

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة العادية الثانية

روما، 6- 2006/11/10

## تقارير التقييم

البند 6 من جدول الأعمال

### تقرير تقييم تسونامي: التقرير التجميعي

مقدمة للمجلس للعلم والإحاطة\*

\* وفقاً لقرارات المجلس التنفيذي بشأن التسيير والإدارة التي اعتمدت في الدورة السنوية والدورة العادية الثالثة لعام 2006، فإن الموضوعات المقدمة للمجلس للعلم والإحاطة ينبغي عدم مناقشتها إلا إذا طلب أحد أعضاء المجلس ذلك تحديداً قبل بداية الدورة ووافق رئيس المجلس على الطلب على أساس أن المناقشة تتفق مع الاستخدام السليم لوقت المجلس.

طبعت هذه الوثيقة في عدد محدود من النسخ. يمكن الإطلاع على وثائق المجلس التنفيذي في صفحة برنامج الأغذية العالمي في شبكة انترنت على العنوان التالي:  
(<http://www.wfp.org/eb>)



Distribution: GENERAL  
**WFP/EB.2/2006/6-C**  
22 September 2006  
ORIGINAL: ENGLISH

## مذكرة للمجلس التنفيذي

### الوثيقة المرفقة مقدمة للمجلس التنفيذي للعلم والإحاطة

تدعو الأمانة أعضاء المجلس الذين يرغبون في إبداء بعض الملاحظات أو لديهم استفسارات تتعلق بمحتوى هذه الوثيقة إلى الاتصال بموظفي برنامج الأغذية العالمي المذكورين أدناه، ويفضل أن يتم ذلك قبل ابتداء دورة المجلس التنفيذي بفترة كافية.

القائم بأعمال مدير مكتب التقييم (OEDE): Mr J. Lefèvre رقم الهاتف: 066513-2358

الرجاء الاتصال بالسيدة C. Panlilio، المساعد الإداري لوحدة خدمات المؤتمرات، إن كانت لديكم استفسارات تتعلق بإرسال الوثائق المتعلقة بأعمال المجلس التنفيذي وذلك على الهاتف رقم: (066513-2645).

## مذكرة إرفاق

عقدت مجموعة من الوكالات الرئيسية المعنية أساسا بالمعونة الإنسانية اجتماعا في جنيف في 2005/2/23 أي بعد ثمانية أسابيع من زلزال تسونامي في المحيط الهندي لإعداد تصور قطاعي واسع مشترك بين الوكالات تتعاون فيه الوكالات المشاركة في إجراء التقييمات لمدى الاستجابة لتسونامي، وبالتالي، العمل، بصورة مشتركة، لمواجهة المشكلات المتعلقة بالأعمال الإنسانية، والتركيز على مستوى السياسات بدلا من مستوى البرامج.

وبناء على هذا الاجتماع، فقد تشكل ما يسمى "ائتلاف تقييم تسونامي"<sup>(1)</sup>. وهذه المبادرة المستقلة للتعلم والمساءلة هي أكثر الدراسات كثيفا للاستجابة الإنسانية منذ تقييم التبرعات متعددة الأطراف لرواندا في منتصف التسعينات. ويخضع هذا الائتلاف لإدارة من مجموعة أساسية من الوكالات. وتتولى مهام أمانة هذا الائتلاف شبكة التعلم الفعالة للمساءلة والأداء في العمل الإنساني. واضطلع هذا الائتلاف برعاية خمسة تقييمات مواضيعية مشتركة تناولت جوانب الاستجابة لكارثة تسونامي. وتشكل هذه التقييمات الأساس للتقرير التجميعي للائتلاف حيث يقدم ملخصها إلى المجلس للإطلاع حسبما طالبت به دورته العادية الثانية لعام 2005.

ويشار إلى أن التوصيتين الأوليين من التوصيات الرئيسية الأربع تتعلق، بوجه خاص، بالبرنامج. وفيما يتصل بالتوصية الأولى، يدرك البرنامج الحاجة إلى تقليص مستوى المعونة الغذائية ودعم جهود إعادة التأهيل على مستوى المجتمع المحلي، ذلك لأن طبيعة العملية تتغير في إندونيسيا وسري لانكا. وفيما يتصل بالتوصية الثانية، فإن البرنامج يعمل على زيادة قدرته للاستجابة للكوارث وتحسين الارتباطات مع الجهات الفاعلة الأخرى للاستجابة للكوارث.

<sup>(1)</sup> شارك مكتب التقييم في المجموعات الاستشارية في اثنين من التقييمات المواضيعية الخمسة، كما أسهم في التمويل لدعم ائتلاف تقييم تسونامي.

