الأمم المتحدة

A/68/89

الجمعية العامة

Distr.: General
31 May 2013
Arabic
Original: English

الدورة الثامنة والستون

البند ٧٠ (أ) من القائمة الأولية*

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

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

تقرير الأمين العام

موجز

أُعد هذا التقرير عملا بقرار الجمعية العامة ٢٣١/٦٧ الذي طلبت فيه الجمعية إلى الأمين العام أن يواصل تحسين التصدي للكوارث الطبيعية على الصعيد الدولي وأن يقدم تقريرا عن ذلك إلى الجمعية العامة في دورتها الثامنة والستين. ويلقي التقرير نظرة عامة على وقوع الكوارث المرتبطة بالأخطار الطبيعية ويُبرز محددات الكوارث المستقبلية وأثرها على المساعدات الإنسانية. ويناقش التقرير نهجا لإدارة المخاطر في مجال المساعدات الإنسانية ويقدم معلومات مستجدة عن التقدم المحرز في مجال تعزيز القدرة على الصمود وفي المجالات الأخرى. ويقدم في الختام توصيات لتحسين الاستجابة للكوارث الطبيعية.

* A/68/50.

13-35177 (A) 240613 260713

الرجاء إعادة استعمال الورق

أولا – مقدمة

١ – أعد هذا التقرير عملا بقرار الجمعية العامة ٢٣١/٦٧ الذي طلبت فيه الجمعية إلى الأمين العام أن يواصل تحسين التصدي للكوارث الطبيعية على الصعيد الدولي. ويغطي التقرير الفترة من حزيران/يونيه ٢٠١٢ إلى أيار/مايو ٢٠١٣.

ثانيا – السنة قيد الاستعراض

ألف – البيانات المتعلقة بالكوارث للسنة التقويمية ٢٠١٢

٢ – سجل مركز أبحاث الأوبئة الناجمة عن الكوارث حوالي ٣١٠ كوارث طبيعية خلال عام ٢٠١٢، أدت إلى مقتل ما يزيد على ٣٠٠ ٩ شخص وأضرت بـ ١٠٦ ملايين شخص. وقد أفاد مركز رصد التشرد الداخلي بأن حوالي ٣٢,٤ مليون شخص كانوا من ضمن المتشردين الجدد بسبب الكوارث الطبيعية المفاجئة في عام ٢٠١٢ – وهو عدد يناهز ضعف ما سُجل في عام ٢٠١١ (١٦,٤ مليون شخص) ويفوق المعدل السنوي للفترة ٢٠٠٨-٢٠١٢ (٢٨,٨ مليونا)[(١)] . وكانت آسيا المنطقة الأكثر تعرضا للكوارث من حيث عددها (٤٢ في المائة من المجموع العالمي)، كما سجلت قسطا أكبر من الوفيات (٦٤ في المائة) ومن المتضررين والمشردين (٦٨ في المائة؛ ٢٢,٢ مليون شخص). أما عدد الوفيات المحدودة نسبيا، لا سيما بالمقارنة إلى سنتي ٢٠١٠ و ٢٠١١ اللتين كانتا من أشد سنوات الكوارث المسجلة فتكا وأكثرها تكلفة، فيعزى أساسا إلى عدم وقوع كوارث ضخمة في البلدان الصاعدة والنامية التي تعاني في العادة من الهشاشة والخسائر البشرية أكثر مما يعانيه غيرها من البلدان[(٢)]. وفي الوقت نفسه يبدو أن التكلفة الاقتصادية الباهظة وعدد المتشردين في غياب الكوارث الضخمة يشير إلى زيادة تعرض الناس ومصادر ارتزاقهم وممتلكاتهم للأخطار الطبيعية. وقد سببت الكوارث على الصعيد العالمي خسائر اقتصادية تقدر بمبلغ ١٣٨ مليون دولار، ويشكل ذلك استمرارا للاتجاه التصاعدي الذي يسود مؤخرا، وهذه هي المرة الأولى التي تجاوزت فيها الخسائر الاقتصادية السنوية ١٠٠ بليون دولار في غضون ثلاث سنوات متتالية. وقد تكبدت البلدان الصناعية معظم تلك الخسائر بسبب كثافة الأصول الاقتصادية فيها وتعرضها للمخاطر، غير أن بعض البلدان ذات

(١) أفاد مركز رصد التشرد الداخلي بأن حوالي ٣٢,٤ مليون شخص كانوا من ضمن المتشردين الجدد بسبب الكوارث الطبيعية المفاجئة في عام ٢٠١٢ – وهو عدد يناهز ضعف ما سُجل في عام ٢٠١١ (١٦,٤ مليون شخص) ويفوق المعدل السنوي للفترة ٢٠٠٨-٢٠١٢ (٢٨,٨ مليونا).

(٢) يمكن أيضا عزو انخفاض معدلات الوفيات بسبب الكوارث جزئيا إلى زيادة فعالية الحد من مخاطر الكوارث، ولا سيما التبكير في الإنذار والتأهب للكوارث.

الاقتصادات الأصغر نسبيا تكبدت خسائر أيضا، كما هو الحال في ساموا، حيث سببت الكوارث أضرارا اقتصادية تعادل ١٩ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي السنوي.

باء – نبذة عن الكوارث الطبيعية الكبرى خلال الفترة المشمولة بالتقرير

٣ – الكارثة الطبيعية الأشد فتكا خلال الفترة المشمولة بالتقرير هي إعصار بوفا (Bopha) المداري الذي ضرب شرق جزيرة مندناو بالفلبين في ٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢. وتفيد المصادر الحكومية بأن ما لا يقل عن ٩٠٠ ١ شخص لقوا حتفهم أو فُقدوا، وتضرر حوالي ٠٠٠ ٢٣٣ منزل. وتضرر أكثر من ٦ ملايين شخص، منهم ما يقرب من مليون من المشردين. ويسود الاعتقاد بأن أعدادا أكبر من الناس نجت بالمقارنة إلى عدد الناجين من إعصار واشي (Washi) المداري الذي وقع في عام ٢٠١١، بفضل تدابير التأهب التي شملت الإنذار المبكر وعمليات الإجلاء الوقائي وإعداد مخزونات السلع الأساسية وإيفاد موظفي الاستجابة للكوارث بصورة مسبقة، على الرغم من أن إعصار بوفا صحبته رياح بلغت سرعتها ثلاثة أضعاف وأمطار وصلت غزارتها إلى الضعف بالمقارنة مع إعصار واشي.

٤ – أما أبهظ الكوارث تكلفة خلال الفترة المشمولة بالتقرير فهو إعصار ساندي (Sandy). فبعد اجتياح الإعصار جزر البهاما وكوبا وهايتي وجامايكا في منطقة البحر الكاريبي، وصل إلى البر عند الساحل الشرقي للولايات المتحدة الأمريكية، حيث تسبب في أضرار زادت على ٥٠ بليون دولار في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢. وقد عانت الولايات المتحدة أيضا من جفاف شديد أثر على أجزاء كبيرة من البلد، وسبب خسائر في المحاصيل الزراعية وزيادة في أسعار المواد الغذائية الأساسية بلغت قيمتها ٢٠ بليون دولار وعانت منها شعوب العالم جمعاء.

٥ – وأضر الجفاف – الذي تفاقمت آثاره نتيجة للفقر المزمن وانعدام الأمن الغذائي والتغذوي وانخفاض الإنتاج الزراعي وارتفاع أسعار المواد الغذائية – بأكثر من ١٨ مليون شخص عبر منطقة الساحل في عام ٢٠١٢، بما في ذلك ما يقدر بـ ١,١ مليون طفل أحاق بهم خطر سوء التغذية الحاد نتيجة لذلك. وسمح الإنذار المبكر والتعبئة السريعة للأموال باتخاذ إجراءات مبكرة حالت دون وقوع كارثة إنسانية أسوأ. فمثلا تلقي ما يبلغ خمسة ملايين شخص مساعدات غذائية كل شهر خلال الفترة من حزيران/يونيه إلى أيلول/سبتمبر ٢٠١٢، بينما قُبل ٠٠٠ ٩١٥ طفل في مراكز التغذية العلاجية عبر منطقة الساحل خلال عام ٢٠١٢.

٦ – وسببت الفيضانات خسائر في الأرواح ودمارا في العديد من البلدان. وعانت نيجيريا أسوأ فيضانات منذ ما يزيد على ٤٠ سنة، حيث أبلغت الحكومة عن ٣٦٣ مليون حالة وفاة

و ٢,١ مليون سُجلوا في عداد المشردين داخليا، وقدرت عدد المتضررين من الفيضانات بـ ٧,٧ ملايين شخص. واجتاحت الفيضانات الفصلية الكبيرة باكستان مرة أخرى فأضرت بحوالي ٥ ملايين شخص، وسببت مقتل ٤٧٣ شخصا وجرح ٩٠٠ ٢ شخص وألحقت أضرارا بـ ٠٠٠ ٤٦٦ مترل. وكذلك أصابت الفيضانات الهند فقتلت أكثر من ١٠٠ شخص وشردت أكثر من مليونين في ولاية أسام في تموز/يوليه ٢٠١٢، كما أصابت جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية، حيث قُتل ما لا يقل عن ١٧٠ شخصا و تشرد ٠٠٠ ٢٠٠ شخص في آب/أغسطس ٢٠١٢.

٧ - وأوقعت الزلازل أيضا الدمار بالمجتمعات المحلية. وكان أشدها فتكا خلال الفترة المشمولة بالتقرير الزلزال الذي ضرب جمهورية إيران الإسلامية في ١١ آب/أغسطس ٢٠١٢، فقتل أكثر من ٣٠٠ شخص. وفي غواتيمالا والمكسيك وقع زلزال في ٧ تشرين الثاني/نوفمبر، راح ضحيته حوالي ١٤٠ شخصا. وضرب زلزال آخر مدينة يوآن بولاية سيشوان الصينية في ٢٠ نيسان/أبريل ٢٠١٣، أدى إلى مقتل ١٩٣ شخصا وإصابة أكثر من ٠٠٠ ١٢، وتضرر منه حوالي مليوني شخص.

جيم - اتجاهات التمويل فيما يتعلق بالكوارث الطبيعية

٨ - حددت دائرة التعقب المالي ٣٨٥ مليون دولار فقط من التمويلات المخصصة للأغراض الإنسانية في عام ٢٠١٢ (ضمن عملية النداءات الموحدة وخارجها) للتصدي للكوارث الطبيعية (من أصل تمويل إجمالي للأغراض الإنسانية قدره ١٢,٧ بليون دولار)، وهو رقم يمثل انخفاضا حادا بالقياس إلى مبلغ ٦,٤ بلايين دولار المخصص لهذا الغرض في عام ٢٠١٠، وإلى مبلغ ١,٥ بليون دولار في عام ٢٠١١، إلا أنه قريب من المبلغ المخصص في عام ٢٠٠٩ الذي لم تُسجل فيه أية كوارث ضخمة، وإن شهد مستوى مماثلا من الوفيات بسبب الكوارث. وقد وُجه نداء عاجل واحد فقط بخصوص الكوارث الطبيعية في عام ٢٠١٢، وهو النداء الموجه بخصوص ليسوتو، حيث تم تلقي مبلغ مجموعه ٢٣ مليون دولار، أو ٥٩ في المائة من التمويل المطلوب البالغ ٣٨ مليون دولار.

