الأمم المتحدة

A/70/324

الجمعية العامة

Distr.: General
14 September 2015
Arabic
Original: English

الدورة السبعون

البند ٧٤ (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

أعد هذا التقرير عملا بقرار الجمعية العامة ٢٤٣/٦٩ الذي طلبت فيه الجمعية إلى الأمين العام أن يواصل تحسين التصدي للكوارث الطبيعية على الصعيد الدولي وأن يقدم تقريرا عن ذلك إلى الجمعية في دورتها السبعين. ويقدم التقرير نظرة عامة على الكوارث المرتبطة بالمخاطر الطبيعية، التي وقعت خلال الفترة المشمولة بالاستعراض، وتحليلا لعدد من المسائل المواضيعية، مع التركيز على إدارة المخاطر، وإمكانية العمل المشترك، ومسألة التشريد، وبرامج السياسات العالمية. كذلك يقدم التقرير نظرة عامة على التقدم المحرز على صعيد تعزيز التعاون الدولي في هذا المجال ويختتم بتقديم توصيات لإدخال مزيد من التحسينات.

* A/70/150.

210915 180915 15-13042 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

# أولا - مقدمة

١ - أعد هذا التقرير عملا بقرار الجمعية العامة ٢٤٣/٦٩ الذي طلبت فيه الجمعية إلى الأمين العام أن يواصل تحسين التصدي للكوارث الطبيعية على الصعيد الدولي. وهو يغطي السنة التقويمية ٢٠١٤.

# ثانيا - استعراض أحداث السنة

## ألف - البيانات المتعلقة الكوارث التي وقعت في عام ٢٠١٤

٢ - تشير تقديرات مركز رصد التشرد الداخلي إلى أن الكوارث قد أدت في عام ٢٠١٤ إلى تشريد أكثر من ١٩,٣ مليون شخص[(١)]. وعلى الرغم من أن هذا الرقم أقل من المتوسط الذي كان يسجل سنويا منذ عام ٢٠٠٨، وهو ٢٦,٤ مليون شخص، فإنه يبين أن هناك على الأجل الطويل اتجاها تصاعديا في حالات التشريد منذ سبعينيات القرن الماضي. وقد سجل مركز أبحاث الأوبئة الناجمة عن الكوارث ٣٠٧ كوارث وقعت في عام ٢٠١٤، وأودت بحياة ما يقدر بنحو ٧ ٨٢٠ شخصا، وتضرر منها ١٠٧ ملايين شخص وبلغت خسائرها الاقتصادية ٩٨ بليون دولار من دولارات الولايات المتحدة. وكانت منطقة آسيا والمحيط الهادئ هي أكثر المناطق تضررا، إذ شهدت وحدها نصف جميع الكوارث (١٥٣ كارثة) التي وقعت في كل أنحاء العالم، وبلغت نسبة وفياتها ٧٨ في المائة من مجموع الوفيات في العالم. وقد سجل المركز، بالإضافة إلى ذلك، ١٩ حالة من حالات تفشي الأوبئة، ومنها تفشي فيروس الإيبولا في غرب أفريقيا، وقد أودت تلك الحالات حتى الآن بحياة ١١ ٢٩٤ شخصا، وفقا لمنظمة الصحة العالمية[(٢)]. ولا يزال عدد الكوارث والوفيات والسكان المتضررين أقل من المتوسط المسجل في السنوات العشر الماضية. وبالمثل، لا تزال الخسائر الاقتصادية أقل بكثير من المتوسط السنوي المسجل في تلك الفترة، وهو ١٤٧ بليون دولار. وكانت الفيضانات التي وقعت في جامو وكشمير، بالإضافة إلى إعصار هدهد في الهند، هي أكثر الأحداث تكلفة من الناحية الاقتصادية، إذ بلغت تكلفتها ١٦ بليون دولار، و ٧ بلايين دولار على التوالي. وتشير تقديرات مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية إلى أن منطقة غرب أفريقيا قد تفقد في المتوسط ما لا يقل عن ٣,٦ بلايين دولار في السنة في الفترة ما بين عامي ٢٠١٤ و ٢٠١٧ بسبب الآثار المترتبة على تفشي الإيبولا.

---

(١) لا يشمل ذلك حالات التشريد المتصلة بالجفاف وعمليات التدهور البيئي التدريجية والأخطار البيولوجية من قبيل الأوبئة.

(٢) في ٢٦ تموز/يوليه ٢٠١٥.

٣ - وفي الفترة ما بين عامي ١٩٩٤ و ٢٠١٣، سجل مركز أبحاث الأوبئة الناجمة عن الكوارث ما عدده ٨٨٣ ٦ كارثة طبيعية وقعت على الصعيد العالمي وأودت بحياة ١,٣٥ مليون شخص. وتضرر سنويا من الكوارث ما متوسطه ٢١٨ مليون شخص. وظل تواتر الكوارث الجيوفيزيائية الواسعة النطاق ثابتا بشكل عام، لكن الارتفاع المستمر في الظواهر المتصلة بالمناخ (ولا سيما الفيضانات والعواصف) أدى إلى ارتفاع كبير في مجموع الحالات. ويساعد النمو السكاني والتنمية الاقتصادية في تفسير هذا الاتجاه التصاعدي في معدل حدوث الكوارث. فأعمال البناء في السهول الفيضانية ومناطق الزلازل وغيرها من الأماكن الشديدة الخطورة قد زادت من احتمالات أن تتحول المخاطر الطبيعية إلى كوارث كبرى. وكان الأثر الاقتصادي المترتب على الكوارث على مدى السنوات العشرين الماضية مذهلا، فقد سجلت خسائر قدرها ٢ تريليون دولار، وتشير التقديرات إلى أن هذا الرقم سيصل إلى ٣ تريليون دولار عند وضع الخسائر المستترة الكثيرة في الحسبان.

## باء - لمحة عامة عن الكوارث المرتبطة بالأخطار الطبيعية

٤ - شهدت آسيا ومنطقة المحيط الهادئ في عام ٢٠١٤، وفقا لمركز أبحاث الأوبئة الناجمة عن الكوارث، ١٥٣ كارثة أضرت بما مجموعه ٩٣ مليون شخص وأودت بحياة ٠٦٠ ٦ غيرهم، كما أدت، وفقا لتقديرات مركز رصد التشرد الداخلي، إلى تشريد ١٦,٧ مليون شخص. وهذا يمثل ثلث الخسائر التي وقعت في عام ٢٠١٣، نظرا إلى انخفاض عدد الأحداث الخطيرة، مع زيادة فعالية التأهب ونظم الإنذار المبكر وتدابير الإجلاء. وقد ساعدت تلك التدابير باستمرار في نقل الناس إلى الأماكن الآمنة وفي الحد من عدد الضحايا في كثير من البلدان. فخلال عام ٢٠١٤، ضرب الفلبين ما مجموعه تسعة أعاصير مدارية. وقام ذلك البلد، بناء على الدروس المستفادة من إعصار هايان الهائل الذي وقع في عام ٢٠١٣، بعمليات إجلاء كبيرة قبل بلوغ إعصار هاغوبيت اليابسة في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤، مما ساعد على منع وقوع خسائر فادحة. ففي حين أودى إعصار هايان بحياة أكثر من ٣٠٠ ٦ شخص في عام ٢٠١٣، أدى إعصار هاغوبيت إلى مقتل ١٨ شخصا، وإن كان قد أضر بأكثر من ٤,١ ملايين شخص. وفي الهند، بلغ إعصار هدهد اليابسة في أوائل تشرين الأول/أكتوبر فيما يوصف بأنه عاصفة من الفئة ٤، وكان مصحوبا برياح تعدت سرعتها ١٩٠ كيلومترا في الساعة. وعلى الرغم من قوة ذلك الإعصار المدمرة، فقد ساعدت عمليات إجلاء نصف مليون شخص في وقت مبكر في تقليص عدد الوفيات ليقتصر على ٨٤ شخصا.

٥ - وقد أضرت الفيضانات الكبيرة التي وقعت في الهند وفي كشمير الخاضعة للإدارة الهندية، اللتين شهدتا أمطارا موسمية وفيضانات مفاجئة كانت هي الأسوأ على مدى ٥٠ عاما، بقرابة ٢٣ مليون شخص، ودمرت ملايين الأفدنة من المحاصيل. وتضرر أيضا نحو ٢,٥ مليون شخص في باكستان وفي كشمير الخاضعة للإدارة الباكستانية. وفي سري لانكا، أضرت الفيضانات العارمة بما عدده ٢٢ مقاطعة، من أصل ٢٥، وبما يقدر بنحو ١,١ مليون شخص، في حين عانى ما يقرب من ٠٠٠ ٧٧٠ شخص على مدى العام من انعدام الأمن الغذائي بسبب حالات الجفاف الشديد. وأدت الانهيارات الأرضية في نيبال إلى وفاة ٤٨٤ شخصا، وتضرر منها أكثر من ٠٠٠ ١٨٥ آخرين. وفي الصين، أضرت موجة من الجفاف الشديد بما عدده ٢٧,٥ مليون شخص، كما توفي ٧٣١ شخصا بسبب زلزال وقع في آب/أغسطس، وفقا لما أفاد به مركز أبحاث الأوبئة الناجمة عن الكوارث.

٦ - وقد استمرت موجات الجفاف والفيضانات المتكررة في الإضرار بمنطقة الساحل. واستقبل عام ٢٠١٤ حوالي ٢٠ مليون شخص من سكان تلك المنطقة وهم يعانون من انعدام الأمن الغذائي، أي بمعدل واحد من بين كل ٨ من هؤلاء السكان. ومن بين تلك الأعداد، كان أكثر من ٢,٥ مليون شخص بحاجة إلى المساعدة الغذائية العاجلة لإنقاذ أرواحهم. ويمثل هذا الرقم زيادة هائلة بالمقارنة مع عدد من كانوا يعانون من انعدام الأمن الغذائي في عام ٢٠١٣، وهم ١١,٣ مليون شخص، ويقف وراء ذلك بصفة خاصة تدهور حالة الأمن الغذائي في بعض أنحاء السنغال والكاميرون ونيجيريا، وهي مناطق تمثل معا ما نسبته ٤٠ في المائة من إجمالي الحالات. وفي عام ٢٠١٤، كان ١,٥ مليون طفل يعانون من سوء التغذية الحاد الوخيم و ٣,٤ ملايين طفل غيرهم من سوء التغذية الحاد المتوسط.

٧ - وفي منطقة القرن الأفريقي الكبرى، أدت دورات الجفاف والفيضانات والنزاعات المتكررة في جميع أنحاء المنطقة إلى إنهاك قدرة الناس على التكيف وتركت ما يقدر بنحو ٢٠ مليون شخص في حاجة إلى المساعدة الإنسانية. وفي عام ٢٠١٤، عانى ما يزيد على ١٢,٨ مليون شخص من حالات انعدام الأمن الغذائي الحادة، ولا تزال حالة التغذية عموما تبعث على القلق الشديد. كذلك لا تزال الفيضانات الموسمية تؤثر على المنطقة، حيث تضرر منها ما يقدر بنحو ٠٠٠ ٢٧٧ شخص في السودان وحده.

