

Distr.: General
30 May 2008
Arabic
Original: English

الجمعية العامة المجلس الاقتصادي والاجتماعي



المجلس الاقتصادي والاجتماعي

الدورة الموضوعية لعام ٢٠٠٨

نيويورك، ٣٠ حزيران/يونيه - ٢٥ تموز/يوليه ٢٠٠٨

البند ٥ من جدول الأعمال المؤقت**

المساعدة الاقتصادية الخاصة والمساعدة الإنسانية والمساعدة
الغوثية في حالات الكوارث

الجمعية العامة

الدورة الثالثة والستون

البند ٦٨ (أ) من القائمة الأولية*

تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية والمساعدة الغوثية التي
تقدمها الأمم المتحدة في حالات الكوارث، بما في ذلك
المساعدة الاقتصادية الخاصة: تعزيز تنسيق المساعدة
الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ

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

موجز

أُعد هذا التقرير عملاً بقرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ الذي طلبت فيه إلى الأمين العام أن يقدم إليها وإلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي، سنوياً، تقريراً عن تنسيق المساعدة الإنسانية المقدمة في حالات الطوارئ. ويقدم التقرير أيضاً استجابة لقرار الجمعية العامة ٩٤/٦٢ وقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٣/٢٠٠٧.

ويبين التقرير الاتجاهات والتحديات الرئيسية التي صودفت في مجال العمل الإنساني العام الماضي ويتناول بالتحليل موضوعين مثيرين للقلق هما: الآثار الإنسانية لتغير المناخ والتحديات الإنسانية المتصلة بالاتجاهات العالمية الراهنة في مجال الأغذية. ويقدم التقرير استعراضاً عاماً للعمليات الرئيسية الراهنة الرامية إلى تحسين التنسيق في الميدان الإنساني ويُختتم ببعض التوصيات الهادفة إلى مواصلة تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ.

* A/63/50

** E/2008/100



أولا - مقدمة

١ - يستجيب هذا التقرير للطلبات الواردة في قرار الجمعية العامة ٩٤/٦٢ وقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٣/٢٠٠٧.

ثانيا - استعراض عام للاتجاهات والتحديات في الميدان الإنساني

٢ - كانت أكبر العوامل الدافعة إلى وقوع كوارث في الفترة المشمولة بالتقرير زيادة مرات حدوث ظواهر مناخية بالغة الشدة مرتبطة في معظمها بتغير المناخ واشتداد وطأتها. فالمناخ له صلة الآن بتسع كوارث من بين كل عشر كوارث. وقد أصدرت الأمم المتحدة في العام الماضي ١٥ نداء من أجل تمويل التصدي لكوارث مفاجئة، وهو عدد لم يسبق له مثيل ويزيد بمقدار خمسة نداءات عن العام السابق له. ويتصل المناخ بـ ١٤ من هذه النداءات.

٣ - ولا تزال للتزاعلات الدائرة فيما بين الدول وداخلها آثار إنسانية شديدة الوطأة. كما لا يزال التزوح من دواعي القلق الرئيسية. فقد أفادت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أنه في نهاية عام ٢٠٠٧، كان عدد اللاجئين في العالم أجمع يبلغ ١١,٤ مليون لاجئ وكان يبلغ عدد المشردين في بلدانهم بسبب العنف والاضطهاد ما يقدر بـ ٢٦ مليون مشرد، إلى جانب ٢٦ مليون مشرد بسبب كوارث مرتبطة بأخطار. وتشمل هذه الأرقام المشردين منذ وقت طويل في كولومبيا وسري لانكا فضلا عن حالات تشرد جديدة في جمهورية أفريقيا الوسطى وتشاد والعراق وكينيا والسودان والصومال. واستجابة لبعض هذه الاحتياجات، أفاد النداء الإنساني الموحد لعام ٢٠٠٨ أن عدد من يحتاجون إلى مساعدة إنسانية يبلغ ٢٥ مليون شخص بتكلفة قدرها ٣,٨ بليون دولار.

٤ - وقد تفاقمَت التحديات الناجمة عن تغير المناخ والتزاعلات المسلحة بفعل الزيادات الحادة في أسعار الأغذية والوقود في الآونة الأخيرة والتي أدت إلى اندلاع احتجاجات عنيفة في كثير من البلدان. ويُحتمل أن تؤدي الأسعار المرتفعة للأغذية إلى حدوث زيادة حادة في انتشار ووطأة انعدام الأمن الغذائي. فإلى جانب ما يقدر بـ ٨٠٠ مليون شخص يعانون من الجوع، يتنبأ البنك الدولي بأن تدفع أزمة الأمن الغذائي ١٠٠ مليون آخرين إلى دائرة الفقر، ليتبدد بذلك التقدم الذي أحرز في سبيل بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية في كثير من البلدان. وللأزمة آثار مباشرة على تكلفة العمليات الإنسانية وستؤدي على الأرجح إلى نشوء طلب إضافي ضخم على الأغذية والمساعدة في مجالي الصحة والتغذية، بينما تكمن الحلول في دعم الاستثمار في التدابير التي تعزز الإنتاجية الزراعية. ويشير ذلك إلى أن الطلب العالمي على المساعدة الإنسانية، وهو طلب ضخم أصلا، يحتمل أن يزداد في السنوات العشر المقبلة.

ألف - الكوارث المرتبطة بأخطار طبيعية

٥ - أفاد مركز بحوث وبائيات الكوارث في عام ٢٠٠٧ أن ٤١٤ كارثة مرتبطة بتغير المناخ قد راح ضحيتها أكثر من ١٦ ٠٠٠ شخص وتضرر بسببها أكثر من ٢٣٤ مليون شخص. وكانت الفيضانات أو العواصف مسؤولة عن ٨٦ في المائة من مجموع الوفيات الناجمة عن الكوارث الطبيعية وعن ٩٨ في المائة من حالات تضرر السكان بالكوارث الطبيعية. وقد زادت الكوارث المرتبطة بالمناخ منذ عام ١٩٨٧ بنسبة ٩٠ في المائة تقريبا، بينما زادت الأخطار الجيولوجية بنسبة تقارب ٤٠ في المائة. إلا أن جزءا من هذه الزيادة يعزى إلى تحسُّن الإبلاغ.

٦ - وظلت آسيا المنطقة الأشد تضررا بالكوارث المرتبطة بالأخطار الطبيعية. فالبلدان العشرة في العالم التي حدث فيها أكبر عدد من الوفيات التي نقلت التقارير أنها وقعت نتيجة للكوارث يوجد ثمانية منها في آسيا، حيث وصل عدد القتلى في بنغلاديش من جراء إعصار سيدر الحلزوني في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧ إلى ٢٣٤ ٤ شخصا، وراح أكثر من ٣ ٠٠٠ شخص ضحية فيضانات عارمة أصابت بنغلاديش والصين وجمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية والهند. وفي الصين، تضرر الملايين من زلزال ضخيم بلغت شدته ٨ على مقياس ريختر وأصاب مقاطعة سيشوان في ١٢ أيار/مايو ٢٠٠٨. ووفقا للحالة في ٢٧ أيار/مايو، تجاوز الرقم الرسمي للوفيات ٦٧ ٠٠٠ شخص، وبلغ عدد الجرحى ما يقدر بـ ٣٦٢ ٠٠٠ شخص، وبلغ عدد المتأثرين بالزلزال ما يزيد على ٤٥ مليون شخص. وفي ميانمار، أدى إعصار نارغيس الحلزوني الذي أصاب البلد في ٢ أيار/مايو ٢٠٠٨ إلى وقوع فيضانات واسعة النطاق وانقطاعات للتيار الكهربائي وتهدُّم منازل وطرق وأسواق. ويعتقد أن ٢,٤ مليون شخص قد تضرروا بشدة من الإعصار، وأن ١,٤ مليون شخص في حاجة إلى مساعدات عاجلة. ويبلغ الرقم الرسمي للوفيات حسب إحصاءات ٢٠ أيار/مايو ٧٨ ٠٠٠ شخص تقريبا، ويقدر عدد الذين أُبلغ أنهم في عداد المفقودين ٥٦ ٠٠٠ شخص. ويساور الجهات العاملة في الحقل الإنساني القلق من أن عدم تزويد السكان المتضررين بمساعدة فورية لإنقاذ الحياة سيزيد من معاناتهم أكثر فأكثر.

٧ - وأسفر سقوط أمطار غزيرة على غير المعتاد في أفريقيا، خلال الفترة من تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦ إلى آذار/مارس ٢٠٠٧ والفترة من تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧ إلى آذار/مارس ٢٠٠٨، عن وقوع بعض من أسوأ الفيضانات وأوسعها نطاقا في التاريخ المسجل للقارة. فقد أدت الفيضانات التي أصابت الأجزاء الشرقية والوسطى والغربية من أفريقيا إلى مقتل أكثر من ٢٠٠ شخص، وتشرد أكثر من ٦٠٠ ٠٠٠ شخص وتضرر الملايين.

وكانت أشد الآثار وطأة في منطقة الجنوب الأفريقي. فلم تكن زامبيا وملاوي ومدغشقر وموزامبيق قد تعافت بعد من الفيضانات التي ألت بها في الفترة من أواخر عام ٢٠٠٦ إلى أوائل عام ٢٠٠٧، حتى أُجبرت في أوائل عام ٢٠٠٨ على أن تواجه أمطارا جارفة قبل أوانها المعتاد أعقبتها أعاصير حلزونية. وأدت تلك الأمطار إلى حدوث تلف واسع النطاق للهياكل الأساسية والمحاصيل ونفوق الآلاف من رؤوس الماشية وتضرر حياة أكثر من مليون شخص. وأعقبت ذلك حالات جفاف شديدة، كان وقعها محسوسا بوجه خاص في ليسوتو وسوازيلند وجنوب موزامبيق وزمبابوي.

٨ - وكانت آثار الأخطار الطبيعية محسوسة بشدة أيضا في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي. فلأول مرة في التاريخ المسجل، يصل إعصاران من الأعاصير الأطلسية هما إعصارا دين وفيليكس إلى البر في الموسم ذاته، في الفترة من آب/أغسطس إلى أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧، مما أثر على المكسيك ونيكاراغوا وهندوراس. وأدت الأمطار والفيضانات المستمرة في إكوادور وبوليفيا في آذار/مارس - نيسان/أبريل ٢٠٠٨ إلى مقتل ما يقرب من ١٠٠ شخص وتضرر ما يزيد على ٧٠٠ ٠٠٠ شخص. وفي بوليفيا، أفادت السلطات أن نحو ٩٠ في المائة من المحاصيل الصيفية الرئيسية قد أصابها الدمار على الأراضي التي ظلت مغمورة بالمياه طيلة موسم الحصاد. وفي إكوادور، ألحقت الفيضانات أضرارا بنصف مقاطعات البلد الـ ١٣ مما أدى إلى توجيه طلبات للمساعدة بتقديم الخدمات الأساسية وخدمات الإنعاش المبكر واللوجستيات.