٩ - وصرف الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ مبلغ ٤٨٥ مليون دولار، وهو أكبر مبلغ صرفه الصندوق في تاريخه، وخصص منه ما يزيد على ١٥٤ مليون دولار للاستجابة للكوارث الطبيعية وشمل ذلك مبلغ ٩٠ مليون دولار للاستجابة للجفاف، و ٥٣ مليونا للفيضانات والأعاصير، و ٩,٥ ملايين للزلازل، و ١,٥ مليون دولار لمواجهة غزو الجراد. وتلقت خمسة بلدان أكبر حصة من منح الصندوق المخصصة للاستجابة للكوارث الطبيعية،

وهي النيجر (١٨,٦ مليون دولار)، وهايتي (١١,٩ مليونا)، والفلبين (١١,٢ مليونا) وباكستان وتشاد، التي تلقى كل منها مبلغ ٩,٩ ملايين دولار.

ثالثا – الحد من الهشاشة وإدارة المخاطر

ألف – محددات مخاطر الكوارث المستقبلية والآثار المترتبة عليها بالنسبة للمساعدة الإنسانية[٣]

١٠ – في حين أحرز تقدم فيما يتعلق بالحد من مخاطر الكوارث والوفيات الناجمة عنها، فإن الحاجة تدعو إلى المزيد من الاستثمارات في مجال تعزيز القدرة على الصمود في السنوات القادمة. ويمكن التعرف على ثلاثة محددات رئيسية لمخاطر الكوارث المستقبلية[٤] ، تؤدي إلى زيادة هشاشة السكان وموارد الارتزاق والممتلكات أمام الأخطار وتعرضهم لها، وفقا لآثارها السلبية التي قد تكون جسيمة. وهذه المحددات هي تغير البيئة العالمية (تغير المناخ وتدهور البيئة)، والاتجاهات الديموغرافية (مثل النمو السكاني)، والتوسع الحضري السريع غير المنظم.

١١ – وتؤثر محددات المخاطر هذه مجتمعة على البيئة العملياتية للمساعدات الإنسانية، وبعبارة أخرى مكان وكيفية تقديم هذه المساعدات. وعلاوة على ذلك فإن محددات المخاطر هذه والتحديات الأخرى، مثل الفقر المدقع والتفاوت الاجتماعي والاقتصادي وعدم المساواة بين الجنسين وندرة المياه وارتفاع أسعار الغذاء والوقود، هي جميعا عناصر مترابطة. وإذا وُجدت عدة محددات للمخاطر في نفس الوقت نشأت عنها أشكال أخرى من الهشاشة والاحتياجات، وتفاقمت أشكال الهشاشة القائمة. كما يمكن أن تسبب هذه المحددات درجة كبيرة من انعدام الأمن وعدم الاستقرار. ومن الأمور الأساسية مراعاة ترابط هذه المحددات والاتجاهات والتحديات وأثرها على مخاطر الكوارث والأزمات على الصعيد المحلي.

---

(٣) نظرا لموضوع هذا التقرير، يناقش هذا الفرع مخاطر الكوارث الطبيعية، ويستبعد بالتالي المخاطر المتصلة بحالات الطوارئ المعقدة والنزاعات (التي نوقشت في التقرير السنوي للأمين العام بشأن تعزيز تنسيق المساعدات الإنسانية الطارئة المقدمة من الأمم المتحدة)، وهي مخاطر كثيرا ما تسبب تفاقم آثار الكوارث وتعيق إدارة مخاطرها وتعزيز القدرة على الصمود على المدى الطويل، وبالتالي ينبغي أن تُعتبر جزءا من أي نهج شامل لإدارة المخاطر.

(٤) يمكن تعريف مخاطر الكوارث بأنها نتاج الأخطار (كل ما يُهدد حياة البشر وموارد رزقهم سواء أكان ظاهرة طبيعية أو من صنع الإنسان)، ومدى الهشاشة والتعرض، فضلا عن القدرات أو التدابير المتخذة للحد من العواقب السلبية المحتملة أو التعامل معها. وتشير الهشاشة إلى احتمال معاناة شخص أو مجتمع من آثار سلبية نتيجة للتعرض للخطر، وهي ناجمة عن عدد كبير من العوامل المادية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية التي كثيرا ما تكون قائمة قبل الكارثة.

١٢ - وإذا لم تتمكن الاستثمارات الرامية إلى الحد من مخاطر الكوارث وتعزيز القدرات على الصمود والتكيف مع تغير المناخ من مواكبة زيادة مخاطر الكوارث، فسيزداد عدد الأشخاص المحتاجين إلى المساعدة الإنسانية في أعقاب الكوارث. ومع تزايد عدد القضايا الإنسانية، يتعين على منظومة العمل الإنساني تقديم المساعدة إلى المزيد من الناس في أماكن جديدة، ولكن باستخدام موارد أقل، بينما تشتد المطالبة بالاستجابة الفعالة وتزداد التوقعات بشأنها. وقد يصبح من الأصعب تحديد عدد حالات الكوارث، حيث تؤدي الكوارث المطولة والمتكررة إلى وجود فئات من السكان تعاني من الهشاشة فتُصبح الأزمات ''وضعا عاديا جديدا'' بالنسبة لها. وسيتعين على الجهات الفاعلة الإنسانية أيضا أن تكيف وتطور أدواتها وممارساتها ونهجها من أجل سد احتياجات فئات سكانية جديدة، مثل الأعداد المتزايدة من سكان المدن والمسنين. أما الطوائف الهشة الجديد، مثل المشردين أو المهاجرين بسبب تغير المناخ، فقد لا يتسنى لهم الاعتماد على أطر قانونية أو أطر سياسات تدعمهم.

باء- إدارة مخاطر الكوارث والمساعدة الإنسانية

١٣ - إن منظومة العمل الإنساني اليوم مصممة أساسا للاستجابة لأحداث محلية متمايزة، مثل الكوارث التي تقع فجأة، فضلا عن الصراعات العنيفة والصدمات الأخرى التي يمكن أن تسفر عن أزمات إنسانية. ولكي تحقق الجهات الفاعلة الإنسانية - وكذلك الحكومات والقطاع لإنمائي - المزيد من الفعالية في ضوء تغير محددات مخاطر الكوارث واستمرار الكثير من الأزمات لفترات مطولة، فإنها بحاجة إلى العمل بطرق تقلل من مخاطر الكوارث والأزمات وتسمح بإدارتها، عوضا عن مجرد الاستجابة لعواقبها بعد وقوعها.

فهم المخاطر وإدارتها

١٤ - تشمل إدارة مخاطر الكوارث معالجة كل من الأخطار وأشكال الهشاشة، وتسعى إلى التحسب للآثار الضارة للأخطار أو تفاديها أو تخفيفها أو تحويلها، عن طريق تدابير الوقاية والتخفيف والتأهب، مع بناء القدرات اللازمة في نفس الوقت. وإدارة المخاطر هي نهج كلي لمواجهة عدم التيقن والتقليل إلى أدنى حد ممكن من الأضرار والخسائر المحتملة. وتشمل العناصر التالية: (أ) تحديد المخاطر وتقييمها وتصنيفها حسب الأولوية؛ (ب) الحد من المخاطر والتأهب لها؛ (ج) التعامل مع الكوارث عندما تقع.

١٥ - وينطوي العنصر الأول على تقييم الأخطار وتحليل مدى التعرض لها وعوامل الهشاشة التي يمكن أن تُسهم في وقوع كارثة إنسانية. وحالما يتم تحديد المخاطر، يمكن تصنيفها حسب الأولوية ووضع استراتيجيات لإدارتها. ويشمل العنصر الثاني القرارات والإجراءات الضرورية للتحسب للمخاطر أو تفاديها أو تخفيفها أو تحويلها. وتشمل هذه

القرارات والإجراءات أنشطة التنمية والحد من مخاطر الكوارث، مثل الإنذار المبكر والتأهب وآليات دعم سبل المعيشة وتأمينها التي تقلل من هشاشة الأشخاص والممتلكات وتعرضهم للكوارث، وتخفف من آثار المخاطر التي تتحقق. أما العنصر الثالث فيشمل أنشطة الاستجابة الإنسانية التقليدية والإنعاش المبكر، فضلا عن الأنشطة المرتبطة بالإنعاش والتنمية في الأجل الطويل.

١٦ - وينبغي معالجة إدارة المخاطر كدورة مستمرة من الأنشطة التي يتم تنفيذها وتصنيف أولوياتها وفقا للأوضاع المحلية وتغير مستويات المخاطر والاحتياجات. فمثلا، ينبغي اعتبار الحد من مخاطر الكوارث، ولا سيما التأهب لها، مهمة مستمرة تشكل جزءا من الاستجابة، وبخاصة خلال الأزمات المطولة أو المتكررة، بوصفه تكملة للاستجابة وضرورية لتحسينها.

العوائق أمام إدارة المخاطر

١٧ - ثمة حاليا عائقان أساسيان أمام الإدارة الفعالة للمخاطر الناجمة عن الأزمات الإنسانية. أولا، الغالبية العظمى من الأنشطة والموارد الحالية مكرسة للاستجابة. ولن تتسنى الحيلولة دون وقوع الكوارث أو التخفيف من حدتها إلا بعد إعطاء أولوية أعلى لتخفيف حدة المخاطر، ولا سيما التأهب لها (مع الاعتراف بأن الاحتياجات الشديدة للبلدان المعرضة للكوارث ستتطلب كمية أكبر من الموارد للاستجابة لها في حالات كثيرة). وعلى الرغم من أنشطة التوعية والأدلة التي تبين بوضوح أن إجراءات الوقاية والتأهب تتسم بفعالية أكبر وأن تكلفتها أقل بالمقارنة مع الاستجابة، تظل إجراءات تخفيف المخاطر تعاني من نقص التمويل المزمن. فمثلا لم يُنفق على إجراءات الحيلولة دون وقوع الكوارث والتأهب لها سوى ثلاثة في المائة من المساعدات الإنسانية، ولم يُنفق على إجراءات التخفيف من مخاطر الكوارث إلا واحد في المائة من المعونة الإنمائية في الفترة ٢٠٠٦-٢٠١٠.

١٨ - ثانيا، لا تتم إدارة المخاطر عادة بصورة منتظمة أو شاملة. وتتطلب إدارة مخاطر الأزمات مشاركة جميع الجهات الفاعلة والقطاعات لأنها تعمل وفق جداول زمنية مختلفة وتمتلك خبرات متباينة. والمنظمات الإنسانية بطبيعتها لا يمكن أن تكون مسؤولة عن إدارة مخاطر الأزمات على المدى الطويل. فتلك مسؤولية الحكومات، تدعمها في ذلك الجهات الفاعلة الإنمائية. غير أن الجهات الإنسانية يمكنها أن تؤدي عملها بطريقة تحقق أكبر قدر ممكن من المساهمة في إدارة المخاطر والمساعدة على بناء قدرات الحكومات لكي تضطلع بأنشطة إدارة المخاطر بنفسها.

