديات وفرص الوصول إلى الفئات الضعيفة	٢٧-٤٣	١٠
	بـاء – الوصول إلى المجموعات المتأثرة بشكل خاص	٤٤-٥٦	١٦
	جيم – تقديم الدعم للضعفاء في الانتقال من الإغاثة إلى التنمية	٥٧-٦٣	٢١
رابعا –	عمليات النداءات الموحدة بوصفها أداة للتنسيق والتخطيط الاستراتيجي والدعوة .	٦٤-٧٧	٢٣
خامسا –	ملاحظات وتوصيات الأمين العام	٧٨-٨٤	٢٧

موجز

يتناول هذا التقرير موضوع ''تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة لضحايا الكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ الإنسانية المعقدة، مع الاهتمام بوجه خاص بالوصول إلى الفئات الضعيفة والانتقال من الإغاثة إلى التنمية''.

ويبدأ التقرير بتحليل لأسباب حالات الطوارئ الإنسانية وآثارها، مع إبراز الآثار الإقليمية للأزمات الإنسانية وآليات التنسيق وأدواته التي اعتمدتها الأمم المتحدة وشركاؤها الإنسانيون لمعالجة هذه الأزمات. ثم يتناول التقرير مسألة ''الوصول إلى الفئات الضعيفة'' ضمن الإطار الشامل لمسألة حماية المدنيين في الصراعات المسلحة، ويعالج بالتفصيل بعض التحديات التي يشكلها تأمين حيز إنساني آمن وموثوق لتقديم المساعدة إلى المتأثرين بحالات الطوارئ الإنسانية. ويؤكد التقرير أيضا على الجهود الخاصة التي يتطلبها تعزيز المساعدة للفئات المتأثرة بوجه خاص كالمشردين داخليا والأطفال والنساء وكبار السن.

ويشدد التقرير، في معالجته لمسألة الانتقال من الإغاثة إلى التنمية، على أهمية وجود تخطيط مبكر ومتكامل، وعلى الحاجة إلى أن تسهم البرامج الانتقالية في الحد من مخاطر الكوارث الطبيعية وآثارها في المستقبل. واستجابة لطلب قدمته الدول الأعضاء، يتناول التقرير أيضا بالتفصيل نتائج استعراض مستقل أُجري لعملية النداءات الموحدة.

وتتمحور توصيات التقرير حول الحاجة إلى تعزيز القدرات الإقليمية ومواجهة حالات الطوارئ الإنسانية، وبناء ''ثقافة قائمة على مبدأ الحماية''، ووضع خطط فعالة لعملية الانتقال من الإغاثة إلى التنمية. وتركز التوصيات المتعلقة بعملية النداءات الموحدة على الحاجة إلى تعزيز الاستراتيجيات الإنسانية وجهود تعبئة الموارد، وعلى زيادة الدعم المقدم من المانحين ومن المنظمات غير الحكومية.

أولا – مقدمة

١ – أُعد هذا التقرير عملا بقرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ المؤرخ ١٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١، الذي طلبت الجمعية العامة فيه إلى الأمين العام أن يقدم تقريرا سنويا إلى الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي عن تنسيق المساعدة الإنسانية المقدمة في حالات الطوارئ، وبقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٥٦/١٩٩٥ المؤرخ ٢٨ تموز/يوليه ١٩٩٥، الذي طلب المجلس فيه إلى الأمين العام أن يقدم تقريرا شاملا عن المساعدة الإنسانية، وعملا كذلك بقرارات لاحقة.

٢ – يُقدم هذا التقرير أيضا استجابة للطلبات الواردة في قرار الجمعية العام ١٠٧/٥٦ المؤرخ ١٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢ بشأن تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ.

ثانيا – التطورات والمواضيع الناشئة في عمليات المساعدة الإنسانية: ٢٠٠١–٢٠٠٢

٣ – تؤكد الأحداث العصيبة التي وقعت في السنة الماضية على الحاجة إلى وجود مواجهة أكثر تضافرا وفعالية لحالات الطوارئ الإنسانية في جميع أنحاء العالم، وإلى اعتماد نمط جديد وابتكاري في التفكير بشأن الطرق التي يمكن اتباعها لتجنب حالات الطوارئ هذه أو التغلب عليها. لقد كان لهجمات ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢ الإرهابية أن شحذت فينا الوعي بأننا نعيش في عصر يتسم بمزيد من الترابط، إذ يمكن أن تترتب على أحداث تقع في جزء ما من العالم آثار تغيّر حياة شعوب على الجانب الآخر من المعمورة.

٤ – ما فتئت تحديات التسعينات تواصل مسيرتها في السنوات الأولى من القرن الحادي والعشرين. وقد شهد العقد المنصرم زيادة في عدد الأشخاص الذين تضرروا من الكوارث الطبيعية. وبحلول عام ٢٠٠١، كان قد تأثر بالكوارث الطبيعية نحو ٢١٥ مليون شخص. وسوف تواصل ظاهرة تغير المناخ زيادة عدد الحوادث الشديدة الخطورة التي تفضي إلى وقوع كوارث طبيعية وحالات بيئية طارئة. وفي الوقت ذاته، ما فتئت قدرات اقتصادات البلدان النامية على امتصاص هذه الصدمات تتآكل، ومن شأن ازدياد عدد الحوادث الطبيعية الشديدة الخطورة أن يسهم بصورة متعاظمة في تعثر التنمية أو إحباطها. ومن الأمور المأساوية، أن تستمر أيضا صراعات مسلحة في عدد كبير من البلدان في أنحاء العالم، حاملة معها حالات من التشرد الاضطراري وملحقة أضرارا بمدنيين أبرياء. وقد أدى الانتشار المرعب لفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز إلى تفاقم حالة الضعف التي تعاني منها المجتمعات المتأثرة بحالات الطوارئ الإنسانية، إذ زاد من مدى اعتمادها على الغير وقلّص إلى حد بعيد قدرتها على المواجهة عند وقوع الأزمات. كذلك فإن الصراعات المسلحة تنشئ الظروف الملائمة لتفشي وباء فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز وتفاقمه وتؤدي إلى حدوث انتهاكات لحقوق الإنسان. ولمواجهة الكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ الإنسانية المعقدة، يتعين على المجتمع الإنساني أن يعزز إمكاناته في هذا الصدد ويعبئ مزيدا من الموارد لتقديم المساعدة والحماية للفئات المعوزة.

٥ – وتتطلب الحالة في أفغانستان مواصلة تقديم المساعدات الإنسانية في سياق إعادة بناء الهياكل المحلية والإقليمية والوطنية وتوفير قاعدة متينة لإحلال السلام والاستقرار في البلد. وتمثل أفغانستان آخر مثال لحالة يتعين فيها تحقيق انتقال فعال من مرحلة الإغاثة إلى مرحلة الإنعاش والتنمية، فهي منطقة أدى فيها غياب آليات التمويل إلى حدوث ثغرة في القدرات الدولية على تقديم استجابة فعالة. ويشكل برنامج النداءات للمرحلتين الفورية والانتقالية

لأفغانستان نهجا جديدا قامت بفضله الوكالات الإنمائية والإنسانية بتنسيق عملياتها حول مجموعة مشتركة من المبادئ. ويمكن أن تهيئ هذه الجهود لفترات انتقالية أيسر في مناطق أخرى تحدث فيها صراعات.

ألف – طبيعة الأزمات

٦ – لم تترك هجمات ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ الإرهابية أدنى شك في أن العالم لا يستطيع عزل نفسه عما يجري من أحداث في مناطق العالم المنكوبة بالحروب. فالقول بأن مرتكبي الهجمات إنما جاءوا من بيئة اتسمت بوجود صراعات داخلية تطاول أمدها إنما يؤكد على الحاجة إلى تعزيز التعاون الدولي في حل الصراعات ومنع نشوبها. وقد أبرزت هجمات ١١ أيلول/سبتمبر ظاهرة الترابط العالمي في حالات الطوارئ الإنسانية المعقدة. ومع ذلك، فقد كان هناك إدراك منذ فترة لا بأس بها لما يترتب على الكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ الإنسانية المعقدة من آثار على الصعيد الإقليمي. ففي أفريقيا وآسيا وجنوب شرق أوروبا، أسفرت الحروب الأهلية عن حدوث تنقلات سكانية هائلة سواء داخل البلدان وعبر حدودها، مخلفة أعباء اجتماعية واقتصادية هائلة على المجتمعات المستقبلة.

٧ – وفي مطلع التسعينات، قدمت الأمم المتحدة مساعدات إنسانية إلى الشعوب المتأثرة بالصراعات التي كثيرا ما بدأت داخل البلدان ثم تطورت بسرعة لتصبح صراعات إقليمية. وبصورة متزايدة، أصبحت الحروب خلال العقد المنصرم إقليمية في طابعها. ومن الأمثلة على هذا الاتجاه الصراعات التي وقعت في يوغوسلافيا السابقة، وأزمة منطقة البحيرات الكبرى في عام ١٩٩٤ والحرب التي نجمت عنها في جمهورية الكونغو الديمقراطية. وتثبت هذه الأزمات عدم كفاية معالجة تلك الصراعات على أساس كل بلد على حدة. ولمواجهة ذلك، سعت الأمم المتحدة إلى إنشاء وجود موحد لها لمعالجة الجوانب المتعلقة بالحقوق السياسية والإنسانية في حالات الطوارئ، وأدركت قيمة اتباع نهج ذي طابع إقليمي.

٨ – قلما تظل آثار الكوارث الطبيعية محصورة ضمن الحدود الوطنية. فآثار الجفاف كثيرا ما تتجاوز حدود دولة ما وتؤثر على مناطق كبيرة أو أقاليم واسعة. فقد عانت منطقة القرن الأفريقي مثلا من جفاف واسع النطاق منذ عام ١٩٩٨. وتأثر من ذلك ستة بلدان. وقد واجهت الأمم المتحدة مشكلات هذه البلدان على أساس إقليمي وحسب البلدان. وشملت المواجهة قيام الأمين العام بتعيين مبعوثة خاصة لمسألة الجفاف، أنجزت عملها في عام ٢٠٠١. وعلى الرغم من أن المنطقة لا تزال تواجه مخاطر كبيرة من الجفاف، فقد أبرزت توصيات المبعوثة الخاصة الحاجة إلى تدعيم الهياكل الإقليمية إلى حد بعيد، والحاجة إلى ربط قدرات الإنذار المبكر على الصعيد الوطني، وقدرات المواجهة والتأهب على الصعيد الإقليمي. ومع تحسن الحالة فيما يتعلق بالجفاف في القرن الأفريقي، قام المجتمع الإنساني بحشد وتعبئة قدراته لمواجهة جفاف آخر اتسع على نطاق إقليمي في الجنوب الأفريقي، مؤكدا بذلك على الحاجة إلى تعزيز عمليات المواجهة الإقليمية. وتمتد حالة الجفاف القاسية في وسط وجنوب غرب آسيا على أوسع رقعة جغرافية في الوقت الحاضر وتمثل حالة أخرى تكون فيها المواجهة الإقليمية هي الأنسب.

٩ – ويمكن أن تزداد أساليب مواجهة الكوارث الطبيعية تعقيدا عندما تقع هذه الحوادث في وقت تنشب فيه صراعات مسلحة. ومن الأمثلة على ذلك انفجار بركان جبل نيراغونغو في غوما، بجمهورية الكونغو الديمقراطية في كانون الثاني/يناير وشباط/فبراير من عام ٢٠٠٢، والزلازل الأخيرة التي وقعت في أفغانستان، فهاتان كارثتان طبيعيتان

وقعتا في بيئتين كانت فيهما آليات المواجهة لدى السكان المتأثرين قد تآكلت كثيرا بفعل الصراعات.

١٠ - تؤكد الآثار المتلاحقة التي تتجلى في تعقيد حالات الطوارئ الإنسانية والكوارث الطبيعية على الحاجة الماسة إلى اتخاذ تدابير قوية للاستعداد لهذه الحالات والإنذار المبكر بوقوعها، فضلا عن وضع آليات لإعداد البيانات ذات الصلة وإبلاغها. وقد يؤدي التخطيط لحالات الطوارئ والإنذار المبكر الفعالين إلى التقليل من أثر الأزمات والكوارث ويساعد في الانتعاش بسرعة. ولا تكمن الإجراءات الإنسانية المسؤولة في مواجهة العواقب الإنسانية لهذه الأزمات والكوارث فحسب، بل كذلك في كونها متأهبة للتصدي لها على نحو شامل.

باء - الاستجابات الإقليمية وبناء القدرات المحلية

١١ - بغية معالجة الآثار الإقليمية للكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ الإنسانية المعقدة على نحو أفضل، يدرك المجتمع الدولي أنه بحاجة إلى اعتماد نهج شامل. وتتطلب الطبيعة المعقدة لحالات الطوارئ الإنسانية طائفة من الحلول التي يتوقف نجاحها على التعاون والدعم القويين من جانب الحكومات والمنظمات الإقليمية. ويجب على أوساط المساعدة الإنسانية من جانبها، أن تعزز مختلف أدواتها المتاحة، لدعم القدرات الإقليمية والحكومية للاستجابة لجميع أبعاد الأزمات المعقدة. وتعمل هيئات الأمم المتحدة بنشاط على تعزيز وجودها الإقليمي في العديد من المناطق المعرضة للأزمات في العالم، بغية كفالة التصدي بصورة متساوقة لجميع جوانب أي حالة طارئة بعينها، بما في ذلك أبعادها الإنسانية والسياسية والإنمائية والأبعاد المتعلقة بحقوق الإنسان.

١٢ - ففي سيراليون، تحسنت توقعات حدوث سلام دائم إلى درجة كبيرة بسبب النجاح العام لعملية نزع السلاح والتسريح، ونشر قوات حفظ السلام التابعة لبعثة الأمم المتحدة في سيراليون في أنحاء البلد، والاستعدادات النهائية لإنشاء لجنة تقصي الحقائق والمصالحة والمحكمة الخاصة. ويعني ارتفاع مستوى الأمن في معظم أنحاء البلد أنه يجب على المنظمات الإنسانية أن تواصل بذل جهودها الرامية إلى تقديم العون إلى عشرات الآلاف من الأشخاص المشردين داخليا واللاجئين الذين بدأوا العودة إلى مجتمعاتهم المحلية.

١٣ - إلا أنه كما أظهر تاريخ المنطقة مؤخرا، فإن استقرار سيراليون سيظل مرتبطا ارتباطا وثيقا باستقرار جيرانها، ولا سيما غينيا وليبريا. ولا تزال المنطقة حاليا متقلبة كما يتضح من ظهور النزاع مجددا في ليبريا. وامتد القتال المتقطع في شمال البلد جنوبا مما أسفر عن تشرد ٣٥ ٠٠٠ شخص إلى منروفيا، في حين تفيد التقارير أن ما يزيد على ١٠ ٠٠٠ لاجئ قد دخلوا إلى سيراليون، وهرب حوالي ٥ ٠٠٠ شخص إلى غينيا. وبُذلت جهود لكفالة ألا يكون للجزاءات المفروضة على ليبريا أثر إنساني سلبي. وقد تقوض هذه الجهود إذا ما سحبت الجهات المانحة مساعدتها الإنسانية أو خفضتها إلى درجة كبيرة أو بدا أنها تخفض مساعدتها الإنسانية. وينبغي أن يكون ثمة فصل بين تلبية الحاجات الإنسانية والجدل السياسي الذي يجري على نطاق أوسع في محيط ليبريا وغينيا.

