

Distr.: General
17 April 2015
Arabic
Original: English

الجمعية العامة المجلس الاقتصادي والاجتماعي



الجمعية العامة
الدورة السبعون
البند ٧٤ (أ) من القائمة الأولية*
تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية والمساعدة الغوثية التي
تقدمها الأمم المتحدة في حالات الكوارث، بما في ذلك
المساعدة الاقتصادية الخاصة: تعزيز تنسيق المساعدة
الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ

المجلس الاقتصادي والاجتماعي
دورة عام ٢٠١٥
٢١ تموز/يوليه ٢٠١٤ - ٢٢ تموز/يوليه ٢٠١٥
البند ٩ من جدول الأعمال
المساعدة الاقتصادية الخاصة والمساعدة الإنسانية
والمساعدة الغوثية في حالات الكوارث

تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في
حالات الطوارئ

تقرير الأمين العام

موجز

أعد هذا التقرير عملاً بقرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦، الذي طلبت فيه الجمعية إلى الأمين العام تقديم تقرير سنوي إلى الجمعية والمجلس الاقتصادي والاجتماعي عن تنسيق المساعدة الإنسانية في حالات الطوارئ. ويُقدّم هذا التقرير أيضاً استجابة لقرار الجمعية العامة ١٣٥/٦٩ وقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ١٣/٢٠١٤. ويغطي هذا التقرير الفترة الممتدة من كانون الثاني/يناير إلى كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤.

* A/70/50



الرجاء إعادة استعمال الورق

010615 290515 15-05889 (A)



ويصف التقرير الاتجاهات والتحديات الرئيسية في مجال العمل الإنساني، ويحلل عدداً من المسائل المواضيعية، منها التصدي للمصاعب المتعلقة بالقدرات والموارد من خلال الفعالية في العمل الإنساني، ونهج إدارة المخاطر، وإجراء تغييرات في تمويل العمل الإنساني، والتقيّد بالقانون الدولي الإنساني ومبادئه، ومعالجة الشواغل المتعلقة بسبل الوصول والحماية. كما يقدم التقرير لمحة عامة عن الجهود الجارية لتحسين التنسيق والاستجابة الإنسانية.

أولاً - مقدمة

١ - هيمنت على عام ٢٠١٤ الاستجابة لحالات الطوارئ الإنسانية من المستوى ٣ في جمهورية أفريقيا الوسطى والجمهورية العربية السورية وجنوب السودان والعراق والفلبين^(١)، واستمرار الأزمات الأخرى التي تسبب في معاناة هائلة. وقد كان الهدف تحديداً أكثر من ٧٦ مليون نسمة لتلقي الإنسانية وكان في استقبال المساعدات في ٣١ دولة وما يقرب من ١١ مليار دولار في تمويل عملية النداءات المشتركة بين الوكالات^(٢). وقد أدى استمرار ارتفاع مستوى الطلب على الإغاثة، وعدم القدرة الجماعية للمجتمع الدولي على حل النزاعات التي طال أمدها، واقتراح اتجاهات عالمية مختلفة إلى حدوث أزمات إنسانية أكثر تواتراً وشدة، وإعاقة شديدة لقدرة الحكومات والمنظمات الإنسانية التشغيلية والمالية على الاستجابة على نحو كاف.

٢ - وبحلول نهاية عام ٢٠١٤، بلغ عدد المشردين داخلياً جراء النزاعات المسلحة وأعمال العنف العام ٣٨ مليون شخص، على نحو ما أفاد به مركز الرصد التشردي الداخلي. ووفقاً لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)، بلغ بحلول منتصف ٢٠١٤ عدد اللاجئين في العالم ١٨,١ مليون شخص.

٣ - وسجل مركز بحاث الأوبئة الناجمة عن الكوارث ٢٧١ كارثة طبيعية، راح ضحية لها عدد يقدر بـ ٦٤٠٠ شخص وطالت آثارها ١٠٢ مليون شخص وتسببت في أضرار بلغت قيمتها أكثر من ٨٥ بليون دولار. ولا تزال آسيا هي المنطقة الأكثر تضرراً، حيث

(١) انتهى تصنيف الحالة الطارئة في الفلبين ضمن المستوى ٣ في منتصف شباط/فبراير ٢٠١٤.

(٢) بيانات محدثة في ٢ نيسان/أبريل ٢٠١٤ مُستمدة من نظام التتبع المالي، ويمكن الاطلاع عليها في الموقع الشبكي التالي: <http://fts.unocha.org>.

