JIU/REP/2006/5

نحو برنامج للأمم المتحدة للمساعدة الإنسانية من أجل الاستجابة للكوارث والحد منها:

الدروس المستفادة من كارثة موجات المد الزلزالي (التسونامي) بالمحيط الهندي

من إعداد

تادانوري إينوماتا

وحدة التفتيش المشتركة

جنيف، ٢٠٠٦

الأمم المتحدة

JIU/REP/2006/5
ARABIC
Original: ENGLISH

نحو برنامج للأمم المتحدة للمساعدة الإنسانية من أجل الاستجابة للكوارث والحد منها:

الدروس المستفادة من كارثة موجات المد الزلزالي (التسونامي) بالمحيط الهندي

من إعداد

تادانوري إينوماتا

وحدة التفتيش المشتركة

الأمم المتحدة، جنيف ٢٠٠٦

وفقـــاً لـــلمادة ١١-٢ من النظام الأساسي لوحدة التفتيش المشتركة، وُضع هذا التقرير "في صورته النهائية بعد التشاور فيما بين المفتشين بغية التأكد من أن هذه التوصيات تعكس الحكمة الجماعية للوحدة".

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
الملخص التنفيذي		iv
مقدمة	١ -٦	١
أولاً - معلومات أساسية	٧ -٢٩	٣
ثانياً - مبادئ وسياسات النظام الحالي للمساعدة الإنسانية	٣٠ -٦٠	١٠
ثالثاً - الإطار المتعلق بالإدارة السليمة والتنظيم	٦١ -٩٤	٢٠
رابعاً - خدمات الدعم المشتركة وتعبئة الموارد	٩٥ -١٠٨	٣٠
خامساً - نحو برنامج للأمم المتحدة للمساعدة الإنسانية يُعنى بالاستجابة للكوارث والحد من آثارها	١٠٩-١١٢	٣٤

المرفقات

الأول - مجموع ميزانية منظومة الأمم المتحدة		٣٦
الثاني - الموارد المالية للحد من الكوارث والاستجابة لها ٢٠٠٠-٢٠٠٥		٣٧
الثالث - موارد مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية ولأمانة الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث		٣٩
الرابع - النظام المؤسسي الحالي للحد من الكوارث والاستجابة لها		٤١
الخامس - مجال اختصاص الكيانات ذات الصلة بالمساعدة الإنسانية الدولية في مراحل إدارة الكوارث		٤٢
السادس - السياسات والمبادئ العامة والمبادئ التوجيهية التي وضعتها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات		٤٣
السابع - منسق الشؤون الإنسانية في الميدان		٤٤

(A) GE.06-02241 181206 201206

الملخص التنفيذي

الهدف:

تعزيز قدرة منظومة الأمم المتحدة على تنسيق ودعم أنشطة المساعدة الإنسانية من أجل الحد من الكوارث والاستجابة لها عن طريق ما يلي:

- **تكامل إدارة وتنسيق البرامج والموارد،**
- **وترشيد وتوحيد الممارسات التشغيلية والإدارية والمالية المتصلة بالحد من الكوارث وبالاستجابة لها.**

الاستنتاجات والتوصيات الرئيسية

ألف - إذا كانت تجربة كارثة موجات المد الزلزالي (التسونامي) التي وقعت في المحيط الهندي قد برهنت على أي شيء فإنها برهنت على وجود حاجة ماسة إلى تعزيز فهم وتطبيق المبادئ التوجيهية القائمة الموضوعة دولياً بشأن الإغاثة وتحقيق الانتعاش في حالات الكوارث في معظم البلدان المتأثرة بالكوارث. وبُرهن أيضاً على عدم وجود اتفاقات تنظيمية واضحة ومتناسقة بشأن إدارة الكوارث والمساعدة الإنسانية بشأنها، باستثناء اتفاقية تامبير المتعلقة بتقديم موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية للحد من الكوارث وعمليات الإغاثة (يُطلق عليها فيما يلي "اتفاقية تامبير"). وبناءً عليه، فلإيجاد إطار تنظيمي دولي تكون فيه البلدان المتأثرة بالكوارث والبلدان المقدمة للمساعدة مُلزَمة بأن تطبقه على أرض الواقع، يكون من الأهمية القصوى قيام منظومة الأمم المتحدة بالمساعدة في تعزيز الأطر الوطنية لإدارة الكوارث وقيام المجلس الاقتصادي والاجتماعي بالمبادرة بصياغة صكوك وأنظمة قانونية دولية متناسقة في إطار عملية صنع قرارات حكومية دولية تكون مفتوحة أمام جميع أنواع أصحاب المصلحة المحتملين والجهات الفاعلة المعنية.

التوصية ١

ينبغي أن تطلب الجمعية العامة إلى الأمين العام ما يلي:

(أ) أن يستعرض ويقيِّم الاتفاقات والأنظمة والقواعد والمبادئ التوجيهية القائمة المتعلقة بتقديم المساعدة الإنسانية الدولية من أجل الاستجابة للكوارث والحد منها والتي وضعتها منظمات متعددة الأطراف، وذلك من حيث مدى ملاءمتها للبلدان المتأثرة بالكوارث وللبلدان المقدمة للمساعدة؛

(ب) أن يقدم تقييمه عن ذلك في عام ٢٠٠٧ إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي من أجل النظر فيه والموافقة عليه، إلى جانب مقترحات بشأن مجموعة من المعايير التنظيمية والصكوك القانونية الدولية يمكن بواسطتها التصدي بفعالية أكبر لأخطار الكوارث العالمية الناشئة؛

(ج) أن يأخذ في الحسبان التوصيات ٢ إلى ٦ عند تقديم مقترحاته المشار إليها أعلاه؛

(د) أن يوعز إلى وكيل الأمين العام للشؤون الإنسانية ومنسق الإغاثة في حالات الطوارئ مساعدة البلدان المتأثرة بالكوارث في إيجاد قدرات وطنية على تكييف وتنفيذ الإجراءات والمبادئ التوجيهية الحالية الموضوعة دولياً بشأن الاستعداد للكوارث وإدارتها.

➢ **ستُسهم تنفيذ هذه التوصية في تدعيم فعالية نظام الأمم المتحدة للمساعدة الإنسانية.**

باء - ثمة توافق آراء عام على أن الاحتياجات القياسية الدنيا الحالية الواردة في المبادئ التوجيهية المتعلقة بالنزوح الـــدولي لا تشـــمل الاحتياجات الحيوية للسكان المتأثرين بالكوارث وحقهم في الوصول إلى المعلومات الإنسانية وأدوات الاتصالات، التي تتيح لهم إنذاراً مبكراً من الأخطار المتعددة وتدابير تتعلق بالأمن والسلامة.

➢ **وستُسهم التوصية التالية في تدعيم فعالية عمليات الإغاثة المستقبلية للسكان المتأثرين بالكوارث.**

التوصية ٢

ينـــبغي أن تطلب الجمعية العامة إلى الأمين العام صياغة احتياج إضافي من الاحتياجات القياسية الدنيا الـــواردة في المـــبادئ التوجيهـــية المتعلقة بالتشرد الداخلي (E/CN.4/1998/53/Add.2)، يُكمِّل الاحتياجات المنصوص عليها حالياً من أجل ضمان وصول السكان المتأثرين بالكوارث إلى تقاسم المعلومات والأدوات الإذاعية وأدوات الاتصالات لكي تتوفر لديهم معلومات إنسانية كافية.

جيم - فالنظام الحالي للاستجابة لحالات الطوارئ المرتكز على تقييم تأثيرات الكوارث يقتصر على البلد المتأثر ومواطنيه. أما الاستجابة للكوارث الكبيرة التي تتخطى الحدود، مثل موجات المد الزلزالي (التسونامي) التي وقعت في المحيط الهندي، فتتطلب قيام اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بإعادة بحث إطار المساعدة الحالي. وإن خبرة السلطات التي باشرت عملية تحديد هوية ضحايا التسونامي في تايلند، والتي تقدم معلومات إلى ضحايا التسونامي، وبالتالي تجسد الأبعاد العالمية للمساعدة الإنسانية، يمكن اعتبارها إحدى أفضل الممارسات التي تستحق المحاكاة.

➢ **مـــن المتوقع أن تؤدي التوصية التالية إلى نشر أفضل الممارسات المتعرف عليها في تجربة عملية تحديد هوية ضحايا التسونامي في تايلند وإلى الإفادة من الأنشطة الإغاثية التي تقوم بها الأمم المتحدة في المستقبل.**

التوصية ٣

ينبغي قيام الأمين العام بإجراء تقييم متعمق لخبرة وإنجازات عملية تحديد هوية ضحايا تسونامي في تايلند باعتبارها إحدى أفضل الممارسات في أي آلية لإدارة الكوارث، وأن يقدم استنتاجاته عن ذلك إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي وأن يقترح، على النحو المناسب، نظاماً لتحديد هوية الضحايا من أجل النظر فيه واعتماده.

دال - ومن وجهة نظر لفيف من مسؤولي الحكومات والمنظمات الدولية أوضحوا آراءهم وتبادلوها مع المفتش، وُجد اتفاق عام على أن الإطار القانوني الدولي الحالي فيما يتعلق بعمليات الإغاثة العسكرية والجوية لا ينص على توجيه كاف بشـــأن الـــبداية الســـريعة لعملية إدارة الكوارث في سياق الكوارث الكبيرة الحجم. وفي الواقع فإن استمرار المفاوضات المـــتطاولة بـــين الـــدول المتأثرة بالكوارث والدول الأخرى المعنية بشأن المرور العابر لمهمات العمليات الجوية العسكرية ووزعها، بما في ذلك الأذون الخاصة بالهبوط على الأرض، تؤثر سلباً على جهود الإغاثة.

➢ **مـــن رأي المفتش أن التوصية التالية ستُسهم في تدعيم كفاءة عمليات الإغاثة في سياق الكوارث الكبيرة الحجم.**

التوصية ٤

ينـــبغي أن يتشاور الأمين العام بشأن الجوانب المعنية ذات الصلة مع منظمة الطيران المدني الدولية وأن يقترح على المجلس الاقتصادي والاجتماعي مبادئ توجيهية بشأن البداية السريعة لعملية إدارة الكوارث العابرة لـــلحدود، كـــي ينظر فيها المجلس في عام ٢٠٠٧، وهي من شأنها أن تساعد الدول الأعضاء في وضع ترتيبات احتياطية فيما بين جهات الطيران المدني والعسكري الوطني لديها.

هاء - والخـــبرة المرتـــبطة بكارثة تسونامي التي وقعت في المحيط الهندي قد أظهرت على نحو متزايد الحاجة إلى تحديد السياســـة العامة بالتفصيل لضمان الانتقال المتناسق، بصورة ملموسة، من الطوارئ وتحقيق الانتعاش إلى التعمير والتنمية. وبعبارة أخرى، ينصب التأكيد على الحاجة إلى الربط بين تدابير الاستجابة للكوارث وتدابير الحد من الكوارث، من أجل المساعدة في إيجاد المرونة لدى المجتمعات الآخذة في التعافي من حالات الطوارئ بما ييسِّر العملية الانتقالية. ومعظم الخبراء الآســـيويين في ميدان الحد من الكوارث الطبيعية يتبنون الرأي القائل بأن أكثر الطرق فعالية لربط عمليات الإغاثة الطارئة في حالات الكوارث بتدابير تحقيق الانتعاش والحد من المخاطر كانت ستتمثل في إشراك خبراء زلازل في بعثات التقييم التي قام بها فريق الأمم المتحدة لتقييم الكوارث والتنسيق بشأنها (UNDAC)، عقب وقوع كارثة تسونامي مباشرة.

➢ **ستُسهم التوصية التالية في تدعيم فعالية برامج المساعدة الإنسانية، وبخاصة في مراحل تحقيق الانتعاش والتعمير.**

التوصية ٥

ينبغي قيام الأمين العام:

(أ) بتضمين أفرقة الأمم المتحدة لتقييم الكوارث والتنسيق بشأنها وأي بعثات تقييم أخرى ذات صلة بالموضوع ينظمها مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، خبراء قادرين على إجراء تقييمات علمية لتأثير الكـــوارث وإجراءات الوقاية ونظم الإنذار المبكر لكي يمكن الاستفادة من الاستنتاجات التي يتوصلون إليها في التخطيط لمرحلتي تحقيق الانتعاش والتعمير؛

(ب) وضـــع تعـــاريف ومصـــطلحات موحدة بشأن أنشطة الاستجابة للكوارث والحد منها وبشأن اســـتراتيجيات الخروج من الكوارث وتقديم هذه التعاريف والمصطلحات إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي في دورته الموضوعية لعام ٢٠٠٧ من أجل النظر فيها والموافقة عليها.

واو - أســـهمت الوكـــالات المتعددة الأطراف إسهاماً كبيراً في تقديم المساعدة إلى حكومة الهند أثناء كارثة تسونامي التي وقعت في المحيط الهندي، من حيث ضمان تنسيق المساعدة الدولية والاستجابة لاحتياجات السكان المحليين المتأثرين والجماعات المحلية المتأثرة والمساعدة في تصميم عملية تعمير تكيفية تزيد من إمكانية تحمُّل المخاطر المـــتعددة المحلية المحددة. وقد عملت الوكالات عن طريق برامجها الجارية في ظل التنسيق الفعال من جانب المنسق المقـــيم/المنســـق الإنساني وفريق إدارة الكوارث في الهند، حيث عمل المكتب التابع لمنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) كجهة اتصال أمام المنظمات المحلية غير الحكومية والمجتمعات في المناطق المتأثرة. ومن رأي المفتش أن هذا إطار نموذجي ينبغي اعتباره ممارسة من أفضل الممارسات ولذلك ينبغي محاكاته في البلدان الأخرى.

التوصية ٦

ينبغي للجمعية العامة أن تطلب إلى الأمين العام القيام بما يلي:

(أ) اســـتعراض وزيـــادة تطوير اختصاصات منسقي الشؤون الإنسانية، وسمات ومهارات منسقي الشـــؤون الإنســـانية، فضلاً عن نظام للاختيار والتدريب والإدارة يضمن قيامهم بالقيادة في عملية الانتقال من الإغاثة إلى تحقيق الانتعاش والتنمية؛

(ب) إعـــداد مجموعـــة إجـــراءات امتـــثال تمكِّن الدول الأعضاء من رصد أداء ومساءلة كل من: `١` المنسقون المقيمون ومنسقو الشؤون الإنسانية؛ و`٢` الوكالات الإنسانية ذات الصلة التي تقوم بدعم وضع خطط وبرامج وطنية للاستعداد وتحقيق الانتعاش والتعمير؛

(ج) تقديم تقرير إلى الجمعية العامة عن التقدم المحرز في النقطتين (أ) و(ب) أعلاه.

- **ستُسهم التوصية الواردة أعلاه في إطار الفقرة (أ) في دعم التنسيق فيما بين الوكالات الإنسانية على أرض الواقع، ولا سيما في إطار عملية الانتقال من الإغاثة إلى تحقيق الانتعاش والتنمية، وستؤدي في إطار الفقرة (ب) إلى دعم مساءلة إطار الانتعاش التابع لمنظومة الأمم المتحدة.**

زاي - وقد أوضحت الدروس المستفادة من كارثة تسونامي التي وقعت في المحيط الهندي الحاجة إلى مبادئ عامة ومبادئ توجيهية أكثر ملاءمة بشأن المساعدة الإنسانية وتنفيذها، فضلاً عن آلية حكومية دولية تقدم إطاراً متيناً عـــلى صـــعيد المـــنظومة للإدارة الرشيدة والاستراتيجية في هذا القطاع. فعدم وجود إطار من هذا القبيل داخل المـــنظمات الـــتابعة لمنظومة الأمم المتحدة - على الرغم من النداء الموجه من الأمين العام من أجل دمج وتجميع المسائل الإنسانية والمسائل المتصلة بالشؤون الإنسانية في إطار برنامج عمل واحد باسم "المظلة الإنسانية" - يمكن أن يؤثـــر سلباً على تعبئة وإدارة عملية تخصيص الموارد من أجل المساعدة الإنسانية داخل منظومة الأمم المتحدة. وبعـــبارة أخرى، فإن آلية الإدارة الحالية التي تقودها الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي قد أُعيقت بفعل عدم وجود هيئات دعم حكومية دولية متخصصة من أجل التنسيق على نطاق المنظومة.

التوصية ٧

(أ) ينبغي أن يقترح الأمين العام على المجلس الاقتصادي والاجتماعي اختصاصات للجنة حكومية دولية تُعنى بالحد من الكوارث والاستجابة لها تعمل كهيئة دعم، وذلك لكي ينظر فيها المجلس ويوافق عليها؛

(ب) وعلى أساس مقترحات الأمين العام، قد يرغب المجلس الاقتصادي والاجتماعي في إنشاء لجنة حكومية دولية تتناول الاستجابة للكوارث والحد منها بطريقة متكاملة، من أجل تدعيم المساعدة الإنسانية الدولية في جميع البلدان المنكوبة بالكوارث وتعزيز قدرته المتصلة بعملية صنع القرارات الحكومية الدولية ودوره التنسيقي داخل منظومة الأمم المتحدة.

➢ **ستُحسّن هذه التوصية تنسيق أنشطة المساعدة الإنسانية المتعلقة بالحد من الكوارث والاستجابة لها فيما بين المنظمات المشاركة المعنية عن طريق عملية إدارة محسَّنة على الصعيد الحكومي الدولي.**

حاء - يوجد توافق آراء حكومي دولي قوي على أنه يلزم إيجاد إطار استراتيجي متكامل ويُعنى بالتخطيط والإدارة على صعيد المنظومة، بالاقتران مع الأُطر المرتكزة على تحقيق نتائج، من أجل تحسين تنسيق الأنشطة الإنسانية داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها. وأشار المفتش في هذا الصدد إلى الأهمية التي تُعلَّق على صفيفة أدوار ومبادرات المنظمات الجاري استحداثها من أجل تنفيذ إطار عمل هيوغو ٢٠٠٥-٢٠١٥: بناء قدرة الأمم والمجتمعات على مواجهة الكوارث. ويتعين أن تكون هذه الصفيفة مصحوبةً بمؤشرات يمكن قياسها لتحقيق الأهداف المشتركة حسب الموقع والقطاع على الصعيدين الدولي والوطني. وأشار المفتش كذلك إلى أن المنظمات المعنية التابعة لمنظومة الأمم المتحدة قد بدأت في تنفيذ التوصيات الواردة في برنامج استعراض الاستجابة الإنسانية الذي طرحه مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في آب/أغسطس ٢٠٠٥، لوضع خريطة عالمية لقدرات الاستجابة الإنسانية لا تتناول الإجراءات الدولية فحسب بل تتناول أيضاً الإجراءات الوطنية والإقليمية وإجراءات القطاع الخاص والمؤسسة العسكرية (الملخص التنفيذي، الفقرة ٢٨). وتشكل هذه الأدوات أساساً سليماً ومناسباً في توقيته لوضع إطار استراتيجي يمكن بواسطته للحكومات المعنية أن تقدم توجيهاً متناسقاً للمؤسسات التي تعمل في الميدان.

التوصية ٨

ينبغي أن تطلب الجمعية العامة إلى الرؤساء التنفيذيين للمنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة وضع إطار استراتيجي متكامل مشترك وتخطيطي على صعيد المنظومة من أجل إدارة وتنسيق المساعدة الإنسانية وأنشطة الحد من الكوارث والاستجابة لها.

➢ **سيُسهم تنفيذ هذه التوصية في تدعيم فعالية المساعدة الإنسانية لغرض الحد من الكوارث والاستجابة لها.**

طاء - أدى التوقف، في عام ١٩٩٥، عن آلية إبلاغ موثوق بها مشتركة بين الوكالات تستخدم أداة "تصنيف البرامج الخاصة بلجنة التنسيق الإدارية" بشأن البرامج والموارد في المنظومة، إلى جعل الأدوات الإحصائية الحالية المتاحة للأمم المتحدة غير ملائمة على نحو متزايد للتخطيط والإدارة الاستراتيجيين للموارد.

التوصية ٩

ينبغي للأمين العام، بصفته رئيس مجلس الرؤساء التنفيذيين لمنظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق اتخاذ المبادرة لكي يَجري، بشكل ملائم، استئناف تقرير المجلس الذي يصدر مرة كل سنتين عن برامج وموارد منظومة الأمم المتحدة التي تغطي المساعدة الإنسانية وإدارة الكوارث وتقديمه إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي.

➢ **سيُسهم تنفيذ هذه التوصية في تدعيم التنسيق والتعاون في مجال المساعدة الإنسانية وإدارة الكوارث.**

ياء - سلَّط تحليل للدروس المستفادة من الجهود المبذولة في إطار كارثة تسونامي الأضواء على مشاكل تتعلق بعدم كفاية واجهات التنسيق بين البلدان المتأثرة والمنظمات الدولية على صعيد المجتمع المحلي أكثر منها على الصعيدين الوطني والإقليمي. ونتيجة لذلك، فإن المجتمعات المنكوبة بالكارثة قد أُغرقت بإمدادات ومعدات لم تُطلب ولم يجرِ التنسيق بشأنها، مما أحدث اختناقات لوجستية كبيرة. وكان ذلك، إلى حد كبير، يرجع إلى عدم قيام المنظمات الإنسانية بتقاسم المعلومات الدقيقة بشأن الحالة على أرض الواقع، وهي المعلومات التي كان يمكن لها الحصول عليها من القادة المجتمعيين[١]. وقد تبين للمفتش أنه لم تكن توجد، إلا في الهند، خطة للاستعداد للكوارث ولتحقيق الانتعاش يمكن أن تكفل تنسيق المساعدة الدولية بالاعتماد على القدرات المحلية التي تدعمها وتسخرها المراكز المحلية للاستجابة للكوارث وللحد منها، والتي أُنشئت بدعم من وكالات الأمم المتحدة.

التوصية ١٠

ينبغي أن يشجع الأمين العام منسقي الشؤون الإنسانية على اتخاذ المبادرات التالية، بالاشتراك مع البلد المضيف:

(أ) وضع مؤشرات أساسية دنيا لضمان وصول إمداد الإغاثة وصولاً فعالاً إلى السكان المتأثرين بكميات ومستويات وافية؛

(ب) تعبئة كل ما يلزم من دعم من أجل أفرقة الأمم المتحدة لإدارة الكوارث، وذلك بالتعاون الوثيق مع نظام استراتيجية الأمم المتحدة الدولية للحد من الكوارث واللجان الإقليمية المختصة التابعة للأمم المتحدة.

➢ **سيُسهم تنفيذ هذه التوصية في تدعيم فعالية الآليات المحلية للاستجابة للكوارث في المجتمعات المتأثرة.**

كاف - تعتمد المرونة الوطنية إزاء الكوارث هي وعملية الإغاثة والانتعاش الفعالة على درجة الاستعداد للكوارث التي تُبنى عن طريق الأعمال المعتادة للأفرقة القطرية التابعة للأمم المتحدة والتي تستند إلى خطط العمل الإنسانية المشتركة. فمتى وقعت كارثة ما، تُستخدم خطط العمل الإنسانية المشتركة كأساس أولي للمساعدة الإنسانية الدولية التي تُقدَّم تلبية للاحتياجات المحلية مثلاً عن طريق عملية النداء الموحد. وقد أظهرت المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة في البلدان التي زارها المفتش وجود مواطن ضعف بها في وضع وتحديث خطط عمل إنسانية

---

(١) Fritz Institute, *Logistics and the Effective Delivery of Humanitarian Relief*, 2005, p.6.

