برنامج الأغذية العالمي

Programme Alimentaire Mondial

World Food Programme

Programa Mundial de Alimentos

المجلس التنفيذي
الدورة العادية الأولى

روما، 2005/1/31 -2005/2/2

قضايا السياسات

البند 4 من جدول الأعمال

تعريف حالات الطوارئ

A

Distribution: GENERAL
WFP/EB.1/2005/4-A/Rev.1
4 February 2005
ORIGINAL: ENGLISH

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)

مذكرة للمجلس التنفيذي

الوثيقة المرفقة مقدمة للمجلس التنفيذي للإقرار

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

مدير شعبة الاستراتيجية والسياسات ودعم البرامج (PDP): Mr S. Samkange رقم الهاتف: 066513-2767

كبير محللي السياسات في وحدة الطوارئ وحالات الانتقال (PDPT): Mr N. Crawford رقم الهاتف: 066513-3122

الرجاء الاتصال بمشرف وحدة التوزيع وخدمات الاجتماعات إن كانت لديكم استفسارات تتعلق بإرسال الوثائق المتعلقة بأعمال المجلس التنفيذي أو استلامها وذلك على الهاتف رقم: (066513-2328).

ملخص

يعود تعريف حالات الطوارئ المستخدم حاليا في **البرنامج** لعام [illegible]، وجرى استعراضه آخر مرة في عام 1986. وتستعرض هذه الوثيقة تعريف حالات الطوارئ المطبق في **البرنامج** وكذلك تعاريف حالات الطوارئ المستخدمة في الوكالات الإنسانية والجهات المانحة الأخرى. وتخلص الوثيقة إلى أن هذا التعريف مازال يحدد الإطار العام الملائم لعمل **البرنامج** في حالات الطوارئ، ولكن بعد إدخال بعض التعديلات عليه كيما يعبر عن التغييرات والاتجاهات في البيئة الإنسانية العالمية.

مشروع القرار*

وافق المجلس على التوصيات الواردة في الوثيقة WFP/EB.1/2[illegible]4-A/Rev.1. وطبقاً للقرار 2002/م ت-س/4، فإن المجلس طلب إلى الأمانة إضافة التعريف المعدل التالي إلى "الإطار الموحد لسياسات برنامج الأغذية العالمي" (الوثيقة WFP/EB.3/2004/4-F):

"لأغراض مشروعات **البرنامج** الخاصة بحالات الطوارئ، تُعرّف الطوارئ بأنها الحالات العاجلة التي يتوافر فيها دليل واضح على وقوع حادث أو سلسلة حوادث من شأنها أن تفضي إلى معاناة البشر أو تمثل تهديداً وشيكاً للأرواح أو سبل المعيشة، دون أن تكون لدى الحكومة المعنية وسائل لمواجهتها، وأن يكون ذلك الحادث أو تلك السلسلة من الحوادث غير عادية بصورة واضحة وتؤدي إلى تعطيل الحياة داخل المجتمع على نطاق استثنائي.

وقد يتألف الحادث أو سلسلة الحوادث من إحدى الحالات التالية أو من مجموعة منها:

)أ(الكوارث الفجائية، مثل الزلازل، والفيضانات، وغزوات الجراد، والكوارث غير المنتظرة المشابهة؛

)ب(حالات الطوارئ التي تكون من صنع الإنسان، وينجم عنها تدفق اللاجئين، أو التشرد الداخلي للسكان أو معاناة السكان المتضررين بأي شكل آخر؛

)ج(أحوال ندرة الأغذية التي تنشأ عن أسباب بطيئة التطور مثل الجفاف والفشل المحصولي، والآفات، والأمراض، التي ينجم عنها تدهور قدرة المجتمعات المحلية والمجموعات الضعيفة من السكان على تلبية احتياجاتها الغذائية؛

(د) الظروف القاسية للحصول على الأغذية وتوافرها نتيجة صدمات اقتصادية مفاجئة، أو فشل الأسواق، أو الانهيار الاقتصادي، والتي تسفر عن تدهور قدرة المجتمعات المحلية والمجموعات الضعيفة من السكان على تلبية احتياجاتها الغذائية؛

(هـ) أي أزمة معقدة تطلب حكومة البلد المتضرر أو أمين عام الأمم المتحدة من **البرنامج** تقديم الدعم لها.

