

Distr.: General
28 May 2009
Arabic
Original: English

الجمعية العامة المجلس الاقتصادي والاجتماعي



المجلس الاقتصادي والاجتماعي

الدورة الموضوعية لعام ٢٠٠٩

جنيف، ٦ تموز/يوليه - ٣١ تموز/يوليه ٢٠٠٩

البند ٥ من جدول الأعمال المؤقت**

المساعدة الاقتصادية الخاصة والمساعدة الإنسانية والمساعدة
الغوثية في حالات الكوارث

الجمعية العامة

الدورة الرابعة والستون

البند ٧١ (أ) من القائمة الأولية*

تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية والمساعدة الغوثية التي
تقدمها الأمم المتحدة في حالات الكوارث، بما في ذلك
المساعدة الاقتصادية الخاصة: تعزيز تنسيق المساعدة
الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ

تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في
حالات الطوارئ

تقرير الأمين العام

موجز

أُعد هذا التقرير عملاً بقرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ الذي طلبت فيه إلى الأمين
العام أن يقدم إليها وإلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي، سنوياً، تقريراً عن تنسيق المساعدة
الإنسانية المقدمة في حالات الطوارئ. ويُقدم التقرير أيضاً استجابة لقراري الجمعية العامة
٢٢٠/٦١ و ١٣٩/٦٣ وقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٣٦/٢٠٠٨.

* A/64/50.

** E/2009/100.



ويبين التقرير الاتجاهات والتحديات الرئيسية التي صودفت في مجال العمل الإنساني خلال العام الماضي ويتناول بالتحليل موضوعين مثيرين للقلق هما: احترام وتنفيذ المبادئ التوجيهية للمساعدة الإنسانية على الصعيد التشغيلي، ومعالجة أثر التحديات والاتجاهات العالمية الحالية على إيصال المساعدة الإنسانية على نحو فعال. ويقدم التقرير استعراضاً عاماً للعمليات الرئيسية الراهنة الرامية إلى تحسين التنسيق في الميدان الإنساني، ويُختتم ببعض التوصيات الهادفة إلى مواصلة تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ.

أولا - مقدمة

١ - يستجيب هذا التقرير للطلبات الواردة في قرار الجمعية العامة ١٣٩/٦٣ و ٢٢٠/٦١ وقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٣٦/٢٠٠٨. وهو يغطي الفترة من حزيران/يونيه ٢٠٠٨ إلى أيار/مايو ٢٠٠٩.

ثانيا - استعراض عام للاتجاهات والتحديات القائمة في الميدان الإنساني

٢ - يواصل الطلب العالمي على المساعدة الإنسانية ارتفاعه، بما في ذلك طلبات الحصول على المساعدة من الحكومات الوطنية. وينشأ هذا الطلب ويستمر بسبب زيادة حدة الأخطار الطبيعية، والتوسع في النزاعات، والزيادة الهائلة في أوجه الضعف الناتجة عن الأزمة المالية العالمية، وتواصل الارتفاع في أسعار الغذاء، وندرة الطاقة والمياه، والنمو السكاني والتوسع الحضري. وفي عام ٢٠٠٩، طلبت عملية النداء الإنساني الموحد ٨,٦ بلايين دولار من أجل توفير المساعدة الضرورية لإنقاذ أرواح ٣٠ مليون شخص، وذلك بزيادة نسبتها ٢٣ في المائة تقريبا عن احتياجات عام ٢٠٠٨ (٧ بلايين دولار لدعم ٢٥ مليون شخص).

٣ - وخلال الفترة المشمولة بالتقرير، استمرت الظواهر المناخية القاسية مثل الفيضانات والأعاصير وحالات الجفاف في إحداث حالات طوارئ إنسانية، متسببة في وفاة ٢٣٥ ٠٠٠ شخص وفي إلحاق الضرر بأكثر من ٢١١ مليون شخص. وهناك توافق متنام في الآراء على الصعيد العلمي بشأن وجود احتمال تزيد نسبته عن ٩٠ في المائة في أن يكون تغير المناخ هو سبب الزيادة في شدة وتكرار الظواهر الخطرة، بخلاف الزلازل والبراكين.

٤ - ولا تزال حالات الطوارئ المعقدة تضر بعشرات الملايين من الأشخاص، ويشكل تنقل الناس داخليا وعبر الحدود في أعقاب تلك الحالات مصدرا رئيسيا للقلق. ولأول مرة منذ عام ٢٠٠٥، تفيد مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بحدوث انخفاض في عدد اللاجئين على الصعيد العالمي من ١١,٤ مليون شخص عام ٢٠٠٧ إلى ١٠,٥ ملايين في نهاية ٢٠٠٨. ويرجع ذلك الانخفاض في المقام الأول إلى عمليات العودة الطوعية الناجحة في أفغانستان وبوروندي والسودان، وإلى تنقيح تقديرات أعداد اللاجئين العراقيين والكلومبيين. ولكن هناك ٢٦ مليونا من المشردين داخليا بسبب حالات النزاع، وانعدام الأمن، والاضطهاد، بينما تتسبب الأخطار الطبيعية في تشريد الكثير من الملايين الآخرين.

ألف - الكوارث المرتبطة بالأخطار الطبيعية

٥ - أفاد مركز أبحاث علم أوبئة الكوارث في عام ٢٠٠٨ بوقوع ٣٢١ كارثة مرتبطة بالأخطار الطبيعية. وأحدثت الكوارث المرتبطة بالمناخ ما يقرب من ثلاثة أرباع الضرر الذي أوقعته الأخطار الطبيعية. وبينما شكل ذلك انخفاضا عن متوسط عدد الكوارث المسجلة سنويا في الفترة من عام ٢٠٠٠ إلى عام ٢٠٠٧، البالغ ٣٩٨ كارثة، فقد زاد أثر الكوارث وشدتها. وفي عام ٢٠٠٨، بلغ عدد الوفيات التي تسببت فيها الكوارث الناشئة عن الأخطار الطبيعية ثلاثة أضعاف متوسط الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٧، كما قدر ما ألحقته من خسائر اقتصادية بنحو ١٨١ بليون دولار، أي ضعف متوسط الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٧. وعُزيت الزيادة الكبيرة في الضحايا والخسائر إلى إعصار نرجس في ميانمار، الذي خلف ٣٦٦ ١٣٨ قتيلا؛ وزلزال سيشوان في الصين، الذي خلف ٤٧٦ ٨٧ قتيلا وبلغت خسائره نحو ٨٥ بليون دولار؛ وإعصار آيك المداري في الولايات المتحدة الأمريكية الذي قُدرت خسائره الاقتصادية بنحو ٣٠ بليون دولار.

٦ - ولا تزال آسيا المنطقة الأشد تضررا، حيث سجلت تسعة بلدان أكبر عدد من الوفيات المرتبطة بالكوارث في عام ٢٠٠٨. وتسببت الأمطار الموسمية الغزيرة في فيضانات شديدة وأضرت بأكثر من نصف مليون شخص في باكستان ونيبال والهند. وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨، أضر زلزال ضرب مقاطعة بلوشستان الباكستانية بـ ٢٠٠ ٦٨ شخص، وتسبب في تدمير حوالي ٦٠٠ ٧ منزل أو تعرضها لأضرار. وفي إندونيسيا، أودت الفيضانات السريعة بحياة ٥٤ شخصا، وشردت ٥٠٠ ٣١ شخص آخر، وغمرت ٧٠٠ ٤٥ منزل. وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨، أسفر مزيج من المد الهائل والأمواج العالية والمنخفضات المدارية في المحيط الهادئ، عن حدوث فيضانات في العديد من الجزر المنخفضة والمناطق الساحلية في بابوا غينيا الجديدة، مما أثر على ٧٥ ٠٠٠ شخص.

٧ - كذلك تسببت الأخطار الطبيعية في تفاقم أثر حالات الطوارئ المعقدة في مناطق مثل القرن الأفريقي، حيث يواصل الجفاف الشديد والارتفاع غير المسبوق في أسعار الغذاء وانعدام الأمن تهديد أسباب المعيشة وتقويض آليات التكيف المجتمعية لـ ١٩ مليون شخص. وبينما انخفضت الأمطار في فترة تشرين الأول/أكتوبر - كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨ في أجزاء من إثيوبيا والصومال، أضرت الفيضانات والأعاصير بـ ١,٢ مليون شخص في أنغولا، وزامبيا، وزمبابوي، وسوازيلند، وليسوتو، ومدغشقر، وملاوي، وموزامبيق، وناميبيا في بداية عام ٢٠٠٩. كما تسببت الفيضانات الشديدة والأمطار الموسمية الغزيرة في تشريد ما يزيد على ٤٠ ٠٠٠ شخص في جنوب السودان، وأضرت، بالاقتران مع الانهيارات

الأرضية، بما يزيد عن ٣٠٠ ٠٠٠ شخص في كينيا. وأضررت الفيضانات في غربي أفريقيا في تموز/يوليه ٢٠٠٨. بما يزيد عن ١٥٠ ٠٠٠ شخص في بنن، وبوركينا فاسو، وتوغو، والسنغال، وغانا، ومالي، والنيجر. وفي الشرق الأوسط، واجه اليمن أكثر الفيضانات السريعة تدميرا منذ عقود، حيث شردت تلك الفيضانات ما يقدر بنحو ٢٥ ٠٠٠ شخص. وتواجه الجمهورية العربية السورية أسوأ موجات الجفاف منذ ٤٠ سنة، حيث يتأثر بها ما يقدر بنحو مليون شخص.

٨ - فضلا عن ذلك، شهد موسم الأعاصير المدارية في المحيط الأطلسي في عام ٢٠٠٨ نشاطا بالغاً، حيث هبت ١٦ عاصفة مدارية، كان خمس منها أعاصير بالغة الشدة. وفي آب/أغسطس وأيلول/سبتمبر ٢٠٠٨، ضربت كوبا أربعة أعاصير مدارية وعواصف مدارية متتالية، مما عرض نحو ٥٠٠ ٠٠٠ منزل للضرر أو الدمار. وفي هايتي، أضررت تلك الأخطار نفسها بأكثر من ٨٠٠ ٠٠٠ شخص، كما تسببت في خسائر قدرت بحوالي ٩٠٠ مليون دولار، أي ما نسبته ١٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للبلد. وشهدت بنما وغواتيمالا موسم أمطار شديدا، أضر بـ ٢٣ ٣٠٠ شخص و ١٨٠ ٠٠٠ شخص، على التوالي. وفي شرقي أوروبا، أسفرت الأمطار الغزيرة والعواصف العاتية التي شهدتها صيف ٢٠٠٨ عن فيضانات شديدة أضررت بـ ٤٠ ٠٠٠ شخص في أوكرانيا، وجمهورية مولدوفا، ورومانيا.

