



استعراض الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر لعمليات الانتعاش

تقرير موجز

© الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر
والهلال الأحمر

يمكن اقتباس أي جزء من هذا الكتيب أو استنساخه أو ترجمته إلى لغات أخرى أو تكيفه لتلبية الاحتياجات المحلية دون الحصول على تصريح مسبق من الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر شريطة ذكر المصدر بوضوح. ولا تعبر الخرائط المستخدمة عن رأي الاتحاد الدولي أو الجمعيات الوطنية فيما يتعلق بالوضع القانوني لإقليم معين أو سلطاته بأي شكل من الأشكال.

صورة الغلاف: تصوير أولريك نورب جورغنسن/
الصليب الأحمر الدانمركي

جدول الأعمال العالمي للإتحاد الدولي (٢٠٠٦ - ٢٠١٠)

سيركز الإتحاد تركيزاً جماعياً على تحقيق الأهداف والأولويات التالية على مدى السنوات الخمس المقبلة:

أهدافنا

الهدف الأول: تقليل أعداد الوفيات والإصابات والآثار الناجمة عن الكوارث.

الهدف الثاني: تقليل عدد حالات الوفاة والمرض والآثار المترتبة على الأمراض وحالات الطوارئ في مجال الصحة العامة.

الهدف الثالث: زيادة قدرة المجتمع المحلي والمجتمع المدني والصليب الأحمر والهلال الأحمر على التصدي لأكثر حالات الاستضعاف إلحاحاً.

الهدف الرابع: ترويج احترام التنوع وكرامة البشر وتقليل التعصب والتمييز والاستبعاد الاجتماعي.

أولوياتنا

الارتقاء بقدراتنا المحلية والإقليمية والدولية على مواجهة الكوارث وحالات الطوارئ في مجال الصحة العامة.

تكثيف أعمالنا مع المجتمعات المستضعفة في مجالات النهوض بمستوى الصحة والوقاية من الأمراض والحد من مخاطر الكوارث.

تحقيق زيادة ملموسة فيما نضطلع به من برامج وأنشطة للمناصرة في مجال الإيدز وفيروسه.

تجديد مناصرتنا للقضايا الإنسانية ذات الأولوية، وعلى وجه الخصوص مكافحة التعصب والوصم بالعار والتمييز وترويج الحد من مخاطر الكوارث.

٢٠٠٦

الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر

صندوق البريد: ٣٧٢

سويسرا ١٢١١/جنيف ١٩

رقم الهاتف: ٤٢٢٢ ٤١ ٢٢ ٧٣٠

رقم الفاكس: ٠٣٩٥ ٤١ ٢٢ ٧٣٣

البريد الإلكتروني: secretariat@ifrc.org

الموقع على شبكة انترنت: www.ifrc.org

توطئة

لا تسبب كارثة طبيعية كبرى لدى حدوثها خسائر فادحة في الأرواح والممتلكات فحسب بل غالباً ما تهدد أو تقضي على سبل عيش الناجين ومستقبلهم أيضاً. ويعتبر تقديم الدعم إلى المجتمعات المحلية لتعيد بناء منازلها وخدماتها وحياتها مهمة معقدة تحتاج إلى وقت حتى تجنى ثمارها كما تبين من كارثة تسونامي (أمواج المد العالي) والزلازل التي هزت آسيا مؤخراً. وعلى الرغم من ذلك، من الضروري مساعدة المتضررين على الانتعاش من تلك المحن والمساهمة في تعزيز قدرة المجتمعات المحلية على الانتعاش من الكوارث في المستقبل.

ولهذا السبب، طلب الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر إجراء استعراض شامل لتجاربه في إطار عدد من عملياته الماضية والجارية للانتعاش من الكوارث الطبيعية خلال عام ٢٠٠٥. وقد رغبتنا في الاطلاع على الإنجازات المحققة والمجالات التي كان من الممكن تحسينها بحيث يتسنى لنا تعزيز جودة برامجنا الحالية والمستقبلية في مجال الانتعاش باستمرار في البلدان المتضررة من الكوارث الطبيعية.

وسلط الاستعراض الضوء على عدة دروس مهمة استخلصها الاتحاد من الأفكار الصريحة التي عبر عنها كل من جمعياتنا الوطنية وموظفينا المعنيين بالعمليات. وتم إعداد الوثائق عن عدد من المجالات المحسنة من حيث الممارسات في إطار عمليات الاتحاد وتحديد عدد من المجالات التي يلزم تحسينها.

وتعزيز مواجهتنا في مجال الانتعاش عملية مليئة بالتحدي غير أن الاتحاد ملتزم بإجراء تلك التحسينات. ومن المزمع مشاطرة النتائج والتوصيات الناجمة عن هذا الاستعراض لعمليات الانتعاش ومناقشتها على نطاق واسع مع جمعياتنا الوطنية حتى نتتمكن من تحديد خطة عمل تكون أكثر فعالية لتطبيق الدروس المستفادة.



يوهان شار
الممثل الخاص المعني بعمليات مواجهة كارثة تسونامي
الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر



مقدمة

تتطلب بعض الكوارث مواجهة خاصة من حيث طبيعتها وحجمها. فقد تضررت خمسة بلدان من إعصار ميتش الذي هب عام ١٩٩٨ في آن واحد. ووقع الزلزال الذي هز مدينة مكسيكو عام ١٩٨٥ في بيئة حضرية مكتظة بالسكان. وهيمن الوضع السياسي على جهود الإغاثة عقب الزلزال الذي أصاب أرمينيا عام ١٩٨٨. واجتاحت الفيضانات موزامبيق مرتين، أي مرة خلال سنة ٢٠٠٠ ومرة أخرى بعد عام واحد. ودمرت كارثة تسونامي الآسيوية التي تعتبر من أفظع كوارث الحقبة الأخيرة المجتمعات المحلية في عدة بلدان تقع في قارتين في شهر كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤.

ويواجه الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر (الاتحاد) الكوارث الطبيعية الكبيرة والصغيرة التي يمكن التنبؤ بحدوث بعضها ويستحيل التنبؤ بوقوع بعضها الآخر. وما زال يتحسس طريقه في السياق المعقد للكوارث الكبيرة ولا سيما فيما يتعلق بدرجة مساهمته وطبيعتها بعد انتهاء مرحلة الطوارئ مع أن اضطراره بتنظيم العمليات خلال الكوارث الصغيرة والمتوسطة أمر مألوف.

وقد تجددت الرغبة في تنظيم نهج الاتحاد المعتمد في إطار عمليات الانتعاش نتيجة لكارثة تسونامي التي حدثت عام ٢٠٠٤ اعترافاً بضرورة وضع سياسات واتخاذ تدابير لمواجهة كوارث طبيعية كبرى من هذا القبيل. وعليه، طلب الاتحاد إجراء استعراض لعمليات الانتعاش في سياقات معينة يغطي العشرين سنة الماضية بغية تحديد الأنماط المتكررة والممارسات الجيدة وتقديم التوصيات بشأن العمليات القادمة. وتشير «عمليات الانتعاش» في سياق الاتحاد إلى البرامج التي تتخطى نطاق توفير خدمات الإغاثة الفورية لمساعدة المتضررين من مجمل آثار كارثة على إعادة بناء منازلهم وحياتهم وخدماتهم وتعزيز قدرتهم على التصدي للكوارث في المستقبل.

واختلفت جميع عمليات الانتعاش التي نظمها الاتحاد في ستة سياقات جرى استعراضها اختلافاً شديداً ونمت عن فهم متعمق لطائفة كبيرة من التجارب. وقد نظم الاتحاد في هندوراس التي كانت في عداد البلدان الخمسة المتضررة من إعصار ميتش برامج لإعادة بناء المساكن. وفي تركيا، حث الزلزال على تنظيم برنامج رئيسي للانتعاش من الكارثة في المناطق الحضرية انطوى على إعادة بناء الهيكل الاجتماعي الأساسي ودعم أنشطة التأهب للكارثة. وركز الاتحاد أعماله في مجال الانتعاش على المدارس عقب الزلزال الذي هز إيران. ووضع برنامجاً لتوفير مبانٍ تقاوم الأعاصير من أجل تلبية الاحتياجات في مجال الإيواء وإنعاش مزارع المانغروف بهدف مواجهة سلسلة من الأعاصير التي هبت في فيتنام. وركز جهوده على مجالي الصحة العامة والمأوى عقب الفيضانات التي اجتاحت موزامبيق. وفي سوازيلاند، تم التركيز على الانتعاش من حالات الجفاف والأمن الغذائي.

وشمل الاستعراض جوانب مختلفة من نهج الاتحاد المتبع لتنظيم عمليات الانتعاش السابقة وقدم عدداً من التوصيات المحددة بناء على نتائجه. وتلخص هذه الوثيقة النتائج والتوصيات الرئيسية.

وبين الاستعراض عدة عيوب مسجلة في عمليات الانتعاش السابقة التي نظمها الاتحاد. واستكشف أيضاً أمثلة على التدخلات الموفقة التي قد ترسي القاعدة لاستراتيجيات الاتحاد القادمة في مجال الانتعاش. وتم إعداد وثائق بشأنها كذلك.



تصوير يوشي شينيدو/الاتحاد الدولي



تصوير كريستوفر بلاك/الاتحاد الدولي

الأهداف المنشودة والمنهجية المتبعة

استهدف الاستعراض أساساً استخلاص الدروس من التجارب الماضية لفائدة العمليات المنظمة في البلدان المتضررة من كارثة تسونامي. وعلماً بأن هناك احتمالاً شديداً أن يواصل الاتحاد مساهمته في برامج الانتعاش وإعادة التعمير بعد الكوارث في المستقبل، فقد كان الهدف الثاني المنشود جمع تجاربه كمؤسسة في إطار مواجهة الكوارث الكبيرة واستعراضها وتحليلها واستخدام الاستنتاجات كأساس لوضع السياسات والإرشادات في المستقبل.

تولى خبير استشاري خارجي إجراء الاستعراض في الفترة المتراوحة بين شهر تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥ وشهر آذار/مارس ٢٠٠٦. وأجريت دراسات ميدانية في ستة بلدان موجودة في أربع قارات تمثل أشكالاً مختلفة من الكوارث أي إعصار ميتش (هندوراس عام ١٩٩٨) وزلزال بحر مرمره (تركيا عام ١٩٩٩) والفيضانات (موزامبيق عامي ٢٠٠٠ و ٢٠٠١) وزلزال مدينة بام (إيران عام ٢٠٠٣) وعدة أعاصير وفيضانات (فيتنام) وحالات الجفاف طويلة الأمد (التي مازالت قائمة في سوازيلاند). وفضلاً عن ذلك، أعطت الدراسات النظرية عن الزلازل التي هزت أرمينيا وجوجارات (الهند) والمكسيك نظرة أطول أمداً عن عمليات الاتحاد في مجال الانتعاش. ولم يتسن إجراء استعراض في البلدان المتضررة من كارثة تسونامي غير أن تقارير عمليات التقييم والبعثات المعدة حتى الآن أتاحت مواداً مرجعية مفيدة.

