

Distr.: General  
18 June 2001  
Arabic  
Original: English

# الجمعية العامة المجلس الاقتصادي والاجتماعي



المجلس الاقتصادي والاجتماعي  
الدورة الموضوعية لعام ٢٠٠١  
جنيف، ٢ تموز/يوليه - ٢٧ تموز/يوليه ٢٠٠١  
البند ٥ من جدول الأعمال المؤقت\*\*  
المساعدة الاقتصادية الخاصة والمساعدة  
الإنسانية والمساعدة الغوثية في حالات  
الكوارث

الجمعية العامة  
الدورة السادسة والخمسون  
البند ٢١ (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

## تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ تقرير الأمين العام

### المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٣	٣-١	..... مقدمة
٣	١٦-٤	..... ملحة عامة
٦	٦٤-١٧	..... سياق المساعدة الإنسانية وتحدياتها، ٢٠٠١-٢٠٠٠
٦	٢١-١٧	..... ألف - الكوارث الطبيعية
٧	٢٩-٢٢	..... باء - حالات الطوارئ المعقدة

\* A/56/50

\*\* E/2001/100

٩	٤٢-٣٠	..... التنسيق والاستجابة في حالات الأزمات الإنسانية	جيم -
١٢	٥٠-٤٣	..... التعرض الشديد للأزمات الإنسانية	دال -
١٤	٦٤-٥١	..... المسائل الرئيسية المتعلقة بتنسيق المساعدة الإنسانية	هاء -
١٨	٩٦-٦٥	..... التقدم المحرز والقيود المصادفة في تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية	رابعا -
١٨	٨٠-٦٥	..... أدوات وآليات الاستجابة الإنسانية	ألف -
		دعم دور التنسيق والاستجابة الذي تؤديه العناصر الفاعلة الإقليمية والوطنية والمحلية	باء -
٢٣	٨٥-٨١	..... تعزيز التنسيق والروابط في حالات الأزمات	جيم -
٢٤	٩١-٨٦	..... إدارة المعلومات	دال -
٢٦	٩٦-٩٢	..... التحديات التي تُصَادَفُ في تقديم المساعدة الإنسانية	خامسا -
٢٧	١٢٠-٩٧	..... كفاءة إمكانية الوصول إلى السكان المتضررين	ألف -
٣٠	١٠٨-١٠٤	..... سلامة وأمن الموظفين	باء -
٣١	١١١-١٠٩	..... "اقتصاد الحرب" في حالات الطوارئ الإنسانية	جيم -
٣٢	١١٣-١١٢	..... الجزاءات	دال -
		الارتباطات بين الإغاثة والإصلاح وبين التنمية في حالات ما بعد انتهاء الصراع وما بعد الكوارث الطبيعية	هاء -
٣٣	١١٦-١١٤	..... المسائل الإدارية	واو -
٣٤	١٢٠-١١٧	..... ملاحظات وتوصيات	سادسا -
٣٥	١٢٥-١٢١	.....	



## أولا - مقدمة

وباستطاعة وسائط الإعلام الدولية الآن أن توفر تغطية إعلامية حية شبه دائمة للكوارث وحالات الطوارئ عند وقوعها. وقد أدى ذلك إلى ازدياد وعي صانعي القرارات والجمهور عموما للآثار المدمرة الواسعة النطاق لأزمات معينة، مما حدا بهم إلى الاستجابة بصورة أسرع من ذي قبل. لكن ثمة جانبا آخر كئيبا للمسألة يتمثل في احتمال اضطراب البلدان التي تمر بأزمات لكنها لا تتمتع بتغطية إعلامية إلى الكفاح من أجل الحصول على الموارد اللازمة.

٦ - وقد طرأت زيادة هائلة على وجود الجهات الفاعلة الإنسانية والدولية الأخرى في مناطق الأزمات فضلا عن اتساع نطاق أنشطتها. ففي التسعينات، كان مطلوبا من الأمم المتحدة بصورة مستمرة توفير المساعدة في المناطق المتأثرة بالصراعات المسلحة الداخلية، من خلال شبكة لم تكن مهيئة البتة من حيث الهيكل والملاك للاضطلاع بهذه المهام المشؤومة في كثير من الأحيان. وغدا العاملون الإنسانيون، عند تنفيذهم لولاياتهم، أقرب بكثير إلى بؤرة الصراع التي كثيرا ما تحيط بهم الآن في أنشطتهم اليومية، حيث يتعرضون لمخاطر حمة تنتهي أحيانا نهاية مفجعة غير مقبولة. وكانت عمليات حفظ السلام أحيانا تباشر قبل حلول أي سلام حقيقي، مما يضع أفراد حفظ السلام والعاملين الإنسانيين في خندق واحد فيما يبذلونه من جهود لمعالجة آثار الصراع والتخفيف منها. وقد اتسع نطاق الاستجابات التي يطلبها المجتمع الدولي من العاملين الإنسانيين. من مجرد توفير المساعدة الإنسانية الأساسية مثل الغذاء والمأوى والرعاية الصحية إلى الدخول في مفاوضات مع الجهات الفاعلة الحكومية وغير الحكومية من أجل الوصول إلى مناطق الصراع والقدرة على توفير المساعدة للسكان المدنيين المستهدفين بصورة متزايدة.

١ - أعد هذا التقرير عملا بقرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ المؤرخ ١٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١ الذي طلبت فيه الجمعية إلى الأمين العام أن يقدم تقريرا إليها عن تنسيق المساعدة الإنسانية في حالات الطوارئ، وعملا أيضا بقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٥٦/١٩٩٥ المؤرخ ٢٨ تموز/يوليه ١٩٩٥ الذي طلب فيه المجلس إلى الأمين العام أن يقدم تقريرا شاملا عن المساعدة الإنسانية، وعملا كذلك بالقرارات اللاحقة.

٢ - ويقدم هذا التقرير أيضا استجابة للطلبات الواردة في قرار الجمعية العامة ١٦٤/٥٥ المؤرخ ١٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٠ بشأن تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ.

٣ - ويوفر هذا التقرير توثيقا لإجراءات تنفيذ الاستنتاجات المتفق عليها للجزء المتعلق بالشؤون الإنسانية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي لعامي ١٩٩٨ و ١٩٩٩.

## ثانيا - ملحة عامة

٤ - لقد مضت عشرة أعوام على اتخاذ الجمعية العامة قرارها ١٨٢/٤٦ الهادف إلى تحسين كفاءة وفعالية عمليات الأمم المتحدة في الميدان. وجدير بالإشارة في القرار أن الجمعية نصت على إنشاء مكتب منسق المعونة الوثائقية في حالات الطوارئ، واللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات والصندوق الدائر المركزي للطوارئ وعمليات النداءات الموحدة.

٥ - ومنذ عام ١٩٩١، أصبح على المجتمع الإنساني أن يعمل في بيئات إنسانية سريعة التغير والتدهور. وقد اتسم معظم حالات الطوارئ الإنسانية في العقد المنصرم بصراعات داخلية. بيد أن فهم العالم واستجابته لها قد تطور.

٧ - وفي العديد من الحالات، أصبح التشريد القسري الجماعي سمة مشتركة للقتال المهادف إلى السيطرة على الأراضي أو الموارد بل وغدا هدفا في حد ذاته في الصراعات الجارية بدافع التطهير العرقي. وقد بلغ مستوى العنف المرتكب ضد المدنيين مستويات مخيفة. كما أن الاغتصاب أصبح أسلوبا من أساليب الحرب الأكثر شيوعا. ولم تقتصر آثار الصراعات على تعريض حياة الأطفال للخطر بل أدت أيضا إلى تجنيدهم لمصلحتهم. أما الذين لا يرغمون على الحرب فيتعرضون للاستهداف والتشريد والمختلف المخاطر المتزايدة. أما الأطفال الذين يبقون على قيد الحياة فيفقدون أي أمل في مستقبل يتمتعون فيه بالخدمات الاجتماعية والصحية الأساسية والتعليم والمياه النقية والأمن الغذائي.

١٠ - وقد شهد العقد المنصرم أيضا نموا فائق التسارع في حدوث الكوارث. ففي عام ١٩٩٩ وحده وقع ما يزيد على ٧٠٠ كارثة واسعة النطاق، مما أسفر عن وفاة زهاء ١٠٠.٠٠٠ شخص والتسبب بخسائر اقتصادية تفوق قيمتها ١٠٠ مليار دولار. وفي حين أن جميع البلدان معرضة للأخطار الطبيعية، تعد البلدان النامية أكثر عرضة بكثير لهذه الكوارث، ولا سيما من حيث الإصابات في الأرواح ونسبة الخسائر الاقتصادية إلى الناتج القومي الإجمالي. ويعيش ٩٠ في المائة من ضحايا الكوارث في البلدان النامية. ويرتبط تزايد الإصابات في الأرواح والأضرار نتيجة للكوارث الطبيعية بتزايد عدد السكان وممتلكاتهم المعرضة للكوارث. وهذا يعزى إلى عدد من العوامل، من بينها ازدياد نسبة تركيز المجموعات السكانية في المناطق التي تتسم بوتيرة تضر متسارعة وبالفقر، على نحو كثيرا ما يجبر السكان على العيش في أماكن غير مستقرة جغرافيا ومساكن غير كافية. وقد أدى الطابع الدوري لبعض الكوارث إلى تعريض مجموعات كبيرة من السكان إلى أخطار مزمنة. وفي حالات أخرى، ترتبط العوامل الأخرى، من قبيل التخطيط غير الملائم لاستخدام الأرض، وسوء تصميم المباني والهياكل الأساسية، والافتقار إلى ترتيبات مؤسسية ملائمة لمعالجة الحد من المخاطر، وتزايد التدهور البيئي بفعل الاجتثاث الواسع للأحراج، ارتباطا كليا بالاتجاه الحالي المتمثل في ازدياد التعرض للخطر.

٨ - ومنذ انتهاء الحرب الباردة، ازدادت وتيرة لجوء الأطراف المتحاربة إلى الخلافات العرقية والدينية أو الاختلافات في تأويل التاريخ لتأجيج الصراعات. ونتيجة لذلك، كثيرا ما تكمن انتهاكات حقوق الإنسان والقانون الدولي في صلب حالات الطوارئ الإنسانية. وفي الوقت نفسه، يتمحور العديد من هذه الصراعات حول الصراع من أجل السلطة، مما ساهم إلى حد كبير في إطالة أمد الصراعات في العديد من البلدان وأوجد "اقتصاد حرب". ومما يثير القلق أيضا توريث البلدان المجاورة في الصراعات الداخلية أو تورطها هي نفسها في ذلك. وقد أدى تشعب الأطراف وما نتج عنه من تعدد الجبهات إلى جعل وصول العاملين الإنسانيين إلى السكان المدنيين أمرا أكثر صعوبة، مما أدى إلى حرمان أعداد كبيرة من الفئات المستضعفة من كافة أشكال المساعدة.

٩ - كل ذلك جعل تحقيق الحلول السياسية متعذرا، لا سيما في الحالات التي وجد فيها بعض العناصر أو اللاعبين الأساسيين أن الحرب وعدم الاستقرار يعودان عليهم بمكاسب أكبر من السلام. وقد أدى ذلك أيضا إلى جعل

زمنياً، مما يعني أن قطاعات واسعة من السكان في تلك البلدان والمناطق لا تزال معرضة بشكل مزمن للخطر وتعتمد على المعونة الخارجية أو هي بحاجة إليها. وقد تشردت أعداد ضخمة من السكان مرات عدة. ولم تستطع أعداد أكبر العودة إلى ديارها البتة مدداً طويلة من الزمن، مما أسفر عن ولادة آلاف اللاجئين في المنفى، على نحو يجعل عملية اندماجهم في نهاية المطاف أمراً أكثر صعوبة. وهذا يبين أن المساعدة الإنسانية لا تشكل حلاً في حد ذاتها، إذ لا يمكن لها أن تكون بديلاً عن التحرك السياسي.

١٤ - وثمة العديد من القيود والتحديات التي تقف في وجه إيصال المساعدة الإنسانية، وبعضها معروف تماماً. فمن شأن الإخفاق في التخطيط المبكر لعمليات الإغاثة وتحسين الانتقال بينها وبين التنمية أن يقوض النتائج الإيجابية القصيرة الأجل. كما أن اللاجئين والمشردين لا يستطيعون العودة لإعادة بناء مجتمعاتهم المحلية بدون وجود مأوى. أضف إلى ذلك أن الافتقار إلى العمل أو الفرص الاقتصادية يعيق قدرة المجموعات السكانية الضعيفة أصلاً على أن تصبح مكتفية ذاتياً. وفي حالات ما بعد الصراع، من شأن الافتقار إلى الأمن أو الاستدامة أن يغرق المجتمعات مجدداً في دوامة العنف. ويجب نزع سلاح المحاربين وتسريحهم وإعادة إدماجهم. كما أن من شأن حقول الألغام أن تؤدي بصورة مستمرة، في غياب خطط إزالة الألغام، إلى قتل الأفراد وإعاقتهم، وإلى الحؤول دون الوصول إلى الموارد الهامة للأرض والبنى الأساسية. ومع أن المنظمات الإنسانية غير قادرة على معالجة جميع هذه المسائل بالكامل، فإن لديها تأثيراً على العمليات الإنسانية وبالتالي فهي تحتاج إلى صلات ارتباط مع الجهات الفاعلة السياسية والعسكرية وسواها من الجهات.

١٥ - ويتمثل المدخل إلى نجاح العمل الإنساني في تنسيق الجهود بين جميع الجهات الفاعلة، استناداً إلى الإرادة

١١ - وخلال الأعوام العشرة المنصرمة، أصبحت الأمم المتحدة أكثر قدرة على الاستجابة، كما ازداد اهتمام مجلس الأمن بمداول الأعمال الإنسانية من قبيل حماية المدنيين في الصراع، والجانب الإنساني للجزءات، وحماية الأطفال في الصراع المسلح، وانتشار فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز في الصراعات وضرورة إدماج المنظورات الجنسانية في عمليات دعم السلام. ووصلت منظومة الأمم المتحدة ككل استحداث آليات مختلفة لتحقيق أهدافها الإنسانية، مستكشفة السبل لربط مختلف جوانب ولايتها الإنسانية بأطر أوسع للتنمية وبناء السلام.

١٢ - وتعززت الاستجابة للكوارث الطبيعية بمشاركة مجموعة متنوعة من الجهات الفاعلة ذات الخبرات الواسعة. وتم استكشاف فوائد التكنولوجيا في تحديد مكان ضحايا الكارثة وتقديم المساعدة لهم، وتقاسم المعلومات بشأن الاحتياجات بصورة واسعة وسريعة، وكفالة نشر الأشخاص والموارد بصورة فعالة. وقد بذلت جهود أكبر في سبيل تعزيز قدرة السلطات الإقليمية والقطرية والمحلية في المناطق المعرضة للكوارث على التخطيط والتأهب للكوارث وبالتالي التخفيف من آثارها عند وقوعها.

١٣ - وتبين نظرة سريعة إلى عملية النداءات الموحدة تزايد عدد حالات الطوارئ الإنسانية وتعقيدها خلال العقد المنصرم. فحين صدرت النداءات الموحدة للمرة الأولى في عام ١٩٩٤، طلب مبلغ بقيمة ١,٤ مليار دولار لتغطية ١١ حالة طوارئ معقدة. ولعام ٢٠٠١، أصدرت الأمم المتحدة وشركاؤها الإنسانيون ١٩ نداءً موحداً يغطي ٢٤ حالة طوارئ معقدة و ٨ بلدان مصابة بالجفاف، لجمع مبلغ يناهز ٢,٨ مليار دولار. وفي حين أن جميع حالات الطوارئ قد خضع أو هو خاضع لنداء موحدة حالياً ٦ منها خاضعة لنداء سنوي منذ نشوء عملية النداءات الموحدة. وبوجه عام، ازداد عدد حالات الطوارئ الممتدة

٢٠٠٠ مناطق عديدة من آسيا الوسطى والجنوبية، ولا سيما في أفغانستان وأوزبكستان وباكستان وجمهورية إيران الإسلامية وطاجيكستان، وكذلك بلدان أذربيجان وأرمينيا وجورجيا الواقعة في منطقة القوقاز. وقد أسفر ذلك عن وقوع حرائر فادحة في المواشي والمحاصيل وتدهور سريع في الأوضاع الصحية، ولا سيما ما يتعلق منها بالنظافة. أضف إلى ذلك أن مقاطعة هيرات في أفغانستان تعرضت لموجة برد قاسية في كانون الثاني/يناير ٢٠٠١. وقد اضطر زهاء ٥٠٠٠ أسرة مشردة مصابة أصلا بالإهناك نتيجة لعدة عوامل متصلة بالجفاف والصراع، إلى الكفاح في ظروف صعبة ومكتظة، تفاقمت نتيجة حصول أزمة حادة في الحصول على مساكن لحالات الطوارئ. وقد أدى ذلك إلى وفاة العديد من الأشخاص، ولا سيما من النساء والأطفال والشيوخ.

١٨ - وللعام الثاني على التوالي، عانت منغوليا من موسم شتاء قارص "ذود" جاء على أعقاب فترة جفاف شديدة. وقد تعرض ما يزيد على ١١٥٠٠٠ أسرة من الرعاة لخسارة ما يفوق مليوني رأس ماشية، مما يشكل ضعفي الخسارة التي أصيبوا بها في العام المنصرم، على نحو أسفر عن كارثة اقتصادية بالنسبة للبلد ومشاكل تغذوية بالنسبة لقطاعات واسعة من السكان.

١٩ - وما أن مضى عام على تعرض مليون شخص في موزامبيق لفيضانات كاسحة حتى ضربت الفيضانات البلد والمنطقة المحيطة به مجددا في عام ٢٠٠١، مما أسفر عن تضرر ٥٠٠٠٠ شخص آخر. وفي ملاوي، ضربت الفيضانات كذلك ما يناهز ٣٤٠٠٠٠ شخص في زامبيا المجاورة، بحيث طاول أثر الفيضانات والجفاف معا ما مجموعة ١,٥ مليون شخص في أنحاء مختلفة من البلد. وقد أسفر هطول أمطار غزيرة في زمبابوي عن خروج الأنهار عن مجاريها وحدثت فيضانات.

السياسية للدول الأعضاء ودعمها. وقد واصلت الدول الأعضاء الاستجابة بسخاء لاحتياجات الكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ المعقدة، لا من حيث التمويل فحسب بل ومن حيث تقديم الأفراد وتوفير الدعم التقني. بيد أن ثمة احتياجات هامة لا تزال تنتظر تليتها. وفي الوقت نفسه، ثمة فرص لإحداث استجابات أكثر فعالية وكفاءة، فضلا عن أساليب لدعم أكثر البلدان تضررا في التأهب لمواجهة الأزمات التي تصيبها والاستجابة لها بصورة فعالة.

١٦ - وفي ضوء البيئة الإنسانية الدائمة التغير، من المفيد معرفة ما إذا كانت الأدوات التي نصت عليها الجمعية العامة قبل عشرة أعوام في قرارها ١٨٨/٤٦ من أجل تحسين التنسيق والاستجابة في الأزمات الإنسانية قد تكيفت تبعا لذلك. وخلال العقد المنصرم، تزايد الالتزام بمسألة التنسيق. ويجري بذل المزيد من الجهود من أجل تقرير ترتيبات التنسيق، وقد نظم العديد من هذه الترتيبات. وتعد اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات وعملية النداءات الموحدة مثالين رئيسيين على ذلك. لكن الاستجابة لكل أزمة من الأزمات تحدد دروسا جديدة ينبغي الاستفادة منها، ولا يزال هناك العديد من التحديات التي ينبغي مواجهتها في تنسيق المساعدة الإنسانية.

