الأمم المتحدة

A/72/348

الجمعية العامة

Distr.: General
17 August 2017
Arabic
Original: English

الدورة الثانية والسبعون

البند ٧٤ (أ) من جدول الأعمال المؤقت*

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

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

تقرير الأمين العام

موجز

أُعِد هذا التقرير عملا بقرار الجمعية العامة ٧١/١٢٨، الذي طلبت فيه الجمعية إلى الأمين العام أن يواصل تحسين سبل التصدي للكوارث الطبيعية على الصعيد الدولي وأن يقدم تقريرا عن ذلك إلى الجمعية العامة في دورتها الثانية والسبعين. ويقدم التقرير لمحة عامة عن الجهود الحالية والتقدم المحرز في هذا الصدد ويصف الاتجاهات الإنسانية والتحديات والمسائل المواضيعية ذات الصلة. ويختتم بتوصيات بشأن إجراء المزيد من التحسينات.

* A/72/150.

091017 061017 17-12523 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

أولا – مقدمة

١ – أُعد هذا التقرير عملا بقرار الجمعية العامة ١٢٨/٧١، الذي طلبت فيه الجمعية العامة إلى الأمين العام أن يواصل تحسين التصدي للكوارث الطبيعية على الصعيد الدولي.

ثانيا – استعراض أحداث السنة

ألف – البيانات المتعلقة بالكوارث لعام ٢٠١٦

٢ – فيما يتعلق بعام ٢٠١٦، سجل مركز أبحاث الأوبئة الناجمة عن الكوارث وقوع ٣٢٥ كارثة تم الإبلاغ عنها تسببت في وفاة ما يُقدر بـ ٨ ٦٨١ شخص وإصابة ١٩٩,٦ مليون شخص، وألحقت أضراراً بلغت قيمتها ١٤٧,٨ بليون دولار[(١)]. وقوضت الآثار المشتركة الناجمة عن تلك الكوارث إحراز تقدم نحو تحقيق التنمية المستدامة في العديد من البلدان.

٣ – وتشير تقديرات مركز رصد التشرد الداخلي إلى أن ما يزيد عن ٢٤,٢ مليون شخص قد شُردوا مؤخراً نتيجة الكوارث المفاجئة التي حدثت في عام ٢٠١٦، وهو عدد يعادل ثلاثة أضعاف أولئك الذين شُردوا جراء النزاع والعنف[(٢)]. ويُضاف إلى هذا العدد الملايين الآخرون الذين يعيشون في حالة تشرد جراء الكوارث التي وقعت في سنوات سابقة. وفي الفترة الواقعة بين عامي ٢٠٠٨ و ٢٠١٦، كان هناك ٢٧٧,٦ مليون شخص تشردوا بسبب الكوارث المفاجئة، وهو عدد بلغ متوسطه ٢٥,٣ مليون شخص في السنة[(٣)].

٤ – وأفادت المنظمة العالمية للأرصاد الجوية بأن عام ٢٠١٦ قد سجل رقماً قياسياً في ارتفاع الحرارة، محطماً بذلك الرقم القياسي السابق الذي سُجل في عام ٢٠١٥. وواصلت مستويات سطح البحر ارتفاعها على الصعيد العالمي، وانخفض الجليد البحري في المنطقة القطبية الشمالية كثيراً عن المتوسط في معظم السنة. وسجل ثاني أكسيد الكربون متوسط تركيز سنوي قياسي بلغ ٤٠٠ جزء للمليون في الغلاف الجوي. وشهد هذا العام حالات جفاف شديدة ناجمة عن ظاهرة النينيو الشديدة التي حدثت في الفترة ٢٠١٥/٢٠١٦ وأثرت على الإنتاج الزراعي، وتركت السكان معرضين لحالة من انعدام الأمن الغذائي في أنحاء مختلفة من العالم[(٤)]. وازداد انعدام الأمن الغذائي العالمي بشكل هائل وتفاقم بسبب النزاع ونوبة حدوث ظاهرة النينيو وتضاعف نتيجة تغير المناخ. وفي الفترة الممتدة من عام ٢٠١٥ إلى عام ٢٠١٦، ازداد عدد الأشخاص الذين يواجهون انعدام الأمن الغذائي على الصعيد العالمي من ٨٠ مليون إلى ١٠٨ ملايين شخص[(٥)]. كما أن عدم توفر المياه النقية والصالحة

(١) مركز أبحاث الأوبئة الناجمة عن الكوارث، قاعدة البيانات الدولية للكوارث، المتاحة على الموقع الإلكتروني www.emdat.be (تم الاطلاع عليها في ٢٦ تموز/يوليه ٢٠١٧). وتستبعد البيانات المستخدمة لأغراض هذا التقرير تفشي الأوبئة وانتشار الحشرات.

(٢) لا تشمل حركات التشرد المرتبطة بالجفاف وعمليات التدهور البيئي التدريجي والأخطار البيولوجية، مثل الأوبئة.

(٣) Kimberly Bennett and others, “Global report on internal displacement 2017” (Geneva, Internal Displacement Monitoring Centre, 2017).

(٤) المنظمة العالمية للأرصاد الجوية، *بيان المنظمة العالمية للأرصاد الجوية عن حالة المناخ العالمي في عام ٢٠١٦* (جنيف، ٢٠١٧).

(٥) Food Security Information Network, “Global report on food crisis 2017” (2017), chap. 2.

للشرب بسبب موسم الجفاف، الذي اقترن بضعف الأجهزة المناعية من جراء سوء التغذية، زاد من خطر واحتمال الإصابة بأمراض معدية مثل الكوليرا وحمى التيفوئيد والإسهال والتهابات الجهاز التنفسي الحادة والحصبة.

باء – الاستعراض العام للكوارث المرتبطة بالأخطار الطبيعية في عام ٢٠١٦

٥ – دفعت آثار نوبة حدوث ظاهرة النينيو في الفترة ٢٠١٥/٢٠١٦، التي تشكل إحدى أقوى الظواهر المسجلة، ٢٣ بلداً في مناطق شرق أفريقيا وجنوب أفريقيا وأمريكا الوسطى والبحر الكاريبي وآسيا والمحيط الهادئ إلى التماس المساعدة الإنسانية الدولية لما يزيد عن ٦٠ مليون شخص. والتغيرات التي طرأت على درجات الحرارة وأنماط هطول الأمطار الناجمة عن ظاهرة النينيو قد سببت الجفاف والفيضانات والعواصف المدارية، إلى جانب الآثار الاجتماعية والاقتصادية والبيئية الهامة، بما في ذلك تدهور الأمن الغذائي والتغذية والصحة والصرف الصحي.

٦ – ومع أن نوبة حدوث ظاهرة النينيو قد انتهت في أيار/مايو ٢٠١٦، فإن أثرها في المناطق المتأثرة بالجفاف الواقعة في شرق أفريقيا والجنوب الأفريقي ما زال ملموساً في ٢٠١٧، وما زالت المساعدة الإنسانية لازمة حتى وقت كتابة هذا التقرير. وكانت إثيوبيا من أشد البلدان تضررا من ظاهرة النينيو في عام ٢٠١٦، فقد احتاج نحو ١٠,٢ ملايين شخص إلى المساعدة عندما وصل الجفاف ذروته. وفي الصومال، تلقى ما يقرب من مليوني شخص المساعدة في عام ٢٠١٦، بينما ساهمت مواسم متتالية من شح الأمطار في احتمال أن تؤثر المجاعة على ٦,٧ ملايين شخص في عام ٢٠١٧. وفي عام ٢٠١٦، استمرت ظروف الجفاف في كينيا، فأثرت على ١,٣ مليون شخص، وهو عدد تضاعف منذ عام ٢٠١٧. وفي الجنوب الأفريقي، تركت أسوأ حالة جفاف حدثت منذ ٣٥ عاماً ٤١ مليون شخص يعانون من انعدام الأمن الغذائي بحلول نهاية عام ٢٠١٦، وهو عدد يمثل زيادة بنحو ١٠ ملايين شخص عن العدد الذي سُجل في عام ٢٠١٥. وفي ملاوي، مثلاً، يعاني ٦,٧ ملايين شخص من انعدام الأمن الغذائي، وهو عدد يمثل زيادة قدرها ٣,٩ مليون شخص عن السنة السابقة. وقد أثر انعدام الأمن الغذائي على ٤,٣ ملايين شخص في زمبابوي، مما يمثل زيادة قدرها ١,٥ مليون شخص؛ وأثر على ١,٥ مليون شخص في موزامبيق، مما يمثل زيادة قدرها ١,١ مليون شخص. ودعمت الأمم المتحدة وشركاؤها الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي في إعداد نداء الجفاف الإقليمي بمبلغ قدره ٢,٩ بليون دولار الذي استهدف ٢٨ مليون شخص بالمساعدات الإنسانية العاجلة، وإنشاء مركز لوجستي وتنسيقي إقليمي، وتعزيز قدرات الوكالات الوطنية لإدارة مخاطر الكوارث. وقد وضعت الوكالات الإنسانية خطة عمل إقليمية تكميلية التمست ١,٣ بليون دولار لمساعدة ١٣,٨ مليون شخص في سبعة بلدان ذات أولوية.

٧ – ولا تزال منطقة آسيا والمحيط الهادئ تعد أكثر مناطق العالم عرضة للكوارث، حيث أن نسبة ٨٤ في المائة من جميع الأشخاص الذين يعيشون فيها متضررون من الكوارث. وقد تضرر ١١ بلداً بشدة من ظاهرة النينيو في جميع أنحاء المنطقة، وكانت إندونيسيا وفييت نام وتيمور – ليشتي وبابوا غينيا الجديدة من أشد البلدان تضرراً. وفي فييت نام، وفي ذروة الجفاف، لم تتوفر مياه الشرب المأمونة لما يزيد عن ٢ مليون شخص واحتاج ١,١ مليون شخص إلى المساعدة الغذائية. وفي جزر بالاو ومارشال وميكرونيزيا (ولايات – الموحدة)، أُعلنت حالة الطوارئ بسبب الجفاف الذي تضررت منه أيضاً كل من فيجي وفانواتو. وتضرر من الجفاف ٠٠٠ ١٢١ شخص في جزر مارشال و ٥٠٠ ١٧ شخص في بالاو.

٨ - وتسببت العاصفة المدارية وينستون بأضرار واسعة في فيجي، حيث ألحقت الضرر بما نسبته ٦٢ في المائة من السكان وبسبل رزق ما يزيد عن ٠٠٠ ١٠٨ أسرة معيشية. وضرب الإعصاران ساريكا وهايما الفلبين في تعاقب سريع، فدمرا المحاصيل والأراضي الزراعية وشردا أكثر من مليوني شخص بصورة مؤقتة، بينما ألحق الإعصار نوك - تين الضرر بـ ٢,٨ مليون شخص وبنحو ٠٠٠ ٤٠٠ منزل. وفي جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية، تركت الفيضانات العارمة الناجمة عن إعصار ليونروك ٠٠٠ ٦٠٠ شخص بحاجة إلى المساعدة الإنسانية، وشردت ٠٠٠ ٧٠ شخص من السكان، وألحقت الضرر بـ ٠٠٠ ٣٠ منزل وغمرت أكثر من ٠٠٠ ٢٧ هكتار من الأراضي الزراعية.