وقع فيها ما يقرب من نصف الكوارث الطبيعية المسجّلة، وهو ما يمثل ٨٠ في المائة من مجموع الوفيات^(٣).

٤ - وفي عام ٢٠١٤، ساهمت الدول الأعضاء والمراقبون والمهينات العامة بأكثر من ٤٧٩ مليون دولار في الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ - وهو أعلى مجموع سنوي على الإطلاق. وخصص منسق الإغاثة في حالات الطوارئ مبلغ ٤٦١ مليون دولار لأنشطة الإغاثة الإنسانية الحيوية في ٤٥ بلداً وإقليماً. وصُرف أكثر من ٩٠ في المائة منه على حالات الطوارئ المعقدة وخصصت نسبة ١٠ في المائة للتصدي للكوارث الطبيعية. وتلقت الصناديق القطرية المشتركة أكثر من ٥٠٠ مليون دولار من ٢٢ دولة عضواً وخصصت ٤٥٣ مليون دولار للجهات الفاعلة الإنسانية في حالات الطوارئ المعقدة والكوارث الطبيعية في ١٧ بلداً^(٤).

٥ - وفي عام ٢٠١٤، كان استمرار عدم الامتثال للقانون الدولي الإنساني وقانون حقوق الإنسان والمساءلة عن انتهاكات موضوعاً يبعث على القلق بوجه خاص. ويجري ما يقرب من ٨٠ في المائة من العمل الإنساني في البلدان والمناطق المتضررة من النزاعات. وكل يوم، تهاجم الجهات الفاعلة من غير الدول والحكومات المدنيين بشكل مباشر وتمنع المساعدة عن المحتاجين إليها، في انتهاك للقانون الإنساني الدولي وفي ظل الإفلات من العقاب. وأصبح من الصعب بمكان على العاملين في منظمات الإغاثة الإنسانية الوصول إلى المحتاجين وتلبية احتياجات الناس من الحماية.

٦ - وبالإضافة إلى مواصلة وتعزيز التقيد بالقانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان، مع معالجة الأوضاع السياسية والأساسية التي تتسبب الاحتياجات الإنسانية وتطيل أمدها، يمكن لجميع الأطراف الفاعلة القيام بالمزيد لمواجهة التحديات الإنسانية. ومن شأن تحسين فعالية العمل الإنساني وإدارة المخاطر وتسخير الأموال المخصصة للعمل الإنساني أن تساعد على تلبية الاحتياجات المتزايدة. ومع ذلك، فبدون وجود التزام سياسي أقوى بكثير لمعالجة الأسباب الكامنة وراء الأزمات الإنسانية، لن يكون من الممكن تلبية الاحتياجات المتزايدة باستمرار.

(٣) لم تكن البيانات المسجّلة عند نهاية عام ٢٠١٤ متاحة وقت تقديم هذا التقرير.

(٤) على نحو ما أُبلغت به دائرة التبعية المالي في ١ نيسان/أبريل ٢٠١٥.

٧ - وتمثل القمة العالمية للعمل الإنساني وإطار التنمية ما بعد ٢٠١٥ وإطار الحد من مخاطر الكوارث واتفاق جديد بشأن المناخ وخطة حضرية جديدة جميعها فرصاً فريدة للتصدي على نحو أفضل للتحديات العالمية المشتركة بين التنمية والعمل الإنساني.

ثانياً - نظرة عامة على حالات الطوارئ الإنسانية في عام ٢٠١٤

ألف - حالات الطوارئ المعقدة

٨ - في جنوب السودان، تدهورت الأزمة الإنسانية بشكل كبير، وذلك بسبب استمرار العنف وانتهاكات حقوق الإنسان والتروح الداخلي. فقد فر قرابة مليوني شخص من منازلهم، أصبح حوالي ١,٥ مليون شخص منهم في عداد المشردين داخلياً وفر حوالي ٥٠٠.٠٠٠ لاجئ إلى البلدان المجاورة، التي كانت تصارع بالفعل حالات الطوارئ الخاصة بها كالفيضانات في مخيمات اللاجئين في إثيوبيا. وقد ساهم العمل الإنساني المنسق في درء المجاعة، غير أن حوالي ٣,٢ ملايين شخص واجهوا انعدام الأمن الغذائي الحاد قبل موسم الحصاد. وزادت الاحتياجات المزمنة هذا الوضع تفاقماً مع استمرار ارتفاع معدلات سوء التغذية وضعف الناس في وجه تفشي الأمراض وانتهاكات القانون الإنساني الدولي والاعتداءات على حقوق الإنسان، بما في ذلك العنف الجنساني على نطاق واسع.