# التقرير التجميحي لائتلاف تقييم تسونامي الملخص

إعداد جون تيلفورد وجون كوستريف

بمشاركة: راشيل هوكتون

إصدار: ائتلاف تقييم تسونامي

# الملخص

## 1- التقرير

هذا التقرير هو تجميع لتقارير التقييم المواضيعية الخمسة التي صدرت عن ائتلاف تقييم تسونامي ولدراساته الفرعية والمواد الأخرى المتعلقة بزلزال المحيط الهندي وتسونامي في 2004/12/26. وتشر هذه الدراسات الخمسة جنباً إلى جنب مع التقرير التجميعي كمجموعة<sup>(1)</sup> وعناوينها هي:

- تنسيق الاستجابة الدولية للبلدان المنكوبة بتسونامي.
- دور تقييم الاحتياجات في الاستجابة لتسونامي.
- تأثير الاستجابة لتسونامي على القدرات المحلية والقطرية.
- الارتباطات بين الإغاثة والإحياء والتنمية في الاستجابة لتسونامي
- الاستجابة التمويلية لتسونامي. ويتكون التقرير من ثلاثة أجزاء رئيسية هي: مقدمة؛ وأجزاء تتعلق بالكارثة والاستجابة؛ والاستنتاجات والتوصيات. وهو يعالج، بصورة أساسية، المرحلة الأولى من الاستجابة الدولية حتى الأشهر الأحد عشر الأولى بعد الكارثة. ولهذا التقرير هدفان رئيسيان هما: تحسين نوعية سياسات وممارسات الاستجابة للكوارث الطبيعية، ولمراعاة سكان البلدان المانحة والبلدان المنكوبة، على السواء<sup>(2)</sup>. وتتضمن المقدمة معلومات عن المضمون والأساليب والعقبات.

## معلومات أساسية

حدث في 2004/12/26 زلزال هائل قبالة الساحل الغربي لشمال سومطرة أدى إلى تحركات على امتداد 1 200 كيلومتر على طول قاع المحيط. وأسفر ذلك عن سلسلة من تسونامي تسببت في مقتل اناس في 14 بلدا تطل على المحيط الهندي. وكانت إندونيسيا وسريلانكا وملديف والهند وتايلند أشد هذه البلدان

تضررا. وقد لحق الدمار بمناطق ساحلية بأكملها كما سبب تسونامي في بعض الحالات أضرارا امتدت ثلاثة كيلومترات عبر اليابسة. وأدى تسونامي إلى وفاة أكثر من 227 000 شخص ونزوح 1.7 مليون نسمة. وحظيت هذه الكارثة بتغطية إعلامية واسعة وباستجابة عالمية أسفرت عن معونة دولية قدرت بنحو 13.5 مليار دولار. وتم تقدير مجموع التكاليف الاقتصادية للدمار والخسائر الناجمة عن ذلك بنحو 9.9 مليار دولار على امتداد المنطقة المنكوبة. وكان نصيب إندونيسيا من هذه الخسائر نحو النصف. وفي جزر المالديف بلغ حجم الأضرار والخسائر الاقتصادية أكثر من أربعة أخماس إجمالي الناتج المحلي. وفي إقليم أشي في إندونيسيا بلغ حجم الأضرار والخسائر ما يعادل مجموع الناتج المحلي للإقليم.

ونظرا لجوانب الضعف قبل الكارثة، سواء منها الاقتصادية، أو الاجتماعية أو البيئية أو السياسية والنفسية والمتعلقة بالعمر أو الجنس، فقد حدثت تأثيرات مضاعفة. فالفقر المزمن وتدهور البيئة (كالإفراط في الصيد واستنزاف الغابات)، والنزوح وعدم المساواة وضعف مراعاة حقوق الإنسان والنزاعات المسلحة قديمة العهد، كل ذلك أدى إلى مضاعفة تأثير الكارثة.

ورغم أن بعض أنحاء إندونيسيا تلقت الصدمة في غضون 20 دقيقة، إلا أن هذه الصدمة استغرقت عدة ساعات لكي تصل الأمواج لتصيب العديد من البلدان الأخرى المنكوبة. ولو كانت هناك معارف أوسع حول طبيعة تسونامي ووسائل تحذيرية و/أو نظم لإيصال الإنذارات، لأمكن إنقاذ حياة العديد، كما هو الشأن لو وجدت إنشاءات مقاومة للكوارث. وتجدر الملاحظة أن تقليص أخطار الكوارث والاستعدادات لمواجهةها، رغم ما لها من مردودية وفعالية إذا ما نفذت على وجه صحيح، لا تحظى إلا بنسبة ضئيلة من المساعدات الدولية.

## 2- العقبات والإنجازات

واجهت المجتمعات المحلية والقطرية والدولية، على السواء، في جهودها للاستجابة لهذه الكارثة مهاماً ضخمة وتعقيدات واسعة في الأوضاع وفي حجم العقبات. وهذه الأمور موضحة في قسم الاستجابة من هذا التقرير. وفي المنطقة المنكوبة، كانت جوانب الضعف الموجودة عقبة رئيسية في القدرات الوطنية والمحلية التي نكبت بالكارثة. ومن بين العقبات الأخرى، النزاعات المسلحة قديمة العهد في سري لانكا وإندونيسيا، والسياسات

(1) جميع التقارير متاحة في موقع الائتلاف -www.tsunami-evaluation.org

(2) سوف يعالج هذا الهدف باستفاضة من خلال المخرجات الأخرى التي تستند على هذا التقرير التجميعي كنسخة مكثفة عن التقرير المكتوب للجمهور العام وأيضا كسلسلة من الحلقات العملية الاستراتيجية في المنطقة المنكوبة لإحياء وتنشيط الإحساس بالمسؤولية تجاه استنتاجات الائتلاف.

