الأمم المتحدة

A/74/319

الجمعية العامة

Distr.: General
20 August 2019
Arabic
Original: English

الدورة الرابعة والسبعون

البند ٧٣ (أ) من جدول الأعمال المؤقت*

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

التعاون الدولي في تقديم المساعدة الإنسانية في ميدان الكوارث الطبيعية، من مرحلة الإغاثة إلى مرحلة التنمية

تقرير الأمين العام

موجز

يُقدَّم هذا التقرير عملاً بقرار الجمعية العامة ٧٣/١٣٦ الذي طلبت فيه الجمعية العامة إلى الأمين العام أن يواصل تحسين سبل التصدي للكوارث الطبيعية على الصعيد الدولي، وأن يقدم تقريراً عن ذلك إلى الجمعية العامة في دورتها الرابعة والسبعين. ويغطي التقرير الفترة من ١ كانون الثاني/يناير إلى ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٨. ويقدم التقرير لمحة عامة عن التقدم المحرز في هذا الصدد ويناقش الاتجاهات والتحديات والمسائل المواضيعية ذات الصلة. ويختتم التقرير بتقديم توصيات بشأن إجراء المزيد من التحسينات.

* A/74/150.

060919 040919 19-13159 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

أولا – استعراض أحداث العام

ألف – البيانات المتعلقة بالكوارث لعام ٢٠١٨

١ – في عام ٢٠١٨، سجل مركز أبحاث الأوبئة الناجمة عن الكوارث وقوع ٣١٥ كارثةً تسببت في وفاة حوالي ١١ ٨٠٤ أشخاص وتأثر بها ٦٨,٥ مليون شخص، ونجمت عنها خسائر بلغت قيمتها ١٣١,٧ بليون دولار[١]. وكانت الزلازل وأمواج التسونامي اللاحقة أشد أنواع الكوارث فتكا، فإليها يرجع ٤٥ في المائة من الوفيات. وكان عدد ضحايا الفيضانات من الناس أكثر من ضحايا أي نوع آخر من الكوارث، إذ بلغ عدد المتأثرين بها ٥٠ في المائة من مجموع عدد الأشخاص المتأثرين بالكوارث، وكان عدد قتلى الكوارث والأشخاص المتأثرين بها وحجم الأضرار الاقتصادية الناجمة عنها في عام ٢٠١٨ أقل من المتوسط السنوي للسنوات العشر الماضية، ويعزى بعض ذلك إلى انخفاض عدد الكوارث العنيفة الواسعة النطاق التي حدثت خلال تلك السنة. وبمرور الوقت، انخفض عدد الوفيات الناجمة عن الكوارث، ويعزى بعض ذلك إلى تحسين إدارة مخاطر الكوارث، وبخاصة تعزيز نظم الإنذار المبكر والإجلاء في الوقت المناسب، فضلا عن زيادة فعالية الاستجابة وتنفيذها في وقت مبكر.

٢ – وتسببت الكوارث، منذ عام ٢٠٠٨، في ما يقرب من ٢٦٥ مليون حالة تشرد جديدة، أي أكثر بثلاث مرات مما سببته النزاعات والعنف، أو بمتوسط قدره ٢٤,١ مليون حالة تشرد سنويًا[٢]. وتشير تقديرات مركز رصد التشرد الداخلي إلى أن الكوارث تسببت في تشرد ما يزيد عن ١٧,٢ مليون شخص في عام ٢٠١٨، في ١٤٤ بلدا وإقليما. ونشأ معظم حالات التشرد عن أحداث متصلة بالأحوال الجوية، ولا سيما الأعاصير المدارية. ومن مجموع حالات التشرد التي حدثت على الصعيد العالمي، حدث ٥٤ في المائة في آسيا والمحيط الهادئ. ولا يزال مجموع عدد من شردتهم الكوارث البطيئة الظهور مجهولا، بالنظر إلى أن التشرد المرتبط بالجفاف وحده هو الذي يجري تسجيله في بعض البلدان، ولا يجري ذلك إلا جزئيا[٣].

٣ – ووفقا لما ذكرته المنظمة العالمية للأرصاد الجوية، فقد كانت السنوات الأربع الماضية هي الأدفأ على الإطلاق. ولا تزال السمات المرتبطة بالاحترار العالمي، كزيادة تواتر الكوارث الطبيعية وشدتها، وأثر جزر الاحترار الحضرية، وارتفاع مستوى سطح البحر، والمحتوى الحراري للمحيطات، وفقدان الكتلة الجليدية، وتقلص امتداد الجليد البحري، تواصل مسارها دون هوادة[٤]. وهناك حاجة ماسة إلى مزيد من

---

(١) انظر: Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, “Natural disasters 2018”. متاح على الموقع الشبكي التالي: www.cred.be/sites/default/files/CREDNaturalDisaster2018.pdf. تستثني البيانات المستخدمة لأغراض هذا التقرير تفشي الأوبئة وانتشار الحشرات.

(٢) انظر: Sylvain Ponserre and Justin Ginnetti, *Disaster Displacement: A Global Review, 2008–2018* (Geneva, Internal Displacement Monitoring Centre, 2019).

(٣) انظر: Vicente Anzellini and others, *Global Report on Internal Displacement 2019* (Geneva, Internal Displacement Monitoring Centre, 2019).

(٤) انظر: World Meteorological Organization, *WMO Statement on the State of the Global Climate in 2018* (Geneva, 2019).

الطموح والالتزام والإجراءات على الصعيد العالمي للحد من انبعاثات غازات الدفيئة، والحد من ارتفاع درجة الحرارة العالمية، وتحقيق أهداف اتفاق باريس بشأن تغير المناخ.

٤ - وفي عام ٢٠١٨ عانى ١١٣ مليون شخص، في ٥٣ بلدا، من انعدام الأمن الغذائي الذي بلغ مستوى الأزمات الحادة، وكان مردّه في المقام الأول إلى النزاعات وانعدام الأمن والكوارث والصدمات الاقتصادية، وتطلب مساعدة عاجلة في مجالات الغذاء والتغذية والصحة وسبل كسب العيش[٥]. وهذا الانخفاض من العدد الذي سجل في عام ٢٠١٧، وهو ١٢٤ مليون شخص، يرجع إلى حد بعيد إلى أن البلدان الضعيفة لم تشهد نفس الصدمات والضغوط الشديدة المرتبطة بالمناخ التي شهدتها في عام ٢٠١٧، في أعقاب ظاهرة النينيو التي حدثت في الفترة ٢٠١٥-٢٠١٦. ومن بين هؤلاء الـ ١١٣ مليون شخص، دفعت الكوارث والصدمات المناخية ٢٩ مليون شخص، في ٢٦ بلدا، إلى حالة من انعدام الأمن الغذائي الحاد، منهم ما يقرب من ٢٣ مليون شخص يعيشون في ٢٠ بلدا في أفريقيا. وهناك ٣٥ مليون شخص آخرين في بلدان متأثرة بتغير المناخ يعيشون في ظروف عصيبة تتسم بحالة من انعدام الأمن الغذائي تكاد تبلغ مستوى الأزمة[٦]. وقد حذرت منظمة الأغذية والزراعة التابعة للأمم المتحدة، في منشورها المعنون '*The State of Food Security and Nutrition in the World 2019*' (حالة الأمن الغذائي والتغذية في العالم لعام ٢٠١٩)، من أن تواجه البلدان المتأثرة بمزيج من عوامل النزاعات، وتغير المناخ، والتباطؤ الاقتصادي، أكبر مخاطر المجاعة وسوء التغذية. وقد يزداد في المستقبل حجم حالة انعدام الأمن الغذائي الحاد الذي يبلغ مستوى الأزمات، بسبب حدوث مزيد من الصدمات والضغوط والظروف المناخية السيئة خلال موسم الحصاد في الفترة ٢٠١٨-٢٠١٩، وهو ما زاد في احتمالات حدوث انخفاض في الإنتاج الزراعي في العديد من البلدان الضعيفة، مع ما يرتبط بذلك من آثار على الأمن الغذائي والتغذية والصحة العامة[٧].

باء - لمحة عامة عن الكوارث المرتبطة بالأخطار الطبيعية في عام ٢٠١٨

٥ - في منطقة آسيا والمحيط الهادئ، ضرب زلزال بلغت قوته ٧,٤ درجات مقاطعة سولاويزي الوسطى في إندونيسيا، وهو ما أدى إلى حدوث تسونامي وانهيارات أرضية وإسالة للتربة انعكست آثارها على ١,٥ مليون شخص. وقد جاء هذا الحدث بعد سلسلة من الزلازل، فأدى ذلك إلى تشريد أكثر من ٣٠٠ ٠٠٠ شخص. وضربت أمواج التسونامي منطقة مضيق سوندا في إندونيسيا مسببة مقتل ما يزيد عن ٤٠٠ شخص. وتسببت الانفجارات البركانية في فانواتو بحالات تشرد متكررة. وأثر زلزال بلغت قوته ٧,٥ درجات على حياة ٥٤٤ ٠٠٠ شخص في بابوا غينيا الجديدة. وضرب إعصاران الفلبين، فأديا إلى تشرد حوالي ٢,١ مليون شخص. وتسبب إعصار غيتا المداري في حدوث فيضانات وأضرار واسعة النطاق في فيجي وساموا، وكذلك في نيوي، وأثر في حياة ٨٠ في المائة من السكان في تونغا. وأثرت الأعاصير المدارية التي وقعت في كيني وجوزي في حياة أكثر من ٧٧ ٠٠٠ شخص في فيجي، وهو ما تسبب في حدوث فيضانات شديدة.

(٥) Integrated Food Security Phase Classification (IPC) and Cadre Harmonisé (CH) Phase 3 or above.

(٦) IPC/CH Phase 2.

(٧) انظر: Food Security Information Network, *Global Report on Food Crises 2019: Joint Analysis for Better Decisions*, p. 23. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), The State of Food Security and Nutrition in the World 2019: Safeguarding against Economic Slowdowns and Downturns (Rome, 2019).

٦ - وأثر الجفاف الشديد في حياة أكثر من أربعة ملايين شخص في أفغانستان، وأدى إلى حدوث انخفاض في إنتاج القمح السنوي بنسبة تتراوح بين ٤٥ و ٥٧ في المائة. وفي باكستان، أثر الجفاف في حياة أكثر من خمسة ملايين شخص في مقاطعتي بلوشستان والسند. وخلفت الفيضانات في ولاية كيرالا بالهند ٥٠٠ قتيل، وشردت ما يزيد عن مليون شخص، مسببة أضرارا وخسائر تبلغ قيمتها ٣,٨ بلايين دولار.

