

Distr.: General
12 August 2016
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الحادية والسبعون

البند ٧٠ (أ) من جدول الأعمال المؤقت*

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

التعاون الدولي على تقديم المساعدة الإنسانية في مجال الكوارث
الطبيعية، من الإغاثة إلى التنمية

تقرير الأمين العام

موجز

أعد هذا التقرير عملاً بقرار الجمعية العامة ١٠٧/٧٠، الذي طلبت فيه الجمعية إلى
الأمين العام أن يواصل تحسين التصدي للكوارث الطبيعية على الصعيد الدولي وأن يقدم
تقريراً عن ذلك إلى الجمعية العامة في دورتها الحادية والسبعين. ويقدم التقرير استعراضاً عاماً
للكوارث المرتبطة بالأخطار الطبيعية، التي حدثت خلال الفترة المشمولة بالتقرير وتحليلاً
لعدد من المسائل المواضيعية. ويركز التقرير على التحديات والفرص الراهنة في مجال تعزيز

* A/71/150.



الرجاء إعادة استعمال الورق

260916 260916 16-12599 (A)



العمل الإنساني، بما في ذلك ظاهرة النينيو في الفترة ٢٠١٥-٢٠١٦، وخطط السياسات العالمية الجديدة؛ وعلى إيجاد طريقة عمل جديدة بالانتقال من تقديم المعونة إلى القضاء على أسباب الاحتياج؛ وعلى التشرّد في سياق الكوارث وتغير المناخ. ويقدم التقرير لمحة عامة عن التقدم المحرز في تعزيز التعاون الدولي في هذا الصدد، ويختتم بتقديم توصيات بإجراء مزيد من التحسينات.

أولا - مقدمة

١ - أُعد هذا التقرير عملاً بقرار الجمعية العامة ١٠٧/٧٠، الذي طلبت فيه الجمعية العامة إلى الأمين العام أن يواصل تحسين التصدي للكوارث الطبيعية على الصعيد الدولي. ويغطي التقرير السنة التقويمية ٢٠١٥.

ثانيا - استعراض أحداث السنة

ألف - البيانات المتعلقة بالكوارث لسنة ٢٠١٥

٢ - سجل مركز أبحاث الأوبئة الناجمة عن الكوارث، في عام ٢٠١٥، حدوث ٣٤٦ كارثة^(١)، يقدر أنه نجم عنها مقتل ٢٢ ٧٧٣ شخصا وتضرر ٩٨,٦ مليون شخص، وبلغت خسائرها الاقتصادية ٦٦,٥ بليون دولار من دولارات الولايات المتحدة. وكانت منطقة آسيا والمحيط الهادئ هي أشد المناطق تضررا على نطاق العالم، حيث بلغ نصيبها ٤٢ في المائة من مجموع عدد الكوارث، و ٦٠ في المائة من مجموع عدد المتضررين، و ٧٢ في المائة من مجموع عدد الوفيات.

٣ - وتشير تقديرات مركز رصد التشرّد الداخلي إلى أن الكوارث شَرَّدت أكثر من ١٩,٢ مليون شخص إضافيين في عام ٢٠١٥، أي ما يفوق ضعف عدد من تشرّدوا بسبب النزاعات والعنف^(٢) وعلى الرغم من أن هذا الرقم يقل عن متوسط العدد السنوي للمشردين منذ عام ٢٠٠٨، البالغ قدره ٢٥,٤ مليون شخص، لكنه يعكس اتجاهها تصاعديا في حالة التشرّد في الأجل الطويل منذ سبعينيات القرن الماضي.

٤ - وأبلغت المنظمة العالمية للأرصاد الجوية بأن عام ٢٠١٥ سجل رقما قياسيا في ارتفاع درجات الحرارة، وأسهم ذلك الارتفاع في حدوث أكثر من ٧ ٣٠٠ حالة وفاة بسبب موجات الحر، وفقا لبيانات مركز أبحاث الأوبئة الناجمة عن الكوارث. وشملت أرقام عام ٢٠١٥ المسجلة حدوث ٣٢ موجة جفاف رئيسية، أي أكثر من ضعف المتوسط السنوي للفترة من ٢٠٠٥ إلى ٢٠١٤. وتضرر أكثر من ٥٠,٥ مليون شخص بسبب موجات الجفاف التي استمر كثير منها حتى عام ٢٠١٦، وبخاصة في أفريقيا. وظلت الخسائر الاقتصادية المباشرة بسبب الكوارث دون المتوسط السنوي للسنوات العشر الماضية، البالغ قدره ١٤٧ بليون دولار من دولارات الولايات المتحدة. وكانت أشد الكوارث كلفة من

(١) لا تشمل الأوبئة وحالات انتشار الحشرات.

(٢) لا تشمل حركات الزوح المرتبطة بالجفاف وتدهور البيئة التدريجي والأخطار البيولوجية، مثل الأوبئة.

الناحية الاقتصادية هي زلازل نيسان/أبريل وأيار/مايو، التي حدثت في نيبال وبلغت تقديرات تكلفتها مجتمعة ٧ بلايين دولار من الأضرار والخسائر، وفقا لنتائج جهود تقييم الاحتياجات التي قادتها الحكومة عقب الكارثة. ومع ذلك ظلت أعداد الكوارث والوفيات والسكان المتضررين أقل من المتوسط السنوي للفترة ٢٠٠٥-٢٠١٤. ويعود انخفاض عدد الوفيات في جزء منه إلى الطفرات التي تحققت في مجال الحد من مخاطر الكوارث، وبخاصة عمليات الإنذار المبكر والإجلاء.

باء - استعراض عام للكوارث المرتبطة بالأخطار الطبيعية

٥ - تعتبر ظاهرة النينو خلال الفترة ٢٠١٥-٢٠١٦ من أقوى الظواهر المسجلة، حيث عانى من تأثيرها عشرات الملايين من الناس منذ تأكيدها في أيار/مايو ٢٠١٥. وأسهمت التغيرات في درجات الحرارة وأنماط هطول الأمطار الناجمة عنها في تدهور أحوال الأمن الغذائي والتغذية والصحة والصرف الصحي على نطاق العالم، ونتجت عنها آثار اجتماعية واقتصادية وبيئية خطيرة. وسُجّلت أعلى معدلات الزيادة في الاحتياجات الإنسانية المرتبطة بالظاهرة في شرق أفريقيا والجنوب الأفريقي وأمريكا الجنوبية والوسطى وجزر المحيط الهادئ. وأعلنت ثمانية بلدان حالة طوارئ على الصعيد الوطني، بينما أعلنت بلدان أخرى حالات طوارئ في مناطق محددة.

٦ - وفقد قرابة ١٨,٥ مليون شخص أمنهم الغذائي بسبب ظاهرة النينو في شرق أفريقيا بحلول كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥، وبلغت الزيادة في عددهم خلال الأشهر الأربعة الأخيرة من السنة ٦٤ في المائة. وكانت إثيوبيا أشد البلدان تضررا؛ حيث شهدت أسوأ حالة جفاف سُجّلت على مدى ٥٠ عاما، وبلغ عدد الأشخاص المحتاجين إلى مساعدة غذائية إنسانية في نهاية عام ٢٠١٥ أكثر من ١٠,٢ مليون شخص، مقارنة بعدد ٢,٩ مليون شخص في مطلع العام. وأدت الفيضانات التي تفاقمت جراء الظاهرة إلى مقتل ١٠٠ شخص تقريبا في كينيا، وشرّدت نحو ٣٠٠ ألف على نطاق شرق أفريقيا، وزادت حدة إصابات الكوليرا وانتشارها في تنزانيا. وتضرر جراء الأمطار الغزيرة قرابة ١٤٥ ألف شخص في أنحاء الصومال المختلفة، بالإضافة إلى ٥٥٠ ألفا في جمهورية الكونغو الديمقراطية. وتضرر بسبب الجفاف ٣٨٥ ألف شخص آخرين في شمال الصومال. وتسببت الأمطار الغزيرة في حدوث فيضانات وانهيارات أرضية في جميع أنحاء بوروندي، ودمّرت أكثر من ٣٠ ألف هكتار من حقول المحاصيل. وقُتل زهاء ٥٠ شخصا وتأثر ما يزيد على ١٥ ألف أسرة معيشية تأثرا مباشرا بسبب تضرر المنازل أو تدميرها.

٧ - وفي الجنوب الأفريقي، فقد نحو ٢٨ مليون شخص أمنهم الغذائي بسبب الجفاف الناجم عن ظاهرة النينيو بحلول نهاية السنة، من بينهم ١٥,٩ مليون شخص غير قادرين على تلبية احتياجاتهم الغذائية الأساسية دون مساعدة خارجية، ويتوقع استمرار تدهور الحالة حتى أوائل عام ٢٠١٧. وفي سوازيلند، ازداد انعدام الأمن الغذائي بنسبة ٦٠ في المائة في الفترة من تموز/يوليه إلى كانون الأول/ديسمبر، وفي زمبابوي تضررت نسبة ٣٠ في المائة من سكان الأرياف. وشهدت ملاوي موجة جفاف في أعقاب فيضانات كبرى حدثت في وقت سابق من العام، وتشرد بسببها ٢٣٠ ألف شخص.

٨ - ولا تزال منطقة الساحل من أشد المناطق تأثراً جراء تغير المناخ، حيث تشكل أنماط الطقس التي يتعذر التنبؤ بها خطراً يهدد سبل العيش الزراعية وتسهم في فقدان أكثر من ٢٠ مليون شخص لأمنهم الغذائي، من بينهم ٦ ملايين في حاجة إلى مساعدة غذائية عاجلة، بينما تعاني نسبة ٢٠ في المائة من الأطفال دون سن الخامسة من سوء التغذية. وتضرر نحو ١٠٣ آلاف شخص بسبب الفيضانات في النيجر، بينما تجاوز عدد المتضررين في نيجيريا على مدى عام ٢٠١٥ ضعف ذلك العدد.