أنشطة الانتعاش<sup>(3)</sup> الأولية السريعة فضلا عن الممارسات التجديدية، بما في ذلك استخدام المنح النقدية على نحو أوسع مما كان عليه الحال في حالات الطوارئ الأخرى. وقد أمكن تلافي الفجوة بين الإغاثة والانتعاش التي كثيرا ما تظهر في الاستجابة للكوارث. وخلال أشهر قليلة، ظهرت دلالات واضحة على الانتعاش. ففي جميع البلدان عاد التلاميذ إلى مدارسهم بسرعة وأعيدت بصورة جزئية المرافق والخدمات الصحية، وفي بعض الحالات تحسنت هذه الخدمات. وفي الشهر السادس، أصبح لنحو 500 000 في إقليم أشي سقف فوق رؤوسهم (وإن كان معظمهم في إطار الأسر المضيفة ورغم أن 70 000 مازالوا يعيشون في الخيام). وفي سري لانكا، أعيد بسرعة إحياء أكثر من 80 في المائة من أسواق السمك المدمرة وقوارب ومعدات الصيد. كذلك فإن أعداد السياح بدأت تتدفق من جديد إلى تايلند ومالديف. وفي سري لانكا، أشارت التقارير إلى أن أكثر من 70 في المائة من الأسر المتضررة قد استعادت دخلا منتظما.

أما الاستعدادات للكوارث، وإن كانت محدودة، فقد نفذتها بعض الوكالات الدولية خصوصا في سري لانكا ومالديف وتايلند. وتوضح الممارسات الجيدة كيف أن المسؤولية المحلية والقطرية لبرامج المعونة يمكن دعمها من خلال الصبر والتفاني والمناهج الحساسة للفرائن. وهذه تشمل: الاستخدام الحكيم للمنح النقدية، والآليات المشتركة للشكوى والاستطلاع، والمشروعات المشتركة وبناء القدرات وإعادة الموظفين بين الوكالات القطرية والدولية، والامتنال لمعايير التعمير القطرية، وتدريب الموظفين المحليين للوكالات، وإبلاغ السلطات بجميع التفاصيل. وإن جميع جوانب القصور في العمليات الدولية يجب مضاهاتها في ضوء هذه المعلومات الأساسية عن العقبات الرئيسية والإنجازات المهمة، على السواء.

### 3- المساءلة والملكية والانتعاش

إن الاستجابة للكوارث كانت، في معظمها، بدافع من المتضررين أنفسهم. وبوجه خاص، فإن جميع أعمال إنقاذ الأرواح المباشرة والدعم الأولي في حالات الطوارئ في الأيام القليلة الأولى (والأسابيع الأولى في بعض الحالات)، كانت بفضل السكان المحليين وغالبا بمساعدة الشعب عامة والمؤسسات بما في ذلك القوات العسكرية الوطنية. كذلك فإن دور الأسر المضيفة، على سبيل المثال، قد تم التقليل من أهميته وكثيرا ما تم تجاهله. وكانت

الرسمية والإجراءات غير الرشيدة والفضولية والبيروقراطية في بعض الأحيان، واتخاذ القرارات السياسية والمركزية، بما في ذلك في استهداف المستفيدين، ومشاعر القلق إزاء الفساد وعدم الثقة بالقيادة المحليين.

وقد أعاقت القيادات القطرية الإقليمية المترددة والمنغلقة على نفسها، بدرجة أو أخرى، أنشطة الاستجابة الدولية في جميع البلدان المتضررة. وكمثال على ذلك، المناطق العازلة التي كانت في الأصل محظور بناء المساكن فيها، ثم سمح بذلك ضمن مسافة معينة من الشاطئ. وإعادة إنشاء المساكن وتخفيف وطأة الفقر وتقليص المخاطر وانتعاش وسائل المعيشة، كلها أمور بطيئة. كما أن المشروعات تواجه تعقيدات شديدة وغالبا ما تكتنفها عوامل تخرج عن سيطرة واختصاصات الوكالات الدولية للبعث الإنساني. ويمكن أن تشمل هذه العوامل على مسائل تتعلق بحقوق الأرض وتوافرها ومسارات الفقر القطري والاعتبارات البيئية.

كذلك هناك عقبات راسخة ضمن الوكالات الدولية ذاتها ومن بينها: عدد ونوعية الموظفين الدوليين، والأساليب والأدوات غير الملائمة للبرمجة، وضعف المشاركة في التنسيق أو في إدارته. ومن جوانب الضعف أيضا الافتقار إلى التمويل المهم والموثوق وغير المخصص والمتعدد السنوات لتطوير القدرات الدولية الملائمة، وهو ما أثر بصورة سلبية على الاستجابة لتسونامي حينما كافتحت الوكالات لتصعيد قدراتها. ويعزى المنهج المجزأ في جانب منه إلى تكاثر الوكالات الدولية وإصرارها على البرامج المتميزة. وهذا أدى إلى تقليص فعالية التقييمات الدولية وأنشطة الانتعاش. كما تجلى ذلك في نقص الخبرات ذات العلاقة وارتفاع دوران الموظفين الدوليين والنقص العام في الخبرات اللغوية الملائمة. وتشير تقارير تقييم الائتلاف إلى أن لوائح الأمن وإجراءات التمويل في الأمم المتحدة ربما ثبطت أيضا التوزيع السريع إلى المناطق النائية. كذلك فإن بطء التقييمات وتداخلها وضعف المشاطرة فيها كل ذلك قد منع الجهات المانحة من تلبية التزاماتها في التبرعات النبيلة للأغراض الإنسانية بما يتناسب والاحتياجات وعلى أساس تقدير هذه الاحتياجات.

ورغم هذه المعوقات، فقد قدمت إغاثات سخية للسكان المتضررين مع الأمن توفير الذي يحتاجون إليه ليبدأوا بتخطيط ماذا سيعملون لاحقا. وقد أتاحت المقادير الضخمة من التمويل

(3) بما يتعارض مع الارتباطات بين الانتعاش والتنمية والتي لم تحقق حتى الآن نجاحا بوجه خاص.