٩ - وفي السودان، أصبح ٤٥٠.٠٠٠ من ضمن النازحين الجدد بسبب النزاع في دارفور، وتوسيع الحكومة لنطاق عملياتها ضد الجماعات المسلحة. كما استمرت المناوشات على نطاق واسع بين المجموعات القبلية في بعض المناطق. وقد زاد ذلك في العدد المقدر من المشردين داخلياً في دارفور إلى أكثر من ٢,٥ مليون شخص. وزادت أيضاً حدة العمليات التي تقوم بها القوات الحكومية في مناطق جنوب كردفان والنيل الأزرق التي تسيطر عليها الحركة الشعبية لتحرير السودان-شمال، مما زاد من معاناة مئات الآلاف من الناس الذين ظلوا محرومين من عبور الخط الفاصل. ووصل ١٢٠.٠٠٠ على الأقل من اللاجئين السودانيين الجنوبيين إلى السودان خلال عام ٢٠١٤. وعلى الرغم من تزايد الاحتياجات، بقيت البيئة التشغيلية للجهات الفاعلة الإنسانية صعبة للغاية، وذلك بسبب القيود المفروضة على سبل الوصول وتدهور حالة الأمن.

١٠ - وفي الصومال، وللمرة الأولى منذ المجاعة التي شهدتها عام ٢٠١١، زاد عدد الأشخاص المتضررين من انعدام الأمن الغذائي والطوارئ من ٨٦٠.٠٠٠ إلى ١,١ مليون نسمة، بسبب الجفاف واستمر الصراع والتدفق المقيّد للبضائع التجارية نتيجة لعمليات الجيش والارتفاع الحاد لأسعار المواد الغذائية. وهناك حالياً نحو ٣ ملايين شخص بحاجة إلى

مساعدات إنسانية، و ١,١ مليون شخص من المشردين داخلياً وما يقرب من مليون لاجئ يعيشون في البلدان المجاورة.

١١ - وكان أكثر من نصف سكان جمهورية أفريقيا الوسطى، أي ٢,٥ مليون شخص، بحاجة إلى مساعدات إنسانية عاجلة في عام ٢٠١٤. وظلت الأوضاع التي تواجهها الأقليات العرقية والدينية غير مستقر للغاية. وثمة أكثر من ٨٩١ ٠٠٠ شخص مشردون داخلياً أو لاجئون في الدول المجاورة.

١٢ - وفي نيجيريا والبلدان المجاورة لها، أدى تأثير الأساليب التكتيكية الوحشية التي يستخدمها تنظيم بوكو حرام إلى تدهور مأساوي للوضع الإنساني، مما أدى إلى تدفق اللاجئين والعائدين ونزوح داخلي عام لما لا يقل عن ١,٢ مليون شخص إلى غاية ٦ آذار/مارس ٢٠١٥. ووفقاً لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، فقد قلصت قلة سبل الوصول إلى السكان المتضررين أو عدم وجودها بالكامل في شمال شرق نيجيريا نطاق أعمال الإغاثة الإنسانية. وفر أكثر من ٢٠٠ ٠٠٠ شخص إلى النيجر والكاميرون وتشاد. وأدى تدهور حالة الأمن في منطقة بحيرة تشاد المرتبطة بالطابع العابر للحدود لأنشطة بوكو حرام أيضاً إلى نزوح داخلي لأعداد من الناس في البلدان المجاورة الثلاثة، من ضمنهم عدد تراوح ما بين ١٠٠ ٠٠٠ و ١٥٠ ٠٠٠ من المشردين داخلياً في الكاميرون^(٥).

١٣ - وفي جمهورية الكونغو الديمقراطية، كان هناك ٢,٧ مليون من المشردين داخلياً بحلول نهاية عام ٢٠١٤. ففي مقاطعة كاتنغا وحده، نزح ١٨٠ ٠٠٠ شخص نتيجة لاستمرار القتال وانعدام الأمن. ولا يزال العنف الجنساني مستشرياً. ويدور معدل سوء التغذية المزمن البلاد حول ٤٣ في المائة، في حين أن هناك معدل سوء تغذية حاد قدره ١١ في المائة.