تطبيق نهج إدارة مخاطر الكوارث على المساعدة الإنسانية

القيادة الوطنية وبناء القدرات

١٩ - تشكل الحكومات الوطنية ودون الوطنية والمجتمعات المحلية خط الاستجابة الأول للكوارث، وينبغي أن تقود عمليات إدارة مخاطر الكوارث. ويملك العديد من الحكومات، لا سيما في البلدان المتوسطة الدخل، قدرات متزايدة في مجال التأهب والاستجابة تساعد على مواجهة الكوارث، أو هي تطلب المشورة والدعم من منظومة العمل الإنساني الدولية وغيرها من الجهات من أجل تعزيز قدرتها على التأهب والاستجابة. وينبغي أن تواصل منظومة العمل الإنساني الدولية دعم الحكومات في مجال تنمية القدرات، من خلال تبادل الخبرات والأدوات لكفالة توافر الخطط والقدرات الفعالة لإدارة الكوارث. وينبغي أن يساعد الدعم الدولي المنسق (بين الجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية، بتعاون وثيق مع المؤسسات المالية الدولية والجهات المانحة الثنائية) على ضمان تبادل المعلومات بصورة مناسبة ووضع الخطط والأولويات المشتركة، إلى جانب مواءمة الموارد مع الأولويات الوطنية لإدارة مخاطر الكوارث.

الشراكات

٢٠ - لكفالة التحسب للمخاطر ذات الصلة وتحليلها وإدارتها، لا بد للجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية من أن تجد سبلا للعمل بصورة أكثر استراتيجية مع طائفة واسعة من الشركاء، مثل السكان المتضررين والمجتمع المدني والحكومات المحلية والقطاع الخاص ووسائط الإعلام والجهات العسكرية والأوساط الأكاديمية والعلمية. ويمتلك العديد من هذه الجهات الفاعلة الخبرة والقدرة على تحليل الاتجاهات الطويلة الأجل (مثلا علماء المناخ والمحللون الاقتصاديون)، وإدارة المخاطر المحلية للكوارث (مثلا المنظمات المجتمعية)، والعمل في بيئات إنسانية فريدة (مثلا المستوطنات الحضرية غير الرسمية)، ومعالجة أنواع جديدة من الحالات (مثلا الفقراء في المناطق الحضرية والمسنون واللاجئون بسبب تغير المناخ والمهاجرون). وتميل هذه الجهات الفاعلة إلى العمل بصورة منعزلة، كل في مجال اختصاصه، أو هي مستبعدة أحيانا من العمليات الرئيسية، ولذلك ينبغي كفالة الاتساق والمشاركة الشاملة في تحليل المخاطر والرصد والتخطيط والتنفيذ.

التنسيق والتخطيط

٢١ - ينبغي تحسين التنسيق بين الجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية، لا سيما تنسيق الأدوار والمسؤوليات المتعلقة بالحد من مخاطر الكوارث والعمل المبكر وتعزيز الانتعاش المستدام.

ولتعزيز الاتساق بين عمليات التخطيط الوطني والإنمائي والإنساني، ينبغي التوفيق على نحو أفضل بين تقديم المساعدات الإنسانية والإنمائية، على غرار النموذج الذي توفره الحكومات التي بدأت في وضع أطر مُحكمة لكفالة القدرة على الصمود للكوارث. وينبغي أن تنعكس نُهج إدارة المخاطر على مختلف عمليات التخطيط على المستوى القطري، مثل النداءات الموحدة، وخطط العمل الإنسانية المشتركة، وأطر الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، التي ينبغي أن تكون متسقة بدورها مع الخطط الرئيسية الأخرى، حسب الاقتضاء، مثل خطط التكيف مع تغير المناخ واستراتيجيات الحد من الفقر، وأن تشكل عناصر متكاملة معها.

تحليل المخاطر

٢٢ - من الممكن إلى حد ما التنبؤ بالكثير من الأزمات إذا توافرت البيانات والتحاليل المناسبة. وبالرغم من أن نماذج التنبؤ ووسائله يمكن أن تُستخدم كمؤشرات، إلا أن الأهم من ذلك هو الفهم المشترك لملامح المخاطر، وإيجاد وسيلة لتتبع تطورها وتوفير سبل لكفالة اتخاذ إجراءات لمواجهة المخاطر الوشيكة، ومعنى ذلك إطلاق إنذارات مناسبة وجيدة التوقيت تؤدي إلى تعبئة الموارد البشرية والمالية على حد سواء.

٢٣ - وتدعو الحاجة إلى زيادة تعزيز التكامل بين تحليلات المخاطر التي تقوم بها الحكومات والجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية. ومن شأن التحليلات المشتركة والشاملة للمخاطر والهشاشة والقدرات، بما في ذلك التحليل الجنساني والبيانات المصنفة حسب نوع الجنس والسن والإعاقة والعوامل الأخرى ذات الصلة، أن تساعد على توجيه البرمجة لتمكينها من درء مخاطر الأزمات في الآجال القصير والمتوسط والطويل. ويتطلب ذلك تبادل المعلومات المتعلقة بالمخاطر والاستثمار في بناء القدرات، وبخاصة على المستوى الوطني ودون الوطني، من أجل تحليل المخاطر والإبلاغ عنها، فضلا عن تحسين الآليات المشتركة لتحليل المخاطر، وهي آليات ينبغي أن تُستخدم نتائجها لوضع سياسات واستراتيجيات وبرامج ملائمة لكفالة القدرة على الصمود لمختلف أنواع المخاطر.

التأهب

٢٤ - عندما تقع الكوارث، تعتمد القدرة على الاستجابة والتصدي لها على مدى تأهب البلد المتضرر والمنظومة الإنسانية الدولية. ويسمح تحسين التأهب باتخاذ إجراءات فعالة في وقت مبكر، مما يعني بدوره التقليل من الخسائر والوفيات الناجمة عن الكارثة وتعجيل الانتعاش. ولذلك فإن التأهب جزء لا يتجزأ من الاستجابة الفعالة، فضلا عن كونه عنصرا حاسما من عناصر القدرة على الصمود.

٢٥ - وينبغي أن تضع الجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية نهجا معزز التنسيق، وأن تشترك في مساعدة الدول الأعضاء، وعلى الأخص منها البلدان المعرضة للكوارث، على بناء قدرات التأهب والاعتماد على الذات على الصعد الوطني ودون الوطني في مجال إدارة أخطار الكوارث والاستجابة لها. وينبغي مساعدة الحكومات على وضع استراتيجيات طويلة الأجل وخطط عملياتية متعددة السنوات للتأهب، تشكل جزءا من استراتيجيات الحد من مخاطر الكوارث والقدرة على الصمود.

الإنذار المبكر واتخاذ الإجراءات المبكرة

٢٦ - ينبغي أن يشمل التحليل والرصد الفعالان للمخاطر عتبات وآليات إطلاق واضحة لإجراءات الوقاية والتخفيف المبكرة. كما يتطلبان تحولا في المواقف داخل المنظمات لإيجاد حوافز على اتخاذ قرارات جيدة التوقيت والاضطلاع بإجراءات ملائمة في حالات عدم اليقين. وتدل الدروس المستفادة من أزمة الجفاف التي شهدها القرن الأفريقي مؤخرا على عدم اتخاذ إجراءات كافية وعاجلة إلى أن وقعت الكارثة وتم تجاوز عتبات الطوارئ، رغم توفير الإنذار المبكر معلومات دقيقة وجيدة التوقيت، ولذلك فاتت فرصة اتخاذ إجراءات وقائية وإجراءات تخفيف مبكرة وفعالة الكلفة. وقد ظهرت علامات مشجعة على إدخال تحسينات ومعالجة أوجه القصور المشار إليها واتخاذ إجراءات مبكرة في الاستجابة لأزمة الغذاء في منطقة الساحل، بيد أنه لا يزال من الضروري بذل المزيد من الجهود المنسقة لتحسين توقيت وفعالية الاستجابة للأزمات المماثلة.

٢٧ - وتكفل نظم الإنذار المبكر قدرة المجتمعات المحلية على اتخاذ إجراءات جيدة التوقيت لتجنب الأثر الكامل للأخطار، كما تكفل تقديم المساعدة لهذه المجتمعات قبل أن تستنفد وسائل المقاومة المتوافرة لديها. ويتطلب ذلك قيادة رشيدة من الحكومات ومشاركة نشطة من المجتمعات المحلية. وتتطلب ترجمة الإنذار المبكر إلى عمل مبكر للاستثمار في القدرات الوطنية في مجال الإنذار المبكر، وتبادل المعلومات بشأن الأخطار الإقليمية، والقدرة على التحرك للاستجابة بصورة عاجلة. ومن الشروط الأساسية لتحقيق هذا الهدف توافر الأموال وآليات التمويل المرنة القادرة على صرف الأموال استنادا إلى مؤشرات الإنذار المبكر، عوضا عن الانتظار حتى تقع الأزمة. ولمعالجة حالات عدم اليقين عند إطلاق الإنذارات الأولية، ينبغي أن تعطى الأولية في الخطط لتدخلات مجدية في جميع الأحوال، تساعد على تعزيز قدرات الصمود سواء وقعت الأزمة في نهاية المطاف أم لا. وينبغي أن تستند قرارات الاستجابة إلى الأدلة، بما في ذلك المشاورات مع جميع الفئات المعرضة، وإلى فهم متعمق

للاحتياجات والأولويات ومواطن الهشاشة والقدرات وآليات التعامل مع الأزمات على الصعيد المحلي.

الانتعاش المبكر

٢٨ - الانتعاش المبكر عنصر أساسي من عناصر التأهب للكوارث والاستجابة لها، لكونه خطوة فورية نحو بناء القدرة على الصمود في ظروف ما بعد الكوارث. وإدماج نهج الانتعاش المبكر في العمليات الإنسانية - عن طريق توجيه إجراءات التأهب والاستجابة بحيث تأخذ في الحسبان الأهداف الأطول أجلا، مثل الحد من مخاطر الكوارث المستقبلية، كجزء من إجراءات أساسية وفورية لإنقاذ الحياة - هو أمر بالغ الأهمية في الجهود الأولى التي يبذلها المجتمع المحلي للتعافي من الأزمة وإيجاد حلول أطول أمدا لمعالجة ما تتركه من آثار. كما تمهد السبيل للانتقال على نحو فعال وسلس من الإغاثة إلى الانتعاش الطويل الأجل وبناء القدرة على الصمود للأزمات في المستقبل. وينبغي أن تكفل جهود الانتعاش المبكر إكساب الناس قدرة على الصمود تتجاوز قدرتهم على الصمود قبل الكارثة، عن طريق معالجة الأسباب ومواطن الهشاشة الطويلة الأمد التي أسهمت في وقوع الكارثة في المقام الأول. وإذا أريد للمساعدة الإنسانية أن تحقق الفائدة بصورة دائمة للسكان المتضررين، فيجب أن تقوم على أساس محلي منذ البداية وأن تكون تحت سيطرة المجتمعات المحلية، وأن تشارك فيها أكثر الفئات هشاشة إلى جانب السلطات الوطنية والمحلية.

