الأمم المتحدة

A/69/303

الجمعية العامة

Distr.: General
11 August 2014
Arabic
Original: English

الدورة التاسعة والستون

البند ٧٠ (أ) من جدول الأعمال المؤقت*

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

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

## تقرير الأمين العام

موجز

هذا التقرير مقدم عملا بقرار الجمعية العامة ٦٨/١٠٣ الذي طلبت فيه الجمعية العامة إلى الأمين العام أن يواصل تحسين التصدي للكوارث الطبيعية على الصعيد الدولي وأن يقدم تقريرا عن ذلك إلى الجمعية في دورتها التاسعة والستين. وهو يتضمن نظرة عامة على الكوارث التي حصلت نتيجة المخاطر الطبيعية خلال الفترة المشمولة بالتقرير، وتحليلا لعدد من المسائل المواضيعية مع التركيز بشكل خاص على إدارة المخاطر والتشغيل المتبادل. كما يقدم التقرير نظرة عامة على الجهود الجارية والتقدم المحرز في مجال تعزيز التعاون الدولي في هذا المجال ويختتم بتقديم توصيات لإدخال مزيد من التحسينات.

* A/69/150.

14-58268 (A) 190914 290914

الرجاء إعادة استعمال الورق

# أولا – مقدمة

١ – أُعد هذا التقرير عملا بقرار الجمعية العامة ١٠٣/٦٨ الذي طلبت فيه الجمعية العامة إلى الأمين العام أن يواصل تحسين التصدي للكوارث الطبيعية على الصعيد الدولي. وهو يغطي السنة التقويمية ٢٠١٣.

# ثانيا – استعراض أحداث السنة

## ألف – البيانات عن الكوارث التي شهدتها سنة ٢٠١٣

٢ – في عام ٢٠١٣، سجل مركز أبحاث الأوبئة الناجمة عن الكوارث حدوث ٣٣٤ كارثة طبيعية أودت حسب التقديرات بحياة حوالي ٦٠٠ ٢٢ شخص وألحقت أضرارا بـ ٩٧ مليون شخص وخسائر تجاوزت قيمتها ١١٨ بليون دولار، وكانت رابع سنة على التوالي تسجّل فيها خسائر اقتصادية سنوية تجاوزت ١٠٠ بليون دولار. وكانت آسيا أكثر المناطق تضررا، وشهدت حوالي نصف (١٦٠ كارثة) مجموع الكوارث التي حدثت في العالم، وبلغت خسائرها من الأرواح ٨٨ في المائة من مجموع الوفيات.

٣ – وتواصل في عام ٢٠١٣ الضرر الذي تلحقه الأزمات المطوّلة والمتكررة بالبلدان والمناطق الضعيفة، مثل منطقة الساحل والفلبين. وشهدت منطقة الساحل خلال العقد الماضي عدة أزمات غذائية وتغذوية حادة تكررت كل ثلاث إلى خمس سنوات، ومن المرجح أن يزيد تغير المناخ والنمو السكاني من تواترها بحيث لن يكون هناك متسع من الوقت للانتعاش بين الأزمات. وقد ارتفعت تكلفة جهود التصدي الإنسانية لتلك الأزمات ارتفاعا مذهلا، من ١٩٦ مليون دولار في عام ٢٠٠٥ إلى ٢,٢ بليون دولار في عام ٢٠١٤. وأدى الإعصار المداري هايان وزلزال بوهول إلى إصدار النداء المشترك الخامس بين الوكالات ووضع خطة التصدي في الفلبين لواحدة من أكبر الكوارث التي شهدها العقد الماضي. ومن المتوقع أن تزداد مسارات الأعاصير خطورة في المستقبل، مما يؤكد الحاجة إلى كسر الحلقة المفرغة التي تمثلها الأزمات المطولة والمتكررة، من خلال إدارة مخاطر الكوارث ومعالجة أسبابها الجذرية.

## باء – لمحة عامة عن الكوارث الناتجة عن أخطار طبيعية

٤ – كان الإعصار المداري هايان أكثر الكوارث دمارا خلال الفترة المشمولة بالتقرير (ويُعرف ذلك الإعصار محليا باسم يولاندا) وقد ضرب الفلبين في ٨ تشرين الثاني/نوفمبر، وألحق أضرارا بأكثر من ١٤ مليون نسمة منهم ٥,٤ ملايين طفل. وسجلت السلطات

الوطنية مقتل ٦ ٣٠٠ شخص وفقدان ١ ٠٦١ آخرين. وتشرّد حوالي ٤ مليون شخص ولحقت أضرار بأكثر من مليون مسكن، ودُمّر حوالي نصفها. وأمكن بفضل نظم الإنذار المبكر القيام بعمليات إجلاء كبيرة ونقل قرابة ٠٠٠ ١٦٢ أسرة إلى مراكز الإجلاء قبل بلوغ الإعصار هايان اليابسة. ونُشر فريق لتقييم الكوارث والتنسيق تابع للأمم المتحدة قبل بلوغ الإعصار اليابسة لمساعدة الحكومة في إجراءات التصدي. وبالنظر إلى حجم الدمار، أعلنت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات في ١٢ تشرين الثاني/نوفمبر حالة طوارئ من المستوى ٣ تفعيلا لإجراءات التصدي على نطاق المنظومة في أعلى مستوياتها. وتواصل العمل بتلك الإجراءات في المستوى ٣ مدة ثلاثة أشهر، حتى ١٤ شباط/فبراير ٢٠١٤.

٥ - وجاء الإعصار المداري هايان في أعقاب زلزال بلغت قوته ٧,٢ درجات في المقاطعة الجزرية المجاورة بوهول في ١٥ تشرين الأول/أكتوبر، وأودى بحياة أكثر من ٢٢٠ شخص ودمّر أو ألحق أضرارا بمساكن أكثر من ٧٠٠ ٣٦٧ شخصا. وبالرغم من أن هايان لم يُحدث خسائر كبيرة في بوهول، فإنه أثّر على قدرة الشركاء على الاستجابة، لأن العديد من المنظمات الإنسانية الحكومية والدولية حوّلت مواردها من بوهول إلى المناطق المتضررة بذلك الإعصار.

٦ - وفي باكستان، ألحقت الفيضانات خلال موسم الرياح الموسمية في عام ٢٠١٣ أضرارا بعدد من الناس أقل ممن تضرروا منها في السنوات السابقة، ولكنها أثّرت مع ذلك على ١,٥ مليون نسمة (مقارنة بـ ١٨ مليون نسمة في عام ٢٠١٠ و ٤,٨ ملايين نسمة في عام ٢٠١٢). وضربت زلازل كبرى أيضا بالوشستان في آذار/مارس وأيلول/سبتمبر، وأودت بحياة أكثر من ٤٠٠ شخص وألحقت أضرارا بحوالي ٠٠٠ ٢١٥ شخص.

٧ - وفي الهند، ضرب الإعصار فايلين ولايتيْ أوديشا وأندرا براديش في تشرين الأول/أكتوبر. وكان إعصار فايلين ثاني أكبر إعصار مداري يضرب البلد (بعد إعصار أوديشا الذي حدث في عام ١٩٩٩). وقد أدت الاستثمارات في نظم الإنذار المبكر، إلى جانب الكفاءة في إجلاء المجتمعات المحلية المهددة إلى انخفاض في الخسائر في الأرواح (٤٧) من حوالي ٩٠٠ ٩ قتيل في عام ١٩٩٩.

٨ - وفي منطقة الساحل، لا يزال هناك ١١,٣ مليون شخص يعانون انعدام الأمن الغذائي (مقارنة بـ ١٨ مليون شخص في عام ٢٠١٢) وخمسة ملايين طفل يواجهون خطر سوء التغذية. وبالرغم من الفوائض في إنتاج الحبوب، لا يزال أكثر الناس ضعفا يشعرون بآثار أزمة الغذاء والتغذية التي شهدها عام ٢٠١٢. وأسفرت الآثار المجتمعة الناتجة عن ارتفاع أسعار المواد الغذائية، وتقلص التجارة، وقلة الوصول إلى الأسواق بسبب انعدام

الأمن، وارتفاع مستويات الفقر، والديون، عن فقدان أشد الفئات ضعفا لممتلكاتها وتدهور قدرتها الشرائية. وتضرر، إضافة إلى ذلك، قرابة نصف مليون شخص في جميع أنحاء المنطقة من الفيضانات. غير أن الأضرار الناتجة عن الفيضانات كانت مع ذلك أقل بكثير مما أحدثته الأمطار الشديدة في عام ٢٠١٢ التي أثّرت على أكثر من مليون شخص في المنطقة المتضررة.

٩ - وفي الجنوب الأفريقي، كانت أكبر كارثة شهدها عام ٢٠١٣ هي الفيضانات في موزامبيق التي أودت بحياة ما يزيد على ١٠٠ شخص وألحقت أضرارا بـ ٢٥٠ ٠٠٠ شخص. وفي مدغشقر، أودى الإعصار المداري هارونا بحياة ٢٦ شخص وألحق أضرارا بأكثر من ٤٢ ٠٠٠ شخص. وأثرت الفيضانات في بقية أنحاء المنطقة على ٢٦٨ ٠٠٠ دولار شخص آخرين، منهم ١٧٢ ٠٠٠ في ملاوي. وبعد موسم الأمطار الغزيرة، عاشت أنغولا، وبوتسوانا، وناميبيا، وجنوب أفريقيا، وزمبابوي ظروفا أشبه بالجفاف. وكان تقلب الطقس وغزو الجراد وتكرار تفشي دودة الحشد من العوامل الرئيسية التي أثّرت على المحاصيل في جميع أنحاء المنطقة وتسببت في أزمة من أسوأ أزمات انعدام الأمن الغذائي منذ سنوات، تضرر منها حوالي ١٢,٤ مليون شخص. وظلت معدلات سوء التغذية مرتفعة للغاية في عدد من البلدان، وظل ما يقرب من نصف جميع الأطفال يعانون من سوء التغذية المزمن في مدغشقر، وملاوي، وموزامبيق.

