

Distr.
GENERAL

الجمعية العامة

A/46/568
17 October 1991
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

OCT 28 1991

UN Doc. A/46/568

الدورة السادسة والأربعون
البنود ٨٤ (ف) و ٩٧ (ب) و ١٤٣ من جدول الأعمال

المساعدة الاقتصادية الخاصة والمساعدة الفورية في
حالات الكوارث : مكتب الأمم المتحدة لتنسيق عمليات
الإغاثة في حالات الكوارث

تقرير مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين
والمسائل المتعلقة باللاجئين والمشردين ، والمسائل
الإنسانية : المسائل المتعلقة باللاجئين والمشردين

تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم
المتحدة في حالات الطوارئ

تقرير الأمين العام عن استعراض القدرات والخبرات
وترتيبات التنسيق في منظومة الأمم المتحدة لأغراض
المساعدة الإنسانية

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٢	٦ - ١	أولا - مقدمة
٣	٣٤ - ٧	ثانيا - التوصيات
٣	٩ - ٧	ألف - الإنذار المبكر
٤	١١ - ١٠	باء - الوقاية
٤	٣٧ - ١٣	جيم - الاستعداد والقُدرة على التأهب
٧	٣٩ - ٢٨	دال - النداءات الموجهة
٨	٣٤ - ٣٠	هاء - تعزيز التنسيق والقيادة
		المرفق - معلومات عن ولايات وقدرات وأنشطة مؤسسات منظومة الأمم المتحدة التي تقدم المساعدة الإنسانية وتحليل تلك الولايات والقدرات والأنشطة
١١		

أولا - مقدمة

١ - إن استجابة المجتمع الدولي لحالات الكوارث الطبيعية أو التي تقع بفعل الإنسان ، قد أصبحت بحق محل اهتمام دولي كبير . ففي السنوات الأخيرة ، ازدادت الكوارث وشهد العالم مناظر شاملة للدمار والهلاك . وتتفاقم آثار الكوارث بفعل عوامل اقتصادية مما يزيد من خطورتها في كثير من البلدان النامية . وتضاعف عدد اللاجئين والمشردين عدة أضعاف . وليس في الظروف الراهنة ما يبرر أي توقعات متفائلة فيما يتعلق بحدوث الطوارئ الإنسانية ووطأتها وتعقيدها في المستقبل المنظور .

٢ - وتقف الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة في مركز التقاء الجوانب السياسية والإنمائية والبيئية والإنسانية لهذه المسألة المعقدة ، مما يجعلها تدعى بشكل متزايد إلى الاضطلاع بدور حاسم في صياغة الاستجابة الدولية . والمسألة المطروحة هي كيف يمكن جعل الاستجابة أكثر اتساقا وتقديمها في وقت الحاجة إليها تماما وجعلها أكثر تمشيا مع حجم المشكلة وضمان وجود القيادة المتلاحمة . ويتطلب بذلك اتصافا وثيقا الحد من الأسباب الجذرية لحالات الطوارئ التي تقضي مساعدة إنسانية والقضاء عليها في نهاية المطاف .

٣ - ومع أن الأمم المتحدة حققت نتائج مذهلة في حالات مثل عملية بنغلاديش في السبعينات ومكتب عمليات الطوارئ في أفريقيا ، فإن التجربة لم تكن على نمط واحد . على أن دروسا هامة قد استفيت ؛ ولا بد من أخذ هذه الدروس في الحسبان بعناية عند تخطيط الاستراتيجيات والآليات اللازمة للمستقبل .

٤ - ولضمان جني أكثر النتائج إيجابية من الجهود الدولية المبذولة ، هنسك ، فيما يبدو ، شرطان أساسيان بشكل مطلق . أولهما ، أن تكون الموارد المتاحة كافية وفي المتناول بسهولة . والثاني هو وجوب تحسين التنسيق داخل منظومة الأمم المتحدة ومع الدول الأعضاء ، المستفيدة منها والمانحة ، فضلا عن المنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية .

٥ - ويشارك عدد من البرامج والوكالات ، إلى جانب إدارات الأمم المتحدة ، في أنشطة الوقاية والتخفيف من الآثار وتقديم المساعدات في حالات الطوارئ . وهذا التعدد في الولايات والقدرات والهيئات الإدارية قد أدى إلى تقديم عدة طلبات إلى الأمين العام للحصول على تقارير بشأن هذه المسألة أو تلك ، وكان ذلك أحيانا مع طلبات

محددة لتعزيز هذا أو ذاك من البرامج والادارات المعنية . على أن التدابير المخصصة لا تتضافر بما يجعل منها خطة محكمة . ولذلك ، فإن التوصيات التي تلي تتوخى أن تكون شاملة في نطاقها وأن تتصدى لجميع الجوانب التي تنطوي عليها معالجة حالات الطوارئ ، بما في ذلك الإنذار المبكر والوقاية والاستعداد والقدرة على التأهب ، والنسداءات الموحدة وتعزيز التنسيق والقيادة .

٦ - وعلاوة على ذلك ، ترد معلومات عن ولايات ومؤسسات المنظومة المشتركة في تقديم المساعدات الانسانية ، وقدراتها وأنشطتها ، وتحليل ذلك كله في مرفق لهذا التقرير .

ثانيا - التوصيات

ألف - الإنذار المبكر

٧ - تتيح نظم الإنذار المبكر للكيانات المعنية في منظومة الأمم المتحدة ، فضلا عن البلدان المتأثرة ، أن تتخذ التدابير المناسبة للوقاية والتأهب . وهناك عدة وكالات تابعة للأمم المتحدة تشغل فعلا نظما للإنذار المبكر في مجالات اختصاصها أو تحتفظ بقواعد بيانات يمكن أن توفر معلومات مفيدة للإنذار المبكر . وقد أثبتت هذه النظم جدواها بصورة خاصة في التصدي لكوارث طبيعية مفاجئة وللجفاف والمواسم العجاف . وينبغي القيام دوريا بتجميع وتحليل جميع المعلومات المتوفرة ، وذلك بشكل منتظم . ولا بد أيضا من تعزيز القدرة المؤسسية في البلدان المعرضة للكوارث لتلقي هذه المعلومات واستخدامها بشكل فعال ونشرها على كل صعيد محلي .

٨ - ولما كانت تدفقات اللاجئين وغيرها من عمليات نزوح السكان تنتج من أسباب تتفاوت الى حد بعيد ، فإن الإنذار المبكر الفعال يقتضي تكامل المعلومات ، بما في ذلك المعلومات عن الاحداث السياسية وتأثيرها ، والتحقق من إمكان الاستناد إليها في عملية اتخاذ القرار .

٩ - وينبغي أن تضع الأمم المتحدة ترتيبات أكثر منهجية ، للاستفادة مما للحكومات والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات ، من قدرات في مجال الإنذار المبكر .

باء - الوقاية

- ١٠ - شمة حاجة ماسة الى تعزيز قدرات البلدان المعرضة للكوارث في مجال ادارة الكوارث على أساس ما يتوفر من استراتيجيات التأهب والوقاية .
- ١١ - وينبغي لمنظومة الأمم المتحدة ، على الصعيد القطري ، أن يُعزز جهودها المبذولة لمساعدة الحكومات على إعداد برامج متكاملة للتخفيف من آثار الكوارث بحيث تتمكن من التحديد الدقيق لطبيعة الاخطار والمخاطر . وفي هذا الصدد ، لابد من تنفيذ التدابير المرتقبة في برنامج العقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية ، بما في ذلك التذكير بإقامة مكاتب وطنية لإدارة الكوارث في البلدان المعرضة لخطرها . علاوة على ذلك ، ينبغي تعزيز برنامج التدريب على ادارة الكوارث الذي شرع به مؤخرا مكتب الأمم المتحدة لتنسيق عمليات الإغاثة في حالات الكوارث وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، بما يمكن الموظفين الميدانيين من أن يكونوا على كامل الاستعداد للتصدي للكوارث والطوارئ .

جيم - الاستعداد والقدرة على التأهب

- ١٢ - ويجب أن تكون منظومة الأمم المتحدة في وضع ييسر لها اتخاذ ترتيبات مسبقة ، على أساس قدراتها القائمة والاحتياطية على السواء ، لمساعدة البلدان المعرضة للطوارئ و/أو المتأثرة بها . وفي سبيل ذلك ، قام عدد من الوكالات التنفيذية فعلا بتعزيز قدرته على مواجهة الطوارئ . وهناك وكالات أخرى تخطط حاليا بذلك ، مع مشاركة فعلية من قبل كل من هيئاتها الادارية . وينبغي تقديم كل الدعم لهذه الجهود .
- ١٣ - وينبغي زيادة القدرة الحالية لمنظومة الأمم المتحدة باتخاذ اللازم من ترتيبات التأهب ، التي يمكن تحريكها بسرعة . ويشمل ذلك التدابير المبينة في الفقرات التالية :

١ - صندوق دائر مركزي لحالات الطوارئ

- ١٤ - ينبغي إنشاء صندوق دائر مركزي جديد للأمم المتحدة مخصص للطوارئ ، يخضع لسلطة الأمين العام وذلك عن طريق تقرير أنصبة لمرة واحدة تسدها الدول الاعضاء للاستخدام في المرحلة الاولى من عمليات الطوارئ المعقدة . وينبغي تسليف الموارد

للكالات التنفيذية في المنظومة ، على أساس أنها ستسدد السلفة الى الصندوق أولا بأول ، من التبرعات التي تردّها استجابة لنداءات توجّه بشكل موحّد .

١٥ - يُنشأ هذا الصندوق على أساس تجريبي برأس مال قدره ٥٠ مليون دولار ، وينبغي استعراض عملياته بعد عامين من انشائه .

١٦ - وسيكون الصندوق بشكل رئيسي آلية لتدفق النقد ، بغية تمكين مؤسسات المنظومة من الاستجابة بفعالية في مراحل الطوارئ الأولى . ولذلك ، ينبغي ألا يُعتبر بديلا عن التبرعات التي تقدمها أوساط المانحين لكل حالة طارئة ، وهي تبرعات يمكن تعبئتها على خير وجه على يد الوكالات التنفيذية لمنظومة الأمم المتحدة .

١٧ - ولن يكون الصندوق المذكور بأية حال بديلا عن توفير الاغذية وتكاليف نقلها في حالات الطوارئ الصعبة ، مما سيستمر استمداده من الاحتياطي الفذائي الدولي للطوارئ و/أو موارد برنامج الاغذية العالمي .

١٨ - يتولى الأمين العام إدارة هذا الصندوق ، مستفيدا من مشورة الوكالات التنفيذية في المنظومة ، عن طريق لجنة دائمة مشتركة بين الوكالات ، تعنى ، علاوة على التعاون المشترك بين الوكالات لكل حالة طارئة معقدة ، بالمسائل المتعلقة باستخدام الصندوق وتخصيص أمواله وتسديدها .

٢ - تدابير إضافية من أجل سرعة الاستجابة

(١) التحديد المكافئ المسبق لمخزونات إمدادات الإغاثة والدعم السوقي

١٩ - لن تشمل القدرة على التأهب في مجال مخزونات الاغذية إنشاء احتياطات فعلية من الاغذية ، بل ستتقضي من البلدان المانحة الالتزام بإفساح المجال أمام الأمم المتحدة عن طريق برنامج الاغذية العالمي للوصول الى احتياطاتها الوطنية من الاغذية أو الحصول على النقد لشراء الاغذية ، بإشعار قصير الامد ، ويُفضل أن يكون ذلك في حدود فترة محددة مضمونة من طلب الحصول على هذه المخزونات .

٢٠ - ومن المسلم به أن الترتيبات السوقية ذات الكفاءة والفعالية من حيث التكاليف هي عنصر أساسي من عناصر الاستجابة الناجمة للطوارئ . وفيما يتعلق بالخبرات المتصلة بالمسائل السوقية الخاصة بالاغذية وما يتصل بذلك ، ينبغي أن يُيسر انتفاع

برنامج الأغذية العالمي عند الاقتضاء - بالإضافة الى ما له من قدرة خاصة - بمرافق الجهة المانحة ومعداتها . وستقدم هذه التسهيلات السوقية والخبرة والقدرات التي الوكالات الأخرى ، حسب الطلب ، لتوريد المواد غير الغذائية لمناطق الأزمات .

٢١ - أما بالنسبة للمواد غير الغذائية ، فإنه ينبغي لمراكز الإمداد السريع القائمة ، مثل مركز اليونيسيف للرزق والتجميع في كوبنهاغن ، الذي يقدم معظم الإمدادات غير الغذائية للمساعدة في حالات الطوارئ الى منظومة الأمم المتحدة ، ومخزون الأمم المتحدة المتخصص في بيزا ، الذي يديره مكتب الأمم المتحدة لتنسيق عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ ، أن تواصل توحيد القياسي لكشوف مخزوناتهما وإفساح مجال أكبر لوصولها الى الجهات الموردة ، وذلك لتحقيق تخفيضات في التكاليف ووفورات في النفقات العامة وتغيير المواد المخزونة في الوقت المناسب ، بما يتيح للمخزونات الزراعية أن تكون جزءا من نظام سريع للشراء والشحن .

٢٢ - وتؤدي الاتصالات مع البلدان والمناطق المتأثرة بحالات الطوارئ دورا حاسما في تأمين الاستجابة السريعة الفعالة لحالات الطوارئ . وقد اتخذت عدة مؤسسات في منظومة الأمم المتحدة خطوات لتنمية قدراتها في هذا المجال ، بالاستفادة بشكل تام من التكنولوجيا الحديثة . وينبغي أن تتكامل هذه التسهيلات ، الى المدى المستطاع على الصعيد القطري . أما على الصعيد العالمي ، فإن المكتب يقوم حاليا بإعداد اتفاقية دولية تتعلق بحرية وصول معدات الاتصال الى مواقع الكوارث . وهناك فعلا بروتوكولات موقعة مع بعض الحكومات بغرض استخدام ما يلزم من المعدات والموظفين لهذه الأنشطة ، ولكن لابد من زيادة عدد هذه البلدان التي تقدم المساعدة الى الأمم المتحدة في هذا المضمار .

(ب) أفرقة الاختصاصيين الفنيين في حالات الطوارئ

٢٣ - ينبغي أن تستكمل أفرقة عمليات الطوارئ على الصعيد القطري بالارسال السريع لأفرقة التأهب المكونة من اختصاصيين فنيين ، بما في ذلك أفرقة المدنيين التابعة للحكومات للإغاثة في حالات الكوارث ، حيثما اقتضى الأمر وكلما اعتُبر ذلك مناسباً .