٨ - وفي منطقة الجنوب الأفريقي، لقي ١١٧ شخصا مصرعهم بسبب الفيضانات والعواصف، بما في ذلك ثلاثة أعاصير مدارية، وتضرر منها ٣٠٠ ٤٥٣ شخص. واعلنت حالات الطوارئ المتصلة بالفيضانات في زمبابوي وجزر القمر، التي تعرضت أيضا لزلزال بلغت شدته ٤,٨ قبل أسابيع فقط من وقوع إعصار هيلين المداري، مما أضاف إلى الأضرار

الكبيرة التي لحقت بالهياكل الأساسية، وأدى إلى تشريد ٠٠٠ ٣ شخص في جزيرة أنجوان. وفي مدغشقر، ظلت غزوات الجراد المستمرة منذ عام ٢٠١٢ تهدد سبل عيش ١٣ مليون شخص، أي ما نسبته ٦٠ في المائة من السكان.

٩ - وفي أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، تضرر من الكوارث ٤,٥ ملايين شخص، بمن فيهم ١,٢ مليون شخص في كولومبيا وحدها. وفي باراغواي وبوليفيا (دولة - المتعددة القوميات) تركت الفيضانات الموسمية ٠٠٠ ٥٧٥ شخص بحاجة إلى المساعدة الإنسانية. وفي أمريكا الوسطى، تعرض ٤ ملايين شخص لانعدام الأمن الغذائي أو لفقدان سبل كسب الرزق بسبب موجه جفاف تفاقمت آثارها نتيجة انتشار فطريات أثرت على محصول البن الرئيسي.

## جيم - الأوبئة

١٠ - في الفترة ٢٠١٤-٢٠١٥، أثر تفشي فيروس الإيبولا تأثيرا عميقا على ثلاثة بلدان ترتفع فيها معدلات العدوى، وهي ليبريا وغينيا وسيراليون، كما أثر على مالي ونيجيريا، وأدى إلى مصرع حوالي ٢٩٤ ١١ شخصا. واستخدمت طاقات النظم الصحية إلى أقصى حدودها، في حين توقفت لمدة أشهر أنشطة التحصين والخدمات الصحية العامة، مما أدى إلى زيادة عدد الوفيات الناتجة عن الحالات الصحية الأخرى، وإلى إعاقة عمل الخدمات الروتينية المتعلقة بصحة الأم وغير ذلك من الخدمات الصحية. وترك إغلاق المدارس أكثر من ٥ ملايين طفل دون تعليم لمدة أشهر. وبحلول آذار/مارس ٢٠١٥، كان تفشي ذلك الوباء قد خلف أكثر من ٠٠٠ ١٦ طفل يتيم، وأودى بحياة معيلي الأسر ومقدمي الرعاية والأخصائيين الصحيين، وهدد موارد الرزق. وكان الناجون مصدومين بدنيا ونفسيا على حد سواء، وقد عجز العديد منهم عن العودة إلى موطنهم بسبب وصمة العار. ومن المتوقع أن تزداد طوال عام ٢٠١٥ حالات سوء التغذية وانعدام الأمن الغذائي، التي كانت منتشرة بالفعل قبل تفشي الفيروس. ومن بين المخاوف المتصلة بالحماية نزوح أهالي قرى بأكملها نتيجة للخوف من المرض وللتدابير الأمنية المتخذة عند النقاط الحدودية وحول مناطق الحجر الصحي. وأسرعت الحكومات الوطنية والجهات الفاعلة المحلية بتعبئة الجهود وتوسيع نطاق أنشطة الاستجابة المشتركة بدعم من الجهات الفاعلة الدولية. وكانت الجهات الفاعلة الوطنية في القطاع الخاص من أوائل الجهات التي تولت توعية السكان واستخدام قدراتها ودرايتها الفنية وفهمها للسياق المحلي. وأُنشئت بعثة الأمم المتحدة للتصدي العاجل لفيروس إيبولا، كتدبير مؤقت، لقيادة جهود التصدي. وشاركت أكثر من ١٧٥ منظمة في برامج التصدي العاجل في البلدان الثلاثة التي اشتد فيها انتقال العدوى، من أجل وقف تفشي

الفيروس والقيام بأنشطة التوعية والتواصل مع المجتمعات المحلية ومعالجة المصابين وضمان توفير الخدمات الأساسية والحفاظ على الاستقرار ومنع انتشار الفيروس في البلدان غير المتضررة. وأكدت الدروس الأساسية المستفادة الأهمية البالغة لدور الطاقات المحلية والمجتمعات المحلية في تصميم أنشطة التصدي وتنفيذها، وفي التخفيف من تأثير تفشي الفيروس، بهدف بناء الاستدامة والقدرة على التكيف على المدى الطويل. وقد أدى أيضا تفشي الفيروس إلى إلقاء الضوء على ضرورة تعزيز التعاون بين أوساط الصحة والأوساط الإنسانية.

## دال - اتجاهات التمويل المتصل بالكوارث الطبيعية

١١ - وصل التمويل الذي أُبلغت دائرة التتبع المالي بأنه قد خصص للعمل الإنساني على الصعيد العالمي في عام ٢٠١٤ إلى ٢٢,٤ بليون دولار. وأُفيد بأنه قد تم تخصيص ٣,٥ بلايين دولار (١٦ في المائة) من ذلك المبلغ لحالات طوارئ مصنفة بأنها حالات كوارث - وهو مبلغ يزيد بمقدار ثمانية أضعاف على المبلغ الذي قدم في عام ٢٠١٢، وهو ٤٠٧ ملايين دولار، وبمقدار الثلث على المبلغ الذي قدم في عام ٢٠١٣. وفي إطار ذلك المبلغ الذي وجه للتمويل اللازم للكوارث في عام ٢٠١٤، وهو ٣,٥ بلايين دولار، تم تخصيص ما نسبته ٧٤ في المائة (أي ٢,٦ بليون دولار) للتصدي لتفشي فيروس الإيبولا و ٢٤ في المائة (أي ٨٤٤ مليون دولار) للتصدي لإعصار هايان[٣].

١٢ - وقام الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ بتوزيع أموال قدرها ٤٦٠,٨ مليون دولار في عام ٢٠١٤، منها مبلغ ٤٥,٢ مليون دولار لمواجهة الكوارث. وكان ذلك أقل مستوى للتمويل السنوي يقدمه الصندوق لأنشطة مواجهة الكوارث الطبيعية، منذ إنشائه في عام ٢٠٠٦. وشملت المخصصات ٢٥,٧ مليون دولار لمواجهة الجفاف، و ١٥,٨ مليون دولار لمواجهة الفيضانات، و ٢,٥ مليون دولار لمواجهة آفة صدأ البن و ٠٠٠ ٥٠٠ دولار لمواجهة غزو الجراد. وكانت البلدان الخمسة التي تلقت أكبر المبالغ هي إثيوبيا (٥,٨ ملايين دولار)، وغواتيمالا (٥,٤ ملايين دولار)، والسنغال (٤,٥ ملايين دولار)، وبوركينا فاسو (٣,٩ ملايين دولار)، وبوليفيا (دولة - المتعددة القوميات) (٣,٢ ملايين دولار). وقدم الصندوق المساعدة للمنظمات الإنسانية لمكافحة تفشي الإيبولا في غرب أفريقيا. وتمكنت الوكالات، باستخدام مبلغ قدمه الصندوق قدره ١٥,٢ مليون دولار، من القيام سريعا بتوسيع نطاق الأنشطة التي تضطلع بها للتصدي لحالات الطوارئ، والتي شملت برامج العلاج

(٣) في ١٠ نيسان/أبريل ٢٠١٥، بما في ذلك المساهمات التي تقرر تقديمها في عام ٢٠١٤.

والوقايـــة في غينيـــا (٧,٣ ملايـــين دولار)، وســـيراليون (٦,١ ملايـــين دولار)، وليبريـــا (١,٩ مليون دولار)، ونيجيريا (١,٥ مليون دولار).

## ثالثا - إدارة المخاطر

### ألف - الطابع الملح للمسألة

١٣ - على الرغم من انخفاض عدد الكوارث في عام ٢٠١٤، يتوقع أن تؤدي العوامل المتسببة في المخاطر، مثل تغير المناخ وانعدام الأمن الغذائي والتغذوي وندرة المياه والتحولات الديمغرافية وسرعة التوسع الحضري وزيادة حدة النزاعات وتعقد الأزمات والتشريد المتكرر والمطول والهجرة غير القانونية، إلى زيادة التعرض للمخاطر الطبيعية والتأثر بها في المستقبل. وفي العديد من حالات الطوارئ المعقدة والأزمات المطولة، تشكل الكوارث أحد أسباب نشوء احتياجات وتعقيدات متزايدة. وعلى الرغم من الزيادة في توافر الموارد، فقد فاقت الاحتياجات الإنسانية القدرة على الاستجابة. ولا مناص من اتخاذ إجراءات الآن لوضع استراتيجيات أفضل للعمل الإنساني والإنمائي تراعي المخاطر وتقوم على الاحتياجات، فهذا يشكل عنصرا أساسيا في التصدي للتحديات الحالية والمقبلة. وسيتيح مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني، الذي سيعقد في اسطنبول في أيار/مايو ٢٠١٦، فرصة كبيرة لأعضاء المجتمع العالمي للاجتماع من أجل تعزيز العمل الإنساني ووضع السكان المتضررين في محور أنشطته.

### باء - الحاجة إلى نموذج أعمال جديد مراع للمخاطر وقائم على الاحتياجات من أجل العمل الإنساني والإنمائي المشترك

١٤ - أمام الطلب العالمي الكبير والمتزايد على المساعدة الإنسانية وتعقد الاحتياجات، لا بد من تحسين المواءمة بين العمل الإنمائي والعمل الإنساني من أجل توفير الدعم اللازم لتعزيز القدرة على التكيف وإيجاد الحلول المتكاملة الدائمة. وثمة مبادرات متعددة قد أدت إلى تحسين الاتساق بين العمل الإنساني والإنمائي وتنسيقهما من أجل إدارة المخاطر وبناء القدرة على التكيف، ولكن يلزم القيام بمزيد من التحسينات لتعزيز العمل الجماعي، في مجالات منها ضبط الأداء بناء على تحليلات وأهداف وبرامج مشتركة الهدف منها ضمان فعالية التنفيذ.

١٥ - ويقدم إطار سينداي للحد من مخاطر الكوارث للفترة ٢٠١٥-٢٠٣٠، الذي اعتمده المؤتمر العالمي الثالث المعني بالحد من مخاطر الكوارث، أثناء انعقاده في مدينة سينداي، اليابان، في الفترة من ١٤ إلى ١٨ آذار/مارس ٢٠١٥[٤]، إطارا شاملا جديدا لإدارة مخاطر

(٤) أقرته الجمعية العامة في قرارها ٢٨٣/٦٩ المؤرخ ٣ حزيران/يونيه ٢٠١٥، ويرد في المرفق الثاني للقرار.

