

Distr.: General
20 May 2013
Arabic
Original: English

الجمعية العامة المجلس الاقتصادي والاجتماعي



المجلس الاقتصادي والاجتماعي

الدورة الموضوعية لعام ٢٠١٣

جنيف، ١-٢٥ تموز/يوليه ٢٠١٣

البند ٥ من جدول الأعمال المؤقت**

المساعدة الاقتصادية الخاصة والمساعدة الإنسانية والمساعدة

الغوثية في حالات الكوارث

الجمعية العامة

الدورة الثامنة والستون

البند ٧٠ (أ) من القائمة الأولية*

تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية والمساعدة الغوثية التي

تقدمها الأمم المتحدة في حالات الكوارث، بما في ذلك

المساعدة الاقتصادية الخاصة: تعزيز تنسيق المساعدة

الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ

تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ

تقرير الأمين العام

موجز

أعد هذا التقرير عملاً بقرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦، الذي طلبت فيه الجمعية إلى الأمين العام تقديم تقرير سنوي إلى الجمعية والمجلس الاقتصادي والاجتماعي عن تنسيق المساعدة الإنسانية في حالات الطوارئ. ويُقدّم هذا التقرير أيضاً استجابة لقرار الجمعية العامة ٨٧/٦٧ وقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٣/٢٠١٢. ويغطي هذا التقرير الفترة من حزيران/يونيه ٢٠١٢ إلى أيار/مايو ٢٠١٣.

* Add.1 و A/67/252.

** E/2013/100.



الرجاء إعادة استعمال الورق

200613 200613 13-34112 (A)



ويعصف التقرير الاتجاهات والتحديات الرئيسية في مجال الشؤون الإنسانية خلال العام الماضي، ويحلل مسألتين مواضيعيتين: الحاجة إلى الحد من الضعف وإلى إدارة المخاطر، والحاجة إلى تعزيز الابتكار في مجال الشؤون الإنسانية. ويقدم التقرير لمحة عامة عن الجهود الحالية الرامية إلى تحسين المساعدة والاستجابة في مجال الشؤون الإنسانية، إلى جانب توصيات لإدخال مزيد من التحسينات.

أولا - مقدمة

- ١ - تُعد الاحتياجات الإنسانية التي تفاقمت بسبب الاضطرابات المدنية، وانتهاكات حقوق الإنسان والتزاع خلال الفترة المشمولة بالتقرير تذكيرا ببيئة العمل التي تزداد تعقيدا وصعوبة والتي يجب تقديم المساعدات الإنسانية فيها، والحاجة إلى مزيد من الالتزام بالمبادئ الإنسانية، والوصول في الوقت المناسب إلى السكان المتضررين، وتوفير حماية أفضل للمدنيين.
- ٢ - ويقدر العدد الإجمالي للمشردين داخليا بسبب النزاعات المسلحة والعنف العام في نهاية عام ٢٠١٢ بنحو ٢٨,٨ مليون شخص، مرتفعا من ٢٦,٤ مليون شخص المبلغ عنهم في عام ٢٠١١، ويعد ذلك أعلى رقم يسجله مركز رصد التزوح الداخلي. وتمكن ما يقدر بنحو ٢,١ مليون مشرد داخليا من العودة إلى ديارهم في عام ٢٠١٢، ومع ذلك، كان هناك حوالي ٦,٥ مليون شخص شردوا حديثا - أي ما يقرب من ضعف عددهم في عام ٢٠١١. وفي نهاية عام ٢٠١٢، كانت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين توفر الحماية و/أو المساعدة لنحو ١٧,٧ مليون من المشردين داخليا. وقد أصبح أكثر من ١,١ مليون شخص لاجئين في نهاية عام ٢٠١٢، وهو أعلى رقم منذ أكثر من عقد من الزمن. وبلغ عدد اللاجئين الذين تشملهم ولاية المفوضية ١٠,٥ ملايين شخص في نهاية عام ٢٠١٢.
- ٣ - وسجل مركز بحوث علم أوبئة الكوارث ٣١٠ كوارث في عام ٢٠١٢، أودت بحياة ما يقدر بنحو ٣٠٠ ٩ شخص، وأثرت على ١٠٦ ملايين شخص وتسببت في أضرار تربو قيمتها على ١٣٨ بليون دولار. ويمكن تفسير حدوث انخفاض كبير في عدد الأشخاص المتضررين في عام ٢٠١١ جزئيا بعدم حدوث كوارث طبيعية "ضخمة" في عام ٢٠١٢. وعلى الرغم من الانخفاض في الوفيات، وفقا لمركز رصد التزوح الداخلي، تسببت الكوارث الطبيعية في نزوح نحو ٣٢,٤ مليون من المشردين الجدد في ٨٢ بلدا، وهو تقريبا ضعف عدد النازحين في عام ٢٠١١. وكان ذلك أيضا هو العام الثالث على التوالي الذي تجاوزت فيه الخسائر الاقتصادية الناجمة عن الكوارث ١٠٠ بليون دولار.

٤ - وكما هو الحال في السنوات السابقة، كانت هناك زيادة في الطلب على المساعدات الإنسانية، في حين أن بيئة العمل لتقديم مثل هذه المساعدة تزداد تعقيدا. وصار المستجيبون في مجال الشؤون الإنسانية أكثر عددا وتنوعا، وعززت الدول المتضررة والمنظمات الإقليمية والدول المجاورة قدرتها على الاستجابة لحالات الطوارئ الإنسانية، بينما وفر التقدم التكنولوجي صوتا للمتضررين وغير طيبة أسلوب تقديم المساعدة. وسيكون من الضروري خلال السنوات المقبلة أن يتوصل النظام الدولي إلى سبل لتحقيق الاستفادة الكاملة من الفرص التي تتيحها هذه البيئة الجديدة، وإلى كيفية مواجهة التحديات وتلبية المطالب على نحو أكثر فعالية.

ثانياً - نظرة عامة على حالات الطوارئ الإنسانية

ألف - حالات الطوارئ المعقدة

٥ - تدهور الوضع الإنساني في الجمهورية العربية السورية بسرعة، إذ تضاعف عدد الأشخاص المحتاجين إلى المساعدات أربع مرات من ١ مليون شخص في آذار/مارس ٢٠١٢ ليصل إلى ٤ ملايين بحلول نهاية العام. وحتى ٢٦ نيسان/أبريل ٢٠١٣، كان ما يقدر بنحو ٦,٨ مليون شخص في حاجة ماسة إلى المساعدة، منهم حوالي ٤,٢٥ ملايين شخص مشردين داخليا. وهناك ١,٤ مليون شخص آخرون فروا من النزاع كلاجئين إلى الأردن وتركيا ولبنان والعراق ومصر وأجزاء أخرى من شمال أفريقيا.

٦ - وأدى النزاع في شمال مالي، إلى جانب تأثير أزمة الغذاء والتغذية في المنطقة، إلى تشرد أكثر من ٤٦٧ ٠٠٠ شخص منذ آذار/مارس ٢٠١٢ (حوالي ٢٩٢ ٧٠٠ مشرد داخليا و ١٧٥ ٣٠٠ لاجئ في موريتانيا والنيجر وبوركينا فاسو). ويوجد ما يقارب ٧٥٠ ٠٠٠ شخص في حاجة إلى المساعدة الغذائية العاجلة، في حين أن ١,٣ مليون آخرين يعانون من انعدام الأمن الغذائي. ويوجد ما يقرب من ٤ ملايين شخص بحاجة إلى المساعدة في مجالي المياه والصرف الصحي في جميع أنحاء البلاد، في حين يوجد مليوناً شخصاً في حاجة إلى الدعم الصحي، كما يوجد ٢٠٠ ٠٠٠ طفل لا يحصلون على التعليم. وتستمر العمليات العسكرية وحوادث الألغام والعنف من قبل الجماعات المسلحة في خلق بيئة شديدة التقلب.

٧ - وفي ميانمار، أدى العنف الطائفي الذي اندلع في ولاية راكين في حزيران/يونيه وتشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢ في وفاة ١٦٧ شخصا وإصابة ٢٢٣ آخرين وتدمير ١٠ ١٠٠ من المباني الخاصة والعامة والدينية. وحتى ٢٧ آذار/مارس ٢٠١٣، ظل ١٢٥ ٠٠٠ شخص مشردين، وظل حظر التجول مطبقاً في تسعة مواقع. واندلعت أعمال عنف بين الطوائف

أيضا في ميكتيلا، في منطقة ماندالاي، يوم ٢٠ آذار/مارس عام ٢٠١٣، مما أدى إلى مقتل ٤٤ شخصا وتشريد أكثر من ١٢ ٠٠٠ شخص. وفي جمهورية أفريقيا الوسطى، تسبب القتال منذ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢ في تشريد ما يربو على ٢٢٢ ٠٠٠ شخص حتى ٧ أيار/مايو ٢٠١٣ (١٧٣ ٠٠٠ من المشردين داخليا و ٤٩ ٠٠٠ من اللاجئين إلى جمهورية الكونغو الديمقراطية، وجمهورية الكونغو، والكاميرون، وتشاد).

٨ - وشهدت الفترة المشمولة بالتقرير أيضا اشتداد حدة حالات الطوارئ والتراعات المعقدة القائمة، مما تسبب في مزيد من التشرد. وفي ٣١ آذار/مارس ٢٠١٣، كان هناك ما يقرب من ٢,٦ مليون من المشردين داخليا في جمهورية الكونغو الديمقراطية، منهم ١,٦ مليون في مقاطعتي كيفو، نتيجة القتال بين القوات الحكومية والجماعات المسلحة مثل حركة ٢٣ آذار/مارس. وتوسع النزاع أيضا في مقاطعتي مانيمبا وكاتانغا، ونجم عنه تكرار الآثار الإقليمية بسبب وصول موجات من اللاجئين الكونغوليين إلى رواندا وأوغندا. وقد أدى القتال بين القبائل والتراع بين الجماعات المسلحة والقوات المسلحة السودانية في دارفور (السودان) إلى التشريد الداخلي لما يقرب من ٢٣٧ ٠٠٠ شخص، وتدفق ما يقدر بنحو ٢٧ ٠٠٠ لاجئ إلى تشاد. وفي السودان أيضا، استمر النزاع بين حكومة السودان والحركة الشعبية لتحرير السودان - قطاع الشمال، في ولايتي جنوب كردفان والنيل الأزرق، مما أسفر عن نحو ١,٣ مليون مشرد، منهم ٣٢ ٠٠٠ لاجئ في إثيوبيا و ١٩٧ ٠٠٠ لاجئ في جنوب السودان.

٩ - ويستضيف جنوب السودان ٢٧ ٨٠٠ لاجئ من جمهورية الكونغو الديمقراطية وإثيوبيا وجمهورية أفريقيا الوسطى. وفي ولاية جونقلي، جنوب السودان، تشرد ما يربو على ١٢ ٤٠٠ شخص بسبب القتال بين القبائل منذ بداية عام ٢٠١٣، ويعتقد أن عشرات الآلاف غيرهم تضرروا في مناطق يتعذر الوصول إليها. وما زال هناك أكثر من مليون لاجئ صومالي في القرن الأفريقي (أكثر من ٤٩٢ ٠٠٠ في كينيا وأكثر من ٢٤٠ ٠٠٠ في إثيوبيا) و ١,١ مليون مشرد داخليا في الصومال.