وسوف تستمر تدخلات **البرنامج** في استنادها إلى الاحتياجات المقدرة، مع مراعاة أي اعتبارات أو معايير أخرى قد يتخذ المجلس التنفيذي قرارات بشأنها بما يتفق مع لوائح المنظمة وقواعدها واختصاصاتها."

* هذا مشروع قرار، وللإطلاع على القرار النهائي الذي اعتمده المجلس، يرجى الرجوع إلى وثيقة القرارات والتوصيات الصادرة في نهاية الدورة.

الغرض من الوثيقة والنهج المتبع فيها

1- يعود تاريخ التعريف الحالي لحالات الطوارئ المستخدم في **البرنامج** إلى عام 1970، وكانت آخر مرة جرى فيها استعراض هذا التعريف في عام 1986. والغرض من هذه الوثيقة هو تحديد مدى استمرار ملاءمة هذا التعريف على ضوء التجربة العملية **للبرنامج**، وعلى ضوء تطور التفكير الدولي في طبيعة حالات الطوارئ.

2- وتخلص هذه الوثيقة إلى أن التعريف الحالي، بعد إدخال تعديلات ثانوية عليه، ما زال صحيحا بدرجة كبيرة. وأما ما تطور على مدى العقود الماضية فهو الأدوات التي يستخدمها **البرنامج** في تحديد الأشخاص المعرضين لهشاشة الأوضاع وأنسب التدخلات لتقديم المعونة الغذائية. وتشكل هذه المعرفة المحسّنة، خاصة في مجالات الإنذار المبكر والاستعداد للكوارث، وتحليل هشاشة الأوضاع، والتحليل التغذوي، ومنهجية تقديم احتياجات الطوارئ، الأساس الذي يستند إليه **البرنامج** في اتخاذ القرار بشأن الاستجابة لحالات الطوارئ أو عدم الاستجابة لها. وتشمل التعديلات التي أدخلت على التعريف الحالي الأفكار الحديثة حول أنواع حالات الطوارئ وأسبابها. ويُتيح التعريف الجديد للمدير التنفيذي مرونة في تلبية الاحتياجات الغذائية البشرية العاجلة في الحالات المتنوعة والتي يتعذر التنبؤ بها.

3- وتستند الوثيقة في استنتاجاتها إلى استعراض أجري لتعريف حالات الطوارئ المستخدم حاليا في **البرنامج**، وتم بحث التعريف على ضوء السياسات والممارسات التشغيلية المعتمدة مؤخرا في **البرنامج** . كما تستعرض الوثيقة التعاريف التي تستخدمها وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية والوكالات المانحة لتحديد ما إذا كان تعريف **البرنامج** لحالات الطوارئ يتماشى مع التعاريف التي يستخدمها شركاؤه الرئيسيون ومع التفكير الدولي.

تعاريف حالات الطوارئ المستخدمة حاليا في البرنامج

4- في عام 1970، قررت اللجنة الحكومية الدولية أنه لأغراض:

"... مشروعات **البرنامج** الخاصة بحالات الطوارئ تُعرّف الطوارئ، بأنها الحالات العاجلة التي يتوافر فيها دليل على أن حادثا قد وقع من شأنه أن يؤدي إلى معاناة البشر أو نفوق الحيوانات دون أن تكون لدى الحكومة الوسائل لمواجهته؛ وأن يكون هذا الحادث غير عادي بصورة واضحة ويؤدي إلى تعطيل الحياة داخل المجتمع على نطاق استثنائي"[(1)].

5- وتحدد حاشية التعريف ثلاثة أنواع من حالات الطوارئ، هي:

"(أ) الكوارث الفجائية، مثل الزلازل، والفيضانات، وغزوات الجراد، والكوارث غير المنتظرة المشابهة؛

(ب) حالات الطوارئ التي تكون من صنع الإنسان، مثل تدفق اللاجئين؛

(ج) أحوال ندرة الأغذية نتيجة للجفاف وسوء المحاصيل، والآفات، والأمراض[(2)]."