١٤ - ويعد القرن الأفريقي منطقة عانت من آثار الكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ المعقدة مجتمعة خلال سنوات عديدة. وقد ساعدت فترة من الاستقرار والهدوء توقفت فيها الكوارث الطبيعية في تحسين الوضع الإنساني. وبقي الوضع الإنساني في المنطقة الأمنية المؤقتة والمناطق المجاورة في إريتريا وإثيوبيا مستقرا، مما مكّن الوكالات من الاضطلاع بأنشطة واسعة النطاق ومتنوعة تتصل بمواجهة حالات الطوارئ وإعادة البناء. وخلال الفترة المشمولة بالتقرير، تم تقديم المساعدة إلى أكثر من ١٨٠ ٠٠٠ شخص مشرد

داخليا و ٠٠٠ ٤٣ لاجئ للعودة إلى ديارهم في إريتريا وإلى مناطق تقع داخل المنطقة الأمنية المؤقتة. وقد حالت الألغام الأرضية دون إمكانية الوصول إلى بعض المناطق وهي تعد أحد الأسباب الرئيسية لعدم تمكن ما يقرب من ٠٠٠ ٥٧ شخص مشرد داخليا من العودة إلى ديارهم. وفي إثيوبيا، تحسن الوضع الإنساني بشكل عام أيضا في أعقاب كارثة الجفاف التي حدثت في عام ٢٠٠٠ وآثارها الممتدة في عام ٢٠٠١. ومنذ توقف أعمال القتال مع إريتريا، تم تقديم المساعدة إلى أكثر من ٠٠٠ ٢٥٠ شخص مشرد داخليا للعودة إلى ديارهم في شمال البلد.

١٥ - ولا يزال القرن الأفريقي منطقة تواجه احتمالات قوية بحدوث كوارث طبيعية سيكون لها آثار خطيرة على حياة السكان في جميع أنحاء المنطقة. ويعكف مكتب منسق الشؤون الإنسانية على توسيع مكتب الدعم الإقليمي لشرق ووسط أفريقيا التابع له بغية المساعدة في تعزيز آليات الاستجابة على الصعيد الإقليمي وتعزيز الدعم للقضايا الإنسانية القائمة في القرن الأفريقي. وسيشمل عمل مكتب الدعم الإقليمي التركيز على الدعوة لزيادة توعية الجهات الرئيسية ذات المصلحة بالمبادئ الإنسانية، وحشد الموارد وتعزيز الاستجابة إلى مؤشرات الإنذار المبكر.

١٦ - وثمة دليل قوي على أن العالم سيواجه في القريب العاجل عددا متزايدا من الكوارث المتصلة بالمناخ. وقد تبدأ قريبا دورة أخرى من النينيو، التي يجب أن تكون البلدان المتأثرة بها والأمم المتحدة وشركاؤها على استعداد تام لمواجهتها. ورغم أن الحد من الآثار السلبية للكوارث يتوقف على بذل جهود على المستوى الوطني لمنع حدوثها والتقليل من آثارها، هناك حاجة أكبر لكفالة إدراج خطط الاتقاء من الكوارث والتقليل من آثارها والتأهب لمواجهتها في نظم التخطيط الإقليمية. وتُظهر تجربة بلدان جنوب شرق آسيا، من قبيل كمبوديا وفييت نام، قيمة اتخاذ تدابير لمواجهة الكوارث والتأهب لها على نحو فعال. ففي العامين ١٩٩٩ و ٢٠٠٠، تأثر أكثر من ثلاثة ملايين شخص بالفيضانات. فقد أسفرت التدابير التي اتخذت أثناء مواجهة هذه الفيضانات عن حدوث انخفاض في مستوى الآثار الناجمة عن الفيضانات التي حدثت في عام ٢٠٠١. وقد استخدم الاجتماع الاستشاري المعني بالتعاون الإقليمي في مجال الكوارث الطبيعية المنعقد في نيبال لنشر مفهوم إدارة مخاطر الكوارث، وهو أحد المفاهيم الرئيسية في التخطيط للتأهب للكوارث والتخفيف من حدتها.

١٧ - وتواصل الأمم المتحدة تعزيز عمليات المواجهة على الصعيد الإقليمي وبناء القدرات المحلية على مواجهة الكوارث الطبيعية. وكانت أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي نشطة على نحو خاص في هذا المجال، حيث توجد خبرات هامة وقاعدة سليمة من الممارسات التي يبنى عليها. ويظهر العدد الكبير من الوكالات والبلدان المشاركة، ومنها منظمة الدول الأمريكية، والوكالة الكاريبية للاستجابة الطارئة في حالات الكوارث، ومنظمة الصحة للبلدان الأمريكية ومركز منع الكوارث في أمريكا الوسطى، بالإضافة إلى البلدان التي لها تاريخ في مجال المساعدة الإنسانية كالمكسيك وكوبا وشيلي مدى الالتزام بأنشطة التأهب الإقليمية.

١٨ - وفي أفريقيا، لا تزال الكوارث الطبيعية تؤثر على المجتمعات والاقتصادات البالغة الهشاشة. فللسنة الثالثة على التوالي، تأثرت أفريقيا الجنوبية بالكوارث الطبيعية، إذ أصاب الجفاف والفيضانات معا كلا من ليسوتو وملاوي وسوازيلند وزامبيا وزمبابوي في هذا العام. ونتيجة لذلك تعاني كل من ملاوي وزامبيا وزمبابوي من نقص حاد في الغذاء، وكانت ملاوي أشدها معاناة. وتبرز آثار هذه الكوارث الطبيعية الإقليمية الحاجة إلى تخطيط للطوارئ على

مستوى وطني يكون أكثر تقدما والحاجة إلى مزيد من تبادل المعلومات والتعاون على الصعيد الإقليمي.

جيم – التخطيط لحالات الطوارئ

١٩ – لتحقيق استجابة أكثر فعالية للكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ الإنسانية المعقدة يتعين أيضا تحسين خطط الطوارئ والتأهب لها بين أعضاء اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات. وفي حين يعد التخطيط للطوارئ والتأهب لها على مستوى الوكالات الفردية قويا نسبيا، ينبغي تعزيز التكامل بين هذه العمليات لكفالة تحقيق تخطيط أفضل بين الوكالات. وتكمن أهمية التخطيط بين الوكالات في أنه يقدم فهما مشتركا للمشاكل والعوائق التي يواجهها السكان المتأثرون ويحدد مجموعة مشتركة من الأهداف، وبذلك يعزز من الاستخدام الفعال للموارد المحدودة. ويدرك المجتمع الإنساني أن تحسين الاستجابة يتوقف على تقديم المساعدة في مجال بناء قدرات محلية ووطنية قوية للاستجابة بشكل متناسق.

٢٠ – ولدى الفريق المرجعي المشترك بين الوكالات المعني بالتأهب والتخطيط للطوارئ مبادئ توجيهية فاعلة، وهي مبادئ أدمجت في عمليات التخطيط في عدد من البلدان. وسوف تتيح عمليات التخطيط التي تضطلع بها وكالات الأمم المتحدة حاليا وضع خطط أفضل للموارد الإقليمية، وتحديد المرافق الرئيسية التي يمكن أن توفر الموارد المطلوبة للاستجابة للكوارث، وتحدد المجالات التي ينبغي تعزيز القدرات الوطنية والمحلية فيها. ويجب بعد ذلك دمج هذه الخطوات في عمليات التخطيط الرئيسية الأخرى مثل عملية النداءات الموحدة/خطة العمل الإنسانية الموحدة، وعند الاقتضاء، التقييمات القطرية الموحدة/إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. وثمة مثال جيد على الصلة القائمة بين التخطيط للطوارئ وعملية النداءات الموحدة يتمثل في عملية النداء الموحد لغرب أفريقيا حيث تم تحديد سيناريوهات مختلفة ومعايير تأثيرها على الوضع الإنساني. وقد ساعد ذلك الأمم المتحدة في تحديد استراتيجية شاملة لمعالجة الأزمات المحتملة. وسيتم أيضا تحديد جهة تودع لديها خطط الطوارئ وإنشاء عملية للاستفادة من الدروس المكتسبة وذلك لكفالة الحفاظ على مرونة خطط الطوارئ.

دال – أدوات التأهب والاستجابة الأخرى

٢١ – تستند الاستجابة الفعالة للكوارث الطبيعية إلى توفر فرق للطوارئ تكون على أهبة الاستعداد للمساهمة في تحقيق استجابة متساوقة للأزمات. وتسعى أفرقة الأمم المتحدة لتقييم الكوارث والتنسيق للقيام بذلك عن طريق تقديم طائفة من الخدمات، لا سيما الخدمات التي تكون ذا صلة بالتنسيق في الموقع. وإدراكا للحاجة للمساهمة في الجهود الوطنية التي تبذلها الدول النامية والدول المعرضة للكوارث للاستجابة للكوارث، واصل نظام الأفرقة بذل جهوده لضم أعضاء آخرين إليها من هذه المناطق. ففي عام ٢٠٠١، أجري للمرة الأولى تدريب للتوجيه والتعريف في منطقة البحر الكاريبي، وأضيفت ثمانية بلدان إلى نظام الأفرقة هذا. إلا أنه رغم أن حجم العضوية في هذه الأفرقة في أمريكا اللاتينية ومنطقة المحيط الهادئ مرضية، فإن سبعة من أعضاء النظام الحاليين البالغ عددهم ١٦٤ عضوا هم من البلدان الأفريقية والآسيوية. وتبذل حاليا جهود لضم أعضاء آخرين من منطقة آسيا. وستجري في تموز/يوليه ٢٠٠٢ دورة تدريبية للتوجيه والتعريف في الهند تضم ما يقرب من ٣٠ متدربا من بلدان المنطقة.

٢٢ – ويعد الفريق الاستشاري الدولي للبحث والإنقاذ الذي يقوم بتنسيق وتعبئة أفرقة متخصصة في أعمال البحث والإنقاذ يسهم في الاستجابة للكوارث بتقديم مرافق في

الموقع ومعدات فنية أخرى ضرورية لإنقاذ حياة الأشخاص أداة مهمة أخرى للاستجابة للكوارث الطبيعية. وعقب إجراء مشاورات مع الدول الأعضاء المهتمة، تقرر وضع مبادئ توجيهية تهدف إلى تسريع عمليات البحث والإنقاذ الدولية، لتنظر فيها الجمعية العامة.

٢٣ - وتبذل في هذه الأثناء جهود أخرى لتيسير عمليات التصدي في حال حدوث كوارث طبيعية أو بيئية أو تكنولوجية. ويواصل مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية عمله مع برنامج الأمم المتحدة للبيئة من أجل التصدي للطوارئ البيئية بصورة متكاملة ومنسقة، وذلك بالاعتماد على آليات وطنية معززة للتصدي لأحوال الطوارئ البيئية. ويقوم الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر بدور رائد في وضع قانون دولي لعمليات التصدي للكوارث. ويسعى هذا القانون في شكله العام ليشمل مجالات منع حدوث الكوارث والاستعداد لها وتقديم الإغاثة عند وقوعها وعمليات الإصلاح فيما بعدها. وسيكون بمثابة إطار قانوني يستند إلى القوانين الوضعية والاتفاقات الدولية الموجودة، وسيشمل حالات الكوارث الطبيعية والتكنولوجية وينص على الحق في العيش بأمان من الكوارث الطبيعية والتكنولوجية.

٢٤ - وقد تعزز الدعم السوقي للإغاثة في الأحوال الإنسانية في حالات الطوارئ بفضل موافقة اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات على إنشاء مركز الأمم المتحدة المشترك للسوقيات رسميا، وهو مركز يدير شؤونه برنامج الأغذية العالمي. وقد تبين نجاح هذا المركز في أفغانستان حيث تولى وظيفة تنسيق جميع أصول خدمات النقل والإمداد التي تديرها الوكالات، كما حقق في الوقت ذاته أقصى استخدام ممكن للهياكل الأساسية المحدودة لخدمات النقل، مما حال دون تقديم عروض تنافسية فيما بين وكالات الإغاثة الإنسانية للحصول على خدمات النقل التجاري، وميز سوقيات الإغاثة الإنسانية عن الأنشطة العسكرية. وحيثما يستوجب التصدي بفعالية للكوارث، استخدام أجهزة الدفاع العسكري والمدني خلال فترة زمنية وجيزة، تواصل وحدة الدفاع العسكري والمدني عملها بوصفها جهة التنسيق التابعة للأمم المتحدة والتي تتعامل مع الجهات المدنية والعسكرية الفاعلة تلك التي تشارك في عملية التصدي للطوارئ. واستحدث منتدى فريبورغ لعام ٢٠٠٠ أيضا عملية للتحاور بين الأمم المتحدة والدول الأعضاء والمنظمات الإقليمية والدولية، وذلك من أجل تعزيز الانسجام والتكامل في مجال التصدي للأزمات والتدخل لأغراض الإغاثة الإنسانية، بما في ذلك إتاحة سبل الاستفادة من الامكانات الوطنية واستخدامها فعلا. وبالإضافة إلى ذلك، تعمل اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات من أجل تحقيق إدارة ذات كفاية أكبر للإمدادات الإنسانية عن طريق استحداث منهاج عمل مشترك وقاعدة بيانات مشتركة لمختلف نظم تتبع أعمال وكالات الإغاثة الإنسانية.

٢٥ - وقد تبينت من تجربة السنوات القليلة الماضية أهمية منظمات الإغاثة الإنسانية التي تقدم المعلومات الدقيقة في الوقت المناسب عن الاحتياجات الفعلية وعن طبيعة الأنشطة التي تضطلع بها كل منظمة في مجال التصدي للكوارث. واتضح أن استحداث مراكز للمعلومات المتعلقة بالإغاثة الإنسانية أمر مفيد للغاية في مجال إدارة المعلومات على صعيد الميدان نيابة عن أوساط الإغاثة الإنسانية. فقد أصبحت هذه المراكز موردا فنيا يقدم المشورة والخدمات بشأن القضايا الأساسية لكل جهة من الجهات المعنية بالإغاثة الإنسانية، كما أنها تشجع وتيسر عملية جمع معلومات منسقة وزيادة تبادل المعلومات في أوساط الإغاثة الإنسانية. وتيسير هذه المراكز تنفيذ السياسات المتعلقة بوضع معايير مشتركة للبيانات والأنشطة الإعلامية التي اتفق عليها الشركاء في هذه العمليات أنفسهم.

٢٦ - وعلى صعيد المقر، يمثل موقع الإنترنت للإغاثة ReliefWeb مصدرا لآخر ما توفر من معلومات وللمعلومات التحليلية التي تتبادلها طائفة واسعة من الفاعلين في مجال الإغاثة الإنسانية. وبينما يشكل البريد الإلكتروني وشبكة الإنترنت الوسيلة المفضلة لتقديم المعلومات إلى أولئك الذين تتوفر لهم التكنولوجيا ذات الصلة بالأمر، تظل الإذاعة الوسيلة المستخدمة على أوسع نطاق للوصول إلى ملايين الناس المتضررين من الكوارث الطبيعية وأحوال الطوارئ الإنسانية المعقدة في البلدان النامية وإيصال المعلومات إليهم. ولهذا السبب، فإن الغاية من الشبكة الإقليمية المتكاملة للمعلومات هو توسيع نطاق مشروع التوعية عن طريق الإذاعة في الصومال وبوروندي ليصل إلى أجزاء أخرى من أفريقيا وآسيا الوسطى، وذلك من أجل توفير أخبار ومعلومات موضوعية لضحايا الكوارث الإنسانية.