٩ - وكانت العاصفة المدارية روانو السبب في أسوأ فيضانات حدثت منذ ٢٥ عاما في سري لانكا، وأدت إلى مقتل ٢١٦ شخصاً وتشريد أكثر من ٠٠٠ ٧٠٠ شخص. وضربت هذه العاصفة أيضاً بنغلاديش، حيث ساعدت تدابير التأهب الناجحة التي بدأتها السلطات ودعَمها الشركاء في المجال الإنساني على التقليل إلى أدنى حد من الخسائر في الأرواح. وقبل أن تضرب العاصفة البلد، فعّلت الحكومة نظم الإنذار المبكر، مما أدى إلى إجلاء ما يزيد عن ٠٠٠ ٥٠٠ شخص ونقلهم إلى نحو ٥٠٠ ٣ ملجأ للأعاصير. وتشير التقديرات إلى أن نحو ١,٣ مليون شخص قد تضرروا ولقي ٢٧ شخصا مصرعهم. وفي ميانمار، شردت الفيضانات الموسمية بصورة مؤقتة أكثر من ٠٠٠ ٥٠٠ شخص. وفي كانون الأول/ديسمبر، ألحق زلزال ضرب جزر سليمان أضراراً جسيمة بسبل عيش الأشخاص في إقليم ماكيرا.

١٠ - وفي أمريكا الوسطى، تضرر أكثر من ٤,٢ ملايين شخص من ظروف الجفاف المرتبطة بظاهرة النينيو. ووضعت الأفرقة القطرية للعمل الإنساني في غواتيمالا وهندوراس خطط الاستجابة للطوارئ من أجل تلبية الاحتياجات الإنسانية الناجمة عن الجفاف ودعم تدابير التخفيف الوطنية على نحو شامل. وفي هايتي، احتاج ١,٤ مليون شخص إلى المساعدة الإنسانية وتشرد ٠٠٠ ١٧٥ شخص من جراء إعصار ماثيو الذي ضرب البلد في تشرين الأول/أكتوبر، بينما كان أثر الإعصار في كوبا محدوداً بقدر أكبر ولم يُلحق أية خسائر في الأرواح بسبب جهود الإجلاء الاستباقية. وضرب زلزال قوته ٧,٨ درجات منطقة شمال غرب إكوادور، مما أدى إلى مقتل ٦٥٩ شخصا وتشريد قرابة ٠٠٠ ٣٠ شخص وإلحاق أضرار تقدر قيمتها بمبلغ يتراوح بين بليونين و ٣ بلايين دولار.

جيم - اتجاهات التمويل المتصلة بالكوارث الطبيعية في عام ٢٠١٦

١١ - احتاجت خطط الاستجابة المحددة التكاليف التي صدرت في ٢٣ بلدا لتلبية الاحتياجات الإنسانية لـ ٦٠ مليون شخص من المتضررين من ظاهرة النينيو على نطاق العالم خلال الفترة ٢٠١٥/٢٠١٦ إلى ما مجموعه ٥ بلايين دولار مُول منها مبلغ قدره ١,٩ بليون دولار أو ما نسبته ٣٨ في المائة بحلول شهر أيلول/سبتمبر ٢٠١٦. وبالإضافة إلى ذلك، تم إبلاغ دائرة التتبع المالي في مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بما مجموعه ٢٥٢ مليون دولار فيما يتعلق بالتمويل المخصص للاستجابة لحالات الطوارئ المصنفة باعتبارها كوارث طبيعية. وقد خُصص من ذلك المبلغ مبلغ قدره ١٣٨ مليون دولار أو نسبة ٦٧ في المائة لمواجهة إعصار ماثيو في منطقة البحر الكاريبي.

١٢ - وخصص الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ اعتماداً قدره ٤٣٨,٩ مليون دولار في عام ٢٠١٦، أُنفق منه مبلغ قدره ١٠٧ ملايين دولار على الاستجابة للكوارث في ٢٣ بلدا

من خلال نافذة الصندوق للاستجابة السريعة. وتضمنت الاعتمادات مبلغاً قدره ٥٢,٨ مليون دولار لمواجهة حالات الجفاف، ومبلغاً قدره ٤٢,٧ مليون دولار لمواجهة العواصف والفيضانات، ومبلغاً قدره ٩ ملايين دولار لمواجهة الزلازل ومبلغاً قدره ٢,٤ مليون دولار لمواجهة ظروف الشتاء القاسية. وتضمنت أكبر الاعتمادات مبالغ أخرى منها ١٥,٧ مليون دولار خصص لكل من هايتي وكوبا لمواجهة إعصار ماثيو؛ و ١١ مليون دولار خصص لمواجهة الجفاف في الصومال؛ و ٨ ملايين دولار خصص لمواجهة الإعصار المداري وينستون في فيجي؛ و ٧,٥ ملايين دولار خصص لمواجهة الزلزال في إكوادور؛ و ٦١,٣ مليون دولار خصص لدعم جهود الاستجابة في ١٣ بلداً من البلدان المتأثرة بظاهرة النينيو.

١٣ - ويشير عدد الكوارث وحجمها إلى ضرورة زيادة حجم الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ وتعزيز قدراته بما يتناسب ونطاق الاستجابة اللازمة لتلبية الاحتياجات الإنسانية المتزايدة في المستقبل على الصعيد العالمي. ومن الضروري توفير التمويل الكافي لضمان قدرة الصندوق على تلبية الاحتياجات الإنسانية المتنامية والوفاء بولايته على نحو فعال. وتحقيقا لهذه الغاية، أيدت الجمعية العامة دعوة الأمين العام لزيادة حجم التمويل السنوي للصندوق إلى بليون دولار بحلول عام ٢٠١٨.

١٤ - وما زالت استعادة القدرة على العمل بعد الكوارث تشهد نقصاً مزمناً في التمويل في غياب آليات التمويل الدولية الفعالة. وفي عام ٢٠١٦، أفادت تقييمات الاحتياجات بعد الكوارث التي أعدها كل من الأمم المتحدة والبنك الدولي والاتحاد الأوروبي بالاشتراك مع حكومات البلدان السبعة المتضررة من الكوارث الكبرى (إكوادور وأنغولا وجزر مارشال وسري لانكا وفيجي وملاوي وهايتي) بأن الاحتياجات من التمويل لاستعادة القدرة على العمل بعد الكوارث تبلغ ٩,٩٣ بلايين دولار. ومن أصل هذا المبلغ، تمت تعبئة نسبة تقل عن ١٥ في المائة. ومن شأن هذا النقص في التمويل لاستعادة القدرة على العمل بعد الكوارث أن يعيق قدرة البلدان المنخفضة الدخل على إعادة البناء بصورة أفضل مع استدامة الدعم خلال عدة سنوات، مما يزيد من احتمال تضررها من الكوارث في المستقبل.

ثالثا - التحديات والفرص الراهنة في تعزيز العمل الإنساني

١٥ - على الرغم من أن النزاع وانعدام إمكانية إيصال المساعدات الإنسانية إلى السكان المتضررين قد أسفرا عن تعرض أكثر من ٢٠ مليون شخص في شمال شرق نيجيريا والصومال وجنوب السودان واليمن لخطر المجاعة الحاد، فإن المعاناة قد اشتدت في بعض الأحيان من جراء عوامل أدت إلى حالة مزمنة من انعدام الأمن الغذائي وقلة المنعة، بما في ذلك مكامن الضعف التي سببها الجفاف، والآثار الناجمة عن ظاهرة النينيو وتغير المناخ، وغير ذلك من مخاطر الكوارث. ففي الصومال، على سبيل المثال، أدى فشل موسم الأمطار للعام الثالث على التوالي في خضم النزاع المستمر والقيود المفروضة على إيصال المساعدة الإنسانية، إلى انعدام حاد في الأمن الغذائي، وارتفاع في مستويات سوء التغذية والأمراض، والتشرد الداخلي الجماعي. وعلى الرغم من استمرار العمليات الإنسانية المكثفة في الصومال حيث يستفيد أكثر من ٣ ملايين شخص شهريا من المساعدة المنقذة للحياة والدعم المقدم لتأمين سبل كسب العيش والخدمات المقدمة لتأمين الحماية، يتوقع أن تبقى الاحتياجات الإنسانية بالمستويات الحالية حتى نهاية عام ٢٠١٧.

١٦ - ولقد أنشأ الأمين العام لجنة توجيهية معنية بمكافحة المجاعة ومنعها، يرأسها منسق الإغاثة في حالات الطوارئ ورئيس فريق الأمم المتحدة الإنمائي، لتوفير القيادة الاستراتيجية، بما في ذلك

فيما يتعلق بالمضي قدما في اعتماد طريقة جديدة في العمل في السياقات الإنسانية. وقامت اللجنة التوجيهية بتنسيق الجهود المشتركة الرامية إلى الدعوة إلى مكافحة المجاعة ومنعها، وتعزيز الروابط بين الجهات الفاعلة في المجالين الإنساني والإنمائي، بما في ذلك البنك الدولي، ودعمت القادة على الصعيد القطري في الجهود التي يبذلونها لكفالة أن تعمل الجهات الفاعلة في المجالين الإنساني والإنمائي على نحو متكامل ومتماسك من أجل الحد من الاحتياجات الإنسانية والمخاطر وأوجه الضعف. ولمعالجة الطابع المتعدد القطاعات لهذه الأزمات، ينبغي أن تتخطى الاستثمارات مسألة التصدي لانعدام الأمن الغذائي لتشمل مجموعة أوسع نطاقا من القطاعات، بما في ذلك سبل كسب العيش، والصحة، والمياه، والصرف الصحي، والنظافة الصحية، والحماية. غير أنه نتيجة لعدم إتاحة إمكانية وصول الجهات الفاعلة في المجال الإنساني على نحو مستمر ودون عوائق، وعدم احترام القانون الدولي الإنساني، ستتواصل حدة هذه الأزمات وقساوتها، وستكون الإجراءات الإنسانية والإنمائية غير كافية لوقف المعاناة.

١٧ - وترتبط الاحتياجات الإنسانية والتمويلية المتزايدة اللازمة للتصدي للأزمة ارتباطا مباشرا بأوجه القصور الجماعي في معالجة الأسباب الجذرية والعوامل المؤدية للأزمات، بما في ذلك إدارة مخاطر الكوارث. فالمخاطر الطبيعية ليست بالضرورة كوارث في حد ذاتها. فهي تتحول إلى كوارث عندما تقترن بوجود مكامن ضعف وعدم كفاية القدرات والتدابير الرامية إلى الحد من مخاطر الكوارث والتأهب لمواجهتها والتصدي لآثارها، في غياب القدرة على الصمود والتنمية المستدامة القائمة على الوعي بالمخاطر. وبما أن خطر الكوارث وأثرها على الحالة الإنسانية يتزايدان بسبب تغير المناخ والزيادة المتوقعة في تواتر الكوارث واشتداد حدتها، فإن إشراك جميع الجهات الفاعلة (بما في ذلك القطاعات المتأثرة من السكان المتضررين) القادرة على الحد من المخاطر يشكل مسألة ذات أولوية. ويتطلب هذا النهج تحولا عن أسلوب العمل القائم على رد الفعل إلى نهج قائم على التوعية بالمخاطر من شأنه أن يتحسب للأزمات ويمنع حدوثها ويخفف من حدتها.