١٠ - وأدى القتال بين القبائل في اليمن إلى تشريد ٣٨ ٥٠٠ شخص آخرين في الشمال (حجة) خلال عام ٢٠١٢. وما زال ما يربو على ٣٤٤ ٠٠٠ شخص مشردين في جميع أنحاء البلاد. وفي حين أن أكثر من ٨٠ في المائة من المشردين داخليا في الجنوب قد عادوا إلى ديارهم، فإن شمال البلاد لم يشهد سوى عودة على نطاق ضيق، حيث ما زال ما يقرب من ٣٢٢ ٤٥٠ شخص مشردين. ويستضيف اليمن ٢٤٢ ٠٠٠ لاجئ، ما يقرب من ٩٥ في المائة منهم من الصومال، فضلا عما يقدر بنحو ١٠٠ ٠٠٠ مهاجر، معظمهم من إثيوبيا.

وتسببت أعمال العنف القبلية والتراعات المسلحة في جميع أنحاء مينداناو، الفلبين، في تشريد ١٥٠.٠٠٠ شخص على الأقل في عام ٢٠١٢.

١١ - وفي أفغانستان، استمر النزاع المسلح الذي طال أمده في تشريد الناس، وظل يؤثر على عودة اللاجئين. ويوجد حوالي ٥٣٤.٠٠٠ شخص مشرد داخليا بسبب النزاع في أفغانستان، إذ تشرد ما يربو على ٨١.٠٠٠ شخص في الفترة المشمولة بالتقرير وحدها. ووفقا لما ذكرته المفوضية، يعيش ما يقرب من ٢,٥ مليون لاجئ أفغاني في باكستان وجمهورية إيران الإسلامية. وفي عام ٢٠١٢، عاد أكثر من ٩٤.٣٠٠ لاجئ إلى أفغانستان، وما يقرب من ٨٣.٠٠٠ من باكستان، و ١٤.٨٠٠ من جمهورية إيران الإسلامية، في إطار برنامج العودة الطوعية إلى الوطن بمساعدة المفوضية (مما يمثل زيادة بنسبة ٦٢ في المائة عما حدث في عام ٢٠١١). ومع ذلك، فهناك عدد من أوجه عدم اليقين الأمنية والسياسية المتصلة بالعملية الانتقالية الجارية من المرجح أن تستمر في عرقلة عمليات العودة وأن تحد من قدرة البلد على استيعاب العائدين.

١٢ - وفي باكستان، أدى تصعيد الأعمال العدائية في وادي تيراه الواقع في المناطق القبلية الخاضعة للإدارة الاتحادية في آزار/مارس ٢٠١٢ إلى موجة جديدة من التشريد. وفي ٧ أيار/مايو ٢٠١٣، كانت المفوضية قد سجلت نحو ٨٠.٠٠٠ شخص من المشردين حديثا. وفي حين ظلت هناك عمليات عودة كبيرة كل عام، فما زال يوجد نحو مليون شخص مشرد في خيبر بختونخوا والمناطق القبلية الخاضعة لإدارة الحكومة الاتحادية.

١٣ - وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢، قتل ١٠٠ مدني فلسطيني و ٤ مدنيين إسرائيليين في أسوأ اندلاع لأعمال العنف في النزاع الإسرائيلي - الفلسطيني منذ عملية الرصاص المصبوب في عام ٢٠٠٩. وعلى الرغم من بعض التعديلات التي أجرتها السلطات الإسرائيلية في السنوات الأخيرة، ما زال الحصار المفروض على قطاع غزة، والذي يدخل الآن سبته السابعة، يتسبب في ارتفاع مستويات البطالة وانعدام الأمن الغذائي، مما يجعل غالبية السكان في غزة معتمدين على المعونات. وقد ازداد باطراد منذ عام ٢٠٠٩ عدد عمليات الهدم والتشريد في المنطقة "جيم" بالضفة الغربية، في الأراضي الفلسطينية المحتلة. وفي عام ٢٠١٢، تم تشريد ٨٨٦ فلسطينيا وهدم ٥٩٨ مبنى يمتلكها فلسطينيون. وحتى ١٥ نيسان/أبريل ٢٠١٣، هُدم ١٥٦ مبنى في عام ٢٠١٣، مما أدى إلى تشريد ٣٠٩ أشخاص.

١٤ - وقد حدث بعض التقدم الإيجابي، رغم أنه مؤقت، في مفاوضات السلام وعودة المشردين في العديد من البلدان. وفي ٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢، توصلت حكومة الفلبين وجبهة تحرير مورو الإسلامية، وهي أكبر جماعة متمردة إسلامية في البلد، إلى اتفاق

سلام تاريخي يضع إطارا لاتفاق سلام نهائي يرمي إلى إنهاء أربعة عقود من النزاع المسلح الذي راح ضحيته ١٢٠ ٠٠٠ شخص. وفي اليمن، عاد إلى أبين حوالي ١٤٣ ٠٠٠ شخص ممن كانوا قد نزحوا بسبب القتال في الجنوب منذ منتصف عام ٢٠١١ حتى منتصف عام ٢٠١٢، لكنهم يواجهون وضعاً صعباً بسبب الأضرار الواسعة النطاق التي لحقت بالمباني والهياكل الأساسية المدنية، والألغام الأرضية والذخائر غير المنفجرة، والافتقار إلى سبل العيش والخدمات، وضعف سيادة القانون والأمن. وفي ١٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢، بدأت مفاوضات السلام بين حكومة كولومبيا والقوات المسلحة الثورية الكولومبية في أوصلو، واستمرت في هافانا. ومع ذلك، منذ تم الإعلان عن المحادثات، تُظهر الأرقام اتجاهها تصاعدياً في الأعمال العدائية والهجمات على الهياكل الأساسية.

باء - الكوارث المرتبطة بأخطار طبيعية

١٥ - خلف إعصار بوبا الذي أصاب شرق جزيرة مينداناو، بالفلبين، في ٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢ أكبر خسارة في الأرواح نجمت عن كارثة طبيعية في عام ٢٠١٢. وتفيد مصادر حكومية أن ٩٠٠ ١ شخص على الأقل قد لقوا مصرعهم أو أصبحوا في عداد المفقودين وأن نحو ٢٣٣ ٠٠٠ منزل قد لحقت بها أضرار. وتضرر من جراء الإعصار أكثر من ٦,٢ ملايين شخص، منهم أكثر من ٩٣٤ ٠٠٠ شخص أصبحوا بلا مأوى. ومع ذلك يسود اعتقاد واسع النطاق بأن تدابير التأهب للكوارث، بما في ذلك الإنذار المبكر وعمليات الإجلاء الوقائية وتوفير المخزونات الأساسية في المواقع مسبقاً، وإتاحة العاملين المدربين في مجال الاستجابة، يعود لها الفضل في إنقاذ عدد من الأرواح خلال إعصار بوبا يفوق عدد من أنقذوا خلال عاصفة واشي المدارية التي أصابت الفلبين في عام ٢٠١١. هذا رغم أن سرعة رياح إعصار بوبا فاقت ثلاث مرات سرعة رياح عاصفة واشي المدارية وكمية الأمطار التي هطلت خلالها كانت ضعفي الكمية التي هطلت خلال عاصفة واشي.

١٦ - ومع أن آسيا كانت القارة التي شهدت أكبر عدد من الكوارث الطبيعية وأفدح خسائر في الأرواح في عام ٢٠١٢، فإن الأمريكتين تكبدتا ٦٣ في المائة من الخسائر الاقتصادية. ويعزى ذلك أساساً إلى إعصار ساندي الذي ضرب الساحل الشرقي للولايات المتحدة الأمريكية ومنطقة البحر الكاريبي في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢، خلفاً أضراراً تجاوزت قيمتها ٥٠ بليون دولار، والجفاف الذي ألحق أضراراً بما نسبته ٦٢ في المائة من كتلة اليابسة من البر الرئيسي للولايات المتحدة، مسبباً خسائر قدرت بمبلغ ٢٠ بليون دولار.

١٧ - ولا يزال أكثر من ١٨ مليون نسمة في منطقة الساحل، بمن فيهم نحو ١,١ مليون طفل معرض لخطر سوء التغذية الحاد، متضررين من الجفاف الذي تستفحل آثاره بسبب

الفقر المزمن وانخفاض الإنتاجية الزراعية وارتفاع أسعار الأغذية. وقد مكن الإنذار المبكر والإسراع بتعبئة الأموال من التعجيل بالعمل الإنساني في تسعة بلدان، مما خفف من الآثار الإنسانية لتلك الأضرار. ففي الفترة ما بين حزيران/يونيه وأيلول/سبتمبر ٢٠١٢، على سبيل المثال، تلقى نحو ٥ ملايين شخص مساعدة غذائية كل شهر. وخلال عام ٢٠١٢، سُجل دخول نحو ٩١٥ ٠٠٠ طفل إلى مراكز التغذية العلاجية في شتى أرجاء منطقة الساحل.

١٨ - وتعرضت نيجيريا لأشد فيضانات شهدتها البلد منذ أكثر من ٤٠ عاما، خلفت، وفقا لما ذكرته الحكومة، وفاة ٣٦٣ شخصا، و ٢,١ من المشردين داخليا المسجلين، وتضرر منها نحو ٧,٧ ملايين شخص. وأصاب باكستان من جديد فيضانات واسعة النطاق تضرر منها نحو ٥ ملايين شخص وتسببت في وفاة ٤٧٣ شخصا وإصابة ٢ ٩٠٠ بجروح وتضرر ٤٦٦ ٠٠٠ منزل. وقد كانت أقاليم بلوشستان والبنجاب والسند أكثر الأقاليم تضررا. واجتاحت الهند أيضا فيضانات أسفرت عن وفاة أكثر من ١٠٠ شخص وتشريد أكثر من مليوني شخص في منطقة أسام في تموز/يوليه ٢٠١٢. وفي أفغانستان، سُجل، خلال الفترة المشمولة بالتقرير، عدد من الكوارث الطبيعية بدرجات مختلفة تضرر منها ٢٨٠ ٠٠٠ شخص وأدت إلى تدمير ٣٥ ٠٠٠ منزل أو إلحاق أضرار بها.

١٩ - وأدى الزلزال الذي ضرب جمهورية إيران الإسلامية في ١١ آب/أغسطس ٢٠١٢ إلى وفاة أكثر من ٣٠٠ شخص، وكان أشد الزلازل تدميرا في الفترة المشمولة بالتقرير. وفي ٢٠ نيسان/أبريل ٢٠١٣، ضرب زلزال بلغت قوته ٧ درجات مدينة يان في مقاطعة سيشوان في الصين. وفي ٢٣ نيسان/أبريل ٢٠١٣، جرت الإفادة بوفاة ١٩٣ شخصا وإصابة ١٢ ٢٠٠ آخرين بجروح. وذكرت إدارة الشؤون المدنية لمقاطعة سيشوان أن نحو مليوني شخص في ١٥٥ محلية قد تضرروا من الزلزال.