### ثالثا - سياق المساعدة الإنسانية وتحدياتها،

٢٠٠٠-٢٠٠١

#### ألف - الكوارث الطبيعية

١٧ - تصيب الكوارث الطبيعية تكرارا العديد من البلدان والمناطق بصورة شبه قابلة للتنبؤ. فقد هدد الجفاف الذي ضرب مناطق واسعة من القرن الأفريقي حياة ١٢,٣ مليون شخص في العديد من أنحاء هذه المنطقة، بما في ذلك إثيوبيا وإريتريا وجمهورية تنزانيا المتحدة وجيبوتي وكينيا والصومال. كما ضربت موجة جفاف قاسية في النصف الأول من عام

٢٠ - كذلك أسفرت رداءة الأحوال الجوية في مناطق عديدة من آسيا إلى بروز صعوبات جمة. فقد اكتسحت فيضانات واسعة سببتها الأمطار الموسمية الجنوبية الغربية التي هطلت السنة الفائتة بلدانا عدة في جنوب آسيا وجنوب شرقها، بما في ذلك بنغلاديش وبتان وتايلند وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية وفيت نام وكمبوديا ونيبال والهند. وقد لقي آلاف الأشخاص مصرعهم فيما تضرر عشرات آلاف آخرون، ولا سيما في كمبوديا التي عانى ٢,٢ مليون شخص من سكانها (أو ما نسبته ٢٠ في المائة من السكان) من أسوأ فيضانات موسمية ضربت البلد خلال الأعوام الأربعين الماضية. أما في جمهورية كوريا الديمقراطية الشعبية، فقد تفاقمت المشاكل الاقتصادية الطويلة الأجل ولا سيما استمرار شح المحاصيل بفعل الأضرار الناجمة عن سلسلة مستمرة من الفيضانات والجفاف والعواصف المدارية. ويعد حاليا ثلث السكان البالغ عددهم ٢٢ مليون نسمة هدفا للمساعدة الغذائية الصحية والخدمات المياه والمرافق الصحية.

٢١ - وفي غضون شهر واحد، ضرب زلزالان كبيران السلفادور في مطلع عام ٢٠٠١، أسفرا عن تضرر ربع سكان البلد. كما أسفرا عن مصرع ١٥٩ شخص وإصابة آلاف بجروح. وفيما كان المجتمع الدولي منهمكا في معالجة آثار الزلزال الأول في السلفادور، ضرب زلزال كبير آخر في ٢٦ كانون الثاني/يناير ٢٠٠١ ولاية غوجارات الواقعة في غرب الهند، وقد أذهل نطاقه العالم بأسره. وقد لقي ما يزيد على ٢٠٠٠٠ شخص مصرعهم فيما تضرر ١٦ مليون آخرون. وقدرت الخسائر التي منيت بها الولاية بمبلغ ٤,٦ مليار دولار، بعد أن كانت تنميتها الاقتصادية تبشر بآمال كبيرة.

٢٣ - وقد شهدت أفغانستان أيضا تدهورا مذهلا في حالتها الإنسانية، أدى فيها الصراع الداخلي الذي استمر ٢٢ عاما والذي تخللته أسوأ موجة جفاف شهدته السنوات الثلاثون الأخيرة إلى تسارع التدهور الاقتصادي المستمر منذ فترة طويلة وإصابة السكان عموما بالفقر. وقد شهد العام الماضي وحده نزوح ٤٧٠٠٠٠ شخص أضيفوا إلى قائمة السكان العديدين الذين غادروا ديارهم هربا من الجفاف والقتال. ومن بين هؤلاء ٣٠٠٠٠٠ شخص فروا من إقليم ياكولانغ في مقاطعة باميان في وسط أفغانستان عقب تردد إشاعات بقيام الطالبان في كانون الثاني/يناير ٢٠٠١ بقتل

٢٠ - كذلك أسفرت رداءة الأحوال الجوية في مناطق عديدة من آسيا إلى بروز صعوبات جمة. فقد اكتسحت فيضانات واسعة سببتها الأمطار الموسمية الجنوبية الغربية التي هطلت السنة الفائتة بلدانا عدة في جنوب آسيا وجنوب شرقها، بما في ذلك بنغلاديش وبتان وتايلند وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية وفيت نام وكمبوديا ونيبال والهند. وقد لقي آلاف الأشخاص مصرعهم فيما تضرر عشرات آلاف آخرون، ولا سيما في كمبوديا التي عانى ٢,٢ مليون شخص من سكانها (أو ما نسبته ٢٠ في المائة من السكان) من أسوأ فيضانات موسمية ضربت البلد خلال الأعوام الأربعين الماضية. أما في جمهورية كوريا الديمقراطية الشعبية، فقد تفاقمت المشاكل الاقتصادية الطويلة الأجل ولا سيما استمرار شح المحاصيل بفعل الأضرار الناجمة عن سلسلة مستمرة من الفيضانات والجفاف والعواصف المدارية. ويعد حاليا ثلث السكان البالغ عددهم ٢٢ مليون نسمة هدفا للمساعدة الغذائية الصحية والخدمات المياه والمرافق الصحية.

٢١ - وفي غضون شهر واحد، ضرب زلزالان كبيران السلفادور في مطلع عام ٢٠٠١، أسفرا عن تضرر ربع سكان البلد. كما أسفرا عن مصرع ١٥٩ شخص وإصابة آلاف بجروح. وفيما كان المجتمع الدولي منهمكا في معالجة آثار الزلزال الأول في السلفادور، ضرب زلزال كبير آخر في ٢٦ كانون الثاني/يناير ٢٠٠١ ولاية غوجارات الواقعة في غرب الهند، وقد أذهل نطاقه العالم بأسره. وقد لقي ما يزيد على ٢٠٠٠٠ شخص مصرعهم فيما تضرر ١٦ مليون آخرون. وقدرت الخسائر التي منيت بها الولاية بمبلغ ٤,٦ مليار دولار، بعد أن كانت تنميتها الاقتصادية تبشر بآمال كبيرة.

### باء - حالات الطوارئ المعقدة

٢٢ - شهدت حالات الطوارئ المعقدة الناتجة عن الصراعات والمتفاقمة في كثير من الأحيان بفعل الكوارث

٣٥٠.٠٠٠ شخص مشردين أصلا داخل إثيوبيا نتيجة للقتال الذي كان محتدما في السابق.

٢٧ - وأما في بورندي، فقد تفاوض المجتمع الدولي مع الحكومة من أجل تغيير سياسة "إعادة التجميع" التي انتهجتها، وحل العديد من المعسكرات التي كانت قد أنشئت قبل مدة وجيزة من ذلك في إطار تلك السياسة. ومع أن أعداد المشردين الذين يعيشون في هذه المعسكرات قد قل منذ مطلع عام ٢٠٠١ بما يزيد على النصف، لا تزال النكبة التي تعرض لها ٣٩٣.٠٠٠ مشرد موزع على ٢١٧ معسكرا تنصدر جدول الأعمال الإنسانية. ويعني غياب قرار بشأن وقف إطلاق النار، رغم توقيع ١٩ طرفا على اتفاق السلام، أن الحالة لا تزال هشة وقابلة للاشتعال في أي لحظة. وما يزيد المعاناة الإنسانية تفاقمها استمرار موجة الجفاف للعام الثالث على التوالي وزيادة معدل الإصابة بملاريا المرتفعات زيادة لم يسبق لها مثيل.

٢٨ - وفي منطقة البلقان، ما زالت الأمم المتحدة تعالج عواقب عقد من الصراعات والاضطرابات العامة التي صاحبت انحلال جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية الاشتراكية السابقة. ومع أن الأحوال في كوسوفو شهدت تحسنا على وجه العموم، باستثناء مناطق الأقليات، فإن اندلاع الصراع في جنوب صربيا وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة تسبب في تشريد أعداد أخرى من السكان. وأبرزت الأحداث الأخيرة أن التوترات العرقية والسياسية التي لم تحل مصدر محتمل لإشعال حوادث عنف جديدة. وتبقى الاحتياجات الإنسانية للاجئين والمشردين داخليا وسائر الأشخاص المتأثرين بالحرب جزءا من نطاق أعم لانعدام الاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي والمؤسسي على الصعيدين الإقليمي والقطري. وكذلك في جمهورية شيشانيا، بالاتحاد الروسي، ما زالت الأمم المتحدة تعالج عواقب الأزمة في المنطقة، مستكملة الإغاثة الطارئة التي

٣٠٠ مدني اهتموا بدعم المعارضة. وسجل الأحداث هناك حافل بانتهاكات حقوق الإنسان، وتعاني النساء بوجه خاص من تمييز في غاية البشاعة.

٢٤ - ويشهد الشرق الأوسط أيضا حالة طوارئ إنسانية. فمنذ أواخر أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠، أدى النزاع في الأرض الفلسطينية المحتلة إلى سقوط قتلى وجرحى وإلى تدهور الاقتصاد بصورة حادة أدت إلى تضرر مستوى معيشة أغلبية السكان الواسعة تضررا فادحا.

٢٥ - أما في جمهورية الكونغو الديمقراطية، فقد استمرت المعاناة من جراء الصراعات العديدة المختلفة الدوافع المستخدمة في البلد. ويشكل سوء استغلال السلطة السياسية على نطاق واسع، بما في ذلك التحريض على ارتكاب عمليات الإبادة الجماعية، وانتهاك حقوق الإنسان بصورة مريعة، واستغلال النشاط الاقتصادي لأغراض إجرامية، فضلا عن وجود حركات تمرد وجيوش أجنبية، وتفشي اللصوصية عموما ضمن سياق عام يتسم بالإفلات من العقاب، بعضا من العناصر التي تشير إلى البيئة السياسية والاجتماعية والاقتصادية القائمة. وقد تعرض ما يقدر بـ ٢,١ مليون شخص للتشرد فيما لجأ زهاء ٣٥٠.٠٠٠ شخص إلى البلدان المجاورة.

٢٦ - واستمرت الصراعات أيضا في أنغولا والسودان والصومال. ففي أنغولا، تصاعدت حدة الصراع على نحو كانت له انعكاسات خطيرة على البلدان المجاورة في جمهورية الكونغو الديمقراطية وزامبيا وناميبيا. وفي أيار/مايو ٢٠٠٠، اشتعل القتال مجددا بين إريتريا وإثيوبيا على نحو أسفر، نتيجة كذلك للجفاف، عن تشرد ما يزيد على مليون إريتري، من بينهم ٥٠.٠٠٠ لجؤوا إلى السودان. فضلا عن ذلك، زعم أن زهاء ٦٠.٠٠٠ إثيوبي رحلوا من إريتريا، وانضموا إلى

هيكله الإداري المعدّل مؤخرا بدمج فرعيه المعنيين بالكوارث الطبيعية والاستجابة لحالات الطوارئ المعقدة.

٣١ - ومن الواضح أن الجفاف في منطقة القرن الأفريقي وخطر المجاعة في جنوب وغرب السودان والفيضانات في موزامبيق والزلازل في أمريكا اللاتينية والهند ليست أحداثا معزولة. فقد تعرّضت هذه المناطق للنوع نفسه من الكوارث عدة مرات في العقود الماضية. وفي استنتاجاته المتفق عليها لعامي ١٩٩٨ و ١٩٩٩، أقر المجلس الاقتصادي والاجتماعي بالحاجة إلى استراتيجيات وقائية أقوى، بما في ذلك تعزيز نظم الإنذار المبكر على الصعيدين القطري والإقليمي من أجل التخفيف من وطأة الكوارث. ودعا أيضا إلى تنسيق أفضل بين هيئات الأمم المتحدة لتحسين التأهب والاستجابة لمثل هذه الكوارث، وأعاد تأكيد الحاجة إلى تعزيز القدرات المحلية على القيام بذلك.

٣٢ - وللتخطيط لتحسين الوقاية والاستجابة، قامت المؤسسات الأعضاء في منظومة الأمم المتحدة، بالتشاور مع الحكومات المتضررة، باستخلاص الدروس المستفادة. وقد تم ذلك على إثر الفيضانات في موزامبيق وكمبوديا والكارثة المناخية التي أدت إلى زوال المراعي في منغوليا والزلازل في السلفادور والهند. وأدجت الدروس المستفادة في حلقات عمل وحلقات دراسية على نطاق وطني أو إقليمي أوسع، كالحلقة الدراسية المعنية بالتأهب للاستجابة للكوارث في أمريكا اللاتينية التي عُقدت في كوريتيبا في حزيران/يونيه ٢٠٠٠ والحلقات الدراسية التي عقدها برنامج الأمم المتحدة للتدريب على إدارة الكوارث للأفرقة القطرية التابعة للأمم المتحدة وللسلطات الوطنية. ومع ذلك، يجب مواصلة تعزيز عنصر التعلّم في استجابة الأمم المتحدة للكوارث.

٣٣ - وتُبرز هذه التقييمات باستمرار موضوعا رئيسيا هو الحاجة إلى تخطيط قوي للطوارئ وتعزيز القدرة الوطنية على

تقدّمها حكومة الاتحاد الروسي. وهناك حوالي ١٦٠ ٠٠٠ مشرد داخليا في إنغوشيتيا وعدد مماثل تقريبا في جمهورية شيشانيا نفسها. وما زالت إندونيسيا أيضا تعاني من توترات قديمة العهد في أتشيه وبابوا الغربية وتيمور الغربية ومولوكا.

٢٩- ومع أن الاتجاه في حالات الطوارئ المعقدة لا يزال مدعاة للكآبة، فقد شهدت بعض الحالات انحسارا في الاحتياجات الإنسانية. ففي جمهورية الكونغو، تمكّنت آخر مجموعة من المشردين البالغ عددهم ٨٠٠ ٠٠٠ شخص من العودة على مدى السنة الأخيرة والبدء بإعادة بناء حياتهم. وسمح توقيع إريتريا وإثيوبيا اتفاق وقف أعمال القتال في ١٨ حزيران/يونيه ٢٠٠٠ (وتبع ذلك توقيع معاهدة السلام في ١٢ كانون الأول/ديسمبر) لغالبية اللاجئين الموجودين في السودان بالعودة بصورة طوعية، بالإضافة إلى ما يزيد على ٦٠٠ ٠٠٠ لاجيء قديم. وعاد أيضا حوالي ٦٠٠ ٠٠٠ مشرد في إريتريا إلى مسقط رأسهم، وإن كان ما يزيد على ٢٠٠ ٠٠٠ شخص ما زالوا في المخيمات ولا يزال حوالي ١٠٠ ٠٠٠ شخص يقيمون في المجتمعات المضيفة. وبدأ المشردون في إثيوبيا أيضا العودة إلى ديارهم حيث بلغت معدلات العودة المبلّغ عنها حتى نهاية عام ٢٠٠٠ أكثر من ٧٠ في المائة في مناطق معينة من تيغري.

### جيم - التنسيق والاستجابة في حالات الأزمات الإنسانية

٣٠ - جرى في الأصل وضع العديد من آليات التنسيق والاستجابة المترسخة في قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ في سياق الكوارث الطبيعية، وتزايد استخدامها وتكيفها في حالات الطوارئ المعقدة. وينطبق ذلك بصورة خاصة نظرا لتزايد حالات الطوارئ المعقدة التي تنطوي على عوامل الصراع والكارثة الطبيعية على السواء. وفي خطوة تعبر عن هذا الاتجاه، قام مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في إطار

الإنعاش وتنفيذها بفعالية، بمعزل عن العملية الأطول أجلا الرامية إلى تعزيز مؤسسات الدولة بصفة عامة.

٣٥ - وشملت الجهود المشتركة بين الوكالات للاستجابة للكوارث الطبيعية إنشاء أفرقة الأمم المتحدة الإقليمية لتقييم الكوارث والتنسيق، مما زاد مشاركة البلدان النامية المعرضة للكوارث في نظام الأمم المتحدة لتقييم الكوارث والتنسيق. ولدى مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية الآن ثلاثة مستشارين للاستجابة للكوارث الإقليمية لأمريكا اللاتينية وآسيا والمحيط الهادى، على التوالي. ويُتوقع تعيين مستشارين آخرين لأمريكا الوسطى ومنطقة البحر الكاريبي وللجنوب الأفريقي. ويقوم دورهما على تقديم الدعم التقني للأفرقة القطرية التابعة للأمم المتحدة، وعن طريقها إلى السلطات الإقليمية والوطنية، من أجل إعداد خطط الطوارئ وتنسيق الاستجابة للكوارث الطبيعية. وإضافة إلى ذلك، ينوي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تعيين خمسة مستشارين إقليميين للحد من الكوارث يكونون مسؤولين عن تنظيم وتنفيذ الدعم البرنامجي الفعال لأنشطة التخفيف من حدة الكوارث الإقليمية والوطنية والإنعاش، من حيث رسم السياسات والاستراتيجيات والرصد والتقييم والرصد والإبلاغ الماليين. وسيقدمون أيضا مدخلات لبناء الشراكات والتحالفات وللدعوة والتدريب، وسيعاونون بشأن جميع المسائل المتعلقة بالوقاية من الكوارث الطبيعية والبيئية والتكنولوجيا والتأهب لها والتخفيف من وطأها والاستجابة لها والانعاش.

٣٦ - وتتم الاستجابة المشتركة بين الوكالات أيضا عن طريق بعثات مشتركة. فإدراكا لتدهور الحالة في غرب أفريقيا، أوفد الأمين العام إلى المنطقة في آذار/مارس ٢٠٠١، بعثة مشتركة بين الوكالات رفيعة المستوى ومتعددة الاختصاصات كخطوة أولى في إطار جهود الأمم المتحدة/الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، لوضع استراتيجية

إدارة الكوارث والآليات الوطنية لتنسيق الاستجابة للكوارث، التي تشمل إدارة المعلومات فضلا عن التعاون الإقليمي. وشملت الجهود المشتركة بين الوكالات في هذا الخصوص سلسلة من المبادرات، كالمبادئ التوجيهية للتخطيط للطوارئ المشتركة بين الوكالات التي أعدتها مؤخرًا اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات من أجل مواجهة الكوارث البيئية والطبيعية، والقلاقل والصراعات المدنية، أو ما يرتبط بها من تدفق اللاجئين والتشريد الداخلي. وفي إطار عملية التخطيط للطوارئ، تقوم الأفرقة القطرية التابعة للأمم المتحدة، بالتشاور مع الحكومات المعنية، بتحليل مشترك لسياق حالة ما وتحدد خطط مواجهة الممكنة للأحداث وتضع الاستراتيجيات والأهداف لاستجابة منسقة وموحدة. ويجب أن تشمل عمليات التخطيط هذه المنظمات غير الحكومية والأطراف الفاعلة المحلية، مما يعزز الروابط بين الشركاء ذوي الصلة.

٣٤ - وعلى أثر الدروس المستفادة من الأزمات في تيمور الشرقية وجمهورية الكونغو الديمقراطية ورواندا وكوسوفو، بدأت الأمم المتحدة بتركيز الاهتمام أكثر فأكثر على تحسين مستويات التخطيط لحالات الطوارئ والتأهب لمواجهة حالات الطوارئ المعقدة. فالاستجابة المبكرة يمكن أن تخفف من الاحتياجات الإنسانية وتحول دون اتساع نطاق الأزمة الإنسانية. وفي حالات الصراع، يجب أن تأخذ الاستجابة في الاعتبار عناصر إضافية هامة. فللجوانب الأمنية أهمية حيوية. وتُظهر التجربة المستمرة أن تصاعد انتهاكات حقوق الإنسان يسبق العديد من حالات الطوارئ الإنسانية. والاهتمام بهذه الأنماط وتحليلها يمكن أن يؤثر تأثيرا هاما على مجتمع المساعدات الإنسانية من حيث التأهب والاستجابة. فالبنية الأساسية الحكومية قد تكون منهارا مما يتطلب دعما فوريا لتمكين الحكومات من قيادة عملية

الهامة التي تستطيع الاستثمارات في هذه القطاعات إحداثها لتستفيد منها أعداد كبيرة من الناس.

