الأمم المتحدة

A/60/87–E/2005/78

الجمعية العامة
المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Distr.: General
23 June 2005
Arabic
Original: English

الجمعية العامة
الدورة الستون
البند ٧٤ (أ) من القائمة الأولية*
تعزيز تنسيق ما تقدمه الأمم المتحدة من مساعدة إنسانية ومن مساعدة غوثية في حالات الكوارث، بما في ذلك المساعدة الاقتصادية الخاصة

المجلس الاقتصادي والاجتماعي
الدورة الموضوعية لعام ٢٠٠٥
نيويورك، ٢٩ حزيران/يونيه – ٢٧ تموز/يوليه ٢٠٠٥
البند ٥ من جدول الأعمال المؤقت**
المساعدة الاقتصادية الخاصة والمساعدة الإنسانية والمساعدة الغوثية في حالات الكوارث

تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ

تقرير الأمين العام***

موجز

يتناول هذا التقرير موضوع ”تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية المقدمة من الأمم المتحدة، بما في ذلك جانبا القدرة والتنظيم“. وهو يتناول بالدراسة بعض التطورات والتحديات الإنسانية الرئيسية، خاصة ما ووجه من ثغرات في القدرات في حالات الطوارئ المعقدة والكوارث على السواء خلال العام الماضي. ويتناول التقرير أيضا بالتحليل مدى تنفيذ وتأثير قرارات المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٣٢/٢٠٠٢ و ٥/٢٠٠٣

* A/60/50 و Corr.1.

** E/2005/100.

*** تأخر تقديم التقرير لأسباب تقنية.

110705 110705 05-39640 (A)
0539640

و ٥٠/٢٠٠٤ بُغية تعزيز التوجيه الذي توفره تلك القرارات للمجتمع الدولي في مجال السياسات المتعلقة بالمسائل والأنشطة الإنسانية. وختاما، يتناول التقرير بإيجاز مناقشة الأدوار التي تضطلع بها كيانات الأمم المتحدة ذات الصلة وجوانب التكامل فيما بينها في مجال البعثات المتعددة الأبعاد، كما يتابع هذه المسألة وغيرها من المسائل من خلال مجموعة من الملاحظات والتوصيات المقدمة من الأمين العام إلى كلا المجلس الاقتصادي والاجتماعي والجمعية العامة بغرض مواصلة تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية المقدمة من الأمم المتحدة.

أولا – مقدمة

١ – أُعد هذا التقرير عملا بقرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ المؤرخ ١٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١، الذي طلبت فيه الجمعية العامة إلى الأمين العام أن يقدم سنويا تقريرا إلى الجمعية والمجلس الاقتصادي والاجتماعي عن تنسيق المساعدة الإنسانية المقدمة في حالات الطوارئ. وعلاوة على ذلك، فهو مقدم استجابة للطلبات الواردة في قرار الجمعية العامة ١٤١/٥٩، المؤرخ ١٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤ وقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٥٠/٢٠٠٤، المؤرخ ٢٣ تموز/يوليه ٢٠٠٤ عن تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ.

ثانيا – التطورات الإنسانية

٢ – إن مستوى ونطاق العنف المشاهد خلال السنوات القليلة الماضية في أفغانستان والعراق ودارفور (السودان) وفي جمهورية الكونغو الديمقراطية لدليل على شيوع التهديدات التي يواجهها الأمن البشري واستمرارها في حصد الأرواح البشرية بشكل لم يسبق له مثيل. وإن وقوع هزة أرضية في المحيط الهندي وإحداثها حالات طوارئ متزامنة في ١٢ بلدا منفصلا وتسببها في وقوع أكبر خسارة منفردة في الأرواح في أماكن بعيدة كالسويد ليؤكد أن تأثير الأزمات الإنسانية قد أصبح أبعد مدى من أي وقت مضى. إن هذه الصراعات والكوارث الواسعة النطاق هي بمثابة أقصى اختبار لمدى القدرة على الاستجابة للحالات الإنسانية، كما تشكل تحديا لمدى قدرة المنظومة الإنسانية على كفالة تقديم هذه الاستجابة بشكل فعال وملائم. إن التوقعات بأن الأزمات الأكبر حجما والأكثر وضوحا سوف تستلزم قدرا أكبر من القدرات والجودة والمساءلة في مجال الاستجابة الإنسانية يتطلب أن تقوم منظومة الأمم المتحدة بدراسة وتعزيز ما لديها حاليا من نُظم وأدوات وكفاءات. وإن الإقرار بأن التهديدات التي يواجهها الأمن البشري هي تهديدات عالمية مترابطة يتطلب معالجة الأزمات الإنسانية بإجراءات موحدة وتصميم مشترك.

ألف – نظرة عامة

٣ – جاء في النداء الإنساني الموحد لعام ٢٠٠٥ أن ٢٦ مليون فرد يواجهون ٢٠ أزمة على صعيد العالم ويحتاجون ٤,٥ بليون دولار بدولارات الولايات المتحدة في شكل معونة إنسانية. ورغم أن ذلك يمثل نقصانا في العدد الإجمالي للأزمات الإنسانية خلال العام الماضي، فإن هناك زيادة في الاحتياجات المالية لمعالجة هذه الأزمات بنسبة ٢٥ في المائة (٣,٤ بليون

دولار) – وهو ما يبين أن فترة الاثني عشر شهرا الماضية قد شهدت سلسلة من الأزمات الإنسانية الكبيرة الحجم والمدمرة بشكل خاص.

٤ – إن الهِزة الأرضية الهائلة التي وقعت على ساحل سومطرة، إندونيسيا، في ٢٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤ وما نشأ عنها من أمواج سونامي قد أطلق العنان لسلسلة من الكوارث الكبرى عبر أراضي ما يزيد على ١٢ دولة، وأزهق أرواح ما يزيد على ٢٤٠ ٠٠٠ من الأشخاص وشرد ما يزيد كثيرا على مليون شخص. وكانت الأعاصير التي عصفت بمنطقة البحر الكاريبي في خريف عام ٢٠٠٤ هي أعنف رياح من نوعها تحدث على مدار عِقد من الزمان، حيث أشاعت الدمار في العديد من الدول الجزرية الصغيرة النامية، كان الكَثير منها غير متأهب لمواجهة هذا المستوى من الدمار الذي يمكن أن تحدثه رياح من هذا القبيل. ورغم العديد من التحذيرات المبكرة، اجتاحت أسراب الجراد الصحراوي ١٠ بلدان شتى في غرب وشمال أفريقيا وأتلفت جانبا كبيرا من ملايين هكتارات المحاصيل في صيف عام ٢٠٠٤. واندلع ٣٥ وباء على مستوى العالم منها شلل الأطفال والالتهاب السحائي والقُرح المدارية في جمهورية أفريقيا الوسطى وتفشي فيروس ماربورغ في أنغولا كما يهدد شبح الإنفلوانزا الطيرية أجزاء من آسيا وما قد يستتبع ذلك من عواقب إنسانية فادحة. ورغم أن من الصعب قياس أثر الكوارث، تشير تقديرات الأرقام الأولية التي جمعها مركز التعاون في مجال بحوث أوبئة الكوارث، إلى أن عام ٢٠٠٤ وحده قد شهد ٣٦٠ كارثة أضرت بما يزيد على ١٤٥ مليون شخص، وأحدثت خسائر مادية بلغت ما يزيد على ١٠٣ ملايين دولار.

٥ – وما زال القتال العشوائي مستمرا في التصاعد بجميع أرجاء ولايات دارفور، وتسبب في حدوث أعمال سلب وحرق للقرى وقتل، ويتضمن حالات كثيرة من العنف الموجه ضد النساء والفتيات وهجمات متعددة ضد العاملين في تقديم المعونة. إن انعدام الأمن على هذا النحو قد أدى إلى تشريد ما يزيد على ٢,٤ مليون شخص، وما زال يقيد من إمكانية تقديم المعونة الإنسانية – ففي نيسان/أبريل ٢٠٠٥ انعدمت إمكانية الوصول إلى ١٧ في المائة من المناطق أمام العناصر الفاعلة في المجال الإنساني، رغم أن الاحتياجات الإنسانية ما زالت عالية. ويقدر برنامج الأغذية العالمي أن ٣,٢٥ مليون شخص في دارفور سيحتاجون إلى مساعدة إنسانية عام ٢٠٠٥، ومن المحتمل أن يزداد هذا المبلغ حيث سيعاني السكان من آثار الجفاف. كما ستزداد صعوبة إمكانية الوصول إلى المنطقة بحلول موسم الأمطار المقبل، مما سيجعل من الصعب جدا قيام وكالات المعونة بتسليم الأغذية عبر الطرق غير الملائمة بالمنطقة. وإضافة إلى ذلك، تفيد مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بأن عدد اللاجئين السودانيين في تشاد قد ازداد منذ نهاية عام ٢٠٠٢ من ٠٠٠ ١٣ لاجئ إلى

٢٢٥ ٠٠٠ لاجئ، مما يرفع من حدة التوترات بين اللاجئين والمجتمعات المضيفة لهم بسبب تنافسهم على المياه وخشب الوقود وأراضي الرعي.

٦ - إن الصراعات الأهلية والخلافات المتبقية بشأن توزيع المعونة على ضحايا أمواج سونامي في سري لانكا، وارتفاع حدة التوترات بين الحكومة والمتمردين الماويين في نيبال، وفشل مفاوضات السلام وبرامج نزع السلاح وسيادة عدم الأمن في غرب أفريقيا، هي عوامل تقوِض الجهود الإنسانية المبذولة لمساعدة السكان المدنيين في كثير من المناطق، وتدفع هذه البلدان نحو أزمات إنسانية أوسع نطاقا. وتعاني زمبابوي هذا العام من أسوأ نقصان في الأغذية منذ ثلاث سنوات نتيجة للجفاف والنقص الحاد في المدخلات الزراعية وتطبيق هيكل لضبط الأسعار. وتشير المصادر الرسمية إلى أن إنتاج الذرة وصل إلى أدنى من ٥٠٠ ٠٠٠ طن، وهو ما يقل بمقدار الثلث عن الاحتياجات السنوية التي تبلغ ١,٨ مليون طن؛ حيث أوضحت الحكومة مؤقتا أن ٢,٤ مليون شخص من أكثر الفئات ضعفا هم في حاجة حاليا إلى معونة غذائية.

٧ - وقد تسنى للاجئين في عدد من مناطق العالم القدرة على إيجاد حل لمحنتهم. وفقا لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، بلغ العدد الإجمالي للاجئين ٩,٣ مليون شخص عام ٢٠٠٤ وهو أقل مستوى منذ عام ١٩٨٠، ولا يشمل هذا الرقم ٤,١ مليون فلسطيني يتلقون المساعدة من وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى. وتسنى لما مقداره ١,٥ مليون لاجئ على مستوى العالم العودة إلى أفغانستان (٩٤٠ ٠٠٠ لاجئ)، وأنغولا (٩٠ ٠٠٠ لاجئ) وبوروندي (٩٠ ٠٠٠ لاجئ) والعراق (١٩٤ ٠٠٠ لاجئ) وليبريا (٥٧ ٠٠٠ لاجئ). إلا أنه سُجل ٤٠٠ ٠٠٠ طلب لجوء عام ٢٠٠٤ في ٥٠ بلدا معظمها من البلدان الصناعية في آسيا وأوروبا وأمريكا الشمالية.

٨ - وما زال عدد المشردين داخليا يشكل مصدر قلق، حيث يفوق هذا العدد كثيرا عدد اللاجئين المعترف به: فما يزال حتى اليوم ٢٥ مليونا من الأشخاص مشردين بسبب الحرب وما تتعرض له حقوق الإنسان من إساءات في قرابة ٤٩ بلدا؛ منهم ما بين ٧٠ و ٨٠ في المائة من النساء والأطفال. وتعرض للتشريد بسبب الكوارث الطبيعية عدد إضافي قدره ٢٥ مليون شخص. ولم يطرأ تغير فعلي على هذه الأرقام منذ عام ٢٠٠٠.

