

Distr.: General
16 May 2011
Arabic
Original: English

الجمعية العامة المجلس الاقتصادي والاجتماعي



الجمعية العامة
الدورة السادسة 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
المجلس الاقتصادي والاجتماعي
الدورة الموضوعية لعام ٢٠١١
جنيف، ٤-٢٩ تموز/يوليه ٢٠١١
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

موجز

أعد هذا التقرير استجابة لقرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ الذي طلبت فيه الجمعية من الأمين العام تقديم تقرير سنوي إلى الجمعية والمجلس الاقتصادي والاجتماعي عن تنسيق المساعدة الإنسانية في حالات الطوارئ. ويقدم هذا التقرير أيضا استجابة لقرار الجمعية العامة ١٣٣/٦٥ وقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ١/٢٠١٠.

* A/66/50

** E/2011/100



ويصف هذا التقرير الاتجاهات والتحديات الإنسانية الرئيسية خلال السنة الماضية ويحلل مسألتين مواضيعيتين مثيرتين للقلق هما تعزيز القدرة على الصمود والتأهب والقدرة على الاستجابة الإنسانية؛ وتمويل الأنشطة الإنسانية. ويقدم التقرير عرضاً عاماً للعمليات الرئيسية الراهنة الهادفة إلى تحسين التنسيق في المجال الإنساني ويختتم بتوصيات لزيادة تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ.

أولا - مقدمة

١ - أعد هذا التقرير عملا بقرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ وهو يستجيب للطلبات الواردة في قرار الجمعية ١٣٣/٦٥ وقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ١/٢٠١٠. ويغطي التقرير الفترة الممتدة من حزيران/يونيه ٢٠١٠ إلى أيار/مايو ٢٠١١.

ثانيا - عرض عام للاتجاهات والتحديات الإنسانية

٢ - بعد انقضاء عشرين سنة على وضع قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ إطارا لتنسيق المساعدة الإنسانية الطارئة التي تقدمها الأمم المتحدة، لا تزال الاحتياجات الإنسانية آخذة في الارتفاع نتيجة لنشوء نزاعات جديدة واستمرار قديمها، وزيادة تواتر وحدة الكوارث الطبيعية، وأثر التحديات العالمية. وقد استجابت الأمم المتحدة، من خلال عملها على دعم الحكومات وبالتعاون الوثيق مع الشركاء في المجال الإنساني، لأكثر من ٣٠ حالة طوارئ خلال الفترة المشمولة بالتقرير.

٣ - وما زالت حالات الطوارئ المعقدة تلقي بثقلها على عشرات الملايين من الأشخاص مما حملهم على التزوح داخل حدود بلدانهم وغيرها. وبنهاية عام ٢٠١٠، كان ٢٧,٥ ملايين شخص لا يزالون مشردين داخليا جراء النزاعات المسلحة المنتشرة على الصعيد العالمي، ما يمثل زيادة قدرها ٤٠.٠٠٠ شخص مقارنة بعام ٢٠٠٩، يشكل الأطفال ما يصل إلى نسبة ٥٠ في المائة منهم، ويعيش العديد من هؤلاء المشردين في المدن. وتحوي أفريقيا العدد الأكبر من المشردين داخليا حيث يبلغ عددهم ما يقدر بـ ١١,١ مليون شخص. ورغم الازدياد المطرد في العدد الإجمالي للمشردين، فقد تمكّن ما لا يقل عن ٢,١ مليون شخص من العودة إلى ديارهم في عام ٢٠١٠. وكان عدد اللاجئين الخاضعين لولاية مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين قد ارتفع بما يقدر ١٤٠.٠٠٠ شخص ليبلغ ١٠,٥ ملايين بنهاية عام ٢٠١٠. وتسببت بهذه الزيادة بشكل خاص النزاعات الجديدة أو المتجددة في أنحاء أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، لا سيما في الصومال وجمهورية الكونغو الديمقراطية وكوت ديفوار. وبنهاية عام ٢٠١٠، كان نحو ١٤,٧ ملايين من المشردين داخليا يخضعون لحماية المفوضية و/أو يستفيدون من مساعداتها.

٤ - وسُجّلت زيادة في عدد الكوارث الطبيعية عام ٢٠١٠. فقد أفاد مركز أبحاث الأوبئة الناجمة عن الكوارث عن حصول ٣٧٣ كارثة طبيعية (مقارنة بـ ٣٢٨ سُجّلت عام ٢٠٠٩) أودت بحياة ٢٩٧.٠٠٠ شخص وتضرر منها نحو ٢٠٨ ملايين آخرين وتسببت بأضرار قدرت بنحو ١١٠ مليارات دولار. وسجل عدد الأشخاص المتضررين زيادة كبيرة

من ١١٣ مليوناً عام ٢٠٠٩ بسبب تنامي حجم الكوارث الذي يعزى في جزء منه إلى تغير المناخ. وأفادت المنظمة العالمية للأرصاد الجوية عن تسجيل درجات حرارة سطح الأرض على الصعيد العالمي أرقاماً قياسية في عام ٢٠١٠ (كحالتها في عامي ١٩٩٨ و ٢٠٠٥)، كما بلغ تساقط الأمطار على الأرض ذروته على الصعيد العالمي.

٥ - ويستمر التأثير المشترك الناجم عن التحديات والاتجاهات العالمية - كتغير المناخ، وتقلب أسعار الغذاء والطاقة، واتجاهات الاقتصاد الكلي، والمهجرة غير النظامية، والنمو السكاني السريع، والتوسع المدني، والتدهور البيئي - في تفاقم الضعف وزيادة الاحتياجات الإنسانية. ويعيش أكثر من ٣,٣ مليارات نسمة - أغلبية سكان العالم - في المدن، أكثر من مليار منهم في أحياء فقيرة ومستوطنات غير رسمية، ما يجعلهم معرضين بشكل خاص للأزمات الإنسانية. وما برحت حالات الجفاف والفيضانات في البلدان الرئيسية المنتجة للغذاء تسهم في الارتفاع السريع والمطرد لأسعار المواد الغذائية الدولية منذ منتصف عام ٢٠١٠. وفي النصف الثاني من عام ٢٠١٠، أدى ارتفاع أسعار المواد الغذائية، الذي زادت من حدته الارتفاعات القوية في أسعار الوقود، إلى زيادة في عدد الذين يعيشون في الفقر المدقع بلغ صافيها نحو ٤٤ مليون شخص في البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط. كما أدت الزيادة في أسعار المواد الغذائية إلى ازدياد وطأة الفقر بالنسبة إلى العديد من الـ ١,٢ مليار نسمة الذين كانوا يعيشون أصلاً تحت خط الفقر المدقع على ١,٢٥ دولار في اليوم. ويسهم ارتفاع أسعار المواد الغذائية والسلع الأساسية الأخرى في الاضطرابات التي يشهدها عدد متزايد من البلدان، بيد أنه من الصعب بشكل عام فصل هذا العامل عن غيره من العوامل.

ألف - حالات الطوارئ المعقدة

٦ - في الجماهيرية العربية الليبية، لا تزال الحالة الأمنية متقلبة للغاية، ما يؤدي إلى وضع إنساني خطير. واستناداً إلى المنظمة الدولية للهجرة، فحتى ٧ أيار/مايو، كان ما لا يقل عن ٤٠٨ ٧١٠ شخص، بينهم ٢٩٠ ٢٦٣ من العمال المهاجرين الأجانب، قد غادروا البلد. ويسود قلق مستمر داخل الجماهيرية العربية الليبية إزاء حماية المدنيين في مناطق القتال العنيف، وتفيد تقارير عن تشريد ٢٠٠ ٠٠٠ شخص، يعيش معظمهم مع أسر مضيضة.

٧ - ويقدر أن الاضطراب السياسي الذي شهدته اليمن مؤخراً أدى إلى وفاة ١٣٥ شخصاً، بينهم ٢٦ طفلاً، وجرح ما لا يقل عن ٦٥٦ ٢ شخصاً، بينهم ٨٠٠ طفل. وحتى قبل الاحتجاجات الأخيرة، كانت الاحتياجات الإنسانية في اليمن تتسع نطاقاً وحجماً. ومن التحديات انعدام الأمن في الشمال، وعدم القدرة على الوصول بشكل دائم

إلى آلاف المشردين داخليا، وانتشار انعدام الأمن الغذائي وسوء التغذية على مستويات مثيرة للقلق على نطاق واسع. كما أدى النزاع القديم العهد في الشمال إلى تشريد ٣٠٠ ٠٠٠ شخص.

٨ - ورغم تخفيف إسرائيل حصارها المفروض على قطاع غزة، بقيت قدرة السكان على الوصول إلى مصادر رزقهم محدودة، ويعزى ذلك بدرجة كبيرة إلى القيود المستمرة على استيراد مواد البناء الأولية وتصدير البضائع، وكذلك على وصول السكان إلى الأراضي الزراعية ومناطق الصيد داخل غزة وفي مجراها. ونتيجة لذلك، ما زالت أغلبية السكان تعاني من انعدام الأمن الغذائي وتعتمد على المساعدات الغذائية. وفي المنطقة جيم في الضفة الغربية والقدس الشرقية، لا تخطط السلطات الإسرائيلية بشكل كاف لتلبية احتياجات السكن الأساسية والبنية التحتية للسكان الفلسطينيين. وقد نتج عن ذلك توفير مستوى مزرٍ من الخدمات وأوضاع معيشية صعبة، فضلا عن استمرار تعرض آلاف الأسر التي تعيش في منازل من دون تصاريح إسرائيلية لخطر هدم منازلها وللتشريد.

٩ - وفي العراق، تواصل الأمم المتحدة وشركاؤها تلبية احتياجات الفئات الضعيفة بشكل خاص. وتقدر الأمم المتحدة عدد المشردين داخليا في العراق بنحو ١,٣ مليون شخص، وبأن مئات الآلاف من اللاجئين ما زالوا يعيشون في البلدان المجاورة. ولم تبلغ بعد التحسينات التدريجية داخل العراق مستوى يسمح بعودة طوعية ومستدامة على نطاق واسع.

١٠ - وفي أفغانستان، لا تزال الاحتياجات الإنسانية الناجمة عن النزاعات والكوارث الطبيعية مرتفعة. ورغم تحسن قدرة المنظمات غير الحكومية في بعض الحالات على الوصول فإن إمكانية إيصال المساعدات الإنسانية تدهورت بسبب تزايد الحوادث الأمنية، لا سيما في الجزأين الشمالي والشمالي الشرقي من البلاد. وقد واجهت الاستجابة الإنسانية إعاقا كبيرة بسبب انعدام الأمن، بما في ذلك الاعتداء على العاملين في المجال الإنساني، ولا سيما المهجوم على مجمع الأمم المتحدة في مزارى شريف في ١ نيسان/أبريل ٢٠١١، الذي قُتل فيه سبعة من موظفي الأمم المتحدة وموظفي الأمن. وارتفع عدد الحوادث الأمنية بنسبة ١٩ في المائة مقارنة بعام ٢٠٠٩. وما برح التشريد الناجم عن النزاع آخذا في الارتفاع بدءا من عام ٢٠١٠ وحتى مطلع عام ٢٠١١، فقد أدى النزاع إلى تشريد ما يقدر بنحو ٣٦٠ ٠٠٠ شخص بينهم ١٠٢ ٠٠٠ نازح جديد منذ عام ٢٠٠٩. وما زال هناك عدد كبير (بنسبة توازي ٤٠ في المائة ربما) من العائدين الأفغان من جمهورية إيران الإسلامية وباكستان في حاجة إلى الدعم لإعادة إدماجهم، كما أن العديد منهم (بنسبة توازي ٢٨ في المائة ربما) هم في حاجة ماسة إلى المساعدة الإنسانية.