٩ - وفي الحالات التي كان يتوافر فيها الاستعداد لدى المجتمعات والحكومات المتأثرة، فإنها كانت قادرة على التصدي للكوارث بصورة فعالة. ففي الجنوب الأفريقي وآسيا، طرأ على تدابير التصدي لموسم الأمطار والأعاصير الحلزونية في الفترة ٢٠٠٧/٢٠٠٨ تحسن كبير مقارنة بالسنوات السابقة. وأدى الاستثمار في نظم الإنذار المبكر وتحسن التعاون بين الحكومات في إدارة شبكات الأنهار إلى نقصان كبير في عدد الوفيات. كما أدت تدابير التأهب، التي تشمل التخطيط للطوارئ والنشر المسبق لمواد الإغاثة، إلى تحسن توقيت الاستجابة وزيادة فعاليتها. فبينما أدت فيضانات مماثلة في الحجم إلى وفاة ٧٠٠ شخص في موزامبيق عام ٢٠٠٢، لم تسجل إلا ٢٠ وفاة في عام ٢٠٠٨. وكان عدد الوفيات الناجمة عن إعصار سيدر الحلزوني الذي أصاب بنغلاديش في أواخر عام ٢٠٠٧ أقل بكثير من عدد الوفيات التي نجمت عن إعصار حلزوني هائل في عام ١٩٩١ راح ضحيته ١٣٨ ٠٠٠ شخص. وعلى النقيض من ذلك، كان لغياب الحد من أخطار الكوارث والتأهب لها في ميانمار، التي كان إعصار نارغيس الحلزوني بالنسبة لها كارثة غير مسبوقة الحجم، إسهام لا شك فيه في الخسائر الهائلة في الأرواح.

١٠ - وفي الحالات التي كانت تحتاج فيها الحكومات إلى المساعدة الدولية وتطلبها، كانت الأمم المتحدة والحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر والمنظمة الدولية للهجرة والمنظمات غير الحكومية قادرة على الاستجابة ومستعدة لها. فقد أصدرت الأمم المتحدة ما مجموعه ٢٠ نداء من النداءات العاجلة المتصلة بالكوارث في الفترة ٢٠٠٧/٢٠٠٨، طلبت فيها ما مجموعه ٧١٢ مليون دولار. كما أوفدت الأمم المتحدة ١٥ من أفرقتها المعنية بالتقييم والتنسيق في حالات الكوارث للمساعدة في تقييم الاحتياجات وتنسيق الاستجابة الإنسانية.

باء - حالات الطوارئ المعقدة

١١ - مضى على الأزمة في دارفور الآن خمس سنوات، دون أن تلوح في الأفق بوادر نهاية عاجلة لها. ويبلغ عدد المشردين ٢,٤ مليون شخص تقريبا، معظمهم من النساء والأطفال. ولا يزال العنف الجنسي، بما فيه الاغتصاب، مشكلة كبرى. ويحتاج ثلثا سكان دارفور إلى شكل ما من أشكال المساعدة الإنسانية. وتصارع أضخم عملية لتقديم المساعدة في العالم، تتألف من أكثر من ١٤ ٧٠٠ من العاملين في المجال الإنساني أغلبيتهم العظمى من السودانيين، تُصارع يوميا لمجاعة بيئة عمل شاقة تزداد تفاقمها بفعل استمرار المضايقات واختطاف السيارات والاعتداءات المقصودة. وفي غرب دارفور، أُجبر أكثر من ١٠٠ ٠٠٠ مدني على الفرار هربا من العنف في الأشهر القليلة الأولى من عام ٢٠٠٨، بمعدل ١ ٠٠٠ شخص كل يوم. وفرّ نحو ١٣ ٠٠٠ مدني إلى تشاد في أضخم عملية نزوح فردية للاجئين في دارفور يتم تسجيلها منذ عام ٢٠٠٤. وقد أبرز تدهور الحالة الحاجة إلى النشر السريع للبعثة المختلطة للأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي في دارفور، في الوقت الذي تلوح فيه تهديدات واضحة لاتفاق السلام التاريخي بين شمال السودان وجنوبه المبرم في عام ٢٠٠٥، الذي أنهى واحدة من أطول حروب أفريقيا وأكثرها إساءة للدماء.

١٢ - وفي العراق، يحول العنف المستمر وغيره من التحديات المعقدة لإيصال المساعدة دون حصول الملايين على الخدمات الأساسية. وتقدر الأمم المتحدة أن أربعة ملايين عراقي في حاجة ملحة إلى المعونة الغذائية ولا تتوافر إلا لـ ٤٠ في المائة من السكان العراقيين إمكانية وصول يعول عليها إلى مياه الشرب المأمونة. وسبل الوصول إلى الرعاية الصحية الأساسية والأدوية الضرورية مقطوعة أمام ثلث السكان كما يعاني ما يتراوح بين ٤ و ٩ في المائة من الأطفال دون سن الخامسة من نقص التغذية الحاد. وقد فرّ من العراق ما يقدر بـ ٢,٢ مليون عراقي (٨ في المائة من سكان العراق) منذ عام ٢٠٠٣؛ ويقدر عدد المشردين داخل حدود العراق بـ ٢,٥ مليون آخرين (٩ في المائة من السكان). وتستضيف سوريا العدد الأكبر

من اللاجئين العراقيين (ما يقدر بـ ١,٥ مليون) تليها الأردن (ما يتراوح بين ٤٥٠.٠٠٠ و ٥٠٠.٠٠٠ لاجئ). وتستضيف إيران وتركيا ولبنان ومصر أعداداً أقل من اللاجئين العراقيين.

١٣ - وفي الصومال، طرأ مزيد من التدهور على الحالة. ويتوقع أن يصل عدد الذين يحتاجون إلى المساعدة الإنسانية أو دعم سبل المعيشة في عام ٢٠٠٨ إلى مليوني شخص، أي بزيادة قدرها ٥٠ في المائة عن عددهم في عام ٢٠٠٧. وعقب التصاعد السريع لأعمال العنف بين الحكومة الاتحادية الانتقالية والعناصر المناوئة للحكومة، فرّ ٨٠٠.٠٠٠ شخص - حسب تقديرات الأمم المتحدة - هرباً من القتال في مقديشو منذ عام ٢٠٠٧، فإذا بهم يواجهون في المناطق التي استوطنوها بفقدان المحاصيل وعدم انتظام هطول الأمطار والجفاف وارتفاع قياسي في أسعار الأغذية ومستويات من سوء التغذية تزيد بنسبة ١٥ في المائة عن عتبات الطوارئ. وفي سري لانكا، اتسم تصاعد حدة النزاع بزيادة تفجيرات القنابل والقتل والاختطاف والتجنيد القسري والاعتقالات التعسفية وأدى إلى تشريد ما يزيد على ٣٠٨.٠٠٠ شخص.

١٤ - وفي الأرض الفلسطينية المحتلة، تقدم الأمم المتحدة المساعدة إلى التجمعات المتضررة منذ ستة عقود. ولا يزال السكان الفلسطينيون في الضفة الغربية وغزة والسكان الإسرائيليون في سديروت وغرب النقب يصارعون العنف والقيود الاقتصادية. وفي غزة، حيث يعتمد قرابة ٨٠ في المائة من السكان على المعونة الإنسانية، عرقل الإغلاق شبه الكامل للمعابر المؤدية إلى قطاع غزة منذ تموز/يوليه ٢٠٠٧ دخول المساعدات الإنسانية وتوزيعها وحال دون دخول البضائع التجارية إلى الأسواق وخروجها منها. وتأثرت الأنشطة التجارية بشدة في الضفة الغربية وغزة بسبب القيود المشددة المفروضة على تنقل الأشخاص والبضائع في المنطقتين. وبسبب الركود الاقتصادي الناجم عن ذلك أصبح نصف السكان تقريباً يعيشون تحت خط الفقر، وخاصة في غزة. ويعيش المدنيون في سديروت وغربي النقب في خوف مستمر على حياتهم، مع استمرار الإطلاق العشوائي للصواريخ ونيران مدافع الهاون من غزة.

١٥ - وتفاقمت حالات الطوارئ هذه القائمة منذ وقت طويل بسبب القلاقل السياسية التي أصابت بلدانا كانت سابقاً تتمتع باستقرار نسبي. فقد عاشت كينيا ستة أسابيع من أعمال الشغب التي اندلعت عقب إعلان نتائج انتخابات رئاسية مختلف عليها في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧. وأدت أعمال الشغب هذه إلى مقتل أكثر من ١.٠٠٠ مدني وتشرد ٣٠٠.٠٠٠ شخص. وفي أكثر من ٣٠ بلداً، تنطوي أعمال الشغب والاحتجاجات العنيفة ضد الارتفاع الحاد في أسعار الأغذية على خطر عرقلة برامج إنمائية بالغة الأهمية.

١٦ - وفي الحالات التي كان فيها بوسع الأمم المتحدة وشركائها العاملين في الحقل الإنساني الاستجابة لحالات الطوارئ المعقدة هذه، كان عملهم ناجحاً في توصيل المساعدة في حينها إلى السكان المحتاجين. فعلى سبيل المثال، استطاعت وكالات الأمم المتحدة والمنظمات المشاركة معها توفير مياه الشرب المأمونة وخدمات التصحاح لمليون من المشردين داخلياً في الصومال؛ وقامت برعاية ٢٤٠ ٠٠٠ لاجئ سوداني و ١٨٠ ٠٠٠ من المشردين داخلياً في شرقي تشاد؛ وساعدت ٤٤ ٠٠٠ أسرة معدمة في الأرض الفلسطينية المحتلة على مواجهة حالة الطوارئ بتوفير فرص عمل لها وتزويدها بمبالغ نقدية؛ وأوصلت أغذية إلى ٤,١ ملايين من أهالي زمبابوي المستضعفين؛ ووزعت ١٢ ٣٥٣ بطانية و ١٠ ٢٧٥ حصيرة و ١٤ ٦٠٠ ملاءة بلاستيكية إلى المشردين داخلياً في جمهورية أفريقيا الوسطى؛ وساعدت ١٠ ٠٠٠ شخصاً شردهم الاقتتال الأهلي في تيمور - ليشتي؛ وسيطرت على ١٣١ وباء في جمهورية الكونغو الديمقراطية؛ وحفرت أكثر من ٣٠٠ بئر لتوفير الماء للسكان المتضررين بالحرب في أوغندا.