الابتكار والتكنولوجيا

٢٩ - يمكن للتكنولوجيا والابتكار أن يحسنا إدارة المخاطر ويعززا الإنذار المبكر والتأهب، ويغيرا من التدخلات في إطار الاستجابة، عن طريق توفير وسائل جديدة للتخفيف من الأزمات الإنسانية والتصدي لها، وتوسيع نطاق الفرص المتاحة لتقديم مساعدات إنسانية تتسم بمزيد من الكفاءة والفعالية. وقد سمح استخدام التصوير بواسطة السواتل ونظم المعلومات الجغرافية بتحسين رسم خرائط المخاطر والإنذار المبكر وتقييم الاحتياجات، بيد أن منظومة العمل الإنساني بحاجة إلى تعزيز قدرتها على جمع وتحليل ونشر البيانات من هذا القبيل، وكفالة استخدامها استخداما فعالا كأدلة لصنع القرارات. ومن شأن تزايد استخدام الهواتف المحمولة/الذكية أن يساعد على الإنذار الآني بالأخطار، ويتيح تقديم التبرعات عن طريق خدمات الرسائل القصيرة وتعزيز مشاركة المستفيدين من خلال ردود أفعالهم، وييسر توزيع مواد الإغاثة عن طريق السماح باستخدام قسائم النقود الإلكترونية، ويوجه المعونة إلى المستفيدين بصورة أدق. ويتيح الانتشار المتزايد لوسائط التواصل الاجتماعي في البلدان المعرضة للكوارث فرصا للمجتمعات المحلية المتضررة للحصول على

المعلومات ونشرها والتواصل مع الآخرين. وتدعو الحاجة إلى أن تفهم الجهات الفاعلة الإنسانية هذه التطورات وتستفيد منها وتدفعها إلى الأمام بنشاط.

التمويل

٣٠ - يتطلب تمويل إدارة المخاطر وبناء القدرة على الصمود التحول عن تمويل ممارسات تركز على الاستجابة في الأجل القصير للكوارث باعتبارها أحداثا منفصلة. ويكتسي هذا الأمر أهمية خاصة في الحالات التي تكون فيها الكوارث مطولة أو متكررة. وتدعو الحاجة إلى زيادة الاستثمارات في إدارة المخاطر عبر القنوات الوطنية والإنمائية والإنسانية، مع المواءمة على النحو الواجب بين هذه القنوات وقرارات التمويل المتخذة على الصعيد القطري و/أو الإقليمي. وسعيا لتعزيز التأهب والمساعدة على ترجمة الإنذارات المبكرة إلى إجراءات مبكرة، ينبغي أن تكون التمويلات قابلة للتنبؤ وتحت متناول اليد كلما وُجدت أدلة كافية على زيادة المخاطر وقيام خطر وشيك. وينبغي أن يكون التمويل من مختلف المصادر منسقا تنسيقا جيدا لتغطية كل من احتياجات أنشطة التأهب للأمد القصير/الحاجة الماسة، مثل التخطيط للطوارئ، وتنمية قدرات التأهب والاستجابة على الصعد الوطني ودون الوطني والدولي على المدى الطويل، فضلا عن أنشطة الإنعاش المبكر.

خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥

٣١ - ثمة عدد من العمليات الجارية لتحديد أولويات خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥، وهو الموعد المحدد لانتهاء فترة الأهداف الإنمائية للألفية وإطار عمل هيوغو للسنوات من ٢٠٠٥ إلى ٢٠١٥: بناء قدرة الأمم والمجتمعات على مواجهة الكوارث. وتوفر خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ فرصة فريدة لكفالة إعطاء الأولوية الكافية للاستراتيجيات والبرامج التي يمكن أن تسمح بالحد من مخاطر الأزمات الإنسانية وإدارتها، وضمان أداء المساعدات الإنمائية دورا أهم في مجال الوقاية من الكوارث والتأهب لها والإنعاش، بما في ذلك عن طريق التمويل المناسب ومرونة الاستجابة للأوضاع الآخذة في التدهور. وتوفر الخطة أيضا فرصة للمواءمة بصورة أفضل بين نهج إدارة المخاطر، بما في ذلك الحد من مخاطر الكوارث والتكيف مع تغير المناخ وبناء السلام، بوصفها استراتيجيات رئيسية لتعزيز القدرة على الصمود في مواجهة الصدمات والضغوط المتعددة، وإنشاء شراكات أساسية متعددة القطاعات. وتشكل خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ أيضا فرصة لمعالجة وإدماج حقوق واحتياجات السكان المهمشين والضعفاء بصورة أفضل.

جيم – التقدم المحرز في بناء القدرة على الصمود

٣٢ – تشكل القدرة على الصمود مثالا لإطار يجمع بين إدارة المخاطر والتقليل من الهشاشة ضمن نهج منتظم[٥]. وتشير القدرة على الصمود إلى قدرة النظم والأشخاص – المجتمعات المحلية والأسر المعيشية والأفراد – على تحمل الصدمات والضغوط ومعالجتها والنهوض منها. ويعني الصمود قدرة الناس على المحافظة على الفعاليات والهياكل الأساسية أثناء الضغوط والصدمات؛ وإمكانية استفادتهم من مجموعة من المهارات والموارد التي تسمح لهم بالتكيف مع الظروف المتغيرة؛ وقدرتهم على التحسب للضغوط والصدمات والتأهب لها والاستجابة لها والتعافي منها، دون تقويض فرصهم على المدى البعيد، وذلك بأن يخرجوا من تلك الضغوط والصدمات وهم أقدر على مواجهة الصدمات المستقبلية وأقوى على التصدي لمخاطر الكوارث.

٣٣ – ويتطلب بناء القدرة على الصمود اتباع نهج يعزز القدرات على إدارة المخاطر بصورة أفضل؛ ويعالج العناصر المادية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية والبيئية التي تُسهم في الهشاشة؛ ويكفل إقامة النظم الضرورية للاستجابة بمرونة للصدمات عند وقوعها. وهي عملية طويلة الأجل تركز على التنمية وتتطلب التزاما مستمرا من جانب جميع الجهات الفاعلة المعنية. وهي مسؤولية الحكومات، يدعمها في ذلك كل من البرامج الإنسانية والإنمائية، وتتطلب تكاملا أوثق بين عمليات التخطيط ووضع الاستراتيجيات وتعبئة الموارد على الصعد الوطني والإنمائي والإنساني، على نحو يربط بين التدخلات القصيرة والمتوسطة والطويلة الأجل، فضلا عن بناء القدرات الوطنية ودون الوطنية والمحلية. وينبغي أن تدعم هذه الجهود تمويلات استراتيجية مرنة ومتعددة السنوات في أفضل الأحوال.

٣٤ – وقد ركز عدد من المبادرات خلال الفترة المشمولة بالتقرير على تعزيز القدرة على الصمود. ففي كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢، اتفق مسؤولو اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات على ما يلي: (أ) إقامة آليات للربط بين المساعدة الإنسانية وآليات تخطيط التنمية وتعزيز القدرات على التخطيط الاستراتيجي المتماسك على نطاق المنظومة؛ (ب) تعزيز التعاون مع استراتيجية الأمم المتحدة الدولية للحد من الكوارث من أجل المساعدة على بناء القدرات الوطنية للتأهب والاستجابة؛ (ج) دعم المبادرات التجريبية (تشاد ونيبال والنيجر

(٥) استنادا إلى التعريف الوارد في الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث، تتضمن خطة عمل الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث من أجل زيادة القدرة على الصمود التعريف التالي للقدرة على الصمود: ”قدرة نظام ما على التقليل من آثار حدث خَطِر أو منعها أو التحسب لها أو امتصاصها أو التكيف لها أو التعافي منها على وجه السرعة وبكفاءة، بما في ذلك عن طريق كفالة المحافظة على هياكله وفعالياته الأساسية أو إعادة بنائها أو تحسينها“ (انظر الوثيقة CEB/2013/4، المرفق الثالث).

وهايتي) من أجل تعزيز الروابط بين البرامج الوطنية والإنسانية؛ (د) بناء قدرات المجموعات والوكالات على الدمج الفعال لتدابير لحد من أخطار الكوارث، بما في ذلك التأهب لها والإنعاش المبكر وتعزيز القدرة على الصمود. وبالإضافة إلى ذلك فإن خطة عمل الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث من أجل زيادة القدرة على الصمود، التي اعتمدها مجلس الرؤساء التنفيذيين المعني بالتنسيق في آذار/مارس ٢٠١٣، ستعجل تنفيذ إطار عمل هيوغو وإدماج تدابير الحد من مخاطر الكوارث في جميع عمليات الأمم المتحدة على الصعيد القطري، مع تعزيز المساءلة.

٣٥ - وقد أطلقت المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مبادرة الساسة أنصار تعزيز القدرة على الصمود للكوارث، سعيا لتركيز المزيد من الاهتمام السياسي على الاستثمار في مجال بناء القدرات على الصمود للكوارث. ويشمل الفريق غير الرسمي الرفيع المستوى ممثلين على مستوى الوزراء من الحكومات والمنظمات الدولية والإقليمية والقطاع الخاص. وتسعى المبادرة إلى بناء القدرة على الصمود في أكثر المناطق تضررا من الكوارث، عن طريق دعم الخطط الوطنية لبناء القدرة على الصمود، وتوفير الموارد المالية لاستراتيجيات الحد من مخاطر الكوارث. وتسعى المبادرة أيضا إلى تحسين التنسيق بين المساعدات الإنسانية والإنمائية وتشجيع مشاركة القطاع الخاص. وتتبع المبادرة ثلاثة مسارات رئيسية في عملها، وهي بناء قدرات الصمود على الصعيد الإقليمي، وبخاصة في القرن الأفريقي ومنطقة الساحل؛ وتعزيز الصمود للكوارث في بلدان محددة (منها نيبال وهايتي)؛ وإدماج القدرة على الصمود للكوارث في استثمارات المانحين في المجالين الإنساني والإنمائي.