١٨ - وإن التحول من إدارة الكوارث إلى منع مخاطر الكوارث وإدارتها يشكل أحد مجالات التركيز الرئيسية في إطار سنداي للحد من مخاطر الكوارث للفترة ٢٠١٥-٢٠٣٠، ويرد ذكره في خطة العمل من أجل الإنسانية. وتشكل الحاجة إلى هذا التحول خيطا مشتركا يربط بين مختلف الأطر العالمية، وقد أكد عليه الأمين العام في تركيزه على مسألة الوقاية لمعالجة الأسباب الجذرية للضعف والأزمات. وليست الوقاية من تأثير الكوارث على المجالين الإنساني والاقتصادي شاغلا إنسانيا فحسب، بل هي أيضا ضرورة إنمائية رئيسية، تمشيا مع خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، واتفاق باريس المعتمد بموجب اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ والخطة الحضرية الجديدة، وكذلك مع الصكوك القانونية الدولية الأخرى ذات الصلة، من قبيل اللوائح الصحية الدولية. ويتم الاقرار ضمن تلك الأطر بأن تنفيذ أهداف التنمية المستدامة في المناطق المعرضة للكوارث يجب أن يكفل الوعي بالمخاطر، وأن يتخطى الحدود المؤسسية والقطاعية.

١٩ - ولا يمكن أن تكون التنمية مستدامة إلا إذا تقلص خطر الأزمة الإنسانية. وتكتسي الجهود المبذولة في سبيل ربط القدرة على مواجهة الكوارث والحد من الفقر أهمية حاسمة في الدفع قدما بعجلة التنمية المستدامة والحد من أوجه الضعف. ووفقا لدراسة أجراها مؤخرا البنك الدولي، فإن الكوارث، من حيث أثرها على صعيد تفاقم الفقر، هي أكثر تدميرا مما كان معروفا في السابق، وتؤثر بشكل غير متناسب على الناس الفقراء ومصادر رزقهم، والقدرة الاجتماعية - الاقتصادية على الصمود. وتقدر

الدراسة أن أثر الكوارث في ١١٧ من البلدان التي تناولتها الدراسة يعادل خسارة ٥٢٠ بليون دولار في الاستهلاك السنوي والرفاه، وهو ما يتجاوز بكثير الخسائر في الأصول، ويعرّض حوالي ٢٦ مليون شخص للوقوع في براثن الفقر كل عام. كما أن الاستثمار في التدابير الرامية إلى تحقيق القدرة على الصمود، مثل التدابير المتخذة، في جملة أمور أخرى، في مجال مواجهة مخاطر الكوارث والتأمين الصحي والحماية الاجتماعية وشبكات الأمان، من شأنه أن يساعد البلدان والمجتمعات المحلية على ادخار ما قيمته ١٠٠ بليون دولار في السنة[٦].

٢٠ - وفي عام ٢٠١٦، ضم مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني الأمم المتحدة وممثلي الدول الأعضاء والمنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني والسكان المتضررين من الأزمات والمنظمات الدولية والقطاع الخاص والجهات الأخرى صاحبة المصلحة من أجل حشد الجهود الجماعية والفردية لخفض المستوى غير المسبوق من الاحتياجات والمعاناة الإنسانية في جميع أنحاء العالم. وعقد خلال القمة اجتماع مائدة مستديرة رفيع المستوى ركز على الكوارث الطبيعية وتغير المناخ. واستند اجتماع المائدة المستديرة إلى خطة العمل من أجل الإنسانية (انظر A/70/709، المرفق)، وشدد على الحاجة إلى اتخاذ مزيد من الإجراءات وتقديم مزيد من الدعم بشأن سبل إدارة المخاطر والأزمات ذات الصلة بطرق مختلفة، من خلال تنفيذ استراتيجيات وخطط الحد من الأخطار وتغير المناخ، وتعزيز إدارة مخاطر الكوارث وتغير المناخ على الصعيدين الوطني والمحلي، والاستثمار في إعداد البيانات والتحليل والإنذار المبكر، وبناء قدرة المجتمعات المحلية على الصمود باعتبارها الخط الأول الحاسم في الاستجابة، ومن خلال كفالة أن تكون الجهود المبذولة لتوفير المساعدة الإنسانية على الصعيدين الإقليمي والعالمي من أجل مواجهة الكوارث الطبيعية مكمِّلة للجهود الوطنية والمحلية. وأطلق عدد من المبادرات والشراكات التي يرد وصفها في هذا التقرير، بما في ذلك في جملة أمور، الشراكة العالمية للتأهب لمواجهة الكوارث وتحالف المليار لتحقيق القدرة على الصمود وميثاق من أجل التغيير.

رابعا - التقدم المحرز في تعزيز القدرة على مواجهة الكوارث والاستجابة لها

ألف - الدروس المستفادة من أحداث ظاهرة النينيو في الفترة ٢٠١٥/٢٠١٦ والفرص المتاحة لتحسين الاستجابة في المستقبل

٢١ - أثرت ظاهرة النينيو في الفترة ٢٠١٥/٢٠١٦ تأثيرا شديدا على أكثر من ٦٠ مليون شخص في جميع أنحاء العالم، مما دفع بـ ٢٣ بلدا إلى طلب ٥ بلايين دولار في إطار المساعدة الإنسانية الدولية. وجرت تعبئة الجهود العالمية للاستجابة الإنسانية بسرعة أكبر مما كانت عليه في النوبات السابقة لحدوث الظاهرة، فجهزت الأمم المتحدة وشركاؤها نفسها بشكل أفضل قبل أن تتجلى آثارها بشكل كامل، وساعدت بالتالي على ضمان استجابة فعالة وحسنة التوقيت. فلقد وسعت الجهات الفاعلة الإنمائية حجم ونطاق شبكات الأمان الاجتماعي، واستخدمت آليات تتيح إجراء تعديلات لتكييف برامج التنمية على أساس المخاطر المتوقعة، وقامت بإعداد برامج على المدى الطويل في المجتمعات المحلية القليلة المنعة والمعرضة للخطر الشديد على نحو مزمن، وذلك من أجل بناء القدرة على الصمود والتخفيف

(٦) Stephane Hallegatte and others, *Unbreakable: Building the Resilience of the Poor in the Face of Natural Disasters* (Washington, D.C., World Bank, 2016).

من حدة المخاطر. وتحسن التعاون بين الجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية، بما في ذلك بشأن تحليل المخاطر والاحتياجات والتخطيط للتصدي لها.

٢٢ - وعلى الرغم من هذه التحسينات، لا تزال تحديات كبيرة تعيق تحقيق الاستجابة المبكرة وبالحجم الضروري للحيلولة دون أن تتحول العوارض الجوية البطيئة الظهور والتي يمكن التنبؤ بها إلى حالات طوارئ إنسانية. وتشمل التحديات، في جملة أمور، عدم كفاية التمويل لاتخاذ إجراءات مبكرة، والتأهب، والقيام بأنشطة الحد من مخاطر الكوارث؛ وعدم كفاية العوامل المحفزة والأسس الكفيلة بأن يؤدي الإنذار المبكر إلى اتخاذ إجراءات مبكرة؛ وعدم كفاية الروابط مع الأوساط العلمية. وبات من الواضح أنه لا يمكن للمجتمع الدولي أن ينتظر حتى يتأكد من حصول الواقعة أو إلى حين بدئها كي يتخذ الإجراءات. وينبغي أن تركز جهود التنمية المبذولة للتخفيف من حدة المخاطر وبناء القدرة على الصمود، في مرحلة مبكرة، على السكان الأضعف أو الأكثر عرضة للخطر. وتتزايد الأدلة التي تفيد بأن هذه التدخلات تحول دون وقوع خسائر في الأرواح وحصول معاناة، وتكفل حماية المكاسب الإنمائية، وهي أكثر فعالية بكثير من حيث التكلفة من عمليات التدخل في حالات الطوارئ. كما أن العديد من الإجراءات المبكرة، مثل بناء القدرة على الصمود من خلال تعزيز الأمن الغذائي والحماية الاجتماعية وشبكات الأمان، تخلّف أثرا إيجابيا صافيا، بغض النظر عما إذا كانت الكوارث تقع بالفعل. ومع ازدياد اليقين من حدوث ظاهرة النينيو أو النينيا، يمكن لهذه الإجراءات الإنسانية المتخذة في وقت مبكر أن تحول تفاقم أوجه الضعف لدى الناس.

٢٣ - ويجري الاضطلاع حاليا بعمليتين تهدفان إلى تحسين الاستجابة الجماعية في النوبات المقبلة لحدوث الظاهرة. وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٦، أصدر المبعوثان الخاصان للأمين العام المعنيان بظاهرة النينيو والمناخ تقريرا بعنوان ''منع نوبات التذبذب الجنوبي لظاهرة النينيو من أن تصبح كوارث: مخطط نموذجي للعمل''. ويعرض المخطط المجالات التي ينبغي إعطاؤها الأولوية في السياسات والخطط الوطنية، وبالتالي يعتبر بمثابة أداة يمكن أن تستعملها الدول المتضررة وشركاؤها من أجل منع أن تتحول النوبات المقبلة إلى كوارث. وقد أُنشئ فريق عامل مشترك بين الوكالات في إطار النهج الاستراتيجي لمنظومة الأمم المتحدة المعني بتغير المناخ ودُعي إلى البدء بتنفيذ المخطط النموذجي دعما للبلدان التي ''تتخذ إجراءات مبكرة'' ولتعبئة الموارد. وسيشكل المخطط النموذجي جزءا هاما من الاستراتيجية التي سيتم وضعها على نطاق المنظومة بشأن القدرة على الصمود، تحت قيادة نائب الأمين العام، بحلول تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٧.

٢٤ - ويقوم الشركاء في تقديم المساعدة الإنسانية والتنمية في إطار الفريق المرجعي المعني بالمخاطر والإنذار المبكر والتأهب التابع للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بوضع إجراءات التشغيل الموحدة بين الوكالات للمساعدة على حفز وتوجيه اتخاذ إجراءات مبكرة للتخفيف من أثار نوبات النينيو والنينيا مستقبلا. وفي تموز/يوليه ٢٠١٧، توقعت المنظمة العالمية للأرصاد الجوية بنسبة ٤٠ في المائة احتمال حدوث ظاهرة النينيو في النصف الثاني من عام ٢٠١٧. ووفقا لإجراءات التشغيل الموحدة، دعيت خلية عالمية مشتركة بين الوكالات ومعنية بالتحليل لإقرار لائحة أكثر البلدان تعرضا للخطر، والتي يجب أن تُعطى فيها الأولوية للإجراءات المبكرة. وقد أُبلغت البلدان المتضررة ذات الصلة بهذا الأمر عن طريق المنسقين المقيمين/منسقي الشؤون الإنسانية بغية تسليط الضوء على المخاطر وتقديم الدعم لتطبيق الدروس المستفادة، بما في ذلك من خلال تنفيذ إجراءات مبكرة لبناء القدرة على الصمود والتخفيف من الآثار المحتملة.