٧ - وفي الجنوب الأفريقي، بدأ موسم الجفاف للفترة ٢٠١٨-٢٠١٩ مبكرا في العديد من المناطق بسبب عدم انتظام هطول الأمطار وتأخرها، وهو ما أدى إلى قلة المحاصيل، وترك ما يقدر بنحو ١٠,٨ ملايين شخص يعانون بشدة من انعدام الأمن الغذائي. وفي منطقة الساحل، يحتاج نحو ٥ ملايين شخص في جميع أنحاء المنطقة إلى الغذاء والتغذية والمساعدة المعيشية على وجه السرعة بسبب حدوث مزيج من حالات الجفاف والنزاع وانعدام الأمن.

٨ - أما في الصومال، فعلى الرغم من تحسن حالة الأمن الغذائي بعد أربعة مواسم متتالية فقيرة اتسمت بشحة الأمطار وما يرتبط بذلك من جفاف، استمرت الاحتياجات المتصلة بهذه الحالة، وأدت الأمطار الموسمية التي سقطت في الفترة نيسان/أبريل - حزيران/يونيه، وكانت الأشد غزارة في ما يقرب من عقدين من الزمن، إلى حدوث فيضانات في المناطق الجنوبية والوسطى، أثرت في حياة ٠٠٠ ٨٣٠ شخص وشردت ٠٠٠ ٢٩٠ شخص آخرين.

٩ - وعلى الرغم من هطول أمطار مواتية عموماً في إثيوبيا في عام ٢٠١٨، فقد ألحقت الفيضانات أضرارا بحياة ٠٠٠ ٤١٩ شخص وأجبرت ٠٠٠ ١٩٠ شخص على مغادرة منازلهم بحثاً عن فرص لكسب العيش والغذاء والمياه والمراعي. وفي نهاية العام، كان أكثر من ٠٠٠ ٥٠٠ شخص قد شُردوا بسبب الكوارث.

١٠ - وفي نيجيريا، ألحقت الفيضانات الشديدة أضرارا بحياة ما يقرب من ٢,٣ مليون شخص. وفي مالي، ألحقت الفيضانات أضرارا بحياة أكثر من ٠٠٠ ٧٠ شخص. وفي النيجر، تأثر نحو ٠٠٠ ٢٥٠ شخص بالفيضانات، وتلف محصول ٥٠٠ ٨ هكتار من الأراضي الزراعية.

١١ - وفي عام ٢٠١٨، برزت في أجزاء من أمريكا الوسطى شواغل كبيرة بسبب انعدام الأمن الغذائي. فقد أثر تلف المحاصيل في ٠٠٠ ٢٨٢ هكتار في حياة ٢,٢ مليون شخص في السلفادور، وغواتيمالا، وهندوراس. وفي غواتيمالا، أدت الانفجارات البركانية إلى مقتل ٤٢٥ شخص.

جيم - اتجاهات التمويل المتصل بالكوارث في عام ٢٠١٨

١٢ - أُبلغت دائرة التتبع المالي في مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بأن مبلغا مجموعه ٥٠٨,٩ ملايين دولار خصص للاستجابة لحالات الطوارئ التي صنفت بأنها كوارث. ومن هذا المبلغ، أفيد بأن مبلغا قدره ٣٨١,٤ مليون دولار خصص لمواجهة الجفاف في أفغانستان، وإثيوبيا، وكينيا، وموريتانيا، والصومال، وزمبابوي. وأفيد بأن مبلغا قدره ٥٤ مليون دولار خصص لمواجهة الزلازل وموجات التسونامي. وأفيد بأن مبلغا آخر قدره ٥٣,٢ مليون دولار خصص لمعالجة آثار الفيضانات في مختلف البلدان، في حين أفيد بأن مبلغ ٢٠,٣ مليون دولار خصص لمواجهة الأعاصير والزوابع في مدغشقر، ومنطقة البحر الكاريبي، والمحيط الهادئ.

١٣ - وخصص الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ مبلغا قدره ٥٠٠,٥ مليون دولار في عام ٢٠١٨، منه مبلغ ١٢٥,٣ مليون دولار خصص لعمليات تستهدف معالجة آثار الكوارث. وشمل ذلك مبلغ ٥٩,٣ مليون دولار خصص لتلبية احتياجات البلدان المتأثرة بالجفاف، ومبلغ ٣٠,٨ مليون دولار لتلبية الاحتياجات الناجمة عن الفيضانات، ومبلغ ٢٨,٣ مليون دولار لمواجهة الزلازل والبراكين، ومبلغ ٦,٩ ملايين دولار لمواجهة آثار الأعاصير المدارية.

ثانيا - التقدم المحرز في تعزيز التأهب للكوارث والتصدي لها والقدرة على الصمود أمامها

ألف - الفرص المتاحة لمعالجة مخاطر الكوارث وتغير المناخ وآثارها

١٤ - كما يتضح من الكوارث الكبرى التي حدثت مؤخرا في جميع أنحاء العالم، فإن الكوارث المتصلة بتغير المناخ والطقس تسبّب بالفعل خسائر فادحة في المجتمعات، وليس متوقعا إلا أن يزداد هذا العبء. ويولّد التقرير الخاص لعام ٢٠١٨ المعنون زيادة الاحترار العالمي بمقدار ١,٥ درجة مئوية (Warming of 1.5°C Global)، الذي أعده الفريق الحكومي الدولي المعني بتغير المناخ، إحساسا جديدا بالحاجة الملحة لبذل جهود عالمية في هذا الصدد. فإذا جرى تجاوز عتبة الـ ١,٥ درجة مئوية و ٢ درجة مئوية، فإن إمكانيات التكيف ستنخفض إلى حد بعيد، والمرجح أن يطلق هذا العنان لحالات من التشرد والهجرة والاحتياجات الإنسانية على نطاق لم يسبق له مثيل.

١٥ - ولتغير المناخ وآثاره تبعات كبيرة في ما يتعلق بالعمل في المجال الإنساني. فالكوارث التي تزداد تواترا وشدة، وآثارها التي تتفاقم بفعل التغيرات التي تطرأ على نطاقها المكاني ومدتها وتوقيتها، تشكل تحديا أمام قدرة المنظومة الإنسانية على التأهب، وعلى الاستجابة للمحتاجين والوصول إليهم بفعالية في الوقت المناسب. وتحتاج الجهات الفاعلة في المجال الإنساني إلى مواصلة تكييف التحليلات والتخطيط والبرمجة على سبيل الأولوية من أجل معالجة مخاطر الكوارث وتغير المناخ والمتصاعدة في جميع قطاعات ومجالات العمل. وتحتاج الجهات الفاعلة في مجالات المساعدة الإنسانية والتنمية والمناخ وحقوق الإنسان إلى التعاون فيما بينها، مع زيادة التركيز على الحد من مخاطر الكوارث، والوقاية منها، والتنبؤ بها، والقدرة على الصمود أمامها. وهذا يتطلب المزيد من الاستثمار في تدابير ترمي إلى الحد من أوجه الضعف، وتحسين تحليل المخاطر، وتعزيز آليات التأهب لحالات الطوارئ والإنذار المبكر والعمل المبكر، ولا سيما بزيادة الاستفادة من علوم المناخ، والتنبؤات الطويلة الأمد، والتوقعات المناخية الموسمية، والتنبؤات الجوية، وغيرها من الخدمات المتصلة بالأرصاد الجوية المائية، وكذلك الاستثمار في آليات تمويل مناسبة.

١٦ - إن تصاعد مخاطر الكوارث والمناخ وآثارها، التي تتفاقم بسبب العوامل الكامنة وراء تلك المخاطر، كالنمو السكاني السريع، والتحضر العشوائي، وتركيز تجمعات السكان والممتلكات والهياكل الأساسية الحيوية في المناطق المعرضة للأخطار، تهدد تحقيق أهداف التنمية المستدامة. فيجب أن تسترشد العمليات الإنمائية والاستثمار في التنمية بهذه المخاطر، وأن تكفل توافر القدرة على التكيف مع الآثار المترتبة على الكوارث وتغير المناخ. وتؤثر الكوارث على ملايين من الناس وتشردهم وتدفعهم إلى الفقر سنويا، وتسهم في تفاقم حالة عدم المساواة، ولها آثار خطيرة على حقوق الإنسان. وتحدث الكوارث والعواقب الضارة الناجمة عن تغير المناخ آثارا غير تناسبية في حياة الأشخاص الذين يعيشون في فقر، والنساء، والأطفال، والأشخاص ذوي الإعاقة، والمسنين، وغيرهم من الفئات الضعيفة والمهمشة.

١٧ - وهناك حاجة إلى مزيد من التركيز على تمكين الجهات الفاعلة المحلية من التصدي على نحو استباقي لمخاطر الكوارث وتغير المناخ، وعلى تعزيز قدرات الوقاية والتأهب والاستجابة والإنعاش على الصعيد الوطني والمحلي في جميع القطاعات وعلى نطاقها. ويتوقف تحقيق خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ على كفالة عدم ترك الأشخاص المستضعفين المتأثرين بالكوارث أو المعرضين لخطر الكوارث خلف الركب. ويتعين على الجهات الفاعلة والشركاء في المجال الإنساني تحديد أشد الأشخاص احتياجًا، والذين يصعب الوصول إليهم، وأولئك الذين قد يجري استبعادهم، وتحديد أولوياتهم[٨]. ويجب أن يكون للأشخاص المتأثرين دور محوري في المساهمة في تعزيز القدرة على الصمود، وبناء مجتمعات مستدامة وشاملة للجميع، تمشياً مع موضوع الدورة السادسة للمنتدى العالمي للحد من مخاطر الكوارث. ويتعين على الدول الأعضاء مضاعفة جهودها الرامية إلى تحقيق الغاية العالمية (هـ) من إطار سنداي للحد من مخاطر الكوارث للفترة ٢٠١٥-٢٠٣٠ بغية تحقيق زيادة كبيرة في عدد البلدان التي لديها استراتيجيات وطنية ومحلية للحد من مخاطر الكوارث بحلول عام ٢٠٢٠، من أجل المساعدة في بناء القدرة على الصمود وتحقيق أهداف التنمية المستدامة.

١٨ - والآن هو نقطة التحول الحاسمة لتسريع وتكثيف الإجراءات الرامية إلى تعزيز القدرة على الصمود والتصدي لخطر تغير المناخ. وهناك فرص رئيسية، من قبيل المنتدى العالمي للحد من أخطار الكوارث، والمؤتمر العالمي لإعادة الإعمار، والجزء المتعلق بالشؤون الإنسانية من الدورة الموضوعية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، وقمة العمل المناخي لعام ٢٠١٩، والمنتدى السياسي الرفيع المستوى المعني بالتنمية المستدامة، المعقود تحت رعاية الجمعية العامة، والحوار الرفيع المستوى بشأن تمويل التنمية، واستعراض منتصف المدة الرفيع المستوى إجراءات العمل المعجَّل للدول الجزرية الصغيرة النامية (مسار ساموا)، والدورة الخامسة والعشرين لمؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، توفر زخماً حاسماً لتجديد الالتزام بتحقيق استجابة عالمية متماسكة وشاملة للتصدي لمخاطر الكوارث وتغير المناخ، والعوامل الكامنة وراءها وآثارها، وكذلك الأسباب الجذرية للأزمات الإنسانية[٩].