(ج) الترتيبات الدائمة مع الدول الأعضاء للوصول الى قدراتها المخصصة للإغاثة في حالات الطوارئ

٢٤ - ينبغي وضع ترتيبات مع الحكومات لتمكين الأمم المتحدة من الوصول على وجه السرعة ، وعند الاقتضاء ، الى القدرات المخصصة للإغاثة في حالات الطوارئ لدى تلك

الحكومات ، بما في ذلك مخزونات وموظفو الطوارئ ، فضلا عن الدعم السوقي . وينبغي أن تشمل تلك الترتيبات إبرام اتفاقات بشأن الاجراءات الادارية والمالية اللازمة لوزع هذه القدرات على وجه السرعة .

(د) قواعد بيانات بشأن القدرات الموجودة والاحتياطية داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها

٢٥ - ضمانا لادارة استجابة منظومة الأمم المتحدة لحالات الطوارئ بفعالية ، ينبغي أن تحتفظ المنظمات العاملة في هذا المجال بقواعد بيانات وقوائم حصر بشأن الموظفين المتخصصين استنادا الى معايير صارمة للاختيار ، فضلا عن الامدادات والمعدات والخدمات المتاحة لانشطة الإغاثة الفورية . وينبغي أن توضع قواعد البيانات هذه لتشمل المعلومات المتعلقة بالموضوع ، ولاسيما فيما يتعلق بمصادر الإمدادات والوقت ذي الصلة اللازم للإيصال فضلا عن الموقع . كما ينبغي دعم الجهود التي يبذلها مكتب الأمم المتحدة لتنسيق عمليات الإغاثة في حالات الكوارث بغرض تعزيز نظام ادارة المعلومات الخاص به والذي يستهدف توفير استعراض عام لقواعد البيانات القائمة بشأن ادارة الكوارث ، بالإضافة الى المعلومات الأخرى المتاحة عن موارد ادارة الكوارث .

(هـ) القواعد والاجراءات الخاصة لحالات الطوارئ بشأن الشراء والتوظيف

٢٦ - في حين يوجد لدى بعض المنظمات بالفعل قواعد واجراءات خاصة في هذا الشأن ، ينبغي وضع ترتيبات لضمان توفر القدرة لدى جميع المنظمات المعنية على شراء الإمدادات والمعدات اللازمة للطوارئ ، فضلا عن تعيين موظفي الطوارئ على وجه السرعة . وتحقيقا لهذه الغاية ، ينبغي وضع قواعد واجراءات خاصة لحالات الطوارئ توفر لتلك المنظمات المرونة الضرورية . وبالإضافة الى ذلك ، ينبغي تعديل اجراءات الأمن فسي منظومة الأمم المتحدة بما يساعد على الاستمرار أو الشروع في أنشطة الإغاثة حتى عندما تتوقف الأنشطة المعتادة .

٢٧ - كما ينبغي أن تضع الحكومات إجراءات خاصة لحالات الطوارئ بغرض التعجيل بشراء ووزع معدات وإمدادات الإغاثة على وجه السرعة .

دال - النداءات الموحدة

٢٨ - لا يكاد يتم الإعلان عن حالة طوارئ جسيمة أو معقدة ، حتى تعمل مؤسسات المنظومة سويا على إعداد نداء موحّد أولي ، يصدره الأمين العام في غضون أسبوع واحد . ويجري

تحسين النداء الاول في غضون ما يتراوح بين أربعة وستة أسابيع ، عندما يتوفر مزيد من المعلومات ، وتتبعه تقارير دورية عن الحالة . ولا يحول هذا الترتيب دون الاتصالات المعتادة التي تجريها كل منظمة مع الجهات المانحة الخاصة بها .

٢٩ - وينبغي أن تتخذ الحكومات التدابير اللازمة لزيادة مساهماتها والتعجيل بها ، بما في ذلك إمكانية القيام ، على سبيل الاحتياطي ، بتخصيص موارد مالية يمكن نقلها على وجه السرعة الى منظومة الأمم المتحدة استجابة للنداءات الموحدة التي يصدرها الأمين العام .

هاء - تعزيز التنسيق والقيادة

٣٠ - إن القيادة التي يوفرها الأمين العام ، ولاسيما في حالات الطوارئ المعقدة والواسعة النطاق ، تكون حاسمة في تعبئة القدرات السياسية والانسانية والإنمائية لمنظومة الأمم المتحدة على تقديم استجابة متسقة وفعالة .

٣١ - ومن أجل ممارسة تلك القيادة بما يحقق أقصى أثر ، يُعين الأمين العام موظفا رفيع المستوى لمساعدته شخصيا في الاستجابة لحالات الطوارئ ، على أساس أنه سيجري توفير الموارد الضرورية (انظر الفقرة ١٤) . ويستعين هذا الموظف الرفيع المستوى بالقدرة المتاحة لدى المنظمات القائمة العاملة في هذا المجال .

٣٢ - ويدخل في عداد المسؤوليات التي تنطأ بالموظف الرفيع المستوى ، الذي يكون تحت إدارة الأمين العام ، ما يلي :

(أ) إسداء المشورة الى الأمين العام بشأن جميع حالات الطوارئ الانسانية ، بما في ذلك أبعادها السياسية ؛

(ب) رصد جميع حالات الطوارئ بغرض تحديد حالات الطوارئ المعقدة والواسعة النطاق التي تتطلب استجابة على نطاق المنظومة ، بعد التشاور مع المنظمات المعنية العاملة في هذا المجال ؛

(ج) تنسيق وتيسير استجابة منظومة الأمم المتحدة بشكل متسق وحسن التوقيت لحالات الطوارئ تلك ؛

(د) تنظيم البعثات المشتركة بين الوكالات لتقييم الاحتياجات ، وإعداد نداءات موحدة يصدرها الأمين العام ، بالتشاور مع المنظمات المعنية العاملة في هذا المجال ؛

(هـ) التفاوض بشأن إمكانات وصول المنظمات العاملة في هذا المجال إلى مناطق الطوارئ بموافقة الأطراف المعنية ؛

(و) القيام ، بالتشاور مع المنظمات العاملة في هذا المجال ، بتنظيم استغلال الصندوق الدائر المركزي لحالات الطوارئ ؛

(ز) التفاوض بشأن وضع ترتيبات مع الحكومات والمنظمات غير الحكومية والمنظمات الحكومية الدولية والمساعدة في وضعها من أجل تعبئة الدعم الذي تقدمه للاستجابة التي توفرها منظومة الأمم المتحدة . وينبغي إنشاء سجل مركزي للقدرات الخاصة بحالات الطوارئ داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها وتعد ذلك السجل ؛

(ح) توفير معلومات موحدة ، بما في ذلك الانذار المبكر ، بشأن كل حالة من حالات الطوارئ المعقدة والواسعة النطاق ، بالاستعانة بقدرات مؤسسات المنظومة ، وإصدار تقارير دورية عن الحالة ؛

(ط) العمل بشكل وثيق مع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة العاملة في هذا المجال ومع لجنة الصليب الأحمر الدولية ومنظمة الهجرة الدولية ، ولاسيما عن طريق رئاسة المشاورات التي تجري بانتظام في سياق لجنة دائمة مشتركة بين الوكالات المعنية بحالات الطوارئ . وعلى الصعيد القطري ، يحافظ الموظف الرفيع المستوى على الاتصال الوثيق مع المنسقين المقيمين وأفرقة إدارة الكوارث ويوفر القيادة لهم ؛

(ي) العمل كمركز رئيسي للتنسيق مع الحكومات والمنظمات غير الحكومية والمنظمات الحكومية الدولية ووسائط الإعلام ؛

(ك) المساعدة في تعبئة الموارد .

٣٣ - وفي نيويورك تساعد الموظف الرفيع المستوى أمانة أساسية صغيرة تقوم على إدماج المكاتب القائمة التي تتولى رصد حالات الطوارئ المعقدة كل على حدة . وتستكمل الأمانة الأساسية بموظفين يعارون من مؤسسات المنظومة المعنية .

٣٤ - ويستلزم الأمر تعزيز قدرات مكتب الأمم المتحدة لتنسيق عمليات الإغاثة في حالات الكوارث من أجل توفير خدمات الدعم التقني المشتركة اللازمة لكل من الكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ المعقدة . ويصدق هذا الأمر بمففة خاصة على التخفيف من حدة الكوارث ، وإعداد قوائم حصر للقدرات الاحتياطية المتاحة لدى المجتمع الدولي ، ومستسودع المخزونات من الإمدادات الغوشية المطلوبة للنقل الجوي اللازم للاستجابة الفورية ، ومركز العمليات فضلا عن إعداد ونشر تقارير بشأن الحالة .

المرفق

معلومات عن ولايات وقدرات وأنشطة مؤسسات منظومة
الامم المتحدة التي تقدم المساعدة الإنسانية
وتحليل تلك الولايات والقدرات والأنشطة

الصفحة	الفقرات	
١٣	١ - ٣٣	أولا - معلومات أساسية
١٣	٣ - ١٣	ألف - مكتب مفوض الامم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين
١٦	١٤ - ١٨	باء - وكالة الامم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى
١٧	١٩	جيم - منظمة الامم المتحدة للطفولة
١٨	٢٠	دال - برنامج الأغذية العالمي
١٩	٢١ - ٢٣	هاء - برنامج الامم المتحدة الانمائي
٢٠	٢٤ - ٢٦	واو - مكتب الامم المتحدة لتنسيق عمليات الإغاثة في حالات الكوارث
٢١	٢٧ - ٢٨	زاي - الوكالات المتخصصة
٢٢	٢٩ - ٣٣	حاء - ترتيبات التنسيق المخصصة
٢٤	٣٣ - ٨٥	ثانيا - قدرة منظومة الامم المتحدة
٢٤	٣٦ - ٥٩	ألف - التخفيف من أثر الكوارث - الالتقاء والتأهب ، بما في ذلك نظم الإنذار المبكر
٢٣	٦٠ - ٦٥	باء - تقييم ونداءات الاحتياجات
٢٥	٦٦ - ٦٨	جيم - نشر المعلومات المتعلقة بحالات الطوارئ
٢٦	٦٩ - ٧٠	دال - إتاحة الوصول إلى مناطق الطوارئ
٢٦	٧١ - ٧٤	هاء - إجراءات التشغيل
٢٧	٧٥ - ٧٦	واو - السوقيات
٢٨	٧٧ - ٨١	زاي - لجنة الصليب الأحمر الدولية والمنظمة الدولية للهجرة
٤٠	٨٢ - ٨٥	حاء - المنظمات غير الحكومية ووسائل الاعلام

أولا - معلومات أساسية

١ - إن حكومة البلد المتأثر تكون هي المسؤولة ، بالدرجة الاولى ، عن توفير المساعدة الانسانية في حالات الطوارئ . وعند حدوث حالات طوارئ واسعة النطاق ، قد يكون على حكومة البلد المنكوب التصدي لمهمة تفوق الوسائل المتاحة لديها . وفي تلك الحالات يصبح من المتوقع أن تقوم الامم المتحدة ، بناء على طلب البلدان المتأثرة ، بتعبئة وتنسيق المساعدة والموارد المقدمة من المجتمع الدولي لمعاونة تلك البلدان في جهودها .

٢ - وترد أدناه مسؤوليات مختلف المنظمات المشتركة في تقديم المساعدة الانسانية .

ألف - مكتب مفوض الامم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين

٣ - عندما أنشئ مكتب مفوض الامم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين في عام ١٩٥١ ، كلف رسميا بتوفير الحماية للاجئين وتيسير التوصل الى حلول دائمة لمشاكلهم و "الاشتراك فيما قد تقرره الجمعية العامة من أنشطة إضافية..."^(١) . ومنذ ذلك الحين ، واختصاصات المكتب تشمل عن طريق سلسلة من قرارات الجمعية العامة ، فئة أوسع من الاشخاص ، منهم العائدون وعديمو الجنسية والمحتاجون الى حماية والمقتلعون بسبب حالة العنف العامة الخطيرة السائدة في بلدانهم .

٤ - ويرد تعريف للاجئين في النظام الاساسي لمكتب مفوض الامم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين الوارد في اتفاقية عام ١٩٥١ المتعلقة بمركز اللاجئين وبروتوكولها لعام ١٩٦٧ بوصفهم الاشخاص الذين يغفرون من بلدانهم بسبب "خوف من الاضطهاد له أسس وجيهة" . وقد تم الاعتراف في قرارات الجمعية العامة ذات الصلة بأن الاشخاص الذين يكونون محل اهتمام مكتب مفوض الامم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين يشملون فئة أوسع من اللاجئين ، فيشار إليهم أحيانا بأنهم ضحايا حرب أو صراع مدني خطير ، كفئة مقابلة لضحايا الاضطهاد . وجرى التسليم بهذا التعريف في اتفاقية منظمة الوحدة الافريقية لعام ١٩٦٩ بشأن اللاجئين وإعلان قرطاجنة لعام ١٩٨٤ بشأن اللاجئين . وعلى مدى العوام الماضي اجتمع الفريق العامل المعني بتوفير الحلول والحماية ، الذي عقده المفوض السامي بناء على طلب اللجنة التنفيذية ، لدراسة الاحتياجات اللازمة لتوفير الحماية ومتطلبات التوصل الى حلول فيما يتعلق بعدد من فئات الاشخاص المقترنين بالبحث عن ملاذ وملجأ . وقد درس الفريق العامل ، في جملة أمور ، مسألة دور المجتمع الدولي ،

بما في ذلك دور مكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين ، في توفير المساعدة والحماية وحسم حالة المشردين داخليا واللاجئين الذين يفرون من حالات الاضطرابات الداخلية الخطيرة أو الحرب الأهلية . وسيقدم الى اللجنة التنفيذية في دورتها الثانية والأربعين التي ستعقد في تشرين الاول/اكتوبر ١٩٩١ تقرير الفريق العامل مشفوعا بالتوصيات .

٥ - وقد أنشئ النظام الذي وضع في عام ١٩٥٠ كاستجابة لاحتياجات الذين شردتهم الحرب العالمية الثانية وما تلاها من آثار . ولم يتم تعديل هذا الهيكل الإنساني ، بعد ، على نحو يكفل معالجة المشاكل الناجمة عن الحرمان الاقتصادي والاجتماعي التي هي الباعث الرئيسي لجانب كبير من ظاهرة الحركات الجماعية الحالية . وقد جعل التعريف القانوني للاجئين من الصعب ، في بعض الاحيان شمول كثير من الحالات الاخيرة التي اضطر فيها رجال ونساء وأطفال إلى هجر منازلهم بأعداد كبيرة . وكثير من الاماكن التي يجد فيها اللاجئون ملجأ لهم توجد في بلدان نامية تفتقر الى هياكل أساسية وشبكات نقل كافية ، وهي مناطق غالبا ما تكون فيها الخدمات الحكومية المقدمة إلى المواطنين - الرعاية الصحية الأولية والتعليم ، على سبيل المثال - دون المستويات الدنيا المقبولة . وكثير من البلدان المستضيفة للاجئين في افريقيا يعاني من عجز مزمن ومتكرر في الاغذية ، ومن اقتصادات متدهورة نتيجة للدين الخارجي ، ولانخفاض أسعار السلع وأشار النزاع . وهذا سياق مختلف تماما عن السياق الذي أنشئ فيه مكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين في البداية .