١٠ - وفي شرق أفريقيا أودت الأمطار الغزيرة والفيضانات بحياة ما لا يقل عن ١٧٠ شخصا وشردت ٢٢٥ ٠٠٠ آخرين معظمهم في إثيوبيا، وكينيا، والصومال، وأوغندا. وفي الصومال أسفر إعصار مداري تلته سيول في تشرين الثاني/نوفمبر عن مقتل حوالي ٨٠ شخصا وفقدان ما يقرب من ٨٠ في المائة من الماشية في بونتلاند. وفي السودان حدثت أسوأ فيضانات شهدها ذلك البلد منذ ٢٥ سنة وتضرر منها ٤٠٠ ٠٠٠ شخص في آب/أغسطس، وتضرر ما يقرب من ٣٥٠ ٠٠٠ شخص في جنوب السودان من الفيضانات الموسمية.

١١ - وشهدت المكسيك كميات قياسية من الأمطار تزامنت مع إعصاري إنغريد ومانويل وأسفر ذلك عن وفاة ما يزيد على ١٥٠ شخص وتأثر ٨٨٦ ٠٠٠ شخص أصبحوا بحاجة إلى إغاثة طارئة في أيلول/سبتمبر. وتضررت بشدة الزراعة وسبل كسب العيش كما لحقت أضرار بأراض زراعية قدرت مساحتها بحوالي ٥٣٤ ٠٠٠ هكتار. وإجمالا، أحدث موسم الأعاصير في عام ٢٠١٣ أضرارا اقتصادية بالبلد قُدرت بمبلغ ٧,٥ بلايين دولار.

## جيم – اتجاهات التمويل المتصل بالكوارث الطبيعية

١٢ – بلغ تمويل العمل الإنساني على الصعيد العالمي الذي أُبلغت به خدمة التتبع المالي ١٤,٣ بليون دولار في عام ٢٠١٣. وأُفيد بأن ٢,١ بليون دولار، أي ١٥ في المائة من ذلك المبلغ، خصصت للكوارث الطبيعية، وهو مبلغ يقارب خمسة أضعاف ما خُصص لها في عام ٢٠١٢، أي ٤٠٧ مليون دولار. وتعود هذه الزيادة الحادة إلى حجم التمويل الكبير الذي خُصص للتصدي للإعصار هانان في الفلبين (٤٦٣ مليون دولار أو ٥٩ في المائة من المبلغ المطلوب وقدره ٧٨١ مليون دولار)[(١)] وأزمة منطقة الساحل الغذائية والتغذوية (١,١ بليون دولار، أو ٦٣ في المائة من المبلغ المطلوب وقدره ١,٧ بليون دولار).

١٣ – وصرف الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ ٤٨٢ مليون دولار في عام ٢٠١٣، منها ٨٠,٥ مليون دولار على أنشطة التصدي للكوارث الطبيعية. وشمل ذلك ٤٩,٣ مليون دولار لمعالجة آثار الفيضانات، والأعاصير، و ١٩,٧ مليون دولار لمعالجة الجفاف، و ٦,٥ مليون دولار للتصدي للجراد، و ٥ مليون دولار لعلاج الأضرار التي خلفتها الزلازل. وكانت أكبر خمس بلدان متلقية لتلك المبالغ هي الفلبين (٣٠,٣ مليون دولار)، وملاوي (٨ ملايين دولار)، ونيجيريا (٦,٤ ملايين دولار)، وموزامبيق (٥,٨ ملايين دولار)، والسودان (٥,٥ ملايين دولار).

## ثالثا – التخفيف من الضعف وإدارة المخاطر

### ألف – استعجالية المسألة: تزايد الاحتياجات والمخاطر وتكرر المشكلات

١٤ – ارتفع عدد الأزمات الإنسانية واتسع نطاقها كثيرا خلال العقد الماضي. وازدادت الاحتياجات من التمويل بنسبة ٤٣٠ في المائة، وتضاعف عدد من هم بحاجة إلى مساعدة. وأصبحت منظمات العمل الإنساني التي تتصدى لحالات الطوارئ تتحمل أكثر من طاقتها، كما أن تكلفة الاستجابة وعدد المحتاجين إلى مساعدة سيرتفعان حسب المتوقع. وأصبحت عمليات الاستجابة الإنسانية في الوقت نفسه تستغرق مدة أطول. فقد كانت المساعدات في حالات الطوارئ تتمثل عادة في تدخلات قصيرة الأجل لإنقاذ الأرواح وتقديم الدعم إلى المتضررين من الصدمات كالكوارث الحديثة العهد. أما اليوم، فقد أصبحت الأزمات المطولة أو المتكررة هي القاعدة وليست الاستثناء. وفي العديد من الحالات، تصطدم برامج التنمية بتلك الأزمات وتتعطل، وتضطر المنظمات الإنسانية إلى التصدي لأزمات تدوم سنوات

(١) المصدر: خدمة التتبع المالي، في ٢٣ تموز/يوليه ٢٠١٤.

أو تتكرر وفي ظروف لا تبشر بقرب نهايتها. كما تتزايد الطلبات على مقدمي المساعدة الإنسانية لإنجاز المزيد بتكاليف أكثر وبموارد أقل.

١٥ - ومشهد المخاطر الناتجة عن الكوارث يتغير بسرعة وبدينامية متزايدة. وتقارُب الاتجاهات العالمية يزيد من مخاطر حدوث أزمات كبرى ومن توسّع نطاقها وتعقدها. وتبيّن الأدلة أن التحديات التي يمثّلها النمو السكاني السريع والتحضر العشوائي، والفقر وعدم المساواة، والتفاوت الجنساني، وانتهاكات حقوق الإنسان، وتغير المناخ وتدهور البيئية، وندرة المياه وشح الموارد، هي كلها عوامل تساهم في تفاقم الضعف وتزايد الاحتياجات. فعلى سبيل المثال، يقدّر أن ١,٢ بليون شخص لا يزالون يعيشون بدون كهرباء في عام ٢٠١٣، وأن ٤٧ في المائة من سكان العالم سيعيشون بحلول عام ٢٠٣٠ في مناطق ينقصها الماء بشدة. وبحلول ٢٠٥٠، سيكون هناك ٦,٣ بلايين شخص (من أصل مجموع السكان المتوقع بلوغه ٩,٣ بلايين نسمة) يعيشون في مناطق حضرية، وسيرتفع الطلب العالمي على الأغذية حسب المتوقع بنسبة ٧٠ في المائة. وسيكون أثر تلك العوامل مجتمعة عاملا رئيسيا في زيادة مخاطر وتعقيدات الأزمات الإنسانية في المستقبل، مما يجعلها، إذا ما بقيت بدون معالجة، تستعصي على قدرة النظام الإنساني الدولي على التصدي للأزمات.

١٦ - وتسببت حدة الكوارث وتواترها أيضا في تآكل قدرة الفئات الضعيفة من السكان على مقاومة الصدمات مما زاد من استفحال الأزمات ومن طولها وتكرارها. والكوارث تقوّض التنمية المستدامة وتعود بها وبمقوّمات النمو الاقتصادي إلى الوراء. ولذلك فإن الكوارث الكبرى والأثر التراكمي للكوارث الأصغر و ''الصامتة'' ليست مسألة إنسانية بحتة. فقد بلغت الخسائر الاقتصادية المتصلة بالكوارث مستويات مرتفعة في البلدان السريعة النمو والمتوسطة الدخل، وذلك بسبب تزايد تعرض ممتلكاتها الاقتصادية والصناعية للمخاطر. وفي الوقت نفسه، أصبحت آثار تلك المخاطر مدمرة جدا في البلدان الصغيرة والمنخفضة الدخل والتي غالبا ما تكون أكثر عرضة للكوارث. والصدمات المتعددة والمتكررة، بما فيها الكوارث الصغيرة النطاق التي لا تتلقى عادة تغطية إخبارية، لا تتلقى أيضا في العادة أموالا كافية لمعالجة أضرارها، وهو عامل يزيد من تفاقم الفقر المدقع، ويحدّ من القدرة على الانتعاش، وربما يجعل المجتمعات المحلية أسيرة حلقة مفرغة تتزايد فيها الهشاشة وتتكرر الكوارث. والآثار المترتبة على ذلك شديدة لا سيما لدى أكثر الناس ضعفا، مثل النساء الفقيرات اللاتي تكون قدراتهن محدودة على التنقل، أو الوصول إلى الموارد، أو التكيف مع الصدمات بوجه عام.

١٧ - وهذا المسار يصعب السير فيه طويلا، وهو يضع النظام الإنساني الدولي عند مفترق طرق. و لم يعد مقبولا مواصلة الاقتصار على التصدي للأزمات عند وقوعها. ومن الواضح أن العمل الإنساني لا يمكن أن يتصدى بمفرده لارتفاع عدد الأزمات واتساع نطاقها وتزايد تعقّدها. ويتطلب عكس هذا الاتجاه والتخفيف من المعاناة زيادة تعزيز استراتيجيات الوقاية والتأهب وقدرة المجتمعات المحلية على التكيف.

١٨ - ويمكن في كثير من الأحيان التنبؤ بالأزمات الإنسانية وتفاديها. فالأمطار والفيضانات موسمية في العادة؛ وأزمات الغذاء والتغذية يمكن في كثير من الأحيان توقع حدوثها قبل أن تحدث بشهور؛ كما يمكن التنبؤ بالأعاصير والعواصف. وحتى في الحالات التي لا يمكن فيها منع حدوث الأزمات تماما، توجد تدابير يمكن اتخاذها للتخفيف من خطر تحوّلها إلى كوارث والتخفيف من آثارها عند وقوعها. ويتطلب ذلك وجود شراكات قوية بين الجهات الفاعلة الإنمائية والإنسانية، والحكومات، والجهات الأهلية التي تتصدي للأزمات. وعلى المنظمات الإنسانية والإنمائية أن تدعم الحكومات بتعزيز قدراتها على التنبؤ بالظواهر الجوية الشديدة، ومعالجة الأسباب الجذرية لمخاطر الكوارث، والحد من المخاطر التي لا يمكن تجنبها وإدارتها. ويتضمن ذلك تحسين تدابير التأهب، والقدرات على التصدي للأزمات، ووجود آليات فعالة للإنذار وللعمل المبكرين، وتمكين المجتمعات المحلية، وبناء قدراتها على تحمّل المخاطر. ولاستخدام العلم والتكنولوجيا والابتكار في هذه الجهود أهمية بالغة. ومن الضروري أيضا الاستفادة من تزايد أهمية ودور الجهات الفاعلة الجديدة التي تسهم في إدارة المخاطر والحد من أوجه الضعف.