٩ - وفي الحالات التي كانت فيها الحكومات والمجتمعات المعرضة للضرر مستعدة بالقدر الكافي، كان بالإمكان التجهيز على نحو فعال لمواجهة الأخطار الطبيعية قبل وقوعها. وحيث احتاجت الحكومات وطلبت مساعدة دولية، كانت الأمم المتحدة، والحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر، والمنظمة الدولية للهجرة، والمنظمات غير الحكومية قادرة في الغالب على الاستجابة لتلك الطلبات ومستعدة لذلك. وأصدر النظام الإنساني الدولي تسعة نداءات عاجلة، كان سبعة منها استجابة لكوارث مرتبطة بالمناخ. وبالإضافة إلى ذلك، نشرت الأمم المتحدة ١٥ فريقا من أفرقة التقييم والتنسيق في حالات الكوارث لتقييم الاحتياجات وتنسيق الاستجابة الإنسانية. وبالتعاون مع الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، وعملا بقرارات الجمعية العامة ١٣٧/٦٣ و ١٣٩/٦٣ و ١٤١/٦٣، عملت تلك الأفرقة كذلك على تعزيز حالة الاستعداد القانوني على الصعيد الوطني في الدول الأعضاء المعنية للحصول على مساعدة دولية في حالات الكوارث، باستخدام المبادئ التوجيهية لتسهيل العمليات الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي في حالات الكوارث وتنظيمها على الصعيد الوطني لعام ٢٠٠٧.

باء - حالات الطوارئ المعقدة

١٠ - كان على أوساط العمل الإنساني، خلال الفترة المشمولة بالتقرير، أن تزيد من التركيز على الآثار المترتبة على العديد من حالات الطوارئ المعقدة والمتصاعدة. وفي بعض الحالات، إزدادت هذه الآثار تعقيدا بفعل الأخطار الطبيعية والتحديات العالمية، مثل الأزمات الغذائية والمالية والمتعلقة بالوقود. وفي إطار هذه البيئة الصعبة، استجابت الحكومات الوطنية، والمنظمات الإقليمية، والجهات المانحة، والمنظمات الإنسانية الوطنية والدولية، بصورة مشتركة في كثير من الأحيان، للاحتياجات الملحة للملايين من الأشخاص. ولكن الوصول إلى العديد من الضحايا بصورة آمنة ودون عوائق وفي الوقت المناسب ما زال يشكل واحدا من التحديات الرئيسية التي تواجه أوساط العمل الإنساني.

١١ - وتواصل العملية الإنسانية في دارفور كفاحها اليومي لتقديم المساعدة إلى ٤,٧٥ ملايين من المدنيين المتضررين من النزاع، بمن فيهم ٢,٨١ مليون من المشردين داخليا، منهم ٩٠ ٠٠٠ أصبحوا مشردين حديثا في عام ٢٠٠٩. ولا توجد مؤشرات على أن النزاع، الذي يدخل الآن سنته السادسة، على وشك الانتهاء، ويقوّض عمليات الاستجابة الإنسانية انعدام الأمن، وأعمال من قبيل قيام حكومة السودان، في ٤ آذار/مارس ٢٠٠٩، بطرد ١٣ من المنظمات غير الحكومية الدولية وإيقاف عمل ٣ من المنظمات غير الحكومية الوطنية. وأدى ذلك إلى انخفاض كبير في القدرة على الاستجابة في قطاعات الصحة والغذاء والتغذية والحماية والمأوى والمياه والمرافق الصحية. وتتواصل جهود كبيرة لسد الفجوات، وتهيئة بيئة عمل أفضل من أجل المستقبل، للتمكن من تحديد القدرات على أساس مستدام. ومن المتوقع أيضا أن تكون العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور، بمجرد أن يتم نشرها بالكامل، قادرة على لعب دور في تسهيل إيصال المساعدات الإنسانية من خلال تهيئة بيئة أكثر أمنا. ويمكن أيضا للصراع الدائر في منطقة دارفور أن يقوض اتفاق السلام الشامل بين الشمال والجنوب الذي أبرم في عام ٢٠٠٥، خاصة لأن طرد المنظمات غير الحكومية يؤثر سلبا على إيصال المساعدات الإنسانية في أجزاء أخرى من السودان. وفي جنوب السودان، أدت أعمال العنف القبلي الأخيرة التي اندلعت باستخدام أعداد كبيرة من الأسلحة الصغيرة والأسلحة الهجومية إلى تدمير قرى بكاملها، وإلى تشريد ٣٠ ٠٠٠ شخص، وقتل أو أسر أكثر من ١ ٠٠٠ شخص، بينهم نساء وأطفال. كذلك يزداد تفاقم الحالة الإنسانية الخطيرة أصلا بسبب المعوقات الموسمية الشديدة التي تعرقل إمكانية إيصال المساعدات الإنسانية.

١٢ - وأدت الأعمال القتالية في سري لانكا، التي انتهت في أيار/مايو ٢٠٠٩، إلى تدفق حوالي ٢٥٠.٠٠٠ من المشردين داخليا إلى المناطق التي تسيطر عليها الحكومة. واتسم القتال بالاستخدام المتكرر للأسلحة الثقيلة من جانب القوات المسلحة السريلانكية في هجمات على مناطق تضم أعدادا كبيرة من المدنيين، بما في ذلك ما يسمى بالمناطق الآمنة، كما وردت تقارير عن شن هجمات متعددة على المرافق الطبية. وتكمن المشكلة الأساسية في رفض نمور تاميل إيلام للتحرير السماح للمدنيين الموجودين في مناطق سيطرتهم من التماس الأمان، في محاولة من الحركة لتحسين تلك المناطق من الهجمات العسكرية، وسعيها منها إلى الحصول على مكاسب عسكرية ودعائية. وقد كانت عواقب ذلك كارثية على المدنيين. فقد قُتل وجرّح منهم الآلاف، وزاد من محتتهم أن الحصول على المساعدة الإنسانية كانت محدودة للغاية.

١٣ - وفي الصومال، تسببت مستويات انعدام الأمن المرتفعة السائدة في البلد، والتي تضاعف من حدتها آثار الجفاف المستمر والأزمة الغذائية، تسببت في زيادة قدرها ٥٠ في المائة في حجم الحالات الإنسانية. ففي الوقت الحالي، يحتاج إلى المساعدات الإنسانية ٣,٢٥ ملايين صومالي، من بينهم ١,٩ مليون شخص يتضررون من انعدام الأمن الغذائي الناجم عن الجفاف الشديد وانخفاض إنتاج الحبوب، وعن الزيادة البالغة ٢٣٠ في المائة في أسعار الأرز المستورد و ٣٥٠ في المائة في أسعار الحبوب المستوردة. وازداد عدد الأطفال دون سن الخامسة الذين يعانون من سوء التغذية الحاد بنسبة ٣٠ في المائة عما كان عليه الحال في عام ٢٠٠٨، ليصل إلى ما يقدر بـ ٣٠٠.٠٠٠ طفل، منهم ٦٠.٠٠٠ من المصابين بسوء التغذية الشديد. ولا يزال النزاع المسلح الجاري يشكل السبب الرئيسي لنزوح ١,٣ مليون صومالي، في حين أن الهجمات على العاملين في المجال الإنساني لا تزال تعيق العمليات الإنسانية وبخاصة عبر المناطق الجنوبية والوسطى من البلد.

١٤ - وزاد الإغلاق المستمر لقطاع غزة أمام جميع السلع الأساسية، ما عدا السلع الضرورية للغاية، منذ حزيران/يونيه ٢٠٠٧، من مستويات ضعف سكانه البالغ عددهم ١,٤ مليون نسمة. وأدت العمليات العسكرية الإسرائيلية في الفترة من كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨ إلى كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩ إلى تفاقم الوضع الإنساني الخطير في الأصل. ووفقا لوزارة الصحة التابعة للسلطة الفلسطينية، لقي ١٤٤٠ فلسطينيا مصرعهم وأصيب ٣٨٠٠ غيرهم خلال الحملة العسكرية. وتعرضت المستشفيات، وسيارات الإسعاف، ومرافق الأمم المتحدة وغيرها من المرافق المدنية للقصف، ورغم وجود علامات واضحة عليها، وقُتل ٩ من موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها، وأصيب ١١ غيرهم. وتسببت الأعمال العدائية في تدمير البنية التحتية والخدمات الأساسية، مما أدى إلى نقص حاد

في الكهرباء والمياه والغذاء والمأوى والخدمات الطبية. وفي الوقت نفسه أدى الإطلاق المستمر والعشوائي للصواريخ على جنوب إسرائيل إلى نشر الخوف بين السكان المدنيين وتسبب في وقوع عدد من الضحايا. وعلى الرغم من هشاشة وقف إطلاق النار الذي لا يزال غير رسمي حتى الآن، فإن القيود المفروضة لا تزال تعيق دخول مواد الإغاثة وموظفي الإغاثة الإنسانية إلى غزة. وقد شددت، كما شددت منسق الإغاثة في حالات الطوارئ، على الحاجة الملحة للانتقال الحر والمستمر للعاملين في المجال الإنساني ولإمدادات الإنسانية، وناشدنا الطرفين المتحاربين على احترام نزاهة وحياد المساعدات الإنسانية. ومع ذلك، لا يزال توفير المساعدة الإنسانية دون ما هو مطلوب بشكل عاجل، ولا تزال السلع الأساسية الضرورية لإعادة الإعمار وتأهيل البنى التحتية محظورة.

١٥ - وخلال الفترة المشمولة بالتقرير، تسبب النزاع في كیفو الشمالية وكیفو الجنوبية، والغارات التي يشنها جيش الرب للمقاومة في الجزء الشمالي الغربي من جمهورية الكونغو الديمقراطية، في نزوح أعداد كبيرة من السكان. وأدت الهجمات الموجهة ضد المدنيين، وتفشي العنف الجنسي بدرجة عالية، وتجنيد الأطفال، والإعدام بإجراءات موجزة من قبل جماعات مسلحة، إلى تدهور كبير في الحالة الإنسانية. وكان إيصال المساعدات الإنسانية أمراً صعباً للغاية، كما كانت الهجمات المتكررة على أماكن العمل الإنساني، وقوافله وموظفيه، إضافة إلى تدهور البنية التحتية للنقل أو عدم وجودها، سبباً من الحد بدرجة كبيرة من إمكانية إيصال المساعدات الإنسانية. ويوجد في كیفو الشمالية حالياً ٩٣٠ ٠٠٠ من المشردين داخلياً، كما تستضيف كیفو الجنوبية ٤١٩ ٠٠٠ من المشردين داخلياً. وفي أوغندا العليا وأوغندا السفلى، أُجبر ٢٢٠ ٠٠٠ شخص على الفرار من أعمال العنف التي يرتكبها جيش الرب للمقاومة، كما قتل حوالي ١ ١٣٣ شخصاً. وأفادت التقارير أيضاً بأن وجود جيش الرب للمقاومة من جديد في منطقة غرب الاستوائية بجنوب السودان قد تسبب في نزوح حوالي ١٠٠ ٠٠٠ شخص من ديارهم، وفي قتل الكثيرين.

