

Distr.: General
25 May 2010
Arabic
Original: English

الجمعية العامة المجلس الاقتصادي والاجتماعي



المجلس الاقتصادي والاجتماعي

الدورة الموضوعية لعام ٢٠١٠

نيويورك، ٢٨ حزيران/يونيه - ٢٣ تموز/يوليه ٢٠١٠

البند ٥ من جدول الأعمال المؤقت**

المساعدة الاقتصادية الخاصة والمساعدة الإنسانية والمساعدة

الغوثية في حالات الكوارث

الجمعية العامة

الدورة الخامسة والستون

البند ٧٠ (أ) من القائمة الأولية*

تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية والمساعدة الغوثية التي

تقدمها الأمم المتحدة في حالات الكوارث، بما في ذلك

المساعدة الاقتصادية الخاصة: تعزيز تنسيق المساعدة

الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ

تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في
حالات الطوارئ

تقرير الأمين العام

موجز

أعد هذا التقرير استجابة لقرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ والذي طلبت فيه الجمعية العامة إلى الأمين العام تقديم تقرير سنوي إلى الجمعية والمجلس الاقتصادي والاجتماعي بشأن تنسيق المساعدة الإنسانية في حالات الطوارئ. وقدم هذا التقرير أيضا استجابة لقراري الجمعية العامة ١٤٧/٦٣ و ٧٦/٦٤ وقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٣/٢٠٠٩.

* A/65/50.

** E/2010/100.



ويصف هذا التقرير الاتجاهات والتحديات الإنسانية الرئيسية خلال السنة الماضية ويحلل مسألتين مواضيعيتين للشاغل الراهن: العمل في بيئات تتسم بارتفاع معدل المخاطر، والعنف وتأثيراته على الاستجابة الإنسانية. ويقدم التقرير عرضاً عاماً للعمليات الرئيسية الراهنة لتحسين التنسيق الإنساني ويختتم بتوصيات لزيادة تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ.

أولاً - مقدمة

١ - هذا التقرير مقدم استجابة للطلبات الواردة في قرار الجمعية العامة ٧٦/٦٤ و ١٤٧/٦٣ وقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٣/٢٠٠٩. وتمتد الفترة التي يغطيها التقرير من حزيران/يونيه ٢٠٠٩ إلى أيار/مايو ٢٠١٠.

ثانياً - عرض عام للاتجاهات والتحديات الإنسانية

٢ - استمرت الاحتياجات الإنسانية في الارتفاع على المستوى العالمي والتي استمرت في الارتفاع وتفاقت بسبب النزاع المسلح، والكوارث الطبيعية والتحديات الهيكلية العالمية. واشتملت الأخيرة على أنماط مناخية معاكسة ترتبت على تغير المناخ، والأزمة المالية العالمية والتحول الاقتصادي والفقر المدقع، وندرة الموارد، ونمو السكان، والتحضر السريع، وأسعار الطاقة السريعة التغير. وفي حين انخفضت أسعار الأغذية العالمية منذ بلوغها أقصى ارتفاع لها في عام ٢٠٠٨، فإنها ظلت مرتفعة بالمقارنة بالمستويات التاريخية، مما أثر على ما يقدر بـ ٢٠٠ مليون نسمة. وإجمالاً، طلبت عملية النداءات الموحدة بـ ٧,١ بليون دولار لعام ٢٠١٠ لتزويد ٤٨ مليون نسمة بالمساعدة الإنسانية، بالمقارنة بـ ٤٣ مليون نسمة في عام ٢٠٠٩. وفي غضون ذلك، يتزايد الضغط المالي على البرامج في عدد من حالات الطوارئ الإنسانية، مع إعلان الوكالات عن قلقها إزاء التخفيضات في عمليات تقديم المساعدات المقررة.

٣ - وعلى الصعيد العالمي، أصبح ما يقدر بـ ٢٧ مليون نسمة من المشردين داخلياً بسبب النزاع المسلح. وفي نهاية عام ٢٠٠٩ تلقى ١٠,٤ مليون لاجئ المساعدة من مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وهو نفس العدد تقريباً في عام ٢٠٠٨. وفي أفريقيا وآسيا، حيث استمرت النزاعات المسلحة في التسبب في دمار المجتمعات، ومنذ مدة طويلة، كان عدد الأفراد في الحالات الجديدة والقائمة للتشرد الداخلي وطلب اللجوء مرتفعة بصورة تثير الانزعاج. وفي عدد من السياقات تفاقمّت الاحتياجات الإنسانية بتعايش الصراعات المسلحة، والكوارث الطبيعية، والتحديات العالمية. واستمرت إعاقة الوصول إلى المساعدة

الإنسانية في حالات طوارئ عديدة بسبب النزاعات. وتظل الهجمات العنيفة والمعتمدة المستمرة على موظفي الإغاثة الإنسانية مثيرة للانزعاج بشدة.

٤ - وسُجل في عام ٢٠٠٩ انخفاض عدد الكوارث المقترنة بكوارث طبيعية. وأبلغ مركز أبحاث علم أوبئة الكوارث عن ٣٢٨ كارثة طبيعية، انتشرت عبر ١١١ بلدا وأثرت على ١١٣ مليون نسمة. ومثل هذا اختلافا ملموسا عن المعدل السنوي البالغ ٣٩٢ كارثة المسجلة في الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٨. ومع ذلك، وبدلا من الإشارة إلى اتجاه عام، أرجع الخبراء هذا الانخفاض في وقوع الكوارث إلى تغيرات الدورة المناخية، ولا سيما تأثير النينو، مما أدى إلى موسم هادئ بصورة غير معتادة للعواصف في شمال المحيط الأطلسي في البحر الكاريبي وجفاف في جنوب آسيا. ولا يزال من المتوقع استمرار ارتفاع درجات الحرارة العالمية - كان عام ٢٠٠٩ على المستوى العالمي أكثر دفئا بالمقارنة بالسنوات الثلاث السابقة - مما أدى إلى تزايد احتمال وقوع أحداث مناخية عنيفة متكررة في المستقبل. وإجمالا، من المهم ملاحظة أن التأهب الأفضل، المستند إلى خطط وطنية أوضح لإدارة الكوارث وتحسين قدرات إدارة الكوارث، هو العامل المحدد لتحسين الاستجابة للكوارث وتلافي وقوع خسائر اقتصادية شديدة. وبالنسبة لتقديرات عام ٢٠٠٩ ذات الصلة بالتكاليف الاقتصادية المتعلقة بالكوارث فقد تراوح متوسطها بين ٣٥ و ٥٠ بليون دولار، مما يشكل مرة أخرى اختلافا ملحوظا عن متوسط الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٨ البالغ ٩٤ بليون دولار.

ألف - الكوارث المقترنة بالأخطار الطبيعية

٥ - تميز النصف الأول من عام ٢٠١٠ بوقوع زلازل عديدة شديدة مما أثر على ملايين من الناس وتسبب في خسائر تبلغ بلايين الدولارات. وفي هايتي، تأثر ٣ ملايين نسمة بالزلازل الذي بلغت قوته ٧ درجات والذي وقع في ١٢ كانون الثاني/يناير. ووفقا لما ذكرته الحكومة، لقي ٢٢٠ ٠٠٠ نسمة مصرعهم، وأصيب ٣٠٠ ٠٠٠ نسمة آخرون بجروح وتشرد أكثر من ١,٥ مليون نسمة. وقُدرت الخسائر الاقتصادية بمبلغ ٧,٨ بليون دولار، والذي يشكل ١٢٠ في المائة تقريبا من الناتج المحلي الإجمالي لهايتي في عام ٢٠٠٩. وبعد انقضاء خمسة أشهر على وقوع الزلازل، لا تزال عشرات الآلاف من الأسر تعيش في مأوى مؤقتة وفي ظروف صحية غير ملائمة. ولا تزال هناك حاجة إلى توفير المساعدة الطارئة، على الرغم من الاستجابة الدولية على نطاق واسع وتدفق السلع والموارد من جميع أنحاء العالم.

٦ - وفي ٢٧ شباط/فبراير ٢٠١٠، وقع زلزال بقوة ٨,٨ درجات في شيلي، وعانى من آثاره أكثر من مليوني نسمة وتسبب في وفاة ٤٨٦ فردا. وأفادت مصادر حكومية وقوع خسائر تبلغ ٣٠ بليون دولار في المساكن والصحة والتعليم وسبل المعيشة والبنية التحتية. وفي الصين، ضرب زلزال تبلغ قوته ٧,١ درجات مقاطعة كينغ هاي في ١٤ نيسان/أبريل ٢٠١٠. وأفادت الأرقام الرسمية وفاة ٢ ٢٠٠ شخص، وأصيب ١٢ ١٣٥ شخص بجروح وأصبح ٧٠ شخصا آخر في عداد المفقودين. واستجابت الحكومتان الصينية والشيلية سريعا للكوارث الطبيعية الخاصة بكل منهما بنشر أفرقة الإغاثة والتقييم، ومواد المأوى المؤقتة، والأغذية والأدوية والمياه في المناطق المتأثرة، مع تقديم المساعدة من المجتمع الدولي. وأصاب زلازل سابقة بنفس القوة منطقة المحيط الهادئ في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩، بما في ذلك الزلازل المتتابعين في إندونيسيا والذين شملت أضرارهما ٢,٥ مليون نسمة، وقتل ١ ١٠٠ نسمة، وشرد ٤٦٩ ٠٠٠ نسمة، وألحق أضرارا بـ ١١٤ ٠٠٠ منزل.

٧ - وعلى الرغم من وقوع الأعاصير الاستوائية بمعدل دون المستوى في عام ٢٠٠٩، فقد وقعت ثلاثة أعاصير متتالية في الفلبين في أيلول/سبتمبر وتشرين الأول/أكتوبر، وأصاب أكثر من ١٠ ملايين نسمة بأضرار، من بينهم ما يقدر بـ ٧٠٠ ٠٠٠ نسمة تعرضوا للتشريد. وعلى الرغم من استجابة قوية من جانب الحكومة، فإن حجم الأعاصير وتوابعها وتأثيرها فاقت القدرات الوطنية، مما دفع الفلبين إلى طلب المساعدة الإنسانية الدولية. وفي منطقة البحر الكاريبي، أدت الآثار الإجمالية لإعصار إيدا وحالة الضغط المنخفض السائدة على ساحل المحيط الهادئ في تشرين الثاني/نوفمبر إلى سقوط أمطار غزيرة بشكل لم يسبق له مثيل في السلفادور، مما أدى إلى وقوع فيضان شديد أصاب أكثر من ٧٥ ٠٠٠ نسمة بأضرار، وقتل ١٩٨ فردا، وتسبب في وقوع أضرار شديدة بالبنية التحتية. وعانت غواتيمالا من الجفاف واستمرار أسعار الأغذية المرتفعة. ومما تسبب في طلب أكثر من ١٣٦ ٠٠٠ أسرة المساعدة في مجالات الأغذية والزراعة والصحة.