١٩ - ويزيد التقاء الكوارث في مختلف أشكالها وتكرّرها، إضافة إلى التحديات العالمية وما يمكن أن تحدثه من أضرار، من استعجالية إدارة المخاطر المرتبطة بالأزمات الإنسانية أكثر من أي وقت مضى. وينبغي حدوث تحوّل ينشّط المسؤولية المشتركة بين الحكومات والأطراف الفاعلة الإنسانية والإنمائية في إدارة المخاطر. وفي الوقت الذي يُعدّ المجتمع الدولي فيه إطارا جديدا للتنمية المستدامة لما بعد عام ٢٠١٥، وإطار عمل يخلف إطار عمل هيوغو، ويستعد لعقد أول مؤتمر قمة عالمي للعمل الإنساني في عام ٢٠١٦، يعيش العالم ظروفا بالغة الأهمية في تشكيل النظام الدولي، وإدراج إدارة المخاطر في جهود الإغاثة الإنسانية والمساعدة الإنمائية في مختلف المؤسسات والقطاعات. وهذه فرصة يجب ألاّ نضيعها.

## باء - فهم وتجاوز العراقيل الهيكلية والسياسية والموقفية التي تعترض إدارة المخاطر

٢٠ - الكثير مما ورد أعلاه ليس جديدا. فهو موضوع نقاش وبحث منذ سنوات في مختلف الأوساط. وقد اتُخذت عدة مبادرات بهدف إدارة مخاطر الأزمات الإنسانية، ولكنها لم تكن

مبادرات منتظمة و لم تُحدث تغيّرا كبيرا أو دائما في المفاهيم. ورغم كثرة الأدلة الاقتصادية وتكرر الأزمات على نطاق كبير وما تتسبب فيه من معاناة تستعصي على الوصف، لم تتغير كثيرا الطريقة التي يعالج بها النظام الدولي مخاطر الأزمات الإنسانية. وتدعو التقارير الأخيرة إلى التحوّل على نطاق المنظومة من نهج ''التصدي للأزمات'' إلى نهج استباقي يدير الأزمات بشكل منظم ويبني القدرات على التكيّف وعلى حماية المكاسب الإنمائية التي تحققت بشق الأنفس[٢].

٢١ - وفي حين أن هناك عددا من الحواجز التي تحول دون اعتماد وتنفيذ نموذج أحسن لإدارة المخاطر، حدد تقرير السياسة العامة لعام ٢٠١٤ الصادر عن مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية والمعنون ''إنقاذ الأرواح اليوم وغدا: إدارة مخاطر الأزمات الإنسانية'' الخطوات الرئيسية التالية اللازمة لإحداث تحوّل جذري في النهج المتّبع: (أ) كفالة ترجمة المعلومات عن المخاطر إلى إجراءات؛ (ب) التغلب على الفجوة بين العمل والبرامج في المجالين الإنساني والإنمائي؛ (ج) تعزيز القيادة في مجال إدارة المخاطر؛ (د) ضمان التمويل اللازم لإدارة المخاطر.

**ترجمة المعلومات عن المخاطر إلى إجراءات**

٢٢ - إن المعلومات المتعلقة بالمخاطر متاحة في كثير من الأحيان، ولكنها لا تترجّم دائما إلى إجراءات. فعلى سبيل المثال، بالرغم من توجيه إنذار مبكر وفي الوقت المناسب، لقي ٢٥٨ ٠٠٠ شخص حتفهم نتيجة الجوع وانعدام الأمن الغذائي في الصومال في الفترة بين تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠ ونيسان/أبريل ٢٠١٢. وقد استثمر القطاع الإنساني خلال السنوات الأخيرة في جمع المعلومات وتحليلها، وكانت النتيجة الحصول على كمية غير مسبوقة من البيانات. ومع ذلك، لا تزال طريقة إيصال المعلومات وتبادلها بحاجة إلى الكثير من التحسين. ومن الأمثلة على ذلك نظم الإنذار المبكر التي تحسّنت في العديد من الأماكن، ولكن ينبغي بذل المزيد من الجهود للتأكد من أن الجهات الفاعلة والمجتمعات الأهلية تشارك

(٢) انظر: إنقاذ الأرواح اليوم وغدا: إدارة مخاطر الأزمات الإنسانية (مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية)، تقرير التنمية في العالم لعام ٢٠١٤: المخاطر والفرص - إدارة المخاطر من أجل التنمية (البنك الدولي)، الجرأة على التأهّب: توخي الجدية في التعامل مع المخاطر (اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، ومعهد التنمية لما وراء البحار)، *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2013: From Shared Risk to Shared Value: The Business Case for Disaster Risk Reduction* (United Nations Office for Disaster Risk Reduction) *and Managing Famine Risk: Linking Early Warning to Early Action* (Chatham House).

بالفعل في التخطيط وصنع القرار وأنها قادرة على اتخاذ الإجراءات المناسبة في حالة تلقيها إنذارا. فبدون هذا ''التواصل في الفترة الحرجة الأخيرة''، يكون نظام الإنذار منقوصا.

٢٣ - والمنظمات الإنسانية ليست دائما قادرة بمفردها على تحليل المعلومات عن المخاطر واتخاذ قرارات تؤدي إلى اتخاذ إجراءات. ولتحسين هذه الحالة، ينبغي زيادة التنسيق والتحليل والتخطيط المشترك، إلى جانب وجود خطوط اتصال قوية وشراكات مع الحكومات والمنظمات المحلية. وفي هذه العملية، يمكن لأدوات تحليل المخاطر أن تساعد في التوصل إلى فهم مشترك لتلك المخاطر يجعل جميع الجهات الفاعلة تستخدم مواردها استخداما متسقا وفعالا. ويمثل مؤشر إدارة المخاطر الذي تجري تجربته حاليا مبادرة مشتركة بين اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات ومركز البحوث المشترك التابع للمفوضية الأوروبية ترمي إلى وضع أول أداة موضوعية وشفافة في العالم لفهم مخاطر الأزمات الإنسانية. ويمكن استخدام هذا المؤشر في تحديد المجموعات السكانية والأماكن الأكثر احتمالا للتعرض لأزمات إنسانية وترتيب أولويات التصدي لها؛ ودعم القرارات بشأن سبل الحد من المخاطر المحتملة؛ واتخاذ إجراءات تستبق الأزمات وتتأهب لها وتخفف من نتائجها. ولكفالة ذلك، ينبغي أن تكون عمليات صنع القرار على درجة من الفعالية تكفي لاتخاذ قرارات سريعة بتنفيذ إجراءات مع وجود ثقة في وجاهة قاعدة الأدلة التي تنطلق منها تلك الإجراءات. وإذا لم تستند قرارات الاستثمار في التنمية المستدامة، وبناء القدرات، والتأهب للأزمات واتخاذ إجراءات التصدي لها مبكرا إلى تحليل للمخاطر، فإن صنّاع القرار على الصعيد الدولي والوطني والمحلي سيواصلون تكرار نفس الأخطاء التي كانت تُرتكب في الماضي.

## الفجوة بين العمل والبرامج في المجالين الإنساني والإنمائي

٢٤ - اعتُرف بالفجوة القائمة بين العمل والبرامج في المجالين الإنساني والإنمائي بوصفها عائقا أمام إدارة المخاطر بشكل فعال. وهذه الفجوة تخلق ثغرة بين العمل الإنساني القصير الأجل، وبرامج التنمية على المدى الطويل، وتحدّ من الأنشطة المتوسطة الأجل من قبيل التأهب ودعم شبكات الأمان وسبل كسب الرزق اللازمة للتخفيف من الأزمات والتعافي منها. وفي حين أن الجهود تُبذل لسدّ هذه الفجوة، فإنه لا تزال هناك تحديات رئيسية كبيرة. وبالرغم من أن العديد من المنظمات والحكومات تنفذ بالفعل برامج تعالج كلا من الاحتياجات الفورية والطويلة الأجل، فإن دورات التخطيط، وعمليات التمويل، والنهج البرنامجية ليست إلى حد الآن متوائمة دائما. وهذه هي الحال أحيانا حتى داخل المنظمات المزدوجة الولاية والتي كثيرا ما تكون فيها إدارة حالات الطوارئ منفصلة عن إدارة التنمية، والروابط بين استراتيجياتها وبرامجها محدودة. ولعلاج هذه الحالة ينبغي أن تتفق الجهات

الفاعلة في المجالين الإنساني والإنمائي على فهم مشترك للمخاطر الكامنة، وتوضيح الأدوار والمسؤوليات وتقاسمها استنادا إلى خبرة كل منهما، وتحديد الأهداف المشتركة.

٢٥ - ومن الخطوات التي اتُخذت في الاتجاه الصحيح، خطة عمل الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث من أجل زيادة القدرة على التحمل، التي تساعد على تعزيز الاتساق والتنسيق فيما تقوم به منظومة الأمم المتحدة لدعم دولها الأعضاء في تسريع التقدم المحرز في الحد من مخاطر الكوارث. وتمثل الخطة إطارا يسمح لمنظومة الأمم المتحدة بتوسع نطاق نهجها القائم على تحديد المخاطر في البرامج الإنسانية والإنمائية، وتعزيز التأهب لتقديم الدعم الفعال لجهود التصدي والإنعاش الوطنية والمحلية. وعلاوة على هذا التطور الإيجابي، ينبغي للجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية مضاعفة جهودها الرامية إلى تحقيق المزيد من الشمول والاتساق والمنهجية في إدارة المخاطر وفق نهج محوره الإنسان.

٢٦ - والتحول من التصدي إلى الوقاية هو أساسا تحدّ سياسي، ولن يحدث التغيير الحقيقي إلا عندما تحرص الحكومات على القيام بدور قيادي في إصلاح الهياكل المؤسسية الحالية في بلدانها. فعلى سبيل المثال، يوصي تقرير البنك الدولي عن التنمية في العالم لعام ٢٠١٤: ''المخاطر والفرص - إدارة المخاطر من أجل التنمية'' بإنشاء مجالس وطنية معنية بالمخاطر، وهو إصلاح مؤسسي بدأ العمل به في سنغافورة، وهو قيد الدراسة في جامايكا والمغرب ورواندا. والمجالس من هذا القبيل تساعد على إدارة المخاطر بشكل استباقي وعلى جميع المستويات، وهي تدعم الأهداف الإنمائية الأوسع نطاقا وتتواءم معها.