١٦ - وتدهورت الحالة الإنسانية في باكستان حيث أثر النزاع الدائر في المنطقة الشمالية الغربية سلباً على الملايين من المدنيين. علاوة على ذلك، فإن التحركات السكانية تتزايد مع بحث العائلات عن ملاذ من العنف خلال الهجمات العسكرية الأخيرة. وفي وقت كتابة هذا التقرير، تم تسجيل ما يزيد على مليوني شخص كمشردين داخلياً. وتعمل الأمم المتحدة حالياً على دعم الحكومة الباكستانية في تلبية أهم الاحتياجات الإنسانية للسكان المتضررين، وقامت بتنقيح خطة الاستجابة لحالات الطوارئ الإنسانية، وأصدرت نداءً جديداً للجزء المتبقي من عام ٢٠٠٩ من أجل تلبية احتياجات ١,٥ مليون من المشردين داخلياً ومن السكان المتضررين. وتمكنت الأمم المتحدة وشركاؤها من إيصال المساعدات الأساسية لمعظم

المشردين داخليا الذين سُجِّلوا في بداية الهجمات العسكرية. غير أن انعدام الأمن ونقص التمويل يعيقان تقديم المساعدة إلى المجتمعات المحلية المتضررة.

١٧ - وفي أفغانستان، أدى التأثير المشترك لانعدام الأمن المتزايد والجفاف الشديد إلى ازدياد الاحتياجات الإنسانية، وأعاق الاستجابة الإنسانية الفعالة. ولا يزال المدنيون يتعرضون للموت، والإصابة، والتخويف، وفقدان وسائل العيش، والتشرد. وفي عام ٢٠٠٨، لم يمكن حصاد سوى ثلثي الاحتياجات السنوية من الأغذية فقط، في حين أدى تصاعد النزاع المسلح إلى زيادة أوجه القلق بشأن حماية المدنيين. وخلال عام ٢٠٠٨، سجلت بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان، وقوع ٢ ١١٨ من الخسائر في الأرواح بين المدنيين - مما يمثل زيادة قدرها ٤٠ في المائة عما كان عليه الحال في عام ٢٠٠٧. وقد تسبب المتمردون في ٥٥ في المائة من الوفيات بين المدنيين، وكان ٣٩ في المائة من هؤلاء ضحايا غير مقصودين للعمليات العسكرية المشتركة بين قوات الأمن الدولية والأفغانية. وكان الأطفال من بين الضحايا في كثير من الأحيان، وعلاوة على ذلك، تفيد التقارير بحدوث ارتفاع في عدد الأطفال المرتبطين بالمتمردين، بما في ذلك تجنيدهم كمنفذين للتفجيرات الانتحارية. وبلغ إجمالي حوادث العنف ضد المدارس التي تم التبليغ عنها خلال عام ٢٠٠٨، ما يقدر بـ ٢٥٦ حادثة، مما أسفر عن مقتل نحو ٥٨ شخصا وإصابة ٤٦ آخرين. ومن جهة أخرى، ازدادت المعوقات التي تعرقل إيصال المساعدات الإنسانية بسبب تزايد انعدام الأمن، بما في ذلك الهجمات التي تستهدف عمال الإغاثة والعمليات الإنسانية.

١٨ - وفي العراق، مهدت التطورات السياسية والأمنية الأخيرة الطريق لعودة أعداد متواضعة من المشردين داخليا، وأوجدت فرصا جديدة لتعزيز الدعم الإنساني في قطاعات أخرى. إلا أن توفير مياه الشرب المأمونة، والرعاية الصحية، والغذاء والحماية إلى ما يقدر بحوالي ٢,٨ مليون من المشردين داخليا لا يزال يمثل تحديا. ولا يزال المدنيون يشكلون غالبية الخسائر في الأرواح، حيث كان يقتل كل يوم ١٣ مدنيا، في المتوسط، في عام ٢٠٠٨. وبالإضافة إلى ذلك، لا يزال ما يُقدَّر بنحو ٢ مليون عراقي يعيشون كلاجئين ومُلتَمسين للجوء في البلدان المجاورة.

١٩ - وفي زيمبابوي، حيث يعاني ٦ ملايين شخص من ضالة أو انعدام فرص الحصول على المياه المأمونة ومرافق الصرف الصحي، كان إنشاء حكومة شاملة لجميع الأطراف في شباط/فبراير ٢٠٠٩ تطورا إيجابيا، يمهّد الطريق لتعزيز الاستجابة الإنسانية. وأدى وباء الكوليرا الذي تفشى في آب/أغسطس ٢٠٠٨ إلى تفاقم الحالة الإنسانية الخطيرة في الأصل، حيث أنه أنتشر بسرعة في جميع المحافظات العشر، وأدى إلى أكثر من ٩٧ ٠٠٠ إصابة تم

الإبلاغ عنها، وأكثر من ٢٠٠ ٤ حالة وفاة. و خلال عام ٢٠٠٨، تأثرت بشكل مؤقت قدرة الجهات الفاعلة الإنسانية على الاستجابة بسبب القيود الأمنية المفروضة من قبل الحكومة والأمم المتحدة، والقيود المفروضة على المعاملات المالية والواردات، إضافة إلى آثار التضخم المفرط. وفي حين لا تزال العمليات الإنسانية مستمرة، يظل هناك قلق من احتمال أن يزداد الوضع سوءاً، حيث يستمر تدهور البنية التحتية للخدمات الأساسية.

٢٠ - وقامت الأمم المتحدة وشركاؤها في المجال الإنساني، حيثما أمكن الاستجابة لحالات الطوارئ المعقدة، بتوفير المساعدة الإنسانية على نحو فعال لإنقاذ أرواح السكان المحتاجين. وعلى سبيل المثال، فقد تمكنت تلك الجهات من تقديم مساعدات الإغاثة إلى ٦٠٠ ٠٠٠ من المشردين داخلياً و ٢,٥ مليون من النساء والأطفال الضعفاء في جمهورية الكونغو الديمقراطية؛ وتلقى ٨,٧ ملايين شخص المساعدة الغذائية في أفغانستان، من بينهم ١,٢ مليون من الأطفال دون سن الخامسة، و ٥٥٠ ٠٠٠ من النساء الحوامل/المرضعات؛ وحصل ما يقدر بـ ٧ ملايين شخص في زيمبابوي على درجات مختلفة من المساعدة الغذائية. واستجابة لأزمة الغذاء العالمية الحالية، قامت كيانات الأمم المتحدة وشركاؤها، إضافة إلى الحكومات الوطنية، بتقديم المساعدة الغذائية والتغذوية إلى ٣٠ مليون شخص إضافي، وبذلك بلغ مجموع عدد المستفيدين ١٠٠ مليون شخص.

ثالثاً - المساعدات الإنسانية: التحديات الراهنة

ألف - التقيد بالمبادئ التوجيهية للمساعدة الإنسانية وتنفيذها على المستوى التشغيلي: مساعدة الجماعات السكانية المتضررة

٢١ - مع استمرار معاناة المدنيين وتعرضهم للحرمان الشديد نتيجة للتزاع المسلح والكوارث المرتبطة بالأخطار الطبيعية، تظل الأنشطة الإنسانية أمراً بالغ الأهمية لدعم وإكمال الجهود التي تبذلها الدول المضيفة وأطراف النزاع لحماية الأشخاص الموجودين داخل المنطقة التي تقع تحت سيطرتها وتلبية احتياجاتهم الأساسية.

الإطار المعياري الذي يقوم عليه العمل الإنساني

٢٢ - بموجب القانون الإنساني الدولي، تقع على أطراف النزاع المسلح المسؤولية الرئيسية عن حماية الأشخاص الموجودين تحت سيطرتها وتلبية احتياجاتهم. وفي الحالات التي لا ترغب فيها تلك الأطراف أو لا تستطيع القيام بذلك، يكون للجهات الفاعلة الإنسانية دور مساعد هام عليها الاضطلاع به. وفي هذه الحالات، يتعين على الأطراف الموافقة على عمليات

الإغاثة ذات الصبغة الإنسانية والمحايدة، وفي الوقت نفسه السماح بمرور إمدادات الإغاثة، والمعدات والموظفين وتيسير ذلك في الوقت المناسب ودون إعاقة.

٢٣ - ويجري تنفيذ العمل الإنساني في بيئات تتسم بالتعقد وتعدد الأقطاب. ومن ثم، فإن احترام المبادئ الإنسانية المتمثلة في تغليب الاعتبارات الإنسانية، والحياد، والتجرد، والاستقلال والالتزام بها، هو أمر ذو أهمية حاسمة لضمان تمييز أعمال المساعدة الإنسانية عن الأنشطة الأخرى، وبالتالي الحفاظ على المساحة اللازمة والتزاهة المطلوبة لتقديم المساعدات الإنسانية بشكل فعال إلى جميع من هم في حاجة إليها (انظر قرار الجمعية العام ١٨٢/٤٦). ويشدد مبدأ تغليب الاعتبارات الإنسانية على أن الدور الوحيد للعمل الإنساني هو منع المعاناة البشرية والتخفيف من وطأها أينما وجدت؛ ويتطلب مبدأ الحياد من الجهات الفاعلة الإنسانية ألا تفرق في عملياتها على أساس الجنسية، أو العرق، أو المعتقدات الدينية، أو الطبقة، أو الآراء السياسية، وأن تقوم بتخفيف المعاناة، مع إيلاء الأولوية لأكثر حالات الكرب إلحاحاً؛ ويمنع الحياد تلك الجهات من الانحياز إلى جانب دون آخر من المنخرطين في الأعمال العدائية أو الدخول في مجادلات ذات طابع سياسي أو عنصري أو ديني أو أيديولوجي^(١)، ويتطلب الاستقلال أن تكون أهداف المساعدة الإنسانية مستقلة عن الأهداف السياسية أو الاقتصادية أو العسكرية أو غيرها من الأهداف التي يؤمن بها أي من العاملين في المناطق التي ينفذ فيها العمل الإنساني؛ وتيسر مبادئ الحياد، وتجرّد العمل الإنساني واستقلاله وقبوله من جانب جميع الجهات الفاعلة، وتضمن ألا يعتبر العمل الإنساني تدخلاً لا موجب له في الشؤون الداخلية للدول الأعضاء.

٢٤ - وحسب ما تم التشديد عليه في قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦، وأُعيد تأكيده في قرارات لاحقة، يجب احترام سيادة الدول الأعضاء، وسلامة أراضيها ووحدتها الوطنية احتراماً تاماً عند تقديم المساعدات الإنسانية.