باء – توقع الكوارث ومنع حدوثها: تعزيز الإنذار المبكر والتأهب في أضعف البلدان المعرضة للخطر

٢٥ – لا يزال الافتقار إلى التمويل الكافي القابل للتنبؤ به والمتوفر في الوقت المناسب يشكل عقبة أمام التأهب الفعال. وغالبا ما يتسم التمويل المحدود المتاح بالتجزؤ، حيث يغطي المساعدة الإنسانية والتنمية والتمويل المتعلق بالمناخ. وما زال مجال التأهب للكوارث يعاني من نقص التمويل على الرغم من الأدلة التي تثبت أنه يمكن أن يخفض تكلفة الاستجابة وينقذ الأرواح وسبل العيش في كل من الكوارث المفاجئة والبطيئة الظهور. وأشارت دراسة عن العائد على الاستثمار في التأهب أجرتها منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، وبرنامج الأغذية العالمي في باكستان وتشاد ومدغشقر[٧] إلى أن الاستثمار في التأهب للكوارث يمكن أن يخفض، في المتوسط، من تكاليف الاستجابة الإنسانية بأكثر من ٥٠ في المائة ويؤدي إلى تعجيل الاستجابة المنقذة للحياة بمدة تزيد عن أسبوع، مما يساعد على الوصول إلى عدد أكبر من الناس، مع زمن أسرع للاستجابة، وعلى الحد من الوفيات.

٢٦ – ويجري تنفيذ نهج اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات للتأهب للاستجابة لحالات الطوارئ في ٥٩ بلدا إضافيا، على أن يُنفّذ لاحقا في ١٧ بلدا إضافيا بحلول منتصف عام ٢٠١٨، من أجل تعزيز التأهب المشترك بين الوكالات، ولا سيما في البلدان المعرضة لمخاطر كبيرة بوقوع أزمات يمكن أن تتطلب استجابة إنسانية دولية. ويساعد هذا النهج على تحليل المخاطر ورصدها وترتيب أولويات العمل من أجل تحديد المستوى الأدنى من التأهب وكفالة الاستعداد لمواجهة المخاطر التي تم تحديدها مع تحسين سرعة المساعدة المنقذة للحياة ونطاقها وإمكانية التنبؤ بها وفعاليتها عند اندلاع الأزمات، استنادا إلى الإنذار المبكر والتنبؤ بالمخاطر على نحو مشترك بين الوكالات. ويحدث نهج التأهب لمواجهة الطوارئ أثرا ملموسا، بما في ذلك في الاستجابة للزلزال الذي وقع في إكوادور في نيسان/أبريل ٢٠١٦، حيث كان الفريق القطري للعمل الإنساني والمجموعات قد بدأوا العمل في غضون ساعات، وكانت الحكومة على وعي بهيكل التنسيق الدولي وآليات التمويل، وصدر نداء في غضون أربعة أيام. ومن أجل التصدي لاحتمال حدوث مجاعة في الصومال، قام الفريق القطري للعمل الإنساني والمجموعات بتنفيذ النهج ليُسترشد به في تدابير توسيع النطاق التشغيلي وتدابير الوقاية من المجاعة.

٢٧ – وتسعى الشراكة العالمية من أجل التأهب إلى تعزيز قدرات التأهب من أجل الوصول، بحلول عام ٢٠٢٠، إلى حد أدنى من الاستعداد لمواجهة المخاطر المستقبلية للكوارث وتغير المناخ، وذلك في ١٥ بلدا معرضا للمخاطر كخطوة أولى. وتسعى الشراكة التي أُطلقت في مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني، إلى التصدي للتحدي المتمثل في اتباع نهج مجزأ إزاء التأهب من خلال توفير مظلة للحكومات تضم طائفة واسعة من الشركاء وقناة تمويل مخصصة، مع إقامة روابط للاستفادة من المبادرات الأخرى. وهي تمكِّن الشركاء من مواءمة الأهداف والموارد في إطار نهج منسق ومتماسك يكون محددا في كل سياق بعينه، تحت قيادة الحكومات الوطنية.

٢٨ – وقد أثبتت الخبرة المكتسبة من العمليات المتعلقة بالكوارث في جميع أنحاء العالم أن وجود إطار قانوني ومؤسسي معد جيدا هو أمر لا غنى عنه للدول المتأثرة من أجل ممارسة التنسيق الفعال للاستجابة

(٧) Heino Meerkatt and others, “UNICEF/WFP return on investment for emergency preparedness study” (UNICEF and WFP, 2015).

في حالات الكوارث في إقليمها. ومنذ اعتماد المبادئ التوجيهية المتعلقة بالقيام على الصعيد المحلي بتيسير وتنظيم الإغاثة الدولية في حالات الكوارث في عام ٢٠٠٧، قامت الجمعيات الوطنية للصليب الأحمر والهلال الأحمر، بدعم من الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، والأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية والشركاء الآخرين، بتقديم الدعم التقني إلى أكثر من ٥٠ حكومة في مراجعة قوانينها وإجراءاتها الخاصة بالمساعدة الإنسانية الدولية، مما أدى إلى قيام ٢٩ بلدا باعتماد قوانين أو إجراءات جديدة. وفي الفترة ٢٠١٦-٢٠١٧، اعتُمدت قوانين من هذا القبيل من جانب عدد من البلدان، بما في ذلك إكوادور، وتايلند، وقيرغيزستان، وكوستاريكا، وكولومبيا، ومنغوليا، وناورو. وعلى الصعيد الإقليمي، قام مركز تنسيق الوقاية من الكوارث الطبيعية في أمريكا الوسطى، وجماعة دول الأنديز، ومجلس التعاون لدول الخليج العربية، والاتحاد الأفريقي، باعتماد وثائق توجيهية إقليمية متعلقة بإدارة المساعدة الدولية في حالات الكوارث في الفترة ٢٠١٦-٢٠١٧. وينبغي الاستمرار في متابعة هذه الجهود الرامية إلى تعزيز التأهب القانوني من أجل تقديم المساعدة الدولية في حالات الكوارث.

٢٩ - ومبادرة الربط بين مؤسسات الأعمال يحرّكها القطاع الخاص، وتدعمها الأمم المتحدة بالتوجيه والأدوات والموارد من أجل تعزيز قدرة الأعمال التجارية على الصمود وتعزيز قدرتها على العمل الجماعي السريع والفعال قبل حدوث الصدمات وأثناء حدوثها وبعد انتهائها. وكانت عشر شبكات للأعمال التجارية، في إطار هذه المبادرة، تعمل في جميع أنحاء العالم بحلول نهاية عام ٢٠١٦ وقد استجابت لأزمات حدثت في هايتي، وكينيا، والفلبين، وسري لانكا، من خلال تقديم الدعم، في جملة أمور، لوضع البرامج النقدية، والاتصالات السلكية واللاسلكية، وتعبئة الموارد، وتوزيع مواد الإغاثة.

٣٠ - وفي العقد الماضي، أدى تزايد الاعتراف بأهمية الإنذار المبكر والعمل المبكر إلى حفز الاستثمارات في الخدمات المناخية ومعلومات التنبؤ وبروتوكولات الاتصالات. فعلى سبيل المثال، قام الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، وبرنامج الأغذية العالمي وشركاء آخرون بوضع آليات تمويلية تستند إلى التوقعات تتيح إمكانية الحصول على التمويل من أجل العمل المبكر والتأهب للاستجابة عند تلقي التوقعات والوصول إلى عتبات المخاطر. ويجري تنفيذ مشاريع تجريبية في أكثر من ١٥ بلدا لبحث السبل التي يمكن اتخاذها للوصول بهذه الآلية المبتكرة إلى المستوى المطلوب. فعلى سبيل المثال، جرى بنجاح اختبار خوارزمية للتعلم الذاتي للتنبؤ بالفيضانات، وكانت قد أدمجت في سد لتوليد الطاقة الكهرمائية يستخدم معلومات هطول الأمطار لتقدير احتمال وقوع الفيضانات في المجتمعات المحلية المعرضة للخطر في اتجاه المصب، وذلك أثناء الفيضانات التي حدثت في توغو في عام ٢٠١٦. وعندما يُتوقع حدوث فيضانات، فإن الآلية تمكِّن جمعية الصليب الأحمر المحلية من إبلاغ معلومات الإنذار المبكر إلى المجتمعات المحلية والإفراج عن تمويل مخصص مسبقا للعمل المبكر.

٣١ - وتهدف مبادرة نظم الإنذار المبكر بالمخاطر المناخية، التي أُطلقت في الدورة الحادية والعشرين لمؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، إلى جمع ١٠٠ مليون دولار بحلول عام ٢٠٢٠ من أجل تعزيز نظم الإنذار المبكر بالأخطار المتعددة في أقل البلدان نموا والدول الجزرية الصغيرة النامية. والمبادرة الآن قيد التنفيذ، وذلك مع قيام اثنين من شركائها المنفذين، وهما مرفق البنك الدولي العالمي للحد من الكوارث والإنعاش والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية، بالعمل مع حكومتي بوركينا فاسو ومالي وفي منطقة المحيط الهادئ. وبالإضافة إلى ذلك، فإن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، من خلال برنامجه المتعلق بالمعلومات المناخية لأغراض التنمية القادرة على التكيّف مع تغير المناخ في

أفريقيا، يدعم ١١ من البلدان الضعيفة في تعزيز قدراتها على جمع المعلومات المناخية من أجل نظم الإنذار المبكر، وتوفير الخدمات المناخية للفئات الضعيفة من السكان.

٣٢ - وعلى الرغم من أوجه التقدم المحرز في تطوير نظم الإنذار المبكر بالأخطار المتعددة، لا تزال ثمة ثغرات في ضمان تلقي الفئات السكانية الأكثر ضعفا والتي تعيش في الأماكن النائية معلومات موثوقة وقابلة للتنفيذ في الوقت المناسب، وكذلك في توفير الموارد للتدخلات المبكرة وتنفيذها قبل وقوع أثر أحداث الطقس والمناخ المتوقعة. وسيكون مطلوبا القيام بالمزيد من الأعمال والاستثمارات في هذا المجال في السنوات المقبلة.

جيم - تعزيز تحليل مخاطر الكوارث واستخدام البيانات والتكنولوجيا لتحسين إدارة أخطار الكوارث

٣٣ - مؤشر إدارة المخاطر هو أداة عالمية مفتوحة المصدر لتحليل المخاطر الإنسانية تدعمها كيانات الأمم المتحدة والشركاء الخارجيون. ويهدف المؤشر للمساعدة في اتخاذ القرارات وبناء فهم مشترك وقائم على الأدلة للمخاطر الإنسانية وشدتها على الصعيدين العالمي ودون الإقليمي. وخلال عام ٢٠١٦، بدأ على الصعيد الإقليمي في آسيا الوسطى، وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي والجنوب الأفريقي وفي الأردن وغواتيمالا وهندوراس، تنفيذ نماذج دون إقليمية ولّدها المؤشر تقدم صورة مفصلة للمخاطر ومكوناتها، وتتسم بقابليتها للمقارنة على صعيد منطقة إقليمية واحدة أو بلد واحد. وفي عام ٢٠١٧، سيتم تقديم توجيهات وأدوات محسنة وبرنامج تدريبي من أجل وضع نماذج للمؤشر على المستوى دون الوطني عن طريق برنامج للتعجيل، بما في ذلك من خلال توفير الدعم المباشر إلى الشركاء المحليين من أجل وضع نماذج في خمسة بلدان ذات أولوية.