٨ - وأدت الأنماط غير المنتظمة للأمطار إلى تأثر ملايين الأشخاص في مناطق عديدة من العالم. وأثرت الأمطار الغزيرة والفيضانات في نحو ٨٠٠ ٠٠٠ نسمة في غرب أفريقيا. وأصيب بوركينا فاسو والسنغال بأضرار شديدة. بينما عانت أيضا بنن وغينيا وغانا وغامبيا وموريتانيا. وتأثرت المنطقة أيضا بالجفاف. وأدى شح الأمطار إلى الإضرار بالزراعة والإنتاج الحيواني في تشاد، وكذلك في النيجر، حيث عانى ٢,٥ و ٧,٨ ملايين نسمة على التوالي من انعدام الأمن الغذائي الشديد أو المتوسط. واستمر أكثر من ٣ ملايين نسمة في الجنوب الأفريقي في الكفاف من أجل الوفاء باحتياجاتهم الغذائية الأساسية كنتيجة للموسم الزراعي

الشحيح للفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩ وانخفاض القوة الشرائية. وفي آذار/مارس ٢٠١٠، أصاب الإعصار الاستوائي هوبرت نحو ٣٧٠.٠٠٠ نسمة في المنطقة، ولا سيما مدغشقر.

٩ - واستمر تقلب المناخ وانعدام الأمن ومحدودية وصول العاملين في الإغاثة الإنسانية في التأثير على القرن الأفريقي، حيث ظل ما يقدر بـ ٢٣ مليون نسمة في حاجة إلى المساعدة الطارئة. وأدى الجفاف الحالي وانعدام الأمن الغذائي إلى الإضرار بنحو ٨٠ في المائة من السكان في إريتريا و ٥,٢ مليون نسمة في إثيوبيا. وأدت أسعار الأغذية المتصاعدة والقيود المفروضة محليا على وصول منظمات الإغاثة الإنسانية إلى تفاقم ضعف السكان المتأثرين في كلا البلدين. ومما زاد في تعقيد الوضع في إثيوبيا عمليات التشريد المحلية المستمرة بسبب الصراع على مستوى المجتمعات المحلية بشأن الحدود الإدارية، والموارد الطبيعية والبنية التحتية الأساسية، وكذلك استمرار تدفق أعداد جديدة من اللاجئين من إريتريا، والصومال، والسودان. وفي كينيا، احتاج ٥,٨ مليون نسمة إلى معونة غذائية بسبب المواسم المتكررة الشحيحة الأمطار. ولا يزال الإنعاش صعبا بسبب أسعار أسواق الأغذية المرتفعة؛ وانتشار الخسائر في الماشية؛ وانعدام الأمن في مناطق المراعي واستمرار الأحوال الجوية التي لا يمكن التنبؤ بها.

١٠ - وبناء على طلب من الحكومات، جرى نشر بعثات فريق الأمم المتحدة لتقييم الكوارث والتنسيق استجابة لحالات الطوارئ في ألبانيا، وبنن، وبوركينا فاسو، والصين، وجزر القمر، وجزر كوك، والجمهورية الدومينيكية، والسلفادور، وهاييتي، وإندونيسيا، ونيكاراغوا، والفلبين، وساموا، وأوكرانيا خلال الفترة المشمولة بالتقرير. وأصدرت الشراكة الدولية للغوث الإنساني ستة نداءات مختصرة استجابة للكوارث الطبيعية، والتي كانت أربعة منها ذات صلة بالمناخ. وتوضح البيانات المستمدة من نظام التتبع المالي أن النداءات التي وجهت حتى الآن من أجل الكوارث الطبيعية تتلقى تمويلا أقل بصورة ملموسة في المتوسط بالمقارنة بالنداءات المتعلقة بحالات الطوارئ المعقدة. وانعكس انعدام التوازن هذا بصفة عامة في الاستجابة الدولية للكوارث الطبيعية، والتي مالت إلى أن تكون أقل قوة من الاستجابة للنزاعات المسلحة، حيث قامت بتعبئة مشاركة سياسية ومالية دولية أقل وحظيت باهتمام لمدة أقصر، على الرغم من أن الكارثة في هاييتي مثلت استثناء واضحا.

باء - حالات الطوارئ المعقدة

١١ - أدت النزاعات المتطاوله الأمد وانعدام الأمن إلى زيادة الاحتياجات الإنسانية في عدد من حالات الطوارئ المعقدة. وظل الوصول الآمن وغير المعاق وفي الوقت المناسب إلى المجتمعات المتأثرة يشكل تحديا رئيسيا للعاملين في الإغاثة الإنسانية كنتيجة للهجمات الموجهة

إلى العاملين في الإغاثة الإنسانية وانعدام الأمن. ومن المتوقع أن يشكل الخفض المحتمل لبعثات حفظ السلام في سياقات متعددة مثلما هو الحال في جمهورية أفريقيا الوسطى، وتشاد، وجمهورية الكونغو الديمقراطية المزيد من التحديات للمجتمعات المتأثرة وعمليات الإغاثة الإنسانية، بما في ذلك ما يتعلق بالوصول إليها والأمن، وحماية المدنيين، واللوجستيات.

١٢ - واستمرت معاناة أفريقيا من النزاعات المتعددة. ففي الصومال ٣,٢ مليون نسمة، بما في ذلك ١,٤ مليون نسمة من المشردين داخليا و ١,٥ مليون نسمة من الأطفال الذين يعانون من سوء التغذية والذين يحتاجون إلى المساعدة الإنسانية، بسبب الآثار المتراكمة للنزاع المطول والجفاف في بعض المناطق. وعلى الرغم من الجهود الرامية إلى التفاوض مع الجماعات المسلحة المحلية من أجل وصول الإغاثة الإنسانية، فإن الأعمال القتالية العسكرية، والهجمات على موظفي الإغاثة الإنسانية وأصولها، والعوائق البيروقراطية أحبرت منظمات عديدة على الانسحاب أو التعليق المؤقت لأنشطتها في بعض المناطق، مما أدى بالفعل إلى منع البرمجة الأطول أجلا. وفي عام ٢٠٠٩، وقع ٨٩ حادثا أمنيا موجها إلى أفراد الإغاثة الإنسانية وأصولها، بما في ذلك قتل ١٠ من أفراد الإغاثة الإنسانية، واختطاف ٧ آخرين، واحتجاز ١٠ آخرين. وانخفاض الحوادث الأمنية (من ١٥٤ في عام ٢٠٠٨)، يعزى إلى حد كبير إلى خفض تواجد الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية في بعض المناطق والتحول النوعي من الأحداث إلى الهجمات التي تستهدف البنية التحتية الإنسانية وأصولها وإمداداتها.

١٣ - وفي منطقة دارفور بالسودان ظل أكثر من مليوني نسمة مشردين. ومع أن البرامج الإنسانية بدأت في وضع المزيد من برامج الإنعاش المبكر، فإن انعدام الأمن استمر في إزعاج العاملين في الإغاثة الإنسانية. وأثار الاتجاه المتصاعد لعمليات الاختطاف انزعاجا شديدا. وقد جرى اختطاف ثمانية من العاملين الدوليين في الإغاثة وستة أفراد من العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور وجرى إطلاق سراحهم في وقت لاحق. وفي جنوب السودان، استمرت الاشتباكات فيما بين القبائل والهجمات التي قام بها جيش الرب للمقاومة بالتسبب في وقوع خسائر في الأرواح تزيد على ٢ ٠٠٠ نسمة وتشريد ما يقدر بـ ٤٤٠ ٠٠٠ نسمة. ومن بين ٨٣ ٠٠٠ نسمة من المشردين بسبب هجمات جيش الرب للمقاومة، الذي أظهر وحشيته المعتادة واعتياده على خطف الأطفال من أجل تجنيدهم. وتأثر ما مجموعه ٤,٣ مليون نسمة بانعدام الأمن الغذائي، والذي تفاقم من جراء الأمطار الشحيحة، في حين تركت التغطية الشحيحة للخدمات الصحية الملايين من المعرضين للإصابة بالأمراض المعدية وباحتياجات صحية غير ملباة، لا سيما في ميدان صحة الأمهات. واستمرت محدودية وصول الإغاثة الإنسانية إلى مناطق عديدة في البلد بسبب اللوجستيات

المعقدة وتنفيذ إجراءات خاصة لتنظيم عمليات الإغاثة، والتي أثرت بصفة خاصة على المنظمات غير الحكومية المتواجدة في شمال السودان.

١٤ - وتظل الحالة الإنسانية في جمهورية الكونغو الديمقراطية، ولا سيما في كيفو الشمالية وكيفو الجنوبية، مقلقة للغاية فالانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان لا تزال منتشرة على نطاق واسع وتشمل العنف الجنسي والجنساني وأعمال النهب والسخرة وتجنيد الأطفال. ولا يزال ما مجموعه ١,٩ مليون شخص في عداد المشردين داخليا. ولا يزال إيصال المساعدات الإنسانية إلى السكان المتضررين يُعطل بسبب انعدام الأمن والاعتداءات التي تستهدف بدوافع إجرامية الأطراف العاملة في المجال الإنساني والبنية التحتية المتردية أو المندمة. ففي مقاطعة أورينتال، أدت هجمات جيش الرب للمقاومة إلى تشريد ٣٠٠ ٠٠٠ شخص، بينما أسفرت المنازعات العرقية المحلية عن تشريد ٢٠٠ ٠٠٠ شخص في مقاطعة إكواتور، بمن فيهم ١١٨ ٠٠٠ شخص في الكونغو وأكثر من ١٨ ٠٠٠ شخص في جمهورية أفريقيا الوسطى.

١٥ - وفي جمهورية أفريقيا الوسطى، لا تزال الاحتياجات الإنسانية شديدة بالرغم من إحراز نوع من التقدم نحو تحقيق السلام. ففي بعض المناطق المتضررة، يواجه ١٦ في المائة من الأطفال دون سن الخامسة سوء التغذية ويعاني ٦,٦ في المائة منهم من سوء التغذية الحاد. وقد تجاوز عدد اللاجئين أكثر من ١٣٧ ٠٠٠ شخص بينما ارتفع عدد المشردين داخليا إلى نحو ١٦٢ ٠٠٠ شخص بسبب اتساع رقعة انعدام الأمن واستهداف المدنيين. ومن بين اللاجئين، فرّ ١٥ ٠٠٠ شخص إلى تشاد المجاورة التي أدى عدم اتساع نطاق الاقتتال فيها إلى نوع من التحسن في الحالة الإنسانية عموما، على الرغم من تأكيد وجود ما عدده ٢٥٠ ٠٠٠ لاجئ و ١٨٠ ٠٠٠ من المشردين داخليا في ذلك البلد. بيد أن تفشي انعدام الأمن لا يزال يشكل تحديات كبيرة في جمهورية أفريقيا الوسطى وتشاد على السواء، حيث تعيق الأعمال الإجرامية وقطع الطرق على نطاق واسع إمكانية إيصال المساعدات الإنسانية إلى المجتمعات المحلية المحتاجة.