٦ - وبموجب النظام الاساسي/الاتفاقية ، يقتضي توفير الحماية الدولية للاجئين أن يتخذ مكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين جميع الاجراءات اللازمة لضمان حقوق اللاجئين ورفاههم وتحسين حالتهم . وتشمل هذه الاجراءات التدابير الهادفة إلى تخفيض عدد اللاجئين الذين يحتاجون إلى حماية ، فضلا عن الجهود الهادفة إلى البحث عن حلول لمشاكلهم . وقد تشمل هذه الحلول تقديم مساعدة عاجلة أو مساعدة مماثلة أساسية لازمة لحماية حقوقهم الأساسية وتشجيع عودتهم الطوعية الى أوطانهم ، وإعادة تأهيلهم أو إدماجهم في مجتمع جديد . ونتيجة لذلك فإن توفير الحماية عملية مستمرة تستدعي اتخاذ الاجراءات اللازمة أثناء الهروب ، ولدى القبول ، وفي مرحلة الطوارئ ، وفي فترات الاستقرار والبحث عن الحلول وتنفيذها . ولا يتيسر في كثير من الاحيان ، فصل أنشطة توفير الحماية عن أنشطة المساعدة ، علما بأن الأخيرة كثيرا ما تكون الوسيلة لتقديم الاولى . ومكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين هو المنظمة الدولية الوحيدة ذات القدرة المؤسسية والمسؤولية الفريدة في مجال توفير الحماية الدولية

للاجئين . كما توفر المنظمة الدولية للهجرة ، التي هي منظمة حكومية دولية ، خدمات الهجرة وتتعاون في نقل الأشخاص الذين يعنى بهم مكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين .

٧ - وفيما يتعلق بتقديم المساعدة الى العائدين ، ذكرت الجمعية العامة أنه ينبغي أن تتوفر لمكتب المفوض السامي لشؤون اللاجئين وغيره من منظمات الأمم المتحدة الموارد الجاهزة الملائمة لمساعدة العائدين في شتى مراحل ادماجهم وتأهيلهم في بلدهم الأصلي . وأقرت الجمعية العامة أيضا اضطلاع مكتب المفوض السامي بوظيفة توفير الحماية للعائدين كجزء من اهتمام المفوض السامي ، لمشروع بنتائج العودة الطوعية . وبهذا العمل ، فست الجمعية العامة الولاية الأصلية لمكتب المفوض ، المتمثلة في تسهيل العودة الطوعية للاجئين ، على أنها تشمل رصد إعادة إدماج العائدين في بلدهم الأصلي ، وكذلك أي متابعة قد تكون لازمة لضمان تحقيق عملية إعادة الادماج تلك . وبناء على ذلك ، ينبغي إعطاء المكتب فرصة الوصول المباشر وغير المعرقل للعائدين وتزويدهم بمساعدة أولية لإعادة إدماجهم ، بينما تدعى منظمات الأمم المتحدة الأخرى ، في الوقت ذاته ، الى تقديم المساعدة من أجل التعمير والتنمية .

٨ - وثقتضي ولاية مكتب المفوض السامي لشؤون اللاجئين أيضا معالجة حالات الطوارئ بينما يقوم ، في الوقت ذاته ، بتشجيع التوصل إلى حلول دائمة . ويتضمن البحث عن حل دائم ، بالضرورة اتخاذ اجراءات سياسية ودبلوماسية تتمثل في اجراء حوار مع اللاجئين عن تصورهم لمستقبلهم ، إلى جانب مشاورات مع البلدان الأصلية ، وبلدان اللجوء الأول وإعادة التوطين ، حول ما إذا كانت مستعدة للسماح للاجئين بالعودة إلى بلدانهم الأصلية ، أو الاستقرار حيثما وجدوا ملجأ أو إعادة توطينهم في بلد ثالث .

٩ - وفي الخمسينات وأوائل الستينات ، تركزت أنشطة مكتب المفوض السامي ، بصورة رئيسية ، على إدماج اللاجئين في البلدان المتقدمة النمو . ومنذ ذلك الوقت تحول التركيز في أنشطة مكتب المفوض الى العالم النامي ، وتناقصت باستمرار أهمية إعادة توطينهم في بلدان ثالثة بالمقارنة بعودتهم الى أوطانهم ، وبدرجة أقل بالمقارنة بالاستيطان المحلي . واليوم ، فإن جزءا من عملية إدماج الأشخاص المشردين في بلد نام ، أو تشجيع عودتهم ، أو تسهيل إعادة اندماجهم في بلدانهم الأصلية يتطلب استحداث مناطق مضيغة ، وهي عملية طويلة الاجل ومعقدة ومُكلفة تدخل ، على العموم ، في إطار اختصاص جهاز الأمم المتحدة الإنمائي . ويسعى مكتب المفوض السامي الى الاضطلاع بدور حفاظ في تشجيع اشتراك الوكالات الانمائية للأمم المتحدة في هذه العملية .

١٠ - وبالنظر إلى القدرة الاستيعابية التي تتمتع بها البلدان المضيفة ، التي تتألف ، في أغلب الحالات الأخيرة ، من البلدان النامية ، يحتاج المجتمع الدولي إلى إيجاد نهج أكثر دينامية ومرونة لضمان توافر التمويل اللائم للمساعدة في البحث عن حلول دائمة للاجئين . ومن الضرورة الأساسية ، في هذه الحالة ، يتم توفير التمويل الخارجي بالإضافة إلى المساعدة الانمائية الرسمية المتوقعة .

١١ - وفي عام ١٩٨٨ ، طلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام أن يدرس مسألة ضرورة إيجاد آلية دولية لتنسيق برامج المساعدة للمشردين في داخل البلد . وأذنت الجمعية العامة في قرارها ١٣٦/٤٤ المؤرخ ١٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٩ لمنسقي الأمم المتحدة المقيمين أن يكونوا جهة الوصل على الصعيد القطري لتنسيق جهود إغاثة المشردين داخل البلد - فيما عدا العمليات الخاصة الواسعة النطاق التي يضطلع بها على أساس مخصص .

١٢ - ويوفر مكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين المساعدة للمشردين داخل البلد ، على أساس مخصص بناء على طلب الأمين العام ومجلس الأمن أو الجمعية العامة من خلال مهمة المساعي الحميدة التي يضطلع بها بالنظر إلى ما يتمتع به المكتب من خبرة وخبرة فنية هامتين ومباشرتين . وتقتصر هذه الأنشطة ، عادة ، على تدابير الطوارئ والرعاية والإعالة . ورغما عن أن المفوض السامي لم يكن مطالباً رسمياً ، في هذه العمليات ، بحماية المشردين داخل البلد المقصودين بالذكر فهو يضع الاحتياجات المتعلقة بحمايتهم في الاعتبار عند تصميم مشاريع المساعدة المطلوبة ، ويحتفظ لنفسه بحق التدخل مع السلطات المختصة حيثما تعيق العقبات المتمثلة بالحماية توفير المساعدة المطلوبة من مكتبه . وعلاوة على ذلك ، ففي بعض الحالات التي تطول فيها حالة الطوارئ ، تتحول المساعدات الأولية التي يوفرها مكتب المفوض إلى بحث عن حلول دائمة لمشاكل هذه الفئة من الأشخاص المشردين .

١٣ - وطلبت لجنة حقوق الإنسان إلى الأمين العام ، في قرارها ٢٥/١٩٩١ المؤرخ في ٢٦ شباط/فبراير ١٩٩١ ، أن يقدم إليها ، في دورتها الثامنة والأربعين في عام ١٩٩٢ ، تقريراً تحليلياً عن المشردين في داخل البلد ، آخذاً في الاعتبار حماية حقوق الإنسان بالنسبة لهم .

باء - وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل
اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى

١٤ - أنشئت وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الاونروا) بموجب قرار الجمعية العامة ٣٠٢ (د - ٤) المؤرخ ٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٤٩ كي ما تقوم ، بالتعاون مع الحكومات المحلية ، بتنفيذ برامج مباشرة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين . ويتعين تنفيذ برامج الإغاثة والتشغيل ، على حد سواء ، بدون المساس بحكم العودة أو التعويض الوارد في القرار ١٩٤ (د - ٣) المؤرخ في ١١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٤٨ (ب) .

١٥ - ومما يؤسف له أن آمال المجتمع الدولي في التنفيذ المبكر لهذه الأحكام الواردة في القرار ١٩٤ (د - ٣) لم تتحقق وما زالت تلك الأحكام دون تنفيذ حتى اليوم . ولهذا السبب تمدد الجمعية العامة ولاية الوكالة بصورة دورية ، وكان آخر تمديد حتى ٣٠ حزيران/يونيه ١٩٩٣ .

١٦ - ومنذ البداية ، كرست الوكالة معظم مواردها لخدمات الإغاثة مثل توفير الأغذية ، والمأوى والملابس . ولم تخصص سوى نسب ضئيلة لتدابير التعليم والصحة . ونظرا لتغير احتياجات اللاجئين بعد أن تزايد اعتمادهم على أنفسهم ، عدلت الوكالة برامجها ، محولة اهتمامها تدريجيا إلى خدمات التعليم والصحة والإغاثة والخدمات الاجتماعية من النوع الذي تجري الحكومات ، عادة ، على تقديمه . وحاليا يبلغ عدد اللاجئين المسجلين لدى الوكالة ، حوالي ٢,٥ من ملايين اللاجئين (اللاجئون الاصليون وأحفادهم) يعيش ثلثهم في مخيمات في الأردن وفي الجمهورية العربية السورية ولبنان والأرض المحتلة في الضفة الغربية وقطاع غزة . ويذهب حوالي ٢٥٨ ٠٠٠ تلميذ إلى مدرسة ابتدائية وثانوية متوسطة تديرها الوكالة . ويوجد حوالي ٥ ٠٠٠ مقعد في ثمانية معاهد تقنية ومهنية ودور معلمين للاجئين من الفتيان والفتيات . كذلك ، فإن الخدمات الصحية ، وخاصة العناية بالأمهات والرضع ، متوافرة من خلال شبكة مكونة من حوالي ١٠٠ مركز صحي ، وتتلقي الأسر التي تتوفر فيها معايير الإعسار الخاص والتي يبلغ مجموع عدد أعضائها زهاء ١٥٠ ٠٠٠ شخص أغذية ومساعدات أخرى .

١٧ - وقد أدت مذبحة اللاجئين في مخيمي صبرا وشاتيلا في لبنان في عام ١٩٨٢ والوفيات والاصابات بالجراح التي لحقت بالفلسطينيين في الأرض المحتلة بعد نشوب الانتفاضة بوقت قليل في كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٧ إلى توجيه الانتباه نحو حاجة اللاجئين

الى "الحماية" . وفي هذا الصدد ، تم توجيه الانتباه إلى أن مهام الحماية القانونية الدولية المسندة إلى الوكالة بموجب النظام الاساسي/الاتفاقية لا تشمل اللاجئين الفلسطينيين نظرا لأن النظام الاساسي لعام ١٩٥١ استثنى أي لاجئين يحملون بالفعل ، على المساعدة والحماية من منظمة دولية أخرى . ونظرا إلى أن اللاجئين الفلسطينيين كانوا يتلقون من الوكالة مساعدة ، ليس ، مع ذلك ، حماية قانونية ، لم تشملهم ولاية مكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين . بيد أن الفلسطينيين الذين يعيشون خارج منطقة عمليات مكتب المفوض السامي ، والذين لا يتلقون بالتالي ، أية خدمات من الوكالة ، يحق لهم الحصول على أي نوع من أنواع الحماية القانونية الدولية يمكن للمكتب أن يقدمه . وما زال ذلك صحيحا اليوم .

١٨ - وفي عام ١٩٨٨ ، شرعت الوكالة في برنامج للمساعدة والحماية العامتين في الأراضي المحتلة ، على إثر اقتراح من الأمين العام في تقريره إلى مجلس الأمن المؤرخ في كانون الثاني/يناير ١٩٨٨ (S/19443) استجابة لقراره ٦٠٥ (١٩٨٧) المؤرخ في ٢٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٧ الذي طلب فيه إلى الأمين العام "أن يدرس الحالة الراهنة في الأراضي المحتلة مستخدما جميع الوسائل المتاحة له ، وأن يقدم تقريرا ... يتضمن توصياته بشأن الطرق والوسائل الكفيلة بضمان سلامة وحماية المدنيين الفلسطينيين الذين يعيشون تحت الاحتلال الاسرائيلي" .

جيم - منظمة الأمم المتحدة للطفولة

١٩ - كلفت منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) ، التي أنشئت في عام ١٩٤٦ ، بتقديم المساعدة ، وفقا للاحتياجات ، إلى جميع الاطفال ضحايا المصاعب الذين تتعرض صحتهم للخطر ، بدون تمييز بسبب الجنسية ، أو العرق ، أو المعتقد الديني أو المذهب السياسي . ووسع نطاق هذا التكليف فيما بعد بحيث يشمل النساء . وفي حين ركزت اليونيسيف أنشطتها منذ ذلك الحين على مشاكل التنمية ، فقد احتفظت على الدوام بقدرة للاستجابة لحالات الطوارئ . فاتفاقية حقوق الطفل ، التي اعتمدها الجمعية العامة في قرارها ٢٥/٤٤ المؤرخ في ٢٠ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٩ ، توفر الرعاية والحماية الخاصتين اللتين يحتاج اليهما جميع الاطفال الذين هم في ظروف قاسية ، بما فيهم أولئك الذين تشردهم الحروب الاهلية أو الذين يتعرضون للخطر لأسباب أخرى داخل حدودهم ، مضافا إليهم الاطفال اللاجئون . وهكذا تكون مسؤولية اليونيسيف عن مساعدة الاطفال في جميع حالات الظروف القاسية من صلب ولايتها ومما يسهل هذا أن أنشطة البرنامج العادي لليونيسيف ، لكونها منظمة عاملة في الميدان ، تركز في الغالب على

القطاعات التي تكتسب أهمية أساسية حينما تتأثر أعداد كبيرة من المدنيين بالكوارث الطبيعية أو التي من صنع الإنسان . وتؤدي اليونيسيف دورا مهما في عمليات الطوارئ ، وخاصة في مجالات الرعاية الصحية الأولية ، بما في ذلك التحصين ، وإمدادات المياه والمرافق الصحية ، وأنشطة التعليم الأساسي والأمن الغذائي للأسر المعيشية . وقد قامت مؤخرا بتعزيز وحدة عمليات الطوارئ التابعة لها بالمقر .