١١ - ومع أن الاستجابة للفيضانات الموسمية لعام ٢٠١٠ استحوذت على حصة الأسد من الجهود الإنسانية التي بُذلت في باكستان خلال الفترة المشمولة بالتقرير، ما برحت المنظمات الإنسانية تقدم المساعدة في حالات الطوارئ والمساعدة للإنعاش المبكر إلى السكان المتضررين جراء النزاع في خيبر باكتونكوا والمناطق القبلية الخاضعة للإدارة الاتحادية. ورغم عودة عدد كبير من النازحين إلى ديارهم لا تزال هناك احتياجات إنسانية كبيرة، إذ ما زال نحو ٨٢٠ ٠٠٠ شخص مشردين في المناطق القبلية الخاضعة للإدارة الاتحادية وخيبر باكتونكوا، وما زال ما لا يقل عن مليون شخص داخل هذه المناطق القبلية بحاجة إلى دعم للإنعاش المبكر من أجل مواصلة تعزيز عمليات عودتهم.

١٢ - وما برحت جمهورية أفريقيا الوسطى تواجه تحديات إنسانية خطيرة. فقد ارتفع عدد المشردين داخليا إلى ١٩٢ ٠٠٠ شخص بسبب تجدد العنف في أجزاء من الشمال ونتيجة للهجمات التي يشنها جيش الرب للمقاومة في الشرق. وفي تشاد المجاورة، ما زال ٢٦٢ ٠٠٠ لاجئ سوداني في حاجة إلى المساعدات الإنسانية. كما لا يزال التشريد الداخلي يشكل قضية تستوجب حلا بوجود ١٣٠ ٠٠٠ مشرد داخليا في المخيمات. فقد كانت تشاد واحدة من أكثر البلدان تضررا من أزمة الغذاء في الساحل التي جعلت ما يصل إلى ١,٦ ملايين شخص يعانون من انعدام الأمن الغذائي.

١٣ - وغرقت كوت ديفوار في أزمة سياسية في أعقاب إجراء الجولة الثانية من الانتخابات الرئاسية في ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠، مما تسبب باضطرابات واسعة النطاق أدت إلى مصرع مئات الأشخاص وإصابة عدد أكبر من ذلك بكثير بجروح. وبحلول منتصف نيسان/أبريل، بات ما يصل إلى نحو مليون شخص مشردين داخليا في وقت فر العديد من الإيفواريين إلى البلدان المجاورة، لا سيما إلى ليبيريا التي لجأ إليها أكثر من ١٣٠ ٠٠٠ شخص. ومع أن الوصول الآمن إلى السكان المتضررين وحماية المدنيين كانا من أبرز القضايا الإنسانية بالنسبة إلى كوت ديفوار، فقد شكل ضعف البنية التحتية وتشتت اللاجئين ضمن جماعات منتشرة في مناطق حدودية يصعب الوصول إليها تحديات عملانية هامة في ليبيريا.

١٤ - ولا يزال الوضع الإنساني في جمهورية الكونغو الديمقراطية خطيرا بوجود ما مجموعه ١,٧ مليون مشرد داخليا. وفي شمال وجنوب كيفو تسبب العنف المستمر الذي تمارسه الجماعات المسلحة ببروز احتياجات إنسانية على نطاق واسع، ويقدر عدد المشردين داخليا في إقليمي كيفو وحدهما بـ ١,٣ مليون شخص. ولا يزال إيصال المساعدات الإنسانية إلى السكان المتضررين مستعصيا. كما لا يزال يتعين عودة ما يقدر بـ ١٢٠ ٠٠٠ شخص من

مقاطعة إكواتور كانوا قد فروا إلى الكونغو وجمهورية أفريقيا الوسطى نتيجة للصراع العرقي المحلي الذي دار أواخر عام ٢٠٠٩ وفي عام ٢٠١٠. وواصل جيش الرب للمقاومة ترويع الناس في مناطق واسعة ونائية بجمهورية الكونغو الديمقراطية ما أدى إلى سقوط ٢٥١ قتيلا في عام ٢٠١٠ وحده. ولا يزال ما يقدر بـ ٣٨٠ ٠٠٠ شخص مشردين في المناطق المتضررة من وجود جيش الرب للمقاومة، في أنحاء جمهورية أفريقيا الوسطى والسودان وجمهورية الكونغو الديمقراطية.

١٥ - وفي إقليم دارفور في السودان، يقدر أن أكثر من ٧٠ ٠٠٠ شخص قد سُردوا نتيجة لتجدد العنف، بالإضافة إلى المشردين داخليا الحاليين البالغ عددهم ١,٩ مليون شخص. وقد زاد انعدام الأمن وحصول موجة جديدة من عمليات طرد موظفي المنظمات الإنسانية والعوائل البيروقراطية من تقييد القدرة على إيصال المساعدات الإنسانية. وأجري الاستفتاء على تقرير المصير في جنوب السودان بشكل سلمي في كانون الثاني/يناير ٢٠١١ وعاد ٣٠٠ ٠٠٠ من الجنوبيين من الشمال قبل إجراء الاستفتاء وبعده. بيد أن النزاع الطائفي، والهجمات التي يشنها جيش الرب للمقاومة، والاشتباكات بين الجيش الشعبي لتحرير السودان والمليشيات، التي ما برح نشاطها آخذًا بالازدياد منذ إجراء الاستفتاء، أدت حسبما أفيد إلى تشريد ما مجموعه ١٥٤ ٠٠٠ شخص وقتل ما لا يقل عن ١ ٤٠٠ آخرين.

١٦ - وأثر بشكل حاد النزاع الجاري وانعدام الأمن الغذائي وآثار الجفاف على سبل كسب عيش الناس في الصومال وعلى طرق مواجعتهم لها. فقد واصلت أعداد كبيرة من الصوماليين مغادرة بلادها قاصدة الدول المجاورة. ويحتاج حاليا نحو ٢,٤ مليون صومالي، أو ما نسبته ٣٢ في المائة من السكان، إلى مساعدة إنسانية وإلى دعم لسبل كسب عيشهم. إلا أن القيود التي تفرضها الجماعات المسلحة على عمليات الإغاثة تعرقل قدرة الوكالات الإنسانية على العمل. ويتسبب هذا النزاع بسقوط عدد كبير من الإصابات في صفوف المدنيين بسبب عدم وفاء جميع الأطراف بالتزاماتها بموجب القانون الدولي.

١٧ - ورغم التحول التدريجي نحو الإنعاش في زمبابوي، كان أكثر من ١,٧ مليون شخص يحتاجون إلى معونة غذائية خلال ذروة موسم الجوع (بين كانون الثاني/يناير و آذار/مارس)، في حين ستظل الفئات الضعيفة المختلفة في حاجة إلى مساعدات إنسانية محددة. ولا يزال الحصول على مياه الشرب والوصول إلى مرافق الصرف الصحي يمثلان مشكلة بالنسبة إلى الملايين من السكان، كما أن تفشي فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز ما زال يسجل واحدا من أعلى المعدلات في العالم.

١٨ - وفي كولومبيا، سُرد ٦٨٤ ١١١ شخصا في عام ٢٠١٠ بسبب النزاع المسلح والأنشطة التي تقوم بها الجماعات التي ظهرت في أعقاب عملية التسريح. وتفيد مصادر رسمية أن عدد المشردين داخليا في كولومبيا هو من الأعلى في العالم إذ يبلغ ٣,٦ مليون نسمة.

باء - الكوارث المرتبطة بالأخطار الطبيعية

١٩ - تسبب العديد من الكوارث الجيوفيزيائية بالدمار خلال الفترة المشمولة بالتقرير. ففي ١١ آذار/مارس ٢٠١١، ضرب زلزال بقوة ٩,٠ درجات المنطقة الشمالية الشرقية من اليابان، أعقبته أمواج تسونامي بلغ ارتفاعها ١٠ أمتار. وحتى ١ أيار/مايو، كانت الحكومة قد أكدت وفاة ٧٠٤ ١٤ أشخاص وإصابة ٢٧٨ ٥ آخرين بجروح واعتبرت ٩٦٩ ١٠ شخصا في عداد المفقودين. وتسببت الصعوبات اللاحقة التي واجهتها محطة فوكوشيما لتوليد الطاقة النووية بارتفاع في مستويات الإشعاع في المناطق المحيطة بها. وحتى ٢٨ نيسان/أبريل كان قد أجلي ٩٠١ ١٦٨ من السكان من المناطق المتضررة. وفي نيوزيلندا، ضرب زلزال بقوة ٦,٣ درجات في ٢٢ شباط/فبراير ٢٠١١ تسبب بوفاة ١٦٦ شخصا وإلحاق دمار وخراب بأكثر من ١٠٠ ٠٠٠ منزل. وفي إندونيسيا، ثار بركان جبل ميرابي مرتين في تشرين الأول/أكتوبر وتشرين الثاني/نوفمبر، وأودى بحياة ٣٨٦ شخصا وشرد ٣٨٨ ٤١٠ آخرين. وفي ٢٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠، ضرب زلزال بقوة ٧,٢ درجات جزر مينتاواي أعقبته أمواج تسونامي أودت بحياة ٤٦٠ شخصا وشردت ٣٥٣ ١٥ آخرين ودمرت آلاف المنازل.

٢٠ - وفي هايتي، زاد من إعاقة الجهود المبذولة للتعافي من الزلزال المدمر الذي ضرب البلاد في كانون الثاني/يناير ٢٠١٠ تفشي وباء الكوليرا الذي بدأ انتشاره في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠. وبحلول أيار/مايو ٢٠١١، استقرت نسبة تفشي الوباء في العديد من المناطق وانخفض معدل الوفيات إلى ١,٧ في المائة على المستوى الوطني؛ وكان هذا الوباء قد تسبب بأكثر من ٤ ٨٠٠ وفاة وبتسجيل ما يفوق مجموعه ٢٨٠ ٠٠٠ إصابة. وتسبب الإعصار توماس الذي ظهر في أواخر تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠ والذي أصبح عاصفة استوائية لدى وصوله إلى هايتي، بأقل مما كان متوقعا من الأضرار ومن التعطيل للجهود الإنسانية. ولا يزال أكثر من ٦٠٠ ٠٠٠ شخص يعيشون في مخيمات نتيجة للزلزال.