التحديات التي تواجه العمل الإنساني القائم على المبادئ

٢٥ - لقد حظيت مبادئ العمل الإنساني بالقبول وتم التأكيد عليها مراراً وتكراراً من جانب الدول الأعضاء، والجهات الفاعلة الإنسانية التابعة للأمم المتحدة وغير التابعة لها، والأفرع الأمنية، والسياسية والإنمائية للمنظمة بيد أن التحدي يكمن في ضمان التقيد بهذه المبادئ من جانب جميع الجهات الفاعلة في الميدان. وقد أصبح من الأصعب على

(١) اعتمدت هذه التعاريف في الأصل في المبادئ الأساسي لحركة الصليب الأحمر والهلال الأحمر الدولية، التي صدرت رسمياً عن المؤتمر الدولي العشرين للصليب الأحمر والهلال الأحمر، فيينا، ١٩٦٥، وطبقها فيما بعد أوساط العمل الإنساني على نحو أعم.

الجهات الفاعلة الإنسانية أن تمارس عملها على نحو يقوم على المبادئ، بسبب العديد من التحديات، التي تشمل الزيادة الباعثة على القلق في الهجمات على العاملين في مجال الأنشطة الإنسانية ومرافق تلك الأنشطة، وتكاثر الجهات السياسية، والعسكرية والخاصة التي تدخل مجالات العمل "الإنساني" التقليدية وتضفي على أعمالها صفة العمل الإنساني. ويؤدي هذا إلى تحديات معقدة في مجال التنسيق وإلى احتمال أن تطمس على نحو خطير الفوارق بين الجهات الفاعلة الإنسانية والجهات العسكرية أو السياسية. وتتمثل إحدى النتائج السلبية للغاية لهذه التطورات في نقصان الواضح في قدرة الجهات الفاعلة الإنسانية على الوصول إلى الجماعات السكانية المحتاجة، وكذلك في قدرة الأشخاص المتضررين على الوصول إلى المساعدات الإنسانية على نحو آمن، من ناحية أخرى.

سلامة وأمن العاملين في المجال الإنساني

٢٦ - في عام ٢٠٠٨، أبلغت إدارة السلامة والأمن بالأمانة العامة عن زيادة بنسبة ٣٦ في المائة في وفيات موظفي الأمم المتحدة - بمن فيهم العاملين في المجال الإنساني - بسبب الأعمال الإجرامية. ومن جملة حالات الوفيات المبلغ عنها في عام ٢٠٠٨، والبالغ عددها ٢٥ حالة، حدثت ٢٠ حالة في أفريقيا (بما فيها ١٧ في الجزائر، وواحدة في كل من تشاد وكينيا وإثيوبيا)، وواحدة في باكستان و ٤ في الشرق الأوسط (واحدة في لبنان و ٣ في الأرض الفلسطينية المحتلة). وظل الموظفون المعينون محلياً هم الأكثر عرضة للخطر، إذ يشكلون معظم حالات الخسائر البشرية والاعتقالات والتحرش. ومن جملة حالات الوفيات البالغ عددها ٢٥ حالة، كانت ٢١ حالة تخص موظفين معينين محلياً. وخلال عام ٢٠٠٨، أبلغت الإدارة أيضاً عن ٦٣ حالة وفاة لموظفين دوليين ووطنيين من موظفي المنظمات غير الحكومية ناجمة عن أعمال إجرامية، تشمل: ١٨ حالة في الصومال، و ١٧ في أفغانستان، و ١٤ في السودان، و ٦ في باكستان، و ٤ في تشاد وحالة واحدة في كل من بوروندي، والعراق، وسري لانكا وأوغندا.

٢٧ - وتقترف هذه الأعمال أحياناً عناصر إجرامية لأسباب انتهازية. وفي سياقات أخرى تكون لها دوافع سياسية، على سبيل المثال كرد فعل لتصور انتماء الجهات الفاعلة الإنسانية لجهات ذات أهداف أمنية أو سياسية معينة. ويتضح هذان النمطان في دارفور، على سبيل المثال وخلال عام ٢٠٠٨، قُتل ١١ من عمال الإغاثة، واختطف ٢١٦ من العاملين في مجال الأنشطة الإنسانية والموظفين المرتبطين بهم إلى جانب ٢٧٧ من مركبات المساعدات الإنسانية وأبلغ العاملون في المجال الإنساني عن وقوع ١٩٢ حادث اقتحام. وفي تشاد، وجمهورية أفريقيا الوسطى، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، أدى شيوع الإحرام إلى حالات تعليق

لأنشطة المساعدة الإنسانية بصفة مؤقتة، وإن كانت متزايدة التواتر. وفي هذه السياقات، ترتبط الزيادة في العمليات الإجرامية بتفتت الجماعات المسلحة وتكاثرها. وفي أفغانستان، تعرضت أكثر من ٤٠ قافلة للمعونة الإنسانية و ٤٧ من مرافق المعونة للهجوم أو نصبت لها الكمائن أو جرى نهبها في عام ٢٠٠٨. وأفادت التقارير بأن وفيات موظفي المنظمات غير الحكومية في عام ٢٠٠٨، كانت هي الأعلى منذ عام ٢٠٠٢ وبلغت ضعف تلك التي حدثت في عام ٢٠٠٧. وبحلول عام ٢٠٠٨، كان ما نسبته ٦٥ في المائة من الحوادث التي تعرض لها العاملون في المجال الإنسانية يعزى إلى الجماعات المعارضة المسلحة. وتعزو الجهات الفاعلة الإنسانية دوافع الهجمات التي يتعرضون لها إلى تصور ارتباطها بأطراف العمليات العسكرية والجهود المبذولة لتحقيق الاستقرار السياسي.

٢٨ - وأحياناً ما يصبح العنف الذي يستهدف العاملين في المجال الإنساني والموظفين المرتبطين بهم مواقف عدائية، بل وتحريض، من جانب الأوساط الإعلامية ضد العاملين في مجال الأنشطة الإنسانية. ولا يؤدي هذا إلى زيادة الهجمات فحسب، بل يقوض الاحترام الأساسي للجهات الفاعلة الإنسانية والجهود التي تبذلها لضمان القبول من جانب المجتمعات المحلية من خلال تقديم المساعدة المحايدة والمتجردة.

٢٩ - وكثيراً ما يحول انتشار وشدة العنف الموجه ضد العاملين في مجال الأنشطة الإنسانية، ومرافقها، وأصولها دون إمكانية التنقل والوجود الميداني، مما يمنع في كثير من الأحيان تقديم المعونة اللازمة لإنقاذ أرواح مئات الآلاف من البشر. ومن ثم، يجري حث أطراف النزاع على اتخاذ جميع الخطوات الضرورية لضمان سلامة وأمن العاملين في المجال الإنساني، ومرافق المساعدة الإنسانية وإمداداتها داخل المناطق الواقعة تحت سيطرة تلك الأطراف والصرف عن التحريض على العنف الموجه ضد أولئك العاملين وضد مرافق المساعدة الإنسانية، وأصولها. وفي هذا الصدد، يعتبر من الخطوات الهامة أن تؤكد من جديد جميع الجهات الفاعلة - بما فيها الحكومات وأطراف النزاع على حد سواء - على مبادئ تغليب الاعتبارات الإنسانية، والحياد، والتجرد والاستقلال في تقديم المعونة الإنسانية وأيضاً على الدور الإيجابي الذي تضطلع به الجهات الفاعلة الإنسانية.

تزايد عدد الجهات الفاعلة المشاركة في تقديم المساعدات الإنسانية

٣٠ - زاد خلال العقدين الماضيين عدد الجهات الفاعلة التي تؤدي أنشطة إنسانية زيادة كبيرة، كما هو الشأن في عمليات التدقيق في أنشطتها. ومن المحتم أن يؤثر السلوك غير اللائق من جانب إحدى هذه الجهات على قبول الجهات الأخرى وعلى عملياتها. من ثم، يجب على جميع الجهات الفاعلة الإنسانية أن تواصل ضمان الامتثال للمبادئ

الإنسانية، والالتزام بأرفع مستويات السلوك والانضباط. وتتوافر منذ وقت بعيد مدونات للسلوك تتيح توجيهات عامة لعمليات تلك الجهات من قبيل مدونة قواعد السلوك للحركة الدولية للصليب الأحمر/الهلال الأحمر الدولية والمنظمات غير الحكومية في مجال الإغاثة في حالات الكوارث لعام ١٩٩٥. وعلاوة على ذلك، يجب على كيانات الأمم المتحدة وشركائها الالتزام بسياسة عدم التسامح إطلاقاً بإزاء الاستغلال والانتهاك الجنسيين وفقاً للتكليف الصادر عن سلفي (انظر ST/SGB/2003/13) وقد وضعت الجهات الفاعلة الإنسانية في بعض السياقات صكوكاً خاصة بكل بلد وكان من أحدثها القواعد التشغيلية الأساسية المشتركة بين الوكالات للجهات الفاعلة الإنسانية في باكستان. وعلى الرغم من أهمية هذه المبادرات، فإن التحديات تكمن في إذكاء الوعي في أوساط الجهات الفاعلة الإنسانية بمبادئ المساعدة الإنسانية ومدونات السلوك المذكورة، وتعزيز الامتثال لها.

التمييز بين الجهات الفاعلة الإنسانية والجهات العسكرية أو السياسية

٣١ - تضطلع القوات العسكرية أحياناً بدور حاسم في تيسير العمل الإنساني، بطرائق تشمل تهيئة مناخ آمن لأغراض تقديم المساعدات الإنسانية. فعلى سبيل المثال أثبتت عمليات الحراسة البحرية لشحنات الأغذية المرسلة من برنامج الأغذية العالمي إلى الصومال منذ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧ أنها رادع ناجح في مواجهة هجمات القرصنة. بين أن السنوات الأخيرة قد شهدت زيادة حادة في انخراط الجهات الفاعلة العسكرية في تقديم المساعدات الإنسانية بشكل مباشر، الأمر الذي يعتبر بصفة عامة مثيراً للقلق لما يؤدي إليه من طمس للخطوط الفاصلة بين الدوافع العسكرية والسياسة والشؤون الإنسانية الخالصة. وعلى الرغم من إمكانية وجود حالات في مجالي النزاع والكوارث الطبيعية على حد سواء تنفرد فيها القوات العسكرية بالقدرة على تقديم المساعدات في الوقت المناسب وبالبحر اللازم، ينبغي للجهات الفاعلة العسكرية والسياسية عموماً أن تنأى بنفسها عن الانخراط على نحو مباشر في تقديم المعونة وعن إضفاء صفة "المساعدة الإنسانية" على عملياتها، وعلى الأخص عند توفر بدائل أخرى. وتنطبق هذه الحالة بوجه خاص في الحالات التي يتصور فيها أن القوات العسكرية أو قوات حفظ السلام هي طرف في أحد النزاعات.