١٦ - ولا يزال ملايين الأشخاص في آسيا متأثرين بحالات الطوارئ المعقدة. ففي أفغانستان، ظلت الحالة الإنسانية مقلقة للغاية بسبب استمرار النزاع المسلح وانعدام الأمن الغذائي والكوارث الطبيعية مجتمعة. ويقدر عدد المشردين داخليا بنحو ٢٩٠ ٠٠٠ شخص. وقتل المزيد من المدنيين في عام ٢٠٠٩ عن الأعوام السابقة، ويعزى ٦٧ في المائة من الخسائر البشرية إلى الجماعات المعارضة المسلحة. وعلى الرغم من وفرة المحاصيل الزراعية في عام ٢٠٠٩، ظل أكثر من ٧ ملايين أفغاني في حالة انعدام الأمن الغذائي، كنتيجة لتقييد الوصول

إلى الأسواق وانخفاض القدرة الشرائية لدى الأسر المعيشية العادية عموماً. كما أدت الفيضانات والزلازل إلى تدمير آلاف المنازل وتخریب الأراضي الزراعية. وفي الوقت نفسه، أعاق انعدام الأمن، بما في ذلك الهجمات التي تستهدف العاملين في مجال الأنشطة الإنسانية، إعاقاً كبيرة الاستجابة الإنسانية.

١٧ - وفي باكستان، لا يزال أكثر من ٢,٥ مليون نسمة في حاجة إلى المساعدة الإنسانية. ففي حين أن نحو مليوني شخص من المشردين داخلياً قد عادوا إلى ديارهم، يظل أكثر من مليون آخرين في عداد المشردين. ولئن كان المشردون قد تمكنوا من العثور في معظمهم على مأوى لدى أسر مضيفة، فإن ١٢٠ ٠٠٠ شخص ظلوا في المخيمات. وازدادت المعوقات التي تعوق القدرة على إيصال المساعدات الإنسانية بسبب انعدام الأمن والهجمات المتعمدة على موظفي الإغاثة الإنسانية. فخلال الفترة المشمولة بالتقرير قُتل ١٨ من العاملين في مجال الأنشطة الإنسانية (من بينهم ١٢ من موظفي الأمم المتحدة)، في حين أصيب آخرون بأعداد كبيرة.

١٨ - وفي غزة، لا يزال الحصار الذي تفرضه إسرائيل على المدينة منذ عام ٢٠٠٧ سبباً في تفاقم الاحتياجات الإنسانية. فقد تضرر أكثر من ٦٠ في المائة من الأسر المعيشية من انعدام الأمن الغذائي. وأدى استمرار القيود المفروضة على استيراد مواد البناء إلى إعاقه التعافي من الأضرار التي تسبب فيها الهجوم العسكري الذي قامت به إسرائيل في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩ في المدينة والذي يعرف بعملية "الرصاص المسكوب". وقد قام الأمين العام مراراً، مع منسق الإغاثة في حالات الطوارئ، بالحث على رفع الحصار عن غزة، والسماح بحرية حركة البضائع ذات الطابع الإنساني والتجاري، بما في ذلك الإمدادات اللازمة للمشاركة الإنسانية. وفي الضفة الغربية، لا يزال الحائط الفاصل والمستوطنات وحالات الإغلاق تحد مجتمعاً من وصول الفلسطينيين إلى الأراضي الزراعية والموارد. وأدى استمرار هدم المنازل إلى تشريد ٢٦٢ فلسطينياً في الضفة الغربية، بما فيها القدس الشرقية. وخلال الفترة المشمولة بالتقرير، تسببت الأعمال العسكرية الإسرائيلية وعنف المستوطنين في قتل ٤٩ فلسطينياً وإصابة ١٠٦ ١ آخرين في الأراضي الفلسطينية المحتلة. وتسببت الهجمات الفلسطينية، بما في ذلك إطلاق العشوائيات للصواريخ، في مقتل خمسة إسرائيليين وإصابة ١٧٤ في الضفة الغربية وقطاع غزة، فضلاً عن إصابة واحدة في صفوف الأجانب في جنوب إسرائيل.

١٩ - وفي العراق، أسهم انخفاض مستويات العنف وتحسن قدرة الحكومة في تحقيق استقرار تدريجي في الحالة الإنسانية. إلا أن ٢,٨ مليون عراقي لا يزالون مشردين داخلياً، في

حين أن ١,٧ مليون عراقي لا يزالون يبحثون عن ملاذ في الخارج. فالعقوبات والتزاعاات وأوجه تخلف النمو والإهمال تشكل مجتمعة موروثا يرسم ملامح الحالة الإنسانية الراهنة في أنحاء كثيرة من البلد. كما يستلزم نقص المياه والمأوى والغذاء والحماية، فضلا عن إمكانية الوصول إلى التعليم والرعاية الصحية استجابة إنسانية متواصلة.

٢٠ - وباتت الحالة في اليمن تزداد تعقيدا. فقد تسبب تصعيد النزاع المسلح في الشمال في آب/أغسطس ٢٠٠٩ في انتشار التشرد على نطاق واسع. ولا يزال أكثر من ٢٥٠.٠٠٠ من المشردين داخليا يتلقون المساعدة ولا يزال الوصول إلى أعداد أكبر من ذلك متعذرا على الجهات الفاعلة في المجال الإنساني. وقد بعث وقف إطلاق النار في مطلع عام ٢٠١٠ الأمل في أن يتمكن المشردون داخليا من العودة إلى ديارهم، لكن وضعه لا يزال هشاً. فقد كشفت دراسة استقصائية أجراها برنامج الأغذية العالمي بشأن الأمن الغذائي أن واحدا من كل ثلاثة يمنيين يعاني الجوع الشديد، وأكثر من ٢,٧ مليون يعانون من انعدام الأمن الغذائي. ويكابد كل من المجتمعات المحلية المضيفة والمشردون داخليا واللاجئون الذين تجاوز عددهم ١٧٠.٠٠٠ شخص من الصومال وإثيوبيا الشدائد بسبب تردي آليات التكيف مع هذه الأوضاع وازدياد الحاجة إلى المياه والمرافق الصحية والمأوى والرعاية الصحية. وبالإضافة إلى انتشار الفقر، يعاني اليمن من ارتفاع أسعار الأغذية وعدم انتظام هطول الأمطار والنمو السكاني السريع.

٢١ - وقد شهدت حالات الطوارئ الإنسانية نوعا من التحسن خلال الفترة المشمولة بالتقرير. فقد انتقلت زمبابوي من مرحلة الأزمة الإنسانية إلى مرحلة الانتعاش التدريجي. ومع ذلك، لا تزال الاحتياجات الإنسانية لآلاف المشردين و ١,٦ مليون طفل من الأيتام احتياجات ضخمة، ولا سيما في مجالات الصحة والأمن الغذائي والمياه والمرافق الصحية. واحتاج أكثر من مليوني شخص إلى مساعدات غذائية خلال موسم الجوع. وفي سري لانكا، تسببت المرحلة الأخيرة من الاقتتال بين القوات الحكومية وجبهة نمور تاميل إيلاام للتحريض في تشريد ما يقرب من ٣٠٠.٠٠٠ شخص. وعلى الرغم من عودة غالبية الأشخاص المشردين داخليا إلى مناطق إقامتهم الأصلية منذ أواخر عام ٢٠٠٩، فإنه لا تزال ثمة حاجة شديدة إلى مواصلة تقديم الدعم إلى المشردين داخليا الذين لا يزالون في المخيمات، فضلا عن العائدين، من أجل إعادة بناء حياتهم. وفي كولومبيا يظل عدد المشردين داخليا أحد أعلى المعدلات في العالم، حيث يتراوح ما بين ٣,٣ مليون شخص و ٤,٩ مليون شخص.

ثالثاً - التحديات الراهنة

ألف - العمل في بيئات شديدة الخطورة

٢٢ - تشكل قدرة الحصول على سبل الوصول إلى السكان واستمرارها الشرط المسبق الأساسي للوكالات الإنسانية الوطنية والدولية لكي تضطلع بولاياتها الرئيسية وهي تقديم المساعدات الإنسانية واتخاذ التدابير الكفيلة بتوفير الحماية للسكان المحتاجين، بما يتسق والمبادئ الإنسانية الأساسية المتمثلة في النزاهة والحياد والاتصاف بالطابع الإنساني والاستقلالية. ومن المثير للجزع أن هذه القدرة لا تزال تتعرض للتقويض على نحو متزايد، نظراً لأن كلا من المستوى العام للتهديدات وعدد الهجمات المتعمدة التي تستهدف المنظمات الغوثية وموظفيها ومعداتها ومرافقها ومركباتها قد زاد زيادة كبيرة. وعلاوة على ذلك، نال التصور بأن الجهات الفاعلة في المجال الإنساني تخدم مصالح سياسية وعسكرية، من مقبوليتها على أنها جهات إنسانية تعمل وفقاً لمبادئ النزاهة والتجرد والاستقلالية، ومن الطابع الوقائي الذي تنطوي عليه شعارات الأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية على السواء.

٢٣ - وعلى نحو ما جرى إبرازه خلال الاحتفال باليوم العالمي الأول للإغاثة الإنسانية في ١٩ آب/أغسطس ٢٠٠٩، قتل ٢٦٠ فرداً من موظفي الإغاثة الإنسانية أو اختطفوا أو أصيبوا بجروح بليغة في عام ٢٠٠٨، بالمقارنة بـ ٦٩ فرداً في عام ١٩٩٨. ففي الفترة من ١ تموز/يوليه ٢٠٠٨ إلى ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٩ أفادت إدارة شؤون السلامة والأمن بالأمم المتحدة فقدان ٢٧ من أفراد الأمم المتحدة المدنيين و ٣٦ من أفراد المنظمات غير الحكومية.

٢٤ - وتختلف أسباب هذه الهجمات التي تستهدف العاملين في المجال الإنساني. ويمكن تحديد الخطوط العريضة لهذه الأنماط في الوصف الوارد أدناه:

٢٥ - الهجمات المتعمدة والموجهة التي تستهدف العمليات الإنسانية لأسباب تتعلق بالحالة السياسية والنزاع - يبدو أن الأسباب الرئيسية لذلك هي على النحو التالي: (أ) أن الجهات المقدمة للمساعدات الإنسانية يُنظر إليها على أنها منحازة لأحد أطراف النزاع؛ أو (ب) أن المنظمة نفسها قد تشكل الهدف الرئيسي لتلك الاعتداءات، حيث تتعرض للهجوم بسبب ما تقوم به من أعمال أو تصدره من بيانات، وخاصة عندما تُعتبر هذه الأعمال والبيانات "تدخلًا في الثقافات المحلية"؛ أو (ج) لغرض منع إيصال المعونة إلى مجموعة سكانية بعينها. ففي أفغانستان على سبيل المثال، هددت الجماعات المعارضة المسلحة الموالية لحركة طالبان بردع المنظمات الدولية التي ترى أنها تتعاون تعاوناً وثيقاً مع القوات العسكرية الدولية أو مع الحكومة وسعت إلى القيام بذلك الردع. كما لا تزال الهجمات والمضايقات المتعمدة التي

تطال العاملين في المجال الإنساني تثير القلق في سياقات مثل العراق والصومال وكذلك في باكستان، حيث استُهدفت أماكن عمل برنامج الأغذية العالمي في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩.