١٧ - إلا أن العاملين في مجال الأنشطة الإنسانية يُمنعون في أماكن كثيرة جداً من الوصول إلى السكان المحتاجين ويتعرضون للهجمات عندما يحاولون تقديم المساعدة. ونظراً للاحتياجات الإنسانية المتزايدة وتنامي الطلب على العمليات الإنسانية حالياً، أصبحت الحاجة إلى قبول واحترام المبادئ التي يركز عليها العمل الإنساني أكبر مما كانت عليه في أي وقت مضى.

ثالثاً - مبادئ العمل الإنساني

١٨ - يجب أن يجري العمل الإنساني وفقاً لمبادئ تغليب الاعتبارات الإنسانية، والتجرد، والحياد، والاستقلال، على النحو الذي أعيد تأكيده في قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ و ١١٤/٥٨. وتقيّد الجهات العاملة في الحقل الإنساني بهذه المبادئ لا تزال له أهمية حاسمة في ضمان تقديم المساعدة الإنسانية على نحو نزيه وفي أي مكان تنشأ فيه الحاجة إليها. ومبدأ تغليب الاعتبارات الإنسانية يركز على ضرورة منع وتخفيف المعاناة البشرية وحماية الحياة والصحة مع ضمان احترام الفرد في الوقت نفسه. ويتطلب مبدأ التجرد من الجهات العاملة في الحقل الإنساني ألا تفرّق في عملياتها على أساس الجنسية، أو العنصر، أو نوع الجنس، أو المعتقدات الدينية، أو الطبقة، أو الآراء السياسية، وأن تبني استجابتها على الحاجة الإنسانية وحدها. وبحول الحياد دون اتخاذ العاملين في المجال الإنساني موقفاً منحازاً في النزاعات أو انخراطهم في مجادلات ذات طابع سياسي أو عنصري أو ديني أو أيديولوجي. ويتطلب الاستقلال أن تكون المساعدة الإنسانية مستقلة عن الأهداف السياسية

أو الاقتصادية أو العسكرية أو غيرها من الأهداف. وتتوقف فعالية الاستجابة الإنسانية على قبول جميع الأطراف صاحبة الشأن، بما فيها الأطراف المتحاربة، لهذه المبادئ واعترافهم بها. وعدم تطبيق هذه المبادئ على العمليات الإنسانية لا يعرض للخطر الأنشطة الإنسانية فحسب، بل قد يزيد من المخاطر التي يتعرض لها الأشخاص المتأثرون بالتراعات والكوارث المرتبطة بأخطار طبيعية فضلا عن موظفي المساعدة الإنسانية العاملين لتخفيف المعاناة البشرية.

١٩ - وتمثل إمكانية وصول العاملين في المجال الإنساني إلى السكان المحتاجين وقدرة هؤلاء السكان على الحصول على المساعدة شرطا مسبقا أساسيا لنجاح العمليات الإنسانية. ويُتوقع من أطراف النزاع في حالات الطوارئ المعقدة تيسير المرور الآمن لشحنات الإغاثة على نحو سريع وجيد التوقيت. وهو أمر نص عليه القانون الإنساني الدولي وكررت تأكيده عدة قرارات للجمعية العامة.

٢٠ - بيد أنه كثيرا ما تتعطل إمكانية الحصول على المساعدات المنقذة للحياة بفعل القتال المستمر أو القيود المفروضة على حرية التنقل أو اللصوصية أو نهب مواد الإغاثة أو العقوبات البيروقراطية أو العرقلة السافرة للأنشطة الإنسانية. وهي قيود تنم عن عدم احترام المبادئ الإنسانية. ويؤدي ما يترتب على ذلك من إخفاق في ضمان الوصول بسرعة ودون معوقات إلى السكان المستضعفين إلى حرمان ملايين المدنيين من إغاثة هم في أمس الحاجة إليها. ففي الصومال، يؤدي انتشار المتاريس ونقاط التفتيش التي تسيطر عليها أطراف مسلحة مختلفة وأعمال الجباية غير المشروعة إلى حدوث تأخيرات كبيرة في توصيل المساعدات الإنسانية وإلى زيادة تكاليفها. وبسبب ازدياد انعدام الأمن والتهديدات السافرة للعاملين في المجال الإنساني أصبحت البيئة التي يعملون فيها محفوفة بمصاعب ومخاطر. ففي العراق، يحول انعدام الأمن دون دعم الموظفين الدوليين لتوفير المساعدة الإنسانية، بينما تستبعد المعوقات البيروقراطية قطاعات كبيرة من السكان المدنيين من الحصول على الخدمات الأساسية والمساعدة. وأسفر التقييد الشديد لواردات الوقود إلى غزة عن تعطيل الخدمات الأساسية وتحتّم بسببه، في بعض الأحيان، وقف تقديم المساعدات الغذائية إلى نحو ٦٥٠.٠٠٠ شخص.

٢١ - وفي الوقت ذاته، يتعرض العاملون في المجال الإنساني بصورة متزايدة وغير مقبولة لهجمات عنيفة متعمدة. وتثير قلقا متزايدا في هذا السياق التهديدات المباشرة والاعتداءات البدنية التي يلحقها أطراف النزاع والعناصر الإجرامية بالعاملين في المجال الإنساني. وتترتب على استمرار انتشار هذه التهديدات آثار مباشرة على السكان المتأثرين بالتراعات والمحتاجين

إلى المساعدة. فقد أفادت منظمات غير حكومية عن وقوع ٢٧٣ حادثاً أمنياً في دارفور في عام ٢٠٠٧^(١)، منها حوادث أصيب خلالها ١٦ موظفاً بجراح من جراء طلقات نارية. وتشير أعمال النهب واللصوصية قلقاً متزايداً، إذ سببت عمليات اختطاف السيارات خسائر بملايين الدولارات وتقيّدت من جرائها بشدة قدرة الهيئات المقدمة للمساعدة على أداء عملها. وخلال الفترة ذاتها، اعتُدي على ٢٦ مبنى تابعاً لهيئات إنسانية. وفي أفغانستان، وقع في عام ٢٠٠٧ - حسب تقارير المنظمات غير الحكومية - ١٣٥ حادثاً أمنياً، شملت قتل ١٥ موظفاً (أربعة موظفين دوليين و ١١ موظفاً وطنياً) واختطاف ٦٦ موظفاً ووقوع ٦٥ اعتداءً مسلحاً على قوافل مساعدات إنسانية.

٢٢ - وفي عام ٢٠٠٧، أبلغت إدارة السلامة والأمن عن وقوع ٥٢٠ اعتداءً عنيفاً على موظفين تابعين للأمم المتحدة وعن وفاة ١٦ موظفاً بسبب اعتداءات متعمدة في إسرائيل، وأفغانستان، وأوغندا، وبنغلاديش، وتيمور - ليشتي، وسري لانكا، والسودان، والعراق، وغواتيمالا، ولبنان، وملاوي. ولا يزال موظفو الهيئات الإنسانية والأمم المتحدة المعينون محلياً عرضة للخطر بوجه خاص حيث وقعت بينهم أغلبية الإصابات وعمليات التوقيف والمضايقات. فالوفيات الـ ١٦ التي أبلغت عنها إدارة السلامة والأمن كانت كلها، عدا حالة وفاة واحدة، لموظفين معيّنين محلياً. وفي دارفور وجمهورية الكونغو الديمقراطية، تزداد القيود المفروضة على إمكانية الوصول بسبب شواغل متعلقة بالسلامة والأمن تفاقمًا بفعل القتال المستمر وانحياز تسلسل القيادة داخل الحركات المسلحة واللصوصية، مما يعرض للخطر سلامة العاملين في المجال الإنساني وأمنهم. ففي دارفور، زادت اللصوصية في الطرق بنسبة ٣٥٠ في المائة عما كانت عليه في عام ٢٠٠٧. وفي الربع الأول من عام ٢٠٠٨، اختُطف ٩٦ مركبة منها ثلاث مركبات تابعة للعمليات المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور و ٦٠ شاحنة متعاقدة عليها مع برنامج الأغذية العالمي. وفي نيسان/أبريل ٢٠٠٨، اضطر برنامج الأغذية العالمي إلى تقليل حصص الأغذية الشهرية بنسبة ٥٠ في المائة. وسيقلل ذلك المدخول اليومي من الأسعار الحرارية لكل حصة إعاشة بنسبة ٤٠ في المائة وسيحول دون وصول مخزونات كافية من أغذية الإغاثة إلى السكان المحتاجين. ويُهاب بالحكومات اتخاذ جميع الخطوات اللازمة لضمان سلامة وأمن موظفي المساعدة الإنسانية

(١) دعا قرار الجمعية العامة ١٢٣/٦٠ إلى بذل المزيد من الجهود لتعزيز التعاون الأمني بين الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية. وتعمل اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات جنباً إلى جنب مع إدارة السلامة والأمن التابعة للأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية لتعزيز أمن الموظفين في إطار ما يطلق عليه "العمل معاً من أجل إنقاذ الأرواح"، وهو اسم يطلق على مجموعة من التوصيات غير الملزمة الهادفة إلى زيادة أمن العمليات الإنسانية.

العاملين داخل حدودها. ويشكل الاعتراف العلني بحيادهم ودورهم الإيجابي خطوة مهمة في هذا الاتجاه.