٢١ - وتسببت الأمطار الموسمية لعام ٢٠١٠ بأسوأ فيضانات في تاريخ باكستان، إذ طالت أكثر من ٢٠,٥ ملايين نسمة (١٠ في المائة من السكان) ودمرت أكثر من ١,٨ ملايين منزل وألحقت أضرارا بأكثر من ٢,٤ ملايين هكتار من المحاصيل. وقد عاد العديد من هؤلاء المشردين إلى مناطقهم الأصلية، رغم استمرار وجود ثغرات في توفير الدعم في قطاعات

مختلفة. وفي سري لانكا، تسبب هطول مستويات غير مسبوقه من الأمطار مطلع عام ٢٠١١ بفيضانات وانزلاقات للتربة وتشريد في الأجزاء الشرقية والوسطى من البلاد طالت ١,٢ مليون شخص؛ كما شُرد أكثر من مليون شخص في ذروة الفيضانات. وفي أستراليا، تسببت أسوأ فيضانات تشهدها البلاد منذ ٥٠ سنة، والتي ضاعفت من وقعها آثار الإعصار ياسي، بوفاة ٢٠ شخصا وإلحاق أضرار بملايين آخرين. كما تسبب هطول الأمطار الغزيرة بفيضانات في تايلند وفييت نام في تشرين الأول/أكتوبر، ألحقت أضرارا بأكثر من ٤٧٧ ٠٠٠ و ٢١٠ ٠٠٠ منزل، على التوالي. وفي كولومبيا، تسبب هطول أعلى مستوى مسجل من الأمطار الغزيرة بفيضانات قاتلة وانزلاقات للتربة طالت أكثر من مليوني شخص بحلول نهاية عام ٢٠١٠. كما لحقت أضرار بالعديد من البلدان والمناطق الإقليمية الأخرى جراء عدد من الكوارث الصغيرة والمتوسطة الحجم المتصلة بهطول الأمطار والعواصف الاستوائية والجفاف والظواهر المناخية القاسية.

٢٢ - وتضرر نحو مليوني شخص من الإعصار ميغي الذي ضرب الفلبين في ١٨ تشرين الأول/أكتوبر، بتدميره ٢٠٦ ٣٠ منازل وإلحاقه أضرارا بـ ١١٥ ٥٨٤ أخرى. وفي تشرين الأول/أكتوبر، ضرب الإعصار جيرمي ميانمار الذي طال ٢٦٠ ٠٠٠ شخص وخلف ١٠٠ ٠٠٠ شخص من دون مأوى.

٢٣ - وفي جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية، تدهور وضع الأمن الغذائي وتبين بنتيجة تقييم أجرته الأمم المتحدة في آذار/مارس ٢٠١١ أن ٦,١ مليون شخص سيكونون في حاجة إلى مساعدات غذائية بين أيار/مايو وأيلول/سبتمبر ٢٠١١. ومن العوامل العديدة التي أسهمت في تدهور وضع الأمن الغذائي، الأخطار الطبيعية ومنها الأمطار الغزيرة والفيضانات التي شهدتها البلاد في منتصف عام ٢٠١٠، والطقس القاسي في شتاء الفترة ٢٠١٠/٢٠١١. وأفيد أيضا عن بروز احتياجات كبيرة في مجالات الصحة والمياه والصرف الصحي.

٢٤ - وبدأ موسم الفيضانات والأعاصير الإقليمية في الجنوب الأفريقي بهطول أمطار غزيرة أدت إلى تسجيل أعلى منسوب للأهوار منذ عقود في أنغولا وجنوب أفريقيا وزامبيا وزمبابوي وموزامبيق وناميبيا. وبفضل تعزيز النظم الوطنية للإنذار المبكر وتحسين التعاون بين الحكومات في التأهب لحالات الطوارئ والاستجابة لها من خلال الجماعة الإنمائية للجنوب أفريقيا، لم يكن تأثير الفيضانات بالشدة المتوقعة. فقد تضرر أكثر من ١,٦ مليون شخص من هطول الأمطار الغزيرة والفيضانات في غرب أفريقيا. وزادت معاناة النيجر، التي تزرع أصلا تحت وقع جفاف طويل الأمد مع ما يصحبه من نقص حاد في الأغذية، من السيول المفاجئة في تموز/يوليه ٢٠١٠، في حين هطلت على بنن أمطار غزيرة سجلت فيها أسوأ

فيضانات منذ ٥٠ سنة طالت ٦٨٠.٠٠٠ شخص وشردت مئات الآلاف. وطالت ظروف الجفاف الناجمة عن ظاهرة إلنييا المناخية وانعدام الأمن الغذائي نحو ٨٠ في المائة من السكان في إريتريا و ٢,٨ ملايين شخص في إثيوبيا. وفي كينيا، كان ١,٦ ملايين شخص في حاجة إلى مساعدات إنسانية نتيجة للجفاف المتكرر والتزاع والفيضانات المحلية. كما ظهرت بوضوح تبعات ارتفاع درجات حرارة سطح الأرض في العالم في الاتحاد الروسي حيث سادت موجة حر مدمرة طالت ملايين الأشخاص وتسببت بحرائق هائلة في الغابات وحرائق الخث في صيف عام ٢٠١٠.

ثالثا - التحديات الراهنة

٢٥ - إن التوقعات بأن عدد السكان سيصل إلى ٨ مليارات نسمة في عام ٢٠٢٥ (معظم هذه الزيادة في العالم النامي)، وأنه سيكون مطلوباً تحقيق زيادة بنسبة ٥٠ في المائة في الإنتاج الغذائي بحلول عام ٢٠٣٠، وأن زيادة بنسبة ٥٠ في المائة في استهلاك الطاقة ستسجل بحلول عام ٢٠٣٠، وأنه قد يكون متعذراً على نحو ٥٠ في المائة من سكان العالم الحصول على المياه الصالحة للشرب بحلول عام ٢٠٢٥، تشير إلى إمكانية تسجيل زيادات كبيرة في حالات الضعف والاحتياجات الإنسانية في المناطق الإقليمية الأكثر تضرراً. وسيتعين على الأمم المتحدة وشركائها أن تواصل التكيف مع هذا العالم المتغير، لا سيما من خلال تعزيز الشراكات مع جميع أصحاب المصلحة، وبخاصة الحكومات. وسيعني ذلك بشكل متزايد، التحول من اتباع نظام رد الفعل المستجيب لحالات الطوارئ، إلى نظام أكثر تأهباً واستباقاً، معزّزاً بصلات أقوى مع الحكومات والهياكل المحلية وكذلك مع الجهات الإنمائية الفاعلة. ومن الضروري أيضاً تكيف آليات تمويل الأنشطة الإنسانية بحيث تكفل توفير تمويل كاف يمكن التنبؤ به لتلبية الاحتياجات الإنسانية المتزايدة وسد الثغرات في مجالات من قبيل دعم أنشطة التأهب والمساعدة في تحقيق انتقال فعال من الإغاثة إلى الإنعاش الطويل الأجل.

ألف - تعزيز القدرة على الصمود، والتأهب والقدرات على الاستجابة الإنسانية

٢٦ - إن التأهب لمواجهة حالات الطوارئ ينقذ الأرواح لدى حدوث تلك الحالات لأنه يتيح التسريع في رفع مستوى الاستجابة الإنسانية الفعالة والمبدئية والمنسقة على كل من الصعد المحلي والوطني والدولي. ومن المرجح أن تزداد متطلبات التأهب للاستجابة لحالات الطوارئ لأن المخاطر والاتجاهات العالمية تمعن في زيادة مواطن الضعف. وتُظهر حالات الطوارئ الإنسانية الواسعة النطاق كالزلازل الذي ضرب هايتي والفيضانات التي اجتاحت باكستان عام ٢٠١٠ الطابع الملح الذي يتسم به ضمان تحقيق مستوى كاف من التأهب في

البلدان المعرضة للكوارث. إلا أنه من الصعب قياس تأثير التأهب والقدرة الوقائية. ومع ذلك، فقد أظهر زلزالا اليابان وشيلي في مطلع عام ٢٠١١ بصورة واضحة مدى فعالية التأهب في إنقاذ الأرواح؛ إذ كان يمكن للآثار المترتبة عليهما أن تكون أسوأ بكثير مما حصل. وعلى غرار ذلك، ورغم عدم إمكان تجنب الفيضانات وغيرها من الكوارث المرتبطة بالطقس والمياه، فقد أدى الرفع المنهجي لمستوى التدابير والخطط والقدرات على الاستجابة في مجال التأهب، بما في ذلك في بنغلاديش وموزامبيق وبعض بلدان منطقة البحر الكاريبي، إلى الحد بشكل كبير من الخسائر في الأرواح وسبل كسب العيش.

٢٧ - ومن المسلم به عموماً أن التأهب لمواجهة حالات الطوارئ يستلزم اتخاذ تدابير والقيام بأنشطة في وقت سابق لحدوث حالات الطوارئ بهدف إنشاء القدرات والآليات لتوفير استجابة سريعة وفعالة لحالات الطوارئ. فأول الجهات المستجيبة هي السلطات الوطنية والمحلية. وكما يرد في قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦، ينبغي للمجتمع الدولي أن يساعد البلدان على تعزيز قدراتها على الاستجابة. وكي تكون جهود التأهب الدولية فعالة، يجب تعزيز القدرات الوطنية والمحلية على الاستجابة، ودعم المؤسسات والمجتمعات الوطنية والمحلية القائمة. وفي الوقت نفسه، ينبغي للمنظمات الإنسانية مواصلة تحسين قدراتها الخاصة بها على الاستجابة بما يتيح لها الاضطلاع بمهامها بأكثر قدر ممكن من الفعالية. ومن الضروري أيضاً زيادة توضيح أدوار ومسؤوليات مختلف الجهات العاملة في مجال التأهب.

٢٨ - ويدعو إطار عمل هيوغو، الذي اعتمده الدول الأعضاء في عام ٢٠٠٥، لا سيما بموجب الأولوية رقم ٥ منه، إلى تعزيز التأهب للاستجابة على جميع المستويات، كما يُبرز الدور الأساسي الذي يمكن أن يؤديه التأهب في إنقاذ الأرواح وسبل كسب العيش، وخصوصاً لدى إدراجها بشكل واضح ضمن استراتيجية وطنية شاملة للحد من مخاطر الكوارث. لذا يجب تكثيف الجهود الرامية إلى بناء القدرات المحلية للمجتمعات المعرضة للكوارث وتلك المتضررة من الكوارث، وإدماج القدرات الوطنية والمحلية القائمة ضمن نظام لتنسيق الشؤون الإنسانية، لأن نظام العمل الإنساني الأكبر حجماً هو أفضل تجهيزاً لمواجهة ما يجتثه المستقبل من المخاطر والمتطلبات وحالات عدم اليقين.