ثالثا - التقدم المحرز في تنسيق المساعدة الإنسانية

ألف - تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية

القدرات والتنسيق في الميدان

٢٠ - في عام ٢٠١٢، اتفق الأعضاء الأساسيون في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات على خطة عمل توجز المسؤوليات المحددة عن تنفيذ توصيات جدول أعمال اللجنة من أجل التحول الرامية إلى تحسين قيادة المساعدة الإنسانية وتنسيقها وخضوعها للمساءلة على صعيدي المقر والميدان. وكفلت البعثات المشتركة بين الوكالات الموفدة إلى تشاد، وميانمار، وجنوب السودان، إجراء اختبار ميداني للسياسات والإجراءات الجديدة وحددت الممارسات

الجيدة التي يمكن تطبيقها على بلدان أخرى. واتفق في نهاية عام ٢٠١٢ على خمسة بروتوكولات من جدول أعمال اللجنة من أجل التحول، فيما تقرر أن يتفق على ثلاثة بروتوكولات أخرى في عام ٢٠١٣. وهي بروتوكولات توفر توجيهها عمليا للموظفين الميدانيين لدعم تحسين العمل الجماعي في حالات الطوارئ الإنسانية^(١).

٢١ - وسعياً إلى كفالة توافر القيادة المناسبة للشؤون الإنسانية عند ظهور حالة طارئة واسعة النطاق، وضعت قائمة تضم أسماء ١٨ مرشحاً مقبولا من الأمناء العامين المساعدين ومرشحين برتبة مدير من ست وكالات تابعة للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات يكونون جاهزين للانتشار في غضون ٧٢ ساعة للإشراف على أزمة واسعة النطاق. وتظل القيادة الفعالة مسألة حاسمة الأهمية في حالات الطوارئ الإنسانية. ففي عام ٢٠١٢ شغلت ١٢ وظيفة لمنسقين مقيمين ومنسقين للشؤون الإنسانية من مجموعة المنسقين المقيمين، وهي قائمة بأسماء المرشحين المقبولين ممن يستوفون الخبرة في مجال قيادة الأعمال الإنسانية ويحظون بتأييد اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات. ولتقديم مزيد من الدعم لمنسقي الشؤون الإنسانية الذين يتولون مهام للمرة الأولى، استحدث برنامج توجيهي، يشمل كبار المنسقين المقيمين/منسقي الشؤون الإنسانية المستوفين للخبرة اللازمة والمتمتعين بالقدرة على إسداء المشورة بشأن المسائل الإدارية والهيكليّة والاستراتيجية. وإنشاء آلية الاستجابة السريعة المشتركة بين الوكالات سيوفر دعماً إضافياً لإيفاد كبار موظفي المساعدة الإنسانية وذوي الخبرة فيها عقب وقوع أزمة إنسانية.

٢٢ - وفي عام ٢٠١٢، تواصلت الجهود المبذولة لتحسين تحقيق الأمم المتحدة وشركائها نتائج جماعية من خلال آليات التنسيق الفعال. وأشارت دراسة استقصائية وتحليل للمجموعات التي تم تفعيلها في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢ في ٢٥ بلداً إلى أن ٧٨ في المائة من المجموعات لديها الآن خطط استراتيجية وأن ٨١ في المائة من المجموعات أجرت تقييماً منسقاً للاحتياجات. ولا يزال توسيع نطاق مشاركة الحكومات والجهات الفاعلة الوطنية المناسبة، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية، في المجموعات، مسألة ذات أولوية. وفي الوقت الراهن، تشارك حكومات في ٧٥ في المائة من المجموعات فيما تشارك منظمات غير حكومية وطنية في ٩٠ في المائة من المجموعات المنشأة. وتجري استعراضات منتظمة لأداء المجموعات للتأكد من أنها لا تزال ذات جدوى في الحالات الناشئة ومتوافقة مع الهياكل الوطنية، عند

(١) لجنة الصليب الأحمر الدولية، والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، وهما ليسا من أعضاء اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، لكنهما من مدعويها الدائمين للمشاركة في أعمالها، ليسا من الموقعين على بروتوكولات جدول أعمال اللجنة من أجل التحول لعام ٢٠١٢، حفاظاً على استقلالهما، رغم دعمهما التام لعملية جدول الأعمال من أجل التحول.

الاقتضاء. ففي بوروندي، على سبيل المثال، توقف العمل رسمياً بنظام المجموعات في آب/أغسطس ٢٠١٢، مما يعكس انخفاضاً في احتياجات الطوارئ. ويقدم الدعم الآن عن طريق قطاعات تتولى الحكومة قيادتها.

٢٣ - ولمواصلة تنفيذ التزامات اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بهدف تحسين المساءلة تجاه السكان المتضررين، بطرق منها توسيع نطاق الشفافية، وآليات تقديم الملاحظات والشكاوى، والمشاركة في تصميم البرامج، والرصد والتقييم، اتخذ عدد من وكالات الأمم المتحدة خطوات لتحسين دمج هذه العناصر في برامج وسياساته. ففي باكستان، على سبيل المثال، أنشأ برنامج الأغذية العالمي، بالتعاون مع منظمة الشفافية الدولية، نظاماً مباشراً لتقديم الملاحظات والشكاوى، يتيح للسكان المحليين، القيام بذلك، استخدام الهواتف المحمولة والبريد الإلكتروني والبريد العادي. ويستجيب النظام للشكاوى والشواغل ويقدم معلومات عن المساعدة المتاحة، مما يساعد برنامج الأغذية العالمي على جعل ما يضعه من برامج مستتباً وخاضعاً للمساءلة ومستجيباً للاحتياجات. وقد بدأ البرنامج تكرار هذا النموذج في بلدان أخرى، منها أفغانستان وسري لانكا والفلبين وكينيا.

٢٤ - وفي عام ٢٠١٣، ستواصل اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات الاستفادة من التزامها بتعزيز التأهب القطري. فهي تعمل حالياً على وضع إطار مشترك لبناء القدرات من أجل التأهب لحالات الطوارئ، سيجتمع بين الجهود التي تبذلها المنظمات الإنسانية والإنمائية على المستوى القطري لتنمية قدرات الحكومات الوطنية والمحلية والمجتمعات المحلية على التحسب لحالات الطوارئ والتأهب لها، ودعم تلك القدرات وتكملها.

٢٥ - ولا يزال تعزيز التأهب القانوني أمراً أساسياً لتقديم المساعدة الإنسانية في الوقت المناسب. وقد اعتمدت المكسيك وناميبيا ترتيبات قانونية جديدة تستند إلى المبادئ التوجيهية لتسهيل العمليات الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي في حالات الكوارث وتنظيمها على الصعيد الوطني ولدى أكثر من اثنتي عشرة دولة تشريعات ذات صلة بالموضوع هي قيد النظر حالياً. وتدعو الحاجة إلى أن يضع مزيد من الدول قواعد وإجراءات واضحة لتفادي أكثر المشاكل التنظيمية شيوعاً، مثل حالات التأخر في إصدار تصاريح الدخول لموظفي الإغاثة والسلع والمعدات والنقل والثغرات الرقابية فيما يتعلق بنوعية ومدى ملائمة المساعدة الواردة في إطار عمليات استجابة كبيرة على الصعيد الدولي. ويمكن أن تساعد المبادئ التوجيهية المذكورة والقانون النموذجي المرفق بها الدول على التحسب لهذه المشاكل وتجنبها.

توسيع نطاق الشراكات

٢٦ - خلال الفترة المشمولة بالتقرير، واصلت الأمم المتحدة تعزيز شراكاتها على الصعيد العالمي والإقليمي والوطني. ففي أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، ما برحت الأمم المتحدة تدعم ٢٩ بلدا ومنظمة إقليمية في إطار عملية تعزيز الشراكات الإنسانية الدولية بقيادة الدول الأعضاء. وتتوخى الشراكات تعزيز الشفافية والمساءلة في تعبئة الموارد والرفع من مستوى إدارة المعلومات وتعزيز التنسيق على جميع المستويات عن طريق النهوض بالتحالفات بين الإدارات الحكومية التي تتولى المسؤولية عن المساعدة الإنسانية، والقطاع الخاص، والمجتمع المدني.

٢٧ - وفي إطار شراكة مع الجماعات الاقتصادية الإقليمية الأفريقية، تعمل الأمم المتحدة مع الشركاء الأفريقيين على وضع قوائم المرشحين المقبولين لحالات الطوارئ، وتعزيز شبكات مديري الكوارث، ونشر أفرقة الاستجابة السريعة، وصرف أموال المساعدة الإنسانية، وتحسين إدارة المعلومات ذات الصلة بالآزمات. ودعم مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية إدارة الشؤون الإنسانية التابعة لمنظمة التعاون الإسلامي، بطرق منها الاضطلاع بأعمال التوعية وبناء القدرات بالتعاون مع منظمات غير حكومية، بالإضافة إلى إيفاد بعثة شراكة مشتركة إلى مالي والنيجر وبوركينا فاسو. وفي منطقة آسيا والمحيط الهادئ، أعلن مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية عن صدور دليل مديري الكوارث لمنطقة آسيا والمحيط الهادئ، الذي يرمي إلى توفير المساعدة للمنظمات الوطنية المعنية بإدارة الكوارث فيما يتعلق بالخدمات والأدوات المتاحة على الصعيد الدولي لدعم قدراتها على الاستجابة والتأهب لها.

٢٨ - وتعززت أيضا المشاركة على الصعيدين العالمي والاستراتيجي في مجال السياسات العامة والقضايا التشغيلية. ففي أيار/مايو ٢٠١٢، نظمت حكومة تركمانستان ومنظمة التعاون الإسلامي ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، المؤتمر الوزاري الدولي بشأن اللاجئين في العالم الإسلامي. ولاحظ المؤتمر أن معظم اللاجئين في العالم تستضيفهم الدول الأعضاء في منظمة المؤتمر الإسلامي، واعتمد إعلان عشق أباد الذي بحث المجتمع الدولي على أن يقوم، بالتعاون مع المفوضية ومنظمات دولية معنية أخرى، بمضاعفة الجهود المبذولة لمعالجة الأسباب الجذرية لحالات اللجوء. وواصلت الدول الأعضاء ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية أيضا تحسين الحوار بشأن القضايا الإنسانية، بطرق منها الحوار غير الرسمي بشأن الشراكة الإنسانية، الذي تشترك السويد والبرازيل في رئاسته، والحوار بشأن الاستجابة للكوارث، وهو مبادرة مشتركة بين سويسرا ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، والمجلس الدولي للمؤسسات الخيرية.