باء - أفريقيا كحالة إفرادية

٩ - إن آفاق السلام التي تلوح في تسعة بلدان أفريقية، التي منها تسوية الأزمات طويلة الأمد في أنغولا وسيراليون، وإمكانية تشكيل حكومة اتحادية انتقالية في الصومال، تمثل فرصا يمكن أن تُفضي إلى إحراز تقدم على الجبهة الإنسانية. وإضافة إلى ذلك، حققت عدة

منظمات إقليمية ودون إقليمية مثل الاتحاد الأفريقي والجماعية الاقتصادية لدول غرب أفريقيا والجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي والمبادرة التي أعلنتها المتعلقة بالشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا، قفزات واسعة في النهوض بالمساعدة الإنسانية والسلام والأمن والتنمية المستدامة في عدد من البلدان عبر المنطقة.

١٠ - بيد أن المستويات العالية من الاحتياجات الإنسانية ما زالت مستمرة، وما زالت التحديات الكامنة في معالجة هذه الاحتياجات كبيرة و لم تفلح المحاولات الرامية إلى الاستفادة من هذه الفرص وإشراك المؤسسات الإقليمية ودون الإقليمية والوطنية بشكل فعال في معالجة هذه الاحتياجات. وإذا كانت منظومة العمل الإنساني جادة في إنهاء المعاناة بأفريقيا، يتعين أن تكون الطريقة التي تتناول بها الأزمات الإنسانية القائمة هناك على قدر أكبر من المنهجية. ويشمل ذلك اتخاذ خطوات مركزة ومنسقة لتحديد مستوى الاحتياجات؛ وبناء قدرات الإنذار المبكر والتأهب والاستجابة على الصعيد المحلي وإعادة ترسيخ تلك القدرات وتوظيفها؛ والالتزام بتمويل هذه المبادرات بصورة منصفة ويمكن التكهن بها.

١١ - واليوم تسيطر على مناطق كثيرة من أفريقيا عدة أزمات تتمثل في انعدام الحماية والتشرد، حيث يعوق انعدام الأمن بشكل حاد وزيادة العنف الموجه ضد المدنيين في كثير من المناطق قيام الوكالات الإنسانية بتقديم الخدمات الأساسية إلى الفئات الضعيفة من السكان. ففي دارفور، يقضي تصاعد حدة القتال وارتفاع مستويات العنف الجنسي القائم على نوع الجنس والاستهداف المتعمد للعاملين في المجال الإنساني وقتلهم، إلى انخفاض حاد في قدرة المجتمع الإنساني على توفير المساعدة ومعالجة شواغل الحماية على مدار الأزمة. وفي شمال أوغندا، يشكل تزايد أعمال العنف والقتل الوحشي والاختطاف والاغتصاب والهجمات التي يقوم بها جيش الرب للمقاومة عائقا أمام قيام الوكالات الإنسانية بتوسيع نطاق تقديم الخدمات الإنسانية إلى ١,٤ مليون مشرد. وإضافة إلى ذلك، تقدر منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) أن قرابة ٢٠ ٠٠٠ طفل قد اختطفوا منذ عام ١٩٨٦، حيث يعملون كجنود وحمالين وأرقاء للأغراض الجنسية؛ وما زال ٣٥ ٠٠٠ طفل يسافرون ليلا لتجنب التعرض للاختطاف. وفي جمهورية الكونغو الديمقراطية، تقدر منظمة الصحة العالمية أن قرابة ٤٠ ٠٠٠ امرأة ورجل وفتاة وصبي قد وقعوا ضحايا للعنف الجنسي القائم على نوع الجنس، مما يضاعف من التأثير البشري الناشئ عن ذلك الصراع الذي أفضى إلى مصرع ما يزيد على ٣,٨ مليون مدني منذ عام ١٩٩٨. وفي توغو، أثار العنف الذي نشأ على إثر ظهور نتيجة الانتخابات الرئاسية تحركات للاجئين (٣٤ ٠٠٠ شخص) إلى بنن وغانا. ولا يُعلم عدد المشردين داخليا.

١٢ - كان للاتحاد الأفريقي دور كبير في تعزيز حماية المدنيين في دارفور، إذ إنه قام بتوفير الحماية في معسكرات المشردين وعلى طول الطرق المستخدمة في جمع حطب الوقود والماء، وكفل بشكل مفيد توافر عدد ملائم من ضابطات الشرطة للمساعدة في حالات العنف الجنسي. وسيكون للزيادة الكبيرة في مستويات نشر قوات الاتحاد الأفريقي أثر كبير في تحسين حماية المدنيين في دارفور. وينبغي تكرار هذه الممارسات في سياقات أخرى.

١٣ - وأدت مواسم الجفاف المتعاقبة في القرن الأفريقي وفي الجنوب الأفريقي إلى فقدان الأصول والمواشي وإلى انعدام الأمن الغذائي بصورة خطيرة، على نحو يتطلب تدخلات مركزة ومنسقة لمعالجة المشاكل الأساسية في هذه المناطق. ففي إريتريا وحدها يحتاج ٦٠ في المائة من السكان مساعدات غذائية، ويبلغ معدل سوء التغذية لدى الأمهات ٥٣ في المائة، وهو من أعلى المعدلات في العالم. أما في الجنوب الأفريقي، حيث هبطت كميات الأمطار في بعض المناطق إلى مستويات بلغت ١٠ في المائة من المعدل العادي بين منتصف كانون الثاني/يناير ومنتصف آذار/مارس، فتثير التقارير عن العجز المتكرر في المحاصيل قلقا يزداد يوما بعد يوم. وقد بلغ الضرر أشده في ملاوي وزامبيا وزمبابوي وسوازيلاند وأجزاء من موزامبيق. وزاد وباء الإيدز الاحتياجات الإنسانية تفاقما، كما زاد تأثر السكان بموجات الجفاف: وتقدر اليونيسيف أن أربعة ملايين طفل ممن فقدوا والديهم بسبب فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز يعيشون عيشة لا يتوافر لهم فيها إلا القليل من أساسيات البقاء؛ وتقدر منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة أن البلدان المتضررة من وباء الإيدز قد تفقد ١٣ إلى ٢٦ في المائة من قوتها العاملة الزراعية بحلول عام ٢٠٢٠.

١٤ - وقد بدأت الجهود الواسعة النطاق، مثل التحالف الجديد للأمن الغذائي وأمن أسباب المعيشة في إثيوبيا، في التصدي للجفاف والتقلبات المناخية عن طريق آليات مبتكرة للتأمين. وفي الجنوب الأفريقي، كان للدرجة العالية من التعاون داخل الأمم المتحدة ومع أطراف مؤثرة أخرى، تشمل الحكومات الوطنية والجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي والمانحين والمنظمات غير الحكومية، أثر ملموس في منع تزايد سوء التغذية والوفيات الناجمة عن الجوع. ومع ذلك، ما انفكت المستويات العامة للضعف في كلا المنطقتين في تزايد لعدم وجود تدخلات عاجلة ومركّزة، الأمر الذي يتطلب استمرار العمل المنسق والمضطرد من خلال هذه المبادرات.

١٥ - ويبرهن غزو الجراد في صيف ٢٠٠٤، الذي كان من الممكن اتقاؤه، على أن القدرة الحاسمة الأهمية التي كانت قائمة بأفريقيا في وقت من الأوقات قد فُقدت أو تدهورت. وقد أربكت ضخامة أسراب الجراد، التي هبطت على منطقة الساحل في أفريقيا، القدرات المحلية

على الاستجابة، إذ إن العديد من البلدان المتضررة لم تواجه مشاكل تتصل بالجراد على مدى ١٥ عاما. ومع أن الأمم المتحدة قد ظلت تروج منذ أمد بعيد لتطوير نظام الوقاية في حالات الطوارئ بغرض مواجهة حالات كهذه، فالبرنامج في غرب وشمال غرب أفريقيا لم يدخل بعد طور التشغيل بسبب نقص الدعم من قبل المانحين. ورغم أن جهودا تُبذل لاحتواء غزوات الجراد المستقبلية، فالأرجح أن تتكون الأسراب الصحراوية من جديد في شمال غرب أفريقيا في بداية صيف ٢٠٠٥. وعليه فمن الضروري توسيع القدرات في مجال الإنذار المبكر وبناء القدرات التنفيذية في الميدان والمحافظة عليها للحد من حجم وآثار الأسراب المستقبلية.

١٦ - ورغم وجود مستويات عالية للاحتياجات جنبا إلى جنب مع فرص مبشرة بالأمل، فقد أثبتت مستويات تمويل نداءات الأمم المتحدة الموحدة حتى أيار/مايو ٢٠٠٥ أن المانحين يتعاملون مع الأزمات الإنسانية بتقديم موارد غير كافية وبلا إنصاف. فمن ضمن ١٤ نداء تخص أفريقيا، تلقت ثمانية نداءات ما يقل عن ٢٠ في المائة من المتطلبات حتى الآن. وباستثناء نداء سريع واحد بشأن أنغولا، لم يحصل أي نداء على أكثر من ٤٠ في المائة. وهذه التفاوتات في التمويل ليست جديدة ولا غريبة: إذ يبين تحليل لنظام التعقب المالي شمل السنوات الثلاث الأخيرة أن الموارد التي تفي باحتياجات الأزمات البارزة (أفغانستان والعراق وأمواج سونامي بالمحيط الهندي)، هي في واقع الأمر موارد محولة من مناطق أخرى، وأنه ليس هناك التزام عموما بالوعود بإعادة تغذية ميزانيات المعونة التي تستنفذها الأزمات الواسعة النطاق. وتنطبق نفس هذه الشواغل على النقص المزمن وغير العادل في تمويل بعض القطاعات المهملة. ولا يمكن قبول هذه المستويات والأنماط من التمويل إذا أُريد أن تكون لأفريقيا أولوية عالمية في مجال المساعدات الإنسانية حسب ما جاء على لسان الكثيرين في مناسبات عديدة. فالمطلوب ''صفقة جديدة'' للمساعدات الإنسانية يضع فيها المانحون من جانبهم آليات لا تقيد كثيرا الإنفاق في المساعدات الإنسانية مقابل موافقة المنظمات الإنسانية على العمل وفق معايير متفق عليها تحدد حجم الاستجابة وسرعتها وكثافتها.

ثالثا - تعزيز القدرات في مجال العمل الإنساني

١٧ - أثبتت الأحداث الأخيرة أن مجتمع المنظمات الإنسانية قادر على الاستجابة بشكل كثيف عندما يُدعى إلى ذلك. بيد أنه قد أصبح واضحا بنفس القدر أنه لا يمكن ضمان نوعية هذه الاستجابة في كل الحالات: فالاستجابة الإنسانية لا تفي دائما بالاحتياجات الأساسية للسكان المتضررين في توقيت ملائم، إذ تتفاوت الاستجابات تفاوتا كبيرا من أزمة لأخرى ومستويات القدرات الحالية لا تكفي دائما لمواجهة متطلبات الحالات الطارئة الكبيرة عندما تحدث في وقت متزامن. ومع أن بعض العوامل المؤثرة في الاستجابة تخص أزمات

فردية محددة – مثل عدم إمكانية الوصول أو عرقلة الوصول إلى المساعدات – فإن بعض المصاعب الرئيسية هي، على ما يبدو، منهجية بطبيعتها.

١٨ – والأزمة المستمرة في منطقة دارفور السودانية أثبتت في وقت مبكر المصاعب المرتبطة بتعبئة القدرات في بيئة معقدة، ولا زالت تسلط الضوء على بعض نقاط الضعف الأساسية في قدرات منظومة الاستجابة الإنسانية. فمثلا عندما أُذن للمنظمات أن تستجيب للأزمة في دارفور، لم تكن الاستجابة السريعة والقوية متيسرة تماما. فالإجراءات البيروقراطية التي اتخذتها الحكومة وتصاعد حدة القتال بين كلا المجموعتين المتمردتين والقوات الحكومية أخّرت النشر المبكر لموظفي العمل الإنساني. ولكن حتى بعد أن استقرت الحالة، لم يكن بمقدور منظومة العمل الإنساني أن تحشد سريعا كميات كبيرة من أموال الطوارئ أو ترسل إلى الميدان موظفين يملكون المهارات والخبرات الملائمة. وبينما أحرزت المنظمات الإنسانية بمرور الوقت تقدما في معالجة الولايات والفجوات وأوجه الضعف التقنية في بعض القطاعات – المياه والمرافق الصحية والملاجئ والحماية وإدارة مخيمات المشردين داخليا – ما زالت التغطية في هذه المجالات متباينة.