مشتركة يمكن تطبيقها، ولا سيما فيما يتعلق بوضع خرائط للمخاطر وتقديرات أساسية لحالة الحد من الكوارث تتضمن مؤشرات واقعية وقابلة للقياس. وكانت مواطن الضعف تتصل أيضاً بارتفاع معدل تبدّل الموظفين الدوليين والافتقار إلى المؤهلات المطلوبة لدى موظفي مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية المعينين في الميدان، والتفاوت في الخصال القيادية لدى المنسقين المقيمين/منسقي الشؤون الإنسانية التابعين للأمم المتحدة.

التوصية ١١

ينبغي أن يكفل الأمين العام قيام منسقي الشؤون الإنسانية باتخاذ التدابير الضرورية اللازمة لما يلي:

(أ) بناء أُطر المساعد القطرية/الإقليمية المتعلقة بالاستعداد للكوارث والقدرة على مواجهتها والإغاثة الفعالة وتحقيق الانتعاش والتعمير؛

(ب) تحديث خطط العمل الإنسانية المشتركة فضلاً عن خرائط وتقديرات احتمالات التعرض للمخاطر، بالتشاور مع الحكومة المضيفة المعنية، على أن يؤخذ في الحسبان إطار عمل هيوغو ومنهاج العمل الدولي للانتعاش؛

(ج) استخدام خطط العمل الإنسانية المشتركة كأساس لإطلاق نداءات موحدة ونداءات عاجلة إلى أوساط المانحين الدوليين، عندما يكون ذلك مناسباً، وتقديم تقارير دورية عن التقدم المحرز إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي ابتداءً من عام ٢٠٠٧.

- **سيسهم تنفيذ هذه التوصية في تدعيم فعالية الاستعداد للكوارث والاستجابة لها من جانب أفرقة الأمم المتحدة القطرية.**

لام - وكانت الجمعية العامة قد قررت، في قرارها ٥٢/١٢ باء المؤرخ ١٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٧ نقل مسؤوليات منسق الإغاثة في حالات الطوارئ عن الأنشطة التنفيذية وبناء القدرات في البلدان المعرضة للكوارث فيما يتعلق بالتخفيف من وقوعها والاستعداد لها إلى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وكانت أوجه الغموض في هذا القرار مصدر مناقشات متطاولة بشأن التنسيق بين شتى الوكالات والبرامج على مستوى التنفيذ. وينطوي هذا الوضع على إمكانية التأثير على عمليات التشاور والتنسيق بما يلازم ذلك من تأخيرات في عملية صنع القرار.

التوصية ١٢

ينبغي أن تطلب الجمعية العامة إلى الأمين العام التكليف بإجراء تقييم مستقل دقيق للأعمال التي يضطلع بها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي واستخدامه للمنح ذات الصلة في الوفاء بالمسؤوليات المتعلقة بالأنشطة التنفيذية الهادفة إلى التخفيف من الكوارث الطبيعية ومنع وقوعها والاستعداد لها وهي المسؤوليات التي نُقلت إلى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي من منسق الإغاثة في حالات الطوارئ بموجب قرار الجمعية العامة ٥٢/١٢ باء، كما ينبغي أن يبحث من جديد الأساس المنطقي والترتيبات المالية الضرورية للوفاء بهذه المسؤوليات، بالاستناد إلى الاستنتاجات المتوصل إليها في التقييم المستقل.

- **من المحتمل أن يسهم تنفيذ هذه التوصية في تحسين تنسيق الأنشطة المتعلقة بالتخفيف من الكوارث ومنع وقوعها والاستعداد لها.**

ميم – إن عـــدم قـــيام الأمين العام بتعيين منسقين للشؤون الإنسانية في كثير من البلدان، ولا سيما في البلدان المعرضة بشدة لأحداث كارثية، قد أضعف كثيراً قيادة الأمم المتحدة في مجال الشؤون الإنسانية في البلدان المعنية، ومن ثم أعطى الانطباع بأن الأمم المتحدة تولي أولوية منخفضة لقضايا منع الكوارث وإدارتها.

التوصية ١٣

فيما يتعلق بالبلدان المعرضة للكوارث التي لم يُعين فيها منسق للشؤون الإنسانية، ينبغي قيام الأمين العام بتعـــيين منســـقين مقـــيمين تـــابعين للأمم المتحدة يعملون كمنسقين للشؤون الإنسانية وتزويدهم بالدعم الوافي عند الضرورة.

- **سيسهم تنفيذ هذه التوصية في دعم فعالية الاستعداد للكوارث من جانب منظومة الأمم المتحدة في البلدان المعرضة للكوارث.**

نون – إن الدور الذي تؤديه اللجان الإقليمية التابعة للأمم المتحدة في النهوض بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية في البلدان المعتَمدة فيها هذه اللجان يمكن أيضاً أن يسهم إسهاماً هائلاً في الجهود المتكاملة في مجال الاستجابة وتحقيق الانتعاش في المجتمعات المعنية. وفي الواقع، قامت اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ، التابعة للأمم المتحدة، بأداء دور إيجابي في أعقاب كارثة تسونامي وأيضاً كاستجابة لكارثة الزلزال التي وقعت في جنوب آسيا، ممـــا نتج عنه وضع استراتيجيات لإدارة مخاطر الكوارث والاستثمار في أعقاب وقوع الكوارث في سياق التنمية الاجتماعية – الاقتصادية. وينبغي النظر إلى قدرة هذه اللجنة على النهوض بالتعاون والمساعدة المتبادلة فيما بين المنظمات الحكومية الدولية الإقليمية ودون الإقليمية، مثل رابطة أمم جنوب شرقي آسيا (آسيان)، على أنها ممارسة من أفضل الممارسات ولذلك فإنها تستحق محاكاتها.

سين – تعـــتمد إدارة المـــوارد العالمية على قدرة خدمات الدعم المركزي التي يمكن أن يقدمها مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية إلى شركائه من حيث: ضمان تقديم الخدمات الإدارية المشتركة مثل المعلومات المتعلقة بأوضاع الطوارئ على أرض الواقع؛ وموارد تكنولوجيا الاتصالات وإيفاد الموظفين المطلوبين إلى الميدان في الوقت المناسب؛ والموارد المتاحة في منظومة الأمم المتحدة وخارجها. وعلى الرغم من بدء نفاذ اتفاقية تامبير، فإن مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية لم يقم بعد بإنشاء دائرة دعم دائمة من أجل الاتفاقية. ولذلك فالحاجة قائمة إلى إجراء استعراض شامل لنظام خدمات الدعم المشـــتركة الـــتابع للمكتـــب. وفي الواقع فإن خبرة منظمة الصحة للبلدان الأمريكية في تطوير نظام إدارة الإمدادات الإنسانية (SUMA) الذي ثبتت فعاليته في أمريكا اللاتينية يمكن أن تكون ملائمة في مناطق أخرى.

التوصية ١٤

ينبغي قيام الأمين العام بما يلي:

(أ) إجـــراء استعراض شامل لنظام خدمات الدعم المشتركة الذي يديره مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بالاعـــتماد على خبرة وإسهام الجهات المختصة الأعضاء في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، بغية تمكين المكتب من أن تكـــون لديه الوسائل اللازمة للوفاء بمهامه المتعلقة بتقديم خدمات الدعم المركزي. وينبغي أن يشمل هذا الاستعراض مهام منسقي الإغاثة الطارئة المحددة في اتفاقية تامبير. وينبغي تقديم استنتاجات هذا الاستعراض إلى الجمعية العامة في دورتها الثانية والستين من أجل النظر فيها والموافقة عليها؛

(ب) تقـــديم مخطـــط إجمـــالي إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي فيما يتعلق بتطبيق نظام الدعم اللوجستي الإنساني في الكوارث الكبرى على صعيد العالم من أجل تعميمه على جميع وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية المختصـــة وتنفـــيذه من جانبها، بالاعتماد على الخبرة ذات الصلة المتوافرة لدى برنامج الأغذية العالمي ومنظمة الصحة للبلدان الأمريكية في حل الصعوبات اللوجستية.

- **سيسهم تنفيذ هذه التوصية في تدعيم فعالية خدمات الدعم المشتركة بخصوص المساعدة الإنسانية، وبخاصة في ميداني الخدمات اللوجستية وإدارة الإمدادات، بالاستناد إلى الممارسة الجيدة المتبعة في نظام إدارة الإمدادات الإنسانية (سوما).**

عين - وكـــان التـــباين في الاستجابة للنداءات الموحدة والنداءات العاجلة أمراً واضحاً من حيث التخصيص القطاعي والجغـــرافي للمساهمات. فالكوارث وحالات الطوارئ المسلطة عليها الأضواء قد اجتذبت استجابات أكثر إيجابية بكثير، كانت مصحوبة أحياناً بدعم لم يُطلب أو غير محدد، وذلك بالمقارنة مع ما يسمى بـ "الكوارث المهملة والمنسية". وظلت تغطية الكوارث عن طريق عملية النداء الموحد نفسها محدودة وهي لا تلبي احتياجات السكان المعرضين للتأثر في حالات الطـــوارئ المهملـــة. واســـتناداً إلى الخـــبرة المكتسبة من النداءات الموجهة بخصوص كارثة تسوماني والالتزامات المالية والمدفوعات المقدمة، توجد حاجة ماسة إلى القيام بما يلي: اختيار وتحديد أولويات المشاريع المدرجة في النداءات الموحدة وتعزيـــز القدرات الوطنية والمساءلة في البلدان المتأثرة بالكوارث لضمان أن تصل الأموال المرصودة للمساعدة إلى الناجين من الكارثة وألا تُستخدم إلا في الأغراض المأذون بها في المراحل المختلفة لعملية إدارة الكارثة.

التوصية ١٥

ينبغي قيام الأمين العام بما يلي:

(أ) استعراض الآلية الحالية المستخدمة في النداءات الموحدة والنداءات العاجلة بغية تحديد مواطن الضعف وأوجه القصور واستنباط طرق ووسائل لزيادة تحسين هذه الآلية؛

(ب) دراســـة الإمكانـــية العملـــية لتعزيز قدرة السلطات الرقابية المختصة لدى البلدان المتأثرة على رصد اســـتخدام الأموال المجموعة لصالح السكان المتأثرين في سياق عملية النداء الموحد وضمان الأخذ بالمساءلة في هذا الشأن، على النحو الذي اقترحه مجلس مراجعي الحسابات، كجزء من الدعم المقدم من منظومة الأمم المتحدة في مجال بناء القدرات إلى برامج تحقيق الانتعاش الوطنية؛

(ج) تقديم تقرير إلى الجمعية العامة عن التحسينات المدخلة على تصميم إجراءات عملية النداء الموحد.

➢ **سيســـهم تنفيذ هذه التوصية في دعم المساءلة بشأن استخدام الأموال المجموعة عن طريق عملية النداء الموحد.**

فاء - ولم يثبـــت وجود علاقة طردية بين نمط النداءات العاجلة والنداءات الموحدة ونمط عمليات السحب من الصـــندوق الدائـــر المركزي للطوارئ (هو عنصر خاص باحتياطي التدفق النقدي الجاري من عناصر الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ). وقد أدت أساساً عمليات السحب من الصندوق إلى تيسير إدارة النقد لدى الوكالات المعنية. ولم يقم مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بتقييم الاستخدام الحقيقي الذي تم والآثار المترتبة على أنشـــطة هذه الوكالات في هذا الشأن كما لم يقم المكتب بإدارة الصندوق لأغراض منع وقوع الكوارث. وأدت الالـــتزامات المالية الهامة والآنية التي قدمها المانحون استجابة للنداءات العاجلة الخاصة بكارثة تسونامي إلى تلافي الحاجة إلى اللجوء إلى الصندوق.

التوصية ١٦

ينبغي للجمعية العامة، بالاقتران مع الاستعراض المستقل للصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ والـــذي ســـيجري القيام به عملاً بقرارها ١٢٤/٦٠، أن توجه الأمين العام إلى تقديم تقرير موحد، بدعم من الوكـــالات المشتركة، عن استعمال الوكالات للأموال المسحوبة من الصندوق المتجدد المركزي للطوارئ وآثار ذلك على عملية إدارة النقد لديها؛ وتقديم تقرير إلى الجمعية العامة في دورتها الثانية والستين عن سياسة الاستثمار الموضوعة للحفاظ على أصول الصندوق، بما في ذلك مسألة التصرف في الفائدة المصرفية والدخل المتحقق.

➢ **سيســـهم تنفـــيذ هذه التوصية في تدعيم المساءلة بشأن استخدام الأموال المسحوبة من الصندوق المتجدد المركزي للطوارئ.**

صاد - إن آلية التمويل الحالية لبرنامج فعال للمساعدة الإنسانية فيما يتعلق بالاستجابة لحالات الكوارث والحد منها لا تضـــمن توفير القدر الحرج من الموارد المطلوبة من أجل تمكين مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية وأمانة الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث من الاحتفاظ على نحو مستمر ومتسق بالذاكرة الجماعية والدروس المستفادة لأغراض رسم السياسات وتوفير القدرة على الدعم المتسم بالكفاءة. وتواجه الأمانات عدد كبيراً من الصعوبات الإدارية والمالية، من بينها: وجود نظم متباينة لجمع الأموال والإدارة المنفصلة للصناديق الاستئمانية الداخلية؛ والتجنيب الإلزامي للاحتياطي النقدي العامل المطلوب بموجب المبادئ التوجيهية الداخلية. وقد ظلت هذه الصعوبات تؤثر بصورة سلبية على الإدارة السلسة للأمانات المعنية وبشكل أدق فيما يتعلق بتنفيذ سياسات التعيين لدى كل منها.

ومن أجل حل هذه المشاكل، ينبغي أن ترتكز الميزنة والتمويل على الإرادة الجماعية للدول الأعضاء كما يُعـــبِّر عنها في هيئة إدارة مناسبة لكي تحل محل النظام الحالي الذي لا يمكن التنبؤ به والذي يعتمد على ترتيبات التمويل الثنائي مع آحاد الجهات المانحة.

التوصية ١٧

ينبغي قيام الجمعية العامة باتخاذ المقررات التالية:

(أ) دمج الصناديق الاستئمانية العامة خلاف الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ، في إطار إدارة مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية وأمانة الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث، في صندوق استئماني عام وحيد يكون تحت إدارة وكيل الأمين العام للشؤون الإنسانية ومنسق الإغاثة في حالات الطوارئ، ويُستخدم في برنامج للمساعدة الإنسانية لغرض الاستجابة للكوارث والحد منها؛ ووضعه مع الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ بما في ذلك مرفقه النقدي المتجدد (الصندوق المتجدد المركزي للطوارئ) في إطار البرنامج المذكور؛

(ب) إنشاء هيئة ملائمة تتكون من الدول الأعضاء لتساعد الجمعية العامة في الإشراف على إدارة هذه الصناديق، وهو ما يشمل ما يلي:

`١` الموافقة، بالاستناد إلى توصيات اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية، على مقترحات منسق الإغاثة في حالات الكوارث بشأن ميزانية التكاليف الإدارية وتكاليف دعم البرامج؛

`٢` الموافقة على ميزانية البرنامج التشغيلي للصناديق الموحدة؛

`٣` استعراض وفحص تشغيل الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ.

(ج) دعوة الأمين العام إلى صياغة القواعد المالية للبرنامج (على النحو المشار إليه في الفقرة (أ)) على أن تؤخذ في الحسبان، في جملة أمور، ملاحظات اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية، والتقرير المتعلق بأداء وإدارة الصناديق الموحدة وذلك أثناء دورتها الثانية والستين.

- **سيسهم تنفيذ هذه التوصية في دعم كفاءة إدارة الصناديق الاستئمانية للاستجابة لحالات الكوارث والحد منها وسيدعم أيضاً مساءلة الأمم المتحدة فيما يتعلق بتخطيط واستخدام النفقات التشغيلية ونفقات دعم البرامج والنفقات الإدارية المتعلقة بإدارة مخاطر حالات الطوارئ والحد منها.**

مقدمة

١- ينبع هذا الاستعراض من مقترح قدمه في عام ٢٠٠٢ المكتب الإقليمي للأمريكتين التابع لمنظمة الصحة العالمية ويتناول اهتمامه بالتنسيق على صعيد المنظومة في مجال العمليات الطارئة والمعقدة. وعندما أدرجت وحدة التفتيش المشتركة هذا الموضوع في قائمة تقاريرها الممكن إعدادها في إطار برنامج عملها لعام ٢٠٠٣ وما بعده (A/57/321، المرفق، الفقرة ٥)، قررت الوحدة توسيع نطاق التقرير ليتناول النُهُج المتعددة التخصصات التي تتبعها المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة بشأن آليات إدارة الكوارث وتحقيق التنسيق في هذا الشأن وتوحيد الإجراءات الإدارية فيما بين المنظمات. والآن تصبح هذه النُهُج أكثر أهمية بقدر أكبر في ظل اشتغال كثير من الوكالات العلمية والمتخصصة، التي لديها ولايات للشؤون الإنسانية أو الشؤون غير الإنسانية، مع وزارات ووكالات مختلفة في الدول الأعضاء في تنمية القدرات الوطنية التي يمكن أن تدعم العمليات الإنسانية.

٢- وهذا الاستعراض يهدف إلى تحديد وتناول المعوقات الحالية التي تواجه نظام الشؤون الإنسانية التابع للأمم المتحدة ويركز على الحاجة إلى تدعيم المبادئ التوجيهية الواردة في مرفق قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ المؤرخ ١٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١. وينص هذا القرار على إطار ينظم تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ. فهو يمثل اتفاقاً فيما بين الدول الأعضاء على أنه يجب تقديم المساعدة الإنسانية وفقاً للمبادئ الإنسانية والحياد والنزاهة وأن الأمم المتحدة ينبغي أن تكفل تقديم المساعدة الإغاثية على نحو عاجل وسلس ودون تمييز. وتمتد الولاية الإنسانية للأمم المتحدة أيضاً إلى تشجيع الانتقال السلس من الإغاثة إلى تحقيق الانتعاش والتعمير. بيد أن تطبيق هذه المبادئ والإطار قد ظل يواجه صعوبات متزايدة، كما تدل على ذلك التجربة المستفادة من كارثة تسونامي التي وقعت في المحيط الهندي، بالنظر إلى أنه ما زال يتعين إيجاد استجابة فعالة للكوارث الكبرى والأوضاع المعقدة المتزايدة وهي يتعين إيجادها في غياب ولاية إنسانية قوية لمنظومة الأمم المتحدة تشمل كامل دورة إدارة الكوارث، أي الإغاثة الطارئة، والوقاية والاستعداد، وخفض المخاطر، وما يعقب حالة الطوارئ من تحقيق الانتعاش والتعمير.

٣- وفي أعقاب كارثة تسونامي التي وقعت في المحيط الهندي في ٢٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤، أكدت الجمعية العامة في قرارها ٢٧٩/٥٩ المؤرخ ١٩ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥ على الحاجة إلى التأكيد على ما بعد مرحلة الإغاثة الطارئة بغية دعم جهود تحقيق الانتعاش والتعمير والحد من المخاطر في الأجلين المتوسط والطويل وذلك بقصد النهوض بالتعاون فيما بين المجموعات الواسعة التنوع من أصحاب المصلحة ووكالات ومنظمات المساعدة الإنسانية. وقد اعتمد المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث، الذي عُقد في كوبي باليابان في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥، إطار عمل هيوغو ٢٠٠٥-٢٠١٥ المتعلق ببناء قدرة الدول والمجتمعات على مواجهة الكوارث (المسمّى فيما يلي "إطار عمل هيوغو")، الذي يمثل توافقاً حكومياً دولياً على طرائق دمج جميع مراحل المساعدة الإنسانية المقدمة للحد من الكوارث والاستجابة لها، بما في ذلك مرحلة الإنذار المبكر مع التأكيد على احتياجات أكثر الجماعات تأثراً في المجتمع.

٤- وعند إعداد التقرير الحالي، أجرى المفتش استعراضاً مكتبياً قام في إثره بتوزيع سلسلة من الاستبيانات على المنظمات المشاركة داخل منظومة الأمم المتحدة والمنظمة الدولية للهجرة وعلى المنظمات غير الحكومية العاملة في ميدان المساعدة الإنسانية والحد من الكوارث والتخفيف منها.

٥- وعلى أساس الردود الواردة، أجرى المفتش مقابلات مع مسؤولي المنظمات المشاركة في مقارها وفي المكاتب المحلية/الميدانية على السواء والتمس آراء عدد من المنظمات الدولية الإضافية والمنظمات غير الحكومية والمؤسسات العاملة في بحوث الكوارث وممثلي الدول الأعضاء. وكجزء من هذا الاستعراض، قام المفتش بزيارات إلى المناطق المتأثرة بكارثة تسونامي التي حدثت في المحيط الهندي والواقعة في الهند وإندونيسيا وتايلند فضلاً عن المكاتب الميدانية في كوستاريكا وبنما. وعند وضع هذا التقرير في صورته النهائية، التمس المفتش تعليقات من المنظمات المشاركة بشأن مشروع تقريره وأخذ هذه الملاحظات في الحسبان. ووضع المفتش تقريره في صورته النهائية بعد اختباره في ضوء الحكمة الجماعية لوحدة التفتيش المشتركة عن طريق مشاورات أُجريت فيما بين المفتشين قبل الحصول على تعليقات المنظمات المشاركة وبعد ذلك.

٦- ويود المفتش أن يعرب عن تقديره لجميع مَن ساعدوه في إعداد هذا التقرير، وخاصة مَن شاركوا في المقابلات وبالتالي تقاسموا معه طواعية معرفتهم وخبرتهم الفنية.

أولاً – معلومات أساسية

ألف – تأثير الكوارث على العالم وأثر ذلك على منظومة الأمم المتحدة

٧- يُقصد بمصطلح كارثة "حدوث خلل خطير في حياة مجتمع ما، بما يشكل تهديداً يُعتد به وواسع النطاق لحياة البشر أو صحتهم أو ممتلكاتهم أو للبيئة، سواء كان ذلك الخلل ناجماً عن حادث أو عن الطبيعة أو عن نشاط بشري، وسواء حدث بصورة مفاجئة أو وقع نتيجة لعمليات معقدة طويلة الأجل"[٢]. وهذه العبارة تنص على أوسع تعريف للكارثة التي تتحصل في تعرض أفراد البشر لتأثيرات نتيجة للمخاطر الطبيعية والنزاعات المسلحة والأوبئة والأوضاع المعقدة التي تواجه اللاجئين والأفراد المشردين داخلياً.

٨- وخلال العقود القليلة الأخيرة، فإن الكوارث المعرفة هكذا على أنها مخاطر طبيعية أو حروب أو حوادث أو أمراض معدية قد ازدادت في شكل اتجاهات صعودية متزايدة إلى جانب زيادة المشردين داخلياً واللاجئين. وثمة خطر في أن تؤدي النتائج المصاحبة لها إلى محو الإنجازات المكتسبة بشق الأنفس من حيث النمو والتنمية المستدامين في البلدان النامية. وتؤثر الكوارث تأثيراً سلبياً على تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية بالنظر إلى أن تأثيرها أكبر على أضعف طبقات المجتمعات الوطنية فضلاً عن أشد البلدان تعرضاً للخطر في هذا الصدد.

باء – دور منظومة الأمم المتحدة

٩- منحت الجمعية العامة في قرارها ١٨٢/٤٦ الأمم المتحدة دوراً مركزياً وفريداً في تبوء القيادة وتنسيق جهود المجتمع الدولي الرامية إلى دعم البلدان المتأثرة بالكوارث. وتكمن الميزة النسبية للأمم المتحدة في توفير قيادة ترتكز على عضويتها العالمية وعلى القبول السياسي العالمي للمبادئ التوجيهية المتعلقة بالمساعدة الإنسانية، المحددة في مرفق ذلك القرار. وهكذا ينبغي للأمم المتحدة أن تكفل استخدام كل مصدر للمساعدة بغية تقديم المساعدة بصورة عاجلة وسلسلة إلى جميع الضحايا دون تمييز.