٢٦ - ارتفاع مستويات الإجرام وقطع الطرق - ينتشر هذا في المناطق التي يسود فيها انهيار القانون والنظام وعدم اكتمال عملية تسريح أفراد الجماعات المسلحة أو تفتيتها، وحيث ينظر إلى إمدادات الإغاثة على أنها أهداف غير محصنة مربحة أو فرصة لتزود الجماعات المسلحة بالمعدات والإمدادات. وتتأثر العمليات الإنسانية بهذا النوع من التهديدات في تشاد وجمهورية أفريقيا الوسطى والسودان. وفي جمهورية الكونغو الديمقراطية، تعرض موظفو المساعدات الإنسانية في كيفو الشمالية لما متوسطه ١١ حادثاً أمنياً كل شهر في عام ٢٠٠٩، بما في ذلك أعمال القتل والاختطاف والاعتداءات الجسدية وسرقة السيارات ونهب أصناف المساعدات الغوثية والسطو على أماكن العمل. وتفاقم هذا التيار بشكل أكبر في مطلع عام ٢٠١٠. فالبيانات المتوافرة حديثاً تؤكد تصاعداً في عدد الخسائر التي تكبدها المتعاقدون، ولا سيما سائقو الشاحنات.

٢٧ - الهجمات العشوائية والإرهابية - يتعرض العاملون في المجال الإنساني في بيئات عمل عديدة للعنف العشوائي الموجه ضد السكان المدنيين. وتؤثر الهجمات الانتحارية واستخدام الأجهزة المتفجرة المرتجلة، التي تستخدم كثيراً في أفغانستان والعراق، على العمليات الإنسانية، حتى وإن كانت غير مستهدفة على نحو مباشر. فهذه الهجمات تقع عموماً في المناطق المأهولة بالسكان أو بمحاذاة طرق النقل الرئيسية التي يحتمل أن يرتادها العاملون في المجال الإنساني.

٢٨ - الأعمال العدائية الفعلية، بما فيها الغارات الجوية والعمليات البرية - تشكّل عمليات القتال الفعلية تحديات واضحة على صعيدي الأمن والتنسيق بالنسبة للجهات العاملة في المجال الإنساني، ولا سيما عندما يكون جائزاً ألا تفي أطراف النزاع بما تتخذه على عاتقها من التزامات بموجب القانون الإنساني الدولي للسماح بتقديم وتيسير المعونة للسكان المتضررين من الاقتتال والمحاصرين في مناطق النزاع. ففي عام ٢٠٠٩، أعاق اندلاع الاقتتال الفعلي وصول المساعدات إلى السكان المتضررين من النزاع في سياقات مثل جمهورية الكونغو الديمقراطية، وغزة، وباكستان، وسري لانكا، والصومال، والسودان. ففي الصومال حالت فترات الاقتتال في الصومال مراراً دون وصول نحو ٨٠.٠٠٠ شخص من الفئات الضعيفة في مقديشو إلى المعونة الغذائية الأساسية لفترات مطوّلة.

الممارسات التمكينية للعمل في البيئات الشديدة الخطورة

٢٩ - سعيًا إلى أن يكون تقديم المساعدة على أساس الاحتياجات فقط، فإنه من المهم أن تقدم الجهات العاملة في المجال الإنساني خدماتها إلى السكان المتضررين من خلال التواصل مع جميع أطراف النزاع وإشراكها، وتقديم الضمانات حيثما تدعو الضرورة إلى ذلك بأن يكون سلوك تلك الجهات محايدًا ومتجردًا ومستقلًا. ويرمي هذا النهج إلى تعزيز قبول العاملين في المجال الإنساني لدى السلطات الوطنية والمحلية والمجتمعات المحلية وقادتها، والجماعات المسلحة بكل أنواعها، وهو يساعد على تقليص ضعفهم في بيئة غير مأمونة. بيد أن نيل هذا القبول يستلزم الأخذ الثابت وعلى المدى الطويل بممارسات من قبيل التواصل وبناء الثقة المستمرين مع القادة والمجتمعات والسلطات على الصعيد المحلي؛ والالتزام المباشر والتواصل مع جميع أطراف النزاع؛ والنأي الواضح عن أي أهداف سياسية وعسكرية؛ والتحلي بالشفافية فيما يتعلق بالبرامج والدوافع، والتحليل الحصيف لبيئة العمل والجهات الفاعلة الموجودة فيها.

٣٠ - وتبرهن تجربة المنظمات الإنسانية العاملة في 'المواقع النائية' على أن الالتزام الطويل الأمد - قبل حدوث حالة الطوارئ وخلال حدوثها وبعد انتهائها - هو مفتاح تعزيز مقبولة تلك المنظمات لدى المجتمعات المحلية التي تتلقى المساعدة، وكذلك في أوساط أطراف النزاع، وفي بناء المعارف المتعلقة ببيئة العمل وإقامة علاقات فعالة مع أصحاب المصلحة المعنيين. ومن بين العوامل الكفيلة بزيادة إنجاح قبول تلك المنظمات أيضًا، تقديم الخدمات التي تحدث تغييرًا متميزًا في المجتمعات المحلية، وتكثيفها مع بيئة العمل من حيث حضورها المنظور وما تخلفه من بصمات (من قبيل استخدام الشعارات ورسم علامات مميزة على المركبات)، وذلك بالاستعانة بالقدرات الوطنية والمحلية، والتقيد بقواعد السلوك المعمول بها. كما يشكل الانخراط المنظم مع جميع أطراف النزاع جزءًا من ولاية منسق الإغاثة في حالات الطوارئ، على النحو الوارد في قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦، وقد مكن ذلك الانخراط في كثير من الحالات من وضع ترتيبات إضافية في مجال الأمن والوصول إلى المحتاجين مثل الترتيبات المتعلقة بممرات إيصال المساعدات الإنسانية، والالتزام بأيام الهدوء والوقف المؤقت للأعمال العدائية أو ما يسمى بـ "وقف إطلاق النار للأغراض الإنسانية". ففي سياق أفغانستان، على سبيل المثال، نجحت منظمة الأمم المتحدة للطفولة ومنظمة الصحة العالمية وغيرهما من الشركاء العاملين في المجال الإنساني في تنسيق احترام أيام الهدوء من أجل تمكينها من تنظيم حملاتها المتعلقة بالتحصين، التي حظيت بتأييد من حركة طالبان.

٣١ - ولئن كانت ثمة ضرورة لبذل المزيد من الجهود الرامية إلى تعزيز مقبولة الوكالات الإنسانية وإدارة توقعات الحكومات والمستفيدين والجهات المانحة وفقًا لذلك، فإن التجربة

تشير أيضا إلى ضرورة أن يتم إكمال هذه الجهود بإدارة أمنية سليمة تشمل جمع معلومات شاملة والقيام بتحديد المخاطر والتهديدات على الصعيد المحلي حفاظا على قدرة الوكالات الإنسانية على العمل، فضلا عن اتخاذ التدابير العملية الأمنية عند الاقتضاء. وتسعى الأمم المتحدة من خلال نهجها الجديد في إدارة الأمن إلى دعم قدرة العمليات الإنسانية على الحفاظ على وجودها وفعاليتها. وقد شجع تقرير الفريق المستقل المعني بسلامة وأمن موظفي الأمم المتحدة ومبانيها على الصعيد العالمي على أعمال مبدأ ”لا سبيل لتوفير البرامج دون تحقيق الأمن“ وهي برامج يشكل الأمن جزءا لا يتجزأ منها. ويعد هذا إقرارا بأهمية وضع استراتيجيات فعالة لإدارة الأمن وتعزيزها، مع ما يستتبع ذلك من توفير الطاقات والقدرات الكافية في الميدان. بيد أن استمرار نقص التمويل الكافي والقابل للتنبؤ به والدائم للعمليات الأمنية، حتى على المستوى المحلي، كثيرا ما يقوض قدرة إدارة شؤون السلامة والأمن على دعم إنجاز البرامج على نحو أكثر فعالية في البيئات الأمنية المعقدة.

٣٢ - ومن أجل الحفاظ على القدرة على العمل في بيئات شديدة الخطورة، والعمل مع المجتمعات المحلية وقادتها، لجأ العديد من الوكالات الإنسانية مرارا إلى تمويل إدارة الأمن من خلال النداءات الإنسانية. غير أنه حتى هذا لا يكون فعالا إلا بصورة جزئية. فلا يزال الأمن أحد أكثر عناصر النداءات الموحدة شيوعا من حيث نقص التمويل. فعلى سبيل المثال، لم تتلق الاحتياجات الأمنية التمويل إلا بنسبة ٣٥ في المائة في عام ٢٠٠٩. وكنتيجة لذلك، شهد الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ ازدياد طلبات الحصول على المنح القصيرة الأجل دعما لعناصر إدارة الأمن المتعلقة بالاستجابة الإنسانية. غير أن إدارة الأخطار الأمنية التي تمكن من الاضطلاع بالعمل الإنساني على نحو فعال تستلزم استثمارات طويلة الأجل من الدول الأعضاء ولا يمكن الاتفاق على تلك الإدارة من خلال التمويل القصير الأجل والمخصص للأمن.

٣٣ - كما بُذلت جهود أخرى لتحسين إطار ”معا من أجل إنقاذ الأرواح“ الذي يعزز التعاون الأمني بين الأمم المتحدة والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية عن طريق تبادل المعلومات وأفضل الممارسات. وبغية دعم تنفيذ الإطار، أنشأ الفريق التوجيهي المعني بالأمن التابع للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات فرقة عمل تضم موظفين من الأمم المتحدة ومنظمات غير حكومية برئاسة إدارة شؤون السلامة والأمن بالأمم المتحدة. وعلى الصعيد الميداني، تواصل تنفيذ الإطار باعتباره عنصرا موحدا ضمن هيكل العمل الإنساني.

٣٤ - ويتسم تحقيق الموافقة على العمليات الإنسانية بأهمية أساسية لتمكين الوكالات من العمل في البيئات المحفوفة بالمخاطر الشديدة والاضطلاع بولاياتها. كما أنه من المهم للغاية

تحدد وتعزيز الممارسات التي تسمح للوكالات 'بالبقاء' في المناطق المستهدفة بدلا من العمل عن بعد أو عدم العمل على الإطلاق. وفي هذا الصدد، أمر مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بإجراء استعراض مستقل للممارسات السليمة والدروس المستفادة فيما يتعلق بالمبادرات والآليات والإجراءات والترتيبات الميدانية التي مكنت الوكالات الإنسانية من مواصلة العمل في البيئات التي تشتد فيها المخاطر. ويُتوقع أن تكتمل الدراسة في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠ وأن تقدم توصيات بشأن النهج الاستراتيجية والطرائق العملية لضمان القدرة على الاضطلاع بالعمليات الإنسانية حيثما دعت الضرورة إليها، في إطار دعم من النهج الجديد لإدارة الأمن الذي أعدته إدارة شؤون السلامة والأمن بالأمم المتحدة.

باء - مواطن الضعف والحاجة إلى المساعدة الإنسانية

٣٥ - نشأ نظام الاستجابة الإنسانية الحالي، بالشكل الذي تطور به على مدى العقود الماضية، أساسا كنتيجة لما يسمى بالأحداث "الناجمة عن الصدمات" من قبيل النزاعات أو الكوارث الطبيعية المفاجئة. غير أن الآليات المحركة لنظام الاستجابة هي أقل تطورا بكثير مقارنة بالكوارث البطيئة الظهور، مثل الجفاف، أو بالأزمات الهيكلية الشديدة الناجمة عن التحديات العالمية من قبيل الأزمة المالية أو أزميتي الغذاء والطاقة. وإضافة إلى ذلك، ليس هناك سوى فهم ضئيل راسخ للآليات اللازمة للاستجابة للاحتياجات الإنسانية الملحة ضمن السياقات الإنمائية العامة، مما يشكل تحديا بالتزام المجتمع الإنساني بالمبدأ الأساسي للإنسانية الذي يدعو إلى الاستجابة للاحتياجات الإنسانية حيثما وجدت بصرف النظر عن مصدرها.

