الأمم المتحدة

A/69/80–E/2014/68

الجمعية العامة
المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Distr.: General
29 April 2014
Arabic
Original: English

الجمعية العامة
الدورة التاسعة 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

المجلس الاقتصادي والاجتماعي
الدورة الموضوعية لعام ٢٠١٤
نيويورك، ٢٣ حزيران/يونيه – ١٨ تموز/يوليه ٢٠١٤
البند ٧ من جدول الأعمال المؤقت**
المساعدة الاقتصادية الخاصة والمساعدة الإنسانية والمساعدة الغوثية في حالات الكوارث

تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ

تقرير الأمين العام

موجز

أُعد هذا التقرير عملا بقرار الجمعية العامة ٤٦/١٨٢، الذي طلبت فيه الجمعية إلى الأمين العام تقديم تقرير سنوي إلى الجمعية والمجلس الاقتصادي والاجتماعي عن تنسيق المساعدة الإنسانية في حالات الطوارئ. ويُقدَّم هذا التقرير أيضا استجابة لقرار الجمعية العامة ٦٨/١٠٢ وقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٢٠١٣/٦. ويغطي هذا التقرير الفترة من كانون الثاني/يناير إلى كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣.

* A/69/50.

** E/2014/1/Rev.1.

220514 220514 14-03713 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

ويصف التقرير الاتجاهات والتحديات الرئيسية في مجال العمل الإنساني خلال العام الماضي، ويحلل عددا من المسائل المواضيعية، منها الحد من الضعف وإدارة المخاطر؛ والتحول من خلال الابتكار؛ وتلبية احتياجات السكان في حالات النزاع؛ وفعالية العمل الإنساني. ويقدم التقرير لمحة عامة عن الجهود الحالية الرامية إلى تحسين التنسيق والاستجابة في مجال العمل الإنساني، إلى جانب توصيات لإدخال مزيد من التحسينات.

أولا - مقدمة

١ - ظلت الأمم المتحدة تواجه هي وشركاؤها، طوال عام ٢٠١٣، تحديات كبرى في الاستجابة للاحتياجات الإنسانية الناتجة عن النزاعات والكوارث الطبيعية في جميع أنحاء العالم. وبحلول نهاية عام ٢٠١٣، ارتفع عدد الأشخاص المشردين داخليا نتيجة نزاعات مسلحة وحالات عنف عام ليزيد عن ٣٣,٢ مليون شخص، وهو أعلى رقم سجله مركز رصد التشرد الداخلي. وإذا تمكن ما يقدر عددهم بمليون شخص من العودة إلى ديارهم في عام ٢٠١٣، فقد تشرد حديثا أكثر من ٨,١ ملايين شخص[(١)]. وما زال عدد الأشخاص الذين يفرون من ديارهم ويجتازون الحدود يتزايد بشدة. ففي منتصف عام ٢٠١٣، بلغ عدد السكان اللاجئين في العالم ١١,١ مليون شخص، أي بزيادة ٠٠٠ ٦٠٠ لاجئ قياسا إلى ما قبل ستة أشهر، وقد اعتبر أن من المرجح أن يزيد هذا الرقم[(٢)].

٢ - وسجل مركز بحوث علم أوبئة الكوارث ٣٣٤ كارثة طبيعية في عام ٢٠١٣، أودت بحياة ما يقدر بنحو ٦٠٠ ٢٢ شخص، وأثرت على ٩٧ مليون شخص وتسببت في أضرار تربو قيمتها على ١١٨ بليون دولار. ولا تزال آسيا هي المنطقة الأكثر تضررا من الكوارث الطبيعية، حيث وقع بها نحو نصف (١٦٠) عدد الكوارث وهلك فيها ٨٨ في المائة من عدد الهلكى.

٣ - واستمر نطاق الاحتياجات في عام ٢٠١٣ وتوقعات عام ٢٠١٤ في الاتجاه الصعودي الذي ميز العقد الأخير. وفي عام ٢٠١٤، سوف يستهدف ٥٢ مليون شخص لتلقي المساعدة الإنسانية الدولية من خلال عملية النداءات المشتركة بين الوكالات وسوف يطلب مبلغ قياسي هو ١٥,٦ بليون دولار للعمل الإنساني في ٢٥ بلدا. وهذه الاحتياجات

(١) لم تكن البيانات المتعلقة بالتشرد الناجم عن الكوارث لعام ٢٠١٣ متاحة وقت تقديم هذا التقرير.

(٢) لم تكن بيانات نهاية السنة لعام ٢٠١٣ متاحة وقت تقديم هذا التقرير.

المتزايدة، فضلا عن العجز الجماعي للمجتمع الدولي عن حل الأزمات الطويلة الأمد، واقتران العديد من المشكلات العالمية عوامل أعاقت بشدة القدرة التنفيذية والمالية للحكومات والمنظمات الإنسانية على الاستجابة على نحو ملائم.

٤ - وهذا يؤكد الحاجة إلى تغيير طريقة تعاون الدول الأعضاء، والأمم المتحدة وشركاؤها، والمجتمعات المتضررة، وأول المستجيبين، والقطاع الخاص، وهيئات المغتربين وغيرها من منظمات المجتمع المدني، وكيفية تنسيقها فيما بينها وتأهبها وتصديها للأزمات الإنسانية. وستتيح العملية السابقة لعقد مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني فرصة لجميع الجهات المعنية للنظر في سبل استجابة المجتمع الدولي بشكل أفضل للحالات الإنسانية ولمعرفة ما يمكن القيام به لدرئها في المستقبل.

ثانياً - نظرة عامة على حالات الطوارئ الإنسانية

ألف - حالات الطوارئ المعقدة

٥ - في منطقة الشرق الأوسط، استمر التدهور السريع للوضع الإنساني في الجمهورية العربية السورية. ففي نهاية الفترة المشمولة بالتقرير، تزايد عدد الأشخاص المحتاجين إلى المساعدات ليصل إلى ٩,٣ ملايين شخص، من بينهم ٦,٥ ملايين مشرد داخلي. ولاذ ما لا يقل عن ٢,٣ مليون شخص آخرين إلى العراق والأردن ولبنان وتركيا، وإلى مصر وبلدان أخرى، وهو ما تسبب في ضغط كبير على القطاعين الاقتصادي والاجتماعي في تلك البلدان وعلى المجتمعات المحلية التي تستضيف العديد من اللاجئين. والوضع قاس جدا بالنسبة لملايين الأشخاص الذين يعيشون في المناطق التي يصعب الوصول إليها والمناطق المحاصرة، حيث إن العديد منهم لم تصلهم مساعدات على مدى أكثر من عام.

٦ - وفي اليمن، استمر القتال الطائفي والقتال بين القبائل في التسبب في تشريد الناس والحد من فرص عودتهم. ففي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣، اندلع قتال جديد في شمال اليمن، حيث لا يزال ٣٠٠ ٠٠٠ شخص يعيشون في حالة تشريد طويل الأمد مع آفاق محدودة للعودة إلى مناطقهم الأصلية. وفي جنوب البلاد، عاد جميع الأشخاص، الذين شردهم النزاع الذي دار في أبين في الفترة ٢٠١١-٢٠١٢، تقريبا إلى ديارهم - ١٦٢ ٠٠٠ شخص - لكنهم يواجهون تحديات أمنية مستمرة.

٧ - وفي الأرض الفلسطينية المحتلة، استمر تدهور الوضع الإنساني في عام ٢٠١٣. وزاد عدد الأشخاص الذين شردوا بسبب عمليات هدم أو إخلاء في الضفة الغربية، بما في ذلك القدس الشرقية، من ٨٨٦ شخصا في عام ٢٠١٢ إلى ١ ١٠٣ أشخاص في

عام ٢٠١٣. وعلى الرغم من بعض التعديلات التي أجرتها السلطات الإسرائيلية في السنوات الأخيرة، ما زال الحصار المفروض على قطاع غزة يتسبب في ارتفاع مستويات البطالة وانعدام الأمن الغذائي، مما يجعل غالبية السكان في غزة معتمدين على المعونات. ولا تزال الحركة المحدودة للغاية للسكان للدخول إلى غزة والخروج منها عبر معبري إريز ورفح تؤثر على السكان المدنيين، بما في ذلك المرضى الذين ينتظرون علاجا طبيا.

٨ - وشهدت الفترة المشمولة بالتقرير أيضا تزايد حدة عدد من النزاعات في أفريقيا. فقد تدهورت كثيرا الحالة الأمنية والإنسانية في جمهورية أفريقيا الوسطى في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣ حينما تجدد القتال بين عناصر من حركة سيليكا السابقة وميليشيا مناهضة البلاكا وتحول إلى عنف عام بين القبائل. ويقدر أن ٢,٣ مليون شخص، أي أكثر من نصف سكان البلد، هم في حاجة إلى مساعدات إنسانية عاجلة. وفي نهاية الفترة المشمولة في التقرير، تشرد مليون شخص تقريبا.

٩ - وفي جنوب السودان، عانى مليون شخص من استفحال مشكلة انعدام الأمن الغذائي من جراء التشرد الناتج عن العنف بين القبائل، فضلا عن الفيضانات الموسمية. وأدى اندلاع أعمال العنف في جوبا في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣ وما أعقبها من تدهور حاد في الوضع الأمني إلى زيادة الاحتياجات الإنسانية وتشريد مئات الآلاف من السكان داخل جنوب السودان وفي اتجاه البلدان المجاورة. وفي نهاية عام ٢٠١٣، استضاف جنوب السودان ٢٢٠ ٠٠٠ لاجئ واستوعب نحو ١,٩ مليون عائد منذ عام ٢٠٠٧,

١٠ - وفي السودان، أدى النزاع بين القبائل والمصادمات التي تقع بين الفينة والأخرى في دارفور إلى تشريد زهاء ٤٠٠ ٠٠٠ شخص، ليبلغ العدد الإجمالي للمشردين داخليا في دارفور أكثر من مليوني شخص. وظلت بيئة العمل الإنساني في دارفور صعبة للغاية نظرا لانعدام الأمن، ووجود قيود تحول دون إيصال المساعدات، وقلة التمويل. فلم يتمكن الشركاء الإنسانيون من الوصول إلى ما يقدر بـ ٨٠٠ ٠٠٠ شخص في المناطق الخاضعة لسيطرة الحركة الشعبية لتحرير السودان - قطاع الشمال، في ولايتي جنوب كردفان والنيل الأزرق، من داخل السودان. وإضافة إلى ذلك، ظل أكثر من نصف مليون سوداني في مخيمات للاجئين في تشاد وإثيوبيا وجنوب السودان.

١١ - وفي مالي، عانى ثلاثة ملايين شخص آثار انعدام الأمن الغذائي بحلول نهاية عام ٢٠١٣. وعاد إلى شمال البلد نحو ١٣٧ ٠٠٠ مشرد رغم سواد حالة انعدام الأمن، والعنف العرقي، وقلة الغذاء، والافتقار إلى الخدمات الاجتماعية الأساسية. وفي نهاية عام ٢٠١٣،

كان هناك أكثر من ٨٠٠ ٢٥٤ مشرد داخلي في مالي وأكثر من ٧٠٠ ١٦٧ لاجئ مالي في بوركينا فاسو وموريتانيا والنيجر.