وشملت الدراسات الميدانية بحثاً وثائقية ومقابلات مع الموظفين المعنيين في أمانة الاتحاد على مستوى الميدان والمقر في جنيف على السواء والجمعيات الوطنية المضيفة ومع شركاء خارجيين. وأعربت عدة جمعيات وطنية شريكة عن موقفها بشأن عمليات الانتعاش ووفرت المعلومات عن برامجها في البلدان قيد الاستعراض^١.

وركز الاستعراض تركيزاً خاصاً على عمليات الانتعاش التي ينظمها الاتحاد خلال الكوارث الكبيرة. ولم يكن الغرض منه إجراء تقييم للعمليات المنظمة في كل بلد أو لأداء الجمعية الوطنية في السياقات المعنية. كما أنه لم يستهدف إجراء تقييم شامل لأثر البرامج على المستفيدين.

١- الجمعية الوطنية المضيفة
هي جمعية الصليب
الأحمر أو الهلال الأحمر
الموجودة في البلد الذي
أصابته كارثة. أما الجمعية
الوطنية الشريكة فهي
جمعية الصليب الأحمر
أو الهلال الأحمر
الموجودة في بلد آخر تقدم
مساعدها إلى الجمعية
الوطنية المضيفة في إطار
مواجهة الكارثة.



السياسات والنهج المعتمدة للانتعاش

تناولت دراسات عديدة أجريت منذ منتصف السبعينات مسألة ما إذا كان ينبغي للاتحاد المشاركة في أنشطة إعادة التأهيل والانتعاش وإعادة التعمير بعد الكوارث وشروط هذه المشاركة. وعقب كل كارثة كبيرة شارك الاتحاد خلالها في برامج أطول أمداً للانتعاش وإعادة التعمير، أخذت الجمعيات الوطنية وأمانة الاتحاد بعض المبادرات لاعتماد نهج أكثر تناسقاً في إطار هذه العمليات. وعلى الرغم من ذلك، لم يتسم أي من تلك المبادرات بالتواصل وقد يعزى ذلك إلى حدوث مثل هذه الكوارث الكبيرة في فترات متقطعة فقط. ولم تتعاضد جميع الجهود الرامية إلى اتخاذ موقف نتيجة لوقوع كارثة طبيعية كبرى كل مرة أو لم تجر متابعتها وظل الاتحاد يشارك في عمليات الانتعاش حسب كل حالة.

ونتيجة لذلك، تعسر إعطاء صورة واضحة عن موقف الاتحاد فيما يتصل بعمليات الانتعاش بعد الكوارث في إطار الاستعراض. فلم يكن هناك أي تعريف متفق عليه أو سياسة فعالة أو شروط للمشاركة في عملية للانتعاش. وقد فضل العديد من المشاركين في المقابلات ولا سيما العاملين في الميدان استخدام عبارات مثل «إعادة التأهيل» و«إعادة التعمير» بدلاً من كلمة «الانتعاش» لأن هذه العبارات جسدت خطوات عملية ملموسة بدرجة أكبر وأنشطة يمكن تحديدها. وبصفة عامة، كان المقصود بعبارة إعادة التأهيل الامتداد الطبيعي لأنشطة الإغاثة ولم تنطو بالضرورة على المشاركة في أعمال إعادة التعمير الرئيسية. واستخدمت كلمة الانتعاش كمرادف لكلمة البناء وخاصة بناء المساكن الذي يعتبر مهمة معقدة وطويلة الأمد غير أنه مجال كان موضع تخصيص معظم الأموال.

واختلفت آراء المشاركين في المقابلات بشأن مدى مشاركة الاتحاد في أنشطة «الانتعاش». فقد أعرب بعضهم عن اعتقاده أن توسيع نطاق البرامج بحيث يتجاوز أنشطة الإغاثة أمر لا مفر منه بينما ساورت الشكوك بعضهم الآخر من حيث قدرة المنظمة على الاضطلاع بذلك. كما أعرب بعضهم عن قلقه الفعلي إزاء مسألة ما إذا كان من الممكن اعتبار عمليات الانتعاش مجرد امتداد لأنشطة الإغاثة أو إذا كانت هذه العمليات أو ثق صلة بالتنمية طويلة الأمد مما يتطلب اعتماد نهج تنظيمي مختلف.

وأرادت بعض الجمعيات الوطنية المشاركة في عمليات محدودة وقصيرة الأجل في مجال الانتعاش بينما رغب بعضها الآخر في تكريس ما يلزم من وقت لوضع برامج متكاملة والتخطيط بالتعاون مع المجتمعات المحلية وبناء قدرات الجمعيات الوطنية. وركزت جمعيات وطنية على الاضطلاع بمهمة إنسانية محدودة من جانب وأراد غيرها أن يعمل الاتحاد على توسيع نطاق عمله ليتخطى حتى عمليات الانتعاش ويشمل مجال التنمية من جانب آخر.

وإذ اعترف المشاركون في مؤتمر الاتحاد السابع عشر لجمعيات البلدان الأمريكية المعقود في سانتياغو في شبلي عام ٢٠٠٣ بأن الحكومات مسؤولة عن خطط إعادة التأهيل والتعمير وأن الجمعيات الوطنية لا تؤدي إلا دور المساعد لحكومات بلدانها، اقترحوا عدداً من الإرشادات الاستراتيجية للمشاركة في أنشطة إعادة التأهيل والتعمير:

(أ) ينبغي أن تركز أنشطة الجمعيات الوطنية في مجالي إعادة التأهيل والتعمير على تقييم مواطن الضعف والمخاطر؛

(ب) ينبغي وضع مشاريع إعادة التأهيل قبل أنشطة التخفيف من الآثار والوقاية والتنمية بحيث تحسن ظروف معيشة المستفيدين؛

(ج) ينبغي تعزيز مشاركة المجتمع في تصميم أنشطة إعادة التأهيل وتنفيذها؛

(د) ينبغي عقد شراكات استراتيجية تيسر التدخل في عمليات إعادة التأهيل والتعمير التي تؤدي إلى التنمية.^٢

وتعتبر هذه الإرشادات والتوصيات لإعادة التأهيل والتعمير أكثر الإرشادات والتوصيات شمولاً ضمن الاتحاد على الأرجح. ومن دواعي الأسف أنها لم تنشر أو تتابع أو تنفذ بانتظام.

التوصيات

- تحديد مدى مشاركة الاتحاد في أنشطة الانتعاش في مختلف الحالات والأطر.
- وضع سياسة رسمية بشأن عمليات إعادة التأهيل والانتعاش وإعادة التعمير بالاعتماد على السياسات والتدابير الراهنة وتنقيحها وتحديثها وأخذ مواقف الجمعيات الوطنية وسياساتها في هذه المجالات في الحسبان.
- وتوضيح مهام أمانة الاتحاد والوفود الإقليمية والجمعيات الوطنية والمراكز الإقليمية ومسؤولياتها في مختلف حالات الكوارث وسياقات عمليات الانتعاش.

٢- الاتحاد، تقرير المؤتمر السابع عشر لجمعيات البلدان الأمريكية، سنة ٢٠٠٣.

المشاركة في أنشطة الانتعاش

ظهرت النظرة العملية المتمثلة في ربط أنشطة الإغاثة والانتعاش والتنمية منذ السبعينات. ووفقاً لتقرير تانسلي، يعترف الصليب الأحمر أيضاً باتجاه التفكير السائد حالياً في الأوساط الدولية بخصوص الكوارث أي اعتبار الإغاثة في حالات الكوارث جزءاً لا يتجزأ من المساعدة الإنمائية ووجوب التخطيط لها باستمرار ابتداء من مرحلة ما قبل الكوارث ومروراً بمرحلة الطوارئ ووصولاً إلى مراحل إعادة التأهيل والتعمير مع مراعاة وقعها الإنمائي^٣. وفي الظروف الحالية، نادراً ما تخطط عمليات الاتحاد بتحديد أهداف في مجال الانتعاش منذ البداية. وقد أصبحت أنشطة الانتعاش بالأحرى رداً على توفر الأموال المخصصة للإغاثة.

يشارك الاتحاد في عمليات الانتعاش بعدة طرق:

- (أ) خلال الكوارث الموسمية التي يمكن التنبؤ بها مثل الأعاصير، هناك مجال لتوقع الاحتياجات ومستوى الدعم الخارجي اللازم إلى حد ما. وفي هذه الحالات، تنظم بعض الأنشطة في مجال إعادة التأهيل بوصفها امتداداً لبرامج الإغاثة أساساً دون الاضطلاع بأي أعمال رئيسية في مجال الانتعاش وإعادة التعمير. وتندرج الأعاصير في بنغلاديش وفي الكاريبي والفيضانانات محدودة النطاق في الصين في هذه الفئة. وتكفي نظم الاتحاد والجمعيات الوطنية المضيفة القائمة لتدبر مثل هذه العمليات على نحو فعال مما يستغرق عادة ما بين ستة أشهر وسنة.
- (ب) خلال الكوارث الزاحفة مثل الجفاف، تمتدح أنشطة الإغاثة والبرامج طويلة الأجل ويصعب بالتالي التمييز بين أنشطة بناء القدرات طويلة الأجل وعمليات الإغاثة. وتكرر هذه الكوارث وتكون دورية في الغالب. ومع ذلك، من المحتمل ألا تسمح بعض الوكالات الممولة باستخدام الأموال المخصصة للإغاثة لتمويل برامج الانتعاش طويلة الأجل مما قد يستهل تناول الأسباب الكامنة التي تفسر حدوث الكوارث. ولا تتسق القضايا المزمعة اتساقاً تاماً مع نداءات الإغاثة ولا يبدو أن الاتحاد يحسن ترويج هذه القضايا وخاصة من حيث الاستفادة من الأموال المخصصة للتنمية. ونتيجة لذلك، قد تتولى المنظمة توزيع الأغذية في حين أن دعم الأمن الغذائي هو التدخل المناسب.
- (ج) خلال الكوارث الكبرى السريعة مثل الزلازل، تولى وسائل الإعلام عناية شديدة للأمر وقد يتبرع الناس بمبالغ كبيرة. وإضافة إلى ذلك، تجري تلبية احتياجات الإغاثة بسرعة مما يترك في حوزة الاتحاد مبالغ طائلة من الأموال غير المنفقة. والأفكار محدودة بشأن أفضل الطرق لإنفاق الأموال من أجل تقديم المساعدة في إطار أنشطة الانتعاش وغالباً ما تتخذ قرارات عاجلة من أجل استخدام الأموال المتاحة في مجال إعادة التعمير ولا سيما توفير المساكن. وبالنسبة إلى تبرعات الجمهور، هناك أيضاً اتجاه متمثل في اختيار مشاريع واضحة تنسجم مع تصورات الجمهور بشأن المساعدة الإنسانية.

وتكشف الكوارث عن المشاكل الاجتماعية والاقتصادية الدفينة التي كانت تواجه قبل حدوثها مما جعل السكان أكثر عرضة لآثارها في أشد البلدان تضرراً. ولا يمكن الشروع في التصدي لتلك المشاكل إلا عبر برامج الانتعاش وإعادة التعمير طويلة الأجل. وتدرك معظم المنظمات الإنسانية ذلك غير أن هذه الأمور لا توضح للجمهور والحكومات ولا تحدد في نداءات التمويل.