تمويل الأنشطة الإنسانية

٢٩ - في عام ٢٠١٢، ساهم ما لا يقل عن ١٠٠ بلد، فضلا عن منظمات القطاع الخاص والأفراد، في تقديم تمويل بمبلغ مجموعه ١٢,٧ بليون دولار^(٢) ضمن إطار عملية النداءات الموحدة وخارجه. وقد مثل ذلك انخفاضا عاما بالمقارنة مع السنوات الأخيرة يمكن عزوه إلى عدم وقوع كوارث طبيعية "كبرى". وكان التمويل من خلال عملية النداءات الموحدة سواء بالقيم المطلقة أو بالنسبة إلى متطلبات النداء الموحد مماثلا لتمويل عام ٢٠١١: تم تدبير ٥,٦ بلايين دولار من المبلغ المطلوب وقدره ٨,٩ بلايين دولار (٦٣ في المائة) في كلتا السنتين.

٣٠ - وساهمت الدول الأعضاء والقطاع الخاص بمبلغ ٤٢٧ مليون دولار في شكل تعهدات مالية وتبرعات للصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ. ومكنت هذه المساهمات، بالإضافة إلى الأموال المحولة من آلية القروض التابعة للصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ والأموال المرحلة من عام ٢٠١١، منسق الإغاثة في حالات الطوارئ من تخصيص نحو ٤٨٥ مليون دولار لتنفيذ الأنشطة المتعلقة بإنقاذ الأرواح في حالات الطوارئ في ٤٤ بلدا وإقليما، وهو أعلى مبلغ سنويا خصص منذ إنشاء الصندوق في عام ٢٠٠٦.

٣١ - وتلقت الصناديق المشتركة القطرية، أي الصناديق المشتركة للأنشطة الإنسانية وصناديق مواجهة الطوارئ، ما مجموعه ٤٧٢ مليون دولار في شكل مساهمات من المانحين في عام ٢٠١٢. وتم هذا العام إنشاء صناديق مشتركة قطرية جديدة في جنوب السودان والجمهورية العربية السورية. واستحدثت الصناديق الإنسانية المشتركة في عام ٢٠٠٦ لتوفير تمويل في الوقت المناسب ويمكن التنبؤ به للاحتياجات الإنسانية الأكثر إلحاحا على النحو المحدد في عملية النداء الموحد. وفي عام ٢٠١٢، وصلت التبرعات المقدمة للصناديق الخمسة المشتركة للأنشطة الإنسانية مبلغا غير مسبوق قدره ٣٨٦ مليون دولار، وخصص ٥٨ في المائة من مجموع الأموال للمنظمات غير الحكومية.

٣٢ - وفي عام ١٩٩٧، أنشئت صناديق مواجهة الطوارئ بغرض توفير المساعدة الإنسانية لاحتياجات الطوارئ الجديدة وغير المتوقعة عن طريق تقديم الدعم إلى المنظمات الدولية والوطنية غير الحكومية. وتوجد حاليا صناديق لمواجهة الطوارئ تمارس نشاطها في ١٣ بلدا. وفي عام ٢٠١٢، تلقت الصناديق مبلغ ٨٦ مليون دولار في شكل مساهمات، وخصصت ٧٠ في المائة من ذلك المبلغ للمنظمات غير الحكومية. وتوصل تقييم عالمي لصناديق مواجهة

(٢) وفقا لسجلته نشرة Financial Tracking Service حتى ٣ نيسان/أبريل ٢٠١٣ على الموقع <http://fts.unocha.org/>

الطوارئ أجري خلال الفترة المشمولة بالتقرير إلى أن الصناديق، رغم محدودية حجمها نسبياً، يمكن أن يكون لها دور قيم في هيكل تمويل الأنشطة الإنسانية.

٣٣ - ومن أجل تحسين الاستجابة الإنسانية للأزمات التي طال أمدها وتعزيز استجابة تسهم في بناء قدرة المجتمعات المحلية الضعيفة على التكيف مع الأزمات، يجري حالياً تجريب عمليات نداءات موحدة جديدة متعددة السنوات. وفي عام ٢٠١١، تم إطلاق عملية نداء موحدة مدتها ثلاث سنوات لصالح كينيا، وفي عام ٢٠١٣ أطلقت عملية جديدة مدتها ثلاث سنوات لفائدة الصومال وتضمنت أهدافاً وغايات مرحلية تتلاءم مع السياق القطري وتتبع نهجاً ثنائي المنحى يركز على تدخلات إنقاذ الحياة ومبادرات بناء القدرة على التكيف. وستؤدي عمليات النداءات الموحدة المتعددة السنوات إلى تحسين التخطيط للمرحلة الانتقالية وتمويلها والمساهمة في تحسين الاتساق بين المساعدة الإنسانية والبرمجة الإنمائية. ويمكن النظر في استخدام عمليات النداءات الموحدة المتعددة السنوات للتعامل مع الأزمات الأخرى التي طال أمدها! والتي من غير المحتمل أن تتغير الأحوال فيها بشكل كبير على مدى فترة ممتدة من الوقت.

إدارة المعلومات وتقييم الاحتياجات

٣٤ - استجابة للزيادة في حجم ونطاق البيانات المنتجة في حالات الطوارئ الإنسانية، تم الاضطلاع بأعمال هامة في إطار النظام الإنساني الدولي لوضع توجيهات بشأن أفضل الممارسات التي يستند إليها في تقييم الاحتياجات وإدارة المعلومات التي يقوم عليها هذا التقييم. وهناك أيضاً زيادة في الوعي بأهمية تقييم الاحتياجات وإدارة المعلومات والممارسات الجيدة المرتبطة بهما. فعلى سبيل المثال، قام كل من مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) باستحداث استراتيجيات لإدارة المعلومات، ولاقى إطلاق التوجيهات العملية لإجراء تقييمات منسقة في حالات الأزمات الإنسانية، الصادرة عن اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات المعنية بإعادة التعمير والتأهيل لفترة ما بعد الحرب والكوارث، استجابة إيجابية حيث طلبت الحكومات المضيفة والأفرقة القطرية للمساعدة الإنسانية المساعدة في تكييف وتنفيذ المبادئ التوجيهية. وقد أدى إطلاق بوابة humanitarianresponse.info والبوابات الشبكية الإقليمية للمفوضية المعنية بالاستجابة لمطالبات اللاجئين (<http://data.unhcr.org>) إلى تيسير وصول الجهات الفاعلة في مجال المساعدة الإنسانية إلى المعلومات التشغيلية والموارد ذات الصلة.

٣٥ - وقد أحرز تقدم في وضع توجيهات بشأن تحسين إدارة المعلومات، ولكن لا تزال هناك تحديات قائمة في سبيل وضع هذه التوجيهات موضع التنفيذ على المستوى التشغيلي.

فالطلب على القدرات المتمتعة بالمهارات الفنية اللازمة للاضطلاع بتقييمات فعالة للاحتياجات وإدارة المعلومات في الميدان يفوق المعروض منها حاليا إلى حد بعيد. ولئن كان يجري بذل الجهود لمعالجة هذه المسألة، فإنه يمكن بذل المزيد من الجهود لبناء قدرة الحكومات والمنظمات المحلية غير الحكومية على إدارة المعلومات. ويتطلب بناء قاعدة أدلة غنية بالبيانات الوصول المادي إلى مناطق الاحتياجات الإنسانية، وإمكانية الوصول إلى البيانات التي سبق جمعها وتوافق مجموعات البيانات ليتسنى التحليل الشامل للبيانات، وهي مسائل ما زالت تشكل جميعا تحديا في كثير من حالات الطوارئ.

٣٦ - يهاب بالمنظمات المشاركة في الأعمال الإنسانية أن تتبع، عند قيامها بتنظيم بياناتها، معايير البيانات ومن قبيل معايير مجموعات البيانات التشغيلية المشتركة الخاصة باللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات؛ وأن توفر إمكانية الوصول المطلق إلى البيانات عندما تسمح بذلك الشواغل المتعلقة بالحماية والأمن. ومن شأن هذه التدابير أن تيسر تصنيف مجموعة واسعة النطاق من البيانات في شكل سلسلة من المنتجات الإعلامية التي يسهل التعامل معها وتستهدف صناع القرار في حالات الطوارئ. وسوف تدعم هذه المنتجات بشكل مباشر الجهات المستجيبة الوطنية والدولية والمجتمعات المحلية المتضررة في الاستعداد للأزمات والاستجابة لها.

تحسين العمل الإنساني للجميع

٣٧ - لا تؤثر الأزمات الإنسانية على جميع الأشخاص بصورة متساوية. ولكي يكون العمل الإنساني فعالا يجب أن يكون قائما على فهم للاحتياجات المختلفة للنساء والفتيات، والفتيان والرجال، والأشخاص ذوي الإعاقة والمراهقين والمسنين لضمان المساواة في الوصول إلى الخدمات والاستفادة منها.

٣٨ - ويعتبر مؤشر المساواة بين الجنسين للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات أداة عملية تصنف مشاريع النداءات الموحدة بحسب مدى قدرتها على كفالة إدماج الاحتياجات المختلفة للنساء والفتيات والفتيان والرجال في البرامج الإنسانية. وفي عام ٢٠١٣، تم تطبيق مؤشر المساواة بين الجنسين للجنة الدائمة في ١٦ من عمليات النداءات الموحدة وخمسة صناديق مشتركة قطرية. واعتبر ٥٢ في المائة من المشاريع قادرا على الإسهام إسهاما كبيرا في تحقيق المساواة بين الجنسين. ونظرا لأن مؤشر المساواة بين الجنسين لم يصبح إلزاميا في عمليات النداءات الموحدة إلا منذ عام ٢٠١٢، سيكون من المهم ضمان تنفيذ الجهود الرامية إلى إدماج الشواغل الجنسانية في تصميم المشاريع ورصدها من أجل كفالة استفادة النساء والفتيات والفتيان والرجال من البرامج الإنسانية على قدم المساواة.

٣٩ - وفي حالات الطوارئ الإنسانية يمكن أن يتعرض الأشخاص لزيادة خطر العنف الجنساني حيث إن المؤسسات والنظم التي توفر الحماية المادية والاجتماعية قد يتم إضعافها أو تدميرها. وغالبا ما تتفكك الأسر والمجتمعات المحلية، وهو ما يمكن أن يؤدي إلى المزيد من انهيار نظم الدعم المجتمعية وآليات الحماية القائمة. وكثفت اللجنة الدائمة الجهود الرامية إلى تعزيز مكافحة العنف الجنساني والتصدي له في حالات الطوارئ الإنسانية. وتم نشر فريق جديد للاستجابة السريعة في ١٨ بعثة في ١٤ حالة من حالات الطوارئ الإنسانية لدعم الجهات الفاعلة في مجال المساعدة الإنسانية في كفالة إدراج الإجراءات الرامية إلى منع ومواجهة العنف الجنساني في جميع برامجها القطاعية. ويمكن أن تقوم الحكومات والمنظمات الإنسانية بالمزيد لتقديم وتمويل برامج محددة تعالج الشواغل المتعلقة بالعنف الجنساني، بما في ذلك إسداء المشورة، وإيصال المساعدة إلى الذين تعرضوا له وتوفير سبل السلامة للنساء والفتيات في حالات الطوارئ الإنسانية.