٢٣ - ومن التحديات المتعاضمة في سبيل تطبيق المبادئ الإنسانية التمييز المتناقض الواضح بين الجهات الفاعلة العسكرية من جهة والمدينة الإنسانية من جهة أخرى. ويتجلى ذلك في أوضح صوره في بلدان مثل أفغانستان والعراق، حيث يمارس العاملون في المجال الإنساني عملهم وهم قرييون جدا من القوات المسلحة ويقوم عسكريون بتقديم المساعدة الإنسانية. ورغم التسليم بأهمية قنوات الاتصال والتنسيق بين الأطراف الفاعلة المدنية والعسكرية، فإن فعالية العمليات الإنسانية تتوقف على الحفاظ بشدة على الخط الفاصل بين الأغراض الإنسانية والعسكرية وعلى التمييز بين الأطراف الفاعلة الإنسانية والأطراف الفاعلة العسكرية. وقد اتخذت داخل الأمم المتحدة خطوات مهمة في سبيل القيام باستجابة موحدة على نطاق المنظومة في حالات الطوارئ المعقدة مع الحفاظ على الترتيبات التنظيمية والهيكلية المناسبة التي تتيح للجهات الفاعلة في المجال الإنساني أن تعمل وفق مبادئ. فقد وضعت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات مجموعة من المبادئ التوجيهية بشأن العلاقة والتفاعل بين الجهات الفاعلة الإنسانية والعسكرية، وذلك من قبيل الورقة المرجعية للجنة الدائمة بشأن العلاقة بين الأطراف الفاعلة المدنية والعسكرية في حالات الطوارئ المعقدة، والمبادئ التوجيهية لاستخدام العتاد العسكري وموارد الدفاع المدني لدعم الأنشطة الإنسانية التي تقوم بها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ المعقدة والمبادئ التوجيهية المنظمة لاستخدام الأطقم العسكرية والمسلحة لحراسة قوافل المساعدات الإنسانية. وستواصل الأمم المتحدة، بالتشاور مع الدول الأعضاء والجهات الفاعلة العسكرية، جهودها لضمان نشر المبادئ التوجيهية للعلاقة والتفاعل بين الأطراف الفاعلة المدنية والعسكرية على نطاق واسع، وكفالة الفهم الجيد لها واحترامها من قبل جميع الأطراف الفاعلة المعنية.

٢٤ - ويتعين على العاملين في المجال الإنساني تمييز أنفسهم باستمرار عن غيرهم من العاملين في الميدان. وتحقيقا لهذه الغاية، تشكل الترتيبات التنظيمية والهيكلية المؤدية إلى ممارسة العمل الإنساني بصورة مستقلة شرطا مسبقا أساسيا في الحالات التي يعمل فيها مزاوئو النشاط الإنساني جنبا إلى جنب مع البعثات السياسية وبعثات حفظ السلام. وقد واصل العاملون في الحقل الإنساني التابعون للأمم المتحدة، في هذا الصدد، تعزيز التنسيق مع عمليات حفظ السلام. وفضلا عن ذلك، هناك عدة مدونات لقواعد السلوك وضعت لتوجيه سلوك العاملين في الحقل الإنساني وفقا للمبادئ الإنسانية. وتشكل نشرة الأمين العام بشأن التدابير الخاصة للحماية من الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي (ST/SGB/2003/13) مثالا لهذه المدونات. فهي تكرر التأكيد على سياسة عدم التسامح مطلقا مع الاعتداء

والاستغلال؛ وعلى التزام الجهات العاملة في الحقل الإنساني بدعم الضحايا. ويتعين مواصلة التأكيد مجدداً على هذه المبادئ التوجيهية وإشاعتها من جديد من أجل تعزيز الالتزام بالمبادئ الأساسية في سياقات العمليات المعقدة والمتطورة.

رابعاً - التحديات الإنسانية الطارئة

٢٥ - تدور أبرز التطورات الإنسانية التي استجذت خلال الفترة المشمولة بالتقرير حول الآثار الإنسانية لتغير المناخ والارتفاع العالمي لأسعار الأغذية. وقد أدت هاتان الظاهرتان إلى ازدياد الاحتياجات الإنسانية وإلى نشوء تحديات فريدة في سبيل القدرة على الاستجابة.

ألف - الآثار الإنسانية لتغير المناخ: التحديات التي تعترض سبيل الحد من أخطار الكوارث والتأهب لها

٢٦ - تضاعف عدد الكوارث المسجلة خلال السنوات العشرين الأخيرة مما يقرب من ٢٠٠ كارثة إلى أكثر من ٤٠٠ كارثة كل سنة. وزاد تواتر وقوع الكوارث الناجمة عن الفيضانات عما كان عليه الحال منذ ٢٠ سنة مضت (من نحو ٥٠ كارثة في عام ١٩٨٥ إلى أكثر من ٢٠٠ كارثة في عام ٢٠٠٥) كما أنها تتلف مناطق أكبر مما كانت تتلفه آنذاك. وما نشهده اليوم ينبغي ألا يعتبر شذوذاً عن القياس. إذ تشير الاتجاهات الراهنة إلى مستقبل يرجح أن يصبح فيه القلب الحاد للمناخ وعواقبه هما القاعدة.

٢٧ - والآثار الإنسانية ذات حجم لا يستهان به، فهي تشمل زيادة تواتر هبوب العواصف وشدها، وارتفاع منسوب سطح البحر، وكلاهما يزيد من خطر الفيضان. ويعيش ٦٣٤ مليون شخص، أي عشر سكان العالم، في مناطق ساحلية معرضة للخطر لا تزيد إلا بضعة أمتار عن منسوب سطح البحر الحالي، ويقع ثلاثة أرباعها في دلتاوات أنهار آسيوية معرضة للفيضان أو في دول جزرية صغيرة واطئة. ويقع نحو ثلثي المدن التي يزيد عدد سكانها عن ٥ ملايين نسمة، ولو جزئياً، في مناطق منخفضة معرضة للفيضان. وفي أقل البلدان نمواً، يعيش ٢١ في المائة من سكان الحضر في بيئات من هذا القبيل.

٢٨ - وسيؤدي تغير المناخ إلى زيادة الظواهر المناخية الحادة واحتمال وقوع الجفاف واتساع رقعته الجغرافية. كما أنه يؤثر على الإنتاج الزراعي والنظم الغذائية، مما يزيد من عدد الأشخاص المعرضين لخطر الجوع. وفي بعض البلدان الأفريقية، يتوقع أن يقل حجم الزراعة البعلية بمقدار النصف بحلول ٢٠٢٠ كما يلتهم الجفاف حالياً مناطق أكبر من إقليم الساحل، وهو ما يعزى جزئياً إلى زيادة جفاف المناخ ونقص كمية الأمطار وطول فترات الجفاف. وتعتمد مجتمعات كثيرة في إقليم الساحل على استخدام الأرض في الزراعة والرعي؛

وستزداد هشاشة هذه المجتمعات بفعل التصحر وما يعقبه من انعدام الأمن الغذائي. وليس بإمكان ما يقرب من ٢٠٠ مليون شخص في أفريقيا (٢٥ في المائة من سكان القارة) في الوقت الراهن الحصول على الماء النظيف. ويُتوقع أن يزيد هذا الرقم بمقدار ٥٠ بحلول عام ٢٠٢٠ وإلى ٤٠٠ مليون بحلول عام ٢٠٥٠. وفي عام ١٩٩٥، كان قرابة ١,٤ بليون شخص (٢٤ في المائة من سكان العالم) يعيشون في مستجمعات مياه عالية الإجهاد فاق فيها الطلب على المياه المعروض منها. ويتوقع أن يقفز هذا الرقم إلى أكثر من ثلاثة بلايين، بحلول عام ٢٠٢٥، استنادا إلى نمو السكان وحده.

٢٩ - ويؤدي ازدياد الفيضانات حاليا إلى ارتفاع معدلات انتشار الأمراض التي تنقلها المياه، كما أدى ارتفاع درجات الحرارة إلى زيادة احتمال تفشي أوبئة الملاريا في أفريقيا. وما لم يجر تعزيز تدابير الحماية، سيؤدي تغير المناخ إلى اتساع رقعة انتشار أمراض من قبيل حمى الدنك، مما يعرض بليون نسمة إضافيين للعدوى بحلول ثمانينيات هذا القرن. وفي عام ٢٠٠٠، قدرت منظمة الصحة العالمية أن الاحترار العالمي مسؤول عن وفاة ١٥٠.٠٠٠ شخص، وستزداد الوفيات مع كل زيادة في درجة الحرارة العالمية. وقد تؤدي الظواهر المناخية الحادة إلى تفاقم الصراع على الوصول إلى الموارد الشحيحة والسيطرة عليها وهو ما يمكن أن يؤدي إلى نزوح السكان ونشوب النزاعات المسلحة. ومع أخذ أنماط الهشاشة في الاعتبار، سيزداد خطر الهجرة المؤقتة القصيرة الأجل بفعل حالات الجفاف والفيضانات. وقد يفاقم تغير المناخ أيضا اتجاهات الهجرة الأطول أجلا المرتبطة بالتدهور البيئي والتصحر. ويشير ذلك إلى ضرورة تعزيز آليات حماية السكان المتأثرين بالكوارث، فضلا عن تحسين التنسيق بين الجهات العاملة في الحقل الإنساني وتلك العاملة في الحقل الإنمائي، وذلك للحد من الآثار المترتبة على اتجاهات الهجرة الأطول أجلا التي يحتمل أن تكون (آثارا) سلبية.

٣٠ - وتخضع الصلات بين تغير المناخ وارتفاع أسعار الأغذية لعمليات تحليل مبدئية في الوقت الراهن. ورغم أن مخزونات الغذاء العالمية هي الآن في أقل مستوياتها على الإطلاق، فإن من الممكن أن تزداد إمدادات الأغذية تقلصا بسبب الظواهر المناخية الحادة المؤدية إلى فقدان المحاصيل وتغير الأحوال الجوية ودرجات الحرارة الذي يؤدي إلى تغير أنماط الإنتاج الزراعي. وفي الفترة ٢٠٠٦/٢٠٠٧، تسبب الجفاف في فقدان محصول عام كامل من القمح في أستراليا، وتسبب الطقس البارد في فقدان محاصيل حبوب في أوروبا والولايات المتحدة الأمريكية. وقد يؤثر تغير المناخ على الأمن الغذائي أيضا، إذ أن أسعار السلع الغذائية الأساسية في البلدان المستوردة للأغذية قد يتواصل ارتفاعها بسبب التغير في غلة المحاصيل.

٣١ - ويتمثل التحدي المباشر الذي يطرحه تغير المناخ أمام المنظمات الإنسانية في كيفية التأهب والاستجابة لهذه الظواهر المناخية الشديدة الأكثر تواترا. وهناك حاجة ملحة لزيادة الاستثمار في الحد من خطر الكوارث والتأهب لها في البيئات المعرضة لأخطار شديدة ولحشد الدعم لمواجهة الآثار الإنسانية لتغير المناخ. ويتعين أن تركز تلك الجهود في القريب العاجل على الظواهر الخطرة مثل العواصف والفيضانات وحالات الجفاف، مع مراعاة الآثار الأطول أجلا كارتفاع منسوب سطح البحر. وما زالت البيانات والتحليلات المتعلقة بالآثار الإنسانية لتغير المناخ في مراحلها المبكرة. وتتزايد حاليا الجهود المشتركة بين الجهات العاملة في الحقل الإنساني والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية وعلماء المناخ لمعرفة الكيفية التي يمكن بها التوصل إلى أفضل طريقة لدمج النماذج المناخية الوطنية والإقليمية الراهنة والتنبؤات المناخية الحالية في نظم الإنذار المبكر واستخدام تلك النماذج والتنبؤات لتحسين التأهب للكوارث ومواجهتها. وتشجّع الحكومات على تعزيز تأهبها للكوارث، وبخاصة الأثر القانونية فيها، باستخدام وسائل من بينها تنفيذ المبادئ التوجيهية للتيسير والتنظيم المحليين للإغاثة الدولية من الكوارث والمساعدة المقدمة من أجل الإنعاش الأولي، التي اعتمدها المؤتمر الدولي الثلاثون للصليب الأحمر والهلال الأحمر في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧.