الكوارث من أجل أصحاب المصلحة على جميع المستويات. ويشمل الإطار، في جملة أمور، مجموعة من المبادئ التوجيهية، وسبع غايات عالمية، وأربع أولويات[٥] عمل على الصعد المحلي والوطني والإقليمي والعالمي. ويرمي هذا الإطار، الذي يعترف بأن إدارة مخاطر الكوارث عنصر هام من عناصر التنمية المستدامة ويشمل إجراءات ومداخل متعددة للجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني، إلى تعزيز قدرات المجتمعات المحلية والبلدان على الحد من المخاطر. ومن خلال تركيز ذلك الإطار على التأهب والاستجابة والإنعاش، ستكتسب البلدان قدرة أكبر على الاستجابة وعلى توفير منبر أكثر فعالية للشركاء من أجل التنسيق مع المنظومة الإنسانية الدولية. وهذا ما يتيح فرصة للقيام بعمل إنساني وإنمائي مشترك أوثق على صعيد إدارة مخاطر الكوارث، وتنفيذ الإطار، وتعبئة جهود أصحاب المصلحة.

١٦ - والقيادة الجماعية مطلوبة لتنفيذ الالتزام بالمبادرات المشتركة، وتوفير الحوافز لتعزيز القدرة على التكيف قبل الأزمات وفي أثنائها وبعدها، والتأكد من أن الشركاء يعملون من أجل تحقيق الأهداف المشتركة. ويجب أن تكون احتياجات السكان الضعفاء والمتضررين والقدرات المحلية هي القاعدة التي يتشكل على أساسها المبدأ التنظيمي الرئيسي للعمل الإنساني والإنمائي المشترك وجوهره.

١٧ - ويجب زيادة التركيز على التوصل إلى فهم مشترك وشامل للسياق والمخاطر، والاستثمار في تحقيق ذلك، لأن هذا الفهم يشكل عاملا حاسما في إنجاز العمل الإنساني والإنمائي على نحو متسق ومتكامل، الأمر الذي يتطلب بدوره زيادة التأهب للمخاطر الناشئة والاحتياجات المقبلة، والاستثمار في القدرات. وسيساعد فهم ديناميات المخاطر، وترجمة ذلك الفهم إلى تخطيط متعدد السنوات من أجل بناء القدرات، في التصدي للعوامل الكامنة التي تؤدي إلى تفاقم المخاطر الإنسانية.

١٨ - ويجب أن يوفر تحليل المخاطر المشترك قاعدة الأدلة اللازمة من أجل التخطيط القصير الأجل (من سنة واحدة إلى ثلاث سنوات) والتخطيط الطويل الأجل (من ثلاث إلى عشر سنوات) على السواء. وللاستفادة من الفرص الناشئة عن إدارة المخاطر، ينبغي أن تتفق الجهات الفاعلة على التحليل المشترك الأولي للمخاطر، حتى وإن كانت الجهات الفاعلة المختلفة ستقوم بأنشطة مختلفة حسب مزاياها النسبية. وبالنظر إلى الآثار المتعاقبة التي

(٥) الأولوية ١: فهم مخاطر الكوارث؛ والأولوية ٢: تعزيز سبل إدارة مخاطر الكوارث من أجل تحسين التصدي لها؛ والأولوية ٣: الاستثمار في الحد من مخاطر الكوارث من أجل تعزيز القدرة على التحمل؛ والأولوية ٤: تحسين مستوى الاستعداد من أجل التصدي للكوارث بفعالية، و ''إعادة البناء على نحو أفضل'' في مجال التعافي وإعادة التأهيل والإعمار.

يمكن أن تحدثها المخاطر إذا لم تتم إدارتها، من حيث زيادة المخاطر الأخرى والتسبب في آثار مضاعفة، من المهم أن يدار الخطر بشكل مشترك وأن يضطلَع بأنشطة مختلفة لإدارة المخاطر وبناء القدرة على التكيف في نفس الوقت، بدلا من الاعتماد على نهج خطي يستتبع الانتقال من الإغاثة إلى التنمية.

١٩ - ويجب أن يشتمل تحليل المخاطر وما يليه من أنشطة تهدف إلى إدارة المخاطر المحددة على المنظورات المتعلقة بالشؤون الجنسانية والعمر والإعاقة، لكي تكون تلك العمليات فعالة وتعزز قدرة المجتمعات المحلية على التكيف وتحد من مواطن الضعف. وينبغي ضمان مشاركة ومساهمة الجميع عند تصميم سياسات إدارة المخاطر وأنشطة الاستجابة الإنسانية وتنفيذها. ولاستخدام البيانات المصنفة حسب نوع الجنس والعمر، فضلا عن التحليل المتعلق بالشؤون الجنسانية والتنوع، لإثراء عمليات التقييم والتخطيط أهمية فائقة لتعزيز الأثر التحويلي لإدارة المخاطر على حياة أضعف الفئات وقدرتها على التكيف. كذلك يجب أن تشتمل العمليات المذكورة على المنظورات المتعلقة بالإعاقة.

٢٠ - وقامت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، لا سيما من خلال فريق العمل التابع لها المعني بالتأهب والقدرة على التكيف، بوضع أدوات تتيح فهما مشتركا للخطر وتدعمه. وتشمل هذه الأدوات مؤشر إدارة المخاطر، ونظام الإنذار المبكر للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات الذي تم تجديده، ونهج التأهب للاستجابة لحالات الطوارئ، والإطار المشترك للتأهب للطوارئ الذي وضعته اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بالاشتراك مع مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية ومكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث.

٢١ - وشجع كل من مديرة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنسق الإغاثة في حالات الطوارئ المنسقينَ المقيمين/منسقي الشؤون الإنسانية على استخدام مؤشر إدارة المخاطر خلال عملية صياغة الخطط الاستراتيجية للاستجابة والتقييمات القطرية المشتركة وأطر الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية لدعم التحليل والفهم المشتركين للمخاطر والإسهام في وضع استراتيجيات وأولويات مشتركة للتصدي لتلك المخاطر. ويمكن استخدام نتائج مؤشر إدارة المخاطر للتأثير في السياسات الوطنية وتخصيص الموارد عن طريق المساعدة في تحديد المخاطر، وبناء القدرة على التكيف، وتيسير النهوض بمستوى التأهب لمواجهة الأزمات. وستتيح المرحلة المقبلة لاستخدام المؤشر تقديم نماذج إقليمية ووطنية للمخاطر باستخدام المنهجية العالمية الحالية. وستكيف هذه النماذج مع المخاطر والمقاييس المحلية.

٢٢ - ويرمي نهج التأهب للاستجابة لحالات الطوارئ الذي وضعته اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، وهو مبادرة مشتركة بين الوكالات لبناء القدرات في مجال التأهب

على الصعيد القطري، إلى القيام بشكل منهجي بتحديد المخاطر ورصدها وتحسين تحليلها، وذلك في إطار إجراءات تأهب شاملة. ومنذ بدء العمل بذلك النهج في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤، قام باستخدامه فعلا أكثر من عشرة بلدان، منها أوكرانيا، وبوروندي، والعراق، وميانمار، وهايتي. ويجري تطوير نظام الإنذار المبكر للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات ليعمل بمثابة مجموعة فرعية من نهج التأهب للاستجابة لحالات الطوارئ تهدف إلى تحسين دعم عملية اتخاذ القرارات المراعية للمخاطر، ولا سيما من خلال تحسين فهم ''عائد الاستثمار'' المرتبط بمختلف الخيارات المتعلقة بتمويل أنشطة التأهب المحددة الأهداف. وهذا التحليل هو أحد الخطوات التمكينية الأساسية لتقديم الدعم المتسق لتطوير القدرة على التأهب على الصعيد الوطني من خلال الإطار الموحد للتأهب.

## جيم - العمل الإنساني والإنمائي المتسق في إدارة مخاطر الكوارث

٢٣ - على الرغم من أن المنظومة الإنسانية الدولية تنفق موارد ضخمة في الاستجابة للأزمات، فمن الضروري زيادة الاستثمارات السياسية والمالية الموجهة للتأهب والوقاية من الكوارث منذ البداية. وسيقاس النجاح في دمج المخاطر على أساس انخفاض التعرض للأخطار الطبيعية والتأثر بها، وعلى أساس ما إذا كان قد تم تفادي الكوارث أو التخفيف من حدتها. ويتطلب هذا الاستثمار في التنمية المستدامة المراعية للمخاطر. ويشكل العمل الإنساني والإنمائي المتضافر والمنسق في إدارة المخاطر، بما في ذلك في التأهب للاستجابة والإنعاش ودعم سبل كسب الرزق، إسهاما هاما في هذه الجهود.

٢٤ - ومن الضروري أن يكون العمل الإنساني والعمل الإنمائي متسقين، ومترافقين، ويعزز أحدهما الآخر. وينبغي أن يقوما على الفهم الموحد للنتائج المشتركة المطلوب تحقيقها على المدى الطويل لكفالة فعالية إدارة المخاطر. ولا بد لأوساط المساعدة الإنسانية الدولية أن تتبع نهجا مراعيا للمخاطر وقائما على النتائج، يشمل نتائج واضحة في إطار زمني معين واستراتيجية للخروج تعزز القدرات الوطنية والتكيف على الصعيد الوطني. وقد أخذ العمل الإنساني الدولي يحل بصورة متزايدة محل العمل الإنمائي والحكومي، ولا سيما في الأزمات المطولة والمتكررة. ويتطلب العمل الإنساني والإنمائي توثيق الاتصال وتنسيق البرمجة، وكذلك تحديد الأدوار والمسؤوليات بناء على تقييم للكفاءات التقنية والقدرة على التنفيذ، مما يمكن من البت في توقيت اتخاذ الإجراءات المختلفة والجهة التي ستتخذها. وهو يتطلب أيضا دعم الجهات الفاعلة الوطنية داخل جميع القطاعات وعبرها، بما يضمن التوازن والتكامل المناسبين للأنشطة.

٢٥ - ولا بد للمنظمات الإنسانية الدولية أن تقوم بتكملة وتعزيز القدرات والجهات الفاعلة المحلية والنتائج المطلوب تحقيقها على الصعيد المحلي وإجراءات السيطرة المحلية على أنشطة مواجهة الكوارث. وينبغي أن يدعم النظام المتعدد الأطراف المسؤولية الرئيسية للحكومات عن التصدي للكوارث. ويجب أن تكون أعمال الجهات الفاعلة الدولية متسقة مع خطط الحكومات وعملياتها، مما يمكنها من الأخذ بزمام أنشطة الاستجابة.