ثالثا - تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ الإنسانية المعقدة، مع الاهتمام بشكل خاص بالوصول إلى الفئات الضعيفة والانتقال من الإغاثة إلى التنمية

ألف - تحديات وفرص الوصول إلى الفئات الضعيفة

٢٧ - الوصول إلى الفئات الضعيفة من السكان أمر أساسي لتوفير القدر الكافي من الحماية والمساعدة في حالات الطوارئ الإنسانية ولتعزيز القدرة على التصدي للأزمات في المستقبل. غير أن هذا الأمر يواجه عددا من التحديات. فقد يكون الناس معزولين وتكون سبل الوصول إليهم بسهولة مسدودة بفعل ما تخلفه الكوارث الطبيعية أو النزاعات المسلحة أو أعمال العنف المنتشرة على نطاق واسع من آثار. وهناك مئات الآلاف من المدنيين الأبرياء يتعرضون للاعتداءات كل يوم. ومسؤولية إنهاء معاناتهم ملقاة بالدرجة الأولى على عاتق الدول الأعضاء المعنية بالأمر، لكنها ملقاة كذلك وبدرجات مختلفة على عاتق المجتمع الدولي بشكل أوسع. وفي حالات النزاع المسلح، يمكن التفاوض بشأن سبل الوصول إلى هؤلاء مع العناصر المسلحة التي لا تنتمي إلى أي هيكل من هياكل سلطة الدولة. وقد تتفاقم بيئة العمل بسبب وجود أسياد الحرب أو المليشيات التي تسعى وراء مصالحها الاقتصادية وتعمل فعلا على إيجاد بيئة غير مستقرة لتحقيق مراميها. ولا يزال موضوع سلامة موظفي الإغاثة الإنسانية وأمنهم من بين الهموم الرئيسية التي تكتنف مسألة الوصول إلى الفئات الضعيفة في النزاعات المسلحة. وبيد أن ثمة القليل مما يمكن عمله للتقليل من مقدار الخطر الذي تنطوي عليه البيئات غير الآمنة، فإن الأمم المتحدة وأوساط الإغاثة الإنسانية ما زالت تبذل جهودا جبارة لتقليل مستوى الخطر الذي يتعرض له الموظفون، وذلك من خلال توفير الآليات والموارد المناسبة. وبيد أن من المطلوب عمل المزيد، يسر الأمين العام القول بأن الجمعية العامة تشاطره همومه وأنها اتخذت عددا من القرارات لتعزيز الإطار الأمني وثقافة الوعي الأمني للمنظومة.

١ - حماية المدنيين

٢٨ - لقد بلغ عدد ضحايا الأزمات العديدة المبينة أعلاه، وأزمات أخرى لم يرد ذكرها في هذا التقرير، رقما هائلا. فقد تشرد عدد قُدر أنه يتراوح بين ٢٠ مليون و ٢٥ مليون شخص داخل بلدانهم بسبب أعمال العنف وانتهاكات حقوق الإنسان، بينما يوجد عدد إضافي قدره ١٢,١ مليون لاجئ على الصعيد العالمي أيضا في حاجة إلى الحماية والمساعدة. ففي منطقة الشرق الأوسط على سبيل المثال، تزايد مستوى العنف في خضم نزاع مرير أصلا، زيادة مهولة منذ بداية هذه السنة. وبلغ عدد الهجمات على المدنيين

مستويات مروعة، لم تتح إلا للقليل منهم فرص الابتعاد بحيث لا يمسهم مكروه. ويسلط هذا الصراع أيضا الضوء على المصاعب التي تعترض سبيل الإغاثة الإنسانية للوصول إلى المحتاجين ومساعدتهم. وتشكل سبل الوصول إلى السكان الضعفاء عنصرا أساسيا لحماية المدنيين، ولذلك ينبغي حمايتها.

٢٩ - وفي السودان والصومال وأنغولا وأفغانستان والشرق الأوسط وأماكن أخرى، كان من نتائج نزاعات مريرة ووحشية أن أصبحت أجيال بأكملها ترى في العنف والوحشية ''طريقة عيش عادية''. يجب أن تنتهي هذه الظروف. وينبغي أن تحل محلها ''ثقافة تقوم على الحماية''. وتستوجب هذه الثقافة اهتماما متزايدا بأمن الإنسان، وينبغي أن تشكل فيها احتياجات الناس محور العمل الإنساني، وأن يكون جوهرها الأمن القانوني والمادي للفرد، استنادا إلى احترام حقوق الإنسان الأساسية. وقد كان هناك إدراك واسع النطاق للحاجة إلى إيجاد ثقافة حمائية واسعة النطاق نسترشد بها في جميع أعمالنا وفي عمليات التصدي التي نقوم بها من أجل ضحايا النزاعات المسلحة. ويتعين عمل المزيد لكي تصبح هذه الثقافة حقيقة واقعة. والمسؤولية الأساسية لحماية المدنيين ملقاة على عاتق الحكومات. وهذا الأمر نصت عليه بصورة واضحة أحكام القانون الدولي وتم التأكيد عليه كأحد المبادئ التوجيهية الأساسية للمساعدة الإنسانية، واعتمدته الجمعية العامة في قرارها ١٨٢/٤٦، وتكرر ذكره في قرارات أخرى صادرة عن الجمعية العامة ومجلس الأمن. وتأتي في الدرجة الثانية بعد مسؤولية الدولة ما تبذله الجهات الفاعلة في مجال الإغاثة الإنسانية، أو ما يتم وفقا للترتيبات التي يجري مفاوضات بشأنها. إلا أنه قد تنشأ ثمة ظروف تكون فيها الدول غير راغبة في الوفاء بمسؤوليتها أو عاجزة عنه. وفي هذه الحالات، لا يمكن التماس أي عذر لتجاهل الحاجة الإنسانية، ومن مسؤولية الجميع مساعدة أعمال الإغاثة الإنسانية من أجل الوصول إلى الفئات المستضعفة وحمايتها.

ثقافة واسعة النطاق

٣٠ - حماية المدنيين مفهوم جامع واسع يشمل طائفة من المواضيع مرتبط بعضها ببعض. ولذلك فإن إيجاد وتعزيز ثقافة الحماية يستوجب العمل في عدد كبير من المجالات. وتشمل هذه سُبل الوصول إلى المحتاجين، والعدالة والمصالحة، والاحتياجات الخاصة للاجئين والمشردين داخليا والنساء والأطفال وأوجه ضعفهم، وسلامة موظفي الأمم المتحدة، والاستغلال غير المشروع للثروات الطبيعية، وانتشار الأسلحة الصغيرة والاتجار بها، والآثار الإنسانية المحتملة للجزاءات والألغام الأرضية. فالألغام الأرضية مثلا، تُشكل خطرا ماديا محدقا بالمدنيين الذين يجدون أنفسهم محاصرين في مناطق الصراعات وتفاقم، مما تخلفه من آثار، أوجه الضعف التي يشكو منها أي مجتمع. كما أنها تُشكل تهديدا جسيما لأنشطة الإغاثة الإنسانية، وذلك من حيث الوصول إلى السكان المستضعفين، إذ أنها تعوق تقديم الخدمات الأساسية، بل وتحول دونه أحيانا. ويجب ألا يقتصر عمل برامج الإغاثة الإنسانية الرامية إلى تعزيز حماية المدنيين على الحد من الأخطار التي تتهدد أمنهم، بل عليها أن تبني قدرات السلطات والمجتمعات المحلية نفسها على تجاوز هذه الصعاب ومعالجة آثارها. ويستوجب هذا الأمر تحسين إدراك جميع أصحاب المصلحة للقضايا المطروحة، وللأطر القانونية القائمة لمعالجتها، والخطوات العملية اللازمة لوضع هذا الإطار موضع النفاذ. وقد واصلت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات وستواصل، تحت رئاسة منسق المعونة الغوثية، مجموعة المشاورات التي تجريها داخل المنظومة ومع الدول الأعضاء والأطراف المعنية الأخرى، في المقر وفي الميدان على

حد سواء، وذلك لضمان أن ينبني تعزيز ثقافة الحماية على تنسيق الجهود.

الإطار القانوني

٣١ - ثمة إطار قانوني ثابت هو بمثابة أساس للعديد من مسؤوليات الدول الأعضاء وواجباتها تجاه السكان المحتاجين. وبهذا الإطار ذاته تسترشد أنشطة وكالات الإغاثة الإنسانية التي تعمل في مجال تقديم الدعم للحكومات التي تُعالج أزمات إنسانية. وقد بينت أحداث وقعت خلال السنوات القليلة الماضية، وشملت تزايد أعداد القتلى من المدنيين وتكرار عمليات الهجوم على موظفي الإغاثة الإنسانية وشدتها، أن هناك ازدراء متواصلا وربما في تزايد لأحكام القانون الإنساني الدولي وحقوق الإنسان وقانون اللاجئين. كما أن هذا الأمر أعاق بصورة خطيرة القدرة على توفير المساعدة والحماية الإنسانية. ولمعالجة هذا الأمر، كثفت وكالات الإغاثة الإنسانية ووكالات حقوق الإنسان من جهودها من أجل الدعوة إلى التصديق على صكوك حقوق الإنسان الدولية والقانون الإنساني الدولي وتنفيذها والتشجيع على ذلك. وينبغي أن يكون التصديق عليها مقترنا بفهم أفضل لبنودها والتزام بالامتثال لها. وتعكف اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات حاليا على وضع استراتيجيات ومبادرات لتعزيز إدماج حقوق الإنسان في أعمال الإغاثة الدولية. وستنشر عما قريب الممارسات الميدانية التي وضعها العاملون في مجال الإغاثة الإنسانية لمنع انتهاك حقوق الإنسان أو التخفيف منه[1] والمبادئ التوجيهية العملية المتعلقة بكيفية إدماج حقوق الإنسان في أعمال الإغاثة الإنسانية لتشمل الفرق القطرية التابعة للأمم المتحدة وشركائها في مجال الإغاثة الإنسانية.

٣٢ - لم تكتسب اتفاقية عام ١٩٥١ المتعلقة بمركز اللاجئين، وبروتوكولها لعام ١٩٦٧ صفة عالمية بمعنى الكلمة، حيث إن كثيرا من الدول لم تنضم بعد إلى هذين الصكين. وإلى الآن صادق ١٤٣ بلدا على اتفاقية عام ١٩٥١، غير أن هذا الرقم منخفض بالمقارنة مع عدد الدول التي وقعت صكوكا أخرى متعلقة بحقوق الإنسان. وخلال عامي ٢٠٠١ و ٢٠٠٢، أجرت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين مجموعة من المشاورات العالمية بشأن الحماية الدولية لتنشيط إطار حماية اللاجئين ودعم الدول الأعضاء في مواجهة التحديات الإنسانية الحالية.

الفصل بين المدنيين والمحاربين

٣٣ - وفي حالات الصراع المسلح، فإن الخلط بين المدنيين والمحاربين يعوق أية محاولة لاتخاذ تدابير تحقق حماية فعالة. ومن الواضح أن أفضل حماية للمدنيين هي الحيلولة دون نشوب الصراعات. بيد أنه في الحالات التي ينشب فيها الصراع، فإن المدنيين في أغلب الحالات لا يعاملون كفئة منفصلة، بل ينظر إليهم بشكل متزايد كجزء من الحرب، وكثيرا ما يستهدفون بشكل متعمد. ومن التحديات الرئيسية التي تواجهها حماية المدنيين ضمان الفصل بين المحاربين والمدنيين، وهي مشكلة وجد المجتمع الدولي صعوبة في معالجتها. ويشكل تشريد المدنيين على نطاق واسع نتيجة مباشرة للحرب، ومقصودة في كثير من الأحيان. وقد شهد العام الماضي تدفق مئات الآلاف من الناس عبر الحدود أو هروبهم إلى أماكن أخرى داخل دولهم بحثا عن الحماية. غير أن المحاربين أو العناصر المسلحة كثيرا ما يختلطون بالمشردين، مما يزيد من صعوبة الوصول إلى من يحتاجون إلى المساعدة.

٣٤ - وكثيرا ما أدى وجود العناصر المسلحة في مخيمات اللاجئين أو المشردين إلى منع العاملين في المجالات الإنسانية من الوصول إلى الضعفاء وإلى تحويل المعونة الإنسانية عن الفئات الأكثر احتياجا إليها. وهذه العناصر بسبب حملها للسلاح، تفرض سيطرتها على السكان المدنيين وتمارس

سلطة تستند إلى الخوف، وتشكل تهديدا لأولئك الذين يحاولون مساعدة هؤلاء السكان. وقد دعا الأمين العام، في تقريريه الذين قدمهما إلى مجلس الأمن بشأن حماية المدنيين[٢] إلى بذل مزيد من الجهود للفصل بين المحاربين والعناصر المسلحة من ناحية والمدنيين من ناحية أخرى في المخيمات، وأوصى باتخاذ عدد من التدابير لتحقيق ذلك. وتشمل هذه التدابير وضع معايير وإجراءات واضحة لتحديد هوية العناصر المسلحة وفصلها في حالات تشرد السكان بأعداد كبيرة؛ ونشر مراقبين عسكريين دوليين لرصد الأوضاع في مخيمات المشردين داخليا واللاجئين عند الشك في وجود أسلحة أو محاربين أو عناصر مسلحة؛ وتعبئة الدعم الدولي لقوات الأمن الوطنية عند الضرورة، لتعزيز الإجراءات التي يتم اتخاذها لحماية المدنيين؛ والدعوة وتعبئة الدعم لنقل المخيمات الشديدة القرب من حدود بلد منشأ اللاجئين. وفي نهاية الصراع، يلزم اتخاذ تدابير تكميلية لنزع سلاح المحاربين القدامى، وتسريحهم وإعادة إدماجهم، بحيث يتمكنون من العودة إلى نمط الحياة المدنية العادية، بطريقة لا تزعزع المجتمع المحلي أو تشكل خطرا أمنيا محتملا. ويمكن أن تشمل هذه التدابير إيجاد بدائل لتوليد الدخل وحوافز لتسليم الأسلحة بصورة طوعية.

ضمان الحماية

٣٥ - نظرا لاتساع نطاق القضايا التي تؤثر على حماية المدنيين، فقد اتُّخذ عدد من التدابير لتنفيذ توصيات الأمين العام وقرارات مجلس الأمن المتعلقة بحماية المدنيين. وتشمل هذه التدابير وضع مذكرة ملحقة؛ وتوثيق التعاون والتنسيق بين إدارة عمليات حفظ السلام ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية (باسم الأوساط المهتمة بالشؤون الإنسانية) بشأن حماية المدنيين، وأن يشمل ذلك اعتماد إجراءات تشغيلية دائمة مشتركة بين إدارة عمليات حفظ السلام ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بخصوص هذه المسائل؛ وإعادة تنظيم توصيات الأمين العام لتحويلها إلى ''مخطط'' من شأنه أن يساعد على إسناد المسؤوليات، بالتعاون مع مجلس الأمن. وتشكل المذكرة الملحقة أداة عملية جدا، وهي وليدة تعاون وثيق بين الوكالات المعنية بالشؤون الإنسانية وتلك المعنية بحقوق الإنسان وإدارة عمليات حفظ السلام، وسوف يستمر تطوير هذه الأداة. وستستخدم كقائمة مرجعية لضمان أخذ مسائل حماية المدنيين في الصراعات المسلحة بعين الاعتبار بشكل منتظم وإدماجها في الأنشطة اليومية. وتحدد المذكرة الملحقة ثلاثة عشر هدفا رئيسيا لعملية حماية المدنيين في الصراعات المسلحة، وتبرز مسائل هامة ينبغي أخذها في الاعتبار لتحقيق تلك الأهداف. وكذلك سوف تستخدم المذكرة إلى حد ما كإطار مفيد لدراسة المسائل المترابطة والتي يكمل بعضها بعضا والمتعلقة بحماية المدنيين في الصراعات المسلحة؛ وبالمرأة والسلام والأمن؛ وبالأطفال في الصراعات المسلحة؛ وبمنع نشوب الصراعات.