دال - برنامج الأغذية العالمي

٣٠ - دأب برنامج الأغذية العالمي على تقديم المساعدة في حالات الطوارئ منذ إنشائه في عام ١٩٦٣ . وقد أدمجت أنظمتها الأصلية بصورة محددة المساعدة في حالات الطوارئ في صلب ولاية البرنامج . وقد أدى مؤتمر الأغذية العالمي المعقد في عام ١٩٧٤ إلى إنشاء الاحتياطي الغذائي الدولي لحالات الطوارئ بعد عام واحد داخل برنامج الأغذية العالمي ، وذلك لإيجاد آلية للاستجابة المتعددة الأطراف لتوفير الأغذية في حالات الطوارئ . وقد تطور ذلك المزيج من الاستجابة لحالات الطوارئ وتقديم المساعدة الإنمائية في ولاية برنامج الأغذية العالمي على امتداد السنوات الخمس والعشرين الماضية . فمثلا ، خلال الفترة من عام ١٩٦٣ إلى عام ١٩٧٣ كان ٩,٣ في المائة فقط من مجموع نفقات برنامج الأغذية العالمي تمثل المساعدة الغذائية في حالات الطوارئ . ومن عام ١٩٧٣ إلى عام ١٩٨٨ ارتفعت النسبة إلى ٢٣ في المائة . ويقدم البرنامج الجزء الأكبر من المساعدة الغذائية لحالات الطوارئ المقدمة من المجتمع الدولي ، أي ما يتراوح بين ٢٨٠ مليون دولار و ٤٠٠ مليون دولار في العام . ومن الناحية الكمية ، ينتظر أن يتجاوز هذا مليون طن من المساعدة الغذائية لحالات الطوارئ الخالصة في عام ١٩٩١ ، إضافة إلى مليون طن آخر تقدم للاجئين والمشردين داخليا . ويشكل ذلك الآن ما يقرب من ٥٠ في المائة من عمليات البرنامج . وفي إطار العديد من عمليات الطوارئ الرئيسية والمخصصة ، عمل البرنامج كمنسق للمساعدة الغذائية للاجئين في جمهورية إيران الإسلامية وباكستان والصومال ، ومنذ عام ١٩٨٩ في إثيوبيا . ويُعترف اليوم بأن برنامج الأغذية العالمي هو الهيئة المنسقة للمساعدة الغذائية للاجئين في أغلب برامج تغذية اللاجئين الكبيرة . وقد أخذ يكتسب بصورة متزايدة أيضا دور مركز تنسيق في حالات الطوارئ الرئيسية في مجال تعبئة الموارد اللازمة لدعم السوقيات فيما يتعلق أساسا بالأغذية ، بما في ذلك تكاليف النقل الخارجي والداخلي والتخزين والمناولة .

هاء - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

٢١ - في حالات الطوارئ المعقدة ، يقوم الممثلون المقيمون لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، بمفقتهم المنسقين المقيمين لمنظومة الأمم المتحدة ، بدور المنسقين الشخصيين أو الخاصين للأمين العام بالنسبة لست حالات طوارئ في افريقيا - أنغولا ، وموزامبيق ، وليبيريا ، واثيوبيا ، والصومال ، والسودان . وفي حالة الكوارث الطبيعية وغيرها من حالات الطوارئ التي يقوم فيها مكتب الأمم المتحدة لتنسيق عمليات الإغاثة في حالات الكوارث (الأندرو) بتنسيق استجابة منظومة الأمم المتحدة ، يقوم الممثلون المقيمون لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بدور رئيسي على الصعيد القطري كممثلين للأندرو ويمثلون أيضا برنامج الأغذية العالمي على الصعيد القطري ، بالرغم من أن للبرنامج مديره وموظفيه القطريين الخاصون به .

٢٢ - وإلى جانب ذلك ، يتولى البرنامج الإنمائي مسؤولية تمويل أنشطة التخفيف من أثر الكوارث في البلدان النامية بالتعاون مع الأندرو . فضلا عن ذلك ، يملك البرنامج الإنمائي ولاية تقييم حجم الأضرار التي تلحق بالعملية الإنمائية عندما تحدث حالة طوارئ ، بما في ذلك القيام بالتقييم في حالات تشريد السكان على نطاق واسع . ويقوم أيضا بدور في معالجة الأسباب الأساسية لحالات الطوارئ - التي تكون في كثير من الأحوال أسبابا إنمائية . ففي حوالي ٤٠ بلدا ، سببت حالات الطوارئ تعطila للعملية الإنمائية وحدث إما تقليص أو وقف للمساعدة الإنمائية . ومنذ وقت قريب ، أنشأ البرنامج الإنمائي وظيفة لمستشار أقدم لمدير البرنامج للشؤون الإنسانية .

٢٣ - وفي حزيران/يونيه ١٩٩١ ، اعتمد مجلس إدارة البرنامج الإنمائي بمقره ٧/٩١ خطة عمل لعام واحد للبرنامج الإنمائي تتعلق بحالات الطوارئ . وقد شدد المجلس الإدارة على الطابع المتعدد القطاعات والمتعدد الجوانب للمشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي تنطوي على حالات تشريد سكاني ، ورحب بترتيبات العمل المشتركة بين مكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين والبرنامج الإنمائي وشجع مدير البرنامج على مواصلة الاستجابة ، في إطار تقسيم العمل بين مؤسسات الأمم المتحدة ، بتنفيذ الأنشطة ذات الملة بتقديم المساعدة الإنمائية للسكان المشردين . وإضافة إلى ذلك ، شجع المجلس مدير البرنامج على تقديم المشورة والمساعدة للحكومات الراغبة في مجال حشد الموارد ، والربط بين أنشطة الطوارئ وأنشطة التعمير ، وفي ادماج هذه الأنشطة في العملية الإنمائية الشاملة . كما شجع المجلس مدير البرنامج على مساعدة الحكومات في مجال التأهب للكوارث الطبيعية والحد منها .

واو - مكتب الأمم المتحدة لتنسيق عمليات
الاعاشة في حالات الكوارث

٢٤ - أنشئ مكتب الأمم المتحدة لتنسيق عمليات الاعاشة في حالات الكوارث (الانسدرو) بموجب قرار الجمعية العامة ٢٨١٦ (د - ٢٦) المؤرخ في ١٤ كانون الاول/ديسمبر ١٩٧١ بوصفه مركز تنسيق في منظومة الأمم المتحدة لتنسيق أنشطة الاعاشة في حالات الكوارث والتخفيف منها . ويمكن تصنيف مهام مكتب التنسيق على أنها تندرج في مجالين لهما صلة بالموضوع : (١) تعبئة الاعاشة في حالات الكوارث وتنسيقها ، (ب) تعزيز التخفيف من أثر الكوارث (الوقاية منها والتأهب لها) . وفي هذا السياق يُؤذن لمكتب التنسيق بأن يقوم باسم الأمين العام بما يلي :

(١) إقامة ومداومة أوثق تعاون مع جميع المنظمات المعنية بالأمور ، واتخاذ جميع الترتيبات المسبقة الممكنة عملياً معها ضماناً لتقديم مساعدة فعالة إلى أقصى حد ؛

(ب) تعبئة نشاطات الاعاشة التي تؤديها مختلف مؤسسات منظومة الأمم المتحدة وتوجيهها وتنسيقها استجابة لطلب دولة منكوبة للمساعدة في حالات الكوارث ؛

(ج) التنسيق بين مساعدة الأمم المتحدة والمساعدة التي تقدمها المنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية ، ولا سيما لجنة الصليب الأحمر الدولية ؛

(د) تلقي التبرعات المعروفة عليه ، نيابة عن الأمين العام ، لمساعدات الاعاشة في حالات الكوارث التي ستتولى تقديمها الأمم المتحدة ووكالاتها وبرامجها في حالات طوارئ معينة ؛

(هـ) مساعدة حكومة البلد المنكوب على تقدير احتياجاتها الفورية وسواها ، وتقييم أولوياتها ، ونشر هذه المعلومات على المتبرعين المرتقبين وغيرهم ممن يعنيهم الأمر ، والقيام بدور مركز الفرز والتوزيع للمساعدات المقدمة أو المنتوى تقديمها من جميع مصادر العون الخارجي .

٢٥ - وفيما يتعلق بالتخفيف من الكوارث ، تتمثل مسؤوليات مكتب التنسيق فيما يلي :

(أ) تشجيع دراسة الكوارث الطبيعية ووسائل اتقائها والتحكم فيها والتنبؤ بوقوعها ، بما في ذلك جمع ونشر المعلومات عن التطورات التكنولوجية ؛

(ب) المساعدة في توفير المشورة إلى الحكومات فيما يتصل بالتخطيط الاحتياطي لمواجهة الكوارث ، وذلك بالاشتراك مع المنظمات الطوعية ذات الصلة ، ولاسيما رابطة جمعيات الصليب الأحمر ، والاستفادة من موارد الأمم المتحدة المتاحة لهذه الأغراض ؛

(ج) جمع ونشر المعلومات المتعلقة بالتخطيط لعمليات الإغاثة في حالات الكوارث وتنسيقها ، بما في ذلك تحسين وإدامة المخزونات في المناطق المعرضة لوقوع كوارث ، وإعداد مقترحات لتأمين الاستفادة على أفضل وجه من الموارد المتاحة ؛

(د) الانتهاء التدريجي لعمليات الإغاثة الجارية تحت إشرافه لدى بلوغ البلد المنكوب مرحلة الانعاش والتعمير ، على أن يواصل الاهتمام ، ضمن إطار مسؤولياته الإغاثية ، بنشاطات وكالات الأمم المتحدة المعنية بالانعاش والتعمير .

٢٦ - وقد قام الممثل المقيم للبرنامج الإنمائي رسمياً بتمثيل الأندرو على الصعيد القطري منذ عام ١٩٧٣ ، وهو مسؤول بالنيابة عن الأندرو عن تنسيق الأنشطة على الصعيد القطري . وقد تطورت المبادئ التوجيهية والإجراءات التي تحكم هذا التمثيل على مر السنين ، ويرد آخر وصف لها في دليل إدارة حالات الكوارث المشترك بين البرنامج الإنمائي والأندرو والذي سيصدر قريباً . وستعزز أحكام الدليل ، وخاصة فيما يتعلق بفرقة الأمم المتحدة لإدارة حالات الكوارث المنشأة على الصعيد القطري ، ببرنامج تدريب على إدارة حالات الكوارث بدأ في عام ١٩٩٠ يدار بصورة مشتركة .

زاي - الوكالات المتخصصة

٢٧ - تفضل معظم الوكالات المتخصصة في منظومة الأمم المتحدة بدور في أنشطة الإنعاش والتعمير في مجال اختصاص كل منها . ومن ثم ينص دستور منظمة الصحة العالمية على أن تمارس المنظمة "العمل كسلطة التوجيه والتنسيق في ميدان العمل الصحي الدولي" و "في حالات الطوارئ ، تقديم العون اللازم بناء على طلب الحكومات أو قبولها" . كما أنه يكلف المنظمة بالقيام "بتقديم ، أو المساعدة في تقديم ، الخدمات والتسهيلات الصحية بناء على طلب الأمم المتحدة لجماعات خاصة" . كما تقدم منظمة الصحة العالمية

المساعدة من أجل تعزيز مقدرة دولها الاعضاء على تطوير قدرات التخفيف والتأهب لكسب تصبح أكثر اعتمادا على الذات في مواجهة حالات الطوارئ الخاصة بها ، لاسيما خلال الساعات الـ ٢٤ إلى الـ ٤٨ الأولى قبل وصول المساعدة الدولية عادة . ففي عام ١٩٨٩ ، أنشأت المنظمة شعبة جديدة لعمليات الإغاثة في حالات الطوارئ . كما يجري تعزيز مكاتب المنظمة القائمة بإدارة حالات الطوارئ على الصعيدين الإقليمي والمجتمعي . كما أقيمت مراكز إقليمية مثل المركز الأفريقي للتأهب والاستجابة لحالات الطوارئ التابعة لمنظمة الصحة العالمية في أديس أبابا ، وسيتم قريباً إنشاء مؤسسة مماثلة لمنطقة آسيا والمحيط الهادئ . كما تقوم المنظمة بدور في إعادة إدماج العائدين عن طريق جملة أمور منها إصلاح نظم الرعاية الصحية في مواقع المقصد النهائي .

٢٨ - ومنذ عام ١٩٧٣ ، أنشأت منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة وحدة للاستجابة لحالات الطوارئ من أجل مساعدة البلدان المنكوبة في تقييم وتوفير المدخلات الزراعية اللازمة لبرامج الإصلاح والإنعاش التي تشمل ، في جملة أمور ، توفير البذور والسمدة ، ولقاح الماشية ومكافحة الآفات الطارئة ، والسيطرة على الفيضانات ، وإصلاح مصائد الأسماك الصناعية ، والتي تمول من موارد الميزانية العادية والموارد الخارجة عن الميزانية . علاوة على ذلك ، تقوم منظمة الأغذية والزراعة ، واليونسكو ، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة والوكالة الدولية للطاقة الذرية بتشغيل نظم للإنذار المبكر في مجالات تخصص كل منها . وتقوم أيضا معظم الوكالات المتخصصة بدور في إيفاد البعثات المشتركة بين الوكالات لتقييم الاحتياجات ، كلما اقتضى الأمر ذلك ، في أعقاب وقوع حالة طوارئ .

حاء - ترتيبات التنسيق المختصة

٢٩ - قررت الجمعية العامة في قرارها ٢٣٥/٣٦ المؤرخ ١٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨١ أن يتولى الأمين العام أو ممثله ، الذي ينبغي أن يكون عادة منسق الأمم المتحدة لعمليات الإغاثة في حالات الكوارث ، الدعوة لعقد اجتماعات للمؤسسات المعنية في منظومة الأمم المتحدة ، بقصد كفالة توصيل السلع والخدمات على نحو سريع وفعال إلى المناطق المنكوبة بالكوارث . وقررت أيضا أنه حالما يثبت وجود كارثة طبيعية أو غيرها من حالات الكوارث المعقدة أو غير العادية التي تتطلب اتخاذ تدابير على صعيد المنظومة ، يكون على الأمين العام أن يعين ، على الصعيد الدولي ، كيانا رائدا من بين مؤسسات الأمم المتحدة ، بما في ذلك مكتب الأمم المتحدة لتنسيق عمليات الإغاثة في حالات الكوارث ، وأن يعين على الصعيد القطري الكيان الملائم في منظومة الأمم المتحدة لتنفيذ عمليات الإغاثة .