١٢ - وفي جمهورية الكونغو الديمقراطية، كان هناك ما يقرب من ثلاثة ملايين من المشردين داخليا في نهاية عام ٢٠١٣ - وقد تعرض الكثير منهم للتشريد مرات متعددة. وكان زهاء ٠٠٠ ٤٣٠ كونغولي يعيشون بصفتهم لاجئين أو بصفتهم طالبي لجوء في بلدان مجاورة، بينما ظلت جمهورية الكونغو الديمقراطية نفسها تستضيف نحو ٠٠٠ ٢٦٠ لاجئ، منهم أكثر من ٠٠٠ ٦٥ شخص وفدوا من جمهورية أفريقيا الوسطى منذ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢. وطال انعدام الأمن الغذائي ٦,٧ ملايين شخص ولا يزال نصف الأطفال التي تقلهم أعمارهم عن خمس سنوات يعانون من سوء التغذية المزمن، بما في ذلك في مناطق أهدأ في البلد.

١٣ - وفي الصومال، لأول مرة في خمس سنوات، رغم استمرار القتال في بعض أجزاء البلد، انخفض عدد الأشخاص المحتاجين إلى مساعدات للحفاظ على أرواحهم - من أكثر من مليون شخص إلى ٠٠٠ ٨٥٧ شخص - ما يعكس المكاسب المتواضعة التي تحققت في مجال الأمن الغذائي. غير أن نحو مليوني شخص لا يزالون يعيشون على شفا انعدام الأمن الغذائي والتغذوي ويحتاجون إلى الدعم. ولا تزال معدلات سوء التغذية من بين أعلى المعدلات في العالم، إذ يقدر أن سُبع الأطفال دون سن الخامسة يعانون من سوء التغذية الحاد. ويقدر أن ١,١ مليون شخص مشردون داخليا وأن زهاء مليون صومالي لا يزالون يعيشون لاجئين في بلدان مجاورة.

١٤ - وفي منطقة آسيا والمحيط الهادئ، انتشرت التوترات وأعمال العنف الطائفي في ميانمار من ولاية راخين لتشمل مناطق أخرى في البلد، لا سيما مكتيلا حيث قتل ٤٤ شخصا وشرد أكثر من ٠٠٠ ١٢ شخص في آذار/مارس ٢٠١٣. ولا يزال أكثر من ٠٠٠ ١٤٠ شخص مشردين في ولاية راخين ولا يزال ٠٠٠ ١٠٠ شخص كذلك في كاشين عقب تجدد المصادمات في شهري تشرين الأول/أكتوبر وتشرين الثاني/نوفمبر واستمرار وجود صعوبة في الوصول إلى المناطق الخارجة عن سيطرة الحكومة.

١٥ - وفي أفغانستان، تشرد حديثا في عام ٢٠١٣ أكثر من ٠٠٠ ١٢٤ شخص بسبب استمرار النزاع، ما يرفع العدد الإجمالي للأشخاص المشردين إلى ٠٠٠ ٦٣١ شخص. وفي باكستان، لا يزال ما يقرب من مليون شخص مشردين في خبر بختونخوا والمناطق القبلية الخاضعة للإدارة الاتحادية. وفي عام ٢٠١٣، عاد أكثر من ٠٠٠ ١٠٨ مشرد داخلي إلى

ديارهم بمساعدة من الحكومة. وإضافة إلى ذلك، يقيم في باكستان ١,٦ مليون لاجئ أفغاني، وهم يشكلون حالة اللجوء الطويل الأمد الأوسع نطاقا في العالم.

١٦ - وفي الفلبين، استمر القتال بين الجماعات المسلحة والعداوات العنيفة بين الفصائل في ميندناو، حيث قتل أكثر من ١٤٠ شخصا وتشرد ٠٠٠ ١٣٠ شخص. وقد عاد نحو نصف المشردين إلى ديارهم في أواخر عام ٢٠١٣. ويمثل الافتقار إلى أراض متاحة لإعادة توطين ونقل باقي المشردين داخليا مشكلة كبرى بالنسبة لهم.

باء - الكوارث المرتبطة بأخطار طبيعية

١٧ - ضرب إعصار هايان (المعروف محليا باسم إعصار يولاندا) الفلبين يوم ٨ تشرين الثاني/نوفمبر، وخلف أكبر خسارة في الأرواح نجمت عن كارثة طبيعية في عام ٢٠١٣. وتضرر من جراء الإعصار أكثر من ١٤ مليون شخص، من بينهم ٥,٤ ملايين طفل. وتفيد مصادر حكومية أن ٦ ٢٠٠ شخص على الأقل لقوا مصرعهم وأن ٧٠٠ ١ آخرين أصبحوا في عداد المفقودين. وتشرد أكثر من ٤ ملايين شخص ولحقت أضرار بأكثر من مليون منزل، وقد دمر نصفها. وأتى إعصار هايان بعد أقل من شهر من وقوع زلزال بقوة ٧,٢ على مقياس ريختر ضرب مقاطعة جزيرة بوهول القريبة.

١٨ - وفي باكستان، ألحقت الفيضانات الموسمية أضرارا بما يقرب من مليون ونصف المليون من الأشخاص، بانخفاض كبير عن السنوات السابقة (١٨ مليون في عام ٢٠١٠ و ٥ ملايين في عامي ٢٠١١ و ٢٠١٢). وفي جمهورية إيران الإسلامية، ضرب زلزال غرب بلوشستان في نيسان/أبريل، أعقبه زلزال كبير ضرب بلوشستان في أيلول/سبتمبر، وألحق أضرارا بـ ٠٠٠ ٢١٥ شخص وأدى إلى هلاك أكثر من ٤٠٠ شخص.

١٩ - وفي منطقة الساحل، لا يزال ١١,٤ مليون شخص يعانون انعدام الأمن الغذائي وكان خمسة ملايين طفل يواجهون خطر سوء التغذية. ولا تزال المجتمعات الضعيفة تقاسي آثار الأزمة الغذائية والتغذوية التي شهدها عام ٢٠١٢، بما في ذلك ارتفاع مستويات المديونية واضطرار الناس إلى بيع ما لا يزال بحوزتهم من أصول قليلة. ورغم تحقيق فوائض في إنتاج الحبوب في معظم بلدان الساحل، خلفت عوامل مجتمعة، تشمل الضعف المزمن أمام الصدمات المتكررة، ملايين الناس العاجزين عن التعافي من آثار الأزمة الغذائية والتغذوية التي وقعت في عام ٢٠١٢. وتضرر زهاء ٠٠٠ ٥٠٠ شخص من الفيضانات في منطقة الساحل، وتشير التقديرات إلى أن ٠٠٠ ٢٣٣ شخص منهم كانوا في النيجر.

٢٠ - وخلال عام ٢٠١٣، شهد الجنوب الأفريقي عدة كوارث كبرى، تسببت في ما لا يقل عن ١٩١ حالة وفاة وألحقت أضرارا بما يقدر عددهم بـ ٠٠٠ ٥١٩ شخص. وتسببت أمطار غزيرة في وقوع فيضانات في جميع أنحاء موزامبيق، بينما ضرب إعصار هارونا الاستوائي منطقة جنوب غرب مدغشقر. وأعلنت سيشيل حالة طوارئ في ثلاث مقاطعات بسبب الفيضانات والانهيارات الأرضية. وأدى اقتران الفيضانات والجفاف والأعاصير وتفشي الجراد/دود الحشد إلى أن تواجه المنطقة إحدى أسوأ حالات انعدام الأمن الغذائي في سنوات، وتفيد التقديرات أن ١٥ مليون شخص تضرروا.

٢١ - وما زالت هايتي تتعافى من الصدمات المتعددة التي تعرضت لها في السنوات القليلة الأخيرة، لكن لا تزال هناك احتياجات حيوية، إذ قدر أن ثلاثة ملايين شخص في البلد لديهم احتياجات مزمنة وماسة، ما يتطلب تدخلات للحفاظ على أرواحهم وإنقاذ سبل رزقهم. وعقب زلزال عام ٢٠١٠، ظل ما يزيد عن ٠٠٠ ١٤٦ شخص يعيشون في ٢٧١ موقعا مخصصا للمشردين. ويوجد العديد من هذه المواقع في أراض تابعة للخواص، ولذلك فإن الناس يواجهون خطر الإخلاء القسري. وفي عام ٢٠١٣، استمر انخفاض معدلات الإصابة بالكوليرا إذ انخفضت إلى ٥٠٠ ٥٨ حالة مسجلة، مقابل ٧٠٠ ١٠١ حالة مسجلة في عام ٢٠١٢.

ثالثا - التقدم المحرز في مجال تنسيق العمل الإنساني

٢٢ - واصلت الأمم المتحدة وشركاؤها في عام ٢٠١٣ تحسين جودة وفعالية العمل الإنساني، بوسائل منها تنفيذ خطة التحوُّل التي وضعتها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات[٣].

دورة البرامج الإنسانية

٢٣ - كان إدخال تحسينات على مفهوم دورة البرامج الإنسانية في عام ٢٠١٣ عنصراً هاما في خطة التحول. والهدف من دورة البرامج هو تعزيز أسلوب العمل الجماعي للفاعلين في المجال الإنساني، بما في ذلك مع الحكومات ودعما لها، لمساعدتها على تلبية احتياجات المتضررين من الكوارث الطبيعية والنزاعات. وتتألف دورة البرامج من خمسة عناصر هي:

(٣) على الرغم من دعمهما التام لعملية خطة التحول، وبغية الحفاظ على استقلالهما، فإن اللجنة الدولية للصليب الأحمر والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، اللتان ليستا من أعضاء اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، بل هما من مدعويها الدائمين، ليستا من الأطراف الموقعة على بروتوكولات عام ٢٠١٢ لخطة التحوُّل.

تقييم الاحتياجات وتحليلها، والتخطيط الاستراتيجي للاستجابة، وتعبئة الموارد، والتنفيذ والرصد، واستعراض العمليات وتقييمها. ويشكِّل التنسيق وإدارة المعلومات عاملين رئيسيين من عوامل التمكين لكل خطوة من هذه الخطوات، إذ يقوم العمل الإنساني الفعال والاستراتيجي والخاضع للمساءلة على أساس تقييم الاحتياجات وتحليلها.

٢٤ - وفي عام ٢٠١٣، تم التركيز بوجه خاص على تحسين العنصرين الأولين في الدورة، أي تقييم الاحتياجات وتحليلها، والتخطيط الاستراتيجي. ويهدف الاستعراض العام للاحتياجات الإنسانية إلى توفير توجيه أفضل للتخطيط المشترك، ويتيح تحليلا شاملا للأزمة ويحدد الاحتياجات حسب الأولوية. وتُجري الوكالات أو المجموعات تقييمات مستقلة، ثم يتم تجميع البيانات وتحليلها لرسم صورة مشتركة للحالة الإنسانية. وتَجري عمليات التقييم بالتشاور مع الحكومة المتضررة، والمنظمات الإنسانية الدولية والوطنية والمحلية، والأشخاص المتضررين من الأزمة.

٢٥ - وعلى أساس هذا الاستعراض العام للاحتياجات الإنسانية، يتم وضع خطة استراتيجية للاستجابة. والمقصود أن تكون الخطة الاستراتيجية للاستجابة ''خارطة طريق'' للمنظمات الإنسانية لتحديد الأهداف الاستراتيجية وتوجيه تصميم البرامج والمشاريع: فهي تبيِّن ما يسعى الفريق القطري للعمل الإنساني إلى تحقيقه، والمكان الذي ستنفذ فيه الأعمال، وما يتطلب ذلك من موارد، كما أنها بمثابة الإطار العام لرصد الاستجابة الجماعية.