١٠- وهكذا فإن الميزة النسبية الممنوحة للمنظومة بالمقارنة مع القنوات الأخرى لتقديم المساعدة يمكن أن تشرح بوضوح السبب في أن من المتوقع من المنظومة أن تؤدي دوراً متزايد الأهمية في مواجهة الارتفاع المتزايد على نحو هائل في الخسائر البشرية والمادية المختلفة الناجمة عن الكوارث.

جيم – هل تتناسب موارد منظومة الأمم المتحدة مع التحدي الذي تطرحه الكوارث؟

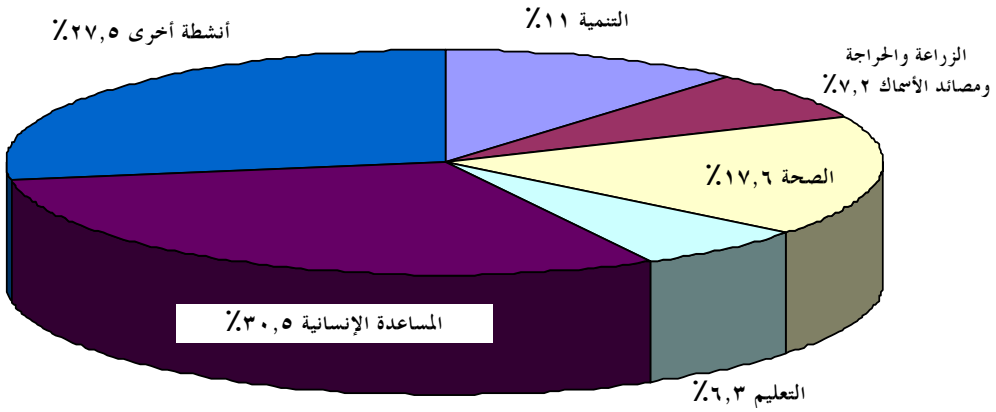
١١- تتطلب الإجابة على هذا السؤال تقديراً كمياً لحجم الموارد التي تنطوي عليها الأنشطة الإنسانية والأهمية النسبية لهذه الأنشطة ضمن كامل نطاق الأنشطة التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة. ووفقاً لتجميع الردود الواردة من المنظمات المشاركة، أنفقت منظومة الأمم المتحدة سنوياً مبلغ ٢,١ مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة إلى ٤,٨ مليارات دولاراً من دولارات الولايات المتحدة على المساعدة الإنسانية في حالات الكوارث خلال فترة السنوات الخمس الأخيرة (انظر المرفقين الأول والثاني).

---

(٢) هذا التعريف منصوص عليه في الفقرة ٦ من المادة ١ من اتفاقية تامبير المتعلقة بتقديم موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية للحد من الكوارث ولعمليات الإغاثة، التي اعتُمدت في تامبير، بفنلندا، في ١٨ حزيران/يونيه ١٩٩٨.

١٢- وإزاء النمو الهائل في الكوارث، ظلت المساعدة المقدمة من منظومة الأمم المتحدة في قطاع الشؤون الإنسانية تزداد بسرعة أكبر من أي قطاع آخر في الفترة من عام ١٩٩٩ إلى عام ٢٠٠٣ وبلغت ٣ مليارات دولار من دولارات الولايات المتحدة في عام ٢٠٠٣، وبلغت نسبتها قرابة ٣٠ في المائة، أي أكبر نصيب، فيما أنفقته منظومة الأمم المتحدة على الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية[٣]. وحجم الموارد المالية المكرسة لهذا القطاع في منظومة الأمم المتحدة يتسم بالأهمية (انظر الشكل الوارد أدناه).

نصيب الإنفاق على الأنشطة التنفيذية التي تقوم بها منظومة الأمم المتحدة حسب القطاع (٢٠٠٣)



المصدر: بيانات إحصائية شاملة بشأن الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية لعام ٢٠٠٣: تقرير الأمين العام (A/60/74-E/2005/57، مأخوذة من الجدول ١٣)، ٦ أيار/مايو ٢٠٠٥.

١٣- بيد أنه ما زال يتعين بحث ما إذا كانت الموارد التي عبأتها منظومة الأمم المتحدة وافيةً بما فيه الكفاية لتمكين المنظومة من أداء دورها التنسيقي المركزي. فالموارد العامة غير المخصصة التي تلقتها المنظومة بلغت نحو ١ مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة، وهو ما يمثل بالكاد ١٥ في المائة[٤] من المساعدة الإنسانية الإجمالية البالغة ٧ مليارات دولار من دولارات الولايات المتحدة التي أتاحها المجتمع الدولي. وهذا النصيب المتواضع لا يتيح لمنظومة الأمم المتحدة موارد تتناسب مع دورها التنسيقي المركزي في مجال المساعدة الإنسانية الدولية.

---

(٣) بيانات إحصائية شاملة بشأن الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية لعام ٢٠٠٣: تقرير الأمين العام (A/60/74-E/2005/57، الفقرات ٤٨-٥٨).

(٤) Development Initatives, *Global Humanitarian Assistance Update 2004-05, 2005*, para, 5.1 and 7.1.

١٤- ويقدم المانحون الثنائيون أموالاً كثيرة ولكنها كثيراً ما تكون مخصصة لأغراض أخرى غير تلك المقترحة في النداءات الموحدة أو النداءات العاجلة الصادرة عن منظومة الأمم المتحدة[٥] في حالات معينة من الكوارث التي حظيت بتغطية إعلامية واسعة. وقد اتسمت المساهمات المقدمة والالتزامات المتعهد بها استجابةً لهذه النداءات بتباينات في مستوياتها وفي اتجاهاتها. وعادةً ما تحظى الكوارث ذات التغطية الإعلامية الواسعة باستجابة أكثر مواتاة من الكوارث المسماة "حالات الطوارئ المنسية والمهملة"[٦].

١٥- وبالإضافة إلى ذلك، وبغض النظر عن الحجم الذي ما زال متواضعاً لأموال الصناديق الاستئمانية التابعة لمكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، أي الأموال الخاضعة للتخصيص (انظر المرفق الثالث)، فإن معظم الموارد المتاحة للعمليات الإنسانية التي تقوم بها منظومة الأمم المتحدة توجد في أيدي الوكالات المتخصصة (مثلاً منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو)، ومنظمة العمل الدولية، والاتحاد الدولي للاتصالات، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، ومنظمة الصحة العالمية، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية)، وصناديق وبرامج شتى تابعة للأمم المتحدة[٧] (مثلاً منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين وبصورة خاصة برنامج الأغذية العالمي، تنفق ثلاثة أرباع المبلغ الكلي. وبالنظر إلى أن المنظومة ليس لديها آلية حكومية دولية قوية لرصد وإدارة الموارد بأكملها، فإن المساعدة الإنسانية المقدمة من المنظومة تواجه عادة خطر التفتت.

دال - كيف استجابت منظومة الأمم المتحدة لاحتياجات الإغاثة في إطار كارثة تسونامي: هذا هو مفتاح إصلاح دورها

١٦- إن موجات المد الزلزالي (تسونامي) التي وقعت في ٢٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤ قد استتبعت كارثة من أكثر الكوارث فتكاً ودماراً في الذاكرة الحية. فقد أفاد الأمين العام أنها قتلت قرابة ٢٤٠ ٠٠٠ شخص وتسببت في فقدان ٥٠ ٠٠٠ شخص. وشُرد أكثر من مليون شخص دون أي إنذار مسبق[٨].

---

(٥) في عام ٢٠٠٥، وفي مقابل الاحتياجات الكلية البالغة ٨٧٩ ٥ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة فيما يتعلق بالنداءات الموحدة، التزمت الجهات المانحة الرسمية والخاصة بمبلغ ٦١٧,٤ ٦ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة للمشاريع غير المدرجة في النداءات بما في ذلك ٠٨٣,٩ ٥ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة لكارثة تسونامي التي وقعت في المحيط الهندي و٧٤٤,٢ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة للنداءات المتعلقة بالزلازل التي وقعت في جنوبي آسيا (المصدر: OCHA Financial Tracking Service, 26 May 2006).

(٦) حتى كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦، فإن بلداناً مثل أوغندا (٧٥ في المائة)، وجمهورية أفريقيا الوسطى (٣٥ في المائة)، وجمهورية الكونغو الديمقراطية (٦٢ في المائة)، والصومال (٥٨ في المائة) وملاوي (٥٦ في المائة) والنيجر (٦٥ في المائة) كانت لا تزال ناقصة التمويل بالمقارنة مع التغطية البالغة ٨٥ في المائة في حالة الجهود المبذولة لمواجهة كارثة تسونامي.

(٧) هي من الناحية القانونية جزء من الأمانة العامة للأمم المتحدة.

(٨) تعزيز الإغاثة في حالات الطوارئ والإصلاح والتعمير والوقاية في أعقاب الكارثة الناجمة عن أمواج تسونامي التي عصفت بالمحيط الهندي: تقرير الأمين العام (A/60/86-E/2005/77)، الفقرة ٢.

١٧- ونتيجة للطبيعة المأساوية بصورة هائلة لهذه الكارثة والتقاط الصور وتسجيلات الفيديو من مصادر عديدة، لضحايا من البلدان المنكوبة بالكارثة، فضلاً عن الأجانب الموجودين فيها، والتي أذاعتها على نطاق العالم وسائط الإعلام فإن كارثة تسونامي التي وقعت في المحيط الهندي قد حظيت باستجابات أبكر وأوسع نطاقاً من جانب مصادر كثيرة بالمقارنة مع أي أزمة أخرى. وأبدى المجتمع الدولي سخاءً وتضامناً لم يسبق لهما مثيل بتقديمه الدعم المالي والتقني واللوجستي إلى المنطقة، بما في ذلك أكبر عملية نشر في وقت السلم لقوات عسكرية في تاريخ الأمم المتحدة.

١٨- وبحلول منتصف عام ٢٠٠٥، كانت جميع المصادر قد تعهدت بدفع قرابة ٧ مليارات دولار من دولارات الولايات المتحدة (بما في ذلك مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة عبارة عن تبرعات من شركات وأفراد[٩]) مقابل مبلغ ١,٣ مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة طُلبت في النداءات العاجلة المتعلقة بكارثة تسونامي. وإذا أُخذت في الحسبان التعهدات الملتزم بدفعها لتغطية الاحتياجات الطويلة الأجل الخاصة بتحقيق الانتعاش والتعمير، يصبح مجموع التعهدات المقدمة من جميع المصادر وهي الحكومات المانحة والمؤسسات المالية الدولية وخواص الأفراد والشركات فضلاً عن البلدان المنكوبة بالكارثة يبلغ نحو ١٥ مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة[١٠].

هاء - الدروس المستفادة والمشاكل القائمة

١٩- إن الحجم الذي لم يسبق له مثيل لكارثة تسونامي التي وقعت في المحيط الهندي وطبيعتها العابرة الحدود وحجم الموارد التي انطوت عليها الاستجابة الدولية لهذه الكارثة قد استتبعت جميعاً عمليات معقدة بشكل هائل وسلطت الأضواء على أوجه قصور نظام العمل الإنساني العالمي القائم. ويرد أدناه ملخص لمحصلة تفكير المفتش بخصوص الخبرة والدروس الإجمالية المستفادة في هذا الصدد:

أوجه النجاح

٢٠- لم يحدث أثناء جهود الإغاثة أي فقدان للأرواح يُعتد به.

٢١- وقد دعم هذه الجهود حجمٌ لم يسبق له مثيل من الاستجابة الإيجابية للنداءات العاجلة بسبب التأثير العالمي للكارثة وتولد إحساس بالتضامن لدى الدول الأعضاء زاد منه اهتمام وسائط الإعلام بالكارثة وهو ما يرجع أيضاً إلى أن كثيراً من الضحايا كانوا زائرين وسائحين ووافدين من بلدان مانحة رئيسية.

٢٢- وكانت التجربة المستفادة من كارثة تسونامي هذه هامة بما فيه الكفاية إلى حد إنشاء نُظم للإنذار المبكر في منطقة آسيا والمحيط الهادئ في عام ٢٠٠٦ بفضل جهود مشتركة بذلتها أمانة الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث ومنظمة اليونسكو. وبُرهن على أن أعمال المنظمة العالمية للأرصاد الجوية واللجنة الأوقيانوغرافية

---

(٩) المرجع نفسه، الفقرة ١١.

(١٠) مكتب المبعوث الخاص للتعافي من كارثة تسونامي، مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، تتبع الإنفاق في إطار النداءات العاجلة المتعلقة بكارثة تسونامي: Office of the Special Envoy for Tsunami-affected Countries, OCHA, Tsunami Flash Appeal Expenditure Tracking, see website: http://ocha.unog.ch/ets/Default.aspx.

الحكومـــية الدولـــية التابعة لليونسكو بشأن تيسير واستحداث نظم الإنذار المبكر فيما يتعلق بالمخاطر الطبيعية المختلفة تشكل أمراً لا بد منه للتخطيط لحالات الطوارئ الإنسانية.

المشاكل القائمة

٢٣- لم تكـــن المساعدة المقدمة مدفوعةً بالحاجة بصورة عامة، بل كانت مدفوعة بالعرْض. كما أنها لم تكن منسقة على مستوى الاستجابة وكان اتسامها بعدم التنسيق في مرحلة تحقيق الانتعاش أكبر. وكان تنفيذ مشاريع المساعدة الطارئة المتوخاة في النداءات العاجلة يتسم بالبطء: ففي نهاية عام ٢٠٠٥ بلغ معدل دفع المساعدة ٤٨,٩ في المائة بالمقارنة مع الالتزام المطلوب بموجب النداءات(١١).

٢٤- وانطـــوت كارثـــة تسونامي على صعوبات في تحقيق عملية انتقال سلس من الإغاثة إلى مرحلتي تحقيق الانتعاش والتعمير. وكان ذلك بصورة رئيسية يرجع إلى حجم الكارثة غير المسبوق والأوضاع المعقدة القائمة من قـــبل في منطقة باندا آتشه والأجزاء الشمالية والشرقية من سري لانكا التي تطلبت نهجاً أكثر تكاملاً فضلاً عن حيادية ونزاهة المساعدة وهو ما تكفل به المنسق المقيم ومنسق الشؤون الإنسانية.

٢٥- وكشـــفت الـــدروس المســـتفادة أيضاً عن بعض القيود التي ترد على المبادئ والسياسات الإنسانية التي استحدثتها منظومة الأمم المتحدة وهي قيود كانت على المستوى الميداني، على النحو المشروح أدناه:

على الصعيد الوطني:

(أ) الافـــتقار إلى أُطـــر وطنية ومؤسسية لا لبس فيها تتناول على نحو شامل الاستعداد للكوارث والإنذار المبكر وخطط إدارة الكوارث في معظم البلدان المتأثرة؛

(ب) الافتقار إلى إطار انتقالي قائم من قبل فيما يتعلق بتحقيق الانتعاش والتعمير في معظم البلدان المتأثرة؛

(ج) انخفاض درجة فهم حكومات البلدان المتأثرة لإطار وإجراءات نظام الأمم المتحدة للمساعدة الإنسانية؛

(د) عدم كفاية التفاعل بين الوكالات الإنسانية الدولية والسكان المتأثرين؛

(هـ) تنفيذ النهج المرتكزة على المجتمع المحلي لتحقيق الانتعاش والاستعداد للكوارث تنفيذاً غير مرضٍ.

على الصعيد الدولي:

(أ) عـــدم وجود مجموعة متناسقة من المبادئ العامة والمبادئ التوجيهية والاتفاقيات الموضوعة دولياً مـــن أجـــل الإغاثة في حالات الكوارث والحد منها، تشمل لوائح ومعايير مكيفة تبعاً للاحتياجات الناشئة بغية مواجهة الكوارث الكبيرة والعابرة للحدود؛

---

(١١) OCHA, Tsunami Flash Appeal Expenditure Tracking website: http://ocha.unog.ch/ets/Default.aspx (viewed on 22 December 2005).

(ب) التطبيق غير الملائم للمعايير الدنيا للمساعدة على الأشخاص المشردين[١٢] والافتقار إلى الوعي الكامل بحق السكان المتأثرين في الوصول إلى المعلومات الإنسانية؛

(ج) الافتقار إلى سلطة تنسيق مركزية تخطط وتدير المساعدة الإنسانية في مجالات الإغاثة وتحقيق الانتعاش والتعمير، بسبب الضعف المتأصل في التعاون الإداري فيما بين المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة وعدم تزويدها بتوجيه حكومي دولي فعال في هذا الصدد؛ خاصة وأن الفصل القائم بين الحد من الكوارث والاستجابة لها قد انعكس في الهوة المؤسسية بين فرقة العمل المشتركة بين الوكالات والمعنية بالحد من الكوارث واللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات وكان هذا الفصل عقبة على طريق الإدارة الاستراتيجية للعملية الانتقالية؛

(د) ضعف خدمات الدعم المشتركة وعدم استقرار القدرة الخاصة بالموارد لدى المنظمات التابعة للمنظومة بسبب اعتمادها الشديد على التبرعات التي لا يمكن التنبؤ بها فضلاً عن نشر الأصول الخاصة بالمساعدة الإنسانية نشراً متبايناً من جانب الوكالات الثنائية؛

(هـ) التنافس على تمويل المشاريع الثنائية فيما بين المنظمات الإنسانية الدولية.

٢٦- وقد تسببت هذه القيود في حدوث تأخيرات في تنظيم عمليات الإغاثة في الميدان، مثل حالات الاختناق في التخليص الجمركي، والمرور العابر للسلع والمعدات الخاصة بالمساعدة الطارئة، ومشاكل لوجستية ومشاكل نقل أخرى. وأسفرت هذه القيود أيضاً عن الازدواجية في جهود المساعدة وعن تطاول فترة تخطيط عملية تحقيق الانتعاش والتعمير.

واو - نحو إصلاح المنظومة

٢٧- إن السعي نحو تحقيق الدور الرائد لمنظومة الأمم المتحدة يضع على كاهل هيئات الإدارة ورؤساء الأمانات المعنية مسؤولية غير عادية عن التوصل إلى الاستنتاجات المستمدة من الخبرات الهائلة في الآونة الأخيرة، وعن تزويد المنظومة بالعناصر الأساسية التي من شأنها أن تساعد على إعادة تشكيلها.

٢٨- والدروس التالية وثيقة الصلة بإصلاح المنظومة:

(أ) إن المبادئ العامة والمبادئ التوجيهية الحالية المتعلقة بالمساعدة الإنسانية وتنفيذها قد ثبت أنها غير ملائمة؛

(ب) لا توجد لدى المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة والجهات المانحة الثنائية الرسمية والخاصة أي آلية حكومية دولية تقدم التوجيه الملائم والإدارة الاستراتيجية للموارد العالمية المخصصة للحد من الكوارث والاستجابة لها؛

(ج) ربما كانت الأوضاع التي أُبدي في ظلها التضامن الدولي الذي لم يسبق له مثيل ذات طبيعة خاصة تميز الاستجابة لكارثة تسونامي التي وقعت في المحيط الهندي؛ وسيكون فحص هذه الأوضاع مفتاح نجاح منظومة الأمم المتحدة في تعبئة مساعدة دولية سخية في الكوارث التي تحدث مستقبلاً وضمان تقديم المساعدة بشكل أكثر إنصافاً؛

---

(١٢) انظر المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي (E/CN.4/1998/53/Add.2)، المقدمة إلى لجنة حقوق الإنسان في دورتها الرابعة والخمسين. وكان قد أعد هذه المبادئ التوجيهية آنئذ ممثل الأمين العام المعني بالمشردين داخلياً، السيد فرانسيس دينغ.

(د) في حالـــة كارثة تسونامي هذه التي تميزت فيها الإسهامات المالية بالوفرة، اعتمد نجاح رد فعل مـــنظومة الأمم المتحدة على قدرتها القيادية على تعبئة الموارد وعلى تنظيم وتنسيق تقديم المساعدة على نحو فعّال ومنصف طوال كامل دورة إدارة الكارثة؛

(هـ) توجـــد حاجـــة إلى نشـــر الممارسات الجيدة التي تشمل: تقديم المساعدة المتعلقة بتحديد هوية الضحايا بخصوص جميع الجنسيات في تايلند؛ والدعم المقدم على صعيد المنظومة والذي أشرف عليه منسق الأمم المتحدة للشؤون الإنسانية فيما يتعلق بإطار تحقيق الانتعاش والتعمير في الهند.

٢٩- والمفـــتش، إذ يضع في اعتباره هذه الاستنتاجات والدروس المستفادة من كارثة تسونامي التي وقعت في المحيط الهندي، يفحص أوجه القصور في النظام العالمي الراهن للمساعدة الإنسانية من حيث ما يلي:

(أ) النظرية (المبادئ والسياسات)؛

(ب) الإدارة السديدة والإدارة الاستراتيجية:

- الإطار المؤسسي
- التنسيق

(ج) خدمات الدعم المشتركة وتعبئة الموارد؛

(د) برنامج الأمم المتحدة للمساعدة الإنسانية.

ثانياً – مبادئ وسياسات النظام الحالي للمساعدة الإنسانية

٣٠- تتناول الفروع التالية أوجه ضعف المبادئ والسياسات الحالية الخاصة بالمساعدة الإنسانية وهي تعالج عدداً من المسائل الناشئة التي ينبغي أن تتناولها منظومة الأمم المتحدة.

ألف – استعراض المبادئ العامة والمبادئ التوجيهية الحالية

١- قانون الكوارث الدولي الحالي

٣١- برهنت التجربة المكتسبة من كارثة تسوماني التي وقعت في المحيط الهندي على عدم وجود اتفاقات تنظيمية واضحة ومتناسقة تتناول شتى جوانب إدارة الكوارث العابرة للحدود وتقديم المساعدة الإنسانية بشأنها. فاتفاقية تامبير المتعلقة بتقديم موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية للحد من الكوارث ولعمليات الإغاثة، التي دخلت حيز النفاذ في ١٠ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥، هي الاتفاقية الدولية الوحيدة من هذا النوع. ويذكر الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر أن الوضع الحالي لقانون الكوارث الدولي هو خليط من أكثر من ١٣٠ صكاً مختلفاً، أغلبيتها معاهدات ثنائية مبرمة في معظمها بين دول أوروبية. ولا يوجد نمط واضح محدد للمبادئ العامة المتعلقة بالجوانب الرئيسية من الاستجابة لحالات الكوارث مثل متطلبات الدخول وتصاريح العمل وحرية التنقل وتبادل المعلومات ومعاملة الشُحنات، وما إلى ذلك[١٣].

٢- تجزؤ المبادئ والسياسات

٣٢- توجد مبادئ توجيهية وسياسات مشتركة بين الوكالات بشأن المساعدة الإنسانية والحد من الكوارث استحدثتها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات وفرقة العمل المشتركة بين الوكالات للحد من الكوارث. وهاتان الهيئتان هما هيئتا تنسيق فيما بين الوكالات تعملان داخل منظومة الأمم المتحدة ويرأسهما وكيل الأمين العام للشؤون الإنسانية ومنسق الإغاثة في حالات الكوارث، وهما المسؤولان عن تقديم المساعدة في حالات الطوارئ وعن الحد من الكوارث الطبيعية، على التوالي (انظر المرفقين الرابع والخامس). وباب العضوية في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات مفتوح أمام عدد محدود من الأمانات الدولية والمنظمات غير الحكومية، وليس أمام الدول الأعضاء. وفرقة العمل هي عبارة عن منتدى يتيح محفلاً لتنفيذ الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث من جانب الكيانات القطاعية القائمة داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها والعاملة في مجال الحد من مخاطر الكوارث. وأبواب فرقة العمل مفتوحة أمام المنظمات والهيئات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة وخبراء من المنظمات غير الحكومية والقطاعات المسؤولة عن الحد من الكوارث داخل حكومات الدول الأعضاء. وعقب اعتماد إطار عمل هيوغو، أعلن الأمين العام عن إعادة صياغة وإعادة تسمية فرقة العمل المشتركة بين الوكالات للحد من الكوارث التي ستعمل بوصفها المنصة العالمية للحد من مخاطر الكوارث اعتباراً من عام ٢٠٠٧ فصاعداً.