٣٦ - وقد أطلقت المفوضية الأوروبية المبادرة المسماة التحالف العالمي لبناء القدرة على الصمود في منطقة الساحل لعام ٢٠١٢. ويشكل الإعلان، الذي وقعه ممثلون من أكثر من ٣٠ بلدا، ووكالات تابعة للأمم المتحدة، والبنك الدولي، ومصرف التنمية الأفريقي، ومنظمة التعاون الإسلامي، والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، والاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا، خريطة طريق لتعزيز القدرة على الصمود في منطقة الساحل. وتمثل المبادرة استثمارا محتملا قدره ٧٥٠ مليون يورو على مدى ثلاث سنوات من أجل بناء شبكات أمان موسمية، والاستثمار في الرعاية الصحية والقطاعات الاجتماعية الأخرى، وإقامة أسواق للمواد الغذائية، وتمكين المرأة، بما في ذلك المرأة العاملة في الزراعة. وبالمثل فإن التحالف العالمي من أجل الصمود للكوارث وتحقيق النمو يهدف إلى إنهاء حالات الطوارئ المتكررة الناشئة عن الجفاف في القرن الأفريقي. أما وكالة التنمية الدولية التابعة للولايات المتحدة، المكونة من جهات مانحة دولية رئيسية ومن غيرها من الشركاء الإنمائيين بقيادة التحالف

العالمي، فتجمع بين الجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية والموارد من أجل اتخاذ إجراءات مشتركة لدعم الخطط التي تتولاها البلدان، مع التركيز على بناء القدرة على الصمود وتعزيز النمو الاقتصادي.

٣٧ - وتجرى سلسلة الحوارات المتعلقة بالقدرة على الصمود على هامش الاجتماعات السنوية والربيعية التي تعقدها مجموعة البنك الدولي وصندوق النقد الدولي كل سنة. وقد تناول آخر اجتماع للحوار (عقد في نيسان/أبريل ٢٠١٣) الضرورة العاجلة لتعميم مراعاة إدارة مخاطر الكوارث وتغير المناخ في التخطيط الإنمائي وفي جدول أعمال لجنة التنمية المشتركة لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي، وناقش الاجتماع كيفية إدراج القدرة على الصمود في خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥.

٣٨ - وللربط بين الاستجابة الضرورية لحالات الطوارئ وبين بناء القدرة على الصمود في الأجل الطويل، وضع برنامج الأغذية العالمي توجيهات جديدة بشأن تقديم المساعدة الغذائية مقابل إنشاء الأصول. ويسهم عدد من الأنشطة في تحسين فرص الحصول على الأغذية وبناء القدرة على الصمود من خلال ترميم أو إصلاح الممتلكات الأساسية الخاصة بالمجتمعات المحلية والأسر المعيشية. وقد استفاد أكثر من ١٥ مليون شخص في عام ٢٠١٢ من الأنشطة التي اضطلع بها برنامج الأغذية العالمي في عام ٢٠١٢ لتوفير الأغذية و/أو النقد مقابل إنشاء الأصول وإصلاح الهياكل الأساسية المادية (مثل نظم الري وقنوات صرف المياه) والمساهمة في إدارة الموارد الطبيعية عن طريق تجميع المياه وغرس الأشجار، والمحافظة على التربة، وتدابير السيطرة على الفيضانات. وقد قللت هذه الأنشطة من مخاطر الصدمات ومهدت الطريق لإقامة شراكات ذات حجم مناسب.

٣٩ - وتركز استراتيجية قدرة المجتمعات المحلية على الصمود في النيجر، التي اشتركت في وضعها منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، وهيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة)، وبرنامج الأغذية العالمي، على تطوير وتنويع الإنتاج الزراعي والأصول المجتمعية؛ وتنفيذ برنامج منقح للتغذية المدرسية يربط بين التعليم والتغذية والإنتاج المحلي؛ والوقاية من سوء التغذية وعلاجه؛ وبناء قدرات الحكومات والشركاء في مجال رسم خرائط الأمن الغذائي والرصد والتأهب والاستجابة. وتؤكد هذه الجهود وما شاكلها من جهود مشتركة في بلدان أخرى أن القدرة على الصمود لا يمكن اكتسابها إلا عن طريق العمل المنسق الذي يركز على مشاركة المجتمعات المحلية، والجمع بين أصول وخبرات جهات فاعلة، وبذل جهود دؤوبة لتعزيز القدرات الوطنية والمحلية.

رابعا – التقدم المحرز في تعزيز المساعدة الإنسانية في مجال الكوارث الطبيعية

ألف – تعزيز القدرات على التأهب للكوارث والاستجابة لها

٤٠ – لقد عززت الدول الأعضاء إلى حد كبير قدراتها على الاستجابة والتأهب لحالات الطوارئ والكوارث بدعم من الأمم المتحدة وشركائها. تقوم اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات حاليا بوضع إطار مشترك لتعزيز القدرات على التأهب لحالات الطوارئ، من أجل دعم تدابير إدارة مخاطر الكوارث على الصعيد الوطني، وهو إطار يسمح للمنظمات الإنسانية والإنمائية بضم جهودها على المستوى القطري لتطوير ودعم وإكمال قدرات الحكومات الوطنية والمحلية والمجتمعات المحلية على التحسب للطوارئ والتأهب والاستجابة لها.

٤١ – وكجزء من برنامج التحويل الخاص باللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، وضع الفريق العامل الفرعي المعني بالتأهب نهج التأهب للاستجابة للطوارئ، وهو نهج عملي المنحى لتعزيز تدابير الاستعداد للاستجابة الإنسانية وزيادة فعالية تلك الاستجابة. كما أنه يعزز القدرة على التنبؤ عن طريق إنشاء الأدوار والمسؤوليات وآليات التنسيق وتعزيزها داخل كل من منظومة العمل الإنساني والحكومات وفيما بينها. ويسمح هذا النهج الذي يركز على القطر بتصنيف إجراءات التأهب في أربعة مكونات رئيسية، هي: تحديد معالم المخاطر ورصد تدابير الإنذار المبكر؛ ووضع إجراءات التأهب الدنيا؛ والتخطيط للاستجابة في حالات الطوارئ؛ ووضع إجراءات تشغيل موحدة للاستجابة الأولية للطوارئ ضمن المجموعات/القطاعات وفيما بينها.

٤٢ – وتجمع التدريبات وعمليات المحاكاة التي تتم في إطار نهج التأهب للاستجابة للطوارئ أخصائيي الاستجابة الوطنيين والإقليميين والدوليين من أجل تعزيز التعاون بين جميع المستويات والتوصل إلى فهم مشترك لمتطلبات كفالة الاتساق والاستعداد للاستجابة، باستخدام المبادئ التوجيهية التي وُضعت حديثا لعمليات المحاكاة الحكومية. وقد وضع مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، بناء على طلب اللجنة، نظاما لتتبع التأهب، وهو أداة على الإنترنت لإدارة وتبادل المعلومات فيما بين أعضاء اللجنة بشأن تدابير التأهب المشتركة بين الوكالات، لا سيما الإبلاغ عن عمليات التدريب والمحاكاة المقبلة في مجال التأهب للاستجابة للطوارئ.

٤٣ – وقد حققت المكاتب الإقليمية لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية تقدما خلال العام الماضي في نشر حزمة الحد الأدنى من التأهب الخاصة بالمكتب. وتشكل الحزمة، وهي أداة داخلية للمكتب، تكملة لنهج التأهب للاستجابة للطوارئ. وقد تم التركيز على ما مجموعه

٢٩ بلدا في مختلف المناطق لنشر الحزمة فيها، استنادا إلى التقييمات ذات الأولويات للمخاطر ومواطن الهشاشة والقدرات، وباستخدام نموذج التركيز العالمي، وهو الأداة التي يستخدمها المكتب لتحديد الأولويات القطرية. وقد جرى في إطار عملية النشر التأكيد بصورة خاصة على إيضاح الأدوار والمسؤوليات والقدرات المتعلقة بالطوارئ، استنادا إلى تحليل المخاطر وإنشاء هياكل تتسم بالشمولية لتنسيق الشؤون الإنسانية. وسيركز الدعم الإضافي على تقييم الاحتياجات وتحليلها؛ واستراتيجية الاتصالات في حالات الطوارئ؛ وتعزيز التنسيق بين الجهات الإنسانية الوطنية والدولية والجيش والمجتمع المدني.

٤٤ - وللمساعدة على تحديد البلدان المعرضة للمخاطر والسماح بتحسين توزيع الموارد حسب الأولويات عند الاستثمار في مجال التأهب وتنمية القدرات، بما في ذلك تنفيذ نهج التأهب للاستجابة للطوارئ ومحاكاة حالات الطوارئ، تعمل اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات مع مركز البحوث المشترك التابع للمفوضية الأوروبية ومع الشركاء من أجل وضع مصفوفة للمخاطر الإنسانية تستند إلى نموذج المحاكاة العالمي الذي وضعه مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، وهي مصفوفة ستوفر قاعدة أدلة مشتركة بشأن المخاطر الإنسانية على المستوى القطري، مع تحليل مدى التعرض للأخطار ومواطن الهشاشة والقدرات.

٤٥ - وتواصل الأمم المتحدة والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر التعاون على تعزيز تنفيذ المبادئ التوجيهية لتسهيل العمليات الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي في حالات الكوارث وتنظيمها على الصعيد الوطني. ويشمل هذا التعاون وضع الصيغة النهائية للقانون النموذجي المتعلق بتسهيل العمليات الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي في حالات الكوارث وتنظيمها على الصعيد الوطني (الذي اشترك في وضعه الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، والاتحاد البرلماني الدولي، ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية)، وبدء عملية لوضع مرسوم نموذجي لحالات الطوارئ كأداة تستعين بها الدول التي لم تعتمد بعد تشريعات شاملة في حالة وقوع الكوارث. وقد اعتمد كل من المكسيك وناميبيا خلال الفترة المشمولة بالتقرير ترتيبات قانونية جديدة مستوحاة من المبادئ التوجيهية، في حين توجد تشريعات ذات صلة قيد النظر في أكثر من عشر دول. وما زالت غالبية الدول بحاجة إلى وضع قواعد وإجراءات واضحة للحيلولة دون وقوع المشاكل التنظيمية الأكثر شيوعا في عمليات الاستجابة الدولية الكبيرة، مثل التأخير في تجهيز التأشيرات والتخليص الجمركي للعاملين في مجال الإغاثة والسلع والمعدات، فضلا عن الضرائب والمكوس والرسوم المفروضة على أنشطة الإغاثة. وفي حين حدث تحسن كبير في الوعي بثغرات التأهب على المستوى التقني، تدعو الحاجة إلى تسليط مزيد من الضوء على الجانب السياسي لهذه المسألة لتحقيق تقدم أسرع. وتدل الدول الأعضاء في منتدى جزر

المحيط الهادئ ورابطة الدول الكاريبية على الطريق، حيث عالجت هذه المسألة في مؤتمرات القمة التي عقدتها خلال العام الماضي.