إقامة التوازن بين الاتساق في عمليات الأمم المتحدة والعمل الإنساني القائم على المبادئ

٣٢ - من الممكن أن يحدث طمس للفوارق بين أهداف المساعدة الإنسانية، والأهداف السياسية والأمنية في إطار عمليات الأمم المتحدة أيضاً، ولا سيما في ما يسمى بالبعثات المتكاملة حيث تعمل الجهات الفاعلة الإنسانية جنباً إلى جنب مع البعثات السياسية وبعثات حفظ السلام. وقد أحرزت الأمم المتحدة تقدماً فيما يتعلق بضمان الحيولة دون أن يؤدي

الهدف الحيوي المتمثلة في زيادة اتساق العمليات في البعثات المتكاملة، إلى تقويض ضرورة تقديم المساعدات الإنسانية على نحو يتسق مع مبادئ العمل الإنساني المتمثلة في تغليب الاعتبارات الإنسانية، والحياد والتجرد والاستقلال، ويعتبر السكان المحليون كذلك.

٣٣ - وفي عام ٢٠٠٨، اتخذت قراراً بأن تعتمد الأمم المتحدة "نهجاً متكاملًا" للعمليات القطرية المتعددة الأبعاد من أجل زيادة اتساق عمليات الأمم المتحدة وتنسيقها على الصعيد الاستراتيجي إلى أقصى حد ممكن. ويهدف التكامل، الذي يُعرف بأنه "شراكة استراتيجية فعالة" بين بعثة الأمم المتحدة (سواء كانت بعثة سياسية أم بعثة لحفظ السلام) والفريق القطري المعني بالعمل الإنساني، مع ترتيبات معززة للتخطيط على الصعيد القطري، تهدف إلى ضمان أن تعمل المنظمة يداً واحدة، ومع الدول لتحقيق أكبر تأثير إيجابي في حالات النزاع وما بعد النزاع. ومن المسائل البالغة الأهمية أن قراراً قد نص على أن تراعى في ترتيبات التكامل مبادئ العمل الإنساني مراعاة تامة وأن تجري حماية قدرة الجهات الفاعلة الإنسانية على العمل على نحو قائم على المبادئ، مع تيسر التنسيق الفعال في الوقت نفسه.

٣٤ - وتعكف منظومة الأمم المتحدة على وضع توجيهات تتعلق بالسياسات على نطاق المنظومة لتنفيذ هذا النهج. وسيتمحور أحد الجوانب الرئيسية لتلك التوجيهات حول تحليل الحالة، للتأكد من مستوى النزاع ومدى تقلب الحالة قبل تحديد درجة التكامل الملائمة. وسيكون هذا هاماً على وجه التحديد في حالات النزاع المتواصل أو حيث تكون عملية السلام لم تترسخ بعد. ففي تلك الحالات، يحتمل بصفة خاصة أن يُنظر إلى الجهات الفاعلة الإنسانية على أنها تنحاز إلى أهداف سياسية معينة أو أهداف معينة تخص حفظ السلام، مما قد يخل بقدرة الوكالات الإنسانية على العمل على نحو قائم على المبادئ. وفي بعض تلك الحالات، قد يكون من السبل الملائمة للحفاظ على فعالية العمليات أن يجري اتباع نهج منسقة، وإن كانت مختلفة، تراعي بشكل تام مختلف مواطن القوة وأهداف الولايات السياسية والإنسانية. ومن الأهمية بمكان في سياق تعزيز الاتساق الاستراتيجي والتنفيذي، أن يظل المجتمع الدولي ملتزماً بحماية قدرات الجهات الفاعلة الإنسانية على العمل بطريقة قائمة على المبادئ، وأن يتخذ نهجاً استباقياً في هذا الصدد.

الوصول إلى الأشخاص المحتاجين

٣٥ - يعتبر وصول المساعدات إلى السكان المحتاجين في الوقت المناسب أحد الشروط المسبقة الأساسية للعمل الإنساني. ويقيد وصول العاملين في مجال الأنشطة الإنسانية إلى المجتمعات المحلية المتضررة العديد من العوامل، بعضها لا يشكل عقبات متعمدة أو انتهاكات للقانون الإنسانية الدولي. ففي العديد من السياقات، بما فيها أفغانستان،

وباكستان، وتشاد، وجمهورية أفريقيا الوسطى، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وسري لانكا، والسودان، والصومال، والعراق، وغزة، وكولومبيا، تشكل كثافة العمليات العسكرية عائقاً كبيراً أمام تقديم المعونة على نحو فعال. وفي سياقات أخرى، تحد الأحوال الجوية الموسمية من قدرة العاملين في مجال الأنشطة الإنسانية على الوصول إلى الأشخاص المحتاجين. بيد أن أشد القيود على توزيع ووصول الأصناف الغوثية وعمال الإغاثة، لا تزال تتمثل في الإجراءات البيروقراطية المفرطة الموضوعة بهدف التحكم في تقديم المعونة. وقد منعت هذه الإجراءات عمليات التوزيع، فأدت إلى حالات تأخير لا موجب لها؛ وأدت في بعض الأحيان إلى إفساد صلاحية الأصناف الغوثية، بما فيها المواد الغذائية والأدوية، في سياقات كتلك التي تخص الأرض الفلسطينية المحتلة، أو دارفور، أو زمبابوي، أو سري لانكا، أو الصومال.

٣٦ - وتشمل النتائج المترتبة على إعاقة إيصال المساعدات التي يمكن أن تؤدي إلى إنقاذ الحياة إلى المجتمعات المحلية المحتاجة إطالة أمد المعاناة الإنسانية وتفاقمها. ومن ثم، ينبغي محاسبة المسؤولين عن تعمد منع الوصول إلى الأشخاص المحتاجين. ويزيد شيوع القيود على الوصول إلى المحتاجين وشدها من تكلفة المساعدات الإنسانية. فهي تعرقل قدرة الجهات الفاعلة الإنسانية على تقييم الاحتياجات الإنسانية ورصد توزيع المعونة. وإذا أتيحت لتلك الجهات إمكانية الوصول إلى جزء فقط من السكان المتضررين، أو إن لم تتمكن إلا من التفاعل بشكل محدود أو متقطع مع هؤلاء السكان، فإن ذلك يمكن أن يقوض مبدأ حياد المعونة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الحد من وجود وحركة الجهات الفاعلة الإنسانية يمنعها من التفاعل المستمر مع المجتمعات المحلية في السياق نفسه الذي يكون فيه للاتصال المستدام مع جميع الأطراف المعنية أهمية حاسمة في تيسير تفهم وقبول غرض وطرائق العمل الإنساني. ويعتمد أمن الجهات الفاعلة الإنسانية على إتباع نهج متوازن يشدد على القبول من جانب الجهات المحلية صاحبة المصلحة ويحافظ في الوقت نفسه على تدابير الأمن الملائمة للسياق.

باء - معالجة أثر التحديات والاتجاهات العالمية الحالية في إيصال المساعدة الإنسانية على نحو فعال

٣٧ - يساور الجهات المعنية بالمساعدة الإنسانية قلق متزايد إزاء الآثار المجتمعة للتحديات العالمية الحالية مثل تغير المناخ والفقر المدقع وأزمة الغذاء والأزمة المالية وندرة المياه والطاقة والهجرة ونمو السكان والتوسع العمراني والإرهاب والأوبئة. وفي حين أن استباق تطور هذه التحديات، التي كثيراً ما تكون مترابطة وتقف وراءها عوامل أساسية مختلفة سياسية واقتصادية وديمقراطية وبيئية وتكنولوجية، يشكل مهمة معقدة فمن الواضح أن الآثار الفردية

والمجتمعة لهذه التحديات قد أخذت بالفعل، في تغيير أسلوب حياتنا ومدى استدامتها، وأنها ستستمر في تشكيل مسار هذا الأمر.

٣٨ - وي طرح ذلك تساؤلين رئيسيين بالنسبة للجهات الفاعلة الإنسانية، وهما: (أ) كيف تؤثر هذه التحديات على مفهوم "الضعف" والاحتياجات الإنسانية؛ و (ب) كيف ستحدد هذه التحديات البيئة الإجمالية التي سيتعين على الجهات الفاعلة الإنسانية العمل فيها في السنوات المقبلة.

الآثار المترتبة فيما يتعلق بالضعف والاحتياجات الإنسانية

٣٩ - تؤدي التحديات العالمية اليوم بالفعل إلى تفاقم الضعف وإلى زيادة الاحتياجات الإنسانية. فمنذ مطلع عام ٢٠٠٨، انضم عدد إضافي من الناس في أنحاء العالم يقدر بـ ١١٥ مليون إلى صفوف الجوع بسبب أزمة الغذاء العالمية. وحسب تقديرات منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، فإن عدد الجوع في العالم قد يتجاوز بحلول نهاية عام ٢٠٠٩ بليون شخص، وهو ما يمثل حوالي سدس سكان العالم. ويؤدي تغير المناخ إلى زيادة تواتر وكثافة الأخطار الطبيعية وإلى تغيير أنماط الاعتلال الخاصة بأمراض من قبيل الملاريا وحمى الضنك. وعلى الرغم من أن آثار تغير المناخ ملموسة للعالم أجمع، فلا مناص من أن يكون أشد من يعاني منها هو المجتمعات المحلية التي توجد بالفعل في صفوف الفئات الأكثر فقرا والأكثر ضعفا والتي لديها آليات تكيف محدودة. ويهدد اتساع نطاق التصحر بشكل سريع والافتقار إلى فرص الحصول على الماء بعض أساليب الحياة بالكامل، مثل أسلوب حياة المجتمعات الرعوية أو مجتمعات الرحل.