## دال - التقدم المحرز في إدراج إدارة المخاطر في العمل الإنساني وفي الأنشطة المشتركة مع الجهات الفاعلة في المجال الإنمائي

٢٦ - ينبغي أن تقوم الجهات الفاعلة في المجالين الإنساني والإنمائي بصورة منهجية بتكرار أفضل الممارسات في أنشطة بناء القدرة على التكيف وإدارة المخاطر، وتوسيعها إلى الحد المطلوب. وينبغي أن تشجع القيادة الابتكارَ وتحفزه لتهيئة المجال أمام وضع أدوات ونهج جديدة لتقديم الدعم المتكامل إلى الفئات والمجتمعات المحلية والبلدان الضعيفة، فيما ينبغي أن يحفز التمويل زيادة الكفاءة والفعالية من خلال القدرة على التنبؤ، والموثوقية، والنهج القائمة على النتائج. وينبغي القيام بالتقييم والرصد الصارمين للآثار التحويلية بغية تحديد التجارب الناجحة وبناء قاعدة من الأدلة. ويبشر عدد من المبادرات الرئيسية الأخيرة بالنجاح ويقدم دروسا قيمة في هذا الصدد. ويتيح كل من مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني الذي سيعقد في أيار/مايو ٢٠١٦ وخطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ وإطار سينداي فرصا رئيسية للاستفادة من الأفكار البعيدة المدى والأعمال التي تلبي الاحتياجات الراهنة وتبني القدرات المحلية اللازمة لمواجهة المخاطر والأزمات في المستقبل، ولإضفاء الطابع المنهجي على تلك الأفكار والأعمال.

٢٧ - وثمة مبادرة هامة بدأت تؤتي ثمارها، وهي المبادئ التوجيهية المتعلقة بالقدرة على التكيف المشتركة بين اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات ومجموعة الأمم المتحدة الإنمائية. وهذه المبادئ هي إجمالا كالآتي: (أ) إعطاء الأولوية للسياق ودعم الملكية المحلية والوطنية؛ (ب) حصر المخاطر الكامنة والتصدي لها؛ (ج) اعتماد برامج شاملة ومرنة ومتكاملة وقائمة على أساس المناطق؛ (د) السعي إلى إقامة شراكات استراتيجية والتعاون مع أصحاب مصلحة متعددين؛ (هـ) الدعوة إلى التمويل المرن الذي يمكن التنبؤ به وكفالة توفيره. وترتكز المبادئ التوجيهية على مبادئ إنسانية وإنمائية أساسية وتعزز المبادئ والاتفاقات القائمة، بما في ذلك خطة عمل الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث من أجل زيادة القدرة على مواجهتها وإطار سينداي.

٢٨ - وتُبذل في إطار مبادرة تعزيز قدرات الحد من الكوارث، وهي شراكة بين عدة وكالات، جهود منسقة على نطاق المنظومة لدعم الحكومات في تطوير قدراتها على منع الكوارث وإدارتها والانتعاش منها. وقدمت المبادرة، بالاستناد إلى الخبرات التقنية التي تملكها الوكالات الاثنتا عشرة الأعضاء فيها، المساعدة إلى ٢٠ بلدا في تقييم احتياجاتها من القدرات والثغرات التي تعتريها، ووضع خطط عمل للحد من مخاطر الكوارث، بما يشمل التأهب للتصدي لها. وتتمحور الأداة التي وضعتها المبادرة لتقييم القدرات وتخطيطها حول المجالات الأربعة ذات الأولوية الواردة في إطار سينداي للحد من مخاطر الكوارث، وهي مجالات يركز أحدها تحديدا على التأهب للتصدي للكوارث والتعافي منها وإعادة الإعمار في أعقابها. ويمكن لتلك الشراكة، التي أصبحت تأخذ بنهج لإدارة المخاطر في البلدان التي اختارت العمل فيها من خلال طرق من بينها استخدام مؤشر إدارة المخاطر، أن تتوسع بحيث تستفيد منها البلدان المعرضة بشدة لمخاطر الكوارث في سد نقص القدرات على صعيد التصدي للكوارث والتعافي منها.

٢٩ - وبوسع الدول أن تؤدي دورا محوريا في التشجيع على توثيق الصلة بين النهجين الإنساني والإنمائي في نظم الحوكمة الداخلية التي تأخذ بها فيما يتعلق بإدارة مخاطر الكوارث. وتبين دراسة حديثة أجراها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالتعاون مع الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر أن على الرغم من كثرة القوانين والسياسات التي وضعت بالتزامن مع بدء تنفيذ إطار عمل هيوغو للفترة ٢٠٠٥-٢٠١٥: بناء قدرة الأمم والمجتمعات على مواجهة الكوارث[٦]، فلا تزال هناك ثغرات كبيرة تعتري مضمون التشريعات المحلية وتنفيذها في العديد من البلدان، ولا سيما في ما يتعلق بالقوانين القطاعية الأوثق صلة بالعوامل الكامنة المسببة للمخاطر، مثل قوانين استغلال الأراضي والتشييد. وبوسع الدول المتضررة أن تعزز فعالية وتكامل الجهود الدولية المبذولة لإغاثتها من خلال اعتماد قوانين وقواعد جديدة تستند إلى المبادئ التوجيهية لتسهيل العمليات الدولية للإغاثة والانتعاش الأوّلي في حالات الكوارث وتنظيمها على الصعيد الوطني. وحتى الآن، قام بذلك ١٨ بلدا، في حين ما زالت بلدان أخرى كثيرة تفتقر إلى قواعد واضحة ومتسقة لإدارة ما يصلها من إغاثة.

(٦) A/CONF.206/6، و Corr.1، الفصل الأول، القرار ٢.

## هاء - تمويل مختلف جهود إدارة المخاطر

٣٠ - في الفترة ما بين عامي ٢٠٠٤ و ٢٠١٤، ونتيجة لاشتداد حدة الأزمات وازدياد تواترها، ارتفعت قيمة التمويل المطلوب تقديمه سنويا في إطار النداءات الإنسانية المشتركة بين الوكالات بنسبة ٦٠٠ في المائة، من ٣ بلايين دولار إلى ١٨ بليون دولار. وفي الوقت نفسه، ارتفع عدد الأشخاص المستهدفين بالمساعدة من خلال النداءات الإنسانية المشتركة بما يربو على الضعف ليصل إلى ٧٦ مليون شخص. ومع أن المانحين قدموا موارد إضافية لدعم العمل الإنساني، حيث زادت مساهماتهم بما يناهز الضعف من ٥,٦ بلايين دولار في عام ٢٠١١ إلى ١٠,٤ بلايين دولار في عام ٢٠١٤، فإن الفجوة بين الموارد المطلوبة والموارد المقدمة اتسعت، بالقيمة المطلقة وبالنسبة المئوية، من ٣٧ في المائة (٣,٣ بلايين دولار) في عام ٢٠١١ إلى ٤٠ في المائة (٦,٩ بلايين دولار) في عام ٢٠١٤. ويثير اتساع هذه الفجوة تساؤلات بشأن مدى قدرة دوائر المساعدة الإنسانية الدولية على مواصلة تلبية احتياجات السكان المتضررين.

٣١ - والجهات الفاعلة الإنسانية الدولية مطلوب منها أن تبذل مزيدا من الجهود في ظل ظروف أشد خطورة، ولا سيما في وقت أضحت فيه الأزمات أطول أمدا من أي وقت مضى. وأصبحت الأزمات المزمنة والطويلة الأمد أمرا عاديا. ويستنفد التصدي لأزمات من هذا القبيل الموارد الدولية التي يمكن استخدامها لمعالجة أسباب الضعف الجذرية وبناء القدرة على التكيف، ومن ثم تعزيز قدرة البلدان والمجتمعات المحلية على التعامل مع الصدمات. ومما يزيد من تفاقم هذا الوضع نقص التمويل الفعال اللازم لإجراء تحول طويل الأجل يجري التركيز فيه على مجابهة المخاطر ومعالجة أسباب الضعف، مع تقليص الحاجة إلى المساعدة الإنسانية. وتقتضي هذه الحالات النظر بمزيد من الإمعان في العلاقة بين العمل الإنساني والإنمائي وتمويله.

٣٢ - ولا بد من زيادة التخطيط الدينامي، أي التخطيط الذي يشمل تعبئة الموارد من خلال إطار متعدد السنوات ويعطي الأولوية للتمويل المخصص لأغراض الحد من المخاطر. وفي حين أن تمويل العمل الإنساني يركز على الاستجابة الفورية، فإن اتباع نهج استراتيجي طويل الأجل في التصدي للمخاطر الكامنة ومعالجة أسباب الضعف المستمرة يتطلب زيادة التمويل الإنمائي لأغراض الحد من المخاطر. وتظهر بوضوح أحدث البيانات المتوافرة عن التمويل العالمي المقدم لأغراض الحد من مخاطر الكوارث أن مجموع ذلك التمويل لم يتجاوز ١٣,٥ بليون دولار على مدى فترة ٢٠ عاما، وهو مبلغ ضئيل مقارنة بالمبلغ الذي أنفق على مجمل المعونة الإنمائية خلال الفترة نفسها، وهو ٣ تريليونات دولار. وينبغي

توفير حلول مبتكرة لتقديم الدعم اللازم للاستجابة السريعة والمنتظمة وإفساح المجال أمام التخطيط لها وميزنتها بشكل منهجي. وينبغي النظر في وضع استراتيجيات شاملة للحماية المالية، بما في ذلك توفير التمويل المطلوب للتصدي للمخاطر والتأمين ضد الأخطار، واستحداث ابتكارات من قبيل تدابير الحماية التلقائية، وذلك للتقليل إلى أدنى حد من التكاليف وحالات التأخير خلال التصدي للكوارث.

٣٣ - ونادرا ما تصل المساعدة المقدمة منعا للأزمات إلى البلدان الأشد عرضة لحدوث الأزمات الإنسانية. ففي عام ٢٠١٤، مثلا، صُنفت جمهورية أفريقيا الوسطى في المرتبة الثالثة من بين البلدان الأشد عرضة لمخاطر الأزمات الإنسانية وفقا لمؤشر إدارة المخاطر، ومع ذلك فهي تأتي في المرتبة الثامنة والسبعين من بين البلدان المتلقية للمساعدة الإنمائية الرسمية. ويتركز جل تمويل أنشطة الحد من مخاطر الكوارث في فئة قليلة نسبيا من البلدان، معظمها بلدان متوسطة الدخل، وتظل مستوياته ضئيلة جدا في البلدان الأشد عرضة للمخاطر مقارنة بتمويل أنشطة الاستجابة. لذا، ينبغي أن تشتمل آليات التمويل الحالية على تقييمات موضوعية مشتركة لمخاطر الأزمات. ويمكن لهذه التقييمات وللخطط التي توضع في إثرها للتأهب لحالات الطوارئ الناجمة عن الأخطار الطبيعية، باستخدام نماذج تنبؤ من قبيل مؤشر إدارة المخاطر وتوقعات حالة الطقس الموسمية، أن تساعد في التنبؤ بوتيرة الكوارث المحتمل حدوثها وعددها وتوفير مزيد من المؤشرات الموثوقة في هذا الصدد. ويمكن الاسترشاد بذلك في وضع إجراءات التأهب المالي وفي تصميم الآليات والتدابير، مثل أرصدة التمويل الاحتياطي وغيرها من أشكال التخطيط المالي المسبق، لتلبية الطلب المتوقع على التمويل عندما تبلغ الحاجة إليه ذروتها. وينبغي أن يشمل ذلك تدابير توجب الإفراج مبكرا عن التمويل اللازم للتدخل المبكر في أوقات منها، على سبيل المثال، قبل بلوغ العواصف المدارية اليابسة أو عند عدم هطول الأمطار الموسمية ووجود إشارات تنذر بحدوث جفاف. وبالإضافة إلى ذلك، يتيح التأمين وغيره من أدوات التمويل اللازم لمواجهة المخاطر فرصا لتحسين التمويل المقدم لمنع الأزمات وتقاسم تكاليف مخاطرها.