٤٦ - ويوفر مركز الطوارئ البيئية الذي بدأ العمل على الإنترنت مؤخرا[٦] نهجا برنامجيا لتعزيز القدرات الإقليمية والوطنية على التأهب للطوارئ البيئية والاستجابة لها، بما في ذلك الحوادث الصناعية والتكنولوجية. ويوفر المركز التدريب للقائمين بالتخطيط للطوارئ والمسؤولين عن إدارة الكوارث والسلطات الوطنية والمحلية في البلدان الهشة، مثلا بشأن كيفية تطبيق نهج للأخطار المتعددة في مجال التأهب والتخطيط للطوارئ الناجمة عن الحوادث الصناعية على الصعيد الوطني. ويعمل المركز أيضا، اعترافا منه بأن المجتمعات المحلية لا يمكن أن تكتسب القدرة على الصمود بدون إدارة مستدامة للموارد الطبيعية، على تزويد الجهات الإنسانية الفاعلة بالمهارات والمعارف اللازمة لتعزيز المساءلة عن الأنشطة الإنسانية وكفاءتها واستدامتها عن طريق التصدي للشواغل البيئية الرئيسية.

باء - التشرد والحماية في حالات الكوارث الطبيعية

٤٧ - لا تزال الكوارث الطبيعية تشكل أهم أسباب التشرد. ويفيد مركز رصد التشرد الداخلي بأن حوالي ٣٢,٤ مليون شخص كانوا ضمن حديثي التشرد بسبب الكوارث الطبيعية المفاجئة في عام ٢٠١٢ - وهو عدد يناهز ضعف العدد المسجل في عام ٢٠١١ (١٦,٤ مليون شخص) ويزيد على المتوسط السنوي للفترة ٢٠٠٨-٢٠١٢ (٢٨,٨ مليون شخص) غير أن هذا الرقم لا يُعبر عن الحقيقة بكاملها. فهو لا يشمل التشرد بسبب فقدان الموائل أو انعدام الأمن الغذائي والمعيشي الناجم عن الكوارث التي تحدث ببطء أو عن التدهور التدريجي للبيئة، بما في ذلك الجفاف والتصحر. كما لا يغطي سوى حالات التشرد الجديدة التي وقعت في عام ٢٠١٢. وثمة ثغرة معرفية كبيرة فيما يتصل بتحديد حالات التشرد المطولة، بما في ذلك البيانات المتعلقة بالأشخاص الذين لا يزالون مشردين في أعقاب كوارث الأعوام الماضية، لا سيما في ظل ما يواجهه السكان من مخاطر متزايدة وما يفوقهم من فرص أثناء تشردهم الطويل. ومن الثغرات المعرفية الهامة الأخرى جمع كمية محدودة من البيانات المصنفة حسب نوع الجنس والسن والإعاقة والموقع، الأمر الذي يعوق فعالية الاستجابة للاحتياجات المحددة لفئات معينة من الأشخاص المشردين داخليا. ولبناء القدرات

(٦) مركز الطوارئ البيئية (www.eecentre.org) أداة على الإنترنت مصممة لتعزيز قدرة الجهات الوطنية على الاستجابة لحالات الطوارئ البيئية بالاعتماد على آلياتها الخاصة والاستفادة من الموارد والخدمات التي يوفرها شركاء المركز.

على سد هذه الثغرات، بوسع دائرة تحديد سمات المشردين داخلياً[٧] تقديم المساعدة التقنية للدول الأعضاء والجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية في مجال الحصول على بيانات مصنفة يمكن الاعتماد عليها، وحفظها واستكمالها.

٤٨ - ويتسم الحد من مخاطر الكوارث، بما في ذلك التأهب، بأهمية بالغة في تجنب التشرد وتضييق نطاقه وتقليص مدته وتخفيف أثره. وبعد انقضاء مرحلة الطوارئ، يجب تكريس الجهود لإيجاد حلول دائمة تيسر العودة والاندماج المحلي أو الاستقرار في أنحاء أخرى من البلد بصورة طوعية وآمنة تراعي الكرامة. وليس بالإمكان دائما العودة إلى الدار في غضون فترة قصيرة، لأن ذلك يعتمد على حالة الكارثة وآثارها. وقد يظل الناس مشردين لعدة سنوات في الحالات التي يكون فيها التأهب ضعيفا والدمار متفشيا والقدرات الوطنية والمحلية عاجزة عن المواجهة. ويتضمن الإطار الذي وضعته اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بشأن الحلول الدائمة لمشكلة المشردين داخليا إرشادات تُعين السلطات الوطنية والجهات الفاعلة الإنسانية على مساعدة المشردين داخليا على إعادة بناء حياتهم، بما في ذلك في أعقاب الكوارث. وثمة عدد من العوامل التي تيسر التوصل إلى حلول دائمة، منها إعادة بناء الاقتصادات وأسباب المعيشة المحلية، وكفالة الانتقال في وقت مبكر من المساعدة الإنسانية إلى الإنعاش والتعمير المبكرين، وتشجيع الاعتماد على الذات في المجتمعات المحلية المتضررة، وتعزيز مشاركتها في الأنشطة في جميع مراحل التشرد. وفي حالات إعادة التوطين والنقل، تتسم الاستراتيجيات المتصلة بالأرض والإسكان وسبل المعيشة بأهمية كبرى، وكذلك النهج القائمة على المجتمعات المحلية التي تراعي احتياجات المجتمعات المحلية المستقبلة.

٤٩ - ويمكن أن تنشأ مخاطر في مجال الحماية في العديد من الكوارث عندما تتفاقم أسباب الهشاشة القائمة. وتشمل هذه المخاطر صعوبة الحصول على المساعدة، لا سيما بالنسبة للنساء والفتيات والمسنين والأشخاص ذوي الإعاقة والأشخاص المشردين داخليا وغيرهم من الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، بما في ذلك الأطفال المنفصلون عن ذويهم والأسر المعيشية التي يرأسها شخص واحد. وتتسم بنفس الأهمية كذلك كفالة الأمن ومنع العنف الجنساني، الذي كثيرا ما يزداد خلال الكوارث، والتصدي له. كما يتسم استبدال الوثائق الشخصية (التي كثيرا ما تكون ضرورية للحصول على الخدمات الأساسية) بأهمية بالغة. ويجب كفالة الحقوق الخاصة بالإسكان والأراضي والملكية بعد الكوارث، حيث تؤدي حالات التشرد الناجمة عنها إلى نشوء مخاطر الإخلاء القسري ومصادرة الأملاك والأراضي،

(٧) توفر دائرة تحديد سمات المشردين داخلياً (www.jips.org) الدعم الميداني في مجال تحديد سمات التشرد الداخلي (بما في ذلك الأدوات والتدريب على جمع البيانات المصنفة) في شراكة مع الأفرقة القطرية للشؤون الإنسانية، وهو دعم مصمم لتلبية احتياجات البلدان المتضررة التي تطلب المساعدة.

وعمليات البيع الزائفة لهذه الأصول أو الاستيلاء عليها. وينبغي أن يتمتع جميع الأشخاص المتضررين من مستوى أدنى من أمن الحيازة، حتى وإن لم تكن لديهم وثائق رسمية تثبت ملكية البيوت والأراضي، لا سيما في الأماكن التي تكون فيها هذه الحقوق غير رسمية، كما هو الحال في الأحياء الفقيرة وغيرها من المستوطنات الحضرية غير الرسمية. وتدعو الحاجة إلى بذل الجهود من أجل لم شمل الأسر المشتتة ومنع الاتجار بالنساء والأطفال والزواج المبكر، والتبني غير المشروع. وبالإضافة إلى ذلك تترك الكوارث الطبيعية آثارا نفسية – اجتماعية كبيرة، بينما تظل خدمات الرعاية في مجال الصحة العقلية والرعاية النفسية في أعقاب الكوارث بالغة الندرة. وتوفر المبادئ التوجيهية العملية المنقحة لحماية الأشخاص في حالات الكوارث الطبيعية التي اعتمدتها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات توجيهات هامة للسلطات الوطنية والمنظمات الإنسانية في مجال إدماج الحماية في أنشطة التأهب للكوارث والاستجابة لها والإنعاش.

٥٠ - وينبغي وضع أطر قانونية وأطر سياسات لدعم الفئات الهشة الجديدة، مثل المشردين أو المهاجرين بفعل تغير المناخ. وقد أطلقت النرويج وسويسرا في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢ مبادرة نانسن: نحو وضع خطة للحماية في حالات النزوح عبر الحدود بسبب الكوارث الطبيعية، عملا بالتعهدات التي قطعت في الاجتماع الوزاري المعقود في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١ للاحتفال بالذكرى السنوية الستين لاتفاقية عام ١٩٥١ المتعلقة بمركز اللاجئين. ويتمثل الهدف العام للمبادرة في بناء توافق في الآراء بشأن المبادئ والعناصر الرئيسية لحماية الأشخاص المشردين عبر الحدود بسبب الكوارث الطبيعية، بما في ذلك الكوارث المرتبطة بآثار تغير المناخ. وتهدف المبادرة إلى وضع جدول أعمال للعمل المستقبلي على الأصعدة الوطني والإقليمي والدولي. وستجرى ابتداء من منتصف عام ٢٠١٣ مشاورات بين أصحاب المصلحة المتعددين، تنطلق من القاعدة وتقودها الدول، وذلك في خمس مناطق بدأ تغير المناخ فيها بسبب نزوح البشر بالفعل.

٥١ - ولا تزال إمكانية الوصول شرطا مسبقا بالغ الأهمية لكفالة الاستجابة الفعالة للكوارث الطبيعية، وبخاصة الكوارث التي تقع في سياق النزاعات حيث يوجد أشخاص مشردون ومواطن هشاشة بالغة. وفي حالات الكوارث الطبيعية، يمكن أن تشمل العوائق أمام الوصول تقييد الدخول إلى مناطق الكوارث بسبب تدمير الهياكل الأساسية وبسبب الاعتبارات الأمنية والمتطلبات البيروقراطية لدخول الأفراد، مثل التأشيرات وشهادات عدم الاعتراض، وتقييد استيراد معدات وإمدادات الإغاثة. ويمكن في حالات كثيرة التقليل من التأخير الناجم عن هذه العوامل في إطار جهود التأهب، ولا سيما التخطيط لحالات الطوارئ.

جيم – التصدي للتحديات الإنسانية في المناطق الحضرية

٥٢ – يشكل عدد سكان المناطق الحضرية وكثافهم، ولا سيما فقراء المدن العائشون في مواقع تتميز بشدة الهشاشة، مثل الأحياء الفقيرة والمستوطنات العشوائية، تحديا هائلا للمنظمات الإنسانية. ويمكن أن تؤدي تجمعات السكان والممتلكات والمرافق الصناعية إلى تفاقم آثار الكوارث ويتطلب معرفة أعمق بالبنية المادية والاجتماعية للمدن وثقافاتها.