تطوير القدرة على الاستجابة من أجل التأهب على كل من الصُعد الإقليمي والوطني والمحلي

٢٩ - تواصل منظومة الأمم المتحدة العمل على زيادة تقديم الدعم إلى الحكومات والمنظمات الإقليمية للتأهب، وخصوصاً في المناطق المعرضة للكوارث. ومن الأمثلة على ذلك اتخاذ تدابير التأهب بالحد الأدنى على الصعيدين الوطني والإقليمي. وفي منطقة الجنوب

الأفريقي، ما برح الشركاء في المجال الإنساني يعملون مع أمانة الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي على تقديم الدورات التدريبية للدول الأعضاء، واستحداث الأدوات المشتركة ووضع السياسات والاستراتيجيات لتطبيق التأهب على نطاق المنطقة، والاتفاق على سيناريوهات للمخاطر المحتملة تسهلا للتخطيط على الصعيدين الوطني والإقليمي. وتعكف الأمم المتحدة حاليا على إجراء تدريبات محاكاة في أفريقيا تهدف إلى تعزيز القدرات العملانية للشبكات اللوحستية الإقليمية.

٣٠ - وفي منطقة آسيا والمحيط الهادئ، يعمل مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية حاليا، على الصعيد القطري، على تجربة حزمة متكاملة من تدابير التأهب لمواجهة حالات الطوارئ. وبعد تحديد الاحتياجات المحددة للتأهب في البلدان المستهدفة، يهدف المكتب إلى تقديم الدعم إلى الشركاء في العمل الإنساني والحكومات في مجالات رئيسية كإنشاء هياكل التنسيق والتخطيط لحالات الطوارئ والتأهب لتقديم البيانات ولتقييم الاحتياجات. ويهدف هذا النهج إلى تقديم دعم شامل للتأهب من أجل خلق صلة واضحة بين إجراءات التأهب والنتائج الإيجابية التي تحققها الاستجابة الإنسانية. وعلى غرار ذلك، ما برحت الأمم المتحدة وشركاؤها تقدم دورات تدريبية على الاستجابة الإنسانية وأدوات التنسيق للمنظمات في منطقة الخليج. وفي أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، وضع المكتب دليلا موجزا للحكومات يحدد آليات الاستجابة الدولية والخدمات المتاحة لها في حالات الكوارث، وقدمت الدعم لتدريب أعضاء الأفرقة القطرية الإنسانية وممثلي الحكومات من مختلف بلدان المنطقة الإقليمية، مما سهل تبادل المعلومات والتفاهم حول أدوات وعمليات الاستجابة لحالات الطوارئ.

٣١ - وفي غرب أفريقيا، انضوت الوكالات الإنسانية مؤخرا تحت مظلة الشراكة الاستراتيجية من أجل التأهب؛ وقد نُفذ هذا المشروع التجريبي في عام ٢٠١٠ مع أصحاب المصلحة الإقليميين. كما يضطلع بأنشطة تنمية القدرات داخل البلدان، بدعم من الشركاء الإقليميين والعالميين. وفي غانا، البلد الأول المشمول بهذا المشروع التجريبي، أفضى تقييم التأهب لحالات الطوارئ والقدرة على الاستجابة الذي أجري في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠، إلى تنقيح مكونات إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية في كانون الثاني/يناير ٢٠١١، بحيث أصبح خطة عمل للفترة ٢٠١١-٢٠١٢ تستند إلى خمس توصيات رئيسية وإلى تمرين محاكاة أجري على الصعيد الوطني في أيار/مايو ٢٠١١.

٣٢ - ووافق الموظفون الأساسيون في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات في شباط/فبراير ٢٠١١ على أن تشدد اللجنة بقدر أكبر على التأهب والحد من مخاطر

الكوارث. وفي عام ٢٠١١، سيقدم أعضاء الفريق العامل الفرعي التابع للجنة المعني بالتأهب الدعم لعمليات التخطيط الوطنية لحالات الطوارئ في عدد من البلدان المختارة. وحتى نيسان/أبريل ٢٠١١، كانت قد اختيرت كل من أوغندا وغانا ونيبال وهايتي كبلدان تجريبية بشكل أولي. وتعهد أيضا المرفق العالمي للحد من الكوارث والإنعاش التابع للبنك الدولي توفير الدعم التقني والمالي من أجل التأهب للكوارث والحد من المخاطر في عدد من البلدان العالية الخطورة. وتشكل المبادرة لتعزيز القدرات على الحد من الكوارث مثالا آخر على الجهد المشترك بين الوكالات لتقديم خدمات المشورة، والتوجيه التقني والتدريب وتبادل المعارف.

٣٣ - ومن الأساسي تعزيز القدرات على تحليل معلومات الإنذار المبكر على الصعيدين الوطني والدولي من خلال التعاون بين الدول والشراكات بين كيانات الأمم المتحدة ومؤسسات الأبحاث. وتصدر اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات التقرير المعنون "إنذار مبكر- تحرك مبكر" ثلاث مرات في السنة كما أطلقت طبعة محدثة تصدر عن النشرة الإلكترونية Humanitarian Early Warning Service، مرفقة بمعلومات عن الإنذار المبكر متعلقة بالأخطار الطبيعية.

تعزيز الشبكات والآليات الدولية من أجل استجابة أكثر فعالية

٣٤ - واصلت الشبكات العالمية والأطر المشتركة بين الوكالات، القائمة حاليا كالفريق الاستشاري الدولي للبحث والإنقاذ، وفريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم والتنسيق في حالات الكوارث، والتنسيق المدني - العسكري للشؤون الإنسانية لدى الأمم المتحدة، تقديم الدعم إلى الحكومات في استجابتها للكوارث. وقد اعتمدت حتى الآن أغلبية الجهات المستجيبة الدولية لحالات البحث والإنقاذ في المدن المبادئ التوجيهية والمنهجيات التي وضعها الفريق الاستشاري. وفي عام ٢٠١٠، نظم فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم والتنسيق في حالات الكوارث بعثتي تأهب لمواجهة الكوارث، وأوفد ١٠ بعثات لحالات الطوارئ. ويبلغ عدد مديري شؤون الكوارث المتاحين لبعثات فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم والتنسيق في حالات الكوارث نحو ٢٥٠ مديرا. وفي إطار التنسيق المدني - العسكري للشؤون الإنسانية لدى الأمم المتحدة الذي يدعو إلى التنسيق بين الأوساط الإنسانية والعسكرية، قدم مزيج من النماذج التدريبية والتوجيهية على نحو يهدف إلى إعداد مجموعة متنوعة من الجهات الإنسانية والعسكرية لمواجهة حالات الطوارئ. وعلى غرار ذلك، يشمل الاتفاق الذي جرى التوصل إليه في سياق مؤتمر آسيا والمحيط الهادئ حول المساعدة العسكرية لعمليات الإغاثة في حالات

الكوارث توجيهها استراتيجيا، فضلا عن إطار مرجعي، للمنظمات الإنسانية والنظراء الحكوميين بشأن مشاركة الجهات العسكرية في تقديم الدعم للاستجابة الإنسانية.

٣٥ - وواصلت الأمم المتحدة تعاونها مع الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر في تشجيع ودعم الحكومات على الاستفادة من المبادئ التوجيهية لتسهيل العمليات الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي في حالات الكوارث وتنظيمها على الصعيد الوطني. وخلال الفترة المشمولة بالتقرير، واصل مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية تعاونه مع الاتحاد الدولي والاتحاد البرلماني الدولي من أجل سن تشريعات محلية نموذجية لتعزيز التأهب لمواجهة حالات الطوارئ وتسهيل وتنظيم أكثر كفاءة للمساعدات الدولية في حالات الكوارث.

التأهب في سياق تزايد مواطن الضعف

٣٦ - بات من المسلم به اليوم على نطاق واسع بأن التحديات العالمية كتغير المناخ وتقلب أسعار المواد الغذائية والطاقة، واتجاهات الاقتصاد الكلي، والهجرة غير النظامية، والنمو السكاني السريع، والتوسع العمراني والتدهور البيئي، تسهم في زيادة التعرض والاحتياجات الإنسانية، وفي التغيير السريع لنطاق عمل المنظمات الإنسانية.

٣٧ - وبغية منع حصول الآثار السلبية الناجمة عن التحديات العالمية والتخفيف من حدتها، تعكف الجهات الفاعلة الإنسانية على نحو متزايد إلى تحليل ورصد هذه التغيرات وتأثيرها على ضعف القدرة على توقع مكان وزمان بروز المشاكل الإنسانية أو تفاقمها. ويمكن استخدام هذه المعلومات لاتخاذ الإجراءات الملائمة في الوقت المناسب، بما في ذلك التخطيط لحالات الطوارئ، وبناء القدرات الوطنية في مجال الاستجابة وغير ذلك من أنشطة التأهب. ونظرا لتشابك هذه الاتجاهات سيتعين بشكل متزايد على العاملين في المجال الإنساني إقامة شراكات مع السلطات المحلية وغيرها من الجهات المعنية، والوكالات الإنمائية والمتخصصة، والمؤسسات المالية الدولية والمنظمات البحثية، من أجل تحسين فرص حصولهم على تحليل عالي الجودة ووقوفهم على قدرات المجتمعات المحلية على الصمود وفهمهم لآليات القائمة لمواجهة هذه التغيرات.

٣٨ - وواصلت الوكالات خلال الفترة المشمولة بالتقرير تحسين رصدها وتحليلها للتحديات العالمية المؤثرة على الاحتياجات والأوضاع الإنسانية. فقد أقرت مثلا اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات استراتيجيتها وخطة عملها الأولى لمواجهة التحديات الإنسانية في المدن. كما عكفت الوكالات الإنسانية العاملة مع الشركاء في التنمية من خلال فرقة العمل الرفيعة المستوى المعنية بأزمة الأمن الغذائي العالمي، على إجراء تحليل مشترك لآثار

ارتفاع الأسعار على الفئات الضعيفة من الناس وإعطاء الأولوية لإجراءات التخفيف من حدتها.

باء - تمويل الأنشطة الإنسانية

٣٩ - رغم آثار الركود العالمي، استمر ازدياد مساهمات الدول الأعضاء والقطاع الخاص في المساعدات الإنسانية خلال عام ٢٠١٠. فقد ساهم ما لا يقل عن ١٤٠ بلداً، فضلاً عن منظمات القطاع الخاص والأفراد، في تقديم تمويل إجماليه نحو ١٥,٦ مليار دولار^(١) سواء كان ذلك من داخل أو من خارج إطار عملية النداءات الموحدة. وقد شكل هذا المبلغ زيادة قدرها ٤ مليارات دولار مقارنة بمستويات التمويل التي أفيد عنها عام ٢٠٠٩ وشكلت المستويات المرتفعة لدعم حالي الطوارئ الإنسانية في هايتي وباكستان السبب الرئيسي لهذه الزيادة. وتسجل زيادة في عدد الدول الأعضاء التي تقدم موارد للعمل الإنساني، بينها بلدان تستفيد هي نفسها من المعونة. إلا أن مستوى التمويل العام مقارنة بالاحتياجات (قياساً بالمساهمات المقدمة في إطار عملية النداءات الموحدة) انخفض من ٧٣ في المائة عام ٢٠٠٦ إلى ٦٣ في المائة عام ٢٠١٠.