٢٦ - وليس مفهوم دورة البرامج مفهوما جديدا. فبالنسبة للأزمات الطويلة الأمد، ظهرت العناصر السالفة الذكر في معظمها في عملية النداءات الموحدة السنوية، ونشرت في وثائق النداءات الخاصة بكل بلد. ويشمل النهج الجديد للدورة تقسيما لهذه العناصر إلى عمليات ومنتجات متباينة تسهل إدارتها ويحسن دعمها في سبيل زيادة جودة كل عنصر وضمان كون الدورة عملية مستمرة على مدار السنة. ويضمن ذلك اتباع نهج أكثر شمولا وتشاورا يؤدي إلى تحسين الدعم المقدم إلى البلدان في تلبية الاحتياجات الإنسانية، وإلى قدر أكبر من الخضوع للمساءلة أمام المتضررين من الأزمات. وخلال الفترة قيد الاستعراض، اتبع النهج المنقح لدورة البرامج في ٢٢ بلدا.

٢٧ - وفي العام القادم، سيستمر صقل دورة البرامج الإنسانية وتعديل الاستعراضات العامة للاحتياجات الإنسانية والخطط الاستراتيجية للاستجابة استنادا إلى الدروس المستفادة خلال عام ٢٠١٣. وتشير ردود الفعل الأوّلية إلى أن دورة البرامج الإنسانية المنقحة أدت إلى تعزيز تحليل الاحتياجات وزيادة تركيز الخطط الاستراتيجية للاستجابة، على الرغم من اختلاف العمليات والنواتج. وكانت عمليةَ تحديد أولويات الاحتياجات في بعض البلدان صعبة أيضا،

لا سيما في الأماكن التي تتسم بمستويات عالية من الفقر. وتشمل العناصر التي تبيِّن أنها في حاجة إلى التعزيز نوعية البيانات المستخدمة لدعم الاستعراض العام للاحتياجات الإنسانية، وإدراج الاحتياجات المختلفة للنساء والفتيات والفتيان والرجال والأشخاص ذوي الإعاقة في جميع مراحل دورة البرامج، وزيادة قابلية الشواغل المتعلقة بالحماية للإنفاذ في الخطط الاستراتيجية للاستجابة، وآليات التنسيق بين المجموعات. وثمة أيضا حاجة إلى مزيد من التوجيهات التنفيذية بشأن كيفية إشراك المنظمات غير الحكومية المحلية وتعزيز مشاركة الأشخاص المتضررين من الأزمة في جميع مراحل الدورة.

إدارة المعلومات

٢٨ - يمكن أن تضرَّ بفعالية العمل الإنساني رداءةُ البيانات الأولية، ونقصُ التوحيد، وضعف التحليل، وعجز مختلف الفاعلين المستجيبين للأزمة عن تبادل المعلومات بسرعة، وعدم استخدام المعلومات بما فيه الكفاية لتوجيه عملية صنع القرار. وبالتالي فإن إدارة المعلومات أمر حاسم في إنقاذ الأرواح، ولا يستطيع الناس بدونها الحصول على الخدمات أو اتخاذ أفضل القرارات لأنفسهم ومجتمعاتهم، فتتخذ الحكومات والمنظمات الإنسانية قرارات دون أن تكون لها نظرة عامة دقيقة عن الوضع. وهذا له تأثير على تحديد كيفية ومكان توفير المساعدة والحماية ومن يستفيد منهما.

٢٩ - وخلال الفترة المشمولة بالتقرير، استمرت الوكالات الإنسانية وشركاؤها في إيجاد سبل أفضل لتسخير المعلومات والتكنولوجيا لصالح المتضررين من الأزمات، وكذلك المستجيبين لها. وتم إيلاء اهتمام أكبر للتواصل مع المجتمعات المحلية من خلال جميع القنوات المتاحة، بما في ذلك الإذاعة والتلفزيون والرسائل النصية الهاتفية والرسائل الإخبارية، لإيصال المعلومات الحيوية والتأكد من أن المستجيبين يتلقون المعلومات من المجتمعات المتضررة. وعلى سبيل المثال، في أعقاب إعصار هايان في الفلبين، عمل مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بالأمانة العامة مع شبكة عالمية ووطنية من مقدمي خدمات الاتصالات والشركاء في المجال الإنساني للوصول إلى نحو ١,٢ مليون شخص، ومدهم بمعلومات منقذة للأرواح، وفتح قنوات اتصال لتلقي ردود الفعل الحيوية بشأن تقديم المساعدة.

٣٠ - ومع توسع التكنولوجيا، شهد حجم المعلومات وتوافرها في حالات الأزمات نمواً متسارعا. ولكي تكون هذه المعلومات مفيدة لدوائر العمل الإنساني، لا بد من جمعها من طائفة واسعة من المصادر وتحويلها من بيانات خام إلى معلومات يستطيع صناع القرار استخدامها بسرعة للمساعدة في إنقاذ الأرواح. وهناك مشاريع نموذجية جارية لجعل البيانات العالمية والتشغيلية الملائمة متاحة بسهولة أكبر لصناع القرار في مجال العمل الإنساني.

وفي عام ٢٠١٣، أطلق موقع الإغاثة ReliefWeb Labs مشروع تبادل البيانات لأغراض إنسانية، الذي يهدف إلى إنشاء منبر يتم فيه تجميع المعلومات المستقاة من مصادر متعددة وتخزينها وتحويلها إلى بيانات مفيدة لدوائر العمل الإنساني. ويعمل المشروع على تهيئة مستقبل تكون فيه تلك البيانات متاحة آنيا بواسطة أي جهاز في كل مكان، بحيث تتمكن الحكومات والمنظمات الإنسانية والمتضررون من العمل انطلاقا من قاعدة مشتركة للمعارف والمعلومات.

فهم مختلف احتياجات السكان المتضررين

٣١ - يتعيّن على الدول الأعضاء والمنظمات الإنسانية التأكد من أن جهود التأهب والعمل الإنساني والتمويل تُطابق الاحتياجات والأولويات المتباينة لمختلف قطاعات السكان وفقا لنوع الجنس والسن والإعاقة. ويمكن اتخاذ عدد من الخطوات لتحسين العمل الإنساني لصالح الجميع وتعزيز الخضوع للمساءلة أمام السكان المتضررين من الأزمات.

٣٢ - ونظراً لاختلاف احتياجات وقدرات وتحديات وخبرات النساء والأطفال والمراهقين والأشخاص ذوي الإعاقة والمسنين، فإن مشاركة هذه الفئات في عمليات صنع القرار أمر أساسي لضمان برمجة إنسانية ملائمة وفعالة. وفي عام ٢٠١٣، ضاعفت الجهات الفاعلة الإنسانية جهودها لإشراك قطاعات مختلفة من السكان في عمليات صنع القرار. فعلى سبيل المثال، اقتضت بعض لجان تنفيذ مشاريع المجموعات أن يكون تمثيل المرأة بنسبة ٥٠ في المائة. وستساعد زيادة الاستفادة من القدرات والهياكل المجتمعية مثل الجمعيات النسائية والهيئات الشبابية على تحسين المشاركة في صنع القرار، ومن ثم الإسهام في إيجاد حلول واستراتيجيات واستجابات دائمة.

٣٣ - وينبغي أن يكون هذا النهج الشامل جزءا لا يتجزأ من جميع مراحل دورة البرامج الإنسانية. وينبغي أن تستند عمليتا تحديد الاحتياجات ورسم الأولويات إلى منهجيات تشاركية مجتمعية تشمل النساء والرجال من جميع الأعمار بصورة كافية ومنصفة، بمن فيهم ذوو الإعاقة. وإن الممارسة المنهجية في جمع وتحليل واستخدام بيانات مصنفة حسب الجنس والسن وجعل التحليل على أساس نوع الجنس والسن من الأولويات أمر أساسي في هذا الصدد. وفي حين تم إحراز تقدم في جمع بيانات مصنفة حسب الجنس والسن والإعاقة، لا بد من بذل المزيد من الجهود لضمان حفظ البيانات المصنفة في جميع مراحل عملية التجميع، وإخضاعها للتحليل، واستخدامها في تخطيط البرامج.

٣٤ - وفي عام ٢٠١٣، واصل شركاء اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات اتخاذ خطوات لتنفيذ التزامات رؤساء اللجنة بتحسين الخضوع للمساءلة أمام السكان المتضررين[٤]. وشمل ذلك تعيين منسق وإطلاق خطة العمل الأولى للمساءلة أمام السكان المتضررين في الفلبين، وأدى إلى قيام مختلف وكالات الأمم المتحدة والشركاء غير الحكوميين بإجراء تعديلات في البرمجة استنادا إلى الاقتراحات والشواغل التي أثيرت من خلال المشاورات مع النساء والفتيات والفتيان والرجال من جميع الأعمار، ومع الأشخاص ذوي الإعاقة. وفي المرحلة المقبلة، يجب تكثيف الجهود للقيام جماعيا بتوضيح معنى المساءلة أمام السكان المتضررين عمليا على المستوى الميداني من أجل تجنب الآليات المتداخلة وتفادي استخدام الموارد دون كفاءة. وسيكون من المهم أيضا ضمان أن تشمل المبادرات آليات المساءلة الوطنية والمحلية القائمة، وتوفر مزيدا من الفرص لتكون أصوات جميع المتضررين مسموعة في البرامج وهياكل التنسيق المصممة لخدمتهم.

الحماية

٣٥ - يقوم العمل الإنساني على عدد من المبادئ، منها الإنسانية، ما يتطلب تقديم المساعدة لإنقاذ أرواح الناس وحمايتهم من العنف والدفاع عن حقوقهم. وقد اعتمد رؤساء اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات في ١٧ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣ بيانا يؤكد أن اعتبارات حماية جميع الأشخاص المتضررين من النزاعات والكوارث والمعرّضين لمخاطرها يجب أن تُوجِّه عمليات صنع القرارات والاستجابات الإنسانية. وهذا البيان يكمل ويدعم خطة العمل المعنونة ''الحقوق أولا''، التي ترمي إلى تعزيز عمل الأمم المتحدة لحماية الناس، أينما كانوا، من الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني.

٣٦ - وإن فهم حقوق الناس واحتياجاتهم المختلفة عنصر رئيسي في حمايتهم، ولا سيما المنتمين منهم لجماعات معينة قد تكون بوجه خاص عرضة للمخاطر المتعلقة بالحماية، وفي المساعدة على ضمان ألا تؤدي الأزمات إلى تفاقم ضعفهم أو زيادة التهديدات المحدقة بحقوقهم. فعلى سبيل المثال، يمكن أن يفقد الناس وثائقهم الثبوتية بسبب التشريد، مما يؤدي في بعض الأحيان إلى فقدان ''الشخصية القانونية''، وهو ما قد يعوق حصولهم على خدمات معيّنة ويحد من حريتهم في التنقل. ويعطل تدمير المدارس التعليمَ ويعرّض الأطفال إلى مزيد

(٤) في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١، أيد رؤساء اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات خمسة التزامات بشأن المساءلة أمام السكان المتضررين وهي: القيادة، والشفافية، وردود الفعل والشكاوى، والمشاركة والتصميم، والرصد والتقييم.