وقد أفادت معظم الجمعيات الوطنية الشريكة بأن مصادرها الرئيسية لتمويل أنشطة الانتعاش هي أموال الإغاثة غير المنفقة وأن من النادر إتاحة الأموال المخصصة للتنمية لهذا الغرض مما يحثها على إنفاق الأموال بسرعة ويجعل اعتماد نهج إنمائي أطول أمداً في مجال الانتعاش أمراً عسيراً.

واتضح أن الجمعيات الوطنية المضيفة ترغب في إنفاق المزيد من الأموال على بناء قدراتها على مواجهة الكوارث في المستقبل وتدعيم برامجها العادية في حال توفر كميات كبيرة من الأموال. ويحدث ذلك بصفة متزايدة إذ أصبحت أنشطة بناء قدرات الجمعيات الوطنية عنصراً معيارياً من نداءات الاتحاد. وفي الواقع، ركز النداء المتعلق بكارثة تسونامي على بناء قدرات الجمعيات الوطنية كجزء لا يتجزأ من عمليات الإغاثة.

٣-٥. تانسلي، التقرير
الختامي، برنامج للصليب
الأحمر، ١٩٧٥،
الصفحة ٧٤ من النص
الأصلي.

التوصيات

- وضع إرشادات وإجراءات تشغيلية معيارية بشأن عمليات تتجاوز نطاق أنشطة مواجهة الطوارئ بأخذ مختلف سياقات الانتعاش في الحسبان.
- تعزيز فرص تركيز أنشطة المواجهة على الاحتياجات طويلة الأمد وعلى التصدي للمشاكل المتكررة في سياق الكوارث الموسمية والمزمنة.
- وضع استراتيجية إعلامية جيدة تستهدف الجمهور والمانحين والمستفيدين وتعلق بأسباب إنفاق الأموال على البرامج طويلة الأجل وبفوائد ذلك.
- وضع استراتيجية بتوجيه من الجمعيات الوطنية الناجحة فيها للاستفادة من الأموال المخصصة للتنمية في إطار أنشطة الانتعاش بعد الكوارث.



الحصر والتخطيط

لا يستطيع الاتحاد وضع الاستراتيجيات وتحديد المعايير على انفراد. ومن الجلي أن تنظيم أنشطة التقييم والتخطيط في مجال الانتعاش وتنسيقها من الناحية الاستراتيجية مهمتان تدرجان في مهام الحكومة الوطنية غير أن النظام الوطني قد يصبح في الواقع مثقلاً بالأعباء في أعقاب كارثة إلا إذا كانت الحكومة شديدة القوة والخبرة. وينبغي للاتحاد من حيث المبدأ أن ينسجم مع «الصورة الكبيرة» بالاعتماد على مجموعة واسعة من المصادر لتكوين صورته بشأن ما يلزم إنجازه وأفضل طريقة لتحقيق ذلك. ومع ذلك، تخضع أمانة الاتحاد وكل جمعية وطنية شريكة لضغط المانحين والحكومات حتى تخصص بسرعة المبالغ الطائلة غير المنفقة على مواجهة الطوارئ لأنشطة الانتعاش. والاتجاه المسجل نتيجة لذلك بالنسبة إلى الاتحاد والجمعيات الوطنية الشريكة بشكل فردي أو جماعي هو البحث عن مشاريع معينة لتخصيص الأموال بسرعة ولا سيما مشاريع البناء عوضاً عن تنفيذ استراتيجية عامة. ويصبح التخطيط بالتالي عملية لتخصيص الأموال بدرجة أكبر وحواراً متواصلاً للتخطيط الاستراتيجي مع السلطات الوطنية والجمعية المضيفة بدرجة أقل.

وتوحي الدروس المستخلصة من عمليات الانتعاش العديدة السابقة بأن الاتحاد ليس مستعداً استعداداً جيداً لإجراء حصر جدير بالثقة للاحتياجات في مجال الانتعاش. فلم يجر أي حصر منتظم لاحتياجات الانتعاش في إطار العمليات منذ البداية حتى تاريخ تنظيم عملية مواجهة كارثة تسونامي. وكانت الفرق المعنية بعمليات الانتعاش تحشد إذا رئي أن نطاق العمليات يتخطى أنشطة الإغاثة. وتضاف احتياجات الانتعاش إلى نداءات الطوارئ تارة وتوجه نداءات خاصة تارة أخرى.

وتعمل معظم الجمعيات الوطنية تحت ضغط حكومات بلدانها والجمهور حتى تحضر في أسرع وقت ممكن. وفي معظم العمليات، تحشد أمانة الاتحاد فريقياً لحصر الاحتياجات بينما ترسل عدة جمعيات وطنية شريكة أيضاً فرقها لإجراء عمليات حصر مستقلة. وقد خلص الاستعراض إلى أن نشر فريق مشترك بين الأمانة والجمعيات الوطنية الشريكة معني بحصر احتياجات الانتعاش بسرعة بعد حدوث كارثة تسونامي ساعد على إثراء الجمعيات الوطنية الشريكة عن العمل بطريقة غير منسقة وانفرادية وحسن منزلة الاتحاد لدى المتبرعين بالإعانات والسلطات الوطنية. وفي الوقت ذاته، لا يمكن إجراء حصر تقني كامل لاحتياجات الانتعاش في فترة اشتداد حالة الطوارئ إذ تعجز الفئات السكانية المتضررة والسلطات والجمعية الوطنية المضيفة عن تحديد الاحتياجات طويلة الأمد تحديداً دقيقاً في هذه المرحلة.

ومن الممكن تعجيل الأمور في وقت لاحق وتحسين جودة النتائج بتكرير ما يكفي من الوقت في البداية للتشاور مع السكان المتضررين وسائر أصحاب المصلحة. ففي هندوراس، أتاحت الجمعيات الوطنية الشريكة التي اتسمت أنشطتها في مجالي التخطيط والتشاور بدرجة أكبر من الشمول مساكن أنسب وأكثر صموداً مقارنة بالجمعيات النظرية التي انتقلت إلى مرحلة التنفيذ بسرعة شديدة.

ويعتبر حصر الاحتياجات أيضاً مسألة متواصلة وخاصة في الظروف المتقلبة التي يشهدها الناس الذين فقدوا منازلهم وموارد دخلهم و/أو أفراد أسرهم. ولا يمكن أن يستوعب حصر واحد نمط الاحتياجات المتغير لدى السكان المتضررين مع مرور الزمن. وفي معظم العمليات، لم تنظم أنشطة حصر منتظمة لتحديد الاحتياجات المتغيرة وتصورات المستفيدين بعد الحصر الأول الذي وضع صيغة برامج الانتعاش. وفي جميع الحالات وعلى الرغم من حصر الاحتياجات العامة، فقد اعتمدت الخطط الناجمة على الإمدادات والجهات المانحة بدلاً من استنادها إلى الاحتياجات مع أن البرامج استجابت لبعض احتياجات السكان المتضررين في النهاية.

وغالباً ما تعمل الفرق المعنية بالحصر دون الاعتماد على إرشادات أو أساليب أو إجراءات تشغيلية محددة. ويبدو أن طريقة تنظيم العملية ترتبط بالضغوط السياسية والإعلامية وشخصيات أعضاء الفريق المعني بالحصر وخبراتهم.

ويعد اعتماد مفهوم الفرق المعنية بحصر احتياجات الانتعاش اعترافاً واضحاً بالفرق بين حالات الطوارئ وأنشطة حصر احتياجات الانتعاش والتخطيط لها غير أنه ليس مدعماً بالأدوات اللازمة حتى الآن.

التوصيات

- تدعيم الإجراءات والأدوات في مجالي الحصر والتخطيط من أجل تعزيز فعالية عمليات الانتعاش والقدرة على التنبؤ بها وإجراء عمليات دورية لحصر الاحتياجات والأوضاع وتكييف استراتيجيات الانتعاش بناء على ذلك في سياق الكوارث الكبرى.
- وضع إرشادات بشأن العناصر والمهارات والتوقعات اللازمة لحصر احتياجات الانتعاش.



التنسيق والشراكات الخارجية

التعاون ضمن الحركة

يمثل التنسيق بين مختلف العناصر المكونة للحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر (الحركة) أحد مواطن الضعف المذكورة مراراً وتكراراً في المقابلات. ويحدد إطار التعاون الدولي الخيارات من أجل التعاون الدولي ضمن الاتحاد. وتقع مهمة تنسيق التعاون في سياق معين على عاتق الجمعية الوطنية المضيفة أساساً غير أنه يتوقع من أمانة الاتحاد أن تضمن امتثال الجمعيات الوطنية الشريكة للإجراءات المتفق عليها وتدعم الجمعية الوطنية المضيفة في الاضطلاع بمهمتها.

وفي الواقع، يحتمل أن يتم أداء تلك المهمة عن تناقضات. وقد فضلت أغلبية الجمعيات الوطنية التي جرى التشاور معها ألا تضطلع أمانة الاتحاد بدور تشغيلي بل أن تؤدي دوراً تيسيرياً وتنسيقياً. وفي الوقت ذاته، توقعت الجمعيات الوطنية المضيفة أن يضطلع الاتحاد بدور الريادة وصنع القرارات بما في ذلك اتخاذ موقف حازم إزاء الجمعيات الوطنية الشريكة العاملة بصفة مستقلة في السياقات التشغيلية المعقدة. ورئي أن أنشطة التخطيط والتنسيق وإسداء المشورة التقنية في هندوراس وإيران وتركيا هي من أهم وظائف أمانة الاتحاد خلال كارثة كبرى. وأعربت الجمعيات الوطنية الشريكة التي جرت مقابلتها عن اعتقادها الراسخ أن على أمانة الاتحاد الامتناع عن أداء دور تشغيلي. وما زالت مسألة ما إذا كان ينبغي لأمانة الاتحاد أن تدير العمليات أو أن تحتفظ بدور تنسيقي موضعاً للنقاش.

واتضح في المراحل الأولى من عمليات مواجهة كارثة تسونامي أن أمانة الاتحاد عجزت عن إتاحة آلية تنسيق تستقطب الأعضاء استقطاباً كافياً للأخذ بها حتى اعتماد إطار الحركة للتنسيق على الرغم من التجارب المتكررة فيما يخص مسألة التنسيق خلال الكوارث الكبرى السابقة. ورئي أن الإطار كان موضع بحث ملي وأنه حظي بقبول متحمس عام وفقاً لحصر سري لانكا الفوري. ومع ذلك، أشارت الجمعيات الوطنية الشريكة التي جرت مقابلتها إلى عدم وضوح دور بعض فرق العمل وبطء الإجراءات في بعض الأحيان وتكريس وقت طويل جداً لاجتماعات التنسيق على حساب الإجراءات.