٩ - وفي عام ٢٠١٥، ظلت منطقة آسيا والمحيط الهادئ على رأس قائمة المناطق المعرضة للكوارث في العالم، حيث أبلغ مركز أبحاث الأوبئة الناجمة عن الكوارث عن ١٧٤ حالة. وتأثر ٤,٧ مليون شخص على نطاق جنوب آسيا وجنوب شرقها بموجات الحرارة وحالات الجفاف الشديد المرتبطة بظاهرة النينيو. وتضرر أكثر من ٣,٥ مليون شخص بسبب الجفاف على امتداد منطقة المحيط الهادئ، ويشمل ذلك تفاقم معدلات سوء التغذية ونقص المياه الذي يؤثر على تقديم الرعاية الصحية في المرافق الصحية. وتعرضت نيبال لزلزالين متتابعين في شهري نيسان/أبريل وأيار/مايو، مما أدى إلى مقتل أكثر من ٨ ٨٠٠ شخص واحتياج ٥ ملايين شخص إلى مساعدة إنسانية وتدمير أكثر من ٦٠٠ ألف منزل. وفي آذار/مارس، تسبب إعصار بام المداري في أضرار واسعة النطاق في فانواتو، مما أثر على نسبة ٧٠ في المائة من السكان وأودى بحياة ١١ شخصا. وقد ساعدت نظم الإنذار المبكر وعمليات الإجلاء الفعالة في الحيلولة دون ارتفاع عدد القتلى. وضرب إعصارا التيفون كوبو وميلور الفلبين في تشرين الأول/أكتوبر وكانون الأول/ديسمبر، على التوالي، مما أسفر عن مقتل عشرات الأشخاص وتشريد زهاء مليون شخص بصفة مؤقتة، وألحق أضراراً بأكثر من ٤٠٠ ألف مسكن. وقد ساعدت عمليات الإجلاء الوقائية إلى أماكن أكثر أماناً في إطار الجهود الحكومية من أجل التأهب والاستجابة في إنقاذ الأرواح.

١٠ - وفي الهند، قتلت موجة حر قراية ٢٥٠ شخصا في أيار/مايو. وفي بنغلاديش، تسبب هطول أمطار غزيرة في نهاية حزيران/يونيه في حدوث انهيارات أرضية وفيضانات أثرت على أكثر من ١,٤ مليون شخص. وفي الشهر التالي، أدت عاصفة كومين الإعصارية إلى تضرر ٢,٦ مليون شخص تقريبا، ووصل تأثيرها إلى الهند وميانمار أيضا؛ حيث سببت فيضانات مفاجئة وانهيارات أرضية دمارا في أجزاء من الهند وقتلت أكثر من ٧٥٠ شخصا، بينما أثرت فيضانات غزيرة على ١٢ إقليما من أقاليم ميانمار الأربعة عشر وتسببت في مقتل ١٧٢ شخصا وتدمير المحاصيل والمزارع، وشردت ١,٧ مليون شخص بصفة مؤقتة. وفي باكستان، تضرر ١,٦ مليون شخص من الفيضانات، بينما حدث زلزال بقوة ٧,٥ درجة على مقياس ريختر في تشرين الأول/أكتوبر، فأودى بحياة ٢٨٠ شخصا وألحق أضرارا بأكثر من ١٠٠ ألف منزل. وفي أفغانستان، سبب ذلك الزلزال نفسه في مقتل ١١٧ شخصا، وألحق أضرارا بأكثر من ١٨ ألف منزل وترك نحو ١٣٠ ألف شخص في حاجة إلى مساعدة إنسانية، حسب التقديرات.

١١ - وتضرر ١٢,٩ مليون شخص بسبب الكوارث في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي في عام ٢٠١٥. وفي أمريكا الوسطى، تضرر أكثر من ٤,٢ مليون شخص بسبب ظروف الجفاف المرتبطة بظاهرة النينو، وبلغ عدد المحتاجين إلى مساعدة إنسانية ٢,٨ مليون شخص، أكثرهم في غواتيمالا وهندوراس اللتين لحقت بهما أشد الأضرار. وفي هايتي، أدى تفاقم الجفاف بسبب ظاهرة النينو إلى زعزعة الأمن الغذائي لزهاء ٣,٦ مليون شخص، وأصاب قراية ١,٥ مليون شخص بانعدام أمن غذائي حاد. وفي المكسيك، ضرب اليابسة إعصار باتريشيا، وهو أقوى إعصار من الفئة الخامسة يسجل في نصف الكرة الغربي على الإطلاق، وتسبب في تدمير أو إتلاف ١٠ آلاف منزل تقريبا، وألحق أضرارا كبيرة بالقطاع الزراعي. وأمكن بفضل التأهب القوي وجهود الحد من المخاطر تفادي إزهاق الأرواح وتقليل الضرر الذي لحق بالهياكل الأساسية والخدمات والمساكن إلى الحدود الدنيا. وضرب شيلي، في أيلول/سبتمبر، زلزال بقوة ٨,٣ درجة وتسبب في حدوث موجة تسونامي. وساعدت جهود الحد من مخاطر الكوارث، والإنذار بموجة التسونامي في الوقت المناسب، وإجلاء زهاء مليون شخص من المناطق الساحلية، على تجنب حدوث خسائر أكبر شبيهة بالخسائر التي حدثت بسبب الزلزال والتسونامي في عام ٢٠١٠. وفي كولومبيا، تضرر أكثر من ٥٤٧ ألف شخص من الكوارث الطبيعية.

١٢ - وفي اليمن، تسبب الإعصاران المداريان تشابالا وميغ في أضرار لأكثر من ١,١ مليون شخص، وشرّدًا أكثر من ٥٠ ألف شخص أو أديا إلى إجلاتهم بشكل مؤقت من المناطق الساحلية.

جيم - اتجاهات التمويل المتصلة بالكوارث الطبيعية

١٣ - بلغ حجم تمويل العمل الإنساني على الصعيد العالمي، الذي أُبلغت به دائرة التبّع المالي التابعة لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية ٢٠ بليون دولار من دولارات الولايات المتحدة في عام ٢٠١٥. ودُكر أن ٧١٤ مليون دولار، أو نسبة ٤ في المائة منه، قد خُصّصت لحالات الطوارئ التي صُنّفت باعتبارها كوارث طبيعية. وخصصت الحصة الكبرى من التمويل، وقدرها ٥٣٣ مليون دولار، أو نسبة ٧٥ في المائة، للزلازل نيبال^(٣). ومن الضروري زيادة التمويل في المستقبل، لكفالة تلبية احتياجات جميع السكان المتضررين بصورة فعالة وبدرجة كافية، في حالة استمرار نقص تمويل حالات الطوارئ الناجمة عن الكوارث الطبيعية.

١٤ - ووَزَّع الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ مبلغ ٤٦٩,٦ مليون دولار في عام ٢٠١٥، وخصّص منها مبلغ ١٤٣,١ مليون دولار للتصدي للكوارث الطبيعية في ٢٠ بلدا، بزيادة تفوق ثلاثة أمثال المبلغ الذي صرف على تمويل أنشطة التصدي للكوارث الطبيعية في عام ٢٠١٤. وشملت تلك الاعتمادات تخصيص مبلغ ٩٠,١ مليون دولار لمواجهة الجفاف، ومبلغ ٢٧,٣ مليون دولار للفيضانات، ومبلغ ١٩,١ مليون دولار للزلازل في نيبال، ومبلغ ٥ ملايين دولار لإعصار بام المداري في فانواتو، ومبلغ ١,٥ مليون دولار لتيفون كوبو في الفلبين. وخصص مبلغ ٥٩ مليون دولار تقريبا من أجل التصدي لظاهرة النينو في الفترة من تموز/يوليه إلى كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥. وكان الصندوق أيضا من ضمن أوائل المساهمين في دعم جهود الاستجابة في أعقاب زلزال نيبال، حيث أعلن تخصيص ١٥ مليون دولار لبدء عملية الإغاثة العاجلة في غضون ٤٨ ساعة.

١٥ - ويشير كل من نطاق حالات الطوارئ وشدها في عام ٢٠١٥ إلى ضرورة زيادة حجم الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ وتعزيز قدراته. بما يتناسب ونطاق عمليات التصدي اللازمة لتلبية الاحتياجات الإنسانية المتزايدة على الصعيد العالمي في المستقبل. وقد استخدم الصندوق أمواله الاحتياطية (٦٧ مليون دولار) لتكملة المساهمات التي حصل عليها في عام ٢٠١٥ (٤٠٣ ملايين دولار) من أجل دعم الأنشطة المنقذة للحياة التي ينفذها

(٣) في ٩ حزيران/يونيو ٢٠١٦.

شركاؤه في العمل الإنساني في ٤٥ بلدا. ومن الضروري توفير تمويل سنوي كافٍ لضمان قدرة الصندوق على الاستجابة للاحتياجات الإنسانية المتزايدة والوفاء بمهام ولايته على نحو فعال. وتحقيقا لهذه الغاية، دعا الأمين العام إلى زيادة حجم التمويل السنوي المستهدف للصندوق بحيث يصل إلى بليون دولار بحلول عام ٢٠١٨.

ثالثا - التحديات والفرص المستقبلية في مجال تعزيز العمل الإنساني في سياق الكوارث وتغير المناخ

١٦ - سجّل مركز أبحاث الأوبئة الناجمة عن الكوارث ٣٣٥ حالة كوارث متصلة بالطقس في المتوسط سنويا في الفترة من ٢٠٠٥ إلى ٢٠١٤، بزيادة قدرها ١٤ في المائة عن متوسط الفترة ١٩٩٥-٢٠٠٤، وما يقارب ضعف المعدل المسجل في الفترة ١٩٨٥-١٩٩٤. وعلى الرغم من صعوبة تحديد النسبة المئوية التي تعزى إلى تغير المناخ من هذه الزيادة، فإن التنبؤات بأحوال الطقس التي تتفاقم حدتها في المستقبل تعني بلا شك تقريبا أن الاتجاه التصاعدي في معدلات الكوارث المتصلة بالأحوال الجوية سيستمر خلال العقود القادمة. ويواجه ملايين الناس بالفعل كوارث متكررة تتركهم أكثر عرضة لصدمات جديدة وأشد اعتمادا على المساعدة والحماية الإنسانية. ومن الضروري اتباع نهج شامل تجاه إدارة مخاطر الكوارث من أجل إنقاذ الأرواح والحد من الآثار الصحية وحماية سبل العيش في المستقبل، على أن يشمل ذلك الوعي بالمخاطر عند التخطيط للتنمية المستدامة وتعزيز التأهب وتحسين وسائل الإنذار المبكر، بحيث يتسنى اتخاذ إجراءات مبكرة في الوقت المناسب ودعمها بجهود فعالة للتصدي والإنعاش.