---

(١٣) IFCR, *World Disasters Report 2000* (Geneva).

٣٣- وقد وضعت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات نحو ٢٥ سياسةً ومبدأً عاماً ومبدأً توجيهياً فيما يتعلق بالمساعدة الإنسانية (انظر المرفق السادس). وترتكز هذه السياسات والمبادئ على المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي[١٤] والمبادئ التوجيهية الواردة في مرفق قرارا الجمعية العامة ١٨٢/٤٦. كما وضعت فرقة العمل المشتركة بين الوكالات للحد من الكوارث صكوكاً مشتركة بين الوكالات لضمان تكامل المبادرات الصادرة عن الكيانات القطاعية العاملة في مجال تنفيذ الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث وإطار عمل هيوغو. وتنص هذه الصكوك على مبادئ توجيهية وصفائف ترمي إلى تسليط الأضواء على المجالات ذات الأولوية وتحديد الثغرات في الأنشطة المضطلع بها عن طريق منصات وشبكات مواضيعية وإقليمية ووطنية. وبعض أمثلة هذه المبادئ هي "المبادئ التوجيهية لدمج استراتيجية الكوارث الرامية إلى الحد من الكوارث في التقييم القطري المشترك وإطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية"[١٥] و"المبادئ التوجيهية: المنصات الوطنية للحد من مخاطر الكوارث"[١٦].

٣٤- وهيئتا التنفيذ المتميزة كل منها عن الأخرى واللتان تخضعان لنفس سلطة وكيل الأمين العام للشؤون الإنسانية ومنسق عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ قد وضعت كل منها، مع ذلك، المبادئ التوجيهية والسياسات والإجراءات الخاصة بها بمعزل تقريباً عن الأخرى. وعلى الرغم من النداء الموجه بتحقيق عملية انتقال سلسة متكاملة من الإغاثة إلى التعمير في قرار الجمعية العامة ١٨٨/٤٦ (المرفق، الفقرة ٩)، تخاطب هذه الصكوك دوائر شتى بطريقة مجزأة. وقد تبين للمفتش أنها لم تُبسَّط وتجمع بصورة منهجية تحت مظلة إنسانية واحدة بشكل متاح ومفهوم بسهولة لصالح جمهور أوسع من العاملين الإنسانيين من المهنيين، ولا سيما العاملون الإنسانيون في البلدان المتأثرة بالكوارث.

٣٥- ومن المستصوب إلى حد كبير قيام المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة بوضع خلاصة وافية وتعليقات وكتاب منهجي وأدلة تتضمن المبادئ والقواعد القائمة والمعايير والمبادئ التوجيهية والسياسات الموضوعة دولياً، التي تفيد لأغراض بناء القدرات، من أجل وضع وإدارة أُطر عمل وآليات تنظيمية وطنية في البلدان المتأثرة بالكوارث.

٣- فعالية المبادئ والسياسات

٣٦- إن اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات وفرقة العمل المشتركة بين الوكالات للحد من الكوارث تتوقعان، عملاً بمهمتهما الدعوية، أن تطبق البلدان المتأثرة والجهات المانحة الثنائية إطار عملها المتعلقة بالسياسات والإجراءات كما لو كان لهما وضع الاتفاقيات الدولية المنظِمة لعمل الجهات الإنسانية الدولية[١٧]. وعلى الرغم

---

(١٤) انظر الحاشية ١٢ أعلاه.

(١٥) Contained in Draft Guidance Note, ISDR secretariat and UNDP, 23 March 2006.

(١٦) وثيقة عمل من وثائق أمانة الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث تحمل تاريخ ١٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥ (متاحة على الموقع الشبكي: http://www.unisdr.org/eng/country-inform/ci-guiding-princip.htm).

(١٧) المنصة التي تسعى فرقة العمل المشتركة بين الوكالات للحد من الكوارث إلى إيجادها من أجل تحقيق الحد من الكوارث بطريقة متفق عليها إنما تتحقق بصورة خاصة عن طريق الحوار *وبناء توافق الآراء فيما بين القطاعات داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها على السواء* (الخط المائل مضاف للتوكيد). انظر أيضاً: IASC and IASC-Working Group secretariat, the *Inter-Agency Standing Committee and Working Group: Concise Terms of Reference & Action Procedures*, Revised and abridged (Geneva, 1998). وذكرت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات أن أحد أهدافها الرئيسية هو "الدعوة إلى المبادئ الإنسانية المشتركة لدى الأطراف الموجودة خارجها".

من جهود هاتين الهيئتين، لم تقم الجمعية العامة للأمم المتحدة رسمياً باعتماد هذه الصكوك وإن كانت الجمعية قد منحت مباركتها السياسية لبعض هذه الصكوك مثل: `المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي`؛ ومبادئ توجيهية في مجال السياسات بشأن الإغاثة وتحقيق الانتعاش في حالات الكوارث مثل المبادئ التوجيهية المتعلقة باستعمال أدوات الدفاع العسكرية والمدنية لدعم الأنشطة الإنسانية التي تقوم بها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ المعقدة؛ والمبادئ التوجيهية التي وضعها الفريق الاستشاري الدولي للبحث والإنقاذ؛ ومبادرة المنح الإنسانية السليمة[١٨].

٣٧- وفي الواقع فإن هذه الصكوك هي أساساً ذات طبيعة إدارية وتنطبق على أمانات الوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة والمنظمات المرتبطة بها، ولا تنطبق على جميع الجهات الفاعلة الإنسانية. وعلاوة على ذلك، فليست هذه الصكوك ملزمة قانوناً وإن كان بعضها، على سبيل المثال المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي، يمكن تأويله على أنه قانون ليِّن بالنظر إلى أنها تجمّع القواعد والقوانين الدولية ذات الصلة بالموضوع. بيد أن صحتها الرسمية محدودة بالنظر إلى عدم وجود موافقة رسمية عليها من جانب الجمعية العامة، على الرغم من الجهود المتكررة التي بذلها الأمين العام لحث الدول الأعضاء على قبول المبادئ التوجيهية بوصفها "المعيار الدولي الأساسي" لحماية الأشخاص المشردين داخلياً[١٩].

٤- السيطرة على المبادئ والسياسات والتحكم فيهما

٣٨- ما زال معظم البلدان النامية لم يعترف بالصكوك المذكورة أعلاه و لم ينفذها. وقد عُزي ذلك إلى الافتقار لفهم هذه الصكوك لدى هذه البلدان والنطاق المحدود لاشتراكها في إعداد هذه الصكوك. ونتيجة لذلك، وكما ذُكر في حلقات العمل المتعلقة بالدروس المستفادة من كارثة تسونامي[٢٠]، فإن حالة الاستعداد لدى كثير من البلدان المنكوبة بكارثة تسونامي في المحيط الهندي قد تراوحت من كونها متباينة إلى كونها غير كافية كما أنها لم تعكس المبادئ التوجيهية الموضوعة دولياً.

---

(١٨) هي عبارة عن مجموعة من ٢٣ مبدأً وممارسة من المبادئ والممارسات الحميدة للمنح الإنسانية وخطة تنفيذ وضعتها البلدان المصنِّعة المانحة الـ ١٦ في اجتماع عقدته في عام ٢٠٠٣ حكومة السويد لمناقشة المنح الإنسانية الحميدة. (المصدر: http://www.goodhumanitariandonorship.org/background1.asp, Department for International Development, London)، أُطلع عليه في ٢٢ شباط/فبراير ٢٠٠٦).

(١٩) استجابةً لنداء الأمين العام الوارد في تقريره المعنون "في جو من الحرية أفسح: صوب تحقيق التنمية، والأمن، وحقوق الإنسان للجميع" (A/59/2005، الفقرة ٢١٠)، سلَّم الاجتماع العام الرفيع المستوى والجمعية العامة في دورتها الستين بأهمية المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي باعتبارها "إطاراً دولياً هاماً" لحماية المشردين داخلياً (انظر القرار ١/٦٠، الفقرة ١٣٢؛ والقرار ١٦٨/٦٠، الفقرة ٨ من المنطوق).

(٢٠) United Nations, "Regional workshop on lessons learned and best practices on the response to the Indian Ocean tsunami: report and summary of main conclusions", Medan, Indonesia, 13-14 June 2005 and "Post-tsunami lessons learned and best practices workshop: report and Working Groups output", Jakarta, 16-17 May 2005.

٣٩- وما فتئت البلدان الآسيوية المعنية تضع، في ضوء التجربة التي خاضتها، أُطراً تنظيمية وطنية ومحلية تُدمِج نُهُج الاستجابة للكوارث والحد منها معاً. ويتعين أن تشارك هذه البلدان على نحو أنشط كجهات صاحبة مصلحة في إعداد الصكوك المعنية وتلقي ما يلزم من دعم ترويجي وتدريبي في هذا الشأن من المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة.

٤٠- ويعتمد التنفيذ الفعال لهذه المبادئ العامة والمبادئ التوجيهية على تقبّلها من جانب البلدان المعنية. ولذلك ينبغي أن تحقق الدول الأعضاء السيطرة على المعايير والمبادئ العامة والمبادئ التوجيهية المختلفة والتحكم فيها لكي تشترك على نحو كامل في إجراء مناقشات ملائمة بشأن كيف يمكن أن تستفيد من هذه الصكوك وكيف يمكن تحسين تنفيذها. ومن أجل إيجاد إطار تنظيمي دولي ينطبق بصورة فعالة على البلدان المتأثرة بالكوارث وعلى البلدان المقدِّمة للمساعدة على أرض الواقع، يكون من الضروري قيام المجلس الاقتصادي والاجتماعي باستعراض هذه المبادئ العامة والمبادئ التوجيهية واستهلال عملية تشريع لمعايير ولوائح دولية متناسقة تكون مفتوحة أمام جميع الجهات صاحبة المصلحة والجهات الفاعلة المعنية (**انظر التوصية ١**).

باء - جوانب محددة للمبادئ العامة والمبادئ التوجيهية

١- المتطلبات القياسية الدنيا المتعلقة بالأشخاص المشردين داخلياً والوصول إلى المعلومات

٤١- في ضوء الدروس المستفادة من كارثة تسونامي التي وقعت في المحيط الهندي، فإن من رأي المفتش أن المتطلبات القياسية الدنيا لتقديم المساعدة إلى الأشخاص المشردين داخلياً من جانب الوكالات الإنسانية، مثل إمكانية حصولهم على الأطعمة الأساسية والمياه والمأوى والسكن والملابس والخدمات الطبية وخدمات المرافق الصحية، لم يجر تطبيقها وإدارتها بصورة منهجية على أساس التقييم الدقيق للاحتياجات المحلية، في ضوء المساعدة الأجنبية الهامة المعلن عنها. والدول الأعضاء ومنظمات المساعدة الإنسانية التابعة لها مطالبة بأن تطبق بالكامل المتطلبات القياسية الواردة في المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي وذلك عن طريق أُطرها التنظيمية الوطنية المتعلقة بإدارة حالات الطوارئ بالاستناد إلى تقييم احتياجات المجتمعات المتأثرة. ويثق المفتش في أن الأمين العام سيأخذ ذلك في الحسبان عند تنفيذ التوصية ١.

٤٢- وفضلاً عن ذلك، فإن المتطلبات القياسية الدنيا الواردة في المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي لا تشمل المتطلبات الحيوية للسكان المتأثرين بالكوارث وحقهم في الوصول إلى المعلومات الإنسانية وأدوات الاتصال التي تتيح لهم الإنذار المبكر في حالة المخاطر المتعددة والاستفادة من تدابير الأمن والسلامة[٢١]. وقد أُبلغ المفتش بأن فريقاً عاملاً تابعاً للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات قد تناول هذه المسألة[٢٢]. ويثق المفتش في أن العمل

---

(٢١) ما فتئت مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين تعمل في إعداد طبعة جديدة من معاييرها الأساسية المفيدة ولكنها لا تشير إلى هذا الوصول. *Practical Guide to the Systematic Use of Standards & Indicators in UNHCR Operations*، ٢nd ed. (Geneva, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 2006).

(٢٢) انظر: Inter-Agency Standing Committee, "Protecting persons affected by natural disasters: IASC operational guidelines on human rights and natural disasters", Geneva, 2006.

الجاري الذي تقوم به اللجنة المشتركة برئاسة ممثل الأمين العام المعني بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً سيسفر عن اعتماد متطلب قياسي أدنى إضافي كجز من المبادئ التوجيهية.

٤٣- وقد ذُكر في هذا الصدد أن العمليات الإنسانية، أثناء مرحلة الإغاثة من كارثة تسونامي التي وقعت في المحيط الهندي، قد أُعيقت بفعل الاعتماد المفرط والباهظ التكلفة على الهواتف اللاسلكية التي توجد بها قدرة إرسال وتلقي الرسائل الهاتفية القصيرة (SMS) وبسبب القيود الحكومية غير الضرورية على استعمال أجهزة اللاسلكي ذات الموجات القصيرة التي كان من شأنها ضمان إرسال المعلومات الإنسانية إلى السكان. ومن رأي الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر أن المعلومات تشكل مورداً مُنقذاً للحياة في أوضاع الكوارث[٢٣] (**انظر التوصية ٢**).

٢- تحديد هوية الضحايا

٤٤- وفقاً لمدير مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، لا يشكل حالياً تحديد هوية الضحايا جزءاً من الآلية الدولية لإدارة الكوارث. إذ يركّز النظام الحالي للاستجابة للطوارئ على تقييم تأثيرات الكوارث المقتصرة على البلد المتأثر وسكانه. أما الاستجابة للكوارث الكبيرة الحجم العابرة للحدود مثل كارثة تسونامي التي وقعت في المحيط الهندي فتتطلب قيام اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بإعادة بحث إطار المساعدة الحالي. وهذه الاستجابة ترتكز على تقدير بخس لقدرات البلدان المتأثرة على إنقاذ الأرواح وكذلك على الضرورة المُلحّة لتناول وضع ضحايا هذه البلدان[٢٤].

٤٥- وفي الكوارث الكبيرة، يتمثل الاهتمام المحوري للبلدان غير المتأثرة في ضمان أمن وحماية مواطنيها في البلد المتأثر فضلاً عن تحديد هوية الضحايا المغتربين الذين كانوا موجودين في البلد المتأثر أو البلدان المتأثرة. ويلزم إعادة بحث المبادئ التوجيهية الخاصة باللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بغية تعزيز التعاون المتبادل بين البلد المتأثر والبلدان المقدمة للمساعدة لكي تُؤخذ في الحسبان شواغلها فيما يتعلق بتحديد هوية الضحايا عند تقديم المساعدة الإنسانية لصالح جميع الضحايا.

٤٦- وتعدّ تجربة عملية تحديد هوية ضحايا تسونامي في تايلند مثالاً على ذلك. فقد قدمت العملية المعلومات المتعلقة بتحديد هوية جميع ضحايا تسونامي إلى أهل الضحايا وإلى المنظمات الخاصة والعامة، مجسدة بذلك الأبعاد العالمية للمساعدة الإنسانية. وقد أجريت العملية بنجاح من جانب سلطات الشرطة التايلندية بمساهمات سخية مقدمة من البلدان التي ينتمي إليها المقيمون والسُّياح المفقودون. فأعارت هذه البلدان للسلطات التايلندية مجموعات من الأطباء الشرعيين وخبراء آخرين. ولم تحصل عملية تحديد هوية ضحايا تسونامي على أي دعم من منظومة الأمم المتحدة، باستثناء الارتباط بمنظمة الصحة العالمية (**انظر التوصية ٣**).

---

(٢٣) انظر: introduction by Markku Niskala, Secretary General of IFRC, in *World Disasters Report: focus on information in disasters* (Kumarian Press Inc., 2005), pp. 8-9

(٢٤) John Cosgrave, "Tsunami Evaluation Coalition: initial findings", Finding 3 ALNAP (London, Overseas Development Institute, December 2005). Also available at website: http://www.alnap.org/tec.

٣- عمليات الإغاثة العسكرية والجوية

٤٧- حسب المصادر الموجودة والمناقشات التي أُجريت مع مسؤولين في الحكومات المعنية، لا يوفر الإطار القانوني الدولي الحالي توجيهاً كافياً بشأن البدء السريع لعملية إدارة الكوارث في حالات الكوارث الكبيرة. وكثيراً ما كانت أعمال الإغاثة تتأثر سلباً بفعل عدم وجود إطار متفَق عليه لنشر عمليات الإغاثة العسكرية والجوية، وكذلك بفعل المفاوضات المطولة التي لا يمكن تفاديها فيما بين الدول المعنية بشأن عبور ونشر مكونات العمليات العسكرية الجوية، بما في ذلك الإذن بالهبوط. إذ كان لتأخير وصول موظفي **التنسيق المدني – العسكري، بمقدار أسبوع أو أسبوعين، آثار ضارة على** عمليات الإغاثة. ونظراً للإجهاد الذي عانى منه الطيران المدني بسبب نقل كميات كبيرة من المساعدة جواً وفي فترة وجيزة إلى المناطق المنكوبة، دعا أحد أفرقة الخبراء العاملة مع خدمات البحث والإنقاذ التابعة لمنظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو) إلى وضع مبادئ توجيهية ملائمة من أجل نشر الطائرات على نحو سريع في عمليات البحث والإغاثة والإنقاذ عبر الحدود، في حالات الكوارث الكبيرة[٢٥]. فمن الواضح أن ثمة حاجة إلى تحديد ترتيبات احتياطية لدى خطوطهم الجوية الوطنية المدنية والعسكرية، ودور مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية الذي صُمِّم لتنسيق وتيسير نشر الأصول والوسائل الخاصة بهؤلاء الأعضاء وتسليم الإمدادات الإنسانية جواً.

٤٨- وأثناء كارثة تسونامي، مثلاً، جاء جزء كبير الدعم الإمدادي الفوري من الموارد العسكرية التي قدمتها الدول الأعضاء بمبادرتها الذاتية في أحيان كثيرة. فأرسل خمسة وثلاثون بلداً قوات مجموعها ٣٠ ٠٠٠ فرد. وأصبح محور الجهود الدولية المنسقة للإغاثة هو المركز المشترك للتنسيق المقام في القاعدة البحرية التايلندية في يو – تاباو الذي أنشأته قوات الدعم الدولية المشتركة (ق د م CSF ٥٣٦) (ويضم أستراليا، وكندا، والهند، واليابان، وهولندا، والولايات المتحدة الأمريكية، والأمم المتحدة) لتنسيق المراحل الأولى من الجهود الدولية للإغاثة. وساعد هذا المركز على تجاوز نقاط الاختناق في مجال الإمداد ريثما تمكّنت الأمم المتحدة من القيام بدور رئيسي أكبر[٢٦] (**انظر التوصية ٤**).

٤- استمرارية إدارة الكوارث وقيمة البعد العلمي لعمليات تقييم الكوارث

٤٩- لقد أبرزت تجربة كارثة تسونامي ضرورة صياغة سياسات لضمان الانتقال المنسجم بصورة عملية من مرحلة الطوارئ وتحقيق الانتعاش إلى مرحلة التعمير.

٥٠- ويؤكد أيضاً إطار عمل هيوغو على ضرورة ربط تدابير الاستجابة للكوارث بتدابير الحد من الكوارث للمساعدة على بناء قدرة المجتمعات المحلية على مواجهة حالات الطوارئ، وتيسير العملية الانتقالية. وفي ضوء ذلك، قال عدد من الخبراء الآسيويين في مجال الحد من الكوارث الطبيعية للمفتش إن إحدى طُرُق ربط الإغاثة الطارئة في حالات الكوارث بتحقيق الانتعاش والحد من المخاطر كانت ستتمثل في إلحاق علماء من ذوي

---

(٢٥) ATM/AIS/SAR/SG/15 appendix C to the report on Agenda item 3 3C – 1, Recommendations, ICAO Search and Rescue Seminar and Search and Rescue Exercise, Chennai, India, 7-11 March 2005.

(٢٦) Ralph A. Cossa, "South Asian tsunami: U.S. Military provides 'logistical backbone' for relief operation", in e-journal USA (March 2005), available at: http://usinfo.state.gov/journals/itps/1104/ijpe/cossa.htm.

التخصصات ذات الصلة، مثل علماء الزلازل، ببعثة التقييم التابعة لفريق الأمم المتحدة للتقييم والتنسيق في حالات الكـــوارث إلحاقـــاً فورياً عقب وقوع كارثة تسونامي في المحيط الهندي. وأكدوا من جديد للمفتش أن عمليات التقيـــيم الـــتي قام بها كل من مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية وفريق الأمم المتحدة للتقييم والتنسيق في حالات الكـــوارث كانـــت ستتعزز بدرجة كبيرة لو أنها كانت مصحوبة بعمليات تقييم علمية حسنة التوقيت وعاجلة للكارثة تدعم عملية تحقيق الانتعاش والتنمية الطويلة الأجل.

٥١- إن الفصل القائم بين الحد من الكوارث والاستجابة لها المتجسد في الهوة المؤسسية بين نظام الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث واللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات يشكل عائقاً أمام الإدارة الاستراتيجية للعملية الانتقالية. ولا يعتـــبر هـــذا الفصل وثيق الصلة إلا بهيئتي التنسيق هاتين، في حين توجد في منظمات أخرى تابعة لمنظومة الأمم المتحدة قـــدرات ذاتية لإدارة العملية الانتقالية إدارة كاملة في إطار استراتيجيات الخروج التي اعتمدتها هيئات إدارتها[٢٧]. وعادة فإن القدرة القيّمة على الاستجابة للكوارث، متى شكلها مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، لا تظل قائمة بعد انتهاء مرحلة الطوارئ. وبعبارة أخرى، فبالنظر إلى الممارسة التي يسير عليها مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية وهي أنه لا يبقى في الميدان إلا ثلاثـــة أشهر إلى ستة أشهر أثناء حالات الطوارئ، فإن هيكل التنسيق الميداني الذي أنشأه المكتب على هذا النحو لا يُبقى عليه بعد انسحاب الأطراف الفاعلة في حالات الطوارئ وفي عمليات حفظ السلم.

٥٢- مـــن الواضـــح أنـــه لا يمكن لوم مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية على ذلك، لأن ولايته في مرحلة تحقيق الانتعاش والمراحل التالية ما زالت غامضة حتى في إطار قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦[٢٨]. ونظراً لغموض ولاية هذا المكتب في مرحلة تحقيق الانتعاش والمراحل التالية، فإن تعريف المكتب لمفهوم"العمليات الإنسانية" ذاته ينحصر في "تخفيف المعاناة الإنسانية" ويبدو أنه يستبعد جانبين رئيسيين من جوانب إدارة حالات الكوارث هما: الاستعداد للكـــوارث وتحقيق الانتعاش، وهما مدرجان في تعريف عملية إدارة حالات الطوارئ حسب الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث. وحرصاً على حدوث عملية انتقالية متناسقة على نطاق المنظومة، لا بد من صياغة تعاريف مشتركة للمصطلحات الرئيسية وكذلك للسياسات والاستراتيجيات وخاصة للمعايير المشتركة بشأن استراتيجيات الخروج لدى منظمات تقديم المساعدة الإنسانية والمنظمات الإنمائية المعنية (**انظر التوصية ٥**).