6- أكدت ممارسات **البرنامج** وسياساته المعتمدة، رغم أنها لا تشكل جزءا من التعريف ذاته، أنه لا يجوز **للبرنامج** التصدي لحالات الطوارئ ما لم يكن تقديم المعونة الغذائية يمثل علاجا ملائما لها. ويحق للدول الأعضاء في الأمم المتحدة أو الأعضاء في أي وكالة متخصصة أو الوكالة الدولية للطاقة الذرية تقديم طلبات للحصول على مساعدات في حالات الطوارئ. وإضافة إلى ذلك، يجوز **للبرنامج** أن يقدم معونة الطوارئ الغذائية وما يقترن بها من بنود غير غذائية ودعم إمدادي بناء على طلب الأمين العام.[(3)] وإضافة إلى الوفاء بالاحتياجات الغذائية في حالات الطوارئ، يساعد البرنامج في تنسيق المعونة المقدمة من جميع المصادر بغية تحقيق أفضل النتائج الممكنة[(4)].

7- وفي عام 1986، وافقت لجنة سياسات المعونة الغذائية وبرامجها على التعريف وأقرت المعايير العامة لتقديم موارد الطوارئ. وتتمثل المبادئ الأساسية لاستجابة **البرنامج** في (1) أن المجاعة مسألة غير مقبولة؛ (2) ينبغي الاهتمام على

---

(1) الوثيقة WFP/IGC:17/5 Rev.1، "المعونة الغذائية والقضايا ذات الصلة أثناء العقد الإنمائي الثاني"، الفقرة 78؛ وتقرير الدورة السابعة عشرة للجنة الحكومية الدولية (الوثيقة WFP/IGC:17/16، الفقرة 22).

(2) تشيع الإشارة إليها اليوم بأنها حالات الطوارئ البطيئة الظهور. وفي عام 1986، حددت لجنة سياسات المعونة الغذائية وبرامجها هذه الفئة من حالات الطوارئ بأنها تؤدي إلى تضاؤل قدرة الأسرة على اكتساب الغذاء اللازم ليقيم أودها. الوثيقة WFP/CFA:21/10 Add.1، "المعايير التي تقدم بموجبها معونات الطوارئ من الأغذية."

(3) النظام الأساسي، المادة التاسعة.

(4) الوثيقة WFP/IGC: 5/17، "تقرير الدورة الخامسة اللجنة الحكومية الدولية المشتركة بين الأمم المتحدة ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة المعنية ببرنامج الأغذية العالمي".

سبيل الأولوية بأفقر البلدان، على أنه لا يجوز الحكم على قدرة بلد ما على التصدي للطوارئ على أساس ناتجه القومي الإجمالي فحسب؛ (3) ينبغي توخي السرعة في التدخلات وعدم إخضاعها للإجراءات البيروقراطية المفرطة والمعايير المفروضة؛ (4) ينبغي أن تكون المساعدات مؤقتة[5].

التعاريف الأخرى لحالات الطوارئ

8- تكشف تعاريف حالات الطوارئ التي تستخدمها الوكالات الأخرى، والشركاء، والجهات المانحة، والأوساط الأكاديمية، عن أربعة جوانب مشتركة بين تلك التعاريف، وهي أنها: (1) عامة؛ (2) تنقسم في العادة إلى ثلاثة أنواع أساسية من حالات الطوارئ، وهي تقابل الكوارث الطبيعية الفجائية، وحالات الطوارئ البطيئة الظهور، والأزمات السياسية التي تنطوي في العادة على تشرد السكان؛ (3) تسلم بنشوء معظم حالات الطوارئ عن عملية أو عن سلسلة من الحوادث وليس عن حادث واحد محدد، ولذلك فإن إطارها الزمني يكون مائعا من حيث بدايته ونهايته على السواء؛ (4) تدعو إلى المرونة والحكم التقديري استنادا إلى العوامل الخاصة بكل حالة[6].