١٧ - وتشكل مسائل تغير المناخ والظواهر المناخية الحادة والكوارث الأخرى تهديدا لجهود القضاء على الفقر وتحقيق التنمية المستدامة والتمتع بحقوق الإنسان؛ وتؤكد الضرورة الملحة لتسريع جهود الحد من انبعاثات غازات الدفيئة ومعالجة العوامل الكامنة وراء المخاطر، مثل عواقب الفقر وانعدام المساواة، والتوسع الحضري السريع بلا تخطيط، والاستخدام غير المستدام للموارد الطبيعية، وتدهور البيئة، وانعدام الأمن الغذائي، وندرة المياه، وهشاشة النظم الصحية، وضعف المؤسسات، والسياسات غير المراعية للمخاطر. ويجب أن تقرر الجهود المستقبلية الرامية إلى الحد من أخطار الكوارث وبناء القدرة على التحمل بأن عوامل النمو السكاني وتشديد المباني دون رقيب في السهول الفيضانية والمناطق الساحلية المعرضة للأخطار ستؤدي إلى استمرار تعرض أعداد متزايدة من السكان والأصول الاقتصادية إلى الظواهر الجوية الحادة. وينبغي، في ضوء الآثار السلبية المتوقعة لتغير المناخ والظواهر المناخية

الحادة وما يرجح أن ينتج عنها من زيادة في الخسائر البشرية والاقتصادية، مراعاة المخاطر في جميع أوجه الاستثمار في التنمية المستدامة. ويجب، في حالة حدوث الكوارث، أن تتيح المساعدة والحماية الإنسانية إمكانية تحقيق الإنعاش على نحو يساعد الناس في إعادة البناء بقدر أكبر من الفعالية مع الوعي بالمخاطر والحفاظ على مسار التنمية المستدامة.

١٨ - وتتأثر النساء والبنات بشكل غير متناسب بالكوارث وبعوامل التعرض للمخاطر، ويشمل ذلك تأثيرها على صحتهم. ويقر إطار سينداي للحد من مخاطر الكوارث للفترة ٢٠١٥-٢٠١٦ على وجه الخصوص بضرورة استمرار تقديم خدمات الصحة الجنسية والإنجابية بلا انقطاع أثناء الكوارث وفي مرحلة الإنعاش التي تعقبها. وتكون النساء والفتيات المراهقات أيضاً أكثر عرضة لمخاطر العنف الجنسي والجسدي، بما في ذلك الاغتصاب والزواج المبكر والزواج القسري والاتجار. وتعتبر مشاركة المرأة في إدارة مخاطر الكوارث على نحو فعال، وفي وضع السياسات والخطط والبرامج التي تراعي الفوارق بين الجنسين وتوفير الموارد لها وتنفيذها، على جانب كبير من الأهمية.

ألف - أفضل الممارسات والدروس المستفادة خلال ظاهرة النينيو في الفترة ٢٠١٥-٢٠١٦

١٩ - كان مستوى تعبئة الجهود للتصدي لظاهرة النينيو في الفترة ٢٠١٥-٢٠١٦ أفضل مما كان عليه أثناء التصدي للظواهر السابقة، حيث أسهم فيها كثير من الدروس المستفادة من الكوارث السابقة. وقد تُرجم الإنذار المبكر إلى تدابير وقائية ذات أهداف محددة وإجراءات جيدة التوقيت بقدر أكبر من الفعالية مقارنة بالمرات السابقة، بفضل تعزيز قدرات النظم المشتركة بين الوكالات وقدرات الحكومات وإتاحة روابط فعالة على مستوى صنع القرار، ضمن أشياء أخرى. وكثفت الجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني جهود تحليل المخاطر والتقييم والتأهب والتصدي، ابتداء من منتصف عام ٢٠١٥، ووفر الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ التمويل للأنشطة المنقذة للحياة في مرحلة مبكرة. وتعاونت الجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني مع الحكومات والشركاء في التنمية على إعادة تحديد محاور تركيز البرامج القائمة في مجالات التنمية والحد من أخطار الكوارث واستراتيجيات التكيف مع تغير المناخ، بغية تعزيز القدرة على الصمود لدى المجتمعات المحلية المتضررة، كما شجعت المانحين على توفير تمويل سريع ومرن. وأكدت الجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني ضرورة العمل على نحو وثيق مع الجهات الفاعلة في المجال الإنمائي، على أساس المزية النسبية لكل منها، بغية الحد من أوجه الضعف ودعم استعادة قدرة الاعتماد على الذات في أسرع وقت ممكن. ونظمت أحداث رفيعة المستوى مع الشركاء في التنمية والمنظمة العالمية

للأرصاء الجوية بغرض تشجيع هذه الروابط، بينما عملت الأفرقة القطرية على تعزيز ترابط جهودها على المستوى الميداني.

٢٠ - غير أنه لا تزال هناك تحديات كثيرة. فعلى الرغم من تعبئة جهود التصدي بسرعة أكبر مما كانت عليه في حالات الطوارئ السابقة، جاءت الاستجابة ضئيلة وبعد فوات الأوان. ولا يزال انعدام الرغبة في العمل على أساس التنبؤات ومحركات العمل المتفق عليها لبدء الإجراءات وتوفير التمويل في الوقت المناسب، يشكل عائقاً أمام الجهود الرامية إلى تحويل الإنذار المبكر إلى إجراءات مبكرة. وعلى الرغم من الاستثمارات المبكرة والكبيرة من جانب بعض الدول الأعضاء المتضررة والشركاء الدوليين، وبرغم الأدلة الوفيرة الداعمة لاتخاذ إجراءات مبكرة على الصعيدين الإنساني والمالي، لا تزال تعبئة الموارد بالقدر الكافي في المراحل المبكرة من حالات الطوارئ البطيئة الظهور من التحديات الرئيسية التي تحد من تأثير وحسن توقيت جهود التصدي، في مجال إنقاذ الأرواح وبحالات أخرى. وتشمل أمثلة الممارسات التي يمكن التوسع فيها وتعزيزها، استخدام عناصر الأزمات التي تتيح التعديل وتتيح بعض المرونة في التصرف في إطار بنود أو آليات التمويل الإنمائي المعتمدة بالفعل، عبر توجيه بعض أموال الطوارئ إلى البرامج الإنمائية القائمة. ولم يكن هناك حضور ملموس للجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني في كثير من البلدان الأشد تأثراً بظاهرة النينيو قبل بدء الظاهرة، الشيء الذي يستدعي حدوث طفرة في القدرات الدولية في فترة صعبة تتسم بتوسع نطاق عمل الجهات الفاعلة بشكل يفوق طاقتها، نتيجة استمرار الاحتياجات على مستويات مرتفعة في كثير من أنحاء العالم. ومن شأن تعزيز العمل المبكر وتنسيقه من جانب الدول المتأثرة وشركائها في التنمية، بغرض الحد من المخاطر وبناء قدرات التحمل في المجتمعات المحلية، أن يساعد في الحد من الخسائر في الأرواح وسبل العيش، وخفض الحاجة إلى المساعدة والحماية الإنسانية.

٢١ - وقد أكدت ظاهرة النينيو في عام ٢٠١٥-٢٠١٦ أن الأزمات البطيئة الظهور تتطلب أدوات مختلفة عن الأزمات المباشرة، بحيث تكون ذات نمط دوري عوضاً عن النمط الخطي الذي يتغير صعوداً وهبوطاً حسب مقتضى الحال. ومن الضروري وجود أدوات ومنهجيات متطورة لتحسين رصد الجفاف وتقييم آثاره. وقد شرعت الجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني في العمل مع جميع أصحاب المصلحة ذوي الصلة من أجل وضع مجموعة من إجراءات التشغيل الموحدة مقرونة بالإجراءات المتفق عليها المطلوب تنفيذها في حدود أطر زمنية متفق عليها أيضاً، من أجل كفالة الحد من المخاطر وضمان التأهب للأحداث المستقبلية والتصدي لها في الوقت المناسب، عندما تحدّر التنبؤات من ارتفاع

احتمالات التعرض لظاهرة النينيو أو النينيا. ويتعين أن تتضمن هذه التدابير أدوات تأهب إنسانية موحدة ومحدثة، وبخاصة نهج التأهب للاستجابة للطوارئ الذي وضعته اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات. ومن الضروري تعزيز فهم محدد حسب السياق بشأن الإجراءات المبكرة والتعاون الوثيق بين الجهات الفاعلة في المجالين الإنساني والإنمائي منذ البدء لما لذلك من أهمية حاسمة للجهود المذكورة.

٢٢ - وعمد الأمين العام، في ٢٠ أيار/مايو ٢٠١٦، من منطلق إدراكه لإمكانية أن يزيد تغير المناخ حدة ظاهرة النينيو ويرفع معدلات تواترها في المستقبل، إلى تعيين مبعوثة خاصة معنية بظاهرة النينيو، هي السيدة ميري روبنسون، من أيرلندا، ومبعوث خاص معني بالمناخ، هو السفير ماثاريا كاماو، من كينيا. وسيقود المبعوثان الخاصان جهود الدعوة وحشد الموارد بشأن التصدي لظاهرة النينيو والقدرة على تحمل ظواهر المناخ، استنادا إلى إطار سينداي، واتفاق باريس في إطار اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، وأهداف التنمية المستدامة. وسيتركز اهتمام المبعوثين الخاصين على زيادة الدعم لأنشطة الاستجابة الإنسانية في البلدان المتأثرة بظاهرة النينيو، مع العمل في الوقت نفسه على تعزيز قدرات التأهب والعمل المبكر تحسبا لاحتمال حدوث ظاهرة النينيا في المستقبل القريب، وعلى تشجيع إيجاد حلول تهدف إلى تخفيف المخاطر وبناء القدرة على مواجهة الأحداث المناخية في المستقبل، بالتباعد نهج معني بالأمن البشري يكون الإنسان محوره ويكون محددا حسب السياق وشاملا ووقائي المنحى. وسيوفر صندوق الأمم المتحدة الاستئماني للأمن البشري الدعم لعمل المبعوثين الخاصين.

باء - خطط السياسات العالمية: حقبة جديدة لتحسين العمل المشترك

٢٣ - شكّل عام ٢٠١٥ معلما بارزا في مجال خطط السياسات العالمية، حيث اعتمدت فيه خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ وإطار سنداي للحد من مخاطر الكوارث، وخطة عمل أديس أبابا الصادرة عن المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية، واتفاق باريس، وتلت ذلك في عام ٢٠١٦ نتائج مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني والنتائج المتوقعة من مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالإسكان والتنمية الحضرية المستدامة (الموئل الثالث)، في عام ٢٠١٦.