٢٧ - وعلى الصعيد العالمي، يقوم مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إلى جانب المؤازرين السياسيين للتحصين ضد الكوارث باستكشاف كيفية تقديم حوافز جديدة على التغيير المؤسسي، وكيفية تضييق الفجوة بين القائمين بالعمل الإنساني والعمل الإنمائي والتنسيق بين جهودهم. وهناك مبادرات أخرى تجري تجربتها للتغلب على الحواجز التي تعترض إدارة المخاطر إدارة أكثر اتساقا وتكاملا. ويقوم مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (بالنيابة عن اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات ومجموعة الأمم المتحدة الإنمائية) بالتحقيق في السبل العملية لدعم التخطيط الاستراتيجي من أجل المواءمة بين الأطر الإنمائية والإنسانية، من قبيل خطط الاستجابة الاستراتيجية، وأطر الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، وأطر العمل الوطنية الطويلة الأجل. فعلى سبيل المثال، يرمي النداء الإقليمي من أجل منطقة الساحل للفترة ٢٠١٤-٢٠١٦ إلى التصدي لأوجه الضعف المزمنة وإلى بناء القدرات الوطنية والإقليمية، وتكثيف الحوار مع المجتمعات المحلية، وإيجاد شعور أقوى بالشراكة مع الجهات الفاعلة الإنمائية والحكومية. ويقدم الإطار المشترك

للتأهب للطوارئ، الذي وضعته اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات ومجموعة الأمم المتحدة الإنمائية ومكتب الأمم المتحدة للحد من الكوارث، الدعم في بناء القدرات على التأهب بطريقة أكثر اتساقا. وينطوي ذلك الدعم على اتباع نهج منتظم على الصعيد القطري في تقييم كل من الاحتياجات والقدرات ويستخدم ذلك التقييم في وضع وتنفيذ برامج وخطط مشتركة لتعزيز مستوى التأهب.

**القيادة في مجال إدارة المخاطر**

٢٨ - لن تنجح الجهود الرامية إلى التحوّل إلى نهج يقوم على إدارة المخاطر إلاّ بوجود قيادة قوية من جانب الحكومات المتضررة، والجهات المانحة، والمنظمات الإنسانية والإنمائية. ويتطلب النجاح في جعل إدارة المخاطر جزءا من الأنشطة الإنسانية والإنمائية توجيه رسائل تأييد قوية، واتخاذ قرارات على الصعيد المؤسسي، ووضع خطط تنفيذية مفصلة للتنفيذ الميداني. وبإمكان المنسقين المقيمين والإنسانيين الاضطلاع بدور حافز في دعم القيادة الحكومية، وتوفير التنسيق، ولا سيما بالنسبة لكيانات الأمم المتحدة، من خلال تيسير إدماج التأهب للكوارث وإدارة المخاطر في شراكات الأمم المتحدة وأطرها الإنمائية. وقد يتطلب ذلك تقديم دعم وموارد إضافية إلى المنسقين المقيمين والإنسانيين ومكاتبهم من أجل بناء القدرات اللازمة لممارسة القيادة القادرة على التغيير على نطاق المنظمات، والتغلب على المعوقات المؤسسية.

٢٩ - وبإمكان الإطار المشترك للتأهب للطوارئ أن يساعد المنسقين المقيمين والإنسانيين والأفرقة القطرية بدعم نشر خبراء استشاريين يقدمون الخبرة في مجال إدارة المخاطر وتنمية القدرات. ويعترف الإطار المشترك بأنه ينبغي للتعاون الدولي بين الوكالات أن يدعم قيام الحكومات الوطنية والمحلية بدور قيادي في مجال التأهب للكوارث باعتبار ذلك جزءا من إدارة المخاطر بوجه عام ينبغي إدماجه في الأطر والمؤسسات القانونية الوطنية ذات الصلة من أجل بناء قدرات مستدامة. وسيكون من عوامل النجاح الحاسمة في هذا المجال، الالتزام المستمر من جانب قيادة اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، ومجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، ومكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث بدعم الإطار المشترك وتنفيذه على الصعيد القطري في مجالي تخطيط وتنفيذ العمل الإنساني والإنمائي.

٣٠ - وللتأكد من أن إدارة المخاطر في الأزمات الإنسانية تتلقى أولوية سياسية كافية من جانب الحكومات والمنظمات، ينبغي تصميم الإطار المؤسسي والثقافة العملية الحاليين ليخدما ذلك الغرض. ويلزم أيضا فهم أفضل للحوافز الأقدر على تنشيط التحوّل اللازم في نموذج عمل الأطراف الدولية والوطنية. وقد ينطوي ذلك على درجة مناسبة من المجازفة، والتعامل

مع المخاطر الناشئة بوصفها فرصا تتاح في وقت مناسب لتحقيق تنمية مستدامة فعالة من حيث التكلفة وبمخاطرة محسوبة سلفا. وينبغي للأعمال الاستباقية اللازمة لإدارة المخاطر أن تكون لها مكافآتها السياسية. وينبغي أيضا النظر إلى تفادي الأزمات الكبيرة، بما في ذلك على أساس معلومات الإنذار المبكر، على أنه نجاح والاعتراف به وتسجيله ومكافأته بشكل ملائم. وينبغي في هذا الصدد مواصلة السعي إلى تحقيق عوامل الحفز على الإجراءات الفعالة واتباع النُهج ''التي لا يُندم عليها'' – أي التي تقدم نتائج صافية إيجابية سواء ظهرت المخاطر أم لم تظهر، من قبيل بناء قدرات الجهات المستجيبة الوطنية والمحلية من خلال التدريب على التصدي لحالات الطوارئ وتمارين محاكاتها.

## تمويل إدارة المخاطر

٣١ - إن التمويل عامل حاسم في تحقيق التحوّل نحو نهج استباقي بدرجة أكبر. والتمويل يعكس الأولويات، وقد وُجهت نسبة ٠,٥ في المائة فقط من مجموع المعونة الدولية المقدمة في السنوات العشرين الماضية نحو أنشطة التأهب والوقاية. ولم يُنفق سوى ١ في المائة من المعونة الإنمائية التي تلقاها أكبر ٤٠ مستفيدا على الحد من خطر الكوارث. وتكشف الدراسة التي أجرتها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، ومعهد التنمية لما وراء البحار والمعنونة ''الجرأة على التأهّب: توخي الجدية في التعامل مع المخاطر'' أن أنشطة التأهب تعاني بشدة من تجزؤ المعونة التي لم تواكب الطلبات المتزايدة ولم تتكيف مع متطلبات إدارة المخاطر إدارة أكثر شمولا. وهناك العديد من الأسباب التي تفسر هذا المستوى المنخفض من التمويل وهي أسباب ليس من السهل التغلب عليها. فالجهات المانحة والحكومات المتضررة تميل إلى إعطاء الأولوية للإجراءات التي تولّد نتائج سريعة. ومن الصعب أحيانا إثبات الجدوى الاقتصادية للاستثمار في الحد من مخاطر الكوارث إثباتا مقنعا، بما في ذلك عن طريق تحليل التكاليف والفوائد، ويصعب أحيانا على صناع السياسات ترجمة تلك الجدوى إلى إجراءات لأن تحقيقها يتطلب سياقات محددة، وأطرا زمنية طويلة، وأيضا لما تنطوي عليه إدارة مخاطر الكوارث من عوامل عدم يقين متأصلة. ومن التفسيرات الأخرى، التشريعات الصارمة، والاحتياجات من التمويل المتضاربة، والفصل بين ميزانيات المعونة الإنسانية والإنمائية. وبالرغم من هذه القيود، حدثت تطورات مشجعة، مثل ارتفاع قيمة حافظة مجموعة البنك الدولي للحد من مخاطر الكوارث إلى حوالي الضعف بين عامي ٢٠١٠ و ٢٠١٣، وهي تبلغ حاليا ٣,٨ بلايين دولار. وينبغي الاستفادة من الدروس المستفادة من هذه التجارب الناجحة وتكرارها على نطاق أوسع.

٣٢ - وأهداف التمويل ليست محددة بدقة أيضا. فعلى سبيل المثال، يشير مؤشر إدارة المخاطر إلى أن السودان أكثر البلدان عرضة لخطر الأزمات الإنسانية، ولكنه يظل في المرتبة السادسة والأربعين على قائمة متلقي المعونة الإنمائية الرسمية، من حيث نصيب الفرد منها. ويساعد التمويل القائم على تقييم موضوعي ومشترك للمخاطر في تحديد أولويات تدفقات ذلك التمويل وفي تحسين التنسيق وتقاسم الأعباء بين الجهات المانحة. ويساعد التمويل المرن والطويل الأجل أيضا في تحسين الاستثمار في إدارة المخاطر. وهو يشجع على العمل المبكر لأنه ييسّر التوسع في البرامج وتكييفها ويساعد على إدارة المخاطر بفعالية أكبر من خلال التأهب ودعم سبل كسب الرزق التي تتطلب التزامات طويلة الأجل.

**المضي قدما**

٣٣ - لكي يمكن تذليل هذه العقبات والتحوّل نحو نهج استباقي، ينبغي للبلدان وللجهات المانحة والجهات الفاعلة في مجالي العمل الإنساني والإنمائي وغيرها من أصحاب المصلحة أن تعتبر إدارة المخاطر أولوية ملحّة. وعلى الجهات الفاعلة في المجالين الإنساني والإنمائي أن تتعاون في اتخاذ مبادرات مشتركة ترمي إلى تحديد المخاطر وتنفيذ برامج شاملة تتجاوز التصدي الفوري للأزمات. وينبغي أن تمثّل عمليات الميزنة والتخطيط والبرمجة والتنسيق إطارا استراتيجيا وتنفيذيا متماسكا يتصدى للتحديات التي تعترض إدارة المخاطر.