٣٩ - وإدراكا منها للطبيعة الدورية للكوارث في منطقة القرن الأفريقي، وضعت الأمم المتحدة خططاً الإقليمية للطوارئ يجري استكمالها بصورة منتظمة استناداً إلى رصد حالة الأمن الغذائي في أرجاء المنطقة وتجميع معلومات الإنذار المبكر الواردة من الحكومات والأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية والمناخين. وتتم معالجة العواقب وتلبية الاحتياجات في الأجل الطويل عن طريق التخطيط المنسق لإنعاش الزراعة لكي تتمكن الفئات السكانية الضعيفة، ولا سيما الأسر المعيشية التي تعتمد على الزراعة أو تربية المواشي، من استعادة سبل معيشتها.

٤٠ - ودلت الدروس المستفادة من الفيضانات التي حدثت في موزامبيق في شباط/فبراير ٢٠٠٠ على ضعف التخطيط للطوارئ على الصعيدين الوطني والإقليمي. وبدعم من الأمم المتحدة، باشر المعهد الوطني لإدارة الكوارث التابع لحكومة موزامبيق وضع خطط طوارئ تفصيلية لمواجهة الحالات الطارئة المماثلة. وأُنجزت هذه الخطط قبل حدوث فيضانات عام ٢٠٠١، مما وفر استجابة أسرع للأزمة ووعياً أكبر بأضرار الفيضانات من جانب السكان والمكاتب المحلية التابعة للمعهد. وساعد في ذلك الأنشطة التي اضطلعت بها الإدارة الوطنية للمياه التي أصدرت تقارير يومية عن ارتفاع منسوب مياه الأنهار والسدود وتمكنت من تقديم إسقاطات لحجم الفيضانات. وعلى الصعيد الإقليمي، أطلعت البلدان المجاورة، وهي زامبيا وزمبابوي وملاوي، موزامبيق على المعلومات الهيدرولوجية المتوفرة لديها عن ارتفاع منسوب مياه الأنهار. واجتمع رؤساء دول المنطقة لمناقشة حالة الطوارئ، مما عزز الحاجة إلى تعزيز التأهب والقدرة على الاستجابة على الصعيد الإقليمي. ومن هنا انطلقت مبادرة للجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي ترمي إلى التقدّم بمقترحات من أجل إقامة

متماسكة ومتكاملة. وشددت البعثة على ضرورة قيام المجتمع الدولي بالمساعدة على حل المشاكل الهيكلية الحرجة، وكفالة الارتباط بين الإغاثة الطارئة والمبادرات الإنمائية، وتقديم مزيد من الدعم إلى مبادرات المجتمع المدني. واستناداً إلى المقترحات التي تقدّمت بها الحكومات والمناخين والمجتمع المدني وما توصلت إليه البعثة نفسها، فقد أوصت بإنشاء مكتب الأمم المتحدة لغرب أفريقيا من أجل دعم وتعزيز الأنشطة التي تقوم بها الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا وكفالة تجانس برامج الأمم المتحدة مع البرامج التي تضطلع بها الجماعة ومنظمات أخرى في هذه المنطقة دون الإقليمية.

٣٧ - وفي منطقة القرن الأفريقي، مكّنت المواجهة المركّزة للجفاف من تفادي مجاعة كانت تتهدد حياة ملايين البشر. وساعد قيام الأمين العام بتعيين المديرية التنفيذية لبرنامج الأغذية العالمي مبعوثه الخاصة المعنية بالجفاف في منطقة القرن الأفريقي الكبرى وإنشاء مكتب للمنسق الإقليمي للشؤون الإنسانية في أديس أبابا على تحسين قدرة الاستجابة العوثية والتنسيق في المنطقة. وساهم أيضاً قيام الجهات المانحة بتلبية العنصر الغذائي من النداء، وتوقف الحرب بين إثيوبيا وأفريقيا في التخفيف من وطأة الكارثة في المنطقة.

٣٨ - وعلى الرغم من الأهمية القصوى التي يكتسبها سد النقص في المواد الغذائية ضمن جهود الإغاثة، أبرزت المبعوثة الخاصة للأمين العام أهمية التدخلات في القطاع غير المعني بالغذاء. فللتدخلات المنخفضة التكلفة نسبيًا في قطاعات المياه والصحة والثروة الحيوانية أثرها العميق على المتضررين إذ تمكّنهم من مواصلة عملية الإنعاش. وأكدت الحقائق التي جمعتها وزارات الصحة في المنطقة ومنظمة الصحة العالمية ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة والمنظمات غير الحكومية أن عجز النظم الصحية المحلية، وخاصة فيما يتصل بالصحة الإنجابية واحتياجات الأطفال الصحية، أسهم كثيراً في استفحال المعاناة. ويجب أن تدرك الدول الأعضاء التغييرات

## دال - التعرض الشديد للأزمات الإنسانية

### ١ - التعرض الشديد للكوارث الطبيعية

٤٣ - شدد المجلس الاقتصادي والاجتماعي في استنتاجاته المتفق عليها لعام ١٩٩٩ على الحاجة إلى الحد من شدة تأثير المجتمعات في البلدان النامية بالمخاطر الطبيعية. وعادة ما تكون للكوارث الطبيعية آثار مدمرة على سكان المدن والريف. والخسائر المادية التي تلحق بالنتائج ووسائل الإنتاج وتوليد الدخل والبنية الأساسية جسيمة للغاية إذ أنها تضعف قدرة الناجين على البقاء واستعادة حياتهم العادية. ويظهر ذلك جليا في المجتمعات الزراعية حيث يؤدي دمار المحاصيل والماشية إلى إضعاف الأمن الغذائي، وغالبا ما يتسبب في سوء الحالة الصحية والمجاعة والموت. ويمكن أن يكون الأثر على عبء العمل الذي تقوم به المرأة وعلى صحتها شديدا على وجه الخصوص نظرا للدور الرئيسي الذي تضطلع به فيما يتصل بإنتاج المحاصيل الغذائية والأمن الغذائي في العديد من المناطق. وتعزيز التنمية الزراعية والريفية أمر بالغ الأهمية من أجل الحد من القابلية للتأثر وتعزيز التنمية والأمن الغذائي عموما على الصعيد الوطني.

٤٤ - وكان للقط الذي أصاب أفريقيا وآسيا وموجات الصقيع التي أصابت أفغانستان ومنغوليا آثارها الشديدة على الأسر المعيشية التي تعتمد على الزراعة والرعي. ففي آسيا، أرسل كل من منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو) وبرنامج الأغذية العالمي بعثة لتقييم إمدادات الغذاء والمحاصيل إلى عدة بلدان، بما فيها أرمينيا وأفغانستان وأوزبكستان وباكستان وجمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية وجورجيا وطاجيكستان، وقدموا المشورة إلى المجتمع الدولي بشأن الاستجابة المرغوبة. وجرى أيضا في أذربيجان والأردن ورومانيا ومولدوفا تقييم الحاجة إلى المساعدة الغذائية من أجل حماية أسباب كسب الرزق للمزارعين والرعاة في المناطق الريفية، وصدرت نداءات خاصة بهذا الشأن.

آلية إقليمية لإدارة الكوارث في نطاق أمانة الجماعة وتجري هذه العملية حاليا.

٤١ - ووضعت الأضرار الجسيمة والمتراكمة التي سببها زلزالان عصفا بالسلفادور عبئا ضخما على قدرة الحكومة والمجتمع في السلفادور على الاستجابة. وزاد الأثر الإجمالي تعرض السكان للضرر، وقد تشهد الحالة مزيدا من التفاقم مع حلول موسم الأمطار وما يصحبه من انهيارات أرضية محتملة. ويدعم فريق لإدارة الكوارث تابع للأمم المتحدة الأنشطة الحكومية لتحسين تنسيق الاستجابة والتأهب للكوارث. وفي أمريكا الجنوبية على العموم، يلقي إسهام الأطراف الفاعلة الوطنية والمحلية في الاستجابة للكوارث الدعم من منظمة الصحة للبلدان الأمريكية.

٤٢ - وفي الهند، حشدت الحكومة الوطنية والحكومات المحلية أكبر عدد ممكن من الناس والموارد لمواجهة ما خلفه الزلزال الذي أصاب غوجارات من دمار. وقادت السلطات الهندية الاستجابة ونسقتها، مستفيدة من المساعدة التي قدمها المجتمع الدولي، كخبرة الأفرقة الدولية للبحث والإنقاذ في المناطق الحضرية. واعتمدت أنشطة الإنقاذ والإغاثة اعتمادا جوهريا على عدد كبير من المنظمات غير الحكومية المحلية وعلى الإسهام النشط للمجتمعات المحلية. وتلقت الحكومة الدعم أيضا من فريق لتقييم الكوارث والتنسيق وفريق لإدارة الكوارث تابعين للأمم المتحدة في تنسيق الإغاثة وأنشطة البحث والإنقاذ الميدانية، بالرغم من محدودية الجهود التي بذلها فريق تقييم الكوارث والتنسيق نظرا لنقص الموظفين والموارد. وطيلة مدة حالة الطوارئ وفي الأشهر التي تلتها، قدمت منظمة الصحة العالمية دعما خاصا إلى السلطات الصحية الوطنية والمحلية.

٤٥ - والتعرض المزمّن لانعدام الأمن الغذائي هو أكبر مشكلة أساسية في منطقة القرن الأفريقي حيث يعاني ما يبلغ ٧٠ مليون شخص، نصف عدد السكان تقريبا، من انعدام

٤٧ - وبالإضافة إلى الأضرار الجلية في الأجل القصير، يتزايد إدراك العواقب البيئية الجسيمة للكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ المعقدة التي قد تكون لها آثار هامة وبعيدة المدى على المتضررين. ولمعالجة ذلك، عزز مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية شراكته القائمة منذ مدة طويلة مع برنامج الأمم المتحدة للبيئة عن طريق مبادرة مشتركة تعرف باسم خدمة حالات الطوارئ البيئية التي تقوم بإدارة حالات الطوارئ البيئية التي يتسبب فيها الإنسان والعواقب الجسيمة للكوارث البيئية.

## ٢ - القابلية المزمّنة للتأثر في حالات الطوارئ المعقدة

٤٨ - في حالات الطوارئ المعقدة، غالبا ما يتعذر على السكان المتضررين الحصول على موارد الدخل التقليدية لفترات طويلة من الزمن نظرا للتشرد وانعدام الأمن. ونتيجة لذلك، تصبح الفرص الاقتصادية اللازمة لكسب العيش الكريم أكثر إلحاحا، ولا سيما في حالات الطوارئ التي تمتد فترة طويلة من الزمن والتي يتنقل السكان أثناءها باستمرار. وإذا ما حدثت أيضا كارثة طبيعية، تصبح قدرة المجتمعات المحلية على دعم السكان المشردين محدودة للغاية مما يجعل شرائح كبيرة من هؤلاء السكان تعتمد على المساعدة الإنسانية.

٤٩ - ولا تتسبب الصراعات التي تمتد فترة طويلة من الزمن في ضعف الأحوال الغذائية والاقتصادية وحسب، وإنما أيضا في ضعف الحالة الصحية. ويتأثر المجتمع تأثرا شديدا بالضرر الذي يلحق بالبنية الأساسية للخدمات الصحية والصرف الصحي وبالنقص الحاد في الخدمات. وتتعطل دورات التلقيح، مما يسرع بانتشار الأمراض. والأسوأ من

الأمن الغذائي ونقص التغذية الشديد حتى في السنوات التي يكون فيها معدل هطول المطر عاديا. وأسهمت الصراعات وضعف الاقتصادات وسوء الحكم والتقلص الكبير في المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة إلى المنطقة في خطورة حالة الطوارئ. وفي نيسان/أبريل ٢٠٠٠، شكّل الأمين العام فرقة عمل مشتركة بين الوكالات معنية بالأمن الغذائي والتنمية الزراعية في الأجل الطويل والجوانب المتصلة بهما في منطقة القرن الأفريقي. وتضمن التقرير الذي قدمته لاحقا مخططا عاما لاستراتيجية لمعالجة الأسباب الأساسية للمشاكل المستمرة في المنطقة، بما فيها الصراعات، والكوارث الطبيعية، وتنامي عدم التوازن بين عدد السكان وضعف الموارد الطبيعية، وانعدام الأمن الغذائي، والفقر المدقع، وانعدام النمو الاقتصادي، وعدم فعالية المؤسسات والخدمات، وقصور البنية الأساسية. وبما أن المرأة تقوم بدور رئيسي في إنتاج الأغذية في المنطقة، من الضروري إدماج وجهات نظرها. وستُعقد في نيروبي في تموز/يوليه، بقيادة حكومات المنطقة، مشاورة إقليمية بشأن تنفيذ ذلك.

٤٦ - وفي السلفادور وهند، كان للزلازل آثار فادحة على الاقتصاد، في حين أنه على النقيض، كانت عواقب الزلازل الذي أصاب مدينة سياتل، بولاية واشنطن (الولايات المتحدة الأمريكية)، في شباط/فبراير ٢٠٠٠ أقل جساما مع أن قوته كانت مماثلة. وهذا خير دليل على أن الجهود المبذولة في العالم المتقدم النمو من أجل تخفيف المخاطر تؤدي إلى الحد بدرجة كبيرة من الأضرار وما ينجم عنها من تعطل الخدمات والبنية الأساسية. وفي هذا الصدد، تعزز الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث، التي اعتمدها الجمعية العامة في قرارها ٥٤/٢١٩ المؤرخ ٢٢ كانون

## هاء - المسائل الرئيسية المتعلقة بتنسيق المساعدة الإنسانية

### ١ - حماية المدنيين في الصراعات المسلحة

٥١ - وبانتشار الصراعات المسلحة الداخلية بات المدنيين الضحايا الرئيسيين. ويورد الأمين العام في تقريره الثاني عن حماية المدنيين في الصراعات المسلحة المقدم إلى مجلس الأمن والمؤرخ ٣٠ آذار/مارس ٢٠٠١<sup>(١)</sup>، اعتقاده بأنه يجب على الدول الأعضاء أن تعمل بدعم من الأمم المتحدة والجهات الفاعلة الأخرى، من أجل إرساء ثقافة للحماية. ففي ثقافة كهذه تضطلع الحكومات والمجموعات المسلحة بمسؤولياتها وتحتم التزاماتها بموجب القانون الإنساني الدولي؛ ويعي القطاع الخاص الأثر المترتب على مشاركته في مناطق الأزمات؛ وتظهر الدول الأعضاء والمنظمات الدولية الالتزام اللازم بكفالة اتخاذ إجراءات عاجلة وحاسمة في مواجهة الأزمات. بيد أن إرساء مثل هذه الثقافة يعتمد على رغبة الدول الأعضاء في اتخاذ إجراءات حاسمة.

٥٢ - وتقع المسؤولية الأساسية عن حماية المدنيين على عاتق الحكومات. ويجب تركيز جهود توفير الحماية على الأفراد لا على المصالح الأمنية للدولة. وفي الحالات التي لا تتيح فيها للحكومات الموارد والقدرات لتقوم بذلك دون أي مساعدة، سيكون لزاما عليها التماس الدعم من النظام الدولي. فالوصول إلى السكان المعرضين هو عنصر رئيسي من عناصر توفير الحماية وقد جرى التطرق إليه في جزء لاحق من هذا التقرير. كما أن الاستجابة بشكل كاف للحالات التي تتخذ فيها الصراعات بعدا إقليميا متزايدا تتطلب تركيزا إقليميا، لا مجرد قيام صانعي القرارات السياسية باتباع نهج محدد لكل بلد من البلدان. ويشدد الأمين العام على أنه لا يمكن مواجهة التحدي المتمثل في حماية السكان المدنيين إلا بتخطي العوائق التقليدية وخلق نوع من التآزر بين جميع الجهات الفاعلة. بما فيها الحكومات

ذلك أن العنف الذي تتعرض له الجماعات أثناء الصراعات يزيد في واقع الأمر الطلب على الخدمات الصحية والعلاج الطبي، مما يؤدي إلى تحميل القدرات ما يزيد على طاقتها في الوقت الذي تقل فيه الموارد المتاحة.

٥٠ - وأثر الصراعات على انتشار الإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز) هو أعرض من ذلك. فنظرا لانتشار ظاهرة الاغتصاب والعنف الجنسي على نطاق واسع خلال الحروب، لا مناص من ارتفاع نسبة الإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية، ولا سيما عندما يتعذر على النساء والفتيات في العديد من الحالات حماية أنفسهن من هذه الإصابة. وعلاوة على ذلك، تسهم تنقلات المقاتلين والتشريد القسري للسكان المدنيين في انتشار المرض. فحتى عام ١٩٩٧ مثلا، كان معدل الإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية منخفضا نسبيا في سيراليون. غير أنه نظرا لانتشار أعمال العنف الجنسي على نطاق واسع والتنقلات السكانية الكثيفة في ذلك البلد، ارتفعت معدلات الإصابة لدى المشردين والجماعات التي استضافتهم. وكانت عواقب انتشار الإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز) وخيمة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، ولا سيما في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، حيث تقوض بشدة أو هدم التقدم الذي أحرز في هذين المجالين في العقود الأخيرة. والتحركات السكانية عبر الحدود نتيجة لتشريد أعداد كبيرة منهم لا تسهم في انتشار المرض وحسب، وإنما تجعل التدابير الوقائية غير فعالة أيضا، خاصة أن ما يزيد على ٨٠ في المائة من المصابين يجهلون أنهم يحملون الفيروس.

لاحتياجات المشردين داخليا وذلك من خلال إنشاء وحدة صغيرة مشتركة بين الوكالات وغير تنفيذية للمشردين داخليا بغية تقديم المشورة لمنسق تقديم الإغاثة الطارئة وكفالة الاستجابة بشكل منسق ومحسن لاحتياجات المشردين داخليا. وسيعمل في هذه الوحدة عدد ضئيل من الموظفين المعارين من الوكالات الأعضاء في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات. وسيُسعى إلى الحصول على موارد خارجة من الميزانية.

٥٥ - وستعمل الوحدة على دعم وتنفيذ جهود الدعوة التي يبذلها ممثل الأمين العام للمشردين داخليا. وفي العام الماضي واصل الممثل إضفاء الأهمية على المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة بشأن المشردين داخليا وعلى أزمة النزوح العالمية من خلال البعثات القطرية، والحوار مع الحكومات والجهات الفاعلة الأخرى ودور الدعوة الذي تضطلع به ومن خلال الأبحاث التي يجريها مكتبه والعكوف على قضايا محددة تبرز أثناء حصول أزمات النزوح. وقد جرى على سبيل المثال في الأشهر الستة الماضية إبراز هذه المبادئ التوجيهية في قرار صادر عن المحكمة الدستورية في كولومبيا وفي تشريع جديد بشأن عودة واستقرار المشردين داخليا في أنغولا وفي تشريع سيقدم قريبا في جورجيا بشأن حقوق التصويت للمشردين داخليا.

### ٣ - نوع الجنس

٥٦ - منذ عام ١٩٩٧ وسياسة المجلس الاقتصادي والاجتماعي تدعو إلى تعميم الانتباه للأبعاد الجنسانية في جميع مجالات عمل الأمم المتحدة. وعليه، اتبعت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات سياسة تدعو صراحة إلى إدماج البعد الجنساني في المساعدة الإنسانية المقدمة، وأيدت في أيار/مايو ١٩٩٩ بيان السياسات بشأن الجنس. ويتطلب إدراج البعد الجنساني تحليلا جنسانيا كافيا لكل من الحالات

والمجموعات المسلحة والأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية والمنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني الأهلي (بما في ذلك النساء والأطفال والشباب) والقطاع الخاص. وفي هذا الصدد ينبغي للجهات الفاعلة الإنسانية في الميدان أن تجري، أثناء عملها بشكل وثيق مع الحكومات، حوارا مع المجموعات المسلحة وسائر الجهات الفاعلة غير التابعة للدولة يهدف إلى تيسير تقديم المساعدة الإنسانية.