باء - التدابير المتخذة لتعزيز التأهب والاستجابة في منطقة البحر الكاريبي عقب موسم الأعاصير في المحيط الأطلسي في عام ٢٠١٧

١٩ - شكل موسم الأعاصير في المحيط الأطلسي في عام ٢٠١٧ تحديا أمام آليات التأهب والاستجابة في منطقة البحر الكاريبي. فبالاعتماد على الدروس المستفادة، بما في ذلك تلك التي جرت مناقشتها في التقرير السابق للأمين العام (A/73/343)، وسعت منظمات الأمم المتحدة وشركاؤها نطاق وجودهم في المنطقة، وعززوا آليات الاستجابة، والتنسيق والشراكة مع الوكالة الكاريبية لإدارة حالات الطوارئ المرتبطة بالكوارث، وقدموا الدعم لمكاتب المنسقين المقيمين، وأفرقة الأمم المتحدة القطرية من أجل تعزيز الجاهزية العملياتية والتخطيط للطوارئ على الصعيد الوطني.

(٨) انظر: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *World Disasters Report 2018: Leaving No One Behind* (Geneva, 2018).

(٩) انظر: Chair's statement on the 2019 humanitarian affairs segment. وهو متاح على الموقع الشبكي التالي: http://www.unocha.org/sites/unocha/files/ECOSOC%20HAS%20-%20CHAIR%20STATEMENT.pdf.

٢٠ - وعزز برنامج الأغذية العالمي قدرات الوكالة الكاريبية لإدارة حالات الطوارئ المرتبطة بالكوارث، وبروتوكولاتها اللوجيستية، وإدارة سلسلة الإمداد لديها، وعزز وضع مواد الإغاثة مسبقا في المواقع الفرعية التابعة للوكالة، ويعمل حاليا مع منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف) في تحليل الصدمات، ودمج مشاريع التحويلات النقدية في حالات الطوارئ في شبكات الأمان الاجتماعي التي تديرها الحكومات. وتعكف منظمة الأغذية والزراعة، والوكالة والشركاء من أجل وضع استراتيجية لمواجهة الطوارئ على الصعيد الإقليمي، وخطة عمل للقطاع الزراعي. ووقعت منظمة الأمم المتحدة للطفولة وهيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة) مذكرتي تفاهم مع الوكالة بشأن حماية الطفل، وبشأن المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة في مواجهة الكوارث، على التوالي، في حين يواصل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، تعزيز نظم الإنذار المبكر المجتمعية. وتقدم منظمة الصحة للبلدان الأمريكية المساعدة التقنية إلى بلدان منطقة البحر الكاريبي في إدارة المخاطر الصحية المرتبطة بالكوارث، وفي جعل المستشفيات آمنة من الناحية الهيكلية والتشغيلية أثناء الكوارث.

٢١ - وفي عام ٢٠١٨، نفذ مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية المرحلة الأولى من استراتيجية مدتها سنتان لدعم الوكالة الكاريبية لإدارة حالات الطوارئ المرتبطة بالكوارث في تعزيز الجاهزية التشغيلية والقدرة على الاستجابة. ونظم المكتب حلقات عمل بشأن التأهب للاستجابة للكوارث، ودورة البرامج الإنسانية، وآليات التمويل، وإدارة المعلومات، وتقييم الاحتياجات، وإمكانية التشغيل المشترك بين آليات الاستجابة في الأمم المتحدة، كفريق الأمم المتحدة لتقييم الكوارث والتنسيق، وآلية الاستجابة الإقليمية التابعة للوكالة. وجرى استعراض طرائق النشر وتقييم الاحتياجات والتنسيق المدني - العسكري، وآليات الإبلاغ، وحددت توصيات لجميع الشركاء. وأجريت تمارين محاكاة في جامايكا لمنطقة غرب البحر الكاريبي وفي بربادوس لجزر ليوارد. وأوفد المكتب بعثة تأهب إلى دومينيكا لتقديم الدعم في وضع خطة للطوارئ الناجمة عن الأعاصير ولإجراءات التشغيل الموحدة. وقدم الدعم أيضا للتخطيط لحالات الطوارئ ووضع خطط عمل دنيا للتأهب في بليز والجمهورية الدومينيكية وترينيداد وتوباغو. وفي هايتي، يقوم المكتب والشركاء بتعزيز القدرة الوطنية على الاستجابة بالتنسيق المدني - العسكري في المجال الإنساني، وبتدريب فريق الأمم المتحدة لتقييم الكوارث والتنسيق، والتخزين المسبق لمواد الإغاثة. وأُوفدت بعثة للتأهب لمواجهة الأعاصير قام بها فريق الأمم المتحدة لتقييم الكوارث والتنسيق إلى سينت مارتن من أجل تعزيز القدرة على تنسيق عمليات الاستجابة وتحديد خطط عمل التأهب من أجل التنفيذ قبل قدوم الأعاصير في المستقبل.

جيم - الأمن الغذائي والكوارث

٢٢ - الكوارث والتقلبات المناخية هي في طليعة العوامل الكامنة وراء الزيادة الأخيرة في انتشار الجوع في العالم، وأحد الأسباب الرئيسية للأزمات الغذائية وما يرتبط بها من مخاطر مثل تفشي الأمراض. ولاحترار المناخ تأثير سلبي على إنتاج الحبوب الأساسية، مع ما يترتب على ذلك من آثار مباشرة على الأمن الغذائي، وحجم الفئات الضعيفة من السكان المحتاجة إلى المساعدة. وفي البلدان التي تتعرض بشدة للأحوال المناخية القاسية، يزيد عدد من يعانون من نقص التغذية عن ضعف عددهم في البلدان التي لا تتعرض بشدة لتلك الأحوال المناخية. والجوع أكثر انتشارا في البلدان التي لديها نظم زراعية شديدة

التأثر بالتقلبات في هطول الأمطار وفي درجات الحرارة والجفاف، وحيث تعتمد نسبة كبيرة من السكان الضعفاء في كسب عيشهم، ولا سيما فقراء الريف وصغار المزارعين، على الزراعة[٤].

٢٣ - وتساعد البيانات والتكنولوجيا في تحديد التغيرات في الأمن الغذائي وفي تنوير السياسات والاستراتيجيات والخطط المتعلقة بالوقاية والتخفيف والتأهب والاستجابة. وعلى الرغم من حدوث تحسن في نوعية البيانات، لا تزال هناك ثغرات في العديد من البلدان. فجمع البيانات المتعلقة بالأشخاص المعرضين لانعدام الأمن الغذائي أمر أساسي لتحديد العوامل الرئيسية الكامنة وراء الجوع، وللتمكين من تحقيق استجابة محددة الأهداف ومتكاملة من جانب الجهات الفاعلة في المجالات الإنسانية والإنمائية، من أجل تلبية الاحتياجات الطارئة، ومعالجة الأسباب الجذرية للضعف.

٢٤ - والأسر المعيشية الفقيرة أكثر عرضة للصدمات المتكررة وقد تكون قدرتها على الصمود محدودة بسبب انخفاض دخلها، وافتقارها إلى المدخرات، واستبعادها اجتماعيا، وانخفاض أسس موجوداتها، واعتمادها الشديد على الزراعة البعلية والموارد الطبيعية. وقد استُخدمت برامج الحماية الاجتماعية الوطنية بصورة مطردة لدعم أفقر الفئات وأضعفها، من أجل الحد من الضعف الاجتماعي والقائم على الدخل، واستخدام استراتيجيات المواجهة السلبية. ويمكن أن توفر هذه البرامج حوافز لاتباع سبل عيش زراعية قادرة على التكيف مع تغير المناخ، وأن تدعم التأهب للكوارث والاستجابة لها على نحو شامل للجميع. ومن شأن نظم الحماية الاجتماعية المستجيبة للصدمات أن تتيح وصول المساعدات الإنسانية لتكميل البرامج الإنمائية الرامية إلى تعزيز سبل كسب العيش والقدرات الإنتاجية للأسر المنزلية الفقيرة والضعيفة.

٢٥ - وتسهم الإجراءات المتخذة على الصعيدين العالمي والإقليمي بصورة أساسية في تعزيز الأمن الغذائي والحد من أوجه الضعف. ففي عام ٢٠١٨، قدمت الأمم المتحدة الدعم لرابطة أمم جنوب شرق آسيا في وضع نهج إقليمي واستراتيجيات خاصة بكل بلد بشأن الحماية الاجتماعية المستنيرة بالمخاطر والمستجيبة للصدمات من أجل تعزيز القدرات الوطنية على معالجة انعدام الأمن الغذائي. واتخذت خطوات حاسمة من أجل تفعيل الشبكة العالمية ضد الأزمات الغذائية، وهي مبادرة متعددة الشراكات لتعزيز الحلول المشتركة للأزمات الغذائية.

دال - النهوض بالتعاون الإنساني والإنمائي

٢٦ - في عام ٢٠١٨، وافقت اللجنة التوجيهية المشتركة للنهوض بالتعاون في المجالين الإنساني والإنمائي على تركيز جهودها الأولية على سبعة من البلدان ذات الأولوية[١٠]، وأجرت استعراضا للتقدم المحرز والدروس المستفادة في تحديد النتائج الجماعية[١١] وتفعيلها في تلك البلدان[١٢]. وقد أشير في الاستعراض إلى الممارسات الجيدة التي طُوّرت حتى الآن في مجال التعاون الإنساني - الإنمائي، ولا سيما في ما يتعلق بالتحليل المشترك والتخطيط المشترك. وجرى التشديد أيضا على ضرورة أن يتولى جميع

(١٠) بوركينا فاسو، والكاميرون، وتشاد، وإثيوبيا، والنيجر، ونيجيريا والصومال. انظر /www.un.org/jsc.

(١١) النتائج الجماعية هي نتائج ملموسة وقابلة للقياس تريد الجهات الفاعلة في المجالات الإنسانية والإنمائية، وغيرها من الجهات ذات الصلة أن تحققها معا على مدى ثلاث إلى خمس سنوات للحد من احتياجات الناس وأوجه ضعفهم والمخاطر التي يواجهونها، ولزيادة قدرتهم على الصمود. وللحصول على مزيد من المعلومات، انظر /www.un.org/jsc.

(١٢) باستثناء نطاق الاستعراض، حقق عدة بلدان أخرى، مثل جمهورية الكونغو الديمقراطية، وموريتانيا، وجنوب السودان والسودان، نتائج جماعية.

أصحاب المصلحة ذوي الصلة مواءمة البرمجة والتمويل على نحو أكثر انتظاما سعيا إلى تحقيق نتائج جماعية من أجل الحد بصورة فعالة من الاحتياجات والمخاطر ومواطن الضعف، ولبناء القدرة على التكيف وإحراز تقدم نحو تحقيق التنمية المستدامة.