من مخاطر الانتهاكات الأخرى. ويمكن أن يؤدي فقدان هياكل الدعم المجتمعي إلى زيادة عزلة الأشخاص ذوي الإعاقة، مما يعرضهم لمزيد من مخاطر الاستغلال وسوء المعاملة. وتسبب الأزمات أيضا خَللا كبيرا في الهياكل الأسرية والاجتماعية وتنشئ متطلبات مالية جديدة. وغالبا ما تتحمل الفتيات المراهقات القسط الأكبر من هذه الأعباء، ويمكن أن يجبرن على الزواج المبكر أو يتعرضن للاعتداء والاستغلال جنسيا، مما يؤدى في كثير من الأحيان إلى حالات خطيرة من الحمل المبكر وغير المرغوب فيه. كما أن ما ينتج عن الكوارث من تغييرات في أدوار الجنسين يمكن أن يرفع حدة التوترات على مستوى الأسرة ويزيد من مخاطر العنف الجنساني.

٣٧ - وهناك عدد من الطرق التي تمكّن الدول الأعضاء والمنظمات الإنسانية من تعزيز حماية المتضررين من الأزمات. فالسلطات الوطنية والمجتمعات المحلية والمنظمات الإنسانية تستطيع أن تخطط للأزمات وتستعد لها بطريقة تخفف مخاطر انتهاك حقوق الناس أو تقويض قدرتهم على ممارستها. ويمكن أن تشمل هذه الجهود وضع خطط التأهب والطوارئ بالتشاور مع منظمات المجتمع المدني، وسن القوانين والسياسات المناسبة التي تركز على الفئات الضعيفة. وفي أعقاب وقوع كارثة، تُمكّن الاستعادة السريعة للخدمات الأساسية مثل التعليم من حماية الأطفال والمراهقين من التعرض لأشد المخاطر الجسدية والنفسية والاجتماعية، بما في ذلك الاتجار بالأشخاص، والعنف الجنساني، وعمالة الأطفال وتجنيدهم. وإن تقديم خدمات الصحة الجنسية والإنجابية، بما في ذلك مجموعات لوازم الصحة الإنجابية في حالات الطوارئ، يمكن أن يساعد على ضمان الولادة الآمنة. ويمكن أن توفر مجموعات لوازم الكرامة الضروريات الأساسية المراعية للاعتبارات الثقافية للنساء والفتيات في سن الإنجاب، ويمكن استخدام أدوات مثل المصابيح اليدوية والصفارات لتنبيه الآخرين إلى خطر العنف الجنساني.

تمويل الأنشطة الإنسانية

٣٨ - في عام ٢٠١٣، ساهم ٩٥ بلدا، فضلاً عن منظمات متعددة الأطراف وإقليمية عديدة، ومنظمات من القطاع الخاص وأفراد، بما مجموعه ١٤,٤ بليون دولار لتمويل خطط الاستجابة المتعددة الأطراف المشتركة بين الوكالات والأعمال الإنسانية التكميلية[٥]. ومثّل

(٥) وفقاً لما أُبلغت به خدمة تتبع التمويل Financial Tracking Service (http://fts.unocha.org/) حتى ١٤ آذار/مارس ٢٠١٤.

هذا المبلغ زيادة قدرها ١,٦ بليون دولار عن عام ٢٠١٢، تُعزى أساساً إلى حجم الأزمة الدائرة في الجمهورية العربية السورية وتدابير التصدي لإعصار هايان في الفلبين.

٣٩ - وخلال الفترة المشمولة بالتقرير، ساهمت الدول الأعضاء والقطاع الخاص بمبلغ ٤٧٤ مليون دولار في الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ، وهو أكبر مبلغ إجمالي سنوي على الإطلاق. وقد مكّنت هذه الأموال منسق الإغاثة في حالات الطوارئ من تخصيص مبلغ ٤٨٢ مليون دولار لأنشطة الاستجابة الإنسانية العاجلة في ٤٥ بلدا وإقليما. واستُخدم قسط من ذلك التمويل زادت نسبته على ٦٥ في المائة للتصدي لحالات طوارئ معقدة وما نسبته ٢٠ في المائة للتصدي لكوارث طبيعية بينما خُصّصت نسبة ١٤ في المائة لحالات طوارئ إنسانية أخرى طال أمدها.

٤٠ - وتلقت الصناديق المشتركة القطرية - أي الصناديق المشتركة للأنشطة الإنسانية وصناديق مواجهة الطوارئ- ما مجموعه ٤١٩ مليون دولار من ٢٠ من الدول الأعضاء والجهات المانحة من القطاع الخاص، وخصّصت مبلغَ ٣٩٧ مليون دولار لحالات طوارئ معقدة وكوارث طبيعية في ١٧ بلدا. وقد أدت الصناديق المشتركة القطرية دورا أساسيا في تعزيز تنسيق الاستجابة الإنسانية على نطاق مجموعة واسعة من الشركاء، حيث وفّر ما نسبته ٥٩ في المائة من الأموال لدعم المنظمات غير الحكومية الوطنية والدولية. ويسّرت الأموال أيضا تحرك شركاء العمل الإنساني في وقت مبكر باتخاذ إجراءات ساعدت على تخفيف حدة مخاطر تفاقُم الأزمات وخفض تكاليف المساعدة على المدى الأطول. وتجري أيضاً مناقشات بشأن السُبل التي يمكن من خلالها للصناديق المشتركة القطرية أن تدعم على نحو ملائم واستراتيجي المبادرات المتعلقة بالقدرة على مواجهة الطوارئ.

٤١ - ولئن كان الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ يؤدي دورا حيويا في دعم تنسيق العمل الإنساني وتعزيز القيادة في كل حالات الطوارئ الكبرى تقريبا في جميع أنحاء العالم، فمن الأساسي، في ظل استمرار تنامي الاحتياجات ومتطلبات التمويل، أن تُستخدم الموارد الموجهة عبر الصندوق بأحسن الطرق الاستراتيجية. واستمراراً في تعزيز استخدام الصندوق استراتيجيا، يتعين أن يراعي منسقو الشؤون الإنسانية والأفرقة القطرية للعمل الإنساني عددا من العوامل عند تخصيص الموارد، بما في ذلك توقيت تخصيصها؛ والأثر المرتجى؛ والقدرات التنفيذية؛ وعدد المشاريع المدعومة؛ والأولويات الجغرافية، والاتساق والتكامل مع سائر قنوات التمويل؛ والسبل التي يمكن عن طريقها استخدام الأموال لتأمين المزيد من التمويل اللازم للتصدي للأزمات.

٤٢ - ويمكن أن تؤثر أيضا زيادة البرمجة القائمة على النقد - أي توزيع النقد أو القسائم بدلا من السلع أو الخدمات على مَن يحتاج إليها من الأشخاص - في تمويل أو تقديم المساعدة في المستقبل. ولا تزال البرامج القائمة على النقد تُعتبر في أكثر الأحيان بديلاً للمعونة الغذائية، ولكن استخدامها آخذ في الازدياد في جميع القطاعات الإنسانية تقريباً، وفي مختلف السياقات (الحضرية أو الريفية أو في سياق المخيمات)، وفي جميع المراحل بدءاً بالتأهب وانتهاءً بالإغاثة والتنمية. ويُمكن، عند الاقتضاء، أن تصبح البرامج القائمة على النقد أنشطة فعالة من حيث التكلفة يمكن أن تعكس على نحو أدق احتياجات المجتمعات المحلية المتضررة من الأزمات وقدراتها وأولوياتها.

رابعا - نحو إرساء عمل إنساني دولي يتسم بمزيد من الشمول والفعالية وقابلية التشغيل المشترك

٤٣ - تجري الأعمال التحضيرية لمؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني الذي سيُعقد في إسطنبول في عام ٢٠١٦. وتأتي مبادرة الأمين العام هذه في وقت مناسب، بحيث يتسع نطاق الاعتراف بالتغييرات الهائلة التي طرأت على مشهد العمل الإنساني طوال العقود القليلة الماضية. وسيتيح مؤتمر القمة فرصة لعقد مشاورات عالمية لإرساء عمل إنساني يتسم بمزيد من الشمول والتنوع ويحدد خطة مشتركة للعمل الإنساني في المستقبل. وستشكل المواضيع الأربعة التالية فئات عريضة لتوجيه المشاورات الواسعة النطاق والجامعة: الحد من الضعف وإدارة المخاطر؛ والتحول من خلال الابتكار؛ وتلبية احتياجات السكان في حالات النزاع؛ وفعالية العمل الإنساني.

ألف - الحد من مواطن الضعف وإدارة مخاطر الأزمات الإنسانية

٤٤ - يستهدف النداء الإنساني العالمي لعام ٢٠١٤ حصول ٥٢ مليون شخص على المساعدة الإنسانية الدولية، ومع ذلك فإن هذا ليس إلا جزءا ضئيلا من العدد الإجمالي للأشخاص المتضررين من النزاعات والكوارث، بحيث إن معظمهم لا يحصل على المساعدة عن طريق النداءات المشتركة بين الوكالات. فطوال العقد الماضي، زادت احتياجات التمويل على الصعيد العالمي للنداءات المشتركة بين الوكالات بنسبة ٤٣٠ في المائة وأصبحت الأزمات الطويلة الأمد أو المتكررة القاعدة السائدة. وفي عام ٢٠١٢، شهد ٢١ من ٢٢ بلدا من البلدان المشمولة بالنداءات المشتركة بين الوكالات، أزمة واحدة أخرى على الأقل في السنوات العشر السابقة. وشهدت ثمانية من تلك البلدان ثماني أزمات أو أكثر خلال الفترة نفسها. ويؤدي تضافر عدد من الاتجاهات العالمية، بما في ذلك تغير المناخ، ونمو

السكان، والتوسع الحضري العشوائي، وانعدام الأمن الغذائي والمائي، إلى إضعاف قدرة الناس على التكيف مع الصدمات، مما يطيل أمد الأزمات ويزيد من تكرار حدوثها ويقوّض بناء المؤسسات المستدامة وجهود التنمية. وقد حُمّل النظام الدولي للعمل الإنساني بما يتجاوز طاقته على تحقيق المتوخى منه، ويقع تحت تأثير هذا النقص ملايين الأشخاص الذين يتأرجح انتقالهم بين دول لديها حاجة ماسة إلى المساعدة وتعاني مواطن ضعف طال أمدها. ولذلك فإن الاستمرار في تمويل الاستجابة للأزمات دون زيادة الاستثمار في إدارة المخاطر الكامنة لا يعدّ مسعى مستداما.

٤٥ - وتقدم التقارير الصادرة في الآونة الأخيرة، بما في ذلك تقرير التنمية في العالم لعام ٢٠١٤، والدراسة المعنونة ''*Saving Lives Today and Tomorrow: Managing the Risk of Humanitarian Crises*'' (إنقاذ الأرواح اليوم وغدا: إدارة مخاطر الأزمات الإنسانية)، التي أصدرها مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، والدراسة التي أجريت بتكليف من اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات وأعدها معهد التنمية الخارجية بعنوان ''*Dare to Prepare: Taking Risk Seriously*'' (الجرأة على التأهّب: توخي الجدية في التعامل مع المخاطر)، مزيداً من الأدلة وتُبلغ ذات الرسالة، ألا وهي: لا بد من إحداث تحول جوهري نحو الأخذ بنهج لا يقتصر على تحسين التصدي للأزمات الإنسانية فقط بل يتجاوز ذلك ليشمل التنبؤ بوقوعها من جديد واتقاءها والتخفيف من حدتها. ولن يتسنى تغيير ''نموذج العمل'' إلا بالاستثمار في بناء القدرات الوطنية والمحلية في مجال إدارة مخاطر الأزمات؛ وقدرات المنظمات الإنسانية والإنمائية على تخطي وتجاوز الفجوة المؤسسية التي تفصل بينهما؛ وتوفير ما يكفي من التمويل؛ وكفالة القيادة والالتزام من جانب الحكومات المتضررة والجهات المانحة والمنظمات الإنسانية والإنمائية.