٣٢ - ومع أن زيادة معرفة الجهات العاملة في الحقل الإنساني بالأخطار تشكل مطلبًا بالغ الأهمية، فإن من المهم بنفس الدرجة تحسين فهم الكيفية التي تؤثر بها الأخطار المناخية على الأنماط الحالية لقلّة المناعة والمخاطر. ولهذا السبب، يتزايد حاليا نظر الجهات العاملة في الحقل الإنساني في الكيفية التي يمكن بها تحديث ملامح الأخطار والأدوات ذات الصلة لتوفير تحليل أشمل لقلّة المناعة الناجمة عن تغير المناخ. وتشكل عوامل من قبيل التغيرات في أنماط الاعتلال، وإمكانية الحصول على الأغذية والمياه، والتحضر، وطاقة الهياكل الأساسية الراهنة، وأنماط الهجرة المحتملة، عناصر جوهرية في هذا التحليل. وقد تمثل التقدم الذي تم إحرازه في هذه المسألة في وضع خطة عمل بالي المتفق عليها في مؤتمر الأمم المتحدة المعني بتغير المناخ الذي عقد في عام ٢٠٠٧. وهي خطة شددت على ضرورة تحسين تقييم حالات قلّة المناعة، وبناء القدرات، واستراتيجيات الاستجابة، والتأمين، واستراتيجيات الحد من أخطار الكوارث، فضلا عن زيادة مراعاة الاحتياجات الخاصة للبلدان الأفريقية المتأثرة بالجفاف والتصحر والفيضانات.

باء - الآثار الإنسانية للاتجاهات العالمية في مجال الأغذية

٣٣ - يترتب على الارتفاع الكبير في أسعار السلع الغذائية الأساسية مقرونا بتناقص المخزونات الغذائية آثار ضخمة على الأمن الغذائي والمعونة الإنسانية على الصعيد العالمي.

فمنذ منتصف عام ٢٠٠٧، أفادت وكالات الأمم المتحدة عن حدوث زيادات في تكاليف السلع الأساسية الغذائية تتراوح بين ٣٠ و ١٣٠ في المائة. ويمكن تقسيم العوامل الدافعة إلى زيادة الأسعار إلى عوامل مرتبطة بالطلب وعوامل مرتبطة بالعرض. وتشمل العوامل المرتبطة بالطلب النمو العالمي للسكان وتغير أنماط الاستهلاك، نحو وجبات أكثر احتواء على اللحوم ومنتجات الألبان في أغلب الأحيان. وقد أدت الزيادة الكبيرة في إنتاج الوقود الإحيائي إلى زيادة الطلب على سلع أساسية من قبيل الذرة وزيت النخيل. وتشير الأدلة الأولية إلى أن الاستراتيجيات التي تستخدمها المؤسسات التي تستثمر في أسواق السلع الأساسية قد تكون أيضا من العوامل المساهمة في ارتفاع الأسعار وتقلبها. ومن العوامل المهمة المرتبطة بالعرض تقلص المخزونات الاحتياطية العالمية من الأغذية إلى أدنى مستوياتها منذ ثلاثين عاما، بسبب الاعتقاد بأن الأغذية ستظل وفيرة ومتاحة، بأسعار منخفضة نسبيا. وكان لزيادة تكاليف الأسمدة والوقود دور أيضا في ارتفاع أسعار الأغذية.

٣٤ - وتشير التنبؤات الأولية إلى أن الاتجاهات الراهنة في مجال الأغذية ستؤدي إلى تحديات إنسانية خطيرة في الآجال القصيرة جدا والمتوسطة والطويلة. وأشد النتائج الفورية إثارة للانزعاج في هذا الصدد هي زيادة انتشار القلاقل الاجتماعية والسياسية المتصلة بالأغذية في عدد كبير من البلدان، مما يدل، كما شوهد فعلا في عام ٢٠٠٨، على احتمال تزعزع الاستقرار السياسي. وهو خطر يكون على أشده في البلدان الخارجة من نزاعات عنيفة، حيث يسهل تقويض الأمن الهش وعرقلة التقدم السياسي والاقتصادي. ومن الممكن في بعض الحالات تقويض الجهود التي تبذلها الأمم المتحدة لتثبيت الاستقرار، وذلك عندما تتعرض بعثات حفظ السلام لضغوط لكي تدعم الجهود الحكومية لإخماد أعمال الشغب ويصبح موظفو المساعدة الإنسانية ومرافقهم أهدافا للعنف. وبخلاف الاستجابة الأمنية المباشرة، يلزم بذل جهود عاجلة لرصد أسواق وأسعار الأغذية (وخاصة في المناطق الحضرية) ودمج الاضطرابات المتصلة بالأغذية في نظم الإنذار المبكر بالتزاعات وجعل الأمن الغذائي جزءا من بناء السلام وخطط الطوارئ.

٣٥ - وفي الوقت نفسه، أصبحت المساعدة الغذائية أكثر تكلفة. وللحفاظ على المستويات الراهنة، تلزم حاليا أموال إضافية لتغطية تكاليف الأغذية والنقل. وقد طلب برنامج الأغذية العالمي مؤخرا مبلغا إضافيا قدره ٧٥٥ مليون دولار لتغطية تكاليف مشاريعه التي قسمت تكاليفها فعلا كأنصبة مقررّة لعام ٢٠٠٨. ومع أن الاستجابة لهذا النداء كانت سلبية، فإن من المحتمل أن تلزم موارد إضافية ضخمة لأن كثيرين ممن يعتمدون على المساعدة الغذائية الخارجية قد يواجهون انخفاضاً في الحصص الغذائية.

٣٦ - وتتفاوت ردود أفعال البلدان على الارتفاع الحاد في أسعار الأغذية. فقد خفضت معظم البلدان المستوردة للأغذية التعريفات الجمركية والضرائب أو ألغتها، وهو تصرف لا يزال يلزم تقييم تداعياته على المالية العامة. ومن الممكن أن تكون لخفض الميزانيات المؤثر على البرامج الإنمائية للحكومة عواقب طويلة الأجل على الأمن الغذائي والفقر. وقد قامت بلدان عديدة مصدرة للأغذية بفرض تعريفات جمركية وحصص على التصدير للحد من الأسعار المحلية، أو بحظر الصادرات تماما. وقليلة هي البلدان التي تلجأ إلى الشراء لتجديد المخزونات والاحتياطيات الاستراتيجية، بينما تزيد بلدان أخرى من مستويات الدعم الحكومي أو تدرس إمكانية تطبيق نظام الحصص التموينية. وعلى الحكومات أن تتوخى الحذر لتفادي الآثار المحتملة لهذه السياسات، بما فيها احتمال أن تؤدي إلى تفاقم حالات نقص المعروض، وإلى المزيد من ارتفاع الأسعار في البلدان المستوردة أو تقليل حوافز الإنتاج.

٣٧ - وأخيرا، قد يكون من بين أخطر التحديات ازدياد انتشار انعدام الأمن الغذائي وشدته، مما يتطلب تدخلا من النوع المتبع في حالات الطوارئ. ورغم أن الأدلة المروية الآتية من المناطق النامية تدل على تعرض الناس لآثار ارتفاع أسعار الأغذية، فإنه لا توجد حتى الآن تقديرات عالمية لعدد الذين قد يصبحون جوعى. ومع أن من الصعب وضع عتبات لانعدام الأمن الغذائي وحصر الاستراتيجيات الموضوعية لمواجهته، فإن هناك دلائل عديدة على مرور الأسر الأشد فقرا، وهي أسر تعولها نساء في الغالب، بحالات شدة، ومن هذه الدلائل بيع الأصول، وتقليل الكميات المأكولة وتدني جودتها. وعلى منظومة الأمم المتحدة أن تحسّن على سبيل الاستعجال عمليات تقييم الاحتياجات وتحليل قلة المناعة، مع العمل في الوقت نفسه مع الحكومات لإنشاء شبكات أمان فعالة (في شكل أغذية، أو كوبونات، أو تحويلات نقدية؛ أو برامج الوجبات المدرسية والعمالة والتغذية؛ أو مخططات التأمين، أو ما إلى ذلك) لحماية الفئات الضعيفة من السكان.

٣٨ - وعلى الصعيد الوطني، يلزم أن تخصص الحكومات مزيدا من الموارد لتعزيز الإنتاج الزراعي وتقوية برامج شبكات الأمان الاجتماعية حتى يتحقق الاستقرار لتوفير الدعم الغذائي والتغذوي والرعاية الصحية والتعليم في حالات الطوارئ. وبإمكان شبكات الأمان أن تخفف من الآثار الطويلة الأجل لزيادات أسعار الأغذية، مثل سوء التغذية، وأن تحول دون الاضطرار إلى بيع الأصول تحت ضغط الحاجة وأن تتيح زيادة الاستثمار في الصحة والتعليم. وينبغي اتخاذ تدابير، من قبيل الشراء المحلي لإمدادات الأغذية والتحويلات النقدية، لمساعدة الحكومات والوكالات المقدمة للمعونة الغذائية على تعزيز قدرتها على العمل في حالات الطوارئ. وينبغي أن تستند هذه البرامج المضطلع بها على الصعيد الوطني إلى تحليل

للأسواق لضمان ألا يؤدي الشراء المحلي والتحويلات النقدية إلى زيادة صعوبة وصول الأغذية إلى الفئات الفقيرة التي تخرج عن نطاق تغطية شبكات الأمان.