٢٧ - وفي بعض البلدان، تم تحديد نتائج جماعية للحد من مخاطر الكوارث وتغير المناخ، وأوجه الضعف، ومعالجة انعدام الأمن الغذائي وسوء التغذية، وتعزيز تقديم الخدمات الأساسية للتخفيف من أثر الكوارث المتكررة.

٢٨ - وفي بوركينا فاسو وموريتانيا، خضعت النتائج الجماعية للاختبار بسبب الجفاف الذي أثر على منطقة الساحل، وأدى إلى انعدام الأمن الغذائي وسوء التغذية على نطاق واسع في عام ٢٠١٨. وفي بوركينا فاسو، مولت الحكومة والجهات المانحة، بما في ذلك الاتحاد الأوروبي والبنك الدولي، الاستجابة المتعلقة بالتغذية تمشيا مع النتائج الجماعية. وفي موريتانيا، أُطلقت خطة للاستجابة الإنسانية لتعبئة التمويل للتصدي للجفاف وتكميل إطار الشراكات بين أصحاب المصلحة المتعددين من أجل تحقيق التنمية المستدامة للفترة ٢٠١٨-٢٠٢٢.

٢٩ - وفي الصومال، حُددت نتائج جماعية في عام ٢٠١٨، في أعقاب التصدي للجفاف، على أساس تقييم احتياجات الصومال في مواجهة أثر الجفاف، ولإجراء استعراض عام للاحتياجات الإنسانية. وقد أكد تطوير هذه النتائج أهمية مواءمة التقليص المنتظم للمخاطر وأوجه الضعف، بمواءمة البرمجة والتمويل في المجالين الإنساني والإنمائي، والتفعيل العاجل لإطار الإنعاش والقدرة على الصمود وآلية مكافحة الجوع التابعة للبنك الدولي، من أجل تكميل خطة الاستجابة الإنسانية.

٣٠ - وتقوم الأمم المتحدة بتعزيز التعاون فيما بين كياناتها العاملة في المجالين الإنساني والإنمائي، بالنهوض بتنفيذ الإجراءات على نطاق المنظومة للحد من مخاطر الكوارث وبناء القدرة على الصمود. وتوفر خطة عمل الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث من أجل الصمود: نحو نهج متكامل ومستنير للتنمية المستدامة، أداة مهمة لتعظيم أثر الدعم المقدم للبلدان في تعزيز التخطيط والاستثمار القائمين على الوعي بالمخاطر، ولتنفيذ خطط عمل متماسكة للحد من مخاطر الكوارث، وبناء القدرة على الصمود وتحقيق أهداف خطة عام ٢٠٣٠، وإطار سنداي، واتفاق باريس.

٣١ - ومن شأن التوجيهات المشتركة للأمم المتحدة المتعلقة بالمساعدة في بناء مجتمعات قادرة على الصمود إرشاد عملية بناء القدرة على تحقيق خطة عام ٢٠٣٠، وهي تشكل جزءا لا يتجزأ من خطة الإصلاحات والوقاية للأمين العام وغيرها من الأطر العالمية الرئيسية. وتهدف هذه التوجيهات إلى تحقيق مزيد من الاتساق في الجهود الرامية إلى بناء القدرة على الصمود، بإدماج طائفة واسعة من أبعاد القدرة على الصمود، والأخطار والمخاطر في الأنشطة والاستثمار على مدى نطاقات زمنية، لمساعدة البلدان التي تتعرض لكوارث متكررة على تعزيز المؤسسات، والاعتماد على الذات لدى المجتمعات المحلية، وكسر حلقة الكوارث والتعافي منها. ويجري اختبار تلك التوجيهات ميدانيا في بلدان مختارة، وسوف تستكمل صيغتها النهائية في عام ٢٠١٩.

هاء – التحسب للكوارث بتعزيز التأهب للتصدي لها والتعافي منها

٣٢ – لا تزال هناك حاجة ماسة إلى مواصلة تعزيز التأهب والإنذار المبكر، والعمل المبكر، والاستجابة السريعة، والتعافي المتسم بالقدرة على الصمود في البلدان، ولدى الناس المعرضين لمخاطر الكوارث التي تشتد حدتها وتواترها باطراد، أو المتأثرين بها. لقد كانت هذه سمة قوية برزت في الأجزاء المتعلقة بالشؤون الإنسانية التي عقدت مؤخرا، وما اتصل بها من جلسات استثنائية عقدت أثناء دورات المجلس الاقتصادي والاجتماعي.

٣٣ – ويتطلب تصاعد مخاطر الكوارث وتغير المناخ زيادة الاستثمار في إدارة مخاطر الكوارث، وفي بناء القدرة على الصمود. إن وجود نظم إنذار مبكر وعمليات إخلاء فعالة أمر ضروري لإنقاذ الأرواح، ويجب أن تشكل هذه النظم والعمليات جزءًا لا يتجزأ من استراتيجيات التأهب والاستجابة وجهود التنمية المستدامة والتكيف. ويمكن أن تساعد العلوم وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات والبيانات الضخمة في كفالة وصول معلومات الإنذار المبكر إلى مرحلة الميل الأخير، وإسهامها في اتخاذ إجراءات فعالة في وقت مبكر قبل وقوع الكوارث.

٣٤ – وينبغي أن تعزز الجهات الفاعلة في المجالات الإنسانية تعاونها مع خدمات الأرصاد الجوية المائية والمناخية لكفالة توافر معلومات عملية في مجال الإنذار المبكر، ورسم خرائط للمخاطر. ولتحقيق هذه الغاية، تعزز المنظمة العالمية للأرصاد الجوية دعمها المقدم للمنظمات الإنسانية، بسبل منها النظام العالمي للإنذار بالأخطار المتعددة. وفي عام ٢٠١٨، أطلقت المبادرة المتعلقة بالمخاطر المناخية ونظم الإنذار المبكر مشروعين إقليميين في غرب إفريقيا ومنطقة البحر الكاريبي، وقدمت الدعم إلى ٤١ بلدا في تحسين قدرات التنبؤ بالطقس والتنبؤات المناخية، وتعزيز التعاون فيما بين وكالات الإنذار المبكر، وإشراك المجتمعات المحلية في رسم خرائط المخاطر والعمل المبكر.

٣٥ – وتوفر إجراءات التشغيل الموحدة المشتركة بين الوكالات للعمل المبكر من أجل مواجهة حوادث ظاهرة النينيو/النينيا إطارا للعمل المبكر المشترك بين الوكالات، بالحفز على اتخاذ إجراءات في المجال الإنساني وبذل جهود إنمائية بصورة استباقية لتخفيف أثر الظواهر الجوية البالغة الشدة المتصلة بالتقلبات الجنوبية لظاهرة النينيو. وهي تحدد طبيعة الإجراءات التي تتخذ، والجهة التي تتخذها عندما تكون هناك علامات تنذر باحتمال قدوم ظاهرة النينيو/النينيا. وفي أيلول/سبتمبر ٢٠١٨، وبعد إنذار باحتمال وقوع حادثة في أواخر عام ٢٠١٨/أوائل عام ٢٠١٩، أطلقت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات برنامج ”رصد إلنينيو“، وفعّلت خلية تحليل حددت ٢٥ بلدا معرضا لمخاطر شديدة في أفريقيا، وآسيا والمحيط الهادئ، وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، حيث اتُّخذت تدابير للتأهب والعمل المبكر بهذا الشأن على الصعيدين الإقليمي والقطري. وبحلول أواخر عام ٢٠١٨، كانت الهياكل الإقليمية قد عقدت اجتماعات في هذا الصدد، ووضعت المنظمات الإنسانية والإنمائية أو نقحت خططا للتأهب والاستجابة، وأمّنت التمويل الملتزم به مسبقا، ونفذت إجراءات مبكرة في البلدان المعرضة للمخاطر.

٣٦ – وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٨، أقر الرؤساء في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بروتوكول تنشيط توسيع نطاق المنظومة الإنسانية، الذي يمكّن من الاضطلاع بعملية تعبئة سريعة على نطاق المنظومة لتلبية الاحتياجات الإنسانية العاجلة في بداية أزمة إنسانية مفاجئة أو تتفاقم بشدة، بكفالة توافر المزيد من القدرة على أرض الواقع، وإنشاء آليات القيادة والتنسيق المناسبة لتقديم المساعدة والحماية.

٣٧ - وبحلول نهاية عام ٢٠١٨، نُفذ بفعالية نهج التأهب لمواجهة الطوارئ للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات في ٧٢ بلدا. وفي هذه البلدان، يجري تحليل المخاطر على أساس منتظم (مرة واحدة على الأقل سنويا)، وهناك نظام قائم لرصد تلك المخاطر، ويجرى تحليل للثغرات لتحديد إجراءات التأهب ذات الأولوية المطلوب اتخاذها من جانب الجهات الفاعلة داخل البلد، مع دعم مقدم، حسب الاقتضاء، على الصعيدين الإقليمي والعالمي.

٣٨ - وقد احتفل فريق الأمم المتحدة لتقييم الكوارث والتنسيق، في عام ٢٠١٨، بالذكرى السنوية الخامسة والعشرين لإنشائه. واستجاب فريق التنسيق، منذ إنشائه، لأكثر من ٢٨٥ حالة من حالات الطوارئ في أكثر من ١٠٠ بلد. وفي عام ٢٠١٨، حشدت أفرقة لتقديم دعم مخصص في سياقات الكوارث المختلفة. وفي مواجهة الزلزال الذي وقع في بابوا غينيا الجديدة، قدم فريق التنسيق الدعم للحكومة والفريق القطري للعمل الإنساني في مجال إدارة المعلومات، والإبلاغ، والتنسيق وتحليل الحالة السائدة، بما في ذلك المخاطر البيئية. وفي نيجيريا، قدم فريق التنسيق الدعم لمراكز عمليات الطوارئ التابعة للحكومة في مواجهة الفيضانات. وفي إندونيسيا، قدم الدعم لعمليات الاستجابة التي تولت قيادتها الحكومة في مواجهة الزلزال والتسونامي. وأوفدت بعثة للتأهب للاستجابة تابعة لفريق التنسيق إلى سينت مارتن.

٣٩ - وفي عام ٢٠١٨، واصل الفريق الاستشاري الدولي للبحث والإنقاذ تعزيز قدرات البحث والإنقاذ في المناطق الحضرية في الدول الأعضاء، بطرق منها تنفيذ عمليات استجابة للزلازل على نطاق المنطقة في أرمينيا والفلبين. وقدم الفريق الاستشاري أيضا المشورة التقنية بشأن الاستفادة من التكنولوجيا في دعم أعمال الاستجابة، حيث جرى، بحلول نهاية عام ٢٠١٨، تدريب أكثر من ٤٥٠ عضوًا من ٣٨ فريقًا من أفرقة البحث والإنقاذ في المناطق الحضرية على جمع البيانات وإدارة المعلومات.