المتضررين (صفحة 73)؛ ويمكن لبعض التدخلات أن تقوض، بصورة فعلية، التنمية المقبلة<sup>[.]</sup> كذلك فإن الافتقار إلى المعلومات لدى المتضررين حول خطط الإعمار كثيرا ما يحد من قدراتهم في متابعة مشروعاتهم المتصلة بالارتباطات بين الإغاثة والإحياء والتنمية (الصفحة 10).

ومن بين نقاط الضعف الأخرى التي تم تحديدها، ندرة التنسيق أو المشاركة في التقييم، والإعانات غير المطلوبة وغير الملائمة، وتصميمات الإسكان غير المناسبة وحلول سبل المعيشة غير الملائمة، وعدم استيعاب الدور الإنمائي لتوليد الدخل والضرائب، وتنميط خيارات النساء وصغار المزارعين وصغار المنظمين. ومثل هذه العيوب أفضت إلى تقادم التمايز، والبرمجة التي لا تراعي المساواة بين الجنسين وتسوية المنازعات، كما أفضت إلى تعارض وتبديد للتقانات. إضافة إلى ذلك، فإن موارد المعونة نادرا ما خضعت للمتابعة الدقيقة من جانب المنظومة الدولية. والشعار المرفوع هو أن أي نوع من المساعدة الدولية أمر ضروري. والآن، فإن هذا الشعار يوجه الافتقار إلى الفهم في الأوساط الإعلامية والرأي العام في البلدان المانحة.

ومن بين المشكلات الأخرى التي تم تحديدها في التقييمات المواضيعية للانتلاف، تضليل السلطات والمجتمعات والمنظمات المحلية، وعدم كفاية الدعم للأسر المضيفة، واستبدال الموظفين المحليين المؤهلين بموظفين دوليين غير مؤهلين، وهيمنة اللغة الإنكليزية كلغة عمل، وعدم الإقرار بالقدرات المحلية، الأمر الذي أدى إلى التنفيذ غير الفعال، وتطبيق شروط أكثر صرامة على الشركاء الوطنيين والمحليين من تلك الشروط المقبولة من جانب الوكالات الدولية، واستقطاب الموظفين من المؤسسات القطرية والمحلية، وتقليص مشاركة السكان المتضررين.

أما الانتعاش فهو محدود من حيث محتواه وموقعه أكثر من كونه محدودا من حيث الفترة. ويمكن أن ينفذ جنبا إلى جنب مع جهود الإغاثة. ويتجسد الانتعاش والدعم للجهازية، في أهداف العوامل الإنسانية، مثلا، في مبادئ التبرع النبيل للأغراض الإنسانية ومعايير النطاق ومدونة سلوك الصليب الأحمر. ورغم أنه من السهل الحكم على مدى النجاح النهائي لجهود الانتعاش في حالة تسونامي (دراسة متابعة الارتباطات بين الإغاثة والإحياء والتنمية في إطار الانتلاف سوف تنفذ في عام 2007 والتي ستتيح مزيدا من المعلومات عن مدى التقدم في جهود الانتعاش)، فإن مؤشرات الأداء الأساسية متاحة. وحظي المتضررون بالثناء لإنجازاتهم لممارساتهم الجيدة لاسيما، على سبيل المثال، في التصدي لمرحلة الفقر الانتقالية والتحول سريعا من الإغاثة إلى

الاستجابة الدولية أكثر فعالية عندما أخذت تساعد وتسهل وتدعم هذه العوامل وعندما تخضع للمساءلة أمامها. وبالإجمال، فإن العاملين الدوليين في مجال الإغاثة كانوا أقل نجاحا في أنشطتهم المتعلقة بالانتعاش وتقليل المخاطر مما كانوا عليه في مرحلة الإغاثة. ومن المطلوب إتباع مناهج أكثر استدامة وتحديدا في محتواها من خلال القدرات المحلية والقطرية وضمونها.

وفي البلدان الصناعية، تتم إدارة الاستجابة للكوارث الطبيعية بواسطة الدول ذاتها والمجتمعات المتضررة. إن دعم الإحساس بالمسؤولية القطرية والمحلية هو مبدأ أساسي للتنمية والمعونة الإنسانية<sup>(4)</sup>. وقد أتاح التمويل الدولي الاستثنائي الفرصة لاستجابة دولية استثنائية. ومن جهة أخرى، فإن الضغوط لإنفاق الأموال بسرعة منظورة كان يعمل ضد مصلحة الاستخدام الأمثل للقدرات المحلية والقطرية. ولم تجد دراسات الانتلاف أن العديد من الوكالات الدولية التزمت بمعاييرها فيما يتعلق بمراجعة ودعم الإحساس بالمسؤولية المحلية والقطرية حيث يتم الإقرار بالقدرات المحلية والوطنية التي غالبا ما تستخدم في تعزيز الوكالات الدولية أكثر من استخدامها في الاستجابات المحلية. فالإحساس بالمسؤولية المحلية قد تم تهميشه وبعض القدرات المحلية أصبحت أكثر هشاشة (تقرير قدرات الانتلاف لعام 2006 الصفحة 9). وتم تهميش العديد من الجهود والقدرات للجهات المحلية والقطرية بسبب التدفق الواسع النطاق للوكالات الدولية جيدة التمويل (فضلا عن مئات الأفراد والمنظمات)، والتي تتحكم بموارد ضخمة. فالمعاملة التي اعتبرت البلدان المتضررة كدول فاشلة كان خطأ شائعا (دراسة تقييم الاحتياجات التي أعدها الانتلاف لعام 2006).