كما أشير إلى التنسيق على مستوى فروع الجمعية الوطنية المضيفة والتنسيق بين الفروع والمقر الرئيسي للجمعية الوطنية المضيفة في جملة المشاكل المواجهة في إطار عمليات مواجهة كارثة تسونامي. والتنسيق على مستوى الفروع أمر مرغوب فيه في مكان تنظيم العمليات إلا أن من الصعب التعميم إذ تختلف الفروع من حيث قدراتها. ومن المحتمل أن تكون الفروع متينة وقادرة على تنسيق العمليات في بلدان ذات جهاز وطني غير مركزي يشمل المقاطعات كما كان الحال عليه في فيتنام. وقد تبين من جميع الحالات المستعرضة أن الفروع التي ساهمت في برامج الانتعاش واضطلعت ببعض مهام التنسيق أو التعاون التشغيلي هي التي ترسخت في إطار العمليات.

التعاون مع جهات أخرى

تمتع الاتحاد بعلاقات جيدة مع السلطات الوطنية والمحلية وحظي باحترامها الشديد بصفة عامة على الرغم من أن اعتبارها الاتحاد منظمة ثرية جعلها تميل إلى توجيهه نحو الاستثمار في البنى الأساسية بدلاً من التركيز على وضع الاستراتيجيات. كما كان هناك لبس بشأن أوجه الاختلاف بين عناصر الحركة المتباينة.

ويعد التنسيق مع سائر المنظمات والشركاء الاستراتيجيين مجالاً آخر لا بد من تدعيمه. ويقصر الاتحاد أحياناً أنشطة التنسيق الخارجي على وكالات الأمم المتحدة مما يمكن فهمه خلال عمليات مواجهة الطوارئ. أما بالنسبة إلى

٤- يشمل إطار التنسيق ضمن الحركة الجمعيات الوطنية المضيفة، الجمعيات الوطنية المشاركة، الاتحاد الدولي واللجنة الدولية للصليب الأحمر.

٥- أ. باتاشارجي، تقييم فوري لعمليات مواجهة كارثة تسونامي في آسيا وشرق إفريقيا موجه إلى الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، الجولة الثانية، كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥.



تصوير الاتحاد الدولي

عمليات الانتعاش طويلة الأجل، فقد يكون دور التنسيق والريادة التقنية الفعالة الذي تضطلع به منظومة الأمم المتحدة محدوداً. وتقدم أكثرية خدمات المساعدة الدولية في مجال الانتعاش عبر جهات مانحة حكومية ثنائية وتنتقل مهام التنسيق إلى الجهاز الوطني أو الوكالات المنشأة خصيصاً للاضطلاع بأنشطة الانتعاش وإعادة التعمير. وخلال الكوارث الكبرى، تتولى المؤسسات المالية الدولية عوضاً عن الأمم المتحدة بصفة متزايدة تحديد إطار الانتعاش وإعادة التعمير بالتعاون مع الجهاز الوطني. ومن الناحية التشغيلية، تنتقل مهام تنظيم عمليات الانتعاش إلى الوكالات الحكومية الوطنية والقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية الدولية والمحلية. وما زالت أنشطة التعاون والتنسيق بين الاتحاد وهذه الجهات الفاعلة الرئيسية في مجال وضع السياسات والمعايير والإجراءات محدودة. وقد رأى العديد من المانحين في إطار عمليات مواجهة كارثة تسونامي أن الاتحاد يساهم مساهمة دون طاقته ولا يستخدم مواطن قوته التنظيمية للتأثير في السياسات.^٦

وفي سوازيلاند، تقلصت المساعدة على مدى السنوات بسبب «إرهاق المانحين» إذ تواصلت مشكلة الأمن الغذائي. وبين تقييم المشاريع الرائدة المتعلقة بالأمن الغذائي لعام ٢٠٠٥ أن السكان لجأوا إلى مساعدة أنفسهم نظراً إلى انعدام خدمات المساعدة. ومن الاحتياجات الجلية المبينة مسألة تجميع الموارد بين مختلف الوكالات والمنظمات بالإضافة إلى تنسيق عمليات الحصر والأنشطة تحقيقاً لأهداف مشتركة مما يؤدي إلى تحسين المساعدة واستخدام الموارد.^٧ وتشارك الجمعية الوطنية لهذا الغرض في عدد من المبادرات مثل رابطة المنظمات غير الحكومية المنسقة التي ترمي إلى تيسير تنسيق عمليات المواجهة في مجال الأمن الغذائي عبر استراتيجيات مشتركة للحصر والمواجهة.

ويتعين على الاتحاد أن يعقد المزيد من الشراكات الاستراتيجية في مجالات ذات قيمة مضافة من الناحية التقنية أو السياسية أو من حيث أنشطة المناصرة وألا يقتصر دوره على تمويل أو تنفيذ أعمال الأمم المتحدة وأفكارها.

٦- بارتون، تقرير عن بعثة إلى إندونيسيا وسري لانكا، من ٢٢ آب/أغسطس إلى ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، الصفحة ١ من النص الأصلي.

٧- ب. فوكس، دراسة الانتعاش عن حالة الأمن الغذائي، سوازيلاند، كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥، الصفحة ٥ من النص الأصلي.



التوصيات

- تحقيق توازن واضح بين مهام التنسيق وتنفيذ عمليات الانتعاش بالمحافظة على نهج مرن وفقاً لطبيعة تلك العمليات.
- تعزيز تنسيق السياسات والإجراءات مع المؤسسات المالية الدولية والجهات المانحة الثنائية والمنظمات غير الحكومية.

توحيد القوى

تمثل قيمة الاتحاد الدولي المضافة بالنسبة إلى الأمم المتحدة والوكالات التابعة لها في قدرته على تنفيذ المشاريع في الميدان وقاعدة المتطوعين فيه وصلاته الوطنية والمحلية. وفي ضوء ذلك، تصبح الشراكات التشغيلية مع وكالات الأمم المتحدة، ومع سائر الجهات الفاعلة الدولية والوطنية بدرجة أقل، أمراً شائعاً بصفة متزايدة.

فقد تعاونت جمعية الهلال الأحمر الإيراني عقب الزلزال مع صندوق الأمم المتحدة للطفولة بتوفير الدعم النفسي والاجتماعي للضحايا. وتعاون الاتحاد مع منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة (اليونسكو) في إيران أيضاً من أجل إعادة بناء مرفق للتعليم أتاحت اليونسكو الخبرة وغطى الاتحاد تكاليف تشييد مبنيين في إطاره. وفي فيتنام، مَوَّل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عدداً من مشاريع التأهب للكوارث التي تديرها الجمعية الوطنية.

وفي هندوراس، تعاضدت جمعية الصليب الأحمر الكندي والمنظمة الدولية للهجرة ودعمت المنظمة أنشطة بناء المساكن وتولت الجمعية إدارة برنامج صحة ودعم تنمية فروع الجمعية الوطنية المحلية. وعمل الصليب الأحمر الأمريكي عقب إعصار ميتش مع مركزي مكافحة الأمراض والوقاية منها في أتلانتا وجورجيا لإعداد دراسة أساسية عن وضع الصحة في جميع المناطق المتضررة. ويمكن بيان أثر البرامج الرامية إلى الحد من الإصابة بالإسهال عن طريق بناء المراحيض والارتقاء بالنظافة الشخصية للمانحين بسهولة بفضل تلك الأعمال.

وقد أدت عمليات مواجهة كارثة تسونامي من حيث نطاقها وحجمها في نهاية المطاف إلى عقد عدد من الشراكات الجديدة مع منظمات غير حكومية محلية ودولية. وفي إقليم أتشه، يعمل الاتحاد عن كثب مع عدة منظمات غير حكومية دولية ووطنية رئيسية بما فيها منظمة «كبير» ومنظمة المعونة الإسلامية ومنظمة «جين أسيسيت» لتنفيذ برنامجه الموسع لتوفير مأوى انتقالية. وفي سري لانكا، ينظم برنامج لضمان سبل عيش مستدامة والحد من المخاطر بالشراكة مع معهد استوكهولم للبيئة وشركاء عمليين.

الموارد البشرية

من الأساسي الاستعانة بموارد بشرية ملائمة لنجاح عمليات الانتعاش. وتختلف المهارات المطلوبة في مجال الانتعاش اختلافاً شديداً عن المهارات اللازمة في ميدان الإغاثة. ومع ذلك، يعد اللجوء إلى مندوبين يتحلون أساساً بالخبرة في مجال الإغاثة ومهارات تنظيم عمليات الانتعاش ظاهرة شائعة. ونظراً إلى العدد القليل من الأشخاص المؤهلين للاضطلاع بأعمال الانتعاش ضمن الاتحاد والوقت اللازم لتعيين مرشحين ملائمين، فالالاتجاه المسجل هو شغل بعض المناصب بالاعتماد على أشخاص متفرغين بدلاً من الاستعانة بأشخاص مناسبين لأداء هذه المهام.

ومن المفروض عادة أن يضطلع المندوبون المعنيون بعمليات الانتعاش بمهام أطول أمداً مقارنة بوظائف الإغاثة. وتنجم عن كثرة تنقل هؤلاء المندوبين في الميدان مشاكل ضمان الاستمرارية والتأخير في تنفيذ البرامج. وفي حين أن من الأسر اتخاذ الترتيبات اللازمة لتخلي مندوبي الإغاثة عن مسؤولياتهم الأخرى بصفة مؤقتة من أجل أداء مهام قصيرة الأجل، فقد يضطر المندوبون المعنيون بعمليات الانتعاش (ولا سيما في مجالات متخصصة) إلى ترك وظائفهم الحالية.

ويؤدي توفير مواصفات وإعلانات أدق بشأن الوظائف في مجموعة مختارة من المواقع الإلكترونية والصحف التي تستهدف التنمية إلى زيادة عدد المرشحين المؤهلين. وعلاوة على ذلك، من الضروري أن يعرض الاتحاد رواتب واستحقاقات تنافسية وبعض التوقعات عن فرص العمل مع المنظمة في المستقبل. وعلى الرغم من ذلك، من الصعب الاحتفاظ بفريق أساسي من الموظفين المعنيين بعمليات الانتعاش في الاتحاد لأن الانتعاش نشاط خاص ومتقطع.

ويعد التوظيف على المستوى المحلي أيضاً من مواطن ضعف الاتحاد. فالمهارات اللازمة للاضطلاع بأعمال الانتعاش كانت متاحة بأسعار محلية ومستويات عالية في جميع البلدان المستعرضة غير أن الاتحاد لم يبحث بانتظام عن موظفين محليين مؤهلين باستثناء التعاقد من الباطن مع شركات البناء. ولا بد من توفير نظام للدعم وجعل الأفراد المعنيين يألفون لقواعد الاتحاد وسياساته حيثما يستعان بالخبرات التقنية المحلية مثلما حصل في إطار عملية مواجهة الزلزال في باكستان.