٣٤ - ويبين تحليل للمؤشر إزاء تمويل المساعدة الإنسانية والإنمائية أن تخصيص الموارد للحد من مخاطر الكوارث والتأهب لها ما زال غير متسق اتساقا جيدا مع مكان المخاطر ومستواها. ويجب أن يعالج عدم الاتساق في هذا الصدد من خلال التنفيذ المستمر لأهداف التنمية المستدامة وإطار سينداي وكذلك نتائج مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني، بما في ذلك الصفقة الكبرى.

٣٥ - ويؤدي تحسين جمع البيانات وتصنيفها وتبادلها واستخدامها إلى تعزيز فعالية التأهب للكوارث والاستجابة لها. وقد أنشئ مركز البيانات الإنسانية في لاهاي في آب/أغسطس ٢٠١٧ على أساس تجريبي، بهدف زيادة استخدام وتأثير البيانات في القطاع الإنساني واستحداث نماذج جديدة للتعاون في مجال تبادل البيانات. وسوف يوفر خدمات البيانات والمشورة في مجال السياسات المتعلقة بالبيانات للمكاتب الميدانية، وسيبني المهارات المتعلقة بالبيانات لموظفي العمليات الإنسانية. ويستند المركز إلى منظومة البيانات المفتوحة التابعة لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، المعروفة باسم ”تبادل البيانات الإنسانية“، التي كانت تشمل، في تموز/يوليه ٢٠١٧، أكثر من ٢٠٠ ٥ مجموعة بيانات مستمدة من ٢٩٠ منظمة تعمل على الاستجابة للأزمات في جميع أنحاء العالم.

٣٦ - وقد وُضعت مؤشرات لرصد التقدم المحرز في تنفيذ إطار سينداي، ويجري تبادلها في إطار رصد الأهداف والغايات المتصلة بالكوارث من خطة عام ٢٠٣٠، الأمر الذي من شأنه التمكين من تحقيق الاتساق في تنفيذ تلك التوصيات. ويجري العمل على كفالة الاتساق مع الآلية المستقبلية لرصد اتفاق باريس، وسد الثغرات في جمع البيانات عن الخسائر الناجمة عن الكوارث وتعزيز استخدامها في دعم

الاستراتيجيات الوطنية ودون الوطنية، والسياسات والاستثمارات وعمليات صنع القرار الواعية بالمخاطر. وقام مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، بالتعاون مع الشركاء، بتقديم الدعم اللازم لإنشاء وتعزيز قواعد البيانات الوطنية المتعلقة بالخسائر الناجمة عن الكوارث، وذلك في نحو ٩٠ بلدا. وفي شباط/فبراير ٢٠١٧، أجرى المكتب استعراضا لـ ٨٧ بلدا فيما يتعلق بالتأهب فيما يتعلق بالبيانات بموجب إطار سينداي. وأشارت أكثر من ٩٠ في المائة من البلدان إلى الحاجة إلى موارد مالية لسدّ الثغرات في البيانات. ويواجه العديد من البلدان أيضا ثغرات كبيرة في القدرات والتكنولوجيا تعوق قدرتها على تتبع التقدم المحرز.

٣٧ - ويشارك عدد متزايد من الجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية، بما في ذلك السلطات الوطنية المعنية بإدارة الكوارث والأوساط العالمية على الإنترنت، في التحليل عن بعد لمخاطر الكوارث وأثر الكوارث على السكان المحليين، ورسم خرائط المناطق المتضررة والمعرضة للخطر وتتبع الاستجابة. وقام مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، بالتعاون مع الشبكة الرقمية الإنسانية، بتنسيق جهود ٢٢ منظمة فيما يتعلق بالتحليل عن بعد، فبدأ قبل أن يضرب إعصار ماثيو في هايتي. وتبادل الشركاء البيانات والتحليلات، وأسهموا في التحليل المشترك، وساعدوا على إعداد ما استُرشد به في إطلاق النداء العاجل، ودعموا فريق الأمم المتحدة لتقييم الكوارث والتنسيق الموفد في الميدان.

٣٨ - وفي إطار برنامج هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة المعني بمعالجة عدم المساواة بين الجنسين في المخاطر وتعزيز قدرة المجتمعات المحلية على مواجهة الأخطار الطبيعية في ظل مناخ متغير، قامت الهيئة، بالشراكة مع مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، بتقديم الدعم إلى الدول الأعضاء من أجل القيام، في جملة أمور، بتعزيز جمع واستخدام البيانات المصنفة حسب نوع الجنس والعمر، وذلك من أجل تحسين فهم ومعالجة آثار الكوارث على أفراد المجتمع المحلي، مسترشدة في ذلك بمختلف الاحتياجات ومواطن الضعف وآليات التكيف للنساء والفتيات والفتيان والرجال.

٣٩ - واستمر البرنامج التشغيلي للتطبيقات الساتلية التابع لمعهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في التعاون على سد الفجوة بين الحصول على الصور الساتلية وتوفير معلومات يُستند اليها في اتخاذ الإجراءات ليستخدمها صانعو القرارات في مجال المساعدة الإنسانية العاملون في الميدان. وقد حسن هذا البرنامج تقديراته السريعة للسكان المتضررين لكي يُسترشد بها عند إجراء التحليلات الأولية وهو يواصل تعزيز جودة تقييمات الضرر عن بعد ونماذج التنبؤ أثناء الفيضانات واسعة النطاق وتعزيز سرعة هذه التقييمات وإمكانية التنبؤ فيما يتصل بها. وفي عام ٢٠١٦، أنتج البرنامج تحليلا لأثر الكوارث فيما يتعلق بالأزمات التي تسبب فيها الإعصار المداري وينستون في فيجي، وإعصار ماثيو في هايتي، والفيضانات في إكوادور.

دال - تعزيز القدرات ونُظُم الاستجابة المحلية والوطنية والإقليمية

٤٠ - تؤدي السلطات المحلية والوطنية والمنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني دورا حاسما في النظام الدولي لتقديم المساعدة الإنسانية ولها مزايا نسبية في مجال الحد من أخطار الكوارث والاستجابة لها. وتشكل هذه الجهات غالبا المنجد الأول في حالات الكوارث المفاجئة ويمكن لدرايتها بالمخاطر والأولويات المحلية أن تؤدي إلى إيجاد حلول فعالة للتصدي للتحديات الطويلة الأمد. وهي قادرة على

الوصول إلى المجتمعات المحلية المتضررة والبقاء فيها كي تبني قدرتها على الصمود بعد مغادرة الجهات المستجيبة الدولية. وهناك حاجة إلى زيادة الاستثمار في القدرات المحلية والوطنية، والقيادة والتنسيق، بما في ذلك من خلال زيادة التمويل وتحسين جودته.

٤١ - ويشدد إطار سِنداي للحد من مخاطر الكوارث على الحاجة إلى تمكين السلطات والمجتمعات المحلية من أجل الحد من مخاطر الكوارث. وتشكل الدعوة إلى تحسين القدرات والجهات الفاعلة الوطنية والمحلية، وليس إلى الاستعاضة عنها، إحدى النتائج الرئيسية لمؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني. وتؤكد الصفقة الكبرى ضرورة توفير الموارد المباشرة للجهات الفاعلة المحلية والوطنية وتعزيز قدراتها. وقد وضعت هذه المبادرات إضفاء الطابع المحلي في صدارة جدول الأعمال الإنساني الدولي وهي تعزز التغيير في طريقة تنسيق الاستجابة الإنسانية وتقديمها. إذ ينبغي نقل القيادة في مجال الاستجابة للكوارث وبناء القدرة على الصمود إلى الجهات الفاعلة الوطنية والمحلية حيثما أمكن ذلك وينبغي تحسين الخضوع للمساءلة أمام السكان المتضررين. فالإقرار بأن الأشخاص المتضررين، ولا سيما النساء والأطفال والأشخاص ذوو الإعاقة، هم أصحاب الحقوق الذين يجب أن يكونوا في صميم عمليات اتخاذ القرارات والتخطيط والتنفيذ المتعلقة بتقديم المعونة أمر بالغ الأهمية.

٤٢ - وينبغي للجهات الفاعلة الدولية في مجال العمل الإنساني أن تُدمج جهود بناء القدرات الوطنية والمحلية باعتبارها جزءا لا يتجزأ من الدعم الذي تقدمه وأن تقيم شراكات مع المجتمعات المحلية من أجل تمكينها وتعزيز مشاركتها الكاملة والهادفة والفعالة في عمليات صنع القرارات. وينبغي لها أن تستثمر في الجهات المستجيبة الوطنية والمحلية مع مرور الوقت، ولا سيما في السياقات الشديدة المخاطر، قبل وقوع الكوارث بفترة طويلة. وينبغي أن تكون الجهود جزءا من استراتيجية شاملة لإدارة مخاطر الكوارث على الصعيد الوطني وينبغي ألا تنتهي بعد مرحلة الطوارئ.

٤٣ - وفي جميع المناطق، قامت المكاتب الإقليمية التابعة لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، جنبا إلى جنب مع شركائها في الجنوب الأفريقي وغرب أفريقيا ووسط أفريقيا وآسيا والمحيط الهادئ وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، بتنفيذ أنشطتها في أكثر من ٤٠ بلدا في عام ٢٠١٦ لدعم التدريب وبناء القدرات من أجل الاستجابة والتأهب على الصعيد الإقليمي.

٤٤ - وتواصل الأمم المتحدة وشركاؤها تعزيز القدرات الإقليمية والوطنية والمحلية لإدارة مخاطر الكوارث. وتمثل مبادرة تعزيز القدرات للحد من مخاطر الكوارث شراكة عالمية بين كيانات الأمم المتحدة وشركائها من شأنها تعزيز القدرات الوطنية على منع وقوع الكوارث وإدارتها والتعافي منها. وفي عام ٢٠١٦، قدمت المبادرة الدعم لتنمية القدرات في جورجيا وسان تومي وبرينسيبي وصربيا وغينيا وكوت ديفوار وناميبيا، حيث يسرت إجراء تقييمات للقدرات الوطنية أفضت إلى توصيات باتخاذ إجراءات ذات أولوية ومصممة حسب الاحتياجات الوطنية بُغية النهوض بأنشطة الحد من مخاطر الكوارث تمشيا مع إطار سِنداي للحد من مخاطر الكوارث. وحاليا، توجِّه خططُ العمل الوطنية والبرامجُ والاستراتيجياتُ والإصلاحاتُ التشريعية والمؤسسية والسياساتية التي تضعها الحكومات بدعم من المبادرة تخصيصَ الموارد والاستثمار في التنمية والتأهب والتعمير على نحو واع بالمخاطر.