٤٠ - وكما هو مبين في مبادئ المنح الإنسانية السليمة، تُشجّع الجهات المانحة على مواصلة العمل معاً من أجل تخصيص التمويل بشكل جماعي بما يتناسب مع الاحتياجات وعلى أساس تقييم الاحتياجات، فضلاً عن توفير مرونة في التمويل تتيح للوكالات على الأرض تقديم المساعدة في الأماكن التي أمس ما تكون الحاجة إليها. ومع أن للنافذة التي يفتحها الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ للأزمات التي تعاني نقصاً في التمويل تأثيرات هامة بالنسبة إلى تسوية التباينات في القطاعات، فإنه ينبغي بذل مزيد من الجهود لضمان توفير موارد كافية لجميع القطاعات التي لم ترصد لها مساهمات.

التحسينات في نظام تمويل الأنشطة الإنسانية

٤١ - منذ نحو ٢٠ سنة، أي منذ أن أنشأ قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ عملية النداءات الموحدة والصندوق المتجدد المركزي للطوارئ (وهو سلف الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ القائم حالياً)، تواصلت الدول الأعضاء والأمم المتحدة وشركاؤها إحراز تقدم نحو تحقيق قدرة أكبر على التنبؤ وكفاءة أكبر بتمويل الأنشطة الإنسانية. وتنطوي إمكانية التنبؤ بالأنشطة الإنسانية على توافر أموال كافية غير مرصودة تتيح توزيع الموارد على نحو مرن وقائم على الاحتياجات والوصول السريع إلى أموال إضافية عند الضرورة. وأدخلت

(١) وفقاً لما سجلته نشرة Financial Tracking Service (<http://fts.unocha.org/>) في ١١ نيسان/أبريل ٢٠١١.

تحسينات سواء من حيث مستوى أو نطاق التمويل الذي تقدمه الدول الأعضاء وكذلك في ما يتعلق بالأدوات والآليات المتاحة لتعبئة الموارد وتنسيقها وتخصيصها.

٤٢ - ومن آليات التمويل التي أنشئت في السنوات الأخيرة، الصناديق المشتركة، بما فيها الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ والصناديق المشتركة على الصعيد القطري، وهي الصناديق المشتركة للأنشطة الإنسانية وصناديق الاستجابة لحالات الطوارئ، وغير ذلك من الآليات مثل صندوق الإغاثة في حالات الطوارئ، والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر. وتقلص إلى حد كبير آليات ابتكارية إضافية، كنظم التمويل المسبق التي تتيح الاقتراض من الداخل التي تستخدمها بعض وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها، المهل الزمنية لاستجابة الوكالات في حالات الطوارئ.

٤٣ - وتشكل الصناديق المشتركة المتعددة الأطراف آليات تقدم الجهات المانحة من خلالها مساهمات غير مرصودة إلى مصدر مشترك توزع منه المخصصات وفقا لأولويات استراتيجية محددة بشكل عام، مما يساهم في توفير تمويل للأنشطة الإنسانية يتسم بدرجة متزايدة من الكفاية والمرونة وحسن التوقيت. وفي الفترة الممتدة بين عامي ٢٠٠٦ و ٢٠١٠، تلقت آليات التمويل المشترك للأنشطة الإنسانية (سواء كانت الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ أو الصناديق القطرية) أكثر من ٣,٨ مليارات دولار، شكلت نسبة تناهز ٧ في المائة من إجمالي المساهمات الإنسانية للفترة نفسها.

٤٤ - وفي عام ٢٠١٠، تواصل تعزيز مساءلة وفعالية آليات التمويل هذه. ويُتوقع أن يوفر بدء تطبيق إطار الأداء والمساءلة في ما يتعلق بالصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ لمحة عامة عن أثر هذا الصندوق على الصعيد القطري. وعلاوة على ذلك، فإن العمل جارٍ على إجراء تقييم شامل للصندوق بعد انقضاء السنوات الخمس الأولى على تشغيله. كما جرى تعزيز رصد قطرية الصناديق المشتركة. وأُنجز تقييم الصناديق المشتركة للأنشطة الإنسانية في آذار/مارس ٢٠١١. وسيزيد إصدار التقارير السنوية والاتفاقات وطرق الإبلاغ الموحدة من تعزيز شفافية تلك الصناديق.

٤٥ - وعرفت عملية النداءات الموحدة تطورا كبيرا على امتداد السنوات الماضية. إذ يولي اهتمام خاص لضمان المواءمة الوثيقة لتقييمات الاحتياجات مع هذه العملية والاستراتيجيات القطرية ومجمل دورة البرامج. وستجرى مثلا مواءمة أدوات التخطيط لعملية النداءات الموحدة مع نتائج التقييمات المنسقة للاحتياجات. وسيسهل ذلك استخدام الشروط كأساس لوضع البرامج والمشاريع وتلبية الاحتياجات دون أن تشوبها ثغرات أو تداخلات. ويساهم التمويل من خلال الآليات القائمة مثل عملية النداءات الموحدة والصناديق المشتركة في تحسين

القدرة على التنبؤ، ويعزز تحديد الأولويات وتخصيص الموارد على أساس الحاجة، ويرسخ المساءلة عن النتائج الجماعية. ولا يزال تعزيز توزيع الموارد على أساس الاحتياجات هو من المواضيع ذات الأولوية لفريق المنح الإنسانية السليمة.

٤٦ - ورغم هذه التحسينات الرئيسية التي أدخلت على نظام تمويل الأنشطة الإنسانية، لا تزال التحديات تكمن في ضمان القدرة الهيكلية على الاستجابة بفعالية للاتجاهات الحالية والمقبلة التي تؤثر على المساعدات الإنسانية. ويظل تمويل التأهب لحالات الطوارئ مصدر قلق للأمم المتحدة وشركائها. وعلاوة على ذلك، في حالات البلدان الخارجة من النزاع ومن الأوضاع المشقة، يلزم بذل جهود مطردة لضمان توافر تمويل التنمية في الوقت المناسب، ووجود آليات التمويل المناسبة دعماً للمرحلة الانتقالية والإنعاش المبكر. كما يلزم بذل مزيد من الجهود لتحسين الاستفادة من الموارد والقدرات الموجودة داخل المجتمع المدني.

التمويل من أجل التأهب

٤٧ - رغم الاعتراف الواسع النطاق بضرورة تعزيز قدرات الحكومات والمجتمعات المحلية على منع حصول الأزمات الإنسانية والتأهب لها، غالباً ما يقدم التمويل المخصص للتأهب تبعاً لكل حالة على حدة وبصورة غير متسقة. لذا يتعين استحداث آليات تمويل مناسبة وكافية الموارد من أجل تمويل أنشطة التأهب. والجهات المانحة مدعوة إلى تقديم موارد يمكن التنبؤ بها لتدابير التأهب. كما أن الحكومات والجهات المحلية الفاعلة في البلدان المعرضة للكوارث مدعوة في الوقت نفسه لتعزيز تدابير التأهب الخاصة بها، في حين ينبغي للأطراف الدولية الفاعلة أن تواصل دعم تلك البلدان في الوصول إلى آليات التمويل المناسبة. ومع أنه ينبغي التركيز في المقام الأول على استخدام تمويل المساعدة الإنمائية من أجل التأهب والحد من المخاطر، فإن ذلك سيتطلب أيضاً من الشركاء في المجال الإنساني بذل جهود كي ترصد للتأهب بعض الموارد الواردة عن طريق النداءات.

٤٨ - ويعكف حالياً فريق عمل تابع لفريق تمويل الأنشطة الإنسانية باللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات على تتبع وتحفيز تمويل التأهب من خلال آليات الأمم المتحدة القائمة لتمويل الأنشطة الإنسانية. كما يجري حالياً القيام بدراسات حالة داخل البلدان هدفها إثبات فعالية تكلفة الاستثمار في مجال التأهب وتبسيط الضوء على المزيد من الحلول العملية لتحسين تمويل التأهب، وذلك بالتعاون الوثيق مع الدول الأعضاء المهتمة والفريق العامل الفرعي المعني بالتأهب التابع للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات.

تمويل المرحلة الانتقالية

٤٩ - إن التمويل الكافي لمواجهة حالات النزاع والهشاشة لا ينقذ الأرواح فحسب بل هو قادر أيضا على المساعدة في إرساء أسس الإنعاش المستدام والسلام والقدرات الوطنية. ورغم المساهمات الكبيرة للدول الأعضاء في مساعدة الدول المتضررة من النزاعات، فإن كمية الموارد المخصصة لتقديم الدعم في المرحلة الانتقالية لم تكن كافية. فكثيرا ما يتأخر توفير التمويل اللازم لأنشطة الإنعاش أو يكون محدودا، ما يؤدي بدوره إلى تمديد مهل البرامج الإنسانية.

٥٠ - وتعكف الأمم المتحدة وشركاؤها، بما في ذلك الحوار الدولي بشأن بناء السلام وبناء الدول، على وضع توجيهات على نطاق المنظومة من أجل إدخال تحسينات في هذا المجال مستقبلا. وبالإضافة إلى ذلك، تعمل الأمم المتحدة مع أعضاء منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، من خلال الشبكة الدولية المعنية بحالات النزاع والهشاشة على وضع توجيهات لتمويل المرحلة الانتقالية تستند إلى تعزيز الأولويات الوطنية لكل من الحكومات المعنية في شراكة مع الجهات المانحة، والنظام المتعدد الأطراف وشركائها. ويحظى هذا العمل بدعم من فريق العمل المعني بفعالية التمويل والمعونة التابع للفريق العامل المشترك بين مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية واللجنة التنفيذية للشؤون الإنسانية، بالتنسيق مع فريق تمويل الأنشطة الإنسانية التابع للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات. والهدف الرئيسي من التوجيهات الجديدة هو ضمان استخدام أكثر كفاءة للمساعدات المالية عن طريق الجمع بين مصادر التمويل وأدوات المعونة المختلفة بأكثر الطرق فعالية.

٥١ - ومع أن هذه المبادرات تساعد في تحسين نظام تمويل الأنشطة الإنسانية على مواجهة التحديات الحالية والمقبلة، ما زال يتعين بذل المزيد من الجهود. والمطلوب التوعية بالاحتياجات المتزايدة من أجل المضي في تعبئة الدعم المقدم من الجهات المانحة بين الدول الأعضاء والقطاع الخاص. لذا، فإن كيانات الأمم المتحدة وشركاءها مدعوة لدعم الدول الأعضاء في تسهيل توفير التمويل المتعدد الأطراف للأنشطة الإنسانية. وينبغي أيضا استكشاف فرص التمويل الجديدة من خلال الكيانات الإقليمية والعالمية، كالمؤسسات المالية الدولية. وبالنظر إلى الصعوبة التي يخلقها الوضع الاقتصادي العالمي لبيئة تمويل الأنشطة الإنسانية، سيتعين على الدول الأعضاء والأمم المتحدة وشركائها تعزيز الشراكات من أجل تحقيق نتائج قابلة للقياس تحقق أكبر قدر من التأثير على المحتاجين من خلال زيادة التمويل كما ونوعا.