٥٣ – وقد صُممت الغالبية العظمى من الأدوات والسياسات والممارسات لأغراض العمل الإنساني في المناطق الريفية، وتدعو الحاجة إلى تكييفها أو تطويرها لتعزيز تأثير وفعالية تدابير التأهب للكوارث والاستجابة لها في المناطق الحضرية المعقدة. ويقوم موئل الأمم المتحدة بنشر كبار مستشاري الشؤون الحضرية للتعاون مع الأفرقة القطرية للعمل الإنساني ومع الشركاء الوطنيين في جميع القطاعات وضمن جميع المجموعات من أجل تعزيز التخطيط الاستراتيجي للطوارئ وإعداد الاستجابة لحالات الطوارئ في المناطق الحضرية. وقد أصدر البنك الدولي والمرفق العالمي للحد من الكوارث والإنعاش في عام ٢٠١٢ المنشور المعنون ”المدن والفيضانات – دليل للإدارة المتكاملة لمخاطر فيضانات المدن في القرن الحادي والعشرين“، وهو منشور يقدم توجيهات عملية بشأن إدارة مخاطر الفيضانات وإدماج الأنشطة الإنسانية والإنمائية في استراتيجيات لإدارة الفيضانات في المناطق الحضرية تنير الطريق لجميع أصحاب المصلحة الرئيسيين وتُشركهم.

٥٤ – ويشكل تقييم ومعالجة هشاشة أوضاع المناطق الحضرية من خلال مشاورات المجتمع المحلي عنصرا أساسيا لتحسين التأهب والقدرة على الصمود وتخصيص المساعدة الإنسانية لفقراء المدن الذين هم في أشد الحاجة إليها، بما في ذلك أولئك الذين انتهى بهم المطاف إلى المناطق الحضرية عقب تشردهم بسبب الكوارث الطبيعية. وقد بدأ موئل الأمم المتحدة تنفيذ برنامج توصيف قدرات المدن على الصمود، بهدف تطوير نهج لقياس مدى قدرة المدن على الصمود للكوارث وتعزيز تلك القدرة، بينما تقود منظمة شواغل كينيا (Concern-Kenya) عملية مشتركة بين الوكالات في نيروبي وغيرها من المراكز الحضرية في البلد من أجل تحديد وتقييم مواطن الهشاشة في المناطق الحضرية.

٥٥ – ويمكن أيضا أن يوفر عدد الجهات الفاعلة وهياكل الحكم الراسخة فرصة لإقامة الشراكات مع البلديات والحكومة الوطنية والمجتمع المدني والمجتمعات المحلية في مجال إيصال الإغاثة، لا سيما عندما يتم إنشاء هذه الشراكات قبل وقوع الكوارث وفي المواقع الشديدة التعرض للمخاطر، وتشارك مشاركة كاملة في جهود الحد من مخاطر الكوارث، بما في ذلك التخطيط لتدابير التأهب. وفي منطقة الدول العربية يعمل البرنامج الإنمائي مع السلطات المحلية

لمواجهة تحديات الهجرة من الريف إلى المدن، ونمو السكان، والكوارث الطبيعية، وتغير المناخ. وقد أقر الكثير من سلطات مدن المنطقة المعرضة للأخطار الطبيعية بأهمية تحسين الإدارة الحضرية والتخطيط والتأهب للكوارث، وأنشأت بدعم من البرنامج الإنمائي نظما وقدرات للتصدي لمخاطر الكوارث، وتعزيز سلامة المواطنين والاستثمارات والهياكل الأساسية.

دال – إقامة وتعزيز الشراكات التنفيذية

التقييم والتنسيق الذي تقوم به الأمم المتحدة في مجال الكوارث، والفريق الاستشاري الدولي للبحث والإنقاذ

٥٦ – شبكة الأمم المتحدة لتقييم الكوارث والتنسيق، والفريق الاستشاري الدولي للبحث والإنقاذ هما من المكونات الراسخة للنظام الدولي للتأهب والاستجابة. وتوفر الأفرقة التابعة لشبكة الأمم المتحدة لتقييم الكوارث والتنسيق خلال المراحل الأولى للاستجابة في حالات الطوارئ واجهة فعالة للتنسيق بين تدابير الاستجابة الوطنية والدولية عن طريق إقامة مركز ميداني لتنسيق العمليات. أما منهجية الشبكة، المستخدمة في تدريب المسؤولين الإداريين التابعين للحكومات والمنظمات الإقليمية والدولية والمنظمات غير الحكومية الشريكة، فتشجع على الشمولية وقابلية التبادل. وبينما يقوم مزيد من البلدان والمناطق بتطوير قدرات الاستجابة الخاصة بها، يمكن لشبكة الأمم المتحدة أن تتبادل الخبرات في مجال تنسيق ما يرد من مساعدة دولية، فضلا عن مجالات وضع القوائم والتدريب والإدارة.

٥٧ – ويعيد الفريق الاستشاري الدولي للبحث والإنقاذ النظر في مبادئه التوجيهية، لكفالة توافق المعايير العالمية للبحث والإنقاذ في المناطق الحضرية مع القدرات التقنية والاحتياجات العامة الحالية. ويتولى الفريق وضع المعايير العالمية والتشجع على استخدام مبادئ توجيهية تنفيذية مشتركة في أنشطة البحث والإنقاذ في المناطق الحضرية، وتوفير نظام لاستعراض الأقران عن طريق عملية التصنيف الخارجية التابعة له، لكفالة وفاء النظم الدولية للبحث والإنقاذ في المناطق الحضرية بهذه المعايير التشغيلية الدنيا ومحافظتها عليها وتقيدها بالمبادئ التوجيهية التنفيذية والإجراءات الدولية وقابلية التبادل. ويطبق كثير من النظم الوطنية للبحث والإنقاذ في المناطق الحضرية عملية التصنيف الخارجية، التي أصبحت معيارا تسعين به فئات أخرى من المستجيبين الأوائل، مثل فرق الاستجابة الطبية للصدمات التي هي بصدد النظر في إنشاء نظام تصنيف مماثل.

دور القطاع الخاص والشراكات معه في الاستجابة للكوارث

٥٨ - يمكن أن يشكل القطاع الخاص جزءا حيويا من الحل للسماح بالتغلب على التحديات التي تواجهها منظومة العمل الإنساني وأن يتسم دوره بأهمية خاصة في البلدان المعرضة للكوارث التي تعاني من ضعف الهياكل الأساسية والحوكمة. وتدعم مؤسسات القطاع الخاص استمرارية تصريف الأعمال عن طريق الحد من مخاطر الكوارث وآثارها المدمرة في المناطق التي تعمل فيها هذه المؤسسات، كما تبتكر بصورة مستمرة وتوجد حلولا تكفل لها مواصلة أعمالها. ومن شأن الشراكات بين القطاعين العام والخاص أن تضمن استفادة المنظومة الدولية والمجتمعات المحلية من الابتكارات التي تعزز الجهود الوطنية لبناء القدرة على الصمود. ومع ذلك فإن القطاع الخاص كثيرا ما لا يدمَج على نحو كاف في العمل الإنساني، على الرغم من أن التعاون بين القطاعين العام والخاص، وإن لم يتجاوز أدنى الحدود، يمكن أن يحسن استخدام الموارد المتاحة ويساعد على تذليل العقبات الشاملة والعملية.

٥٩ - وبوسع القطاع الخاص أيضا أن يؤدي دورا رئيسيا في زيادة فعالية جهود إدارة المخاطر لصالح أضعف السكان. وتقوم منظمة أوكسفام الأمريكية والشركة السويسرية لإعادة التأمين (Swiss Re) وبرنامج الأغذية العالمي بتوسيع نطاق نَهجٍ لبناء القدرات على الصمود، يجمع بين شبكات الأمان والحد من مخاطر الكوارث والتأمينات الصغرى. وقد اجتازت هذه الشراكة بين القطاعين العام والخاص مرحلة رئيسية في عام ٢٠١٢، عندما تلقى حوالي ٠٠٠ ١٢ من الأسر المعيشية الأثيوبية المتضررة من الجفاف مدفوعات تأمين ساعدتهم على استيعاب الصدمة وسداد ديونهم والاستثمار في المدخلات الزراعية للموسم التالي.

التقدم المحرز والتحديات الرئيسية في مجال اللوجستيات

٦٠ - أظهر تقييم مستقل أجرته مجموعة اللوجستيات العالمية في عام ٢٠١٢ زيادة فعالية وكفاءة الاستجابة خلال الكوارث الطبيعية. وقد وسعت المجموعة منذ ذلك الحين نطاق أعمالها على المستويين العالمي والميداني عن طريق إضفاء الطابع الرسمي على آليات مواجهة الاحتياجات المفاجئة في مجال القدرات، وتطوير أدوات تشغيلية من قبيل التطبيق الخاص بتتبع مواد الإغاثة، ومجموعة أدوات التقييم السريع، فضلا عن صياغة التوجيهات.

٦١ - ويشمل فريق الطوارئ اللوجستية، وهو عبارة عن شراكة بين مجموعة اللوجستيات والشركات اللوجستيات التجارية أجيليتي (Agility) ومايرسك (Maersk) وتي إن تي (TNT) ويو بي إس (UPS)، أخصائيي لوجستيات تابعين لهذه الشركات يمكن نشرهم بسرعة أثناء

الاستجابة للكوارث. ويجمع فريق الطوارئ اللوجستية بين قدرات الشركات المعنية باللوجستيات ومواردها وبين خبرات منظومة العمل الإنساني وتجاربها، لكفالة زيادة فعالية عمليات الإغاثة وكفاءتها.

٦٢ - غير أن التحديات اللوجستية لا تزال قائمة، لسبب يرجع جزئيا إلى تعدد الأطراف الفاعلة المشاركة وتعقيد سلسلة الإمدادات الإنسانية. ولا يزال وجود مواد الإغاثة غير المطلوبة أو غير الملائمة يسبب مشاكل كبيرة من حيث الكفاءة والمساءلة. وقد وضع مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، بالتعاون مع مجموعة اللوجستيات وأكثر من ٥٠ جهة من الجهات الإنسانية صاحبة المصلحة، خطة استراتيجية بشأن التبرعات العينية غير المطلوبة وغيرها من السلع الإنسانية غير الملائمة، بهدف التصدي لهذه المشكلة. وبالإضافة إلى ذلك، وسعيا للتغلب على ظاهرة اختناقات سلع الإغاثة، وضع المكتب بالتعاون مع منظمة الجمارك العالمية اتفاقا نموذجيا مخصصا للجمارك بشأن استيراد شحنات الإغاثة وقعته حتى الآن تسعة بلدان.

٦٣ - وأسفر استمرار المكتب في التعاون مع شركة دويتشه بوست دي إتش إل (Deutsche Post DHL) عن نشر فريقين من أفرقة الاستجابة للكوارث التابعة للشركة لدعم حكومتي غواتيمالا وبنما في أعقاب الفيضانات. وقد تم الآن تدريب أكثر من ٤٠٠ من متطوعي الشركة وهم مستعدون للانتشار من أجل توفير خبراتهم المجانية المتخصصة في المجال اللوجستي. وتساعد شركة دويتشه بوست دي إتش إل أيضا مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية على تحسين إدارة المعلومات المتعلقة بشحنات الإغاثة، بينما ساعدت شراكة المكتب مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على بناء قدرات السلطات الوطنية وإعداد المطارات في خمسة بلدان حتى الآن لتلقي شحنات الإغاثة الواردة.