٣٦ - وبغية تلبية الاحتياجات الإنسانية بقدر أكبر من المساواة، ينبغي النظر في التحول داخل نظام الإغاثة الإنسانية من الاستجابة "الناجمة عن الصدمات" إلى استجابة قائمة أكثر على الاحتياجات ومواجهة مواطن الضعف. وينطوي ذلك على الاعتراف بأن الاحتياجات الإنسانية قد لا تنشأ فحسب في الحالات التي تُعتبر "حالات الطوارئ الإنسانية"، بل أيضا في سياقات إنمائية قد لا تؤدي فيها بالضرورة الزيادة التدريجية في الضعف إلى اعتبارها أزمة إنسانية. ولئن كان هذا التحول لا يشير إلى وقف استخدام الصدمات كدوافع للاستجابة وآليات قائمة للاستجابة الإنسانية، فهو يتطلب من مجتمع المساعدة الإنسانية الدولي وضع نهج أوضح للاستجابة لحالات الضعف المزمن والحاد، يشمل المنظومة بأكملها، ووضع مؤشرات على المخاطر المتعددة ونظم رصد فعالة قادرة على استيعاب كيفية تزايد الاحتياجات الإنسانية من جراء تزامن التحديات العالمية مع أوجه الضعف الموجود من قبل، وعلى تحديد "النقاط الحاسمة". غير أنه يتعين الاعتراف أيضا بأن نظام العمل الإنساني

القائم، بمستوى موارده الحالي، قد لا يستطيع التعامل مع جميع الاحتياجات المحددة. ولذلك فإنه من المهم أن يقوم الفاعلون في المجالين الإنساني والإنمائي بتوحيد جهودهم بطرق جديدة.

التحديات العالمية كعوامل محركة للحاجة إلى المساعدة الإنسانية ومواطن الضعف

٣٧ - تشير التحليلات المتعلقة بالحالات التي اشتدت فيها الاحتياجات الإنسانية أو زادت إلى وجود ثلاثة اتجاهات: (أ) يمكن أن تتفاقم حدة مواطن الضعف المزمن القائم بتأثير التحديات العالمية وزيادة تواتر و/أو حجم الكوارث الطبيعية، مما يؤدي إلى زيادة وشدة مواطن الضعف والحالات التي تحتاج إلى المساعدة الإنسانية؛ (ب) يمكن توسيع نطاق الحالات التي تحتاج إلى المساعدة الإنسانية لتشمل منتفعين جددا نظرا لانتشار مواطن الضعف، كما هو الحال في أوساط المستفيدين الذين لا يتلقون خدمات كافية مثل فقراء المدن؛ (ج) يمكن أن تتعايش الاحتياجات الإنسانية الملحة مع تخلف النمو المزمن، مما يتطلب إجراءات إنسانية مؤقتة فضلا عن مواصلة الجهود الإنمائية.

٣٨ - وهناك أمثلة كثيرة على الحالات التي يؤدي فيها تزامن التحديات العالمية إلى نشوء أو زيادة الاحتياجات الإنسانية. ففي الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩، بينت قيرغيزستان وطاجيكستان، وهما بلدان يحتلان المراتب الوسطى في دليل التنمية البشرية ويعتبران من ثم سياقين إنمائيين، كيف أن تزامن انعدام الأمن الشديد في الغذاء والماء والطاقة على الصعيد المحلي، ولو مؤقتا، مع العوامل العالمية، مثل ارتفاع أسعار الغذاء والوقود وتباطؤ الاقتصاد العالمي، يمكن أن يؤدي إلى احتياجات إنسانية ملحة. وتشكل النيجر مثالا على سياق يتسم بالبطء في انفجار الأوضاع حيث تفاقمّت الاحتياجات المزمنة لتصبح احتياجات إنسانية ملحة من جراء ضغط تحديات عالمية متعددة من قبيل الفقر المزمن، وتدهور البيئة، وارتفاع نمو السكان، والتصحر، والجفاف، والشح الشديد في المياه، وآثار مناخية أخرى في الزراعة والأمن الغذائي. وتفيد دراسة استقصائية أجريت في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩ بأن نحو ٧,٨ ملايين شخص يواجهون نقصا شديدا في الأغذية. بيد أن النيجر، التي تُعتبر سياقاً إنمائياً، تعاني من صعوبات في تعبئة الموارد اللازمة للأنشطة الإنسانية. وفي الآونة الأخيرة، قامت فرقة العمل الرفيعة المستوى المعنية بالتصدي لأزمات الأمن الغذائي في العالم بحشد تعهد الدول الأعضاء، والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، والوكالات الإنسانية بمكافحة انعدام الأمن الغذائي في منطقة الساحل، بهدف إحراز تقدم في سبيل التبادل التجاري للغذاء داخل المنطقة. وتقدم كينيا مثالا آخر على التحديات العالمية المتعددة التي تزيد الضعف والاحتياجات الإنسانية، ليس فقط في أوساط السكان الريفيين وجماعات

المشردين داخليا، بل أيضا بين أفقر الناس الذين يعيشون في الأحياء الحضرية الفقيرة، التي تتواصل المهجرة إليها من جراء انعدام المطر وما يليه من جفاف وشح في المياه.

آفاق المستقبل: الانتقال من الاستجابة الناتجة عن الصدمات إلى استجابة للاحتياجات بقدر أكبر

٣٩ - تتطلب الاتجاهات الميَّنة أعلاه زيادة التركيز على الوقاية والتأهب وتحسين رصد مواطن الضعف الشديد وتقييمها وتحليلها في قطاعات متعددة، وإقامة شراكات أوثق مع الحكومات والشركاء الإنمائيين والمنظمات الإنمائية، القادرين على تحليل الاتجاهات العالمية وتأثيرها في مواطن الضعف. وسيسهل ذلك التكيف مع سياقات قد يصعب فيها تحديد استراتيجيات الدخول والخروج فيما يتعلق بالإغاثة الإنسانية، ويساعد على تكوين فهم للنقاط الحاسمة العالمية والإقليمية، مما يمكن في نهاية المطاف من الاستجابة بفعالية أكبر وفي وقت أنسب لحالات الضعف المتزايد.

٤٠ - ومن الناحية العملية، يقتضي هذا التحول من الاستجابة الناتجة عن الصدمات إلى الاستجابات القائمة على الاحتياجات نظاما للعمل الإنساني قادرا على: (أ) المساهمة في تقليل مواطن الضعف وتعزيز القدرة على المقاومة من خلال زيادة الحد من المخاطر والتأهب لها؛ (ب) تحسين طرائق رصد وتحديد أوجه الضعف الإنساني الشديد والاحتياجات الإنسانية الملحة؛ (ج) تعزيز الشراكات مع الحكومات والعناصر الفاعلة الإنمائية وغيرها للعمل على تبادل المعارف والتحليل المبكر للآثار المحتملة (مثلما يتبين حاليا في مجال الإنعاش المبكر). وقد يكون هناك إحجام عن الاعتراف بوجود احتياجات إنسانية خشية خسارة الصورة الاستثمارية والتمويل الإنمائي، غير أن الكشف المبكر للاحتياجات الإنسانية الناشئة، بناء على نظام من المؤشرات الموثوقة، سيمكن المنسقين المقيمين التابعين للأمم المتحدة من استرعاء اهتمام الحكومات إلى تلك الاحتياجات في وقت مبكر والقيام، في إطار مشاورات وثيقة مع السلطات والمجتمعات المحلية ذات الصلة، بتصميم استجابة ملائمة وفعالة وفي الوقت المناسب دعما للأطر الإنمائية الشاملة القائمة.

٤١ - ويسهم فعلا عدد من الأنشطة المشتركة بين الوكالات في تحسين تحديد ورصد مواطن الضعف في المجال الإنساني والآليات المحركة للاستجابة. ويجمع تقرير اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، بشأن "الإنذار المبكر - العمل المبكر"، بين معلومات آنية مستقاة من مصادر المساعدة الإنسانية في الميدان، ويتيح أداة لمديري حالات الطوارئ لرصد التهديدات المستمرة والناشئة، وبخاصة ما ينجم منها عن الأحداث البطيئة الظهور. وتتبع التقرير، في عام ٢٠٠٩، الظروف الإنسانية المتدهورة في قيرغيزستان، والنيجر، واليمن،

مما مكن دوائر المساعدة الإنسانية من المساعدة في تخفيف الأزمات من خلال حملات الدعوة الرفيعة المستوى التي اضطلع بها منسقو الإغاثة في حالات الطوارئ، والتخطيط للطوارئ، والقيام مسبقا بتجميع مخزونات الإغاثة. كما يعمل عدد من الأطراف الإنسانية على استخدام أدوات رصد مواطن الضعف الداخلي. ويركز نموذج التركيز العالمي التابع لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، على سبيل المثال، بتحليل المخاطر، وعوامل الضعف، والقدرات على الاستجابة على الصعيد القطري، باستخدام طائفة من المؤشرات الكمية.

٤٢ - كما أن التقييم الجيد للقدرات وآليات التكيف الوطنية لدى السكان المتضررين يعد أيضا عنصرا أساسيا من عناصر الاستجابة الفعالة. ويجري في إطار الأمم المتحدة وبالتعاون مع البنك الدولي وضع نظام عالمي متكامل للإنذار بآثار الأزمات ومواطن الضعف. وسيتيح محفلا لجمع بيانات آنية وتحليلها لتحديد العوامل الكامنة وراء مواطن الضعف، ولا سيما في أعقاب الصدمات الخارجية، من قبيل الأزمة المالية، ولبذل جهود في مجال الدعوة. وقد استفادت مبادرة إقليمية حديثة في غرب منطقة الساحل من خبرة وحدة تحليل مواطن الضعف وتحديد معالمه التابعة لبرنامج الأغذية العالمي لوضع الخرائط الرامية إلى تحديد مكان الاحتياجات الملحة باستقاء البيانات من استقصاءات شاملة للأسر المعيشية. وتهدف تلك المبادرات إلى دعم القيام في وقت مبكر وعلى نحو دقيق بتحديد الاحتياجات الإنسانية والدفع إلى تقديم استجابات أكثر فعالية وفي وقت أنسب.