رابعاً - التقدم المحرز في تنسيق المساعدة الإنسانية

ألف - تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية

القدرات والتنسيق في الميدان

٥٢ - في السنوات القليلة الماضية، واجهت الأمم المتحدة وشركاؤها في المجال الإنساني تحديات تمثلت في الاستجابة لعدد من حالات الطوارئ الواسعة النطاق. فقد حمل حجم الكوارث في هايتي وباكستان الأوساط المقدمة للمساعدة الإنسانية على العمل بأقصى طاقتها. وبنتيجة تقييم هذه الردود، برز عدد من المواضيع المشتركة المتصلة بالتنفيذ الفعال للمساعدة الإنسانية، بينها قضايا متعلقة بالتنسيق.

٥٣ - وتُظهر نتائج التقييم أهمية ضمان توافر الموارد اللازمة للاستجابة الإنسانية الشاملة التي تتوخاها النداءات العاجلة. لذا من الضروري رصد موارد بشرية ومالية - بما فيها تعهدات الجهات المانحة - تتيح الاضطلاع بأدوار حيوية في التنسيق داخل المجموعات وفي ما بينها، وتسهل العمليات الحيوية كإجراء تقييمات الاحتياجات المشتركة ووضع الاستراتيجيات.

٥٤ - ومن الضروري إشراك الجهات الوطنية الفاعلة والسكان المتضررين في تنسيق الاستجابة الإنسانية وتقديمها الاستجابة الكافية من قبل العاملين في المجال الإنساني للاحتياجات الحقيقية وحماية كرامة المتضررين. بيد أن التقييمات الأخيرة خلصت بالإجماع إلى أن مشاركة الجهات الفاعلة الوطنية أو المتضررين كانت محدودة وأن هذه المسألة ما زالت تشكل مجالا هاما يستوجب التحسين. ويعكف فريق العمل المعني بالنهج العنقودي التابع للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات على معالجة قضايا من قبيل العمل على نحو أكثر فعالية مع الشركاء الوطنيين، وضمان مشاركة أكبر من جانب المنظمات الدولية والوطنية غير الحكومية، وإنشاء آليات تنسيق للمراحل الانتقالية.

٥٥ - وتشير النتائج المستخلصة من التقييمات التي أجريت عام ٢٠١٠ إلى أنه كان للنهج العنقودي أثر إيجابي على جودة الاستجابة الإنسانية، وتسهيل جهود التنسيق بين المجتمع الدولي والحكومات. كما أن اعتماد النهج العنقودي عزز قدرة القيادات على التنبؤ والشراكة بين وكالات الأمم المتحدة، والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، والمنظمة الدولية للهجرة، والمنظمات الدولية غير الحكومية. بيد أنه بالإمكان إدخال مزيد من التحسينات على التنسيق. وبالإضافة إلى ذلك، فإن العدد المتزايد غير المسبوق من العاملين في المجال الإنساني، كما ظهر في حالات الطوارئ الواسعة النطاق مثل هايتي، بات

يتطلب أيضا بذل جهود لمواصلة تعزيز القيادة، وتبسيط آليات التنسيق، وزيادة الالتزام والمسائلة والشفافية من قبل أعضاء المجموعة، وتوفير تنسيق قوي ومتخصص داخل المجموعات وفي ما بينها.

تعزيز قيادة الشؤون الإنسانية

٥٦ - خلال الفترة المشمولة بالتقرير، عززت التحديات التي صادفها النظام الإنساني جراء سلسلة من الكوارث الواسعة النطاق التي حصلت، وحالات الطوارئ المستمرة التي طال أمدها، رأيا مفاده أن القيادة القوية والقادرة والبعيدة النظر ضرورية لتحقيق استجابة فعالة. ومن المجالات الرئيسية التي يتعين إحراز تقدم فيها، تعزيز معارف ومهارات وخبرات المنسقين المقيمين ومنسقي الشؤون الإنسانية، وتعزيز الدعم المقدم لهم وتدعيم الآليات الموضوعية تحت تصرفهم.

٥٧ - إن وجود منسقي الشؤون الإنسانية المدربين تدريباً جيداً في المكان المناسب يتسم بأهمية قصوى؛ ويجب المضي في المبادرات التدريبية وفي جهود تعزيز مجموعة منسقي الشؤون الإنسانية التي زاد عدد المرشحين المدرجين فيها لتشمل ٣٩ شخصاً. وهذا الأمر يجعل من تعزيز الإدارة الفعالة لأداء منسقي الشؤون الإنسانية والمنسقين المقيمين الذين يضطلعون بمهام تنسيق الشؤون الإنسانية، مجالاً يستوجب زيادة التركيز عليه. وينبغي توفير دعم كاف وأكثر قابلية للتنبؤ به لعدد من المنسقين المقيمين العاملين في البلدان المعرضة للكوارث بغية تمكينهم من قيادة وتنسيق كل جهود التأهب والاستجابة. وقد نشرت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات مؤخرًا كتيباً للمنسقين المقيمين ومنسقي الشؤون الإنسانية يحدد الإجراءات الرئيسية التي ينبغي لهم اتخاذها في إطار التأهب لحالات الطوارئ والاستجابة لها.

٥٨ - وتعتمد أيضاً فعالية المنسقين المقيمين ومنسقي الشؤون الإنسانية على قدرة الأفرقة القطرية الإنسانية التي ينبغي لأعضائها تعزيز أفرقة الإدارة القطرية التابعة لها، عند الضرورة، لا سيما عند حصول أزمات واسعة النطاق. والمناقشات جارية حالياً لإنشاء نظام يمكن فيه للأفرقة القطرية الإنسانية إجراء استعراضات الأقران، ووضع إطار أداء للعمل الإنساني يمكن من خلاله رصد التحقيق التدريجي للنتائج الجماعية، والإبلاغ عنه. ويجب على تحقيق النتائج الجماعية أن يكون متماشياً مع الجهود الرامية إلى تحسين المسائلة تجاه السكان المتضررين.

المساءلة تجاه السكان المتضررين

٥٩ - تعمل الأمم المتحدة وشركاؤها في المجال الإنساني حاليا على زيادة درجة مساءلتها تجاه السكان المتضررين. فهؤلاء السكان هم في صلب عملهم الإنساني، وبالتالي فإن مشاركتهم الفعالة ضرورية لتقديم المساعدة بطرق تلبي احتياجاتهم على أفضل وجه. وأبرزت الكوارث الأخيرة بشكل إضافي ضرورة قيام منظمات الاستجابة بتحديد أولويات التشاور والتواصل مع المجتمعات المتضررة من الكوارث. كما تعكف كيانات الأمم المتحدة وشركاؤها في المجال الإنساني على وضع آليات للمساءلة الداخلية بما يضمن إشراك السكان المتضررين والمنظمات المحلية والتشاور معهم.

٦٠ - وفي ظل الانتشار الواسع للتكنولوجيا الفعالة من حيث التكلفة، يجري النظر حاليا في عدد من النهج الجديدة، كاستخدام الهواتف المحمولة، ومراكز الاتصال، والبرامجيات الحرة المفتوحة المصدر، وشبكات التواصل الاجتماعي وأوساط التقنيين والمتطوعين. وبالإضافة إلى ذلك، توفر عدة مبادرات هامة، مثل Sphere Handbook المنقح لعام ٢٠١١^(٢)، الصادر عن منظمات شريكة غير حكومية، والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، وكيانات الأمم المتحدة، ومبادرة الشراكة في المساءلة الإنسانية، أدوات ومبادئ توجيهية وخططا طوعية صارمة لإصدار شهادات تضمن تقيّد تنفيذ البرامج بأعلى المعايير.

٦١ - وحظي تعزيز دور المجموعات في استخدام النهج القائمة على المشاركة والترويج لها، بالأولوية في خطة عمل فرقة العمل المعنية بالنهج العنقودي التابعة للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، لعام ٢٠١١. وبقيادة منسق الإغاثة في حالات الطوارئ، ألزم المسؤولون الرئيسيون الأعضاء في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات منظماتهم بجعل إشراك الأشخاص المتضررين في تخطيط البرامج واستعراضها، جزءا من ممارساتهم الداخلية، وتيسير إيصال ردود الفعل على الخدمات التي تقدمها منظمات اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات.

تحقيق الانسجام في تقييم الاحتياجات

٦٢ - إن تحقيق الانسجام في عمليات تقييم الاحتياجات وتنسيقها ضروريان لتحسين فعالية تقديم المساعدات إلى المستفيدين وللمساءلة أصحاب المصلحة. فهما يسهلان وضع تحليل مشترك للوضع الإنساني بتطبيق منهجيات ومؤشرات متسقة ويساعدان في ضمان تقليل الثغرات والازدواجية إلى الحد الأدنى لدى إجراء تقييمات مع السكان المتضررين. وتحقيقا

(٢) Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response, The Sphere Project, 2011

لهذه الغاية، وضعت الأمم المتحدة وشركاؤها، من خلال اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات الصبغة النهائية للتوجيهات التنفيذية لعمليات التقييم المنسقة في حالات الطوارئ، التي توفر إطارا وأدوات لتنسيق احتياجات التقييم وتوحيد معلومات التقييم.

٦٣ - ومع أن هذه التوجيهات تؤكد المسؤوليات العامة التي تضطلع بها السلطات الوطنية، فهي تستهدف الأفرقة القطرية الإنسانية في المقام الأول، والوكالات العنقودية القيادية والمنظمات الإنسانية. وينبغي لتنفيذها أن يدعم صياغة النداءات ويعزز الصلات مع جهود مرحلة ما بعد الصراع وجهود تقييم الكوارث. ويمكن أيضا تطبيق هذه التوجيهات في حالات الطوارئ غير المشمولة بنداء، وكذلك في سياق التأهب. ويتضمن الإطار أيضا مجموعة من المؤشرات والأدوات الموحدة، وأداة لتوحيد البيانات، أشير إليها بـ "لوحة القيادة الإنسانية"، ومنهجية أولية متعددة العناوين للتقييم السريع تسعى إلى التوصل، في غضون الأيام القليلة الأولى من حالة الطوارئ، إلى فهم مشترك للوضع الإنساني، من حيث الحجم أو حدة تعرضه، وللمنحى الذي يحتمل أن يسلكه.

٦٤ - وبدعم من قدرة احتياطية آخذة بالتوسع مكونة من خبراء لتقييم الاحتياجات، يجري العمل على تجربة تطبيق هذه التوجيهات والأدوات التنفيذية خلال عام ٢٠١١ في ما لا يقل عن أربع حالات طوارئ إنسانية وأربعة سياقات تأهب. وستعدّل هذه التوجيهات والأدوات على أساس الأصداء الواردة من الميدان والدروس المستفادة.