٤٦ - وتتسم القدرات الوطنية والمحلية بأهمية حاسمة لإدارة المخاطر بنجاح. فإقامة شراكات وتقديم حوافز جديدة على الصعيد المحلي للاشتراك في تحليل المخاطر والتصدي لها، وتبادل المعلومات عن الإنذار المبكر، ووضع محفزّات موثوقة على التحرك، تُساعد في إنقاذ الأرواح. ففي الهند، أسهم اتخاذ إجراءات مبكرة قبل وقوع إعصار فالين في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣ في تجنب كارثة كبرى. وبفضل إدارة السلطات الوطنية لتلك المخاطر بفعالية، تسنّى إجلاء أكثر من مليون شخص من المناطق المتضررة. ولم يتجاوز عدد الخسائر في الأرواح المبلّغ عنها ٣٨ شخصا، مقارنة بأكثر من ١٠ ٠٠٠ شخص هلكوا خلال إعصار مماثل ضرب البلد في عام ١٩٩٩.

٤٧ - وبالتعاون مع السلطات الوطنية، لا بد أن تعزز الأمم المتحدة والشركاء المعنيون التخطيط والتنسيق المشتركَين للبرامج والموارد بهدف تقديم دعم يمكن التنبؤ به والاعتماد عليه لتنمية القدرات الوطنية الخاصة بالتأهب. وينبغي أن يراعي هذا الدعم الميزة النسبية لكل منظمة على حدة. ولن يتسنى لعملية تعزيز التأهب على الصعيد الوطني أن تكون ناجحة ما لم تُنسّق الجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية مواردها ومهاراتها وإجراءاتها لدعم القدرات الوطنية والمحلية.

٤٨ - وفي عام ٢٠١٣، انتهت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، إلى جانب الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث ومجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، من وضع الإطار المشترك في مجال التأهب للطوارئ، الذي يسلّم بأن الحكومات الوطنية والمحلية لها دور قيادي في مجال التأهب للطوارئ وينبغي أن يقدم إليها المجتمع الدولي الدعم حيثما كان ذلك متسقا مع مبادئ العمل الإنساني ومعايير حقوق الإنسان. وسيتطلب تنفيذ الإطار المشترك بنجاح استمرار الحكومات الوطنية والجهات المانحة والمنظمات الإنسانية والإنمائية في تولّي أدوار قيادية ومشاركتها في ذلك.

٤٩ - وتعمل المنظمات الإنسانية مع الحكومات من أجل بناء قدراتها على إدارة مخاطر الأزمات؛ ولكنها لا تستطيع القيام بذلك بمفردها. فذلك يتطلب من دوائر العمل الإنساني والعمل الإنمائي تجاوز العراقيل المؤسسية التي تفصل بينها. ويمكن أن يثبّط العمل بهذه الأساليب المنعزلة إعداد البرامج التي تساعد الناس على إدارة المخاطر، ويمكن أن يعيق النهج الاستراتيجي المتبع لتلبية احتياجات الناس الفورية، والتصدي في الوقت نفسه للأخطار الكامنة ولمواطن الضعف، بما يساعد في الحد من الاحتياجات في المستقبل. ولا بد أن تتفق الجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية على أهداف مشتركة لإدارة المخاطر والقدرة على المواجهة، يمكن تحقيقها من خلال الاشتراك في التحليل والتخطيط والبرمجة والتمويل.

٥٠ - وينطوي الاستثمار في التأهب - لا عن طريق تمويل برامجه فحسب، بل أيضا بتنفيذها - على إمكانية إحداث تحوّل في حجم العمل الإنساني ونهجه. وتقدم الدراسات التي أجراها مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية والبنك الدولي ومعهد التنمية الخارجية في الآونة الأخيرة أدلة على نسبة فائدة التأهب لحالات الطوارئ إلى تكلفته، وتشير إلى وجود عيب أساسي في هيكل التمويل. فقد خُصّص أقل من ٠,٥ في المائة من الالتزامات الخاصة بالتنمية البالغة ٣ تريليونات دولار في السنوات العشرين الماضية لتمويل جهود اتقاء الكوارث والتأهب لها.

٥١ - ولا يلزم بالضرورة وضع آليات تمويل جديدة لكن التمويل المستند إلى أهداف وإلى تقييم مشترك للمخاطر أمر لا غنى عنه. ومن المهم أيضا استكشاف آليات مبتكرة لتقاسم المخاطر من قبيل التأمين، والتشارك في تحمل المخاطر، والتوزيع التبادلي. ففي هاييتي، تساعد مؤسسة Microinsurance Catastrophe Risk Organization للتأمين المتناهي الصغر ضد مخاطر الكوارث، التي تدعمها شركة Mercy Corps وشركاء آخرون، في حماية المشتغلين بالمشاريع الحرة في المجتمعات المحلية من مخاطر الكوارث. وفي منطقة المحيط الهادئ، يعتمد برنامج البنك الدولي التجريبي المتعلق للتأمين ضد المخاطر، للمرة الأولى، قياسات علمية، مثل مؤشرات قوة الزلازل، لوضع آلية للتأمين السريع لصالح البلدان الجزرية الصغيرة.

٥٢ - وأخيراً، يكتسي تولّي الحكومات الوطنية والجهات المانحة أدوارا قيادية والتزامها بذلك أهمية حاسمة لاتقاء مخاطر الأزمات والتخفيف من حدتها. ففي أغلب الأحيان، لا تُعطى إدارة المخاطر خارج نطاق الأزمات الأولوية من جانب الحكومات أو المنظمات التي قد تدعم إدارتها. ولا تزال الاستجابة للاحتياجات الفعلية في حالات الطوارئ أيسر من الاستثمار في إدارة المخاطر على المدى الأطول في ظل عدم وجود أزمة، ولا سيما في الحالات التي تواجه فيها الحكومات تزاحم الأولويات. ونتيجة لذلك، غالبا ما تُغفل الخطط الإنمائية الوطنية معالجة الأخطار الكامنة التي يمكن أن تؤدي إلى أزمات إنسانية. ولا يُخصص ما يكفي من الاهتمام لتحليل ومعالجة العوامل الكامنة التي تؤدي إلى نشوب النزاعات. وكثيرا ما لا يُوجّه التمويل إلى أكثر البلدان تعرّضا للمخاطر. ولا تستخدم الحكومات والمنظمات الإنسانية والإنمائية بطريقة منهجية المعلومات المتاحة لديها الاستخدام الأمثل. وفي نهاية المطاف، يشكّل الخمول والتقاعس عن العمل لمواجهة المخاطر المعروفة أكبر مخاطر الكوارث في حد ذاتهما، ولذلك يتعذّر تغيير النهج المتبع إزاء ذلك دون قيادة قوية على الصعيد العالمي والوطني والتنظيمي.

٥٣ - ويقتضي التحول نحو اتباع نهج استباقي إزاء الكوارث في نهاية الأمر من الحكومات - البلدان المتضررة والجهات المانحة - وجميع أصحاب المصلحة المعنيين جعل درء الأزمات الإنسانية في المستقبل مسألة ذات أولوية. ومع إعداد المجتمع الدولي لإصدار إطارَي التنمية والحد من مخاطر الكوارث لما بعد عام ٢٠١٥، ولعقد مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني في عام ٢٠١٦، من المهم التسليم بأن تحقيق تنمية مستدامة لن يكون ممكنا إذا لم يؤخذ خطر الأزمات في الحسبان ويُعالج بطريقة استباقية كأولوية مشتركة.

باء - التحول من خلال الابتكار

٥٤ - واجه المجتمع الدولي، في العقد الماضي، تغيرات اجتماعية وتكنولوجية وبيئية واقتصادية سريعة. وفي إطار مواكبة تطور هذه التغييرات، سيكون العمل الإنساني في المستقبل مختلفا للغاية عما هو عليه اليوم. ويلزم اتباع نهج جديد للتكيف مع التغيرات وإدخال تحسينات على العمل الإنساني. ويتعيّن على الدول الأعضاء والأمم المتحدة وشركائها وضع الأسلوب المتبع في نظام العمل الإنساني موضع التساؤل باستمرار، والبحث عن أفكار خارج نطاق النظام الدولي والسماح بالاستثمار في أفكار وحلول جديدة يمكن أن تدعم استجابة سريعة وفعالة. وينبغي لدوائر العمل الإنساني أن تؤيد الابتكار.

٥٥ - ويدفع المتضررون من الأزمات، حكومات وأشخاصاً، بالفعل باتباع نُهج مبتكرة - من قبيل نظام الإنذار المبكر بالأمراض بعد الكوارث المستند للرسائل القصيرة عبر الهواتف الجوالة في الفلبين. ويزيد عدد من الجهات المانحة من تمويلها لمجالات العمل التي تعزّز الابتكار وتقوم عدة منظمات بإنشاء وحدات ابتكار ترمي إلى تحسين طريقة تعلّمها وتكييف ممارساتها. فعلى سبيل المثال، لدى منظمة الأمم المتحدة للطفولة ١٢ مختبرا للابتكار على الصعيد العالمي ولدى مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين فريق مكرس للابتكار يدعم خمسة مختبرات و٢٠ من زملاء الابتكار على الصعيد العالمي. غير أن الدعم المقدم من الجهات المانحة لا يزال محدودا ولا يوجد من مصادر التمويل البديل لوضع نهج مبتكرة للعمل الإنساني سوى القليل.

٥٦ - ويجري أيضا استحداث أنواع جديدة من الشراكات. وتشمل الأمثلة الحديثة على المشاريع المشتركة بين القطاعين العام والخاص التعاون مع رابطة مجموعة شركات الهاتف الجوال الخاصة (Groupe Speciale Mobile Association)، ورابطة صناعة الهاتف الجوال، من أجل تحديد مدى توافر التغطية بخدمات الهاتف الجوال بعد إعصار هايان؛ وشراكة برنامج الأغذية العالمي مع مؤسسة ''ماستركارد'' للبطاقات الائتمانية لإتاحة التحويلات النقدية لقاء الغذاء وخدمات أساسية أخرى؛ والدعم المقدم من مؤسسية ''آيكيا'' لمبادرة الابتكار في مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين؛ ومصفوفة تتبع التشريد التي صممتها المنظمة الدولية للهجرة، وتستخدم تكنولوجيا متقدمة يوفّرها الشركاء من القطاع الخاص لتحديد المجالات ذات الأولوية العليا للتدخلات ضمن مجتمعات المشردين. وسيمثّل اتباع عملية أدق لتحديد المجالات التي تكون فيها لدوائر العمل الإنساني، والقطاع الخاص، والجهات الفاعلة الأخرى، مصلحة مشتركة في التعاون، خطوة هامة في إيجاد سبل جديدة لمواجهة التحديات الإنسانية.

٥٧ - أساس الابتكار الناجح وجود قاعدة أدلة قوية وبراهين على أنه ابتكار يحمل الفكرة الأفضل لا مجرد فكرة جديدة. فبالإضافة إلى زيادة الاستثمار في مجالات البحث والرصد والتقييم الأساسية، يساعد تعزيز التعاون مع المؤسسات البحثية وتحسين تبادل النتائج بين جميع المنظمات في كشف الأفكار الابتكارية التي بإمكانها إحداث أعظم أثر ممكن. ويعد الاستثمار في البحث والتطوير لشحذ روح الابتكار سبيلا لتلبية احتياجات لا تنفك تتزايد وتتغير.