ومن القضايا المطروحة أيضاً حجم الوفود وعدد أعضائها. وقد أشير إلى الحساسية التي أثارها الأعداد الكبيرة من الموظفين الدوليين في إندونيسيا وإيران وسري لانكا وفيتنام. وفي إطار عملية مواجهة كارثة تسونامي، تجاوز حجم الوفد وما يزال يتجاوز المتطلبات واتسم هيكله بكنافته الشديدة. وقد تكون مشاطرة المندوبين بين أمانة الاتحاد والجمعيات الوطنية الشريكة عبر برامج فردية في مختلف القطاعات من الحلول البديلة المحتملة لمشكلة كثافة عدد المندوبين المغتربين وقلّة الموظفين المؤهلين مما يساعد على تقليص مجموع الموظفين اللازم ويساهم في تعزيز التنسيق بين الجمعيات الوطنية الشريكة.

التوصيات

- وصف المهارات والخبرات المتصلة بالانتعاش على مستوى أعضاء الاتحاد وما يستطيع هؤلاء الأعضاء اكتسابه وتحديد المهارات والخبرات الحاسمة غير المتاحة والاستراتيجيات والشراكات بشأن الموارد البشرية التي ينبغي تطويرها لسد هذه الثغرات.
- وضع نظام أفضل لمشاطرة الموارد البشرية بين الاتحاد والجمعيات الوطنية وتشكيل مجموعة من الموظفين المؤهلين وخاصة في مجالات تفتقر نسبياً إلى المهارات اللازمة (مثل المأوى وسبل العيش وتخطيط أنشطة الانتعاش والتفاوض مع المجتمع).
- وضع استراتيجية بشأن الموارد البشرية لعمليات الانتعاش بالتشاور مع الجمعيات الوطنية بما في ذلك تعزيز استخدام مصادر التعيين غير التقليدية.
- تكثيف الجهود لتعيين موارد بشرية محلية مؤهلة حيثما توفرت في إطار برامج الانتعاش.

المساءلة

تعتبر الإجراءات والآليات بشأن المساءلة إزاء الجهات المانحة جيدة في جميع الحالات. ومع ذلك، ترى الجمعيات الوطنية المضيفة أن هناك درجة أقل من الشفافية والمساءلة إزاءها ولا سيما في إطار المشاريع التناثية^٨ أو المشاريع المتفق عليها مباشرة مع السلطات أو شركاء آخرين. وتندرج المساءلة إزاء المستفيدين في صميم مدونة السلوك لفائدة الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر والمنظمات غير الحكومية للإغاثة في حالات الكوارث إلا أن تنفيذها من جانب الاتحاد يبدو غير كافٍ. ولا تبذل جهود مطردة كافية لضمان المساءلة إزاء المستفيدين بانتظام. وقد سلطت الأضواء على هذا الأمر في معظم عمليات التقييم بما فيها الجولة الثانية للتقييم الفوري^٩.

وقلما أجري تقييم أو تمت مشاطرة الخبرات أو استخلصت الدروس بصفة منتظمة حتى الآن لدرجة أنه لم يتسن تحليل عمليات الانتعاش ونتائجها تحليلاً تاماً في هذا الاستعراض. فبدأت ذي بدء، يتوفر عدد قليل جداً من الوثائق بشأن العمليات غير المتصلة بالإغاثة. وقد أعد كل عنصر من عناصر الحركة وثائقه الخاصة غير أنه لم تتح تقارير أو استعراضات موحدة ولم يكن هناك مركز واحد لحفظ المعلومات. وفي المقام الثاني، كانت المعلومات المتاحة وصفية وكمية أساساً. ونادراً ما أجريت عمليات تقييم وتحليل نوعية. ولم يعد تقرير عن عملية صنع القرارات ونادراً ما شملت نداءات الاتحاد أنشطة الانتعاش في إطار معظم العمليات. ولم تنطو المعلومات التي أتاحتها الجمعيات الوطنية الشريكة عن برامجها على نتائج بل على عدد محدد من النواتج أساساً. ونادراً ما استبصرت الوثائق سبب اعتماد بعض الخيارات وطريقة تنظيم العلاقات بين مختلف أطراف المنظمة وسبب عقد بعض الشراكات وتعديل القرارات وطريقة حصر الاحتياجات المتغيرة وتكييفها.

يستخدم الاتحاد عدداً من الأدوات الخاصة بالنوعية والمساءلة مثل مدونة السلوك والميثاق الإنساني والمعايير الدنيا لمشروع «اسفير» بشأن مواجهة الكوارث. وفضلاً عن ذلك، يشارك الاتحاد بصفة متزايدة في عمليات الرصد والتقييم المشتركة بين وكالات مثل اللجنة المعنية بالطوارئ في حالات الكوارث التي يقع مقرها في المملكة المتحدة. وعلى الرغم من ذلك، تخفق معظم هذه الأدوات والمعايير وعمليات الرصد والتقييم في تغطية أنشطة الانتعاش وتميل إلى التركيز على مجال مواجهة الطوارئ فقط أو على المرحلة الانتقالية أو قطاعات معينة في الغالب. وليست هناك أي آلية تكفل إدماج هذه المعايير في أنشطة وضع البرامج والتنفيذ. وأخيراً، لا تتوفر أي مؤشرات أو معايير دنيا وافقت عليها المنظمة للحصول على معلومات عن «الإجازات» المحققة وتقديرها. ويفترض أن المعايير المتاحة هي معايير مدججة في مختلف المجالات.

التوصيات

- إضفاء الصبغة المؤسسية على الاستعراض المنتظم المحرز في عمليات الانتعاش العامة وأدائها بما في ذلك وقع العمليات طويلة الأمد على الجمعية الوطنية المضيفة والمجتمعات المحلية المستفيدة لدعم السياسات والإجراءات في المستقبل.
- استعراض أدوات الاتحاد والجمعيات الوطنية الشريكة المتاحة بشأن المساءلة ولا سيما المساءلة إزاء السكان المتضررين وتطوير «المدونات» والمعايير المتاحة التي تحدد «الممارسات الجيدة» في عمليات الانتعاش أو وضع «مدونات» ومعايير جديدة.
- إنشاء مركز لحفظ المعلومات والوثائق بشأن عمليات الانتعاش المتاحة في الجمعيات الوطنية وتيسير إطلاع الأعضاء عليه.

النوعية والمساءلة

عينت أمانة الاتحاد الدولي مؤخرًا موظفين معينين بمسائل النوعية والمساءلة في إطار عمليات مواجهة كارثة تسونامي. وشكل برنامج الحركة في سري لانكا فريق عمل معنيا بالرصد والحصر لتبسيط نظمه وترشيدها. ويساعد الموظفون التقنيون المعنيون بمسائل النوعية والمساءلة في سياق العمليات على وضع إطار بشأن النوعية والمساءلة يركز على المساءلة إزاء المستفيدين. كما يجري العمل على وضع أطر بشأن النوعية والمساءلة في ملديف وإندونيسيا. ويرتبط هذا العمل بتحديث استراتيجيات الانتعاش الإقليمية والقطرية وتدعيمها. وترصد الأمانة التجربة عن كثب بهدف الاعتماد على الدروس المستخلصة لمواصلة وضع آليات بشأن النوعية والمساءلة في الاتحاد.

٨- تشير كلمة ثنائية في هذا السياق إلى المشاريع المنظمة بين جمعية وطنية مضيفة وجمعية وطنية شريكة بينما تشير عبارة متعددة الأطراف إلى الأنشطة المنظمة مع الأمانة و/أو أكثر من جمعية وطنية شريكة أو غيرها.

٩- أ. باتاشارجي، تقييم فوري لعمليات مواجهة كارثة تسونامي في آسيا وشرق إفريقيا موجه إلى الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، الجولة الثانية، كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥.

التعمير

شارك الاتحاد في برامج رئيسية للتعمير على مدى العشرين سنة الماضية وأنفق مبالغ لا يستهان بها على المساكن والهياكل الاجتماعية الأساسية في الدرجة الأولى. وتبدي بعض الجمعيات الوطنية المضيفة اهتمامها بالمشاركة في هذه البرامج. وتضمن درجة عالية من الوضوح في صفوف الجمهور والحكومات وتجتذب اهتمام المانحين وخاصة تبرعات الجمهور وتلبي الاحتياجات. أما بعضها الآخر فهو أقل استعداداً للمشاركة في مجالات تتطلب معارف الخبرة وخبراتهم مثل التشريعات الوطنية وملكية الأراضي والامتثال لمعايير البناء واختيار المستفيدين وتداول مبالغ كبيرة من المال والتعامل مع المتعهدين.

والتعمير مجال عمل معقد وغير تقليدي بالنسبة إلى معظم الجمعيات الوطنية وهناك إرشادات قليلة متاحة حالياً لتوجيهها في إطار العملية. وقد قصرت أمانة الاتحاد عامة في توفير الدعم اللازم لجوانب عدة من هذا العمل. والمعارف القيمة التي اكتسبها بعض المسؤولين عن البرامج من العمليات السابقة لم تشاطر أو يجر تبادلها أو توحيدها في وثائق عملية بصفة منتظمة. ولم يكن الأشخاص الذين جرت مقابلتهم على علم بالمقدمة الأساسية لعملية البناء الواردة في دليل المندوبين^{١٠} أو عجزوا عن تذكرها. وفيما يخص الجمعيات الوطنية الشريكة، فضل بعضها الاحتفاظ بدور جمع التبرعات والرصد لدعم عمليات الجمعية الوطنية المضيفة والاتحاد وعدم المشاركة في أعمال التعمير من الناحية التشغيلية. ويتمتع البعض الآخر بالمزيد من الخبرة والحكمة في مجال إعادة التعمير ويعتقدون أن تمويلهم على المستوى المحلي يستلزم دوراً تشغيلياً أكبر لضمان الوضوح على الصعيد الوطني.

والمسائل الخاصة المرتبطة بمجال التعمير هي تشكيل فرق الحصر واختيارها لما ينبغي بناؤه أو إعادة بنائه. وقد أشارت المقابلات إلى الثغرات في معارف فرق الحصر المتصلة بأعمال التعمير. ففي إيران حيث اتضح أن النشاط الرئيسي هو إعادة التعمير المادي، لم يكن هناك أي شخص يتمتع بالخبرة اللازمة في فريق الحصر التابع للأمانة. وفي أماكن مثل تركيا حيث كانت فرق الحصر تتحلى بالخبرة في مجال التعمير، اقتصرت هذه الخبرة على مجال الهندسة المدنية. وهذا نمط متكرر في إطار أنشطة الاتحاد في مجالي الحصر والتنفيذ إذ يعتبر تحديد احتياجات تؤدي إلى تشييد مبنى سواء مركزاً اجتماعياً كان أم مسكناً أم مستشفى من مهام المهندسين. وعلى الرغم من ذلك، هناك عدد قليل جداً من القرارات التي تتطلب معارف هندسية بشأن طبيعة ما ينبغي تشييده.

وقد حدد الاستعراض عدداً من المجالات المتصلة بالتعمير التي يلزم تحسينها. وتشمل هذه المجالات أنشطة حصر الاحتياجات والاتفاقات بين أصحاب المصلحة وعمليات الشراء والعقود والمناقصة وجودة البناء.

التوصيات

■ وضع معايير وإجراءات لبرامج التعمير تشمل مذكرات التفاهم النموذجية وعمليات الشراء والعقود والمناقصة ومراقبة الجودة بالاستناد إلى الأجزاء ذات الصلة في دليل المندوبين وخبرات المسؤولين عن البرامج والمندوبين ومواد الجمعيات الوطنية المتاحة.