١٩ – وسلطت الاستجابة لأمواج سونامي الضوء أيضا على بعض المجالات الرئيسية التي يمكن فيها تعزيز القدرات. فعلى سبيل المثال، كان هناك تباين من بلد إلى بلد في القيادة والأداء اللذين أبداهما المنسقون المقيمون، الذين تصرفوا كمنسقين إنسانيين. واتسمت التعبئة لبعض الخدمات العامة الحاسمة الأهمية بالبطء، ورغم أن الترتيبات الاحتياطية التي أُعدت مسبقا مع الحكومات، وعلى وجه الخصوص منظومة أفرقة الأمم المتحدة لتقييم وتنسيق الكوارث والشراكة الإنسانية الدولية، كانت مفيدة، كان بالإمكان أن تحقق فائدة أكبر لو كان هناك تنسيق أفضل وطائفة أوسع من الموظفين والخبرات. وأصبحت بعض أوجه الضعف القطاعية المعروفة جيدا واضحة على الفور تقريبا، وافتقر التنسيق إلى التجانس، وخاصة في القطاع الصحي. وكان التنسيق ضعيفا فيما بين المنظمات غير الحكومية وبين تلك المنظمات من جهة والأمم المتحدة من جهة أخرى. ومع انتقال الاستجابة من الإغاثة إلى الإنعاش وإعادة تأهيل في الشهور الأخيرة، بات من الواضح أن هناك حاجة لتعزيز قدرة المنظومة على التركيز على إعادة التأهيل الاجتماعي والاقتصادي إلى جانب مشاريع الهياكل الأساسية.

٢٠ – ودلت تلك الأزمات وغيرها على أن منظومة العمل الإنساني لم تكن ناجحة تماما في الاستفادة مما هو موجود بالفعل من قدرات كبيرة الحجم غالبا، خاصة على الصعيدين الإقليمي والوطني. وقد كانت القيادة على الصعيدين الوطني والمحلي لجهود الإغاثة والإنعاش

في أعقاب زلزال كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣ في بام، إيران، بالغة الأهمية بالنسبة لجهود الإنقاذ الفوري لحياة المنكوبين والانتقال السلس إلى مرحلة الإنعاش. وعلى نحو مماثل، تمكّنت بلدان مثل جامايكا وكوبا من التقليل إلى أدنى حد من الضرر الناجم عن موسم الأعاصير عام ٢٠٠٤ نتيجة للبرامج الفعالة على الصعيدين الوطني والمحلي، التي مكّنتها من بدء عمليات الإخلاء وتوفير المأوى وإدارة إمدادات الإغاثة. وكان دور الاتحاد الأفريقي حيويا في إيجاد الظروف الضرورية لتقديم المساعدات الإنسانية على نحو سريع وفعال في أجزاء عديدة من أفريقيا. ومن جانب آخر، لم تتم المحافظة على النظم القائمة الرامية إلى وقف غزو حجافل الجراد في شمال غرب أفريقيا.

ألف – التحديات

٢١ – مع أن الأزمات الحادة والمعقدة والمتزامنة في دارفور ومنطقة المحيط الهندي وغيرها من الأماكن تبرز أوجه القصور في المنظومة الحالية، فإنها تتيح أيضا فرصة للتبصر الناقد واستخلاص العبر بشأن كيفية تحسين الأداء وتقديم الخدمات.

القدرات في مجال التنسيق

٢٢ – يكتسي التعاون بين كل الأطراف المؤثرة في الميدان أهمية قصوى بالنسبة لضمان أن تعمل القدرات على نطاق كامل المنظومة بفعالية. فانعدام التنسيق القطاعي (داخل كل قطاع وفيما بين القطاعات) يمكن أن يؤدي إلى فجوات أو تضارب في التغطية في بعض المناطق. وغالبا ما يعني الضعف في تنسيق الأصول العسكرية والأفرقة اللوجيستية والترتيبات الاحتياطية أن الأصول والموارد الحاسمة الأهمية لا تُستعمل دائما بكفاءة. ومن شأن عدم اتساق التخطيط بين أفرقة الإغاثة والإنعاش أن يقوّض المصداقية التي أوجدتها الاستجابة الفعالة، وهو أمر له أهميته الحاسمة في المحافظة على سلامة السكان. إذ أن التنسيق بين الأفرقة المحلية والوطنية والإقليمية والدولية ضروري لأن التزامن الحتمي في وجود الأطراف المستجيبة المتعددة غالبا ما يعقّد جهود الإغاثة والإنعاش العامة، بدلا من أن يسهم فيها، إذا لم تُحدد الأدوار والمسؤوليات بوضوح.

٢٣ – ويقتضي مثل هذا الضعف في قدرات التنسيق اتباع نهوج على قدر أكبر من الروتينية والرسمية إزاء تنسيق القطاعات فيما بين وكالات الأمم المتحدة وشركائها وتحسين الاتصال بين السلطات المدنية والعسكرية لتحقيق الاستغلال الأفضل والأكثر ملاءمة لما هو متاح من الأصول الحاسمة الأهمية. وينبغي بذل جهود على نطاق المنظومة لإقامة هياكل أساسية مشتركة أوسع للدعم اللوجستي والتنفيذي. والتخطيط الاستراتيجي حاسم الأهمية في إدماج

جهود الاستجابة المبكرة بالشكل الملائم في أولويات الإغاثة الشاملة والحد من المخاطر وحشد الموارد والتخطيط الطويل الأجل. إذ أن وضع نهوج وهياكل تنسيقية ''من القاعدة إلى القمة'' تبادر بإشراك الأطراف المحلية المؤثرة وتعزيزها منذ البداية سيساعد على ضمان توافر الاتساق والفعالية على مدار جميع مراحل جهود الإنعاش.

٢٤ - عندما تصبح الآثار الإنسانية لأزمة ما أكبر من القدرات المحلية على حلها، أو في حالة حدوث كوارث طبيعية حيث يتم طلب المساعدة الدولية، يُكلَّف الفريق القطري التابع للأمم لمتحدة، المؤلف من الوكالات والصناديق والبرامج، بأن يقوم تحت قيادة منسق الشؤون الإنسانية وبالتعاون مع الشركاء التنفيذيين، بتحديد فرص العمل الإنساني الفعّال والقيود التي تعوقه. إلا أن تأخر الاستجابة وثغراتها توحي بالحاجة إلى تعزيز هياكل التنسيق الميداني، بما في ذلك إيجاد فريق قطري للعمل الإنساني يعمل على نطاق أكثر اتساعاً، وتعزيز قيادة منسق الشؤون الإنسانية والمنسق المقيم، وضمان توفير موارد كافية تتمع بالمرونة بشكل فوري من أجل دعم الهياكل الميدانية بصورة كافية. ويمكن تحسين التنسيق كذلك من خلال وضع غايات دولية ترمي إلى تحسين توقيت الاستجابة، والإسراع بالمدفوعات، والتنبؤ بالدعم.

القدرة على مواجهة الاحتياجات المفاجئة

٢٥ - تعد سرعة النشر في حالات الطوارئ والكوارث أمرا أساسيا في ضمان التنسيق الفعال وتقديم الخدمات في حينها. وعلى الرغم من أن منظومة العمل الإنساني قد أثبتت بشكل جيد قدرتها على الاستجابة خلال أزمة أمواج سونامي، فإن نشر الموظفين والموارد المادية بصورة كافية لمواجهة أزمة دارفور كان أقل سرعة. إضافة إلى ذلك، فإنه في حين أن الخدمات المشتركة، بما في ذلك اللوجستيات والاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والأعمال المتعلقة بالألغام، قد أصبحت ذات أهمية حيوية في المهام المتعلقة بحركة الموظفين والموارد وتحديد وتحليل الاحتياجات وتقديم المساعدات؛ فإن تلك الخدمات تحتاج إلى تعزيزها بموظفين إضافيين، يتمتعون بالخبرة ولديهم مهارات في مجالات تقنية متنوعة، وقادرين على قيادة العمليات الميدانية ومهيأين للنشر في وقت قصير. وأخيراً، فإن تقديم تحليل مالي سريع وتتبع مالي في زمن قريب من الزمن الحقيقي يعد أمراً حيوياً في تحسين توقيت التمويل ومن ثم نوعية الاستجابة.

٢٦ - وبناء على ما سبق، فإن تحسين قدرة العمل الإنساني يتطلب آليات مُحسنة وترتيبات احتياطية من شأنها تعبئة الخبرات التقنية بسرعة. وقد بُذلت جهود من جانب منظومة الأمم المتحدة من أجل تعزيز الخدمات المشتركة وتحسين قوائم الاستجابة لحالات الطوارىء

وتحسين قدرة آليات النشر السريع على الحركة. وقد استجابت كذلك العديد من وكالات الأمم المتحدة بسرعة من أجل العمل على خفض تأثير الألغام الأرضية على السكان المدنيين إلى الحد الأدنى، وتقديم المساعدة الإنسانية.

٢٧ - ومع ذلك، فإن تعزيز قدرة استجابة العمل الإنساني يتطلب كذلك أن يستفيد مجتمع الشؤون الإنسانية من الخبرت الوطنية لدى البلدان ذات الخبرة في مجال الاستجابة السريعة. وقد تعاونت الأمم المتحدة مع الحكومات على وضع ترتيبات احتياطية للنشر السريع للموظفين من أجل إجراء التقييمات وكذلك توفير الموظفين في حالات الطوارئ؛ كما أعدت بعض الحكومات ترتيبات دائمة لنشر الموظفين بسرعة بهدف زيادة قدرات وكالات الأمم المتحدة على مواجهة الاحتياجات المفاجئة. ويتعين تعزيز تلك الترتيبات بشكل أكبر كي تعمل في إطار آليات الأمم المتحدة للاستجابة السريعة بدلاً من أن تعمل بالتوازي معها.

القدرات القطاعية

٢٨ - توجد ثغرات كبيرة في القدرات فيما يتعلق بالمياه والمرافق الصحية، وإدارة المأوى والمخيمات، والحماية؛ ونقاط الضعف تلك موجودة في حالات الكوراث والطوارىء على حد سواء. وترجع تلك الإخفاقات في بعض الأحيان إلى ثغرات في الولاية. وفي أحيان أخرى انعدم وجود منظومة الاستجابة الإنسانية وافتقرت إلى المهارات والخبرة اللازمة للقيام بالمهام المطلوبة. وفي جميع الأحوال، تسببت نقاط الضعف هذه في تأخير الاستجابة، وحالت دون تحقيق التغطية الملائمة، وقللت من قدرة المنظومة على ضمان العدالة في توزيع المعونات. ولذلك هناك حاجة إلى إعادة الاستثمار في إيجاد قدرة منهجية على الاستجابة الإنسانية وصونها من خلال زيادة عدد موظفي الفئات الفنية وتعزيز قدراتهم في القطاعات الرئيسية، وتحسين خدمات اللوجستيات والاتصالات المشتركة، ووضع ودعم شراكات استراتيجية تستفيد من قدرة الاستجابة العالية لدى المنظمات غير الحكومية ومن الخبرة الموجودة لدى المنظمات المحلية والإقليمية. وبما أن حماية المدنيين مسؤولية تقع بالكامل على عاتق الدول، فإن تعزيز حماية المدنيين يتطلب التزام الدول الأعضاء بمنع هذا العنف ومعالجة آثاره، وذلك من خلال إعادة تدريب الجيش والشرطة الوطنيين من أجل إيجاد قطاع أمني مُدرب في مجال قانون حقوق الإنسان، وتسريح المقاتلين السابقين وإعادة إدماجهم، وتطوير برامج لدعم التمكين للمرأة اقتصادياً، وتوفير إمكانية حصول ضحايا العنف الجنسي والناجين منه على الخدمات الطبية والنفسية. ومن أجل دعم هذه الجهود، ينبغي على منظومة العمل الإنساني

أن تعمل على سد الثغرات في مجال الحماية، وذلك من خلال تطوير الخبرات وقبول الأدوار والمسؤوليات ذات الصلة وزيادة قدرة المنظمات الإقليمية على العمل بوصفها قوى للحماية.