9- وتتفادى الوكالات والجهات المانحة الأخرى أي تحديد دقيق لما يشكل حالة الطوارئ؛ ولا ترتبط أنواع معينة من الموارد، أو التدخلات، بتعاريف محددة. وتستعمل في تلك التعاريف في العادة عبارات ذاتية تشير إلى "حالة استثنائية" (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي) أو "تهديد استثنائي وواسع النطاق" (لجنة أكسفورد للإغاثة من الجوع) من شأنه أن يؤثر على "عدد كبير من الأشخاص أو على نسبة كبيرة من السكان" (اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات). وتوصف حالة الطوارئ بأنها تتطلب "تدابير استثنائية" (مفوضية الأمم المتحدة لشئون اللاجئين) أو "إجراءات غير عادية" (منظمة الأمم المتحدة للطفولة). وهناك اتفاق عام على أن الحادث لا يمثل حالة الطوارئ أو لا يتطلب تدخلا طارئا إلا عندما "يقهر قدرات الصمود الطبيعية للمجتمع والسكان المتضررين" (منظمة الأمم المتحدة للطفولة). ويضيف المشروع العالمي لتعريف الطوارئ جانب الخطر الذي يهدد "الحياة القائمة على الكرامة".

10- وتميز التعاريف عموما بين ثلاثة أنواع من حالات الطوارئ. وهذه الأنواع الثلاثة، في تعريف منظمة الأمم المتحدة للطفولة، هي (1) حالات الطوارئ الناجمة عن الكوارث الفجائية؛ (2) حالات الطوارئ البطيئة الظهور؛ (3) حالات الطوارئ المرتبطة بالنزاعات المعقدة. ويشير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى الكوارث الطبيعية، والكوارث التي من صنع الإنسان (التي لا ترتبط في كل الأوقات بالنزاع)، وحالات الطوارئ المعقدة أو المرتبطة بالأزمات. ويشير "اتحاد عمل الكنائس معاً" إلى حالات الطوارئ "الطبيعية"، و"البشرية" و"المعقدة". والخيط المهم الذي يربط بين هذه الأنواع هو التسليم بأن الحالات "المعقدة" تمثل فئة مستقلة تنطوي على اعتبارات سياسية شديدة أثناء اندلاع حالة الطوارئ وأثناء تقديم المساعدات.

11- ويشترك كثير من تعاريف الطوارئ في سمة أخرى تتمثل في إمكانية نشوء حالات الطوارئ عن مجموعة من الحوادث التي تمس سبل المعيشة وتقوض معها تدريجيا القدرة على التصدي لظروف الحياة. وتشير منظمة إنقاذ الطفولة في المملكة المتحدة إلى عدد من المؤشرات النمطية، وهي واقعة أو مجموعة من "وقائع الأزمة" تؤدي إلى تصعيدها، وقد توحي بحدوث حالة طوارئ. ويلاحظ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي كذلك أن "الوقائع والعمليات التي يمكن أن تفضي إلى وقوع كوارث لا تتسبب في وقوعها في كل الحالات، وأن الكوارث لا تسفر في كل الأوقات عن وقوع حالات طوارئ".

12- وتشيع فكرة ترادف حالة الطوارئ مع الأزمة "الوشيكة" أو مع "التهديد" بوقوعها في مقابل لحظة الأزمة الحادة. فنحن لا نرتقب حدوث المجاعة أو إعلان حدوثها حتى نتدخل، ولكننا نبادر بالتدخل للحيلولة دون وقوعها. ويفضي ذلك

---

[5] الوثيقة WFP/CFA: 21/10 Add.1.

[6] شمل الاستعراض بحث التعاريف والمواد الإرشادية لمنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، ومكتب تنسيق الشئون الإنسانية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي؛ وفيما يتعلق بالكوارث والأزمات وحالات الطوارئ، تم بحث التعاريف والمواد الإرشادية لمفوضية الأمم المتحدة لشئون اللاجئين ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، ومنظمة الصحة العالمية، واللجنة الدولية للصليب الأحمر، وإدارة التنمية الدولية، ومكتب المساعدة الأمريكية في حالات الكوارث الخارجية التابع للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، والوكالة اليابانية للتعاون الدولي، واللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات؛ وفيما يتعلق بحالات الطوارئ المعقدة وغير المعقدة: مكتب المفوضية الأوروبية للشؤون الإنسانية، ومشروع المؤشرات المحددة والقابلة للقياس والممكن تحقيقها والواقعية زمنيا (سفير)، ومعهد التنمية الخارجية، ومنظمة مكافحة الجوع، واتحاد العمل من قبل الكنائس معا، والاتحاد الدولي للأعمال الخيرية الكاثوليكية، ومنظمة خدمات الإغاثة الكاثوليكية، واللجنة النرويجية للاجئين، ولجنة أكسفورد للإغاثة من الجوع، ومنظمة إنقاذ الطفولة (المملكة المتحدة)، ومنظمة الرؤية الدولية، والأوساط الأكاديمية.