٢٤ - وتشكل خطة عام ٢٠٣٠ إطارا مشتركا للنتائج تستطيع الأطراف الفاعلة في المجالين الإنمائي والإنساني العمل معا من خلاله على بناء قدرات التحمل وتوفير الدعم لأشد الناس والبلدان ضعفا. وتقرّ الخطة بقدرة تغير المناخ والكوارث والتشريد القسري والأزمات الإنسانية والمخاطر الصحية العالمية، مثل الأوبئة والأمراض المستوطنة، على التهديد بعكس مسار التنمية وإلغاء كثير من التقدم الذي أحرز في العقود الأخيرة. وتتعهد الخطة بكفالة

ألا يترك أي أحد خلف الركب وبالوصول أولاً إلى من هم أشد تخلفاً عن الركب، بمن فيهم على وجه الخصوص اللاجئين والمشردون داخلياً والناس الذين يعيشون في مناطق متضررة من حالات الطوارئ الإنسانية المعقدة. وسيساعد تعدد الأهداف المتعلقة بالحد من أخطار الكوارث وتعزيز قدرة التحمل في سياق إطار سندي وأهداف التنمية المستدامة المختلفة، على ضمان الوعي بالمخاطر في جهود التنمية المستدامة.

٢٥ - ويشكل إطار سندي الكوارث الوثيقة الإرشادية الرئيسية التي أقرتها الجمعية العامة من أجل إدماج الحد من مخاطر الكوارث في العمل على نطاق منظومة الأمم المتحدة. وي طرح الإطار نهجاً شاملاً محوره الإنسان لإدارة مخاطر الكوارث على جميع المستويات، ويمثل المنبر الرئيسي لكفالة العمل الجماعي الذي يعضد بعضه بعضاً لتحقيق أهداف التنمية المستدامة ذات الصلة بالحد من مخاطر الكوارث. وتكفل خطة عمل الأمم المتحدة المنقحة للحد من مخاطر الكوارث من أجل زيادة القدرة على مواجهتها: نحو إرساء نهج متكامل لإزاء التنمية المستدامة يقوم على الوعي بالمخاطر، أن يسهم تنفيذ المنظمة لإطار سندي بأكثر قدر من الفعالية في إيجاد نهج متكامل مراعي للمخاطر لتحقيق خطة التنمية لعام ٢٠٣٠، ولا سيما من خلال بناء القدرة على تحمل الكوارث وآثار تغير المناخ، ودعم الجهود الوطنية والمحلية في مجالي التأهب والقدرة على الاستجابة.

٢٦ - وجرى الإقرار في خطة عمل أديس أبابا بإمكانية إسهام التمويل الإنمائي في خفض قابلية التأثر بالكوارث. وتقر الخطة بضرورة كفالة اتساق التمويل الإنساني والإنمائي لضمان اتخاذ نهج جيدة التوقيت وشاملة وملائمة وفعالة من حيث التكلفة تجاه إدارة مخاطر الكوارث، من خلال آليات تمويل مبتكرة وغيرها من الأدوات، ومن خلال تعزيز القدرات الوطنية والمحلية وتكميلها بالمساعدة الدولية.

٢٧ - واعترفت الحكومات في اتفاق باريس، بأهمية التكيف مع تغير المناخ وإدارة مخاطر الكوارث في الحد من الخسائر والأضرار المرتبطة بالآثار السلبية لتغير المناخ، واتفقت على تعزيز قدرة التكيف في البلدان والمجتمعات المحلية، وعلى تقديم دعم دولي معزز إلى البلدان النامية. ويجري بالفعل توظيف أهداف ومقاصد إطار سندي واتفاق باريس المتعاضدة، من خلال مبادرة الأمين العام بشأن المرونة إزاء المناخ: التوقع والتحمل وإعادة التشكيل، على سبيل المثال. وتهدف هذه المبادرة إلى تعزيز القدرة على التأقلم مع آثار تغير المناخ لدى البلدان والشعوب القابلة للتأثر، مع التركيز على مجالات من قبيل الإنذار المبكر والتأهب والتأمين والحماية الاجتماعية، وعلى دمج القدرة على التأقلم في التخطيط الحضري.

٢٨ - ومن الالتزامات التي تمخض عنها مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني مساعدة الفئات والبلدان الضعيفة على الوقاية من الكوارث والآثار الناجمة عن تغير المناخ والتأهب لها وبناء القدرة على تحملها. وتعهد مؤتمر القمة بزيادة الدعم المقدم إلى الجهات الفاعلة المحلية والتعاون معها على تعزيز قدراتها، وتعزيز قدرة المجتمعات المحلية على التحمل وزيادة حجم الحماية الاجتماعية. وتشمل نتائج مؤتمر القمة ذات الصلة اتخاذ إجراءات متابعة ملموسة لتحسين فهم الكوارث والمخاطر المتصلة بالمناخ وتعزيز القدرة على التنبؤ بها وإدارتها، وكفالة أن يكون التفاعل بين جماعات المساعدة الإنسانية والإنمائية والأوساط المعنية بتغير المناخ أكثر شمولاً، من خلال قيام شراكات تضم أصحاب مصلحة متعددين ووضع خطط سياسات عالمية وغير ذلك من الآليات.

٢٩ - وسيتيح مؤتمر الموئل الثالث ووثيقته الختامية المرتقبة، وهي الخطة الحضرية الجديدة، الفرصة لمعالجة تزايد الطابع الحضري للأزمات الإنسانية بفعالية أكبر، وتكييف العمل الإنساني من أجل التصدي للكوارث والتشرد والآثار الضارة لتغير المناخ في مثل هذه السياقات. وتتطلب زيادة فعالية إجراءات العمل الإنساني تسخير الفرص المتاحة في السياقات الحضرية، مثل التعاون مع السلطات والمجتمعات المحلية والخبرات المكتسبة في مجال التخطيط الحضري المراعي للمخاطر. ولأغراض تحقيق هذه الغاية، أطلقت ٦٥ منظمة، في إطار مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني، التحالف العالمي المعني بالأزمات الحضرية، الذي تشمل أنشطته مبادرات محددة تنفذها مجموعة متنوعة من الشركاء الملتزمين بالعمل المشترك من أجل أن تستطيع المجتمعات الحضرية المعرضة للمخاطر تعزيز قدرتها على تحمل الأزمات الإنسانية.

٣٠ - وسيكون من الضروري اتباع نهج شامل ومتسق لإدارة مخاطر الكوارث، يضم جميع أصحاب المصلحة على الصعيدين الوطني ودون الوطني. ومن شأن تطبيق خطط متعاضدة أن يتيح الفرصة لتوثيق التعاون واتباع نهج منسقة لبناء القدرة على الصمود في وجه الكوارث وتحمل آثار تغير المناخ، بغية إيجاد تأثير قادر على إحداث تغيير في حياة الفئات القابلة للتأثر، وكفالة عدم ترك أي أحد خلف الركب، وتحقيق أهداف التنمية المستدامة. ويتطلب ضمان ذلك أن يفي كل من الحكومات والشركاء بالتزاماتهم التي تعهدوا بها في إطار تلك الخطط، من أجل زيادة الدعم المقدم إلى البلدان والمجتمعات المحلية الأشد قابلية للتأثر.

رابعاً - طرائق جديدة للعمل المشترك: من مرحلة تقديم المعونة إلى مرحلة القضاء على الحاجة إلى المساعدة في سياق الكوارث

٣١ - أصدر الأمين العام ورؤساء ثمانية كيانات تابعة للأمم المتحدة^(٤)، في مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني، بياناً مشتركاً يتعهدون فيه بالعمل على دعم مبادرة خطة العمل من أجل الإنسانية وطريقتها الجديدة للتعاون بهدف معالجة العلاقة بين العمل الإنمائي والعمل الإنساني، وأيدهم في ذلك البنك الدولي والمنظمة الدولية للهجرة. ويسترشد هذا الالتزام من جانب الوكالات التنفيذية الرئيسية للجنة المشتركة بين الوكالات وفريق الأمم المتحدة الإنمائي، إلى مبادئ العمل الإنساني، استناداً إلى ثلاثة عناصر أساسية، هي: (أ) تحقيق نتائج جماعية تتسم بالتطلع إلى المستقبل وقابلية القياس، ولا تهدف إلى تلبية الاحتياجات الطارئة فحسب، بل تسهم أيضاً في الحد من المخاطر وأوجه الضعف وفي تعزيز القدرة على التحمل؛ و(ب) العمل على مدى فترة سنوات اعترافاً بأن الأزمات المطوّلة حقيقة واقعة وإسهاماً في تحقيق مكاسب إنمائية طويلة الأجل؛ و(ج) توظيف المزايا النسبية التي تتمتع بها الجهات الفاعلة المختلفة، بما في ذلك الحكومات الوطنية والبلديات والمجتمع المدني والقطاع الخاص والمؤسسات المالية الدولية.

٣٢ - وتتطلب طريقة العمل الجديدة تعزيز النظم المحلية عوضاً عن استبدالها، تماشياً مع تركيز اهتمام إطار سنداي وخطة عام ٢٠٣٠ واتفاق باريس على بناء القدرات وتعزيز قدرة التحمل لدى الجهات الفاعلة المحلية والمجتمعات المحلية والأفراد، بوصفهم خط الاستجابة الأول، بطرائق تشمل كفالة إشراك المجتمعات المحلية في مؤسسات وعمليات إدارة مخاطر الكوارث وصنع القرار. وتؤكد خطة العمل من أجل الإنسانية وجوب أن تبدأ الجهود الرامية إلى خفض قابلية تأثر الناس وتعزيز قدرتهم على التحمل على المستوى المحلي، مع الاستفادة من الخبرات ومهارات القيادة والقدرات المحلية في تنظيم الجهود الوطنية والدولية، كما تدعو إلى بذل جهود للاستجابة للكوارث بالاعتماد قدر الإمكان على القدرات المحلية وعدم اللجوء إلى المساعدة الدولية إلا عند الاقتضاء. وسيشكّل ائتلاف البليون من أجل القدرة على الصمود، الذي ينظمه الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر في هيئة مبادرة تهدف إلى تعزيز قدرة التحمل لدى المجتمعات المحلية القابلة للتأثر، من خلال العمل المشترك في تحالفات على الصعد العالمية والوطنية والمحلية على مدى السنوات العشر

(٤) منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان وبرنامج الأغذية العالمي ومنظمة الصحة العالمية.