٥٨ - والأمثل في هذا الحال أن يعتمد الابتكار على معارف السكان المتضررين لبلورة حلول تتوفر لها مقومات الاستدامة محليا. ويجب منذ البداية تصميم المشاريع من منظور المجتمعات المحلية أساسا، وتنفيذها في مراعاة لمبادئ العمل الإنساني كي تكون مشاريع شاملة وفي المتناول وحريصة على توخي نهج ''عدم الإضرار''. وتدعو الحاجة إلى تعزيز أو بلورة مبادئ توجيهية أخلاقية وضمانات تشغيلية على حد سواء لمعالجة مسائل الاستغلال والخصوصية والمساءلة ومشاركة المجتمعات المحلية، وأي آثار سلبية غير متعمدة.

جيم - تلبية احتياجات المتضررين من النزاعات

٥٩ - لئن اتسم العقد الماضي بزيادة عدد الكوارث الطبيعية المدمرة، فإن حالات الطوارئ المعقدة ظلت محور العمل الإنساني. ففي الفترة ما بين عامي ٢٠٠٢ و ٢٠١٣، وجهت الأمم المتحدة وشركاؤها زهاء ٣٤٠ نداء إنسانيا لتوفير مبلغ يزيد إجماليه عن ٩٦ بليون دولار. ويتألف المبلغ المذكور من ٨٣ بليون دولار طُلبت لمساعدة المتضررين من النزاعات، ونحو ١٣ بليون دولار لمعالجة الآثار المترتبة على الكوارث الطبيعية وغيرها من الكوارث. وكان كل نداء من النداءات الإنسانية الموحدة العشر الكبرى التي وجهت حتى نهاية عام ٢٠١٣ ينطوي على نزاع مسلح، ومعظم هذه النزاعات تمثل أزمات لا تزال مستمرة لأكثر من خمس سنوات.

٦٠ - وتتحمل أطراف هذه النزاعات في النهاية المسؤولية الرئيسية عن سلامة ورفاه سكان المناطق التي تسيطر عليها. فمن الأهمية بمكان أن تمتثل هذه الأطراف للالتزامات المنوطة بها بموجب القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان ليتسنى تأمين حماية السكان المتضررين من النزاعات. غير أن تلك الالتزامات غالبا ما يُعرض عنها وتُنتهك انتهاكا صارخا.

٦١ - ومن ثم، فإن التكلفة البشرية للنزاعات باهظة جدا. فآثارها المباشرة على النساء والفتيات والرجال والفتيان تشمل القتل والإصابة بالجروح والإصابة بالإعاقات والتعرض

للتعذيب، والمعاملة القاسية واللاإنسانية، والتعرض للعنف على أساس نوع الجنس. وتحد هذه النزاعات أيضا من فرص حصول السكان على الخدمات الأساسية أو تمنعهم من الحصول عليها، وتقوض قدرتهم على إيجاد مصادر رزق مستدامة، وتدمر الهياكل الأساسية أو تتلفها. ومن المسلم به على نطاق واسع أن النزاعات تعود بالتنمية في أي بلد عقودا إلى الوراء، بما في ذلك تنمية قدرات مؤسساته كنظامه القضائي، وهو ما يخلف معاناة طويلة ويزيد من قلة منعة البلد أمام أخطار الكوارث. وهذه الآثار ظاهرة وبينة، غير أنه لا بد من مواصلة العمل على تحسين عملية تسجيل الخسائر.

٦٢ - والكثير من السمات الرئيسية لهذه النزاعات هي سمات متكررة، وتظل قائمة طوال عقود، وتذكر في حسرة وحزن بالحاجة إلى عمل إنساني قائم على المبادئ في حالات النزاع. وتُستعرض أدناه بضع سمات منها بمزيد من التفاصيل.

التشرد الداخلي

٦٣ - إن فرار ملايين الناس من ديارهم بحثا عن الأمان داخل الحدود وعبرها أصبح هو خيارهم الوحيد في سبيل النجاة من أتون العنف، وهو ليس سوى بداية محنة تمتد سنوات أو حتى عقود يكابدون فيها ألوانا من الصدمات النفسية والفاقة وضيق سبل الحصول على الخدمات الأساسية. ولئن وجب في جميع الحالات احترام حق الإنسان في التنقل ومغادرة بلده وطلب اللجوء، فإنه لا يجوز أبدا قبول التشرد كواقع لا سبيل إلى رده. فمعظم هؤلاء الذين تشردهم النزاعات كثيرا ما تمر عليهم سنوات وهم في انتظار عودة قد لا تحدث أبدا ومن ثم، فهم بحاجة إلى دعم مستمر وثابت.

٦٤ - عاش نحو ٨٠ في المائة من المشردين داخليا نتيجة النزاعات وأعمال العنف المقدر عددهم بـ ٢٨,٨ مليون شخص في عام ٢٠١٢ في مناطق حضرية ومواقع ليست بمخيمات، وأقاموا في حالات كثيرة بين مجتمعات محلية تستضيفهم. غير أن احتمالات الحصول على الحماية والمساعدة تظل أوفر في حالة المشردين داخليا الذين يعيشون في مخيمات أو في أماكن ''تجميع'' أخرى. ويجب على البلدان المتضررة والمنظمات الإنسانية والإنمائية أن تبذل المزيد من أجل تلبية احتياجات المشردين داخليا في مناطق حضرية ومواقع ليست بمخيمات. ويجب تعزيز ''النهج المشتركة'' المتبعة لتوفير الحماية لهم وتقديم المساعدة إليهم وإلى أفراد المجتمعات التي تستضيفهم، وكذلك تعزيز الأنشطة الموجهة إلى معالجة الاحتياجات المحددة المتعلقة بحمايتهم ومساعدتهم بوسائل منها احترام القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان وزيادة تطبيق المبادئ التوجيهية بشأن التشرد الداخلي. ويجب على جميع الأطراف المعنية، وعلى رأسها الحكومات الوطنية، وبما في ذلك المجتمع الدولي، أن تبذل المزيد من

الجهود لإيجاد حلول مستدامة تكفل تلبية احتياجاتهم، بما في ذلك كفالة الأمن لهم على المدى الطويل، وتمكينهم من فرص الحصول على الخدمات الاجتماعية، والسكن اللائق، وسبل كسب الرزق، والوثائق الثبوتية، وإتاحة إمكانية اللجوء إلى العدالة أمامهم. ومن الأهمية بمكان في هذا الصدد زيادة التنفيذ المنهجي لإطار الحلول الدائمة للمشردين داخليا الذي أصدرته اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات وغير ذلك من المبادئ التوجيهية الدولية.

الأسلحة المتفجرة في المناطق المأهولة

٦٥ - لا ينفك يتزايد القلق الذي يثيره استخدام الأسلحة المتفجرة ذات الآثار الواسعة النطاق في مناطق حضرية ومناطق مأهولة. فقد كُشف أن عدد ضحاياها من قتلى وجرحى وصل خلال عام ٢٠١٣ إلى ٠٠٠ ٣٨ شخص تقريبا، ٨٢ في المائة منهم مدنيون. وأُفيد أنه، في الحالات التي استخدمت فيها هذه الأسلحة في مناطق مأهولة، كانت نسبة المدنيين من عدد المصابين ٩٣ في المائة[٦]. وبالإضافة إلى أعداد القتلى والجرحى من المدنيين، كثيرا ما يتسبب ذلك في تشرد السكان المدنيين لفترات طويلة في ظروف غير مستقرة. وكثيرا ما تتلف أو تدمر المساكن والمرافق الصحية والبنية التحتية الأساسية. وتعطل المدارس وتدمر مصادر كسب الرزق أيضا. ويؤثر استخدام الأسلحة المتفجرة في المناطق المأهولة تأثيرا كبيرا على التعمير في فترة ما بعد انتهاء النزاع. وتشكل مخلفاتها خطرا على الناس يظل يهددهم في بعض الحالات على مدى عدة أجيال.

٦٦ - وبدعم من العديد من الدول الأعضاء، بدأت الجهات الفاعلة الإنسانية مثل منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، واللجنة الدولية للصليب الأحمر والعديد من المنظمات غير الحكومية، في معالجة هذه المشكلة المستفحلة من خلال عدد من المشاورات التي تهدف إلى الإقرار بما يترتب على الأسلحة المتفجرة ذات الأثر الواسع النطاق من آثار إنسانية في المناطق المأهولة، وتعزيز الالتزام السياسي بالتصدي لهذه المشكلة ووضع تدابير عملية تستند إلى الممارسات الجيدة القائمة في هذا الصدد.

وصول المساعدة الإنسانية

٦٧ - ليس الوصول في أي عمل إنساني إلى الأشخاص المتضررين من النزاع شرطا مسبقا فحسب، وإنما هو أيضا عنصر يضع موضع التنفيذ المبادئ الأساسية للقانون الدولي

(٦) الإجراءات المتخذة بشأن العنف المسلح، ”رصد العنف الناشئ عن استخدام المتفجرات ٢٠١٣“ (نيسان/أبريل ٢٠١٤).

الإنساني – لإنقاذ الأرواح والحد من أي معاناة طويلة لا موجب لها. وتقع على أطراف النزاعات المسلحة المسؤولية الرئيسية عن تلبية الاحتياجات الأساسية للمدنيين في المناطق الخاضعة لسيطرتها. وحينما لا تقوم بذلك، يصبح من الضروري القيام بعمل إنساني تنجزه جهة محايدة لتزويد السكان المتضررين بالإمدادات الأساسية لبقائهم على قيد الحياة. ويعد حسن توقيت الاستجابة الإنسانية أساسيا كيما تكون الاستجابة فعالة في إنقاذ الأرواح. فبموجب القانون الدولي الإنساني، لا بد من الحصول على موافقة الأطراف المعنية قبل تنفيذ أي أعمال غوثية إنسانية ويتعين على أطراف النزاع إتاحة وتيسير وصول الإغاثة الإنسانية إلى جميع المدنيين المحتاجين بسرعة وبدون عوائق.

٦٨ - فحرمان هؤلاء السكان المحتاجين من وصول مساعدة إليهم هم في أمس الحاجة إليها أو منع منظمات معونة محايدة من مد يد المساعدة دون وجود أسباب وجيهة هو عمل تعسفي لا مبرر له، وعمل يتنافى مع كنه الإنسانية ذاته. وهناك، في هذا الصدد، جهود جارية للتعاون مع الدول الأعضاء والخبراء القانونيين والفاعلين في المجال الإنساني والمجتمع المدني من أجل توضيح ما يعنيه من وجهة النظر القانونية الامتناع تعسفا عن إبداء الموافقة، وبحث خيارات تقديم التوجيهات في هذا الصدد.

٦٩ - وقد أدى اقتران أعمال العنف ضد العاملين في المجال الإنساني وأعمال القتال الجارية وفرض القيود على الحركة، في حالات النزاع المسلح، إلى النيل بشكل خطير من إمكانية حصول السكان على المساعدة الإنسانية وتوفير الحماية لهم. ثم إن هناك عقبات بيروقراطية قد يكون لها أثر خطير على وتيرة أي استجابة إنسانية. وكي يتسنى للاستجابة الإنسانية أن تكون فعالة، يجب أن تكون إجراءات إرسال العاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية ونشر الأصول والسلع الإنسانية بسيطة وسريعة. ومن الخطوات التي يمكن أن تتخذها حكومات البلدان المتأثرة لتحقيق هذا الأمر الحد من التأخير في إنجاز إجراءات التخليص الجمركي وإصدار التأشيرات، ورفع القيود المفروضة على الأصناف الأساسية، بما في ذلك معدات الاتصالات ومعدات الأمن؛ وإلغاء الضرائب والرسوم المفروضة على المواد والأنشطة الغوثية؛ ورفع القيود المفروضة على حركة موظفي المساعدة الإنسانية والسلع الإنسانية داخل البلد؛ وإنشاء مركز لتنسيق عملية التسجيل القانوني داخل البلد.