٣٩ - ولا يزال يتعين على الحكومات والمجتمعات والوكالات الدولية أن تكون مجهزة بصورة أفضل لتوفير حلول أطول أجلا للأنماط الجديدة من الجوع. وسيطلب ذلك تقوية الترابط وتوطيد علاقات الشراكة بين الأمم المتحدة والحكومات لتعزيز القدرات الوطنية على مكافحة الجوع وضمان الأمن الغذائي. وتتخذ وكالات الأغذية والزراعة في الوقت الراهن خطوات للتخفيف من حدة آثار زيادات التكلفة، بوسائل من بينها شراء السلع الأساسية الغذائية في الأسواق المحلية والإقليمية. ويشترى برنامج الأغذية العالمي حاليا ٨٠ في المائة من إمداداته الغذائية من البلدان النامية لتقليل تكاليف التوصيل ودعم الاقتصادات المحلية. إلا أن هناك خطرا متزايدا لأن تتعطل مواصلة زيادة المشتريات المحلية بسبب حظر التصدير الذي تفرضه بلدان عديدة. وعلى صعيد السياسات العالمية، يتعين تخصيص موارد إضافية للبحوث التي تتناول آثار هذا الاتجاه وإيجاد سبل للتخفيف من آثاره السلبية على جميع المستويات.

٤٠ - وبالنظر إلى وجود حاجة ملحة للدعم المقدم في مجالي الإجراءات والسياسات على الصعيدين العالمي والقطري، يلزم وضع استراتيجية دولية تحدد كيفية التصدي على نحو مترابط ومنسق لارتفاع أسعار الأغذية. وقد أنشأ الأمين العام، في أيار/مايو ٢٠٠٨، فرقة العمل الرفيعة المستوى المعنية بأزمة الأمن الغذائي العالمي التي تتألف من وكالات معنية تابعة للأمم المتحدة ومؤسسات بريتون وودز. وسيتمثل هدف فرقة العمل في وضع إطار عمل شامل يحدد استراتيجيات موحدة لدعم السلطات والسكان المتضررين من الأزمة. وستتضمن سبل المواجهة إجراءات رئيسية فورية وطويلة الأجل وسياسات وموارد وستغطي طائفة عريضة من المسائل المتصلة بالأمن الغذائي. وسيقوم العاملون في الحقل الإنساني بدور مركزي، ولا سيما في الأجل القصير.

خامسا - التحديات القائمة

ألف - تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية

٤١ - أطلقت الأمم المتحدة في عام ٢٠٠٦ مجموعة من المبادرات الهادفة إلى مواصلة تعزيز تنسيق أنشطتها الإنسانية المضطلع بها في حالات الطوارئ، وذلك عن طريق زيادة الطاقات والقدرات وإمكانية التنبؤ والمساءلة والإنصاف في العمل الإنساني. وركزت هذه المبادرات على أربعة مجالات هي: القدرات والتنسيق في الميدان؛ والقيادة؛ والشراكات؛ وتوفير تمويل للعمل الإنساني يتسم بالقابلية للتنبؤ به والإنصاف.

القدرات والتنسيق في الميدان

٤٢ - جرى تعزيز القدرات والتنسيق في الميدان من خلال تنفيذ النهج العنقودي^(٢) الذي استحدثته اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات لمعالجة ثغرات تبيين وجودها في الاستجابة الإنسانية. وبموجب النهج العنقودي، أُسندت إلى هيئات توجيهية يختص كل منها بموضوع معين مجالات لم يكن لها في السابق منظمة توجيهية واضحة. وأسهم النهج في تحسين التنسيق وصنع القرار وعلاقات الشراكة بين الجهات العاملة في الحقل الإنساني، سواء في الميدان أو على الصعيد العالمي.

٤٣ - وخلال الفترة المشمولة بالتقرير، جرى تطبيق النهج العنقودي في ١٢ من البلدان الـ ٢٦ التي يوجد بها منسقون مقيمون ومنسقون للشؤون الإنسانية. وسيزداد هذا الرقم في عام ٢٠٠٨ مع تطبيق المنسقين للنهج العنقودي من أجل تحسين التنسيق في عمليات التأهب والعمليات الجارية لمواجهة حالات الطوارئ. وقد استخدم هذا النهج في باكستان وموزامبيق للمرة الثانية في مواجهة الفيضانات. وطُبق النهج العنقودي فوراً في ميانمار عقب إعصار نارغيس الحلزوني. وأشار تقييم مستقل أُجري في عام ٢٠٠٧ إلى أن المجموعات المستخدمة في إطار النهج العنقودي قد أفلحت في سد ثغرات في الاستجابة وأدت إلى تحسن التخطيط الاستراتيجي والتأهب على الصعيد الميداني. على أن التقييم قد أظهر وجود حاجة إلى تحسين تعميم مراعاة الشواغل الجنسانية والبيئية والمتصلة بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، وإلى الإنعاش المبكر وتعزيز مساءلة المجموعات المستخدمة في إطار النهج العنقودي أمام الجهات صاحبة المصلحة، ومنها الحكومات الوطنية والمستفيدون. ولمواصلة دعم القدرة على الاستجابة الإنسانية على الصعيد العالمي، جرى توجيه نداء في عام ٢٠٠٧ طلباً لـ ٦٣ مليون دولار. غير أن المبلغ الذي جُمع حتى الآن لا يتجاوز ٥٣ في المائة.

تعزيز تنسيق العمل الإنساني: نظام المنسقين المقيمين ومنسقي الشؤون الإنسانية

٤٤ - لكي يتسنى تعزيز الاستجابة الإنسانية والمساءلة عنها، فلا بد من زيادة فعالية القائمين بتوجيه العمل الإنساني على الصعيد الميداني، سواء كانوا منسقين مقيمين أو منسقين للشؤون الإنسانية. وتتطلب فعالية تنسيق الشؤون الإنسانية أفراداً مؤهلين يوفرّون التوجيه أثناء حالات الطوارئ الإنسانية. وتواجه الجهود الرامية إلى تعزيز هذه المهمة التحديات التالية: قلة الذخيرة المتوافرة من منسقي الشؤون الإنسانية الممكن الاستعانة بهم؛ وقلة الفرص

(٢) لا تشارك لجنة الصليب الأحمر الدولية في النهج العنقودي. ومع ذلك، سيتواصل التنسيق بين اللجنة والأمم المتحدة بالقدر اللازم لتحقيق التكامل الكفء على صعيد العمليات وتعزيز الاستجابة لصالح المتأثرين بالتزاعات المسلحة وغيرها من حالات العنف.

المتاحة أمام المنسقين لتبادل الخبرات وأفضل الممارسات وضرورة إدخال المزيد من التطوير على إطار مسألة منسقي الشؤون الإنسانية.

٤٥ - ولمواجهة مواطن الضعف هذه، قامت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات في عام ٢٠٠٧ بوضع خطة عمل مدتها ثلاث سنوات وبالشروع في تنفيذها. ويشمل التقدم الذي تم إحرازه في هذا الصدد ما يلي: وضع برنامج موحد لتعريف منسقي الشؤون الإنسانية المعينين حديثاً بمهامهم الجديدة؛ وتعزيز المساءلة من خلال التعرف بصورة أفضل على الأولويات الإنسانية المشتركة بين منسق الإغاثة في حالات الطوارئ ومنسقي الشؤون الإنسانية؛ ووضع نظام لإرشاد منسقي الشؤون الإنسانية المعينين حديثاً. ويجري حالياً بذل جهود إضافية على نطاق المنظومة لتعزيز عمليات تقييم أداء منسقي الشؤون الإنسانية.

إمكانية التنبؤ بالاستجابة: تمويل العمل الإنساني

٤٦ - ينبغي دعم تعزيز القدرة على توفير التوجيه القيادي من خلال توفير أموال كافية ومرنة لتلبية الاحتياجات الإنسانية غير الملباة. وقد وضع جهاز العمل الإنساني عدة آليات لزيادة سرعة تمويل العمل الإنساني وجعله أكثر إنصافاً وزيادة إمكانية التنبؤ به. وتتألف هذه "الصناديق المشتركة" من الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ على الصعيد العالمي والصناديق المشتركة للأنشطة الإنسانية وصناديق الاستجابة للطوارئ على الصعيد الميداني. وبإمكان آليات التمويل هذه، تكملها عملية نداءات موحدة قوية تتيح لجميع الجهات صاحبة المصلحة التعرف على الاحتياجات الإنسانية وتحديد أولوياتها، أن تكون فعالة جداً في تيسير الاستجابة الإنسانية السريعة التي تستند إلى الاحتياجات.

٤٧ - وقد صادفت آليات التمويل المشترك نجاحاً كبيراً. فقد تعهد المانحون بتقديم ١,١ بليون دولار للصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ منذ إنشائه. وخصص الصندوق، على مدى عامين من عملياته، ٧٠٨,٩ ملايين دولار لـ ٨٧٩ مشروعاً في ٦٠ بلداً. ويخضع الصندوق حالياً لعملية تقييم تغطي سنتين، وفقاً لما قرره الجمعية العامة. وسيقدم الأمين العام تقريراً عن نتائج التقييم إلى الجمعية العامة في دورتها الثالثة والستين. والتزم المانحون بتقديم ٣٣٠ مليون دولار للصندوق المشترك للأنشطة الإنسانية في السودان وما يقرب من ٣٠٠ مليون دولار في جمهورية الكونغو الديمقراطية. وسيجري خلال عام ٢٠٠٨ إنشاء صندوقين مشتركين للأنشطة الإنسانية في إثيوبيا وجمهورية أفريقيا الوسطى. ومع أن هذه الصناديق قد زودت منسقي الشؤون الإنسانية/المنسقين المقيمين بأدوات لتعزيز تنسيق الأنشطة الإنسانية وتخصيص الأموال استناداً إلى الاحتياجات، لا تزال هناك حاجة إلى بذل جهود إضافية لترتيب أولويات الموارد وتخصيصها بشكل أفضل.

وقد بُذلت مجموعة من الجهود لتحسين عمليات اتخاذ القرار، شملت التدريب والتوجيه ووضع مبادئ توجيهية أفضل. وسيتحسن استخدام هذه الأموال من خلال وضع أطر أفضل للأداء والمساءلة، إلى جانب أطر وأدوات لتحليل الاحتياجات.

توافر الإنصاف والقابلية للمساءلة في الاستجابة: تعزيز عمليات تقييم الاحتياجات

٤٨ - من الأمور المهمة لضمان حسن توقيت توفير المساعدة الإنسانية والمساءلة عنها والإنصاف في تقديمها وضع إطار تحليلي موحد يتيح للجهات العاملة في الحقل الإنساني أن تقوم على نحو مشترك بتحديد الاحتياجات والأولويات الإنسانية. وقد شرع مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، بالتشاور مع شركاء آخرين بالأمم المتحدة، في تحديد مبادرات التقييم الجارية في مسعى منه لوضع إطار عالمي لتقييم الاحتياجات يتيح جمع البيانات واستخدامها على نحو مشترك. وسيشمل هذا الإطار تعاريف ومؤشرات رئيسية وآليات لإدارة المعلومات ومنهجيات لجمع البيانات يمكن أن تستخدمها الجهات العاملة في الحقل الإنساني والجهات المانحة والحكومات.