إلى ضرورة العمل مبكرا على تفادي حالة الطوارئ الحادة ذاتها وحماية أو إعادة إنشاء سبل المعيشة كجزء من الاستجابة للطوارئ[7].

13- ولا يحدد أي تعريف من التعاريف التي تمت دراستها لحالة الطوارئ الوقت الذي يتوقع انتهاء الطوارئ فيه. ويشدد بحث قام بإجرائه مؤخرا الفريق العامل المشترك بين مجموعة الأمم المتحدة الإنمائي واللجنة التنفيذية للشؤون الإنسانية والمعني بقضايا الانتقال على الحاجة إلى المرونة في تحديد الوقت الذي تنتهي فيه أزمات ما بعد النزاع[8]. وتشير وثيقة السياسات التي أعدها **البرنامج** بعنوان "الانسحاب من حالات الطوارئ" (WFP/EB.1/2005/4-B) منطلقات تقديم المساعدات لإنهاء حالة الطوارئ أو انتقالها إلى البرمجة الطويلة الأجل.

14- ومن المسلم به في كل تعاريف "الطوارئ" التي تمت دراستها أن الحكم التقديري المستند إلى العوامل الخاصة بكل حالة يساعد على تحديد ما إذا كانت الحالة تستوفي شروط حالة الطوارئ أم لا، أو ما إذا كانت مؤهلة الحصول على مساعدات الطوارئ، وهذا هو الأهم. ومثال ذلك أن مكتب المفوضية الأوروبية للشؤون الإنسانية يسعى، من خلال البحث المتواصل في معايير استراتيجيات التدخل، إلى تحديد المنطلقات المسوغة للتدخل، مثل نسبة عدد السكان المتضررين، ولكنه يسلم بضرورة أن يستند القرار بقوة إلى "الآراء والمعلومات" المستمدة من خبرائه الميدانيين وإلى "تقديرات" موظفيه المكتبيين"[9].

أسباب تعديل التعريف

15- تفترض التعاريف العامة لحالات الطوارئ التي يستخدمها **البرنامج** ووكالاته الإنسانية الشريكة أن الصيغ التقييدية المفرطة تعوزها الحساسية للسمات التي تنفرد بها كل حالة طوارئ وقد تفرض عراقيل بيروقراطية تحول دون سرعة الاستجابة لها. ولابد من استكمال التعريف بتقدير سريع ومهني لجدوى المساعدات الغذائية الطارئة استنادا إلى مجموعة من العوامل الخاصة بكل حالة. ويحدد **البرنامج** ما إذا كانت الآثار الناجمة عن واقعة أو مجموعة وقائع على السكان تقتضي تقديم موارد غذائية استثنائية من خلال المعلومات الجوهرية المستمدة من مصدرين أساسيين، هما: (1) الإنذار المبكر والاستعداد للطوارئ، بما في ذلك التحليلات الأساسية لهشاشة الأوضاع؛ (2) تقديرات احتياجات الطوارئ، التي تشمل تحليل الحالة التغذوية ومدى ارتباط ندرة الأغذية التي يحتاجها السكان الضعفاء بعدم توافر و/أو الافتقار إلى سبل الحصول عليها.

16- ويوفر تعريف حالات الطوارئ المستخدم حاليا في **البرنامج** السياق العام الذي يسترشد به **البرنامج** في قراراته بشأن الانطلاق في تنفيذ عمليات الطوارئ. وينبغي أن يعبر هذا التعريف قدر المستطاع عن التحديات القائمة والممارسات الجارية. كما ينبغي على وجه التحديد أن يعترف صراحة بما يلي: (1) المخاطر التي تلحق بسبل المعيشة باعتبار أن تلك المخاطر جزء لا يتجزأ من حالات الطوارئ؛ (2) قبول "الطوارئ المعقدة" باعتبارها فئة مستقلة (3) دور تقدير الاحتياجات.