٤٠ - وقد أحرزت وكالات الأمم المتحدة أيضا تقدما في إدماج احتياجات الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل الإنساني. فعلى سبيل المثال، اعتمدت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين المبادئ التوجيهية التشغيلية الخاصة بها بشأن "العمل مع الأشخاص ذوي الإعاقات في حالات الزواج القسري"، وهي بصدد تقديم الدعم التقني للعمليات القطرية التابعة لها لإدماج مسائل الإعاقة، وذلك من خلال المنظمات الشريكة. وتقوم اليونيسيف أيضا بإعداد استراتيجية متعلقة بالإعاقة تتناول مسائل المساواة بالنسبة للأشخاص ذوي الإعاقة في حالات الطوارئ الإنسانية. ومع ذلك، بينما تقوم فرادى المنظمات الإنسانية حاليا باتخاذ خطوات في هذا الصدد ثمة حاجة إلى معايير ومبادئ توجيهية تدمج بصورة منهجية احتياجات الأشخاص ذوي الإعاقة والمسنين في برامج المساعدة الإنسانية. وعلى سبيل المثال، خلصت دراسة أجرتها الرابطة الدولية لمساعدة المسنين والمنظمة الدولية للمعوقين^(٣) إلى أن ١,٦ في المائة و ٠,٧٨ في المائة فقط من المشاريع المقدمة في إطار عملية النداءات الموحدة أو النداءات العاجلة في عامي ٢٠١٠ و ٢٠١١، على التوالي اشتمل على واحد أو أكثر من الأنشطة التي تستهدف الأشخاص ذوي الإعاقة والمسنين.

٤١ - وبينما أحرز تقدم في جمع البيانات المصنفة حسب نوع الجنس والسن والإعاقة، يمكن عمل المزيد من أجل القيام بشكل منهجي بجمع وتحليل هذه البيانات ليتم الاسترشاد بها في تصميم البرامج الإنسانية وتنفيذها ورصدها.

(٣) "A Study of Humanitarian Financing for Older People and People with Disabilities, 2010-2011" (HelpAge International and Handicap International, Lyon, 2012).

باء - تعزيز التقيد بالمبادئ الإنسانية وإمكانية الوصول إلى السكان

العمل في بيئات شديدة الخطر

٤٢ - بالرغم من جهود العاملين في مجال الأنشطة الإنسانية من أجل تعزيز الأمن التشغيلي في البيئات غير الآمنة، ما زالت الهجمات التي تؤدي إلى الوفاة أو الاختطاف أو الإصابات الخطيرة تسبب خسائر فادحة لموظفي المساعدة الإنسانية. وتظهر الأرقام الأولية بقاعدة البيانات الأمنية للعاملين في مجال تقديم المعونة لعام ٢٠١٢^(٤) أن أعداد العاملين في مجال تقديم المعونة الذين قتلوا وأصيبوا بجروح خطيرة قد انخفضت بنسبة ٥٨ في المائة و ١٨ في المائة، على التوالي، مقابل متوسط السنوات العشر السابقة. وأضحت عمليات الاختطاف واستخدام الأسلحة المتفجرة في المناطق المأهولة بالسكان الوسيلة الأكثر شيوعاً لممارسة العنف ضد العاملين في مجال تقديم المعونة، حيث ازدادت عمليات الاختطاف بنسبة ٤٩ في المائة وأسفر استخدام الأسلحة المتفجرة عن مقتل ستة من العاملين في مجال تقديم المعونة، بينما أصيب ٢٣ آخرون بجراح خطيرة. وهذا يدل على اتساع نطاق القلق إزاء الآثار الإنسانية المترتبة على استخدام الأسلحة المتفجرة في المناطق المأهولة بالسكان. ومن الضروري أن تقوم الدول الأعضاء والأمم المتحدة وشركاؤها بتحديد خيارات السياسة العامة والخيارات التشغيلية التي يمكن اعتمادها لحماية المدنيين من الآثار القصيرة الأجل والطويلة الأجل لهذه الأسلحة.

٤٣ - وبالرغم من الحماية الخاصة التي يوفرها القانون الدولي الإنساني وقانون حقوق الإنسان الدولي الساري للرعاية الصحية ومقدمي الرعاية الصحية، ما زالت الهجمات أو التهديدات الموجهة ضد موظفي الرعاية الصحية، ومرافق ومركبات وخدمات الرعاية الصحية في كثير من البلدان تحول دون حصول الجرحى والمرضى على الرعاية والحماية التي يحتاجونها. وفي الفترة من كانون الثاني/يناير إلى كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢، وثقت لجنة الصليب الأحمر الدولية أكثر من ٩٢١ حادثة أثرت على تقديم الرعاية الصحية للمحتاجين. وفي ٩١ في المائة من الحوادث المسجلة، تضرر مقدمو الرعاية الصحية المحليون مباشرة من العنف الذي اتخذ أساساً شكل تهديدات.

٤٤ - وفي ضوء هذه التحديات، يتعين على العاملين في مجال الأنشطة الإنسانية، بمن فيهم موظفو الرعاية الصحية، العمل معاً على إدارة المخاطر الأمنية في أكثر البيئات تعقيداً، بوسائل من بينها التعاون مع المجتمعات المحلية في بناء القبول والثقة؛ عن طريق تنفيذ تدابير

(٤) متاحة في الموقع: <https://aidworkersecurity.org/incidents>. قد تتغير الأرقام نظراً لعدم اكتمال جمع البيانات لعام ٢٠١٢.

أمنية فعالة توازن بين حجم المخاطر ومقتضيات الواجب الإنساني؛ وتبادل المعلومات الأمنية، والأصول والخبرات فيما بين الأطراف الإنسانية الفاعلة. وتقع على عاتق الدول المضيفة مسؤولية رسمية لا لبس فيها عن سلامة وأمن العاملين في مجال تقديم المعونة. ويمكن القيام بالمزيد لتعزيز التنسيق بين الدول المضيفة والمنظمات الإنسانية لتعزيز سلامة وأمن موظفي المساعدة الإنسانية وفي الوقت نفسه الحفاظ على إمكانية إيصال المساعدات الإنسانية من أجل الوصول إلى الذين هم في أمس الحاجة إليها.

إمكانية إيصال المساعدات الإنسانية

٤٥ - ضمان قدرة المنظمات الإنسانية على الوصول إلى الأشخاص المحتاجين للمساعدة أمر أساسي لإنقاذ الأرواح. فمن الضروري، على سبيل المثال، نقل السلع والأفراد إلى حيث توجد حاجة إليهم، وكفالة استفادة الأشخاص المتضررين استفادة تامة من المساعدة والحماية المتاحتين. وفي حالات النزاع المسلح، يقضي القانون الدولي الإنساني بأن المسؤولية الأساسية عن حماية المدنيين وتلبية احتياجاتهم تقع على عاتق الطرف الذي يوجد هؤلاء المدنيون تحت سلطته. وإذا كان الطرف لا يستطيع أو لا يريد فعل ذلك، تستطيع وكالات المساعدة الإنسانية عرض خدماتها. ويجب ألا تُعتبر عروض الخدمات هذه تدخلا في الشؤون الداخلية، وألا تُرفض الموافقة على عمليات الإغاثة تعسفا. ويتعين على أطراف النزاع أن تُجيز وتيسر مرور الإغاثة الإنسانية إلى المدنيين المحتاجين للمساعدة بسرعة وبدون عرقلة. ويجب احترام هذه الالتزامات، في شتى الحالات بما في ذلك الحالات التي تكون فيها أنجع وسيلة للوصول السريع هي القيام بعمليات إنسانية تعبر خطوط المواجهة أو الحدود الدولية.

٤٦ - وتشير بيانات إطار الرصد والإبلاغ بشأن إيصال المساعدات الإنسانية التابع لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية إلى أن أكثر العراقيل أمام إيصال المساعدات في عام ٢٠١٢ وأشدّها تأثيرا على الأشخاص المتضررين كانت: (أ) القيود المفروضة على تنقل العاملين في المجال الإنساني أو السلع؛ (ب) الاشتباكات الجارية؛ (ج) التدخل في أنشطة المساعدة الإنسانية؛ (د) أعمال العنف ضد العاملين في المجال الإنساني.

٤٧ - وينبغي ألا يفرض إيصال المساعدات الإنسانية باستعمال القوة، حيث أن ارتباط العمل الإنساني بعناصر مسلحة من شأنه أن يقوض حياد تدابير التصدي ويعرقل وصول العاملين في المجال الإنساني ويعرض للخطر سلامتهم وسلامة الأشخاص المستفيدين من خدماتهم. ولذلك، يتعين التفاوض بشأن إيصال المساعدات الإنسانية على نحو مستمر مع جميع الأطراف المعنية. وتُفهم "المفاوضات بشأن المسائل الإنسانية" عموما على أنها مفاوضات تجريها الأطراف الفاعلة في المجال الإنساني مع الأطراف المعنية لتحقيق أهداف

إنسانية بحتة، مثل الوصول بهدف إجراء عمليات تقييم الاحتياجات، وتقديم المساعدة وتوفير الحماية. وينبغي، على سبيل المثال، عدم الخلط أو الربط بين المفاوضات والوساطة السياسية. وينبغي عدم تفسير التعامل مع الجماعات المسلحة غير التابعة للدول لأغراض التفاوض بشأن المسائل الإنسانية على أنه يمنح أي درجة من الشرعية السياسية لهذه الجماعات.

٤٨ - ومن بين الأمثلة على الممارسات الجيدة النهج الجديد لإيصال المساعدات الإنسانية الذي طبقته الأمم المتحدة ووكالات أخرى للمساعدة الإنسانية في أفغانستان خلال حملة مكافحة شلل الأطفال (٢٠١٢/٢٠١٣) التي تم خلالها تحصين ١١ مليون طفل. وانبى هذا النهج على زيادة المشاركة على مستوى المجتمع المحلي حتى تُلاقي الحملة تقبلاً أكبر. ونتيجة لذلك، أُدخلت تحسينات على تحليل الأوضاع المحلية، مما أدى إلى إجراء تقييمات أدق للمخاطر. والخطوة الأساسية الأخرى التي اتخذت هي زيادة إشراك جميع الأطراف في التفاوض بشأن إيصال المساعدات، ولما اقترن ذلك بتوافر معلومات آنية وأفضل جودة، عزز سلامة وأمن عاملي القطاع الصحي المشاركين في الحملة.