٣٤ - ويجب توخي التكامل في تمويل الأنشطة الإنسانية وتمويل جهود التعافي والتنمية. وينبغي أن يتزايد استخدام التمويل من الموارد الناشئة المخصصة للتكيف مع تغير المناخ وتحقيق التنمية في تغطية تكاليف الأزمات المطولة والمتكررة التي يمكن التنبؤ بها، من خلال الحد من قابلية التعرض لها، بينما ينبغي أن يركز تمويل العمل الإنساني وجهود التعافي على تعزيز القدرات والتأهب للتصدي للكوارث بسرعة وبطريقة جيدة. ويتطلب ذلك أيضا الالتزام بتوفير الموارد اللازمة للعمل الإنساني المراعي للاعتبارات الجنسانية. ويجب أن يركز

التمويل تركيزا متزايدا على الخروج من الأزمات والحيلولة دون تكرارها. وينبغي أن ينصب التركيز على مساعدة البلدان والمجتمعات المحلية وأوساط المجتمع المدني على إدارة المخاطر بنفسها. ومن شأن هذا أن يمكن الجهات الفاعلة الإنسانية على الصعيدين الإقليمي والدولي من زيادة تركيزها تدريجيا على الأزمات الأشد حدة. أما في السياقات الأشد عرضة للكوارث، فينبغي وضع بروتوكولات وترتيبات أوضح، بمشاركة الحكومة والجهات الفاعلة في المجال الإنمائي ومنظمات العمل الإنساني، لتحديد الحالات والظروف التي يتعين على منظومة العمل الإنساني الدولية أن تنخرط فيها.

٣٥ - وتتمثل الركيزة الأساسية لإحداث التغيير اللازم في إيجاد سبل مبتكرة وفعالة لتمويل العمل الإنساني. ولذلك، شكل الأمين العام فريقا رفيع المستوى يعنى بتمويل أنشطة المساعدة الإنسانية لكي يقدم توصيات سيستفاد منها أيضا في مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني. ويهدف الفريق إلى توفير الدعم السياسي من خلال إصدار توصيات رفيعة المستوى بشأن السبل الكفيلة بالتوصل إلى فهم أفضل للعوامل المؤدية إلى تكبد تكاليف إنسانية، وتحديد التغييرات المطلوبة للتمكين من وضع هيكل يتسم بالسرعة والمرونة لتمويل الأنشطة الإنسانية، وتحديد مصادر التمويل الإضافية، وتحسين الاستفادة من الشراكات وزيادة أوجه الكفاءة. ويؤدي الفريق عمله بمساعدة أمانة وفرها له مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بالأمانة العامة للأمم المتحدة.

## رابعا - تعزيز إمكانية العمل المشترك

٣٦ - إن سياق التصدي للكوارث والدور المنوط بجهات الاستجابة الدولية، مقابل الحكومات الوطنية والمجتمعات المحلية والجهات الفاعلة الأخرى، ما فتئا يتغيران. فقد أخذت الحكومات والجهات الفاعلة الوطنية تؤدي دورا متزايد الأهمية في التصدي لحالات الكوارث، بينما سيتركز دور الجهات الفاعلة الدولية تدريجيا على تعزيز القدرات الوطنية.

٣٧ - وبما أن القدرات والخبرات في مجال التخفيف من أثر الكوارث ما فتئت تتزايد على الصعيدين الوطني والمحلي، فإن عددا أكبر من الحكومات بات قادرا على إدارة الكوارث بدون مساعدة إنسانية دولية. وقد أدى نمو الاقتصاد العالمي بمعدل ثلاثة أضعاف، من ٢٥ تريليون دولار إلى ٧٥ تريليون دولار، على مدى السنوات العشرين الماضية وظهور بلدان متوسطة الدخل إلى تمكين العديد من الحكومات التي كانت من البلدان المتلقية للمعونة من الاستفادة من نموها الاقتصادي في الاستثمار في قدرات التأهب للكوارث والتصدي لها. وتلبي هذه البلدان احتياجاتها باستخدام قدرات الاستجابة الذاتية المتوافرة لديها، بما في ذلك

الوكالات الوطنية لإدارة الكوارث، والقوات المسلحة المحلية، والمجتمع المدني، والقطاع الخاص. ورغم أن منطقة آسيا لا تزال المنطقة الأشد تضررا من الكوارث، فإن عدد البلدان الآسيوية التي تطلب مساعدة دولية، بما في ذلك البلدان التي تكثر فيها أعداد المتضررين، تراجع خلال السنوات القليلة الماضية. وتوجه بعض البلدان لإدارة الكوارث على الصعيد الوطني استثمارات تفوق بكثير ما تتلقاه من مساعدات خارجية. فعلى سبيل المثال، تشير التقديرات إلى أن الفلبين استثمرت، في الفترة ما بين عامي ٢٠٠٩ و ٢٠١٢، مبلغا قدره ٢,٣ بليون دولار في آليات الاستجابة الإنسانية الداخلية، وهو مبلغ يفوق بكثير المساعدة الإنسانية الدولية التي تلقتها خلال تلك الفترة. وتؤدي هذه التطورات إلى تحول صوب زيادة الاستثمارات الإقليمية والثنائية في مجال المساعدة الإنسانية، الأمر الذي يتيح فرصا جديدة ويوفر قدرات إضافية في مجالات التأهب للكوارث والتصدي لها والتعافي منها.

٣٨ - وتتأهب الآن المجتمعات المحلية للكوارث وتتصدى لها وتتعافى منها بوسائل مختلفة، ويعزى ذلك جزئيا إلى الفرص التي يتيحها توافر التكنولوجيات الجديدة وزيادة مشاركة القطاع الخاص. ونظرا إلى الزيادة في حالات الطوارئ التي تتعرض لها المناطق الحضرية، فإن الجهات الفاعلة المحلية تقود الجهود الرامية إلى بناء نظم مستدامة، لأغراض من بينها الإنذار المبكر، وإلى تسريع وتيرة التعافي، مع الاستفادة في الوقت ذاته من الموارد البشرية والمالية المتاحة في معظم المدن. أما الجهات الفاعلة الأخرى، بما في ذلك المجتمع المدني ومجتمعات الشتات والجهات الفاعلة الإقليمية والقوات المسلحة الأجنبية والقطاع الخاص والجهات المانحة، فتشكل في حد ذاتها شبكات للتصدي للكوارث وإيصال المساعدة.

٣٩ - وتسلط هذه الاتجاهات الضوء على الفرصة الهامة المتاحة للتخفيف من آثار الكوارث في العالم من خلال ما يلي: (أ) الربط على نحو أكثر انتظاما وبصورة يمكن التنبؤ بها بدرجة أكبر بين مختلف قدرات التصدي للكوارث والتعافي منها في مرحلة التأهب لها، (ب) الاستفادة من القدرات المتوافرة على الصعيدين الوطني والمحلي بدلا من الاستعاضة عنها باستيراد سلع وخدمات وآليات تنسيق وبرمجة خارجية. ويتطلب ذلك الاستثمار في آليات وضع السياسات وتنمية القدرات وتنسيق العمليات اللازمة لدعم الربط بين مختلف الجهات الفاعلة والنظم والشبكات التي تتمحور جميعها حول تلبية الاحتياجات وبلوغ النتائج المتوقعة، وتحقيق التكامل بينها، وكفالة القدرة على التنبؤ بالقدرات والموارد، وذلك في إطار استجابة متفق عليه، حتى تتسنى تلبية الاحتياجات المتزايدة على أكمل وجه بشكل جماعي.

٤٠ - ويمكن، في هذا السياق، أن يفهم مصطلح إمكانية العمل المشترك على أنه يصف الجهود الرامية إلى تمكين النظم التي تتفاوت تفاوتا كبيرا بحكم طبيعتها من العمل معا بشكل

أفضل وبطريقة يمكن التنبؤ بها، على أساس مزاياها النسبية، دون أن يطغى أحدها على الآخر، مع استيعاب مختلف القيم في الوقت نفسه. وتقوم بعض البلدان بالفعل بالتوفيق بين العديد من الجهات الفاعلة والنظم من خلال اتباع نهج تجميعي يقوم على تكليف مجموعات مختلفة من الجهات المستجيبة بأدوار محددة سلفا يمكن اعتمادها في حالات الطوارئ وتديرها مؤسسة حكومية على المستوى المركزي. وهذا يتطلب إيجاد فهم مشترك للمعايير والنهج التشغيلية الرئيسية لهذه المجموعات، ومضاهاة الفجوات في الاستجابة والإنعاش بما يقابلها من قدرات في هذين المجالين على نطاق جميع القطاعات في البلد المعني وداخل كل قطاع على حدة، وتحديد الفرص المتاحة لزيادة التعاون والتكامل فيما بين مختلف الجهات المستجيبة.

٤١ - وللتأهب دور محوري في تحسين إمكانية العمل المشترك والتعزيز الفعال للقدرات الوطنية. وينبغي أن تصبح تلك الإمكانية سمة مشتركة وهدفا للتخطيط المشترك للتأهب والعمل مع الحكومات الوطنية والمحلية. وهي تتأتى من التخطيط الفعال للتأهب والاستجابة والإنعاش، ولا يمكن أن تتحقق من تلقاء نفسها. فعلى سبيل المثال، تشهد منطقة آسيا والمحيط الهادئ تحولا فعليا نحو التنسيق مع مجموعة أوسع من الجهات الفاعلة والنظم في سياق التأهب للكوارث المفاجئة. وتشير التجارب السابقة والحوار مع السلطات الوطنية والمحلية إلى أن الاحتياجات الفورية الرئيسية وعناصر المساعدة التي يكون عليها أشد الطلب في أعقاب الكوارث كثيرا ما يمكن توقعها مسبقا. وهذا يمكن أن يكون بمثابة أساس يستند إليه في تحديد الجهات المستجيبة في المنطقة، من منظمات إنسانية وحكومات وقطاع خاص وجهات عسكرية، والخدمات التي يمكن أن تسهم بها أثناء الكوارث، والمخزونات المطلوبة، والمشتريات المحلية، والترتيبات الاحتياطية، والاتفاقات الموقعة سلفا، وتحديد الموردين وطرق النقل. والثغرات التي لا يمكن معالجتها على الصعيد القطري ينبغي التصدي لها على الصعيد الإقليمي عن طريق المنظمات الإنسانية والإقليمية وهيئات التنسيق والقدرات الوطنية، بما في ذلك الجهات العسكرية، عند الاقتضاء. وإذا لم يكن من الممكن معالجة الثغرات على الصعيد الإقليمي، ينبغي تكرار هذه العملية على الصعيد العالمي تمشيا مع نهج اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات المتعلق بالتأهب للاستجابة لحالات الطوارئ المشار إليه أعلاه، وبالتنسيق مع الدول الأعضاء والمنظمات الإقليمية.