٥- الـــدور الرئيســـي الذي يقوم به منسقو الشؤون الإنسانية في عملية الانتقال من الإغاثة إلى تحقيق الانتعاش والتعمير

٥٣- أعظم الدروس المستخلصة من كارثة تسونامي التي وقعت في المحيط الهندي ومن نتائج المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث هي أهمية الإنذار المبكر، والاستعداد لحالات الطوارئ والوقاية منها، وكذلك الانتقال السلس مـــن مرحلة الإغاثة إلى مرحلة تحقيق الانتعاش والتعمير. وقام المبعوث الخاص للأمين العام المعني بالبلدان المتأثرة بكارثة تسونامي، رئيس الولايات المتحدة السابق السيد ويليام كلينتون، بإبلاغ المجلس الاقتصادي والاجتماعي في

---

(٢٧) استناداً إلى الرسالتين الواردتين من برنامج الأغذية العالمي ومنظمة العمل الدولية ومقابلات مع مسؤولي منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف).

(٢٨) انظر قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦، المرفق، الفقرتان ٣٥(ح) و٤١.

تموز/يوليه ٢٠٠٥ بأن موضع التركيز في الجهود المبذولة لتحقيق الانتعاش هو "إعادة البناء بطريقة أفضل" والحفاظ على زخم الجهود التي يبذلها المجتمع الدولي والبلدان المتأثرة من أجل القيام بالانتعاش الطويل الأمد، مثل توفير سبل العيش وفرص العمل على أرض الواقع(٢٩).

٥٤- يوفر إطار عمل هيوغو بالأساس إطاراً متكاملاً لإدارة المخاطر، يربط تدابير الاستجابة للكوارث بالحد من الكوارث، وهو ما يبني قدرة المجتمعات على مواجهة حالات الطوارئ ويضمن أفضل سبيل للانتعاش والتعمير المبكرَين. ويفترض في الفرق القطرية التابعة للأمم المتحدة التي تُسير وتدار بقيادة منسقي الشؤون الإدارية أن تساعد الحكومات في هذا الشأن في سياق أُطر البرامج القطرية.

٥٥- لكن في كثير من البلدان، لم يتسن أن تبدأ بسلاسة عملية تحقيق الانتعاش والتعمير في المناطق المتأثرة بسبب الحجم غير المسبوق لهذه الكارثة والأوضاع المعقدة القائمة من قبل في شمال وشرقي سري لانكا وباندا أتشه. وقد كانت المساعدة المقدمة من مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في معظم البلدان المتأثرة غير وافية في مساعدة البلدان على صياغة خطط لتحقيق الانتعاش والتعمير في غضون ستة أشهر عقب وقوع الزلزال. وحاول المنسقون المقيمون التابعون للأمم المتحدة، بصفتهم في الوقت نفسه منسقين للشؤون الإنسانية، القيام في البلدان التي زارها بسد الفجوة في مجال التنسيق دعماً لعملية الانتقال من مرحلة الإغاثة إلى مرحلة تحقيق الانتعاش في ظل معوقات كبيرة. ولم يكن من الممكن دائماً القيام على نطاق المنظومة بإدارة استراتيجية لعملية الانتقال هذه بسبب الفترة المحدودة للاستجابة للطوارئ التي قام بالتنسيق بخصوصها مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، وبسبب عدم وجود ولاية واضحة فيما يتعلق بمرحلة تحقيق الانتعاش إزاء المنظمات الأخرى والحكومات المضيفة.

٦- استثناء إيجابي: تجربة الهند

٥٦- وجد المفتش استثناءً رئيسياً على الملاحظة السابقة فيما يتمثل بصياغة إطار عمل الأمم المتحدة لتحقيق الانتعاش من أجل دعم حكومة الهند بخصوص وضع برنامج إعادة التأهيل والتعمير فيما بعد وقوع كارثة تسونامي(٣٠) الذي قامت بواسطته وكالات الأمم المتحدة، ومصرف التنمية الآسيوي، والبنك الدولي بقيادة منسق الشؤون الإنسانية/المنسق المقيم بمساعدة الحكومة في صياغة خطة وطنية شاملة للتعمير.

٥٧- لم توجه الحكومة الهندية نداء بالحصول على المساعدة الخارجية في مرحلة الإغاثة. ولكن الوكالات المتعددة الأطراف قدمت بيسر المساعدة بواسطة برامجها الجارية وبتنسيق قام به المنسق المقيم/منسق الشؤون الإنسانية التابع للأمم المتحدة وفريق إدارة الكوارث في الهند، وعملت اليونيسيف كجهة اتصال للمنظمات غير

---

(٢٩) انظر النص الخطي لملاحظاته المقدمة إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي، الجزء المخصص للشؤون الإنسانية " Lessons learned from the response to the Indian Ocean disaster", 14 July 2005, United Nations, New York. See also United Nations press releases: ECOSOC/6166, 14 July 2005 and ECOSOC/6167, 15 July 2005.

(٣٠) The United Nations “Recovery framework in support of Government of India for a post-tsunami rehabilitation and reconstruction programme” prepared by the United Nations Country Team under the leadership of the Resident Coordinator/Humanitarian Coordinator in India, in March 2005.

الحكومـــية المحلية والمجتمعات في المناطق المتأثرة[٣١]. وفي اليوم ذاته الذي وقعت فيه كارثة تسونامي، قام موظفو مكتب اليونيسيف في شينايي بإنشاء مركز عمليات طارئة تابع لفريق الأمم المتحدة لإدارة الكوارث. وبالإضافة إلى هـــذا، قام فريق تحقيق الانتعاش التابع للأمم المتحدة ومعه منظمات غير حكومية بإنشاء مركز رئيسي لموارد الإنعاش ومراكز محلية في المجتمعات المتأثرة بتسونامي لمساعدة السكان المحليين على ضمان الحصول على مساعدة دولية منسّقة وتصميم عملية تعمير متكيفة تزيد من مقاومة المخاطر المحلية المتعددة والمحددة[٣٢].

٥٨ وقـــد بُـــني إطار العمل الهندي هذا لإدارة الكوارث على أساس التجربة التي اكتسبتها الحكومة الهندية ووكالات الأمم المتحدة من الجهود اللاحقة للإعصار في أوريسا (١٩٩٩)، والجهود اللاحقة للزلزال في غوجارات (٢٠٠١)، وعكس هذا الإطار مبادئ الأمم المتحدة ومعاييرها الإنسانية، وكذلك النُّهُج المنصوص عليها في إطار عمل هيوغو الذي صُمّم بقصد إعادة بناء المجتمعات المتأثرة بطريقة أفضل.

٥٩- وتبيّن التجربة المكتسبة في الهند أنه حتى بدون استخدام عملية النداء الموحد والتقديم الرسمي للمساعدات الإنســـانية تحت رعاية مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، يوجد لدى منظومة الأمم المتحدة إمكانات كبيرة لدعم الحكومات المضيفة من أجل تحقيق انتقال سلس بقيادة المنسق المقيم/منسق الشؤون الإنسانية ضمن إطار التنسيق القـــائم لـــبرامج المساعدة الإنسانية واقتران ذلك بإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية والتقييم القطري المشـــترك على الصعيد القطري، بشرط أن تلتزم الوكالات نفسها التزاماً جماعياً من أجل تنفيذ عملية الانتقال. وينبغي محاكاة هذه الممارسة الجيدة في البلدان الأخرى.

٦٠- وفي هذا الصدد، يرى المفتش أن هناك مسألتين اثنين يتعين حلّهما، وهما:

- أولا، يُفـــترض عموماً أن أداء المنسقين المقيمين/منسقي الشؤون الإنسانية يتوقف أكثر مما ينبغي على صفاتهم الشخصية ومهاراتهم الدبلوماسية؛ فالنظام ينجح حيث توجد الصفات الأساسية[٣٣] . وبالتالي، ينـــبغي إعـــادة الـــنظر في الدور والسمات والمهارات المطلوبة، وكذلك نظام اختيار منسقي الشؤون الإنسانية وتدريبهم وإدارتهم، لكي يصبح نظام التنسيق الفعال هو القاعدة. وإذ يدرك المفتش أن مكتب تنســـيق الشؤون الإنسانية قد بدأ في عملية إعادة النظر هذه بالنسبة إلى مرحلة الإغاثة[٣٤] التي تواجه

---

(٣١) المرجع نفسه، الصفحة ٨.

(٣٢) United Nations Recovery Team India, Update, 22 June 2005, p. 4 (see website: http://www.un.org.in).

(٣٣) Costanza Adinolfi and others., "Humanitarian Response Review", an independent report commissioned by the Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs and Emergency Relief Coordinator, OCHA, 2005, p. 49.

(٣٤) Ibid., p. 51. See also IASC papers, "Strengthening the Humanitarian Coordinator's System: What is our goal and how do we get there?" (PR/0604/1515/7), endorsed by the IASC Principals Meeting on 24 April 2006 and "Strengthening the Humanitarian Coordinator's System, HC Training and the HC Profile" (WO/0607/7), endorsed by the IASC Working Group on 5-7 July 2006 for formal approval by the IASC Principals Meeting in December 2006.

حالات الطوارئ الإنسانية، فإنه ينبغي أن يوسّع المكتب من نطاق ذلك ليشمل مرحلة تحقيق الانتعاش والمراحل التالية.

- ثانـــياً، إن الصـــلاحيات الحالية لمنسق الشؤون الإنسانية لم تحدد مسؤوليات هذا الأخير بشأن تنسيق المســـاعدات الإنسانية المقدمة من كيانات منظومة الأمم المتحدة في مرحلتي تحقيق الانتعاش والتعمير، ولكنها تدعوه إلى التعاون مع هذه الكيانات في تخطيط وتنفيذ أنشطة إعادة التأهيل والتنمية[٣٥]. فينبغي الـــنظر في إنشـــاء نظام للمساءلة بغية رصد أعمال المنسق المقيم ومنسق الشؤون الإنسانية، وكذلك المنظمات الأعضاء في الفرق القطرية التابعة للأمم المتحدة استناداً إلى مسؤوليات تشغيلية محددة بوضوح مـــن أجل الحصول على نتائج تتضمن خصوصاً، توفير إطار للمساعدة على نطاق المنظومة في مرحلة تحقيق الانتعاش والمراحل التالية. وتتطلب منهم الجمعية العامة في قرارها ١٨٢/٤٦ (المرفق، الفقرة ٣٩) أن يُسهلوا استعداد منظومة الأمم المتحدة وأن يقدموا المساعدة إلى البلدان المتأثرة في تحقيق عملية انتقال سريع من الإغاثة إلى التنمية (**انظر التوصية ٦**).

---

(٣٥) IASC, Terms of reference for the humanitarian coordinator (2003), available on website: .http://www.humanitarianinfo.org/iasc

ثالثاً – الإطار المتعلق بالإدارة السليمة والتنظيم

ألف – الإطار المؤسسي

١– لجنة حكومية دولية تُعنى بالحد من الكوارث والاستجابة لها

٦١– ظلت المساعدات الإنسانية هي أهم قطاع إذ بلغ نصيبها ٣٠ في المائة من تخصيص الموارد داخل منظومة الأمم المتحدة. وإن مقدار الموارد المكرسة وتعددية أصحاب المصلحة والجهات الفاعلة في هذا القطاع قد تجاوزا بكثير مثيليهما في أي قطاع آخر بما في ذلك قطاع حفظ السلام في عام ٢٠٠٣ (انظر المرفقين الأول والثاني).

٦٢– وقد حددت الردود الواردة على استبيان وحدة التفتيش المشتركة من أجل هذا التقرير ثلاث مجموعات متميزة من الجهات الفاعلة وأصحاب المصلحة في ميدان العمل الإنساني، أي اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، وفرقة العمل المشتركة بين الوكالات/الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث والمؤسسات المالية والإنمائية الدولية. وبالإضافة إلى هذا، يمكن تحديد ثلاث مجموعات أخرى من الكيانات في هذا الصدد، مثل المنظمات الإنسانية التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، والمنظمات غير الحكومية الرئيسية، بما في ذلك الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، والحكومات، والتي تعمل ليس بوصفها مانحة فحسب وإنما أيضاً، وبشكل متزايد، بوصفها مقدّمة للمساعدة التشغيلية. أما تنوع مجموعات أصحاب المصلحة، الذي يعكس الفصل بين نظام الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث ونظام اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، فيمثل خطر تفتيت وتبديد المبادرات بسبب كثرة عدد الجهات الفاعلة ومصادر التمويل المعنية إلى جانب ما يُقدم إليها من تنسيق غير ملزم مشترك بين الوكالات.

٦٣– بيّنت الدروس المستفادة من كارثة تسونامي التي وقعت في المحيط الهندي ضرورة صياغة مبادئ عامة ومبادئ توجيهية أكثر ملاءمة في مجال المساعدة الإنسانية تنطبق على الدول الأعضاء صاحبة المصلحة على أساس تبنيها. ويتطلب هذا آلية حكومية دولية تسمح للدول الأعضاء بالمشاركة في صياغة هذه المبادئ وبتوفير الأشكال المناسبة من التنسيق، والتنظيم والإدارة الاستراتيجية في تنفيذها. ورغم دعوة الأمين العام إلى توحيد وتجميع المسائل الإنسانية والمسائل المتصلة بالشؤون الإنسانية في جدول أعمال واحد يشكل "مظلة إنسانية"[٣٦]، فلم يقم أي محفل حكومي دولي حتى اليوم بمناقشة مسألة المساعدة الإنسانية المتعلقة بالكوارث مناقشة متّسقة ومتعمّقة. ويجدر التذكير أيضاً بأن الأمين العام، باقتراحه جزءاً خاصاً بالشؤون الإنسانية من دورة المجلس الاقتصادي والاجتماعي في عام ١٩٩٧، قد اقترح هدفاً طويل الأجل من وراء إنشاء مجلس إدارة يعنى بالشؤون الإنسانية يمكن أن يصدر توجيهات بشأن المسائل الإنسانية الإجمالية ويشرف على تنسيق الاستجابة الإنسانية[٣٧].

---

(٣٦) إصدار الولايات وتنفيذها: تحليل وتوصيات لتيسير استعراض الولايات: تقرير الأمين العام (A/60/733)، الفقرة ٩٧.

(٣٧) تجديد الأمم المتحدة: برنامج للإصلاح: تقرير الأمين العام (A/51/950)، الفقرة ١٩٣.

٦٤- أُعيقت آلية الإدارة السليمة الحالية التي تديرها الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي في قطاع الشؤون الإنسانية بفعل عدم وجود هيئات دعم حكومية دولية متخصصة تابعة لهما. ومع ذلك فإنه توجد، في قطاعات اقتصادية واجتماعية كبرى أخرى، ١٤ لجنة وظيفية وهيئة خبراء تعمل في إطار المجلس وتتبعه، تسع منها حكومية دولية. ولمساعدة المجلس في أداء وظائفه وفقاً للمادة ٦٨ من ميثاق الأمم المتحدة، تقدم هذه الهيئات المشورة إلى المجلس بدرجات متفاوتة بشأن تنسيق وتعبئة خبرة الآليات المشتركة بين الوكالات على نطاق المنظومة، كل في مجالها. وكلفتها الجمعية العامة أيضاً بمتابعة تنفيذ نتائج المؤتمرات الرئيسية ومؤتمرات القمة التي تعقدها الأمم المتحدة وذلك عن طريق النظر في الخبرة المكتسبة والدروس المستفادة في ميادين عملها[٣٨]. وعلى العكس من ذلك، فإن ميدان إدارة الكوارث لا يتمتع بمثل هذه الآلية.

٦٥- ووفقاً لولاية وممارسات هيئات الدعم هذه التابعة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، فعندما تُنشأ هيئة حكومية دولية متخصصة في مجال الحد من الكوارث والاستجابة لها، فإن هذه الهيئة تساعد المجلس فيما يلي:

(أ) استعراض وتبسيط القوانين والمبادئ الإنسانية المتعلقة بالاستجابة في حالات الطوارئ والحد من الكوارث (كما هو مقترح في التوصية ١)؛

(ب) ضمان التنسيق والاتساق التشريعيين بين الوكالات المختصة، والصناديق والبرامج في رسم السياسات وإدارة الموارد، مع الاستفادة الكاملة من تجارب هؤلاء الشركاء وخبرتهم الفنية؛

(ج) توفير إطار للتخطيط والتنسيق الاستراتيجيين لسياسات المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة على المستوى الحكومي الدولي طوال عملية إدارة حالات الطوارئ برمتها؛

(د) تيسير رصد وإدارة وتبيين المساءلة فيما يتعلق بالمساعدة الإنسانية المقدمة من المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة والتي تُقدم من الموارد المعبّأة على نطاق المنظومة؛

(هـ) استعراض وتقييم التقدم المحرز في تنفيذ إطار عمل هيوغو الذي اعتُمد في المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث.

٦٦- ولا يمكن للآليات القائمة المشتركة بين الوكالات أداء هذه المهامّ. فتحقيق التكامل المذكور أعلاه بين سياسات الحد من الكوارث وسياسات الاستجابة لها أمر غير ممكن، بسبب الانفصال بين الهيئتين التنسيقيتين، أي اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات وفرقة العمل المشتركة بين الوكالات للحد من الكوارث (والآلية التي خلفتها وهي المنبر العالمي للحد من مخاطر الكوارث). ومقررات هاتين الهيئتين ليست ملزمة ويرجع معظم الأعضاء فيهما إلى مقره من أجل القرار الأخير. وهاتان الهيئتان، بالنظر إلى طبيعتهما الإدارية غير مؤهلتين لاعتماد

---

(٣٨) قرار الجمعية العامة ٢٧٠/٥٧٢ باء، الفقرات ٤٦-٤٨.

استراتيجية وبرامج مشتركة مُلزمة لهيئات إدارتها[٣٩]، [٤٠] فهما بصفتهما هيئتين إداريتين، فإنهما ليستا تابعتين للمجلس الاقتصادي والاجتماعي. وفي ظل الهيكل الحالي، لا تسمح الآلية المشتركة بين الوكالات للدول الأعضاء بممارسة إشرافها على تقديم المساعدة من جانب الكيانات والجهات الفاعلة المختلفة.

٦٧- وهكذا، فمن المبرَّر إنشاء محفل حكومي دولي متخصص، مفتوح أمام الجهات صاحبة المصلحة والجهات الفاعلة الرئيسية المعنية. لأنه لا يمكن للجهات الحكومية صاحبة المصلحة أن تستحدث الإرادة الجماعية وهي أساس الإدارة الاستراتيجية للموارد التي ستقوم بتعبئتها، إلا في نطاق مثل هذا المحفل. ومن الجهة الأخرى، فبما أن هذا المحفل سيحتاج إلى أن يستفيد من الخبرة التقنية لكل من اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات والمنبر العالمي للحد من مخاطر الكوارث ومن استنتاجاتهما، ينبغي أن تستند مقرراته إلى التوصيات التي تقدمها هذه الهيئات (**انظر التوصية ٧**).

٢- إطار عمل الإدارة الاستراتيجية

٦٨- يرى المفتش أن استحداث تخطيط استراتيجي ونَهْج يستند إلى النتائج هو أمر يمكن أن يعالج تفتت النظام الإنساني التابع للأمم المتحدة.

٦٩- هناك توافق آراء حكومي دولي قوي بشأن القيام بعملية استراتيجية متكاملة على نطاق المنظومة لتخطيط وإدارة وتنسيق أنشطة المساعدة الإنسانية في مجال الحد من الكوارث والاستجابة لها داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها بواسطة أُطر عمل متناسقة تستند إلى النتائج. وفي هذا الصدد، يدعو إطار عمل هيوغو فرقة العمل المشتركة بين الوكالات/الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث وغيرهما من المنظمات الدولية أن تستحدث مصفوفة بأدوارها ومبادراتها فيما يتعلق بتنفيذ إطار عمل هيوغو حسب الموقع والقطاع بالاعتماد على مؤشرات يمكن قياسها لتحقيق الأهداف المشتركة على الصعيدين الدولي والوطني. وقد ظل كثير من الوكالات التقنية غير المسؤولة مباشرة عن تقديم المساعدة الإنسانية، تشترك على نحو متزايد في بناء القدرات الوطنية في مجال اكتشاف المخاطر، وفي نشر رسائل الإنذار، وفي التوعية والتدريب المنتظم، وهو ما لا غنى عنه في عمليات الإغاثة. وأوصى أيضاً "استعراض الاستجابة الإنسانية"[٤١] في شهر آب/أغسطس ٢٠٠٥، بـ "رسم خرائط عالمية خاصة بقدرات الاستجابة الإنسانية تشمل الإجراءات الدولية [وكذلك] الإجراءات الوطنية والإقليمية، والقطاعين الخاص والعسكري". من شأن مثل هذه الصكوك أن تشكل أساساً سليماً ومناسب التوقيت لوضع إطار عمل استراتيجي يمكن به لحكومات البلدان المعنية المتأثرة بالكوارث أن تقدم توجيهاً متسقاً إلى تلك المؤسسات التي تعمل في الميدان.

---

(٣٩) Inter-Agency Standing Committee and Inter-Agency Standing Committee and Working Group secretariat, Inter-Agency Standing Committee and Working Group, Concise terms of reference and action procedures, revised and abridged, Geneva, February 1998.

(٤٠) Framework for Action for the Implementation of the International Strategy for Disaster Reduction, June 2001, p. 16.

(٤١) "Humanitarian Response Review" (see footnote 33 above), p. 12.

٧٠- يذكّر المفتش في هذا الصدد بإقرار الجمعية العامة إطاراً معيارياً للإدارة المستندة إلى النتائج الذي اقترحته وحدة التفتيش المشتركة[٤٢]. ويعتقد المفتش أن التخطيط الاستراتيجي لنظام الأمم المتحدة للمساعدة الإنسانية سيتيسر إذا أُدرج النهج المستند إلى النتائج في برامج العمل وعمليات التخطيط الخاصة بنظام الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث ونظام اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بشرط أن يتقاسم كلا إطاري الإدارة أهدافاً ومقاصد متكاملة (**انظر التوصية ٨**).

٣- الإعلام والأدوات الإحصائية

٧١- إن الأدوات الإحصائية الحالية المتاحة لمنظومة الأمم المتحدة لا تناسب تخطيط وإدارة الموارد بشكل استراتيجي. فمثلاً، يشمل تقريرا الأمين العام عن البيانات الإحصائية الشاملة بشأن الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية لعامي ٢٠٠٣[٤٣] و٢٠٠٥ الموارد البرنامجية المكرسة للتعاون التقني ولكنهما لا يتضمنان بيانات عن صياغة وتخطيط السياسات. كما لا يتضمنان نفقات الدعم البرنامجي ولا تكاليف الدعم الإداري وغيرها من تكاليف الدعم. ورغم الجهود الإضافية التي بدأت، يستبعد هذا التقرير نفقات مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين من التحليل الموحد، وهكذا فإنه يقلّل بشكل خطير من تقديرات مستوى المساعدة الإنسانية.

٧٢- وقد أبلغت كل وكالة عن مساهماتها ونفقاتها الإنسانية وفقاً لمصادرها وممارساتها وتعاريفها الخاصة بها، وخصوصاً في سياق تقاريرها المقدمة إلى مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في إطار عملية النداء الموحد. ولم يجر بعد إنشاء نظام موحد مشترك لتقديم التقارير عن المساعدة الإنسانية للإبلاغ عن كامل نطاق الأنشطة الإنسانية التي تقوم بها جميع وكالات الأمم المتحدة المعنية.