والمعلومات هي مصدر قوة. فالحصول على المعلومات رفيعة الجودة يمكن المتضررين من تحديد طلب المساءلة استنادا إلى توقعاتهم ومعاييرهم. كذلك تمكنهم من تخطيط انتعاشهم. ومع ذلك، فإن الوكالات الدولية كثيرا ما أخفقت في الأهداف المتواضعة لإعلام المتضررين بأسلوب دقيق ومتواقت وشامل. ويشير تقرير الانتلاف فيما يتعلق بين الارتباطات بين الإغاثة والإحياء والتنمية لعام 2006 إلى مزجا مؤسفا بين العطرسة والجهل قد ميز كثيرا مجتمع الجهات المانحة وضلل السكان (الصفحة 83)؛ وإن ضالة تدفق المعلومات كان بدون شك مصدرا رئيسيا لعدم الرضا والسخط والإحباط في أوساط

(4) كما عبر عنه في مدونات السلوك المختلفة بشأن الاستجابة الإنسانية بما في ذلك مبادرة التبرع النبيل للأغراض الإنسانية.

وتجاوزت الهبات الخاصة<sup>(6)</sup> العديد من الأرقام القياسية. وكانت الحكومات مرنة وسريعة في تمويلها. وكان الإبلاغ عن التعهدات والالتزامات والتوقيت للتبرعات الرسمية أفضل مما كان عليه الحال في الأزمات الأخرى. وفي بعض الحالات، كانت الأموال يعاد تخصيصها نظرا لثراء موارد الاستجابة لتسونامي. وأما عمليات المراجعة والتقييمات فكانت تقوم بها الوكالات المنفذة بصورة مبكرة واستثنائية.

وقد ذهب معظم تمويل الأفراد إلى عشرات من الجهات الفاعلة الرئيسية. فالمنظمات غير الحكومية وحركة الصليب الأحمر كثيرا ما كانت أكثر تمويلا مما قدمته إدارات الجهات المانحة أو المنظمات المتعددة الأطراف. أما العقبان التمولية، التي تترافق عادة مع الإجراءات الإنسانية، فلم توجد. ولذا فإن مسؤوليات التبرع النبيل قد عرقلت الجهات المانحة الرسمية. وهناك قليل من الوكالات الدولية حاولت إيقاف جمع الأموال عندما وصلت إلى الحدود المقررة. ويوجز تقرير تقييم الاحتياجات للائتلاف (2006 صفحة 17) تأثير التمويل السخي على وكالات التنفيذ كما يلي:

إن التمويل السخي لم يؤد فحسب إلى زيادة القدرة الاستيعابية للنشاط الإنساني الممتد وحرمانه من أعداره المألوفة بشأن جوانب القصور التنظيمي في بنيانه، بل وأيضا أدى إلى تكاثر الجهات العاملة الجديدة ذات الخبرة غير الكافية (وبالتالي غير الكفوة)، ناهيك عن بروز جهات عاملة تغامر في أنشطة تخرج عن مجال خبرتها المعتاد. وأخيرا، فإن فائضا نسبيا في التمويل كان مثبطا لتقييم وتنسيق وتطبيق نتائج التقييمات الجماعية القليلة.

وقد أخفقت الوكالات الحكومية والدولية في التأكد من أن التمويل يقوم على أساس الاحتياجات. فالاختلالات والحوافز التي لا تقوم على الاحتياجات (بما في ذلك دعم المنظمات غير الحكومية الموجودة في بلدان الجهات المانحة، بغض النظر عن أنها تتمتع بمزايا نسبية بالمقارنة مع المنظمات الأخرى غير الحكومية)، والافتقار إلى إمكانات تتبع المستخدمين النهائيين والنقص في الرصد كانت واضحة ضمن الاستجابات للجهات المانحة الرسمية. وكانت التخصيصات والبرمجة وخاصة في الأسابيع والأشهر الأولى من عام 2005 مدفوعة بعوامل سياسية ولم تخضع الأموال للتقييم وللإحتياجات (تقرير الائتلاف عن

الانتعاش<sup>(5)</sup>. ومن جهة أخرى، فإن جوانب القصور المتكررة، اشتملت المناهج قصيرة الأجل غير المبررة، والنقص في خبرات الانتعاش الملائمة لدى الوكالات، والفهم المحدود للسياقات المحلية بما في ذلك عمليات الانتعاش قيد التنفيذ وديناميات النزاعات المسلحة في سري لانكا وإندونيسيا. إعادة بناء المجتمعات وسبل المعيشة أمر أكثر تعقيدا ويستغرق وقتا أطول من وقت بناء المساكن أو توزيع السلع. وإن التركيز على توزيع الأصول، وخصوصا القوارب، أثبت فشلا في تفهم ودعم سبل المعيشة المتنوعة والمستدامة والمجتمعات المحلية.