القدرة المالية

٢٩ - تؤثر طريقة تمويل الأزمات الإنسانية في قدرة المنظومة على الاستجابة بشكل فوري وفعال، وبطريقة أساسها المبادىء والحياد. إضافة إلى ذلك، فإن التمويل الذي يأتي في وقت مناسب ويكون ملائماً ومتوقعاً، يُحَسِن من قدرة المنظمة على تطوير القدرة على الاستجابة والحفاظ عليها بشكل أكبر، في المواضع التي تكون فيها حاليا غير ملائمة. وهناك العديد من الحالات التي تتطور أو تتصاعد فيها الأزمات بسرعة، أو يكون من المطلوب نشر الموظفين في القطاعات الحيوية بشكل سريع، أو حيث تُغفَل الاحتياجات في البلدان أو القطاعات التي لا تحظى بتغطية كافية، في حين أنها تتطلب قدراً كبيراً من الدعم. وفي حالات الكوارث المُباغتة، قد تأتي النداءات العاجلة متأخرة جداً؛ في حين أن الآليات الحالية المعنية بالاستجابة للطوارىء، مثل الصندوق المتجدد المركزي للطوارىء وصندوق الاستجابة للطوارىء، قد وضعت منذ أكثر من عقد مضى، وربما لم تعُد كافية لمتطلبات الأزمات المعاصرة فيما يتعلق بالنطاق والسرعة.

٣٠ - وإن تحسين القدرة المالية على الصعيد العالمي يعني: (أ) التمكين من الاستجابة الفورية، أي توفير الأموال اللازمة لبدء العمل قبل أن تصبح التعهدات أموالا سائلة، أو توفير الأموال عندما تفضي تطورات غير متوقعة إلى زيادة الحاجة إلى الأنشطة الإنسانية؛ (ب) تطبيق آلية لضمان التمويل العادل للأزمات والقطاعات من أجل كفالة تمويل حالات الطوارئ المهملة؛ (ج) توفير الأموال اللازمة لتعزيز القدرات على معالجة الثغرات (في مجالات الحماية وإدارة المخيمات على سبيل المثال).

القدرة الوطنية والمحلية

٣١ - يمثل بناء القدرات الوطنية والمحلية على التأهب والاستجابة عنصرا أساسيا في سبيل زيادة فعالية جهود الاستجابة؛ كما أن إشراك العناصر المؤثرة الوطنية والمحلية في مرحلة الاستجابة يضمن مساهمة جهود الإغاثة في عملية الإنعاش طويل الأجل. وفي حالة حدوث كوارث طبيعية على نطاق واسع، كثيراً ما تكون فرق الاستجابة الوطنية والمحلية هي أكثر الجهات فعالية في إجراء تقييمات سريعة وتنسيق الاستجابة الأولية، وذلك لأن بإمكانها التغلب بسهولة أكبر على العقبات التي يواجهها نظراؤها الدوليون. وفي إطار حالات الطوارىء المعقدة، تكون السيطرة والقيادة الوطنيتين في مرحلة ما بعد الصراع، عنصرا

حاسم الأهمية في توطيد السلام وبناء توافق في الآراء حول أولويات التنمية والأدوار والمسؤوليات والموارد المتعلقة بها. وفي حالات الطوارىء والكوارث على حد سواء، سيكون من شأن إقامة الشراكات مع أعضاء المجتمع تيسير الاستدامة طويلة الأجل.

٣٢ - وكثيراً ما تفتقد المؤسسات الوطنية والمحلية القدرة الكافية على معالجة هذه الأزمات الإنسانية. وعند بناء قدرات منظومة العمل الإنساني، ينبغي الاهتمام بتعبئة ودعم القدرات والمعرفة والمؤسسات القائمة من خلال نقل التكنولوجيا والمعرفة التقنية، وعن طريق التعليم العام. وينبغي للجهات المانحة والحكومات المتضررة الالتزام باستثمار المزيد في التأهب للكوارث.

باء - سبل المضي قدما

٣٣ - صُمِم نظام الاستجابة الإنسانية قبل أكثر من عقد مضى، وتم إخضاعه للإصلاح منذ أكثر من سبع سنوات، حيث أثبت نجاحه على مر السنوات في مجالات عدة. لكن التعقيد الذي تتصف به بيئة عملنا الآن، إضافة إلى خبرات السنوات القليلة الماضية يقتضي قيامنا بتحديث نظمنا واستراتيجياتنا وتطوير آلياتنا وأدواتنا حتى يصبح ما تم تطويره في التسعينات أكثر فعالية في البيئة المعاصرة.

استعراض الاستجابة للحالات الإنسانية

٣٤ - تمثل دراسة الأوجه الأساسية لكفاءة النظام أحد سبل المضي قدما. وفي ضوء المستويات العالية للطلب على العمل الإنساني في الوقت الحاضر، فإنه من الواضح وجود حاجة ماسة لتحديد العوامل التي أعاقت سرعة وفعالية الاستجابة الإنسانية، بما في ذلك في مجال الحماية، وضمان اتخاذ الخطوات المناسبة من أجل تحسين دقة توقيت العمل الإنساني وتأثيره.

٣٥ - كما يوجد عدد من المقترحات والمبادرات الجديدة الرامية إلى تعزيز قدرة العمل الإنساني، والتي ربما يكون لها تداعيات بعيدة الأثر على الجهود الإنسانية على مستوى العالم. وينبغي النظر في تلك المقترحات بوصفها فرصاً حاسمة الأهمية في تعزيز قدرة الاستجابة للحالات الإنسانية العالمية في عدد قليل من المجالات الأساسية، كما ينبغي تقييمها في إطار الكيفية التي يمكن أن يسهم بها ذلك في نظام الاستجابة لحالات الطوارئ التابع للأمم المتحدة وفي تحسينه بشكل عام.

٣٦ - ومن أجل تحقيق هذه الغاية بدأ منسق الإغاثة في حالات الطوارىء، بناء على ولايته التي منحته الواردة في القرار ١٨٢/٤٦، استعراضاً مستقلاً متعمقا لقدرات الاستجابة

للحالات الإنسانية على نطاق المنظومة. وسيعمل هذا الاستعراض على تحليل قدرات الاستجابة للحالات الإنسانية بشكل عام، فضلاً عن الموارد الممكنة المتاحة للوفاء بالطلب المستقبلي على المساعدات والحماية. وسيركز الاستعراض بشكل رئيسي على الاهتمام بقدرات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية الدولية وجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر؛ حيث سيساعد ذلك على تحقيق فهم مشترك لقدرة الاستجابة الحالية والخبرات المتاحة، وكيفية قيام منظومة العمل الإنساني بتعبئتها ونشرها بفعالية. كما سيحدد الثغرات المحتملة في الخبرات والموارد وسيوصي باتخاذ التدابير اللازمة لمعالجة أوجه القصور. هذا وستصبح نتائج الاستعراض متاحة في صيف عام ٢٠٠٥.

الشراكات الجديدة

٣٧ - بينت أحداث جرت مؤخرا المجالات الأساسية التي يمكن أن تُعزز فيها القدرات من خلال الشراكات. فتحسين الشراكات بين الجهات الفاعلة في المجالين الإنساني والإنمائي سوف يحسن الانتقال من الاستجابة المباشرة إلى برامج الإنعاش. وقد يكون من الضروري عقد شراكات من داخل المنظومة من أجل سد تلك الثغرات الموجودة في مجال المساعدة - من قبيل توفير الحماية وإدارة المخيمات في حالات المشردين داخليا - التي لا تتمتع بقيادة من جانب أي وكالة من الوكالات. ويمكن للشراكات مع الحكومات أن تساعدها على بناء قدرتها الخاصة على إدارة الأزمات الإنسانية والتخفيف من حدتها، فضلا عن تعزيز القدرة على الاستجابة السريعة والخبرة لدى الهياكل الدولية بتوفير الموارد البشرية والتقنية والمادية. وستساعد الشراكات والانخراط الرسمي مع المنظمات الإقليمية على إعطاء دفعة لقدرة المنظومة على أداء مهام أساسية كثيرا ما تتجاوز قدرة موظفي الوكالات الإنسانية على أدائها، لكنها تفيد في تقديم المساعدة بصورة شاملة (الأمن على سبيل المثال).

٣٨ - غير أن دور القطاع الخاص في توفير المساعدة الإنسانية ظل حتى الآن محدودا، رغم أن كارثة أمواج سونامي أتاحت فرصا لهذا القطاع لكي يؤدي دورا هاما في الميدان الانساني. كما أن زيادة إشراك القطاع الخاص في العمليات الإنسانية يثير مسائل تتعلق بالتنسيق ينبغي أن تخضع لمزيد من التقييم.

رابعا - متابعة القرارات المتصلة بالشؤون الإنسانية و "الجوانب التنظيمية" للحوار الحكومي الدولي

٣٩ - ليست فعالية العمل الإنساني ببساطة مسألة قدرة فحسب، بل هي ترتبط أيضا بجدوى حوار الدول الأعضاء، ومدى تركيز وقوة القرارات الحكومية الدولية، وقدرة منظومة الأمم المتحدة على ''تفعيل'' هذه القرارات في شكل أنشطة تجري على أرض الواقع.

٤٠ - وقد حفز إدراك هذا الواقع الدول الأعضاء خلال الجزء المتعلق بالشؤون الإنسانية من دورة المجلس الاقتصادي والاجتماعي لعام ٢٠٠٤ على طلب تقرير مرحلي بشأن مرور ثلاث سنوات على اتخاذ قرارات المجلس الاقتصادي والاجتماعي عن تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ (القرارات ٣٢/٢٠٠٢، و ٥/٢٠٠٣، و ٥٠/٢٠٠٤) من أجل رصد المتابعة وتحقيق فهم أفضل بشأن موقع التأثير المحتمل لهذه القرارات وكيفيته في سياسات وممارسات الأمم المتحدة في المجال الإنساني. وفي وقت لاحق شددت الجمعية العامة في الفقرة ٤ من قرارها ١٤١/٥٩ على أهمية مناقشة السياسات والأنشطة الإنسانية في الجمعية العامة وفي المجلس الاقتصادي والاجتماعي وضرورة مواصلة الدول الأعضاء تنشيط تلك المناقشات.

ألف - متابعة قرارات المجلس الاقتصادي والاجتماعي المتصلة بالشؤون الإنسانية

٤١ - ينص قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ على أن يقدم الأمين العام سنويا إلى الدول الأعضاء معلومات مستكملة عن المساعدة الإنسانية من خلال المجلس الاقتصادي والاجتماعي. وفي وقت لاحق، أفضت الإصلاحات التي طبقها الأمين العام عام ١٩٩٧ إلى إنشاء الجزء المتعلق بالشؤون الإنسانية في دورات المجلس الاقتصادي والاجتماعي ''لتقديم التوجيه بشأن المسائل الإنسانية والتنسيق عموما'' (انظر A/59/950، الفقرة ١٩٣) بغية تحسين إدارة واتساق الأنشطة الإنسانية التي تقوم بها منظومة الأمم المتحدة. ومنذ ذلك الحين، شكل الجزء المتعلق بالشؤون الإنسانية منتدى محوريا للنقاش عن مسائل إنسانية مواضيعية، أسفر عن استنتاجين متفق عليهما (١/١٩٩٨ و ١/١٩٩٩)، وموجزين من الرئيس، وثلاثة قرارات ٣٢/٢٠٠٢ و ٥/٢٠٠٣ و ٥٠/٢٠٠٤. وركزت هذه القرارات خلال الأعوام الثلاثة الأخيرة بصورة موسعة على المواضيع التالية:

- التنسيق والاستجابة لحالات الطوارئ والكوارث
- التأهب للكوارث والحد من المخاطر
- تعميم مراعاة المنظور الجنساني
- تعبئة الموارد وتمويل المساعدة الإنسانية
- بناء القدرة والمشاركة على الصعيد الوطني
- الانتقال من الإغاثة إلى التنمية
- سلامة وأمن موظفي المساعدة الإنسانية
- الحماية والتشرد الداخلي
- الاستغلال الجنسي والعنف القائم على نوع الجنس

ويمكن الاطلاع على قائمة تفصيلية بالإجراءات المتخذة فيما يتعلق بالقرارات المتصلة بالشؤون الإنسانية خلال الأعوام الثلاثة الأخيرة في المصفوفة التي قُدمت بوصفها ورقة غرفة اجتماع كملحق لهذا التقرير (A/60/CRP.1).