٤٠ - وقدمت منظمة الصحة العالمية وشركاؤها الدعم للجهود الوطنية في تنمية القدرات من أجل الوقاية من الأخطار التي تهدد الصحة العامة واكتشافها ومواجهتها، بما فيها الأخطار المرتبطة بالكوارث، وتنفيذ اللوائح الصحية الدولية. وقدمت منظمة الصحة العالمية الدعم إلى ٢٧ بلدا في إجراء عمليات محاكاة، وإلى ١٨ بلدا في إجراء استعراضات لاحقة لما يضطلع به من أعمال، في حين قُدم الدعم إلى ١٩ بلداً بإجراء تقييمات للمخاطر في حالات الطوارئ الصحية المتعددة المخاطر.

٤١ - ومع تزايد تكلفة الكوارث البشرية والاقتصادية وتكرارها، ازدادت أهمية التعافي المتسم بالقدرة على الصمود. وتسهم الممارسة المتبعة في التعافي، التي تشمل أيضا إعادة بناء المنازل والهياكل الأساسية، في استعادة أصول الناس وسبل كسب عيشهم، وتوقف انحدار السكان المتأثرين إلى مستويات الفقر، وتعيدهم إلى مسارهم نحو التنمية المستدامة. والتعافي هو فرصة للتعلم من أوجه القصور السابقة، ولإعادة البناء على نحو أفضل، باتباع نهج يتسم بالمرونة والشمول والاستنارة بالمخاطر. ويستتبع ذلك تنفيذ سياسات واستثمارات تسترشد بمخاطر الكوارث وتغير المناخ، وتدمج القدرة على الصمود داخل القطاعات وعبرها، بغية تجنب العودة إلى مواطن الضعف التي كانت موجودة قبل وقوع الكوارث، وتكبد خسائر كبيرة في كوارث المستقبل، بوسائل منها بناء هياكل أساسية وسبل لكسب العيش قادرة على مواجهة الكوارث، وتحسين استخدام الأراضي، وإنفاذ قوانين البناء.

٤٢ - وفي عام ٢٠١٨، أجرت الأمم المتحدة، بالتعاون مع البنك الدولي والاتحاد الأوروبي، سبع عمليات تقييم للاحتياجات بعد الكوارث، وهي تقييمات تعطي صورة شاملة عن الأضرار والخسائر وأساسا لبرامج التعافي والتعمير[١٣]. وعلى الرغم من أن تأثير الكوارث المتعاظم يؤدي إلى زيادة الطلب على هذه التقييمات، ويشدد على أهمية تلبية احتياجات التعافي، فإن الافتقار إلى التمويل الكافي الذي يمكن التنبؤ به لا يزال يشكل تحديا رئيسيا أمام تخطيط برامج الإنعاش والتعمير وتنفيذها. وقد كشف استعراض لتقييم احتياجات ما بعد الكوارث أجري بين عامي ٢٠١٤ و ٢٠١٦ أن احتياجات الإنعاش لم تمول إلا بنسبة ٢٤ في المائة، في المتوسط[١٤].

واو - تعزيز استخدام البيانات

٤٣ - جمع بيانات مصنفة عن مخاطر الكوارث والخسائر والأضرار، والإبلاغ عنها وتحليلها واستخدامها، أمور أساسية لفهم الاحتياجات المحددة للفئات المستضعفة والمتضررة، وأوجه ضعفها وقدراتها، ولكفالة فعالية استراتيجيات الحد من مخاطر الكوارث والتصدي لها، وأنشطة التعافي منها. وينبغي بذل مزيد من الجهود لبناء قدرات الوكالات الوطنية والمكاتب الإحصائية المعنية بإدارة الكوارث، وغيرها من الجهات المساهمة في البيانات الرسمية، من أجل ترشيد النهج القائمة على الأدلة وتعزيزها لمواجهة مخاطر الكوارث وآثارها.

٤٤ - ويوفر مرصد إطار سنداي أداة لتتبع التقدم المحرز في تحقيق غايات إطار سنداي وأهداف التنمية المستدامة ذات الصلة (١، ١١، و ١٣)، في حين أن نظام قواعد بيانات سنداي المتعلقة بالخسائر الناجمة عن الكوارث، الذي أعيد إطلاقه، والمسمى ديسإنفنتار (DesInventar)، يتيح للدول الأعضاء تحسين تسجيل وتحليل آثار الكوارث والاتجاهات، في اتساق مع المرصد.

٤٥ - وتواصل مبادرة مؤشر إدارة المخاطر (INFORM initiative) نشر مؤشرها المتعلق بالمخاطر على الصعيد العالمي مرتين في السنة. وفي عام ٢٠١٨، قدمت المبادرة الدعم لإجراء تحليل جديد للمخاطر على الصعد دون الوطنية في بوروندي، وتشاد، وميانمار، ونيبال والنيجر. ونشرت أيضا إرشادات مفصلة ومواد تدريبية للبلدان والمنظمات التي ترغب في إجراء تحليل للمخاطر باستخدام منهجية مؤشر إدارة المخاطر.

٤٦ - ولحماية البيانات وخصوصيتها أهمية بالغة بالنسبة للعمل الإنساني. ويمكن أن تؤدي احتمالات إساءة استخدام البيانات إلى تقويض الثقة لدى السكان المتأثرين، والتأثير سلبا على العمليات الإنسانية. وقد وضع مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية وشركاؤه إرشادات تنفيذية بشأن الاستخدام المسؤول للبيانات في القطاع الإنساني لتوفير الدعم لأغراض تحقيق إدارة آمنة وأخلاقية وفعالة للبيانات في مجال الاستجابة الإنسانية.

٤٧ - وتولى مركز البيانات الإنسانية الإشراف على تحقيق نمو قياسي في برنامج تبادل البيانات الإنسانية التابع لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، الذي تلقى، حتى ١٦ تموز/يوليه ٢٠١٩، أكثر من ٨٠٠ ٩ مجموعة بيانات تتشاطرها ٢٤٣ منظمة. ويشير النمو الكبير الذي تحقق في عام ٢٠١٨ في عدد

(١٣) في كوت ديفوار، وجيبوتي، والهند (كيرالا)، وجمهورية لاو الديمقراطية، ورواندا، والصومال.

(١٤) انظر United Nations Development Programme, Global Facility for Disaster Reduction and Recovery, World Bank and European Union, *Post-Disaster Needs Assessments: Lessons from a Decade of Experience* (2018).

المستخدمين وكمية البيانات التي يجري تنزيلها من برنامج تبادل البيانات إلى أن حجم البيانات المستخدمة لبناء الوعي وإرشاد اتخاذ القرارات في النظام الإنساني تجاوز ما كان عليه في أي وقت مضى.

زاي - تمويل العمل الاستباقي

٤٨ - من أجل مواكبة الاحتياجات المتزايدة ومخاطر الكوارث، تنتقل المنظمات الإنسانية من العمل الذي يقوم على رد الفعل إلى اتباع نُهج تتسم بمزيد من الاستباقية. ويهدف هذا التحول إلى زيادة فعالية إجراءات الوقاية، والتخفيف، والتأهب، والإنذار المبكر، والعمل المبكر، والاستجابة السريعة، والتعافي، وبناء القدرة على الصمود، في السياقات الشديدة المخاطر التي تنطوي على كوارث متكررة، وذلك بهدف إنقاذ الأرواح وسبل كسب العيش، وتقليص الفترات الزمنية اللازمة للعمل، والاحتياجات الإنسانية، وتكاليف الاستجابة. ولتحقيق ذلك، وتحسين النتائج بالنسبة إلى الأشخاص المعرضين المخاطر والمتأثرين، ينبغي أن يكون التمويل قابلاً للتنبؤ، وفي الوقت المناسب، ومرنًا، وكافيا، ومتعدد السنوات، وكذلك متقبلا لقدر من عدم اليقين في ما يتعلق بالتنبؤات، وبما إذا كانت الأخطار تتحقق في شكل كوارث شاملة.

٤٩ - ووجود نظام يتسم بمزيد من الاستباقية، ولا ينتظر حتى يتجسد التأثير الكامل للكوارث يتطلب تحسين مستويات التنبؤات والتحليلات التنبؤية ونظم الإنذار المبكر التي تصل إلى الأشخاص المعرضين للمخاطر، وكذلك توافر التصميم والاستخدام الأمثل لجميع الأدوات والتدخلات المالية المتاحة. وهناك أدلة دامغة بصورة مطردة على مزايا النهج الاستباقية التي يجري فيها ترتيب التمويل وإنفاقه مسبقًا للتمكين من اتخاذ إجراءات مبكرة عندما يكون متوقعا حدوث خطر وشيك.

٥٠ - ويشكل العمل الذي يستند إلى التنبؤات، والذي ينفذه صندوق الطوارئ للإغاثة في حالات الكوارث، آلية تمويل مصممة خصيصا لتوفير تمويل يمكن التنبؤ به في الوقت المناسب للأنشطة المدرجة في بروتوكولات العمل المبكر للجمعيات الوطنية للصليب الأحمر والهلال الأحمر، مع صرف تلقائي وفقًا لما تستند إليه التنبؤات من أسباب يُتفق عليها مسبقا وتشير إلى أن خطرا وشيكا سيحدث. وبحلول نهاية عام ٢٠١٨، كانت ٢٠ جمعية من جمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر هذه بصدد وضع هذه البروتوكولات. وقد وافقت هذه الآلية، منذ إطلاقها في أيار/مايو ٢٠١٨، على رصد مخصصات للعمل المبكر في بنغلاديش، وإكوادور، وموزامبيق، وبيرو.

٥١ - وأظهر تقييم للمشروع الرائد الذي نفذه الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر بشأن التمويل القائم على التنبؤ في بنغلاديش أن الأسر المعيشية التي قُدمت إليها منح نقدية غير مشروطة قبل ثلاثة أيام إلى سبعة أيام من حدوث الفيضانات كسبت فوائد واضحة في الحد من آثار الفيضانات. فقد قل عدد المواشي التي فقدتها، وتحسن أمنها الغذائي أثناء وقوع الكارثة وبعدها، وتراكمت عليها ديونا أقل، وكانت معاناتها النفسية أقل وطأة عليها مقارنة بالأسر المعيشية التي لم تتلق دعما في إطار الإجراءات المبكرة. وساعد هذا المشروع في ربط التأهب للكوارث والاستجابة لها بالقدرة على الصمود والأنشطة الإنمائية على المدى البعيد، وأظهر أن النُّهج القائمة على التنبؤ تحافظ على الأرواح وسبل كسب الرزق والأموال.