سبل المعيشة والجوع الهيكلي في مقابل الجوع العابر

17- يمثل استخدام موارد الطوارئ لحماية وإنقاذ سبل المعيشة سياسة وممارسة تشغيلية قديمة في **البرنامج** . وتبين معايير عام 1986 بشأن سياسة تقديم موارد الطوارئ الشروط التي تقدم بموجبها موارد الطوارئ في حالات الطوارئ البطيئة

---

(8) "وفقا للأمم المتحدة، يشير "الانتقال" إلى تلك الفترة من الأزمة التي يكون فيها من الحاسم تقديم مساعدات خارجية لدعم أو تعزيز عمليات السلام التي ما زالت هشة أثناء الأزمة عن طريق المساعدة على تهيئة الظروف لإحلال الاستقرار السياسي، والأمن، والعدالة، والإنصاف الاجتماعي." تقرير الفريق العامل المشترك بين مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية/اللجنة التنفيذية للشؤون الإنسانية والمعني بقضايا الانتقال، 2004.

(9) مكتب المفوضية الأوروبية للشؤون الإنسانية، 2003.

(10) الوثيقة WFP/CFA: 21/10 Add.1. ، على الرغم من عدم الإشارة مباشرة إلى "سبل المعيشة"، وهو مصطلح أكثر شيوعا اليوم مما كان عليه منذ عشرين عاما، تؤكد إرشادات السياسات أنه من الملائم استعمال معونة الطوارئ الغذائية في حالات الطوارئ البطيئة الظهور لأنها "تساهم... في تحسين حالة الأمن الغذائي للأسرة على المدى الطويل"، و"تسمح للأسر بالاستثمار في مستقبلها وإنقاذ أرواح أعضائها"، و"تساهم في خفض تعرض الناس في المستقبل لخطر المجاعة".

(11) الوثيقة WFP/EB.A/2003/5-A.

البرنامج سيقدم المساعدة الإنسانية "بطرق تدعم سبل الرزق"[12]. ومن المسلم به في عنصر سبل العيش في حالات الطوارئ أن تضاؤل قدرة الأسرة على اكتساب الغذاء اللازم ليقيم أودها ينجم عن مجموعة من الحوادث وليس عن حادث مسبق واحد، وأنه يلزم في بعض الأحيان التبكير بتقديم المساعدة لتفادي وقوع خسائر لا سبيل إلى إصلاحها في القدرات.

18- وأحد المخاطر التي تنطوي عليها محاولة حماية سبل المعيشة أثناء التصدي لحالات الطوارئ هو الانجذاب بشكل طبيعي نحو استخدام الموارد الغذائية المخصصة للتصدي لصدمة ما أو لمجموعة من الصدمات في معالجة حالات انعدام الأمن الغذائي المزمن، خاصة أن المجتمعات المحلية التي تعاني بالفعل من انعدام الأمن الغذائي المزمن تتعرض على وجه الخصوص للصدمات. وتتمثل سياسة **البرنامج** في ضرورة معالجة الحالات المزمنة من خلال برامج التنمية الطويلة الأجل، على الرغم من أن التمييز بين الاحتياجات المزمنة والاحتياجات العابرة في حالات الأزمات يطرح تحديا كبيرا أمام تقدير احتياجات الطوارئ[13]. وكان الاعتراف بأن الكثير من حالات الطوارئ "المزمنة"، مثل حالات الطوارئ في إثيوبيا والسودان، تجمع بين الإغاثة والإنعاش والتنمية وباتت تتطلب منظورا للتنمية على الأجل الأطول، أحد العوامل التي أنشئت من أجلها فئة العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش، وتحديدا من أجل إتاحة أداة تُؤثر الانتقال على استخدام الحلول القصيرة الأجل.