باء – آثار القرارات المتصلة بالشؤون الإنسانية

٤٢ – بيد أن تنفيذ القرارات المتصلة بالشؤون الإنسانية لا يكتسب أهمية إلا إذا كانت الإجراءات الناتجة عنه تؤدي إلى تحسينات ملموسة في مجال تنسيق المساعدة الإنسانية أو تقديمها في المقار أو في الميدان. وعلى الرغم من صعوبة قياس هذا ''الأثر''، لأن تقدم السياسات أو البرمجة كثيرا ما يُوجه (أو يُقيد) بعوامل ومصادر ومدخلات مختلفة، فإنه من الممكن تقييم ما إذا كانت مناقشات المجلس الاقتصادي والاجتماعي وقراراته قد أثرت على السياسات والممارسات المتصلة بالشؤون الإنسانية وكيف قامت بذلك التأثير بتحليل نهج المجلس المتبع في المسائل المواضيعية التالية:

تنسيق الشؤون الإنسانية

٤٣ – يعتبر تنسيق الأعمال والجهات الفاعلة في الظروف التي تعقب وقوع كارثة طبيعية، والتي كثيرا ما تتسم بالاضطراب أو إدارة الاحتياجات المتعددة في حالة طارئة معقدة أمرا جوهريا بالنسبة للفعالية الشاملة للاستجابة، حسب ما هو وارد في قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦. ويعتبر التنسيق أيضا في سياق الانتقال من الإغاثة إلى التنمية في كل من حالات ما بعد الكوارث وما بعد الصراع أمرا أساسيا بالنسبة لتحويل الملكية من الجهات الفاعلة الدولية إلى الجهات الفاعلة الوطنية، وكفالة التخلي تدريجيا عن العمليات المؤقتة لصالح إقامة هياكل دائمة؛ وضمان تعبئة الموارد بصورة منهجية وتوزيعها بإنصاف من أجل تلبية مجموعة متنوعة من الاحتياجات. ولذلك، شجعت توصيات الأمين العام السابقة الدول على التسليم بأن هناك حاجة إلى آليات معززة للتنسيق والإدارة.

٤٤ – غير أن الدعم المقدم من المجلس الاقتصادي والاجتماعي في مجال تعزيز تنسيق الشؤون الإنسانية ما زال غير متكافئ. وفي حين أن الدول الأعضاء جددت التأكيد باستمرار على الدور الريادي الذي يؤديه منسق الإغاثة الطارئة في الاستجابة للحالات الإنسانية، لم تكن القرارات المتصلة بالمساعدة الإنسانية كافية لتعزيز نظام المنسق المقيم/منسق الشؤون الإنسانية الذي يوسع نطاق هذه الريادة إلى الميدان. وبدلا من ذلك، جرى الاستجابة للتأكيدات السنوية في القرارات على الدور التنسيقي الذي تقوم به الأمم المتحدة في مجال الاستجابة للكوارث بإعداد مبادرات إقليمية ترمي إلى توفير استجابة موازية في

حالات الكوارث وهياكل للتنسيق خارج إطار الأمم المتحدة. إلا أن قرارات المجلس الاقتصادي والاجتماعي شددت، عن حق، على أهمية بناء القدرات الإقليمية والوطنية والمحلية من أجل العمل بفعالية على التأهب للكوارث وإدارتها والتخفيف من حدتها، وكذلك على توجيه أعمال التنسيق في مراحل ما بعد الصراع وما بعد الكوارث. وفي حين أن أداء المنظمات غير الحكومية ظل جيدا باستمرار في مجال بناء القدرة المحلية والوطنية من أجل الاستجابة للحالات الإنسانية في سياقات متعددة، يجب على الأمم المتحدة بذل المزيد من الجهد بصورة أكثر منهجية.

٤٥ - ويشكل تعزيز تنسيق الاستجابة للحالات الإنسانية في سياق الكوارث وحالات الطوارئ المعقدة شاغلا من الشواغل الرئيسية باعتباره الركيزة الأساسية المواضيعية للجزء المتعلق بالشؤون الإنسانية من دورات المجلس الاقتصادي والاجتماعي. وينبغي أن يُقابل هذا الشاغل بالمزيد من العناية الحكومية الدولية المركزة في شكل دعم يُقدم لتلك الآليات والهياكل التنسيقية التي تعزز الأداء الشامل لمنظومة العمل الإنساني.

تعبئة الموارد وتمويل المساعدة الإنسانية

٤٦ - بالرغم من الوعود السخية التي قطعها المانحون استجابة لأزمات كبرى خلال الأعوام الثلاثة الماضية، لا يزال تمويل المساعدة الإنسانية دون المستوى المطلوب ولا يأتي إلا متأخرا ويطبق بشكل غير متساو. وثمة أسباب شتى لذلك، ولكنها تعزى جزئيا إلى عدم الاتساق في تحديد الاحتياجات وتصنيفها وفق سلم أولويات، وفي تعقب تدفقات المعونة وتحليلها والطريقة التي يتم بها تحصيل هذه الأموال وإنفاقها.

٤٧ - وإذا كانت هذه المشاكل قد شُخّصت من قبل منظومة الأمم المتحدة والمانحين، فإن رفع هذه الشواغل إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي قد ساهم في تحقيق تقدم في السياسة العامة في هذا المجال بطريقتين مهمتين: فقد ساعدت مناقشات المجلس وقراراته على إعادة تشكيل جدول أعمال التمويل بالتوفيق في ربط تمويل المساعدة الإنسانية بمدى فعالية المساعدة. وساعد إقرار المجلس مبادرة المنح الإنسانية السليمة على توسيع النقاش إلى خارج دوائر المانحين، وأتاح توجيهات في مجال السياسة العامة شجعت على إحداث تحولات في التصرفات وعجلت بمناقشات فيما بين البلدان المانحة وفيما بين المجموعات المانحة مما أدى إلى تحسينات، لا سيما بتحويل نسبة عالية من التعهدات إلى نقد مدفوع.

٤٨ - وأضفت قرارات المجلس الاقتصادي والاجتماعي أيضا أهمية حاسمة على المستوى الحكومي الدولي لأعمال تقنية محددة في سبيل تحسين مستويات التمويل والظروف التي جرى فيها تحديد مصادره وتخصيصه وإدارته. وقد ساعد الاهتمام الذي أبداه المجلس على إطلاق

عمليات داخلية لإيجاد تعريفات مشتركة للمساعدة الإنسانية ولتعزيز آليات التحليل والإبلاغ من أجل توثيق عمليات تقييم الاحتياجات وإخضاعها للمقارنة وتقديمها في حالات الطوارئ بأسرها. وساعدت قرارات المجلس، التي دعت إلى تعزيز عملية النداء الموحد، على دعم مبادرات الجهات المانحة للأمم المتحدة الرامية إلى تحسين الإبلاغ عن المساهمات المالية وتعزيز عمليات تقديم وتحليل أنماط التمويل التي يعثر عليها في هذا السياق. ويستمر اليوم إدخال تحسينات على نظام تعقب التمويل بمساعدة مؤسسة Price Waterhouse Coopers، التي منحت ٠٠٠ ٨ ساعة عمل تحليل علمي للتدفقات الحالية للمساعدة الإنسانية في حالة أزمة أمواج تسونامي ولتقديم الخبرة التقنية للنظام ككل.

٤٩ - بيد أن قرارات المجلس الاقتصادي والاجتماعي لم تحدث سوى أثر هامشي في أنماط التمويل في مناطق الطوارئ المهملة، والقطاعات القليلة الموارد والثغرات في التمويل، لا سيما لعمليات الإنعاش في فترات ما بعد الكوارث. فهذه هي المجالات التي تتطلب من الدول الأعضاء مزيدا من الدعم.

الفترة الانتقالية

٥٠ - في السنوات القليلة الماضية، طالبت البلدان الخارجة من الأزمات والتي تمر بفترة انتعاش من كوارث طبيعية بأن يركّز الجزء المتعلق بالشؤون الإنسانية من دورات المجلس ليس فحسب على معالجة الاحتياجات الدائمة لإنقاذ الأرواح بل أيضا على تحديد السبل لمساعدة الحكومات على استعادة السلطة وسيادة القانون، وإعادة بناء البنية الأساسية واستعادة سبل العيش فيما بعد مراحل ''انتقالية'' هشة.

٥١ - وبالرغم من أن مسألة الانتقال من الإغاثة إلى التنمية مسألة مطروحة على جدول الأعمال الحكومي الدولي منذ مطلع التسعينات، فإن التقدم فيها قد فقد من زخمه، حيث جنحت المناقشات إلى التركيز على عمليات الأمم المتحدة وأدواتها وشواغلها الداخلية. إن تجدد الاهتمام بالمسألة في المجلس الاقتصادي والاجتماعي خلال الأعوام الثلاثة الماضية، وهو ما تزامن مع الحاجة لدعم العمل الجاري في أفغانستان، إنما سمح للأمم المتحدة بإنعاش المناقشات بشأن عمليات الانتقال بتشجيع تحسين التنسيق في البيئات الانتقالية، بما في ذلك مع المؤسسات المالية الدولية، وبنقل النقاش، وإعادة تركيز أولويات المرحلة الانتقالية على وضع سياسة عامة وعمليات ترمي إلى دعم ملكية الدولة وقيادتها، والحاجة إلى تفادي زيادة الأخطار في الحالات الانتقالية التالية للكوارث.

٥٢ - ورغم إطلاق عدة مبادرات إيجابية لتحسين التنسيق في المراحل الانتقالية، لم يفلح الجزء المتعلق بالشؤون الإنسانية في إشراك المؤسسات المالية الدولية بنجاح وربطها باتساق

أكبر مع شركاء الأمم المتحدة في المجالين الإنساني والإنمائي. غير أنه تجري في العديد من مناطق العالم أنشطة ذات شأن تتعلق بمراحل ما بعد الصراع وما بعد الكوارث وهي تتطلب دعما ماديا وماليا في مجال السياسات. ولا يزال الغموض يحيط بالاتجاه الذي يتعين على الجزء المتعلق بالشؤون الإنسانية أن يتخذه فيما يخص المرحلة الانتقالية.

الحماية والتشرد الداخلي

٥٣ - إن ضحايا الصراعات من المدنيين كثيرا ما يكرهون على ترك بيوتهم، ويحرمون من الغذاء الذي يقيم صلبهم، ومن الدواء والمأوى وربما أصبحوا المستهدف الأول بهجمات تكون دوافعها كراهية عرقية أو دينية، أو تناحر لأسباب سياسية أو سعي محموم لتحقيق مكاسب اقتصادية. والمدنيون المتضررون بالكوارث فقدوا - وغالبا ما كان ذلك في لحظة خاطفة - ليس مساكنهم وممتلكاتهم فحسب، بل فقدوا أيضا شبكاتهم الاجتماعية وسبل بقائهم الاقتصادي. ومن ثم كانت مسألة حماية ضحايا الصراعات والكوارث من المدنيين ومساعدتهم مسألة حاسمة في استعادة الرصيد البشري والطاقة البشرية. ورغم أن المسؤولية الأساسية عن حماية المدنيين تقع على عاتق الدول، فإن الدعم الدولي كثيرا ما يكون مطلوبا، برضاء الحكومات الوطنية أو عندما تعجز الدولة عن التكفل وحدها بحماية مواطنيها. ولما كان المشردون داخليا من جراء الصراعات والكوارث في مختلف أنحاء العالم يقدر عددهم بنحو ٥٠ مليون شخص، فإن حماية المشردين داخليا ومساعدتهم أمر مهم للغاية من أجل إرساء الاستقرار في البلدان المتضررة واستعادة الحياة الاقتصادية والاجتماعية فيها.