٧٣- كان يُعد في الماضي تقرير موثوق به مشترك بين الوكالات يقدم فكرة أدق عن حجم "المساعدة الإنسانية وإدارة حالات الكوارث" مميزاً بين ثلاثة قطاعات فرعية برنامجية[٤٤] بالاستناد إلى التصنيف البرنامجي المتفق عليه

---

(٤٢) توصيات لجنة البرنامج والتنسيق الواردة في تقريرها عن دورتها الخامسة والأربعين (A/60/16)، الفقرة ٢٤٨، كما وافقت عليها الجمعية العامة في قرارها ٢٥٧/٦٠ المؤرخ ٨ أيار/مايو ٢٠٠٦، الفقرة ٢، و"استعراض سلسلة التقارير عن الإدارة من أجل النتائج في منظومة الأمم المتحدة: مذكرة من الأمين العام" (JIU/REP/2004/5) (A/59/617)، و"تنفيذ الإدارة المستندة إلى النتائج في منظمات الأمم المتحدة: الجزء الأول من سلسلة التقارير عن الإدارة من أجل النتائج في منظومة الأمم المتحدة: مذكرة من الأمين العام" (JIU/REP/2004/6) (A/59/607)؛ و"تفويض السلطة والمساءلة، الجزء الثاني: سلسلة الإدارة من أجل النتائج في منظومة الأمم المتحدة: مذكرة من الأمين العام" (JIU/REP/2004/7) (A/59/631)؛ و"إدارة الأداء والعقود: الجزء الثالث من سلسلة بشأن الإدارة من أجل النتائج في منظومة الأمم المتحدة: مذكرة من الأمين العام (JIU/REP/2004/8) (A/59/632).

(٤٣) بيانات إحصائية شاملة بشأن الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية لعام ٢٠٠٣: تقرير الأمين العام (A/60/74-E/2005/57).

(٤٤) Protection of and assistance to refugees and displaced persons, disaster prevention and preparedness, and emergency relief.

للجنة التنسيق الإدارية بشأن البرامج والموارد في المنظومة[٤٥]. ولكن انقطع ذلك منذ عام ١٩٩٥ "لأسباب مجهولة" حسب موظفين كبار في لجنة التنسيق الإدارية[٤٦]، رغم التأكيد الذي أُعرب عنه لوحدة التفتيش المشتركة في عام ١٩٩٩ بشأن استئناف إعداد التقرير[٤٧]، والتقييم الفعال والمواتي الذي ورد من لجنة البرنامج والتنسيق والجمعية العامة[٤٨].

٧٤- وهناك حاجة واضحة أيضاً إلى إجراء تقييم لمجموع المتطلبات من الموارد والنفقات المعنية داخل المنظومة، يستند إلى البيانات والمعلومات العائدة من الميدان. وينبغي تحسين مثل هذا التقييم استناداً إلى البيانات والتقارير المتعلقة بالنفقات المتكبدة في تقديم المساعدة الإنسانية على الصعيد القطري عن طريق عملية النداء الموحد وعمليات التقييم القطري الموحد/إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية وفقاً لتقييم الاحتياجات من أسفل إلى أعلى كما تطرقت لذلك التوصيتان ١٠ و١١، والفقرتان ١٠١ و١٠٢ أدناه (**انظر التوصية ٩**).

باء- التنسيق على الصعيدين القطري والإقليمي

١- الخطط الوطنية للطوارئ والأطر التنظيمية القائمة على المجتمعات المحلية في حالات الطوارئ وتحقيق الانتعاش

٧٥- أبرز تحليل الدروس المستخلصَة أن المشاكل تتضح أكثر على صعيد المجتمع المحلي منه على الصعيدين الوطني والإقليمي وذلك بشأن عدم كفاية التواصل بين البلدان المتأثرة والمنظمات الدولية، وهذا أمر يتسم بالتخطيط المتجه من أعلى إلى أسفل لإدارة الكوارث من جانب المقار الرئيسية للوكالات وبشأن عدم كفاية فهم وكالات الإغاثة الأجنبية للاحتياجات المحلية. وتعقّد الوضع بفعل عدم فهم حكومات البلدان المستضيفة والمجتمعات المحلية لآليات الاستجابة ولإجراءات المساعدة الدولية. وقد أسفر ذلك عن تحديد الأولويات المشتقة من

---

(٤٥) إن لجنة التنسيق الإدارية، إضافة لتقرير الاستعراض العام السنوي للجنة التنسيق الإدارية بشأن برامج وموارد منظومة الأمم المتحدة (E/1991/42/Add.1)، الجدول ١؛ وبرامج وموارد منظومة الأمم المتحدة لفترة السنتين ١٩٩٢-١٩٩٣ (E/1993/84)، الجدول ١؛ ولفترة السنتين ١٩٩٤-١٩٩٥، (E/1995/64)، الجدول ٤، القطاع ١٦٠.

(٤٦) إن لجنة التنسيق الإدارية، واللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل البرنامجية والتنفيذية، واللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل الإدارية قد تناولت هذه المسألة لآخر مرة في عامي ١٩٩٨ و١٩٩٩ على التوالي (انظر الوثيقتين ACC/1998/7 وACC/1999/6، وفضلاً عن CEB Management Handbook, section 17-6: Inter-organization financial reporting, (para. C.4).

(٤٧) JIU/REP/99/1، الفقرة ٩٢.

(٤٨) ذكّرت اللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل الإدارية نفسها، في دورتها التاسعة والأربعين الوثيقة (ACC/1999/6 الصادرة في شباط شباط/فبراير ١٩٩٩، الفقرة ٣١) بأن استئناف إعداد تقرير لجنة التنسيق الإدارية عن برامج وموارد منظومة الأمم المتحدة بعد فترة انقطاع دامت عدة سنوات يأتي استجابة لطلب من الجمعية العامة بإدراج هذه البيانات في تقرير يقدمه الأمين العام، ولكن لم يتحقق أي تقدم.

سهولة التنفيذ بدلاً من الحاجة إلى استجابة ترتكز على معلومات متقاسمة بشأن الاحتياجات المحلية[٤٩]. وهكذا هطلت على المناطق المنكوبة بالكارثة إمدادات ومعدات غير مطلوبة وغير منسقة مما أدى إلى عوائق لوجستية كبيرة. ويرجح هذا بقدر كبير إلى عدم قيام المنظمات الإنسانية بتقاسم المعلومات الدقيقة بشأن الوضع على أرض الواقع والتي كان يمكنها الحصول عليها إذا تواصلت مع قادة المجتمعات المحلية، ولم يكن يرجع إلى قلة الموارد المالية[٥٠].

٧٦- وكما ورد في الفقرة ٥٦ أعلاه، لم يجد المفتش إلا في الهند خطة للاستعداد للكوارث وضعت بدعم من الوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة، تلبي احتياجات المجتمع على الصعيدين الوطني والمحلي. وقد ظلت الوكالات خاصة تقوم بتحديث `خطة العمل الإنسانية المشتركة` وساعدت على إنشاء مركز محلي للاستجابة للكوارث وللحد منها وذلك بمشاركة من الحكومة المحلية والمنظمات غير الحكومية، مما مكّن السكان من تنسيق المساعدة الإنسانية وتنظيم عملية التعمير وتشغيل خدمات الإنذار المبكر (**انظر التوصية ١٠**).

٢- المساعدة القطرية المقدمة على نطاق المنظومة من أجل تعزيز القدرة الوطنية والانتعاش المبكر

٧٧- إن القدرة الوطنية على مواجهة الكوارث وفعالية الإغاثة والانتعاش تعتمد على الاستعداد للكوارث الذي ينبني على العمل المعتاد للفرق القطرية التابعة للأمم المتحدة بالاستناد إلى خطة العمل الإنسانية المشتركة. فمتى وقعت كارثة ما، تمثل خطة العمل الإنسانية المشتركة الأساس لتقديم المساعدة الإنسانية الدولية، مثلاً عن طريق عملية النداء الموحد.

٧٨- وقد لاحظ المفتش أن الوكالات في باندا أتشه لم تكن لها دائماً سياسة واضحة ومعيارية تُشرك على نحو منهجي المجتمعات المحلية والمنظمات غير الحكومية الوطنية في عمليات إدارة الكوارث والحد من مخاطرها، وذلك كطريقة لبناء قدرات اعتمادها على الذات.

٧٩- وفي أمريكا الوسطى، لاحظ المفتش أن البلدان المعرضة للكوارث بدرجة مرتفعة، رغم أن للبعض منها أطراً تنظيمية متطورة للاستجابة في حالات الطوارئ، ليست لديها مناهج عمل وطنية ملائمة لتحقيق الانتعاش والتعمير. ويرجع هذا الوضع في معظمه إلى عدم وجود توافق آراء وطني بشأن الوقاية من الكوارث وتخفيف آثارها وبشأن الاستثمار في مجال تحقيق الانتعاش للمناطق والسكان الأكثر تعرضاً للكوارث. ففي حين أن الحاجة واضحة إلى الدعم طوال المراحل الانتقالية للكوارث، لم تقدم المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة إلا قدراً ضئيلاً من المساعدة الفعالة المتكاملة المستندة إلى خطط العمل الإنسانية المشتركة.

٨٠- ونظراً لتغطية عملية النداء الموحد للكوارث الكبرى وليس الكوارث الصغيرة نسبياً ولكن الفادحة على المستوى المحلي، فنادراً ما يجري تنشيط هذه العملية لتزويد هذه البلدان بدعم مالي كبير من أجل تحقيق الانتعاش المحلي.

---

(٤٩) Government of Indonesia and United Nations, "Post-Tsunami lessons learned and best practices workshop: report and Working Groups output", Jakarta, 16-17 May 2005.

(٥٠) Fritz Institute, *Logistics and the Effective Delivery of Humanitarian Relief*, 2005, p. 6.

٨١- ويزود إطار عمل هيوغو الدول الأعضاء بإطار عمل متكامل للتصدي لهذه المشاكل من خلال الحفاظ، في جملة أمور، على خرائط مناطق الخطر وعلى تقييمات أساسية لحالة الحد من خطر الكوارث تتضمن مؤشرات واقعية وقابلة للقياس، ومن خلال تنفيذ منهاج العمل الدولي للانتعاش، وهو آلية مشتركة بين الوكالات[٥١] لوضع تقييمات للكوارث منذ بدء حالات الطوارئ ومساعدة مناهج العمل الوطنية في وضع خطط تحقيق الانتعاش والاستثمار مبنية على نظم الإنذار المبكر وقدرات تقييم المخاطر. ويمكن لإطار العمل هذا، معزَّزاً بخطة العمل الإنسانية المشتركة، أن يكون أيضاً أساساً فعالاً لجمع الأموال على المستوى المحلي (**انظر التوصية ١١**).

٣- بناء القدرات؛ مناهج العمل الوطنية

٨٢- قررت الجمعية العامة في قرارها ١٢/٥٢"باء" "نقل مسؤوليات منسق الإغاثة في حالات الطوارئ المتصلة بالأنشطة التنفيذية لتخفيف آثار الكوارث الطبيعية ومنع وقوعها والتأهب لها إلى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي"[٥٢]. وقد كانت مقترحات الأمين العام الأصلية هي "نقل مسؤوليات منسق الإغاثة في حالات الطوارئ المتصلة بتنسيق أنشطة التخفيف من آثار الكوارث الطبيعية إلى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي"[٥٣].

٨٣- وعملاً بهذا القرار، استمرت الجمعية العامة في منح برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إعانة مالية محددة المبلغ قدرها ٢,٣ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة كل فترة سنتين منذ عام ١٩٩٨، وذلك استنادا إلى ملاحظات اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية[٥٤] التي تدعو برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى "إدارة وتنسيق الأنشطة التنفيذية بالنيابة عن الأمين العام". وقد كان هذا المبلغ يعادل تكاليف تسع وظائف ذات مسؤوليات عن الأنشطة التنفيذية فيما يتعلق ببناء القدرات في إدارة الشؤون الإنسانية السابقة مموّلة من الميزانية العادية للأمم المتحدة. وبفضل هذه الموارد، خصص برنامج الأمم المتحدة الإنمائي اعتمادات للهيكل الإداري لبرنامج لإدارة الكوارث، وهو الذي تدعمه حاليا وحدة الحد من الكوارث التابعة لمكتب منع الأزمات والتعمير والانتعاش.

٨٤- ومنذ ذلك الحين، قام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بدعم وتنسيق أنشطته الميدانية المتعلقة بالحد من الكوارث الطبيعية. ولكن الدور الذي أدته وحدة الاستجابة للكوارث في الاضطلاع بالمسؤوليات التي أوكلتها الجمعية العامة للبرنامج ما زال يحتاج إلى توضيح وتقييم، لأن نوع وظيفة التنسيق والأنشطة التنفيذية التي نقلتها الجمعية العامة إلى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ليس واضحاً. ومع ذلك أكدت الجمعية العامة المسؤولية التنسيقية لوكيل الأمين العامل للشؤون الإنسانية ومنسق الإغاثة في حالات الطوارئ والمسؤولية التنسيقية لأمانة الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث باعتبارها كياناً متميزاً تم إدماجه في مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية عند إطلاق الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث في عام

---

(٥١) تتكون من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية وأمانة الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث ومكتب العمل الدولي.

(٥٢) طرائق تمويل أنشطة التخفيف من آثار الكوارث الطبيعية ومنع وقوعها والتأهب لها في ما بعد فترة السنتين ١٩٩٨-١٩٩٩: تقرير الأمين العام (A/53/641).

(٥٣) انظر الحاشية ٣٧ أعلاه، التوصيات، الفقرة ١٩٣.

(٥٤) تقرير اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية (A/54/7).

١٩٩٩ رغم تأكيد لجنة التنسيق الإدارية على الطابع غير التشغيلي لأنشطة الدعوة المتعلقة بالكوارث الطبيعية التي تقوم بها أمانة الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث(٥٥).

٨٥- وتواصل الإدارات والهيئات في إطار الميزانية العامة للأمم المتحدة، مثل لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ، تقديم مساعدتها التقنية من أجل الحد من الكوارث. وقبل أن تقرر الجمعية العامة ترتيبات نقل المسؤوليات، كان هناك ما يقرب من مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة متاح لبناء القدرات في مجال الحد من الكوارث في إطار البرنامج العادي للمساعدة التقنية(٥٦). وقد حُوِّلت هذه الموارد إلى صناديق تُعنى بالاستجابة للكوارث وعملية إدارة الطوارئ الذي يقوم مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بتنفيذها، كما ظلت تُرصَد كما هي في إطار الميزانية العادية للأمم المتحدة. وتوفر الميزانية البرنامجية الحالية ٩٠٠ ٩٦٧ دولار من دولارات الولايات المتحدة للخدمات الاستشارية وبرامج التدريب بغية تعزيز الحد من الكوارث الطبيعية وتسهيل الانتقال السلس من مرحلة الإغاثة في حالات الطوارئ إلى مرحلتي إعادة التأهيل والتنمية(٥٧).

٨٦- ومنهاج العمل الوطني هو آلية في الدولة العضو للتنسيق ولتوجيه السياسات العامة ولإقامة توافق آراء وطني بشأن الجهود المبذولة للحد من مخاطر الكوارث والتي تتسم بطبيعة متعددة القطاعات ومتعددة التخصصات وذلك فيما بين جميع أصحاب المصلحة في البلد. واستجابة للطلب المتكرر من جانب الجمعية العامة(٥٨)، وخاصة منذ اعتماد إطار عمل هيوغو، قامت أمانة الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث بتعزيز المدى الإقليمي لمنهاج العمل بغية دعم إقامة مناهج عمل وطنية في أكثر من ٤٠ بلداً عن طريق مكاتبها الإقليمية الأربعة. ووحدة الحد من الكوارث التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي قد تولت، من جهتها، ملف مجموعة من برامج الحد من الكوارث ومشاريع بناء القدرات، الممولة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمنفذة في نحو ٢٤ بلداً معرضاً للكوارث خلال فترة السنتين ٢٠٠٤-٢٠٠٥(٥٩).

٨٧- بالإضافة إلى هذا، أُبلغ المفتش أن بعض المهام الميدانية التي أنشأها على الصعيدين القطري والإقليمي مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية (المستشارون المعنيون بالاستجابة للكوارث) وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي

---

(٥٥) توصيات بشأن الترتيبات المؤسسية لأنشطة الحد من الكوارث الطبيعية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة بعد اختتام العقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية: تقرير الأمين العام (A/54/136) (أقرت الجمعية العامة مقترحات الأمين العام بشأن إنشاء نظام الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث، الواردة في الفقرات ١٨-٢١، في قرارها ٢١٢٩/٦٤ المؤرخ ٢٢ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩).

(٥٦) الميزانية البرنامجية المقترحة لفترة السنتين ١٩٩٨-١٩٩٩ (A/52/6/Rev.1) الباب ٢١: قدم البرنامج التعاون العادي للمساعدة التقنية ٢٠٠ ٩٠٨ دولار من دولارات الولايات المتحدة للحد من الكوارث الطبيعية.

(٥٧) الميزانية البرنامجية المقترحة لفترة السنتين ٢٠٠٦-٢٠٠٧، (A/60/6، الباب ٢٢).

(٥٨) انظر قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦، الفقرة ٣٠؛ والقرار ٢٣١/٥٩، الفقرة ١٤؛ والقرار ١٩٥/٦٠، الفقرة ٢٤.

(٥٩) تقرير أداء ميزانية الأمم المتحدة، A/59/69، الباب ٢٥.

(المستشارون المعنيون بالحد من الكوارث) وأمانة الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث (المستشارون المعنيون بالسياسات الإقليمية)، قد أصبحت تتسم بالازدواجية على نحوٍ متزايد خلال فترات السنتين الأخيرة، وتطلبت تنفيذاً أفضل لأوجه تكاملها، كما وضعت ترتيبات معقدة بين أمانة الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في إفريقيا(٦٠).

٨٨- وبالنظر إلى إطلاق إطار عمل هيوغو، أصبح من العسير الحفاظ على الخط الرفيع الذي يفصل بين ولاية أمانة الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث وولاية الوحدة التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لأن عمل الأمانة لا يقتصر على الأنشطة غير التشغيلية. وأخذت أنشطته تتخذ أبعاداً إقليمية ووطنية مصممة لوضع مناهج عمل وطنية، ولخدمة الشبكات ومناهج العمل الإقليمية، ولتشجيع الإنذار المبكر والوقاية، ولتعزيز القدرة على مواجهة الكوارث التي تدعم الانتعاش من خلال منهاج العمل الدولي للانتعاش.

٨٩- وإن أوجه الغموض التي اتسم بها قرار الجمعية العامة ١٢/٥٢"باء" وعلاقته بقرارات أخرى تشجع الامتداد الإقليمي للاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث فيما يتعلق بمناهج العمل الوطنية قد ظلت مصدر نقاشات مطولة بشأن التنسيق على المستوى التشغيلي، ولا سيما بشأن أوجه التكامل بين الوكالات والبرامج المختلفة. ولاحظ المفتش وجود آراء متباينة لدى أعضاء نظام الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث بشأن مدى اضطلاع أمانة الاستراتيجية بأنشطة التمدد الإقليمي. فبعض أعضاء نظام الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث طلبوا من أمانة الاستراتيجية التركيز في خطة عملها للفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧، على "أنشطة الدعوة" ولكن ليس على "تنفيذ مبادرات الحد من خطر الكوارث على المستوى القطري"(٦١). ويرى المفتش أن الترتيبات الحالية تنطوي على إمكانية عرقلة عمليات التشاور والتنسيق ما يرافق ذلك من تأخيرات في صنع القرار (**انظر التوصية ١٢**).

٤- الهيكل الميداني

٩٠- عين الأمين العام ٣٠ فرداً للعمل كمنسقين للشؤون الإنسانية (انظر المرفق السابع) مقابل أكثر من ١٠٠ منسق مقيم في جميع أنحاء العالم. وعدم وجود منسقين للشؤون الإنسانية في كثير من البلدان، ولا سيما البلدان الشديدة التعرّض للكوارث هو أمر يمكن تفسيره، صواباً أو خطأ، بأن الأمم المتحدة لا تولي سوى أولوية منخفضة لقضايا الوقاية من الكوارث وإدارتها. كما تجدر الإشارة إلى أن تعيين منسق الشؤون الإنسانية يتم في ظل أوضاع معقدة. وفي أوضاع أخرى، عادة ما يضطلع المنسقون المقيمون بمهام منسقي الشؤون الإنسانية، الذين عادةً ما يخصصون جزءاً من وقتهم فقط للمسائل المتعلقة بالكوارث دون أن يدعمهم دائماً أي أخصائيين متفرغين. وتزيد هذه الحقيقة من إضعاف قيادة الأمم المتحدة للشؤون الإنسانية في مجال تقديم المساعدة على مستوى المنظومة في تنفيذ مناهج العمل الوطنية المتصلة بالاستجابة

---

(٦٠) F. Frost, O. Harlan & P. Turner-Smith, *Review of ISDR Secretariat's Regional Offices* (London, Department for International Development, September 2004), para. 71.

(٦١) ISDR secretariat, Preliminary Management Oversight Board for the UN/ISDR: report of First Meeting, 10 March 2006, para.2.4.2.

للكـــوارث والحـــد منها في البلدان المعرضة للكوارث. (يُناقش في الفصل السابق وفي التوصية ٦ الدور الرئيسي لمنسقي الشؤون الإنسانية والمواصفات المتطلَّبة فيهم). (**انظر التوصية ١٣**).

٥- التعاون الإقليمي

٩١- يمكـــن أن تســـهم المهـــام المتعددة للجنة الإقليمية المعنية في المجالات الاقتصادية والاجتماعية في تحقيق الاستجابة المتكاملة والانتعاش لأسباب عيش المجتمع. وعقب وقوع كارثة تسونامي في المحيط الهندي وكارثة زلزال جـــنوب آســـيا، اعترفت بلدان المنطقة على نحو متزايد بالدور الذي تؤديه اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ كإطار عمل منطقي لوضع استراتيجيات لإدارة مخاطر الكوارث وللاستثمار بعد الكوارث وذلك في سياق التنمية الاجتماعية - الاقتصادية. وما يدل على هذا الاعتراف هو إقامة صندوق استئماني إقليمي معني بترتيـــبات الإنذار المبكر من المخاطر المتعددة (بلغت أمواله ١٢,٥ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة، تضمنت مساهمات من، السويد وتايلند حتى كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥).

٩٢- ظلت اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ تقوم، باشتراك مع منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والـــثقافة (اليونسكو) ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية وأمانة الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث، بتنظيم حلقات عمل وحلقات دراسية تتعلق بنظم الإنذار المبكر ومنهاج العمل الدولي للانتعاش مستخدمةً بشكل فعّال القدرات الموجودة لدى هذه الكيانات في المنطقة، مما يزيل ازدواجية المبادرات ويعزّز التعاون فيما بين بلدان آسيا. ويمكن اعتبار هذا ممارسة جـــيدة في اللجان الإقليمية للأمم المتحدة، أي الاستفادة من ولايتها الاجتماعية - الاقتصادية الواسعة النطاق في مساعدة الدول الأعضاء فيها على وضع استراتيجيات انتقالية في حالة وقوع الكوارث.