وكثيرا ما اشتكى المتضررون من أن المنظمات غير الحكومية تتعامل فقط مع مسؤولي القرى وأن الناس الأشد فقرا يخضعون للتهميش. وفي أحسن الأحوال، فإن الاستجابة الدولية تعيد الأوضاع إلى ما كانت عليه. وفي أسوأ الحالات، فهي تعزز أولئك الذين كانوا ميسورين و/أو أكثر أهمية كالصيادين الذين يمتلكون قوارب بينما يتم تهميش أولئك الذين يمتلكون أصولا قليلة وبخاصة النساء والأشخاص الأشد فقرا.

أما تأثير الاستجابة الدولية على وضع السلام والتسهيل في إقليم آشي فيبدو أنه إيجابي رغم أن ذلك لا يتناسب بصورة واضحة مع حجم التمويل. ولا ينطبق هذا الأمر على سري لانكا.

ورغم التقدم في نظم الإنذار المبكر، فإن الاستجابة لتسونامي لم تعزز كثيرا الاستعدادات المحلية و/أو لم تقلل كثيرا من مدى الهشاشة في الأجل الطويل. ولم تعالج حتى الآن على نحو كاف كيفية استيعاب واستجابة السكان للأخطار في تنظيم انتعاشهم. والارتباطات بين الإغاثة والإحياء والتنمية هي عملية انتقالية حيث الانتعاش يأتي لكي يقوده المتضررون أنفسهم. ومثل هذا الانتقال من هيمنة المجتمع الدولي كان بطيئا. وقد يكون من المعقول التساؤل لمصلحة من كانت حالة الطوارئ؟

#### 4- التمويل

كانت هذه العملية أسرع وأسخى استجابة لتمويل الكوارث في التاريخ، حيث أنه قد تم التعهد بنحو 13.5 مليار دولار أو تم تقديمها دوليا للإغاثة الطارئة والإعمار، بما في ذلك أكثر من 5.5 مليار دولار من الشعوب عامة في البلدان المتقدمة.

<sup>(6)</sup> يشمل مصطلح "خاص" الكيانات في القطاعين العام والخاص كالشركات أو المجموعات الدينية أو الاتحادات أي الجهات المانحة غير المؤسسية. وأغلب هذه التبرعات جاءت من الأفراد.

<sup>(5)</sup> لا يوجد تقسيم زمني محدد لهذا، ذلك لأن فترة مرحلة الإغاثة تتباين حسب القطاع والموقع. ومع أن مناهج الإغاثة ظلت ملائمة في بعض القطاعات، فإن بعضها الآخر انتقل بسرعة إلى الانتعاش.



فعلى سبيل المثال، يجد برنامج الأغذية العالمي في السودان نفسه مضطرا لتقليص الحصص إلى النصف لمواجهة سوء التغذية المتزايد، في حين تمول الجهات المانحة بسخاء البرامج في العراق وأفغانستان. وهذا الافتقار إلى الالتزام بمبادئ التمويل الرئيسية لنحو 3 سنوات بعد إقرار مبادئ التبرع النبيل للأغراض الإنسانية يدعو إلى الاستغراب. وهناك حاجة ماسة للرصد والمراقبة الخارجية للمساءلة والأداء من جانب الجهات المانحة. ويبدو بصورة واضحة أن التنظيم الذاتي لا يعمل على ما يرام.

### 5- قدرة الإغاثة الدولية ونوعيتها

إن نوعية وقدرة نظام الإغاثة الدولية غير ملائم في ضوء نطاق وتواتر حالات الطوارئ الحديثة. ومن الضروري توجيه مزيد من الاستثمارات المتسقة في مجالات العاملين والتنسيق والتقييم ومراقبة الجودة، بما في ذلك ترخيص الوكالات واعتمادها.

أما قدرة النظام الدولي للاستجابة للكوارث ليستجيب للزيادات المفاجئة في الطلب (قدرة الطفرة) فهي محدودة جدا. وهكذا، فإن الافتقار إلى هيكل التطوير المهني عموما يشجع ارتفاع دورة العاملين وتعيين الأشخاص غير المؤهلين. ورغم المبادرات ضمن القطاع لمعالجة بعض هذه القضايا، فإن عددا ضئيلا نسبيا قد تم تدريبهم على النحو الكافي وأن قلة منهم هم من البلدان النامية. وأبرزت الاستجابة لتسونامي جوانب نقص رئيسية في مؤهلات الموظفين الدوليين ونوعية الموظفين واستمراريتهم. وإن اجتذاب الموظفين من المنظمات الوطنية أو المحلية يمكن أن تكون له نتائج متباينة، من بينها إضعاف مساهمات هذه المنظمات المحلية في الانتعاش، رغم أن ذلك ربما يعزز قدرة الوكالات الدولية وتطويع هؤلاء الأفراد الذين تم اجتذابهم. ومع ذلك، فإن القدرة الدولية تكون أكثر فعالية عندما تتضافر على نحو ملائم مع القدرات المحلية، ذلك لأن مشاركة الجهات الفاعلة الدولية مع القدرات المحلية يكون أكثر فعالية وكفاءة عندما يستند إلى تعزيز الشراكات مع الأطراف المحلية الفاعلة التي تكون موجودة قبل الكارثة (تقرير الائتلاف عن القدرات 2006، صفحة 35).