٤٣ - ومن الضروري إقامة شراكات أوثق بين العناصر الفاعلة في المجالين الإنساني والإنمائي بغية سد الفجوات المعرفية بشأن آثار التحديات العالمية وتوحيد الجهود والموارد لضمان الاستجابة للاحتياجات الإنسانية في السياقات المتعددة المخاطر والمتسمة ببطء انفجار الأوضاع فيها. وستتيح الشراكات مع الشركاء الإنمائيين غير التقليديين، كالوكالة الدولية للطاقة أو صندوق النقد الدولي أو البنك الدولي أو منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، خبرة تقنية وتحليلية إضافية بشأن تحديات عالمية معينة، بما في ذلك تحليل مؤشرات المستويات التي لا ينبغي تجاوزها. وثمة مثالان حديثان على تلك الشراكات يتعلقان بتنسيق الجهود لمكافحة أزمة الغذاء التي شهدتها الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩، وإجراءات التكيف السريع مع تغير المناخ في البيئات المحفوفة بالمخاطر الشديدة. ودعت الفرقة الرفيعة المستوى المعنية بالتصدي لأزمة الأمن الغذائي في العالم إلى قيام العناصر الفاعلة في المجالين الإنساني والإنمائي بالعمل في آن واحد وليس على نحو متتال، من أجل الاشتراك في تلبية الاحتياجات العاجلة للمجتمعات التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي، فضلا عن التصدي لأسبابه الهيكلية على المدى الأطول. وقد عززت الوكالات الإنسانية أيضا جهودها الرامية إلى دمج استجاباتها وأنشطتها التأهيبية في تدابير التكيف مع تغير المناخ، ليتسنى من ثم تحسين قدرة

الجماعات الضعيفة على مقاومة تغير المناخ من خلال مبادرات تطوير القدرات. وتشمل الأمثلة على تلك المبادرات دعم مساعي الحكومات فيما يتعلق بإصلاح الأراضي والموارد المائية في المناطق التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي ومبادرات الغذاء مقابل العمل التي تنطوي على أنشطة مجتمعية للتكيف مع تغير المناخ.

٤٤ - وسيلزم بعض الوقت لتعزيز نظام الاستجابة للاحتياجات الإنسانية، الذي تطور بمرور العقود من جراء الأحداث أساساً، لتحسين قدرته على مواجهة مواطن الضعف الهيكلي دعماً للحكومات. ويمكن أن يساعد التقدم المحرز في تكنولوجيات وتقنيات المعلومات والتقييم في تحقيق هذا التحول، مما من شأنه أن يحفز العناصر الفاعلة المعنية على المشاركة بمنهجية أكبر بالتأثير في أولوياتها التنظيمية وحشد التمويل للمساعدة الإنسانية والدعوة الرفيعة المستوى. غير أن هناك حاجة إلى مواصلة توضيح تبعات ذلك النهج مع الحكومات المضيفة والجهات المانحة والمجتمعات المستفيدة، مع مراعاة السياقات الوطنية والحساسيات المحتملة.

رابعاً - التقدم المحرز في تنسيق المساعدة الإنسانية

ألف - تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية

القدرات والتنسيق في الميدان

٤٥ - تواصل الأمم المتحدة وشركاؤها في المجال الإنساني بذل الجهود لكفالة بناء قدرات على الاستجابة للاحتياجات الإنسانية على نحو مسؤول ويمكن التنبؤ به. وعلى الصعيد العالمي، استمر تعزيز هيكل المساعدة الإنسانية من خلال تحسين التأهب للاستجابة على نطاق كل المجموعات العالمية، ومواصلة تطوير قوائم وأدوات ومعايير لتلبية الاحتياجات المفاجئة من أجل دعم العاملين في الميدان، وتحقيق تطور هام في تعميم أدوار المجموعات ومسؤولياتها في إطار الوكالات القائمة للمجموعات، ووضع توجيهات للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، بما في ذلك بشأن إنشاء أفرقة قطرية للعمل الإنساني، تنطوي على شراكات متساوية بين الأمم المتحدة والجهات الفاعلة خارج الأمم المتحدة.

٤٦ - وعلى الصعيد الميداني، عززت القدرة على التنسيق من خلال توفير التدريب لرؤساء الوكالات ومنسقي المجموعات، بحيث بُنيت قدراتهم على قيادة العمل الإنساني الفعال

وتوجيهه. ويُتبع النهج العنقودي^(١) حاليا في كل البلدان تقريبا مع منسقي الإغاثة الإنسانية، مما يتيح للحكومات المضيفة والسلطات المحلية فرصة اتباع نهج 'المركز الجامع' لتلبية جميع الاحتياجات، مع مجتمع المساعدة الإنسانية عبر نقاط دخول واضحة إلى النظام. كما توضع بانتظام آليات للتنسيق بين المجموعات فيما يتعلق بحالات الطوارئ الجديدة التي تنطوي على استجابات دولية واسعة النطاق، وكذلك في الأزمات الجديدة التي تحدث في حالات الطوارئ المزمّة.

٤٧ - واكتمل في مستهل عام ٢٠١٠ تقييم مستقل لتقدير الفعالية العملية للنهج العنقودي ونتائجه الرئيسية. وخلص التقييم إلى أن ذلك النهج قد أثبت أنه استثمار قيم، وينبغي أن تستمر المنظمات الإنسانية في تحسين تنفيذه. وعموما، أسهمت آليات التنسيق بين المجموعات في تحسين تحديد الثغرات التي تعترى الاستجابات وتقليل حالات الازدواجية في الأنشطة، وزيادة فعالية تغطية الاحتياجات، والاضطلاع بقيادة يمكن التنبؤ بها في الاستجابات القطاعية، وإقامة شراكات أمتن وأشمل بين الأمم المتحدة والجهات الفاعلة خارجها. كما أشار التقييم إلى قدرات النهج العنقودي على مواصلة تحسين الاستجابة الإنسانية وزيادة الفوائد للسكان المتضررين. وقدم عددا من التوصيات بشأن السبل الكفيلة بتعزيز تنفيذ النهج العنقودي لبلوغ جميع إمكاناته، بطرق تشمل ضمان التنسيق الملائم بين المجموعات على الصعيد الميداني والهياكل المجتمعية والوطنية، وضمان استفادة تلك المجموعات من القدرات الوطنية؛ وزيادة دمج المسائل المتعددة الأبعاد والمسائل الشاملة في الاستجابات الإنسانية، من قبيل نوع الجنس والسن والبيئة وفيرس نقص المانة البشرية/الإيدز؛ وتحسين التنسيق داخل كل مجموعة. وتعكف اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات حاليا على إعداد خطة إدارية للاستجابة من أجل كفاءة تنفيذ توصيات التقييم.

تحسين تنسيق الشؤون الإنسانية: نظام المنسق المقيم ومنسق الشؤون الإنسانية

٤٨ - لا يزال تعزيز القيادة في المجال الإنساني من أولويات جدول أعمال الأطراف الفاعلة الإنسانية. وقد أُحرز تقدم في ثلاثة مجالات رئيسية: تحديد القاعدة المعيارية للمهمة القيادية لتنسيق العمليات الإنسانية؛ وتعزيز معرفة المنسقين المقيمين ومنسقي الشؤون الإنسانية ونواهم وأفراد مجموعة تنسيق الشؤون الإنسانية بالأدوات والاحتياجات اللازمة لتنسيق الشؤون الإنسانية؛ وزيادة عدد المرشحين الأكفاء لوظائف قيادة تنسيق الشؤون الإنسانية.

(١) لا تشارك لجنة الصليب الأحمر الدولية في النهج العنقودي. ومع ذلك فإن التنسيق بين اللجنة والأمم المتحدة لا يزال يكفل تكامل العمليات وتعزيز الاستجابة للأشخاص المتضررين بالتزاعات المسلحة وسائر حالات العنف.

ولما كانت مهمة قيادة تنسيق الشؤون الإنسانية راسخة بشكل كبير في نظام المنسقين المقيمين، أُقيمت أيضا روابط أمتن مع نظام المنسقين المقيمين الذي يدعمه مكتب تنسيق عمليات التنمية.

٤٩ - واعترفت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بأن مجموعة المرشحين المؤهلين لوظائف قيادة تنسيق الشؤون الإنسانية غير كافية، فأنشأت مجموعة لتنسيق الشؤون الإنسانية في تموز/يوليه ٢٠٠٩. ويمكن لمنسق الإغاثة في حالات الطوارئ الاختيار من مجموعة المرشحين هذه لملء وظائف بتعيينهم منسقين للشؤون الإنسانية أو نوابا لمنسقي الشؤون الإنسانية، أو لوظائف أخرى لقيادة تنسيق الشؤون الإنسانية، حسب الاقتضاء. وفي آذار/مارس ٢٠١٠، كانت المجموعة تضم ٢٧ فردا مؤهلا من ١٠ وكالات مختلفة، أربع منها خارج إطار الأمم المتحدة. كما تسهم المجموعة في إثراء عملية اختيار المنسق المقيم. ويمكن لمنسق الإغاثة في حالات الطوارئ أن يختار من المجموعة مرشحين لوظائف في بلدان حيث يُعيّن المنسقون المقيمون أيضا كمنسقين للشؤون الإنسانية أو حيث يُرجّح أن يؤدي المرشحون مهام تنسيق الشؤون الإنسانية بصورة غير منتظمة.

٥٠ - وكنتيجة لتلك الجهود وغيرها، فإن توقعات الشركاء في المجال الإنساني من مهمة قيادة تنسيق الشؤون الإنسانية زادت وضوحا والتقاء؛ وأصبح قادة تنسيق الشؤون الإنسانية أقدر على أداء مهام تنسيق الشؤون الإنسانية؛ واتسع نطاق مجموعة المرشحين المحتملين لوظائف قيادة تنسيق الشؤون الإنسانية، مما أتاح قدرا أكبر من فرص اختيار المرشحين.

إمكانية التنبؤ بالاستجابة: تمويل المساعدة الإنسانية

٥١ - من أجل الاستجابة بفعالية، ينبغي أن يكون تمويل المساعدة الإنسانية في الوقت المناسب ويستهدف الحالات التي تشتد فيها الاحتياجات. ورغم تراجع الاقتصاد العالمي في عام ٢٠٠٩، استمر نظام الأمم المتحدة لتمويل المساعدة الإنسانية في النمو، والأهم من ذلك أنه أصبح أكثر فعالية ومساءلة. وما زالت الصناديق المجمعّة أداة مفيدة في تيسير الاستجابة السريعة والمساعدة العاجلة لإنقاذ الحياة، ولا سيما الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ، والصناديق المجمعّة القطرية (الصناديق المشتركة للمساعدة الإنسانية وصناديق الاستجابة للطوارئ) وآليات أخرى لتمويل المساعدة الإنسانية، مثل صندوق الإغاثة في حالات الكوارث التابع للاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر.

٥٢ - وبلغت التبرعات المقدمة لعملية النداءات الموحدة ٦,٩ بلايين دولار في عام ٢٠٠٩، مما يمثل تقريبا ضعف المبلغ الذي جُمع منذ سنتين، ومع ذلك لا تزال هناك فوارق كبيرة في مستوى التمويل بين القطاعات المختلفة. ولئن تراجع تمويل الصندوق المركزي لمواجهة

الطوارئ من ٤٥٣ مليون دولار في عام ٢٠٠٨ إلى ٤٠١ مليون دولار في عام ٢٠٠٩، فإن الانخفاض يعزى أساساً إلى التقلبات التي شهدتها الأسعار العالمية لصرف العملات. وزادت ٢٢ دولة عضواً تقريباً تبرعاتها بعملائها الوطنية، بينما انضم ١٧ بلداً آخر إلى صفوف المانحين للصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ في عام ٢٠٠٩، بحيث أصبح مجموع عدد الدول الأعضاء التي تبرعت للصندوق ١١٧ دولة. وتراجعت أيضاً مستويات تمويل الصناديق الممثلة القطرية من ٤٠٧ ملايين دولار في عام ٢٠٠٨ إلى ٣٣٩ مليون دولار في عام ٢٠٠٩. وأنشئت خمسة صناديق قطرية جديدة لمواجهة الطوارئ، في الفترة المشمولة بالتقرير، ليصل المجموع إلى ١٨ صندوقاً.