٩٣- ينـــبغي الاستفادة بشكل أفضل من قدرة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ على تعزيز الـــتعاون والمساعدة المتبادلة فيما بين المنظمات الحكومية الدولية الإقليمية ودون الإقليمية مثل رابطة أمم جنوب شـــرق آسيا (آسيان) بشأن المسائل المتعلقة بالشؤون الإنسانية، وذلك بالاستناد إلى الخبرة الفنية المتراكمة لدى اللجنة المذكورة من خلال لجنة ميكونغ (التي أُنشئت في عام ١٩٥٧) واللجنة المشتركة بينها وبين المنظمة العالمية للأرصـــاد الجوية: لجنة الأعاصير المدارية (التي أُنشئت في عام ١٩٦٨) وفريق الخبراء المشترك بينها وبين المنظمة العالمية للأرصاد الجوية: فريق الخبراء المعني بالأعاصير المدارية (الذي أنشئ في عام ١٩٧٢).

٩٤- يثق المفتش في أن الأمين العامل سيقيّم المجهودات التي بذلتها اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ في مرحلة ما بعد وقوع كارثة تسونامي، على أنها ممارسة جيدة تعتمد على الاختصاصات الاجتماعية - الاقتصـــادية الواسعة للجان الإقليمية التابعة للأمم المتحدة والتي ترمي إلى تعزيز التعاون الإقليمي فيما بين الدول الأعضـــاء من أجل الاستجابة والانتعاش المتكاملين في المناطق المتأثرة، كما أنه سينسخها بقصد مساعدة الدول الأعضاء على وضع استراتيجيات انتقالية إنسانية للعبور من مرحلة الإغاثة من الكوارث إلى مرحلة تحقيق الانتعاش والتنمية، وذلك في إطار اللجان الإقليمية الاقتصادية والاجتماعية.

رابعاً – خدمات الدعم المشتركة وتعبئة الموارد

ألف – خدمات الدعم المركزية

٩٥- تعتمد إدارة الموارد العالمية على الخدمات المركزية التي يمكن لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية تقديمها إلى شـــركائه. فبموجب قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦، يحظى مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بولاية اتخاذ مبادرات لضمان تقديم الخدمات الإدارية المشتركة داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها، مثل التنسيق المدني/العسكري، والمعلومات المتعلقة بحالات الطوارئ على أرض الواقع، وموارد تكنولوجيا الاتصالات السلكية واللاسلكية، وإيفاد الموظفين المطلوبين في الميدان في الوقت المناسب، فضلاً عن المعدات والمواد عن طريق التخليص الجمركي السلس.

٩٦- وكما سبقت الإشارة إلى ذلك، وقعت تأخيرات في نشر وتعيين الموظفين خلال كارثة تسونامي التي حدثت في المحيط الهندي. وكان هناك افتقار إلى المعلومات الدقيقة في الميدان كما واجه موظفو الإغاثة عراقيل لوجستية.

٩٧- بمقتضى اتفاقية تامبير المتعلقة بتقديم موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية للحد من الكوارث ولعمليات الإغاثة، يتولى منسق الإغاثة في حالات الطوارئ مهمة المنسق التنفيذي للاتفاقية حسب تعريف هذه المهمة في أحكامها[٦٢]. ورغم دخول الاتفاقية حيز النفاذ في ٨ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥، ما زال مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية لم ينشئ خدمة دعم دائمـــة لها. أما الطلب الذي قدمه مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية لإنشاء وظيفة لموظف متفرغ يساعد منسق الإغاثة في حالات الطوارئ في مهامه في هذا المجال فلم يعالجه بعد مكتب الأمم المتحدة في جنيف.

٩٨- وتدل هذه المشاكل على الحاجة إلى القيام بإعادة نظر شاملة لنظام خدمات الدعم المشتركة التابع لمكتب تنســـيق الشؤون الإنسانية. وقد عبر أعضاء مجلس مراجعي الحسابات وأعضاء اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية[٦٣]. عن أوجه قلق مماثلة.

٩٩- وقـــد أخـــذ برنامج الأغذية العالمي المبادرة لحل الصعوبات اللوجستية في الميدان، وذلك بفضل القنوات اللوجستية التي أنشأها سلفاً، ومستودعات الاستجابة الإنسانية، ومراكز الإمداد ذات خيارات التوريدات الواسعة بالإضافة إلى الشراكات مع القطاع الخاص. وإبان مرحلة الاستجابة لكارثة تسونامي، قدم برنامج الأغذية العالمي خدمـــات الشحن والنقل الجوي، وقام بدعم المخيمات الأساسية عن طريق شركائه الاحتياطيين كما دعّم إقامة مركـــز الأمم المتحدة المشترك للوجستيات. كما بادرت منظمة الصحة العالمية ومنظمة الصحة للبلدان الأمريكية بتطوير برنامج حاسوبي جديد وهو `نظام الدعم اللوجستي الإنساني`، وذلك، بإشتراك مع برنامج الأغذية العالمي ومنظمات أخرى تابعة للأمم المتحدة، وبدعم مالي من الحكومة السويدية مع مانحين آخرين. ويستند هذا الأخير

---

(٦٢) تتصـــل هـــذه الأحكـــام بتقديم موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية لأغراض التخفيف من أثر الكوارث ولعمليات الإغاثة والتطبيقات القطرية المحددة، والإجراءات المعيارية، وإزالة الحواجز التنظيمية والترخيصية والجمركية المتعلقة بنقل واستخدام المعدات السلكية واللاسلكية، وضمان حقوق وحصانات موظفي الاتصالات السلكية واللاسلكية الأجانب؛ والمبادئ التوجيهية؛ وخطط العمل؛ والاتفاقات النموذجية.

(٦٣) تقرير اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية (A/60/7)، الفقرات سادساً، ٣٦-٣٨، الصفحة ١٨٢.

على نظام إدارة الإمدادات الإنسانية الذي وضعته منظمة الصحة للبلدان الأمريكية والذي أثبت ليس فقط فعاليته في أمريكا اللاتينية بل أيضاً ملاءمته لمناطق أخرى منذ عام ١٩٩٢. ولو طُبق نظام الدعم اللوجستي في آسيا أثناء كارثة تسونامي التي وقعت في المحيط الهندي، لكان بالإمكان منع التبرعات التي لم تُطلب والمتداخلة والعراقيل التي ووجهت خلال الكارثة كما ذُكر أعلاه. ولوحظ أن دور مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في هذه العمليات كان في الحقيقة محدداً للغاية (**انظر التوصية ١٤**).

باء – تعبئة الموارد

١– عملية النداء الموحد

١٠٠- ظل التفاوت في الاستجابات للنداءات الموحدة والنداءات العاجلة جلياً من حيث التخصيص القطاعي والجغرافي للتبرعات. فالكوارث وحالات الطوارئ الكبرى تجتذب استجابة إيجابية أكبر بكثير، تكون مصحوبة أحياناً بدعم لم يطلب وغير محدد، منها في حالة الكوارث الأخرى التي تُسمى بأنها "كوارث مهملة ومنسية". وتغطية الكوارث بعملية النداء الموحد في حد ذاته محدودة ولا تستجيب تماما لاحتياجات السكان المتضررين في حالات الطوارئ المهملة. والسياسة العامة الجديدة لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية والتي تتمثل في اختيار المشاريع التي تُدرج في النداءات الموحدة ووضع أولويات بشأنها قد أسفرت عن انخفاض بنسبة ١٥ في المائة في الأموال المجمعة في النداءات الموجهة في عام ٢٠٠٥، بالمقارنة بمثيلتها في عام ٢٠٠٤[٦٤]. وهذا يشير إلى وجود مزيد من المجال لتحسين الفعالية والوفورات في عملية النداء الموحد إذا استخدمت بشكل أفضل كأداة للتخطيط.

١٠١- وينبغي تعزيز قدرة عملية النداء الموحد كأداة لتخطيط وتنفيذ وتقييم الاستعداد لحالات الطوارئ وعمليات الإغاثة وتحقيق الانتعاش والتعمير وربطها بشكل أكثر وضوحاً بالاستخدام الفعال لخطة العمل الإنسانية المشتركة وآلية المساعدة القطرية المشتركة التابعة للأمم المتحدة. وسيتطلب هذا في عملية النداء الموحد أن تستند بصورة رئيسية إلى إطار العمل الاستراتيجي المُفصّل والمعدّ مسبقاً للتخطيط للطوارئ ولتحقيق الانتعاش والذي تتضمنه خطة العمل الإنسانية المشتركة، بما في ذلك الإنذار التقني والعلمي المبكر من الأخطار. وبهذا الخصوص، ينبغي أولاً وضع وتحديث خطة العمل الإنسانية المشتركة في برامج العمل المعتادة للوكالات من خلال عملية تقييم لجميع الاحتياجات تتجه من أسفل إلى أعلى، ولا سيما احتياجات الحد من المخاطر بوصفها جزءًا لا يتجزأ من عملية النداء الموحد/النداء العاجل.

١٠٢- ومن الضروري أيضاً أن تأخذ عملية النداء الموحد بعين الاعتبار الحاجة إلى التبني المتزايد من جانب البلدان المتأثرة لهذه العملية فضلاً عن زيادة مساءلة الوكالات المشاركة عن استخدام التبرعات التي تم جمعها في إطار عملية النداء الموحد. ودائرة التتبع المالي الحالية لعملية النداء الموحد هي واستعراضات منتصف المدة للنداءات السريعة لا تزودان الدولَ الأعضاء بمعلومات دقيقة عن استخدام أرصدة التبرعات غير المنفقة والتصرف فيها، وهي التي حصلت عليها الوكالات المشاركة عن طريق عملية النداء الموحد. وثمة حاجة إلى أن يقدم الأمين العام هذه المعلومات ليس فقط إلى البلدان المعنية

---

(٦٤) OCHA, Annual Report 2004, p. 21.

ولكـــن أيضاً إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي لإتاحة المجال للقيام بتقييم شامل لمدى فعالية ما تنفذه هذه الوكالات من أنشطة ممولة عن طريق النداءات خلال مرحلتي الإغاثة وتحقيق الانتعاش على السواء.

١٠٣- كما نوقش أعلاه، كانت الاستجابة للنداء العاجل المتعلق بتسونامي لا مثيل لها بحيث أن إجمالي إعلانات التبرع بالمعونات كمنح بلغ ٦,٥ مليارات دولار من دولارات الولايات المتحدة من المصادر الحكومية بالمقارنة مع الرقم المستهدف للنداء وهو ١,٣ مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة. ومعظم إعلانات التبرعات هي ذات طبـــيعة طويلة الأجل وستُنفق بمجرد تنفيذ خطط تحقيق الانتعاش والتعمير. والحكومات المستفيدة هي والجهات المانحـــة ملتزمة بالمساءلة الدائمة بخصوص استخدام الموارد الممنوحة في إطار الاستجابة لكارثة تسونامي. وقد أخبر مجلس مراجعي الحسابات المفتش بالتزام قادة الهيئات الوطنية لمراجعة الحسابات في البلدان التي أصابتها كارثة تسونامي بضمان الإيصال الفوري لأموال المساعدة إلى من يستحقها وبمحاربة الفساد، وذلك كالتزام وطني أُعلن في مؤتمر جاكارتا للمجالس الوطنية لمراجعة الحسابات لهذه البلدان والذي عُقد فيما بين ٢٥ و٢٧ نيسان/أبريل ٢٠٠٥[٦٥].

١٠٤- ونظراً للطابع الطويل الأجل للالتزامات المالية المتعهد بها في سياق النداءات المتصلة بكارثة تسونامي التي وقعت في المحيط الهندي، توجد حاجة ملحّة لتعزيز القدرات والمساءلة الوطنية لدى البلدان المتأثرة بالكارثة وذلك لضمان وصول أموال المساعدة إلى الناجين من الكارثة وألا تستخدم هذه الأموال إلا لدعم الأنشطة المرخص بها في المراحل التالية من عملية إدارة الكوارث (**انظر التوصية ١٥**).

٢- الصندوق المركزي المتجدد للطوارئ

١٠٥- لم يثبـــت وجـــود أي علاقـــة طردية بين نمط النداءات الموحدة والعاجلة ونمط السحب من الصندوق المركزي المـــتجدد للطـــوارئ[٦٦] (يشـــار إليه فيما يلي بالصندوق المتجدد، هو عنصر احتياطي للتدفق النقدي الحالي من عناصر الصـــندوق المركـــزي للاستجابة لحالات الكوارث). وقد يسّرت أساساً عمليات السحب من الصندوق المتجدد الإدارة الـــنقدية الداخلـــية لهذه الأموال في الوكالات المعنية. ولم يقم مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بتقييم الاستعمال الحقيقي والآثار المترتبة على أنشطة هذه الوكالات، كما أنه لم يقم بإدارة الصندوق لأغراض الوقاية من الكوارث.

١٠٦- أدت الالـــتزامات المالية الهامة والعاجلة التي تعهد بها المانحون تلبيةً لنداءات تسونامي العاجلة إلى تفادي الحاجة إلى اللجوء إلى الصندوق المتجدد. وقد يؤدي هذا إلى طرح مسألة ما إذا كان الصندوق المتجدد قد عمل بصورة فعالة كآلية سريعة لتدفق الأموال بسرعة، فتسدّ الفجوة بين الالتزامات والمدفوعات إبان حالات الطوارئ.

---

(٦٥) موجـــز الكـــلمة الختامـــية التي ألقاها الدكتور أنور ناسوتيون Dr. Anwar Nasution رئيس مجلس مراجعي الحسابات الإندونسي، في ٢٧ نيسان/أبريل ٢٠٠٥.

(٦٦) لاحـــظ مجلـــس مـــراجعي الحسابات، في تقريره لفترة السنتين ٢٠٠٠-٢٠٠١، أن "مكتب تنسيق الشؤون الإنساني ليست لديه أي مبادئ توجيهية داخلية بشأن الأنشطة المؤهلة للتمويل من الصندوق المركزي المتجدد للطوارئ، والذي لم يعتمد عليه سوى عدد محدود من الوكالات" (A/57/5/Vol. I, p. 14 and para. 250).

١٠٧- يبدو أن استخدام الفوائد المصرفية التي يدرّها الصندوق المتجدد كمنحة لتنسيق الاستجابة السريعة تقدَّم إلى الوكـــالات المعنـــية، كما أذنت بذلك الجمعية العامة في قرارها ٥٧/٤٨ المؤرخ ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣، وكمـــلاذ أخير لاسترداد القروض، إنما يشكل ازدواجية مع عنصر المِنح في الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الكوارث الذي أعيد تكوينه وينبغي تنظيمه بوضوح بالنسبة إلى هذا الأخير.

١٠٨- وفي كـــانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥، قامت الجمعية العامة في قرارها ١٢٤/٦٠ برفع مستوى الصندوق المـــتجدد إلى `صـــندوق مركزي للاستجابة لحالات الطوارئ` عن طريق إضافة مرفق لتقديم المنح كمصدر من مصـــادر الـــتمويل الإنســـاني الذي يمكن التنبؤ به وذلك لضمان إيجاد قدرة للاستجابة في الوقت المناسب تنقذ الأرواح، ولتقوية العناصر الرئيسية للاستجابة الإنسانية في الأزمات الناقصة في التمويل ولضمان وجود حد أدنى مـــن العدالة في التوزيع الجغرافي للمساعدات. ويتمثل الهدف العام لتمويل الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ، الذي رفع مستواه، في إيجاد ٥٠٠ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة من التبرعات الاختيارية، وهو ما يتألف من مرفق لتقديم المنح قدره ٤٥٠ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة ومرفق نقدي متجدد يبلغ ٥٠ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة. وحتى ٢٣ حزيران/يونيه ٢٠٠٦، بلغت التزامات المانحين وتـــبرعاتهم مـــا مجموعـــه ٢٦٣,٨ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة، ودُفع ٣٤,٧ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة[٦٧]. ستستعرض الجمعية العامة عملية الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ في دورتها السادسة والثلاثين وذلك استناداً إلى استعراض مستقل تم إعداده بطلب من الأمين العام (**انظر التوصية ١٦**).

---

(٦٧) http://ochaonline2.un.org/Default.aspx?tabid=8022.

خامساً – نحـــو برنامج للأمم المتحدة للمساعدة الإنسانية يُعنى بالاستجابة للكوارث والحد من آثارها

١٠٩- كمـــا ذُكـــر أعلاه (الملخص التنفيذي، الفرع "سين")، تواجه كلاً من مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية وأمانة الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث عدة صعوبات إدارية ومالية. ففي هذا القطاع على وجه العموم، صـــدَرت عقـــود مدة كل منها سنة واحدة رهناً بتوافر الاعتمادات للموظفين الممولة وظائفهم من خارج الميزانية[٦٨]. والنظام المالي القائم على صناديق استئمانية منفصلة يلزم الأمانات بأن تخصص لكل صندوق احتياطياً تشغيلياً إلزامياً بنسبة ١٥ في المائة أو بصفة استثنائية ١٠ في المائة لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، وذلك من النفقات السنوية المقدرة المخطط لها والـــتي ســـيجري الاحتفاظ بها خلال تنفيذ أنشطة الصناديق الاستئمانية وذلك لتغطية أي عجز، كما ستُستخدم لتغطية النفقات النهائية في إطار الصندوق الاستئماني المعني بما في ذلك أي التزامات تصفية (انظر التعليمات الإدارية ST/AI/284، المرفق، الباب III.A.1، الصفحة ٥ (من النص الإنكليزي)). وبالنظر إلى أنه لا يجري التحقق من تصفية الالتزامات وحالة الوضع النقدي إلا أثناء مراجعة الحسابات التي تتم في ٣١ آذار/مارس، لا يمكن للأمانات أن تمدد عقود الموظفين دون أن تخضعها لشروط توافر الأموال[٦٩]. وما يزيد هذا الوضع تعقيداً هو تباين نظام جمع الأموال من أجل الصناديق الاستئمانية المنفصلة. وتؤدي سلسلة التوظيفات القصيرة الأجل إلى حالة من القلق وعدم الاستقرار لدى الموظفين، وإلى حركة عالية لـــلموظفين ممـــا يفـــرض عبئاً إدارياً كبيراً على قطاع التوظيف. وفي هذا السياق، فإن فرص التدريب نادرة وغير فعالة ومكلفة. ولا يسمح الوضع الحالي للأمانات بأن تراكم وتستبقي الذاكرة الجماعية والدروس المستخلصة باستمرار وذلك لصياغة سياسات بشأن الأنشطة الإنسانية المتعلقة بالاستجابة للكوارث والحد من آثارها ودعم هذه الأنشطة دعماً فعالاً.

١١٠- ولحل هذه المشاكل، ينبغي أن تستند الميزنة والتمويل إلى الإرادة الجماعية للدول الأعضاء، كما تصاغ في هيـــئة إدارة مناسبة بغية معالجة نظام التمويل الحالي الذي يعتمد على ترتيبات ثنائية مع فرادى الجهات المانحة لا يمكـــن التنبؤ بها. ويبلغ المستوى الكلي لصناديق الأمين العام الأربعة التي يديرها مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية وأمانـــة الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث ١٣٠ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة (انظر المرفق الثالـــث). ويرى المفتش أنه إذا أُدمجت هذه الصناديق معاً وأُديرت مركزياً في إطار صندوق جديد، فإن المستوى الكلي للموارد سيضمن وجود هيكل أمانة أساسي حيوي وميزانية إدارية لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية تمكّنه من القيام بأنشطته وتوليد زخم من المساهمات غير المخصصة المتزايدة لبرنامج مساعدة متناسق.

١١١- ويعتقد المفتش أن الصندوق الجديد ينبغي أن يموِّل برنامج الأمم المتحدة للمساعدة الإنسانية. كما يقترح اســـتخدام اللجنة الخاصة الحكومية الدولية المقترحة المعنية بالحد من الكوارث والاستجابة لها (**انظر التوصية ٧**) كهيئة إدارة لهذا البرنامج، نظراً إلى الحاجة لإشراف دولي حكومي على الأوجه البرنامجية والإدارية للميزانية على

---

(٦٨) ينبغي مقارنة هذا الوضع بوضع ٨ ٨٢٩ موظفاً كان يستخدمهم برنامج الأغذية العالمي بعقود تزيد على سنة واحدة في عام ٢٠٠٤، وبعقود محددة الأجل تتراوح عادة بين ٤ و٥ سنوات يُمنح لموظفي اليونيسيف والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر.

(٦٩) OCHA, *Annual Report 2004*, United Nations, p.18.

السواء، وذلك بالاستفادة من ترتيب مماثل وضع مع لجنة المخدرات لأجل برنامج الأمم المتحدة للمراقبة الدولية للمخدرات[٧٠].

١١٢- إن الصـــندوق المركـــزي للاستجابة لحالات الطوارئ، بما في ذلك مرفقه النقدي المتجدد الذي أعادت الجمعية العامة إنشاءه بموجب قرارها ١٢٤/٦٠ سيجري إدارته وتسييره بشكل كامل في إطار المساعدة الإنسانية. وســـتكفل ميزانية تكاليف الدعم الإداري والبرنامجي إتاحة القدرة الأساسية للأمانة للاحتفاظ بالموظفين في إطار عقود طويلة الأجل، وإعداد وتوفير قدرة الدعم للاستجابة لأي طفرة في احتياجات النشر الميداني (**انظر التوصية ١٧**).

(٧٠) انظر قرار الجمعية العامة ١٨٥/٤٦ المؤرخ ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١، الفرع "سادس عشر".

المرفق الأول

مجموع ميزانية منظومة الأمم المتحدة

ميزانيات المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة				
(بملايين دولارات الولايات المتحدة الأمريكية)	**٢٠٠٠**	**٢٠٠١**	**٢٠٠٢**	**٢٠٠٣**
١- المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة				
الميزانيات العادية	٣ ٠٤٦,٦	٣ ٠١٥,٥	٣ ٣١٨,٥	٣ ٣٣٤,٤
التبرعات	٦ ٠٩٨,٨٠	٧ ٨٧١,١	٧ ٠٤١,٠	٩ ٨٢٨,٧
٢- عمليات حفظ السلام (تنتهي في ٣٠ حزيران/يونيه من السنة	١ ٧٦٥,١٠	٢ ٣٨٣,٢	٢ ٧٥١,٦	٢ ٤٩٩,٨
وتبدأ في تموز/يوليه من السنة السابقة*				
٣- المحاكم الجنائية الدولية				
رواندا	٨٦,٢	٩٤	٩٦,٨	١١١,٧
(A/57/5/Add.11، ص ٤١[X]، و A/59/5/Add.1، ص ٤٤[X])				
يوغوسلافيا السابقة	١٠٦,١	١٠٨,٥	١٢٥,٩	١٦٢,٤
(A/57/5/Add.12، ص ٤١[X]، و A/59/5/Add.12، ص ٣٠[X])				
(٢٨٨/٥٧ و٢٥٤/٥٨)				
٤- مجموع الموارد	١١ ١٠٢,٨	١٣ ٥٠٨,٣	١٣ ٣٣٣,٨	١٥ ٩٣٧,٠
[بالإضافة إلى النفط مقابل الغذاء]	[٢٢ ٢٨٥,٩]	[٢٤ ٦٨٧,٣]	[١٩ ٥٣٩,٥]	[٢٢ ٠٩١,٣]
بنود للتذكرة				
الأنشطة التشغيلية من أجل التنمية**				
(أ) جميع القطاعات	٦ ٧٧٧,٥	٧ ٤٢٩,٩	٧ ٦١٠,٦	٩ ٩٦٦,٦
(ب) المساعدة الإنسانية	١ ٧٥٥,٤	٢ ١٠٢,٧	١ ٥٤٥,٠	٣ ٠١٩,٩
برنامج النفط مقابل الغذاء***	١١ ١٧٩,٠	١١ ١٧٩,٠	٦ ٢٠٣,٠	٦ ٢٠٣,٠

المصدر: A/57/265 وA/59/515 ما لم يذكر خلاف ذلك.