### ٢ - النزوح الداخلي

٥٣ - مع أن النزوح يشكل ظاهرة جديدة إلا أنه زاد اتساعا وتعقيدا وانتشارا من الناحية الجغرافية طوال العقد الماضي. والمسؤولية عن تقديم المساعدة والحماية للمشردين داخليا ملقاة بشكل رئيسي على السلطة المضيفة. وقد ناشد المجلس الاقتصادي والاجتماعي في استنتاجاته المتفق عليها لعام ١٩٩٩ جميع الدول تطبيق المعايير المعترف بها دوليا فيما يتعلق بالمشردين داخليا كما دعا إلى تعزيز جهود التنسيق الدولية المبذولة من أجلهم.

٥٤ - وفي تموز/يوليه ٢٠٠٠ وافقت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات على إنشاء شبكة مشتركة بين الوكالات معنية بالنزوح الداخلي. وأُنيط بهذه الشبكة التي تضم كبار المنسقين في جميع المنظمات المعنية، إجراء استعراضات لبلدان مختارة لديها سكان مشردون وطرح مقترحات لإيجاد استجابة دولية أفضل لاحتياجاتهم الأساسية. وقد زار ممثلون عن الشبكة إثيوبيا وإريتريا وأفغانستان وأنغولا وبوروندي من تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠ إلى أيار/مايو ٢٠٠١ وأكدوا وجود فجوات أساسية في الاستجابة الإنسانية من جانب الأمم المتحدة باحتياجات المشردين داخليا الأمر الذي يتطلب انتباها عاجلا. ونتيجة لذلك، سيجرى العمل على تعزيز قدرة مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية لدعم استجابة الوكالات التنفيذية

خاص بالمحاربات السابقات والفتيات المجنحات لدى تسريحهن وإعادة إدماجهن في المجتمع. كما ينبغي مراعاة الاحتياجات الخاصة بالنساء والفتيات في مخيمات اللاجئين ومستوطنات المشردين داخليا، لا سيما فيما يتعلق بإمكانية أن يؤدي اضطلاع المرأة بمسؤولياتها المعتادة إلى تعريضها إلى خطر أكبر يتمثل في العنف الجنسي. وتتسبب سياسة طالبان وما تفرضه من تمييز ضد المرأة غالبا ما يتسم بالعنف بمشاكل خاصة في تقديم المساعدة إلى المرأة في أفغانستان.

٥٩ - وناشد مجلس الأمن في قراره ١٣٢٥ (٢٠٠٠) المؤرخ ٣١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠ جميع الأطراف في الصراعات المسلحة إلى اتخاذ تدابير خاصة لحماية النساء والفتيات من العنف القائم على أساس جنساني، ولا سيما الاعتصاب وسائر أشكال الاستغلال الجنسي. وقد أنشأ الاجتماع المشترك بين الوكالات المعني بالمرأة والمساواة بين الجنسين التابع للجنة التنسيق الإدارية فرقة عمل معنية بالمرأة والسلامة والأمن تهدف تحديدا إلى متابعة تنفيذ قرار المجلس ١٣٢٥ (٢٠٠٠). وستدرج نتائجه وتوصياته بشأن تعميم المنظور الجنساني في الأنشطة الإنسانية في تقرير الأمين العام الذي طلب إليه المجلس تقديمه في القرار نفسه.

٦٠ - وتشكل الصحة الإنجابية والتغذية والتعليم والتمكين مجالات تركيز من أجل تحسين وضع النساء والفتيات. وقد أوصى فريق مشترك بين الوكالات معني بالصحة الإنجابية في حالات اللاجئين، يضم منظمات غير حكومية تابعة للأمم المتحدة بالإضافة إلى الدول الأعضاء، باتخاذ سلسلة من التدابير الرامية إلى كفالة تقديم خدمات الصحة الإنجابية الملائمة للاجئين والمشردين. ونشط صندوق الأمم المتحدة للأنشطة السكانية بشكل متزايد في هذا المجال من خلال تقديمه لوزم وخدمات الصحة الإنجابية غداة وقوع كوارث طبيعية كتلك التي وقعت في السلفادور ومنغوليا والهند،

قبل القيام بتخطيط الردود الإنسانية، وإدراكا للتغير الذي قد يطرأ على أدوار ومسؤوليات كل من الجنسين، أثناء نشوب الأزمات وبعدها. ورغم الإقرار بأن للنساء والفتيات احتياجات ومشاكل خاصة بهن في حالات الصراع وما بعدها، فمن المهم ألا ينظر إليهن على أنهن تنتمين إلى مجموعة الضعفاء فحسب بل أيضا على أنهن تشكلن واحدة من الجهات الفاعلة والعوامل الرئيسية القادرة على إدخال تغيير إيجابي.

٥٧ - وركزت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات أيضا على تقديم الدعم للأفرقة القطرية التابعة للأمم المتحدة في استعراض انتباه المجتمع الدولي إلى حالة النساء والفتيات. وأطلقت عملية النداءات الموحدة لعام ٢٠٠١ على صعيد عالمي تحت عنوان "المرأة والحرب". وتقوم اللجنة حاليا باستعراض المبادئ التوجيهية والأدوات التدريبية المتعلقة بعمليات النداءات الموحدة بغية التأكد من أنها تحمل رسائل "تعميم المنظور الجنساني". ويتضمن هذا الاستعراض بشكل مباشر اقتراحات الدول الأعضاء بشأن تعميم المنظور الجنساني. وستقدم المجموعة المتكاملة للموارد الالكترونية التابعة للجنة التي أطلقت في يوم المرأة العالمي لعام ٢٠٠١ ووضعت على موقع Relief Web على الإنترنت، المساعدة إلى منسقي الشؤون الإنسانية والموظفين الميدانيين في تعميم المنظور الجنساني في عملية النداءات الموحدة لعام ٢٠٠٢.

٥٨ - تحل عواقب الصراعات المسلحة على المرأة بشكل غير متناسب. فعدد الأسر المعيشية التي ترأسها المرأة يتزايد كثيرا في الصراعات نظرا لترمل العديد من النساء أو لفقدانهن الاتصال بأزواجهن. وغالبا ما تضطر المرأة قسرا إلى إقامة علاقات جنسية أو القيام بأشغال شاقة لمدة طويلة. كما أن البغاء والعنف الجنسي والاعتصاب سمات شائعة في حالات الصراع الأمر الذي يفرض تلبية احتياجات الدعم النفسي والاجتماعي على نطاق واسع. ويجب إيلاء اهتمام

وللمشردين في حالات الطوارئ المعقدة كتلك التي شهدتها إريتريا وتيمور الشرقية.

٦١ - وغالبا ما لا يعطى الدور الذي تضطلع به المرأة في مجالات حل الصراع والإدارة والمصالحة حق قدره. ففي منطقة أفريقيا الغربية دون الإقليمية، عمل عدد من المجموعات التي تعنى بشؤون المرأة على تنظيم نفسه جيدا وأقام صلات مع مجموعات في بلدان أخرى تتعاون معها حاليا على رسم خطة عمل مشتركة بالإضافة إلى تعبئة المجتمع المدني للضغط على القادة السياسيين والعسكريين لحل الصراعات سلميا. غير أن ما يحد من قدرة مجموعات المرأة في أغلب الأحيان هو عدم قدرتها على الوصول إلى صانعي القرارات والموارد. لذا فإن الدول الأعضاء مدعوة إلى النظر في الطرق التي يمكن أن تعزز عمل هذه المجموعات بما يُمكنها من الاضطلاع على أكمل وجه ممكن بدور في اتخاذ المبادرات الرامية إلى تعزيز السلم والأمن واحترام حقوق الإنسان والتنمية.

٦٣ - وشهد العقد المنصرم التزاما متزايدا على المستوى السياسي تجاه حماية الأطفال في حالات الصراعات المسلحة. فتقرير غراسا ماشيل عن أثر الصراع المسلح على الأطفال (A/51/306) وتعيين ممثل خاص للأمم العام للأطفال والصراعات المسلحة وقيام مجلس الأمن وعدد من المنظمات الإقليمية باعتماد خطة عمل بشأن الأطفال والصراعات المسلحة تشكل جميعها خطوات هامة إلى الأمام. وعلى غرار ذلك، فإن اعتماد معايير دولية جديدة في التسعينات، ولا سيما اتفاقية أوتاوا والبروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الطفل بشأن مشاركة الأطفال في الصراعات، وفر للمجتمع الإنساني أدوات جديدة وهامة لحماية الأطفال.

٦٤ - ودعا المجلس الاقتصادي والاجتماعي، في استنتاجاته المتفق عليها لعام ١٩٩٩، الوكالات إلى بذل جهود مشتركة منهجية ومتضافرة وشاملة بالنيابة عن الأطفال، فضلا عن تخصيص موارد كافية ومستدامة لمُدَّهم بالمساعدة الطارئة واتخاذ تدابير طويلة الأجل من أجلهم. وجرى القيام بخطوات أولية تبين الالتزام السياسي المتنامي بحماية الطفل والتي يُتوقع أن تحمل جميع الأطراف في الصراع على إبداء قدر أكبر من الاحترام للمعايير الدولية الجديدة على نطاق من شأنه أن يحدث أثرا ملحوظا. فقرارا مجلس الأمن الرائدان في مجالهما اللذان أدرجا حماية الطفل في ولايتي عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام في جمهورية الكونغو الديمقراطية وسيراليون (القراران ١٢٦١ (١٩٩٩) و ١٢٦٥ (١٩٩٩)) واللذان سمحا بتعيين مستشارين لحماية الأطفال كجزء لا يتجزأ من تينك البعثتين، أعقبهما تطوران هاما: فقضايا حماية الطفل تتصدر حاليا التدريب والتوجيه اللذين يلقيهما

#### ٤ - الأطفال

٦٢ - تشمل حماية الطفل حق كل طفل في الحصول على الرعاية الأساسية دون توقف. ويشكل هذا الحق التزاما جوهريا من جانب المجتمع الدولي وينبغي له أن يشكل أولوية للحكومات الوطنية والمحلية وبخاصة في حالات الطوارئ المعقدة والمستمرة. فإدراج البُعد المتعلق بالأطفال في تقييم وتحليل حالة من الحالات هو أمر في غاية الأهمية من أجل إبراز الإجراءات التي يلزم اتخاذها لدى تعرض النسيج الاجتماعي والعائلة المباشرة واقتصاد المجتمع المحلي للإهناك أو الدمار. وعلاوة على المعدلات المرتفعة وغير المقبولة لوفيات الأطفال والمراهقين، تبقى حقيقة أن من يظلون على قيد الحياة كثيرا ما يعيشون في ظل افتقار إلى الصحة والتعليم الأساسيين، وأمن غذائي يزداد هشاشة للأسرة المعيشية

المتحدة وسلمت بأن منسق الإغاثة في حالات الطوارئ يقوم، بدعم من هذه الآليات ومن مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بالاضطلاع بدور قيادي رئيسي لتحسين التنسيق. وقد أدركت في الوقت نفسه الكيانات الإنسانية التابعة للأمم المتحدة أهمية إمساكها بزمام التنسيق وبأن فعالية آليات التنسيق تعتمد أكثر ما تعتمد على الأشخاص العاملين كفريق. ولا ينحصر دور منسق الإغاثة في حالات الطوارئ في تنسيق الاستجابة الفورية للأزمات فقط بل يشمل أيضا القيام بذلك على نحو استراتيجي، ولا سيما المساهمة في تحقيق انتقال سلس من تقديم المساعدة المنقذة للأرواح إلى التنمية المستدامة.

٦٧ - والنظام الإنساني اليوم مطلع بقدر أكبر على بيئة السياسات المتبعة التي تأذن بتقديم المساعدة وعلى دور وأنشطة عمليات السلام. بيد أن المهمة الرئيسية لمنسق الإغاثة في حالات الطوارئ تبقى كامنة في الدعوة إلى الاعتراف بخطة العمل الإنسانية وبمبادئ وطبيعة العمل الإنساني، واحترامهما، لا سيما في عمليات حفظ السلام. وثمة تحديات أخرى تتمثل في تعزيز قيادته كمحور للتنسيق بين الوكالات بشأن المشردين داخليا وفي الانخراط في المفاوضات على نحو ناشط من أجل الوصول إلى السكان المعرضين بشكل عام. وبالإضافة إلى ذلك يجب على المنسق أن يدير شؤون الوجود الميداني المتزايد لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية. بما يضمن التزامه بالولاية الأساسية المنوطة بالمكتب.

## ٢ - اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات

٦٨ - لا شك في أن اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات شكلت قبل عشر سنوات مفهوما فريدا جمع الهيئات الإنسانية التابعة للأمم المتحدة مع منظمات غير تابعة للأمم المتحدة، بات بعضها مدعوا دائما إلى المشاركة في أعمال

حفظة السلام، كما أن مستشاري حماية الطفل في جمهورية الكونغو الديمقراطية تمكنوا على نحو مستمر من إثارة قضية تجنيد الأطفال مع العديد من مجموعات المعارضة المسلحة. بيد أن الوصول المستمر إلى جميع الأطفال المتضررين جراء الصراعات المسلحة بقي أمرا صعب المنال، لا سيما بالنظر إلى التمويل الضئيل للمشاريع ذات الأولوية المتعلقة بالأطفال تحديدا. بما في ذلك نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج. ومن باب متابعة مؤتمر القمة العالمي من أجل الطفل لعام ١٩٩١، قررت الجمعية العامة الدعوة إلى عقد دورة استثنائية من أجل الطفل في أيلول/سبتمبر ٢٠٠١.

## رابعا - التقدم المحرز والقيود المصادفة في تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية

### ألف - أدوات وآليات الاستجابة الإنسانية

٦٥ - خلال السنوات العشر التي انقضت على اعتماد قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦، تعين على منظومة الأمم المتحدة أن تستبق وتستجيب بشكل خلاق لحركة التغيرات السريعة في مجموعة من حالات الطوارئ، وأن تواجه طائفة من التحديات. وقد شكلت الأدوات والآليات المنشأة بمقتضى القرار ١٨٢/٤٦ العمود الفقري لكفالة الاستجابة لحالات الطوارئ هذه بشكل منسق ومتسق.

### ١ - منسق الإغاثة في حالات الطوارئ

٦٦ - يكمن دور منسق الإغاثة في حالات الطوارئ على النحو المطلوب بموجب القرار ١٨٢/٤٦ في كفالة الإعداد بشكل أفضل وكذلك في الاستجابة بسرعة واتساق للكوارث الطبيعية وغيرها من حالات الطوارئ. وقد أنشئ هذا المنصب تحديدا على أساس أنه سيجرى توفير الموارد المطلوبة لتغطية تكاليفه وآليات التنسيق ذات الصلة الموصوفة أدناه. وفي السنوات العشر الماضية قبلت منظومة الأمم

اللجنة، مثل منظمة الهجرة الدولية ولجنة الصليب الأحمر الدولية والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، للدخول في حوار مثمر بشأن القضايا الإنسانية. وأثبتت السنوات المنصرمة منذ ذلك الوقت بُعد النظر الذي تتسم به هذه المبادرة، لا سيما في ضوء الدور المتزايد الأهمية الذي تضطلع به المنظمات غير الحكومية في توفير المساعدة الإنسانية. وتحقيقا لتنسيق فعال، من الأساسي أن تعمل الأمم المتحدة بشكل أوثق مما عملت به في الماضي مع هذه المنظمات. وفي هذا الصدد، يجب على اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات أن تحافظ على دورها المحوري كآلية رئيسية للتنسيق والمشورة فيما بين أعضائها الأساسيين وأعضائها المدعومين الدائمين.

٧٠ - وتشكل اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات أيضا منتدى للتشاور بشأن إنشاء هيكل للتنسيق الميداني. فهي تشارك بشكل خاص في انتقاء منسقي الشؤون الإنسانية المقيمين الذين يضطلعون بدور هام في كفالة التعميم والتنفيذ المنهجين للمبادرات والبيانات الرئيسية للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، فضلا عن توفير تغذية مرتدة للجهة المناسبة داخل اللجنة بشأن قضايا هامة، وهو أمر يستوجب نقاشا واستجابة تستند إلى سياسات. ومن شأن تحسين عملية التشاور والحصول على ردات الفعل بين منسقي الشؤون الإنسانية واللجنة أن يزيد من فائدة اللجنة واستجابتها للشواغل التي يثيرها العاملون في الميدان.

### ٣ - الصندوق الدائر المركزي للطوارئ

٧١ - كانت الغاية الأساسية من إنشاء الصندوق الدائر المركزي للطوارئ السماح بالاستجابة بسرعة لحالات الطوارئ الإنسانية وهو يخضع في إدارته لمنسق الإغاثة في حالات الطوارئ بالتشاور مع الوكالات التنفيذية المعنية. ومنذ إنشائه عام ١٩٩٢، رُصد مبلغ يفوق ٢٠٠ مليون دولار على أساس دائري لتلبية الاحتياجات الإنسانية العاجلة في المرحلة الأولية في حالة الطوارئ، صُرف منها مبلغ ٣٣ مليون دولار العام الماضي (منذ ١ حزيران/يونيه ٢٠٠٠). وشهد العقد الماضي زيادة في نطاق وتعدد آليات تمويل حالات الطوارئ الإنسانية. ففي السنوات الأخيرة لجأت المنظمات التنفيذية التابعة للأمم المتحدة في بادئ الأمر إلى

اللجنة، مثل منظمة الهجرة الدولية ولجنة الصليب الأحمر الدولية والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، للدخول في حوار مثمر بشأن القضايا الإنسانية. وأثبتت السنوات المنصرمة منذ ذلك الوقت بُعد النظر الذي تتسم به هذه المبادرة، لا سيما في ضوء الدور المتزايد الأهمية الذي تضطلع به المنظمات غير الحكومية في توفير المساعدة الإنسانية. وتحقيقا لتنسيق فعال، من الأساسي أن تعمل الأمم المتحدة بشكل أوثق مما عملت به في الماضي مع هذه المنظمات. وفي هذا الصدد، يجب على اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات أن تحافظ على دورها المحوري كآلية رئيسية للتنسيق والمشورة فيما بين أعضائها الأساسيين وأعضائها المدعومين الدائمين.

٦٩ - وبالنظر تحديدا إلى طبيعة ونطاق عضوية اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، لا يمكن دائما لجميع الرؤساء التنفيذيين لكل من الأعضاء الاجتماع رسميا بشكل منتظم. بيد أن إنشاء هذه اللجنة شجع الرؤساء التنفيذيين على عقد المزيد من المشاورات والاجتماعات غير الرسمية بحيث باتت هذه الروح متصلة الآن في اللجنة. وتلقى هذه الممارسة دعما من الفريق العامل التابع للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات ومن مجموعة من الأفرقة المرجعية الفرعية وفرق العمل المنشأة من اللجنة الأمر الذي عزز التعاون بين الهيئات المشاركة على مختلف الصُعد. فمن خلال هذه الهيئات، باتت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات أكثر فائدة لناحية الأغراض التنفيذية وذلك عن طريق مواصلة وضع وتحسين نُهج التنسيق المتبعة في الأزمات الإنسانية، وفقا للاستنتاجات المتفق عليها للمجلس الاقتصادي والاجتماعي. وقد تمكنت من رسم سياسة رئيسية وتحديد قضايا تنفيذية من قبيل كيفية الانتقال على أفضل نحو ممكن من الإغاثة إلى التنمية، وإعادة الإدماج في فترة ما بعد الصراع، وأمن الموظفين، والعلاقة بين حقوق

#### ٤ - عمليات النداءات الموحدة

٧٣ - ومنذ بداية عملية النداءات الموحدة والجهود متواصلة لتحسينها، كعملية وكأداة تنسيق وتطورت هذه العملية تطورا ذا شأن. وثمة الآن إقرار وقبول على نطاق واسع بأنها تشكل أداة رئيسية لتنسيق الاستراتيجيات في المجال الإنساني والنداء لتقديم الأموال. وهي الآن أكثر منهجية وتنظيما، وتفيد من الدور المعزز الذي تؤديه المنظمات غير الحكومية والمنظمات الحكومية الدولية. ولكن ما زالت هناك تحديات قليلة رئيسية يُقر بها في هذا المجال، مثل ترتيب الاحتياجات الواردة في الوثائق المتعلقة بالنداءات الموحدة بحسب الأولوية ترتيبا أفضل. وقد أتاح استحداث مرفق "مراجعة عملية النداءات الموحدة" تنقيح الاستراتيجية أو الأجزاء المتعلقة بالمشروع من الوثيقة بصفة منفصلة عن بعضهما البعض. وجرى تحديث عدة أجزاء من النداءات بحيث تتكيف مع الحالات المتغيرة والاحتياجات الناتجة عنها، بدون الحاجة إلى إعادة إصدار النداءات. وقد حولت التنقيحات المدخلة عن طريق الحاسوب المربوط بالشبكة والإبلاغ عن التبرعات النداء الموحد إلى أداة حية. وقام مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بصورة خاصة بتحسين نظام التتبع المالي على موقع "ReliefWeb"، وذلك استجابة لطلبات المانحين لتحليلات مالية جوهرية لفهم أسباب نقص التمويل وأثره.