المقبلة، مساهمة رئيسية في تعزيز الدعوة التي وجهها الأمين العام في خطة العمل من أجل الإنسانية من أجل أن تصدر الجهات الفاعلة المحلية العمل على اتخاذ إجراءات محددة في هذا الصدد.

٣٣ - ويستدعي تحقيق الفعالية المثلى أن تصمّم طريقة العمل الجديدة وفق متطلبات كل سياق على حدة. ويتطلب هذا اعتماد طائفة من النهج القابلة للتطبيق في سياقات محددة، والتي ستساعد في تحديد مستوى التعاون وسط الجهات الفاعلة في المجالين الإنساني والإنمائي والجهات الأخرى صاحبة المصلحة، ومستوى العمل المنسق في مجالات التحليل والتخطيط والبرمجة، على نحو يتوافق مع المبادئ الإنسانية. وتعتبر سياقات التعرّض للأخطار الطبيعية المتكررة، التي تشمل بصفة خاصة ظاهري النينو والنيو والجفاف والعواصف المدارية الموسمية، مناسبة للتعاون الوثيق بين الجهات الفاعلة في المجالين الإنساني والإنمائي وبين السلطات الوطنية، بغية تحقيق نتائج جماعية في مجالات الحد من المخاطر ومن قابلية التأثر وخفض الاحتياجات. وينبغي أن تتضمن هذه الجهود نهجا شاملا لإدارة مخاطر الكوارث وبناء القدرة على التكيف، مع التركيز على التأهب والإنذار المبكر ضمن الشروط المسبقة لكفالة حسن توقيت التصدي والتعافي بفعالية، وكذلك التركيز على تعزيز القدرات الوطنية والمحلية. وسيطلب هذا من الجهات الفاعلة في المجال الإنمائي الاستعداد لقبول مزيد من المخاطر والتبكير بالعمل ووضع برامج أكثر مرونة بحيث تكون قابلة للتكيف وفق السياقات المختلفة. ويمكن تعزيز التعاون بين الجهات الفاعلة في المجالين الإنساني والإنمائي حيثما يكون مستوى الإجراءات الإنمائية مناسباً، من أجل كفالة التنسيق على الوجه الأمثل وتوافر استراتيجية خروج الجهود الإغاثة الدولية في نهاية المطاف.

٣٤ - وفي قطاع العمل الإنساني، يمكن من خلال المتطلبات الجديدة التي تقتضي التحسب للأزمات، بدل الاكتفاء برد الفعل بعد حدوثها، تغيير طريقة إثراء التخطيط للعمل الإنساني بالمعلومات المتعلقة بمخاطر الكوارث. وأقد أعرب كثير من المشاركين في مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني عن تأييدهم لإنشاء منبر عالمي معني بالمخاطر، بغية توضيح معالم نهج تقييم المخاطر ورصدها وإدارتها، وربطها ببعضها البعض. وسيستعرض المنبر الاتجاهات في الأجلين القصير والطويل وينظر في تزايدها تحت تأثير المخاطر، بما في ذلك المخاطر المتعلقة بالكوارث وتغير المناخ، وفي كيفية تطورها بمرور الوقت. وسيساهم المنبر في إثراء عمل المنتدى العالمي للحد من مخاطر الكوارث، الذي يمثل الحفل الرئيسي العالمي لتنسيق إسداء المشورة الاستراتيجية وإقامة الشراكات من أجل الحد من مخاطر الكوارث.

٣٥ - وأطلقت في مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني مبادرة أخرى، هي الشراكة العالمية من أجل التأهب^(٥) التي ترمي إلى تعزيز قدرات التأهب كي يتحقق بحلول عام ٢٠٢٠ حد أدنى من الاستعداد لمواجهة المخاطر المستقبلية للكوارث وتغير المناخ، في ٢٠ بلدا معرضا للمخاطر كخطوة أولى. وستسعى الشراكة إلى تكملة آليات اللجنة المشتركة بين الوكالات، وتحسين فرص الحصول على بيانات تحليل المخاطر والإنذار المبكر، وتعزيز الاستثمار في التأهب إلى جانب محركات للتدخل والتمويل، بغرض كفالة التبكير في اتخاذ إجراءات عند حدوث الكوارث. وتكمل الشراكة أيضا الاستثمار في خدمات معلومات الأرصاد الجوية الهيدرولوجية المدعومة من مبادرة نظم الإنذار المبكر بالمخاطر المناخية، التي أطلقت في الدورة الحادية والعشرين لمؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ.

٣٦ - وتمثل البيانات المفتوحة والتحليل المنسق الخطوة الأولى تجاه معالجة المخاطر وتلبية احتياجات الفئات الأشد ضعفا والمناطق المعرضة للمخاطر. ويعد الفهم المشترك والتحليل من الشروط المسبقة للعمل الجماعي الفعال على إدارة المخاطر المترابطة والمعقدة. ويتعين على الحكومات والجهات الفاعلة الإقليمية والدولية جمع بيانات المخاطر وتحليلها ورصدها، قبل الكوارث وخلالها وبعدها، من أجل تحديد نوع الاستجابة المطلوبة ومستواها. وينبغي زيادة الدعم الدولي من أجل تعزيز القدرات الوطنية والمحلية المذكورة والتغلب على نقص البيانات الموثوقة والأدلة، بوسائل تشمل قواعد البيانات الوطنية المتعلقة بالخسائر والأضرار.

٣٧ - ويمثل مؤشر إدارة المخاطر أداة عالمية مفتوحة المصدر لتحليل المخاطر الإنسانية بدعم من عدة وكالات تابعة للأمم المتحدة وبعض الشركاء الخارجيين، ويشمل ١٩٣ بلدا ويجمع قرابة ٥٠ مؤشرا من مؤشرات المخاطر الإنسانية. وهو قادر على أن يساعد في بناء فهم مشترك للمخاطر الإنسانية واحتياجات التأهب في صفوف الجهات الفاعلة في المجالين الإنساني والإنمائي، وأن يتيح إمكانية إصدار بيانات مشتركة محددة السياق بشأن المشاكل، وإمكانية تحديد أولويات الاستثمار في مجال التأهب، وجميعها أنشطة مدفوعة بالبيانات والتحليلات. وعمل المؤشر خلال العام الماضي مع شركاء محليين على تطوير نماذج للمخاطر الإنسانية على المستوى دون الوطني في كولومبيا ولبنان وفي منطقة الساحل ومنطقة القرن الأفريقي الكبرى. وتستخدم نماذج مؤشر إدارة المخاطر على المستوى دون الوطني نفس النهج المفتوح والمنهجية والعملية الإنمائية المتبعة في النموذج العالمي، لكنها تكيّف لكي تتسق

(٥) بقيادة فريق وزراء مالية مجموعة البلدان العشرين الضعيفة التابع لمنتدى البلدان المعرضة لأخطار المناخ، بالتعاون مع منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج الأغذية العالمي والمرفق العالمي للحد من الكوارث والإنعاش التابع للبنك الدولي.

مع المخاطر الإقليمية أو الوطنية، وتوفر مستوى أعلى من التفاصيل الجغرافية. وفي مقدور هذه النماذج أن تساعد في تحديد أولويات الاستثمار في مجال التأهب وبناء قدرة التحمل على هذه المستويات. وسيساعد المؤشر على تطبيق نماذج على المستوى دون الوطني في عدد أكبر من المناطق والبلدان، وستكون هذه النماذج مملوكة للشركاء المحليين، لكن سيجري التحقق من صحتها وفقا للمعايير العالمية.

٣٨ - وتدخل في صلب طريقة العمل الجديدة عملية الانتقال من معالجة الأزمات والكوارث، عن طريق مشاريع فردية قصيرة الأجل، إلى تحقيق نتائج جماعية ضمن إطار زمني متعددة السنوات، مع مؤشرات لقياس التقدم المحرز على مستوى النتائج عوضا عن النواتج. وسيكون من الضروري جدا كي تتحول هذه الرؤية إلى حقيقة واقعة، إيجاد قدرة قيادية فعالة من أجل كفالة الاتساق والأداء الجماعي وقابلية التنبؤ في التعاون وتنفيذ الخطط متعددة السنوات. وينبغي أيضا تمكين المنسقين المقيمين/منسقي الشؤون الإنسانية لكي يستطيعوا قيادة إسهامات الأمم المتحدة وشركائها بقوة من أجل الحد من الاحتياجات وتقليل مواطن الضعف والمخاطر، من خلال جمع الجهات الفاعلة التي تستطيع إنجاز تلك الأولويات على أفضل وجه (الجهات ذات المزايا النسبية المثبتة، مع مراعاة المسؤوليات المسندة إليها في إطار ولاياتها) ومن خلال تنسيق إنجاز الأولويات. وينبغي أيضا أن تؤدي دورا كبيرا في مجالات توحيد البيانات والتحليلات وإدارة الموارد لصالح الخطط المتعددة السنوات والاستفادة من هياكل التمويل الأوسع التي تدعم تحقيق النتائج الجماعية، وكذلك في مجال تكميل عمل القيادات الوطنية المتعلق بتعزيز القدرة على التحمل والحد من مخاطر الكوارث.