البرنامج وحالات الطوارئ وفيروس نقص المناعة البشرية

19- تغيرت خريطة الطوارئ في العالم على مدى العشرين عاما الماضية جراء تفشي فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز. وبات التصدي للكارثة الإنسانية التي يسببها فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز في كثير من أنحاء العالم النامي يمثل حجر الزاوية الذي يستند إليه **البرنامج** في وجوده التشغيلي. وهذه الأزمة تمثل بجلاء كارثة عالمية. وأدى استشراء هذا المرض في البلدان الفقيرة إلى تفاقم حالات الطوارئ الغذائية والجوع المزمن بين أشد السكان فقرا، وهو ما يتجلى في أوضح صوره في الجنوب الأفريقي. على أن من الواضح أن فيروس نقص المناعة البشرية يتطلب استجابة أطول أجلا مما في عمليات الطوارئ. وبالنظر إلى أن فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز يجمع بين بعض الخصائص التي تتسم بها حالات الطوارئ البطيئة الظهور التي من المؤكد أنها تتطلب استجابة على الأجل الأطول، فإن **البرنامج** قد ينظر إلى فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز باعتباره أساسا لتنفيذ العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش عندما يمثل خطرا يهدد الأمن الغذائي ويؤثر على معدل الوفيات بأشكال مشابهة للكوارث الأخرى[14].

حالات الطوارئ المعقدة

20- كنا حتى أواخر الثمانينات ننظر في أغلب الأحيان إلى حالات الطوارئ بوصفها كوارث طبيعية، ولم نكن نعتبرها أزمات من صنع الإنسان ينجم عنها تشريد السكان الضعفاء إلا في قليل من الأحيان. وتغيرت هذه النظرة في ظل انتشار النزاعات المدنية في مرحلة ما بعد الحرب الباردة. فلقد كانت النزاعات الداخلية التي تفاقمت في كثير من الأحيان بفعل الكوارث الطبيعية، سببا في وقوع أعداد كبيرة من الضحايا المدنيين. وولدت هذه الأوضاع احتياجات إنسانية هائلة، خاصة بين المشردين داخليا واللاجئين. ويمكن أن تشمل أيضا حالات الطوارئ المعقدة، في ظل التحرك نحو التسوية السياسية وإحلال السلام، الاحتياجات الإنسانية للمحاربين الذين يتم تسريحهم. واستمر مفهوم "الطوارئ المعقدة" في التطور وظل يتسع في أعقاب حالة الاضطراب التي أعقبت الحرب الباردة. وتتمثل السمات المشتركة لحالات الطوارئ المعقدة في النزاع الأهلي، وغياب السلطة والأمن، والانتهاكات الصارخة لحقوق الإنسان، والنزوح، وتعطيل البنية الأساسية واختلال النظم الاقتصادية، وارتفاع مستويات انعدام الأمن الغذائي[15]. ولعل النزاع أكثر الأسباب ارتباطا بالطوارئ المعقدة، وإن كانت هناك في كثير من الأحيان عوامل كثيرة أخرى وراء استفحال تلك الأزمات، مثل انعدام الأمن الغذائي المزمن، والأمراض، والانهيار الاقتصادي، وارتفاع وطأة الدين الخارجي، والتدهور البيئي.

21- وفي عام 1994، وافقت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات على التعريف التالي لحالات "الطوارئ المعقدة": "أزمة إنسانية في بلد أو إقليم أو مجتمع انهارت فيه السلطة بشكل كامل أو واسع النطاق نتيجة نزاع داخلي أو خارجي، وهي أزمة تتطلب استجابة دولية تتجاوز حدود أو طاقة أي وكالة منفردة أو برنامج قطري جار للأمم المتحدة"[16].

---

[12] "المبادئ الإنسانية"(الوثيقة WFP/EB.1?2004/4-C).

[13] "تقدير احتياجات الطوارئ" (الوثيقة WFP/EB.1/2004/4-A).

[14] الوثيقة WFP/EB.1/2003/4-B.

[15] منظمة الأمم المتحدة للطفولة، 1999. *Humanitarian Principles Training: A Child Rights Protection Approach to Complex*

[16] اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، الدورة العاشرة، ديسمبر/كانون الأول 1994.