وقد روي أن تعيين شخص رفيع المستوى كمبعوث خاص للأمم المتحدة بشأن الاستجابة لتسونامي يمثل خطوة إيجابية. كذلك فإن تنسيق الجهات الفاعلة الدولية في إطار الأمم المتحدة (على المستوى الداخلي لحركة الصليب الأحمر) أظهر تحسنا ملحوظا في أواخر عام 2005. ومع ذلك، فإن تقارير الائتلاف تظهر أمثلة عديدة لضعف التنسيق. وهناك ثلاث قضايا برزت هي أن تكاثر الوكالات جعل التنسيق باهظ التكاليف وأقل فعالية، وأن

الاستجابة للتمويل لعام 2006 (صفحة 38). وكان التباطؤ والتداخل وندرة المشاركة والتقييمات غير الدقيقة تمثل عائقا. وهناك بعض الجهات المانحة الرئيسية تجاوزت آليات الأمم المتحدة مثل فريق الأمم المتحدة للتقييم والتنسيق في مجال الكوارث بنشر تقييماتها الخاصة. كذلك فإن تخصيص الأموال قد تم تجزئته بين الإغاثة والانتعاش. وهذا لم يعبر عن الواقع بأن احتياجات الانتعاش لا تزال حتى الآن هي الأكثر أهمية<sup>(7)</sup>.

وقد اتضح أن معظم التمويل الخاص يستند إلى تقارير وسائط الإعلام. ولم يكن التمويل الرسمي يستند إلى القياس المنتظم للفعالية والكفاءة النسبية للوكالات وبرامجها. فالعدد المحدود للوكالات ذات القدرة على استيعاب نطاق التمويل المتاح كان عائقا ناهيك عن الافتقار إلى تعاريف ومعايير على مستوى المنظومة بشأن إعداد التقارير عن الأموال. فالطبقات الكثيفة من العقود ما بين المنظمات الدولية والقطرية والمحلية ضاعف من هذه المشكلات. وإن معايير الإبلاغ المالي فيما بين وكالات الأمم المتحدة وحركة الصليب الأحمر والمنظمات الدولية غير الحكومية يجعل نظام المساعدات الإنسانية عرضة للانتقاد. (تقرير الائتلاف عن الاستجابة للتمويل لعام 2006، صفحة 36).

وكان تدفق المعلومات المالية محليا إلى السكان المتضررين بلغتهم الخاصة، ضعيفا. إضافة إلى ذلك، فإن لدى كل جهة مانحة طرائقها الفريدة بشأن الاقتراحات والإبلاغ الأمر الذي يجعل إعداد الجهات المانحة للتقارير مكلفا ويعقد عملية التتبع ويضيف قيمة ضئيلة. وكانت قواعد بيانات التمويل، كبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وقاعدة بيانات المساعدات الإنمائية، أمورا مرحبا بها لكنها لم تكن وسيلة كافية. ومع أن تمويل تسونامي ربما لم يقلص التمويل لأغراض حالات الطوارئ الأخرى، إن لم يكن الكثير منها قد أعيد تخصيصه، فربما زاد التمويل لحالات الطوارئ الأخرى. ففي حالة تسونامي، تجاوز إجمالي التمويل 7 100 دولار لكل شخص متضرر، وهو ما يتناقض بصورة واضحة، على سبيل المثال، مع التمويل بمقدار 3 دولارات فقط لكل شخص، أنفقت فعلا على المتضررين من الفيضانات في بنغلاديش في عام 2004. فالنظام الحالي للمناشدات الدولية يبرز كميات متباينة من التمويل ويوضح ترابعا ضئيلا مع الاحتياجات الحقيقية على الصعيد العالمي.

(7) بيد أنه يجب الإقرار بأن بعض الجهات المانحة فضلت، بشدة، الانتعاش أو الإعمار على أنشطة إغاثة الطوارئ.

على أن هناك العديد من الوكالات من جميع الأنواع في إندونيسيا وسري لانكا، سواء كانت منظمات غير حكومية أو تعاوننا ثنائيا ومتعدد الأطراف أو وكالات حركة الصليب الأحمر. كذلك، فإن الجهات الفاعلة التي لا يتعلق حافزها الأساسي الرئيسي بالعون الإنساني قد تكاثر عددها كالمشروعات العسكرية والتجارية. ولعل أحد الأسباب لهذا التكاثر هو سهولة دخول الجهات العاملة غير الخبيرة وغير الكفوة إلى عمليات المعونة الإنسانية.

ويكشف تكرار العديد من المشكلات في استجابة رواندا، وأيضا في الاستجابات للطوارئ الأخرى، وكذلك إخفاق الوكالات للوفاء بالتزاماتها الرسمية ضمن نطاق أو مبادئ التبرع النبيل للأغراض الإنسانية، على سبيل المثال أن تأثير مختلف المبادرات النوعية غير كاف. فالنوعية التي تقدمها تجارة عادية يحددها عملاء هذه التجارة. ونفس نموذج مراقبة النوعية لا يعمل في قطاع المعونة. وإن الدافع المحتمل الأشد للنوعية يجب أن يكون استحضارا للرأي العام في الجهات المانحة حول نوعية عمليات وكالة ما. لكن المعارف العامة تكون غالبا قاصرة على المواد التي تنتجها إدارات الاتصالات لدى الوكالة و/أو وسائل الإعلام التي تتركز إما على مصادر هذه الوكالة أو على قضايا جوهرية فريدة بدلا من عرض تحليل شامل للأوضاع. وهذا النقص في تدفق المعلومات من المتضررين إلى سكان البلدان المانحة حول نوعية الاستجابة يعني أنه هناك ضغطا خارجيا ضئيلا بشأن تحسين قطاع المعونة الإنسانية.