١٤ - وفي منطقة الساحل، ظل نحو ٢٠ مليون شخص عرضة لخطر انعدام الأمن الغذائي بل وبلغ هذا العدد ٢٤ مليون خلال موسم الجفاف. وقد تضرر أكثر من ٥ ملايين طفل من سوء التغذية الحاد، عانى ١,٥ مليون منهم من سوء التغذية الحاد. ففي مالي، تضرر ما يقرب من مليوني شخص من انعدام الأمن الغذائي. ومكث نحو ٨٢ ٠٠٠ مشرد داخلي وأكثر من ١٤٣ ٠٠٠ لاجئ في موريتانيا والنيجر وبوركينا فاسو. وازمحت المكاسب التي تحققت في مجال استعادة سلطة الدولة والبنية التحتية العامة في غاو وموبتي وتمبكتو بسبب المواجهات

(٥) في ٦ آذار/مارس ٢٠١٥.

العسكرية بين الجماعات المسلحة، مما أدى إلى إساءة معاملة السكان المحليين ونهبهم وإيجاد احتياجات إنسانية جديدة ونزوح أعداد أخرى من الناس.

١٥ - وخلال الفترة المشمولة بالتقرير، ارتفع عدد الأشخاص المحتاجين للمساعدة الإنسانية في الجمهورية العربية السورية من ١٠,٨ ملايين إلى ١٢,٢ مليون وارتفع عدد المشردين داخلياً ٦,٤ ملايين إلى ٧,٦ ملايين. وبحلول نهاية العام، كان أكثر من ٣,٧ ملايين سوري لاجئين في البلدان المجاورة. وتفاقم العنف وتوقفت الخدمات الأساسية بالنسبة للملايين من الناس. ولا يزال الوصول إلى ٤,٨ ملايين شخص في أماكن يصعب الوصول إليها صعباً.

١٦ - وفي الأرض الفلسطينية المحتلة، قتل نحو ١ ٥٠٠ مدني فلسطيني، بينهم أكثر من ٥٥٠ طفلاً، وترك ١٠٠ ٠٠٠ بلا مأوى خلال النزاع الذي درت رحاه في غزة. وفي إسرائيل، قتل خمسة مدنيين، بينهم طفل، إضافة إلى أحد حراس الأمن. وفي الضفة الغربية، بما فيها القدس الشرقية، شرد عدد قياسي بلغ حوالي ١ ٢٠٠ فلسطيني بسبب عمليات هدم المنازل التي قامت بها السلطات الإسرائيلية، في حين استمر النشاط الاستيطاني واستمرت أنشطة المستوطنين. وأثار ارتفاع عدد الضحايا خلال عمليات إنفاذ القانون مخاوف من استخدام القوة المفرطة والعقاب الجماعي. وظلت القيود المفروضة على التنقل وسبل الوصول تقوّض سبل العيش وفرص الحصول على الخدمات.

١٧ - ولا يزال الوضع في اليمن متقلباً وهشاً للغاية، بحيث أدى إلى زيادة التحديات الإنسانية باستمرار. وفي عام ٢٠١٤، تسببت النزاعات في نزوح أعداد أخرى من الناس: فقد نزح ما يقرب من ١٠٠ ٠٠٠ شخص، في حين ظل أكثر من ٣٠٠ ٠٠٠ شخص في حالة نزوح داخلي طويل الأمد. وأدت الاضطرابات السياسية والمصاعب المالية إلى زيادة تدهور الخدمات الأساسية الضعيفة أصلاً، حيث انعدمت أمام الملايين من الأشخاص سبل الحصول على الرعاية الصحية والمياه المأمونة أو الصرف الصحي اللائق. وهناك نحو ٢٥٧ ٦٥٠ لاجئاً مسجّلين في اليمن. وقد وصل نحو ٩١ ٦٠٠ شخص اليمن عن طريق البحر وفُقد ما يقرب من ٢٥٠ شخصاً في عرض البحر.

١٨ - وفي العراق، كان ٥,٢ ملايين شخص بحاجة إلى المساعدة الطارئة، من بينهم ٢,٢ مليون شخص كانوا في مناطق يصعب الوصول إليها و ٢,١ مليون شخص من المشردين داخلياً. ويستضيف العراق ٢٣٥ ٠٠٠ لاجئاً سوري. وشاعت انتهاكات حقوق الإنسان. وأدى الجمود السياسي الذي طال أمده وانهيار قوات الأمن العراقية والفساد المستشري على نطاق واسع إلى شل الاقتصاد العراقي وسبل تقديم الخدمات.