٣٠ - وفيما يتعلق بحالات الكوارث المعقدة ، قام الأمين العام بممارسة ريادته الى حد كبير بتعيين ممثلين شخصيين أو خاصين أو منسقين لتعبئة استجابة المجتمع الدولي . ونتيجة لهذه الترتيبات المخصصة ومنذ عام ١٩٨٥ ، حُدِد في الواقع العملي ، فرق بين ثلاثة أنواع مختلفة من ترتيبات التنسيق هي : التنسيق في حالات الكوارث المفاجئة (مكتب الأمم المتحدة لتنسيق عمليات الاغاثة في حالات الكوارث) ؛ حالات اللاجئين الواضحة ؛ وحالات الطوارئ المطوّلة والمعقدة (ترتيبات مخصصة) .

٣١ - ويتمثل العنصر الاساسي لإنشاء ترتيبات مخصصة في انها تُتبع استجابة لحالة طوارئ معينة . وأدى ذلك الى إشراك مختلف الافراد والإدارات في توفير الدعم التقني والإداري من أجل تقديم المساعدة على الصعيد القطري . وفي الوقت الحاضر ، تقوم بتنظيم عمليات الطوارئ ذات الطابع المعقد في افريقيا الوحدة المعنية ببرامج الطوارئ الخاصة في إدارة الشؤون السياسية الخاصة والتعاون الإقليمي وإنهاء الاستعمار والصاية . ويقوم مكتب الأمين العام مباشرة برصد المساعدة الإنسانية والاقتصادية المقدمة الى افغانستان ، بينما يتولى المدير التنفيذي للجنة الاقتصادية والاجتماعية لاسيا والمحيط الهادئ تنسيق برامج المساعدة الإنسانية للكمبوديين ، ويجري في مكتب الشؤون السياسية وشؤون الجمعية العامة وخدمات الامانة العامة تنسيق مساعدة الأمم المتحدة في تجميع لبنان وتنميته ، أما وكيل الأمين العام للشؤون الاقتصادية والاجتماعية الدولية فهو أيضا الممثل الشخصي للأمين العام للشؤون الإنسانية في جنوب شرقي آسيا .

٣٢ - ولاحظ الأمين العام ، في تقرير قدم الى الجمعية العامة في عام ١٩٨٧ (A/42/657) أن من "الدور الهامة المستفادة من تجربة مكتب عمليات الطوارئ في افريقيا أهمية الاستعانة بسلطة الأمين العام في تعبئة المجتمع الدولي وحث منظومة الأمم المتحدة على الاستجابة بشكل منسق ؛ وبالتالي الحاجة الى وجود شخص مسؤول فسي مقر الأمم المتحدة يكفل إبقاء الأمين العام على علم تام بحالات الكوارث المحتملة والقائمة ، حتى يكون في وضع يسمح له باتخاذ إجراءات مناسبة" . وقد عهد الأمين العام بهذه المسؤولية ، بصفة مستمرة ، الى المدير العام للتنمية والتعاون الاقتصادي الدولي . وقد ساندت الجمعية العامة في مقررها ٤٢/٤٣ المؤرخ في ١١ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٧ مبادرة الأمين العام الرامية الى إنشاء مركز تنسيق مركزي . بيد انه لاسباب مختلفة لم يقوم المدير العام بصورة منتظمة بإطلاع الأمين العام على ترتيبات التنسيق الخاصة بحالات الطوارئ .

ثانيا - قدرة منظومة الأمم المتحدة

٣٣ - بغية الاستجابة على نحو فعال لحالة من حالات الطوارئ ، تعد القدرات اللازمة للتخفيف من أثر الكوارث التي تشمل اتقاءها والتأهب لها والإنذار المبكر بوقوعها ، ذات أهمية حاسمة . ويمكن لتدابير التخفيف التي من هذا القبيل إذا جرى تعزيزها بصورة منتظمة في المناطق المعرضة للكوارث وأضفى عليها أيضا الطابع المؤسسي المناسب في أنشطة المساعدة التي تفضلع بها المؤسسات ذات الصلة في منظومة الأمم المتحدة ، أن تساعد على تقليص أسوأ الآثار المترتبة على حالات الطوارئ من حيث الخسائر في الأرواح والممتلكات .

٣٤ - ويعتقد أن معظم المعاناة الإنسانية والخسائر في الأرواح تحدث في المراحل الأولية من حالات الطوارئ ، وأنه من الأهمية الحاسمة أن يكون لدى منظومة الأمم المتحدة القدرة البديلة اللازمة لتوفير إمدادات الإغاثة والأموال وخصائبي الطوارئ من أجل الاستجابة على نحو سريع . وتتقضي الاستجابة الواضحة والسريعة ، القائمة على إطار متفق عليه لتوزيع المسؤوليات فيما بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة ، تدخلا آليا تقريبا لحظة إعلان حالة طوارئ . وهذا بدوره لا يقتضي أن تكون لدى المسؤولين عن الاستجابة لحالات الطوارئ داخل منظومة الأمم المتحدة الولاية اللازمة للاستجابة فحسب ، بل أيضا القدرة على الاستجابة .

٣٥ - وتقدم المعلومات التالية بشأن القدرات الموجودة في المجالات الحرجة واللازمة للاستجابة على نحو سريع وفعال .

ألف - التخفيف من أثر الكوارث - الاتقاء والتأهب ،
بما في ذلك نظم الإنذار المبكر

١ - الإنذار المبكر

٣٦ - إن الإنذار المبكر أساسي بالنسبة لأنشطة الاتقاء والتأهب . فالإنذار المبكر يُعد الكيانات المعنية في منظومة الأمم المتحدة ، والبلدان المنكوبة والمناحيس والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية لاتخاذ تدابير الوقاية والتخفيف المناسبة . ويشتمل الإنذار المبكر الفعال على عدة عمليات هي : الحصول على المعلومات ، وإرسال المعلومات ، وتحليل المعلومات وتقييمها وإدارة متابعتها بما في ذلك التغذية المرتدة .

٣٧ - ويقوم بالفعل الكثير من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بتشغيل نظم للإنذار المبكر في مجالات اختصاص كل منها ، أو إقامة قواعد للبيانات بإمكانها أن توفر معلومات مفيدة للإنذار المبكر أو لديها إمكانيات لتوفيرها . وتتضمن هذه المؤسسات مكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين (نظامه التجريبي للإنذار لحالات الطوارئ الذي يرمي الى توفير بيانات بشأن التدفقات الأولية للاجئين ، وقواعد بياناته في مجال توفير الحماية القانونية) ، والبرنامج المشترك لليونيسيف ومنظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية (برنامج مراقبة الأغذية والتغذية) ، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة (برنامج رصد الأرض) ، ومنظمة الأغذية والزراعة (النظام العالمي للإعلام والإنذار المبكر عن الأغذية والزراعة) ، والوكالة الدولية للطاقة الذرية والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية (النظام العالمي للاتصالات السلكية واللاسلكية) ، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية (برنامج رصد الطقس في العالم) ، ومنظمة الصحة العالمية (النظام الموحد للمعلومات عن إدارة المجاعات ، ونظام مراقبة الأوبئة فضلا عن قواعد بيانات لنظام معلومات لإدارة الطوارئ) ، وبرنامج الأغذية العالمي (النظام العالمي لمعلومات المعونة الغذائية) ، واليونسكو (تقوم المنظمة بتشغيل نظام إنذار مبكر لرصد الموجات المدية) ، وأعلن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، ومكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين خططا للقيام بأنشطة مشتركة متعلقة بإقامة قاعدة للبيانات بشأن تقديم المساعدة الى اللاجئين والعائدين والمشردين . ويتولى مكتب تنسيق عمليات الأمم المتحدة للإغاثة في حالات الكوارث تشغيل نظام محوسب لنشر رسائل الإنذار فورا على المسؤولين في المجتمع الدولي عن الإغاثة في حالات الطوارئ . وعلاوة على ذلك ، تقوم لجنة الصليب الأحمر الدولية وبعض الحكومات مثل الولايات المتحدة الأمريكية من خلال مكتبها لتقديم المساعدة في حالات الكوارث أيضا بتشغيل نظم للإنذار المبكر . وتضطلع الوحدة المعنية ببرامج الطوارئ الخاصة في إدارة الشؤون السياسية الخاصة والتعاون الإقليمي وإنهاء الاستعمار والوصاية بدور في توفير إنذار مبكر لحالات الأزمات الناشئة في افريقيا . وتوجد ترتيبات بين هذه الوحدة ومكتب تنسيق عمليات الأمم المتحدة للإغاثة في حالات الكوارث ، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، ومكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين ، وبرنامج الأغذية العالمي ، وما الى ذلك لتقديم المعلومات ذات الصلة الى الوحدة .

٣٨ - وفي إطار العقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية ، يُعتمد تعزيز القدرات اللازمة لتلقي وتفسير معلومات الإنذار المبكر الواردة من منظومة الأمم المتحدة ، وإيجاد هذه القدرات في البلدان التي لا توجد فيها بالفعل قدرات من هذا القبيل .

٣٩ - وهناك مصدر مفيد من مصادر المعلومات المتعلقة بالإنداز المبكر وهو شبكة المكاتب الميدانية التابعة للعديد من منظمات الأمم المتحدة المعنية - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، وبرنامج الأغذية العالمي ، ومكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين ، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) ومنظمة الأغذية والزراعة - التي تقدم تقاريرها إلى مقارها بشأن حالات الطوارئ عند نشوبها أو قبله . وهناك مصدر آخر للمعلومات المتعلقة بالإنداز المبكر وهو الممثل المقيم لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي عندما يعمل بوصفه موظف منظومة الأمم المتحدة المكلف بالمسائل الأمنية . ومن مسؤولية هذا الموظف المكلف رصد المسائل الأمنية والإبلاغ عنها ، بما في ذلك المعلومات المتعلقة بالتطورات التي يمكن أن تفضي إلى تشريد السكان وغير ذلك من حالات الطوارئ . فالمعلومات التي ترد نتيجة لترتيبات الرصد هذه يمكن أن تستخدم على نحو مفيد في الإنداز المبكر .

٤٠ - وقد اهتمت الجمعية العامة منذ عام ١٩٨٠ بالحاجة إلى تفادي حدوث تدفقات جديدة من اللاجئين من خلال جملة أمور منها نظم الإنداز المبكر . وفي عام ١٩٨٧ أنشئ مكتب البحث وجمع المعلومات . وتشمل ولايته توفير الإنداز المبكر بالحالات الناشئة التي تتطلب توجيه اهتمام الأمين العام نحو تدفقات اللاجئين المحتملة والحالات الطارئة المشابهة . وفي عام ١٩٨٨ ، طلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام أن يواصل تعزيز دور المكتب بوصفه مركز التنسيق لتشغيل نظام داخلي فعال للإنداز المبكر ، وتعزيز تنسيق جمع المعلومات وتحليلها بين وكالات الأمم المتحدة للحيلولة دون حدوث تدفقات كبيرة جديدة من اللاجئين والمشردين .

٤١ - وفي عام ١٩٩٠ ، دعت وحدة التفتيش المشتركة إلى إنشاء نظام فعال للإنداز المبكر بشأن تدفقات اللاجئين وذلك من خلال تعزيز التعاون على نطاق المنظومة ، مع تعزيز المكتب بوصفه مركز التنسيق (JIU/REP/90/2) . وتقوم وحدة التفتيش المشتركة في الوقت الحاضر بدراسة متعمقة لاداء نظم الإنداز المبكر في منظومة الأمم المتحدة بالنسبة لمسائل ناشئة رئيسية .

٢ - التخفيف من أثر الكوارث واثاقؤها والتأهب لها

٤٢ - هناك تسليم عام بضرورة التخطيط للطوارئ مسبقا بوصفه شرطا أساسيا للإدارة الفعالة لعمليات الإغاثة . فمن خلال تخصيص موارد متواضعة لتطوير قدرات للتأهب والتأهب ، يمكن في كثير من الحالات خفض الخسائر في الارواح والممتلكات إلى حد بعيد .

(١) الاتقاء

٤٣ - فيما يتعلق بالحالات الطارئة التي من صنع الإنسان ، يرجع الكثير من أسبابها الأساسية إلى الفقر ، وتدهور البيئة ، وانتهاك حقوق الإنسان ، والصراعات ، والازمات المتعلقة بالتنمية عموماً . ومن شأن التدابير الوقائية المتعلقة بهذه الحالات الطارئة أن تتطلب جهوداً متضافرة لمواجهة هذه المشاكل . وتفضلع منظومة الأمم المتحدة بدور هام في البحث عن حلول دائمة لهذه الأسباب الأساسية .

٤٤ - وفي حالة الكوارث الطبيعية ، تتخذ حالياً تدابير وقائية للتخفيف من أسوأ آثار الكوارث . ومكتب الأمم المتحدة لتنسيق عمليات الإغاثة في حالات الكوارث هو مركز التنسيق في منظومة الأمم المتحدة لتقديم المشورة والمساعدة إلى البلدان في مجال التخفيف من أثر الكوارث ، وتحسين تقنيات التخفيف من أثر الكوارث ، علاوة على التعليم والتدريب . وقد نشر دليلاً للتخفيف من أثر الكوارث بوصفه وثيقة تتعلق بالسياسات لصانعي القرارات والمخططين على الصعيد الإقليمي والوطني والمحلي . ويهدف العقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية إلى تخفيض أثر الكوارث عن طريق زيادة الوعي بالحاجة إلى وضع استراتيجيات للتخفيف من أثر الكوارث في جميع البلدان المعرضة للكوارث وعلى الصعيدين الإقليمي والعالمي . وقد تم حتى الآن إنشاء ٩٢ لجنة وطنية أو مركز تنسيق . على أن تحديد تدابير معينة للتخفيف من أثر الكوارث لا يزال في العديد من البلدان في مراحله الأولى ولم تنفذ هذه التدابير على النحو الكامل . فالتنفيذ الفعال يتطلب وجود مكتب ، للاستجابة للطوارئ في كل بلد ، مزود بموظفين مدربين ومعدات اتصالات ووسائط للنقل وغير ذلك من الدعم . والهدف هو أن يكون لدى جميع البلدان منفردة أو من خلال ترتيبات إقليمية خطط للاتقاء والتأهب على الصعيد الوطني والمحلي بحلول عام ٢٠٠٠ ، بما في ذلك تقييمات وطنية مفصلة للأخطار المتعلقة بمختلف أنواع الكوارث الطبيعية . ومن الممكن أن توفر الخطط الوطنية للتخفيف من أثر الكوارث ، متى وضعت بشكل كامل ، الإطار لتنسيق المساعدات المقدمة من مؤسسات فرادى في المنظومة على الصعيد القطري .