٥٢ - وفي عام ٢٠١٨، اضطلعت منظمة الأغذية والزراعة بأنشطة هادفة في مجال العمل المبكر مع شركاء دوليين ووطنيين لمنع وقوع أثر الأخطار المتوقعة وتخفيف حدته، في سبعة بلدان في أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية، بالإضافة إلى ثلاثة تدخلات مستمرة بدأت في عام ٢٠١٧. وأثبت تحليل المخاطر ومعلومات الإنذار المبكر التي أدت إلى القيام بعمل مبكر أنها كانت دقيقة ومناسبة في توقيتها، لأن جميع

الأخطار التي كانت متوقعة تجسدت في نهاية المطاف. وساعد العمل المبكر على حماية سبل العيش الزراعية، وتحسين الأمن الغذائي والتغذية وتعزيز قدرة الأسر المعيشية على الصمود. وتُظهر الدراسات أن العمل المبكر في الزراعة فعال من حيث التكلفة ويساعد على تقليل تكلفة المساعدة الإنسانية: فمقابل كل دولار واحد استُثمر في دعم سبل العيش المبكر قبل وقوع الأخطار المتوقعة، حصلت الأسر المعيشية على عوائد تتراوح بين ٢,٥٠ دولار و ٧,١٠ دولار من حيث زيادة الإنتاج الزراعي، وتجنبت تكبد خسائر في الإنتاج وأضرار في الأصول[١٥].

٥٣ - وجرى تعزيز آلية تأمين القدرة الأفريقية على مواجهة المخاطر بنشر نسخة مماثلة كان الغرض منها هو تمكين المنظمات الإنسانية من التوصل إلى وضع سياسات تكميلية للتأمين ضد مخاطر المناخ، حيث تدفع المبالغ عندما تتأكد صحة بعض المؤشرات، كانخفاض هطول الأمطار أو انخفاض الغطاء النباتي، في ضوء البيانات الساتلية. وقد أطلقت هذه الآلية لتكملة القدرة الأفريقية على مواجهة المخاطر في توفير تمويل موثوق ويمكن التنبؤ به للاستجابة الإنسانية في وقت مبكر، وللمساعدة على حماية الأسر المعيشية الضعيفة، وكسر حلقة الفقر في مواجهة الصدمات المناخية البالغة الشدة.

٥٤ - وفي عام ٢٠١٨، تلقى مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية الدعم من الفريق الاستشاري للصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ على نحو أكثر استباقية وأجرى بعد ذلك مشاورات تقنية، وأصدر تكليفا بإجراء استعراضات مستقلة. وقد حددت دراسة أجريت مؤخرا قيمة الصندوق المضافة من حيث كونه أداة لتمويل العمل الاستباقي، وسلطت الضوء على مكانته الخاصة في هذا المجال، بما في ذلك اضطلاعه بأنشطة مناسبة تتفق ومعايير إنقاذ الحياة. وللتوصل إلى فهم أفضل لمدى ملاءمة الصندوق في هذا الصدد، سيتولى المكتب تصميم وتنفيذ مشاريع ريادية ترصد لها مخصصات من الصندوق في سياقات مختارة بعناية. وستساعد هذه المشاريع الريادية على توليد أدلة ودروس مستفادة بشأن المسائل التقنية والمؤسسية والسياساتية المتعلقة بكيفية تمويل العمل الاستباقي بطريقة منسقة.

٥٥ - وهذا الانتقال من رد الفعل إلى الاستباق في سياق تمويل الأزمات هو تغيير على نطاق النظام. وفي الوقت الراهن، ومع بعض الاستثناءات القليلة، كثيراً ما يتخذ الإجراء الاستباقي في شكل مشاريع تنفذها وكالات وحيدة بأحجام متواضعة نسبيًا. وتوفر الأدلة التي جُمعت حتى الآن بشأن فعالية العمل الاستباقي ومزاياه زخماً لبذل جهود إضافية ترمي إلى توسيع نطاق نماذج التمويل وأحجام التمويل، من أجل اتخاذ إجراءات مبكرة لكفالة زيادة تنسيق هذه المبادرات وتماسكها وتأثيرها وتوسيع نطاقها. وفي هذا الصدد، من الأهمية بمكان مواصلة اختبار النهُج المتبعة، وجمع الأدلة بشأن تأثيرها ونتائجها بالنسبة إلى الأشخاص المتأثرين، والتعلم من دمج معلومات الإنذار المبكر والتحليلات التنبؤية، ورصد المخاطر، وتحليلها في عمليات صنع القرار.

حاء - إضفاء الطابع المحلي على التأهب للكوارث والتصدي لها

٥٦ - اكتسب مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني وخطة العمل من أجل الإنسانية والصفقة الكبرى زخما من أجل التأكيد على الطابع المحلي، تمشيا مع الدعوة إلى تعزيز النظم والجهات الفاعلة المحلية

(١٥) انظر: FAO, Madagascar: Impact of Early Warning Early Action (Rome, 2019)؛ و FAO, Mongolia: Impact of Early Warning Early Action (Rome, 2018)؛ و FAO, The Sudan: Impact of Early Warning Early Action (Rome, 2019).

والوطنية لا إحلال أخرى محلها. واستثمرت الجهات الدولية الفاعلة في تعزيز القدرات المحلية بالتدريب وبتقديم المساعدة التقنية. واعتمد بعض الجهات المانحة والمنظمات الدولية تغييرات قانونية وسياساتية تمكن من اتباع نُهج جديدة، بما في ذلك توفير التمويل المباشر للجهات الفاعلة المحلية، وهو ما أدى إلى إقامة شراكات جديدة. غير أن عملية تأكيد الطابع المحلي لا تزال تواجه تحديات كبيرة. ويمكن اتخاذ مزيد من الخطوات لتعزيز الجهود الرامية إلى إشراك الجهات الفاعلة الوطنية والمحلية في هياكل التنسيق الميدانية الدولية وفي عمليات صنع القرار العالمية. ولا تزال الحواجز الهيكلية تحول دون وصول الجهات الفاعلة المحلية إلى مصادر التمويل الدولي قائمة. وهناك حاجة إلى بذل المزيد من الجهود بغية توسيع نطاق الحوار وتحسين تنفيذ الالتزامات على أرض الواقع.

٥٧ - وتشير تقييمات العمل الإنساني إلى أن الجهات الفاعلة الوطنية والمحلية تعزز فعالية الاستجابة الإنسانية. والجهات الفاعلة المحلية موجودة على أرض الواقع قبل الكوارث وأثناءها وبعدها، وهي أساسية لتعزيز الوقاية والقدرة على الصمود والتأهب. وهي أقرب ما تكون إلى السكان المتأثرين ولديها من المعارف والخبرات المحلية ما قد تفتقر إليه الجهات الفاعلة الدولية. والجهات الفاعلة الوطنية والمحلية بالغة الأهمية لتوسيع نطاق عمل الجهات المستجيبة الدولية، لأنها تعمل في مناطق يصعب الوصول إليها. وللمنظمات غير الحكومية المحلية قدرات ومهام فريدة من حيث حشد المتطوعين والربط فيما بين مختلف الجهات الفاعلة، وتقديم خدمات متخصصة إلى المجتمعات المحلية.

٥٨ - وقد أثبتت الاستجابة، التي جرت بقيادة محلية لسلسلة الزلازل التي ضربت إندونيسيا في عام ٢٠١٨، منافع اعتماد الطابع المحلي والاستثمار في قدرة الجهات المستجيبة وآليات الاستجابة المحلية ومهاراتها القيادية. وبدعم دولي، قامت حكومة إندونيسيا والجهات الفاعلة في المجتمع المدني المحلي باستثمارات ناجحة منذ كارثة تسونامي المحيط الهندي التي حدثت في عام ٢٠٠٤ من أجل بناء هياكل وقدرات أقوى لإدارة مخاطر الكوارث على الصعد الوطنية والإقليمية والمحلية، بما في ذلك الإطار الوطني للاستجابة للكوارث الذي ووفق عليه في عام ٢٠١٨. وكان من شأن هذا الاستثمار أن مكّن الحكومة من الاضطلاع بقيادة قوية، ومكن المستجيبين المحليين من نشر شبكات متطوعيهم وحشد التمويل على الصعيد المحلي والأخذ بزمام الاستجابة، في حين قدمت الجهات الفاعلة الدولية دعما تكميليا مصمما خصيصا للجهات الفاعلة الوطنية والمحلية. وحدثت زيادة ملحوظة في وجود الجهات الفاعلة الوطنية والمحلية وبروزها في منتديات التنسيق، حيث تولى قيادة المجموعات ممثلو الحكومات الوطنية أو المحلية.

٥٩ - ولا تزال إمكانيات وصول الجهات الفاعلة المحلية والوطنية إلى مصادر التمويل الدولي تتعاظم باطراد. فقد خصصت الصناديق المشتركة المجمعة على الصعد القطرية ٢٥ في المائة (٢٠٨ ملايين دولار) من تمويلها مباشرة للمنظمات غير الحكومية الوطنية والمحلية في عام ٢٠١٨. وفي السياقات التي تكون فيها قدرة هذه المنظمات قوية، تخصص الصناديق المجمّعة على الصعد القطرية أكثر من ذلك بكثير، أي ما بين ٤٠ و ٨٠ في المائة من تمويلها لتلك المنظمات. وساهمت عوامل من قبيل تقديم الدعم الاستباقي، في مجالي التوعية والتدريب، إلى هذه المنظمات، إلى جانب مشاركتها في عمليات تحديد الأولويات واتخاذ القرارات لدى هذه الصناديق، في نمو المخصصات المباشرة المرصودة لهذه الجهات الفاعلة، وهو ما يمثل زيادة من النسبة المئوية التي بلغت ١٦ في المائة (٧٤,٣ مليون دولار) في عام ٢٠١٥. وبالإضافة إلى ذلك، فإن جزءا كبيرا من التمويل المقدم من الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ يصل إلى الجهات

المستجيبة الوطنية والمحلية بوصفها الشركاء المنفذين لمنظمات الأمم المتحدة. ولاستكمال هذه الجهود، ينبغي لمصادر التمويل الإنساني أن تزيد نسبة تمويلها المخصص للجهات الفاعلة المحلية.

طاء – التشرد الناجم عن الكوارث

٦٠ – للتشرد الناجم عن الكوارث آثار مدمرة على الناس ومصادر رزقهم. ففي الفترة الممتدة بين عامي ٢٠٠٨ و ٢٠١٨، أحدثت الكوارث أكثر من ثلاثة أضعاف ما أحدثه النزاع والعنف من حالات التشرد الداخلي. ويتوقع الفريق الحكومي الدولي المعني بتغير المناخ أن تتغير أنماط التنقل البشري نتيجة لتقلب المناخ والظواهر الجوية القصوى والكوارث البطيئة الظهور، والعمليات الأخرى من قبيل ارتفاع مستوى سطح البحر. ويرجع ما يربو على ٨٧ في المائة من مجموع التشرد الناجم عن الكوارث إلى الأخطار المتصلة بالطقس، ويُتوقع أن تتفاقم مخاطرها وآثارها بفعل تغير المناخ[٢]. ويزيد المتوسط العالمي لعدد الناس المعرضين لخطر التشرد سنويا بسبب الفيضانات وحدها عن ١٧ مليون شخص، حيث يعيش أكثر من ٨٠ في المائة من هؤلاء في المناطق الحضرية وتخوم المدن[٣]. وبالنظر إلى سرعة التوسع الحضري وزيادة تركيز السكان في أماكن مكشوفة، فيرجح أن يزداد مقدار انكشافهم وتعرضهم للكوارث وما يرتبط بذلك من تشرد. وإذا لم تتخذ أي إجراءات ملموسة بشأن تغير المناخ والتنمية، فإن التأثيرات البطيئة لتغير المناخ مثل ندرة المياه وانخفاض المحاصيل قد تجبر أكثر من ١٤٣ مليون شخص، في أمريكا اللاتينية وجنوب آسيا وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وحدها، على الارتحال داخل بلدانهم بحلول عام ٢٠٥٠[١٦].