١٩ - وفي ليبيا، تدهورت الحالة الإنسانية منذ اندلاع القتال في منتصف عام ٢٠١٤. وعلى وجه الخصوص، ألحق استخدام الأسلحة المتفجرة على نطاق واسع في المناطق المأهولة بالسكان خسائر فادحة بصفوف المدنيين، حيث تسبب في وفيات ووقوع إصابات وصدّات نفسية وتدمير البنية التحتية الأساسية وتشريد الناس. وهناك ما يقرب من ٤٠٠ ٠٠٠ مشرد داخلياً، نزح الكثير منهم أكثر من مرة نظراً لاتساع رقعة النزاع.

٢٠ - وفي ميانمار، ظل من الصعب الوصول بشكل منتظم ومتواصل إلى المتضررين من الصراعات والتوترات الطائفية. فبعد عامين ونصف على اندلاع العنف الطائفي في ولاية راخين، ظل قرابة ١٤٠ ٠٠٠ شخص في عداد المشردين. وفي كاشين، ظل من الصعب وصول المساعدات الإنسانية إلى المناطق الخارجة عن سيطرة الحكومة، حيث احتدم القتال الدائر بين جيش ميانمار وجيش استقلال كاشين عند نهاية السنة.

٢١ - وفي الفلبين، استمرت النزاعات العشائرية والقتال بين القوات المسلحة الفلبينية والجماعات المسلحة في مينداناو، حيث نزح أكثر من ١٢٠ ٠٠٠ في الآونة الأخيرة. وفي زامبوانغا سيبي، ظل قرابة ٢٠ ٠٠٠ شخص في مراكز الإجلاء والمواقع المؤقتة في حين مكث ١١ ٠٠٠ شخص على الأقل مع المجتمعات المضيفة. وقد ساهم عدم كفاية المأوى والمياه ومرافق الصرف الصحي والنظافة الصحية في مراكز الإجلاء في رداءة الظروف الصحية والتغذوية، خاصة في صفوف الأطفال.

٢٢ - وفي أوكرانيا، أدى النزاع الدائر بين القوات الحكومية والانفصاليين في شرق البلاد إلى أزمة إنسانية، حيث قتل أكثر من ٧٧١ ٤ شخص وشرد أكثر من ١,٢ مليون شخص، دخل منهم نحو ٥٩٣ ٦٠٠ البلدان المجاورة منذ بداية النزاع. وقد أطلق كل من القوات الحكومية والانفصاليين أسلحة متفجرة في المناطق المأهولة بالسكان، مما أسفر عن مقتل أو إصابة أعداد كبيرة من المدنيين، وتسبب في تدمير المنازل والمباني العامة ودفع الناس إلى النزوح على نطاق واسع. وعانى من تبقى منهم في المناطق المتضررة من النزاع، ولا سيما في المناطق الحضرية المكتظة بالسكان، مشقة وصعوبة شديدتين في الحصول على الخدمات الأساسية المقدمة لإنقاذ الأرواح وخدمات التعليم.

٢٣ - وفي أفغانستان، نزح ١٦٤ ٠٠٠ شخص بسبب النزاع المستمر، ليصل العدد الإجمالي إلى ٨٠٥ ٠٠٠. وفي باكستان، ظل ما يقرب من ١,٦ مليون في عداد النازحين، نزح نحو ٧٠٠ ٠٠٠ منهم في عام ٢٠١٤ وحده، وذلك بسبب النزاع السائد في المناطق القبلية الخاضعة لإدارة الاتحادية. ونزحت ٣٩ ٠٠٠ أسرة إضافية إلى أفغانستان من باكستان.

٢٤ - وفي هايتي، لوحظ انخفاض بنسبة ٥٣ في المائة في عدد حالات الإصابة بداء الكوليرا، مقارنة بعام ٢٠١٣. ومع ذلك، أدت طفرة بمقدار ١٧ ٠٠٠ حالة في الربع الأخير من عام ٢٠١٤ إلى وفاة ما يقرب من ٢٠٠ شخص. ومنذ بداية انتشار الوباء في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠، أُبلغ عن ٦٠٠ ٧٢٥ حالة و ٨ ٨١٣ وفاة. وقد انخفض عدد المشردين داخلياً بنسبة ٩٥ في المائة منذ تموز/يوليه ٢٠١٠ إلى حوالي ٨٠ ٠٠٠. ومع ذلك، لا تزال الظروف المعيشية في مخيمات المشردين داخلياً الـ ١٠٥ المسجّلة قاسية من حيث فرص الحصول على المياه والصرف الصحي.