٤٥ - وفي الوقت الحاضر ، يقدم العديد من مؤسسات المساعدات الإنمائية مساعدات في مجال التخفيف من أثر الكوارث في مجالات اختصاصها . على أن الأنشطة التي اضطلع بها في البلدان النامية في مجال التخفيف من أثر الكوارث الطبيعية كانت محدودة نتيجة لنقص الأموال على الرغم من وجود المعرفة العلمية والتقنية اللازمة لتخفيض أثر هذه الكوارث بدرجة ملحوظة .

(ب) التأهب

٤٦ - الهدف من التأهب هو التنظيم لاستجابة ملائمة لحالة طارئة لم تنشأ بعد . وتتضمن أنشطة التأهب إعداد خطط للإنذار والإجلاء في وجه خطر وشيك ، علاوة على عمليات الإنقاذ بعد الكارثة وتوفير الغذاء والمأوى للضحايا . وتشمل الجوانب المتصلة بذلك من التخطيط التنفيذي وضع معايير لاتخاذ قرارات لتنفيذ مختلف عناصر الخطة ، وتدريب الموظفين المحليين وتحثيف السكان في المناطق الشديدة التعرض للخطر . ويقوم التأهب على المعرفة . فهو عملية مستمرة ونشاط تشغيبي . وقد قام مكتب الأمم المتحدة لتنسيق عمليات الإغاثة في حالات الكوارث ، علاوة على مؤسسات منظومة الأمم المتحدة الأخرى ، على مدى السنين ، ببرامج للتأهب عامة أو متصلة بمناطق بعينها وذلك بالاشتراك مع عدد من البلدان المعرضة للكوارث .

١١ الموظفون

٤٧ - اتخذت منظمات الأمم المتحدة المسؤولة عن أنشطة المساعدة الإنسانية عددا من التدابير لتعزيز تأهبها . ف لدى مكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين ، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) ، ومكتب الأمم المتحدة لتنسيق عمليات الإغاثة في حالات الكوارث (الاندرو) ترتيبات مسبقة مع مختلف الحكومات لإعارتها فوراً موظفين متخصصين في حالات الطوارئ . على سبيل المثال ، قام الاندرو ، كما قامت منظمة الصحة العالمية مؤخراً ، بوضع ترتيبات من هذا القبيل مع الأفرقة السويسرية لتقديم الإغاثة في حالات الكوارث . كذلك قامت منظمة الصحة العالمية بتحديد مراكز التنسيق للتأهب والاستجابة لحالات الطوارئ في كل بلد . ولمنظمة الصحة العالمية في بعض المناطق مكاتب دون اقليمية للتأهب والاستجابة في حالات الطوارئ . ويقوم حالياً مكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين بإنشاء أفرقة احتياطية من موظفي الطوارئ ، ينبغي أن تكون جاهزة بحلول بداية عام ١٩٩٢ . وللمكتب أيضاً ترتيبات مع بعض المنظمات غير الحكومية للقيام على وجه السرعة بتوزيع الموظفين من أجل أعمال الطوارئ . وقد أنشأت اليونيسيف وحدة للاستجابة السريعة للطوارئ في نيروبي ، وعملت مع منظمة سويدية للإغاثة (الإغاثة السويدية) لتوفير أفرقة طبية وسوقية استخدمتها في عدة مناسبات . وأقامت اليونيسيف أيضاً روابط وشيقة مع عدد من المنظمات غير الحكومية المتخصصة في تقديم المساعدات في حالات الطوارئ لتوفير مدخلات . غير أن معظم منظمات الأمم المتحدة هذه تجد أنه عندما ينشأ عدد من حالات الطوارئ في نفس الوقت ، يتبين أن هذه الترتيبات غير كافية إلى حد بعيد .

٤٨ - ويقوم كل من مكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين ، واليونسيف ، وبرنامج الأغذية العالمي ، ومنظمة الصحة العالمية ، وفي الوقت الحاضر الاندرو مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، بوضع برامج تدريب لموظفيها في مجال إدارة الطوارئ . وبعض هذه البرامج متاح أيضا للمنظمات غير الحكومية وموظفي الحكومات . وقد بدأ البرنامج الإنمائي والاندرو برنامج التدريب على إدارة الكوارث الذي يُتوقع أن يعزز المهارات الفنية لحوالي ٢ ٢٠٠ شخص منهم ٢ ٠٠٠ شخص مقرهم في بلدان نامية معرضة للكوارث . ويجري تخطيط وتنفيذ البرنامج بالتعاون الوثيق مع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة الأخرى التي تفضلح بدور تنفيذي في إدارة الكوارث . ولمكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين أيضا برنامج للتدريب على إدارة الطوارئ يشمل التدريب في مجال توفير الحماية الدولية . وقد تم منذ عام ١٩٨٥ تدريب نحو ١ ٠٠٠ شخص من مكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين والحكومات والمنظمات غير الحكومية ومنظومة الأمم المتحدة .

٤٩ - ومما يتسم بأهمية حاسمة الاحتفاظ بقوائم في المقار من أجل القيام على وجه السرعة بتدبير متخصصين في حالات الطوارئ بمهلة قصيرة جدا إضافة إلى الموظفين الميدانيين على المستوى القطري . ويحتفظ الاندرو ، واليونسيف ، وبرنامج الأغذية العالمي بقوائم بهؤلاء المتخصصين المتاحة خدماتهم من خارج منظومة الأمم المتحدة . وتتعاون اليونسيف ومنظمة الصحة العالمية أيضا في الاحتفاظ بقائمة بالموظفين المؤهلين لأعمال الطوارئ . إلا أن القوائم ليست كافية إذا لم يكن لدى المنظمات الفردي إجراءات خاصة لتدبير الخبراء على وجه السرعة في حالات الطوارئ .

٥٠ - وحينما تعلن حالة طوارئ في بلد ما تجري تعبئة معظم الموظفين الميدانيين التابعين لمنظومة الأمم المتحدة العاملين في مجال المساعدة الإنمائية من أجل القيام بأعمال الطوارئ . غير أنه لا يتوفر لدعم جهودهم على الفور موارد أو متخصصون في حالات الطوارئ أو معدات للطوارئ . وعلاوة على ذلك ، لم يتم حتى الآن تدريب المنسقين المقيمين لمهمة تنسيق استجابة المنظومة لحالات الطوارئ على المستوى القطري . كذلك لا تتوفر لدى هؤلاء المنسقين امكانية القيام على الفور بتعيين موظفين وشراء معدات نظرا لعدم وجود إجراءات خاصة للطوارئ أو صندوق مركزي للطوارئ .

٥١ - ويجري حاليا اتخاذ تدابير لإنشاء أفرقة لإدارة حالات الكوارث في نحو ٥٠ بلدا ناميا تتألف من الممثلين القطريين لمنظمات الأمم المتحدة برئاسة المنسقين المقيمين . وستقوم هذه الأفرقة بإعداد موجزات للبلدان ، والاحتفاظ بقوائم مستكملة

للموارد التقنية وغيرها من الموارد البشرية ، والامدادات المتعلقة بالسوقيات والإغاثة المتاحة في البلد ، وستقوم بوضع ترتيبات لتلقي المعلومات المتعلقة بالإندار المبكر وتفسيرها .

١٣١ السوقيات ومخزونات امدادات الإغاثة المحدد مكانها مسبقا

٥٢ - هناك عنصر هام من عناصر التأهب لحالات الطوارئ وهو إنشاء مخزونات محدد مكانها مسبقا في نقاط استراتيجية . ولدى منظومة الأمم المتحدة مخزونان مركزيان رئيسيان من هذا القبيل ، مخزون كبير للمواد غير الغذائية في شعبة اليونيسيف للإمدادات ومركز اليونيسيف للمشتريات والتجميع في كوبنهاغن ، ومخزون أصغر لمواد الإغاثة العادية في بيزا ، بإيطاليا ، يقوم بتشغيله الاندرو . ويقوم الاندرو أيضا بتشغيل مستودع اقليمي صغير في موزامبيق . وقد بلغ مكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين في الوقت الحاضر المرحلة النهائية من المفاوضات التي يجريها مع إحدى الحكومات المانحة لإنشاء وإدارة مخزون للطوارئ . وينبغي أن يدخل هذا المخزون مرحلة التشغيل بحلول بداية عام ١٩٩٢ . ويجري أيضا من وقت إلى آخر على أساس مخصص إنشاء مستودعات للمخزونات الوسيطة .

٥٣ - ويزود المخزون الموجود في كوبنهاغن منظومة الأمم المتحدة بالقدر الاعظم من امدادات الإغاثة غير الغذائية لحالات الطوارئ ، كما يزود الحكومات والمنظمات غير الحكومية بكمية كبيرة من الامدادات الفورية . وأقامت منظمات أخرى مثل منظمة الصحة العالمية ترتيبات تتيح لها إمكانية الوصول الى المخزون الموجود في كوبنهاغن ، فضلا عن ترتيبات تعاونية مع الاندرو من أجل الوصول الى مستودع بيزا . وينبغي أن تظل مخزونات الطوارئ جزءا لا يتجزأ من الامدادات الاعتيادية من هذه المواد اللازمة لانعراض الطوارئ والبرامج الانمائية ، وذلك لثلاثة أسباب . أولا ، لانخفاض الواضح في تكاليفها والوفورات الناشئة عن التكاليف الشابتة . ثانيا ، لانها تضمن التجدد المستمر الذي يَبْقَى المخزون حديث الخزن . ثالثا ، لانه يسمح للمخزون المادي ، بدون تكلفة إضافية كبيرة ، أن يكون جزءا من القدرة التي تسمح بالشراء والشحن بسرعة ، ثمكّن أيضا من شراء المواد بسرعة مركزيا فضلا عن شرائها من مناطق العمليات .

٥٤ - وتعاقبت منظمة الصحة العالمية من الباطن مع منظمة غير قائمة على الربح موجودة في أمستردام لكي تحتفظ لها بمخزونات طبية لعمليات الطوارئ التي تقوم بها المنظمة . ويجري حاليا اتمام ترتيب مماثل مع مستودع آخر في الهند . وسيُنشَأ مستودع صغير للأدوية تحت إشراف المركز الافريقي للاستجابة والتأهب لحالات الطوارئ

الموجود في أديس أبابا والتابع لمنظمة الصحة العالمية . وتستند مخزونات منظمة الصحة العالمية هذه الى قائمة موحدة تضم مجموعات من اللوازم الصحية لحالات الطوارئ توفرها منظمة الصحة العالمية .

٥٥ - وقد أدت القدرة الاجمالية الكبيرة التي تتمتع بها منظمة الصحة العالمية في مجال ارسال المعونة الغذائية الى البلدان النامية ، الى تمكينها من الاستجابة بصورة فعالة لاحتياجات الطوارئ الفورية . وبالرغم من أن الاحتياطي الغذائي الدولي لحالات الطوارئ الذي أنشئ بكمية اسمية من الاغذية تبلغ ٣٠٠ ٠٠٠ طن سنويا ، لا يعتبر مخزونا ماديا من الاغذية ، فإن العمليات الواسعة النطاق التي يضطلع بها برنامج الاغذية العالمي في مجالات التنمية والطوارئ التي تشتمل على حوالي ٣ ملايين طن سنويا ، تشكل أساسا للاقتراض وتحويل المواد الغذائية من مشاريع وعمليات أخرى الى حالات الطوارئ . ولهذا فإن الاحتياطي الغذائي الدولي ، حتى وإن لم يكن احتياطيا ماديا ، يحل في حالة الاقتراض محل القروض . أعد برنامج الاغذية العالمي في البلدان المعرضة لحالات الطوارئ الغذائية على نطاق واسع مشاريع للاحتياطيات الغذائية تهدف الى تمكينه من إجراء سحبات فورية منها ، وأنشأ وحدات سوقية ووحدات لإدارة الاغذية ، وقام في بعض الحالات بتنظيم وإدارة أسطول من الشاحنات يوفر له قدرة كافية على توصيل الاغذية . واعترافا منه بالمشاكل المزمنة المرتبطة بالامدادات الغذائية لعمليات إغاثة اللاجئين الطويلة الاجل ، عمل البرنامج ، كذلك ، على تنقيح قواعده وهو يمول حاليا هذه العمليات من مجموعة فرعية مستقلة في ميزانيته تضمن تغطية مُسبقة من الموارد . وأجرى برنامج الاغذية العالمي تجارب لإنشاء مخزونات مادية من الاغذية مثل إقامة مرفق تخزين تمهيدي للاغذية في حالات الطوارئ . ولكنه وجد أن هذه المخزونات غير عملية وباهظة التكاليف ، ولذلك أضحي يحدّ بدلا عن ذلك إقامة ترتيبات معززة مع البلدان المانحة توفر له إمكانية الوصول الى مخزوناتها من الامن الغذائي خلال فترة مضمونة من الوقت .

المصاديق

١٣١

٥٦ - يجري تمويل معظم الأنشطة التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة ، على أساس تبرعات مرصودة تحصل عليها لإنجاز أنشطة محددة ، ومدرجة في قائمة النداءات الافراضية الصادرة عن كل وكالة من الوكالات ، أو مدرجة في البيانات الموحدة أو المشتركة الصادرة بالنيابة عن الأمين العام في سياق كل حالة من حالات الطوارئ . وهناك فاصل زمني حرج بين التبرعات المعلنة والتبرعات المقدمة استجابة للنداءات . ولهذا السبب ، تحتفظ منظمات عديدة في الأمم المتحدة باحتياطيات تشغيلية أو مصاديق

للتطوارئ ذات أحجام مختلفة . وقد زاد مكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين مؤخراً من حجم صندوق التطوارئ التابع له من ١٠ ملايين دولار إلى ٣٠ مليون دولار ، ويمكنه أن يستعمل ما يقارب ٦ ملايين دولار لكل حالة من حالات التطوارئ وزيد صندوق التطوارئ التابع لليونيسيف في عام ١٩٩١ من ٤ ملايين دولار إلى ٧ ملايين دولار . وفي عام ١٩٩٠ ، أنشأت منظمة الصحة العالمية صندوق الاستجابة لحالات التطوارئ ويمكنها أن تخصص منه ما يقارب ١٠٠ ٠٠٠ دولار لكل حالة معلنة من حالات التطوارئ لأي بلد بمفرده . ويمكن تدارك هذا المبلغ لدى اتفاقه من التبرعات والتي ترد فيما بعد استجابة للنداءات الخاصة بكل حالة من حالات التطوارئ . وخصص مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مؤخراً ١٥ في المائة من مبلغ الـ ٧ ملايين دولار ، المقترح في الدورة البرنامجية الخامسة (١٩٩١-١٩٩٦) للأنشطة التي ينبغي الاضطلاع بها في مرحلة الإغاثة في حالات الكوارث . ويتمثل الاحتياطي الأساسي التابع لبرنامج الأغذية العالمي في مرفق "الاحتياطي الغذائي الدولي لحالات الطوارئ" التابع له والبالغ ٥٠٠ ٠٠٠ طن ، والذي يمكن زيادته عندما تدعو الحاجة إلى ذلك . وفي عام ١٩٨٥ ، بلغ حجم مخزون هذا المرفق ٨١٢ ٠٠٠ طن . وبالإضافة إلى ذلك ، يمكن للبرنامج أن يسحب من ميزانيته العادية مبلغاً قدره ١٥ مليون دولار لحالات التطوارئ ومبلغاً آخر قدره ٣٠ مليون دولار لعمليات تغذية اللاجئين والنازحين الطويلة الأجل . ويستطيع المدير التنفيذي لبرنامج الأغذية العالمي أن يأذن بصرف ما يقارب ٤,٥ ملايين دولار كسلف نقدية من الميزانية العادية مقابل مدفوعات التطوارئ ، وتفوض للموظفين الميدانيين سلطة سحب ما يقارب ٥٠ ٠٠٠ دولار للإنفاق على الأغذية وغير ذلك من النفقات لكل حالة .