٤٩ - وعلى الرغم من أمثلة الممارسات الجيدة والالتزامات الواضحة التي يفرضها القانون الدولي الإنساني، كثيراً ما يتعرض إيصال المساعدات للتأخير أو العرقلة أو يُحال دونه. وفي بعض الحالات، يشكل فرض القيود على إيصال المساعدات انتهاكاً للقانون الدولي الإنساني. ويجب عمل المزيد لكفالة المساءلة عن حالات التأخير الشديد والمتعمد أو لوصول عمليات المساعدة الإنسانية أو الحيلولة دونه، وعن الهجمات ضد العاملين في المجال الإنساني، بسبل منها الإحالات إلى المحكمة الجنائية الدولية أو الملاحقات القضائية المحلية.

الحماية

٥٠ - حماية الناس من الأذى عنصر أساسي من عناصر مبدأ الإنسانية، وهو لذلك هدف أساسي لجميع الأعمال الإنسانية. وتشمل الحماية جميع الأنشطة الرامية إلى ضمان الاحترام الكامل لحقوق الأشخاص وفقاً للقانون الدولي والقانون الدولي الإنساني وقانون حقوق الإنسان وقانون اللاجئين. وهدف الحماية هو تهيئة بيئة تُحترم فيها الكرامة، وتمنع فيها أنماط محددة من الانتهاكات أو تُخفف حدة آثارها المباشرة، وتُعاد فيها ظروف الحياة الكريمة إلى نصابها.

٥١ - وتتطلب حماية الناس من الأذى استجابة شاملة للتصدي من قبل أوساط العمل الإنساني تتضمن العنصر القانوني والسياسي والتشغيلي وعنصر الدعوة. وفي الحالات التي يواجه فيها الناس انتهاكات خطيرة للقانون الدولي الإنساني وقانون حقوق الإنسان وقانون اللاجئين، لا بد أن تعمل الأطراف الفاعلة في المجال الإنساني معاً بشكل وثيق لكفالة أن

يكون التصدي منسقاً وقائماً على المبادئ. وفي هذه الحالات، يجب على الدول الأعضاء أيضاً، أن تبذل مساعٍ لدى الأطراف المعنية وتستخدم ما لديها من تأثير لتعزيز حماية المدنيين.

٥٢ - إن الصعوبات التي تواجه تأمين الحماية قد تكون شديدة بشكل خاص في حالات النزاع، ولكن الأخطار الطبيعية المفاجئة أو المتكررة يمكن أيضاً أن تُسبب أو تُفاقم مشاكل تأمين الحماية من قبيل التشريد الواسع النطاق، والعنف الجنسي، وتفريق شمل الأسر، والاتجار بالأطفال، والتفاوت في فرص الحصول على المساعدة.

٥٣ - وخلال الفترة المشمولة بالتقرير، اتخذت الدول الأعضاء، بدعم من وكالات الأمم المتحدة وغيرها من الشركاء في العمل الإنساني، خطوات لكي تعالج على نحو أفضل، الشواغل المتعلقة بالحماية، ولا سيما حماية المشردين داخلياً. وقدم المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً، تشالوكا بياني، الدعم لكينيا في وضع إطار سياسي شامل وقانون هام جدا لحماية ومساعدة المشردين داخلياً وغيرهم من الجماعات المتضررة، اعتمد في عام ٢٠١٢. واعتمدت الفلبين كذلك قانوناً بشأن حماية ومساعدة المشردين داخلياً، والعمل جارٍ في أفغانستان لوضع سياسة عامة وطنية بشأن المشردين داخلياً. وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢، بدأ سريان اتفاقية الاتحاد الأفريقي لحماية ومساعدة المشردين داخلياً في أفريقيا، وهي أول معاهدة إقليمية ملزمة قانوناً بشأن التشرد الداخلي، بعد تصديق ١٧ بلداً أفريقياً عليها. وتسري المعاهدة على التشرد الناجم عن مجموعة من الأسباب، منها النزاعات المسلحة، وانتهاكات حقوق الإنسان، والكوارث الطبيعية، وآثار تغير المناخ. وتقدم مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، بالتعاون مع الاتحاد الأفريقي واللجنة الأفريقية للقانون الدولي، الدعم حالياً لإعداد قانون نموذجي لمساعدة الدول الموقعة على الاتفاقية في تنفيذها. وينبغي أن تواصل الدول الأعضاء معالجة الشواغل المتعلقة بالحماية، بسبل منها توفير الموارد الكافية.

أثر تدابير مكافحة الإرهاب

٥٤ - ازداد، في السنوات الأخيرة، قلق المنظمات الإنسانية إزاء أثر تشريعات مكافحة الإرهاب والتدابير الأخرى التي تُجرّم تعامل المنظمات الإنسانية مع بعض الجماعات المسلحة غير التابعة للدول أو تعوق بشكل آخر العمل الإنساني القائم على المبادئ. وأصدر مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية ومجلس اللاجئين النرويجي تكليفاً بإجراء دراسة مستقلة عن أثر التدابير الوطنية لمكافحة الإرهاب على العمل الإنساني. وستشمل الدراسة استعراضاً للتشريعات الوطنية ذات الصلة، وتحليلاً للأحكام الواردة في اتفاقات التمويل التي تُحد من أنشطة العمل الإنساني أو تفرض شروطاً عليها، واستعراضاً للكيفية التي تعاملت بها مختلف الأطراف الفاعلة في المجال الإنساني مع هذه التدابير.

رابعاً - نحو إرساء نظام دولي للعمل الإنساني يتسم بمزيد من الشمولية والقابلية للتشغيل المشترك والفعالية^(٥)

٥٥ - لقد تغيرت بيئة العمل الإنساني تغيراً كبيراً منذ أن أنشأت الجمعية العامة النظام الدولي بموجب قرارها ١٨٢/٤٦. واستمر عبء العمل الإنساني في التزايد بسبب التزايدات والكوارث الناجمة عن الأخطار الطبيعية و "الأزمات المزمنة" التي يعيش خلالها الأشخاص القليلو المناعة أصلاً فترات من الضعف الشديد والحاجة الماسة للمساعدة الإنسانية. ومن المتوقع أن تستمر الأمور على هذا النحو بسبب تغير المناخ، والنمو السكاني، والتغيرات الديمغرافية الأخرى، من قبيل التوسع الحضري السريع والضغط المالي والضغط في قطاع الطاقة، والعوامل الجيوسياسية المتغيرة.

٥٦ - وفي نفس الوقت، عزز كثير من الحكومات الوطنية والأطراف الفاعلة الأخرى قدراته على إدارة الكوارث على مر السنين، بسبل منها وضع سياسات عامة ونظم جديدة على الصعيدين الإقليمي والوطني في مجال إدارة الكوارث. وأدى ذلك إلى حدوث تحول كبير في موقف المنظمات الإنسانية صوب التسليم بالدور الأكبر المنوط بالأطراف المتأثرة من حكومات وقوات عسكرية ومجتمعات محلية ومنظمات إقليمية وبلدان مجاورة، والسعي إلى مزيد من التطور في الاستعداد لحالات الطوارئ والتصدي لها. ومع تزايد عدد الدول الأعضاء التي تصل لمركز الدول ذات الدخل المتوسط، وتصبح جهات مانحة أو جهات تتبرع بمساعدات عينية، وتقدم خبراتها ودرايتها، فإنها تحدد أيضاً مصالحها وما تنتظره من النظام الدولي للعمل الإنساني. وازداد أيضاً عدد المنظمات غير الحكومية التي تقوم بعمليات في حالات الطوارئ الإنسانية، وسُجِّلَت أكبر زيادة مؤخراً في عدد الأطراف الفاعلة من بلدان جنوب الكرة الأرضية.

٥٧ - وإضافة لذلك، فإن زيادة التكنولوجيات الجديدة، بما فيها الهواتف المحمولة ووسائل التواصل الاجتماعي، وانتشارها في البلدان المتأثرة بالأزمات، يسهل على الأطراف الفاعلة والأوساط المحلية الإبلاغ عن الاحتياجات وتنظيم نفسها. وأدى هذا التغير أيضاً إلى انضمام جهات فاعلة جديدة وهامة لمجال العمل الإنساني، منها شركات محلية للاتصالات السلكية

(٥) يمكن تعريف النظام الدولي للعمل الإنساني بمفهومه الواسع على أنه شبكة الأطراف الدولية الفاعلة في المجال الإنساني المرتبطة فيما بينها من الناحية التشغيلية عن طريق إطار التنسيق الذي أنشأته الجمعية العامة في قرارها ١٨٢/٤٦ وفي قراراتها اللاحقة، ويشمل منسق الإغاثة في حالات الطوارئ واللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات وآليات للتخطيط والتمويل، والتي تعمل على أساس الالتزام بالمبادئ التوجيهية والمبادئ الإنسانية والقانون الدولي.

واللاسلكية والتزويد بخدمات الإنترنت، وحدوث تغيير جذري في أدوار جهات أخرى مثل جماعات المغترين وجماعات المتطوعين.

٥٨ - وتتطلب هذه التغيرات من النظام الدولي للعمل الإنساني مواصلة تكييف النهج الحالية لتعمل على نحو أفضل، مع الأطراف الفاعلة والمجتمعات المحلية والأطراف الفاعلة الجديدة على الصعيدين الوطني والمحلي، مثل القطاع الخاص. فعلى سبيل المثال، لدى العديد من هذه الأطراف الفاعلة أصلاً نظمها وعلمياتها للتصدي لحالات الطوارئ الإنسانية أو أنها تسعى لوضعها. ونظراً لهذه التطورات، سيكون من المهم للأمم المتحدة وشركائها أن يكونوا قادرين على العمل بهذه النظم والشبكات الجديدة لتحقيق الاستفادة القصوى من القدرات المتاحة، وتحسين مستوى التنسيق العام، وتقديم المساعدة الإنسانية معاً إلى عدد أكبر من الناس. ولتحسين هذه "القابلية للتشغيل المشترك"، قد يقتضي الأمر وضع إجراءات تشغيلية موحدة جديدة وتكميلية تتبع بين النظام الدولي للعمل الإنساني والأطراف الفاعلة الأخرى، مثل القطاع الخاص والقوات العسكرية وأوساط المتطوعين والتقنيين.

فعالية العمل الإنساني

٥٩ - يجب أن يكفل النظام الإنساني الدولي أيضاً أكبر قدر ممكن من الفعالية من أجل التصدي للتحديات الناجمة عن المشهد الإنساني المتغير. وفي حين لا يوجد تعريف متفق عليه لفعالية العمل الإنساني، هناك توافق قوي في الآراء على أن الهدف الأساسي للعمل الإنساني يتمثل في إنقاذ الأرواح والتخفيف من حدة المعاناة. وغالباً ما تناقش فعالية العمل الإنساني من حيث الشفافية والحدوى والتأهب والأداء وسرعة الاستجابة والقيمة مقابل المال والمساءلة، إزاء البلدان المتضررة والأشخاص والجهات المانحة. غير أن ما يشكل "الفعالية" يتوقف غالباً على ماهية الأزمة - الكوارث الطبيعية مقارنة بالزلازل أو حالات الضعف المزمن - ووجهة نظر الجهة المعنية (الأشخاص المتضررون، والدول المتضررة، والجهات المانحة، والمنظمات الإنسانية والجهات الفاعلة الرئيسية الأخرى).