٧٤ - وأبدى المانحون من جديد دعمهم الشديد لعملية النداءات الموحدة باعتبارها واحدة من أكثر الأدوات نجاحا لتنسيق الشؤون الإنسانية، وأعربوا صراحة عن التزامهم بهذه العملية في الملاحظات المشتركة التي تمخضت عنها ندوة معتكف المانحين التي عقدت في آذار/مارس ٢٠٠١، في مونترو، سويسرا، بشأن عملية النداءات الموحدة والتنسيق في حالات الطوارئ الإنسانية. غير أنه ينبغي أن يصاحب إعلانات الدعم لعملية النداءات الموحدة ذاتها مزيد من

صناديقها الاستثمارية الخاصة بها وإلى الصناديق الخاصة بحالات طوارئ محددة والمبالغ الاحتياطية الداخلية ولم تستعن بالصندوق الدائر المركزي لحالات الطوارئ إلا بعدما تجاوزت احتياجاتها موارد المالية. ونتيجة لذلك لم يستعمل الصندوق الدائر المركزي للطوارئ بشكل متكافئ في السنوات الأخيرة بسبب انخفاض الطلب على السلف.

٧٢ - لم تُدخل أي تعديلات جذرية على عمليات الصندوق الدائر المركزي لحالات الطوارئ منذ إنشائه بموجب القرار ١٨٢/٤٦ رغم التغييرات الهامة التي طرأت على بيئة العمل الإنساني كتزايد عدد الكوارث الطبيعية وشيوع حالات الطوارئ الإنسانية المطولة التي يصعب توفير التمويل اللازم لها، وحوادث قتل واختطاف العاملين في الشؤون الإنسانية الآخذ في التزايد. وبغية تحويل الصندوق الدائر المركزي لحالات الطوارئ إلى أداة أكثر استجابة للتغيرات الحاصلة في ميدان العمل الإنساني منذ عام ١٩٩٩، أعد الأمين العام مذكرة بشأن تعزيز أداء الصندوق الدائر المركزي لحالات الطوارئ والاستفادة منه، ستنتظر فيها الجمعية العامة في خلال دورتها السادسة والخمسين. وتتضمن هذه المذكرة توصيات تهدف إلى كفاءة الاستفادة من الصندوق على نحو أكثر فعالية عن طريق توسيع نطاق استخدامه ليشمل دعم المساعدة الإنسانية المقدمة في الكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ المطولة وفي الترتيبات الأمنية المتعلقة بموظفي الأمم المتحدة والموظفين المرتبطين بهم. ويقترح الأمين العام أيضا خفض مستوى الصندوق الدائر المركزي لحالات الطوارئ من ٥٠ مليون دولار إلى ٤٠ مليون دولار، على أن يحول مبلغ الـ ١٠ ملايين دولار المتبقي إلى صندوق استئماني من المقرر إنشاؤه من أجل المساعدة في إنقاذ الأرواح، ولا سيما في أفريقيا، والدول الأعضاء مدعوة إلى النظر على النحو الواجب في توصيات الأمين العام في هذا الصدد.

ومقاصدها، ولا سيما المتعلق منها بالإصلاح، كما يتعذر تلبية الاحتياجات الملحة. كما أن مشاركة الوكالات في العملية ضعيفة بالرغم من التحسن الكبير في هذا الصدد كما في استخدام خطة العمل الإنسانية الموحدة التي تشكل حاليا جزءا من عملية النداءات الموحدة، كأداة لتحديد الأولويات وللتخطيط المشترك. كما أنه يلزم القيام بمزيد من العمل، بما في ذلك التدريب، من أجل التوصل إلى التزام المنسقين المقيمين/منسقي الشؤون الإنسانية التزاما كاملا بقيادة العملية على المستوى القطري. ويعتزم مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية اعتمادا على خبرة الحكومات المانحة ومشاركتها، تحليل أنماط التمويل الذي يقدمه المانحون والاتساق الاستراتيجي لعملية النداءات الموحدة، وذلك لتبيان الوسائل الكفيلة بإزالة جوانب الخلل.

٧٦ - ولتجنب تعدد الأدوات وكفالة اتباع استراتيجية متكاملة في مرحلة الانتعاش التي تشتمل على الأبعاد السياسية والأمنية والإنسانية والإنمائية، لا بد من إقامة روابط بين عملية النداءات الموحدة وإطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية وجعلها أكثر وضوحا. ويمكن استخدام المؤشرات التي استحدثت للتقييمات القطرية المشتركة لإثراء عملية تحليل الضعف في إطار عملية النداءات الموحدة. ووضع فريق الأمم المتحدة القطري في جمهورية الكونغو نهجها ابتكاريا جمع ما بين العناصر الأساسية لعملية النداءات الموحدة، والتقييم القطري المشترك وإطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، ووجدها في "خطة للأمم المتحدة" واحدة. وتتضمن هذه الخطة في وثيقة تخطيط واحدة ردودا على التحديات التي تواجه في المرحلة الانتقالية. وهي تشمل عمليتي التحليل والتقييم، وتحديد المجالات ذات الأولوية والمسائل الرئيسية، وتصف إطارا للبرمجة وتعدد الأنشطة التي تنفذها مختلف الوكالات والتي تقتضي تمويلا. كما أنها تستعرض الاحتياجات الإنسانية، وتعرض سيناريوهات

التنسيق بين المانحين لكفالة وجود دعم واسع النطاق للاستراتيجية المبينة في عملية النداءات الموحدة. ولتحقيق هذا الغرض، عقدت في جنيف في كانون الثاني/يناير ٢٠٠١ أولى المناقشات غير الرسمية بين الوكالات والمانحين. وعلى الرغم من تنامي اهتمام المانحين برؤية خطط منسقة وموحدة بشكل أفضل تغطي كامل مجموعة الاحتياجات واقتراحات الوكالات في حالة طوارئ معينة، ما برح يوجد ميل لتحييد المساعدة الثنائية. ويكون ذلك في بعض الأحيان على حساب التمويل المتعدد الأطراف، الأمر الذي يزيد من صعوبة تنسيق الاستجابة الدولية.

٧٥ - وهبطت التبرعات إلى عملية النداءات الموحدة مما مجموعه ١,٩٦ بليون دولار في عام ١٩٩٤ إلى ١,٢ بليون دولار في عام ٢٠٠٠، وثمة اتجاه لا ينفك يتدن في نسبة الاحتياجات التي تلبى، إذ هبطت من ٨٠ في المائة في عام ١٩٩٤ إلى ٥٩ في المائة في عام ٢٠٠٠. وأثناء استعراض منتصف المدة لعام ٢٠٠١، جرى التركيز بشكل خاص على أثر نقص التمويل. ففي ٢٢ أيار/مايو، أي بعد انقضاء ستة أشهر على بدء النداءات الموحدة في عام ٢٠٠١، لم يرد إلا ما نسبته ٢٣ في المائة من المبلغ المطلوب ومقداره ٢,٨ بليون دولار. وجرى التشديد على أن هذا الأمر يجوز أن يضعف قدرة العملية كأداة تنسيق. وجرى حث المانحين على العمل سوية بشكل أوثق لتلبية هذه الاحتياجات بمزيد من التوازن. ويقتضي ذلك من المانحين تمويل مجموعة المشاريع الواردة في النداء، وليس أجزاء معينة منها فحسب. وهناك بعض الأزمات التي يجري تجاهلها بالكامل تقريبا، وفي أزمات أخرى، تستأثر المعونة الغذائية الطارئة بالقسم الأعظم من التبرعات في حين أن قطاعات غير الأغذية، مثل الزراعة والصحة والتعليم والمياه والمرافق الصحية، ما زالت تفتقر للغاية إلى التمويل. ونتيجة لذلك، يتعذر تحقيق أهداف عملية النداءات الموحدة

بشكل طبيعي منسق المساعدات الإنسانية على الرغم من توقع احتمالين آخرين وهما: إما تعيين منسق مستقل للشؤون الإنسانية أو تحديد "وكالة رائدة"، يتولى مديرها القطري المحلي تأدية مهام هذا المنسق. وفي عام ١٩٩٧، استعرضت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات مختلف آليات التنسيق وأعدت التأكيد على أنه ينبغي أن يصبح المنسق المقيم الحالي منسق الشؤون الإنسانية، ذكرا كان أم أنثى، إذا كان مستوفيا الشروط اللازمة. وإلا فإنه ينبغي تعيين شخص فورا كبديل ليؤدي في ذات الوقت مهام المنسق المقيم ومنسق الشؤون الإنسانية. ولا يعين منسق مستقل للشؤون الإنسانية إلا في الحالات التي يؤكد فيها منسق عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ واللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات أنه يتعذر على شخص واحد الاضطلاع بمهام كل من المنسق المقيم ومنسق الشؤون الإنسانية.

٨٠ - وتعاون الوكالات، رغبة منها في إثراء النقاش الدائر حول نماذج التنسيق الميداني المناسبة، من أجل استخلاص الدروس من التجارب الأخيرة في مجال تنسيق الشؤون الإنسانية بالأمم المتحدة، وذلك بغية تحديد السمات الرئيسية للترتيبات التي شكلت مكسبا إضافيا في العمل الميداني. كما يتنامى اهتمام الوكالات الإنسانية بتأدية دور رئيسي في نظام المنسق المقيم/منسق الشؤون الإنسانية. وتُمنح للخبرة في مجال الشؤون الإنسانية مكانة متزايدة الأهمية داخل العملية المشتركة بين الوكالات المكلفة بالنظر في المرشحين، وثمة عنصر متعلق بالشؤون الإنسانية مدرج الآن في عملية تقدير الكفاءات. كما تستعرض حاليا اختصاصات رؤساء المكاتب التابعة لمكتب منسق الشؤون الإنسانية وعلاقات العمل التي يقيمونها مع المنسقين المقيمين/منسقي الشؤون الإنسانية. غير أن هذه العوامل أدت إلى مواجهة مشاكل في تعيين منسقين مقيمين/منسقين للشؤون الإنسانية في عدد قليل من المواقع الرئيسية. ويعمل أعضاء اللجنة الدائمة

محملة لتجدد الأزمات من أجل التخطيط لحالات الطوارئ، وتبين في الوقت نفسه البرامج قصيرة الأجل المتواصلة بما في ذلك وضع خطة مشتركة للعمل الإنساني.

٧٧ - وحدث تطور إبداعي آخر تمثل في إدخال المرونة على نداء الأمم المتحدة الموحد المشترك بين الوكالات لغرب أفريقيا، مما يسمح للمدراء الإقليميين بإعادة توزيع الموارد بين البلدان وبين الأنشطة، وذلك وفقا للمبدأ القاضي بأن تتبع الموارد المستفيدين حيثما كانوا. ومن الأهمية بمكان أن النداء لم يستهدف اللاجئين والمشردين داخليا فحسب، بل أنه اتخذ موقفا ابتكاريا من المساعدات التي تقدم إلى المجتمعات المحلية التي تؤويهم، ومن التخطيط لحالات الطوارئ لمواجهة الأزمات المقبلة.

٧٨ - وسبق أن أُبرزت أهمية قيام عملية النداءات الموحدة بإدخال المنظور الجنساني في صلب أنشطتها. كما أن هناك إقرارا بأن لمشاريع حقوق الإنسان مكانا مشروعاً في عملية النداءات الموحدة، لدرجة أن هذه الأخيرة تشدد على الصلات الجوهرية القائمة بين حقوق الإنسان والعمل الإنساني الفعال. وإضافة إلى ذلك، ثمة اعتراف بأن موضوع حقوق الإنسان "موضوع شامل لعدة مسائل" وأساسي.

## ٥ - تعزيز نظام المنسقين المقيمين/منسقي الشؤون الإنسانية

٧٩ - أقرت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات في عام ١٩٩٤ اختصاصات منسق الشؤون الإنسانية الذي يعينه، "بمجرد وقوع حالة طوارئ معقدة في بلد ما"، منسق عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ، بالنيابة عن الأمين العام وبعد التشاور مع اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، ليكون كبير مسؤولي الأمم المتحدة في الميدان المكلف بمهمة تنسيق المساعدات الإنسانية الدولية. وأتفق على أن يصبح المنسق المقيم للأمم المتحدة الذي يعمل في البلد المتضرر

إرساء الشراكات والثقة مع الحكومات والسلطات المحلية عاملا رئيسيا لتوفير مساعدات أكثر فعالية، استنادا إلى عمليات تقدير أفضل للفئات السكانية المستضعفة، ويساعد في تخفيف المخاطر الأمنية، بفعل تحول المجتمعات المحلية إلى جهات مؤثرة تقدم المشورة في مجال العمليات الإنسانية. ويكفل هذا الحوار منح المساعدات الغوثية بطريقة لا تولد التبعية ولا تضعف قدرة المستفيدين منها على استعادة القدرة على الاعتماد على الذات تماما. بمجرد أن تتيح الأوضاع ذلك. وباستطاعة السلطات والمجتمعات المحلية أن تسدي المشورة بشأن الأثر طويل الأجل المحتمل الذي تنطوي عليه التلبية الفورية للاحتياجات الإنسانية، وأن تأخذ بزمام المبادرة أثناء مرحلة ما بعد الطوارئ. وتشكل مشاركة المرأة عنصرا حيويا من عناصر هذه العملية. ففي الظروف العادية، تمتلك المرأة بشكل عام مهارات ودراية خاصة تكتسبها من أنشطتها وأدوارها الاعتيادية في المجتمع المحلي. غير أن هذه الأدوار يمكن في أوقات الصراع، أن تنقلب رأسا على عقب، وغالبا ما يتوجب على المرأة أن تضطلع أيضا بمزيد من أدوار الرجل التقليدية إذا ما غاب أو أصيب بجروح أو قُتل. ومن الأهمية بمكان بالقدر نفسه، بالنسبة للمجتمعات الخارجة من صراع، الاستفادة لدى التخطيط للتعاش من البرامج المركزة على الحقوق التي تنفذ مع ممثلي مختلف أعضاء المجتمع المحلي المعني.

٨٤ - واعترافا بالحاجة إلى دعم القدرات الإقليمية والوطنية، وإضافة إلى مستشاري أفرقة الأمم المتحدة للتقييم والتنسيق في حالات الكوارث ومستشاري برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المشار إليهم في الفقرة ٣٥ أعلاه، توجد الآن في أوروبا وأمريكا اللاتينية ومنطقة جنوب المحيط الهادئ أفرقة إقليمية للتقييم والتنسيق في حالات الكوارث تابعة للأمم المتحدة تضم خبراء من المنطقة المعنية. وهي ستشمل في عام ٢٠٠١، منطقة البحر الكاريبي مما يؤدي إلى ضم

المشتركة بين الوكالات سوية لوضع نهج كفيلة بتبسيط عمليات الانتقاء وتحديد الترتيبات المؤقتة من أجل تجنب التأخيرات في تعيين المنسقين.

## باء - دعم دور التنسيق والاستجابة الذي تؤديه العناصر الفاعلة الإقليمية والوطنية والمحلية

٨١ - تتميز العناصر الفاعلة المحلية بقدرة أفضل على حشد الموارد المحلية لأنشطة التأهب والاستجابة. ويجب أن يكون تعزيز القدرات المحلية وزيادتها هو الهدف النهائي للجهود التي تُبذل لتعزيز القدرات الإقليمية في المجال الإنساني. ولتحقيق ذلك، يلزم إشراك المجتمع المحلي بكامله في عملية التصدي لأي كارثة بغية الإفادة من مجموعة المعارف والموارد التي يمكن أن يساهم بها مختلف أفراد المجتمع المحلي.

٨٢ - ولتعزيز دور الهيئات الإقليمية والعناصر الفاعلة الوطنية في الاستجابة في المجال الإنساني، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية، ينبغي أن يشجع المجتمع الدولي اللامركزية في إدارة المساعدات الإنسانية. وينبغي أن تسعى العناصر الفاعلة الدولية تدريجيا إلى تقليص الدور الذي تؤديه في توفير المساعدات الإنسانية مباشرة والتركيز على تعزيز قدرات التأهب المحلية وذلك لتيسير زيادة تحمل المسؤولية عن الاستجابة في المجال الإنساني وملكيتهما على الصعيدين الإقليمي والوطني. وفي وسع العناصر الفاعلة الدولية دعم هذا النهج بوسائل عدة منها توفير الدعم التقني والمالي. ولا بد للمجتمع الدولي أن يظهر، بشكل متزايد، وهو يؤدي دورا مكتملا للجهود التي تبذلها العناصر الفاعلة المحلية في سبيل التأهب للطوارئ الإنسانية والتصدي لها، كلما أمكن ذلك.

٨٣ - وفي حالات الصراع يتزايد إدراك العناصر الفاعلة الدولية في المجال الإنساني للأوضاع السياسية وأوضاع حقوق الإنسان الأساسية التي يعملون في ظلها. ويشكل

### جيم - تعزيز التنسيق والروابط في حالات الأزمات

٨٦ - أعاد المجلس الاقتصادي والاجتماعي في استنتاجاته المتفق عليها التأكيد على المبادئ التوجيهية للمساعدة الإنسانية الواردة في قرار الجمعية العامة ٤٦/١٨٢، وأهاب بالأمين العام ومنسق الإغاثة في حالات الطوارئ تأمين درجة عالية من الاتساق بين الجوانب المتعلقة بالمساعدات والبعد السياسي وحقوق الإنسان التي تنطوي عليها عملية تصدي الأمم المتحدة للأزمات. وتشكل الأعمال الإنسانية جانبا واحدا من جوانب عدة تتميز بها كيفية تصدي الأمم المتحدة المحتمل لصراع ما، ولا بد لهذه الأعمال من أن تترافق دوما مع جهود تبذل لإقامة سلم عادل ودائم. ودور الأمم المتحدة في مجالات السلم والأمن والشؤون الإنسانية دور مميز؛ ومع ذلك فإن سعي منظومة الأمم المتحدة لكفالة اتباع نهج متكامل حيثما أمكن يشكل أمرا حيويا. وخطت الأمم المتحدة عدة خطوات لتحسين اتساق الأعمال الإنسانية وفي الوقت نفسه المحافظة على استقلاليتها اللازمة. وثمة مثال على ذلك وهو مذكرة الأمين العام التوجيهية بشأن العلاقة بين المنسقين المقيمين/منسقي الشؤون الإنسانية وممثليه الخاصين، التي صدرت في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٠ والتي تمثل أول محاولة لتحديد العلاقات بين مختلف الأدوار التي تؤديها الأمم المتحدة في البلدان التي تعاني من أزمات بشكل أكثر وضوحا.