٥٧ - وُضعت للاندرو ، في الميزانية العادية موارد تبلغ ٣٦٠ ٠٠٠ دولار لمنح التطوارئ ويمكنه أن يُخصص مبلغاً أقصى قدره ٥٠ ٠٠٠ دولار لكل حالة من حالات الكوارث لأي بلد بمفرده . ولم يخصص للأمين العام اعتماد مستقل لتنسيق الاستجابة الفورية في حالات الطوارئ المعقدة .

٥٨ - وتُسهّل هذه الصناديق المستقلة إمكانية الاستجابة السريعة ، وتسمح للمنظمات التنفيذية ، في سياق عمليات مخصصة بالمشاركة في تنفيذ أنشطة الإغاثة الأولية قبل إجراء ترتيبات التنسيق ووضعها موضع التنفيذ . إلا أن المبلغ الإجمالي لهذه الموارد لا يكفي مطلقاً للاستجابة السريعة لحالات طوارئ واسعة النطاق .

٤١ الحصر المركزي وتبادل المعلومات

٥٩ - لا يوجد في الوقت الحاضر أي سجل أو حصر مركزي للقدرات البديلة من اختصاص الطوارئ ، وإمدادات الإغاثة ، والأموال والدعم السوقي ، المتوفرة في منظومة الأمم المتحدة ، أو من المصادر الشنائية ، أو من مصادر المنظمات غير الحكومية . وقد وضع الأندرو مؤخرا "سجلا لافرقة البحث والإنقاذ" المتوفرة من خارج منظومة الأمم المتحدة . وثمة خطوة أساسية في مجال التأهب لحالات الطوارئ تتمثل في تقاسم المعلومات المتعلقة بخطط التأهب بصورة منتظمة مع جميع الأطراف في المجتمع الدولي ، والبلدان المعرضة للكوارث ، والحكومات الشنائية ، والمنظمات الحكومية الدولية ، والمنظمات غير الحكومية ، وفي إطار منظومة الأمم المتحدة ذاتها . وسيضمن هذا توفير معلومات شاملة جاهزة عن القدرات المتاحة في المجتمع الدولي وعما يُتوقع الحصول عليه عندما تستدعي الحاجة استجابة سريعة . وهذا النوع من المعلومات يمكن أن يشكل الأساس لوضع خطة شاملة للطوارئ .

باء - تقييمات ونداءات الاحتياجات

٦٠ - يتم الحصول على معظم الأموال اللازمة لكل حالة من حالات الطوارئ من خلال توجيه نداءات . ويعتبر التقييم الدقيق للاحتياجات شرطا أساسيا لضمان الحصول على استجابة ملائمة لأي حالة من حالات الطوارئ . وفي حالات الطوارئ التي تتولى فيها منظمة معينة بذاتها مسؤولية قطاعية واضحة تماما ، تصدر المنظمة النداء الخاص بها . وفي الحالات التي تشتمل على أكثر من منظمة ، أعربت الجهات المانحة عن تفضيلها الحصول على معلومات يتم جمعها على أساس بعثات مشتركة ما بين الوكالات ، وتقدم إليها على نحو موحد .

٦١ - وفي حال وقوع كوارث طبيعية مفاجئة ، يتولى الأندرو مسؤولية تنسيق تقييم الاحتياجات الفورية بالاستناد ، إلى حد كبير ، على المعلومات المقدمة إليه من المنسق المقيم الذي يعتبر أيضا ممثل الأندرو . وبإلي هذا ، عند الاقتضاء ، إيفاد بعثة مشتركة بين الوكالات لتقييم الاحتياجات . وعلى هذا الأساس ، يصدر عادة نداء موحد بالنيابة عن الأمين العام . ووضعت منظمة الصحة العالمية في عام ١٩٩٠ مجموعة من بروتوكولات التقييم السريع التي يمكن استخدامها لتقييم الآثار الصحية الناشئة عن الكوارث . ووزعت هذه البروتوكولات على نطاق واسع لاختبارها ميدانيا .

٦٢ - وفي حالات اتخاذ ترتيبات مخممة لحالات طوارئ معقدة ، يمدد كل ممثل شخصي من ممثلي الامين العام نداء موحدا بالنيابة عنه على أساس تقييم للاحتياجات ، مشترك بين الوكالات . وتصدر إدارة الشؤون السياسية الخاصة والتعاون الاقليمي وإنهاء الاستعمار والوصاية نداءات موحدة بالنيابة عن الامين العام في حالات الطوارئ المعقدة والطويلة الامد في افريقيا .

٦٣ - وهناك نزوع لدى بعض المنظمات نحو إصدار نداءاتها المسبقة الخاصة بها ، ونداءات مستقلة ونداءات خاصة بالاضافة الى النداء الموحد الصادر عن الامين العام . وقد أسفر ذلك عن شكاوى من جانب الجهات المانحة بسبب صعوبة تحديد العلاقة بين النداءات الافراضية والنداء الموحد . ولأنها لا تستطيع أيضا تحديد أوجه تشابه هذه النداءات بعضها مع بعض وما اذا كانت النداءات اللاحقة تلغي النداءات السابقة . وهذا يؤثر على كل من توقيت استجابتهم وفعاليتها .

٦٤ - كذلك أدى عدم توخي الدقة في النداءات في كثير من الحالات الى إضعاف فعالية استجابة الجهات المانحة ووكالات الإغاثة . ووردت الاشارة أيضا الى ضرورة استخدام أوصاف موحدة لمواد الاغاثة وتوفير مواصفات واضحة للمواد غير الموحدة . وينبغي أن تشكل تكاليف النقل جزءا لا يتجزأ من النداء . كما ينبغي تقييم بيانات الاحتياجات من الاغاثة الواردة من مجموعة واسعة من المصادر ، والتوفيق فيما بينها قبل إحالتها الى الجهات المانحة المحتملة . ويجب تسجيل المتطلبات المتغيرة وإحالتها على أساس مستمر .

٦٥ - والفرض من التقارير ، التي يُعدها مكتب الأمم المتحدة لتنسيق عمليات الاغاثة ، وتعدّها العمليات المخصصة فيما يتصل بوضع متطلبات الاغاثة أو حالتها هو إبقاء جميع الشركاء على علم بالتطورات الجارية في فترات ما بين النداءات الرسمية الاضافية التي يقدّمونها . وحسن الاندرو مؤخرا نوعية تقارير الحالة التي يعدها . فأضحت تشير في الوقت الحاضر الى كميات الاموال النقدية أو مواد الإغاثة التي مازال يتعين الحصول عليها من خارج منطقة الاغاثة بعد حسم الكميات المقدمة بالفعل أو التبرعات المعلنة الموثوق بها .

جيم - نشر المعلومات المتعلقة بحالات الطوارئ

٦٦ - تتمثل إحدى الولايات المنشوطة بمكتب الأمم المتحدة لتنسيق عمليات الاغاثة في حالات الكوارث في العمل بوصفه مركزا لتبادل المعلومات بالنسبة لجميع مصادر المساعدة الخارجية في حالات الطوارئ . ويقتصر توزيعه للمعلومات ، فيما عدا بضع حالات ، على حالات الطوارئ التي يطلع فيها بدور تنسيقي . فكل عملية من العمليات المخصصة تنشر المعلومات الخاصة بها . وقد استخدم بعضها قدرة نشر المعلومات ، التي يتمتع بها الاندرو . يذكر من ذلك على سبيل المثال ، أن منظمة الصحة العالمية استخدمت المكتب لنشر نداءات وتقارير الحالة عن وباء الكوليرا . واستخدم المندوب التنفيذي للأمم المتحدة العام مرافق المكتب من أجل تنفيذ عملية الخليج الفارسي ، ونشر المكتب أيضا معلومات عن العملية المخصصة في ليبيريا .

٦٧ - ويحتفظ المكتب " بشبكة الأمم المتحدة الدولية في حالات الطوارئ " ومرافق الاتصالات وقاعدة البيانات الاعلامية التابعة لها . وينبغي تطوير قاعدة البيانات الخاصة بالشبكة بحيث تصبح شبكة متفاعلة تماما وقادرة على تعقب احتياجات الطوارئ ، والتبرعات المعلنة ، والتبرعات الفعلية ، والارصدة المستحقة ، وبيانات السوقيات . وبالإضافة الى شبكة الأمم المتحدة الدولية للطوارئ ، يحيل المكتب تقارير الحالة الى ما يقارب خمسمائة جهة مائحة محتملة (الحكومات ، المنظمات الدولية ، والمنظمات غير الحكومية) . واتخذ الاندرو تدابير لرفع مستوى شبكاته الاعلامية ولكن قلة الموارد تحد من قدرته على القيام بذلك .

٦٨ - وينبغي مراجعة القدرة التقنية للمكتب في مجال نشر المعلومات باستمرار لتمكينه ، لدى الحصول على طاقة جديدة ، من الاضطلاع بهذا الدور الهام بوصفه مركزا لتبادل المعلومات ومديرا للمعلومات السريعة والموثوقة على أساس تحسين قدرته على جمع وتحليل ونشر المعلومات الخاصة بجميع أنواع حالات الطوارئ . ويصدر برنامج الأغذية العالمي أيضا أسبوعيا برقيات تلخص عن عمليات الطوارئ التي تشمل حالات الطوارئ الغذائية الرئيسية ، ويقدم معلومات محددة عن شحنات الأغذية والاختناقات التي تتعرض لها . ويحاول البرنامج من خلال هذه الطريقة تلافي الازدواجية وإساءة عرض البيانات من قبل أشخاص غير خبراء .

دال - إتاحة الوصول الى مناطق الطوارئ

٦٩ - إن إتاحة الوصول الى مناطق الطوارئ شرط لا غنى عنه من أجل القيام بأعمال الإغاثة والاعمال الانسانية ، بما في ذلك نقل سلع الإغاثة وتوزيعها . وفي عام ١٩٨٩ ، أوصى مجلس الأغذية العالمي بوضع مبادئ توجيهية لضمان مرور المعونات الغذائية بصورة آمنة في حالات الطوارئ . وطلبت الجمعية العامة ، في قرارها ١٠٠/٤٥ المؤرخ ١٤ كانون الاول/ديسمبر ١٩٩٠ بشأن تقديم المساعدة الانسانية الى ضحايا الكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ المماثلة الى الامين العام أن يواصل إجراء المشاورات اللازمة ، بغية تحديد السبل لتيسير ايمال المساعدة الانسانية المخصصة الى ضحايا الكوارث الطبيعية أو حالات الطوارئ المماثلة ، بما في ذلك إنشاء قنوات طوارئ وأن يقدم تقريراً الى الجمعية في دورتها السادسة والاربعين .

٧٠ - وتتطلب إتاحة الوصول الى الافراد ذوي الحاجة ، في أغلب الاحيان - في حالات النزاع - اجراء مفاوضات بشأن "القواعد الاساسية" فيما يتعلق بتوقيت وطرق الوصول (أي ترتيبات الإخطار ، واتفاقات وقف اطلاق النار ، وممرات الهدوء وما الى ذلك) . وذلك من شأنه أن يتطلب مواصلة المناقشات مع جميع أطراف النزاع فيما يتعلق بتثقيفهم الاحتياجات عبر الحدود أو عبر الخطوط ، وتسليم المساعدة ، بل والرصد الدولي في بعض الاحيان . وفي العمليات العدة التي أحرزت قدراً أكبر من النجاح ، قام المنسق المعين بدور هام في تنظيم الأنشطة السياسية وأنشطة الإغاثة/إعادة التأهيل ، على حد سواء . وفي السنوات الاخيرة ساعدت الابتكارات التي استحدثتها منظومة الأمم المتحدة بشأن مفاهيم مثل أيام وممرات ومناطق الهدوء في ايجاد ظروف خاصة يمكن من خلالها تقديم المساعدة للضحايا في جميع جوانب النزاع . وتحتاج تلك الابتكارات الى المزيد من التدقيق كما ينبغي تعزيز قدرة الأمم المتحدة في هذا المجال وذلك عن طريق الاستفادة بهذه الخبرة .

هاء - اجراءات التشغيل

٧١ - لكل منظمة من منظمات الأمم المتحدة قواعدها واجراءاتها الخاصة بها . ولقد أصدر مكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين ، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة ، وبرنامج الأغذية العالمي ، ولجنة الصليب الأحمر الدولية ، وعدد من المنظمات غير الحكومية كتيبات أو أدلة عن حالات الطوارئ لكي يستخدمها موظفوها . ويضطلع مكتب الأمم المتحدة لتنسيق عمليات الإغاثة في حالات الكوارث ، وبرنامج الأمم

المتحدة الإنمائي ، حاليا بإعداد دليل شامل مشترك عن إدارة الكوارث على الصعيد القطري ، وسيصدر هذا الدليل قبل نهاية هذا العام . وإضافة الى ذلك ، يقوم منسق الأمم المتحدة لشؤون الأمن باستكمال كتيب مشترك عن الأمن ستترتب عليه أشار فيما يتصل بالاجراءات التي تتخذ في حالات الطوارئ .