٦٠ - وثمة حاجة إلى تطوير فهم أكبر لكيفية ترابط وجهات النظر المختلفة هذه بشأن ماهية الفعالية وكيفية انطباقها في مختلف الحالات الإنسانية. ويعد هذا الفهم هاماً لكفالة أن تساهم جميع الجهات الفاعلة في تقديم أعمال إنسانية أكثر فعالية ومن أجل تشجيع المزيد من المساءلة. وسيكون من الضروري الاستفادة من المبادرات القائمة مثل الخطة التحويلية التي وضعتها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، ومبادرة المعايير المشتركة، ومبادرة تقديم المنح الإنسانية السليمة، وكذلك من أفضل الممارسات الحالية لتحسين القدرة على الفهم.

ألف - الابتكار

لماذا نحتاج إلى الابتكار

٦١ - إن تزايد أعباء الحالات الإنسانية والنمو السريع للتكنولوجيا يطرحان فرصا جديدة للابتكار في مجال العمل الإنساني. فقد تنبأت شركة إريكسون بأنه بحلول عام ٢٠١٨ سيكون هناك ٣,٣ بلايين مشترك في الهواتف الذكية، معظمهم في بلدان العالم النامي. وتنطوي التكنولوجيات الجديدة الأخرى، من أوجه التقدم في مجال تنقية المياه أو الطاقة الشمسية أو الطباعة الثلاثية الأبعاد، على إمكانات هائلة لتغيير طريقة عمل المنظمات الإنسانية، منها مثلا، عن طريق تمكين الأشخاص في مخيمات اللاجئين من إنتاج أدوات منقذة للحياة محليا، مع استخدام الحد الأدنى من الاحتياجات اللوجستية والهيكل الأساسية. لكن الابتكار لا يقتصر على التكنولوجيات الجديدة أو "الاختراعات"؛ بل إنه يتعلق أيضا باستحداث منتجات جديدة واعتماد نهج وعمليات وشراكات ومواقف، تستطيع مجتمعة، في معظم الأحيان، التصدي للتحديات النظامية.

٦٢ - فعلى سبيل المثال، بعد أعمال العنف التي اندلعت عقب الانتخابات في كينيا في عام ٢٠٠٨، اعتمدت المنظمات الإنسانية تكنولوجيا M-PESA للخدمات النقدية الإلكترونية في جميع أنحاء البلد، مما أتاح للمنظمات غير الحكومية التي أصبح توزيع المواد الغذائية مكلفا وإشكاليا في بيئة غير آمنة بالنسبة لها، إمكانية تحويل الأموال عن طريق خدمة الرسائل القصيرة إلى الأشخاص المحتاجين إلى المساعدة. وأظهر استخدام التحويلات النقدية - وحاليا التحويلات النقدية بالهواتف المحمولة - كيف يمكن للنهج الجديدة لتوزيع المعونة، في البيئات المناسبة، تقديم استجابة لحالات الطوارئ بمزيد من السرعة والفعالية من حيث التكلفة، وتبسيط الأثر، ورفع قدر الكرامة الإنسانية، والتخفيف من القيود التي تواجه إيصال المساعدة. وستكون الاستفادة من هذه الابتكارات وأساليب العمل الجديدة في غاية الأهمية لضمان أن تستجيب الجهات الإنسانية الفاعلة بأفضل الشراكات والخدمات والمهارات والمنتجات في عالم متغير.

٦٣ - وفي حين أن الابتكار ليس جديدا على نظام العمل الإنساني، فإن معظم الابتكارات يتم على أساس مخصص وغالبا ما يكون النظام بطيئا للتكيف مع أساليب العمل الجديدة. وشهدت الوتيرة المتزايدة للتغير التكنولوجي في العالم اهتماما متزايدا بإيجاد سبل لزيادة وتيرة الابتكار والتكيف معها بصورة منهجية. فعلى سبيل المثال، تقوم مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بتطوير وحدة لإسكان اللاجئين تتوخى إيجاد حلول جديدة بتهينة ظروف معيشية أفضل للاجئين. وهي تعمل مع الجامعات والقطاع الخاص والمؤسسات. وما فتئت

اليونيسيف تدعم تطوير برنامج تقفي أثر الأسر وجمع شملها بسرعة، من خلال مشروع مفتوح المصدر يقوده متطوعون. بيد أن العديد من الابتكارات لا تزال في طور التجريب ولم يتم تطويرها واستخدامها مطلقاً من قبل سائر أوساط العمل الإنساني.

دعم الابتكارات في مجال العمل الإنساني

٦٤ - لا يقتصر التحدي الذي يواجهه النظام الإنساني الدولي فيما يتعلق بالابتكار على إنجاز شيء جديد فحسب، بل يشمل التعلم من التجارب السابقة (الإيجابية والسلبية على حد سواء) وتطبيق الدروس المستفادة بطريقة تؤدي إلى تحسين الفعالية. إن تهيئة مزيد من الابتكارات في مجال الاستجابة الإنسانية يتطلب المزيد من الاستثمار في مجال البحث والتطوير من أجل تكييف الأفكار والتكنولوجيات مع أغراض إنسانية؛ والإصلاح التنظيمي لإنشاء هياكل داخلية وخلق ثقافات تفضي إلى تطبيق الممارسات المبتكرة؛ والتعلم من الممارسات على الصعيدين الإقليمي والقطري؛ وزيادة مشاركة السكان المتضررين، بما في ذلك اعتماد المزيد من الأفكار التي تستنبطها المجتمعات المحلية نفسها؛ وزيادة مشاركة الجهات الفاعلة الأخرى، بما في ذلك القطاع الخاص؛ ووضع معايير لكفالة أن تتماشى النهج المبتكرة مع الأخلاقيات الإنسانية.

باء - الحد من مواطن الضعف وإدارة مخاطر الأزمات الإنسانية

٦٥ - بالنظر إلى العوامل المتغيرة والمترابطة للأزمات، يجب على الحكومات والجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية أن تعمل بسبل تؤدي إلى التخفيف من حدة المخاطر وإدارة الأزمات، وليس مجرد التصدي لآثارها. ويتطلب هذا النهج فهماً أفضل لعناصر الأزمة، ومنع وقوعها، عندما يكون ذلك ممكناً، والتخفيف من أثرها عند وقوعها وتعزيز الانتعاش المستدام. ويتطلب أيضاً معرفة عميقة بالأوضاع المحلية لدعم وضع سياسات عملية وفعالة.

فهم المخاطر وإدارة المخاطر

٦٦ - إن احتمال حدوث أزمة إنسانية ينجم عن الأخطار ومواطن الضعف على حد سواء. فالأخطار هي العوامل التي تهدد الحياة البشرية وسبل العيش، وهي تشمل الأخطار الطبيعية والتراعات والحوادث الصناعية والتكنولوجية والصدمات الأخرى، مثل ارتفاع أسعار الغذاء والوقود. والأشخاص المتضررون من الأزمات الإنسانية قد يتأثرون بأكثر من صدمة أو خطر في وقت واحد. أما مواطن الضعف فهي إمكانية أن يعاني الفرد أو المجتمع من الآثار السلبية للتعرض لخطر ما. إن مستوى الضعف لدى الأشخاص والمجتمعات المحلية هو نتيجة العديد من العوامل، المادية والاجتماعية والاقتصادية والبيئية التي تكون قائمة أصلاً.

ويعد الفقر ونوع الجنس والأشكال الأخرى من عدم المساواة عوامل ضعف رئيسية. فالفقراء أقل حظوظا في الموارد اللازمة لمواجهة حالات الطوارئ، والمرأة قد تتأثر بطريقة تختلف عن تأثر الرجل نتيجة لأدوار الجنسين التي غالبا ما تحدد مركزهما الاجتماعي أو مسؤولياتهما الأسرية. لذلك تنطوي إدارة المخاطر، على خطر التعرض للمخاطر^(٦) ومعالجة أوجه الضعف.

٦٧ - وهناك عدد من النهج التي يطبقها حاليا قطاع العمل الإنساني والتي تسهم على نطاق أوسع في إدارة مخاطر الأزمات الإنسانية التي تحدث. ويشمل نهج "المرونة" مواءمة أفضل بين البرامج الإنسانية والإنمائية لتعزيز التنمية المستدامة عن طريق تحسين إمكانية توقع الظروف التي تسبب الأزمات، بغية منع حدوثها والاستعداد لها بشكل أفضل، والتصدي لها والتعافي من آثارها. وتضم المرونة عددا من المجالات، تشمل (أ) الحد من مخاطر الكوارث، وهو مجال يسعى إلى الحد من المخاطر المرتبطة بالظواهر الطبيعية وتغير المناخ؛ (ب) إدارة المخاطر البيئية وهو مجال يتناول المخاطر التكنولوجية والصناعية؛ (ج) الإنعاش المبكر، الذي يدمج الأنشطة الإنمائية في الاستجابة الإنسانية في بداية الأزمة؛ (د) منع نشوب النزاعات، الذي يهدف إلى الحد من خطر العنف والنزاعات المسلحة.

٦٨ - وعلى الرغم من أن جميع هذه المجالات تسعى إلى المساهمة لتحقيق النتيجة نفسها - الحد من أثر الأزمة وتحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية الناجحة - فإن طرائق العمل في المنظمات الإنسانية والإنمائية غالبا ما تكون غير متسقة على نحو كاف لإدارة مخاطر الأزمات الإنسانية بشكل منهجي. فعلى سبيل المثال، قد يؤدي التركيز على الحد من أخطار الكوارث إلى الحد من المخاطر المرتبطة بالظواهر الطبيعية، إلا أن الخطر العام للأزمة الإنسانية قد لا يتسنى الحد منه إلا جزئيا، إذا لم يتم في الوقت ذاته تحديد المخاطر الأخرى، مثل مخاطر النزاع أو تأثير ارتفاع أسعار الغذاء على المجتمعات الضعيفة، أو تقييمها أو التخطيط لها.

تنفيذ نهج إدارة المخاطر على المساعدة الإنسانية

٦٩ - يشمل تطبيق نهج منهجي وشامل لإدارة المخاطر في حالات الأزمات الخطوات التالية. أولا، يجب أن تكون التحليلات المتعلقة بالمخاطر ومواطن الضعف التي تقوم بها الحكومات والشركاء في المساعدة الإنسانية والتنمية أكثر تكاملا على الصعيدين الاستراتيجي والتشغيلي. ويجب أيضا أن تشرك الحكومات، والجهات الفاعلة المحلية، ولا سيما تلك التي تستطيع أن تساعد في التصدي لمواطن الضعف لدى الفئات "المعرضة للخطر". وهذا

(٦) التعرض للمخاطر هو وجود الأشخاص وسبل العيش والأصول في أماكن قد تتأثر سلبا بفعل المخاطر.

يتطلب تبادل المعلومات، وتحليل المخاطر المشتركة، والاستثمار في القدرة على تحليل المخاطر وتحسين الآليات المحركة للتصدي للمخاطر المتزايدة.