٤٢ - ويمكن للتنسيق المدني العسكري للشؤون الإنسانية أن يوفر أفضل الممارسات وأن يتيح قدرات فريدة لتيسير إمكانية العمل المشترك. ويتم نشر القوات المسلحة للدول الأعضاء بصورة منتظمة من أجل توفير الدعم اللازم لإنقاذ الحياة في عمليات الاستجابة للكوارث على الصعيدين الوطني والمحلي. ومازال التقيد بمبادئ أوسلو التوجيهية لاستخدام أصول

الدفاع العسكري والمدني الأجنبية في عمليات الإغاثة في حالات الكوارث أمرا أساسيا في أنشطة الاستجابة التي تضطلع بها الدول الأعضاء على أساس الاحتياجات، مع الالتزام باستخدام العتاد العسكري الأجنبي على نحو متسق وملائم يمكن التنبؤ به. ومن شأن استحداث معايير عالمية لاستخدام العتاد العسكري الأجنبي أن يسهل عملية صنع القرار من جانب الدول الأعضاء التي تنظر في إشراك قواتها العسكرية في دعم عمليات التصدي للكوارث. وتشكل هذه المعايير تدابير ملموسة يمكن أن تتخذها الحكومات على المستويات الاستراتيجية والتشغيلية والتكتيكية من أجل ضمان المساءلة أمام المحتاجين. ويمكن أن تساعد هذه التدابير في عملية اتخاذ القرار من خلال التقييم السريع للثغرات المحتملة التي يمكن سدها من خلال العتاد العسكري الأجنبي، على أساس الاحتياجات المحتمل أن تنشأ وحجمها.

٤٣ - وسيشهد الدور الذي تضطلع به المنظومة المتعددة الأطراف في حالات الكوارث تطورا سريعا من تقديم المساعدة إلى التوسط في إيجاد الحلول والعمل بمثابة مستودع للممارسات الجيدة وجهة لتوفير المشورة التقنية والقدرات المتخصصة. ولكن على الرغم من التقدم المحرز في بناء القدرة الوطنية على الاستجابة، فإن الكثير من الحكومات سيثقل كاهلها في البداية مواجهة عبء الطوارئ المفاجئة، لا سيما في البلدان ذات المخاطر العالية. ولن يمكن مهما كان المستوى الإنمائي للبلد أن يقضي على هذه الحالة من الضعف قضاء تاما. وستواصل الحكومات أيضا الاستفادة من الدعم التقني المتخصص، مع الاعتماد على أفضل الممارسات والمعايير الدولية. ويمكن أن تزيد المساعدة الخارجية الفعالة من سرعة تقديم المساعدة وحجمها، وأن تضمن اتباع المعايير والمبادئ الدولية بشكل أكثر دقة. ولذلك، ستظل المساعدة والشبكات الإقليمية والدولية تضطلع بدور هام عن طريق مضاعفة الجهود الوطنية المبذولة في أعقاب الكوارث الكبرى مباشرة، واستكمالها.

## خامسا - التشريد

٤٤ - وفقا لمركز رصد التشرد الداخلي، تشير النماذج التاريخية إلى أن احتمال التشرد من جراء الكوارث، حتى بعد أخذ النمو السكاني في الحسبان، قد زاد اليوم بمقدار ٦٠ في المائة عما كان عليه في سبعينات القرن الماضي. وكانت العوامل الرئيسية المحركة لهذه الزيادة التحضر السريع غير المدروس، والنمو السكاني، والتنمية الاقتصادية في المناطق المعرضة للخطر. وقد يزيد تغير المناخ من خطر التشرد بشكل أكبر في المستقبل بفعل زيادة تواتر بعض المخاطر المرتبطة بالطقس وتصاعد حدتها، وضعف المجتمعات المحلية.

٤٥ - وتدل الكوارث الكبرى التي وقعت خلال السنوات القليلة الماضية على ضرورة توثيق التعاون بين الجهات الفاعلة في المجالين الإنساني والإنمائي في منع التشرد ومواجهته، والتخطيط للانتعاش وإيجاد الحلول في أقرب وقت ممكن بعد وقوع الكوارث. ولا ينبغي التعامل مع مسألة التشرد باعتبارها مسألة إنسانية بحتة: إذ يستلزم الأمر إيجاد حلول ترتكز على الجهود الإنمائية والسياسية. ومن الضروري أن تزيد الجهات الإنمائية الفاعلة من مشاركتها منذ لحظة وقوع الكارثة، وذلك من أجل ضمان معالجة الأبعاد الإنمائية للتشرد قبل أن يتحول إلى ظاهرة مزمنة. ويمكن أيضا أن يؤدي العمل الإنمائي دورا في منع حدوث التشرد، من خلال أمور من بينها على سبيل المثال الاستثمار في مجالات منها توفير مساكن أكثر أمنا والاهتمام بقوانين البناء، ووضع استراتيجيات للتكيف مع تغير المناخ تعزز قدرة الأسر المعيشية على التكيف، بوسائل من بينها تيسير الهجرة الطوعية بكرامة والتخطيط لإعادة توطين الجماعات المعرضة للخطر، بطريقة قائمة على المشاركة واحترام الحقوق. وينبغي أن يكون للعمل الإنمائي دور محوري في ضمان إيجاد حلول دائمة للتشرد الذي طال أمده وفي بناء قدرات المؤسسات الوطنية على مواجهة التشرد.

٤٦ - وبالرغم من أن التشرد الناجم عن الكوارث هو عادة أقصر مدة من التشرد الذي تسببه النزاعات، ففي كثير من الأحيان تترتب عليه عواقب طويلة المدى ويمكن أن يطول أمده. ويبرز التحليل الأخير الذي أجراه مركز رصد التشرد الداخلي محنة الأشخاص الذين ما زالوا يعيشون في ظروف التشرد الطويل الأمد في أعقاب الكوارث لمدة بلغت ٢٦ عاما. وقد بدأ في هايتي تنفيذ برامج إنسانية واسعة النطاق لتلبية الاحتياجات الناجمة عن زلزال عام ٢٠١٠، الذي أسفر عن تشريد ما يزيد على ١,٥ مليون شخص، وتسبب في تدمير واسع النطاق للهياكل الأساسية والمساكن. وفي حين أن معظم المشردين بسبب الزلزال وجدوا مأوى خارج المخيمات، ما زال حوالي ٠٠٠ ٨٠ شخص من الفئات الضعيفة يعيشون فيها. ويشكل النداء الذي أطلق مؤخرا لتلبية احتياجات الفترة الانتقالية الخاصة بهايتي المصدر الرئيسي للتوجيه الاستراتيجي والبرنامجي للإجراءات الإنسانية والانتقالية والإجراءات المتعلقة ببناء القدرة على التكيف، في إطار دعم الحكومة في تلبية احتياجات أكثر الفئات ضعفا.

٤٧ - والتشرد ليس مجرد نتيجة من نتائج الكوارث، لكنه أيضا عامل مسبب لمخاطر الكوارث في المستقبل، إذ أنه يؤدي إلى تفاقم أوجه الضعف القائمة بالفعل. وتشهد المناطق الحضرية مخاطر حادة بشكل خاص، حيث لا تدرج عموما دور إيواء المشردين في خطط إدارة الأراضي ولا تبنى وفقا لقوانين الإسكان. وبالتالي، فإن المشردين كثيرا ما يكونون عرضة للانصهار في موجات متكررة من التشريد. ففي هايتي، على سبيل المثال، تشير

التقديرات إلى أن ٣,٥ ملايين شخص، كثير منهم من المشردين الحاليين أو السابقين أو المهاجرين الداخليين لأسباب اقتصادية، يعيشون في مستوطنات عشوائية وما زالوا معرضين بشدة للأخطار الطبيعية وآثارها.

٤٨ - وفي سبيل زيادة انتظام أنشطة الاستجابة، يتعين أن تكون هناك قبل حلول الكوارث مؤسسات ونظم للتنسيق وأطر قانونية وسياسية وطنية يمكن الاستعانة بها فيما يتعلق بحالات التشرد. وقدمت حكومة الفلبين نموذجا جيدا في هذا الصدد، في إدارتها لكارثة إعصار هاغوبيت في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤. فقد قامت الحكومة، استنادا إلى الدروس المستفادة من الكوارث السابقة، بتفعيل هياكل التنسيق وفتح خطوط ساخنة لتقديم المعلومات، وإنشاء مراكز للإجلاء، وتعبئة الموارد، وتجهيز مواد الإغاثة مسبقا قبل بلوغ الإعصار اليابسة. ونتيجة لذلك، تم تقليل عدد المتضررين والخسائر البشرية إلى الحد الأدنى بينما تلقى المشردون المساعدة والحماية في الوقت المناسب.

٤٩ - وينبغي أن تغطي الأطر القانونية والسياسية جميع أشكال التشريد وجميع مراحله، ابتداء من المنع ومرورا بالاستجابة والدعم وحتى إيجاد الحلول. وعلى الصعيد العالمي، تشكل المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي (E/CN.4/1998/53/Add.2، المرفق) الأداة الرئيسية التي توجه عمل الحكومات والشركاء الإنسانيين والإنمائيين في مساعدة المشردين داخليا وحمايتهم. ويمكن أن تؤدي المنظمات الإقليمية أيضا دورا هاما في زيادة الانتظام في عمليات مواجهة حالات التشرد. وتنص اتفاقية الاتحاد الأفريقي لحماية المشردين ومساعدة النازحين داخليا في أفريقيا على إنشاء آليات وطنية وإقليمية للإنذار المبكر والحد من مخاطر الكوارث وتنسيق المساعدة الإنسانية. وتقتضي الاتفاقية أن تعمل الدول على تهيئة الظروف الكفيلة بتيسير العودة أو الإدماج المحلي أو إعادة التوطين بصورة مستدامة تحترم كرامة المشردين داخليا وسلامتهم. وينبغي أن تنظر المناطق الأخرى في اعتماد معايير مماثلة.

٥٠ - وينبغي أن تلقى الحلول ذات الصلة المتعلقة بالتشريد المزيد من الدعم استنادا إلى إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات المتعلق بالحلول الدائمة لمشكلة المشردين داخلياً. وقد تحول المخاطر القائمة أو الناشئة الناجمة عن الكوارث دون عودة المشردين دونها في أعقاب الكوارث، وفي كثير من الأحيان لا تقدم المساعدة إلى الراغبين في الاندماج محليا ولا إلى المجتمعات المحلية المضيفة. ومن المهم عند إتاحة خيار إعادة التوطين أن يتم ذلك في إطار عملية شفافة تتوافر لها مبادئ توجيهية واضحة وتتاح لها الموارد اللازمة. وتوفر المبادئ الأساسية والخطوط التوجيهية المتعلقة بعمليات الإخلاء والترحيل بدافع التنمية (A/HRC/4/18، المرفق الأول) توجيهات إضافية يمكن تطبيقها في حالات الكوارث.