القواعد والإجراءات المتعلقة بحالات الطوارئ المتبعة بالأمانة العامة في الاستجابة الإنسانية السريعة

٦٥ - إن الاستجابة في الوقت المناسب جزء لا يتجزأ من العمل الإنساني الفعال. وفي عام ٢٠١٠، أظهرت استجابة مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية لحالات الطوارئ الإنسانية، بما فيها الزلزال الذي ضرب هايتي والفيضانات التي اجتاحت باكستان، قيمة الجهود التي بذلت مؤخرا لتعزيز قدراته على العمل بسرعة ومرونة لتعيين ونشر الموظفين. فقد أتاح برنامج إدارة قوائم المرشحين ملء ٨٥ في المائة من التعيينات الميدانية وحفض معدلات الشغور الميدانية بنسبة ١٢ في المائة. كما تواصل تقليص متوسط الوقت اللازم لملء شاغر ميداني من ٧٥ يوما إلى ٥١ يوما، وتحسّن الانتقال من الزيادة الحادة المفاجئة في الدعم إلى التخطيط للاحتياجات من الموظفين على المدى الطويل من خلال تعزيز التنسيق على المستويين الداخلي والخارجي. وأدرج أكثر من ٦٠٠ شخص على القائمة. وأتاحت آلية جديدة لتوفير الدعم الكبير المفاجئ، هي مجموعة المتحفزين لتقديم الدعم المفاجئ، منح الموافقة المسبقة للاستشاريين والمتعاقدين المستقلين الذين سيجري إيفادهم في غضون مهلة

قصيرة لتغطية ثغرات التوظيف المؤقتة، استكمالا لقائمة المرشحين للاستجابة لحالات الطوارئ، وبرنامج الشراكات الاحتياطية، الحاليين. وقد أتاحت كل هذه الآليات مجتمعة نشر ما مجموعه ١٢١ فردا، إلى جانب الزيادة الحادة والمفاجئة في التوظيف التي أمنتها المكاتب الإقليمية.

٦٦ - وبغية التمكن من تجهيز الموظفين الميدانيين بشكل أسرع وأكثر كفاية، أطلق مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، في شراكة مع مكتب الأمم المتحدة في جنيف، "التخطيط للحيازة" وهي عبارة عن قاعدة بيانات إلكترونية آنية للمشتريات تتيح شراء السلع والخدمات بشكل أسرع وبطريقة موحدة أكثر. ودخل النظام المركزي لمخزون الانتشار السريع، وهو مخزون استراتيجي داخلي لمعدات ومواد الدعم العملائي، قيد الخدمة بشكل كامل. وفي عام ٢٠١٠، أدى هذا المخزون دورا حيويا في التعبئة الفورية للدعم البالغ الأهمية بالمعدات أثناء حالات الطوارئ.

تحسين التنسيق المدني - العسكري في الشؤون الإنسانية واستخدام العتاد العسكري

٦٧ - أثبتت التجربة الأخيرة في حالات الطوارئ الواسعة النطاق القدرات الفريدة التي توفرها الجهات العسكرية التي غالبا ما تكون قادرة بشكل جيد على المساعدة في دعم العمل الإنساني. وقد شكل زلزال هايتي وفيضانات باكستان تذكيرا بأن الجيوش قادرة على أن تسهم بعتاد ملائم وفريد في الوقت المناسب للمساعدة في المراحل الأولى من عملية الاستجابة لحالات الطوارئ الإنسانية.

٦٨ - ومع ذلك، فإن التحديات لا تزال قائمة في الحفاظ على الطابع المدني للمساعدة الإنسانية، وهي غالبا ما تأخذ حجما كبيرا لدى توفير مساعدة عسكرية أجنبية ثنائية. ولا بد من توفير العتاد العسكري لدعم العمل الإنساني بطريقة ملائمة ويمكن التنبؤ بها واستكمالها بما يضمن تلبية الاحتياجات الإنسانية أنى برزت وبما ينسجم والمبادئ الإنسانية.

٦٩ - وترد الركائز الأساسية لهذا التنسيق المدني - العسكري المبدئي في الشؤون الإنسانية في مبادئ توجيهية محددة على الصعيد الدولي، وينبغي للدول الأعضاء مواصلة الاعتراف والالتزام بمبادئها. ومع أن الجهات الفاعلة في المجال الإنساني ما فتئت تنادي بأن تكون كل من مبادئ أو سلو التوجيهية بشأن استخدام العتاد العسكري وعتاد الدفاع المدني الأجنبي في الإغاثة في حالات الطوارئ والمبادئ التوجيهية المتعلقة باستخدام العتاد العسكري وعتاد الدفاع المدني لدعم الجهود الإنسانية للأمم المتحدة في حالات الطوارئ المعقدة، جزءا من السياسات والعقيدة العسكرية الوطنيتين، ينبغي للدول الأعضاء والجهات العسكرية أن تركز على نشر العتاد العسكري تلبية لاحتياجات محددة للأوساط المقدمة للمساعدات الإنسانية،

كملاذ أخير، في إطار احترام المبادئ التوجيهية الدولية والتوجيهات الوطنية ودعمًا للعمل الإنساني. وقد طُبقت هذه المسلّمات في الحالة الليبية، حيث، رغم عدم القيام حتى تاريخه بتقديم أي طلب للحصول على الدعم العسكري، جرى التنسيق المدني - العسكري بصورة فعالة، على سبيل المثال من خلال إزالة التضارب عن طريق تبادل المعلومات مع الجهات المسلحة لتجنب تعرض موظفي المساعدة الإنسانية لمخاطر محتملة.

٧٠ - وطوال الفترة المشمولة بالتقرير، واصل التنسيق المدني - العسكري في الشؤون الإنسانية لدى الأمم المتحدة توفير التنسيق المبذول بين الجهات الإنسانية والعسكرية من خلال تبادل المعلومات، وتجنب المنافسة، وعند الاقتضاء، السعي وراء أهداف مشتركة. وزادت التجارب الأخيرة في التنسيق مع الجهات العسكرية اهتمام الدول الأعضاء بشكل كبير وقُدمت في أعقابها مقترحات بمبادرات جديدة لدعم التنسيق المدني - العسكري الفعال في الشؤون الإنسانية. وسيتعين القيام بخطوات لتحسين هذا التنسيق من خلال سد الثغرات التي جرى تحديدها، بما في ذلك من خلال زيادة عدد مجموعة الخبراء المدربين، وزيادة التدريب وتعزيز الحوار بين الجهات الإنسانية والعسكرية/المسلحة، والتعاطي على نحو أكثر فعالية ويمكن التنبؤ به وبسرعة بين الجهات المدنية والعسكرية في عمليات الاستجابة لحالات الطوارئ، وتفعيل مبادئ أو سلو التوجيهية والمبادئ التوجيهية المتعلقة باستخدام العتاد العسكري وعتاد الدفاع المدني لدعم الجهود الإنسانية للأمم المتحدة في حالات الطوارئ المعقدة عن طريق وضع توجيهات محددة بحسب البلد والسياق.

باء - تعزيز الامتثال للمبادئ الإنسانية والوصول إلى السكان

٧١ - لا ينبغي القيام بالعمل الإنساني إلا عند الضرورة وبما يتماشى مع المبادئ الإنسانية الأساسية المتمثلة بالإنسانية والحياد وعدم التحيز والاستقلالية. ولكن قدرات الجهات الفاعلة الإنسانية على الحفاظ على حضورها وعلى الوصول الآمن إلى السكان المحتاجين ما زالت، لسوء الحظ، عرضة للخطر الشديد في العديد من الأزمات الإنسانية. ومن القيود التي تعانيها هذه الجهات القيود البيروقراطية، والأعمال القتالية، والاعتداءات على العاملين في المجال الإنساني وسرقة أصولها.

٧٢ - وتشكل أيضا الأعمال القتالية الفعلية في حالات النزاع المسلح تحديات للوصول الآمن وفي الوقت المناسب إلى المحتاجين. ويؤكد ذلك على أهمية إشراك العاملين في المجال الإنساني مع جميع الأطراف في النزاع، في وضع واتخاذ تدابير تسهل الوصول أثناء الأعمال القتالية الفعلية، ومنها تحديد الأطراف في النزاع ممرات إنسانية، والوقف المؤقت للأعمال القتالية لإيصال المساعدات العاجلة إلى السكان المتضررين أو لإجلاء المدنيين.

٧٣ - والعنف الموجه ضد العاملين في المجال الإنساني ومرافقهم هو ذو دافع سياسي واقتصادي، وهو يشل إلى حد كبير من قدرتهم على القيام بالعمليات الإنسانية. وعلى مدى العقد الماضي، ارتفع عدد الاعتداءات الكبرى على موظفي الإغاثة الإنسانية - التي تؤدي إلى موت أو خطف أو إصابة خطيرة - بنسبة ثلاثة أضعاف، فاقت ١٠٠ اعتداء في السنة كل عام منذ عام ٢٠٠٦. ومع أن معدل تعرض الموظفين الدوليين لحادث يفوق مثيله لدى الموظفين الوطنيين، فإن هذه الفئة الأخيرة من الموظفين الذين يشكلون أكثر من ٩٠ في المائة من العاملين في الميدان، يتحملون القسم الأكبر من المخاطر الأمنية.

٧٤ - وفي عام ٢٠١٠، استعرضت دراسة لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية^(٣) الممارسة السليمة في كيفية تمكّن الوكالات الإنسانية العاملة في بيئات أمنية معقدة من المحافظة على حضورها ومن الوصول إلى السكان المتضررين لتقديم الخدمات المنقذة للأرواح وتوفير الحماية. ووضعت الجهات الفاعلة الإنسانية على الأرض استراتيجيات ابتكارية لإدارة المخاطر - قائمة على أساس القبول بها ومستكملة بتدابير أمنية - بما في ذلك بدائل "التمترس" التي مكنتها من الحفاظ على وجودها على مقربة من المجتمعات المتضررة. إن الترويج الاستباقي للقبول بالمخاطر من خلال بناء علاقات جيدة مع المجتمعات المحلية يشكل حجر الزاوية لإدارة السليمة للمخاطر. فالنهج القائمة على القبول بالمخاطر هي عملية متواصلة لا حدث معزول، وتتطلب تاليا إجراء حوار مستمر مع جميع أصحاب المصلحة - بما في ذلك جميع الأطراف في النزاع - من الضروري أن يحظى بدعم الدول الأعضاء. ولا تزال مبادئ الإنسانية والحياد وعدم التحيز والاستقلالية هي المسلمات الأساسية للعمل الإنساني اليومي على الأرض.