هاء - العلاقات المدنية - العسكرية في مجال التأهب للكوارث والاستجابة لها

٦٤ - يظل التنسيق الفعال والمتسم بالكفاءة بين الجهات الفاعلة الإنسانية والعسكرية في مجال التأهب للكوارث الطبيعية والاستجابة لها أولوية بالنسبة للأمم المتحدة والدول الأعضاء. وتملك القوات العسكرية الوطنية والدولية والتابعة للأمم المتحدة قدرات فريدة على الاستجابة، وبوسعها القيام بدور هام في دعم عمليات الاستجابة الإنسانية لحالات الكوارث. ويتم التركيز بصورة متزايد على تنمية القدرات على الصعد الوطني والإقليمي ودون الإقليمي على نشر الأصول العسكرية وتلقيها وإدماجها من أجل دعم عمليات التأهب والاستجابة. ويشمل ذلك إنشاء مراكز إقليمية للتفوق من أجل تعزيز التدريب، وتدوين الدروس المستفادة وتبادلها، ووضع إجراءات التشغيل الموحدة والمبادئ التوجيهية، وإعداد قوائم للخبراء الإقليميين في مجال التنسيق بين الجهات المدنية والعسكرية.

٦٥ - ولا يزال تفشي الكوارث الطبيعية في المناطق المتضررة من النزاعات يشكل تحديا للدول الأعضاء والجهات الفاعلة الإنسانية. وتدل الدروس المستفادة من عمليات الاستجابة المنفذة مؤخرا على أهمية مراعاة واقع كل بلد في المبادئ التوجيهية المعمول بها دوليا للتنسيق بين الجهات المدنية والعسكرية، مثل المبادئ التوجيهية بشأن استخدام أصول أجنبية للدفاع العسكري والمدني في عمليات الإغاثة في حالا الطوارئ ''مبادئ أوسلو التوجيهية''، والمبادئ التوجيهية المتعلقة باستخدام الأصول الدفاعية العسكرية والمدنية لدعم الأنشطة الإنسانية للأمم لمتحدة في حالات الطوارئ المعقدة، وينبغي في نفس الوقت أيضا المواءمة بين السياسات و/أو التشريعات الوطنية وبين المبادئ والمفاهيم الواردة في مبادئ أوسلو التوجيهية. وتستجيب صياغة المبادئ التوجيهية الخاصة بكل بلد للحاجة إلى إقامة هيكل وحوار مستدام يجمعان بين الجهات الفاعلة الإنسانية والعسكرية، كما تيسر فهم التفاعل المناسب هذه الجهات ضمن عمليات الاستجابة للكوارث. وبالإضافة إلى ذلك، يقدم مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية للدول الأعضاء والجهات الفاعلة الإنسانية، عند وقوع الكوارث، توجيهات خاصة بالبلد المعني تبين أشكال الدعم وعلاقات التنسيق المطلوبة بين الجهات الفاعلة الإنسانية والعسكرية.

خامسا - التوصيات

٦٦ - تُحَث الدول الأعضاء والأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية والإنمائية على بناء قدراتها وتعزيز جهودها الرامية إلى مساعدة السكان والنظم على الصمود لجميع الصدمات والضغوط.

٦٧ - وتُحث الأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية والإنمائية على استكشاف السبل لمواصلة المواءمة بين عملية التخطيط للمساعدة الإنسانية والإنمائية وتنفيذها، بما في ذلك من خلال نهج تساعد على تحديد وتنفيذ حلول متعددة القطاعات لمواجهة المخاطر ومواطن الهشاشة.

٦٨ - وتشجع الدول الأعضاء والأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية والإنمائية على إقامة الشراكات في مجال إدارة مخاطر الكوارث والعمل وفقا لأساليب أكثر استراتيجية مع طائفة متنوعة من الشركاء، مثل السكان المتضررين والمجتمع المدني والحكومات المحلية والقطاع الخاص والجهات العسكرية والأوساط الأكاديمية والعلمية.

٦٩ - وتُشجع الأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية والإنمائية على تنسيق جهودها المشتركة على الصعيد القطري من أجل دعم العمليات الوطنية لإدارة مخاطر الكوارث، بما في ذلك عن

طريق تطوير ودعم واستكمال قدرات الحكومات الوطنية ودون الوطنية والمحلية والمجتمعات المحلية على التخطيط المراعي للمخاطر والتحسب للأخطار الطبيعية والتأهب والاستجابة لها.

٧٠ - وتُدعى الدول الأعضاء والأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية والإنمائية إلى تعزيز جهودها في مجال جمع وتحليل وتبادل البيانات بشأن ما تسببه الكوارث من أضرار وخسائر، مصنفة حسب نوع الجنس والسن والإعاقة وغير ذلك من المؤشرات، لزيادة فهم مخاطر الكوارث ومواطن هشاشة المجتمعات المحلية وقدراتها، بما في ذلك مختلف فئات المشردين داخليا.

٧١ - وتُشجع الدول الأعضاء والمنظمات الإقليمية والأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية والإنمائية على تحسين تحديد المخاطر ومواطن الهشاشة ورسم خرائطها وتحليلها، بما في ذلك الآثار المحلية لمحددات مخاطر الكوارث المستقبلية، ووضع وتنفيذ الاستراتيجيات والبرامج المناسبة للتصدي لها.

٧٢ - وتُشجع الأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية والإنمائية على مساعدة الحكومات الوطنية ودون الوطنية والمحلية والمجتمعات المحلية على وضع استراتيجيات طويلة الأجل وخطط عمل متعددة السنوات للتأهب، تكون جزءا من استراتيجيات الحد من مخاطر الكوارث وبناء القدرة على الصمود.

٧٣ - وتُحث الدول الأعضاء والمنظمات الإقليمية والأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية والإنمائية على كفالة قيام آليات فعالة لصنع القرار والتنسيق على جميع المستويات من أجل تحسين استجابتها لمعلومات الإنذار المبكر، وكفالة أن يؤدي الإنذار المبكر إلى اتخاذ إجراءات مبكرة جيدة التوقيت وفعالة وملائمة، تدعمها تمويلات جيدة التوقيت وكافية يمكن التنبؤ بها، لا سيما في حالات التدخلات المجدية في جميع الأحوال، التي تعزز القدرة على الصمود للكوارث والصدمات المستقبلية.

٧٤ - وتشجع الدول الأعضاء على تقديم تمويلات جيدة التوقيت ومرنة وقابلة للتنبؤ ومتعددة السنوات لإعداد برامج تدعم قدرة المجتمعات المحلية على الصمود، بما في ذلك التأهب واتخاذ الإجراءات المبكرة والإنعاش المبكر، عن طريق قنوات تمويل التنمية والعمل الإنساني القائمة.

٧٥ - وتُشجع الدول الأعضاء والجهات المانحة الأخرى على تقديم مساهمات مالية مكرسة لجهود التأهب والاستجابة والإنعاش، وفقا لنهج منسق ومرن يستخدم جميع خيارات التمويل الإنساني والإنمائي وإمكاناته بصورة كاملة. ويشمل ذلك قيام الدول الأعضاء بدراسة آلياتها لتمويل العمل الإنساني والإنمائي، حسب الاقتضاء، من أجل زيادة سرعة

التمويل ومرونته على نحو يراعي الحاجة إلى إدماج المنظور الطويل الأجل في الاستجابة الإنسانية، بما في ذلك إيلاء الاهتمام لبناء القدرة على الصمود، والتقليل من تهديدات الأخطار والتخفيف من آثار الكوارث في المستقبل.

٧٦ - وتُحث الدول الأعضاء والأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية والإنمائية على إدماج إدارة المخاطر وبناء القدرة على الصمود للكوارث في خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥، والتشجيع على اتباع نهج يحقق التكامل والاتساق بين هذه الخطة وإطار عمل ما بعد عام ٢٠١٥ للحد من مخاطر الكوارث.

٧٧ - وتشجع الدول الأعضاء على تقييم تأهبها القانوني للتعاون في الدولي في مجال الكوارث وتعزيزه عند الاقتضاء، مسترشدة بالمبادئ التوجيهية لتسهيل العمليات الدولية للإغاثة والإنعاش الأولي في حالات الكوارث وتنظيمها على الصعيد الوطني، وبأدوات مرجعية مثل القانون النموذجي لتيسير وتنظيم المساعدات الدولية للإغاثة والانتعاش.

٧٨ - وتُشجع الدول الأعضاء على اتخاذ التدابير الجمركية المناسبة لتعزيز فعالية التأهب للكوارث الطبيعية والاستجابة لها، بما في ذلك عن طريق توقيع الاتفاق النموذجي بين الأمم المتحدة والدول/الحكومات بشأن التدابير الرامية إلى التعجيل باستيراد شحنات الإغاثة وممتلكات موظفي الإغاثة وتصديرها ونقلها العابر في حالات الكوارث والطوارئ.

٧٩ - وتشجع الدول الأعضاء على التعاون على الحد من التبرعات العينية غير المطلوبة وغيرها من سلع الإغاثة غير الملائمة وتوجيهها توجيها أفضل، عن طريق تنفيذ الخطة الاستراتيجية بشأن التبرعات العينية غير المطلوبة وغيرها من السلع الإنسانية غير الملائمة، وما يتصل بها من الأدوات، والترويج للمبادئ وأفضل الممارسات المنبثقة عن تلك الخطة والأدوات.

٨٠ - وتشجع الدول الأعضاء على وضع أطر محلية بشأن التشرد الداخلي تمشيا مع المبادئ التوجيهية بشأن التشرد الداخلي وإطار الحلول الدائمة للأشخاص المشردين داخليا الذي وضعته اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، بما في ذلك التصدي للكوارث التي تحدث ببطء والكوارث المفاجئة، بغية زيادة إيضاح المسؤوليات على الصعيدين الوطني والمحلي، ومن أجل كفالة اتباع نهج شامل من الوقاية إلى المساعدة والحماية أثناء التشرد، وكذلك البحث عن الحلول الدائمة.

٨١ - وتشجع الأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية والإنمائية على مواصلة تكييف وتطوير أدوات العمل الإنساني في المناطق الحضرية ونهجه وسياساته، وإقامة الشراكات مع البلديات ٥١٣

والحكومات المحلية والمجتمع المدني والمجتمعات المحلية لتقييم وتعزيز قدراتها، وتعميق المعرفة بالمخاطر في المناطق الحضرية، وتعزيز فعالية التأهب للكوارث والاستجابة لها.

٨٢ - وتشجع الدول الأعضاء على مواصلة دعم المبادئ التوجيهية للعمل الإنساني الخاصة بالأقطار، والمبادئ التوجيهية الإقليمية عند الاقتضاء، بشأن التنسيق بين الجهات المدنية والعسكرية، والعمل على المواءمة بين السياسات و/أو التشريعات الوطنية وبين المبادئ والمفاهيم الواردة في مبادئ أوسلو التوجيهية، وعلى إقامة مراكز امتياز إقليمية والربط بينها، بما في ذلك وضع قوائم للخبراء الإقليميين في مجال التنسيق بين الجهات المدنية والعسكرية.