٣٦ - ومن الجدير بالاهتمام أن دعوة الأمين العام إلى إقامة ''ثقافة حماية'' تعني أن التحدي الماثل في توفير الحماية للسكان المدنيين لا يمكن مواجهته إلا بتخطي الحدود التقليدية وخلق التآزر بين طائفة واسعة من الجهات الفاعلة. وبهذا الصدد يمكننا الاستفادة من الأعمال الرائدة التي قامت بها بعض المنظمات الإقليمية، وعلى الأخص منظمة الوحدة الأفريقية، ومن جهودها الرامية إلى زيادة التركيز على حماية المدنيين من خلال مختلف المعاهدات والآليات. ويتطلب النجاح في خلق ثقافة حماية جهودا متضافرة ومستمرة تُبذل على نطاق عريض. أما عملية مشاورات المائدة المستديرة المتعلقة بكيفية تنفيذ تدابير حماية المدنيين، والتي أتاحت استقطاب آراء وأفكار الدول الأعضاء والمنظمات غير الحكومية والمؤسسات الأكاديمية، وأفضت إلى إجراء مناقشات أكثر استنارة ،كما أدت إلى التزام جازم بالمضي

قُدُما، بهذه المسألة فسيتم مواصلتها وتطويرها طوال السنة المقبلة.

٢ - الحيز الإنساني

٣٧ - وكما ذكر أعلاه، فإن المسؤولية الرئيسية عن توسيع وتعزيز القدرات على الوصول إلى السكان المستضعفين ومساعدتهم وحمايتهم تقع على عاتق الحكومات. ووفقا لما تنص عليه اتفاقيات جنيف فإن المجموعات المسلحة تتحمل أيضا مسؤولية مباشرة عن حماية المدنيين في حالات الصراع المسلح. وإذا لم تتوافر لدى الحكومات نفسها الوسائل لمساعدة السكان المستضعفين وحمايتهم بصورة فعلية، فينبغي لها طلب الدعم من الأمم المتحدة ومن شركائها المعنيين بالشؤون الإنسانية في تقديم الحماية والمساعدة الضروريتين. فمثلا في جمهورية الكونغو الديمقراطية، أدى اتفاق جديد بين الحكومة ومجموعة من المتمردين قام بالوساطة فيه الممثل الخاص للأمين العام، بدعم من الأوساط المهتمة بالشؤون الإنسانية في الأمم المتحدة، والقائمين بحفظ السلام في الأمم المتحدة، ومنظمات غير حكومية وجهات مانحة، إلى القيام في آب/أغسطس ٢٠٠١ بتدشين أول ''قارب سلام'' إنساني، ليقوم برحلات بين كنشاسا ومدينة موغالو التي يسيطر عليها المتمردون. وقد أدى نجاح المفاوضات مع مجموعة رئيسية أخرى من المتمردين إلى القيام برحلات مماثلة إلى وسط جمهورية الكونغو الديمقراطية في آذار/مارس عام ٢٠٠٢، وإلى كيسانغاني في أيار/مايو ٢٠٠٢. ومن الآثار الجانبية الهامة التي ترتبت على فتح طرق التجارة والنقل التقليدية إنعاش الحياة الاقتصادية وإعادة الاتصال بين المجتمعات المحلية التي فرقتها الحرب. وقد سمحت نفس الاستراتيجية الإنسانية المتمثلة في التفاوض بشأن بعض المسائل خارج عقلية الحرب، بتحقيق النجاح في تنظيم امتحانات المدارس الوطنية وتحديد أيام وطنية للتحصين، وتنقل الخبراء الكونغوليين في جميع أنحاء البلاد وعبر خطوط الجبهة، وبإيصال المعونة الإنسانية.

٣٨ - ولكي ينجح مفاوضو الشؤون الإنسانية، يتعين عليهم أن يعملوا بانتظام وشفافية وأن يتسموا بالمساءلة والمصداقية في سعيهم لتحقيق الأهداف الإنسانية والتوصل إلى تهيئة حيز إنساني يمكن الاعتماد عليه. وينبغي أن تستند المفاوضات وأية اتفاقات رسمية أو غير رسمية تنتج عنها إلى المعايير الدولية المتعلقة بحماية السكان المدنيين وإلى المبادئ الإنسانية الرئيسية، مثل عدم التحيز والحياد. وينبغي أن تكون الدول الأعضاء مستعدة لدعم الأطراف القائمة بالشؤون الإنسانية التي تجري هذه المفاوضات، والاتفاقات التي تتوصل إليها، وأن يشمل ذلك الاتفاقات التي يتم إبرامها مع أطراف غير حكومية. وينبغي التشديد على ألا يترتب على قيام الأطراف الإنسانية بهذه المفاوضات مع مجموعات مسلحة أي أثار على الوضع القانوني لهذه المجموعات بأي حال من الأحوال. وقد اتخذت هذه الاتفاقات في بعض الأحيان شكل ''مدونات لقواعد السلوك''، أو ''مبادئ وبرتوكولات من أجل العمليات الإنسانية''، أو مذكرات تفاهم أو غير ذلك. ومن الأمثلة على ذلك اتفاقات المبادئ الأساسية التي أنشأتها عملية شريان الحياة في السودان والسياسة التشغيلية المشتركة ومبادئ وبروتوكولات العمل الإنساني في ليبريا ومدونة قواعد السلوك الخاصة بالعاملين في المجالات الإنسانية في سيراليون، والمفاوضات المتعلقة بإتاحة سبل الوصول إلى أولئك المحتاجين إلى مساعدة إنسانية والتي ما زالت جارية في أنغولا، وذلك في أعقاب إعلان وقف إطلاق النار في ١٣ آذار/مارس ٢٠٠٢، وما تلا ذلك من توقيع على مذكرة التفاهم بين القوات المسلحة الأنغولية والاتحاد الوطني للاستقلال التام لأنغولا (يونيتا) في ٤ نيسان/أبريل.

٣٩ - وسعيا لضمان اتباع نهج أكثر تنسيقا وانضباطا وتماسكا فيما يتعلق بتعامل الوكالات الإنسانية مع المجموعات المسلحة، يقوم مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بإعداد دليل توجيهي يتعلق بشروط التعامل مع المجموعات المسلحة في حالات الصراع، مع تحديد معايير وخيارات فيما يتعلق بتدخل وكالات العون أو وقف تدخلها، وأفضل الممارسات والبدائل الممكنة عن التعامل المباشر، مثل الدعوة إلى احترام المعايير الدولية. ولا يمكن لمفاوضات إتاحة الوصول أن تكون ناجحة بكل معنى الكلمة إلا إذا تم تنسيقها. وليست هذه المفاوضات حدثا منفردا. وتتطلب الاستجابة الإنسانية المستمرة توفر حيز إنساني وتنظيم هذا الحيز والعمل مع الأطراف بشكل مستمر. فتدخل عدد كبير من الجهات المعنية بالشؤون الإنسانية، التي تحاول الترويج لبرامج عمل مختلفة، استنادا إلى ولاياتها المختلفة، قد لا يؤدي، إلى الإرباك فحسب، بل وإلى إعاقة الوصول إلى المحتاجين وإلى تعريض العاملين الإنسانيين أنفسهم للخطر، وهو أمر أكثر خطورة. ويعمل مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية لوضع نهج أكثر تنسيقا وابتكارا فيما يتعلق بمفاوضات إتاحة إمكانية الوصول، على سبيل المثال، عن طريق توحيد اهتمامات الوكالات بما يتناسب مع ولاياتها والاتفاق على مفاوضات قطاعية يكمل بعضها بعضا. فمهمة المنسقين الإنسانيين، من خلال اختصاصاتهم، هي ضمان أن تكون الجهود الرامية إلى إتاحة حيز إنساني يمكن الاعتماد عليه، منسقة على نحو مناسب، وأن تستند إلى تخطيط استراتيجي وإعداد مناسب.

٣ - تفشي الجريمة في الأنشطة الاقتصادية

٤٠ - يشكل تفشي الجريمة في النشاط الاقتصادي تهديدا إضافيا للعمل الإنساني ولا سيما لقدرة العمال الإنسانيين على العمل في بيئة معينة تزدهر فيها أنشطة إجرامية محددة بسبب غياب السلطة الناجم عن الصراعات المسلحة وضعف السلطتين السياسية أو الإدارية. وقد أثيرت هذه القضية في تقرير العام الماضي المقدم إلى الجزء المتعلق بالشؤون الإنسانية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، وهي قضية ما زالت تبعث على القلق اليوم كما كانت في الماضي. وغالبا ما يسعى المتنفذون الذين يديرون هياكل غير رسمية أو بديلة للسلطة أنشئت كسبا للربح المادي، إلى خفض أو إزالة التهديدات التي تشكلها السلطة التقليدية المحلية التي يمارسها قادة المجتمع المحلي. ويتم هذا الأمر في جزء كبير منه بإيجاد حالة دائمة من العنف وعدم الاستقرار تنطوي على إثارة النعرات الإثنية واستبعاد مجموعات معينة من حلقات النقاش المحلية. فمن السهل أن يتصور بعضهم أن الأعمال التي يضطلع بها العمال الإنسانيون الساعون إلى العمل مع المجتمعات المحلية وإلى زيادة قدراتها، تشكل تهديدا لهياكل السلطة البديلة هذه ولسعي المتنفذين إلى تحقيق الثروات، الأمر الذي يجعل من هؤلاء العمال أهدافا مباشرة للعنف.

٤١ - بات المجتمع الدولي منذ ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، يعي بشكل أدق أن تجاهل محنة السكان الذين تحاصرهم دوامة العنف الملازم لهياكل الدول الضعيفة أو الفاسدة لا تترتب عليه آثار إقليمية فحسب، كما حصل في اتحاد نهر مانو حيث أجج الاتجار غير المشروع بالماس الصراع في ليبريا وسيراليون والاعتداءات على الحدود مع غينيا، بل ينعكس سلبا أيضا على المجتمع العالمي. وما يزيد من تعقيد الترابط بين الفقر وحالات الطوارئ الإنسانية هو انهيار مؤسسات القانون والنظام، بما فيها مؤسسة الأسرة والمؤسسات المحلية التي تصون حقوق الإنسان الأساسية والعالمية. ويضاف إلى هذا الفقر المدقع العبء الإضافي الذي تلقي به الدول المنهارة أو المشلولة، وغالبا ما يؤدي إلى تنشيط الاقتصادات غير النظامية ''الموازية''. وغالبا ما تكون الهياكل شبه العسكرية في حالات الطوارئ الإنسانية المعقدة قادرة على تثبيت

أقدامها في الاقتصادات غير المشروعة هذه وتقدم لها الدعم مقابل ذلك وهي تكون عادة اقتصادات قائمة على السلع وتتسم باتباع المقايضة. ويمكن أن تنشأ عندئذ مشاكل إضافية كتهريب السلع غير المشروعة عبر الحدود غير المراقبة والاتجار بالنساء والأطفال.

٤٢ - ويُشيع هذا الوضع بشكل واضح بيئة تعوق تحرك العمال الإنسانيين الذين يحاولون تلبية احتياجات الفئات الضعيفة في الحالات التي يسودها العنف لأسباب اقتصادية وسياسية. وعليه، يتحدد هامش تحركهم إلى حد كبير تبعا لأولويات العناصر الفاسدة ولمدى اندفاع هؤلاء وراء تحقيق مصالحهم الاقتصادية أو طموحاتهم السياسية. ولدى طغيان المصالح الاقتصادية، لا تعير المجموعات الإجرامية اهتماما كبيرا لتلبية الاحتياجات الإنسانية للسكان المحليين نظرا إلى تركيزهم بقدر أكبر على تحقيق أكبر قدر من الأرباح مهما كان الثمن. بل إن الإبقاء على حالة من عدم الاستقرار والعنف يمكن في الواقع أن يؤمن يدا عاملة تعتمد على هذا المناخ للمساعدة في استغلال الموارد. بيد أنه في الحالات التي يتحول فيها اهتمام أمراء الحرب إلى إدامة أنشطتهم الاقتصادية أو متى بدأ يراودهم بعض الطموحات السياسية، قد يحاولون استمالة السكان المحليين للقبول بزعامتهم وإن بدرجات متفاوتة. وقد يحدد هذا الوضع، إلى حد ما، استعدادهم لتلبية احتياجات سكان المناطق التي يعملون فيها ويفتحون من ثم المجال أمام الأنشطة الإنسانية.

٤٣ - وفي هذه الحالات، ينبغي أن يستند التفاوض من أجل الوصول إلى الضعفاء بطرق مأمونة ومجدية إلى تحليل دقيق لمناخ العمل، يشمل إجراء تقييم أكثر شمولية لأثر وفعالية العمل الإنساني. ويتطلب هذا التفاوض أيضا تقديم الدعم من الدول الأعضاء والجهات المانحة والقطاع الخاص لممارسة الضغط على المجموعات المسلحة، متى أمكنها ذلك، والقيام بشكل حازم وحاسم بدعم الأنشطة والجهود التي تقوم بها الجهات الفاعلة الإنسانية. وفي سياق أوسع نطاقا، ينبغي أن يُترجَم هذا الوعي المتزايد من جانب المجتمع الدولي لهذه الأوضاع المتغيرة بتقديم معونة تحدد أهدافها بشكل أفضل وباتخاذ إجراءات تدعم الحكومات قبل أن تتآكل سلطتها وأن تتمكن اقتصادات الحرب الإجرامية من ترسيخ أقدامها.

باء - الوصول إلى المجموعات المتأثرة بشكل خاص

٤٤ - تتطلب تلبية احتياجات الفئات الضعيفة من السكان إيلاء انتباه خاص وتقديم دعم للمجموعات المتضررة بشكل خاص كالمشردين داخليا والنساء والأطفال والمسنين والمعوقين. وكما هي الحال بالنسبة إلى جميع الأشخاص المتضررين في حالات الطوارئ الإنسانية، يحق لهذه المجموعات أن تحصل على الحماية والمساعدة وان تستفيد من عمليات الاستجابة المبيَّنة أعلاه. ويبين هذا الجزء كيف أنه قد يكون من الضروري تبسيط عمليات الاستجابة هذه بهدف مراعاة الاحتياجات الخاصة للمجموعات المحددة بشكل منفصل.