## جيم - إدارة المخاطر في خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥، وإطار الحد من مخاطر الكوارث، ومؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني

٣٤ - تمثل أطر التنمية لما بعد عام ٢٠١٥، والحد من مخاطر الكوارث، والاتفاق الجديد بشأن تغير المناخ، ومؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني فرصا فريدة لإحداث التغيير المؤسسي المطلوب على الصعيد العالمي. فلا يمكن للتنمية أن تكون مستدامة بدون مراعاة خطر الأزمات الإنسانية ومواجهتها بوصفها أولوية مشتركة. ومن المهم للغاية، من نواحي العمل الإنساني والإنمائي وتلبية احتياجات أضعف فئات المجتمع، معالجة مسائل من قبيل الفقر، والتمييز وعدم المساواة، وتغير المناخ وتدهور البيئة، وانعدام الأمن الغذائي والتغذوي وسوء التغذية، والتشرّد لفترات طويلة، والنزاع وهشاشة الأوضاع، بوسائل منها حماية حقوق الإنسان وتعزيزها وتحسين قدرات المجتمعات المحلية على التكيف وعلى كسب الرزق.

٣٥ - ويؤكد التقدم المتفاوت في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، والهشاشة والضعف المزمنان، وتكرار حدوث الأزمات وطولها، الحاجة إلى تخصيص الموارد بطريقة تركّز أكثر على البلدان المعرّضة للكوارث والأزمات الإنسانية الأخرى. وينبغي لأي إطار إنمائي جديد

أن يشمل أكثر فئات المجتمع ضعفا وفقرا وأن يعود عليها بالنفع. وتمثل خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ فرصة فريدة يدعو فيها المجتمع الإنساني إلى إيلاء هذه المسألة ما تستحقه من أولوية وتخصيص ما يكفي من الموارد بشكل قابل للتنبؤ وعلى المدى الطويل لوضع برامج إنمائية قادرة على التقليل من مخاطر الأزمات الإنسانية ودعم الانتعاش المستدام بعد الأزمات وفي الفترات الانتقالية. وآثار الأزمات مترابطة: فالأزمات الإنسانية المطولة تمثل حواجز تعوق التنمية المستدامة بتقويضها الانتعاش والقدرة على التكيف في المدى الطويل، كما أن قلّة التنمية يمكن أن تتسبب في انتكاسة وفي تضخيم أثر الأزمات على الفئات الضعيفة في المجتمع. والمساعدة الإنسانية يمكن أن تكون استثمارا في التنمية، ولا سيما إذا قُدمت بهدف تحقيق أهداف إنمائية في الأجلين المتوسط والطويل. وإدارة المخاطر يمكن أن تكون أداة قوية لتحقيق التنمية، وذلك بوضع وسائل التقدم في أيدي شعوب البلدان النامية وحيث تمثل الصدمات السلبية سببا رئيسيا في النزول بالأسر المعيشية إلى ما تحت خط الفقر.

٣٦ - ويمثل إطار الحد من مخاطر الكوارث لما بعد عام ٢٠١٥ منطلقا قويا لإدخال التغييرات اللازمة لتعزيز الممارسات المتبعة حاليا في إدارة المخاطر في جانبيها الإنمائي والاستثماري. وسيكون من بين أهداف المؤتمر العالمي الثالث المعني بالحد من مخاطر الكوارث الذي سيعقد في سنداي باليابان من ١٤ إلى ١٨ آذار/مارس ٢٠١٥ اعتماد إطار عمل لما بعد عام ٢٠١٥ للحد من مخاطر الكوارث وتحديد الطرائق الممكنة للتعاون في تنفيذه واستعراضه دوريا. وتشجع الجمعية العامة أيضا بقوة على اتباع نهج متكامل ومتماسك إزاء العلاقة بين إطار الحد من مخاطر الكوارث بعد عام ٢٠١٥ وخطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥. وينبغي النظر إلى الحد من مخاطر الكوارث بوصفه أداة رئيسية لتحقيق التنمية المستدامة، وذلك بجعل أهداف تلك التنمية تستنير بمخاطر الكوارث. وينبغي لآليات الحد من مخاطر الكوارث أن تصمَّم وأن يُعترف بها بوصفها أداة توجيهية تسهم في نجاح تنفيذ كل من أهداف التنمية المستدامة، والاتفاق بشأن تغير المناخ، ونتائج مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني. وقد شددت المشاورات التي جرت إلى حد الآن على الحاجة إلى ضمان التنفيذ بشكل مترابط ومتداعم. ومن المهم أيضا تطوير نظام متكامل لقياس النتائج يشمل هذه العمليات العالمية على صعيد السياسات، ويحقق أعلى درجات النجاح الممكنة في الحد من مخاطر الكوارث.

٣٧ - وسيكون عقد مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني في عام ٢٠١٦ فرصة لعقد مشاورات عالمية لإرساء عمل إنساني أشمل وأكثر تنوعا ووضع خطة عمل مشتركة للعمل الإنساني في المستقبل. ومن المواضيع التي سيتناولها مؤتمر القمة، الحد من القابلية للتأثر، وإدارة

المخاطر. وستحاول المناقشات التي ستدور حول هذه المسألة فهم كيف يمكن للأطراف الفاعلة في مجالي العمل الإنساني والإنمائي التعاون بشكل أفضل في إدارة المخاطر التي تهدد بحدوث أزمات. وستستنير المشاورات في الفترة السابقة لمؤتمر القمة بالمشاورات التي ستجري بشأن التنمية المستدامة لما بعد عام ٢٠١٥ والحد من مخاطر الكوارث، وبنتائج تلك المشاورات، وستسهم في إثراء تلك العمليات.

## رابعا – التشغيل المتبادل وتعزيز الشراكات التنفيذية

٣٨ – مع اتساع نطاق الأزمات الإنسانية وتزايد تواترها، تزداد الضغوط على النظام الدولي لكي يتصدى لها بفعالية. وتتطلب تلبية الاحتياجات الإنسانية الحالية والمقبلة استجابات مدعومة عالميا تتجاوز نطاق النظام الإنساني الدولي الذي نشأ إلى حد كبير بقرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦[٣]. وينبغي للجهات الفاعلة الإنسانية أن تكون قادرة على تعبئة مجموعة أكبر وأكثر تنوعا من الموارد الدولية. ولذلك فإن فعالية الاستجابة واستدامتها تكمنان في التعاون والتواصل والتفاعل مع طائفة من الجهات الفاعلة، مثل الحكومات المضيفة والمنظمات الإقليمية، والمنظمات الأهلية، والقطاع الخاص، ومجموعات المغتربين، والجهات العسكرية، التي قد لا تسعى دائما إلى الانضمام إلى الجهود الدولية الرسمية وتفضل في بعض الحالات التصدي بمفردها للأزمات. وقد سبق لهذه الجهات الفاعلة أن قدمت في سياقات عديدة مساهمات كبيرة في العمل الإنساني بدوافع ذاتية أو على أساس مصالح وحوافز ودوافع أخرى.

### ألف – اعتبار الاحتياجات الإنسانية محورا للجهود

٣٩ – ينبغي أن تظل تلبية الاحتياجات الإنسانية لأشد الفئات ضعفا في الوقت المناسب وبطريقة كافية ومناسبة في صميم أي استجابة إنسانية تقدمها أي جهة فاعلة بصرف النظر عمّن يستجيب لتلك الاحتياجات من النظم أو الجهات الفاعلة، وشريطة أن يكون ذلك المستجيب في أفضل موقف يؤهله للقيام بذلك على أساس ميزاته النسبية. وكثيرا ما تكون هناك أطراف من خارج منظومة العمل الإنساني الدولي أقدر على تلبية احتياجات السكان المتضررين. ولكن المشكلة هي كيف يمكن للجهات الفاعلة الدولية التعاون بشكل أفضل مع

(٣) يجدر بالملاحظة أن اللجنة الدولية للصليب الأحمر والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر الدولية ليسا عضوين في النظام الإنساني الذي أُنشئ بمقتضى قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦. ولكل منهما هياكل وآليات تنسيق مستقلة في إطار الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر.

تلك الجماعات بدون أن تنشأ عن ذلك نظم موازية أقل فعالية يمكن أن تدخل الفوضى على ذلك العمل الجماعي.

## باء – لمحة عامة عن مختلف الجهات الفاعلة ومزاياها النسبية

٤٠ – أثناء حدوث الكوارث وبعدها مباشرة، تكون الجهات الفاعلة والمجتمعات المحلية المتضررة أول المستجيبين، وهي أيضا على الأرجح أقدر من غيرها على الوصول مباشرة إلى السكان المتضررين، كما أنها تظل في ذلك الموقع لدعم التعافي من الكارثة بعد انتهاء مرحلة الطوارئ. وفي البلدان التي تعاني من ضعف مزمن بسبب تكرار الأزمات أو طولها، تكون منظمات المجتمع المدني قادرة على الاستجابة للاحتياجات المحلية وفق الممارسات المناسبة ثقافيا وعلى دعم مجتمعاتها المحلية، وعادة ما تكون تلك المنظمات جزءا من خطط التأهب والاستجابة الوطنية.

٤١ – وفي حين أن الجهات الفاعلة المحلية تمثل دائما جزءا هاما من الاستجابة، فإنه ينبغي بذل المزيد من الجهود في اتجاه الاعتراف الكامل بدورها وضمان أن تكون الاستجابة الدولية داعمة ومكمّلة للاستجابة المحلية وليس بديلا عنها. غير أن المنظمات الوطنية والمحلية ليست دائما شريكة حقا بل هي تقوم في الواقع بدور الوسيط الذي تقدم الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية الدولية من خلاله التمويل وتنفذ التدخلات. ويحدث في بعض الحالات أن يصبح دور المستجيبين المحليين ومعرفتهم بسياق الأزمة الراهنة عاملا مهمّشا أمام موجة المستجيبين الدوليين للأزمة. وفي حالات أخرى، لا تستثمر الجهات الفاعلة الدولية دائما بما فيه الكفاية في بناء قدرات الشركاء التنفيذيين المحليين.