٦١ – ويسهم الحد من مخاطر الكوارث إسهاما كبيرا في منع التشرد الناجم عن الكوارث وفي الحد من مخاطرها، وتعزيز القدرة على الصمود لدى الأشخاص المعرضين لخطر التشرد، وتلبية احتياجات المشردين داخليا وإيجاد حلول دائمة لتشردهم. وإدماج المشردين في هذه الجهود ومشاركتهم فيها بصورة مجدية أمر أساسي. ويهدف إطار سنداي إلى تحقيق زيادة كبيرة في عدد البلدان التي لديها استراتيجيات وطنية ومحلية للحد من مخاطر الكوارث بحلول عام ٢٠٢٠. وهذا يوفر فرصة لإدراج التشرد الناجم عن الكوارث وغيره من أشكال الحراك البشري في هذه الاستراتيجيات، باعتبار ذلك خطوة نحو خفض عدد السكان المتأثرين بالكوارث.

٦٢ – ويتأثر حجم مخاطر التشرد الناجم عن الكوارث بالكيفية التي تؤثر فيها السياسات والعمليات على جميع المستويات في تعرض الناس والهياكل الأساسية والأصول للأخطار الطبيعية وضعفهم أمامها. وفي هذا الصدد، فإن الخطط والأطر السياسية العالمية الحالية تقر بما يشكله التشرد من تحد، وتوفر إرشادات بشأن سبل الاستجابة في مجال السياسات العامة. فينبغي وضع أهداف ومؤشرات مناسبة على الصعد الوطنية للحد من التشرد الناجم عن الكوارث واستخدامها للإبلاغ عن التقدم المحرز في ضوء إطار سنداي وخطة عام ٢٠٣٠.

٦٣ – وقد أعرب مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، في دورته الرابعة والعشرين، عن ترحيبه بتوصيات فرقة العمل المعنية بالتشرد بشأن اعتماد نهج متكاملة لتفادي التشرد وخفض حجمه إلى أدنى حد والتصدي له في ما يتعلق بالآثار الضارة الناجمة عن تغير المناخ، والواردة في

(١٦) انظر Kumari Rigaud and others, *Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration* (Washington, D.C., World Bank, 2018).

التقرير السنوي للجنة التنفيذية لآلية وارسو الدولية المعنية بالخسائر والأضرار المرتبطة بتأثيرات تغير المناخ. كذلك دعا مؤتمر الأطراف، في مقرره 10/CP.24، الأطراف والهيئات بموجب الاتفاقية واتفاق باريس، ووكالات الأمم المتحدة وأصحاب المصلحة المعنيين، إلى النظر في التوصيات عند الاضطلاع بأعمال ذات صلة بهذا الأمر. وتشير التوصيات إلى الإجراءات والأدوات التي تهدف إلى تعزيز السياسات والأطر المؤسسية والأدوات والمبادئ التوجيهية المتعلقة بتغير المناخ، والحد من مخاطر الكوارث، والعمل الإنساني. وسيساعد تنفيذها على تحسين فهم ومعالجة المخاطر وأثر التشرد الناجم عن الكوارث وتغير المناخ.

٦٤ - ويسلم الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية بالصلات القائمة فيما بين الكوارث، والآثار السلبية لتغير المناخ، والتدهور البيئي، والهجرة. وهذا الاتفاق يوفر للدول مجموعة من الإجراءات وأدوات السياسات العامة وأفضل الممارسات لتنظر في إمكانية استخدامها من أجل التقليل إلى أدنى حد من العوامل الضارة والعوامل الهيكلية التي تجبر الناس على مغادرة بلدهم الأصلي، ولوضع نُهج وحلول لدعم هؤلاء الناس، بسبل منها أن تضع في اعتبارها التوصيات الصادرة عن عمليات من قبيل خطة مبادرة نانسن للحماية، والمنتدى المعني بالتشرد الناجم عن الكوارث. ويشدد الميثاق أيضا على الحاجة إلى تعزيز جمع البيانات وتحليلها من أجل اتباع نُهج متسقة في مجال السياسات العامة، وإقامة تعاون على الصعيد الإقليمي.

٦٥ - ويتضمن الميثاق العالمي بشأن اللاجئين إقرارا بالتفاعل المتزايد بين الكوارث وتغير المناخ والتدهور البيئي مع العوامل المحركة لتنقلات اللاجئين. والمجتمع الدولي مدعو في هذا الاتفاق إلى دعم الجهود الرامية إلى الحد من مخاطر الكوارث، تمشيا مع خطة عام ٢٠٣٠ والأطر الأخرى ذات الصلة، مثل إطار سنداي.

٦٦ - وتنفيذ المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي أمر أساسي للحد من التشرد الناجم عن الكوارث وحل مشاكله داخل البلدان. وقد أُطلقت في عام ٢٠١٨ خطة عمل مدتها ثلاث سنوات بين أصحاب مصلحة متعددين من أجل النهوض بوقاية الأشخاص المشردين داخليا وحمايتهم وإيجاد حلول لهم، للفترة ٢٠١٨-٢٠٢٠، للاحتفال بالذكرى السنوية العشرين للمبادئ التوجيهية لإعادة تركيز الاهتمام الدولي على التشرد الداخلي، وللتعبئة من أجل اتخاذ المزيد من الإجراءات التعاونية والمتعددة التخصصات وإبراز أفضل الممارسات. وفي إطار عمليات التبادل على الصعيد الإقليمي، سيتناول الخبراء التقنيون في المحيط الهادئ ومنطقة البحر الكاريبي عمليات إعادة التوطين المقررة في سياق الكوارث وتغير المناخ.

٦٧ - وواصل المنتدى المعني بالتشرد الناجم عن الكوارث تنفيذ خطة مبادرة نانسن للحماية التي توفر مجموعة موحدة من الممارسات، وخيارات السياسات العامة، بشأن السبل الكفيلة بمنع التشرد الداخلي والعابر للحدود والحد منه والتأهب له ومعالجته في سياق الكوارث والآثار الضارة الناجمة عن تغير المناخ. وفي عام ٢٠١٨، اعتمدت الدول الأعضاء في مؤتمر أمريكا الجنوبية المعني بالهجرة مبادئ توجيهية إقليمية بشأن حماية الأشخاص المشردين عبر الحدود والمهاجرين في البلدان المتأثرة بالكوارث المرتبطة بالأخطار الطبيعية، وهي عملية يدعمها المنتدى منذ عام ٢٠١٦. وقدم المنتدى الدعم في وضع السياسات، والتدريب وتبادل الممارسات الفعالة في الأمريكتين والقرن الأفريقي وجنوب شرق آسيا والمحيط الهادئ. وقدم المنتدى إرشادات للمنتدى العالمي السادس للحد من أخطار الكوارث برسمه خريطة التقدم المحرز في تنفيذ الأحكام المتعلقة بالتشرد الناجم عن الكوارث في إطار سنداي، وبإطلاقه المبادئ التوجيهية لتحويل ''الأقوال إلى أفعال'' المتعلقة بالتشرد الناجم عن الكوارث، لتجريبها في بعض المناطق.

٦٨ - وعلى الرغم من حجم التشـــرد الناجم عن الكوارث، هناك ثغرات في البيانات تحد من فهم أثره وديناميا ته الكاملة، وفهم الاستجابات والاستراتيجيات الفعالة المطلوبة لتلبية احتياجات حالات التشرد في المستقبل وتوفير حلول لها والحد من مخاطرها. ولا تزال مسألة رصد نهاية التشرد بعيدة المنال، ولا يوجد سوى قدر ضئيل من المعلومات بشأن تدفقات العائدين أو الإنجاز الموفق لإدماجهم على الصعيد المحلي أو توطينهم في أماكن أخرى. ولتكييف الاســـتجابات لتتناســـب والاحتياجات، وتتبع التقدم المحرز في معالجة التشرد الناجم عن الكوارث، لا بد من وجود فهم أفضل لأسباب التشرد ومدته وشدته، وتفاوت قدرات المشـــردين على التأقلم. ويتطلب ذلك أيضـــا الأخذ بنهج أكثر منهجية يشـــمل اعتماد معايير مشتركة، وتحسين جمع البيانات وتصنيفها، وقابلية تشغيلها بينيا، من أجل إتاحة الوصول الفعلي إلى تلك البيانات وتحليلها وإدارتها واســـتخدامها[١٧]. ويمكن أن تســـاعد الأدوات الموجودة المدعومة بتقنيات وأساليب جديدة في الحصول على بيانات شاملة ودقيقة ومفصلة في الوقت المناسب. وفي الوقت نفسه، ينبغي تعزيز قدرة الجهات الفاعلة الوطنية، بما في ذلك المكاتب الإحصـــائية لأغراض جمع البيانات وتحليلها، بوســـائل منها النظر في التوجيهات الصـــادرة عن فريق الخبراء المعني بإحصـــاءات اللاجئين والمشردين داخلياً.

ياء - الحماية في حالات الكوارث

٦٩ - يتعرض الأشخاص المتأثرون بالكوارث والمشردون بسببها لمخاطر تتصل بالحماية تهدد سلامتهم وكرامتهم وتمتعهم بحقوقهم. ففي أثناء الكوارث، تتفاقم أوجه الضـــعف الموجودة بالفعل، وتتزايد مخاطر الحماية وانتهاكات الحقوق. وتشمل هذه عدم المساواة في الحصول على المعونة، وسوء المعاملة، والاستغلال، والانفصال عن الأسرة، وفقدان الوثائق الشخصية، والعنف البدني وغيره من أشكال العنف، بما في ذلك العنف الجنسي والعنف الجنساني، والاتجار بالبشر، والمسائل المتعلقة بحقوق الأرض والإسكان والملكية.