٥١ - ويشمل إطار سينداي إجراءات متعددة ينبغي أن تدرج في الاستراتيجيات الإقليمية والوطنية من أجل التمكين من تحسين الاستفادة من إجراءات الحد من أخطار الكوارث في منع التشريد والتخفيف من آثاره. وهو يدعو إلى إدراج الإصلاح وإعادة الإعمار بعد الكوارث في التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة في المناطق المتضررة، بما في ذلك الملاجئ المؤقتة التي يعيش فيها المشردون. ويشدد الإطار على الحاجة إلى التأهب لكفالة التصدي السريع والفعال للكوارث وما يتصل بها من حالات النزوح، بما في ذلك توفير إمكانية اللجوء إلى المآوى الآمنة والحصول على الإمدادات الأساسية من الأغذية ومواد الإغاثة غير الغذائية وخدمات الرعاية الصحية الأساسية، بما في ذلك الصحة الجنسية والإنجابية. ويشجع الإطار الدول على اعتماد سياسات وبرامج تعالج التنقل البشري الذي تتسبب فيه الكوارث، وذلك لتعزيز قدرة السكان المتضررين والمجتمعات المضيفة على التكيف. كذلك يدعو الإطار إلى التعاون عبر الحدود في معالجة مخاطر التشرد في المناطق ذات النظم الإيكولوجية المشتركة، مثل أحواض الأنهار والسواحل. وفي البلدان التي تزداد فيها مخاطر التشرد الذي تتسبب فيه الكوارث من الضروري إيجاد حلول مستدامة طويلة الأجل، تشمل الاستثمار في تخطيط المناطق الحضرية، وتوفير المساكن الدائمة، وإمكانية الحصول على الخدمات الأساسية، من قبيل الرعاية الصحية، وإتاحة سبل كسب العيش.

٥٢ - وفي دورته السادسة عشرة، المعقودة في كانكون، المكسيك، في الفترة من ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر إلى ١٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠، قرر مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ إنشاء إطار كانكون المتعلق بالتكيف (انظر FCCC/CP/2010/7/Add.1، المقرر ١/م أ -١٦، الفرع ثانيا)، بهدف تعزيز إجراءات التكيف مع تغير المناخ. وبعد أن سلم مؤتمر الأطراف بالآثار المترتبة على تغير المناخ، ومن بينها التشرد، دعا جميع الأطراف إلى الاضطلاع بتدابير طوعية لتحسين الفهم والتنسيق والتعاون فيما يتعلق بالتشرد الناجم عن تغير المناخ، والهجرة وإعادة التوطين المخطط له (المقرر ١/م أ -١٦، الفقرة ١٤ (و)). وفي دورته التاسعة عشرة المعقودة في وارسو في الفترة من ١١ إلى ٢٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣، أنشأ مؤتمر الأطراف في الاتفاقية آلية وارسو الدولية المعنية بالخسائر والأضرار، (انظر FCCC/CP/2013/10/Add.1، المقرر ٢/م أ-١٩)، بموجب إطار كانكون المتعلق بالتكيف، الذي أكد أيضا أن التشرد هو نتيجة محتملة لتغير المناخ. ويمكن للاستراتيجيات والخطط المتكاملة المتعلقة بإدارة مخاطر الكوارث وتغير المناخ أن تساعد على بناء القدرة على التكيف، من أجل مساعدة الناس على تجنب التشرد؛ ويمكنها أيضا، عند الاقتضاء، أن تيسر التنقل البشري، الأمر الذي يقتضي وضع خطط، في جملة أمور، للإجلاء والهجرة الطوعية وإعادة التوطين المخطط له، كوسيلة للتكيف مع الآثار

السلبية لتغير المناخ، والكوارث وتدهور البيئة. والتوطين المخطط له يمكن أن يساعد على الوصول إلى حلول مستدامة من خلال تمكين المشردين من إعادة بناء حياتهم ومصادر رزقهم في أماكن أخرى.

٥٣ - واختتمت مبادرة نانسن بشأن التشرد عبر الحدود في سياق الكوارث وآثار تغير المناخ، التي تقودها النرويج وسويسرا، سلسلةً من الاجتماعات الإقليمية الحكومية الدولية في منطقة المحيط الهادئ، وأمريكا الوسطى ومنطقة القرن الأفريقي الكبرى وجنوب شرق آسيا وجنوب آسيا. ونظمت أيضا مناقشات مع منظمات المجتمع المدني والخبراء. وقد أسهمت المبادرة بنجاح في تحديد الاحتياجات والتحديات المرتبطة بالتشرد عبر الحدود. وثمة حاجة إلى بذل جهود إضافية لوضع استجابة شاملة للتشرد، بما في ذلك العوامل القانونية والمؤسسية والتنفيذية والمالية. وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥، سوف تعقد الدول الأعضاء اجتماعا في جنيف لمناقشة خطة لتوفير الحماية، بما في ذلك توصيات بشأن الإجراءات المقبلة للتعامل مع التشرد عبر الحدود وغيره من أشكال التنقل في سياق الكوارث. ونظرا إلى أن المبادرة سوف تنتهي في نهاية عام ٢٠١٥، سيكون من المهم إنشاء ترتيب مؤسسي دولي بشأن هذه المسألة لكفالة التنفيذ الفعال للممارسات الناجحة المتعلقة بالتشرد الناجم عن الكوارث، والتي يمكن أن تستخدمها الدول وغيرها من الجهات الفاعلة في مجالات العمل الإنساني، وحماية حقوق الإنسان، وإدارة الهجرة وحماية اللاجئين، والحد من خطر الكوارث، والتكيف مع تغير المناخ والتنمية.

## سادسا - جداول أعمال السياسات العالمية: الآثار والفرص المتاحة للعمل الإنساني في عصر ما بعد عام ٢٠١٥

٥٤ - تتيح جداول أعمال السياسات العالمية، مثل خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥، وخطة عمل أديس أبابا للمؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية (قرار الجمعية العامة ٣١٣/٦٩، المرفق)، وإطار سينداي، والاتفاق الجديد بشأن تغير المناخ، والخطة الحضرية الجديدة، ومؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني، أو سوف تتيح فرصا فريدة للتصدي على نحو أفضل للتحديات العالمية التي تواجه التنمية والعمل الإنساني. ويمكن أن تساعد جداول الأعمال أيضا في إحداث التغير التحويلي الذي نوقش في هذا التقرير، ولا سيما في سياق مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني.

٥٥ - وسوف تعتمد الدول الأعضاء خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ المعنونة ”تحويل عالمنا: خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠“ التي تشمل الإطار الرؤيوي الجديد للقضاء على

الفقر وضمان التنمية المستدامة التي تعد بعدم إغفال أحد. ويجب أن تعطي الخطة الأولوية لاستراتيجيات التنمية المستدامة الشاملة المصممة لصالح الشعوب والبلدان الأكثر عرضة للخطر. ولتحقيق هذا الطموح، ينبغي المواءمة والتنسيق بين العمل الإنساني والعمل الإنمائي بشكل أفضل. وينبغي التصدي للأزمات والكوارث المستمرة والمزمنة بمنظور طويل الأجل يستفيد من المساهمة والمزايا النسبية للقطاعين الإنساني والإنمائي.

٥٦ - ويجب تصميم البرامج الإنسانية والإنمائية وتمويلها في فترة ما بعد عام ٢٠١٥ بهدف الحد التدريجي من أوجه الضعف ومخاطر الصدمات ونكسات التنمية على مدى دورات تخطيط متعدد السنوات، بحيث تعكس الاعتراف بأن تحقيق التنمية المستدامة سيكون مستحيلا بدون كفالة قدرة الأمم والمجتمعات على تحمل الصدمات. وهناك حاجة إلى المزيد من التركيز على تعزيز القدرات الوطنية والمحلية لكي تتوقع وتدير الكوارث والأزمات وغيرها من الصدمات وتتصدى لها وتتعافى منها، فضلا عن التركيز على تحسين تنسيق الاستجابة وأعمال الوقاية مع التنمية المستدامة.

٥٧ - وسيتطلب تنفيذ وتحقيق خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ تحولا في الخطط الاستراتيجية والبرمجة والتمويل. ويجب أن تعمل جميع الجهات الفاعلة معا من أجل دعم الجهود الرامية إلى وضع الفئات الضعيفة على مسار مستدام، بما في ذلك خفض الاحتياجات الإنسانية. ولتحقيق هذه الغاية لا بد لجميع أصحاب المصلحة من تذليل العقبات السياسية والمؤسسية والهيكلية التي تعترض عملهم معا بطريقة أفضل، وتغيير مواقعهم فضلا عن إدارة المخاطر ووضع احتياجات وتطلعات الفئات الأكثر ضعفا في صلب الأعمال التي يقومون بها.

٥٨ - وبالنسبة للمجتمع الدولي، ستتطلب القدرة على تحقيق بعض الأهداف في إطار خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، وكفالة الوفاء بوعدها المركزي بعدم إغفال أي شخص زيادة التركيز على أشد الناس ضعفا في الدول الهشة وعلى الأزمات التي طال أمدها، والبلدان المعرضة للكوارث. وفي حين أن المساعدة الإنسانية تقوم بدور هام في إنقاذ الأرواح، فإن قدرتها محدودة على تجاوز ذلك الدور. وإذا لم تتدخل الحكومات وشركاء التنمية، فإن الكثيرين من أشد الناس ضعفا سيجدون أنفسهم محاصرين في وضع يحصلون فيه على معونات سنوية من أجل تأمين احتياجاتهم الأساسية للبقاء على قيد الحياة، في حين أنهم كثيرا ما يظلون أيضا في حالة تشرد طويلة الأمد. وينبغي للعمل الإنمائي أن يوفر مساعدة طويلة الأجل للفئات الأكثر ضعفا بغية مساعدتها على بناء قدرتها على التكيف، وتمكينها من الاستفادة منها والمساهمة في التنمية المستدامة.

٥٩ - وسوف تشكل التدفقات المالية بسبل تحد من المخاطر وتبني القدرة على التكيف بدلا من خلق مخاطر جديدة معلما حيويا في مشهد التمويل من أجل تحقيق التنمية المستدامة. ولخطة عمل أديس أبابا رسالة قوية، وهي أن السياسة الحالية وأنماط الاستثمار والتمويل، لا تراعي على نحو واف خصائص الصدمات والأخطار التي تميز عالمنا المترابط. وهذه الرسالة ينبغي أن تدرج في خطة ما بعد عام ٢٠١٥ وتنفيذها. والالتزام المترتب على ذلك يقتضي تخصيص تمويل متسق لإدارة المخاطر والقدرة على التكيف من جميع الأنواع، بما في ذلك التنمية المستدامة المتنبهة للأخطار والقدرة الوطنية المستدامة.

٦٠ - ومن الأهمية الحيوية التوصل إلى اتفاق عالمي طموح بشأن تغير المناخ، من قبل الدول الأعضاء في الدورة الحادية والعشرين لمؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، المقرر عقدها في باريس في الفترة من ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر إلى ١١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥، من أجل التصدي لآثار تغير المناخ على المسائل الإنسانية. فتغير المناخ يشكل تهديدا كبيرا، وهو يؤثر على الملايين من الناس كل عام. وسوف يزيد من حدة قابلية تأثر الفقراء وسيضع نظام المساعدات الإنسانية والحكومات تحت وطأة ضغوط كبيرة لمواجهة الاحتياجات المتزايدة. وينبغي للاتفاق الجديد أن يركز على تدابير التكيف من أجل أضعف البلدان والمجتمعات المحلية وأن يوفر القدر الكافي من التمويل للتكيف، وأن يكون التمويل إضافة للتمويل القائم في المجالين الإنساني والإنمائي، لتعزيز القدرة على التكيف وإدارة مخاطر الكوارث على وجه الاستعجال باعتبارهما عنصرين حيويين من عناصر التكيف والإدماج الأفضل للمخاطر المناخية في الأعمال الإنسانية والإنمائية.