٤٥ - وتكتسي الاستراتيجيات المراعية للمنظور الجنساني أهمية بالغة. فإسهام المرأة في جهود الاستجابة والقدرة على الصمود، ودورها القيادي بوصفها أحد المنْجدين الأوائل ودورها المركزي في قدرة

المجتمعات المحلية على الصمود هي موارد غير مستغلة على نحو كاف. وسيساعد تعزيز الدور القيادي للمرأة ومشاركتها التامة على قدم المساواة، فضلا عن الاستخدام المنهجي للتحليل الجنساني والبيانات المصنفة حسب نوع الجنس والسن، على ضمان فهم حقوق النساء والفتيات والفتيان والرجال واحتياجاتهم ومواطن ضعفهم وقدراتهم والتعامل معها. وتدعو الحاجة إلى تعزيز الشراكات مع المنظمات النسائية ورصد أموال مخصصة يمكن التنبؤ بها من أجل سد الثغرات الكبيرة الموجودة في الالتزامات المتعلقة بتحقيق المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة في حالات الكوارث وذلك لمعالجة الأبعاد الجنسانية لمخاطر الكوارث وقابلية التضرر منها.

٤٦ - ويجب إشراك الجهات الفاعلة الوطنية والمحلية في آليات تنسيق الشؤون الإنسانية. فمن المطلوب اتباع نهج شامل في تخطيط المساعدة الإنسانية وإدارة مخاطر الكوارث وتنفيذهما ورصدها وتمويلهما من أجل الوصول إلى جميع الأشخاص الضعفاء والمهمشين. ويحدد ميثاق الإدماج[٨] خمس خطوات يجب اتباعها من أجل تقديم استجابة إنسانية محايدة لأكثر الأشخاص ضعفا. والتزم الموقعون عليه بالعمل بانتظام مع الأشخاص المتضررين وبتشجيع المشاركة النشطة والهادفة لأكثر الأشخاص تهميشا، وذلك لضمان مراعاة قدراتهم وآرائهم في جميع جوانب الاستجابة الإنسانية، والتزموا كذلك بجمع البيانات المصنفة واستخدامها بانتظام.

٤٧ - وتُبذَل حاليا جهود عديدة من أجل زيادة التمويل المباشر الذي يمكن التنبؤ به لدعم الجهات الفاعلة على الصعيدين الوطني والمحلي وقدرة المجتمعات المحلية على الصمود. وتُلزِم الصفقة الكبرى الجهات المانحة ومنظمات المعونة بإحالة ما نسبته ٢٥ في المائة من التمويل إلى الجهات المستجيبة الوطنية والمحلية، على نحو مباشر قدر الإمكان، وذلك بحلول عام ٢٠٢٠. والتزمت المنظمات غير الحكومية الدولية الموقعة على الميثاق من أجل التغيير بمنح نسبة ٢٠ في المائة على الأقل مما تقدمه من تمويل للمساعدات الإنسانية مباشرة إلى المنظمات غير الحكومية الوطنية في البلدان النامية بحلول أيار/مايو ٢٠١٨. ودعمت فرقة العمل المعنية بتمويل المساعدات الإنسانية والتابعة للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات الموقعين على الصفقة الكبرى عن طريق إبداء توصيات بشأن المنهجية الكفيلة بتحسين قياس التمويل المحال إلى الجهات الفاعلة الوطنية والمحلية والإبلاغ عنه.

٤٨ - ويتعين تحديد أهداف أكثر جرأة لزيادة نسبة التمويل المخصصة لأفضل الجهات المؤهلة للاستجابة، بما في ذلك الجهات الفاعلة المحلية. وتتضمن خطة العمل من أجل الإنسانية دعوة إلى زيادة الحصة الإجمالية من تمويل النداءات الإنسانية الموجه من خلال صناديق الأمم المتحدة القطرية المشتركة إلى ١٥ في المائة. وخصصت صناديق التمويل الجماعي ٧١٣ مليون دولار للشركاء في المجال الإنساني في عام ٢٠١٦، خُصِّص منها ١٢٩ مليون دولار، أو ما نسبته ١٨ في المائة، مباشرة للمنظمات غير الحكومية الوطنية. ويعادل ذلك تقريبا ضعف المبلغ الصافي المسجل في العامين الماضيين.

٤٩ - وهناك عدة مبادرات جارية لتعزيز قدرة المجتمع على الصمود. فعلى سبيل المثال، يربط تحالف المليار لتحقيق القدرة على الصمود، الذي دعا إلى تنظيمه الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر بالاشتراك مع اليونيسيف وبرنامج الأغذية العالمي ومبادرة الربط بين مؤسسات الأعمال، بين الشبكات ويعزز الحلول المتعلقة بالقدرة على الصمود على الصعيد المحلي من أجل ترتيب المخاطر

(٨) يمكن الاطلاع عليه في الموقع التالي: www.inclusioncharter.org.

حسب الأولوية وتجميع الموارد وتبادل الحلول. ويجمع النهج الثلاثي الجوانب الذي وضعه برنامج الأغذية العالمي بين الشركاء بهدف تعزيز قدرة المجتمعات المحلية على الصمود وتعزيز شبكات الأمان وتخطيط أسباب المعيشة الموسمية.

هاء – التشرد الناجم عن الكوارث

٥٠ – تُجبر الكوارث المفاجئة سنويا الملايين من الناس على الفرار أو مغادرة ديارهم، وتبقى الأغلبية منهم داخل بلدان إقامتهم. وفي المتوسط، تسببت الكوارث المفاجئة في تشرد ٢٥,٣ مليون شخص سنويا منذ عام ٢٠٠٨. ونجم معظم هذه التشرد، أي ما نسبته ٨٦ في المائة، عن الكوارث المتصلة بتأثير المناخ والطقس.

٥١ – والبلدان المنخفضة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل من الشريحة الدنيا هي الأكثر عرضة لمخاطر التشرد المرتبطة بالكوارث بسبب ارتفاع معدلات تعرضها للأخطار الطبيعية وكثافتها السكانية العالية في المناطق التي تفتقر إلى البُنى التحتية القادرة على الصمود وكذلك بسبب محدودية قدراتها على الحد من مخاطر الكوارث. وتتضرر الدول الجزرية الصغيرة النامية على نحو غير متناسب إذا ما أُخذ في الاعتبار عدد سكانها. ويتعين إيلاء اهتمام خاص إلى تلك البلدان وتقديم دعم محدد لها بهدف إدارة مخاطر التشرد المرتبطة بالكوارث. ولا غنى عن تحقيق تنمية مستدامة على نحو واع بالمخاطر بُغية الحد من مخاطر التشرد هذه وضمان عدم ترك أي أحد خلف الركب تمشيا مع خطة عام ٢٠٣٠.

٥٢ – وفي المستقبل، من المتوقع أن يستمر تغير المناخ، إضافة إلى عوامل محرّكة أخرى، في التسبب بزيادة التشرد وتقويض التنمية والتأثير السلبي في التمتع بحقوق الإنسان، وذلك بسبب حدوث كوارث أكثر تواترا وحدة. وهناك حاجة إلى زيادة الاستثمار في جمع البيانات ونمذجة وتحليل مخاطر التشرد المرتبطة بالكوارث وأثرها في توجيه السياسات والإجراءات التي تعالج العوامل المحرّكة لها والحاجة إلى إيجاد حلول دائمة.

٥٣ – وتُعدّ إدارة مخاطر الكوارث والتكيف مع تغير المناخ أمرين أساسيين للتصدي للتشرد الناجم عن الكوارث. وفي هذا الصدد، ينبغي إدماج إجراءات التعامل مع التشرد الناجم عن الكوارث والتنقل البشري في الاستراتيجيات الوطنية والإقليمية مع تضمينها أحكاما كفيلة بتعزيز القدرة على الصمود والحد من مخاطر التشرد والحيلولة دون حدوثه وتلبية احتياجات الحماية للأشخاص المشردين وتعزيز إيجاد حلول دائمة. وينبغي أن تُراعى حقوق الأشخاص المشردين واحتياجاتهم وقدراتهم في عمليات التخطيط وفي آليات الاستجابة والتعافي، بما في ذلك نُظُم الإنذار المبكر والتخطيط للطوارئ.

٥٤ – وهناك حاجة إلى مزيد من الاستثمار في تحسين القدرة على مواجهة الكوارث، التي هي من العوامل الرئيسية في تحديد ما إذا كان الناس سيصبحون مشردين وتحديد مدى تأثرهم وكذلك سرعة تقدمهم نحو إيجاد حلول دائمة ونجاحهم في ذلك. وتتعزز القدرة على مواجهة الكوارث بعوامل تشمل نظم الإنذار المبكر؛ وتنفيذ وإعمال القوانين المتعلقة بإدارة الكوارث وتغير المناخ وقوانين البناء وأنظمة استخدام الأراضي على نحو واع بالمخاطر؛ والإدارة البيئية؛ وإمكانية الحصول على مختلف أسباب المعيشة والخدمات الاجتماعية وشبكات الأمان الاجتماعي. فالتعافي المخطط بصورة جيدة يمكنه أن يوفر الحلول الدائمة ويساعد على تجنب حدوث التشرد في المستقبل.

٥٥ - ومن المسلَّم به أن التشرد يشكل تحديا رئيسيا في المجالين الإنساني والإنمائي في جميع أطر السياسات العالمية. ويشكل كل من إطار سِنداي للحد من مخاطر الكوارث وخطة عام ٢٠٣٠ واتفاق باريس وخطة عمل من أجل الإنسانية أطرا والتزامات هامة من أجل العمل الجماعي الرامي إلى بناء القدرة على الصمود وتعزيز التدابير الهادفة إلى زيادة فعالية حماية ومساعدة الأشخاص المعرضين للتشرد والمتضررين منه في سياق الكوارث وتغير المناخ. وتعززت تلك الأطر والاهتمام بالتشرد الناجم عن الكوارث بإعلان نيويورك من أجل اللاجئين والمهاجرين وبالخطة الحضرية الجديدة.

٥٦ - وفي إعلان نيويورك، نوهت الدول الأعضاء بالحاجة إلى التفكير في استراتيجيات فعالة لضمان توفير ما يكفي من الحماية والمساعدة للأشخاص المشردين داخليا ولمنع حدوث هذا التشرد والحد منه. وأقرت أيضا بدور الكوارث والآثار الضارة لتغير المناخ بوصفها عوامل مسببة للتشرد. والتزمت الدول الأعضاء، من خلال الإعلان، باتخاذ تدابير لتنفيذ خطة عام ٢٠٣٠ وتحقيق هدفها المتمثل في كفالة الاستجابة الفعالة للكوارث وللآثار الضارة لتغير المناخ. والتزمت الدول الأعضاء أيضا بمد يد المساعدة، بصورة محايدة تقوم على أساس الاحتياجات، إلى المهاجرين في البلدان التي تعاني من الكوارث، لتعمل في ذلك، حسب الاقتضاء، بالتنسيق مع السلطات الوطنية ذات الصلة.