١ - المشردون داخليا

٤٥ - تشير تقديرات تقريبية إلى أن في العالم أكثر من ٥٠ مليون مشرد داخلي، تشرد أكثر من نصفهم بقليل جراء الكوارث الطبيعية أما الباقون فجراء الصراعات المسلحة أو حالات العنف أو الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان. ورغم أن العديد من المشردين داخليا يجدون أنفسهم في حالات مشابهة لتلك التي يواجهها اللاجئون، فهم نادرا ما يستفيدون من مستويات مماثلة من الحماية والمساعدة. وليس القصد من ذلك التقليل من شأن المشقات غير المعقولة وحالات القلق واليأس التي تعيشها جميع مجموعات المشردين داخليا جراء اقتلاعهم من ديارهم. وفي العديد من الحالات، يبدأون هربهم جنبا إلى جنب بيد أن عبور حدود دولية تؤثر

على نوع الحماية والمساعدة التي يصبح من حقهم الحصول عليها، وعلى الآليات التي يمكن توظيفها لتوفيرهما. وفي السنوات العشر الماضية أولي اهتمام أكبر للمحنة التي يعاني منها المشردون داخليا بشكل خاص وللمبادئ القانونية، ولا سيما المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي، وقد وضعت أطر مؤسسية لتلبية احتياجاتهم بشكل أفضل[٣].

٤٦ - لكن رغم هذا الوعي المتزايد ما زالت هناك مشاكل حقيقية على أرض الواقع وبكل معنى الكلمة، إذ يمكن أن يشكل الوصول إلى المشردين داخليا تحديا جسيما لأسباب عدة. ففي حالة الكوارث الطبيعية غالبا ما تكون هذه التحديات ذات طابع تقني أو سوقي وتستدعي اتباع العديد من الآليات التي نوقشت أعلاه. وهناك شواغل أخرى تنشأ بالنسبة للمشردين خلال حالات الطوارئ الإنسانية المعقدة. فغالبا ما يجد المشردون داخليا أنفسهم عالقين في مناطق تشهد قتالا ضاريا ولا يتمكنون، أو يُمنعون أحيانا، من عبور حدود دولية للوصول إلى بر الأمان. وغالبا ما تقودهم محاولاتهم للهروب إلى مناطق معزولة لا يمكن إيصال المساعدة الإنسانية إليها. فتحوم الشكوك حول وضعهم، وهو ما يعرضهم للخطر والريبة. وعندئذ يمكن أن يصبحوا بسهولة أهدافا للمزيد من أعمال العنف. وسعيا إلى صب اهتمام أكثر تركيزا على المشاكل الخاصة بالمشردين داخليا ولتحقيق استجابة على درجة أكبر من التنسيق، أنشأ منسق تقديم الإغاثة الطارئة وحدة مشتركة بين الوكالات وغير تنفيذية معنية بالمشردين داخليا. وبدأت هذه الوحدة بالعمل بشكل كامل في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٢ وهي تهدف إلى كفالة اتباع نهج واضح وقائم على تضافر الجهود فيما بين جميع الجهات الفاعلة المعنية لحل مشاكل المشردين داخليا، عن طريق أخذها المبادئ التوجيهية المتعلقة بالمشردين داخليا إطارا شاملا لعملها. وستلقى هذه الوحدة الدعم من الشبكة العليا المشتركة بين الوكالات المعنية بالتشرد الداخلي بتلقي المشورة منها.

٤٧ - وتقوم هذه الوحدة منذ إنشائها بتركيز أنشطتها في مجالين رئيسيين. ففي المجال الأول تقدم الدعم والتوجيه في حالات قطرية محددة بالعمل على زيادة تركيز جميع الجهات الفاعلة الإنسانية على مشكلة التشرد، وأداء دور المحفز في توجيه عملية الاستجابة لدى حدوث أزمات التشرد الداخلي ودعم إدماج قضايا التشرد الداخلي في عمل الشركاء في الشبكة العليا. وفي الحالات المتغيرة باستمرار مثل أفغانستان وسري لانكا، اضطلعت الوحدة بمهمات تقييم حالة التشرد الداخلي وتحديد الثغرات التي تتخلل عمليات الاستجابة لها ووضع توصيات محددة لتحسينها. وفي أفريقيا الغربية وأوغندا وكولومبيا عرضت الوحدة تقديم الخبرة والتوجيه لمساعدة الحكومة والأفرقة القطرية التابعة للأمم المتحدة في رسم استراتيجيات الاستجابة بما يتناسب ومشاكلها الخاصة بالتشرد الداخلي. وستقدم الوحدة أيضا الدعم في العام المقبل لمواجهة عدد من أزمات التشرد الداخلي التي طال أمدها و/أو المنسية كما هي الحال في أنغولا وبوروندي ونيجيريا والصومال وإندونيسيا بغية تحسين الاستجابة العملية على المستوى الميداني من خلال التمديد الواضح للمسؤوليات. وفي المجال الثاني تشجع الوحدة على إدخال تحسينات على نطاق المنظومة في مجال الاستجابة لحالات التشرد الداخلي. وستقوم الوحدة، من خلال التدريب و ''تحالف الحماية'' الذي أنشئ مؤخرا بين الوكالات، بتنمية قدرة مشتركة بين الوكالات على توفير الحماية بغية تحديد الاحتياجات الماسة للحماية على مستوى العمليات القطرية وضمن إطار الحماية ككل، وعلى تحسين نوعية وفعالية إجراءات الحماية الميدانية.

٤٨ - وستشارك الوحدة بشكل متزايد، بالتعاون الوثيق مع ممثل الأمين العام المعني بالمشردين داخليا وغيره من

الجهات الفاعلة المعنية، في التوعية بمشاكل المشردين داخليا وفي الدعوة إلى إيجاد حل لها. ووفقا لولاية ممثل الأمين العام التي حددتها لجنة حقوق الإنسان عام ١٩٩٢، قام الممثل في السنوات الأخيرة بزيارات ووضع تقارير ضمَّنها توصيات بشأن أكثر من ٢٠ حالة تشرد داخلي من بينها حالات تشرد في أذربيجان وأرمينيا وإندونيسيا وأنغولا وبوروندي وتيمور الشرقية وجورجيا والسودان وكولومبيا. وتدعو ولايته أيضا إلى إجراء حوار مع الحكومات والجهات الفاعلة الأخرى ذات الصلة ووضع إطار قانوني لذلك والترويج له، لا سيما المبادئ التوجيهية المتعلقة بالمشردين داخليا، ودراسة الترتيبات المؤسسية وغيرها من المجالات بهدف العمل على توفير حماية ومساعدة أفضل للمشردين داخليا.

٤٩ - وعلى الصعيد الوطني يقوم عدد متزايد من الحكومات بإدراج هذه المبادئ التوجيهية في قوانينها وسياساتها. فعلى سبيل المثال تشكل المبادئ التوجيهية في أنغولا أساس معايير إعادة توطين المشردين داخليا. وتنتظم في بوروندي إطارا للتشاور بشأن حماية المشردين داخليا يضم المسؤولين الحكوميين ووكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية الوطنية والدولية. وفي كولومبيا أشار توجيه رئاسي صدر في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١ إلى قرارين صادرين عن المحكمة الدستورية فهما إشارة إلى المبادئ التوجيهية، وحدد مسؤولية الحكومة في حماية ومساعدة المشردين داخليا. وأنشأت حكومة جورجيا لجنة برلمانية خاصة لجعل قوانينها الانتخابية تتماشى والمبادئ التوجيهية، كما تستند حكومة أوغندا إلى هذه المبادئ في رسم سياستها الوطنية الجديدة المتعلقة بالمشردين داخليا وفي وضع خطة تنفيذية لحماية وإعادة المشردين في الشمال. وشاركت أيضا منظمات إقليمية ولا سيما منظمة الوحدة الأفريقية ومنظمة الدول الأمريكية ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومجلس أوروبا والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، والمنظمات غير الحكومية المحلية ونقابات المحامين وغيرها من مجموعات المجتمع المدني، في ترويج وتطبيق المبادئ التوجيهية والكتيب المرفق بها، في عدد متزايد من البلدان.

٢ - المرأة

٥٠ - تعاني المرأة من نفس العنف أو الكوارث التي تؤثر على بقية فئات السكان المدنيين، إلا أنها تواجه، بالإضافة إلى ذلك، مخاطر خاصة بسبب التمييز بين الجنسين. وينبغي بذل مجهود أكبر كثيرا للوصول إلى النساء المتضررات من الأزمات، بحيث يكون ذلك على نحو يراعي احتياجاتهن الخاصة ويدعم بفعالية قدرتهن الذاتية على الإسهام في جهود التصدي. وكثيرا ما تتخذ هذه المخاطر شكل العنف والانتهاك الجنسيين وتزداد حدة بسبب انتشار الظلم الذي يقع على النساء في قطاعات عديدة من المجتمع. والادعاءات التي صدرت مؤخرا بحدوث استهلاك جنسي في غرب أفريقيا كشفت بعض ما تعانيه النساء في حالات الطوارئ من انتهاكات بالغة وتمييز. بيد أن هذه المسائل ذات طابع عالمي وتتطلب تركيز الجهود لمنع ممارسات العنف والاتجار وأشكال الانتهاك الأخرى التي ترتكب ضد المرأة ولحماية المرأة منها. كذلك هناك حاجة بالقدر نفسه لزيادة إمكانية الحصول على الرعاية الصحية الإنجابية وغيرها من أشكال الرعاية الصحية، والمشورة العلاجية بعد التعرض للعنف، والدعم النفسي، وجميع أشكال العلاج. وينبغي التصدي بفعالية أكبر لظاهرة الإقصاء المتكرر للمرأة وللأبعاد المتعلقة بنوع الجنس من الجهود الرامية إلى التأهب للأزمات الإنسانية والتصدي لها والعودة بالحياة إلى ما كانت عليه، سواء نجمت تلك الأزمات عن كوارث طبيعية أو حالات طوارئ إنسانية معقدة. ولا بد من التماس آراء النساء والاستماع إليها في مسائل مثل إدارة المخيمات، والسلامة والأمن، وآليات التوزيع، وتقديم الخدمات، والإجراءات التي تتبع لتسوية ما ينشأ من مشاكل. وثمة حاجة إلى القيام على

نطاق واسع بتدعيم وزيادة تعزيز حقوق النساء في المشاركة بدون عائق في هياكل اتخاذ القرار والقيادة في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية وحماية تلك الحقوق.

٥١ - وواصلت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات إدماج المنظور المتعلق بنوع الجنس في جهود التصدي الإنساني لحالات الطوارئ، وذلك بتحديد وتحسين أدوات وآليات إدماج التحليل الذي يراعي نوع الجنس في عمليات التخطيط والرصد والتقييم الاستراتيجية. وفي حالات الصراع، ينبغي لهذا التحليل الذي يراعي نوع الجنس أن يشمل أبعاد الصراع السياسية والإنسانية والمتعلقة بحقوق الإنسان. ويتعين رصد البرامج وتقييمها إزاء المؤشرات المتفق عليها ومعايير حقوق الإنسان ذات الصلة لتحديد مدى تمكن مجتمع العون الإنساني من معالجة المسائل الحاسمة المتعلقة بنوع الجنس والاحتياجات الخاصة لفئات السكان الأشد ضعفا. وينبغي تقييم أثر المستشارين المعنيين بشؤون الطفل ونوع الجنس الذين يجري إلحاقهم ببعثات حفظ السلام لتحديد المواضع التي بها حاجة إلى مزيد من التقدم.

٥٢ - وكثيرا ما تُعامل النساء على أنهن ضعيفات وحسب ولا ينظر إليهن بوصفهن عوامل قوية تسهم في إحداث تغيير إيجابي. على سبيل المثال، أظهرت بحوث أجريت مؤخرا أن النساء يمثلن الأطراف الفاعلة التي تكون في واجهة الأنشطة المجتمعية الرامية إلى خفض آثار الكوارث. من ثم، فإن المبادرات المجتمعية القابلة للتكيف، التي تكون ذات طابع منفتح وترتكز إلى منظور يراعي نوع الجنس ومدروس بعناية، يمكن أن تحسن قدرة المجتمع بأسره على التصدي للأزمات وتجاوز آثارها. ودور المرأة في عمليات السلام وإعادة البناء بعد انتهاء الصراعات يجد أيضا شيئا فشيئا المزيد من التفهم، إلا أنه في حاجة إلى تشجيعه على نحو جدّي واستباقي أكثر. وفي أفغانستان، هناك تقدير أفضل للدور الذي قامت به النساء في الوصول إلى الناس ومساعدتهم، حتى حينما كان ذلك يجري في صمت تام. وتقوم النساء الأفغانيات على نحو متزايد بالإعراب عن آرائهن، على الأصعدة الوطنية والدولية على حد سواء. وقد شاركن بقدر كبير في عملية السلام، رغم أن أعدادهن لا تزال قليلة في الحكومة. وينبغي لوكالات العمل الإنساني تحديد ودعم مواضع مشاركة المرأة في تصميم وإدارة وتنفيذ البرامج التي تسعى إلى إعادة بناء مؤسسات وهياكل أفغانستان. وقد أسهمت مبادرة شبكة السلام النسائية لنهر مانو في غرب أفريقيا في المناقشات السياسية على أعلى مستوى بين ليبريا وسيراليون وغينيا بشأن الخطوات المؤدية إلى السلام الإقليمي. وفي جمهورية الكونغو الديمقراطية، طالبت النساء بتمثيلهن على نحوٍ كافٍ في الحوار بين الكونغوليين ومشاركتهن في عملية السلام في ذلك البلد ويجري حاليا دعم قدرتهن على معالجة المسائل المتعلقة بنوع الجنس في إطار جدول الأعمال الموضوعي للمفاوضات.

٥٣ - ويجب أن تشارك النساء في اتخاذ القرار لا لأن مشاركتهن ستنتج قرارات أفضل واستجابات أكثر فعالية وحسب، وإنما لأن لديهن طائفة كاملة من حقوق الإنسان، بما فيها حقهن في التحرر من التمييز، لا يمكن القول بأنها تحترم إن لم يشاركن في عمليات اتخاذ القرار. ولا بد لدعم هذه المشاركة أن يتجاوز مرحلة الأقوال ليترجم إلى مشاريع حقيقية وملموسة، استنادا إلى مشاركة حقيقية، على سبيل الأولوية.

٣ - الطفل

٥٤ - تمثل دورة الجمعية العامة الاستثنائية المعنية بالطفل فرصة هامة لاسترعاء الاهتمام الدولي إلى الحقوق والتحديات المحددة لأولئك البنات والأولاد الأشد تهميشا والذين يتضرر الكثير منهم من الصراعات المسلحة. ويتسم ضمان وصول المساعدة الإنسانية إلى جميع الأطفال الذين يعيشون في مناطق الصراع بأهمية حاسمة إذا أراد مجتمع العون

الإنساني دعم الحكومات في توفير ما يتطلبه هؤلاء الأطفال من مساعدة أساسية وحماية. ويتسم الوصول إلى الأطفال المخطوفين، لا سيما البنات منهم، بأهمية حاسمة بوجه خاص. ودخول البروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الطفل بشأن مشاركة الأطفال في الصراعات المسلحة حيز النفاذ في ١٢ شباط/فبراير ٢٠٠٢ يوفر حماية هامة برفع السن التي يسمح فيها بالمشاركة المباشرة في الصراعات المسلحة من ١٥ سنة إلى ١٨ سنة وبفرض حظر على التجنيد الإلزامي لمن هم دون سن الثامنة عشرة. كذلك ستنجم عن البروتوكول آثار هامة بالنسبة لنطاق برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج فيما يتعلق بالجنود الأطفال. وجهود الدعوة المكثفة التي يقوم بها الممثل الخاص للأمين العام المعني بالأطفال والصراعات المسلحة ولجنة حقوق الطفل ووكالات الأمم المتحدة الأخرى والمنظمات غير الحكومية لم تسهم في اعتماد البروتوكول وحسب وإنما أسفرت عن قيام عدد من الأطراف في الصراعات بالالتزام بعدم استخدام الجنود الأطفال. وبالتالي تُحث الدول الأعضاء على أن تحذو حذوها وتصدق على البروتوكول الاختياري في أقرب فرصة ممكنة ليصبح ذلك معيارا دوليا معتمدا على نطاق واسع.