باء - الكوارث المرتبطة بأخطار طبيعية

٢٥ - خلال الأشهر الستة الأولى من عام ٢٠١٤، شهدت منطقتا آسيا والمحيط الهادئ أكبر عدد من العواصف في السنوات الخمس الماضية. وازداد عدد العواصف بنسبة ٧٠ في المائة، واشتد الأثر في عدة بلدان، مثل أفغانستان وباكستان وبنغلاديش وسري لانكا والصين والفلبين وفييت نام وكمبوديا وميانمار والهند، ومنطقة البحر الهادئ. وفي سري لانكا، على سبيل المثال، تضررت ٢٢ من أصل ٢٥ مقاطعة من شدة الفيضانات، مما ألحق ضرراً بما يقدر بنحو ١,١ مليون شخص.

٢٦ - ومع ذلك، كانت الخسائر البشرية والاقتصادية أدنى بكثير في عام ٢٠١٤ مقارنة بعام ٢٠١٣، وذلك بسبب التحسينات في تدابير التأهب ونظم الإنذار المبكر. فعلى سبيل المثال، قبل إعصار هدهد الذي ضرب ساحل الهند الشرقي، قللت عمليات الإجلاء الوقائي لحوالي ٥٠٠ ٠٠٠ شخص من عدد الوفيات إلى أدنى حد. وضرب إعصار هاغوبيت الفلبين في ٦ كانون الأول/ديسمبر، مما أضر بأكثر من ٤,١ ملايين شخص. ولحسن الحظ، وبفضل الدروس المستفادة من إعصار هايان في العام الماضي، أُشيد بالإجراءات المبكرة وعمليات الإجلاء الاستباقية التي اتخذتها السلطات الوطنية لإنقاذ حياة العديد منهم والتصدي بفعالية للاحتياجات الإنسانية العاجلة.

٢٧ - وفي منطقة القرن الأفريقي الكبرى، عانى ما يزيد على ١٢,٨ مليون شخص من انعدام الأمن الغذائي الحاد، الناجم عن موسمي أمطار شحيحة متتاليتين، واستمرار التراجع في جنوب السودان والصومال، وارتفاع أسعار المواد الغذائية.

٢٨ - وفي منطقة الجنوب الأفريقي، سُجّلت تسعة أعاصير مدارية في الفترة من تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣ إلى أيار/مايو ٢٠١٤، حدثت ثلاثة منها مما أضر بـ ٣٨٣ ٣٠٠ شخص وأدى إلى مقتل ١١٧ شخصاً. وفي جزر القمر، أعلنت الحكومة في ٢ نيسان/أبريل

عن حالة طوارئ إقليمية لأن العواصف أعقبت زلزالاً بلغت قوته ٤,٨ درجة، مما أدى إلى تشريد أكثر من ٧ ٠٠٠ شخص وإلحاق أضرار بأكثر من ٩٠٠ منزل أو تدميرها. وفي المجموع، تضرر ٤٥٣ ٣٠٠ شخص من الفيضانات والعواصف في جميع أنحاء المنطقة.

٢٩ - وأضرت الكوارث الطبيعية أيضاً بـ ٤,٦ ملايين شخص في تشاد، من ضمنهم ٧٧٢ ٠٠٠ شخص تضرروا من الجفاف و ٢٠٦ ٠٠٠ شخص من الفيضانات. وأثر الجفاف والفيضانات في المجتمعات الريفية، ولا سيما المزارعون والرعاة، مما أثر على موارد الرزق والأمن الغذائي في جميع أنحاء البلد.