الشراكات

٤٩ - يجمع المنتدى العالمي للعمل الإنساني بين منظمات إنسانية من داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها لتحديد سبل تعزيز الشراكات الإنسانية. ويتمثل هدف المنتدى في تحقيق ما يلي: تحسين فعالية وتنسيق المساعدة الإنسانية وتعزيز قدرة المنظمات غير الحكومية المحلية. وقد أقر المنتدى في اجتماعه الثاني المعقود في عام ٢٠٠٧ مبادئ الشراكة، وهي المساواة، والشفافية، والنهج الذي يركز على النتائج، والمسؤولية، والتكامل. وسيناقش المنتدى في اجتماعه المقبل المقرر عقده في تموز/يوليه ٢٠٠٨، كيفية ترجمة هذه المبادئ إلى ممارسة عملية، على سبيل المثال، في سياق الارتفاع الراهن لأسعار الأغذية العالمية.

باء - استخدام العتاد العسكري الأجنبي في الإغاثة من الكوارث

٥٠ - خلال الفترة المشمولة بالتقرير وبناء على طلب الدول الأعضاء، أُجريت، بتكليف من مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، دراسة مستقلة بشأن استخدام العتاد العسكري الأجنبي في الإغاثة من الكوارث. وأفادت الدراسة، التي اكتملت في أواخر عام ٢٠٠٧ وبدأ تطبيقها في مطلع عام ٢٠٠٨، أن العتاد العسكري الأجنبي سمة مشتركة لكبريات العمليات الدولية للإغاثة من الكوارث. وتشير نتائج الدراسة إلى أنه وإن كانت الإغاثة الإنسانية مهمة مدنية في أغلبها وينبغي أن تظل كذلك، فإن العتاد العسكري الأجنبي يمكن أن يؤدي دوراً قيماً

في عمليات الإغاثة من الكوارث. وبالنظر إلى التنبؤات المتعلقة بآثار تغير المناخ، فإن استخدام العتاد العسكري الأجنبي قد يزداد في المستقبل.

٥١ - وعرفت الدراسة العتاد العسكري الأجنبي بأنه الأفراد العسكريون والمعدات والخدمات التي تقدمها الحكومات بموافقة الدولة المتضررة من أجل توفير مساعدة دولية كبرى للإغاثة من الكوارث. وخلصت الدراسة إلى أن النقل الجوي هو أكثر العتاد استخداماً، يليه الدعم الطبي وخبراء التنسيق بين الجانبين المدني والعسكري وعمليات تقييم الاحتياجات واللوجستيات. كما خلصت الدراسة إلى أن معظم البلدان المساهمة بعتاد عسكري أجنبي توجد في أمريكا الشمالية وأوروبا وأن هذه البلدان قد قدمت مساعدة لبلدان نائية ومجاورة، بينما أسهمت بلدان عديدة في معظم المناطق بعتاد عسكري أجنبي لمساعدة جيرانها في الإغاثة من الكوارث.

٥٢ - وعقب حدوث ظاهرة خطيرة كبرى، سيتأثر قرار الحكومة طلب أو عرض المساعدة العسكرية بعدة عوامل، هي: نطاق الكارثة وآثارها الإنسانية؛ ومستوى تأهب البلد المتضرر؛ وسياسات البلدان بشأن قبول العتاد العسكري أو جعله متاحاً للإغاثة من الكوارث؛ والمصالح الوطنية؛ والعلاقات الدبلوماسية والتاريخية. والعتاد هو أن تتجه البلدان المتضررة إلى جيرانها أولاً للحصول على المساعدة بسبب قرب مواردهم منها وأرجحية فهمهم لسياق العمليات فيها. ومعظم عمليات نشر العتاد العسكري الأجنبي في الإغاثة من الكوارث هي نتيجة لمفاوضات ثنائية بين الحكومات أو قواتها المسلحة الوطنية، استناداً إلى علاقات مستقرة بينها، وإن كانت توجد لدى بضعة بلدان سياسات تمنع نشر قوات أجنبية على أراضيها لأسباب شتى. وقد جرى مؤخراً استكشاف أطر إقليمية متعددة الأطراف وأساليب أخرى لتنسيق نشر واستعمال العتاد العسكري، مثل اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا بشأن إدارة الكوارث والاستجابة للطوارئ والوكالة الكاريبية للاستجابة في حالات الكوارث والطوارئ. ويندر أن يتم تقديم العتاد العسكري الأجنبي عن طريق الأمم المتحدة.

٥٣ - وخلصت الدراسة إلى أن الإرسال الثنائي الأطراف للعتاد العسكري قد أدى إلى سوء التنسيق وأرهق في بعض الأحيان قدرة البلد على استخدام العتاد بصورة فعالة. وفيما يتعلق بدور مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، أوصت الدراسة باستعراض دوره التنسيق بهدف تحديد سبل يمكنه بها إضافة مزيد من القيمة إلى جهاز العمل الإنساني المرجح أن تظل تغلب عليه العلاقات الثنائية. فعلى سبيل المثال، قد يساعد المكتب الحكومات في إدارتها للعتاد العسكري الأجنبي عن طريق تحسين قدرة المنسقين المقيمين/منسقي الشؤون الإنسانية على مساعدة الحكومات في تحديد مدى الحاجة إلى هذا العتاد واستخدامه بشكل

فعال. وقد تضم أفرقة الأمم المتحدة لتقييم الكوارث والتنسيق مزيداً من الخبراء في شؤون الاتصال بين الأطراف الفاعلة المدنية والعسكرية، وقد تُدعى أطراف فاعلة عسكرية إلى المشاركة في عمليات مشتركة لتقييم الاحتياجات الإنسانية. وتشكل إعادة تقييم السجل المركزي للعتاد العسكري وموارد الدفاع المدني خطوة ملموسة أخرى قد يتم اتخاذها في هذا الصدد.

٥٤ - وأكدت الدراسة الحاجة إلى أن تقوم الحكومات بنشر العتاد العسكري الأجنبي بطريقة فعالة وقائمة على مبادئ وأهمية المبادئ التوجيهية الدولية القائمة المتصلة بهذه المسألة، وبخاصة مبادئ أوصلو التوجيهية، التي اعتمدت في عام ١٩٩٤ وجرى تحديثها في عام ٢٠٠٦، باعتبارها الإطار الدولي الشارح والعملي لاستخدام العتاد العسكري الأجنبي في الاستجابة لحالات الكوارث. وتنص مبادئ أوصلو التوجيهية على وجوب تقديم المساعدة الإنسانية بكل أشكالها وفقاً للمبادئ الرئيسية لتغليب الاعتبارات الإنسانية والحياد والتجرد ومع الاحترام الكامل لسيادة الدول. وتؤكد المبادئ التوجيهية على وجوب أن تستند المساعدة إلى احتياجات فعلية وأن تقدمها جهات تتميز بالتجرد والحياد، مع ضمان إتاحة إمكانية الوصول إلى السكان الضعفاء والإسهام في صون سلامتهم. وتسلم الدراسة بأن التقيد بهذه المبادئ التوجيهية يكتسي أهمية خاصة عندما تلزم الاستجابة الدولية للكوارث في حالات الطوارئ المعقدة.

٥٥ - وخلصت الدراسة إلى وجود درجة كبيرة من انعدام الوعي بالمبادئ التوجيهية في أوساط مختلف الجهات صاحبة المصلحة، وإلى أنها تطبق بصورة غير متوازنة، وبخاصة مفهوم ”الملاذ الأخير“ الذي ينص على وجوب ألا يُطلب العتاد العسكري إلا إذا لم يكن هناك بديل مدني مشابه وعندما يلي حاجة إنسانية حرجية. ولهذا يتعين أن يكون العتاد العسكري الأجنبي فريداً في قدرته ومدى توافره. ولا يزال هناك عدم اتفاق بين الحكومات والجهات العاملة في الحقل الإنساني حول كيفية موازنة القدرات الفريدة للعتاد العسكري مع أعباء التكلفة، واحتمال عسكرة الوضع، وتأثير وجود قوات أجنبية على قدرة الجهات المقدمة للمساعدة الإنسانية على العمل. وأبرزت الدراسة الحاجة إلى التوعية بمبادئ أوصلو التوجيهية على نطاق أوسع وضمان مناقشة الأطراف الفاعلة المدنية والعسكرية للدروس وأفضل الممارسات عقب كل عملية من عمليات الإغاثة من الكوارث. وتظهر التجربة التي أعقبت إعصار نارغيس في ميانمار، حيث رفضت الحكومة كل عروض استخدام العتاد العسكري الأجنبي رغم فداحة الوضع، أن هذا المجال لا يزال بالغ الحساسية.

فعالية استخدام العتاد العسكري الأجنبي في الاستجابة للكوارث

٥٦ - عند تقييم فعالية العتاد العسكري الأجنبي، أبرزت الدراسة أن حُسن توقيت نشر العتاد العسكري الأجنبي وإدخاله طور العمل يشكل، فيما يبدو، أحد العوامل الرئيسية. ويتوقف ذلك على مدى توافر العتاد وقُرب مقدمه وموثوقية المعلومات والعمليات البيروقراطية. فمن الممكن أن يسبب سوء مستوى تبادل المعلومات وعدم الوضوح فيما يتعلق باتفاقات مركز القوات تأخيرات كبيرة. ومن الممكن أن تؤدي السياسات الوطنية الواضحة ووضع اتفاقات دائمة بين البلد المساهم بالعتاد والوكالة القائمة على تنسيق جهود الإغاثة إلى تقليل التأخير إلى أدنى حد بين التوقيع على أي اتفاق لمركز القوات ونشر العتاد وتشغيله.