٥٥ - تذكرنا الادعاءات المثيرة للانزعاج البالغ بارتكاب أفراد العمل الإنساني انتهاكات جنسية في ليبريا وسيراليون وغينيا، أشير إليها آنفا، بأن حماية الأطفال والنساء تقتضي اليقظة الدائمة. وقد حث الأمين العام على ضرورة عدم إفلات مرتكبي الانتهاكات من العقاب وضرورة اتخاذ خطوات كافية لمنع حدوث ذلك في المستقبل. ودعا الأمين العام إلى إجراء تحقيق في الجرائم التي حدثت في غرب أفريقيا وفي إخفاقات أنظمتنا التي جعلت حدوث ذلك ممكنا. وأنشأت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات فرقة عمل مكرسة خصيصا ومعنية بالحماية من الاستغلال والانتهاك الجنسيين في حالات الأزمات الإنسانية. وفي إطار الهدف العام المتمثل في تقوية وتعزيز حماية الأطفال والنساء ورعايتهم في حالات الأزمات الإنسانية والصراعات، ستتقدم فرقة العمل بتوصيات ترمي تحديدا إلى القضاء على حالات الاعتداء والاستغلال الجنسيين من جانب أفراد العمل الإنساني وعلى إساءة استعمال المساعدة الإنسانية. وستشمل تلك التوصيات مدونات قواعد السلوك، وعمليات التعيين، وأنظمة التدريب والمحاسبة بالنسبة لأفراد العمل الإنساني، فضلا عن القيام بعمليات استعراض وتبسيط متأنية لآليات الحماية والتنفيذ لكفالة وجود الضمانات ووسائل الانتصاف اللازمة.

٤ - كبار السن والمعوقون

٥٦ - إن أعداد كبار السن المتضررين من الأزمات في ازدياد. وأعداد اللاجئين والمشردين داخليا يمكن في أحيان كثيرة أن تخفي الحجم الكامل للمشكلة. وكثيرا ما يكون كبار السن والمعوقون أضعف من أن يتمكنوا من الرحيل عن المناطق المتضررة وأحيانا يُضطر أفراد المجتمع إلى الهرب وتركهم وراءهم. وأحيانا قد يصبح كبار السن أهدافا للعنف السياسي لما لهم من مكانة خاصة في المجتمع. وفي العديد من المجتمعات وفي معظم حالات الطوارئ يكون هناك تداخل شديد بين كبر السن والعجز والفقر والضعف. وعلى الرغم من ذلك لا ينبغي النظر إلى كبار السن بوصفهم مجرد أعباء على المجتمع، فخبرتهم ومعرفتهم يشكلان رصيدا لأي مجتمع. ويمكن لكبار السن أن يعملوا بوصفهم قادة مجتمعات محترمين رسميين أو غير رسميين، خاصة في مجالات بناء السلام والمصالحة وانتعاش المجتمعات. ووفقا لتقديرات منظمة الصحة العالمية فإن ما يصل إلى ١٠ في المائة من سكان العالم لديهم نوع من أنواع الإعاقة، وغالبيتهم، أي نحو ٨٠ في المائة منهم، يعيشون في بلدان نامية معرضة للكوارث. ويجب بذل جهود متضافرة للوصول إلى كبار السن والمعوقين خلال الأزمات والقيام إما بنقلهم إلى مكان آمن أو توفير الحماية والمساعدة اللازمين لهم في أماكنهم. ومبادئ الأمم المتحدة المتعلقة بكبار السن توفر الأساس

لكفالة الاعتراف بالاحتياجات الفريدة لكبار السن ومراعاتها في مبادرات الحماية ووضع البرامج والاعتراف بكبار السن من اللاجئين بوصفهم أعضاء نشطين ومساهمين في مجتمعاتهم.

جيم – تقديم الدعم للضعفاء في الانتقال من الإغاثة إلى التنمية

٥٧ - لا يمكن أن تستمر الجهود الرامية إلى الوصول إلى أضعف الفئات من الناس المتأثرين بالأزمات وتقديم المساعدة لهم إلا إذا كان ثمة استراتيجية واضحة للانتقال بأسرع وقت ممكن من مجرد تقديم الإغاثة في حالات الطوارئ نحو برنامج أكثر شمولا لتقديم مساعدات إنسانية وإنمائية. وقد أظهرت التجربة أهمية ربط الإغاثة بالتنمية منذ أولى المراحل الممكنة. فالانتقال من الإغاثة إلى التنمية هو أكثر من مجرد عملية اقتصادية. فهو ينطوي على إحداث تغيير مؤسسي يشارك فيه المجتمع بكامله ويرسي قاعدة الاستقرار انطلاقا من الاعتراف بحقوق الإنسان للمدنيين.

٥٨ - للطرق التي تتفاوض بها الجهات الفاعلة الإنسانية من أجل الوصول إلى الفئات السكانية المعوزة، وتوجيه المساعدات، وتنظيم تقديم هذه المساعدات، أثر كبير على المجتمعات والسياسات المحلية. فينبغي التأكد من أن طريقة تقديم المعونة لا تؤدي إلى إضعاف أي آليات مقابلة قائمة أو تدميرها. ويتعين أن تمثل جهود المساعدة، في حقيقة الأمر، أسس عمليات الإنعاش والإصلاح في المستقبل، من خلال تعزيز القدرات المحلية وتشجيع المجتمعات المحلية على البدء، ولو في غمار الأزمات، في التقدم نحو تحقيق تنمية مستدامة. ويتمثل أحد الدروس الأساسية في هذا الصدد في أن الانتقال إلى التنمية لا يمكن أن يتأتى من دون مشاركة المجتمعات والهياكل والمؤسسات المحلية. وكثيرا ما تركز المساعدات الإنسانية على مسألة تلبية الاحتياجات وغالبا ما تُغفل أهمية إشراك الجهات المستفيدة في إدارة سبل معيشتها وتشكيل حياتها. فالانتقال من مرحلة الإغاثة إلى مرحلة التنمية يمثل فترة بالغة الأهمية في تكوين مؤسسات قادرة وفعالة هي شرط أساسي للعودة إلى الاستقرار. غير أن هذه الفترات غالبا ما يشوبها شعور بالاستياء عندما تتخلف الجهات الفاعلة الإنسانية عن إشراك الهياكل الحديثة والنامية بفعالية. ويمكن أيضا أن تصبح عملية تضييق الفجوة القائمة بين الإغاثة والتنمية أشد صعوبة متى وُضعت شروط على تقديم المساعدة. فهناك عدد من الحالات التي يضع فيها المانحون شروطا على تقديم مساعدة إنمائية. فيجب أن تكون المساعدات الإنسانية خالية من أي شروط.

٥٩ - في آخر عملية استجابة لمواجهة الأزمة الأفغانية، عمل الشركاء في المجالات الإنسانية ومجالات حقوق الإنسان والتنمية سويا من أجل وضع استراتيجية لبرنامج المساعدة الفوري والانتقالي للشعب الأفغاني وتنفيذه. وقد وُضع البرنامج على أساس التقييمات التي أعدتها الجهات الإنسانية والإنمائية الفاعلة، ومنها مؤسسات بريتون وودز. وقد جاء تكملة لخطة خمسية للإصلاح والتنمية بأن أبرز القضايا التي ينبغي التصدي لها قبل غيرها في السنة الأولى، وذلك لإرساء أساس سليم لعمليات الإنعاش والإصلاح في المستقبل. علاوة على ذلك، سيتم دمج أنشطة الإغاثة والإنعاش والتشييد بصورة كاملة في أحد أعمدة بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة في أفغانستان المنشأة حديثا. وسيساعد هذا على توجيه جميع جهود الأمم المتحدة نحو تقديم الدعم الكامل لتنفيذ العملية السياسية. وفي جمهورية الكونغو، قدم فريق الأمم المتحدة القطري خطته السنوية الثانية الشاملة للأمم المتحدة، متضمنة عناصر النداء الإنساني والتقييم المشترك والإطار الإنمائي للأمم المتحدة في نهج واحد.

٦٠ - ينبغي أن تسعى عملية الانتقال من مرحلة الإغاثة إلى التنمية في أعقاب الكوارث الطبيعية إلى الحد من مدى التعرض للمخاطر في المستقبل. ومع بدء دورة ظاهرة النينيو، سيتعين على أجزاء كثيرة من العالم أن تستعد لمقاومة حالات

الجفاف والفيضانات التي أصبحت أكثر تكررا وفي جميع الاحتمالات أوسع نطاقا. ولسوء الحظ، فمع تعاظم مخاطر الكوارث الطبيعية وتكررها، تتناقص قدرات الكثير من المجتمعات على مقاومة هذه الحوادث ومواجهة ما يترتب عليها من آثار. وبوجه عام، فإن التعرض للكوارث الطبيعية ما فتئ يتعاظم. ويتصل بعض أسباب ذلك بعملية التنمية. من ذلك مثلا أن تسارع عمليات التحضر التي تؤدي إلى نشوء المدن الضخمة يرتبط في كثير من الحالات بوجود هياكل أساسية ضعيفة، حيث يعيش العديد من السكان في مساكن شديدة التعرض للمخاطر والخدمات المقدمة هزيلة. ولا بد أن الناس، مع علمية التحضر، فقدوا ما كان لديهم من آليات ونظم دعم تقليدية للمواجهة، وعندما تنزل الكارثة تكون مستويات الدمار عالية والقدرات على استعادة سبل المعيشة أضعف مما كانت.

٦١ - وبالإمكان أيضا أن تؤدي عملية التنمية إلى تآكل القدرة على إقامة أطر تنظيمية ملائمة توفر قدرا من الحماية للقطاعات المستضعفة من السكان وتشكل عنصرا حاسما في تدابير التأهب للكوارث وتخفيف حدتها، وعلى إدارة هذه الأطر وتنفيذها. ثم إن ضعف إدارة استخدام الأراضي وأنظمة تقسيم الأراضي إلى مناطق، إلى جانب العجز في تطبيق معايير ملائمة في مجالي البناء والتشييد، يعرضان المزيد من الناس للمخاطر، إذ يستقر الفقراء في المناطق الأكثر تعرضا للمخاطر ويزيد حجم الأضرار الناجمة عن الكوارث الطبيعية. وهناك ما يزيد على ٢٠٠ مليون شخص يتأثرون بالكوارث الطبيعية، ويرجح أن يزيد هذا العدد. ولا شك في أن ما يترتب على ذلك من خسائر في الممتلكات الشخصية وسبل المعيشة والهياكل الأساسية يعوق عملية التنمية إلى حد بعيد.

٦٢ - بناء على ذلك، فإن نجاح عملية الانتقال من مرحلة الإغاثة إلى التنمية مرهون بشكل وثيق بخفض مخاطر الكوارث الطبيعية وآثارها. وكما يتم الآن دمج التخطيط البيئي في عمليات التنمية المستدامة، يصبح لزاما أن تدمج عمليات تقييم أخطار الكوارث واستراتيجيات الحد منها دمجا كاملا في عمليات التخطيط على الصعيدين الوطني والإقليمي. وبإمكان فرقة العمل المشتركة بين الوكالات والمعنية بالحد من الكوارث أن تسهم في تحقيق هذا الهدف بأن تكرس نفسها لهذا الغرض على صعيد دولي، وهو ما يعد أساسيا لإقامة تعاون في ما بين الاستراتيجيات الإنسانية والإنمائية. ويتعين أيضا أن تدمج عمليات مواجهة أخطار الكوارث على نحو أفضل في عمليات التخطيط الإنساني والإنمائي للأمم المتحدة، مثل عملية النداءات الموحدة والتقييم القطري المشترك/إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية.

٦٣ - كذلك، فإن إشراك القطاع الخاص أمر بالغ الأهمية. فالقطاع الخاص يمثل موارد أساسية يمكن أن توظف لدعم أنشطة منظومة الأمم المتحدة ومواصلتها، وإن كانت لم تستغل على نطاق واسع حتى الوقت الحاضر. وهناك عدد من الشراكات التي أقيمت مؤخرا بين وكالات الأمم المتحدة وأفراد الشركات والرابطات والمؤسسات التجارية ومنظمات المجتمع المدني، والتي تشير إلى تكامل النهج في هذا الصدد، وهو ما ينبغي مواصلة استكشافه وتشجيعه. وللقطاع الخاص أيضا دور هام في عملية الانتقال الفوري من مرحلة الإغاثة إلى مرحلة التنمية وفي العمليات السابقة للاستثمار وخلق فرص العمل في مرحلة ما بعد الصراع. فتوجيه الاستثمار في قطاعات ذات أهمية حاسمة في عمليات الإصلاح في المجال الإنساني يمكن أن يضع الأسس السليمة لعملية إعمار وتنمية على المدى الطويل. وتشكل عملية نقل المعارف والتكنولوجيا المصاحبة لذلك إسهاما كبيرا في بناء القدرات المحلية، وفي عمليات التأهب للكوارث ومنعها في بعض الظروف.

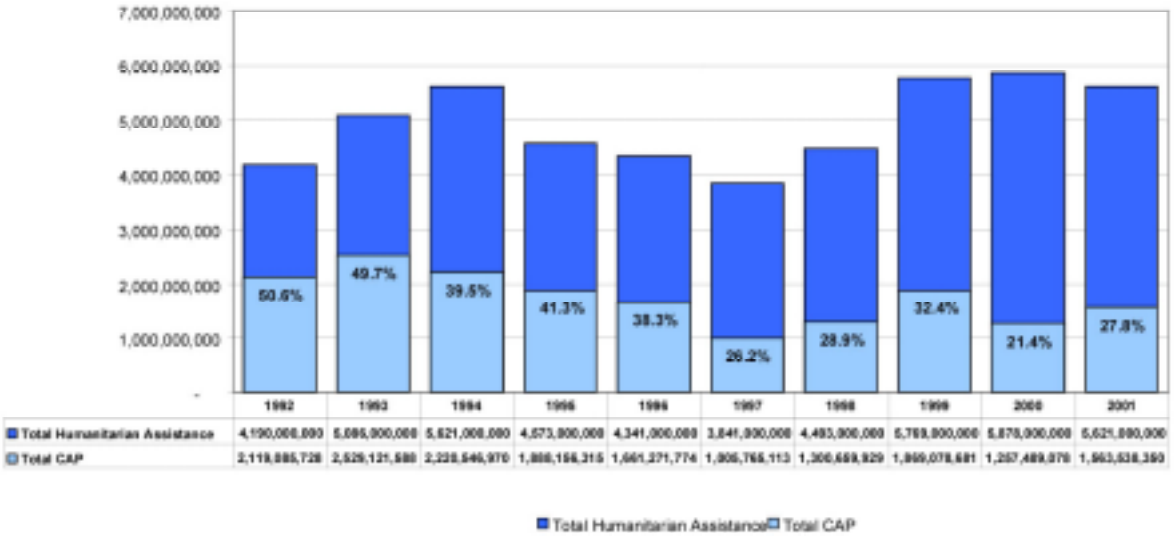
رابعا – عمليات النداءات الموحدة بوصفها أداة للتنسيق والتخطيط الاستراتيجي والدعوة

٦٤ – استجابة للطلب الذي تقدمت به دول أعضاء أثناء انعقاد قطاع الشؤون الإنسانية في المجلس الاقتصادي والاجتماعي، أثناء دورته الموضوعية لعام ٢٠٠١، أصدر منسق شؤون الإغاثة في حالات الطوارئ تفويضا لإجراء استعراض مستقل لعملية النداءات الموحدة بهدف التركيز على مواطن القوة والضعف الرئيسية في العملية بوصفها آلية لتعبئة الموارد وأداة للتخطيط والتنسيق الاستراتيجي. وترد أدناه النتائج الرئيسية لتلك الدراسة وتتضمن تفسيرا لبعض الفوارق الرئيسية في أوجه التمويل بين مختلف البلدان والقطاعات، ومقترحات تهدف إلى تعزيز عملية النداءات الموحدة وتحسينها وتوسيع نطاق الاستفادة منها، في مراحل الانتقال مثلا.