٨٧ - ويجب أن تتسم هياكل التنسيق في المقر، والأهم من ذلك على المستوى الميداني، بالشفافية وعلى الأخص حينما تتعدد الجهات الفاعلة التي تعنى بالمسائل الإنسانية ومسائل حقوق الإنسان، في محيط يشتمل على برامج سياسية وسلمية. ففي أفغانستان، تعمل منظومة الأمم المتحدة وفقا لإطار استراتيجي يتفرد بجمع أبعاد المنظمة السياسي والمتعلق بالمساعدة وحقوق الإنسان جنبا إلى جنب ضمن استراتيجيات متضافرة ترمي إلى دعم السلم. ويحظى

عشرة بلدان جدد إلى النظام. ويوصى بإنشاء فريق إقليمي مماثل في آسيا، وهي القارة الأكثر عرضة للكوارث في العالم. ومن بين التوصيات الأساسية التي وردت في الاستعراض الأخير لنظام أفرقة الأمم المتحدة للتقييم والتنسيق في حالات الكوارث ضرورة مواصلة زيادة وعي البلدان المعرضة للكوارث بهذا النظام وملكيته له. واعتبرت إقامة الشراكات في هذه المناطق وتمهيد السبيل لإيفاد بعثات أمرين ذوي أهمية عليا بالنسبة لقدرة النظام على توفير الدعم الفعال.

٨٥ - وعقب سلسلة الزلازل التي شهدتها السنوات الأخيرة، أعاد الفريق الاستشاري الدولي للبحث والإنقاذ إحياء أفرقة في منطقتي آسيا وأمريكا اللاتينية، جامعا جنبا إلى جنب البلدان المعرضة للزلازل مع البلدان التي تمتلك القدرة على المشاركة في عمليات البحث والإنقاذ في المدن داخل كل منطقة من المناطق. وتفيد هذه الأفرقة من الدروس التي استخلصت من الكوارث السابقة في مجال صياغة مفاهيم التأهب والاستجابة بالنسبة لمناطقها، على أساس معايير التوحيد، والتي حددها الفريق الاستشاري الدولي للبحث والإنقاذ والمتعلقة بإجراءات التدريب واستخدام المعدات والتنسيق في الميدان. وتشجع البلدان المعرضة للزلازل على المشاركة في هذه الأنشطة الإقليمية من أجل زيادة تأهبها الوطني للتصدي للزلازل ودمج هياكلها الوطنية المتعلقة بالبحث والإنقاذ داخل الهياكل الإقليمية والدولية. وبناء على طلب الحكومات المهتمة، بدأت في الآونة الأخيرة مشاورات بشأن مسألة وضع إطار قانوني للإجراءات الدولية للبحث والإنقاذ في المدن. وشكّل نحو ٢٢ بلدا (وهي بلدان من جميع القارات عرضة للزلازل مقدمة للمساعدة) فريقا أساسيا اجتمع في شباط/فبراير ٢٠٠١. وسيوسّع نطاق المشاورات لتشمل طائفة أوسع من البلدان في مرحلة ثانية، في وقت لاحق من العام.

أكبر بكثير من الاهتمام لصياغة الاستراتيجيات وتنسيق الأنشطة مع المنظمات غير الحكومية وتشجيع التقيد باستراتيجية إنسانية موحدة. وفي حالات الأزمات الطويلة، وكذلك في حالات ما بعد الأزمة والانتعاش، تزداد أهمية التنسيق والشراكات بين الجهات الفاعلة المعنية بالتنمية وتقديم المعونة، بما فيها مؤسسات بریتون وودز.

٩٠ - ويقدم القطاع الخاص دعمه في مجال التأهب للكوارث، والتصدي لها والتأهيل. ويقدم الدعم في مجالات مثل الاتصالات والنقل والهيكل الأساسية. فعلى سبيل المثال، تعاونت إحدى شركات الاتصالات الكبرى مع الأمم المتحدة والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، في تقديم الدعم المادي وفي مجال النقل والإمداد للموظفين وتدريبهم، وعن طريق المشاركة في التقييمات التي أجريت في السلفادور وطاجيكستان والهند. غير أن الرغبة في تقديم المساعدة أو تحمل المسؤولية الاجتماعية لا توجد لدى جميع الشركات التجارية. فبعض المؤسسات الوطنية والمتعددة الجنسيات تكسب اقتصاديا من انهيار النظم الإدارية في البلدان التي تمزقها الصراعات. ويمكن أن يكون لهذا تأثير على الحالة الإنسانية وعواقب مباشرة على العمليات الإنسانية. واللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بصدده بحث وتحليل السبل والوسائل التي يمكن أن تتيح تخفيف بعض هذه العواقب الوخيمة، وهي تعتمز المشاركة مع ممثلي الصناعة والمنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني في إجراء مزيد من النقاش لهذه المسألة.

٩١ - وشهدت عمليات التصدي الأخيرة للكوارث الطبيعية زيادة في استخدام الإمكانات العسكرية. فعلى سبيل المثال، ولواجهة الفيضانات في موزامبيق في عام ٢٠٠٠، وبقدر أدنى في عام ٢٠٠١، وفرت نسبة كبيرة من الطائرات والطائرات العمودية والمراكب التي أرسلت من الإمكانات العسكرية الخاصة ببلدان مختلفة، وتولى إدارتها مركز النقل

هذا الإطار بمساعدة نهج البرمجة المشتركة القائمة على المبادئ الذي تشارك فيه جميع الجهات الفاعلة في مجال تقديم المعونة (الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية والمناخون).

٨٨ - ويسعى منسق الإغاثة في حالات الطوارئ على نحو منظم، عن طريق المنسقين المقيمين/منسقي الشؤون الإنسانية في البلدان التي تعاني من حالات طوارئ معقدة، إلى تعزيز اتساق الأعمال الإنسانية بين جميع أقسام منظومة الأمم المتحدة والاحتفاظ في الوقت نفسه بالاستقلالية المناسبة للعمل الإنساني. وإضافة إلى ذلك، وكجزء من عملية متابعة تقرير الفريق المعني بعمليات الأمم المتحدة للسلام (A/55/305-S/2000/809)، ساعد منسق الإغاثة في حالات الطوارئ في وضع سياسات ذات صلة على نطاق المنظومة بأسرها. وشملت هذه المساعدة تحسين التنسيق بين جهود الإغاثة والتنمية وإصلاح هيكل المقر التي تدعم عمليات السلام والعمليات الإنسانية في الميدان. ولا بد من وجود فهم واضح لدور كل من الجهات الفاعلة العاملة في المجال السياسي وحفظ السلام والشؤون الإنسانية وتوزيع العمل والمسؤوليات بينها، وهذا أمر يجب أن يوضح حينئذ بصورة جلية ومستمرة للأطراف المتحاربة والسكان بشكل عام وترسيخها في أذهانهم. والتحدي الذي يُطرح حينها يتمثل في كيفية وضع مبادئ توجيهية شاملة تمكن مختلف الهيئات من الاحتفاظ باستقلاليتها وفي الوقت عينه تقديم الدعم التكميلي.

٨٩ - ونظرا لتنوع الجهات الفاعلة المشاركة في التصدي للأزمات، يلزم على هيئات الأمم المتحدة الإنسانية العمل على كفالة إقامة تعاون أوثق مع غيرها من الجهات الفاعلة في المجال الإنساني، ولا سيما المنظمات غير الحكومية. وهذا الأمر مهم بصفة خاصة نظرا للدور المتنامي الذي تؤديه المنظمات غير الحكومية في تقديم المساعدات الإنسانية ولتزايد المبالغ المالية التي تنقل إليها مباشرة. ويلزم إيلاء قدر

الفاعلة في المجال الإنساني والدول الأعضاء الأخرى على الصعد الوطني والإقليمي والدولي، وزيادة سرعة الحصول على تلك المعلومات وتوسيع نطاقها.

٩٣ - وثمة تحديات رئيسية تتمثل في تخفيف الازدواجية في جمع البيانات إلى حدها الأدنى ورفع إمكانيات حصول المستخدمين المحتملين عليها إلى حدها الأقصى. وفي السنوات القليلة الماضية، أنشئ في الميدان عدد من مراكز المعلومات المنسقة. ومن الأمور ذات الشأن في هذا المجال أن هذه المراكز تطورت في الميدان تلبية لحاجة واضحة لتنسيق المعلومات وإدارتها. وينبغي تنفيذ جزء هام من هذه العملية في المراكز التي ستنشأ مستقبلاً يتمثل في الاستفادة من قدرة السلطات الوطنية والمحلية وعلى جمع المعلومات المتعلقة باحتياجات سكانها وتبادلها وفي تعزيز تلك القدرة.

٩٤ - وفي عام ١٩٩٨، شكل فريق دعم المعلومات الجغرافية<sup>(٢)</sup> لتعزيز استخدام هذه المعلومات كحافز لإدارة المعلومات. وساهم في إنشاء مراكز المعلومات التي شاركت في إقامتها الأمم المتحدة وغيرها من الشركاء المعنيين بالشؤون الإنسانية والحكومات، وذلك لدعم العمليات الميدانية، مثل التي تنفذ في إثيوبيا وإريتريا وسيراليون وكوسوفو وكينيا. وطور كل مركز من المراكز الميدانية المخصصة المختلفة وأدوات جديدة هامة وحدد أساليب لتبسيط إدارة المعلومات وتنسيقها، وستجري محاكاتها واستخدامها في إنشاء مراكز جديدة. وهي تشمل أطراً متفقاً عليها لجمع المعلومات ونقلها وتبادلها؛ وشبكات معلومات عن المساعدة واللاجئين والمشردين داخلياً؛ وخرائط رقمية موحدة، ومنشورات عن التقييمات؛ وأدوات تتبع الموارد التي يستخدمها المانحون؛ وأدوات تخطيط المشاريع. وفي العديد من مراكز المعلومات، يعزز إشراك أعضاء المنظمات الإنمائية لتيسير الجهود التي تبذل لتنسيق عملية الانتقال من الإغاثة إلى الإعمار والتنمية.

والإمداد المشترك بين الوكالات. ويجري دوماً تحديث البيانات المتعلقة باستخدام الإمكانات العسكرية وإمكانات الدفاع المدني، وذلك من أجل زيادة الفعالية في مجال تنظيم استخدامها وتنسيقها في العمليات الإنسانية. وأتيح حالياً إمكانية أن يدرج في السجل المركزي استخدام التكنولوجيا المتقدمة في التصدي للكوارث. وتشمل مبادئ أوصلو التوجيهية لعام ١٩٩٤ استخدام الإمكانات العسكرية وإمكانات الدفاع المدني في التصدي للكوارث الطبيعية والتكنولوجية. غير أنه زاد عدد الدول المانحة التي قررت توفير الإمكانات العسكرية استجابة للطلبات الدولية على الدعم الإنساني في حالات الطوارئ المعقدة، كما كان عليه الحال في تيمور الشرقية وكوسوفو. وتعيد الأمم المتحدة حالياً بحث الحالات التي ينبغي فيها استخدام هذه الإمكانات وتوفيرها في مثل هذه الظروف وكيفية استخدامها.

## دال - إدارة المعلومات

### ١ - التأهب والإدارة والتنسيق

٩٢ - يعتبر جمع المعلومات وتحليلها وتوليها ونشرها عناصر رئيسية من جميع أنشطة التنسيق. إذ أن تبادل المعلومات الشاملة لعدة قطاعات والمؤسسية والجغرافية ودمجها يحسنان عملية صنع القرارات ويخفضان الوقت اللازم للاستجابة. والمعلومات، مثل الإحصاءات المتعلقة بتحركات السكان، والهياكل الأساسية الصحية القائمة، والأسر المعيشية الزراعية، وغيرها تدعم التخطيط لحالات الطوارئ، والقدرات على التأهب والتصدي، وتساعد في تمهيد الطريق للتخطيط الإنمائي في المستقبل. وأشارت الاستنتاجات المتفق عليها للمجلس الاقتصادي والاجتماعي لعام ١٩٩٩ إلى ضرورة تحسين القدرات على التأهب والتصدي. وفي هذا الصدد، يبذل جهد عام لتحسين نوعية المعلومات التي يجري تبادلها عن حالات الطوارئ بين الحكومة المعنية والجهات

## ٢ - الإدارة العالمية للمعلومات المتوافرة عن طريق الحاسوب المرتبط بالشبكة

٩٥ - ترد في الفقرة أعلاه أمثلة عن مراكز معلومات أنشئت لغرض محدد يتمثل في التصدي لأزمة معينة. وهي على الرغم من توافرها لجمهور عريض، فإنها تستهدف على الأخص الجهات التي تؤدي أدوارا أساسية في الميدان. ومن الهام أيضا إنشاء آلية دائمة عالمية لضمان انتشار واسع النطاق لإمكانيات الحصول على المعلومات ذات الصلة الموثوقة والشاملة والمحدثة. ولتحقيق هذا الغرض، أنشئ موقع Reliefweb لتيسير عملية تبادل المعلومات، بين الجهات المعنية بالشؤون الإنسانية في المقام الأول. ويشكل هذا الموقع الآن مصدرا رئيسيا للقيام، عن طريق الحاسوب المرتبط بالشبكة، بنشر المعلومات المتعلقة بالكوارث الطبيعية وغيرها من حالات الطوارئ. وتشجع الحكومات والأمم المتحدة والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية وغيرها من الهيئات ذات الصلة على المشاركة بنشاط عن طريق هذا الموقع الذي يتيح الفرصة لبلوغ ما يربو على ٦٠٠ مصدر معلومات (بما في ذلك وسائط الإعلام). ويشكل مركز الخرائط (Map Centre) التابع له والذي أعيد تصميمه مؤخرا واحدا من أكبر مراكز الخرائط على الشبكة، إذ يحتوي على خرائط مرفقة بمعلومات ذات صلة بالشؤون الإنسانية عامة ومتخصصة على حد سواء. وفي عام ٢٠٠١، أنشأ هذا الموقع مكتبا في كوبي، اليابان، لزيادة نطاق تغطية الكوارث الطبيعية وغيرها من الطوارئ في منطقة آسيا والمحيط الهادئ. وفي مطلع عام ٢٠٠١، أنشئ أيضا مركز افتراضي لتنسيق العمليات على الحاسوب المرتبط بالشبكة، وذلك لدعم إدارة المعلومات لدى الشركاء في عمليات البحث والإنقاذ. وعلى الرغم من أنه ما زال قيد التوسيع، اتضحت مدى فائدته كمكان يتيح سرعة الاتصال وتبادل المعلومات حينما ضربت السلفادور والهند كوارث الزلزال.

## ٣ - المعلومات السياقية

٩٦ - إن ضرورة تبادل المعلومات الدقيقة عن حالات الأزمات تضاهيها من حيث الأهمية ضرورة فهم السياق السياسي والاجتماعي المتغير التي تنفذ فيه خطط المساعدة. ومن شأن عدم فهمها أن يؤدي إلى تقديم مساعدات يساء فهمها أو تذهب إلى غير من يستحقها. وتسعى شبكة المعلومات الإقليمية المتكاملة التابعة للأمم المتحدة، التي أقيمت في نيروبي أثناء أزمة البحيرات الكبرى، وجرى استنساخها لاحقا في أبيدجان وجوهانسبرغ، إلى كفالة وصول معلومات دقيقة ونزيهة وفي حينها عما يحصل من أحداث واتجاهات إقليمية إلى صناع القرارات في الحكومات ووكالات المساعدة وشركاء الأمم المتحدة. وشهد عام ٢٠٠٠ تطورين رئيسيين هما إنشاء مكتب مختص بالقرن الأفريقي وآخر بوسط آسيا. ويغطي الأول إثيوبيا وإريتريا وجيبوتي والسودان والصومال. وبالنسبة للصومال، كان هذا المكتب أيضا السبّاق في نشر "webSpecial"، وهي مجلة إخبارية عن اتفاق السلام، ووضع مشروعا لإقامة إذاعة موجهة لسكان المناطق الريفية. أما بالنسبة للمكتب الثاني، فقد أكدت دراسات الجدوى التي أعدت في مطلع عام ٢٠٠٠ أن التغطية الإخبارية لوسط آسيا ضعيفة وغالبا ما تكون مولية لأحد الأطراف. ويساعد مكتب إسلام آباد التابع للشبكة الدولية، في سد هذه الثغرة، بتقديم تقارير عن الأحداث المتعلقة بالشؤون الإنسانية في أفغانستان وباكستان وطاجيكستان، ومنذ فترة قريبة في جمهورية إيران الإسلامية وجمهوريات وسط آسيا الأخرى.

## خامسا - التحديات التي تُصادف في تقديم المساعدة الإنسانية

### ألف - كفالة إمكانية الوصول إلى السكان المتضررين

٩٧ - توجد الجهات التي تقدم المساعدة الإنسانية في العديد من البلدان في أنحاء العالم، غير أنها تعجز عن الوصول

٩٩ - أما في بوروندي والصومال، فإن درجة انعدام الأمن بالنسبة للسكان، بل وللعاملين في ميدان المعونات أنفسهم، هي التي تحدد مدى القدرة على توفير المساعدة الإنسانية. فالهجمات التي تعرض لها العاملون في ميدان المعونات في العام الماضي تقتضي إجراء تقييم جديد للوضع الأمني في الوقت الذي تسعى فيه دوائر المساعدة الإنسانية إلى توسيع برامجها في هذين البلدين. ومع ذلك، تواصل الأمم المتحدة الدعوة إلى زيادة إمكانية الوصول إلى جميع السكان الذين يحتاجون المساعدة، كما تواصل تعزيز الجهود المبذولة لبناء السلام. وفي ٧ شباط/فبراير ٢٠٠١، وقّع وزير حقوق الإنسان في بوروندي ومنسق الشؤون الإنسانية بروتوكولا لفتح باب الحوار بين السلطات ودوائر المساعدة الإنسانية، وإيجاد آليات مشتركة لتحسين إمكانية الوصول إلى القطاعات الضعيفة من السكان وتوفير المساعدة لهم. وفي الصومال، يقوم الفريق القطري التابع للأمم المتحدة بتجميع أفضل السياسات والمبادئ التوجيهية بشأن المساعدة الدولية المقدمة إلى البلد في وثيقة عن "العلاقات المنظمة"، يجري الاتفاق عليها مع الهيئة الصومالية لتنسيق المعونة. وستشمل الوثيقة عناصر من مدونة سلوك الهيئة التي وضعت عام ١٩٩٥، والتي تتضمن احترام العادات المحلية، والحياد، وتقديم المساعدة في مقابل ضمانات بكفالة الأمن والعدالة لمرتكبي الأعمال الإجرامية. وبالتالي، فإن هذه المجموعة من القواعد العملية المتفق عليها بصورة مركزية تشكل أساسا لمفاوضات أكثر تفصيلا بين الوكالات والسلطات. وفي السودان، توجد اللجنة التقنية للمساعدات الإنسانية الفريدة من نوعها، حيث تضم أطراف الصراع والأمم المتحدة والمناخين لمناقشة مسائل كفالة إمكانية وصول المساعدة والأمن والمبادئ الإنسانية والمراسلات. وقد توصلت إلى عدة اتفاقات بروتوكولية مشتركة وقعتها الحكومة والأطراف المتحاربة من أجل تحسين المساءلة.

إلى قطاعات كبيرة من السكان المتضررين الذين يحتاجون إلى مساعداتها. وتوفير إمكانية الوصول هي من بين التحديات الرئيسية التي تُصادف في العمليات الإنسانية، ولا سيما في حالات الطوارئ المركبة. وكثيرا ما تكون فرص الوصول إلى السكان محدودة بسبب الوضع الأمني السائد، ولكن العقبات يمكن أيضا أن تكون في بعض الحالات نتيجة للسياسة العامة للسلطات التي تسيطر على منطقة بعينها أو بلد بعينه. فحكومة إسرائيل تفرض، من وقت لآخر، عمليات إغلاق خارجية وداخلية للأراضي الفلسطينية المحتلة، مما يعرقل حرية انتقال السلع والأفراد العاملين في المنظمات الإنسانية. وفي جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية، أصبحت إمكانية الوصول إلى السكان أسهل بدرجة كبيرة منذ عام ١٩٩٥، وإن كان لا يزال هناك بعض القيود المشددة على عمل الوكالات الإنسانية، وبخاصة فيما يتعلق بحرية الانتقال والرصد والتقييم.