٤٢ – وسيكون من المهم أن تكثف الجهات الفاعلة الإنسانية الدولية تعاونها مع الحكومات الوطنية والمحلية والجهات المستجيبة في دعم الهياكل والقدرات القيادية وآليات الاستجابة الداخلية. وتقوم حكومات عديدة في بلدان الجنوب بدور قيادي متزايد في الاستجابة للكوارث وتلبية احتياجات شعوبها. وتملك الحكومات في البلدان المعرضة للكوارث نظما وأدوات وأطرا مخصصة لتقديم المساعدة. وينبغي للجهات الفاعلة الدولية أن تتواصل بشكل فعال مع تلك النظم، وأن تبني وتعزز تلك القدرات الوطنية وأن تنسق جهودها مع جهود الحكومات. فعلى سبيل المثال، أكدت الزيادة في عدد وقدرات الوكالات الوطنية لإدارة الكوارث الحاجة إلى توثيق التعاون بين النظام الدولي والحكومات في دعم الأولويات المحلية وتطوير القدرة على الاستجابة. وكمثال على أفضل الممارسات، اشتركت المنظمة الدولية للهجرة مع مختلف الوكالات الوطنية لإدارة الكوارث، بما في ذلك في موزامبيق، والفلبين

وتايلند، في تدريب أكثر من ٠٠٠ ٥ موظف يعملون في مجال إدارة المخيمات وتنسيق أنشطتها، بغية تطوير قدراتهم على الاستجابة والقيادة في هذا القطاع.

٤٣ - وعلى مر السنين، عززت المنظمات الإقليمية قدراتها على التأهب وعلى المشاركة في الاستجابة العملية للأزمات الكبرى. وأنشأت رابطة أمم جنوب شرق آسيا في أواخر عام ٢٠١١ مركز تنسيق المساعدة الإنسانية لإدارة الكوارث المعروف باسم مركز تنسيق المساعدة. وأنشأت منظمة التعاون الإسلامي آلية مخصصة للتمويل الإنساني، كما أنشأت إدارةَ التعاون الدولي والشؤون الإنسانية، ويقوم الاتحاد الأفريقي بالإعداد لاعتماد إطار عمله الخاص بالسياسة العامة الإنسانية. وتقوم المنظمات الإقليمية بدور هام في تعبئة الموارد والاستجابة للأزمات بسرعة. وهي قادرة أيضا على تعزيز التشغيل المتبادل من خلال تحسين الامتثال للمعايير الدولية وتعزيز الاتساق في إجراءات التأهب ومواءمتها بين مختلف البلدان.

٤٤ - وتشارك الجهات الفاعلة المحلية والوطنية والدولية من القطاع الخاص بصورة متزايدة في الاستجابة الإنسانية بوصفها جهات توريد وتسليم وتمويل. ورغم أن القطاع الخاص يعمل أساسا وفق اعتبارات التجارة والربح، فإنه يقوم أحيانا كثيرة بدور مبتكِر التكنولوجيات القادرة على تحسين فعالية العمل الإنساني، ولا سيما في مجالات الاتصالات، ونظم الإنذار المبكر، وآليات جمع المعلومات من المستفيدين. والأعمال التجارية موجودة عادة في الميدان في المجتمعات المحلية قبل وصول وكالات المعونة الدولية، وهي تمتلك عادة سلسلات إمداد فعالة، وقنوات توزيع راسخة، وقدرات لوجستية وقدرة على الوصول بسرعة إلى الأموال والموارد. فبعد أن ضرب الإعصار هايان الفلبين، على سبيل المثال، قامت المؤسسة الفلبينية للتعافي من الكوارث بتنسيق أنشطة الشركات الخاصة التي شاركت في التصدي للكارثة. وحددت المؤسسة خمس مجالات (التعليم؛ والإنعاش المبكر؛ والبيئة، بما في ذلك مصائد الأسماك؛ والمأوى والمياه والصرف الصحي؛ والهياكل الأساسية والصحة) تقوم فيها الشركات بتنظيم استجابتها للكارثة على أرض الواقع. وساهمت تلك الشركات، من خلال مشاريع مشتركة، منها تنظيم حملة لجمع الأموال والتعاون مع شركاء آخرين، في إعادة إنشاء المحلات التجارية وسلسلات التوريد.

٤٥ - ولمجتمعات الشتات صلات مباشرة مع المتضررين وهي على اطلاع على الحالة عموما وتفهم احتياجاتهم على مستوى الأسر المعيشية. وبمقدورها أن تقدم على المستوى الشخصي وخارج قنوات المساعدة الإنسانية المألوفة دعما فعالا من حيث التكلفة إلى السكان المتضررين، لا سيما إذا كانت تلك التحويلات النقدية غير المشروطة لا تمر بالمؤسسات الوسيطة التي تتقاضى رسوما، أو إذا أُلغيت تلك الرسوم في أعقاب الكوارث

الكبرى. ومن الصعب الحصول بدقة على معلومات عن التمويل الذي يقدمه المغتربون ولكن تقديرات البنك الدولي تشير إلى أن قيمة المبالغ المالية التي حوّلها العمال المهاجرون من البلدان النامية إلى بلدانهم الأصلية بلغت ٤١٤ بليون دولار في عام ٢٠١٣، وسجلت زيادة قدرها ٦,٣ في المائة مقارنة بالعام السابق. ومن المتوقع أن تبلغ قيمة تلك التحويلات ٥٤٠ بليون دولار بحلول عام ٢٠١٦. وتُحدث تلك التحويلات المالية فارقا هاما لدى الفئات الضعيفة من السكان المتضررين من الكوارث، وتساعدها على تكملة مواردها وامتصاص الصدمات مثل الكوارث. وتشير الدروس المكتسبة من كارثة هايان إلى أن الدعم الوارد من أفراد الأسرة في الخارج ساعد متضرري الإعصار على اتقاء الجوع. والأسر المعيشية التي تلقت التحويلات المالية بعد الإعصار كانت أقدر من غيرها بحوالي خمس مرات على تأمين غذائها.

٤٦ - وفي العديد من البلدان، تُكلّف قوات الدفاع العسكري والمدني بمهام خط التصدي الأول للكوارث على الصعيد الوطني، وحدث أن قوات مسلحة أجنبية تصدت للكوارث أيضا على الصعيد الثنائي بناء على طلب الحكومات المتضررة عندما تجاوزت متطلبات التصدي للكارثة القدرات الوطنية. وبإمكان العسكريين، بما لهم من نظم قيادة وتحكم فعالة وقدرات لوجستية، أن يقوموا بسرعة بتعبئة ونشر إمكانات وخبرات فريدة من نوعها في عمليات الاستجابة والمساعدة في إنقاذ الأرواح وتخفيف المعاناة. غير أن الاختلاف في أهداف العمليات، والعوامل الحافزة، والمبادئ التوجيهية، والثقافات التنظيمية، وأساليب العمل، يمثل صعوبات تعترض فعالية التعاون والتنسيق بين العسكريين والجهات الفاعلة الإنسانية/المدنية. ويمكن مواجهة تلك التحديات بالتقيد بالمبادئ التوجيهية المتبعة في استخدام إمكانات الدفاع العسكري والمدني في دعم الأنشطة الغوثية والإنسانية في حالات الكوارث، الأمر الذي يمكن أن يساعد في الاستجابة بشكل فعال وتمكين الجهات الفاعلة الإنسانية والعسكرية من السعي إلى تحقيق أهداف مشتركة عند الاقتضاء. وخلال التصدي لإعصار هايان، نشرت ٢٢ دولة عضوا أصولا عسكرية. وكان تنسيق الأنشطة الإنسانية المدنية والعسكرية بفعالية أمرا حاسما في إدارة التعقيدات ومواجهة الصعوبات التشغيلية الناشئة عن الدمار الذي حدث في منطقة جغرافية واسعة وعن تدمير الهياكل الأساسية على نطاق واسع. ومن العناصر الهامة التي ساهمت في تنسيق الاستجابة بنجاح، قنوات الاتصال المفتوحة، وتبادل المعلومات بين القائمين بالعمل الإنساني والجهات العسكرية، واشتراكهم في المواقع، والدور الإيجابي الذي قام به موظفٌ وطني كُلّف بالاتصال المدني - العسكري.

## جيم – الآثار المترتبة على خيارات المستقبل

٤٧ – جمعت الكوارث التي حدثت مؤخرا بين الجهات الفاعلة على الصعيدين القطري والإقليمي، غير أن هذا التعاون لا يزال يفتقر في كثير من الأحيان إلى التنسيق والتنظيم وتنقصه إجراءات تشغيل موحدة ومشتركة. ولهذه الجهات نُظمها وعملياتها المعدّة للتصدي لحالات الطوارئ الإنسانية أو لديها خطط لإقامة تلك النظم والعمليات. وتظل أهمية الوكالات الدولية الإنسانية قائمة، مثل أي وقت مضى، ولكن دورها قد يتحوّل إلى تكملة هذه القدرات الخارجية الناشئة، والتوسط في إقامة شراكات جديدة، وتشجيع الأطراف التي يؤهلها موقعها أكثر من غيرها لتقديم المساعدة على القيام بذلك. وتعزيز أوجه التآزر والعلاقات مع هذه الجهات الفاعلة أمر أساسي في الوفاء بالواجب الإنساني وفي تلبية الاحتياجات بفعالية حاليا وفي المستقبل.

٤٨ – وتتطلب الاستفادة من هذه النهج المختلفة في تلبية تلك الاحتياجات الإنسانية بشكل أفضل الاعتراف بتلك النظم والجهات الفاعلة والتعاون معها. وينبغي تعميق فهم ما لكل جهة من تلك الجهات الفاعلة من مزايا نسبية وخبرات وإسهامات فريدة ليمكن ضمان التكامل والتوفيق بين العرض والاحتياجات في سياقات محددة. وهذا يتطلب معرفة أدق بأي الجهات الفاعلة أقدر على التصدي لأزمة معيّنة ومتى وكيف يكون ذلك. ومن المهم أيضا النظر في دوافع تلك الجهات، فمعظمها يتّبع في أنشطة التصدي قواعده وفلسفته ومصالحه الخاصة به. وتحديد العوامل التي تدفع تلك الجهات إلى العمل ومعرفة قدراتها يجعل تلك الديناميات والتفاعلات أكثر قابلية للتنبؤ وللتنظيم. ولذلك، من الضروري تحديد أرضية مشتركة، ووضع ترتيبات للتفاعل، وربما وضع معايير للتعاون تساعد على تحقيق الهدف العام المتمثل في تلبية الاحتياجات الإنسانية المتزايدة بمزيد من الفعالية.