٦٥ – ويمثل هذا الاستعراض آخر ما بذل من جهود لتعزيز آلية النداءات الموحدة وتحسينها. وكانت عملية النداءات الموحدة قد أنشئت في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١ بموجب قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ لضمان أن يتم تنسيق النداء الموحد المبدئي والذي يشمل جميع مؤسسات المنظومة المعنية وإعداده بالتشاور مع الدولة المتأثرة، وإصداره على وجه السرعة لمواجهة الحالات الطارئة. وكان الغرض منه في بداية الأمر أن يكون عملية استثنائية، ولم يصدر في عام ١٩٩٢ سوى ستة نداءات موحدة، كان أولها لمواجهة الصراعات التي تفاقمت بفعل الجفاف في القرن الأفريقي. وقد زاد عدد النداءات الموحدة في التسعينات ليشمل معظم الأزمات الإنسانية الملحة في ذلك الوقت. بيد أن النداءات الأولى قصّرت عن بلوغ المدى المأمول في قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦. فنظرا لافتقارها إلى نهج استراتيجي متماسك، فقد عجزت عن القيام بوظيفة التنسيق لعملية النداءات الموحدة التي تعد وظيفة بالغة الأهمية. وكانت النداءات الموحدة الأولى تفهم بوجه عام على أنها تجميع لنداءات الوكالات كل على حدة. وقد بذلت جهود كبيرة منذ عام ١٩٩٧ بهدف تدعيم جانب التخطيط الاستراتيجي من العملية. وكان لإدراج خطة العمل الإنسانية المشتركة أن مثل قيمة إضافية إلى عملية التنسيق بأن أضاف إليها عنصر التخطيط الاستراتيجي. وقد استمر تعزيز عملية النداءات الموحدة بأن أضيفت إليها أدوات تحليلية محسنة ومواد تدريبية أكثر اتساقا. وبوجه عام، تحسنت المستويات التقنية للعملية، كما هو الأمر بالنسبة لمدى مشاركة وكالات الأمم المتحدة فيها. وفي الوقت الحاضر، يصدر ما بين ١٥ و ٢٠ عملية نداءات موحدة كل سنة.

٦٦ – بيد أن هذه التحسينات، التي أجري كثير منها استجابة لطلب المانحين، لم تفض، خلافا لما كان متوقعا، إلى زيادة في تدفقات المساعدة الإنسانية عن طريق عملية النداءات الموحدة. ورغم أن هذه العملية لا تزال تشكل الآلية الوحيدة الأكثر أهمية في تعبئة الموارد الإنسانية، فإن نسبة المساعدة الإنسانية المقدمة عن طريقها شهدت انخفاضا مطردا. وقد تراجع متوسط هذه النسبة من ٤٠ في المائة إلى ٣٠ في المائة على مدى العقد الماضي. وقد خسرت هذه العملية، بالقيمة الحقيقية، نسبة ١٠ في المائة من ”نصيب السوق“، وهو ما يعادل مبلغ ٥٦٠ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة في عام ٢٠٠١. ويبدو أن قدرا كبيرا من هذا المبلغ أعيد توجيهه إلى المنظمات غير الحكومية. ويوضح الرسم البياني الوارد أدناه النسب المئوية التي تمثلها البرامج الممولة عن طريق عملية النداءات الموحدة من مجموع المساعدة الإنسانية.

الشكل مجموع عملية النداءات الموحدةاء مجموع المساعدة الإنسانيةموع المساعدة الإنسانية



٦٧ - وظلت مستويات التمويل الإنساني بوجه عام مستقرة ''بالقيمة الحقيقية'' مما أفضى إلى تقلص في الموارد المتوفرة مقارنة بمستويات الاحتياجات الآخذة في الازدياد. وحتى في حالة حدوث أزمات رئيسية وكبيرة، فإن تدفقات المعونة لم تشهد زيادة لمواجهة حالات الطوارئ الواسعة النطاق هذه ، ولكن تمّ تحويل موارد من نداءات أخرى. وفي هذه الحالات، إذا لم يتسن تحقيق زيادات فعلية في مستويات المساعدات الإنسانية، فلا مفر من أن يسفر ذلك عن ''حالات طوارئ منسية''. وقد يعود الأمر في تحديد حالات الطوارئ ''الرئيسية'' إلى المصالح السياسية أو الاستراتيجية، وإلى وسائط الاتصال بالأخص، وقد أظهرت السنوات الثماني الماضية وجود اتجاه واضح نحو تجميع الموارد حول أشد الأزمات الإنسانية في ذلك العام. وفي كل عام يستأثر نداء واحد أو نداءان، وبوجه خاص بالنسبة لمنطقة البحيرات الكبرى ويوغسلافيا السابقة ، بما يقدمه المانحون في تلك السنة. ويكشف هذا الأمر وجود نقص فادح في التنسيق بين المانحين لكفالة تحقيق قدر من التوازن أكبر في تقديم الدعم للأزمات الإنسانية في العالم.

٦٨ - وفي إطار النداءات، حظيت بعض القطاعات عادة بالدعم الجيد، في حين اعتادت بعض القطاعات الأخرى على الحصول على تمويل ناقص. وتهيمن المساعدة الغذائية على استجابة المانحين. وعلى مدى السنتين الماضيتين، شكل الدعم المقدم لقطاع الأغذية نسبة تصل إلى ٦٠ في المائة من مجموع المساهمات العالمية في عملية النداءات الموحدة. وسيكون تأثير المعونة الغذائية على التغذية محدودا بشكل كبير ما لم ترافق هذه المعونة خدمات الرعاية الصحية العلاجية والنظافة وبرامج مناسبة لتوفير المياه والمرافق الصحية. وتشكل المشاكل الصحية عنصرا رئيسيا من معاناة الشعوب المتضررة بالحرب، وبإمكانها أن تكون أشد وطأة من النقص في الأغذية أو المأوى أو الحماية. ولئن كانت توجد تفاوتات بين توفير المعونة الغذائية والمواد والخدمات الأساسية من غير الأغذية، فإن هذه التفاوتات ليست على نفس القدر من الجسامة الذي تصوره عملية النداءات

الموحدة. ويبدو أن المانحين يفضلون استخدام هذه العملية بالنسبة للمعونة الغذائية واستخدام غيرهم من الشركاء غير التابعين للأمم المتحدة لتقديم الدعم في القطاعات الأخرى، ولا سيما في مجالات الزراعة والصحة والمياه والتصحاح. ويتمثل الاستنتاج الذي يستخلص من هذا الأمر في الحاجة إلى وضع صورة أشمل لمجموع الاحتياجات الإنسانية وتدفقات المساعدة. ويشكل غياب نظام لتتبع المساعدات المالية الإنسانية العالمية عائقا أمام تحقيق التنسيق الفعال.

الانتقال

٦٩ - حظيت النداءات الموحدة للبلدان التي تشهد عملية انتقال من الإغاثة إلى التنمية بأقل تمويل. ويعود السبب الرئيسي في ذلك إلى ''تجزئة'' مختلف موارد التمويل. فغالبية المانحين لا يزالون يفرّقون بوضوح على المستوى المؤسسي بين تمويل ''الإغاثة'' وتمويل ''التنمية''، وهم ليسوا على استعداد لتقديم هذين النوعين من الموارد في وقت واحد إلى بلد من البلدان المتأثرة بحالة إنسانية متشعبة. وفيما يسير الاتجاه في التخطيط نحو إدراك أن الأمر قد يتطلب تنفيذ الأنشطة الإنسانية وبعض الأنشطة الإنمائية في وقت واحد، فإن الفصل المؤسسي يمكن أن يترك البلدان ''التي في مرحلة انتقال'' ضعيفة بشكل خاص خلال المراحل الحرجة الأولى من الخروج من الصراع. وفي هذه الحال أيضا، وبدون إحداث زيادة كبيرة في التمويل الإنساني، سيستدعي الأمر تمويل الأنشطة الانتقالية من ميزانيات التنمية التقليدية. ويُحثّ المانحون على إيجاد طرق أفضل للاستفادة من هذه الموارد، ربما بتوجيهها عن طريق عملية النداءات الموحدة. وهذا من شأنه أن يحول دون إنشاء آلية تمويل جديدة وبذلك يحول على وجه التحديد دون العودة إلى التجزئة المصطنعة بين الإغاثة والإصلاح والتنمية وهي تجزئة تقف حائلا في الوقت الحاضر دون الأنشطة الانتقالية. ويستحيل في الوقت الراهن أن يتم بشكل واضح معرفة إن كانت هناك ثغرات في التمويل بين القطاعات أو تحديد مواطن الازدواج.

التنسيق والتخطيط الاستراتيجي

٧٠ - تشكل عملية النداءات الموحدة أداة رئيسية لتنسيق المساعدة الإنسانية. وتظل هذه العملية آلية التنسيق الوحيدة التي تعمل باستمرار على الجمع بين أعضاء اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات والحكومات المضيفة والمنظمات غير الحكومية والمانحين، بصورة متزايدة، لإجراء تحليلات مشتركة، ولبحث مجموعة من الاستراتيجيات والأهداف والمبادئ المشتركة لتقديم المساعدة الإنسانية في بلد من البلدان أو إقليم من الأقاليم. وهذا الأمر يكتسي أهمية خاصة بالنسبة للنداءات الموحدة الإقليمية لأن إعدادها قد يتيح أحد المنتديات القليلة أو الوحيدة التي تعقد لإجراء المناقشات بين الوكالات على مستوى إقليمي.

٧١ - وقيمة عمليات النداءات الموحدة بوصفها آلية للتنسيق محدودة نظرا إلى أنها لا تمثل مجموع الإنفاق على الأغراض الإنسانية أو اتجاهات التمويل لهذه الأغراض. ومن شأن تنسيق المساعدة الإنسانية أن يتعزز بشكل كبير بتحسين عمليات التحليل المالي استنادا إلى نظام شامل للتعقب المالي الذي يسمح بمسك أفضل لحسابات مجمل الإنفاق في الأغراض الإنسانية. ومن شأن هذا الأمر أيضا أن يكفل مستويات أعلى للشفافية والمساءلة في مجال المساعدة الإنسانية. ولا تفي التعاريف الحالية للمساعدة الإنسانية بالغرض ولا تعكس الصورة الحقيقية بشكل سليم. ولذا يلزم إعادة النظر في النظام الحالي لتسجيل وتعقب المساعدة الإنسانية. وسيتطلب هذا الأمر الدعم الكامل من الدول الأعضاء، وكل من الأطراف المانحة والمستفيدة من المعونة الإنسانية، ووكالات الأمم المتحدة وغيرها من الشركاء

الإنسانيين والتزامهم بالإبلاغ الكامل عن أنشطة وتدفقات المساعدة الإنسانية.

٧٢ - تتوقف فعالية عملية النداءات الموحدة، بوصفها أداة تنسيق، على مدى قدرة هذه العملية على أن تشكل إطارا موحدا ومتفقا عليه في بلد من البلدان أو إقليم من الأقاليم. وتعتبر زيادة مشاركة المنظمات غير الحكومية مطلوبة في عنصر النداءات وفي عملية التخطيط على السواء. كما يعد تنسيق المانحين والتزامهم بالعملية عنصرا آخر ضروريا لتحسين فعاليتها. ولا تؤثر وثيقة النداءات الموحدة إلا بشكل غير مباشر على قرارات التمويل التي يتخذها كثير من المانحين. ولئن كان هؤلاء المانحون يرغبون في أن تواصل وكالات الأمم المتحدة العمل مع بعضها للتخطيط والتنسيق، فمن غير المحتمل أن تجعلهم عملية النداءات الموحدة يمولون مشروعا أو وكالة أو قطاعا لا يرغبون في تمويله. والأرجح أن تتأثر قرارات المانحين بمدى معرفتهم بقطاع من القطاعات أو وكالة من الوكالات أكثر من تأثرها بترتيب الأولويات من خلال عملية التنسيق. ولذلك فإن تحسين التنسيق فيما بين المانحين هو شرط سابق لا بد منه لوضع نظام أكثر عدالة في تقديم المساعدة الإنسانية. وبدون هذا التنسيق، ستكون الجهود الرامية إلى تحسين عملية النداءات الموحدة محدودة جدا في تأثيرها على الجهات المستفيدة.

الرصد والتقييم

٧٣ - إذا تسنى استخدام عملية النداءات الموحدة لتحديد نتائج وأثر التمويل الناقص في قطاعات محددة ، فإنها سوف تشكل ، دون شك، وسيلة أكثر فعالية وأداة للدعوة. بيد أن هذا الأمر يمثل مشكلة أوسع نطاقا بالنسبة لجميع من يشاركون في الأنشطة الإنسانية وتظهر فيما بعد في هذه العملية. وفي الأثناء فإن ما يحرز من تقدم في هذا المجال سيظل محدودا جراء الافتقار إلى البيانات الأساسية أو أدوات الرصد الفعالة التي ينبغي إيلاء قدر أكبر من التركيز والدعم لتطويرها.

٧٤ - وقد كان التقييم والاستعراض عنصرين رئيسيين في ضمان استمرار إدخال التحسينات على عملية النداءات الموحدة. وقد أجري عدد من الدراسات بغية استعراض طرائق العملية وعملياتها وإنجازاتها ونقائصها. وفي أيار/مايو ٢٠٠١، أفضى استعراض قامت به اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات إلى وضع إطار مفصّل يحقق استمرار التزام الوكالات ، ويشمل وضع خطة عمل تتضمن ١٩ إجراء محددا يتعين تنفيذها في مجالات عامة ثلاثة هي: تعزيز مشاركة المستويات العليا في عملية النداءات الموحدة، وتعزيز أنشطة الدعوة من خلال هذه العملية، وتعزيز عملية النداءات الموحدة بوصفها أداة للتخطيط والتنسيق الاستراتيجيين.

٧٥ - شهدت السنوات القليلة الماضية كذلك زيادة في التركيز على عملية استعراض منتصف المدة، والأخذ بخيار إجراء تنقيحات لعملية النداءات الموحدة من خلال موقع ''Relief web''. وتأمل العمليتان على السواء في جعل الوثائق المتعلقة بالنداءات وثائق ''حية'' تصدر بالترادف مع الحالة الإنسانية في الميدان، وفي تحسين الرصد الاستراتيجي، وفي تمكين الموظفين الميدانيين ومقر مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية من فهم أثر التمويل الناقص على الحالة الإنسانية وفي توجيه الانتباه إلى هذا الأثر. وأخيرا، شُرع في عام ٢٠٠١ في تنفيذ نظام محسن للتعقّب المالي يسمح بإجراء تحليل لحالة التمويل ولمساهمات المانحين في النداءات يتسم بقدر أكبر من المرونة ويستند إلى العرف.