٧٥ - إن الارتكاز إلى هذا النهج المؤاتي للتنفيذ العملي هو تحول في الموقف من الهرب من المخاطر إلى إدارة للمخاطر، يجب التحلي به على جميع مستويات صنع القرار وهو يتجلى حاليا في إطار الأمم المتحدة لإدارة شؤون الأمن الذي ارتقى من نهج "متى ترحل" إلى نهج "كيف تبقى". وانسجاما مع مبدأ "عدم وجود برنامج من دون أمن" و "عدم وجود أمن من دون موارد"، يتعين على إدارة شؤون الأمن - وهي أحد مكونات البرامج الأقل تمويلا - فضلا عن تدابير القيام بواجب رعاية الموظفين الوطنيين والشركاء المحليين، أن تصبح جزءا لا يتجزأ من عمليات وبرمجة النداء الإنساني.

(٣) To Stay and Deliver, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2010

جيم - المساواة بين الجنسين ومنع العنف الجنساني والتصدي له في مجال العمل الإنساني

٧٦ - إن تقديم المساعدة الإنسانية الفعالة يتطلب وصول النساء والفتيات والفتيان والرجال إلى الخدمات والاستفادة منها على قدم المساواة، وعدم تعرضهم للمخاطر، بما في ذلك للعنف الجنساني. وتواصل المنظمات الإنسانية توفير المساعدة في بناء القدرات للشركاء من أجل تعزيز برامج المساواة بين الجنسين. ونُشر مستشارون من قوائم القدرات الإنسانية الدائمة في ٢٨ حالة إنسانية لدعم الأفرقة القطرية الإنسانية في تطبيق برامج المساواة بين الجنسين في مجال العمل الإنساني. وأتم آلاف العاملين في المجال الإنساني حصة التعليم الجنساني الإلكترونية التي أعدها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات. وفي عام ٢٠١٠، بدأ تطبيق "المؤشر الجنساني" - وهو عبارة عن أداة لتحسين الاستجابة الإنسانية من خلال ضمان تصميم المشاريع ضمن سياق عملية النداءات الموحدة، وكفالة مراعاة جمع الأموال بشكل كامل لمختلف احتياجات النساء والفتيان والفتيات والرجال - ما أدى إلى زيادة المشاريع التي تضمنت تعميماً لمراعاة المنظور الجنساني بنسبة ٣٠٠ في المائة.

٧٧ - كما يتواصل تعزيز منع العنف الجنساني والتصدي له من خلال التنسيق المنتظم والتنمية الهادفة للقدرات ضمن المجموعة العالمية المعنية بالحماية. فقد صدر كتيب لتنسيق الإجراءات المتعلقة بالعنف الجنساني ورزمة مواد تدريبية تحظى بتأييد اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، في حين قدم دعم ميداني مباشر في الوقت المناسب في خمسة بلدان. وأطلق مشروع القدرات في مجال مكافحة العنف الجنساني في الأوضاع الإنسانية لتعزيز مهارات العاملين في المجال الإنساني للتصدي لهذا النوع من العنف في تسعة بلدان. ويُستخدم حالياً نظام إدارة المعلومات الخاص بالعنف الجنساني، الذي يهدف إلى جمع وتحليل بيانات موحدة عن حالات هذا العنف المبلغ عنها، في خمسة بلدان.

٧٨ - ومن الأساسي دمج الشؤون الجنسانية في التخطيط والتأهب لحالات الطوارئ بين الوكالات. والعمل جارٍ على تقديم الدعم التقني من خلال برنامج القدرات الإنسانية الدائمة إلى منطقتي المحيط الهادئ والجنوب الأفريقي دعماً للقدرات الوطنية. وحسنت أيضاً الاستراتيجيات الابتكارية من القدرات التحليلية لمعرفة من هم المتأثرون بالآزمات وكيف أن إشراك جميع شرائح المجتمع يحسن التخطيط لحالات الطوارئ والاستجابة لها.

٧٩ - إن وقود الطبخ ما زال يشكل قضية حيوية تطال تقريبا كل جوانب الحياة اليومية لملايين الأسر. فهذه الأسر هي المسؤولة في المقام الأول عن جمع الحطب وطهي الطعام، والنساء والأطفال هم عرضة بشكل خاص لمجموعة من المخاطر، بينها التهابات الجهاز

التنفسي والاعتصاب والاعتداء الجنسي وتفويت فرص التعلم وتدمير البيئة. وقد كفلت فرقة العمل المعنية بالوصول الآمن لحطب الوقود والطاقة البديلة في الأوضاع الإنسانية التابعة للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات تركيز التحالف العالمي جديد لمواقف الطهي النظيفة بشكل قوي على اتباع نهج متعدد القطاعات لتلبية الاحتياجات من وقود الطبخ في حالات الطوارئ الإنسانية، وهو يشجع حالياً على بذل جهود لضمان الوصول الآمن إلى وقود الطبخ في البيئات المتضررة من الأزمات في جميع أنحاء العالم.

خامساً - الاستنتاجات والتوصيات

٨٠ - بناء على ما تقدم، أقترح ما يلي:

(أ) حث الدول الأعضاء والجهات الفاعلة غير الحكومية والمنظمات الإنسانية على تعزيز احترام المبادئ الإنسانية المتمثلة في الإنسانية والحياد وعدم التحيز والاستقلالية، والتقيدهما؛

(ب) إن الوصول الآمن وفي الوقت المناسب ودون عوائق إلى السكان الضعفاء شرط أساسي للإيصال الفعال للمساعدة الإنسانية. والدول الأعضاء مدعوة بقوة إلى تسهيل المرور السريع وبدون إعاقة للعاملين في المجال الإنساني ولإمدادات الإنسانية إلى المجتمعات المتضررة؛

(ج) من المهم لمنظومة الأمم المتحدة وشركائها في المجال الإنساني أن تواصل تعزيز التدابير المبدئية والقائمة على القبول التي تدعم القدرة على الحفاظ على وجود الهيئات الإنسانية والعمليات الإنسانية في بيئات عالية الخطورة. ينبغي لإدارة المخاطر الأمنية أن تشمل الترويج لقبول جميع الجهات الفاعلة ذات الصلة بالعمل الإنساني، لا سيما من خلال التواصل مع المجتمعات المحلية، وإبقائه على اطلاع مستمر من خلال التحليل المستمر لسياق العمل الإنساني؛

(د) حث الدول الأعضاء على مواصلة تعزيز التزامها بالعمل الإنساني المبدئي، بما في ذلك عن طريق ضمان الموارد الكافية للنهج الشامل لإدارة المخاطر الأمنية في إطار ميزانيات إعداد البرامج الإنسانية، وعلى الاستثمار في تعزيز الأمن في نظام إدارة شؤون الأمن في الأمم المتحدة؛

(هـ) من المهم لمنظومة الأمم المتحدة أن تعزز القدرة على توفير القيادة الإنسانية في حالات الطوارئ، ولا سيما نظام المنسق المقيم/منسق الشؤون الإنسانية، فضلاً عن آليات

التنسيق في المجال الإنساني، بما في ذلك للمرحلة الانتقالية، بما يشمل دعم السلطات الوطنية والمحلية، حسب الاقتضاء؛

(و) تشجيع الدول الأعضاء ومنظومة الأمم المتحدة والشركاء على زيادة الدعم المقدم لأنشطة التأهب، بما في ذلك من خلال تعزيز الشراكات مع المنظمات الإنمائية، ومواصلة تعزيز القدرات الإقليمية والوطنية والمحلية والتأهب للاستجابة لحالات الطوارئ الإنسانية. وينبغي للدول الأعضاء أن تنظر أيضا في سبل إضافية لتقييم التقدم المحرز في تعزيز مستويات استعدادها للاستجابة لحالات الطوارئ؛

(ز) تشجيع الدول الأعضاء ومنظومة الأمم المتحدة والشركاء في المجال الإنساني وفي التنمية على مواصلة تعزيز التأهب والحد من المخاطر عن طريق مواصلة تطوير الآليات الفعالة لكشف والتصدي بفعالية للاحتياجات الإنسانية الناجمة عن التحديات العالمية وغيرها من أوجه الضعف الهيكلي أو المزمنا؛

(ح) مناشدة الدول الأعضاء الحفاظ على تنوع قنوات التمويل الإنساني، وتقديم الدعم المستمر والمنتظم لهذه القنوات تلبية للاحتياجات الإنسانية القائمة والمتزايدة. ويشمل ذلك تقديم تعهدات مبكرة وممتدة على سنوات متعددة للصناديق الإنسانية المشتركة فضلا عن الدعم لاحتياجات الطوارئ لكل من الوكالات الإنسانية وغير ذلك من مصادر التمويل للبرامج الإنسانية؛

(ط) تشجيع الدول الأعضاء ومنظومة الأمم المتحدة والشركاء في المجال الإنساني على مواصلة إيجاد الحلول لتحسين آليات التمويل لمواجهة متطلبات المرحلة الانتقالية؛ والدول الأعضاء مدعوة بقوة إلى تعزيز الجهود الرامية إلى توفير التمويل المناسب والمرن لأنشطة التأهب؛

(ي) تذكير الدول الأعضاء والمنظمات الإنسانية بالحاجة الأساسية إلى الحفاظ على الطابع المدني لتقديم المساعدة الإنسانية في حالات الطوارئ، والطلب منها ضمان استخدام العتاد العسكري الأجنبي بشكل ملائم وفي الوقت المناسب وفريد من حيث قدرته وتوافره، وبناء، فقط، على طلب أو موافقة الدولة المتضررة، وفقا للقانون الدولي والمبادئ الإنسانية، وللمبادئ التوجيهية المعمول بها دوليا، كمبادئ أو سلو التوجيهية والمبادئ التوجيهية المتعلقة باستخدام العتاد العسكري وعتاد الدفاع المدني لدعم الجهود الإنسانية للأمم المتحدة في حالات الطوارئ المعقدة والتوجيهات المحددة بحسب البلد/السياق، إن وُجدت؛

(ك) تشجيع الدول الأعضاء على التشاور مع أوساط تقديم المساعدة الإنسانية ومنسق الإغاثة في حالات الطوارئ، من خلال الهياكل القائمة، عندما ترى أن نشر عتاد عسكري أجنبي دعماً للمساعدات الإنسانية ضروري، لضمان توفير الموارد المناسبة وأن نشرها هو تلبية لاحتياجات إنسانية محددة؛

(ل) حث الدول الأعضاء على تعزيز الجهود الرامية إلى التصدي لأشكال العنف الجنسي وغيره من أشكال العنف الجنساني، بما في ذلك عن طريق منعه والتحقيق في حصوله وملاحقة مرتكبيه في حالات الطوارئ الإنسانية، وتأمين الخدمات للضحايا؛

(م) أن تعزز الأمم المتحدة والشركاء في المجال الإنساني استخدام البيانات المصنفة بحسب الجنس والسن وأن تواصل تطبيق أدوات المؤشر الجنساني في آليات تمويل الأنشطة الإنسانية من أجل تتبع تمويل مخصصات التمويل المرصودة لإعداد البرامج الجنسانية والمتعلقة بالعنف الجنساني.