# خامسا – التقدم المحرز في تعزيز المساعدة الإنسانية في حالات الكوارث الطبيعية

٤٩ – خلال الفترة المشمولة بالتقرير، أُحرز تقدم في تعزيز فعالية وتنسيق الأنشطة الرامية إلى معالجة الثغرات في تقديم المساعدة إلى السكان المشردين وحمايتهم، وفي الجوانب اللوجستية وتوفير المساعدات الغوثية العينية في سياق الكوارث الطبيعية.

## ألف – حماية السكان المشردين في حالات الكوارث الطبيعية

٥٠ – للكوارث آثار مدمرة لا سيما على الفقراء والفئات المهمشة الأخرى، الذين غالبا ما تتركهم تلك الكوارث معرضين بشكل متزايد للمخاطر. فالكوارث تدمر المنازل وتشرّد

السكان، وتتسبب بالتالي في إضعاف الشبكات الاجتماعية وتقويضها وتزيد من احتمالات تعرض الأفراد والجماعات لانتهاك حقوقهم، بما في ذلك تهميشهم نتيجة التمييز وعدم المساواة بين الجنسين، إضافة إلى التعرض للعنف الجنسي والجنساني، وهي تُفاقِم في أحيان كثيرة جوانب الضعف وأنماط التمييز القائمة من قبل. والكوارث تقطع أسباب الرزق وتعطّل التعليم، والرعاية الصحية وغيرهما من الخدمات، وتمثل صعوبات كبيرة تعوق تصدي السلطات الوطنية والمحلية للأزمات.

٥١ - ويظل الأشخاص المتضررون من الكوارث تحت حماية القانون الدولي لحقوق الإنسان. ويشمل ذلك الحماية من التشريد التعسفي والثانوي. وعلى الدول واجب حماية حقوق الإنسان، بما في ذلك الحقوق ذات الصلة بالمياه، والغذاء، والصحة، والتعليم، والسكن ورد الممتلكات. وعلى الدول أيضا مسؤولية ضمان الوصول إلى العدالة، لا سيما إذا انقطعت سبل الوصول إليها بعد وقوع كارثة، ومسؤولية اتخاذ الإجراءات التي تسمح بإيصال المساعدات الإنسانية إلى من هم بحاجة إليها وتيسير ذلك.

٥٢ - وينبغي تحديد احتياجات المتضررين من الكوارث الطبيعية وجوانب ضعفهم تحديدا دقيقا وبشكل منفصل وتلبيتها بفعالية. ويتطلب التحليل الجنساني والعمري الجيد أن تكون البيانات مفصلة بحسب نوع الجنس، والسن، وجوانب العجز، كما يتطلب التواصل المباشر مع النساء والفتيات والفتيان والرجال من جميع الأعمار. ويسمح ذلك التواصل بتقييم احتياجاتهم، وجوانب ضعفهم، وقدراتهم، وما يحتاجونه من مساعدة وحماية، وتحديد الدور الذي يمكنهم القيام به في عملية وضع البرامج. وهذه المعلومات ضرورية في تصميم وتنفيذ ورصد وتقييم الاستجابة لاحتياجات المتضررين وضمان فعالية تلك الاستجابة ونوعيتها.

٥٣ - وعلى الرغم من تزايد الاعتراف بالحاجة إلى منع ومواجهة جميع أشكال العنف وسوء المعاملة، ولا سيما العنف الجنسي والجنساني في سياق التصدي للكوارث، فإنه ينبغي تحسين إدراج تلك التدابير في خطط التأهب للطوارئ. ففي أعقاب الإعصار هايان، اتسمت ظروف تشرد أعداد كبيرة من الناس وانتقالهم إلى مراكز إجلاء مكتظة بمحدودية الأمن وقلة الخصوصية وتزايد الأخطار على سلامة وراحة النساء والرجال والأطفال، بما في ذلك العنف الجنسي والجنساني. ولمعالجة تلك الحالة، قدم صندوق الأمم المتحدة للسكان، بالتعاون مع فريق التصدي السريع للعنف الجنساني، مساعدة في تدريب ونشر حوالي ١٠٠ شرطية تابعة للمكتب النسائي في الشرطة الوطنية على القيام بدوريات في مراكز الإجلاء في تاكلوبان. وساعد هذا النهج المراعي للاعتبارات الجنسانية في منع العنف الجنساني وإنشاء قدرات يمكن استخدامها في أي ظروف طارئة في المستقبل.

٥٤ - ومن الضروري أن تشمل خطط الإعمار بعد الكوارث ضمان سبل كسب العيش وإعادة بناء مساكن معمّرة والمساعدة في ضمان حيازة الأراضي، ولا سيما للمرأة الريفية الفقيرة. والتعافي من الكوارث الكبيرة عملية طويلة. فبعد أربع سنوات من الزلزال المدمر الذي ضرب هايتي وأودى بحياة أكثر من ٠٠٠ ٢١٧ شخص وتشريد أكثر من ٢,١ مليون آخرين، لا يزال الشركاء في العمل الإنساني والإنمائي يقدمون الدعم إلى الأشخاص المشردين داخليا في شكل مراكز إيواء انتقالية، ومِنح إيجار، ومبالغ دعم، وفرص لتوليد الدخل، ريثما يتم التوصل إلى حلول أكثر دواما. وفي الفلبين، قد تتطلب الحالة نقل سكان المناطق الساحلية العالية المخاطر إلى مناطق أقل خطورة، ولكن من الضروري احترام حقوقهم وحمايتها وإعمالها عند اتخاذ وتنفيذ تلك القرارات، وذلك امتثالا للقانون الدولي لحقوق الإنسان ومعاييره وتوجيهاته، مثل المبادئ التوجيهية العملية لحماية الأشخاص في حالات الكوارث الطبيعية، التي وضعتها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات.

٥٥ - وبإمكان نظم إدارة المعلومات أن تيسّر حماية الأشخاص المشردين داخليا وتوفير خدمات أخرى لهم. وفي الفلبين، مثلما هو الحال في معظم حالات الطوارئ الكبرى، فُعّلت مصفوفة التتبع التي تشغّلها المنظمة الدولية للهجرة داخل مجموعة تنسيق المخيمات وإدارتها، والتي تساعد كافة المجموعات الأخرى في جمع المعلومات الأساسية عن الأشخاص المشردين، ورصد مواقعهم واحتياجاتهم في مختلف المجالات، وتسترعي الانتباه إلى احتياجاتهم وأولوياتهم العاجلة. وحددت تلك المصفوفة بدقة، على سبيل المثال، مواقع مراكز الإجلاء التي يوجد بها قاصرون غير مصحوبين، وساعدت على تعبئة جهود مجموعة حماية الأطفال والاستجابة الفورية لاحتياجاتهم. وهي تواصل تيسير الانتقال إلى الانتعاش في هايتي بتزويد نظرائها الوطنيين بوسائل الربط بين عملية التسجيل الواسعة النطاق وحلول السكن الفردية.

٥٦ - ويساعد وضع السياسات الوطنية لمعالجة التشرد الداخلي الناجم عن الكوارث وإيجاد حلول دائمة له في كفالة التأهب بشكل أفضل وأكثر قابلية للتنبؤ لتلك الكوارث بطريقة تتوافق مع المعايير الدولية. وتمشيا مع المبادئ التوجيهية بشأن التشرد الداخلي، وضعت بلدان مثل أفغانستان، وكينيا، ونيبال، وبيرو، وأوغندا سياسات وطنية تحدد المسؤوليات وتضع نهجا شاملا لتفادي التشرد وإيجاد حلول له. وبإمكان الدول الأعضاء والأمم المتحدة أن تولي مزيدا من الاهتمام لتطوير التوجيهات بشأن نقل السكان من المناطق المعرضة للكوارث.

٥٧ - وفي عام ٢٠١٣، أجرت مبادرة نانسن بقيادة النرويج وسويسرا، مشاورات حكومية دولية إقليمية في مناسبتين، في منطقتي المحيط الهادئ وأمريكا الوسطى، عن متطلبات حماية الأشخاص المشردين عبر الحدود الدولية في سياق الكوارث، بما فيها الحالات المتصلة

بتغير المناخ. وتؤكد النتائج الأولية الأهمية البالغة التي تكتسيها هذه المسألة، والتي تظهر بطريقة تختلف من منطقة إلى أخرى. وشددت المشاورات والبحوث على أهمية إدماج مسألة تنقل السكان في إدارة مخاطر الكوارث، والتنمية، وتدابير التكيف مع تغير المناخ، وذلك للتقليل قدر الإمكان من التشرد. واعتبرت تدابير الحماية المؤقتة، مثل السماح لمن يعبرون الحدود بسبب الكوارث المفاجئة بالحصول على تأشيرات دخول أو بالإقامة لأسباب إنسانية، من آليات الحماية التي يمكن تطويرها ومواءمتها. ولمعالجة المسألة معالجة شاملة، ينبغي اغتنام الفرص المتاحة لسد الثغرات الموجودة في آليات الحماية وسياسات التخطيط الجارية، من قبيل المفاوضات بشأن تغير المناخ، والحد من مخاطر الكوارث وأطر العمل الإنمائي لما بعد عام ٢٠١٥. وستؤدي المشاورات الإقليمية الإضافية واجتماعات المجتمع المدني إلى عقد اجتماع عالمي في عام ٢٠١٥ يناقش خطة الحماية، ويقترح مجموعة من المبادئ وخطة عمل بشأن التنقل عبر الحدود في سياق الكوارث والأثر الناجم عن تغير المناخ.

## باء – اللوجستيات

٥٨ – خلال الفترة المشمولة بالتقرير، تواصلت الجهود الرامية إلى تعزيز فعالية توزيع مواد الإغاثة العينية وتنسيقها ولوجستياتها. والغرض من تلك الجهود هو تنمية القدرات على الاستجابة والتأهب، ومعالجة ما تم تحديده من ثغرات واختناقات، وتعزيز الشراكات والتشغيل المتبادل في التصدي للمخاطر وتلبية الاحتياجات.