٥٣ - واستمرت كل آليات التمويل المذكورة في التركيز على مواصلة تحسين فعاليتها وقدرتها على المساءلة. ففيما يتعلق بالصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ وعملية النداءات الموحدة، عززت تدابير المساءلة بوضع مشروع إطار للأداء والمساءلة وتجريب نتائج الإبلاغ من جانب المجموعات. وتواصل تعزيز نظم الرصد فيما يتعلق بالصناديق الممثلة القطرية في إثيوبيا، والأراضي الفلسطينية المحتلة، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، والعراق. كما عزز مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية قدراته على إدارة هذه الصناديق بإنشاء وحدة إدارية مخصصة في جنيف.

تنسيق تقييمات الاحتياجات

٥٤ - تعتبر التقييمات الموثوقة للاحتياجات ضرورية لتحسين فعالية ودقة تقديم المعونة للمتفعين والمساءلة أمام أصحاب المصلحة. كما أنها شرط مسبق للانتقال من نظام إنساني قائم على الإمداد إلى نظام إنساني يستجيب أكثر للاحتياجات. واستمرت الأمم المتحدة والجهات الشريكة في بذل الجهود لتنسيق وتوحيد تقييماتها للاحتياجات وتعزيز قدراتها على إدارة المعلومات وجمعها، بما في ذلك تحليل البيانات الموزعة حسب نوع الجنس والسن. وقامت فرقة العمل المعنية بتقييم الاحتياجات التابعة للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، بالتشاور مع فرقة العمل المعنية بإدارة المعلومات التابعة للجنة، بوضع توجيهات ومؤشرات عملية لتقييم الاحتياجات على صعيد جميع القطاعات، وتعزيز القدرات في أوساط مجتمع المساعدة الإنسانية بتشكيل قدرة احتياطية من الخبراء لدعم تقييمات الاحتياجات في المراحل الأولى من الاستجابة، كما وضعت أداة لتوحيد المعلومات الإنسانية وعرضها.

٥٥ - وكنتيجة لذلك، وضعت فرقة العمل المعنية بتقييم الاحتياجات مجموعة من التوجيهات تتضمن عدداً من المؤشرات الرئيسية للتقييمات؛ ومجموعة أدوات شبكية تضم أكثر من ١٠٠ أداة ووثيقة توجيهية لتقييم الاحتياجات بغية تيسير فرص الاستفادة منها

للممارسين في الميدان؛ وأداة متعددة القطاعات توحد المعلومات الإنسانية الأساسية للأفرقة القطرية للعمل الإنساني بطريقة متسقة وميسرة، يشار إليها باسم لوحة متابعة الحالة الإنسانية. وهذه الأداة التي لا يزال تطويرها جاريا، ستدعم النهج العنقودي بإتاحة إطار لدمج معلومات كل وكالة عن تقييم الاحتياجات في قالب يمكن من توحيد الاحتياجات عبر مجموعات والثغرات والاتجاهات التحليلية في مختلف المجموعات، مما يفيد الأفرقة القطرية للعمل الإنساني وسائر أصحاب المصلحة الرئيسيين في مجال المساعدة الإنسانية.

الشراكات

٥٦ - عُقد الاجتماع الثالث للمنهاد الإنساني العالمي في شباط/فبراير ٢٠١٠ في جنيف، واجتمع فيه ١١ مشاركا من الأمم المتحدة، وهيئات حكومية دولية أخرى، والحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر، علاوة على ٣١ منظمة غير حكومية، يوجد مقر معظمها في البلدان النامية في أفريقيا وآسيا. وأتاح اجتماع هذا العام فرصة لمجتمع المساعدة الإنسانية لتقييم التقدم المحرز فيما يتعلق بالشراكات. ويجري منذ عام ٢٠٠٦ نشر "مبادئ الشراكة" وتشغيلها تدريجيا على الصعيدين العالمي والميداني في إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات وفي أوساط المنظمات غير الحكومية الأوسع نطاقا. ورحب المشاركون بالأفرقة القطرية الموسعة للعمل الإنساني التي تتزايد شموليتها. وكان من بين المواضيع الرئيسية التي نوقشت القدرة على تقديم المساعدة بأمان وعلى نحو يحترم المبادئ المحددة، فضلا عن المبادئ التوجيهية والنهج ذات الصلة فيما يتعلق بالتنسيق المدني - العسكري. وناقش الاجتماع أيضا الحاجة إلى "نموذج أعمال جديد في المجال الإنساني" يحد من "آثار" النظام الإنساني الدولي ويستثمر أكثر في تطوير قدرات العناصر الفاعلة الوطنية والمحلية، لجعلها محور العمل الإنساني، ولا سيما على الصعيد المجتمعي.

بناء القدرات من أجل التأهب للاستجابة الإنسانية

٥٧ - يمثل التأهب للاستجابة شرطا أساسيا من أجل تقديم الإغاثة الإنسانية بسرعة وعلى نحو يمكن التنبؤ به وفعال، وهو يشمل مجموعة من الأنشطة على الصعيد المحلي والوطني والعالمي. وضمن الفئة الواسعة من التأهب للاستجابة، ينصب التركيز الأولي لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية على تنسيق التأهب للاستجابة الإنسانية على الصعيد الدولي. ويشمل هذا تحسين استعداد المكتب على الاستجابة ومساعدة النظام الدولي للمساعدة الإنسانية على التأهب للاستجابة، والعمل مع السلطات الوطنية والمجتمع المدني الوطني لكي يستعدا بشكل أفضل لطلب المساعدة الإنسانية الدولية وتلقيها والتعاون مع مقدميها.

٥٨ - وتدعم مجموعة واسعة من وكالات الأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية والمنظمات غير الحكومية أنشطة التأهب للاستجابة التي تستهدف تعزيز قدرات الحكومات على الاستجابة لحالات الطوارئ الإنسانية. وحاليا تشمل آليات الأمم المتحدة وجهودها الرامية إلى تعزيز قدرات الاستجابة ما يلي: مبادرة تعزيز قدرات الحد من الكوارث، والفريق الاستشاري الدولي للبحث والإنقاذ، وبعثات تقييم الكوارث وتنسيق التأهب، ومنهاج العمل المواضيعي للحد من أخطار الكوارث على الصحة، والتدريبات المنتظمة لبناء القدرات، والدورات التدريبية، ونشر التوجيهات المتعلقة بالتأهب لحالات الطوارئ. وواصلت الأمم المتحدة أيضا تعاونها مع الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر في تشجيع الحكومات ودعمها على الاستفادة من المبادئ التوجيهية لتسهيل العمليات الدولية للإغاثة والمساعدة المقدمة من أجل الانتعاش الأولي.

٥٩ - وتدعم مبادرة تعزيز قدرات الحد من الكوارث، وهي برنامج مشترك بين الوكالات يضم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية والاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث، تعزيز قدرات الحكومات على الاستجابة على الصعيد الداخلي من خلال توفير الخدمات الاستشارية، ووضع التوجيهات ونشرها، والتدريب والتيسير، وتبادل المعارف والتواصل لمصلحة الشركاء الوطنيين والإقليميين والدوليين. واضطلعت المبادرة بأنشطة دعما للأطراف الفاعلة الوطنية في جامايكا وكينيا وناميبيا، و ١٢ هيئة وطنية لإدارة الكوارث في أوروبا الشرقية. وبناء على طلب السلطات الوطنية، أجرت أيضا الأفرقة القطرية للمساعدة الإنسانية عددا من تدريبات بناء القدرات في آسيا، شملت إندونيسيا وبابوا غينيا الجديدة وبوتان وتايلند وفيت نام. وتعتبر المبادرة أن أنشطة التأهب للاستجابة هذه تعتبر مجموعة واسعة من الجهود الرامية للحد من أخطار الكوارث، والتي تشمل أيضا أنشطة للتخفيف من آثار الأخطار الطبيعية، من قبيل التشجيع على وضع قوانين أفضل في مجال البناء.

٦٠ - وبغية تعزيز قدرات الحكومة على الاستجابة، دعمت الأمم المتحدة في غرب أفريقيا الخطط الوطنية للتأهب للكوارث في توغو والسنغال وغانا، كما دعمت إنشاء نظم للإدارة المشتركة للأزمات في بنن وغانا ونيجيريا. وعلى الصعيد الإقليمي، شملت أنشطة بناء القدرات مع الاتحاد الأفريقي بذل جهود لتعزيز قدراته على الاستجابة للكوارث الطبيعية، وإدارة صناديق الأنشطة الإنسانية ودعم وضع مبادئ توجيهية بشأن التنسيق بين السلطتين المدنية والعسكرية وحماية المدنيين.

قواعد وإجراءات الأمانة العامة المتعلقة بالاستجابة الإنسانية العاجلة

٦١ - تمثل الاستجابة العاجلة عاملاً فائق الأهمية في حالات الطوارئ الإنسانية. فمثلاً تُظهر الخبرة المكتسبة من الزلازل أن فرصة إنقاذ أرواح تنخفض بشكل كبير بعد مرور ٧٢ ساعة على وقوع الزلزال. ومع مراعاة هذا الأمر، طلبت الجمعية العامة إلى الأمم المتحدة في قرارها ١٨٢/٤٦ وضع قواعد وإجراءات خاصة لتمكينها من القيام على وجه السرعة بتوظيف عمال الطوارئ، وشراء الإمدادات والمعدات، ومدفوعات صناديق الطوارئ. وطلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام في قرارها ٧٦/٦٤ تقديم تقرير عن مدى تطابق القواعد والإجراءات الحالية للأمانة العامة مع هذه الضرورة (الفقرات من ٤٧ إلى ٤٩).

٦٢ - وتوفر المكاتب القطرية لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية القدرة الأولية على زيادة الاستجابة المتعلقة بتنسيق المساعدة الإنسانية في الأمانة العامة، ويدعمها في ذلك آليات إفاد موظفي المكتب من قبيل قائمة الاستجابة لحالات الطوارئ وبرنامج الشراكة الاحتياطية. وأصبحت هذه تمتاز بالفعالية على نحو متزايد وفي الوقت المناسب. إلا أن الكثير من الإجراءات الحالية للأمانة العامة، التي وُضعت على وجه العموم لتلبية احتياجات منظمة قائمة في المقر لتقديم الخدمات إلى الهيئات الحكومية الدولية، والتي لا يمكن تحويلها بسهولة لكي تلبي احتياجات هيئة للاستجابة السريعة تقوم في الميدان من قبيل مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية. ولذا فإنها تميل للتأخير في إفاد الموظفين على وجه السرعة للاستجابة لحالات الطوارئ. وكتدبير مؤقت، وضعت الأمانة العامة، عملاً بالإجراءات الرسمية، قائمة لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية لتيسير التوظيف الميداني. ويتيح هذا اختيار الموظفين من بين مجموعة من المرشحين المؤهلين الذين تم فرزهم مسبقاً في مختلف المجالات الوظيفية، وبالتالي تقصير الفترة اللازمة للتوظيف. ومن أجل الاستجابة للزلازل في هايتي، اتخذت الأمانة العامة أيضاً تدابير خاصة تتيح التوظيف السريع لمرشحين خارجيين إضافيين في تعيينات محددة المدة. غير أن هذه التدابير تظل مخصصة وثمة حاجة إلى توحيد الإجراءات المتعلقة بالقيام على وجه السرعة بتوظيف عمال الطوارئ.