٧٣ - وتؤثر القواعد والاجراءات النازمة لشراء التوريدات وتعيين الموظفين ، بصورة مباشرة على تسليم مساعدة الإغاثة على جناح السرعة . وبما أن اجراءات الشراء الاعتيادية لا تنطوي على تيسير اجراءات الإغاثة ، تدعو الحاجة الى تطويع الإجراءات الحالية فيما يتعلق بشراء لوازم الطوارئ ، ونقلها ، وتخزينها ، بغية الإسراع في عملية الإغاثة في حالات الطوارئ . وعلى سبيل المثال ، لا تتطلب بعض الوكالات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة وبعض الوكالات غير التابعة لمنظومة الأمم المتحدة اجراء عمليات العطاءات الرسمية كيما تستجيب على جناح السرعة لحالات الطوارئ .

٧٣ - ولتنفيذ خطة عمل مشتركة لحالات الطوارئ الرئيسية يتسم وجود اجراءات مرنة لدى جميع المنظمات بالاهمية . وهذا أمر ضروري لضمان تنفيذ خطة كهذه بسرعة وبطريقة متسقة .

٧٤ - وبغية ضمان استجابة منظومة الأمم المتحدة على جناح السرعة ، ينبغي أن تستحدث الحكومات القومية اجراءات خاصة بحالات الطوارئ يكون من شأنها أن تسمح لمنظومة الأمم المتحدة بتجنب اجراءات التخليص العادية في الجمارك وغيرها من القواعد التي تحول دون شراء المعدات ولوازم الإغاثة بسرعة .

واو - السوقيات

٧٥ - تؤدي تعبئة امكانيات السوقيات والنقل بصورة فعالة دورا حاسما في مساعدة الإغاثة . وتضطلع معظم وكالات الأمم المتحدة على نحو مباشر بإدارة السوقيات ذات الصلة بمسؤولياتها التنفيذية الرئيسية وذلك على الرغم من أن بعضها يستفيد بالفعل بخدمات المنظمات الأكثر تخصصا في العمليات ذات النطاق الواسع . ويقوم برنامج الأغذية العالمي ، بوصفه أكبر وأهم وكالة تابعة للأمم المتحدة تعمل في الشحن والنقل والسوقيات ، بدور رئيسي بوصفه جهة الاتصال لتنسيق نقل جميع شحنات الأغذية ، لاسيما في عمليات الإغاثة المعقدة . ويقدم أيضا وبصورة منتظمة خدمات نقل وخدمات سوقية للشحنات الثنائية . ويضطلع برنامج الأغذية العالمي أيضا بمشاريع لتحسين الاختناقات

في السلسلة السوقية ، أي تقييم طاقة الموانئ والمعدات . ويشغل البرنامج في
اشيوبيا ٢٤٠ شاحنة جر طويلة ، ويحتفظ في باكستان بخلية سوقية مشتركة مع مكتب مفوض
الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين وذلك لخدمة أفغانستان ، وفي السودان يستخدم
البرنامج مائة منسق وراصد للسوقيات . ولا يتولى برنامج الاغذية العالمي أمر الغذاء
فقط بل أيضا كميات كبيرة من المواد غير الغذائية ، تتراوح ما بين معدات الموانئ
والمركبات ومعدات المأوى والمعدات الأخرى للمخيمات . وقدم مكتب مفوض الأمم المتحدة
السامي لشؤون اللاجئين وبرنامج الاغذية العالمي اقتراحا مفاده أنه اعتبارا من عام
١٩٩٢ سيتحمل برنامج الاغذية العالمي على نحو مطرد مسؤولية السوقيات التي يخطط
عليها نقل توريدات الاغذية الى جميع عمليات تغذية اللاجئين التي يخطط بها مكتب
مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين وبرنامج الاغذية العالمي . وتقوم منظمة
الأمم المتحدة للطفولة أيضا بنقل إمدادات الإغاثة في حالات الطوارئ بصورة رئيسية في
قطاع المواد غير الغذائية .

٧٦ - وتتحمل المنظمة الدولية للهجرة بصورة متزايدة مسؤولية العمل كمركز تنسيق
لنقل اللاجئين ، والعائدين والمشردين في سياق الجهود المنسقة التي تضطلع بها الأمم
المتحدة . وفي الأونة الأخيرة التي حدثت في الأردن ، شاركت المنظمة الدولية للهجرة
في الجهد المنسق مع منظومة الأمم المتحدة وأشرفت على تشغيل ما يقرب من ٤٠ رحلة
يومية لنقل زهاء ٢٠٠ ٠٠٠ شخص من رعايا بلدان شالقة . وشاركت المنظمة الدولية
لهجرة أيضا في الجهد المنسق الذي قامت به منظومة الأمم المتحدة لنقل ما يزيد عن
٢٠٠ ٠٠٠ لاجئ من تركيا وجمهورية إيران الإسلامية وإعادتهم الى العراق . وفي
الحالتين الأخيرتين ، تطلب نطاق حالات الطوارئ ووقوعها على حين غرة دعما سوقيا
إضافيا من قوات الائتلاف في الخليج ومن القوات المسلحة التابعة للولايات المتحدة في
بنغلاديش .

زاي - لجنة الصليب الأحمر الدولية والمنظمة الدولية للهجرة

٧٧ - عملت الأمم المتحدة ، في حالات طوارئ عديدة ، بالتعاون وثيق مع منطمتين هما
لجنة الصليب الأحمر الدولية والمنظمة الدولية للهجرة .

٧٨ - تسلم لجنة الصليب الأحمر الدولية التي تستند أنشطتها الى اتفاقيات جنيف
لعام ١٩٤٩ وبرتوكولها الإضافيين لعام ١٩٩٧ ، ويطلق عليها جميعا اسم القانون
الانساني الدولي ، بحق الأشخاص المشردين نتيجة للنزاعات أو الاضطرابات المسلحة في

الحصول على الحماية والمساعدة . واللجنة باعتبارها مؤسسة محايدة تباشر عملها الانساني بصورة خاصة في اوقات النزاعات المسلحة الدولية وغير الدولية أو الاضطرابات الداخلية ، يتوقع منها أن تكفل توفير الحماية والمساعدة للعسكريين والمدنيين من ضحايا هذه الاحداث ونتائجها المباشرة . ويقوم جوهر قدرة اللجنة على العمل بشكل مستقل وفعال على الاحكام الواردة في نظامها الاساسي التي تنص على "الحق في القيام بالمبادرة" .

٧٩ - ويتمتع المشردون في الداخل بسبب النزاعات المسلحة ، في جملة أمور ، بحماية الضمانات الاساسية الخاصة بمعاملة الاشخاص الذين لا يشتركون فعليا في الاعمال العدائية . فضلا عن ذلك ، يؤكد البروتوكول الثاني من جديد على أنه في الحالات التي لا يغطيها القانون الساري ، يظل الضحايا في جميع الاوقات تحت حماية "مبادئ الإنسانية وما يمليه الضمير العام" . وعلاوة على ذلك ، كما هو الحال بالنسبة للنزاع الدولي المسلح ، يجوز للجنة استخدام حقها في القيام بالمبادرة لخدمة المشردين في الداخل من ضحايا النزاعات المسلحة غير الدولية . وهذا يؤكد دور اللجنة كمؤسسة احتياطية في الحالات التي لا توجد فيها أي هيئة أخرى على استعداد لتقديم الحماية والمساعدة أو مختصة في القيام بذلك .

٨٠ - بيد أن اللجنة قد واجهت بعض الصعوبات في تقديم الحماية والمساعدة للمشردين في الداخل ممن هم من ضحايا النزاعات المسلحة والعنف . ولهذا السبب أصدر المؤتمر الدولي للصليب الاحمر ، المعقود في عام ١٩٨٦ في جنيف ، القرار السابع عشر بعنوان "الحركة واللاجئون" لتأكيد البيانات السابقة الصادرة بشأن السياسات العامة ودعوة الحكومات الى السماح للجنة بتقديم المساعدة والحماية لأولئك الاشخاص الذين ليس لديهم سند ، كما هو الحال بالنسبة للمشردين في الداخل . كما أوضح مؤتمر جنيف أن برامج الصليب الاحمر "برامج طارئة" و "يجب الاستغناء عنها تدريجيا متى أصبحت المنظمات الأخرى قادرة على تقديم المعونة المطلوبة" .

٢ - المنظمة الدولية للهجرة

٨١ - أنشئت المنظمة الدولية للهجرة في مؤتمر الهجرة المعقود في ٥ كانون الاول/ديسمبر ١٩٥١ . وكانت ولايتها في الاصل مؤقتة واقليمية الطابع ، بيد أن الطلب على تقديم المساعدة للهجرة زاد بدلا من أن ينكمش ، وفي عام ١٩٧٩ وُسِّعت ولاية المنظمة ، فعليا ، لكي تقدم المساعدة على صعيد العالم . وهدف المنظمة هو تأمين الهجرة

المنظمة للأشخاص الذين يحتاجون الى خدمات دولية فيما يتعلق بالهجرة . وتضم المنظمة في الوقت الحاضر ٤٠ دولة عضوا و ٢٥ دولة بمصفة مراقب ولها أكثر من ٥٠ مكتبا ميدانيا في جميع المناطق ، بما في ذلك مكاتب في البلدان التي ليست أعضاء ولا مراقبة فيها .

حاء - المنظمات غير الحكومية ووسائل الإعلام

٨٢ - لقد نما الدور الذي تقوم به المنظمات غير الحكومية في حالات الطوارئ بدرجة ملحوظة . وهي تتمتع بوضع موات يمكنها من الوصول الى مصادر التمويل . وفي عام ١٩٨٦ بلغ اجمالي النفقات على البرامج الميدانية للمنظمات غير الحكومية زهاء ٣ بلايين دولار . وفي الوقت الحاضر تبلغ الموارد المالية لأكبر ست منظمات غير حكومية تعمل في مجال التنمية وأعمال الطوارئ ١,٢ بليون دولار . وبالإضافة الى ما لهذه المنظمات من وزن مالي ، أصبحت قدرتها في السنوات الأخيرة على إثارة اهتمام الجماهير ، مما يسفر عن تقديم الدعم على نطاق واسع لعمليات الإغاثة الكبيرة ، عاملا رئيسيا فيما يتصل بتحديد نطاق المساعدة الدولية في حالات الطوارئ . وإضافة الى ذلك فإن بمقدورها أن توفر عددا كبيرا من الموظفين التقنيين الراغبين في العمل في حالات الطوارئ ، وفي أغلب الأحيان تنطوي مساعدتها للمبشرين ، في الواقع ، على قيامها بدور الحماية . ولهذه الأسباب جميعا يمكن لقدرة منظومة الأمم المتحدة على تعبئة جهود المنظمات غير الحكومية والاستفادة منها على نحو فعال أن يكون لها تأثير كبير في نجاح عمليات الإغاثة . وشمة ادراك متزايد بأنه ينبغي للأمم المتحدة أن تقدم ما يلزم من إطار وقيادة للمنظمات غير الحكومية بمصد الاستجابة لحالات الطوارئ .

٨٣ - ولقد أنشأ مكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين ومكتب الأمم المتحدة لتنسيق عمليات الإغاثة في حالات الكوارث آلية استشارية منهجية لإحاطة المنظمات غير الحكومية علما وتنسيق أنشطتها في سياق كل حالة من حالات الطوارئ . ولقد عمل الاندرو ، بوصفه الوكالة الرائدة في الأردن على إشر الأمانة بين العراق والكويت ، بصورة وثيقة مع بعض المنظمات غير الحكومية التي عينت لإدارة مخيمات اللاجئين كل على حدة . وفي السودان ، اشتركت المنظمات غير الحكومية في ٨٠ في المائة من أعمال الإغاثة عقب المجاعة التي حدثت في الفترة ١٩٨٤-١٩٨٥ . وأخيرا ، وبمصد تقديم المساعدة للاجئين الاكراد ، قام مكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين ، بوصفه الوكالة الرائدة بوزع ١٨٠ موظفا من مجالس بلدان الشمال الأوروبي لشؤون اللاجئين وذلك لتكميل جهودها على الصعيد القطري .

٨٤ - غير أنه في سياق العمليات المخصصة لحالات الطوارئ المعقدة ، وبسبب توزيع المسؤولين على عدد كبير من الإدارات ، أصبح من الصعب تطوير قدرة لإقامة اتصال بصورة منتظمة مع المنظمات غير الحكومية . ونتيجة لذلك ، لم تستغل في بعض الأحيان إمكانية الاستفادة الكاملة بدورها .

٨٥ - وتؤدي وسائط الاعلام دورا رئيسيا فيما يتصل بتعبئة الموارد من المانحين المحتملين بصدد الاستجابة لحالات الطوارئ . وليس بمقدور أية وسيلة أو مؤسسة أخرى أن تعبئ اهتمام الجماهير ، فضلا عن الموارد ، بقدر ما تقوم به وسائط الاعلام من حيث الكفاءة والسرعة . وقد اتضح ذلك في جميع حالات الطوارئ الرئيسية ابتداء من المجاعة الاثيوبية في عام ١٩٨٤ الى حالة اللاجئين الاكراد . ويتعين في الوقت الحاضر أن تقيم وسائط الاعلام والجهات المهمة الاخرى اتصالات مع ادارات ووكالات مختلفة تابعة للأمم المتحدة كيما تحصل على معلومات حديثة عن كل عملية من العمليات المخصصة الرئيسية لحالات الطوارئ المعقدة . وتواجه وسائط الاعلام صعوبة بصدد الحصول على المعلومات على الفور ، إذ أنه من الصعب عادة ، لعدم وجود مركز تنسيق مركزي تحديد المكتسب أو الإدارة المسؤولة عن كل عملية على حدة من عمليات الطوارئ . ويتوفر لدى مكتب الأمم المتحدة لتنسيق عمليات الإغاثة في حالات الكوارث ومكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين مركزا لتنسيق مركزيان للمعلومات المتعلقة بحالات الكوارث الطبيعية المفاجئة وحالات اللاجئين على التوالي ، كما أنهما ينشران المعلومات ذات الصلة على وسائط الاعلام على نطاق واسع .

الحواشي

(١) انظر النظام الاساسي لمكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين (مرفق قرار الجمعية العامة ٤٢٨ (د - ٥) المؤرخ في ١٤ كانون الاول/ديسمبر ١٩٥٠) ، الفقرتان ١ و ٩ .

(ب) في الفقرة ١١ من القرار ١٩٤ (د - ٣) ، وافقت الجمعية العامة على تحقيق "حل دائم" للمشكلة بالإقرار بأنه "ينبغي أن يسمح للاجئين الذين يرغبون في العودة الى ديارهم والعيش في سلم مع جيرانهم بأن يفعلوا ذلك في أقرب وقت ممكن من الناحية العملية ، وأن يدفع للاجئين الذين يختارون عدم العودة الى ديارهم ، تعويض عن ممتلكاتهم وعن خسارة ممتلكاتهم أو أصابتها بالأضرار" .