٥٧ - وقد التزمت الدول الأعضاء بوضع اتفاق عالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية، كي يُعتمَد في عام ٢٠١٨. وفي إطار هذه المشاورات، وفي جلسة مواضيعية غير رسمية عُقدت في أيار/مايو ٢٠١٧، تناولت الدول الأعضاء العوامل المسببة للهجرة واستكشفت السبل الكفيلة بتقليص الآثار السلبية للكوارث وتغير المناخ والتدهور البيئي التي تترتب على الهجرة وبضمان إنشاء آليات فعالة للتأهب والاستجابة. ونظرت الدول الأعضاء أيضا في الربط بين أطر السياسات الدولية المعنية لضمان تحقيق مبدأ التكامل والاتساق في التصدي لتلك الآثار على جميع المستويات.

٥٨ - ومن النتائج الأخرى لإعلان نيويورك التزام جميع الدول الأعضاء بتنفيذ إطار التعامل الشامل مع مسألة اللاجئين (قرار الجمعية العامة ١/٧١، المرفق الأول) والعمل من أجل اعتماد اتفاق عالمي بشأن اللاجئين. إذ يوجد ترابط معقد بين التحركات الكبرى للاجئين من جهة، والكوارث وتغير المناخ والتدهور البيئي من جهة أخرى. ويمكن لهذه العوامل الثلاثة أن تشكل سببا جذريا وعاملا مسببا للتشرد، ومضاعفا للأسباب الجذرية والعوامل المسببة القائمة التي تشمل النزاعات، وهي أحد الأسباب التي تؤدي إلى تفاقم الوضع بالنسبة للأشخاص المشردين أصلا، والتي يمكن أن تعرقل إمكانية عودة اللاجئين إلى بلدانهم الأصلية. ويترتب على التحركات الكبرى للاجئين أثر بيئي يمكنه أن يحد من قدرة البلدان المضيفة على التصدي للكوارث الطبيعية ولآثار تغير المناخ. وستنظر عملية المناقشات المواضيعية المؤدية إلى إبرام الاتفاق العالمي بشأن اللاجئين، إلى جانب نظرها في مسائل أخرى، في الطريقة التي يمكن بواسطتها معالجة هذه المسائل في الاتفاق.

٥٩ - وتتضمن الخطة الحضرية الجديدة أحكاما هامة من أجل درء خطر التشرد الناجم عن الكوارث أو الحد منه وتلبية احتياجات الأشخاص المشردين الذين ينتقلون إلى مناطق حضرية أو ينتقلون ضمن المناطق الحضرية التي كانوا فيها. والتزمت الدول الأعضاء بجملة أمور منها، حسب الاقتضاء، تشجيع العمالة الكاملة والمنتجة وتوفير العمل اللائق للجميع وأسباب المعيشة في المدن والمستوطنات البشرية، مع إيلاء اهتمام خاص لاحتياجات وإمكانات الفئات الضعيفة مثل الأشخاص المشردين، وكفالة الاحترام الكامل لحقوق الإنسان الخاصة بهم.

٦٠ - ويمثل أحد العناصر الأساسية في الجهود الرامية إلى تحسين التأهب لحالات التشرد الناجمة عن الكوارث والاستجابة لها في القيام بصورة منهجية بجمع بيانات وافية وموثوقة ومصنفة ورصد هذه البيانات وتحليلها وذلك دعما لتدابير الوقاية والتخفيف المستندة إلى الأدلة. ولا بد من توافر هذه البيانات لوضع لمحة عامة محسنة، مع الوقت، عن العوامل المسببة للتشرد وحجمه واتجاهاته وأنماطه والعدد الإجمالي للأشخاص المشردين ولتلبية احتياجاتهم وتحسين المساءلة في هذا الشأن. وفي الإمكان الاستعانة بالرصد المستمر وجمع البيانات المصنفة من أجل تكييف الخطط والاستراتيجيات مع الظروف المتغيرة ودعم التقدم نحو إيجاد حلول دائمة. وستقتضي تلبية الطلب المتزايد على توفير البيانات والأدلة بشأن التشرد الناجم عن الكوارث استثمارا كافيا.

٦١ - ورغم أن أغلبية الأشخاص المشردين بسبب الكوارث يظلون في داخل بلدانهم، فإن من المتوقع ازدياد التشرد عبر الحدود نتيجة عوامل متصلة بتغير المناخ. وفي بعض الحالات، كما في حالة الدول الجزرية الصغيرة النامية، فإن تغير المناخ يهدد وجود تلك الدول ذاته. وينبغي للحكومات أن تعزز تنفيذ المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي ووضع تدابير للحماية الإنسانية يمكن التنبؤ بها وآليات للإقامة المؤقتة إذا كان الأشخاص المشردون عبر الحدود في سياق الكوارث لا يستوفون معايير اللجوء. وفي الحالات التي تهدد فيها الكوارثُ وتغير المناخ الأشخاصَ الضعفاء، يمكن مساعدتهم على التكيف مع الظروف المتغيرة عن طريق كفالة هجرتهم الطوعية على نحو يحفظ كرامتهم وإعادة توطينهم المخطط لها مع احترام حقوقهم وذلك كتدبير وقائي يتم اللجوء إليه كملاذ أخير.

٦٢ - ويقوم المحفل المعني بالتشرد الناجم عن الكوارث بتنفيذ خطة حماية المشردين عبر الحدود في سياق الكوارث وتغير المناخ التي وُضعت كنتيجة لمبادرة نانسن. وتوفر تلك الخطة، التي اعتمدتها ١٠٩ دول، مجموعة من الممارسات وخيارات السياسة العامة المتعلقة بسبل الوقاية من التشرد الداخلي والتشرد العابر للحدود في سياق الكوارث والآثار الضارة لتغير المناخ والتأهب والتصدي لذلك، وبسبل حماية الأشخاص المشردين ومساعدتهم في ذلك السياق على نحو أكثر فعالية. ومن بين أوائل الإنجازات التي حققها المحفل، فإنه دعَمَ وضع دليل بشأن الممارسات الفعالة للبلدان الأعضاء في المؤتمر الإقليمي المعني بالهجرة في أمريكا الوسطى والشمالية واعتماد ذلك الدليل ونشره، وأعقب ذلك وضعُ إجراءات تشغيل موحدة لحالات التشرد عبر الحدود الناجمة عن الكوارث. وينطوي النموذج على طاقات كامنة مشجعة من أجل تقاسم الدروس المستفادة وأفضل الممارسات مع مناطق أخرى.

واو - تعزيز الصلة بين العمل الإنساني والتنمية

٦٣ - أدى العديد من القضايا التي نوقشت أعلاه إلى تعزيز أهمية تفعيل الطريقة الجديدة للعمل بغرض تجاوز الفجوة بين العمل الإنساني والتنمية. وتدعو طريقة العمل الجديدة إلى التحول من تنسيق النتائج المحددة للوكالات - أو الجهات المانحة - إلى دعم تحقيق النتائج الجماعية للحد من الاحتياجات والمخاطر ومواطن الضعف على مدى عدة سنوات استنادا إلى المزايا النسبية لوجود مجموعة متنوعة من الجهات الفاعلة. ويعد تمكين القيادات ووجود هيكل تمويل مناسب ينطوي على مجموعة كاملة من التدفقات المالية والصكوك المصممة لسياقات مختلفة من العوامل التي تمكِّن من تنفيذ طريقة العمل الجديدة. ويجب دعم المنسقين المقيمين/منسقي الشؤون الإنسانية بالخبرة التقنية في مجال التنمية والمجال

الإنساني من أجل تنفيذ هذا النهج، بسبل من بينها تكييف الأدوات والعمليات مع سياقها القطري من أجل تحليل وتنفيذ التخطيط المشترك مع مختلف الجهات صاحبة المصلحة.

٦٤ - وتكتسي طريقة العمل الجديدة أهمية خاصة في حالات الكوارث المتكررة، حيث توفر المعلومات والتحليلات المتعلقة بالمخاطر نهجا أكثر استباقية إزاء التعامل مع الأزمات وتتيح التركيز على النتائج، بدلا من الاقتصار على تقديم المعونة عاما بعد عام. وفي البيئات المعقدة، تكون الفئات المهمشة أو الضعيفة من السكان المحاصَرين بين الأطراف المتنازعة أكثر عرضة لأثر الكوارث، بما في ذلك حالات تفشي الأوبئة في الكوارث. ويتطلب منع مخاطر الكوارث وإدارتها ومنع الأسباب الجذرية للكوارث، بدلا من مجرد التصدي لآثارها، اتباع نهج جديد قائم على النتائج، بما في ذلك من جانب الجهات الفاعلة في المجالين الإنساني والإنمائي والحكومات والمؤسسات المالية الدولية والقطاع الخاص. واستنادا إلى هذه النتائج الجماعية المحددة السياق، يتسنى لأصحاب المصلحة الإسهام في تحقيق الأهداف القصيرة والمتوسطة والطويلة الأجل، استنادا إلى ميزتها النسبية، مع الاحترام الكامل للمبادئ الإنسانية. ويعد البنك الدولي شريكا أساسيا في الدفع قدما بطريقة العمل الجديدة. ويرتكز إطار الشراكة الجديدة بين الأمم المتحدة والبنك الدولي، الذي وُقع في نيسان/أبريل ٢٠١٧ من أجل بناء القدرة على التكيف للفئات الأكثر ضعفا، على مجموعة من الالتزامات بالعمل جرى التوقيع عليها في مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني، ويجدد هذا الالتزام المشترك فيما يتعلق بطريقة العمل الجديدة، بما في ذلك في السياقات التي تتصل بالكوارث وتغير المناخ والتشرد المرتبط بهما، والتي تحظى فيها طريقة العمل الجديدة بإمكانات كبيرة.

٦٥ - وتواصل منطقة الساحل، التي عُقدت فيها أول حلقة عمل إقليمية بشأن طريقة العمل الجديدة في كانون الثاني/يناير ٢٠١٧، الدفع قدما بطريقة العمل الجديدة بطرق ملموسة. فعلى سبيل المثال، في بوركينا فاسو، قام فريق الأمم المتحدة القطري بإدماج تحليل المخاطر ومواطن الضعف للعمل الإنساني في التقييم القطري الموحد الجديد، بما يتيح التوصل إلى فهم مشترك يجمع بين الحكومة والأمم المتحدة والشركاء التشغيليين والماليين والمنظمات غير الحكومية. ويشكل التقييم القطري الموحد الجديد أساسا للحد من الاحتياجات والمخاطر ومواطن الضعف المتصلة بالجفاف وانعدام الأمن الغذائي، بما في ذلك من خلال إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية الجديد، الذي يحدد أيضا الغايات ذات الأولوية من أهداف التنمية المستدامة من أجل بناء القدرة على التكيف والحد من مخاطر الكوارث المتصلة بالجفاف وانعدام الأمن الغذائي. وقد بدأت عمليات مماثلة في الكاميرون وموريتانيا.