٧٠ - ومن الأمور الأساسية إدراج منظور بشأن الحماية في جميع الجهود المبذولة لإدارة مخاطر الكوارث. فيتعين على الجهات الفاعلة الإنسانية التي تستجيب للكوارث التمسك بواجب عدم الإضرار، وتحليل الاحتياجات المتصلة بالحماية ومعالجتها، والمشاركة بصورة جماعية من أجل تحقيق نتائج الحماية التي تحد من المخاطر، ورصد وتقييم تلك النتائج والآثار الناجمة عنها. وتوفر سياسة اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بشأن الحماية في العمل الإنساني إطارًا لوضع الحماية في صلب الاستجابات، بينما توفر الأدوات الأخرى، كالمبادئ التوجيهية التشـــغيلية للجنة المتعلقة بحماية الأشـــخاص في حالات الكوارث الطبيعية، ويوفر 'دليل سفير' (Sphere Handbook) إرشادات إضافية بشأن الحماية في التأهب للكوارث والاســـتجابة لها. وللمســـاعدة على معالجة الشـــواغل المتعلقة بالحماية، تتولى مبادرة تطوير قدرة الحماية الاحتياطية المشتركة بين الوكالات نشر كبار المستشارين للمساعدة على تعزيز الاستجابة الإنسانية. وينبغي للأفرقة القطرية الإنسانية في السياقات المعرضة للكوارث أن تنظر في وضع استراتيجيات لاعتماد نهج يراعي الأهمية المركزية للحماية في أنشطة الاستجابة، ولتخفيف التعرض للمخاطر المتعلقة بالحماية.

(١٧) Vicente Anzellini and others (2019), chapter 2؛ و Sylvain Ponserre and Justin Ginnetti (2019).

كاف – نوع الجنس والسن والكوارث

٧١ – كثيراً ما تكون النساء أول المستجيبين عند وقوع الكوارث وهن يؤدين دورا رئيسيا في بقاء المجتمعات والأسر وقدرتها على الصمود. ولا يمكن تحقيق استجابة إنسانية قائمة على مبادئ من دون فهم لاختلاف طرق وضع النساء والرجال في المجالات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، وكيف يمكّنهم ذلك أو يمنعهم من المساهمة في المساعدة وفي الحصول عليها. وتمثل الإرشادات والنهج المعززة التي أطلقت في عام ٢٠١٨، *كدليل الشؤون الجنسانية للعمل الإنساني* المحدث للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، خطوة كبيرة إلى الأمام في القدرة على دمج هذا التحليل في تصميم وتنفيذ السياسات والبرامج الإنسانية. ويجري استخدام إطار للمساءلة لرصد الأداء الجماعي للجنة.

٧٢ – وصدر في حزيران/يونيه ٢٠١٨ مؤشر اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات المتعلق بالمساواة بين الجنسين المراعي لعامل السن. والمؤشر هو أداة للتخطيط والرصد تمنح مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية القدرة على الإبلاغ عن الالتزامات المتعهد بها في مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني وفي الصفقة الكبرى المتعلقة بعدم ترك أي أحد خلف الركب. والمؤشر يعزز المؤشر الأصلي، بإدراجه السن، وإضافته عنصرا للرصد، وبتوفيره ما يمكّن من تحليل مقاييس جودة البرامج من قبيل آليات المساءلة، والحماية، وردود الفعل، والشكاوى. وبدعم من مستشاري مشاريع القدرة الاحتياطية المعنية بالمسائل الجنسانية، جرى تطبيق المؤشر في أكثر من ٢ ٧٠٠ مشروع إنساني، بما في ذلك قبول ٤٤ في المائة من تلك المشاريع لدورة البرامج الإنسانية لعام ٢٠١٩، حيث تتراوح معدلات الإنجاز القطرية بين ٤ و ٨٠ في المائة.

لام – الأشخاص ذوو الإعاقة والكوارث

٧٣ – الأشخاص ذوو الإعاقة هم من أشد الفئات تهميشا في المجتمعات المتأثرة بالكوارث. ومما يزيد في استبعادهم هو قلة البيانات وضعف تحديد الهوية والتسجيل، والافتقار إلى التكييف المعقول لاحتياجاتهم وحقوقهم في العمل الإنساني، وخاصة أثناء أعمال الاستجابة والانعاش. ومشاركتهم الكاملة والفعالة والمجدية في جميع جوانب السياسات والبرامج الإنسانية والمتعلقة بالحد من مخاطر الكوارث وبالتنمية والانعاش، وإدماجهم وتمكينهم كأصحاب مصلحة فعليين فيها، أمر أساسي، بما في ذلك ما يتعلق بتعزيز قدرتهم على مواجهة الكوارث وعلى تحقيق أهداف التنمية المستدامة والالتزامات المركزية من خطة العمل من أجل الإنسانية وخطة عام ٢٠٣٠ بعدم ترك أي أحد خلف الركب، وكفالة الكرامة وحقوق الإنسان للجميع.

٧٤ – ولتعزيز فعالية وكفاءة العمل الإنساني الشامل للجميع، ومساعدة الجهات الفاعلة الإنسانية والحكومات والمجتمعات المحلية المتأثرة في اتخاذ إجراءات متصلة بهذا الأمر، تعكف اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات على وضع مبادئ توجيهية على نطاق المنظومة بشأن إدماج الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل الإنساني، وسوف يُفرغ منه بحلول نهاية عام ٢٠١٩. وتوفر استراتيجية الأمم المتحدة الجديدة لإدماج الأشخاص ذوي الإعاقة إطارًا لتعزيز إمكانيات وصولهم على نطاق المنظومة وتعميم مراعاة حقوقهم، بما في ذلك في السياقات الإنسانية. وحشد مؤتمر القمة العالمي للإعاقة، الذي عقد في لندن في تموز/يوليه ٢٠١٨، التزامات ونواتج جديدة لمعالجة مسألة إدراج الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل الإنساني والمساعدة الإنمائية.

ثالثا – التوصيات

٧٥ – استنادا إلى هذا التقرير، يوصي الأمين العام الدول الأعضاء والأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية والإنمائية والجهات المعنية الأخرى ذات الصلة بما يلي:

(أ) زيادة طموحاتها وتكثيف جهودها في ما يتعلق بمواجهة وإدارة المخاطر والآثار الناجمة عن تغير المناخ، وفي هذا الصدد، تقديم الدعم الكامل لمؤتمر قمة العمل بشأن المناخ لعام ٢٠١٩ للأمين العام، وتنفيذ نتائجه ومبادراته وإجراءاته التحويلية ذات الصلة؛

(ب) تكثيف وتسريع الجهود الرامية إلى معالجة الآثار الإنسانية المترتبة على تغير المناخ، وتكييف التحليل والتخطيط والبرمجة من أجل معالجة مخاطر الكوارث والمناخ المتصاعدة في العمل الإنساني في جميع قطاعات ومجالات العمل؛

(ج) تعزيز التعاون والشراكات بين الجهات الفاعلة في المجالات الإنسانية والإنمائية ومجالات تغير المناخ، والحد من مخاطر الكوارث على جميع المستويات، من أجل التوصل إلى فهم أفضل للاحتياجات والمخاطر والضعف المتصلة بالكوارث وتغير المناخ، والتنبؤ بها، ومنعها، والحد منها، والاستجابة لها.

(د) تحديد ودعم الأشخاص والمجتمعات الأكثر عرضة للمخاطر والمتأثرين بالكوارث والأثر السلبي لتغير المناخ، بتعزيز قدراتهم على الصمود والاستجابة، وكفالة تلبية احتياجاتهم بفعالية، وعدم ترك أي شخص خلف الركب؛

(هـ) مواصلة تعزيز نظم الإنذار المبكر بالأخطار المتعددة والاتصال في الوقت المناسب بمعلومات الإنذار المبكر القابلة للتنفيذ على الصعد العالمية والإقليمية والوطنية والمحلية؛

(و) الاستفادة من الفرص التي يوفرها العلم والتكنولوجيا والبيانات لتعزيز التوقعات المتعلقة بالمخاطر، والتنبؤ، ورسم الخرائط والتحليل، والخدمات المناخية، والإنذار المبكر، من أجل تحسين التنبؤ بمخاطر الكوارث وإدارتها؛

(ز) مواصلة تجريب وتوسيع نطاق نُهج ومبادرات التمويل الاستباقية والقائمة على التنبؤ؛

(ح) زيادة التمويل الذي يمكن التنبؤ به من أجل تحقيق التعافي بعد الكوارث، وفي هذا الصدد، دراسة الخيارات المتعلقة باعتماد نُهج وأدوات فعالة؛

(ط) تطوير وتعزيز نظم غذائية قادرة على الصمود أمام تغير المناخ، ونظم للحماية الاجتماعية تستجيب للصدمات وتتنبأ بمخاطر الكوارث والآثار المترتبة عليها وتمنعها وتحد منها، وتيسر الاستجابات، وتعزز سبل كسب العيش، وإنتاج الأغذية والقدرة على الصمود والتعافي، فضلا عن إقامة روابط فعالة مع المساعدة الإنسانية المقدمة، بما في ذلك التحويلات النقدية، والدعم التكميلي المقدم لسبل كسب العيش، ومع آليات تحويل المخاطر، بما في ذلك التأمين ضد المخاطر المناخية، ومع الجهود المبذولة لمعالجة الأسباب الكامنة وراء انعدام الأمن الغذائي، وسوء التغذية في سياق الكوارث وتغير المناخ؛

(ي) تحسين فهم الجهات الفاعلة الوطنية والمحلية الحالية والنظم والقدرات قبل وقوع الكوارث، وتعزيز إقامة شراكات متساوية مع المنظمات المحلية، وتعزيز قدرتها على إدارة المخاطر المترتبة على الكوارث والمشاركة بطريقة مبدئية في الاستجابة الإنسانية؛

(ك) دعم تنفيذ الميثاق العالمي للهجرة الآمنة والمنظمة والمنتظمة، بوسائل منها التقليل إلى أدنى حد من العوامل الضارة والعوامل الهيكلية التي تجبر الناس على مغادرة بلدهم الأصلي في سياق الكوارث الطبيعية، والآثار الضارة لتغير المناخ والتدهور البيئي، مع مراعاة أدوات السياسات والتوجيهات المتاحة والبناء على الشراكات القائمة؛

(ل) تعزيز تنفيذ المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي في سياق الكوارث؛

(م) تعزيز جمع البيانات المتعلقة بالتشرد الداخلي والعابر للحدود وتبادلها وتصنيفها وقابلية تشغيلها بينيا في سياق الكوارث وتغير المناخ على جميع المستويات؛

(ن) تضمين الاستراتيجيات والسياسات والخطط الوطنية أهدافا ومؤشرات للحد من التشرد الناجم عن الكوارث والإبلاغ عن التقدم المحرز في ضوء إطار سنداي وخطة عام ٢٠٣٠؛

(س) تعزيز مشاركة المرأة والفتاة مشاركة كاملة ومتساوية ومجدية في صنع القرار وفي تخطيط وتنفيذ العمل الإنساني من أجل تلبية احتياجاتهن والتصدي لعدم المساواة بين الجنسين بفعالية، بسبل منها زيادة التمويل المقدم للمنظمات النسائية؛

(ع) إدراج منظور للحماية في إدارة المخاطر المترتبة على الكوارث وتعزيز الجهود الرامية إلى منع العنف الجنسي والعنف القائم على نوع الجنس والتصدي لهما في سياق الكوارث.