٥٤ - وبالرغم من تنديد الدول الأعضاء ببعض الجماعات المسلحة - ومنها بالأخص الجبهة المتحدة الثورية بسيراليون وجيش الرب للمقاومة في أوغندا - لارتكابها أعمال عنف شنيعة ضد المدنيين، تظل مسألتا الحماية والتشرد الداخلي محل جدل في المجلس الاقتصادي والاجتماعي. وكانت المخاوف من مسألة ''التدخل الإنساني'' قد حجبت، في أجزاء أخرى من الأمم المتحدة، النقاش الدائر حول موضوع الحماية.

٥٥ - ومما يكتسي أهمية رئيسية في مسألة الحماية إتاحة إمكانية الوصول إلى المحتاجين للمساعدة، وهذا هو المجال الذي كان فيه للقرارات الإنسانية دور تنهض به. وبتأكيد المجلس مجددا على مسؤوليات جميع أطراف الصراعات بضمان وصول المجتمعات المحلية المتضررة إلى المساعدة الإنسانية بأمان ودون عوائق، وبتذكيره الدول المجاورة بمسؤولياتها في مجال تسهيل عبور هذه المساعدة، يكون المجلس الاقتصادي والاجتماعي قد تصرف كأداة قيمة من أدوات الدعوة نيابة عن مجتمع العمل الإنساني. وبينما كان المجلس أداة أساسية في إذكاء الوعي، فقد عجز عن ''تفعيل'' هذه المبادئ في شكل أعمال على الأرض. وتستمر الحكومات

والجماعات المسلحة في بعض الأزمات وبشكل روتيني في منع الوصول إلى المحتاجين إلى المساعدة، الأمر الذي جعل المجلس عاجزا عن تلبية الاحتياجات الحرجة من الحماية، مثل إدارة مخيمات المشردين داخليا وتوفير الأمن للسكان المحليين من خطر العنف الجنسي. وهذه القضايا تحتاج للمعالجة بنفس القدر من الجدية التي تولى للإغاثة المادية، وتتطلب نهجا حكوميا دوليا أقل إثارة للجدل.

العنف القائم على نوع الجنس، بما في ذلك الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي

٥٦ - لا يزال يُستعمل العنف الجنسي والعنف القائم على نوع الجنس كسلاح من أسلحة الحرب، حيث تتعرض نساء وفتيات - وبعض الرجال والصبيان - للضرب والاغتصاب والإذلال باعتبار ذلك أسلوب لبسط الهيمنة وتفكيك أواصر المجتمعات المحلية والحط من كرامة الإنسان. ومما يعزز من تطور هذه الأعمال تفشي ثقافة الإفلات من العقاب في العديد من الحالات. فضحايا هذه الهجمات أو الناجين منها غالبا ما يعانون من مضاعفات صحية خطيرة وينبذون في مجتمعاتهم المحلية؛ كما أن الإقصاء الاقتصادي والقيود الاجتماعية هي مما يثني الضحايا في كثير من الأحيان عن طلب المساعدة أو تلقيها. والاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي اللذان يتعرض لهما المدنيون على يد أفراد حفظ السلام أو موظفي الإغاثة الإنسانية في الأزمات يشكل هو الأخر قضية تثير قلقا بالغا، ولكنها قضية سرعان ما أثارت فيها المزاعم بمثل هذه التصرفات تحركا سريعا من قبل الأمم المتحدة ومجتمع العمل الإنساني.

٥٧ - ولم يتوان المجلس الاقتصادي والاجتماعي عن إثارة هذه القضايا باستمرار رغم أن ما أحدثه من أثر كان متفاوتا. وعلى الرغم من أن المجلس دعا الدول إلى إقرار تدابير وقائية والتصدي للعنف الجنسي بأسلوب فعال وضمان تقديم المسؤولين عن ارتكاب هذا العمل إلى العدالة، فإن مثل هذا التوجيه لم يترجم من قبل الدول لا إلى تدابير وقائية ولا إلى تدابير عقابية. على أن الدور الذي قام به المجلس فيما يتعلق بقضية الاستغلال الجنسي من قبل موظفي المساعدة الإنسانية والعسكريين التابعين للأمم المتحدة كان دورا إيجابيا، وأدى إلى تعزيز الأعمال المحددة الجارية بالفعل وإلى إكساب عمليات السياسة العامة المهمة سندا وزخما. فعندما كانت الجهود جارية مثلا لتنفيذ المعايير التي وضعتها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، كان من المهم اعتماد اللهجة القوية في قرارات المجلس لدى وضع نشرة الأمين العام بشأن التدابير الخاصة للحماية من الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي ولدى متابعة مسألة اعتماد المعايير، التي وضعتها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، مع منظومة الأمم المتحدة ومع المنظمات غير الحكومية باعتبارها جزءاً من مدونة قواعد السلوك الخاصة بها.

٥٨ - إن استعمال العنف الجنسي والعنف القائم على نوع الجنس كسلاح من أسلحة الحرب يعد مشكلة مقلقة ومستحكمة يتعين أن تظل بشكل ثابت مطروحة على جدول أعمال النشاط الإنساني الحكومي الدولي. ويتعين على الدول أن تعمل باستمرار على تعزيز الجهود الرامية لإنهاء ثقافة الإفلات من العقاب التي تسمح بمثل هذا العنف. وثمة حاجة أيضا لمشاركة الحكومات بعزيمة أقوى مع المجتمع المدني وجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر لمساعدة المجتمعات على تخفيف الآثار المترتبة على هذا العنف، بما في ذلك في مجال التثقيف الصحي. إن الإبقاء على قضية الاستغلال الجنسي الذي يرتكبه موظفو المساعدة الإنسانية مطروحة على جدول أعمال المجلس الاقتصادي والاجتماعي سيظل يكتسي أهمية في المسعى المتواصل لتعزيز الجهود الجارية التي تبذلها المنظومة.

الاستجابة للكوارث والحد من المخاطر

٥٩ - تستلزم الكوارث الراهنة بحدتها وتواترها ونطاقها الجغرافي مستويات استثنائية من التنسيق بين الجهات الكثيرة المقدمة للمساعدة والإجراءات المتعددة المضطلع بها في هذا الميدان، والاستجابة لطائفة عريضة من الاحتياجات والظروف. كما تستلزم الفعالية في مواجهة الكوارث مراعاة المخاطر وجوانب الضعف، فضلا عن الاستثمار في أنشطة الحد من المخاطر كجزء من خطط الاستجابة والانتعاش والتنمية.

٦٠ - وتضطلع قرارات المجلس الاقتصادي والاجتماعي بدور قيِّم في تعزيز المبادرات التنفيذية المحددة لتحسين سرعة المساعدة الدولية في حالات الكوارث وفعاليتها، من خلال الدعوة إلى تعزيز عمليات البحوث والإغاثة الدولية في المناطق الحضرية، وكذلك من خلال العمل المتواصل على تشجيع الدول على التصديق على اتفاقية تامبيري بشأن توفير موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية لأغراض التخفيف من أثر الكوارث ولعمليات الإغاثة، وذلك إلى جانب الجهود التي تبذلها المنظمات الأخرى كالاتحاد الدولي للاتصالات السلكية واللاسلكية والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر. وقد أثبتت تلك الجهود جدواها، حيث اتسع نطاق العضوية في الفريق الاستشاري الدولي للبحوث والإنقاذ في المناطق الحضرية ودخلت اتفاقية تامبيري حيز النفاذ في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥. وقدم المجلس الدعم أيضا للاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر في العمل الذي يضطلع به من أجل وضع ''المبادئ التوجيهية والممارسات المتعلقة بالاستجابة الدولية في حالات الكوارث''.

٦١ - ويساعد المجلس الاقتصادي والاجتماعي أيضا على تقديم الدعم الاستراتيجي المتعلق بالسياسات للمسائل الإنسانية التي تتدارسها الجمعية العامة. ورغم أن الجمعية تتدارس أيضا

سنويا في فترة الخريف مسألة الحد من الكوارث، فقد استطاع المجلس أن يعزز رسائل السياسات المتعلقة بالحد من المخاطر، وذلك من خلال دعوة الجمعية إلى إعطاء الأولوية إلى دمج استراتيجيات الحد من مخاطر الكوارث في ما يتصل بذلك من الصكوك القانونية والصكوك المتعلقة بالسياسات والتخطيط. وقد تم ذلك أساسا من خلال تنفيذ الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث، التي جرى تعزيزها بإطار عمل هيوغو المتفق عليه في المؤتمر العالمي للحد من الكوارث، المعقود باليابان في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥.

الملاحظات

٦٢ - إن التحليل السابق لدور المجلس الاقتصادي والاجتماعي في عدد متنوع من المسائل المتعلقة بالسياسات المتبعة في مجال المساعدة الإنسانية يوحي بأن إحراز تقدم في السياسات المتعلقة ببعض الميادين أيسر منه في ميادين أخرى. والأهم من ذلك أنه يدل على أن المجلس يضطلع بدور مهم عندما تكون تقاريره ومناقشاته وقراراته واضحة في مقصودها والمحاور التي تركز عليها. وفيما يلي بعض الملاحظات العامة بشأن دور المجلس وتأثيره في أنشطة المساعدة الإنسانية وتنسيقها استنادا إلى أدائه خلال السنوات الثلاث الماضية:

الحوار العام المتعلق بالسياسات

٦٣ - إن أهمية المجلس الاقتصادي والاجتماعي فيما يتعلق بأنشطة المساعدة الإنسانية وتنسيقها ما تزال تتمثل في كونه يشكل منبرا سنويا جامعا يجمع بين وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية والجهات المانحة والبلدان المستفيدة لتدارس المسائل التي تعيق العمل الإنساني. ورغم أن المجلس لا يُعنى بتحديد مشاكل السياسات وقلما يتخذ مبادرات في مجال السياسات، فهو يضطلع بدور في مجال توسيع دائرة المناقشات المتعلقة بالسياسات عندما تتطلب تلك المسائل نطاقات تتجلى فيها وجهات النظر بشكل أوسع، وفي إعادة صياغة جداول أعمال السياسات عندما تحيد المسائل عن مسارها، وفي تحقيق اتساق السياسات في الميادين التي تضررت بالنقاش الداخلي. ويساعد تدوين تلك المناقشات في شكل قرارات صادرة عن المجلس على إعطاء وزن حكومي دولي للأولويات والأنشطة الحاسمة المتعلقة بالسياسات، من خلال إضفاء الطابع الرسمي على الأنشطة الجارية فعلا وإقرارها وإنفاذها.

إحراز التقدم والمتابعة

٦٤ - ويضطلع المجلس أيضا بدور في تتبع التقدم المحرز في مسائل السياسات المتعلقة بالمساعدة الإنسانية. ومن خلال تقارير الأمين العام السنوية، تقوم منظومة الأمم المتحدة وشركاؤها في مجال المساعدة الإنسانية بإفادة الدول الأعضاء بشأن الإجراءات المضطلع بها

على مدار العام، عن طريق إبراز التحديات والاتجاهات الجديدة. ومن خلال اعتماد القرارات المتعلقة بالمساعدة الإنسانية، تُقِر الدول الأعضاء بشكل جماعي أولويات السياسات بالنسبة للعام المقبل. ورغم أن هذه العملية تنطوي على فائدة جوهرية، فمن الممكن تحسينها من خلال زيادة التركيز الاستراتيجي في التقارير والقرارات على المسائل التي تكون مثار اهتمام، واتباع نهج أكثر اتساقا فيما يخص طريقة إجراء المناقشات المتعلقة بالمساعدة الإنسانية وتشكيلها، وزيادة توضيح المهام المضطلع بها داخل المجلس والمهام التي تقوم بها الجمعية العامة تفاديا للتداخل في متطلبات الإبلاغ والقرارات. ورغم أن الأمثلة السابقة تدل على أن إحراز تقدم في السياسات في بعض المجالات أيسر منه في مجالات أخرى، فإن الإجراءات التي تنص القرارات على اتخاذها تحدث تأثيرا أفضل لدى تحديدها بصورة أكبر. وعلاوة على ذلك، تتوقف فعالية المجلس كأداة للرصد على مدى قدرته على تعزيز المساءلة في جميع أجزاء منظومة العمل الإنساني، بما في ذلك الدول الأعضاء، رغم أن الأمثلة السابقة توحي بأنه أقل نجاحا في هذا الصدد. ولذلك فإن المجلس سيستفيد من توسيع نطاق مشاركة الدول الأعضاء، ولا سيما البلدان التي تكون شريكة في المساعدة الإنسانية أو مستفيدة منها.