٣٩ - ومع أهمية العمل على تحقيق النتائج الجماعية بغية تقليل الاحتياجات والحد من جوانب الضعف والمخاطر، فإن الحفاظ على قدرات الاستجابة الطارئة السريعة والفعالة للكوارث، من أجل تقديم المساعدة العاجلة لإنقاذ الأرواح وتوفير الحماية يظل مطلباً محورياً. وينبغي أن يشمل ذلك وضع عتبات ومحركات لبدء العمل تتسم بالوضوح والفعالية للاستجابة الدولية والعمل المبكر. وعلى الصعيد الوطني، يتعين وضع قواعد قانونية وتدابير محلية للتأهب، وإجراءات وترتيبات مؤسسية لتيسير وتنظيم المساعدة الدولية للإغاثة والإنعاش في حالات الكوارث، وتعزيزها بشكل خاص في البلدان المعرضة للكوارث، باتباع المبادئ المحددة في المبادئ التوجيهية لتسهيل العمليات الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي في حالات الكوارث وتنظيمها على الصعيد الوطني. وقد اعتمد ٢٣ بلدا قوانين أو قواعد أو إجراءات جديدة مستمدة من تلك المبادئ التوجيهية، منذ اعتمادها في عام ٢٠٠٧. غير أن هناك بلدانا كثيرة لا تزال تفتقر إلى الإجراءات الملائمة لتيسير الإغاثة الدولية وإدارتها، على

الرغم من أن البحوث توضح أن الحواجز الرقابية لا تزال تعرقل فعالية عمليات الإغاثة. ولأغراض تعجيل دخول الإغاثة الدولية الوافدة وتعزيز القدرات الوطنية، التزمت المنظمة العالمية للجمارك وشركة دويتشه بوست دي إتش إل بتوسيع نطاق تحديث الإجراءات الجمركية وعمليات النقل والمناولة واللوجستيات في المطارات. واعترافاً بتزايد الدور المركزي للمنظمات الإقليمية الوطنية والدولية في تكملة جهود التأهب والاستجابة، أسست في عام ٢٠١٥، شبكة المنظمات الإقليمية للعمل الإنساني، التي أعلن عنها رسمياً في مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني، بهدف تعزيز التعاون وتبادل الممارسات الجيدة بين المنظمات الإقليمية.

٤٠ - وينبغي إيجاد سبل إضافية لتعزيز التعاون بين الجهات الفاعلة المختلفة. ومن أمثلة ذلك العملية التعاونية لوضع معايير مشتركة للتنسيق بين الجهات المدنية والعسكرية في العمل الإنساني، في إطار المجموعة الاستشارية المكونة من أصحاب مصلحة متعددين والمعنية بالتنسيق المدني - العسكري في مجال العمل الإنساني. وتهدف تلك المعايير إلى التنفيذ العملي للمبادئ والمفاهيم المستقاة من مبادئ أو سلو التوجيهية لاستخدام أصول الدفاع العسكري والمدني الأجنبية في عمليات الإغاثة في حالات الكوارث ووضع تلك المبادئ والمفاهيم في سياقها، من أجل مساعدة الحكومات والجهات الفاعلة العسكرية والإنسانية على جميع المستويات، بالاستناد إلى الدروس المستفادة من تجارب جميع الجهات ذات الصلة.

ألف - تمويل طريقة العمل الجديدة

٤١ - من الضروري أن تصبح الاحتياجات من التمويل أكثر قابلية للتنبؤ بها وأكثر تنوعاً وأن تشمل عدة سنوات، وأن توظف خيارات وأدوات التمويل المختلفة لتيسير تحقيق النتائج الجماعية عوضاً عن دعم تجزئة المؤسسات والتنافس على مستوى المشاريع الفردية. ويتطلب تحقيق نتائج جماعية في مجال بناء القدرة على الصمود في سياقات الكوارث المتكررة، أن يتسم التمويل بالمرونة بحيث تستطيع الجهات الفاعلة تكييف البرمجة لتناسب المخاطر والصدمات والاحتياجات المتغيرة. وينبغي، على سبيل المثال، أن يساعد التمويل أيضاً في اغتنام الفرص المتاحة للمواءمة بين النهجين الإنساني والإنمائي، من خلال اتباع نهج منتظمة تعتمد على الأموال النقدية لتوفير الدعم لنظم الحماية الاجتماعية الحكومية، وتعمل من خلال النظم الحكومية متى أمكن ذلك. وينبغي أن تستنير عمليات التمويل بالأولويات التي يحددها السكان المعنيون وبالبيانات والتحليل. وينبغي أن تركز الحكومات والجهات الفاعلة الأخرى موارد لبناء القدرات وتعزيز قدرة التحمل على الصعيدين الوطني والمحلي.

وينبغي أن تتسم جميع الاستثمارات في التنمية المستدامة بالوعي بالمخاطر، كما ينبغي أن يكون للموارد المحلية، بشقيها العام والخاص، دور بارز في التمويل.

٤٢ - وسيكون من الضروري توافر أدوات متنوعة للتمويل بغية دعم الجهات الفاعلة، التي تعمل بشكل متزامن على إنجاز برامج ذات أطر زمنية مختلفة ولتحقيق النتائج الجماعية. ولن تمكن المنح القصيرة الأجل بمفردها من تحقيق تلك النتائج؛ فعلى الرغم من أهميتها في مجال التصدي لحالات الكوارث، لا بد من استكمالها بمجموعة أوسع من خيارات التمويل، مثل تجميع المخاطر، والتأمين، والرسوم البالغة الصغر، والقروض الميسرة، كي تساعد على بناء القدرة على الصمود وعلى تعزيز القدرات الوطنية في الأجل الطويل.

٤٣ - وينبغي التوسع في التمويل الذي يمكن التنبؤ به والاستثمار الذي يراعي المخاطر من أجل دعم العمل المبكر وتشجيع التأهب وتعزيز الإنعاش. وينبغي صرف التمويل على أساس إجراء عدم التأسف من أجل بناء القدرة على التحمل من خلال تحقيق الفوائد والأرباح، مثل الممارسات الزراعية المحسنة أو سياسات الحماية وشبكات الأمان الاجتماعية المعززة، حتى وإن لم تقع أحداث المخاطر المتوقعة. وينبغي استخدام التمويل على أساس التنبؤات والتمويل المتعلق بالمناخ، بما في ذلك صندوق المناخ الأخضر، من أجل التخطيط لمواجهة الظواهر المناخية الحادة وتخفيف آثارها.

٤٤ - وتستطيع شراكات القطاعين العام والخاص أداء دور رئيسي في دعم وتشجيع الاستثمار المراعي للمخاطر بغية تدعيم القدرة على الصمود. وتوفر مبادرة ربط الأعمال التجارية، التي أطلقت في مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني، الدعم لإنشاء شبكات بغرض زيادة حجم وفعالية مشاركة القطاع الخاص مع وكالات الأمم المتحدة والحكومات الوطنية والمجتمع المدني في إدارة مخاطر الكوارث بطريقة منسقة. وقد صممت مبادرات أخرى، مثل منتدى تطوير التأمين الحديث النشأة، من أجل تعزيز التمويل والتغطية بخدمات التأمين للسكان في البلدان المعرضة للمخاطر، عن طريق العمل على زيادة تغطية التأمين بالقياس إلى مجموع الخسائر الاقتصادية الناجمة عن الكوارث. وعملت مبادرة مبادئ التأمين المستدام التعاونية المشتركة بين الأمم المتحدة وقطاع التأمين، على كفالة تعهد كبريات شركات التأمين العالمية بتعزيز التزاماتها بغية التعجيل بتنفيذ إطار سندي من خلال إقامة شراكات بين القطاعين العام والخاص. ومن شأن هذه المبادرات أن تعزز أساليب إعداد نماذج المخاطر وتوظيف التأمين لتحفيز الاستثمار في مجال الحد من مخاطر الكوارث واستخدام التكنولوجيا التي تساعد على بناء قدرة التحمل.

٤٥ - وتمثل مبادرة الصفقة الكبرى، التي طرحتها جهات مانحة رئيسية ووكالات تابعة للأمم المتحدة وأصحاب مصلحة آخرين، والتي أطلقت في مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني، اتفاقاً بين الجهات المانحة الرئيسية ومنظمات المعونة على اتخاذ تدابير إصلاحية وتنفيذ التزامات تهدف إلى رفع كفاءة التمويل الإنساني وزيادة فعاليته. وستشكل المبادرة، في جملة أمور، خطوة هامة في تطبيق طريقة العمل الجديدة وتعزيز عناصرها الأساسية، وفي رصد التقدم المحرز مع تخصيص مساحات لأموال من قبيل تعزيز العمل بين الجهات الفاعلة في المجالين الإنساني والإنمائي، والتوسع في استخدام التخطيط والتمويل التعاوني المتعدد السنوات، بهدف تحديد رؤية مشتركة للنتائج الجماعية.

٤٦ - وسيقتضي النجاح في تنفيذ طريقة العمل الجديدة إجراء تغييرات ملموسة في مجالات التحليل والتخطيط والبرمجة والقيادة والتمويل على جميع المستويات. ومن الضروري إدخال مجموعة محددة من إجراءات المتابعة والمبادرات ذات الأهداف الطموحة في هذه المجالات بغية ترجمة تلك الرؤية إلى عمل.

خامساً - التشرد

٤٧ - يُجبر الملايين من الناس في كل عام على مغادرة ديارهم بسبب الكوارث. فقد أجبرت الكوارث ٢٠٣,٤ مليون شخص على النزوح من ديارهم في الفترة من ٢٠٠٨ إلى ٢٠١٥. ووفقاً لبيانات مركز رصد التشرد الداخلي، ازدادت احتمالات التشرد بسبب الكوارث في الوقت الراهن بنسبة ٦٠ في المائة عما كانت عليه في سبعينيات القرن الماضي. وتعزى هذه الزيادة إلى دوافع متعددة، تشمل النمو السكاني والتوسع الحضري العشوائي السريع والتنمية الاقتصادية في مناطق معرضة للأخطار والظواهر المرتبطة بالطقس. ويتوقع أن يؤدي تغير المناخ، بالاقتران مع عوامل محركة أخرى، إلى ارتفاع معدلات التشرد في المستقبل، نظراً إلى أنه سيزداد تواتر الكوارث وحدتها.

٤٨ - وقد أصبح التشرد عبر الحدود في سياق الكوارث وتغير المناخ حقيقة واقعة، على الرغم من بقاء الأغلبية الساحقة من الأشخاص المشردين بسبب الكوارث في داخل بلدانهم. ويتوقع أن يتواصل ارتفاع عدد الأشخاص المشردين عبر الحدود من جراء استمرار تغير المناخ. ويشكل تغير المناخ تهديداً لوجود الكثيرين، مثل الدول الجزرية الصغيرة النامية وشعوبها. ويجب أن تفتقر أطر التعاون الإقليمي بتشريعات وطنية وتدابير مؤسسية وتنفيذية بغرض إعداد البلدان لاستقبال المشردين عبر الحدود بسبب الكوارث وتغير المناخ وتوفير الحماية والمساعدة للأشخاص الذين لا يتمتعون بالحماية التي يتيحها وضع اللاجئين.