٧٠ - وقد باتت الممارسات الجيدة والآليات راسخة جدا في سياق الكوارث، من قبيل المبادئ التوجيهية لتسهيل العمليات الدولية للإغاثة والإنعاش الأولي في حالات الكوارث وتنظيمها على الصعيد الوطني التي اعتمدت في المؤتمر الدولي الثلاثين للصليب الأحمر والهلال الأحمر الذي عقد في جنيف في الفترة من ٢٦ إلى ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧. وينبغي

أن تستكشف الدول الأعضاء والمنظمات الإنسانية الخيارات المتاحة لوضع مبادئ توجيهية وعمليات مماثلة تتسق مع القانون الدولي الإنساني بالنسبة لحالات النزاع.

سلامة وأمن العاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية

٧١ - أصبحت المنظمات الإنسانية العاملة في سياقات النزاع تواجه أكثر فأكثر تحديات وقيودا خطيرة. فالعاملون في المجال الإنساني هم أكثر المهددين بخطر العنف المباشر. ويتبين من البيانات الأولية المستقاة من قاعدة بيانات أمن عمال المعونة أن عدد الذين قتلوا أو اختطفوا أو أصيبوا بجروح بليغة منهم قد وصل في عام ٢٠١٣ إلى ٣٥٦ شخصا[٧]، وهو أعلى رقم يسجل حتى الآن ويمثل زيادة عما سجل في عام ٢٠١٢ بنسبة ٢٩ في المائة. وكانت النسبة الأعظم في عدد الذين قتلوا منهم - ٥٦ من أصل ١٢٧ شخصا (٤٤ في المائة) - ضحايا هجمات موجهة أو تبادل لإطلاق النيران لدى قيامهم بتسليم المعونة. وتسببت الأجهزة المتفجرة المرتجلة والهجمات المعقدة في مقتل ١٧ في المائة من عمال المعونة. ويمثل الموظفون الوطنيون - الذين يشكلون أغلبية عمال المساعدة الإنسانية - أكثر من ثلاثة أرباع الضحايا (٢٩٨ من أصل ٣٥٦ شخصا).

٧٢ - ورغم أن الهجمات المباشرة ضد العاملين في مجال الرعاية الصحية والمرافق والمركبات والخدمات تشكل انتهاكات جسيمة للقانون الدولي الإنساني يمكن أن تعتبر جرائم حرب[٨]، شهدت الفترة المشمولة بالتقرير أيضا زيادة في عدد الهجمات خلال حملات التحصين، إضافة إلى العديد من الهجمات المتعمدة على أول المستجيبين. ولوحظ أيضا تعمد رفض إتاحة خدمات الرعاية الصحية التي تتسم بالحياد للمدنيين والمرضى والجرحى من المقاتلين بطرق منها القيام بسحب المواد الطبية من شحنات المعونة. ونتيجة لذلك، يصبح موظفو الرعاية الصحية غير قادرين على أن يلبوا على النحو المناسب احتياجات الأشخاص المتضررين وأن يقدموا خدمات الرعاية للمرضى والجرحى. ويقع الالتزام باحترام وحماية موظفي الرعاية الصحية ومرافق الرعاية الصحية ومعداتها في صميم القانون الدولي الإنساني. ويمثل تأمين مساءلة أطراف النزاع على نحو مستمر وفعلي عن أي هجمات ضد مقدمي المساعدة الإنسانية وخدمات الرعاية الصحية إحدى الأولويات العاجلة.

(٧) حتى تاريخ ٢١ نيسان/أبريل ٢٠١٤، لم تكن أرقام عام ٢٠١٣ قد فرغ بعد من إعدادها في صيغتها النهائية.

(٨) يفقد الموظفون العاملون في مجال الرعاية الصحية هم والمرافق ووسائط النقل والخدمات القائمة في هذا المجال حمايتهم المكفولة بموجب القانون الدولي متى ارتكبوا أو استخدموا لارتكاب أفعال تلحق ضررا بالعدو.

مسائل ينبغي النظر فيها في المستقبل

٧٣ - ثمة حاجة إلى أن تتصدى دوائر العمل الإنساني لهذه التحديات وأن تواصل النظر في شتى سبل تقديم المساعدة وتوفير الحماية. واتخذت جهات فاعلة جديدة دورا أكبر في العمل الإنساني ونشأت نماذج شتى للشراكات، بما في ذلك عبر تقديم المساعدة إلى السكان من خلال تنفيذ برامج التحويلات النقدية وإدارة العمليات عن بعد بالاستعانة بمنظمات محلية وشركاء محليين لإيصال المساعدات الدولية. ويجب مواصلة النظر في مزايا ومساوئ مختلف النماذج التي تشارك فيها جهات فاعلة محلية وجهات فاعلة دولية. وهناك حاجة أيضا إلى أن تنظر الجهات الفاعلة الإنسانية في المسائل المتعلقة بالتنويع إذ إنه لا يمكن في إطار العمل في حالات النزاع أن يتبع نهج واحد يناسب جميع الحالات. فالاشتغال في سياقات النزاع يتطلب توافر مهارات محددة ومراعاة الحساسيات والقدرة على اكتساب ثقة المجتمعات المحلية وأطراف النزاع. وتعتمد القدرة على اكتساب الثقة والقبول أيضا على نهج قوامه بقاء الجهات الفاعلة الإنسانية إلى جانب المجتمعات المحلية وتقديم المساعدة إليها في خضم النزاع حينما يكون ذلك أمرا بالغ الأهمية لديها وعندما تكون في أشد الحاجة إلى المساعدة.

دال - فعالية العمل الإنساني

٧٤ - شهدت السنوات الأخيرة مبادرات إصلاح شتى سعت إلى تحسين فعالية العمل الإنساني، بما في ذلك وضع خطة تحول من جانب اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، ووضع معايير مهنية للجهات الفاعلة الإنسانية، وتنفيذ ممارسات جيدة ومبادئ خاصة بالمانحين، ووضع معايير للعمل الإنساني ونظم لإصدار الشهادات لتقديم المساعدة. وأدت أيضاً الخطوات المتخذة لتحسين تمويل الأنشطة الإنسانية من خلال الصناديق المجمعة إلى تحسين تمويل الأنشطة الإنسانية من حيث توقيته ومرونته. وفي الوقت نفسه، أقرت الدول الأعضاء - البلدان المتضررة والبلدان المانحة - والمنظمات الإنسانية بالحاجة إلى اعتماد رؤية أعمق وإدخال تحسينات على طريقة إيصال المساعدة الإنسانية لمواجهة التحديات التي يفرضها تغير المشهد العالمي وضرورة التصدي بفعالية أكبر، وبنتائج أكثر استدامة، للأزمات الإنسانية. وفي حين ساعدت الجهود المبذولة حتى الآن في تحسين فعالية العمل الإنساني، فقد كان مناط تركيزها داخليا في الغالب، أي أنها تركز على فعالية النظام الدولي القائم للاستجابة الإنسانية.

٧٥ - واستشرافا للأفق، يتعين أن يمتد تحليل ما هو فعال إلى أبعد من النظام الدولي الإنساني. ويتعين أن يراعي المنظورات المختلفة والمزايا النسبية لشتى الجهات الفاعلة التي تتصدى للأزمة الإنسانية، بما في ذلك الأشخاص المتضررون وحكوماتهم على الصعيدين

المحلي والوطني، وأول المستجيبين، وجماعات المغتربين، وجماعات المجتمع المدني، ودوائر الأعمال. وسيكون من المهم أيضاً مواصلة النظر في سياق الاستجابة ومرحلتها. وسيكون من الضروري كذلك توقع الكيفية التي ستؤدي بها الاتجاهات والتحديات الناشئة، من قبيل التكنولوجيا، ونمو البلدان المتوسطة الدخل والقدرات الخاصة بها، وظهور شركاء جدد، وتزايد الاحتياجات وأوجه التفاوت إلى تغيير الطريقة التي تلبى بها في المستقبل احتياجات الأشخاص المتضررين من أزمات.

المنظورات المختلفة بشأن الفعالية

٧٦ - تقع المسؤولية الرئيسية عن تلبية احتياجات السكان المتضررين من أزمة ما، سواء أكان السياق نزاعا أو كارثة طبيعية، على عاتق السلطات الوطنية والمحلية للبلد المتضرر. وإذا كان للمنظمات الإنسانية الدولية دورٌ حاسم تؤديه، فإن من المسلم به أن فعالية الاستجابة تعتمد بصورة متزايدة على نجاح التفاعل بين الجهات الفاعلة المتعددة في حالة الطوارئ الإنسانية. وتشمل هذه الجهات الفاعلة الأخرى أول المستجيبين والمجتمع المدني والقوات المسلحة الوطنية والأجنبية وآليات الدعم الحكومي الثنائي أو الإقليمي ومؤسسات القطاع الخاص المختلفة (المتعددة الجنسيات والوطنية والمحلية) وجماعات المغتربين وغيرها. ومن المهم أن تُفهم تصورات هذه الجهات لما تعتبره عملا إنسانيا فعالا - معرفتها بالحالة وباحتياجات المتضررين؛ وكيفية الاستجابة ومداها الزمني - حتى يتسنى تقديم صورة أشمل عن الفعالية.

٧٧ - ومن الأهمية بمكان أن تدرك كافة الجهات الفاعلة المشاركة في عملية استجابة إنسانية احتياجات المتضررين من الأشخاص والمجتمعات والبلدان وما يفعله هؤلاء لتلبية الاحتياجات الخاصة بهم، وكيف يمكن لها دعم هذه الجهود والترابط معها بدلا من تكرارها أو إحلالها. فخلال أي أزمة إنسانية وبعدها، يكون أفراد المجتمع المحلي والمنظمات المحلية هم أول المستجيبين، وهم الذين يتسنى لهم على الأرجح الاتصال المباشر بالأشخاص المحتاجين والبقاء إلى جانبهم للمساعدة في التعافي من آثار الأزمة. ويرجح بدرجة أكبر أن يعمل المستجيبون الوطنيون والمحليون مع الهياكل الأساسية والأسواق القائمة، بما يزيد من استدامة جهود الاستجابة. ومن ثم، فإن أحد العناصر الأساسية لزيادة فعالية العمل الإنساني ككل هو فعالية الاستجابات الإنسانية المحلية والوطنية وفهم الطريقة التي يمكن من خلالها للجهات الفاعلة الأخرى تكميل وتعزيز قدرات الاستجابة المحلية والوطنية. وعلى سبيل المثال، يمكن أن تكون جماعات المغتربين، بما لديها من خبرة وأموال، قادرة في بعض الأحيان على المساهمة بشكل مباشر وبوتيرة أسرع من الكيانات الوطنية أو الدولية.