٤٠ - ومن المرجح أن يترتب أثر أكبر على تزامن أي عدد من هذه التحديات العالمية. فلم يعد من الممكن النظر إلى كل منها على حدة، كما لا يمكن تشجيع حلول تساعد على التصدي لأحد التحديات بينما تؤدي إلى تفاقم الآثار السلبية في قطاعات أخرى. وينبغي للاستجابات أن تراعي بشكل كامل ترابط هذه التحديات العالمية وأثرها على الضعفاء. ومن المتوقع بحلول عام ٢٠٢٥ أن يبلغ عدد سكان العالم ٨ بلايين نسمة، وسيكون معظم النمو السكاني في المناطق الأقل نموا. وفي أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، سيبلغ السكان ضعف العدد الذي كانوا عليه في عام ١٩٩٨، وسيكون نصف السكان دون سن الرابعة والعشرين. وسيطلب هذا التوسع الديمغرافي إلى جانب تغير أنماط الاستهلاك زيادة مقابلة في إنتاج الغذاء على الصعيد العالمي تقدر بنسبة ٥٠ في المائة. ونظرا إلى أن الزراعة تستهلك حاليا ٧٠ في المائة من إمدادات المياه العذبة في العالم، فإن زيادة إنتاج الأغذية والسقي ستستتبع ارتفاعا في استخدام المياه، مما قد يزيد من تفاقم نقص المياه الذي يؤثر بالفعل على قرابة

بليون شخص (ومن المتوقع أن يتضاعف هذا العدد ليلبلغ بليون شخص بحلول عام ٢٠٢٥). وفي نفس الوقت، يتوقع البعض زيادة نسبتها ٥٠ في المائة في الطلب على الطاقة بحلول نهاية عام ٢٠٣٠، منها ٨٣ في المائة تتعلق بالوقود الأحفوري. علاوة على ذلك، يرجح، بحلول عام ٢٠٢٥، أن يعيش ٥ بلايين من الناس تقريبا (أي حوالي ثلثي سكان العالم في ذلك الحين) في المدن أو في الضواحي (مقابل ٣,١٧ بلايين في عام ٢٠٠٥). ومن شأن الظهور السريع للأحياء المتخلفة في المناطق الحضرية أن يحد من فرص الحصول على الخدمات الأساسية مثل الغذاء والمياه النظيفة، وأن يؤدي، في نفس الوقت، إلى زيادة خطر تفشي الأمراض. ومما سيزيد من تفاقم هذه المشاكل الضغوط السكانية الناجمة عن تزايد بطالة الشباب وعن هجرة بعض الجماعات إلى المدن بحثا عن ظروف معيشية وفرص اقتصادية أفضل. وبالموازاة مع هذه التغيرات الديمغرافية، قد تواصل آثار الأزمة المتصلة بالغذاء والوقود والأزمة المالية وقف نمو الناتج المحلي الإجمالي والانتعاش الاقتصادي في العديد من البلدان الفقيرة، فتدفع بذلك إلى تقليص شبكات الضمان الاجتماعي الحيوية وتتسبب في ارتفاع معدل البطالة وتزج بالفقراء أصلا في دائرة الفقر المدقع، ولا سيما في المناطق الريفية ذات الاحتياجات الإنسانية الماسة، مما يزيد من خطر الاضطرابات الاجتماعية والعنف.

٤١ - وعلى نحو ما تبين بالفعل من الأزمات التي شوهدت مؤخرا في ضواحي هاراري أومقديشو وبورت - أو - برانس، فإن تضافر التوسع العمراني السريع والأخطار المتصلة بالمناخ والتدهور البيئي والارتفاع المفاجئ لأسعار الوقود والمواد الغذائية الأساسية قد يؤثر بشكل حاد على الأمن الاقتصادي والغذائي والصحي والبيئي للمجتمعات المحلية، وقد يسبب نقاط ضعف واحتياجات جديدة إلى المساعدة الطارئة أو المساعدة اللازمة لإنقاذ الأرواح.

الآثار المترتبة فيما يتعلق بيئة العمل الإنساني

٤٢ - من الناحية التشغيلية، قد تستلزم التحديات العالمية وما يترتب عليها من ارتفاع مستوى الضعف إلقاء نظرة جديدة على طريقة عمل الجهات الفاعلة الإنسانية. وقد يكون من الصعب تحديد استراتيجيات الانسحاب والدخول، وقد تصبح آليات تحريك الاستجابة الإنسانية أقل اعتمادا على الصدمات والحوادث وأكثر تركيزا على الاحتياجات المزمنة أو الأزمات الدورية. وقد يؤدي بلوغ الفقر المدقع والتوسع العمراني مراحل متقدمة، إلى جانب التحولات الديمغرافية، إلى نشوء أنواع جديدة من حالات الضعف في صفوف من هم في أمس الحاجة إلى إنقاذ أرواحهم أو من لديهم احتياجات طارئة، لا تختلف عن الاحتياجات القائمة في السياقات التقليدية للمساعدة الإنسانية. وستؤدي هذه التحديات

أيضا إلى نشوء الحاجة إلى المساعدة في حالات تقل فيها خبرة العديد من الجهات الفاعلة الإنسانية، كمساعدة سكان المناطق الحضرية أو السكان المسنين. وقد يستدعي تغير المشهد المالي تعزيز آليات الرصد والمتابعة المالية؛ وتحديد مصادر جديدة للتمويل؛ وإيجاد آليات لمعالجة تزايد عبء المساعدة الإنسانية التي يحتمل ألا يزيد التمويل الموجه لها، بل ويحتمل أن يقل.

٤٣ - بيد أن هناك أيضا فرصا للتخفيف من حدة الأزمات الإنسانية وتعزيز الفعالية التشغيلية. فالابتكارات التكنولوجية قد توفر أدوات جديدة للتخفيف من حدة الأزمات الإنسانية والتصدي لها. فعلى سبيل المثال، أدى استخدام الصور المرسلّة من السواتل وتحسين نظم رسم خرائط الاتصالات السلكية واللاسلكية إلى زيادة القدرة على تقييم الحالات التي تحتاج إلى المساعدة الإنسانية والتي قد يصعب الوصول إليها. كما تؤدي التكنولوجيا إلى توسيع نطاق القدرة على الإنذار المبكر؛ فارتفاع استخدام الهواتف الخلوية في أفريقيا مثلا ينبه الناس إلى الأخطار في وقت مبكر. وقد أدت الاختراعات، من قبيل الحواسيب المنخفضة التكلفة والشاروقات المستخدمة لتصفية المياه والابتكارات في مجال التغذية العلاجية واللقاحات، إلى تغيير الاستجابات الإنسانية، وسوف تستمر في ذلك. وسيكون من المهم للغاية مواكبة هذه التطورات، إلى جانب تعزيز الشراكات الكفيلة بإدماجها على وجه السرعة في العمليات الإنسانية.

آفاق المستقبل

٤٤ - إضافة إلى حالات الطوارئ الإنسانية الناجمة عن أحداث منفردة، مثل نشوب نزاع أو وقوع زلزال أو كارثة تسونامي، سيكون هناك عدد متزايد من حالات الطوارئ التي تحدث بدافع من طائفة واسعة من الأخطار غير التقليدية الناجمة عن التحديات العالمية المتقاطعة. وفيما يتحرك نظام المساعدة الإنسانية حاليا بدافع الاستجابة، ستستلزم التحديات المشار إليها أعلاه تأهبا أفضل، مع التشديد بصورة أكبر على الحد من أخطار الكوارث؛ وزيادة التركيز على بناء القدرة على الاستجابة وتعزيزها وتنسيقها على كل من الصعيد المحلي والوطني والإقليمي. ومما يكتسي أهمية أنه ستكون ثمة حاجة إلى قدر أكبر من تبادل المعلومات والتنسيق بين قطاعي المساعدة الإنسانية والتنمية، بالابتعاد عن التقسيم التقليدي والاتجاه نحو بذل جهود مشتركة في سبيل تقديم استجابات حسنة التوقيت ومتزامنة لكل من الاحتياجات الآنية والطويلة الأجل، على نحو ما أوصت به مثلا فرقة العمل الرفيعة المستوى المعنية بأزمة الأمن الغذائي العالمية في إطار العمل الشامل.

٤٥ - وقد يلزم اتباع استراتيجيات جديدة لتقديم المعونة من أجل التصدي للتحديات الراهنة. فعلى سبيل المثال، يمكن النظر في زيادة استعمال التكنولوجيات الجديدة في برامج المساعدة الإنسانية وآليات المساعدة غير التقليدية من قبيل أدوات التوزيع القائمة على النقدية في المجتمعات المحلية التي تعمل فيها الأسواق. وستتطلب معالجة أوجه الضعف الطويلة الأجل فيما يتصل بالغذاء والتغذية برمجة مبتكرة تجمع بين أشكال مختلفة من شبكات الأمان. ويلزم بذل جهود إضافية لتعزيز عمليات تقييم الاحتياجات لجعلها أكثر شمولاً وذات منظور "تطلعي" أعمق، وذلك بالاعتماد على تحليل مدى الضعف القائم وعلى قدرات الإنذار المبكر.

٤٦ - ولمواجهة هذه التحديات، قد تحتاج الجهات الفاعلة الإنسانية إلى إيجاد سبل لتعزيز التنسيق مع الشركاء غير التقليديين (من أمثال المنظمات الإنمائية والعلمية والمالية والقانونية والإقليمية؛ والقطاع الخاص، وما إلى ذلك). بما أن العديد من تلك الجهات لديه الخبرات والقدرات اللازمة لتحليل الاتجاهات البنيوية الأطول أجلاً وتقديم الحلول الأطول أجلاً التي يمكن أن تساعد في تقليص الطلب على المساعدة الإنسانية إلى أدنى حد. بيد أنه في الأجل القصير، يبدو أن الطلب على المعونة الإنسانية سيستمر في الارتفاع، ولا سيما في المجالات التي لا ترتبط عادة بالمساعدة الإنسانية.

رابعاً - التقدم المحرز في تنسيق المساعدة الإنسانية

ألف - تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية

٤٧ - شرعت الأمم المتحدة في عام ٢٠٠٦ في بذل جهود للإصلاح ترمي إلى زيادة طاقاتها وقدراتها وإمكانية التنبؤ لديها والمساءلة والإنصاف في مجال العمل الإنساني. وركزت هذه المبادرة على المجالات الأربعة المتمثلة في القدرات والتنسيق في الميدان، والقيادة، والشراكات، وتوفير تمويل منصف للعمل الإنساني يمكن التنبؤ به. وفي عام ٢٠٠٩، ترسخ العمل بهذه المبادرات.

القدرات والتنسيق في الميدان

٤٨ - تقوم الأمم المتحدة وشركاؤها في حقل المساعدة الإنسانية بتكثيف الجهود المبذولة لتعزيز القدرات في مجال تنسيق المساعدة الإنسانية على الصعيد العالمي، وذلك من خلال تحسين التأهب والتنسيق فيما بين المجموعات والتدريب وتطوير التوجيه المشترك بين المجموعات وعمليات التقييم.

٤٩ - وقد أدى تنفيذ النهج العقودي^(٢) إلى تعزيز القدرات في هذا الميدان. وعزز تعيين مزيد من القيادات المواضيعية - قيادات المجموعات العالمية - القيادة والمساءلة في مجال المساعدة الإنسانية، ولا سيما إزاء أصحاب المصلحة الوطنيين، كما وفر قواعد أمتن للشراكة فيما بين الأطراف الفاعلة كافة. ويتزايد تأييد أصحاب المصلحة والسلطات الوطنية للنهج العقودي باعتباره الإطار المتفق عليه لتنسيق الشؤون الإنسانية في حالات الطوارئ الكبرى. وأثناء الفترة المشمولة بالتقرير، نفذ النهج العقودي في ١٣ بلداً آخر، ليصبح العدد الإجمالي للبلدان التي نفذ فيها النهج ٢٤ بلداً.

٥٠ - ومن المقرر أن تقيّم مرحلة ثانية في التقييم المستقل الفعالية الإجمالية للنهج العقودي - بما في ذلك دور المجموعات العالمية - في تيسير ودعم الاستجابة الإنسانية المشتركة على الصعيد القطري، دعماً لجهود الحكومات الوطنية والأطراف الفاعلة.

تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية: نظام المنسق المقيم ومنسق الشؤون الإنسانية

٥١ - من الأهمية بمكان بالنسبة للاستجابة الفعالة أن يجرى تعزيز القدرات المتصلة بقيادة شؤون المساعدة الإنسانية في الميدان. وقد ركزت الجهود المبذولة إلى الآن على تعزيز نوعية المنسقين عن طريق تحسين الاختيار والتدريب وتقييم الأداء. وفي عام ٢٠٠٧، شرعت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات في تنفيذ خطة عمل تمتد على ثلاث سنوات لهذا الغرض.

٥٢ - وأثناء الفترة المشمولة بالتقرير، أحرز تقدم كبير في مجال تعزيز آليات المساءلة. وعُززت مساءلة المنسقين المقيمين أمام منسق الإغاثة الطارئة فيما يخص الاستجابة والتأهب للاستجابة؛ ووقع جميع منسقي الشؤون الإنسانية اتفاقاً مع منسق الإغاثة الطارئة؛ فيما عُزز نظام تقييم الأداء الذي وضعته مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية لفائدة المنسقين المقيمين/منسقي الشؤون الإنسانية/الموظفين المعيّنين. ونقحت اختصاصات منسقي الشؤون الإنسانية مراعاةً لمختلف أركان الإصلاح في مجال المساعدة الإنسانية، ووضع نظام للاختيار أدق من الوجهة الفنية مع الشروع في المرحلة الثانية من وضع قائمة المرشحين المقبولين لشغل وظائف منسقي الشؤون الإنسانية. ونظم لفائدة جميع المنسقين المقيمين تدريب على تنسيق الشؤون الإنسانية، فيما يجري تطوير أدوات لإدارة المعارف المتصلة بدور المنسقين المقيمين في حال وقوع كارثة.

(٢) لا تشارك لجنة الصليب الأحمر الدولية في النهج العقودي. ومع ذلك، سيتواصل التنسيق بين اللجنة والأمم المتحدة بالقدر اللازم لتحقيق التكامل الكفء على صعيد العمليات وتعزيز الاستجابة لصالح المتأثرين بالتزاعات المسلحة وغيرها من حالات العنف

٥٣ - وسيكون لهذه الجهود أثر محدود، ما لم تكن مصحوبة بجهود متضافرة لكفالة ما يلي: تواصل منظومة الأمم المتحدة بانتظام مع المنسقين؛ وتحسين إدارة أداء المنسقين؛ وزيادة اتساق الدعم المقدم من مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية التابع للأمم المتحدة إلى المنسقين المقيمين؛ وتعزيز دعم مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية للمنسقين المقيمين في مجال التأهب للاستجابة. وينبغي أن تركز هذه العوامل على تعزيز التزام جميع أصحاب المصلحة بتنسيق الشؤون الإنسانية.

إمكانية التنبؤ بالاستجابة: تمويل العمل الإنساني

٥٤ - إن خطط الاستجابة الإنسانية، حينما تُوجَّه بشكل جيد وتُنفَّذ في الوقت المناسب وعلى أساس الاحتياجات القائمة، توفر الأساس الذي يقوم عليه نظام يشتغل بشكل سليم لتمويل العمل الإنساني. وفي هذا الصدد، تعززت عملية النداءات الموحدة بشكل كبير من خلال زيادة سرعة نشر النداءات العاجلة، وتحديد أولويات المشاريع تحديدا واضحا في معظم عمليات النداءات الموحدة، واستيعاب المزيد من مشاريع المنظمات غير الحكومية.

٥٥ - ويُعد توفير التمويل الكافي والثابت وفي الوقت المناسب أمرا بالغ الأهمية لفعالية الاستجابة الإنسانية. ففي عام ٢٠٠٨، زاد التركيز على تحسين التمويل من حيث الكمية والنوعية، بما في ذلك من خلال الاعتماد على مجموعة متنوعة من قنوات التمويل. وأدى ذلك إلى زيادة حجم تمويل العمل الإنساني إلى ١٢ بليون دولار، حسب ما سجلته خدمة التتبع المالي. وزاد مبلغ التمويل المقدم من خلال الصناديق المجمعَة لأموال المساعدات الإنسانية. وبلغ مجموع التمويل الذي تلقتَه الصناديق المشتركة الثلاثة للأنشطة الإنسانية في السودان وجمهورية الكونغو الديمقراطية وجمهورية أفريقيا الوسطى ما قدره ٢٩٤ مليون دولار، في حين تلقت صناديق مواجهة الطوارئ العاملة التي يديرها مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية مبلغ ١١٠ ملايين دولار أخرى يُخصص معظمها للمبادرات التي تنفذها المنظمات غير الحكومية. وخلال الفترة نفسها، تلقى الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ ٤٥٣ مليون دولار. وبصفة عامة، ساعدت الأموال المجمعَة على تحسين سرعة تمويل الاستجابة الإنسانية وتنسيقه، وذلك بالعمل جنبا إلى جنب مع الآليات الأخرى لتمويل العمل الإنساني، مثل صندوق الطوارئ للإغاثة من الكوارث التابع للاتحاد الدولي للصليب الأحمر، الذي يقدم المساعدة السريعة في حالات الطوارئ.

٥٦ - ومن الأهمية بمكان من أجل تعزيز نظام تمويل العمل الإنساني أن تستمر الجهود الرامية إلى ما يلي: تحسين التمويل المخصص للعمل الإنساني من حيث الكمية والنوعية؛

وكفالة قدر أكبر من التماسك بين مصادر التمويل؛ وتعزيز التنسيق بشأن الأدوات الخاصة بتمويل العمل الإنساني مع قادة المجموعات والمنسقين المقيمين ومنسقي الشؤون الإنسانية.

الإنصاف والقابلية للمساءلة في الاستجابة: تعزيز عمليات تقييم الاحتياجات

٥٧ - لا تزال الجهود جارية من أجل وضع نُهج موحدة تتيح للجهات المعنية بالعمل الإنساني الاشتراك في تحديد الاحتياجات والأولويات في الوقت المناسب، ولا سيما خلال الأزمات المباشرة. وتقوم الجهات الفاعلة الإنسانية بتحديد مختلف الأدوات المتعلقة بتقييم الحالات الإنسانية والانتعاش المبكر. ومما أسفرت عنه عملية التحديد هذه اقتراح إطار لوضع ترتيب تسلسلي لمختلف أصناف تقييم الاحتياجات حسب مراحل الأزمات، واتخاذ تدابير لتحسين عمليات وأدوات تقييم الاحتياجات في قطاعات متعددة، وذلك لأغراض من بينها التأهب وبناء القدرات.

٥٨ - وقد أوصت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بمواصلة تطوير أداة نموذجية لتوحيد المعلومات الإنسانية الأساسية بطريقة متسقة وميسرة، واختبارها ميدانيا في سياقات متعددة لحالات الطوارئ، ويشار إلى تلك الأداة في الوقت الراهن باسم "لوحة متابعة الحالة الإنسانية". وفي هذا الصدد، طلبت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات من مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية أن يعد نسخة محسنة من لوحة المتابعة لبدء تنفيذها قبل نهاية عام ٢٠٠٩.

الشراكات

٥٩ - بالإضافة إلى تعزيز الشراكات على أرض الواقع من خلال آليات تنسيق أكثر انفتاحا وإنصافا، يتواصل توسيع الشراكات على الصعيد العالمي. وفي محاولة لزيادة تعزيز الشراكات في المجال الإنساني، انضمت ثلاث منظمات غير حكومية عام ٢٠٠٨ إلى المنتدى الجهاتي الأساسية في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، بالإضافة إلى الاتحادات الثلاثة القائمة للمنظمات غير الحكومية. وقد اجتمع للمرة الثانية في تموز/يوليه ٢٠٠٨ المنتدى العالمي للعمل الإنساني الذي يضم منظمات إنسانية تابعة للأمم المتحدة، وحركة الصليب الأحمر والهلال الأحمر، ومنظمات غير حكومية. وقد بذل المنتدى مزيدا من الجهود لتوسيع نطاق إشراك المنظمات غير الحكومية الوطنية، ولا سيما تلك التي تنتمي إلى البلدان النامية، وتعزيز قدرتها على المشاركة في المنتدى. وتم الاتفاق في اجتماع الأطراف الرئيسية في المنتدى العالمي للعمل الإنساني المعقود عام ٢٠٠٨ على أن يجتمع المنتدى واضعا أمامه الهدف المزدوج المتمثل في تقييم مدى استخدام مبادئ الشراكة في تعزيز الشراكات، وتوفير محفل لإجراء مناقشات مفتوحة للقضايا المتعلقة بالمواضيع الإنسانية. واعتبارا لذلك كله، حُددت مجالات

عديدة من مجالات التركيز الاستراتيجية لعرضها على الاجتماع المقبل للمنتدى، بما في ذلك تغير المناخ، والعلاقات الإنسانية والعسكرية، وتمويل العمل الإنساني.

باء - تحسين التنسيق ومواءمة الاستجابة وتعزيز القدرات لتقديم الدعم إلى الناجين من ضحايا العنف الجنساني

٦٠ - تزيد الأزمات الإنسانية إمكانية تعرض النساء والفتيات - وحتى الرجال والأطفال أحياناً - للعنف الجنسي وغيره من أشكال العنف الجنساني. وقد أُحرزت نقاط تقدم في مجال التنسيق والحماية، والتصدي للإفلات من العقاب، وتوفير الدعم المتعدد القطاعات للناجين. ويتعين بذل المزيد من الجهود لضمان قيام الجهات الفاعلة الإنسانية بتعميم مراعاة المنظور الجنساني في جميع العمليات، بما في ذلك تحسين جمع واستخدام البيانات المصنفة بحسب نوع الجنس وفئة العمر. وبين استعراض أُجري خلال الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٨ للمشاريع التي تضمنتها النداءات الموحدة المتعلقة بما عدده ٢٣ بلداً يمر بفترة ما بعد النزاع أن ٢,٣ في المائة من تلك المشاريع تعالج القضايا الجنسانية - إما يجعل النساء الفئة المستفيدة الرئيسية أو بمعالجة العنف الجنساني. ويشير هذا الرقم إلى عجز كبير وحاجة إلى اتخاذ تدابير أكثر فعالية لتتبع تمويل العمل في المجال الجنساني.