وستحتاج البلدان والمجتمعات المحلية المضيفة إلى دعم مناسب وقابل للتنبؤ وأطول أجلا، في مجالات تشمل السكن والعمل والتعليم والرعاية الصحية والخدمات العامة الأخرى. ولكي يكفل الأمين العام تحقق جميع هذه الأشياء، وجّه الدعوة في خطة عمله من أجل الإنسانية إلى اعتماد إطار دولي مناسب وتشريعات وطنية وأطر تعاون إقليمي ملائمة، بحلول عام ٢٠٢٥، لضمان تأهب البلدان الواقعة في المناطق المعرضة للكوارث لاستقبال النازحين الذين يعبرون الحدود ولا يتمتعون بمركز اللاجئين، وتوفير الحماية لهم.

٤٩ - ومن شأن بعض الإجراءات، مثل تعزيز التأهب وبناء القدرة على الصمود في وجه الكوارث، أن تساعد المجتمعات المحلية على التكيف بمزيد من الفعالية مع الآثار الضارة لتغير المناخ وعلى تجنب التشرّد. وينبغي أن تدرّج في استراتيجيات التكيف وخطط الحد من مخاطر الكوارث وسياسات التنمية المستدامة على الصعيد الوطني تدابير من قبيل نقل السكان المتأثرين وفق خطط محددة واحترام حقوقهم وصون كرامة المهاجرين. وينبغي أن تتاح لأشد البلدان تأثراً بتغير المناخ فرص الاستفادة من الصندوق الأخضر للمناخ بغية تنفيذ هذه الأنشطة.

٥٠ - ويعترف اتفاق باريس بالصلة بين تغير المناخ والتشرّد، حيث شكّل فرقة عمل لإعداد توصيات بشأن إيجاد نهج متكاملة لتفادي التشرّد المرتبط بالآثار الضارة لتغير المناخ ومعالجته وتقليل حجمه. وبالإضافة إلى ذلك، تتضمن خطة العمل لفترة السنتين التي وضعتها اللجنة التنفيذية لآلية وارسو الدولية المعنية بالخسائر والأضرار المرتبطة بتأثيرات تغير المناخ حزمة إجراءات مكرسة للهجرة والتشرّد والتنقل البشري، مع التركيز على تعزيز الفهم والخبرة بشأن كيفية تأثير تغير المناخ على أنماط السلوك المذكورة.

٥١ - وقد أسفرت مبادرة نانسن بشأن التشرّد عبر الحدود في سياق الكوارث وآثار تغير المناخ عن اعتماد ١٠٩ دول لخطة العمل المتعلقة بالتشرّد عبر الحدود في سياقات الكوارث وآثار تغير المناخ (خطة الحماية)، في جنيف في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥. وضمت خطة الحماية مجموعة من الممارسات وخيارات على مستوى السياسة العامة تتعلق بسبل الوقاية من التشرّد المرتبط بالكوارث والتأهب له والتعامل معه، سواء التشرّد الداخلي أو العابر للحدود، والعمل بمزيد من الفعالية على توفير الحماية والمساعدة للمشرّدين في سياق الكوارث وتغير المناخ.

٥٢ - وفي سياق متابعة مبادرة نانسن وتنفيذ توصيات خطة الحماية، أعلن، في أيار/مايو ٢٠١٦، عن تأسيس منبر التشرّد بسبب الكوارث. وسيعمل المنبر على سد الثغرات في مجالي المعارف والبيانات المتعلقة بأسباب تشرّد السكان في سياق الكوارث وتغير المناخ ومواقع

ذلك التشرد وتوقيته وكيفية حدوثه. وسيعزز المنبر استخدام الممارسات الفعالة لحماية الأشخاص المشردين عبر الحدود ولإدارة مخاطر التشرد بسبب الكوارث في بلدان المنشأ، بطرائق تشمل الهجرة الطوعية مع صون الكرامة وإعادة التوطين وفق خطط محددة مع احترام حقوق الأشخاص. وسيعمل على تعزيز اتساق السياسات وإدماج التحديات المرتبطة بالتنقل البشري في السياسات ومجالات العمل على اختلافها، مثل أنشطة العمل الإنساني والحد من أخطار الكوارث والتأقلم مع تغير المناخ وإدارة الهجرة والمساعدة الإنمائية. وسيشجع المنبر كذلك على وضع سياسات وإجراءات معيارية في المجالات التي تلاحظ فيها فجوات، مثل توفير مسارات آمنة وتدابير للحماية في حالة عدم التمتع بمركز اللاجئ. ويشكل المنبر أداة هامة للدول الأعضاء والمنظمات الدولية وغيرها من الجهات الفاعلة ذات الصلة لتعزيز التعاون والتنسيق، ولكفالة اتباع نهج شامل حيال التشرد عبر الحدود بسبب الكوارث.

٥٣ - إن إطار سندي، وخطة عام ٢٠٣٠، واتفاق باريس، ومؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني، والاجتماع العام الرفيع المستوى للجمعية العامة بشأن التعامل مع حركات النزوح الكبرى للاجئين والمهاجرين، المزمع عقده في أيلول/سبتمبر ٢٠١٦، ومؤتمر المؤئل الثالث، المزمع عقده في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٦، توفر كلُّها فرصة تاريخية لاتخاذ إجراءات جماعية مكرسة لتعزيز التأهب وبناء قدرة الاستجابة، من أجل العمل بمزيد من الفعالية على توفير الحماية والمساعدة للأشخاص المعرضين لمخاطر التشرد بسبب الكوارث وتغير المناخ. ويعالج إطار سندي على نحو بارز مسائل احتياجات الأشخاص المشردين والحد من مخاطر التشرد المرتبط بالكوارث. وتقر خطة عام ٢٠٣٠ بأهمية معالجة قضية التشرد القسري في إطار التنمية المستدامة، وتلتزم بكفالة ألا يترك أي أحد خلف الركب، بمن في ذلك الأشخاص في سياقات التشرد. وسيوفر ذلك للمشردين فرصة التمتع بحياة أفضل والعيش بكرامة والاعتماد على الذات، من أجل تحقيق تطلعاتهم والاستفادة من التنمية المستدامة في المجتمعات المضيفة لهم والإسهام فيها. وسيكون تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها وإعمالها عنصراً حيوياً في هذه الجهود.

٥٤ - ويمثل التشرد تحدياً معقداً يتطلب الدعم في الأجلين القصير والطويل، وإيجاد حلول منسقة متأصلة في العمل الإنساني والإنمائي والسياسي وفي الإجراءات المتعلقة بحقوق الإنسان. ومن شأن الافتراضات العامة بأن التشرد بسبب الكوارث ظاهرة مؤقتة وقصيرة الأجل أن تؤدي إلى إهمال من هم في حاجة إلى الحماية والمساعدة. فالواقع أن التشرد في سياق الكوارث وتغير المناخ غالباً ما يتكرر ويمتد لسنوات أو عقود، فيضعف القدرة على الصمود ويوقع الناس في شرك الفقر ويطيل أمد دورات الأزمات. ويتطلب منع التشرد

الناجم عن الكوارث وتغير المناخ والحد منه وإيجاد حل له، وجود عزيمة سياسية وحدوث تغيرات كبيرة على جميع المستويات، علاوة على استحداث نُهج وإقامة شراكات جديدة وتجاوز عقلية "التوقع".

٥٥ - ولن تكون هناك حلول مستدامة إذا لم يتم تقليل أخطار الكوارث ومخاطر التشرد، أو تعزيز قدرة المجتمعات المحلية على الصمود. ومن الضروري تعزيز رصد حالة الأشخاص المشردين بسبب الكوارث وجمع البيانات على امتداد فترة من الزمن، من أجل اتخاذ تدابير قائمة على أدلة لمنع التشرد والحد من مخاطر إطالة أمده وتحوله إلى حالة مزمنة. وهناك حالياً نقص في فهم ديناميات وآثار التشرد المرتبط بالكوارث البطيئة الظهور، مثل الجفاف، وقصور في الإبلاغ عن تلك الديناميات والآثار. ومن الضروري تعزيز الاهتمام بدرء أسباب التشرد وخفض معدلاته، من خلال تحديد تلك الأسباب والتصدي لها في سياقات الكوارث البطيئة الظهور وتدهور البيئة التدريجي، بما في ذلك تأثير دورات الجفاف المتكررة والتصحر على سبل العيش والأمن الغذائي والهجرة وأنماط التشرد. ومن أجل اعتماد سياسات وتنفيذ عمليات محددة الهدف بدقة من المهم جمع البيانات الموثوقة عن التشرد والهجرة وعن احتياجات السكان في سياقات الكوارث البطيئة الظهور وتدهور الأحوال التدريجي. ومن الضروري تعزيز القدرات التقنية لمواجهة التحديات المتصلة بتوافر الأراضي والموارد لأغراض الإسكان وكفالة الحقوق والخدمات الأخرى في سياق التشرد.

٥٦ - ويستدعي الالتزام الجماعي بكفالة عدم ترك أي أحد خلف الركب اعتماد سياسات واتخاذ تدابير عملية ومالية، لا تقتصر على تلبية احتياجات أشد الفئات ضعفاً، بمن فيهم الأشخاص المشردون في حالات النزاع والكوارث، بل تسعى أيضاً إلى الحد من مخاطر نشوء التشرد في المقام الأول، من خلال تدابير مثل الحد من مخاطر الكوارث، والتكيف مع تغير المناخ، والتنمية المستدامة. وسيكون من الضروري جداً اعتماد منظور حقوق الإنسان في هذا الصدد، نظراً إلى أن أشد الأفراد والجماعات عرضة للتمييز والتهميش والإقصاء، سيكونون على الأرجح هم أيضاً أشد الفئات ضعفاً في سياق التشرد بنوعيه الداخلي والعابر للحدود. وللتشريعات والسياسات والقدرات الوطنية أهميتها في مجال حماية الأشخاص المشردين، ويتعين إدماجها في شبكات الأمان الاجتماعي وبرامج التعليم والنظم الصحية وأسواق العمل وخطط التنمية على الصعيد الوطني، مع التسليم بأنها أصول اجتماعية واقتصادية وعناصر مساهمة في أنشطة الأسواق المحلية والقطاع الخاص. وينبغي توجيه الموارد الوطنية والتمويل الدولي إلى النظم الوطنية والمحلية التي تلبى احتياجات الأشخاص المشردين داخلياً والمجتمعات المحلية التي تستضيفهم. ومما له أهمية أساسية أيضاً استمرار الانضمام إلى

أطر القوانين والسياسات الإقليمية والدولية، مثل المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي واتفاقية الاتحاد الأفريقي لحماية المشردين داخلياً في أفريقيا ومساعدتهم، وتعزيز تنفيذها على الصعيد الوطني.