٧٠ - ثانياً، يجب أن تكون عمليات التخطيط التي تقوم بها الحكومات والشركاء في المساعدة الإنسانية والتنمية متمحورة بشكل أوثق حول أهداف مشتركة لإدارة مخاطر الأزمات. وينبغي للحكومات تنسيق التخطيط حيثما أمكن، وينبغي للشركاء أن يدعموا بناء قدرات النظراء الوطنيين والمحليين للمشاركة في عمليات التخطيط. وفي عام ٢٠١٣، ستقوم الأفرقة القطرية التابعة للأمم المتحدة في منطقة الساحل بإدراج هاتين الخطوتين في عملها مع الحكومات الوطنية لوضع خطط لبناء القدرة على التكيف على الصعيد القطري. وستستند هذه الخطط إلى التقييم والتحليلات المشتركة للمخاطر ومواطن الضعف، وستبنى على أطر العمل والسياسات والخطط القائمة على الصعيد المحلي والوطني والإقليمي لكفالة نهج استراتيجي متسق ومشترك بين الحكومة والشركاء في المجال الإنساني والإنمائي على جميع المستويات.

٧١ - ثالثاً، لا بد من إيلاء مزيد من الاهتمام لبناء قدرات الحكومات الوطنية ودون الوطنية والمجتمعات المحلية من أجل تحسين الاستعداد للأخطار، والتصدي لها والتعافي من آثارها. وقد تكون نظم الإنذار المبكر، وبرامج شبكات السلامة الاجتماعية، والتخطيط للطوارئ، وبرامج تربية الماشية وسبل كسب العيش، والوقاية من المخاطر، والخدمات الأساسية مثل الماء والصحة والتعليم أمثلة على الإجراءات التي يمكن للمنظمات الإنسانية أن تتخذها لتحسين القدرات الوطنية والمحلية. كما ينبغي استخدام برامج لتحويل المخاطر أكثر ابتكاراً، على سبيل المثال، من خلال التأمين. وستمكن مبادرة القدرة على مواجهة الكوارث في المناطق الريفية R4، وهي شراكة بين برنامج الأغذية العالمي، ومنظمة أوكسفام أمريكا والشركة السويسرية Swiss Re، المزارعين الفقراء من تعزيز أمنهم المتعلق بالغذاء والدخل من خلال برنامج التأمين من أجل العمل، الذي يمكن المزارعين الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي من العمل أياماً إضافية في مشاريع الحد من أخطار الكوارث المجتمعية مقابل بوليصة تأمين ضد الجفاف تعوضهم على الخسارة التي تلحق بهم في حال حدوث جفاف.

٧٢ - وأخيراً، يجب زيادة الاستثمار في مجال إدارة المخاطر، من خلال القنوات الوطنية والإنمائية والإنسانية. وعلى الرغم من الأدلة التي تثبت أن منع وقوع أزمة هو أكثر فعالية وأقل تكلفة من الاستجابة لها، فإن تلك القنوات لا تزال تعاني من نقص مزمن في التمويل. ووفقاً لمعهد التنمية الخارجية، فإن التمويل للتأهب لا يزال ضئيلاً، مع إحراز قدر ضئيل من التقدم في مجال تحسين قدرة النظام الإنساني الدولي على تتبع استثمارات الحد من أخطار

الكوارث. واستنادا إلى البيانات المتاحة، لا يزال التأهب يمثل أولوية دنيا. وكما سجلت دائرة التتبع المالي، قدم مبلغ قدره ٦,٣ بلايين دولار كمساهمات إنسانية في النصف الأول من عام ٢٠١٢، خصص منه مبلغ ٨٠,٢ مليون دولار من أجل التأهب لحالات الطوارئ، وهو ما يمثل ١,٣ في المائة فقط من المجموع. وتظهر البيانات الواردة من لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، والتي تشمل فئة أوسع من أنشطة الوقاية من الكوارث والتأهب لها، أنه أنفق بين عامي ٢٠٠٥ و ٢٠١١، مبلغ ٢,٤ بليون دولار على الوقاية من الكوارث والتأهب لها، وأنفق ٣ في المائة فقط من المجموع على المساعدة الإنسانية (٧٨,٣ بليون دولار) ويجب بذل المزيد من الجهود لزيادة الاستثمار في مجال التأهب على الصعيد القطري، بما في ذلك، عن طريق إيجاد قنوات مناسبة لتقديم المزيد من التمويل للتأهب وتحسين النظم لتتبعها.

٧٣ - ويجري تنفيذ عدد من العمليات لتحديد أولويات خطة التنمية العالمية لما بعد عام ٢٠١٥، بما في ذلك ما بعد الأهداف الإنمائية للألفية، وجدول أعمال أهداف التنمية المستدامة، وإطار عمل ما بعد هيوغو بشأن الحد من أخطار الكوارث. وتعد خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ فرصة فريدة لكفالة إيلاء أولوية كافية للاستراتيجيات والبرامج التي يمكنها الحد من مخاطر الأزمات الإنسانية وإدارتها. وهي فرصة أيضا لتحقيق مزيد من المواءمة بين تحليل المخاطر الإنسانية والإنمائية وعمليات التخطيط.

خامسا - مؤتمر القمة العالمي للمساعدة الإنسانية

٧٤ - أعطى الأمين العام الأولوية لتعزيز المساعدة الإنسانية وتعزيز الشفافية والفعالية في تقديم المعونة الإنسانية في خطة عمله الخمسية، مع التركيز بشكل خاص على تهيئة نظام إنساني دولي يتسم بشمولية أكبر. وبغية تبادل المعارف وأفضل الممارسات، دعا الأمين العام أيضا إلى عقد مؤتمر قمة عالمي للمساعدة الإنسانية في عام ٢٠١٥.

٧٥ - وسيتيح المؤتمر فرصة فريدة للجمع بين طائفة متنوعة من أصحاب المصلحة في المجال الإنساني، بما في ذلك الدول الأعضاء المتضررة والأشخاص المتضررون، والجهات المانحة، والمنظمات الإنسانية الدولية والمنظمات غير الحكومية، والخبراء والأوساط الأكاديمية لتقييم البيئة المتغيرة، والاتفاق على الطريقة التي يمكن بها تكييف أساليب العمل ووضع جدول أعمال للعمل الإنساني يلائم التحديات الماثلة في عام ٢٠١٥ وما بعده.

سادسا - التوصيات

٧٦ - بناء على ما تقدم، فيني أقترح ما يلي:

(أ) أن تواصل الدول الأعضاء، والجهات الفاعلة غير الحكومية، والمنظمات الإنسانية تعزيز المزيد من الاحترام والالتزام بالمبادئ الإنسانية المتمثلة في الإنسانية والحياد والتزاهة والاستقلال؛

(ب) أن تيسر الدول الأعضاء، حسب الاقتضاء، والجهات الفاعلة من غير الدول المرور السريع ودون إعاقة لموظفي المساعدة الإنسانية وشحنات الإغاثة إلى المجتمعات المحلية المتضررة، بوسائل منها تبسيط وتعجيل الإجراءات لموظفي المساعدة الإنسانية والسلع؛

(ج) أن تسمح الدول الأعضاء والجهات الفاعلة من غير الدول بالعمليات الإنسانية التي تتم في إطار التقيد التام بالمبادئ الإنسانية وأن تدخل في مفاوضات بشأنها؛

(د) أن تنظر الأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية في استخدام النداءات الموحدة المتعددة السنوات للآزمات التي يطول أمدها؛ ويهاب كذلك بالدول الأعضاء والجهات المانحة الأخرى توفير المزيد من التمويل المتسم بالمرونة والذي يمكن التنبؤ به للآزمات التي يطول أمدها، بما في ذلك من خلال استخدام التمويل المتعدد السنوات، والالتزام بمبادئ المنح الإنسانية السليمة؛

(هـ) أن تواصل الدول الأعضاء والأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية بناء قدراتها المتعلقة بجمع البيانات وتحليلها وتبادلها، بوسائل منها استخدام معايير البيانات من قبيل قواعد البيانات التشغيلية المشتركة للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، من أجل تحسين دعم التخطيط والاستجابة على الصعيدين الوطني والدولي؛

(و) أن تواصل الأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية إدماج التأهب والعمل المبكر ونهج الإنعاش المبكر في برمجة المساعدة الإنسانية؛ ويهاب كذلك بالدول الأعضاء والجهات المانحة الأخرى ضمان أن تتلقى أعمال التأهب موارد كافية، بما في ذلك من ميزانيات المساعدة الإنسانية والإنمائية؛

(ز) أن تواصل الأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية تحسين جمع واستخدام البيانات المصنفة حسب نوع الجنس والسن والإعاقة، والمضي في تعزيز الإدماج المنهجي لتحليل الجنساني والاهتمام بالاحتياجات المختلفة للنساء والفتيات والفتيان والرجال وكبار السن والأشخاص ذوي الإعاقة في البرامج الإنسانية؛

(ح) أن تتقيد الدول الأعضاء والجهات الفاعلة من غير الدول بالتزاماتها القانونية، وأن تزيد من مستوى الوعي، وأن تدعم الجهود الرامية إلى احترام وحماية الأفراد والمرافق والمركبات والخدمات في المجال الطبي من الهجمات أو التهديدات، وأن تكفل تلقي الجرحى والمرضى ما يحتاجونه من اهتمام ورعاية طبية؛

(ط) أن تواصل الدول الأعضاء والأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية العمل معاً من أجل كفالة التطرق إلى حماية احتياجات السكان المتضررين باعتبارها عنصراً أساسياً في الاستجابة الإنسانية، بما في ذلك عن طريق توفير موارد كافية في حينها؛

(ي) أن تدخل الأمم المتحدة في مشاورات مع جميع أصحاب المصلحة ذوي الصلة وتستعرض أفضل الممارسات في مجال فعالية المساعدة الإنسانية وتقدم تقريراً إلى الدول الأعضاء عن التقدم المحرز؛

(ك) أن تواصل الدول الأعضاء والأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية تقييم كيف يمكن تحديد الابتكار بطرائق أكثر منهجية ودمجها في العمل الإنساني، وتبادل أفضل الممارسات والدروس المستفادة بشأن الأدوات والنهج الابتكارية التي يمكن أن تحسن فعالية العمل الإنساني؛

(ل) أن تعمل الدول الأعضاء والأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية والإغاثية على تحسين تبادل المعلومات بشأن المخاطر التي قد تؤدي إلى وقوع أزمات إنسانية، والاستثمار في بناء القدرات على تحليل المخاطر والإبلاغ عنها وتحسين الآليات المشتركة للتحليل والتخطيط؛

(م) أن تواصل الدول الأعضاء والأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية والإغاثية العمل على بناء قدرات الحكومات الوطنية ودون الوطنية والمنظمات المحلية واجتمعات محلية من أجل تحسين التأهب للأخطار والتصدي للكوارث والتعافي منها.