انعدام الأمن الغذائي في حالات الطوارئ: الماشية في مقابل سبل المعيشة

22- يعبر تعريف حالات الطوارئ لعام 1970 عن عالم مختلف نوعا ما عن الواقع الذي يصادفه **البرنامج** اليوم في حالات الطوارئ. ففي مجرد بضع سنوات أثناء حقبة التسعينات، تحول **البرنامج** من العمل الذي كان مكرسا في معظمه للتنمية إلى تخصيص زهاء 80 في المائة من نفقاته التشغيلية لحالات الطوارئ والأزمات الممتدة. كما تغيرت طبيعة استجاباته لحالات الطوارئ بشكل متزايد نحو حالات النزاع وما بعد النزاع، وكذلك إلى الأزمات الاقتصادية البطيئة الظهور والفجائية، مثلما في أوروبا الشرقية، ورابطة الدول المستقلة، وإندونيسيا. وفي الوقت ذاته، عمل **البرنامج** والجهات الأخرى العاملة في مجال المساعدة الإنسانية على توسيع فهمهم لأهمية سبل المعيشة في حالات الطوارئ، ليتجاوزوا بذلك حدود تعريف عام 1970 الذي كان يصنف "نفوق الحيوانات" بأنه أهم إشارة لتعرض سبل المعيشة للخطر. وأما اليوم فإننا لا نقبل أن يكون "نفوق الحيوانات" في حد ذاته العامل المحدد لتدهور سبل المعيشة ومعاناة البشر، بل ومن باب أولى ألا يكون بنفس أهمية فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز أو الانهيار الاقتصادي على سبيل المثال. ويعد ضياع أو تصفية الأصول عاملا رئيسيا مؤثرا على هشاشة الأوضاع. وبالمثل فإن الكوارث التقنية أو البيولوجية قد تتسبب أو تسهم في حالات الطوارئ. واستخدام تعريف معدل يشمل رؤية أوسع لسبل العيش ويقر بالنزاع والقلاقل السياسية باعتبارها تمثل البيئة التي يعتاد **البرنامج** العمل فيها سيعبر بصورة أفضل عن عالم الطوارئ الذي يعيشه **البرنامج** اليوم.

التوصيات

23- مازال تعريف حالات الطوارئ الذي دأب **البرنامج** على استخدامه منذ أمد بعيد يحدد الإطار العام الملائم لعمله في حالات الطوارئ ويتماشى مع التعاريف التي يستخدمها شركاؤه الإنسانيون الرئيسيون. ويحقق هذا الإطار التعريفي، بالاقتران مع المعايير القائمة بشأن سياسة **البرنامج** في تقديم موارد الطوارئ، التوازن بين السماح بالمرونة في الاستجابة بسرعة لمختلف الأزمات، وإتاحة المساءلة عن تخصيص المعونات الغذائية الطارئة أمام الجهات المانحة. ومع إدخال بعض التعديلات، يمكن أن يعبر التعريف الحالي بشكل أفضل عن التغييرات والاتجاهات التي تشهدها البيئة الإنسانية العالمية وسياسات **البرنامج** وممارساته التي دأب على انتهاجها في حالات الطوارئ منذ أمد طويل.

24- واستنادا إلى المناقشة الواردة أعلاه، تقترح الوثيقة أن يستخدم **البرنامج** التعريف المعدل التالي لحالات الطوارئ. وترد التعديلات المدخلة على التعريف الحالي بالحروف البارزة:

"لأغراض مشروعات **البرنامج** الخاصة بحالات الطوارئ، تُعرّف الطوارئ بأنها الحالات العاجلة التي يتوافر فيها دليل واضح على وقوع حادث **أو سلسلة حوادث** من شأنها أن تفضي إلى معاناة البشر أو **تمثل تهديداً وشيكاً للأرواح أو سبل المعيشة**، دون أن تكون لدى الحكومة المعنية وسائل لمواجهتها، وأن يكون ذلك الحادث أو تلك السلسلة من الحوادث غير عادية بصورة واضحة وتؤدي إلى تعطيل الحياة داخل المجتمع على نطاق استثنائي.

)أ(الكوارث الفجائية، مثل الزلازل، والفيضانات، وغزوات الجراد، والكوارث غير المنتظرة المشابهة؛

وال ندرة الأغذية التي تنشأ عن أسباب بطيئة التطور مثل الجفاف والفشل المحصولي، والآفات، والأمراض، التي