١٠- الاتحاد، دليل

المندوبين، قرص

مدمج للقراءة،

حزيران/يونيه ٢٠٠٢.

إدارة مرحلة انتقالية أطول

طلبت وزارة التعاون الداخلي في هندوراس في أعقاب إعصار ميتش من الصليب الأحمر الهندوراسي إدارة الخيمات الانتقالية. واضطلع الصليب الأحمر بهذه المهمة بالتعاون مع المنظمة الدولية للهجرة. واستغرقت أنشطة إعادة التعمير وقتاً أطول مما كان متوقفاً وبقي الناس في الخيمات «الانتقالية» لفترات تراوحت في المتوسط بين ثلاث وأربع سنوات نظراً إلى حجم الأضرار ومداهم والنظم الضعيفة القائمة على الصعيدين الوطني والمحلي وقدرة الفقراء المحدودة على الوصول إلى الأراضي في المقام الأول. واضطر الصليب الأحمر الهندوراسي نتيجة لذلك إلى إدارة الخيمات لفترة طويلة غير مرتقبة مما مثل مهمة صعبة لأن المقيمين في الخيمات كانوا يتألفون من سكان المدن المهمشين الذين يعانون من مشاكل اجتماعية ازدادت حدتها في الخيمات. وأحسن الصليب الأحمر مواجهة الوضع بشكل ملحوظ وتمكن من تجنب المآزق المحتملة.

المأوى والإسكان

شاركت الحركة خلال العقدین الأخيرین فی برامج عديدة متصلة بالمأوى والإسکان نظم أهمها فی أرمینیا والبلقان والمکسیک وفیتنام والبلدان المتضررة من إعصار میتش و فی البلدان المتضررة من كارثة تسونامي فی الوقت الحالي. و فی غضون ذلك، نظمت عدة برامج أصغر حجماً وتم توفير مأوى طارئة وانتقالية.

ویدو أن الإسکان مجال یجب علی الاتحاد أن یحسنه بشكل کبیر. وهناك اختلاف شدید بین البرامج من حیث السرعة والجودة والنهج حتی ضمن البلد ذاته. كما یفتقر الاتحاد إلى نهج استراتيجي یتبعه فی مجال المأوى والإسکان ابتداء من توفير المأوى الطارئة ووصولاً إلى إتاحة المساکن الدائمة وطويلة الأمد للمجتمعات المحلية المتضررة علی الرغم من الشروع فی تناول هذه المسألة عبر الإجراء المتوقع لإنشاء قسم معنی بالمأوى. وتنطوي مشاركة الاتحاد فی توفير الإسکان عادة علی التصريح بالتمویل بصفة متزايدة. وعلیه، لا یتیسر دوماً اعتماد سياسة متسقة منذ البداية.

ولم یجر الاتحاد حصراً واقعياً للوقت الذي یلزم تکریسه لبناء مساکن دائمة فی معظم الحالات المأخوذة فی عین الاعتبار. ویتضح من جمیع الأمثلة المطروحة أن فهم الاتحاد محدود فیما یتعلق بالفترة اللازمة لحل مسائل مثل إزالة الأنقاض والوصول إلى الأراضي وحقوق الملكية واختیار المستفیدین والتفاوض مع المجتمعات والسلطات والحد من المخاطر الهيكلية.

وتقوض عملیات تیسیر التنمية الاجتماعية وتنظیم المجتمع تقویضاً شديداً نتیجة للجدول الزمني الضيقة والضغط المواجهة لإنفاق مبالغ کبيرة من المال علی تحصیل نواتج جليلة. وتنشأ الضغوط عن ظروف معیشة السکان المتضررين المقترنة بتوقعات الجهات المانحة والحکومات من أجل تسريع العمل كما هو الحال علیه فی جوانب أخرى من عملیات الانتعاش مع أنه یعترف اعترافاً شديداً بأن التدخلات «المكثفة» قد تلحق الأضرار أكثر من تحصیل المنافع. وقد تبین ذلك فی مجموعة التدخلات الرامية إلى توفير المساکن فی هندوراس حیث سجل قصور فی برامج الإسکان التي نظمت بسرعة شديدة من حیث جودة الهياكل الأساسية والمشاركة وتنظیم المجتمع مقارنة بنتائج البرامج التي کرس فی إطارها المزيد من الوقت للتخطيط.



وإضافة إلى الجداول الزمنية غير الواقعية لإعادة التعمير، لفت تقرير التقييم الفوري عن الزلزال و كارثة تسونامي في آسيا الانتباه إلى افتقار العمليات حتى ذلك الحين بوضوح إلى مشاركة المجتمعات المتضررة في تخطيط أنشطة المواجهة وتصميمها أو دمج «منظور المستفيدين» في تلك الأنشطة في الحركة والمنظمات الإنسانية الأخرى.١١ وجرى ملاحظة ذلك أيضاً في موزامبيق خلال عمليات الانتعاش من الفيضانات إذ أعيد تشييد بعض المنازل لصالح المستفيدين بدلاً من بنائها بالتعاون معهم واتسم إنجازها بالبطء على الرغم من قدرتها على مقاومة فيضانات محتملة في المستقبل. ولا بد من تعزيز فهم أوجه الاختلاف بين طرق المشاركة العديدة. وعلى سبيل المثال، من الجلي أنه لا يتسنى لكل شخص أن يبني منزله بنفسه وأنه قد يستغل وقته استغلالاً أفضل في سعيه إلى إدرار الدخل.

وتتطلب مشاوره المجتمع ومشاركته تكريس الوقت وتيسير العملية مما قد يتناقض وسرعة توفير الخدمات. وقد ينفذ صبر المانحين والموظفين والسكان في حد ذاتهم بسبب التأخير ولا سيما في سياق تدخلات أخرى توفر المعونة وتحقق النتائج بسرعة أكبر دون الاعتماد على المشاركة اعتماداً شديداً. وينبغي أخذ المشاورات المشتركة ضمن الحركة ومع جهات أخرى في عين الاعتبار. ومن المفيد أيضاً المشاركة في المجتمعات المحلية نفسها خلال المرحلة الانتقالية سواء كان الأمر يرتبط بضمان سبل العيش أو توفير المأوى الانتقالية أو إدارة المخيمات كلما اتخذ قرار من أجل الاضطلاع ببناء مساكن دائمة. وفيما يتعلق بالجهات المانحة ووكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية، من الضروري كذلك اتباع نهج واحد متسق للمشاركة تفادياً لإرسال إشارات مختلطة إلى المجتمعات المحلية بخصوص اتجاه برامج الإسكان في المستقبل.

١١- م. هرسون، توازن دقيق: الزلزال و كارثة تسونامي في آسيا، تقرير التقييم الفوري الموجه إلى الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، آذار/مارس ٢٠٠٥.

التوصيات

- الاستفادة من التجارب الماضية لإجراء تقييم واقعي للوقت اللازم لإعادة التعمير ووضع استراتيجية اتصال جيدة لنقل ذلك إلى أصحاب المصلحة.
- استيعاب الخبرات في مجال الإسكان ضمن الجمعيات الوطنية في سياق إنشاء قسم معني بالمأوى واستكشاف مختلف الخيارات بما في ذلك تمويل المساكن ووضع استراتيجية متسقة تتناول جميع أنشطة توفير المأوى والإسكان.
- النظر في توسيع نطاق مشروع «اسفير» أو وضع معايير دنيا بشأن الإسكان.
- تعزيز قدرة الاتحاد على المشاركة في عمليات قائمة على المجتمع بما فيها عمليات الإسكان.

تحقيق نتائج أفضل باعتماد نهج متكامل

برامج الصليب الأحمر السويسري ومشروع الصليب الأحمر الإسباني لإعادة توطين بلدة أمارتيكا ومشروع الصليب الأحمر الكندي المتكامل للصحة والإسكان في هندوراس أمثلة جيدة على اتباع نهج إثمائي شامل.

وقد درب المتطوعون المحليون في مجال الرعاية الصحية الأساسية ثم واصلوا تدريب غيرهم في مجتمعاتهم في إطار برنامج الصليب الأحمر السويسري. واستفادت القرى المجاورة غير المتضررة من إعصار ميتش أيضاً من هذه الأنشطة كجزء لا يتجزأ من برنامج الصليب الأحمر السويسري «للارتقاء بمساكن» الفقراء غير المتضررين مما أدى إلى ضمان الإنصاف في المساهمات الصحية في المناطق التي نقل إليها الأشخاص المتضررون من الإعصار وعزز تقبلهم من جانب السكان المقيمين.

وكان توفير المياه من المسائل الأساسية أيضاً لنجاح برامج الإسكان في هندوراس نظراً إلى كون الأشخاص من سكان المدن وتوهم على الحصول على المياه. وعملت جمعيتا الصليب الأحمر الإسباني والسويسري على ضمان إدراج عناصر المياه والإصحاح المتمثلة في توفير المراحيض والتوعية بشأن النظافة الشخصية في برامجهما الإسكانية.

ويعود الفضل في نجاح هاتين الجمعيتين إلى حد كبير إلى الموظفين الميدانيين فيهما الذين اضطلعوا قبل كل شيء بأعمال إثمائية مميزة وألوا إماماً شديداً بالبلد وسبل العمل مع المجتمعات المحلية.

وقد أعربت الأمانة العامة للصليب الأحمر الهنودوراسي في البداية عن قلقها للوقت الطويل المكرس لاستهلال تلك البرامج غير أنها تقدر الآن الوقت المخصص للعمل على تفاصيل البرنامج مع المجتمعات المحلية وفروع الصليب الأحمر الهنودوراسي المشاركة بعد أن لاحظت الفرق في النتائج المحققة.

سبل العيش

من المعلوم علماً جيداً أن توفير البذور والأدوات وقسائم الحصول على الأغذية والنقود والأغذية مقابل العمل هو سبيل لإنعاش أسباب العيش في أعقاب الكوارث أفضل من العمليات المباشرة لتوزيع مواد الإغاثة. وتنشأ فرص العمل في إطار إزالة الأنقاض وإعادة تدوير المواد عقب الكوارث السريعة كما تظهر فرص تحصيل الدخل في سياق إعادة التعمير. وتشمل سبل أخرى تدعم أسباب العيش من خلال تدخلات الانتعاش أنشطة التدريب المهني الرامية إلى تعزيز قدرات الأفراد على إعالة الأسرة و/أو تمكين المجتمع من اكتساب المهارات في مجال إعادة التعمير أو مجالات أخرى.

وتنظم عدة برامج لدعم سبل العيش بهدف الاستعاضة بها عن عمليات توزيع السلع الأساسية (مثل الأغذية والإعانات وغيرها) في حالات تتوفر في إطارها السلع بأسعار ثابتة معقولة في الأسواق المحلية غير أن الحصول عليها يمثل مشكلة بالنسبة إلى بعض الفئات. وقد اتسمت تجارب أمانة الاتحاد والجمعيات الوطنية الشريكة في إطار مثل هذه البرامج بطابعها الإيجابي والفعال بصفة عامة. ومع ذلك، هناك حالات لم يقدم في إطارها الدعم الملائم لسبل العيش مثل الإفراط في توفير القوارب والشبكات لصيد الأسماك في سري لانكا (من جانب عدة منظمات). وتعلق الأهمية ذاتها على أنشطة التنسيق مع الجهات الأخرى في إطار برامج دعم سبل العيش. وفي حال عدم تحلي جمعية وطنية بوافر الخبرة في مجال دعم سبل العيش فمن المستصوب الاتصال بمنظمات تتمتع بخبرة أكبر أو عقد شراكة معها.