٧٨ - وفي ضوء تنوع الجهات الفاعلة المشاركة في الاستجابة لحالات الطوارئ، فعند النظر في ما يشكل عملا إنسانيا فعالا، تكون مسألة من يقدم المساعدة أقل أهمية من مسألة مدى الجودة التي تلبى بها احتياجات الأشخاص. ويتطلب ذلك الاعتراف بمختلف الجهات الفاعلة والشبكات والنظم وفهما واحتراما أكبر لمزاياها النسبية ودوافعها وقيودها. ولتحقيق ذلك، يتعين زيادة الاستثمار - خارج الأزمات - لزيادة قابلية التشغيل المشترك لهذه الجهات الفاعلة المختلفة، بسبل تشمل وضع برامج قابلة للتنبؤ للمشاركة والتعاون والتنسيق وإجراء مناقشة مركزة مع كل منها بشأن الأهداف المشتركة والمعايير ووسائل إيصال المساعدات.

٧٩ - ويتعين أن تتناول هذه المناقشات الطريقة التي يمكن من خلالها للوكالات الدولية أن تحسن ارتباطها بالعدد المتزايد من السلطات الوطنية لإدارة الأزمات والخطط الوطنية للاستجابة للأزمات ودعمها لها؛ والطريقة التي يمكن من خلالها التوفيق بين مصالح القطاع الخاص والمعايير الدولية لإيصال المساعدات والمنح المقدمة من القطاع العام؛ وكيفية حل التوترات التي تنشأ عن ضرورة توفير مساعدة لإنقاذ الأرواح في سياقات النزاع عن طريق التعامل مع جميع أطراف النزاع، مع المساهمة في الوقت نفسه في أولويات الحكومة الطويلة الأجل في مجال بناء مقومات الصمود وبناء القدرات؛ وكيفية العمل مع الجهات الفاعلة خارج أطر الاستجابة الحكومية أو الدولية القائمة لوضع أهداف ومعايير مشتركة. وسيقوم مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في الفترة السابقة لعقد مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني بإعداد دراسة لبحث فعالية العمل الإنساني من منظورات مختلفة.

سياق الأزمة

٨٠ - تعتمد أيضاً طريقة قياس فعالية العمل الإنساني على السياق الذي تحدث فيه حالة الطوارئ والقدرات الموجودة والبيئة التمكينية التي تهيئها الحكومة المضيفة أو أطراف النزاع. فعلى سبيل المثال، تكون قدرات الحكومات المحلية والوطنية، في سياق الكوارث الطبيعية أو حالات الضعف المزمنة، بالغة الأهمية لفعالية الاستجابة ككل. ويتعين أن تتعاون الوكالات الإنسانية تعاونا وثيقا مع هذه السلطات لدعم جهودها. أما في سياق النزاعات، فإن فعالية العمل الإنساني قد تعتمد بدرجة أقل على قدرات الحكومة، لا سيما حين تكون طرفا في نزاع، وبدرجة أكبر على قدرة الوكالات الإنسانية الدولية على التعامل مع جميع أطراف النزاع، على أساس المبادئ الإنسانية، من أجل الوصول إلى الناس وتلبية الاحتياجات المتعلقة بإنقاذ أرواح السكان المتضررين وتوفير الحماية لهم.

الاتجاهات والتحديات الناشئة

٨١ - يتعين أيضاً النظر في فعالية العمل الإنساني في مراعاة للطبيعة المتغيرة للمشهد الإنساني. فالبلدان المتوسطة الدخل أصبحت تتولى الآن قدرا أكبر من زمام الأمور والعمل القيادي في الاستجابة للأزمات التي تقع فيها، بتسخير المزيد من القدرات الاقتصادية والمؤسسية. وتسهم الشركات الدولية والوطنية ومؤسسات الأعمال التجارية المحلية بدرجة أكبر في الاستجابة الإنسانية. ومع تزايد استخدام التحويلات النقدية المباشرة إلى الأشخاص المتضررين - وتزايد أوجه التقدم التكنولوجي والعلمي - زادت فرص تلبية احتياجات المتضررين عن أي وقت مضى.

٨٢ - وهذا ظرف حاسم لتقييم ما يشكل عملا إنسانيا فعالا. وسيكون مدى تأقلم النظام الإنساني الدولي مع الواقع المتغير، والاعتراف بتعدد الخيارات والجهات الفاعلة، وتسليط الضوء على مزاياها النسبية، وطرحها العمل كوسيط لإيجاد الحلول للمتضررين من حكومات وأشخاص عناصر حاسمة لسد الثغرات في مجال القدرات وعلى صعيد إيصال المساعدات، وتعزيز الدعم العالمي للعمل الإنساني، وتلبية احتياجات الفئات الأشد ضعفا بقدر أكبر من الفعالية.

خامسا - التوصيات

٨٣ - بناء على ما تقدم، أوصي بما يلي:

(أ) أن تواصل الدول الأعضاء والجهات الفاعلة من غير الدول والمنظمات الإنسانية العمل على زيادة احترام مبادئ العمل الإنساني المتمثلة في الإنسانية والحياد والنزاهة والاستقلال، وزيادة التقيد بها؛

(ب) أن تتقيد الدول الأعضاء، والجهات الفاعلة من غير الدول حيثما ينطبق ذلك، بالتزاماتها بموجب القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان، بما في ذلك بإتاحة وتيسير إيصال الإغاثة الإنسانية بسرعة وبدون عوائق إلى المتضررين المحتاجين، وأن تقر بضرورة عدم الامتناع تعسفا عن إبداء الموافقة؛

(ج) أن تتقيد الدول الأعضاء، والجهات الفاعلة من غير الدول حيثما ينطبق ذلك، بالتزامها باحترام وحماية العاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية والرعاية الصحية، ووسائل نقلهم ومرافقهم، بما في ذلك باتباع جميع الخيارات المحلية والدولية لضمان المساءلة عن جميع الهجمات التي تقع في انتهاك للقانون الدولي ذي الصلة؛

(د) أن تواصل الدول الأعضاء وكيانات الأمم المتحدة ومنظمات المجتمع المدني العمل على الإقرار بما يترتب على الأسلحة المتفجرة ذات الأثر الواسع النطاق من آثار إنسانية في المناطق المأهولة، وتعزيز الالتزام السياسي بالتصدي لهذه المشكلة ووضع تدابير عملية تستند إلى الممارسات الجيدة القائمة في هذا الصدد؛

(هـ) أن تبذل الدول الأعضاء المزيد من الجهود من أجل تبسيط وتسريع الإجراءات لإرسال موظفي المساعدة الإنسانية ونشر السلع الإنسانية، بسبل تشمل بحث الوسائل الكفيلة بتطويع الممارسات الجيدة والآليات الموضوعة في سياق الكوارث الطبيعية بحيث يمكن اتباعها في أنواع الأزمات الأخرى، بما في ذلك في سياقات النزاع وحالات الضعف المزمنة؛

(و) أن تواصل الدول الأعضاء والجهات الفاعلة التابعة للأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية التعاون فيما بينها لضمان حماية الأشخاص من الأذى والحفاظ على حقوقهم قبل وقوع الأزمة وأثناءها، بما في ذلك بفهم الاحتياجات المختلفة لشتى الأشخاص فيما يتعلق بالحماية، ولا سيما الأشخاص الأكثر ضعفا، وضمان دمج هذه الاحتياجات بصورة كافية في جهود التأهب والاستجابة والتعافي؛

(ز) أن تقوم الدول الأعضاء والأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية بتعزيز جهودها لكفالة توفير قدر أكبر من الحماية والمساعدة وتحسين الاستراتيجيات الإنمائية للأشخاص المشردين داخليا، بما في ذلك من خلال التعاون فيما بينها لتعزيز تنفيذ إطار الحلول الدائمة للمشردين داخليا الذي أصدرته اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات؛ وأن تقوم المنظمات الإنسانية بتحسين التنسيق حتى يتسنى تلبية احتياجات الأشخاص المشردين داخليا بصورة أفضل، مع الاعتراف بالدور المحوري الذي يضطلع به منسق الإغاثة في حالات الطوارئ؛

(ح) أن تواصل الأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية الجهود الرامية إلى تعزيز تحليل الاحتياجات والتخطيط الاستراتيجي لضمان اتسام الاستجابة لاحتياجات الأشخاص المتضررين من الأزمات بقدر أكبر من الاستنارة والفعالية والشفافية والعمل الجماعي؛

(ط) أن تواصل الدول الأعضاء والأمم المتحدة والجهات الفاعلة الإنسانية تحديد وفهم وتحليل الاحتياجات والتحديات وقدرات التجاوب المتمايزة للنساء والفتيات والفتيان والرجال، بسبل تشمل تحسين تجزئة البيانات حسب الجنس والسن والإعاقة خلال مرحلة التصنيف واستخدامها في التحليل وتخطيط البرامج؛ وتعزيز مشاركة جميع المتضررين من النساء والفتيات والفتيان والرجال في هياكل صنع القرار؛ واستخدام مؤشر نوع الجنس وغيره من أدوات الرصد باتساق لتحسين التحليل على أساس نوع الجنس والعمر وتتبع مخصصات التمويل؛

(ي) أن تقوم الدول الأعضاء بتعزيز القيادة والالتزام بدرء الأزمات الإنسانية والتخفيف من حدتها بسبل تشمل دمج إدارة المخاطر في خطط التنمية الوطنية، وزيادة التمويل لدرء الأزمات والتخفيف من حدتها واستخدام تحليل المخاطر كأساس لاتخاذ قرارات التمويل من أجل ضمان توجيه التمويل لدعم الأشخاص والبلدان الأكثر تعرضا لخطر الأزمات.

(ك) أن تواصل المنظمات الإنسانية والإنمائية تعزيز الجهود الرامية إلى تخطي العقبات المؤسسية التي تحول دون التعاون فيما بينها، بسبل تشمل التخطيط على أساس تحليل مشترك للمخاطر، ومواءمة دورات التخطيط حيثما يمكن، واستخدام أدوات وعمليات لتحليل مخاطر الأزمات بصورة مشتركة؛

(ل) أن تواصل الأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية، بالتعاون مع المنظمات الإنمائية، دعم القيادة الوطنية في بناء قدرات التأهب على الصعيد الوطني، بما في ذلك وفقا للإطار المشترك للتأهب الذي وضعته اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات ومجموعة الأمم المتحدة الإنمائية والاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث؛

(م) أن تواصل الأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية الجهود الرامية إلى تحديد قدرات البلدان المتضررة في مجالي التأهب والاستجابة لحالات الطوارئ، بما في ذلك حكوماتها والمجتمع المدني والقطاع الخاص وغيرها من الجهات الفاعلة المعنية، من أجل تحسين فهم الطريقة التي يمكن من خلالها أن يقوم المجتمع الدولي بالبناء على القدرات المحلية والوطنية القائمة وتكميلها؛

(ن) أن تقوم الأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية بتحديد أفضل الممارسات والفرص الجديدة لتعزيز قابلية التشغيل المشترك بين الحكومات المتضررة، والمستجيبين من المجتمع المحلي، والمجتمع المدني، وجماعات المغتربين، والمنظمات الإنسانية، والقطاع الخاص، وغيرها من مقدمي المساعدة الثنائية والمتعددة الأطراف للعمل على سد الثغرات في مجالي القدرات والموارد وتلبية احتياجات الأشخاص المتضررين بفعالية أكبر؛

(س) أن تواصل الدول الأعضاء والأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية تعزيز الابتكار في مجال العمل الإنساني بزيادة الاستثمار في البحث والتطوير وتقييم النهج الجديدة لإيصال المعونات الإنسانية وباستعراض السياسات التي يمكن أن تسهم في إقامة عقبات غير مقصودة تحول دون الابتكار، بما في ذلك المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتمويل والمشتريات في مجال العمل الإنساني.