٥٧ - كما أبرزت الدراسة أهمية أن يكون العتاد العسكري الأجنبي ملائماً للمهام المطلوب أداؤها. ومن الممكن أن تضمن الأطر الشاملة والموحدة لتقييم الاحتياجات والتنسيق توفير العتاد العسكري الملائم. ومن العوامل الإضافية التي تحدد مدى ملائمة العتاد طول مدة نشره ومدى استدامة جهود الإغاثة المبذولة من خلاله وطابع حالة الطوارئ والتصورات السائدة بشأنها. وهناك عناصر أخرى تؤثر أيضاً على فعالية العتاد العسكري الأجنبي وهي كفاءة تشغيل العتاد والطريقة التي يكمل بها جهود الإغاثة؛ والقدرة الاستيعابية للبلد المتضرر، وقدرته على استيعاب العتاد العسكري الأجنبي وغيره من موارد الإغاثة من الكوارث واستخدامها بفعالية، ومدى تنسيق جهود الإغاثة، بما في ذلك بين الموارد المدنية والعسكرية.

٥٨ - وتثير فعالية تكاليف العتاد العسكري الأجنبي قلقاً لدى الحكومات المقدمة له التي تعتقد أنه مكلف جداً ولدى الجهات العاملة في الحقل الإنساني التي تخشى من عبء تكاليفه على تمويل العمل الإنساني. وتنص مبادئ أوسلو التوجيهية على أن تكاليف نشر العتاد العسكري الأجنبي ينبغي ألا تتحملها الحكومة المتضررة وأن تُمول على حدة من أموال مخصصة للمساعدة المقدمة للإغاثة الإنسانية. ولا يمكن التعرف بسهولة على التكاليف المرتبطة بالعتاد العسكري الأجنبي. ولذا فإن من الصعب تحديد آثار العتاد على ميزانيات المعونة الإنسانية. وقد اتخذت عدة جهات مقدمة للعتاد تدابير داخلية، لضمان عدم تأثير تكاليف توفيره على مصادر تمويل العمل الإنساني. والفعالية من حيث التكاليف ليست معياراً غير مناسب لقياس كفاءة العتاد فحسب، بل قد تكون أيضاً عاملاً يتسم بصعوبة بالنظر إلى أن التكاليف غير قابلة للمقارنة وقد لا تتحملها المنظمات الإنسانية. كما أن من الصعب الاحتجاج بالفعالية من حيث التكاليف عندما تكون الأرواح في خطر.

٥٩ - ويتوقف قياس فعالية نشر العتاد العسكري الأجنبي في حالات الإغاثة من الكوارث واستخدامه وسحبه على التفاعل بين كل هذه العوامل المتقدمة. وينبغي أن يكون قرار نشر العتاد العسكري واختيار طرق استخدام العناصر التي سيجري نشرها وأنواعها مستندا في المقام الأول إلى المبادئ الإنسانية وإلى احتياجات إنسانية سبق تحديدها وإلى مصالح البلد المتضرر من الكارثة والمجتمعات المتأثرة بها وإلى القيمة المضافة التي ستعود على إجمالي جهود الإغاثة من استخدام العتاد العسكري الأجنبي.

جيم - إدماج المنظور الجنساني في المساعدة الإنسانية: استعراض بيان سياسة اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات لعام ١٩٩٩

٦٠ - يتزايد تسليم مقرري السياسات والممارسين بأهمية تعميم المساواة بين الجنسين في العمليات الإنسانية لضمان زيادة فعالية الاستجابة. فقد أعطت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، في عام ٢٠٠٦، إشارة البدء في إعداد خطة استراتيجية من خمس نقاط بالاهتداء ببيان سياستها الإنسانية لعام ١٩٩٩، وهو ما أدى لاحقا إلى وضع سياسة مستكملة للجنة بشأن المساواة بين الجنسين في العمل الإنساني جرى التصديق عليها في أيار/مايو ٢٠٠٨. وفضلا عن ذلك، جرى في عام ٢٠٠٧ إطلاق الائتلاف المسمى "عمل الأمم المتحدة لمكافحة العنف الجنسي في الأزمات" لتنسيق استجابة منظومة الأمم المتحدة للعنف الجنسي في حالات الطوارئ. ويتكون الائتلاف من ١٢ كيانا من كيانات الأمم المتحدة وهو يدعم أنشطة مضطلعا بها على الصعيد الميداني في عدة بلدان، منها السودان وجمهورية الكونغو الديمقراطية.

٦١ - وأشار استعراض السياسة الإنسانية للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات لعام ٢٠٠٧، إلى أنه جرى إحراز تقدم. فعلى سبيل المثال، جرى نشر كتيب يعالج الأمور الجنسانية لتوجيه العاملين في الحقل الإنساني في سعيهم لضمان تلبية الاحتياجات المختلفة للنساء والبنات والصبية والرجال. وأوفد ١١ مستشارا في الأمور الجنسانية إلى الميدان في إطار قائمة القدرات الجنسانية الموضوعة حديثا لدعم تعميم المنظور الجنساني في البرمجة على المستوى القطري. وتشير التقييمات الأولية إلى أن قوائم القدرات الجنسانية يمكن أن تؤدي إلى تحسّن الاستجابة الإنسانية بقدر كبير.

٦٢ - وخلص استعراض السياسة إلى ضرورة تعزيز التنسيق بين الجهات العاملة في الحقل الإنساني في البرامج الرامية إلى تحقيق المساواة بين الجنسين، بما يشمل ضمان المشاركة المتساوية للنساء والبنات والصبية والرجال في جميع جوانب الاستجابة الإنسانية. ومن الأساسي أيضا لتحقيق المساواة بين الجنسين ضمان تزويد النساء والبنات بفرص متساوية

لبناء القدرات والتوظيف. ويتعين أن تقدم الجهات العاملة في الحقل الإنساني بيانات موزعة حسب الجنس والسن لكي يكون صانعو القرار على قدر أفضل من الاستنارة ولكي تتعزز آليات المساواة عن تعميم المساواة بين الجنسين.

سادسا - الاستنتاجات والتوصيات

٦٣ - تواجه الدول الأعضاء والجهات العاملة في الحقل الإنساني، داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها على السواء، تحديات معقدة تشير إلى ازدياد الطلب على المساعدة الإنسانية. ومن المحتمل أن تزداد قلة مناعة المجتمعات بسبب اتجاهات من قبيل زيادة انتشار الكوارث المرتبطة بالمناخ واستمرار ارتفاع أسعار الأغذية العالمية. وتتطلب هذه الاتجاهات استجابة إنسانية أقوى تتميز بتنسيق أفضل على جميع المستويات؛ فضلا عن زيادة احترام جميع الأطراف صاحبة المصلحة للمبادئ الإنسانية التي تقوم عليها المساعدة الإنسانية.

٦٤ - واستنادا إلى ما تقدم، تُشجع الدول الأعضاء على النظر فيما يلي:

(أ) ينبغي أن يجري بقوة حث جميع الأطراف المشاركة في الاستجابة لحالات الطوارئ المعقدة والكوارث الطبيعية على تشجيع زيادة احترام المبادئ الإنسانية المتمثلة في تغليب الاعتبارات الإنسانية والحياد والتجرد والاستقلال؛

(ب) ينبغي اعتبار إتاحة إمكانية الوصول إلى السكان المستضعفين وسلامة وأمن العاملين في الحقل الإنساني شروطا مسبقة للاستجابة الإنسانية الفعالة. ويُهاب بالدول تيسير مرور موظفي المساعدة الإنسانية وشحنات الإغاثة بسرعة ودون معوقات إلى السكان المحتاجين؛

(ج) يلزم أن تتخذ السلطات المعنية خطوات مناسبة لضمان سلامة وأمن موظفي المساعدة الإنسانية العاملين داخل حدودها. وينبغي أن تمتنع السلطات عن إصدار البيانات العلنية التي تعرض للخطر سلامة وأمن العاملين في مجال الأنشطة الإنسانية؛

(د) ينبغي وضع تدابير للحد من أخطار الكوارث والتأهب لها وتعزيز تلك التدابير على جميع المستويات، بالتنسيق مع الأطراف الفاعلة المعنية ووفقا للأولوية الخامسة من إطار عمل هيوغو^(٣) (التأهب للاستجابة)؛

(هـ) تُشجّع الدول الأعضاء والمنظمات الإقليمية على تعزيز الأطر التشغيلية والقانونية للإغاثة الدولية من الكوارث عن طريق مواصلة تنفيذ المبادئ التوجيهية المتفق عليها

(٣) A/CONF.206/6 و Corr.1، الفصل الأول، القرار الثاني.

دولياً، بما فيها المبادئ التوجيهية للتيسير والتنظيم المحليين للإغاثة الدولية من الكوارث والمساعدة المقدمة من أجل الإنعاش الأولي؛

(و) ويلزم بذل المزيد من الجهود لتكثيف البحوث من أجل تحسين البيانات والتحليلات المستندة إلى التجارب العملية، لتكوين فهم أفضل للنتائج الإنسانية لتغير المناخ؛

(ز) ينبغي أن يجري، بقوة، دعم العمل الذي تقوم به فرقة العمل الرفيعة المستوى المعنية بأزمة الأمن الغذائي العالمي التي أنشأها الأمين العام، وذلك لتحسين فرص حصول السكان المستضعفين على الأغذية، وبخاصة الأطفال، وتعزيز الإنتاجية الزراعية والنهوض بتطوير نظم رصد أسواق الأغذية؛

(ح) يلزم توفير المزيد من الموارد لمواجهة التحديات الإنسانية العالمية الراهنة، مثل تغير المناخ وارتفاع أسعار الأغذية. ويمكن استخدام آليات تمويل الأنشطة الإنسانية التي من قبيل الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ والصناديق المشتركة للأنشطة الإنسانية وصناديق الاستجابة لحالات الطوارئ استخداماً مفيداً لضمان أن تتوافر - بشكل يمكن التنبؤ به وفي الوقت المناسب وعلى أساس الاحتياجات - إمكانية الحصول على الموارد؛

(ط) من الأمور التي يُشجّع عليها توفير العتاد العسكري لأغراض الإغاثة من الكوارث على نحو يستند إلى الاعتبارات الإنسانية، وفقاً لمبادئ أوصلو التوجيهية وبشكل يقوم على الاحترام الكامل للمبادئ الإنسانية. وينبغي ضمان نشر المبادئ التوجيهية المعترف بها دولياً بشأن التنسيق بين الأطراف الفاعلة المدنية والعسكرية، مثل مبادئ أوصلو التوجيهية، على نطاق واسع، باستخدام وسائل من بينها تحسين التدريب؛

(ي) ينبغي أن تضمن الأمم المتحدة والشركاء العاملون في الحقل الإنساني أن تلي الاستجابة الإنسانية بجميع جوانبها احتياجات النساء والبنات والرجال والصبية على قدم المساواة، باستخدام سبل من بينها تحسين جمع البيانات المصنفة حسب الجنس والسن وتحليلها والإبلاغ عنها.