٣٠ - وفي ١٣ آذار/مارس ٢٠١٥، ضرب إعصار بام المداري فانواتو، وهو إعصار شديد التدمير من الفئة ٥. ووقعت ١١ حالة وفاة مؤكدة وتضرر ١٦٦ ٦٠٠ شخص، منهم ٧٥ ٠٠٠ شخص في حاجة إلى المأوى و ١١٠ ٠٠٠ شخص محرومون من مياه الشرب المأمونة. وأكدت تقارير التقييم الأولي تدمير ما يتراوح بين ٢٠ و ٩٠ في المائة من المنازل والمدارس والعيادات والكنائس والمحاصيل في جميع الجزر المتضررة البالغ عددها ٢٢ جزيرة. وفي ظل الاعتماد الكبير على زراعة الكفاف، ترك تدمير البساتين وفقدان الماشية الأسر المعيشية بلا مصدر غذاء بديل. وسيكون لتدمير مزارع الموز أثر اجتماعي واقتصادي كبير على الأمن الغذائي في الأجل الطويل.

جيم - التصدي العاجل لفيروس إيبولا

٣١ - في عام ٢٠١٤، تضررت سيراليون وغينيا وليبيريا من تفشي فيروس إيبولا. وتعرضت الهياكل الصحية الضعيفة بالفعل لأكثر ضرر وكادت تنهار، فقد توقفت اللقاحات لأشهر وارتفعت معدلات الوفيات من جراء الظروف الصحية الأخرى، وتعطلت الرعاية الصحية الاعتيادية المقدمة للأمهات. وخلف إغلاق المدارس أكثر من خمسة ملايين طفل بدون تعليم لعدة أشهر. وبحلول نهاية عام ٢٠١٤، خلف تفشي الفيروس آلاف اليتامى من الأطفال، وقتل من معيلي الأسر ومقدمي الرعاية، وهدد سبل العيش. وكان الناجون مصدومين نفسياً ومحتاجون باستمرار للرعاية الصحية، ولم يتمكن العديد منهم من العودة إلى موطنهم بسبب وصمة العار. ومن المتوقع أن يزداد سوء التغذية وانعدام الأمن الغذائي، اللذان ينتشران بالفعل في هذه البلدان قبل تفشي الفيروس. ومن بين المخاوف المتعلقة بالحماية نزوح أهالي قرى بأكملها نتيجة للخوف من المرض والتدابير الأمنية في المراكز الحدودية وحول مناطق الحجر الصحي.

٣٢ - وقد شاركت طائفة واسعة من الجهات الفاعلة في جهود التصدي لهذا الفيروس، حيث انضمت مختلف نظم وشبكات ومقدمي خدمات الاستجابة والحكومات الوطنية والمجتمع الدولي للعمل معاً للتصدي له. وقامت منظمات وطنية وغير حكومية دولية، ولا سيما منظمة أطباء بلا حدود والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، بتعبئة الجهود في مراحل مبكرة. كما قامت مؤسسات القطاع الخاص الوطنية أيضاً بنشر درايتها الفنية وسبل فهم الظروف والقدرات المحلية. وأنشئت بعثة الأمم المتحدة للتصدي العاجل لفيروس إيبولا في ١٩ أيلول/سبتمبر ٢٠١٤، كتنديير مؤقت، لقيادة جهود التصدي الدولية. وفي غضون ساعات من صدور قرار الأمم المتحدة بإنشاء تلك البعثة، أرسل فريق مشترك للأمم المتحدة معني بتقييم الكوارث وتنسيق الأعمال خلالها إلى ليبيريا لتقييم جهود التصدي لفشي هذا الفيروس. وشاركت أكثر من ١٧٥ منظمة في برامج التصدي في البلدان الثلاثة التي اشتد فيها انتقال العدوى لوقف تفشي الفيروس ومعالجة المصابين وضمان توفير الخدمات الأساسية والحفاظ على الاستقرار، ومنع انتشار الفيروس في البلدان غير المتضررة.