٦٦ - وقدم الأمين العام مجموعة من التوصيات في تقريره الأخير بشأن إعادة تنظيم منظومة الأمم المتحدة الإنمائية من أجل تنفيذ خطة عام ٢٠٣٠ (A/72/124-E/2018/3)، بما في ذلك بشأن الصلة بين العمل الإنساني والتنمية وطريقة العمل الجديدة. ويتيح ذلك فرصة لتوطيد تلك الصلة دعما لخطة عام ٢٠٣٠.

خامسا – التوصيات

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

(أ) ينبغي للدول الأعضاء والجهات الفاعلة المعنية الأخرى أن تزيد دعمها للصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ ومساهماتها فيه، وأن تعمل على توسيع وتنويع قاعدة إيراداته لضمان أن يبلغ الصندوق مستوى من التمويل السنوي قدره بليون دولار بحلول عام ٢٠١٨، على النحو الذي دعا إليه الأمين العام، لكي يتناسب الصندوق مع حجم الاستجابة المطلوبة لتلبية الاحتياجات الإنسانية المتزايدة على الصعيد العالمي، ويتمكن من الاستمرار في توفير الاستجابة لحالات الطوارئ الإنسانية في الوقت المناسب وعلى نحو قابل للتنبؤ؛

(ب) ينبغي للدول الأعضاء والأمم المتحدة والمنظمات العاملة في المجالين الإنساني والإنمائي وسائر أصحاب المصلحة كفالة اتباع نهج شامل ومتماسك على الصعد العالمي والإقليمي والوطني والمحلي بشأن ظاهرتي النينيو والنينيا والأحداث المماثلة، بطرق منها تعزيز دقة التنبؤات، والإنذار المبكر بالأخطار المتعددة، والوقاية، والتأهب، وبناء القدرة على التكيف، والاستجابة في الوقت المناسب، بدعم من قيادة فعالة وتمويل متوقع وكافٍ ومبكر، في المناطق والبلدان والمجتمعات المحلية التي يحتمل أن تتأثر، وخصوصا من خلال مخطط العمل الذي أعده المبعوثون الخاصون للأمين العام المعنيون بظاهرة النينيو والمناخ، وإجراءات التشغيل الموحدة للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات؛

(ج) ينبغي للدول الأعضاء والأمم المتحدة والمنظمات العاملة في المجالين الإنساني والإنمائي وغيرها من الجهات الفاعلة المعنية أن تكثف جهودها لمواجهة ومنع تزايد انعدام الأمن الغذائي العالمي الذي يؤثر على الملايين من الناس، ولا سيما المعرضون لخطر المجاعة، بطرق منها تعزيز التعاون في المجالين الإنساني والإنمائي وتوفير التمويل العاجل والكافي؛

(د) ينبغي للدول الأعضاء والأمم المتحدة وشركائها مواصلة تقديم الدعم للجهود المبذولة في مجال الإنذار المبكر والعمل المبكر على الصعد العالمي والإقليمي والوطني والاستثمار في هذا المجال، بما في ذلك في نظم الإنذار المبكر بالأخطار المتعددة، والخدمات المناخية، ورسم معالم التعرض للمخاطر وأوجه الضعف، والتكنولوجيات وبروتوكولات الاتصالات الجديدة، بغية ضمان تلقي الفئات الضعيفة من السكان المعرضين للأخطار الطبيعية، بما في ذلك في المواقع النائية جغرافيًّا، معلومات دقيقة وموثوق بها وقابلة للتنفيذ وفي الوقت المناسب بشأن الإنذار المبكر؛

(هـ) ينبغي للدول الأعضاء والأمم المتحدة وشركائها كفالة توفير الموارد اللازمة للإجراءات المبكرة وتنفيذها بصورة فعالة وفي الوقت المناسب، بسبل منها استحداث آليات تمويل موسعة ومرنة ويمكن التنبؤ بها ومتعددة السنوات، من قبيل التمويل القائم على التنبؤات؛

(و) ينبغي للدول الأعضاء والأمم المتحدة والجهات الأخرى صاحبة المصلحة أن تعزز إجراء التحليلات والتخطيط وإقامة الشراكات على صعيد جهات متعددة من أصحاب المصلحة وعلى نحو شامل لعدة قطاعات من أجل إدارة مخاطر الكوارث وبناء القدرة على التكيف، وتعزيز التنسيق والاتساق في هذا الصدد؛

(ز) ينبغي للدول الأعضاء والأمم المتحدة والجهات الأخرى صاحبة المصلحة أن تواصل تعزيز التعاون مع البلدان المحددة بأنها معرضة بدرجة عالية لخطر الكوارث وللأثر السلبي لتغير المناخ ودعم تلك البلدان، من أجل تعزيز قدراتها على التأهب والاستجابة؛

(ح) ينبغي للدول الأعضاء والمؤسسات المالية الدولية أن تزيد التمويل القابل للتنبؤ به والكافي والمناسب التوقيت لأنشطة الحد من أخطار الكوارث التي تشمل التأهب وبناء القدرات، بسبل منها تحسين الاتساق بين مجالات العمل الإنساني والتنمية وتمويل الأنشطة المتعلقة بالمناخ، ولا سيما في سياقات الكوارث العالية المخاطر؛

(ط) ينبغي للدول الأعضاء أن تقوم، بدعم من الأمم المتحدة والجهات الأخرى صاحبة المصلحة، حسب الاقتضاء، بمواصلة تعزيز التأهب، على المستويين القانوني والمؤسسي، للمساعدة الدولية في حالات وقوع الكوارث وللحد من أخطار الكوارث في أراضيها؛

(ي) ينبغي للدول الأعضاء والأمم المتحدة والمنظمات العاملة في المجالين الإنساني والإنمائي والجهات الأخرى صاحبة المصلحة أن تواصل اتخاذ إجراءات ملموسة من أجل التنفيذ الفعال للخطة الحضرية الجديدة، بما في ذلك تعزيز القدرة على التكيف في حالات حدوث الكوارث والآثار السلبية لتغير المناخ، وكفالة الإلمام بمخاطر الكوارث في سياق التنمية المستدامة في المناطق الحضرية، مع إيلاء اهتمام خاص لاحتياجات وقدرات الفئات الضعيفة؛

(ك) ينبغي للدول الأعضاء، بدعم من الأمم المتحدة، إنشاء وتعزيز قواعد بيانات وطنية للخسائر الناجمة عن الكوارث، ومواصلة جمع وتبادل واستخدام هذه البيانات، بما في ذلك البيانات المتعلقة بالأشخاص المشردين ليُسترشد بها في وضع السياسات والاستراتيجيات المتصلة بالعمل الإنساني والتنمية المستدامة وتغير المناخ، وتمويلها المتسق القابل للتنبؤ به والمتعدد السنوات؛

(ل) ينبغي للأمم المتحدة أن تواصل تعزيز تقديم خدمات البيانات وإسداء المشورة في مجال السياسات، وبناء مهارات موظفيها العاملين في المجال الإنساني فيما يتعلق بالبيانات، بغية تحسين فعالية التأهب والاستجابة للكوارث؛

(م) ينبغي للدول الأعضاء والأمم المتحدة والمؤسسات المالية الدولية أن تواصل تعزيز القدرات والجهود الوطنية والمحلية في مجال التعافي من الكوارث، وإدماج أنشطة التعافي في السياسات والاستراتيجيات المتعلقة بإدارة مخاطر الكوارث، مع توفير تمويل متعدد السنوات وقابل للتنبؤ به للتعافي من الكوارث؛

(ن) ينبغي للدول الأعضاء والأمم المتحدة والجهات الأخرى صاحبة المصلحة أن تواصل دعم إضفاء الطابع المحلي على أنشطة التأهب والاستجابة للكوارث، والعمل على كفالة أن تتلقى الجهات الفاعلة الوطنية والمحلية والجهات الأقدر على الاستجابة المزيد من التمويل المباشر والقابل للتنبؤ به لتلبية الاحتياجات والأولويات على مستوى المجتمعات المحلية؛

(س) ينبغي للدول الأعضاء والأمم المتحدة والمنظمات العاملة في المجالين الإنساني والإنمائي أن تواصل تعزيز المشاركة الكاملة للمرأة على قدم المساواة مع الرجل والدور القيادي لها

في حالات وقوع الكوارث، وتعزيز استخدام التحليل الجنساني والبيانات المصنفة حسب نوع الجنس والسن، ومنع ومواجهة العنف الجنسي والقائم على نوع الجنس، وكفالة حصول النساء والفتيات في سن الإنجاب على خدمات الصحة الجنسية والإنجابية الشاملة؛

(ع) ينبغي للدول الأعضاء والأمم المتحدة والمنظمات العاملة في المجالين الإنساني والإنمائي أن تواصل تعزيز الشمول والمشاركة النشطة للسكان المتضررين وتعزيز مساءلتها أمام هؤلاء السكان في حالات وقوع الكوارث، بما في ذلك بالنسبة للأشخاص ذوي الإعاقة، وفقا لميثاق إدماج الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل الإنساني؛

(ف) ينبغي للأمم المتحدة والمنظمات العاملة في المجالين الإنساني والإنمائي والجهات الأخرى صاحبة المصلحة أن تواصل العمل معا، وفقا للولايات المنوطة بها، لتجاوز الفجوة بين العمل الإنساني والتنمية ولتحقيق النتائج الجماعية من أجل الحد من الاحتياجات ومواطن الضعف والمخاطر، في أطر زمنية متعددة السنوات، بما في ذلك في سياقات الكوارث المتكررة؛

(ص) ينبغي للدول الأعضاء والمؤسسات المالية الدولية والقطاع الخاص أن تحشد تمويلا مرنا قابلا للتنبؤ به ومتعدد السنوات من أجل تحقيق نتائج جماعية للحد من الاحتياجات والمخاطر ومواطن الضعف، مع الاستفادة من طائفة واسعة من تدفقات وأدوات التمويل والشراكات، بغية حشد موارد إضافية في كل سياق من السياقات؛

(ق) ينبغي للدول الأعضاء والأمم المتحدة والمنظمات العاملة في المجالين الإنساني والإنمائي أن تعزز رصد البيانات المصنفة المتعلقة بالتشرد وجمع وتبادل تلك البيانات بصورة منهجية في سياق الكوارث وتغير المناخ على مر الزمن، من أجل إرساء فهم معزز لمحركات هذا التشرد وحجمه وديناميا ته وآثاره وأنماطه ومدته، وتعزيز السياسات القائمة على الأدلة والاستجابات التشغيلية على جميع المستويات في هذا الصدد، بما في ذلك معالجة الأسباب الجذرية لهذا التشرد وتعزيز قدرة الأشخاص المشردين والمجتمعات المضيفة لهم على التكيف؛

(ر) ينبغي للدول الأعضاء والأمم المتحدة والمنظمات الدولية والمجتمع المدني أن تستثمر في نظم الإنذار المبكر وتنسيق أنشطة التأهب والاستجابة للكوارث لمنع التشرد الناجم عن الكوارث والحد منه؛

(ش) ينبغي للدول الأعضاء والجهات الأخرى صاحبة المصلحة أن تولي العناية الكافية لمسألة التشرد في سياق الكوارث وتغير المناخ في الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية والاتفاق العالمي بشأن اللاجئين.