٦٣ - ولكي يكون الموظفون في الميدان جاهزين للعمل فتمّة حاجة أيضاً إلى تجهيزهم بصورة كافية وسريعة. غير أن الإجراءات الإدارية الحالية المتعلقة بالمشتريات والدعم اللوجستي للأمانة العامة ليست مصممة لحالات الطوارئ وربما تؤدي إلى التأخير. وكأحد تدابير التخفيف، أنشأ المكتب مخزونا مركزيا صغيراً للنشر الاستراتيجي السريع، يتيح حشد بعض المعدات بصورة عاجلة. غير أن إضفاء تحسينات إضافية أمر ضروري وتحقيقاً لهذه

الغاية يسعى المكتب للحصول على مزيد من التفويض بالمشتريات ويعمل أيضا على إقامة تعاون أكثر انتظاما مع إدارة الدعم الميداني.

باء - تناول مسألة المساواة بين الجنسين ومنع العنف الجنساني والتصدي له في مجال العمل الإنساني

٦٤ - لا تزال برامج تعزيز التنسيق والمساءلة والقدرة فيما يتعلق ببرامج النهوض بالمساواة بين الجنسين ومكافحة العنف الجنساني تشكل أولوية بالنسبة للمجتمع الإنساني. فقد قدم مستشارو الشؤون الجنسانية الدعم التقني من أجل تعميم مراعاة المنظور الجنساني في ٢٥ حالة طوارئ، وطورت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات مجموعة من الأدوات والتوجيهات لإدماج المنظور الجنساني في جهود الإغاثة الإنسانية وتعزيز التنسيق فيما يتعلق بالعنف الجنساني.

٦٥ - فمثلا، وضعت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات مؤشرا للمساواة بين الجنسين تعيش، بدرجات من صفر إلى ٣، ما إذا مشروع إنساني جيد التصميم للتصدي للمساواة بين الجنسين أو الحد من التمييز وأوجه اللامساواة على أساس نوع الجنس. وستتيح هذه الأداة متابعة أفضل للأموال المخصصة للبرامج الجنسانية والعنف الجنساني في أي نداء إنساني أو آلية للتمويل، بما في ذلك عملية النداءات الموحدة والصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ والصناديق المجمع، وتدعم أطرافا فاعلة متعددة في جهودها الرامية إلى إدماج نوع الجنس في استراتيجياتها. ويجري حاليا تطوير أداة من أجل متابعة أفضل للقضايا الجنسانية خلال فترة الانتعاش.

٦٦ - وفي آذار/مارس ٢٠١٠، أطلقت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات دورة على الإنترنت بعنوان "احتياجات مختلفة - فرص متكافئة: زيادة فعالية العمل الإنساني بالنسبة للنساء والفتيات والفتيان والرجال"، لتعزيز قدرات الموظفين في المجال الإنساني بشأن سبل إدراج المنظور الجنساني بفعالية في البرامج الإنسانية. وتستند هذه الدورة إلى دليل اللجنة للشؤون الجنسانية في مجال العمل الإنساني والمبادئ التوجيهية المتعلقة بالتدخلات في المواقع الإنسانية المتعلقة بالعنف الجنساني. وتشجع المنظمات الإنسانية على اعتمادها باعتباره جزءا إلزاميا من تعليم الموظفين.

٦٧ - كما صادقت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات على مجموعة من أدوات التوجيه المتعدد القطاعات بشأن استراتيجيات وقود الطبخ التي تحدد الأنشطة الرئيسية للمجموعات أو الوكالات وتحدد استراتيجيات الطاقة الملائمة للمنازل، في جهد يرمي إلى الحد من

أخطارها على سلامة المشردين وأمنهم، ولا سيما النساء والفتيات، أثناء جمع الحطب واستخدامه في بيئات إنسانية غير ملائمة.

٦٨ - وأحرزت الجهود التي تبذلها منظومة الأمم المتحدة لمنع العنف الجنساني مزيداً من التقدم. ومن المتوقع أن يؤدي تعيين الممثل الخاص للأمين العام المعني بالعنف الجنساني في حالات النزاع، في شباط/فبراير ٢٠١٠، إلى تكثيف جهود الدعوة والعمل على الصعيد العالمي فيما يخص العنف الجنساني المتصل بالحروب. وفي هذا الصدد، جمعت مبادرة الأمم المتحدة لمكافحة العنف الجنسي في حالات النزاع استراتيجيات البرامج والحماية لدى الأطراف الفاعلة في المجال الإنساني إلى جانب ما تقوم به بعثات حفظ السلام في مجال منع العنف الجنساني، وحقوق الإنسان والأمن، بالإضافة إلى مبادرات سيادة القانون في تشاد وجمهورية الكونغو الديمقراطية والسودان. وفي غضون ذلك، وضعت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات دليل المنسق بشأن العنف الجنساني وقدم الدعم إلى الميدان بشأن جمع البيانات ونشر إجراءات التشغيل الموحدة للتنسيق المتعدد القطاعات بشأن العنف الجنساني.

جيم - آخر التطورات بشأن النظام الإنساني الدولي الجديد

٦٩ - استجابة للقرار ١٤٧/٦٣، الذي طلبت فيه الجمعية العامة الحصول على تقارير بشأن المسائل المتعلقة بالنظام الإنساني الدولي الجديد، تجدر الإشارة إلى أن النظام الإنساني الدولي تطور وتكيف مع التحديات الراهنة من خلال اعتماده للتوصيات التي نوقشت في إطار هذا البند من جدول الأعمال، بطرق منها تنفيذ القرار ١٨٢/٤٦، الذي يرسى الأساس لإطار التنسيق الحالي للأمم المتحدة.

٧٠ - وفي حين يُعالج الكثير من المسائل المتصلة بتنسيق المساعدة الإنسانية في فروع أخرى من هذا التقرير، يسلط هذا القرار الضوء بشكل خاص على الجهود التي تبذلها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات والمنظمات الإقليمية والمجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص في مجال المساعدة الإنسانية ومنع وقوع الأزمات الإنسانية، ويدعو إلى قيام تعاون أقوى في هذا الصدد. وفي حين أثبت المنهاج الإنساني العالمي واللجنة أنهما يمثلان آليتين نشيطتين في هذا الصدد، فإن الدول الأعضاء مدعوة للتفكير ملياً في طريقة تعزيز مزيد من المشاركة مع المجتمع المدني، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص.

خامسا - الاستنتاجات والتوصيات

٧١ - بالنظر إلى ما تقدم، تُشجّع الدول الأعضاء على النظر فيما يلي:

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

(ب) يعد الوصول الآمن وفي الوقت المناسب ودون عوائق إلى الفئات الضعيفة من السكان شرط أساسي من شروط تقديم المساعدة الإنسانية بفعالية. ويجري حث الدول على تسهيل المرور السريع دون عراقيل للعاملين في المجال الإنساني والإمدادات الإنسانية إلى المجتمعات المحلية المتضررة؛

(ج) حث منظومة الأمم المتحدة والشركاء في المجال الإنساني على تعزيز التدابير التي تدعم القدرة على الاحتفاظ بحضور وعمليات إنسانية في البيئات شديدة الخطورة بطريقة مبدئية، بطرق منها تشجيع قبول جميع أطراف النزاع للأطراف الإنسانية بصورة أفضل؛

(د) حث الدول الأعضاء على تعزيز التزامها بمواصلة تعزيز نظام إدارة الأمن في الأمم المتحدة والاستثمار فيه؛

(هـ) تشجيع الدول الأعضاء ومنظومة الأمم المتحدة وكل من الشركاء في المجال الإنساني والشركاء في التنمية على مواصلة وضع آلياتها للقيام بصورة فعالة بالكشف عن الاحتياجات الإنسانية الناجمة عن التحديات العالمية وأوجه الضعف الأخرى الهيكلية أو المزمنة وتلبيتها من خلال شراكات قوية ومؤشرات أوضح، والتنسيق في رصد أوجه الضعف وآليات فعالة لبدء الاستجابة، وتعزيز التأهب، والحد من الأخطار على جميع الأصعدة؛

(و) تشجيع الدول الأعضاء ومنظومة الأمم المتحدة والشركاء على مواصلة تعزيز القدرات والتأهب على الصعيدين الوطني والمحلي للاستجابة لحالات الطوارئ الإنسانية؛

(ز) دعوة الدول الأعضاء إلى الاحتفاظ بقنوات متنوعة لتمويل العمل الإنساني، وتقديم دعم متسق وقابل للتنبؤ به لهذه القنوات حتى تلي الاحتياجات الإنسانية القائمة والمتنامية. وهذا يشمل تقديم تعهدات مبكرة وممتدة على عدة سنوات إلى الصناديق المخصصة لأموال المساعدات الإنسانية، فضلا عن تقديم الدعم التكميلي

لاحتياجات الطوارئ الخاصة بكل وكالة من الوكالات الإنسانية وغيرها من المصادر التقليدية لتمويل البرامج الإنسانية؛

(ح) ستواصل الأمم المتحدة بذل جهودها بغية تعزيز قدرتها على تعيين الموظفين وإيفادهم بصورة سريعة ومرنة، والحصول على مواد الإغاثة في حالات الطوارئ بسرعة وبصورة فعالة من حيث التكلفة من أجل دعم الحكومات وأفرقة الأمم المتحدة القطرية في تنسيق المساعدة الإنسانية الدولية عقب وقوع الكوارث مباشرة؛

(ط) الدول الأعضاء مدعوة إلى تعزيز الجهود الرامية إلى التصدي للعنف الجنسي وغيره من أشكال العنف الجنساني، بطرق منها منع ارتكاب هذا النوع من العنف في ظل الطوارئ الإنسانية والتحقيق فيه وملاحقة مرتكبيه، ومساعدة منظومة الأمم المتحدة والشركاء في المجال الإنساني على تعزيز التنسيق المتعدد القطاعات للتصدي للعنف الجنساني؛

(ي) تشجيع الأمم المتحدة والشركاء في المجال الإنساني على تنفيذ المؤشرات الجنسانية في آليات تمويل العمل الإنساني بغية تتبع مخصصات التمويل الموجهة إلى البرامج الجنسانية والبرامج المتعلقة بالعنف الجنساني؛

(ك) بغية تعزيز النظام الإنساني الدولي الجديد، تشجيع الدول الأعضاء على مواصلة مشاركتها في المجتمع المدني، ولا سيما المنظمات الوطنية غير الحكومية، في مجال المساعدة الإنسانية.