وتميل برامج دعم سبل العيش إلى استهداف سبل العيش في الأرياف بدلاً من التركيز على المدن. والنماذج التي تستهدف سياقات المدن نادرة. وعلى الرغم من ذلك، يتوقع أن تؤثر الكوارث الكبرى في المستقبل في سكان المدن وسبل عيشهم ولا سيما في آسيا. وبالإضافة إلى ذلك، تركز معظم الوكالات على استعادة سبل العيش السابقة دون التحقق من تواصل النشاط (مثل استمرار وجود سوق للمنتجات أو الخدمات ومكان مناسب للاضطلاع بالنشاط وإلى ما هنالك). ويتمشى ذلك مع سياسة الاتحاد الرامية إلى دعم الحد من المخاطر وتعزيز قدرة المجتمعات على الانتعاش.

ومن الضروري أن تضمن برامج دعم سبل العيش الانتقال من عمليات المواجهة الإنسانية مثل توفير قسائم الحصول على الأغذية والنقود مقابل العمل إلى أنشطة إعادة التأهيل طويلة الأمد التي تشمل تجديد الثروات وتيسير حصول الفقراء على الائتمانات والتدريب وتنمية المهارات لتلبية احتياجات إعادة التعمير واحتياجات أخرى. وهذه مجالات يتمتع الاتحاد في إطارها بخبرة محدودة أو ضعيفة.

التوصية

■ وضع استراتيجيات لدعم سبل العيش تتناسب مع مختلف ظروف الانتعاش وجعل الموظفين في الاتحاد يألفون لمفاهيم برامج دعم سبل العيش ومبادئها وآثارها الرئيسية لأن هذا النشاط مجال عمل جديد نسبياً.



التنمية التنظيمية وبناء القدرات

يتيح إشراك الجمعية الوطنية الموجودة في البلد ولاسيما الفروع أفضل فرصة لضمان وضوح الرؤية واكتساب المعارف من خلال العمل. وتقتضي عملية بناء قدرة جمعية وطنية وضع استراتيجية مشتركة يساهم فيها جميع الشركاء كما هو الحال عليه في جوانب أخرى من عمليات الانتعاش.

وإذا أريد بناء القدرات فلا ينبغي التناقض مع الجمعية الوطنية وفقاً لقول أحد المندوبين. فمن المحتمل أن يحقق وضع برنامج قائم على القدرات الراهنة في الجمعية الوطنية المضيفة قبل حدوث الكارثة نتائج أفضل. وعلى سبيل المثال، ساعد بناء العيادات في موزامبيق والهند الجمعيتين الوطنيتين على تعزيز قدراتهما في ميدان الصحة. والخدمات المتاحة خلال عمليات إعادة التأهيل والانتعاش التي يمكن تكررها بالاعتماد على القدرات الذاتية مثل الدعم النفسي والاجتماعي أو الإسعافات الأولية القائمة على المجتمع قد تساعد الجمعيات الوطنية على تطوير الخدمات باتباع المسار نفسه.

وأعربت عموماً كل الجمعيات الوطنية التي جرت زيارتها عن امتنانها لتضامن الاتحاد معها ودعمه لها من أجل تنميتها على الرغم من الضغوط الممارسة في بعض الأحيان والتحفظات بشأن سرعة البرامج أو جودتها. وقد تحسنت مواصفات الجمعيات الوطنية المضيفة وقدراتها التنظيمية عبر عمليات الانتعاش مما أفضى بدوره إلى تدعيم بعض برامجها وشراكاتها مع حكومات بلدانها والجمهور.

التوصيات

- تعزيز التركيز على تنمية الموارد البشرية وبناء قدرات الجمعيات الوطنية في أي استراتيجية للانتعاش.
- إدراج بناء قدرات الجمعيات الوطنية في نداءات الاتحاد وبياناته الإعلامية بشأن استراتيجياته وأنشطته وتوضيح المبررات بصراحة.
- إعداد أدوات تنظيمية خاصة بعمليات الانتعاش بما في ذلك تزويد الموظفين والمتطوعين بما يلزم للعمل مع المجتمعات المحلية.

بناء جمعيات وطنية أقوى

عززت قدرات الجمعية الوطنية في موزامبيق من حيث القدرة على التنسيق والتنفيذ بشكل ملحوظ نتيجة للفيضان. وقد طلبت الحكومة التي فككت قدرتها اللوجستية بعد انتهاء النزاعات من الجمعية الوطنية أن توفر الدعم اللوجستي اللازم لعملياتها في مجال الإغاثة. وأصبح الصليب الأحمر الموزامبيقي بالتالي شريكاً رئيسياً من شركاء الحكومة في عمليات مواجهة الفيضانات وهو الآن عضو دائم في الهيئة الوطنية المعنية بقدرات المواجاة.

وبالنسبة إلى الصليب الأحمر الهندي، تمثل الآثار الرئيسية الناتجة عن العمليات عقب الزلزال الذي هز ولاية جوجارات في توضيح الرؤية وتحديد موقف جيد مع الحكومة وبينت أن الجمعية الوطنية ليست مجرد مركز لتقديم خدمات الدم. وتعتبر الأنشطة الصحية من أرسخ مجالات البرامج وقد حقق نقل الخبرة إلى فروع موجودة في ولايات أخرى معرضة لمخاطر أخرى أفضل النتائج الإيجابية المؤسسية. وشرع في تنظيم الإسعافات الأولية القائمة على المجتمع عبر برنامج ما بعد زلزال جوجارات ضمن الفروع المحلية في ولايات أخرى مثل راجاستان وانتقلت هذه الأنشطة الآن إلى تاميل نادو بعد كارثة تسونامي. ووضع برنامج للتبريض في كيرالا نظراً إلى كونها ولاية غنية. كما أعدت وحدة تدريبية بشأن الصحة العامة في حالات الطوارئ تستخدم في مختلف الولايات.

وفي تركيا، ساعدت المشاركة في أعمال البناء الهلال الأحمر التركي على تنمية الخبرات التي عادت عليه بفائدة كبيرة في إطار أنشطته الدولية مثل البرامج الحالية للتعمير ما بعد كارثة تسونامي في إندونيسيا وسري لانكا. ورأت الجمعية أيضاً أن الفروع في المنطقة المتضررة استسهلت استقطاب المتطوعين عقب الزلزال مع أن الاحتفاظ بهم في الأمد الأطول يظل مسألة ينبغي النظر فيها.

الصحة

الرعاية الصحية مجال جوهري في الاتحاد الدولي وجزء لا غنى عنه في جميع برامج الانتعاش. ولم يتسن في إطار هذا الاستعراض إلا الوقوف على برامج الرعاية الصحية كجزء لا يتجزأ من برامج الإسكان في أمريكا اللاتينية باستثناء بعض المعلومات عن المرافق الصحية. ووفقاً لانطباعات المندوبين في الميدان، تتوفر في أمانة الاتحاد سياسات ومواد تقنية ممتازة غير أنها ليست مروجية ترويحاً جيداً في الميدان مما يؤدي إلى التكرار. وهناك نهج وأساليب متنافسة معتمدة في مجال الصحة وخاصة في مجال رعاية الأمومة والطفولة. ومن الضروري أن تنسق أمانة الاتحاد المساهمات في مجال الصحة على غرار ما يجري في العديد من مجالات الانتعاش الأخرى. فلا بد لها من ضمان اتساق مختلف البرامج المعتمدة في الجمعيات الوطنية لكي تكفل عدم تناقضها وتكيفها مع استراتيجيات البلد وسياساته الصحية.

وبادئ ذي بدء، عرضت عدة بلدان متضررة من الكوارث الأوضاع الصحية للخطر في المقام الأول بحيث أن الاقتصاد على توفير الدعم الطبي الطارئ جعلها تتراجع إلى الوضع الذي كانت عليه قبل حدوث الكوارث. وقد تتيح كارثة فرصة لعقد الشراكات وبناء قدرات الجمعيات الوطنية المضيفة على توفير برامج صحية مستدامة في الأمد الطويل مثل الدعم النفسي والاجتماعي والتوعية عبر الأنداد بشأن مرض الإيدز وفيرس. كما أن هناك مجالاً لإرساء شراكات مع منظمات محلية أو دولية أخرى لتلبية الاحتياجات الصحية طويلة الأمد.

ويسجل اندفاع شديد عقب حدوث كارثة وقلمما يجري بحث استراتيجيات صحية أو نهج متكامل للانتعاش يمكن من خلالهما أن تكون الصحة مجالاً برنامجياً ممتازاً ضمن المجتمعات المحلية. وتمارس الضغوط على المندوبين من أجل إعداد مشاريع شديدة الوضوح. ويرى المندوب الصحي الإقليمي لمنطقة أمريكا الوسطى والكاريبية أن من الضروري التحول عن الحل البديل «السهل» المتمثل في توفير مبان ظاهرة وبالتالي مرغوب فيها واستخدام عمليات الانتعاش كفرصة لتناول احتياجات الناس الصحية الفعلية. فمعظم المساهمات الصحية في إطار أنشطة الانتعاش تستغرق وقتاً قصيراً جداً حتى تحدث أثراً وتضمن الاستمرار.

ويمثل توفير الدعم النفسي والاجتماعي في حالات ما بعد الكوارث مجالاً كان للاتحاد الدولي تأثير كبير فيه. وهو مجال عمل حظي بتقدير شديد من جانب الجمعيات الوطنية المضيفة. وقد سلم باحتمال ضرورة تقديم المساعدة النفسية والاجتماعية عقب حدوث كارثة كبرى خلال فترة أطول من فترة التدخل العادية في إطار الخدمات الطارئة.

التوصيات

- تحسين نشر السياسات والمواد التقنية الجيدة المتصلة بالصحة والمتاحة في أمانة الاتحاد وضمان اتساق السياسات والمعايير في إطار البرامج الصحية خلال عمليات الانتعاش.
- استخدام عمليات الانتعاش بغرض الإنصاف كفرصة لتحسين الظروف الصحية الأساسية في الأماكن التي تقع تحت مسؤولية الجمعية الوطنية والعمل على فائدة جميع المحتاجين في المنطقة نفسها عوضاً عن قصر التركيز على المنطقة المتضررة.
- بحث مسألة جعل برامج الدعم النفسي والاجتماعي من مجالات الاتحاد الجوهريّة خلال عمليات الانتعاش وتشجيع الدعم المتبادل بين الجمعيات الوطنية المنتمة إلى المنطقة ذاتها لبرامج الدعم النفسي والاجتماعي.