٥٩ – وبعد حلقتي العمل الإقليميتين المعقودتين في الجمهورية الدومينيكية وتايلند في عام ٢٠١٢، واصل الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ومنظمة الجمارك العالمية التعاون في عام ٢٠١٣ وعقدوا حلقة دراسية لآسيا الوسطى عن تيسير العمليات الجمركية أثناء عمليات الإغاثة، استضافتها حكومة كازاخستان. وشارك في الحلقة الدراسية ممثلون عن السلطات الوطنية لإدارة الكوارث، والجمارك، وجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر لمناقشة التحديات المتكررة، ومقارنة التشريعات الوطنية، وتحديد الحلول اللازمة للتعجيل باستيراد مستلزمات الإغاثة في أعقاب الكوارث. ومن المقرر عقد حلقات عمل إضافية لأفريقيا والشرق الأوسط. وإضافة إلى ذلك، بدأ مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية مباحثات مع مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية لتنفيذ وحدة لتيسير العمليات الجمركية في نظامه الآلي لتجهيز البيانات الجمركية المستخدم في أكثر من ١٠٠ بلد.

٦٠ – واستُخدمت النتائج العملية لتلك المناقشات خلال التصدي للإعصار هايان، وأُنشئ بسرعة ”مركز لجميع الخدمات الجمركية“ بالتعاون مع السلطات الوطنية في مطار سيبو.

وساعد ذلك المركز، إضافة إلى موظفي القطاع الخاص المعارين إلى مجموعة اللوجستيات، في التعامل مع المسائل الجمركية وتسريع وتبسيط إجراءات وصول مقدمي الإغاثة ومستلزماتها.

٦١ - وفي عام ٢٠١٣، واصلت شركة دويتشه بوست دي إتش إل (Deutsche Post DHL) بالاشتراك مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بناء القدرات على ''جعل المطارات على أهبة الاستعداد للكوارث'' في البلدان المعرضة للكوارث. وينطوي البرنامج على الاستعانة بخبراء الطيران في تلك الشركة لتدريب مديري المطارات الصغيرة وموظفي الوكالات الوطنية لإدارة الكوارث على كيفية التأهب للتحديات اللوجستية التي تمثلها حالات الكوارث. وإلى حد كانون الثاني/يناير ٢٠١٤، اشترك أكثر من ٣٠٠ ممثل عن ٢١ مطارا في حلقات عمل ذلك البرنامج.

٦٢ - وللقيام بمراقبة أفضل على الصعيد العالمي لنقل مواد الإغاثة إلى البلدان المتضررة من الكوارث، أنشأ مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، بدعم من شركة دويتشه بوست دي إتش إل برنامج LogIK، وهو قاعدة بيانات تتعقب نقل مواد الإغاثة عبر الحدود. وهذا النظام يكمّل المعلومات المالية التي تقدمها خدمة التتبع المالي ونظام التتبع القطري في مجموعة اللوجستيات. وقد استخدم للمرة الأولى أثناء التصدي للإعصار هايان. وفي غضون ثلاثة أسابيع، سُجلت تنقلات أكثر من ١٤٠ شحنة من شحنات الإغاثة من ٧٩ منظمة، ووفر ذلك معلومات قيّمة عن جهود التصدي للكوارث، وأكد الحاجة إلى هذا النوع من الإبلاغ.

٦٣ - وبدأ مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في عام ٢٠١٣ تنفيذ الخطة الاستراتيجية بشأن التبرعات العينية غير المطلوبة وغيرها من السلع الإنسانية غير الملائمة، وسيبدأ في عام ٢٠١٤ التنفيذ الكامل لتوصياتها، مثل إنشاء جهة مرجعية للمساهمات العينية، وتنظيم تبادل المعلومات بطريقة منهجية، وتعزيز توحيد بنود المساعدات. ووفقا لتلك التوصيات، يظل حجم الشحنات غير المطلوبة وغير الملائمة التي تلقتها الفلبين بعد الإعصار هايان صغيرا نسبيا، وذلك بعد الإسراع بإصدار ''دليل التبرع'' وجهود الدعوة الاستراتيجية التي بُذلت في الوقت المناسب.

## سادسا - التوصيات

٦٤ - تُحثّ الدول الأعضاء، والأمم المتحدة، والمنظمات الإنسانية والإنمائية وغيرها من الجهات صاحبة المصلحة على إيلاء الأولوية لإدارة المخاطر والتحول نحو نهج يستبق الأزمات الإنسانية من أجل تفاديها والتخفيف من المعاناة البشرية والخسائر الاقتصادية.

٦٥ - وتُحثّ المنظمات الإنسانية والإنمائية على اتخاذ خطوات ملموسة لتعزيز التحليل والتخطيط والبرمجة المشتركة في إدارة المخاطر، وتعزيز قدرة الدول الأعضاء، ولا سيما أكثرها عرضة للمخاطر الطبيعية والأزمات، على إدارة المخاطر.

٦٦ - وتُحثّ الدول الأعضاء، والأمم المتحدة، والمنظمات الإنسانية والإنمائية على مواصلة تفعيل خطة مواجهة الكوارث، وعلى وجه الخصوص في المواقع الشديدة الخطورة والمحدودة القدرات، والتي تتكرر فيها الأزمات أو تطول.

٦٧ - وتُحثّ الأمم المتحدة، والمنظمات الإنسانية والإنمائية على الاتفاق على فهم مشترك للمخاطر الكامنة، وتوضيح الأدوار والمسؤوليات وفقا لولاية كل طرف، وتحديد أهداف مشتركة وبرامج لتعزيز التنسيق والاتساق بين الأنشطة القصيرة والمتوسطة والطويلة الأجل.

٦٨ - وتُحثّ الدول الأعضاء، والأمم المتحدة، والمنظمات الإنسانية والإنمائية، والقطاع الخاص، والمجتمع المدني على تحديد ومعالجة الاحتياجات وأوجه الضعف الخاصة بالنساء والفتيات والفتيان والرجال في سياق الكوارث، بما في ذلك عن طريق إدماج المنظور الجنساني في جميع جوانب إدارة المخاطر، وإشراك الفئات الضعيفة، ولا سيما النساء والأطفال، في تقييم وتطوير وتنفيذ استراتيجيات إدارة المخاطر.

٦٩ - وتُحثّ الدول الأعضاء، والأمم المتحدة، والمنظمات الإنسانية والإنمائية على تحديد السبل الكفيلة بتوسيع وتعزيز وتحويل هياكل التمويل الحالية لتصبح أقدر على تقديم تمويل متسق وقابل للتنبؤ ومرن وطويل الأجل لإدارة المخاطر وفق استراتيجيات متعددة السنوات، ولا سيما التأهب للكوارث على أساس تقييم مخاطرها على الصعيد العالمي، لكي يمكن تحديد الأولويات بشكل أفضل وتوجيه الموارد إلى أكثر الأماكن عرضة للخطر.

٧٠ - وتُحثّ الدول الأعضاء، والأمم المتحدة، والمنظمات الإنسانية والإنمائية على إدارة المخاطر وفق نهج محوره الإنسان وبمزيد من الشمول والاتساق والمنهجية، بما في ذلك من خلال الأطر العالمية الجديدة التي يجري وضعها من أجل تحقيق التنمية المستدامة، والحد من مخاطر الكوارث وتغير المناخ، ووفق نتائج مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني.

٧١ - وتُحثّ الأمم المتحدة على الدخول في مشاورات مع جميع أصحاب المصلحة ذوي الصلة، واستعراض أفضل الممارسات وما يمكن اتخاذه من خطوات لإدراج إدارة المخاطر في جميع مراحل العمل الإنساني وتقديم تقارير عن التقدم المحرز في ذلك إلى الدول الأعضاء.

٧٢ - وتُحثّ الأمم المتحدة والدول الأعضاء والمنظمات الإنسانية على إجراء المزيد من البحوث عن كيفية تيسير التشغيل المتبادل بين العناصر الفاعلة الرئيسية في سياقات الكوارث.

٧٣ - وتُحثّ الدول الأعضاء على التنسيق مع مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في المراحل الأولى من حدوث الكوارث من أجل ضمان نشر الأصول العسكرية وأفراد المساعدة الإنسانية بشكل يمكن التنبؤ به وبناء على الاحتياجات القائمة.

٧٤ - وتُحثّ الدول الأعضاء، والأمم المتحدة، والمنظمات الإنسانية والإنمائية على معالجة التشرد وأثره على الفقراء والمهمّشين في جهود إدارتها لمخاطر الكوارث، وتعزيز قدرة الأشخاص المعرضين للخطر على التكيف، تفاديا للتشرد لفترات طويلة.

٧٥ - وتُحثّ الدول الأعضاء على القيام، بدعم من الأمم المتحدة، بوضع سياسات وطنية بشأن التشرد الداخلي تعالج التشرد الناجم عن الكوارث، وتحدد المسؤوليات والتدابير المتعلقة بالتقليل قدر الإمكان من آثار الكوارث، وحماية الأشخاص المشردين داخليا بسبب الكوارث، وتقديم المساعدات لهم وكفالة إيجاد حلول دائمة لهم.

٧٦ - وتُحثّ الدول الأعضاء على زيادة تعزيز دور وفعالية الإدارات الجمركية في التأهب للكوارث والتصدي لها، بما في ذلك من خلال اتخاذ تدابير مناسبة لتيسير العمليات الجمركية على أساس الاتفاقيات الدولية، والاتفاق النموذجي بين الأمم المتحدة والدولة أو الحكومة المعنية.

٧٧ - وتُحثّ الدول الأعضاء على الاستمرار في تحسين توجيه التبرعات والحد من التبرعات العينية غير المطلوبة وغيرها من مواد الإغاثة غير الملائمة، بما في ذلك عن طريق تنفيذ الخطة الاستراتيجية بشأن التبرعات العينية غير المطلوبة وغيرها من السلع الإنسانية غير الملائمة، التي وضعها مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية.

٧٨ - وتُحثّ الدول الأعضاء والقطاع الخاص والمنظمات الإنسانية على تقديم معلومات عن شحنات الإغاثة التي يعتزمون توجيهها إلى المناطق التي تعرضت لكوارث، للمساهمة في تعزيز المراقبة على الصعيد العالمي لنقل مواد الإغاثة إلى البلدان المتضررة.