تعزيز احترام القانون الإنساني ومبادئه

٦٥ - إن قدرة قرارات المجلس الاقتصادي والاجتماعي على تعزيز احترام مبادئ العمل الإنساني هي الميدان الذي لم تحرز فيه نجاحا كافيا. فبينما تكرر قرارات المجلس في مجال المساعدة الإنسانية التأكيد بصورة روتينية على المبادئ التي تستند إليها المساعدة الإنسانية، وعلى مسؤوليات الدول فيما يتعلق بالقانون الإنساني الدولي، وقانون حقوق الإنسان، وقانون اللجوء، والمبادئ التوجيهية والمعايير التي تحكم المساعدة الإنسانية، لم يفلح المجلس في كفالة الاحترام العام لتلك المبادئ أو تعزيز الامتثال لها من منظور الأعمال المضطلع بها في الميدان. ويشكل تعزيز القاعدة المعيارية عنصرا مهما في تقوية جدول الأعمال الإنساني الذي قد يستلزم اهتمام نطاق أوسع من الدوائر، وهو ما يفوق قدرة المجلس على توفيره.

جيم - "الجوانب التنظيمية" للحوار الحكومي الدولي

٦٦ - يتيح مؤتمر القمة الذي ستعقده الدول الأعضاء في أيلول/سبتمبر فرصة سانحة لتوضيح الأدوار التي ينبغي أن يضطلع بها كل من الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي بشكل خاص فيما يخص أنشطة المساعدة الإنسانية وتنسيقها. ويمكن أن تستفيد تلك المناقشات من الملاحظات التالية المستوحاة من الخبرة المكتسبة من المناقشات الحكومية الدولية بشأن المسائل الإنسانية

تعزيز جدول أعمال السياسات الإنسانية من خلال زيادة الاستعانة الاستراتيجية بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي

٦٧ - على نحو ما تبين أعلاه، يعد المجلس الاقتصادي والاجتماعي آلية مهمة في مجال السياسات من شأنها أن تفيد من تعزيز البعد الاستراتيجي لرؤيتها ونهجها. ومن شأن هذا النهج المحسَّن أن يسهم فيما يلي: (أ) القيام على نحو أفضل بتحديد دور المجلس قياسا على دور الجمعية العامة ومجلس الأمن فيما يتعلق بالمسائل الإنسانية؛ (ب) وتعيين الثغرات التي تشوب النظام والعمل على سدها بشكل واضح ومنهجي، فضلا عن تحسين العمل الإنساني بدلا من تقييده؛ (ج) وتشجيع الملكية والمساءلة عموما فيما يتعلق بالمسائل ذات الاهتمام المشترك. إن تقديم مقترحات لتمييز عمل المجلس باعتباره هيئة تقنية متخصصة في العمل الإنمائي والإنساني عن العمل المعياري الموضوعي الذي تضطلع به الجمعية العامة من شأنه أن يكون عاملا مساعدا على نحو خاص في هذا الصدد.

ضرورة اتخاذ ما يقع في الميدان منطلقا للعمل

٦٨ - تكون مناقشات المجلس وقراراته ذات فعالية أكبر عندما تنطلق من المسائل والتحديات الناشئة في الميدان. وكانت طلبات قرارات المجلس التي حققت أكبر الأثر هي الطلبات المتجذرة في الأحداث الواقعة في الميدان والمنطلقة منها، والتي لقيت من الاهتمام على الصعيد التنفيذي وعلى صعيد الوكالات والميدان ما يكفي لبروزها إلى الواجهة. وفي هذا الصدد، أُحرز تقدم ملموس في مجالات من قبيل الاستغلال والاعتداء الجنسيين، وهو مجال أضفى فيه المجلس الطابع الرسمي على التفكير الحاسم في واحدة من الضرورات الميدانية ثم وضعه موضع الاستخدام العملي. وعلى شاكلة ذلك، ساعد المجلس على إعطاء الزخم اللازم للمناقشات المتعلقة بالعمليات الانتقالية، مما أتاح لمنظومة الأمم المتحدة وللدول المعنية ''تفعيل'' بعض أفكار السياسات وتحويلها إلى أدوات للبرمجة موجودة تحت تصرف المنظومة ككل.

إعطاء الأولوية لمبدأ الإنسانية

٦٩ - إن الانطلاق من حرصنا الجماعي على مبدأ ''الإنسانية'' هو الذي سيمكّن منظومة الأمم المتحدة - بما فيها هيئاتها الحكومية الدولية - من إحراز تقدم إيجابي صوب بلوغ الأهداف الإنسانية. بيد أنه لا سبيل إلى تحقيق ذلك إلا عن طريق إعادة تأكيد الدور الذي تضطلع به منظومة الأمم المتحدة الإنسانية، لكونها تعمل لصالح احتياجات الفئات الضعيفة وليس لصالح سياسة الدول. وخير ما يخدم المناقشات الحكومية الدولية بشأن المسائل

الإنسانية هو وضع جدول أعمال تتجلى فيه المسائل على نحو أشمل، ويمكِّن الدول من تجاوز المواقف النفعية وإمعان النظر في تلك المسائل والأحداث التي تشكل تحديا لقدرة المنظمة على تخفيف الآلام والمعاناة على نطاق العالم بفعالية وبروح المسؤولية.

خامسا – البعثات المتعددة الأبعاد

٧٠ – شهد العامان الماضيان زيادة في حجم عمليات حفظ السلام وفي نطاقها ومداها. وقد أسفرت أيضا تلك التطورات عن بروز الحاجة إلى توضيح العلاقات بين العناصر الإنسانية والإنمائية والسياسية والعسكرية للبعثات من أجل ضمان أن يُعزز التكامل اتساق النهج عندما تكون عناصر البعثة المختلفة داعمة ومقوّية لبعضها البعض.

٧١ – وما زال العديد من شركاء الشؤون الإنسانية قلقين لأن طبيعة ''البعثات المتكاملة'' وتصميمها أحدثا في بعض الحالات آثارا ضارة في العمليات الإنسانية. وثمة شواغل محددة تجاه الخلط في الأدوار بين العناصر الفاعلة العسكرية والإنسانية، حيثما يجرى تنفيذ المشاريع ذات الأثر السريع وحملات ''كسب الأفئدة والعقول'' جنبا إلى جنب مع البرامج الإنسانية. وقد عارض العديد من المنظمات الإنسانية الشريكة من خارج منظومة الأمم المتحدة الإدماج الكامل للتنسيق الإنساني في بعثات بناء السلام وحفظ السلام، مخافة أن يؤثر ذلك سلبا في قدرتها على مساعدة المحتاجين وفقا للمبادئ الإنسانية.

٧٢ – وقد حددت دراسة مستقلة حديثة دشنها الفريق الأساسي الموسع للجنة التنفيذية للشؤون الإنسانية، عنوانها ''تقرير بشأن البعثات المتكاملة: منظورات عملية وتوصيات''، عددا من الطرق تُمكن الأمم المتحدة من تحسين تسخير مواردها كي تستجيب بفاعلية وبشمولية أكبر لحالات حفظ السلام وبناء السلام، وتضمنت التوصيات التالية:

- في العديد من الحالات، ولا سيما حيث لا يوجد فصل قاطع بين حالة الصراع المستمر وحالة ما بعد الصراع، قد تحتاج الجهات الفاعلة في الشؤون الإنسانية إلى الوصول بلا انقطاع إلى جميع المناطق وإلى التواصل مع جميع الأطراف الفاعلة. وعليه، يلزم أن تتضمن ولايات البعثات إقرارا بالمبادئ الإنسانية ويجب أن يكون التصميم مرنا بقدر كاف ليكفل حماية بيئة العمل الإنساني، ويسمح بإدماج الجوانب ذات الصلة من قدرات الأفرقة القطرية التابعة للأمم المتحدة في الخطط التنفيذية.
- يمكن صون المبادئ الإنسانية على نحو أكثر حيوية من خلال تمكين نائب الممثل الخاص للأمين العام، الذي يضطلع بالمسؤولية عن الأنشطة الإنسانية والإنمائية، من

استعراض مشاريع الأثر السريع وأنشطة كسب الأفئدة والعقول لكفالة ألا تتعارض مع الأنشطة الإنسانية.

- وبصفة عامة، تُقر الدراسة بالحاجة إلى تعريف متفق عليه للبعثات المتكاملة للقيام على نحو أفضل بتحديد توقيت وكيفية تنفيذ عمليات حفظ السلام المتعددة الأبعاد.
- وتُعد عمليتا التخطيط والتصميم جوهريتين في تحقيق التكامل الفعلي المتناسق، ويلزم أن ينبنيا بشكل أفعل على تجربة فريق الأمم المتحدة القطري الذي كان قائما من قبل.
- وغالبا ما يتطلب الأمر أيضا من منظومة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة أن تضطلع بالدور المزدوج المتمثل في دعم العمليات الانتقالية فضلا عن رصد التطورات العامة في حقوق الإنسان وتقديم التقارير عنها. ويجب أيضا أن تكون هياكل البعثات مرنة بما يكفي لتمكين الجهات الفاعلة في مجال حقوق الإنسان من الوفاء بالتزاماتها النابعة من مبادئها والقائمة على الولاية المنوطة بها في نفس الوقت الذي تُدعم فيه العمليات الانتقالية.
- وتقرّ الدراسة أيضا بأن عمليات حفظ السلام المتعددة الأبعاد تدور في بيئات سياسية سريعة التغير. ولهذا السبب، فإنه من المهم كفالة القيام باستعراض منتظم لولايات البعثة ومدى ملاءمة هياكلها على السواء لتحقيق الأهداف المتفق عليها. والاستعراض المنتظم لعمليات حفظ السلام الرئيسية هو مهمة مقترحة للجنة بناء السلام.

سادسا – المستجدات في استخدام الصندوق المتجدد المركزي للطوارئ والمنح النقدية في حالات الطوارئ

٧٣ – إن الصندوق المتجدد المركزي للطوارئ آلية تدفق نقدي موضوعة تحت سلطة وكيل الأمين العام/منسق الإغاثة في حالات الطوارئ ويديرها مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية لسدّ الفجوة بين الاحتياجات والتمويلات المتاحة على مدار أزمة ما. وتُصرف أموال الصندوق، الذي تموله الجهات المانحة، لفائدة الوكالات التنفيذية التابعة للأمم المتحدة عند اندلاع أزمة، وأحيانا في مراحل لاحقة، من أجل مساعدة الوكالات على التغلب على المشاكل النقدية ريثما تتوافر المساهمات من المانحين. وتشترط الآلية أن تُسدد الوكالات تلك القروض في غضون سنة واحدة. وعادة ما يتم صرف المبالغ في غضون أربعة أو خمسة أيام، وتُسدد القروض في غضون ستة أشهر.