٩٨ - وعند نشوب الأزمة في غينيا، انعدمت تماما إمكانية الوصول إلى مناطق الصراع نتيجة لانعدام الأمن وللتدابير العسكرية الصارمة التي اتخذتها الحكومة، مما حال دون حدوث أي تدخل من جانب منظمات الإغاثة. غير أنه بعد إجراء مفاوضات مع القادة الدوليين الرئيسيين، وبخاصة من جانب وكالات الأمم المتحدة مثل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وافقت الحكومة على وصول وكالات الإغاثة والوكالات الإنسانية من جديد إلى كل المناطق المعنية تقريبا، والتزمت بتقديم الدعم لنقل اللاجئين المشردين في هذه المناطق إلى داخل البلد بدرجة أكبر. واستنادا إلى مبدئي "كفالة إمكانية الوصول الآمنة إلى اللاجئين" و "حق المرور الآمن للاجئين"، اللذين حددهما المفوض السامي لشؤون اللاجئين وقبلتهما الحكومة، نُقل حوالي ٥٧ ٠٠٠ لاجئ من منطقة باروتس بيك خلال شهر أيار/مايو ٢٠٠١.

١٠٠ - وفي أنغولا، كما في عدد من الحالات الأخرى، يزداد تعقيد إمكانية الوصول إلى السكان من جراء انتشار الألغام الأرضية على نطاق واسع. فإمكانيات الوصول برا صارت مقيدة بدرجة كبيرة نتيجة للألغام الأرضية وانعدام الأمن إلى حد أنه صار يتعين نقل ٧٠ في المائة من المعونات الإنسانية عن طريق الجو. ومع ذلك، ساعدت الحكومة السكان المشردين داخليا من خلال فتح ستة ممرات برية رئيسية لإتاحة الفرصة للوكالات الإنسانية للوصول إلى المناطق التي تحتاج إلى المساعدة. ومع تحسن إمكانية الوصول إلى السكان، انخفض عدد المشردين داخليا الجدد بمقدار الثلثين تقريبا منذ عام ١٩٩٩. وذلك يثير التساؤل حول المدى الذي يزيد به انعدام إمكانية الوصول إلى السكان فعلا من حجم المشكلة الإنسانية. فمع عجز وكالات المعونة عن الوصول إلى المحتاجين في الظروف المعاكسة، لا يكون أمام السكان المتضررين في بعض الأحيان من خيار سوى التشرد سعيًا وراء المساعدة، مما يزيد من ضعفهم وتعرضهم لمخاطر أمنية يمكن أن تكون أعظم شأنًا. ورغم أن انعدام الأمن يؤدي دائما إلى تشريد المزيد من السكان، فإن تحسين الجهود المبذولة للتفاوض بشأن كفاءة إمكانية الوصول إلى السكان يمكن على الأقل أن يوفر لبعض الناس فرصة للبقاء في ديارهم حيث تتوفر بسهولة أكبر الآليات اللازمة للتصدي لمحتتهم.

١٠٢ - وفي جمهورية الكونغو الديمقراطية، قد يؤدي انسحاب الأطراف من خطوط المواجهة ونشر قوات حفظ السلام إلى تحسين كفاءة إمكانية وصول الوكالات الإنسانية إلى السكان وهيئة الأوضاع الأمنية اللازمة لتوصيل المساعدة الإنسانية. وحتى قبل ذلك، فإن المحاولات التي جرت لإقامة شراكات مع قادة المجتمعات المحلية لزيادة فعالية العمليات الإنسانية والتصدي للشواغل الأمنية قد صادفت قدرا من النجاح. ومن الأمثلة البارزة على ذلك أنه في أعقاب سلسلة من الهجمات التي وقعت في مدينة بونيا في الشمال الشرقي، احتشدت دوائر المساعدة الإنسانية ودخلت في مناقشات مع قادة مختلف المجتمعات المحلية، ونجحت في تحديد وتوسيع المجال المتاح للعمل الإنساني، لمنظومة الأمم المتحدة وللمنظمات غير الحكومية على حد سواء. وتحقق ذلك من خلال إنشاء لجان اتصال للعمليات الإنسانية في كل موقع من المواقع التي شهدت تهديدات للعاملين في الميدان الإنساني، وذلك لتوضيح حالات سوء التفاهم وتنقية الأجواء أمام العمليات الإنسانية. ولكن كان من المفجع أن مقتل ستة من العاملين في لجنة الصليب الأحمر الدولية مؤخرا في تلك المنطقة قد ألقى بدرجة كبيرة بظلاله القائمة على بدء تحسن الحوار. وتتواصل المفاوضات مع اللجان لاتقاء وقوع مأس أخرى. وفي أنحاء البلد الأخرى، تتفاوض الأمم المتحدة مع السلطات الحكومية والمتمردين لإعادة فتح الأنهار، التي يقتصر استخدامها الآن على التحركات العسكرية، أمام التجارة في إطار مبادرة "قوارب السلام". وقبل كل ذلك، تفاوضت منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) ومنظمة الصحة العالمية للتوصل إلى اتفاق على كفاءة إمكانية الوصول

١٠١ - غير أن التفاوض بشأن كفاءة إمكانية الوصول إلى السكان يثير بدوره مشاكل خاصة به، حيث لا يمكن إجراء مناقشات ذات معنى إلا مع الأطراف أو العناصر التي تسيطر فعلا بصورة مادية على المنطقة. والتفاوض بشأن كفاءة إمكانية الوصول إلى السكان عملية بالغة الدقة وتستغرق وقتا طويلا للغاية، دون أن تكون هناك أي ضمانات مؤكدة يكون لها أثر كبير على سير العمليات الإنسانية. ودائما ما تجد دوائر المساعدة الدولية نفسها وسط المصاعب بسبب

التي يتعرض لها موظفو الأمم المتحدة، وجوانب القصور التي تشوب هيكل إدارة الأمن، كما يطرح مقترحات لتعزيز سلامة وأمن موظفي الأمم المتحدة. وفي الوقت ذاته، تتواصل الهجمات التي يتعرض لها العاملون في ميدان المساعدة الإنسانية. وآخر الحوادث، منذ صدور ذلك التقرير، تشمل مقتل أحد موظفي مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في جمهورية الكونغو الديمقراطية في آذار/مارس ٢٠٠١، وقيام أحد الفصائل المسلحة في الصومال باختطاف ثمانية من العاملين في ميدان المعونات، ووقوع هجوم مسلح على قافلة أغذية تابعة لبرنامج الأغذية العالمي في بوروندي مما أسفر عن إصابة خمسة من العاملين في مجال الإغاثة بجروح، ووقعت كل هذه الحوادث في غضون شهر واحد. وأعقب ذلك خطف أربعة من العاملين في ميدان المعونات في السودان في نيسان/أبريل ٢٠٠١، ومقتل ستة من العاملين التابعين للجنة الصليب الأحمر الدولية بصورة وحشية في كمين استهدفهم في شرق جمهورية الكونغو الديمقراطية. وفي وقت أقرب، لقي طيار تابع للجنة الصليب الأحمر الدولية مصرعه عندما أسقطت طائرته بينما كان يلحق بها فوق جنوب السودان. ومن الواضح أن أمن العاملين في ميدان المساعدة الإنسانية يجب أن يظل يحظى بأولوية عالية من جانب الأمين العام والدول الأعضاء والمنظمات الإنسانية.

١٠٥ - وفي الاستنتاجات المتفق عليها للمجلس الاقتصادي والاجتماعي لعام ١٩٩٩، أقرت الدول الأعضاء بأهمية تعزيز أمن الموظفين، حيث دعت جميع الأطراف إلى كفالة سلامة الموظفين الدوليين والوطنيين العاملين في ميدان المساعدة الإنسانية. وقد اضطلعت الأمم المتحدة بالعديد من الجهود لتعزيز إدارة أمن الموظفين. وسيعرض على الجمعية العامة في دورتها السادسة والخمسين تقرير يتضمن اقتراحا بتوسيع نطاق الاتفاقية المتعلقة بسلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد

إلى المناطق المتضررة أو على وقف الأعمال الحربية لعدة أيام، بغرض تخصيص الأطفال. كذلك، استخدمت فكرة وقف القتال لأغراض إنسانية في إندونيسيا، وهو الأمر الذي لم يقتصر على السماح بتوصيل المساعدة إلى السكان المحتاجين فحسب، بل وأدى أيضا إلى خفض حدة القتال وتهيئة الجو أمام الحوار.

١٠٣ - وتضطلع الدول الأعضاء بدور حيوي في دعم جهود من يتفاوضون بشأن كفالة إمكانية الوصول إلى السكان، بممارسة نفوذ إضافي أو بالاضطلاع بجهود دبلوماسية وسياسية تكميلية. ومن الواضح أنه لا بد من اغتنام الفرصة إذا ما نجح التفاوض بشأن كفالة إمكانية الوصول إلى السكان، أو إذا ما أتيح تحقيق تحسن في الوضع الأمني. غير أن ثمة آثارا تمويلية هامة تترتب على ذلك، حيث أن كفالة إمكانية الوصول إلى السكان يمكن أن تزيد بدرجة كبيرة من حجم السكان المستفيدين. ففي أنغولا، تفيد الأنباء أن هناك حوالي ٥٢٥ ٠٠٠ من المشردين داخلها في مناطق يتعذر على دوائر المساعدة الإنسانية الوصول إليها حاليا. وإذا ما استمر التحسن في جمهورية الكونغو الديمقراطية، سيتعين على دوائر المساعدة الإنسانية أن تنهض بتحدي توفير الدعم لأكثر من مليونين من المشردين داخلها، كان أقل من نصفهم هم الذين يتلقون مساعدات إنسانية من قبل نتيجة لانعدام إمكانية الوصول إليهم. وبالنسبة لكثير من البرامج، تستند أرقام المستفيدين وما يتصل بها من طلبات تمويل إلى أعداد الناس الذين يمكن الوصول إليهم الآن. وإمكانية الوصول إلى السكان المستفيدين، التي تحققت بعد نضال طويل، يجب أن تقترن بتوفير المساعدة الفورية، وهو ما سيتوقف تماما على سرعة ومرونة ترتيبات التمويل.

## باء - سلامة وأمن الموظفين

١٠٤ - يسלט تقرير الأمين العام عن سلامة وأمن موظفي الأمم المتحدة (A/55/494) الضوء على طائفة من التهديدات

التعاون في مجالات التدريب، واستخدام الاتصالات المشتركة، والتخطيط الأمني المشترك، وتقاسم المعلومات، وتحليل السياقات.

١٠٨ - ولا يمكن الاستغناء عن الأمن بطبيعة الحال، غير أنه يتطلب دعماً مالياً من الحكومات. وفي كثير من الحالات، يكون من الواضح أن حجم الموارد المخصصة للأمن يحد من مدى الأمن المتوفر للموظفين. وينبغي أن تتوفر للأفرقة القطرية التابعة للأمم المتحدة الموارد اللازمة لأن تؤدي عملها بصورة أكثر أماناً. وتتواصل المناقشات مع الدول الأعضاء لضمان توفير الأموال اللازمة لتغطية الاحتياجات الدنيا المطلوبة لتعزيز أمن الموظفين. ويجب أن توضع متطلبات أمن الموظفين على أساس مالي متين وثابت، وينبغي تشجيع الدول الأعضاء على إبداء ذلك الالتزام، مما سيسلط الضوء بوضوح على الأولوية التي يوليها الأمين العام والدول الأعضاء لسلامة موظفي الأمم المتحدة العاملين في الميدان الإنساني.

### جيم - "اقتصاد الحرب" في حالات الطوارئ الإنسانية

١٠٩ - يعد التضعف التام تقريباً للسلطة المركزية من السمات التي تميز كثيراً من الحالات التي يتعين أن تتدخل فيها دوائر المساعدة الإنسانية. وفي مثل هذه الظروف، ترصد الجهات الإنسانية عدداً من الديناميات المحلية التي يمكن أن تؤثر على الحالة الإنسانية، بما في ذلك ظهور "اقتصاد حرب". فالخراب الذي يصيب البنية الأساسية، وغياب الرؤية السياسية أو الاجتماعية، وتقلص، إن لم يكن انعدام، الاحترام للهيئات الحاكمة يؤدي إلى زيادة اغتراب هياكل الحكم من قطاعات عديدة في المناطق التي يسيطرون عليها اسمياً، ولا سيما في المناطق الغنية بالموارد. والفراغ الذي يتركه ضعف السلطة السياسية أو الإدارية في المناطق الغنية بالموارد يسمح بظهور هياكل بديلة وانتزاعها السيطرة

المرتبطين بها (A/55/637)، بالإضافة إلى تقرير آخر استجابة لقرار الجمعية العامة ١٧٥/٥٥ المؤرخ ١٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٠ بشأن سلامة وأمن موظفي المساعدة الإنسانية وحماية موظفي الأمم المتحدة. ومن الواضح أن كفاءة فعالية إدارة الأمن وتحقيق أقصى درجة من سلامة وأمن الموظفين يقتضيان تعزيز مكتب منسق الأمم المتحدة للشؤون الأمنية والوكالات التنفيذية في الأمم المتحدة وتوفير الدعم اللازم لها. وفي هذا الصدد، دعت الدول الأعضاء في قرار الجمعية العامة ١٧٥/٥٥ إلى الإسراع بالنظر في اقتراح الأمين العام بتعيين منسق متفرغ لشؤون الأمن في الأمم المتحدة.

١٠٦ - إن عدم التصدي للمسائل الأمنية لا يقتصر على أنه يعرض العاملين في ميدان المساعدة الإنسانية للخطر ويكلفهم أرواحهم، بل أنه يترك نفس الأثر على السكان الضعاف الذين يساعدهم هؤلاء العاملون. فبعد الهجوم على مجمع أتامبا لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في تيمور الغربية في ٦ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠، قامت الأمم المتحدة والمنظمات الحكومية الدولية الأخرى بإجلاء كل الموظفين الدوليين من تيمور الغربية. وحدد القرار ١٣١٩ (٢٠٠٠) المؤرخ ٨ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠ الشروط التي لا بد وأن تفي بها حكومة إندونيسيا قبل أن يتسنى استئناف المعونات الإنسانية. وحتى تم ذلك، ظل نحو ٨٥ ٠٠٠ لاجئاً ينتظرون في المخيمات، التي كان الكثير منها في مناطق تسيطر عليها الميليشيات، مما زاد من المخاوف بشأن سلامتهم.

١٠٧ - وإدراكاً من اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات لأن الأمم المتحدة وشركائها في العمليات الإنسانية من خارج المنظومة يعملون في نفس بيئات الأزمات المعقدة، أيدت اللجنة التوصيات التي قدمتها فرقة عمل معنية بسلامة الموظفين بهدف زيادة التعاون الأمني على الصعيد الميداني بين الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية. وتتناول التوصيات

المتحدة في تعزيز مناخ المساءلة عن الأعمال الإجرامية وانتهاكات حقوق الإنسان.

### دال - الجزاءات

١١٢ - لا تزال أنظمة الجزاءات تشكل معضلة متزايدة الصعوبة بالنسبة لولاية الأمم المتحدة المزدوجة التي تجمع بين صون السلام وحماية الاحتياجات الإنسانية. وكما لاحظ الأمين العام، لا يمكن بسهولة التوفيق بين أهداف السياسات الإنسانية وسياسات حقوق الإنسان وبين أهداف أنظمة الجزاءات<sup>(٣)</sup>. فالجزاءات الاقتصادية تعد أداة فظفة في الغالب الأعم من الحالات<sup>(٤)</sup>، ويمكن أن تفرض صعوبات على السكان المدنيين بصورة لا تتناسب مع المكاسب السياسية التي يرجح تحقيقها. وقد تطور وعي عام داخل مجلس الأمن بأنه ينبغي توجيه المزيد من الجهود الجماعية في مجلس الأمن، في سياق أي أنظمة أخرى للجزاءات، إلى التقليل إلى أدنى حد من الآثار الجانبية السلبية غير المقصودة على الفئات الأكثر ضعفاً من سكان البلدان المستهدفة<sup>(٥)</sup>. وفي القرار ١٣٢٥ (١٩٩٩)، أشار مجلس الأمن بصفة خاصة إلى ضرورة مراعاة المصالح الخاصة للنساء والفتيات عند النظر في إقرار الاستثناءات الإنسانية المناسبة. فمن الضروري أن تدرج في أنظمة الجزاءات منذ بداياتها الأولى استراتيجيات للتخفيف من الآثار الإنسانية السلبية على القطاعات الضعيفة من السكان.

١١٣ - وقد استجاب مجلس الأمن بصورة إيجابية لهذا التحدي، وصار يلجأ بشكل متزايد إلى استخدام الجزاءات الأكثر تحديداً لأهدافها، مثلما هو الحال في أفغانستان وليبيريا وسيراليون. ويستخدم مجلس الأمن آليات الرصد والإبلاغ لتقييم الآثار الإنسانية لنظام الجزاءات المفروض على أفغانستان. وقد ساعد هذا التطور على معالجة بعض

الكاملة على الأصول الاقتصادية. وهذه الهياكل البديلة لا تهم في معظم الأحيان بمسائل الحكم، بل أهما في الأغلب، تكون أول من يفجر أعمال العنف ويزيدها اشتعالاً في مناطق الصراع. ويكون ذلك ما يحدث بصفة خاصة عندما تتصل الموارد بالاتجار غير المشروع، مثلما في حالة المخدرات. ويمكن أن تنشأ "اقتصادات حرب" أخرى، مثل تجارة السلاح واحتلاس وبيع المساعدة الإنسانية. وقد استفاد البعض من العوالة ومن دور المستثمرين الدوليين الذين يوفر لهم الوسائل اللازمة للاحتفاظ بنفوذهم، مثل الأسلحة وغيرها من لوازم النقل والإمداد.

١١٠ - كما أن هذه الهياكل البديلة تسحق السلطة التي يمارسها القادة المحليون. وبيئة الصراع التي تسيطر عليها الشخصيات الاقتصادية القوية كثيراً ما تتطور إلى شكل من العنف الجزئي والمحلي حيث تكتسب أطراف أصغر مزيداً من القوة من خلال استغلال الموارد المحلية والتلاعب بالسكان المدنيين المحليين. وفي كثير من حالات الصراع الحالية، مثلما في أنغولا وجمهورية الكونغو الديمقراطية وسيراليون، تكون هناك مصلحة ثابتة للشخصيات المحلية القوية في استمرار عدم الاستقرار حتى أهما تعتبر استعادة الهياكل الإدارية أو هياكل الحكم القوية بمثابة تهديد لأهدافها.

١١١ - والبرامج الإنسانية ذات المعنى يجب أن تأخذ ذلك في الحسبان، وأن تنتبه إلى السياق الذي تقع فيه الأحداث، وأن تشرك ممثلي السكان المستفيدين في تصميم البرامج. كما أن من الأهمية أن يزداد الدعم لآليات التصدي المحلية ولتمكين القيادات التقليدية للمجتمعات المحلية من خلال تمويل المبادرات المحلية. وعلى هذا المنوال، يجب تشجيع ودعم جهود الجهات المعنية بحقوق الإنسان وغيرها من الأطراف من أجل تدعيم وتعزيز سيادة القانون وإقامة العدل. وثمة مسؤولية مشتركة تقع على عاتق جميع أجزاء منظومة الأمم

إعادة الاندماج في حالات ما بعد انتهاء الصراع لتحديد سبل تعزيز ودعم المبادرات الانتقالية، وبخاصة فيما يتعلق بتحليل هياكل التنسيق ورؤيتها واستراتيجيتها وعملها الجماعي. وسينطوي تنفيذ تلك المبادرات على ارتباطات بأنشطة أخرى تتصل بحالات ما بعد انتهاء الصراع وبوضع خلاصة مركزة للممارسات والخبرات الميدانية المتصلة بالمرحلة الانتقالية، فضلا عن تصميم موقع تفاعلي على شبكة "الإنترنت" العالمية. كما أن نجاح أنشطة نزع سلاح المحاربين السابقين وتسريحهم وإعادة إدماجهم يعد عنصرا بالغ الأهمية في الانتقال إلى التنمية المستدامة. وقد أصدرت اللجنة التنفيذية للشؤون الإنسانية توجيهها بشأن التنسيق وتقسيم العمل بين المؤسسات، وبشأن كيفية تعزيز قدرة الأمم المتحدة على معالجة هذه المسألة على الصعيد الميداني وفي المقر على حد سواء.