٧٦ - وباختصار، أوضح الاستعراض وجود حاجة ملحة إلى زيادة التمويل للأغراض الإنسانية. وما فتئت عملية النداءات الموحدة تشهد باطراد مزيدا من الخسارة من

حصتها في سوق التمويل للأغراض الإنسانية وهو ما يؤثر كذلك على فعاليتها بوصفها أداة للتخطيط والتنسيق الاستراتيجيين. وفضلا عن ذلك، لا تستطيع هذه العملية أن تحدد بما فيه الكفاية مواطن الفجوات في التمويل للأغراض الإنسانية والاحتياجات التي لم تتم تلبيتها، ذلك لأنها لا تعكس نمط مجموع الإنفاق في الأغراض الإنسانية. فعلى الدول الأعضاء إذن أن تدعم إقامة نظام أشمل للمعلومات والتحليل المالي. وإذا ما استخدمت عملية النداءات الموحدة لمعالجة مسألة الانتقال، فإنه سيكون من الضروري إما زيادة المستويات العامة للتمويل للأغراض الإنسانية أو تحسين آليات الوصول إلى التمويل لأغراض التنمية بغية منع حدوث الفجوة التي غالبا ما تحدث في طور الانتقال من مرحلة إلى أخرى.

الدعوة

٧٧ - أشار الاستعراض وغيره من التقييمات السابقة أيضا إلى أن إعداد عملية النداءات الموحدة وتنفيذها ومتابعتها لم تصحبها استراتيجية متماسكة للدعوة والإعلام. وتمثل عملية النداءات الموحدة موضوعا للدعوة وفرصة هامة ينبغي اغتنامها في هذا الصدد لتركيز الاهتمام على ”حالات الطوارئ المنسية“ وعلى مسائل وعوائق محددة، وكذلك لزيادة المستويات العامة للتمويل للأغراض الإنسانية. كما يتعين إجراء عملية للدعوة تكون أكثر تماسكا وقوة بغية تحقيق مزيد من المشاركة في عملية النداءات الموحدة من قبل المنظمات غير الحكومية والمانحين والحكومات المستفيدة والأطراف المعنية الأخرى.

خامسا - ملاحظات وتوصيات الأمين العام

٧٨ - ليس من الواضح تماما ما هي الآثار التي ستتركها أحداث ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ المأساوية على السياسات الإنسانية الطويلة الأجل. ومع ذلك، غني عن البيان أنه ينبغي ألا تترك الأجواء التي تكتنف حالات الطوارئ الإنسانية المعقدة حيث تكون حماية المدنيين مهددة ويكون الفقر متفشيا تزداد سوءا. ومن التحديات الكبيرة التي تواجه المجتمع الإنساني تقديم الدعم والحماية إلى الفئات المستضعفة من السكان بطرق مضمونة. ودون هذا، يكون توفير الإغاثة لإنقاذ حياة الناس أو تقديم المساعدة لتحقيق الانتعاش أمرا صعبا للغاية. وما زالت تظهر عقبات جديدة أمام التقديم الفعلي للمساعدة الإنسانية. فظهور العصابات المسلحة الإجرامية في حالات الطوارئ الإنسانية المعقدة يزيد دائما عدم الأمان ويعززه، إذ أن هذه العناصر تسعى إلى الاستفادة من الصراعات وإلى تأجيجها.

٧٩ - وتتطلب المساعدة الإنسانية الفعالة أيضا مشاركة المجتمعات والمؤسسات والمنشآت المحلية. وغالبا ما تهمل هذه عندما تحد الأزمات من قدرتها. ويتطلب تحقيق تحول فعال من مرحلة الإغاثة إلى التنمية التزامها ومشاركتها على الوجه السليم في العمليات وفي إدارة المساعدة الإنسانية وبناء قدراتها على مواجهة الأزمات التي تتعرض لها. ولذلك ينبغي للمجتمع الدولي أن يعمل كتلة واحدة لتقديم الدعم اللازم في المجال الإنساني والإنمائي من أجل المساعدة في التصدي للأسباب الجذرية للعنف والشعور باليأس، والتي يمكن أن تؤدي إلى مثل تلك الهجمات الإرهابية المرعبة التي حدثت مؤخرا. ويجب أن تعمل المعونة على الحد من الفقر وتعزيز الاعتماد على الذات والاستقرار.

٨٠ - وبالرغم من النوايا الحسنة، يمكن أن يؤدي تقديم المساعدة الإنسانية أحيانا إلى تقويض عملية التحول من الإغاثة إلى التنمية. وقد تحد الشواغل المشروعة حول نزاهة المساعدة الإنسانية من التزام المؤسسات والمنشآت القائمة ومشاركتها، كما كان الحال في أفغانستان. وعندما تتغير الظروف، يجب أن تعترف الجهات الإنسانية الفاعلة بهذا وأن تكيف برامج المساعدة للبدء بالعمل في أول فرصة ممكنة

ولضمان أن تقدم المساعدة الإنسانية بمشاركة الناس لا من أجلهم فحسب.

٨١ - وينبغي أن يتم تخطيط وبرمجة المساعدة الإنمائية في أقرب وقت ممكن وقت تخطيط برامج المساعدة الإنسانية. وبالرغم من أن وقت التنفيذ قد يختلف، ينبغي البحث عن فرص لتقديم المعونة لأغراض الإصلاح وللأغراض الإنمائية المستهدفة لدعم الفئات الضعيفة في سبل معيشتها، حتى أثناء الصراع وبخاصة حيث يمكن أن يشكل هذا مساهمة هامة في جهود بناء السلام. ومن الأمثلة على ذلك، الحالة في الصومال حيث يجدر بالمجتمع الدولي أن يقدم معونة من النوع الذي يقدم للأغراض الإنمائية لدعم بعض جيوب الاستقرار الناشئة في البلاد. ومن شأن هذا أن يسهم في إيجاد إحساس بأن الأوضاع طبيعية ويعزز الاعتماد على الذات لدى المجتمعات المتأثرة. وسيكون له أيضا أثر إيجابي على مناطق أخرى في البلاد. وتعتبر عملية النداءات الموحدة آلية مثالية لهذا النوع من الدعم إذ أنها ستجمع أنشطة الإغاثة والإنعاش في إطار استراتيجية واحدة، بينما توزع عملية بناء القدرات المحلية إلى برامج إغاثة.

٨٢ - يرتبط تعرض المجتمعات للكوارث الطبيعية ارتباطا واضحا بالفقر وضعف التخطيط. ويعتبر النمو الحضري السريع، وإنشاء هياكل أساسية هشة باطراد، من العوامل التي تجعل الفقراء أشد تعرضا للكوارث الطبيعية. وتساهم عمليات النمو الاقتصادي، خلافا للمعرفة التقليدية، في زيادة التعرض للمخاطر الطبيعية. وكما هو الحال في معظم الأزمات، يأتي أعلى مستوى من الاستجابة الفورية للكوارث من داخل المجتمع المحلي أو من الدولة. ومع احتمال تكرر حدوث المزيد من أحداث الكوارث، يتعين على المجتمع الدولي أن يساعد القدرات المحلية والوطنية والإقليمية على التأهب والمواجهة وأن يدعمها.

٨٣ - وأصبحت عملية النداءات الموحدة أداة هامة لتعبئة الموارد وتنسيق العمليات الإنسانية والتخطيط الاستراتيجي. ولم تسفر التحسينات الضخمة التي أدخلت على عملية النداءات الموحدة في تحقيق زيادة بعد ذلك في المساعدة الإنسانية. وبالفعل، فقد تناقصت المستويات العامة للتمويل الإنساني الموجه عن طريق عملية النداءات الموحدة، وتوجه حاليا نسبة أكبر عبر المنظمات غير الحكومية على أساس ثنائي. ويمكن أن يؤدي تحسين التنسيق بين الجهات المانحة إلى زيادة فعالية تمويل عملية النداءات الموحدة وتوازنه وإلى زيادة فعالية التنسيق. وينبغي أيضا إشراك المنظمات غير الحكومية في العملية على نحو أكثر قوة. والاعتراف بأن عملية النداءات الموحدة لا تعكس سوى جزء من كل التمويل الإنساني، يبرز الحاجة إلى نظام متابعة عالمي أفضل للمساعدة الإنسانية. وسيعزز هذا التنسيق ويساعد في تجنب الازدواجية ويعزز بشكل ملحوظ مسؤولية العمل الإنساني.

٨٤ - **وقد ترغب الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي في القيام بما يلي:**

توصيات عامة:

(أ) **حث الأفرقة القطرية التابعة للأمم المتحدة ودعمها لتعزيز التخطيط للطوارئ بالنسبة لجميع المخاطر المحتملة والمتصلة بالأزمات الإنسانية المعقدة أو الكوارث الطبيعية، بالتشاور مع الحكومات ودعما لها؛**

(ب) **دعوة الأمين العام إلى مواصلة التشاور مع المنظمات الإقليمية ودعمها لتعزيز قدراتها على الاستجابة للأزمات الإنسانية المعقدة وللكوارث الطبيعية وإبلاغ المجلس الاقتصادي والاجتماعي بشأن الخطوات العملية المتخذة بهذا الصدد؛**

(ج) تشجيع منظمات الإغاثة، ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية والمؤسسات الأخرى على تحديد طرق ابتكارية لبناء القدرات المحلية في مجال إدارة الكوارث؛

(د) دعم الجهود التي يبذلها مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية لتعزيز وجوده الإقليمي لتقديم دعم أكثر فعالية للبلدان المعرضة للكوارث داخل منطقة معينة ولتحسين التنسيق بين آليات الاستجابة الموجودة وتطويرها؛

(هـ) تشجيع الوكالات الإنسانية على دعم المبادرة الرامية إلى زيادة تعزيز مراكز المعلومات الإنسانية عن طريق تقديم معلومات حسنة التوقيت ودقيقة بشأن الاحتياجات المقدمة وأنشطتها المتعلقة بالاستجابة لها؛

الوصول إلى الفئات السكانية الضعيفة:

(و) مطالبة الجماعات المسلحة باحترام أحكام القانون الدولي الإنساني وحقوق الإنسان، ولا سيما السماح للعاملين في مجال المساعدات الإنسانية بوصول آمن ومستمر إلى الفئات الضعيفة من السكان؛

(ز) دعوة الدول الأعضاء إلى التعاون مع الأمين العام لتيسير حماية المدنيين في الصراعات المسلحة عن طريق تعزيز ثقافة الحماية؛

(ح) دعوة الدول الأعضاء إلى المشاركة بفعالية في حلقات العمل الإقليمية عن حماية المدنيين لنقل المعرفة وتحسين الممارسات التي تعتمد على التجارب المشتركة؛

(ط) دعم وتشجيع الجهود المبذولة لوضع معايير وإجراءات واضحة لتحديد العناصر المسلحة وعزلها عن بقية السكان في حالات تشرد مجموعات كبيرة من السكان؛

(ي) الترحيب بتقييم الأمين العام المبدئي لأثر نفوذ الإجرام إلى الاقتصاد على الأنشطة الإنسانية في المجتمعات التي مزقتها الصراعات وطلب تقديم تقارير أخرى عند الاقتضاء؛

(ك) التنويه بإنشاء الوحدة المعنية بالتشرد الداخلي في مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية وحث الدول الأعضاء على تزويدها بالدعم المالي اللازم لتمكينها من تنفيذ أنشطتها؛

(ل) تشجيع الدول الأعضاء على زيادة تطبيق المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي؛

(م) حث الأمم المتحدة على مواصلة جهودها المبذولة لوضع مدونات قواعد ومعايير سلوك للعاملين في مجال المساعدات الإنسانية، واستعراض آليتي الحماية والتوزيع، والتوصية بإجراءات تقي من الاعتداء الجنسي والاستغلال الجنسي وسوء استخدام المساعدة الإنسانية وتقديم تقارير إلى المجلس بهذا الصدد؛

(ن) دعم الجهود المبذولة لوضع مبادئ توجيهية للإسراع بعمل عمليات البحث والإنقاذ التي تتم على نطاق دولي في المناطق الحضرية؛

الانتقال من الإغاثة إلى التنمية:

(س) تشجيع وضع استراتيجيات في مجالات العمل الإنساني من أجل تحديد الهياكل والمؤسسات المحلية ودعم العمل معها، بوصف ذلك وسيلة للمساعدة في عملية الانتقال من الإغاثة إلى التنمية؛

(ع) تشجيع المجتمع الإنساني والإنمائي على تيسير مشاركة المجتمعات المحلية والسكان مباشرة في تحديد وتنفيذ البرامج الإنسانية والانتقالية، بغرض دعم جهود بناء السلام والمصالحة ككل؛

(ف) دعوة الدول الأعضاء إلى دعم إدراج تحليل إدارة مخاطر الكوارث وطريقة تنفيذه في استراتيجيات الحد من الفقر والاستراتيجيات الإنمائية والبيئية؛

(ص) تشجيع الأمم المتحدة على تعزيز أدوات التخطيط القائمة مثل التقييم القطري المشترك، وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية وعملية النداءات الموحدة، لتعكس على نحو أفضل إدارة مخاطر الكوارث؛

(ق) دعم الجهود المبذولة لضمان أن تحتوي النداءات الموحدة على خطط مناسبة لتوحيد برامج الإغاثة والبرامج الانتقالية، وبوجه خاص في مجال حشد الموارد؛

عملية النداء الموحد

(ر) الترحيب بالجهود التي تبذلها منظومة الأمم المتحدة لتعزيز عملية النداءات الموحدة بوصفها أداة تنسيق وتخطيط استراتيجي؛

(ش) مطالبة المنظمات غير الحكومية بالمشاركة بفعالية وبانتظام للمساهمة في الاستراتيجية الإنسانية الواردة في النداءات الموحدة ودعم جهود منسق الإغاثة في حالات الطوارئ في الدخول في حوار مع المنظمات غير الحكومية من أجل ضمان مشاركتها في وضع النداءات الموحدة؛

(ت) مطالبة الجهات المانحة بدعم النداءات الموجهة في حالات الطوارئ المحدودة وضمان عدم تحويل الأموال المتوقعة لهذا الغرض عند الاستجابة إلى حالات الطوارئ الواسعة النطاق وأن يتم ذلك عن طريق زيادة مستويات المساعدة الإنسانية ككل؛

(ث) تشجيع الجهات المانحة على دعم تنسيق المساعدات الإنسانية والتخطيط الاستراتيجي عن طريق التصدي للاحتياجات ذات الأولوية المتفق عليها والمحددة عن طريق عملية النداءات الموحدة؛

(خ) تشجيع إنشاء نظام متابعة مالي عالمي للمساعدات الإنسانية يسمح بتحسين التنسيق والمساءلة وتشجيع منسق الإغاثة في حالات الطوارئ على تقديم مقترحات بوضع تعريف أفضل للمساعدة الإنسانية وجمع بيانات عن الاحتياجات الإنسانية وتوزيعها وعن نشرها؛

(ذ) تشجيع الجهات المانحة على عقد اجتماعات سنوية والنظر في الاتجاه العالمي في مجال الاستجابة الإنسانية لضمان التصدي للتفاوتات عند إطلاق النداءات الموحدة.

الحواشي

(١) أعده الفريق المرجعي التابع للجنة التوجيه المشتركة بين الوكالات المعنية بحقوق الإنسان والعمل الإنساني في المنشور "Growing the Sheltering Tree : Protecting Rights Through Humanitarian Action".

(٢) S/1999/957 و S/2001/331.

(٣) E/CN.4/1998/53/Add.2، المرفق.