٧٤ - وكان الغرض الأصلي من الصندوق، الذي أنشئ بموجب قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦، هو استخدامه أثناء المرحلة الأولى من الطوارئ المعقدة. وقد وسعت الجمعية نطاقه لاحقا في قرارها ١٠٧/٥٦ ليشمل الاستجابة في حالات الكوارث، والتصدي للمتطلبات الجديدة في ظل حالات الطوارئ الطويلة الأمد ودعم ترتيبات سلامة موظفي الطوارئ التابعين للأمم المتحدة والموظفين المرتبطين بها. ومنذ تأسيس الصندوق عام ١٩٩٢، استفادت ١٨ من وكالات الأمم المتحدة في ٢٠١ مناسبة واقترضت ما يزيد مجموعه على ٣١٨ مليون دولار، سُدد منها ٣٠٦,٧ ملايين دولار. وجرى منذ حزيران/يونيه ٢٠٠٤ اقتراض ٢٠,٩ مليون دولار تم تسديد ٩,٤ ملايين دولار منها، وخُصصت أساسا للاستجابة للأزمة في السودان.

٧٥ - ويمكن للأمم المتحدة أن تقدم، في الفترة التي تعقب مباشرة حدوث كارثة طبيعية، منحا نقدية عاجلة للبلدان المتضررة من الكوارث الطبيعية. وتعد هذه المنح فعالة بوجه خاص لأنه يمكن استخدامها على جناح السرعة في شراء وتوصيل إمدادات الإغاثة اللازمة لإنقاذ الأرواح محليا. وقد أظهرت الأزمات الإنسانية التي نشبت خلال السنوات العديدة الماضية أن الحد الأعلى المحدد بمبلغ ٥٠ ٠٠٠ دولار، الذي أذنت به الجمعية العامة في قرارها ٢٠٢/٣٨ المؤرخ ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٣، ليس كافيا لتوفير الفعالية في ظل انعدام وسائل الإغاثة الفورية البديلة. وفي ضوء هذه الملاحظة، أوصت الدول الأعضاء من خلال قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٥٠/٢٠٠٤ بأن تأذن الجمعية بزيادة هذا الحد الأعلى. وفي قرار الجمعية ١٤١/٥٩، قررت الدول الأعضاء، استرشادا بالمجلس، رفع الحد الأعلى للمنحة النقدية في حالة الطوارئ إلى ١٠٠ ٠٠٠ دولار للبلد الواحد، عن الكارثة الواحدة، في حدود الموارد المتاحة من الميزانية العادية.

توسيع نطاق الصندوق المتجدد المركزي للطوارئ (الصندوق الإلكتروني المتجدد المركزي للطوارئ)

٧٦ - رغم أن الصندوق المتجدد المركزي للطوارئ ونظام المنح النقدية العاجلة لا يزالان آليتين مهمتين للموارد الاحتياطية في أوقات الطوارئ الحادة، فإن الاستجابة لحالات الطوارئ الإنسانية والكوارث بشكل متسق وفي الوقت الملائم تتطلب آليات مالية أقوى يمكن لها أن تكفل تمويلا كافيا يَسهُل التنبؤ به ومرنا للتمكن من الاستجابة الفورية، وتوفير التمويل لحالات الطوارئ المهملة وتدارك الفجوات القطاعية.

٧٧ - ومن شأن توسيع نطاق الصندوق الحالي واستخداماته معالجة المشاكل المتصلة بالاستجابة البطيئة وغير المنصفة. وسينهض الصندوق المتجدد المركزي للطوارئ الموسّع

(الصندوق الإلكتروني المتجدد المركزي للطوارئ) على آلية الصندوق المتجدد الراهنة كي يتضمن على السواء القدرة على الاقتراض وعنصرا يتعلق بالمنح، سيكون بالإمكان استخدامها معا من أجل (أ) الاحتياجات الفورية (مثل الكوارث الطبيعية أو الصراعات المباغتة)، (ب) التكاليف غير المتوقعة، أو (ج) تمويل حالات الطوارئ المهملة. وسوف تُوضع معايير أكثر صرامة للموافقة على المنح مقابل القروض، وينبغي للجمعية العامة صياغة آلية مفصّلة للموافقة وإقرارها. وسيُعقد مؤتمر تمويل لصالح الصندوق الإلكتروني المتجدد المركزي للطوارئ سنوياً أو كل سنتين.

سابعا – التوصيات

تعزيز القدرة على الاستجابة للحالات الإنسانية بتوسيع قاعدة القدرات وتحسين الخبرات الفنية ومعايير الأداء

٧٨ – تتوافر قدرة كبيرة يمكن نشرها داخل المنظومة. إلا أن هذه القدرة صغيرة ولا يمكن التنبؤ بها وتعتمد على مجموعة أساسية ضئيلة للغاية. وفي حالة حدوث أزمة كبيرة لا تكون المنظومة الإنسانية قادرة في الغالب على تجميع المجموعة الصحيحة من الخبرات خلال الإطار الزمني المناسب وهي تعتمد، لدى عمل ذلك، على نفس المجموعة من الأشخاص. بيد أن القدرة التي يمكن نشرها موجودة في بلدان تشهد مستويات مرتفعة من الاحتياجات الإنسانية الثابتة، كما هو الحال في أفريقيا. ويتطلب تعزيز قدرة منظومة العمل الإنساني توسيع نطاق الآليات التي يمكن أن تكفل النشر الملائم الذي يمكن التنبؤ به، وكذلك الاستفادة من المهارات والخبرات الموجودة لتوسيع قاعدتها القابلة للنشر.

٧٩ – توجد ثغرات كبيرة في القدرات في مجالات المياه والمرافق الصحية وإدارة المأوى والمعسكرات وحمايتها. وتتسم هذه الأنماط في الأداء بالتجانس في حالات الكوارث والطوارئ على السواء، وهي ناتجة عن عدد من العوامل المتنوعة التي تشمل محدودية الخبرة التي يمكن نشرها وانعدام إمكانية التنبؤ بالتمويل. ومن شأن تحديد المهارات المطلوبة وبناء وتمويل ''القدرات على التأهب'' في مجالات المياه والمرافق الصحية والصحة، ولا سيما إدارة المخيمات في حالات الأزمات، أن يساعد على ضمان تغطية أفضل في هذه القطاعات. ويمكن تحسين الأداء القطاعي أيضا بوضع أهداف ومؤشرات واضحة للأداء كتلك التي أحدثت أثرا إيجابيا في السودان والتي وضعها الفريق القطري التابع للأمم المتحدة استجابة للحاجة إلى تقييم الزمن الحقيقي في السودان.

- توسيع نطاق الخدمات الإنسانية المشتركة الضرورية والاستمرار في تقديمها حتى يمكن نشرها على نحو يمكن التنبؤ به مع المجموعة الصحيحة من المهارات.

- المشاركة المنتظمة في بناء قدرات الاستجابة الإنسانية على كل من الصعيد الإقليمي والوطني والمحلي وترسيخ تلك القدرات كي تتوافر أمام منظومة العمل الإنساني إمكانية الحصول المباشر على الموارد القابلة للنشر في المجالات التي تزداد فيها بوضوح الاحتياجات الإنسانية، ولا سيما في أفريقيا.

- تحديد و/أو تنمية الخبرات التقنية المتخصصة في الأزمات الكبيرة في مجالات المياه والمرافق الصحية والمأوى وإدارة المخيمات وحمايتها والمطالبة باستعراض الاستجابة الإنسانية حتى يمكن التوصية بأفضل الآليات لتحقيق ذلك.

- إنشاء آليات للشؤون المالية على الصعيد القطري تكفل معالجة الثغرات الحرجة بشكل فوري.

- وضع معايير للأداء في الأسابيع الأربعة الأولى من حالات الكوارث المفاجئة، ووضع تلك المعايير في مطلع الاستجابة للأزمات المعقدة.

تحسين التنسيق من خلال الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة لنا

٨٠ - أوضحت كارثة أمواج سونامي أن هناك قدرا كبيرا من الأصول متاح لمنظومة العمل الإنساني، ويمكن الاستفادة فيه من تحسين الآليات الاحتياطية وآليات التنسيق، حيث قُدم العديد من الاقتراحات والمبادرات في هذا الصدد. إلا أن هذه الأصول يمكن أن تُستخدم بشكل أكفأ، وأن تفضي إلى فوائد إنسانية أكبر، إذا تم نشرها تحت إشراف الأمم المتحدة أو بالتنسيق معها و لم تُترك دون توجيه. ويتعين أن تحسن الأمم المتحدة قدرتها على استخدام القدرات الإنسانية بأفضل وجه على المستويات المختلفة، بما في ذلك القدرة الإقليمية، بوضع إجراءات يمكن نشرها بطريقة منسقة لصالح السكان المتضررين. وبالإضافة إلى ذلك، سيكون من الضروري وجود إجراءات واتفاقات تنسيقية أوضح وذات طابع رسمي أكثر مع الجهات العسكرية.

- إنشاء آليات محسنة لنشر القدرات الاحتياطية الإقليمية بقيادة الأمم المتحدة عن طريق اتفاقات ذات طابع رسمي أكبر مع المنظمات الإقليمية ووضع إجراءات تشغيل معيارية لعمليات نشرها وتنسيقها.

- تعزيز الإجراءات المتعلقة باستخدام وتنسيق الأصول العسكرية وإقامة اتصالات أكثر انتظاما مع مقدمي الخدمات الرئيسيين.

- تعزيز الدعم المقدم للمنسقين المقيمين ومنسقي المساعدة الإنسانية والأفرقة القطرية التابعة للأمم المتحدة.

تعزيز الآليات المالية بتوسيع استخدام الصندوق المتجدد المركزي للطوارئ

٨١ - يظل التشكيل الحالي للصندوق المتجدد المركزي للطوارئ، بوصفه صندوقا متجددا، أداة مالية مفيدة، ولكن محدودة، للاستجابة الإنسانية. وبالرغم من أن الصندوق قد وفر السيولة للوكالات الإنسانية على نحو مؤقت في السابق، فإن تشكيله الراهن لا يسمح له بأن يلبي بشكل كاف الاحتياجات المتنامية على نحو متسارع في أثناء مراحل الطوارئ الأولية، قبل إصدار النداء اللازم، ومن ثم يسهم في تأخير الاستجابة الأولية.

- توسيع نطاق الصندوق المتجدد المركزي للطوارئ (الصندوق الإلكتروني المتجدد المركزي للطوارئ) ليشمل مرفقا لتقديم المنح الممولة من التبرعات، وذلك قبل تقديم الأموال التي تتم المساهمة بها عادة عن طريق عملية النداءات الموحدة المدارة بإشراف الأمين، وتتمثل أغراضها الرئيسية في:

  - بناء قدرة للتأهب وقدرة احتياطية والمحافظة عليهما على كل من الصعيد الدولي والإقليمي والوطني.
  - تيسير تغطية تكاليف النشر السريع.
  - تغطية الاحتياجات المتزايدة غير المتوقعة في الخدمات الإنسانية الضرورية.
  - تلبية الاحتياجات الرئيسية في حالات الطوارئ غير الممولة بقدر كاف.

المحافظة على الحيز الإنساني في البعثات المتكاملة

٨٢ - يتعين الاعتراف، في جميع ولايات البعثات، بالحاجة إلى احترام المبادئ الإنسانية في بعثات بناء السلام.

- وضع مبادئ توجيهية وصلاحيات أفضل للبعثات كي تتضح أمام نائب الممثل الخاص للأمين العام المسؤول عن الأنشطة الإنسانية والإنمائية المسؤولية عن الإشراف على جميع مشاريع الأثر السريع وأنشطة كسب الأفئدة والعقول التي يمكن أن تحدث أثرا في العمل الإنساني.

- في حالة وجود نشاط إنساني يتعين أن يعبر الموظف المسؤول عن تنسيق العمل الإنساني ومكتب الدعم التابع له عن مصالح المجتمع الإنساني الأوسع؛ وقد يتطلب

ذلك انفصال مكتب التنسيق عن المكتب الرئيسي للبعثة لتيسير إمكانية الوصول إلى العناصر الفاعلة في تقديم المساعدة الإنسانية.

- يتعين إشراك العناصر الإنسانية في الأمم المتحدة بشكل أكبر في المراحل الأولى من تخطيط وتصميم البعثة. وسوف يتطلب ذلك بناء قدرة تتفانى في العمل وتتألف من العناصر الفاعلة في المجال الإنساني بالأمم المتحدة للعمل مع إدارة عمليات حفظ السلام.