١١٦ - ويعد تأمين اهتمام الحكومات وسائر الأطراف من خارج منظومة الأمم المتحدة تحديا رئيسيا آخر في سد تلك الفجوة. وقد شددت الحكومات على ضرورة مشاركة الأطراف الإنمائية من البدايات الأولى قدر الإمكان في صياغة خطة عمل إنسانية مشتركة من خلال عملية النداءات الموحدة، وإن كانت قد قالت أيضا إن مشاركتها هي المبكرة تظل عنصرا شديدا الأهمية. وأشارت إلى أن تحقيق الاتساق أمر مطلوب من الدول الأعضاء في مجالس إدارات مختلف مؤسسات الأمم المتحدة، ومن المؤسسات المالية الدولية (مؤسسات بريتون وودز)، من أجل تعزيز البرمجة الاستراتيجية المتكاملة. وأضافت أنه ينبغي على المانحين أن يواصلوا استكشاف الأساليب المتكررة للتغلب على المعوقات في تمويل أنشطة الانتقال إلى التنمية، مثلا من خلال إنشاء آليات تمويل خاصة لمرحلة الإنعاش الانتقالية.

الشواغل المتعلقة بدور الأمم المتحدة في المعاناة المتصلة بالجزءات.

## هاء - الارتباطات بين الإغاثة والإصلاح وبين التنمية في حالات ما بعد انتهاء الصراع وما بعد الكوارث الطبيعية

١١٤ - يعكس قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ أهمية الربط بين أنشطة الإغاثة والأنشطة الإنمائية، وهو ما كرر المجلس الاقتصادي والاجتماعي التأكيد عليه في استنتاجاته المتفق عليها لعامي ١٩٩٨ و ١٩٩٩. كما أنه شاغل رئيسي من شواغل منظومة الأمم المتحدة. ففي كل من حالات الكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ المركبة، يجب أن تكون مسألة الإغاثة والإصلاح محل نظر من البداية، ويجب أن تطبق الأدوات الإنمائية في أول فرصة ممكنة. وقد استخدم النداء الانتقالي المشترك بين وكالات الأمم المتحدة كأداة في عدة حالات طوارئ، منها توجيهه عقب زلازل السلفادور، في محاولة لتسليط الضوء على الفجوة التي تفصل بين الإغاثة والتنمية وسد تلك الفجوة. ويجري حاليا صقل هذه الأداة بدرجة أكبر، اعتمادا على الاستجابات المتباينة من قبل المانحين. وعملينا التقييم القطري الموحد وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية تتيحان على حد سواء فرصا لتحديد وتنفيذ الاستراتيجيات الانتقالية، وتتطلبان ترابطا في التحليل والتخطيط والبرمجة في الأجلين المباشر والطويل. وتستكشف الأمم المتحدة، من خلال عملية بروكنجز، سبل تحسين شراكات التنفيذ بين المانحين والحكومات والمجتمع المدني، تحديدا من أجل استخدام موارد وأدوات المعونات المتاحة وتوزيع المسؤوليات بين الشركاء.

١١٥ - ويعد الصراع أكبر تهديد للانتقال إلى التنمية المستدامة. وفي أيار/مايو ٢٠٠١، انخرطت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات في مناقشات واسعة حول مسألة

## واو - المسائل الإدارية

### ١ - قواعد وإجراءات مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في حالات الطوارئ

١١٧ - في القرار ١٨٢/٤٦ قررت الجمعية العامة أنه ينبغي للأمم المتحدة أن تضع قواعد وإجراءات خاصة بالطوارئ لتمكين جميع المنظمات من صرف أموال الطوارئ بسرعة والحصول على إمدادات ومعدات الطوارئ فضلا عن تعيين موظفي الطوارئ. ومن أجل حل معظم المشاكل التي كانت تعوق الاستجابة السريعة لحالات الطوارئ وفي حدود الإجراءات الإدارية المعمول بها حاليا في الأمم المتحدة، طلب منسق الإغاثة في حالات الطوارئ من الأمين العام تفويضه صلاحيات استخدام الأموال الخارجة عن الميزانية لدعم الحالات الطارئة الإنسانية في الميدان وذلك في مجالات المالية والشراء وتعيين موظفي الطوارئ.

تفويض السلطات وزيادة توحيد الإجراءات الإدارية أثناء المرحلة الأولية لحالة الطوارئ من أجل تعيين موظفي الطوارئ وإجراء المعاملات المالية وعمليات الشراء في الميدان. ويجري النظر حاليا في التوصيات من قبل المكاتب ذات الصلة التابعة للخدمات المركزية للأمم المتحدة بالتشاور مع مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية.

١١٩ - بيد أن تفويض السلطات والإجراءات الإدارية الخاصة لا يكفيان وحدهما لضمان الاستجابة الفعالة لحالات الطوارئ إذا لم تكملهما آليات للتأهب والاستجابة لحالات الطوارئ. ويعمل مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في الوقت الحالي واستنادا إلى عمليات الاستعراض الداخلية التي أجراها مؤخرا على تعزيز دعمه الإداري في الميدان وتعزيز قدرته للاستجابة بطريقة فعالة أكثر لحالات الطوارئ.

### ٣ - الحالة المالية لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية

١٢٠ - تمثل تقديرات الموارد الخارجة عن الميزانية لفترة السنتين الحالية نسبة ٨٩,٥ في المائة وتمثل الميزانية العادية نسبة ١٠,٥ في المائة من الموارد الإجمالية التي يحتاجها المكتب بالمقارنة إلى نسبة ٨٩,١ في المائة ونسبة ١٠,٩ في المائة على التوالي في فترة السنتين ١٩٩٨-١٩٩٩. واقترح الأمين العام ومن أجل الميزانية البرنامجية المقترحة للمكتب لفترة السنتين المقبلة زيادة بمعدل ٥,٦ في المائة على اعتمادات الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠١. وبالرغم من هذه الزيادة يظل المكتب يعتمد إلى حد بعيد على الموارد الخارجة عن الميزانية التي يمول منها جميع أنشطته الميدانية. ويظل دعم المانحين حيويا للمكتب، ولا سيما من أجل تمويل بعض المشاريع في المقر ومتطلبات التنسيق في الميدان، التي ظلت تفتقر للتمويل على الدوام. ومثلما طلب من الدول الأعضاء أيضا ينبغي أن تتواصل الجهود لتأمين قاعدة مالية مستدامة لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية.

١١٨ - مُنح مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في عام ١٩٩٩ تفويضا للسلطات لإصدار الأذون المالية وقبول تبرعات المانحين دون موافقة الخدمات المركزية للأمم المتحدة. ووضعت ترتيبات أيضا لكي يستند المكتب إلى الدعم المهم الذي توفره الخدمات الإدارية العامة في جنيف وذلك لضمان الوجود السريع للموظفين والمعدات في حالات الطوارئ. وأثبت كل ذلك فائدة كبيرة في توحيد الإجراءات الإدارية في حالات الطوارئ بالرغم من أن المكتب لا يزال يواجه صعوبات في توفير الدعم السريع. ودعا المجلس الاقتصادي والاجتماعي في جزئه الإنساني في عام ٢٠٠٠ إلى وضع قواعد وإجراءات إدارية خاصة لتتيح للأمم المتحدة توفير الموظفين والسوقيات من أجل الاستجابة للاحتياجات الإنسانية. وأكمل مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية استعراضا للإجراءات الإدارية في حالات الطوارئ كما أوصى استنادا إلى الخبرة المكتسبة في العمليات الإنسانية الأخيرة بإجراء تغييرات محددة لمعالجة أوجه القصور. وشمل ذلك تعزيز

## سادسا - ملاحظات وتوصيات

حجم العناصر الإنسانية طلبات كبيرة على آليات التنسيق فإنه أتاح أيضا تحقيق استجابة واسعة من خلال الجهود الموحدة. وتم توجيه المزيد من التركيز على تعزيز قدرة الحكومات والمجتمعات المحلية في المناطق المعرضة للكوارث من أجل التأهب والاستجابة للأزمات وتقليل الأضرار المحتملة. وبدأت الآليات الإقليمية تؤدي دورا مهما في الاستجابة المنسقة للكوارث الطبيعية والطوارئ المعقدة إلا أن إمكاناتها الكاملة لم تستغل حتى الآن. وأصبح نهج الاستجابة المنسقة للأزمات أكثر استراتيجية. وبدأ ربط عمليات إعادة التأهيل والتنمية بعمليات التخطيط في وقت مبكر رغم أن الفجوات لا تزال قائمة. والمطلوب هو مشاركة العناصر الإنمائية في الوقت الملائم وتحسين إمكانيات التمويل من قبل المانحين أثناء الفترة الانتقالية. أما في حالات الصراع فقد تم تحقيق درجة عالية من التنسيق بين العمليات السياسية وعمليات حفظ السلام والعمليات الإنسانية وعمليات حقوق الإنسان. ولكن ومرة أخرى فإن المطلوب هو بذل جهود إضافية ولا سيما لضمان تقديم الدعم الكامل والاحترام للواجبات والمبادئ الإنسانية في مثل هذه الظروف.

١٢٣ - أتاحت التكنولوجيا إجراء تقييمات سريعة وأكثر دقة لآثار الطوارئ. ويسرت إدارة المعلومات بشكل أفضل وإمكانية جمع المعلومات الحيوية بسهولة أكبر ثم تقييمها بعد ذلك من قبل مجموعة واسعة من العناصر المهمة. إلا أن المجتمع الإنساني لا يزال في المراحل الأولى لتسخير واستخدام جميع المزايا التي يمكن أن توفرها التكنولوجيا لتقديم استجابة إنسانية فعالة ومنسقة. استجاب القطاع الخاص بسخاء لطلبات الأمم المتحدة من أجل المساعدة ولكن يمكن إشراكه بقدر أكبر في مباشرة مسؤولية أوسع واقتراح السبل للدعم الإيجابي. وفي جميع هذه الجهود يمثل الدعم الذي تقدمه الدول الأعضاء عاملا رئيسيا. فبالرغم من التحسن الذي

١٢١ - يبين الطابع العام لهذا التقرير نوع القضايا التي واجهتها الأمم المتحدة وشركاؤها الإنسانيون على مدى ١٠ سنوات منذ اعتماد قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ وظهور بعض التحديات الإنسانية والفرص الجديدة. ويؤكد عدد المنظمات الإنسانية في حد ذاته والأنشطة المتنوعة التي تضطلع بها الحاجة إلى مواصلة تعزيز آليات التنسيق الإنسانية. إلا أن البيئة الإنسانية وإطار عمل هذه المنظمات قد تغير أيضا مما زاد من المطالب على المنظومة. وأصبحت حالات الطوارئ المعقدة تتميز وبشكل متزايد بصراعات داخلية وبتعدد الأطراف والمصالح ويجدر بالذكر هنا الدور الذي تلعبه بعض اقتصادات الحرب في تكريس الصراعات. كما أصبح التشريد بسبب الصراعات أوسع نطاقا وأكثر تعقيدا وانتشارا من الناحية الجغرافية. وأصبح المدنيون أكثر استهدفا واشتركا في الصراعات. كما أصبح العاملون في الأنشطة الإنسانية يوجدون بالقرب من مناطق الصراع أكثر من أي وقت مضى ويتعرضون لمخاطر جسيمة ولخسائر لا يمكن قبولها. وبالرغم من ذلك فتظل الصعوبات تحول دون الوصول إلى أعداد كبيرة من السكان المستضعفين أو مساعدتهم. وفي الوقت ذاته ظلت الكوارث الطبيعية تحدث من حين إلى آخر واستهدفت مناطق معينة بشكل متكرر في بعض الأحيان وفي تواتر سريع حيث لا تكون عمليات الإنعاش قد بدأت قبل أن تحدث الأزمة التالية. ولم يقتصر الأمر على تكرارها فقط وإنما أصبحت أكثر دمارا وتكلفة للموارد البشرية والمالية، ولا سيما في البلدان النامية. كما أصبحت المجتمعات أكثر ضعفا في مواجهة الكوارث بسبب عدة أسباب منها الفقر وسوء التخطيط ومحدودية آليات الوقاية والتأهب والاستجابة.

١٢٢ - لقد أتاح العقد بعض الفرص لتقديم استجابة بسرعة وكفاءة أكبر للطوارئ الإنسانية. وفي الوقت الذي فرض فيه

الطبيعية والطوارئ والترتيبات الأمنية من أجل موظفي الأمم المتحدة والموظفين المرتبطين بها؛

(د) حث الدول الأعضاء على تنسيق تخطيط الموارد المقدمة إلى عملية النداءات الموحدة و ضمان التمويل المتوازن لمجمل المشاريع؛

(هـ) دعوة الدول الأعضاء إلى إيلاء اهتمام خاص لتمويل أمن الموظفين عن طريق القنوات المختلفة، بما في ذلك عملية النداءات الموحدة؛

(و) دعوة الحكومات المانحة إلى النظر في السبل والوسائل الكفيلة بضمان تمويل الأنشطة الانتقالية في الوقت المناسب، بما في ذلك توفير الموارد اللازمة لتمكين السكان المتأثرين بالكوارث من استئناف أنشطتهم الاقتصادية وأنشطتهم الأخرى المتصلة بالمساعدة الذاتية في أسرع وقت ممكن؛

(ز) مناقشة الدول الأعضاء لدعم المبادرات التي تشجع تبادل المعلومات ونشرها فيما بين المنظمات الإنسانية والحكومات وزيادة استخدام تكنولوجيا المعلومات لزيادة تعزيز القدرات للتأهب والاستجابة للأزمات الإنسانية، ولاسيما في البلدان النامية؛  
الوقاية والتأهب والاستجابة

(ح) تطلب إلى المجتمع الدولي تقديم مزيد من الدعم لتعزيز القدرات الإقليمية والوطنية في مجالات الوقاية والتأهب والاستجابة وذلك بتوفير المساعدة التقنية والمالية؛

(ط) تشجيع الدول الأعضاء والهيئات الإقليمية على وضع خطط طارئة للكوارث الطبيعية والأزمات البيئية المعقدة وذلك بدعم من منسقي الشؤون الإنسانية المقيمين التابعين للأمم المتحدة والأفرقة القطرية للأمم المتحدة؛

حدث على مدى السنوات العشر السابقة في تنسيق الاستجابة الإنسانية فقد أوضح العقد أن العمل الإنساني لا يكون بديلا عن العمل السياسي. وبدون الجهود السياسية والدبلوماسية المنسقة فلا يمكن الاستجابة لكثير من الأزمات بطريقة ملائمة.

١٢٤ - أثبتت الأزمات والآليات التي وضعها قرار الجمعية العامة ٢٨٢/٤٦ فعاليتها على نطاق العقد بالرغم من أنها سوف تستفيد أكثر من زيادة التعزيز والتعديل. ويتطلب التصدي للتحديات المتبقية استمرار اشتراك الدول الأعضاء والكيانات الإنسانية للأمم المتحدة وشركائها. كما يتطلب الأمر أيضا التزاما معززا من جانب الدول الأعضاء بضمان توفير الموارد اللازمة بطريقة ثابتة ويمكن التنبؤ بها لكفالة الاستجابة المنسقة القوية للطوارئ الإنسانية.

١٢٥ - ربما تود الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي في هذا الصدد أن تقوما بما يلي:

تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية

(أ) دعوة الدول الأعضاء والمنظمات الإنسانية إلى دعم جهود منسق الإغاثة في حالات الطوارئ في أداء وظائفه، بما في ذلك التفاوض من أجل تحسين سبل الوصول إلى السكان المستضعفين من أجل تسهيل تقديم المساعدة الإنسانية لهم؛

(ب) دعم تعزيز اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات في جهودها الرامية إلى تحسين الاستجابة المنسقة للطوارئ الإنسانية؛

(ج) دعوة الجمعية العامة إلى النظر بعناية في توصيات الأمين العام المتعلقة بزيادة الاستخدام الفعال للسندوق الدائر المركزي للطوارئ، ولا سيما فيما يتعلق باستخدامه في دعم المساعدة الإنسانية في حالات الكوارث

لتلبية احتياجات الأشخاص المشردين داخليا بطريقة منسقة ضمن السياق العام لبرامجها الإنسانية؛

(ع) تشجيع الدول الأعضاء على حماية حقوق الطفل وتلبية احتياجاته المالية، ولا سيما فيما يتعلق بحصوله على الخدمات الصحية والتعليمية الأساسية أثناء الصراع وبعده، وذلك كجزء من جهودها لتحقيق الإنعاش الطويل الأجل وإعادة التعمير؛

(ف) تشجيع جميع العناصر الفعالة الدولية على توفير التدريب للجنسين ولجميع الموظفين لضمان إدماج المنظورات الجنسانية ذات الصلة في جميع مجالات العمل الإنساني.

الحواشي

(١) S/2001/331.

(٢) دعم المعلومات الجغرافية فريق عامل مخصص الغرض تقوده الأمم المتحدة ويتألف من برامج الأمم المتحدة الإنسانية الرئيسية والوكالات المتخصصة وهيئات أخرى (مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، واليونيسيف، وبرنامج الأغذية العالمي، ومفوضية شؤون اللاجئين والفاو والبنك الدولي، ووكالات مانحة، مثل وكالة المعونة التابع للولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي.

(٣) انظر تقرير الأمين العام لعام ١٩٩٨ عن أعمال المنظمة، الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة ٥٣، الملحق رقم ١ (A/53/1).

(٤) تقرير الأمين العام إلى مجلس الأمن، المؤرخ ١٣ نيسان/أبريل ١٩٩٨ عن أسباب الصراع وتعزيز السلام الدائم والتنمية المستدامة في أفريقيا (A/52/871-S/1998/318).

(٥) S/1995/300، المرفق الأول.

(ي) الإحاطة بعمل الأفرقة الإقليمية للتقييم والتنسيق في حالات الكوارث التابعة للأمم المتحدة وذلك بتنسيق المساعدة الإنسانية أثناء حالات الطوارئ الإنسانية ودعوة الدول الأعضاء إلى دعم جهود مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية الرامية إلى إنشاء أفرقة إقليمية لآسيا وأفريقيا؛

(ك) تشجيع الدول الأعضاء في المناطق المعرضة للبراكين على الاشتراك في الأنشطة الإقليمية للفريق الاستشاري الدولي للبحث والإنقاذ من أجل تعزيز التأهب على الصعيد الوطني والاستجابة لحدوث البراكين وتعزيز قدراتها على المشاركة في الهياكل الإقليمية والدولية في البحث والإنقاذ؛

(ل) تشجيع الدول الأعضاء على دعم جهود الأمم المتحدة وشركائها الإنسانيين في إجراء دراسات للدراسات المستفاد ودراسات للتقييم بشأن الاستجابة للكوارث الطبيعية في حالات الطوارئ المعقدة وذلك بغرض تعزيز استجابة المنظمة في المستقبل؛  
الجماعات ذات الاحتياجات الخاصة

(م) تشجيع الدول الأعضاء على الاعتراف بالدور الإيجابي الذي يمكن أن يقوم به السكان المتأثرون بالأزمات في تقديم المساعدة الإنسانية وبعده ذلك في تنفيذ أنشطة إعادة التأهيل وبناء السلام؛

(ن) دعوة الدول الأعضاء للنظر في السبل التي يمكن بها دعم المجموعات النسائية وتعزيزها لتمكينها من القيام بدورها بالكامل في المبادرات الرامية إلى تشجيع السلام والأمن واحترام حقوق الإنسان والتنمية؛

(س) تشجيع الدول الأعضاء على دعم جهود الأمين العام الرامية إلى تعزيز قدرة منظومة الأمم المتحدة