٦١ - وينبغي للخطة الحضرية الجديدة، التي ستنبثق عن مؤتمر الأمم المتحدة للإسكان والتنمية الحضرية المستدامة (الموئل الثالث)، أن تشمل توصيات بشأن كيفية بناء القابلية الحضرية على التكيف من خلال التنمية الحضرية المتنبهة للأخطار وتحسين مواءمة برمجة وتمويل المسائل الإنسانية والإنمائية. وينبغي للإجراءات المتخذة في المناطق الحضرية أن تراعي الطابع المعقد للمدن، مع تحسين الخبرات والقدرات داخل المؤسسات، فضلا عن الإفادة من القدرات والفرص والشراكات الجديدة الموجودة في المناطق الحضرية.

٦٢ - وهذه الخطط تتيح الفرصة لمواءمة الأولويات المشتركة وتناولها بشكل متماسك من قبل القطاعات الإنسانية والإنمائية. وسيساعد إطار سينداي وتنفيذه في تعزيز الصلة الحيوية بين الكوارث ومخاطر التشرد، ولا سيما التأهب للاستجابة الفعالة للكوارث وما يتصل بذلك من تشرد. ويمكن للاتفاق الجديد بشأن تغير المناخ أن يساعد على دفع عجلة الجهود

المبذولة لتحقيق حماية كافية للأشخاص المشردين عبر الحدود في سياق الكوارث والآثار الناجمة عن تغير المناخ، ومعالجة الثغرات في الأطر القانونية. وستتيح الخطة الحضرية الجديدة أيضا فرصة لتعزيز الاستجابة للتشرد في المناطق الحضرية.

٦٣ - ويجب أن يؤدي مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني، بالإضافة إلى هذه الأطر العالمية، إلى إحداث آثار تغير حيوات أشد الناس ضعفا وتهميشا الذين يعيشون في أزمات طويلة، والبلدان الهشة المعرضة للكوارث، مما سيكون بمثابة مقياس لنجاحها. ويتيح مؤتمر القمة فرصة هامة لتعزيز وتنشيط الدعم والعمل لصالح الجهود الإنسانية، بما في ذلك من خلال تعزيز الأطر المعيارية، وتركيز المزيد من العمل في إدارة المخاطر بفعالية أكبر بأسلوب قائم على المبادئ، من أجل إنقاذ الأرواح ومنع وتخفيف المعاناة وحفظ الكرامة الإنسانية في مواجهة الأزمات الإنسانية.

## سابعا - التوصيات

٦٤ - بناء على المناقشة الواردة أعلاه، يقدم الأمين العام التوصيات التالية:

(أ) ينبغي للدول الأعضاء والأمم المتحدة، والمنظمات الإنسانية والإنمائية وجميع أصحاب المصلحة المعنيين التكيف مع تغير نطاق، وحجم، وتعقد الأزمات الإنسانية، والتصدي لهذا الأمر، باعتباره جزءا لا يتجزأ من التنمية المستدامة، بما في ذلك الكوارث وتأثيرها السلبي على التنمية المستدامة، بما يتماشى مع خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ وإطار سينداي للحد من مخاطر الكوارث؛

(ب) ينبغي للدول الأعضاء والأمم المتحدة أن تركز برامج الأنشطة الإنسانية والتعافي والتنمية والتمويل بغية الحد تدريجيا من أوجه الضعف وإدارة مخاطر الكوارث والنكسات خلال دورات التخطيط المتعددة السنوات، بما في ذلك من خلال إدماج إدارة المخاطر في الخطط الوطنية للتنمية المستدامة وضمان ربط الخطط الإنسانية بأولويات التنمية المستدامة في الأجل الطويل؛

(ج) ينبغي للدول الأعضاء والأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية والإنمائية أن تعزز جمع البيانات وتبادلها، بما في ذلك من خلال وضع إطار مشترك، بحيث يمكن أن تسترشد بها السياسات والتدابير الرامية إلى معالجة مخاطر الكوارث وآثارها ورصد حالة الأشخاص الضعفاء، بمن فيهم المشردون؛

(د) ينبغي للدول الأعضاء والأمم المتحدة أن تحسن استخدام تحليل المخاطر، بما في ذلك استخدام مؤشر إدارة المخاطر (INFORM)، لإنشاء قاعدة أدلة من أجل التخطيط للمديات القصير والمتوسط والطويل الأجل وللاستراتيجيات المشتركة لإدارة الكوارث والأخطار المناخية، وتنمية القدرات وبناء القدرة على التكيف، مما يتيح المزيد من التحديد لأولويات استخدام الموارد في أخطر الحالات؛

(هـ) ينبغي للمنظمات الإنسانية والإنمائية أن تكرر بصورة منتظمة أفضل الممارسات في إدارة القدرة على التكيف والمخاطر، والاستمرار في توسيع نطاق الأدوات والدعم لتقييم ومعالجة الثغرات في إدارة مخاطر الكوارث، بما في ذلك الاستجابة والتعافي، في البلدان المعرضة لخطر الكوارث وبين الفئات الضعيفة والمجتمع المدني، بما في ذلك من خلال التمويل المؤسسي الطويل الأجل والذي يمكن التنبؤ به؛

(و) ينبغي أن تعتمد الدول الأعضاء وتنفذ القوانين واللوائح الوطنية للحد من أثر الأسباب الرئيسية وراء مخاطر الكوارث وقلة المناعة إزاءها، واعتماد قواعد وإجراءات شاملة من أجل تيسير وتنظيم المساعدة الدولية في حالات الكوارث، والاسترشاد في ذلك، حسب الاقتضاء، بالمبادئ التوجيهية لتسهيل وتنظيم العمليات الدولية للإغاثة والمساعدة على التعافي الأولي على الصعيد المحلي في حالات الكوارث، ودعوة الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر ومؤسسات الأمم المتحدة والشركاء الآخرين لتقديم الدعم التقني في تحقيق هذه الأهداف؛

(ز) ينبغي للأمم المتحدة والدول الأعضاء والمنظمات الإنسانية والإنمائية مواصلة التحقيق في الكيفية التي يمكن بها تيسير التعاون المتبادل بين الجهات الفاعلة الرئيسية في حالات الكوارث. وفي هذا الصدد، ينبغي أن تستثمر الدول الأعضاء والأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية في تعزيز قدرات الاستجابة المحلية والوطنية للكوارث والقيادة من أجل استكمال القدرات الوطنية على الاستجابة والتعافي من الكوارث، ولا سيما في الأماكن المعرضة بشدة لأخطار الكوارث والكوارث المتكررة، بما في ذلك عن طريق تحديد المزايا والقدرات النسبية على الصعيدين الإقليمي والعالمي التي يمكن أن تساعد على سد الثغرات في القدرات الوطنية وتقديم المساعدة الإنسانية؛

(ح) ينبغي أن تعمل الدول الأعضاء والمنظمات الإقليمية معا لتعزيز التعاون الإقليمي من أجل تعزيز القدرات الوطنية والإقليمية لتحسين فهم الإخطار والتأهب والاستجابة للكوارث لدعم الجهود الوطنية، بما في ذلك عن طريق تعزيز التعاون المتبادل

وعلى الصعيد الإقليمي، وعن طريق تبادل الخبرات في مجال استخدام نماذج مختلفة في مناطق أخرى؛

(ط) ينبغي للدول الأعضاء، بدعم من الأمم المتحدة، وضع قوانين وسياسات وطنية تتعلق بالتشرد الداخلي لمعالجة التشرد الناجم عن الكوارث ووضع تفاصيل المسؤوليات والتدابير للتخفيف إلى أدنى حد من أثر الكوارث، وحماية ومساعدة الأشخاص المشردين داخليا في أعقاب الكوارث، وكفالة إيجاد حلول دائمة. وفي هذا الصدد، ينبغي للدول الأعضاء أن تعتمد معايير متماشية مع المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي، وإطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بشأن الحلول الدائمة لمشكلة المشردين داخليا والمبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن عمليات الإخلاء والترحيل بدافع التنمية؛

(ي) ينبغي للدول الأعضاء والأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية والإنمائية أن تدمج بناء القدرة على التكيف والتنقل البشري في الاستراتيجيات والخطط والأطر القانونية ذات الصلة، لا سيما فيما يتعلق بإدارة مخاطر الكوارث والتكيف مع تغير المناخ، بوصفها جزءا لا يتجزأ من عناصر التنمية المستدامة على الصعيدين الوطني والإقليمي وذلك للمساعدة على منع والتخفيف من حدة التشرد في سياق الكوارث الطبيعية وآثار تغير المناخ، بما في ذلك في المناطق الحضرية حيث يكون للمشردين احتياجات ومتطلبات وأوجه ضعف محددة؛

(ك) ينبغي للدول الأعضاء، والمنظمات الإنسانية والإنمائية والجهات المعنية إدماج وتنفيذ نهج شامل لإدارة مخاطر الكوارث على جميع المستويات تمشيا مع إطار سينداي للحد من مخاطر الكوارث، بما في ذلك تعزيز قدرات الجهات الفاعلة المحلية، وتحسين الاتساق في تمويل الأنشطة الإنسانية والتعافي والتنمية؛

(ل) ينبغي للدول الأعضاء أن تنسق مع مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في وقت مبكر في الاستجابة لحالات الكوارث لكفالة أن يكون نشر الأصول العسكرية والأفراد العسكريين الأجانب لأغراض تقديم المساعدة الإنسانية أمرا يمكن التنبؤ به ومتماسكا وحسب الاحتياجات، وفق أحكام المبادئ التوجيهية المتعلقة باستخدام أصول الدفاع العسكري والمدني بدعم الجهود الإنسانية للأمم المتحدة في حالات الطوارئ المعقدة؛

(م) ينبغي للدول الأعضاء، والأمم المتحدة، والمنظمات الإنسانية والإنمائية أن تعتمد نهجا شاملا ومتماسكا ومنهجيا محوره الإنسان لإدارة المخاطر، بما في ذلك من خلال الأطر العالمية الجديدة للحد من مخاطر الكوارث والتنمية المستدامة وتغير المناخ، ووفق الخطة الحضرية الجديدة ونتائج مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني؛

(ن) ينبغي للدول الأعضاء أن تعقد اتفاقا عالميا طموحا بشأن تغير المناخ بناء على رؤية طويلة الأجل كي تتخذ إجراءات عاجلة وفعالة وشاملة من أجل الحد من الانبعاثات العالمية لغازات الدفيئة، والحد من ارتفاع درجة الحرارة في العالم إلى أقل من درجتين مئويتين من مستويات ما قبل الثورة الصناعية، وتعزيز القدرة على التكيف، ولا سيما بين الفئات الأكثر تعرضا للآثار الضارة لتغير المناخ.