٦١ - وفي حين لاحظت الجهات الفاعلة الإنسانية تحسناً في تنسيق العمل المناهض للعنف الجنساني، يجري حالياً تقييم آخر لهياكل تنسيق العمل المناهض للعنف الجنساني. ففي جمهورية الكونغو الديمقراطية، وضعت الأمم المتحدة استراتيجية شاملة لمكافحة العنف الجنسي، بدعم من مبادرة الأمم المتحدة لمناهضة العنف الجنسي في ظل النزاعات. وقد ساعدت هذه الاستراتيجية في معالجة الثغرات وزيادة الاستفادة من الموارد إلى أقصى حد ممكن، ولذلك ينبغي أن تنفذ هذه الاستراتيجية في الحالات المماثلة. وفي ميانمار، قام الفريق العامل المعني بحماية المرأة بتنسيق عملية تخطيط البرامج لمواجهة إعصار نرجس. أما في السودان، فإن وجود منسقين رفيعي المستوى معنيين بمكافحة العنف الجنساني في كل ولاية من ولايات دارفور، كان له أثر في تعزيز وضع البرامج المتعلقة بمكافحة العنف الجنساني، على الرغم من عدم تعاون الحكومة السودانية. ويجري حالياً وضع دليل ميداني بشأن كيفية تحسين التنسيق في مجال مكافحة العنف الجنساني.

٦٢ - وكثفت كيانات الأمم المتحدة جهودها في مجال تنمية القدرات بما يكفل إيفاد فنيين مدربين تدريباً جيداً، ممن لهم خبرة في القضايا الجنسانية ومكافحة العنف القائم على نوع الجنس، إلى المناطق التي تجري بها عمليات إنسانية. وقد أوفد مشروع القدرة الاحتياطية المعنية بالمسائل الجنسانية التابع للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات ٢٩ مستشاراً إلى ١٨

من المناطق التي تشهد أزمات إنسانية، ومنهم مستشار يعمل على الصعيد العالمي، وذلك لتعزيز قدرة المجموعات على التصدي للعنف الجنساني، وتحسين التحليل الجنساني وتعميم مراعاة المنظور الجنساني، وتعزيز استخدام البيانات المصنفة بحسب نوع الجنس وفئة العمر.

٦٣ - وللمعالجة الثغرات في المعارف المتاحة عن العنف القائم على نوع الجنس، قامت الأمم المتحدة باستعراض اجتهادات المحاكم الدولية والمحاكم الخاصة بالعنف الجنسي أثناء النزاعات؛ وأجرت دراسة لمنهجيات جمع البيانات؛ وأجرت تحليلاً لدوافع العنف الجنسي في ظل النزاعات، بما في ذلك ما يرتكب منه ضد الرجال والفتيان. وعلاوة على ذلك، وضعت الأمم المتحدة نظماً لجمع البيانات عن العنف الجنساني وتبادلها؛ وعممت العمل بإجراءات تشغيل موحدة تتعلق بالعنف الجنساني؛ ونفذت مشروعاً تجريبياً في مجال التدريب على تنسيق العمل ذي الصلة بالعنف الجنساني؛ وأنجزت برنامجاً مشتركاً بين الوكالات للتعليم الإلكتروني لتعزيز مهارات العاملين في مجال الأنشطة الإنسانية بما يكفل للنساء والفتيات والفتيان والرجال الوصول الآمن إلى المساعدة الإنسانية والاستفادة منها على قدم المساواة.

جيم - معلومات مستكملة عن الخوذ البيضاء

٦٤ - أُعد هذا الفرع عملاً بقرار الجمعية العامة ٦١/٢٢٠ الذي طلبت فيه الجمعية إلى الأمين العام أن يقترح تدابير لتعزيز دمج مبادرة الخوذ البيضاء ضمن أعمال منظومة الأمم المتحدة. ومبادرة الخوذ البيضاء هي مبادرة اتخذتها حكومة الأرجنتين في عام ١٩٩٣ للعمل على إنشاء فرقة من المتطوعين الوطنيين الاحتياطيين ممن تحدد هوياتهم مسبقاً بحيث يدربون ويوضعون تحت تصرف الأمين العام والأمم المتحدة لدعم أنشطة الإغاثة وإعادة التأهيل والتعمير والتنمية. وقد اعتمدت المبادرة ضمن الإطار التنظيمي للأمم المتحدة في عام ١٩٩٤ (انظر قرار الجمعية العامة ٤٩/١٣٩ بء).

٦٥ - وخلال العامين الماضيين، قدم متطوعو الخوذ البيضاء الدعم لعمليات الأمم المتحدة في مناطق مختلفة. وفي محاولة لتعزيز الدعم المقدم من الخوذ البيضاء لجهود الاستجابة التي تبذلها الأمم المتحدة، نفذت لجنة الخوذ البيضاء وبرنامج الأغذية العالمي في نيسان/أبريل ٢٠٠٧ مهمة تقييم مشتركة في دولة بوليفيا المتعددة القوميات في إطار الاستجابة للفيضانات التي ضربت منطقة بيني. وفي منتصف عام ٢٠٠٨، استضاف برنامج الأغذية العالمي في بنما حلقة دراسية دامت يومين، بالاشتراك مع الخوذ البيضاء، بشأن طرائق عمل برنامج الأغذية. وأُتفق خلال ذلك الاجتماع على أن تقدم الخوذ البيضاء اقتراحاً يتعلق بالتعاون على مستوى المجتمعات المحلية في المجالات ذات الاهتمام المشترك مثل سلسلة الإمدادات وإدارة التخزين والتوزيع وتقييم الاحتياجات.

٦٦ - ووقع برنامج متطوعي الأمم المتحدة والخوذ البيضاء في عام ١٩٩٥ مذكرة تفاهم تقيم الأساس الذي يقدم بموجبه برنامج متطوعي الأمم المتحدة الدعم للخوذ البيضاء، بما في ذلك إدارة حساب التبرعات المقدمة للخوذ البيضاء. إلا أن الجهة المانحة الوحيدة حتى الآن لهذا الحساب هي حكومة الأرجنتين. وقدم برنامج متطوعي الأمم المتحدة الدعم الإداري لأنشطة الاستجابة الإنسانية التي قامت بها الخوذ البيضاء في الأراضي الفلسطينية المحتلة، وأوكرانيا، وكوبا، وهاتي. وجرى تدريب ونشر عدد من عناصر الخوذ البيضاء من خلال آلية الأمم المتحدة لتقييم الكوارث والتنسيق من أجل دعم الاستجابة لكارثة تسونامي في جنوب آسيا، والفيضانات في الأرجنتين، ودولة بوليفيا المتعددة القوميات، وهندوراس، في الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧.

٦٧ - ولا يزال من أولويات منظومة الأمم المتحدة للعمل الإنساني توفير الدعم، كلما أمكن، للقدرات المحلية والوطنية والإقليمية في مجال الاستجابة الإنسانية. وبفضل تعزيز التنسيق مع المنظومة الدولية للعمل الإنساني، يمكن للخوذ البيضاء أن تقدم نموذجاً مهماً للمنظمات التطوعية الإقليمية والمحلية العاملة في مجال التصدي للكوارث. وينبغي لمبادرة الخوذ البيضاء أن تستكشف الآليات الممكنة لتبادل أفضل الممارسات مع غيرها من المنظمات الإقليمية في المناطق المعرضة للكوارث. وفي هذا الصدد، سيكون من المهم أيضاً الاستفادة من الخبرة الفنية المتوفرة لدى المنظمات المعنية القائمة على التطوع ودعم الجهود الرامية إلى تعزيز المنظمات القائمة على التطوع في جميع أنحاء العالم.

خامساً - الاستنتاجات والتوصيات

٦٨ - بالنظر إلى ما تقدم، تشجع الدول الأعضاء على النظر فيما يلي:

(أ) إن الدول الأعضاء والجهات الفاعلة من غير الدول والمنظمات الإنسانية مدعوة للعمل على زيادة احترام المبادئ الإنسانية المتمثلة في تغليب الاعتبارات الإنسانية والحياد والتجرد والاستقلال، والالتزام بتلك المبادئ؛

(ب) إن الوصول الآمن وفي الوقت المناسب ودون عوائق إلى الضعفاء من السكان شرط أساسي من شروط تقديم المساعدة الإنسانية بفعالية. والدول مدعوة لتسهيل المرور السريع دون عراقيل للعاملين في المجال الإنساني والإمدادات الإنسانية إلى المجتمعات المحلية المتضررة؛

(ج) إن الدول الأعضاء والجهات الفاعلة من غير الدول مدعوة لاتخاذ جميع الخطوات اللازمة لضمان سلامة وأمن العاملين في المجال الإنساني والمرافق واللوازم الإنسانية

ضمن المناطق الخاضعة لسيطرتها. وهي مدعوة في هذا الصدد للامتناع عن إصدار بيانات عامة وإتيان أفعال تحريضية من شأنها أن تهدد سلامة وأمن العاملين في مجال الأنشطة الإنسانية؛

(د) إن منظومة الأمم المتحدة والشركاء في المجال الإنساني مدعوون جميعاً لتعزيز مستوى التأهب، مع زيادة التركيز على الحد من مخاطر الكوارث، وعلى تعزيز قدرات الاستجابة على الصعد المحلي والوطني والإقليمي بوجه خاص، ويشمل ذلك منظمات المجتمع المدني الوطنية. وفي هذا الصدد، يُعد تعزيز إدارة المعلومات والتنسيق مع الجهات الفاعلة في مجال التنمية وغيرها من الشركاء المحليين والوطنيين والإقليميين أمرين حاسمين لتحديد الاحتياجات المستقبلية ومساعدة الجهات الفاعلة الإنسانية في توسيع قاعدة المعارف المتوافرة لديها؛

(هـ) إن الدول الأعضاء مدعوة للاحتفاظ بقنوات متنوعة لتمويل العمل الإنساني، وتقديم دعم مستمر وثابت لهذه القنوات حتى تلي الاحتياجات الإنسانية القائمة والمتنامية. وهذا يشمل تقديم تعهدات مبكرة وممتدة على عدة سنوات إلى الصناديق المخصصة لأموال المساعدات الإنسانية (الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ، والصندوقان المشتركان للأنشطة الإنسانية، وصناديق مواجهة الطوارئ)، فضلاً عن تقديم الدعم التكميلي لاحتياجات الطوارئ الخاصة بكل وكالة من الوكالات الإنسانية وغيرها من المصادر التقليدية لتمويل البرامج الإنسانية؛

(و) إن الدول الأعضاء مدعوة لتعزيز الجهود الرامية إلى التصدي للعنف الجنسي وغيره من أشكال العنف الجنسي، بما في ذلك بمنع ارتكاب هذا النوع من العنف في ظل الطوارئ الإنسانية والتحقيق فيه وملاحقة مرتكبيه، والقيام بدورها فيما يتعلق بالاشتراك في وضع استراتيجيات شاملة لمكافحة العنف الجنسي؛

(ز) إن مبادرة الخوذ البيضاء مدعوة لتعزيز التنسيق مع المنظومة الدولية للعمل الإنساني، واستكشاف الآليات الممكنة لتبادل أفضل الممارسات المتعلقة بالاستجابة للكوارث والاستعداد لها مع المنظمات الإقليمية الأخرى في المناطق المعرضة للكوارث.