الدعم النفسي والاجتماعي - قصة نجاح

تتسم أنشطة الدعم النفسي والاجتماعي ببساطتها وإطارها الزمني المحدود ويسر استمرارها وفائدتها للمجتمعات اخلية المتضررة مما يجعلها مجالاً ممتازاً لبناء قدرة الجمعيات الوطنية وتنفيذ برامج الانتعاش بعد الكوارث.



تصوير: النبال سيد / الصليب الأحمر الأمريكي

وقد أشار الموظفون في جمعيتي الهلال الأحمر التركي والإيراني إلى أنشطة الدعم النفسي والاجتماعي بوصفها أنفع المساهمات المقدمة عقب زلزال بحر مرمرة ومدينة بام على التوالي. وتمكنت الجمعيتان الوطنيتان من اكتساب المعارف بسهولة وتنفيذ البرنامج وإنشاء الهياكل اللازمة لإعادة تنظيمه.

وفي تركيا، أنشئت فرق معنية بالدعم النفسي والاجتماعي في عدة فروع تابعة للهلال الأحمر ونشرت في حالات الكوارث واثري الزلزال الذي هز بينغول عام ٢٠٠٣ للمرة الأولى. كما استثمرت الجمعية الوطنية في أنشطة بناء «المراكز اخلية» وتجديد معداتها في ستة فروع حيث أتاح الأخصائيون الاجتماعيون دعمهم. وعلى الصعيد الدولي، استطاع الهلال الأحمر التركي بعد سنوات قليلة من نهاية انتفاعه بذلك الدعم أن يقدم الدعم النفسي والاجتماعي إلى إيران وإلى البلدان المتضررة من كارثة تسونامي.

وشمل البرنامج في إيران خدمات الإرشاد النفسي مقترنة بالأنشطة الرامية إلى إعادة تنشيط الشبكات الاجتماعية. ونظمت أيضاً ألعاب للأطفال بينما تسنى للبالغين المشاركة في حصص لتدريس مواد مثل الخياطة والحياكة والمهارات الحاسوبية. وتمثل أحد عناصر المشروع المهمة في الحد من قلق الناس وضمان مشاركة المستفيدين في المشاريع واطلاعهم على المعلومات المستجدة عن مجال إعادة التأهيل. وتم الوصول إلى أكثر من ٢٠,٠٠٠ شخص عبر هذا النشاط.

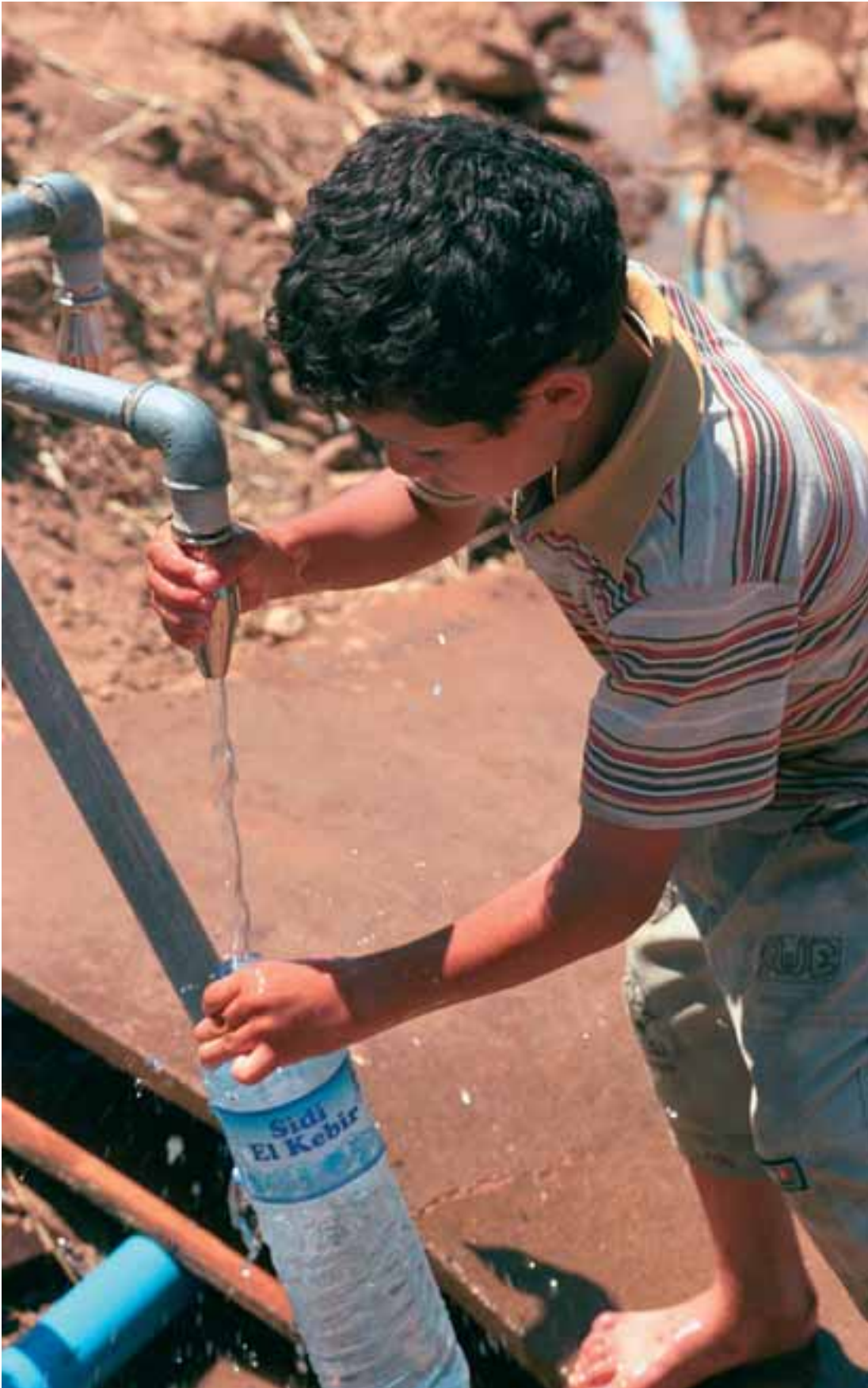
وساعد الصليب الأحمر الجأمايكي عقب إعصار إيفان الصليب الأحمر الغرينادي على وضع برامج للدعم النفسي والاجتماعي. وتمكن الصليب الأحمر الغرينادي من تطبيق المعارف المكتسبة خلال إعصاري دنيس وإميلي اللذين هيا عام ٢٠٠٥. وقدم الصليب الأحمر الكوستاريكي خدمات دعم مشابهة إلى الجمعية الوطنية في جزر كيمان عقب إعصار إيفان.

الخلاصة

بينت التجارب الماضية والأخيرة أن الاتحاد يميل إلى إتقان إدارة عمليات مواجهة الكوارث المتوسطة والصغيرة التي تتطلب تنظيم أنشطة إعادة التأهيل بدرجة محدودة. أما بالنسبة إلى الكوارث الكبيرة، فقد كان الاتحاد أقل قدرة على تدبر عمليات المواجهة مما أدى أحياناً إلى هدر الموارد ووضع مشاريع غير مضمونة الاستمرار قد لا تلبى احتياجات المستفيدين وأولوياتهم.

وتتدفق الأموال في أعقاب كارثة طبيعية كبرى مما يتيح فرصاً لم يسبق لها مثيل ويعزز الحاجة إلى المساءلة أيضاً. وعلاوة على ذلك، يجتذب حجم المأساة الإنسانية اهتمام وسائل الإعلام والجمهور بشكل مكثف مما يشدد الرقابة على منظمات الإغاثة مثل الاتحاد. وعليه، من الأهمية بمكان أن ينظم الاتحاد عمليات المواجهة بطريقة تسمح له بالحفاظ على مواصفاته ورؤيته دون تهديد سمعته.

ويتضح من الاستعراض أن على الاتحاد على الأقل أن يحدد مسبقاً النطاق أو الحد الملائم الذي يمكن تدبره لمشاركته في أنشطة تتخطى مجال توفير خدمات الإغاثة بدلاً من الاضطلاع بهذه الأنشطة كفكرة متأخرة واعتماد خيارات بشأن وضع برامج قد يصعب توفيرها. ولا بد له أيضاً من تطبيق الدروس المستخلصة من تجاربه السابقة وتجارب جهات أخرى تطبيقاً منتظماً وجدياً بهدف تنظيم مواجهة أجدد بالثقة وأكثر فعالية في مجال الانتعاش في المستقبل.



المبادئ الأساسية للحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر

الإنسانية

انبثقت الحركة الدولية للصليب الأحمر عن الرغبة في إغاثة جرحى الحرب دون تمييز بينهم. وهي تواصل جهودها على الصعيدين الدولي والوطني للوقاية والتخفيف من آلام الإنسان أينما كانت وحماية الحياة والصحة وضمأن احترام الكرامة الإنسانية وتعزيز التفاهم والصداقة والتعاون والسلام الدائم بين جميع شعوب العالم.

عدم التحيز

لا تميّز الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر بين القوميات أو الأجناس أو الطبقات أو الأديان أو العقائد السياسية فهي لا تهدف إلا إلى إزالة معاناة الإنسان وتعطي الأولوية للحالات التي تتطلب عملاً عاجلاً.

الحياد

للاحتفاظ بثقة الجميع، تمتنع حركة الصليب الأحمر والهلال الأحمر عن الاشتراك في أي أعمال عدائية أو في مجادلات متعلقة بالمسائل السياسية والدينية والعرقية والإيديولوجية.

الاستقلال

حركة الصليب الأحمر والهلال الأحمر مستقلة. ورغم أن الجمعيات الوطنية تعمل كأجهزة مساعدة للسلطات العامة فيما تضطلع به من نشاطات إنسانية وتخضع للقوانين السارية في بلادها، فإنه يجب عليها أن تحافظ دائماً على استقلالها حتى تستطيع أن تتصرف بموجب مبادئ حركة الصليب الأحمر والهلال الأحمر في جميع الحالات.

الخدمة التطوعية

الصليب الأحمر والهلال الأحمر حركة للإغاثة التطوعية لا تسعى لتحقيق أي ربح.

الوحدة

لا توجد أكثر من جمعية واحدة فقط للصليب الأحمر والهلال الأحمر في كل بلد. ويجب أن تكون خدماتها متاحة للجميع وشاملة لكافة أنحاء القطر.

العالمية

إن الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر حركة عالمية تتمتع كل الجمعيات بنفس الحقوق في ظلها وتلتزم بالتعاون فيما بينها.



يشجّع الاتحاد الدولي لجمعيات
الصليب الأحمر والهلال الأحمر
الأنشطة الإنسانية التي تضطلع بها
الجمعيات الوطنية لفائدة السكان
الضعفاء.

بتنسيق الإغاثة الدولية في حالات
الكوارث وبتشجيع الدعم الإنمائي،
يسعى الاتحاد إلى تفادي المعاناة البشرية
والتخفيف من حدّتها.

إن الاتحاد والجمعيات الوطنية
واللجنة الدولية للصليب الأحمر تشكّل
معاً الحركة الدولية للصليب الأحمر
والهلال الأحمر.