ولو كان هناك ضغط خارجي مهم للتغيير، لما ترك العديد من المشكلات داخل القطاع دونما حل لفترة طويلة. ويشير التأثير المحدود للمبادرات النوعية الطوعية الموجودة إلى أنه من غير المحتمل رؤية أي تحسين كبير في نوعية الاستجابة الإنسانية. ويلزم وجود جهاز تنظيمي لإلزام الوكالات بوضع المتضررين في صلب إجراءات فعالية الوكالات وتقديم معلومات مفصلة ودقيقة للرأي العام وممولي الضرائب في البلدان المانحة حول حصيلية المساعدات، بما في ذلك رأي المتضررين حول المساعدات.

## 6- موجز التوصيات

هناك أربع توصيات رئيسية تبرز من هذا التقرير التجميعي. وعلى غرار تقارير الائتلاف، فإن هذه التوصيات موجهة بصورة أساسية إلى الجهات الفاعلة الدولية. ويعرض الجزء 5 من التقرير التجميعي هذه التوصيات على نحو أكثر تفصيلا كما يوضح المبررات التي تكمن وراءها ويحلل انعكاساتها. كذلك يتضمن

التمويل السخي (وخصوصا التمويل الخاص) قلل احتياج الوكالات للتنسيق، وأن الحاجة المتصورة لنتائج سريعة وملموسة قد أدى إلى اشتداد المنافسة بشأن الوضوح والمستفيدين والمشروعات. وإن الافتقار إلى آليات متفق عليها للتنسيق الميداني بشأن المنظمات غير الحكومية الممولة جيدا، وندرة خبرات التنسيق ما بين بعض المديرين، قد أدت إلى تعقيد التنسيق. وقد تفاقمت هذه المشكلات بسبب عدم توضيح الفرق بين التنسيق على المستوى التنفيذي (من يعمل وماذا يعمل) والتنسيق على مستوى السياسات (بما في ذلك المناصرة المشتركة).

واضطلعت القوات العسكرية بدور رئيسي في الاستجابة للكارثة. ومن المحتمل أن تواصل هذه القوات عملها على المستوى العالمي رغم ارتفاع تكاليفها. ومن جهة أخرى، هناك قليل من التخطيط والتدريب المشتركين بين الجهات العسكرية والجهات الفاعلة التقليدية في المجال الإنساني، وإن التنسيق فيما بينها لا يزال ضعيفا.

ونظرا لوجود الكثير من الوكالات، فقد كان هناك الكثير من التقييمات. ومعظم هذه التقييمات كانت تجريها الوكالات تبعا لاحتياجاتها الخاصة ولم تؤثر في القرارات الجماعية المتخذة. وكان لتقارير وسائل الإعلام تأثير كبير على سياسات الجهات المانحة، وبالتالي، حلت محل المزيد من التقييمات الرسمية. ويعتمد معظم التقييمات الدولية على البيانات المجمعة من المصادر القطرية والمحلية. وإن تحسين الاستعدادات القطرية والمحلية من شأنه أن يحقق المزيد من النجاح. وهناك افتقار إلى تقييم فريد ومشارك على الأقل فيما بين الأمم المتحدة وحركة الصليب الأحمر والسلطات المعنية.

ويتعين على وكالات المعونة الإنسانية أن تتعلم الكثير من المنهج الناجح الذي أقرته مؤسسات التمويل الدولية والذي يتمثل بالتعاون الملائم بين جميع الأطراف (وفوق كل ذلك الحكومات الوطنية)، والتدقيق المهم للخبرات والوضوح واستخدام أفرقة المحللين لتوثيق وتجميع مختلف مصادر المعلومات. (تقرير الائتلاف عن تقييم الاحتياجات 2006، صفحة 12).

وتتربط النوعية والقدرة على نحو وثيق. وجميع الاستجابات الرئيسية للإغاثة قد أثارَت أسئلة تتعلق بنوعية الاستجابة. وبرز العديد من مبادرات الجودة في العقود الأخيرة معظمها في الاستجابة لتقييم رواندا في منتصف التسعينات. ورغم الخطوات المهمة، فإن ندرة آليات تعزيز النوعية يعني أن نفس المشكلات تظل تتكرر في الاستجابة لحالات الطوارئ (مثال ذلك، الاستجابات لرواندا أو كوسوفو أو ميتش). وهناك اتفاق عام مثلا

الملحق (هاء) قائمة بمحفزات هذه التوصيات مجزأة بحسب الجهات الفاعلة الدولية. وهذه هي التوصيات:

- 1- إن المجتمع الدولي للمساعدات الإنسانية يحتاج إلى تحول أساسي من تقديم المعونات إلى دعم وتسهيل أولويات الإغاثة الذاتية والانتعاش في المجتمعات المحلية.
- 2- يجب أن تسعى جميع الجهات الفاعلة إلى زيادة قدرات استجابتها للكوارث وتحسين الارتباط والتنسيق فيما بينها وبين القطاعات الفاعلة الأخرى في نظام الاستجابة الدولية للكوارث بما في ذلك تلك الجهات الموجودة في البلدان المتضررة ذاتها.
- 3- يجب أن ينشئ النظام الدولي للإغاثة جهازا معتمدا وموثقا لتمييز الوكالات التي تعمل وفقا للمعيار المهني في قطاع معين.
- 4- يلزم على جميع الجهات الفاعلة أن تجعل نظام التمويل الراهن حياديا وأن يكون أكثر فعالية ومرونة وشفافية وأن يكون أكثر التزاما بمبادئ التبرع النبيلة.