* A/57/5 (المجلد الثاني)، وA/59/5 (المجلد الثاني).

** البيانات الإحصائية الشاملة بشأن الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية لعام ٢٠٠٣: تقرير الأمين العام (A/60/74)، الجدول ١٣، والجدول باء-١.

*** تقرير مجلس مراجعي الحسابات.

X من النص الإنكليزي.

المرفق الثاني

الموارد المالية للحد من الكوارث والاستجابة لها ٢٠٠٠-٢٠٠٥

ميزانية فترة السنتين		٢٠٠٠-٢٠٠١		٢٠٠٢-٢٠٠٣		٢٠٠٤-٢٠٠٥	
المنظمات		الميزانية العادية/الموارد العادية* (بدولارات الولايات المتحدة)	الموارد الخارجة عن الميزانية (بدولارات الولايات المتحدة)	الميزانية العادية/الموارد العادية (بدولارات الولايات المتحدة)	الموارد الخارجة عن الميزانية (بدولارات الولايات المتحدة)	الميزانية العادية/الموارد العادية (بدولارات الولايات المتحدة)	الموارد الخارجة عن الميزانية (بدولارات الولايات المتحدة)
مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية		١٨ ٣٩٤ ٠٠٠	١٤٩ ٨٨١ ٧٠٠	٢٠ ٩٣١ ٤٠٠	١٤٥ ٢١٠ ٨٠٠	٢٣ ٩١٥ ٥٠٠	٢١٧ ٧٠١ ٣٠٠
الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث			٣ ٢٣٥ ٥٠٠		٦ ١٨٢ ٠٠٠		٩ ٥٩٨ ٧٠٠
اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ**		٧ ٦٠٠	–	٧ ٦٠٠	٣٠٠ ٠٠٠	٧ ٦٠٠	٦٤٠ ٠٠٠
اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (إسكوا) (غير متوفر)							
اليونيسيف[أ]			٤٣٦ ٠٠٠ ٠٠٠		٦٨٤ ٠٠٠ ٠٠٠		١ ٥٢٨ ٠٠٠ ٠٠٠
برنامج الأمم المتحدة للبيئة			١ ٣٣٩ ٩١٤		١ ٦٥٣ ٢٥٠		١ ١٨٥ ٥٠٠
مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين							
صندوق الأمم المتحدة للسكان		٣ ٠٠٠ ٠٠٠	١٠ ٠٠٠ ٠٠٠	٥ ٠٠٠ ٠٠٠	٢٥ ٠٠٠ ٠٠٠	٥ ٠٠٠ ٠٠٠	٤٠ ٠٠٠ ٠٠٠
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي[ج]	البرنامج[د]	٤ ٢٢٢ ٩٠٧	٢٠ ٤٩٩ ٥٧٦	٩ ٣٤٩ ١٨٠	٥ ٠٧١ ٦٥٦	١٤ ٩٦١ ٩١٧	٩٩ ٤٥٣ ١٧٢
	الموظفون، التكاليف التشغيلية، برامج أولية[هـ]	١ ٤٥١ ٠٠٠	٢ ٢٠٠ ٠٠٠	٧٠٢ ٠٠٠	٣ ٣٧٦ ٠٠٠	١ ٤٢٦ ٠٠٠	٢ ٩٢٦ ٠٦٧
جامعة الأمم المتحدة		٥٠ ٠٠٠	–	٦٣ ٠٠٠	–	٢ ٦٠٠ ٠٠٠	٣٠٠ ٠٠٠
منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)		٥٣٥ ٧٠٠	٦ ٦٥٠ ٠٠٠	٢٦٠ ٨٠٠	٢ ٥٠٠ ٠٠٠	٢٥٥ ٥٠٠	١ ٣٣٠ ٠٠٠
اليونسكو (الثقافة)				٥٥٦ ٢٢٤	٥٦٥ ٠٠٠	٢٠٠ ٠٠٠	٧٠٠ ٠٠٠
منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو)***			غير متوفر		غير متوفر		٣٠١ ٥٠٠ ٠٠٠
الاتحاد الدولي للاتصالات (حسب الحاجة)							
المنظمة البحرية الدولية (غير متوفر)							

ميزانية فترة السنتين	٢٠٠٠-٢٠٠١		٢٠٠٢-٢٠٠٣		٢٠٠٤-٢٠٠٥	
المنظمات	الميزانية العادية/الموارد العادية* (بدولارات الولايات المتحدة)	الموارد الخارجة عن الميزانية (بدولارات الولايات المتحدة)	الميزانية العادية/الموارد العادية (بدولارات الولايات المتحدة)	الموارد الخارجة عن الميزانية (بدولارات الولايات المتحدة)	الميزانية العادية/الموارد العادية (بدولارات الولايات المتحدة)	الموارد الخارجة عن الميزانية (بدولارات الولايات المتحدة)
منظمة العمل الدولية[ب]	١ ٠٧٠ ٠٠٠		١ ٠٠٠ ٠٠٠		٧٢٠ ٠٠٠	٧٠ ٠٠٠ ٠٠٠
منظمة الصحة العالمية	٢ ٩٨٣ ٠٠٠	٥٤ ٥٠٠ ٠٠٠	٧ ٩٧٨ ٠٠٠	٨٨ ٠٠٠ ٠٠٠	٨ ٣٣٢ ٠٠٠	١٥٠ ٠٠٠ ٠٠٠
منظمة الصحة للبلدان الأمريكية	١ ١٥٢ ٩٩٤		٨٩٦ ٩٢١		١ ٠٤٧ ٨٥٩	
المجموع الفرعي	**٣٢ ٨٦٧ ٢٠١**	**٦٨٤ ٣٠٦ ٦٩٠**	**٤٦ ٧٤٥ ١٢٥**	**٩٦١ ٨٥٨ ٧٠٦**	**٥٨ ٤٦٦ ٣٧٦**	**٢ ٤٢٣ ٣٣٤ ٧٣٩**
الميزانية السنوية	**٢٠٠٠**	**٢٠٠١**	**٢٠٠٢**	**٢٠٠٣**	**٢٠٠٤**	**٢٠٠٥**
المتوسط السنوي للميزانية العادية والموارد الخارجة عن الميزانية في الكيانات المذكورة أعلاه	٣٥٨ ٥٨٦ ٩٤٦	٣٥٨ ٥٨٦ ٩٤٦	٥٠٤ ٣٠١ ٩١٦	٥٠٤ ٣٠١ ٩١٦	١ ٢٤٠ ٩٠٠ ٥٥٨	١ ٢٤٠ ٩٠٠ ٥٥٨
برنامج الأغذية العالمي (موارد خارجة عن الميزانية)	١ ١٥٨ ٢٨٣ ٠٠٠	١ ٧٧٧ ٠٤٢ ٠٠٠	١ ٥٩٢ ١٦٠ ٠٠٠	٣ ٢٥٤ ٧٤٨ ٠٠٠	٢ ٨٩٩ ٦٢٨ ٠٠٠	٢ ٨٩٢ ٤٠١ ٠٠٠
معهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث			٤٦٠ ٠٠٠	٩١٠ ٠٠٠	١ ٤٧٠ ٠٠٠	غير متوفر
مجموع الميزانية السنوية	**١ ٥١٦ ٨٦٩ ٩٤٦**	**٢ ١٣٥ ٦٢٨ ٩٤٦**	**٢ ٠٩٦ ٩٢١ ٩١٦**	**٣ ٧٥٩ ٩٥٩ ٩١٦**	**٤ ١٤١ ٩٩٨ ٥٥٨**	**٤ ١٣٣ ٣٠١ ٥٥٨**

تمثل الأرقام الاعتمادات والنفقات النهائية.

ملاحظة: كانت نفقات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في عام ٢٠٠٤ تتمثل فيما يلي: منع الأزمات وتحقيق الانتعاش ٤٥,٥ مليون دولار (الميزانية العادية)، و٣٣٤ مليون دولار (موارد خارجة عن الميزانية) والحد من الكوارث الطبيعية ٦ ملايين دولار (الميزانية العادية)، و٢١,٣ مليون دولار (الموارد الخارجية عن الميزانية). (بالنسبة لسنة ٢٠٠٤، الإطار التمويلي الثاني المتعدد السنوات، النفقات البرنامجية، بحسب النشاط والخدمة لعام ٢٠٠٤، ولسنوات أخرى DP/2003/CRP.14).

المصدر: يستند هذا التجميع إلى الردود على استبيان وحدة التفتيش المشتركة، ما لم يُذكر خلاف ذلك أدناه.

* الميزانية العادية/الموارد العادية.

** الميزانية العادية للجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ تتصل بالسفر.

*** تتصل موارد الفاو الخارجة عن الميزانية بالاستجابة لحالات الطوارئ حتى شهر نيسان/أبريل ٢٠٠٥.

(أ) اليونيسيف، موارد أخرى/إضافية لتمويل حالات الطوارئ.

(ب) منظمة العمل الدولية: وصلت قيمة الاستجابة لحالات الطوارئ إلى ٧٠ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة في ٢٠٠٤/٢٠٠٥.

(ج) حسب البيانات المالية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وحتى تاريخ ١٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥، خصص هذا البرنامج ٤٧ مليون دولار للحد من الكوارث مقسمة كالتالي: ٧,٥ ملايين دولار للوقاية؛ ٥ ملايين دولار للاستجابة للحالات المفاجئة؛ و٣٢ مليون دولار لتحقيق الانتعاش؛ و٢,٥ مليون دولار للسياسات والخدمات الاستشارية، بالإضافة إلى ٨ ملايين دولار تبرعات المانحين إلى صندوق استئماني للكوارث الطبيعية.

(د) الميزانية العادية: موارد البند ١-١-٣ (الأساسية) المخصصة لأنشطة الاستجابة للكوارث الطبيعية والحد من آثارها وتحقيق الانتعاش. الموارد الخارجة عن الميزانية: الموارد المعبّأة في إطار الصندوق الاستئماني المواضيعي للوقاية من الأزمات وتحقيق الانتعاش والمعني بأنشطة الاستجابة لحالات الكوارث الطبيعية وتحقيق الانتعاش والحد منها.

(هـ) تكاليف الموظفين، والتكاليف التشغيلية وصناديق البرامج الأولية التي تديرها مباشرة الوحدة المعنية بالحد من الكوارث.

المرفق الثالث

موارد مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية ولأمانة الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث

١- ميزانية فترة السنتين ٢٠٠٤-٢٠٠٥

	الميزانية العادية*	الموارد الخارجة عن الميزانية**	الموظفون المعينون على الميزانية العادية	الموظفون المعينون على موارد خارجة عن الميزانية
مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية	٢٣,٩	٢١٧,٧	٦١	٩٣٨***
أمانة الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث	لا شيء	٩,٦	لا شيء	١٩****
المجموع	**٢٣,٩**	**٢٢٧,٣**	**٦١**	**٩٥٧**

المصدر: Office of Programme and Planning, Budget and Accounts.

* الاعتمادات النهائية في الميزانية العادية للأمم المتحدة بملايين دولارات الولايات المتحدة.

** الموارد الخارجة عن الميزانية بملايين دولارات الولايات المتحدة، تقدير وضع وقت إعداد ميزانية الجمعية العامة للفترة ٢٠٠٥-٢٠٠٦.

*** بما في ذلك ٣٢٣ من الفئة الفنية فما فوق، و٨١ وظيفة من فئة الخدمات العامة، و٥٣٤ وظيفة (٣٩٧ على المستوى المحلي و١٣٧ موظفاً وطنياً).

**** يتضمن ١٧ من الفئة الفنية و٢ من فئة الخدمات العامة (فئة أخرى).

٢- الأرصـــدة المالـــية وتكاليف دعم البرامج والأنشطة الأساسية المتصلة بالموارد الخارجة عن الميزانية: الأداء في عام ٢٠٠٤

	٢٠٠٤ (بآلاف الـــدولارات الأمريكيـــة)		
	مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية	*الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث*	*المجموع*
١- مجموع الدخل	**١١٩ ٠٥٥**	**١٠ ٦٧٤**	**١٢٩ ٧٢٩**
الصندوق الاستئماني لتعزيز مكتب مُنســق الإغاثــة في حالات الطوارئ	٢٢ ٠١٦	غير متوفر	
الصندوق الاستئماني للإغاثــة في حالات الكوارث	٩٧ ٠٣٩	غير متوفر	
الصندوق الاستئماني للحد من الكوارث	غير متوفر	**١٠ ٦٢٨**	
صندوق ساساكاوا للتبرعات لمنع وقوع الكوارث	غير متوفر	٤٦	
٢- مجموع النفقات	**٩٥ ٣٦٠**	**٦ ٤٥٦***	**١٠١ ٨١٦**
٣- نفقات الأنشطة الأساسية**	**١٦ ٧٠٩**	**٦ ٣٧٠**	**٢٣ ٠٧٩**
مُمولة من:			
الصـــندوق الاســـتئماني لتعزيز مكتب مُنسق الإغاثة في حالات الطوارئ؛ الجزء غير المخصص المرصود للنفقات الأساسية	١٢ ١٠١	غير متوفر	
الصندوق الاستئماني للحد من الكوارث	غير متوفر	**٥ ٧٣٣**	
حساب النفقات الأساسية في تكاليــف دعم البرنامج	٤ ٦٠٧	**٦٣٧**	
٤- مجمـــوع الإيـــرادات في حســـاب تكاليف دعم البرنامج***	**١٠ ٤٢٨**	**٦٤٧**	**١١ ٠٧٥**

المصادر: بالنسبة لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانيــة: *OCHA 2004*، وبالنسبة للاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث: *البيانات المالية لفترة الاثني عشر شهراً من فترة السنتين ٢٠٠٤-٢٠٠٥ والمنتهية في ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤.*

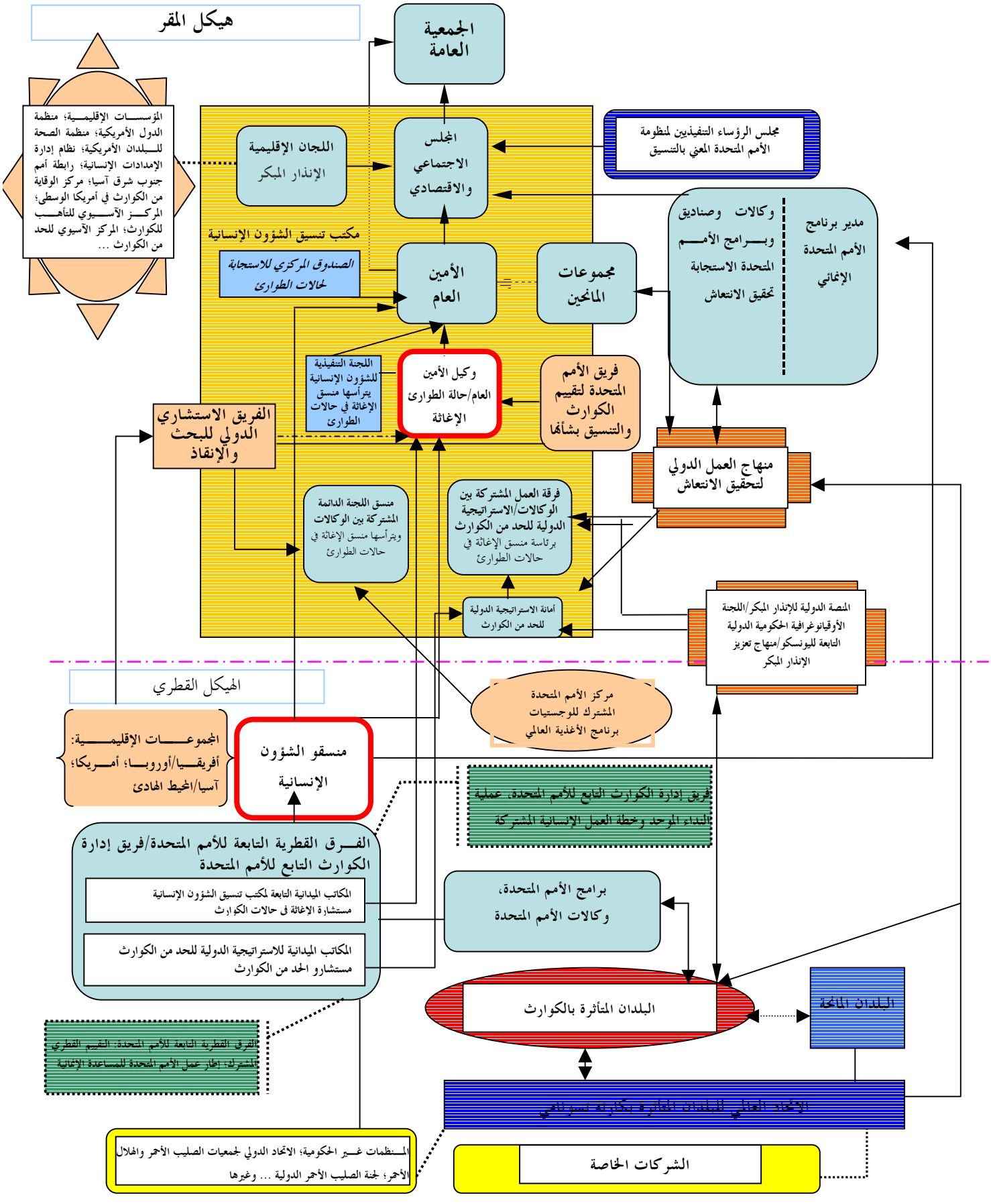
* هذا الرقم لا يتضمن تكاليف البرنامج الأساسية لمناهج العمل المواضيعية والمشاريع المشتركة بين الوكالات.

** الــنفقات الأساسية للاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث (الموظفون، والأسفار والمصروفات التشغيلية) هي المصروفات المتكررة لأمانة الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث شاملة على الدعم ودعم تنسيق مناهج العمل المواضيعية والمشاريع المشتركة بين الوكالات.

*** مجمـــوع تكالــيف دعم برنامج الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث يشمل تكاليف دعم برنامج صندوق ساساكاوا للتبرعات لمنع وقوع الكوارث.

المرفق الرابع

النظام المؤسسي الحالي للحد من الكوارث والاستجابة لها



المرفق الخامس

مجال اختصاص الكيانات ذات الصلة بالمساعدة الإنسانية الدولية في مراحل إدارة الكوارث

المرفق السادس

السياسات والمبادئ العامة والمبادئ التوجيهية التي وضعتها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات

وضعت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات مجموعة متنوعة من السياسات والمبادئ العامة والمبادئ التوجيهية بشأن المساعدة الإنسانية، والتي يُفترض في منسق الأمم المتحدة للشؤون الإنسانية أن يقوم بتعزيزها ورصد تنفيذها[٧١]. وهذه تشمل السياسات القائمة التالية بالإضافة إلى سياسات جديدة أخرى كلما قامت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بوضعها واعتمادها وإصدارها[٧٢].

- المبادئ التوجيهية لعملية النداء الموحد (١٩٩٤) وخطة عمل تعزيز عملية النداء الموحد، التي وضعتها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات (٢٠٠٢)
- وثائق النداء والاستراتيجية، التي وضعتها للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات (٢٠٠٣)
- المبادئ التوجيهية المتعلقة باستخدام أصول الدفاع العسكري والمدني في عمليات الإغاثة في حالات الكوارث (١٩٩٤)
- المبادئ التوجيهية والتشغيلية لاستخدام أصول الدفاع العسكري والمدني في دعم العمليات الإنسانية (١٩٩٥)، والمبادئ التوجيهية المتعلقة باستخدام أصول الدفاع العسكري والمدني في دعم الأنشطة الإنسانية للأمم المتحدة في حالات الطوارئ المعقدة (آذار/مارس ٢٠٠٣)
- استراتيجية الخروج من الإغاثة إلى التنمية (١٩٩٥)
- احترام الولاية الإنسانية في حالات النزاع (١٩٩٥)
- المبادئ التوجيهية لعمليات التدخل بشأن فيروس نقص المناعة البشري/متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز) في حالات الطوارئ (١٩٩٦) والمبادئ التوجيهية المنقحة بشأن فيروس نقص المناعة البشري/الإيدز في أوضاع الطوارئ (٢٠٠٣)
- استراتيجية الخروج للجهات العاملة في المجال الإنساني في سياق حالات الطوارئ المعقدة (١٩٩٧)
- بيان السياسة العامة بشأن إدماج المنظور الجنساني في المساعدة الإنسانية (١٩٩٩)
- المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي (١٩٩٩)
- ورقة سياسات اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، السلسلة رقم ٢، المتعلقة بحماية المشردين داخلياً (١٩٩٩)
- المبادئ التوجيهية المتعلقة بالموظفين الميدانيين القائمين بتعزيز إعادة الإدماج (القواعد الذهبية) (٢٠٠٠)
- المبادئ التوجيهية المشتركة بين الوكالات بشـــأن التخطيط للطوارئ من أجل المساعدة الإنسانية (٢٠٠١)
- توصيات بخصوص التعاون في مجال الأمن الميداني بين المنظمات التابعة للأمم المتحدة والمنظمات غير التابعة لها (٢٠٠١)
- خطة العمل المتعلقة بالحماية من الاستغلال الجنسي في الأزمات الإنسانية (٢٠٠٢)
- "رعاية شجرة الإيواء": حماية الحقوق عن طريق العمل الإنساني (٢٠٠٢)
- الأسئلة التي يكثر طرحها بخصوص القانون الإنساني الدولي، وقانون حقوق الإنسان واللاجئين الدولي في سياق النزاعات المسلحة (٢٠٠٤)

---

(٧١) *المصدر:* Revised Terms of Reference for the Humanitarian Coordinator, 2003.

(٧٢) منذ اعتماد الاختصاصات المنقحة لمنسق الشؤون الإنسانية في عام ٢٠٠٣، وضعت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات سياسات ومبادئ عامة ومبادئ توجيهية جديدة. ومنذ عام ٢٠٠٣، وُضعت إضافات جديدة تشمل، في جملة أمور، ما يلي:

- المبادئ التوجيهية التقنية لعملية النداء الموحد ٢٠٠٦ (٢٠٠٥)
- المبادئ التوجيهية للنداءات العاجلة (٢٠٠٥)
- المبادئ التوجيهية لعمليات التدخل في حالات العنف الجنساني في المجال الإنساني (٢٠٠٥)
- مجموعة المواد المتعلقة بالتشرد الداخلي، التي وضعتها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات (٢٠٠٤)
- المبادئ التوجيهية العملية لحقوق الإنسان في حالات الكوارث الطبيعية (٢٠٠٦)
- المبادئ التوجيهية المتعلقة باستخدام أداة للتقييم الذاتي (٢٠٠٥)
- المبادئ التوجيهية الميدانية لتقييم الآثار الإنسانية المترتبة على العقوبات (٢٠٠٤)
- استراتيجية الخروج للجهات الفاعلة في المجال الإنساني أثناء حالات النزاع (٢٠٠٣)

المصدر: (http://www.humanitarianinfo.org/iasc/content/products/default.asp).

المرفق السابع

منسق الشؤون الإنسانية في الميدان

الاتحاد الروسي	جمهورية أفريقيا الوسطى	العراق*
إثيوبيا	جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية	غينيا
إريتريا	جمهورية الكونغو الديمقراطية*	كوت ديفوار*
أفغانستان	جورجيا	كولومبيا
إندونيسيا	زمبابوي	ليبيريا*
أنغولا*	سري لانكا	ملديف
أوغندا	السودان*	نيبال
بوروندي*	سيراليون*	النيجر
تايلند	الصومال	هايتي*
تشاد	طاجيكستان	الهند

المصدر: مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية.

* المنسق ونائب الممثل الخاص للأمين العام.

- - - - -