٥٧ - وينبغي أن تعمل الجهات الفاعلة في المجالين الإنساني والإنمائي والسلطات المحلية والقطاع الخاص بشكل جماعي وعبر الولايات وضمن أطر متعددة السنوات، وأن تتفادي عقلية التفوق، بغية إنهاء اعتماد الأشخاص المشردين داخلياً على المعونة وتعزيز اعتمادهم على أنفسهم. ولهذا النهج الجديد تجاه تلبية الاحتياجات الإنسانية الفورية والنتائج الإنمائية الطويلة الأجل، من أجل تعزيز القدرة على الصمود والاعتماد على الذات لدى الأشخاص المشردين والمجتمعات المضيفة لهم، أهميته في الحد من التشرد الداخلي بقدر ملموس، بطرائق تشمل العمل على تحقيق هدف خفض التشرد بنسبة ٥٠ في المائة بحلول عام ٢٠٣٠. ومن الضروري توفير مزيد من الدعم للمجتمعات المحلية التي تستضيف تدفقات المشردين أو تستقبل أعداداً كبيرة من العائدين، بوسائل تشمل تعزيز أدوات التمويل المتعدد الأطراف وغيرها من آليات التمويل، من أجل معالجة آثار التشرد الإنسانية والاجتماعية والاقتصادية.

٥٨ - ويتزايد تحول التشرد إلى ظاهرة وتحدٍ حزينين. ويتيح مؤتمر الموئل الثالث المعني بالإسكان والتنمية الحضرية المستدامة فرصة سانحة لكفالة قدرة البلديات والمدن على إدارة شؤون التشرد الداخلي، مع الاعتراف بما تعانيه المناطق الحضرية من أوجه ضعف وفقر، والتسليم بعبء الضغط الإضافي الذي قد يشكله التشرد على الخدمات المحلية. وقد شدد التحالف العالمي المعني بالأزمة الحضرية، الذي أعلن عن قيامه في مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني، تشديداً خاصاً على احتياجات المشردين في سياق الكوارث وفي سياقات أخرى، مع التسليم بما يعانونه من أوجه ضعف محددة، وبضرورة أخذ احتياجات المجتمعات المحلية في الاعتبار عند تخطيط المناطق الحضرية ووضع خطط الهياكل الأساسية والخدمات.

سادساً - التوصيات

٥٩ - بناء على هذا التقرير، يقدم الأمين العام التوصيات التالية:

(أ) أن تكفل الدول الأعضاء والمنظمات الإنسانية والإنمائية وغيرها من الجهات صاحبة المصلحة وضع نهج شامل ومتسق على الصعد العالمية والإقليمية والوطنية والمحلية تجاه ظاهري النينو والنينيا، بوسائل تشمل تعزيز التنبؤ والإنذار المبكر والوقاية والتأهب وبناء القدرة على التحمل والاستجابة في الوقت المناسب، على أن تدعم ذلك قيادة فعالة وتمويل منتظم ومناسب ومبكر، في المناطق والبلدان والمجتمعات المحلية التي يرحح تأثرها؛

(ب) أن تواصل الدول الأعضاء والأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية تعزيز السبل الكفيلة بتمكين الحكومات من إدارة المخاطر والتصدي لها، بوسائل منها دعم وتعزيز قدرات القيادة والتأهب والاستجابة على الصعيدين الوطني والمحلي، وأن تبني القدرة على الصمود مع مراعاة الاحتياجات المختلفة للنساء والبنات والأولاد والرجال في جميع الأعمار؛

(ج) أن تواصل الأمم المتحدة زيادة دعمها للدول الأعضاء في تنفيذ إطار سندي للحد من مخاطر الكوارث وفق أولوياتها، بطرائق تشمل خطة عمل الأمم المتحدة المنقحة للحد من مخاطر الكوارث من أجل زيادة القدرة على مواجهتها، بغية كفالة أن يسهم تنفيذ إطار سندي بطريقة مثلى في وضع نهج متكامل ومراعٍ للمخاطر لتحقيق خطة عام ٢٠٣٠، لا سيما من خلال بناء القدرة على الصمود في وجه الكوارث وتغير المناخ، ودعم الجهود الوطنية والمحلية في مجالي التأهب وقدرات الاستجابة؛

(د) أن تسعى الدول الأعضاء والأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية والإغاثية وجميع أصحاب المصلحة، من خلال العمل عبر الحواجز المؤسسية والخطط وعلى نحو متآزر، على توثيق التعاون والنهج المنسقة في مجال بناء القدرة على الصمود في وجه الكوارث وتغير المناخ، بغية كفالة التأثير في حياة الضعفاء من الناس بطريقة تؤدي إلى حدوث تغيير فيها، وتكفل عدم ترك أي أحد خلف الركب، وتحقيق أهداف التنمية المستدامة؛

(هـ) أن تعمل الدول الأعضاء والمنظمات الإقليمية معاً على ترسيخ التعاون الإقليمي في سبيل تحسين القدرات الوطنية والإقليمية من أجل فهم المخاطر والتأهب للكوارث والاستجابة لها دعماً للجهود الوطنية، بطرائق تشمل تبادل الخبرات في مجال استخدام نماذج تختلف باختلاف المناطق؛

(و) أن تعمل الدول الأعضاء، تماشياً مع الدعوة الواردة في إطار سندي، على تشجيع تدريبات منتظمة على التأهب للكوارث والتصدي لها والتعافي من آثارها، بهدف كفالة التصدي بسرعة وفعالية للكوارث وما يتصل بها من حالات نزوح، وعلى تعزيز التعاون الدولي من أجل بناء القدرة على الصمود والحد من مخاطر الكوارث، بما في ذلك مخاطر التشرد؛

(ز) أن تتجاوز الأمم المتحدة وشركاؤها الفجوة بين العمل الإنساني والإغاثي وتعمل معاً لتحقيق نتائج جماعية لصالح أشد الفئات ضعفاً، بهدف تقليل الاحتياجات والحد من قابلية التأثر وخفض المخاطر على فترات زمنية متعددة السنوات. ويجب التمكين من تحقيق ذلك من خلال القيادة الفعالة والتمويل المرن على أساس المزايا النسبية التي تتمتع بها مجموعة متنوعة من الجهات الفاعلة، والفهم المشترك للاحتياجات والمخاطر في سياقات

معينة، تشمل بصفة خاصة الأخطار الطبيعية المتكررة، ومن خلال إدراك أهمية المبادئ الإنسانية للعمل الإنساني؛

(ح) أن تحشد الدول الأعضاء والمؤسسات المالية الدولية والقطاع الخاص موارد تمويل مرنة وقابلة للتنبؤ بها ومتعددة السنوات من أجل تحقيق نتائج جماعية، مع الحرص في الوقت نفسه على استخدام أدوات تمويل مختلفة، موجهة إلى الجهات الفاعلة التي يتحدد أنها تتمتع بالمزايا النسبية المطلوبة لتحقيق تلك النتائج الجماعية، على أن تسترشد بالأولويات التي يحددها السكان المتضررون وبالبيانات والتحليل. وينبغي أن يشمل ذلك توظيف الموارد والقدرات المتاحة بمزيد من الفعالية، مع العمل في الوقت نفسه على إقامة شراكات جديدة من أجل إيجاد موارد وقدرات إضافية لدعم تحقيق النتائج الجماعية المتوخاة؛

(ط) أن تعمل الدول الأعضاء والمؤسسات المالية الدولية والأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية والإنمائية والقطاع الخاص والجهات الأخرى صاحبة المصلحة على كفالة الوعي بالمخاطر في جميع استثمارات التنمية المستدامة؛

(ي) أن تعتمد الدول الأعضاء والأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية والإنمائية والجهات الأخرى ذات المصلحة نهجاً جديداً لتلبية الاحتياجات الإنسانية الفورية وتحقيق نتائج إنمائية أطول أجلاً بغية تعزيز قدرة المشردين والمجتمعات المضيفة لهم على الصمود والاعتماد على الذات، بما في ذلك في سياق الكوارث وتغير المناخ. وينبغي أن تشجّع في هذا الصدد الحلول الآمنة والدائمة التي تحترم الكرامة، وأن تدعم بجهود دولية وإقليمية ووطنية متسقة مع الاعتراف بالتحديات الإنسانية والإنمائية التي ينطوي عليها التشرد، واتخاذ ما يلزم من خطوات سياسية وسياساتية وقانونية ومالية في سياقات معينة؛

(ك) أن تعزز الدول الأعضاء والأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية والإنمائية التعاون والتنسيق لكفالة اتباع نهج شامل حيال التشرد عبر الحدود في سياق الكوارث وتغير المناخ، ويشمل ذلك إيجاد خيارات لكيفية الوقاية من حالات التشرد والتأهب لها والتعامل معها، من أجل حماية الأشخاص المشردين ومساعدتهم بمزيد من الفعالية في تلك السياقات، بطرائق تشمل اللجوء إلى التدابير الإنسانية من قبيل الحماية المؤقتة والتأشيرات الإنسانية، ومن خلال الهجرة الطوعية التي تحترم الكرامة، وإعادة التوطين وفق خطط محددة مع احترام الحقوق؛

(ل) أن تعزز الدول الأعضاء والأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية والإنمائية والجهات الأخرى صاحبة المصلحة فهم ديناميات التشرد في سياق الكوارث البطيئة الظهور

وتدهور البيئة التدريجي وتحليلها ورصدها وتقييم آثارها، وأن تعزز جمع البيانات وتصنيفها حسب الجنس والعمر، وتحسّن السياسات وعمليات الاستجابة في هذا الصدد؛

(م) أن تعمل الدول الأعضاء على نحو وثيق مع الأمم المتحدة والحكومات المحلية والجهات الفاعلة الأخرى ذات الصلة على كفالة تعزيز فعالية التأهب للكوارث والتصدي لها في المناطق الحضرية، بما في ذلك التعامل مع حركة التروح الداخلي، مع الاعتراف بأوجه الضعف والاحتياجات المحددة لدى النازحين داخليا والمجتمعات المضيفة لهم، وأن يولى الاعتبار الواجب لهذه المسائل في مؤتمر الموئل الثالث ولدى تنفيذ النتائج المنبثقة عنه.