ثالثاً - الفعالية والتمويل وإدارة المخاطر

٣٣ - بعد مرور ٢٥ سنة تقريباً على اتخاذ قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ وإنشاء اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، يُنهك عدد قياسي يبلغ ٣٣ حالة طوارئ وأزمة، مشمولة بالنداءات، قدرات منظومة العمل الإنساني إلى أقصى حد. وفي حين أن المبلغ الذي يزيد على ١١ بليون دولار المخصص في عام ٢٠١٤ من خلال النداءات المشتركة بين الوكالات كان مبلغاً غير مسبوق، فكذلك كان العجز البالغ ٧,٤ بلايين دولار، مما يبرز ضرورة الاستفادة إلى أقصى حد من الموارد المتاحة. وتؤدي الاتجاهات الكاسحة، من قبيل تغير المناخ وتدهور البيئة والأمن الغذائي وندرة المياه والنمو السكاني والتوسع الحضري، إلى زيادة الضعف والتعرض للمخاطر أكثر من أي وقت مضى. وعلاوة على ذلك، يطول أمد الأزمات على نحو متواصل، حيث تُخصّص الجهات المانحة للجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي نسبة ٧٨ في المائة من نفقات المساعدة الإنسانية على حالات الطوارئ الطويلة الأمد. وتستمر النداءات الإنسانية لسبع سنوات في المتوسط، وقد أُطلقت لفائدة ستة بلدان (هي تشاد وجمهورية أفريقيا الوسطى وجمهورية الكونغو الديمقراطية والأرض الفلسطينية المحتلة والصومال والسودان) نداءات في عشر سنوات متتالية. وتستحوذ جمهورية أفريقيا الوسطى والعراق وجنوب السودان وسوريا على نسبة ٧٠ في المائة من طلبات التمويل، فهذه الأزمات يحتمل أن يكون لها أثر إنساني على مدى السنوات المقبلة إن لم يتم التوصل إلى حل سياسي نهائي لها.

٣٤ - وفي الوقت نفسه، ونظراً لتضاعف حجم الاقتصاد العالمي ثلاث مرات منذ عام ١٩٩٢، حسّنت العديد من الحكومات قدراتها على معالجة الأزمات وبالتالي تطلب المساعدات بصورة أقل تواتراً، وتفضل أن تعمل منظومة العمل الإنساني الدولية على نحو أنسب لسد ثغرات محددة، أو توفير خدمات معينة، أو زيادة تطوير الخبرات الوطنية. وهناك الكثير من الجهات الفاعلة، بما فيها الجهات الفاعلة في المجتمع المدني وشركات القطاع الخاص على الصعيدين الوطني والمحلي، الواثقة مما تعمله والمجهزة لتسخير قدراتها بشكل جيد. ويمثل عدد الجهات الفاعلة وتنوعها مشكلة للاتساق، ولكن يمكن أيضاً أن يكون فرصة لزيادة الفعالية إذا كانت جميع الجهات الفاعلة تعمل معاً من أجل بلوغ هدف مشترك.

ألف - فعالية العمل الإنساني

٣٥ - ينبغي أن تكون تلبية احتياجات السكان المتضررين محور أي استجابة إنسانية. وينبغي الاستفادة من قدرات مختلف الجهات المستجيبة، سواء الحكومات أو الجهات الفاعلة في المجتمع المدني على الصعيدين المحلي أو الوطني أو شركاء اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، من أجل تحقيق هذا الهدف. ولكي يفي التعاون المقام بالغرض، ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار الظروف الخاصة، بما في ذلك الاحتياجات ودواعيها والقدرات المتاحة للاستجابة. وينبغي أن يكون حجم الاستجابة وشكلها متناسباً مع الظروف الخاصة أيضاً، على أن تعمل الجهات الفاعلة المتعددة الأطراف من أجل الوصول إلى فهم دقيق للقدرات القائمة بالفعل لتلبية الاحتياجات.

٣٦ - وأثناء القيام بالعمل الإنساني الفعال، لا بد أيضاً من مراعاة منظور كل من الجهات الفاعلة. فالبعض يعطي الأولوية لبناء الثقة والعلاقات والقدرة على التأهب للكوارث والتصدي لها، في حين يركز العديد على جوانب تقديم الخدمات، مثل الكفاءة والتغطية وحسن التوقيت والأهمية. وبالنسبة للبعض الآخر، تعني الفعالية تحسين المرونة والقدرة على مواءمة الخدمات مع الاحتياجات، مما يتطلب المزيد من الجهد لفهم احتياجات المجتمعات المحلية المتضررة وقدراتها. وسيكون من الضروري التكهن بالكيفية التي يمكن بها للاتجاهات والتحديات الناشئة، من قبيل التكنولوجيا وتزايد عدد البلدان المتوسطة الدخل وقدراتها وعدد الشركاء الجدد، تغيير طريقة تلبية الاحتياجات.

٣٧ - وعلى الرغم من اختلاف وجهات النظر، تنشأ أفكار مشتركة عما تتطلبه تدابير التصدي الفعالة. فأولاً، هناك حاجة ماسة إلى الاستفادة القصوى من الموارد والخبرات عن طريق الربط بشكل أكثر قابلية للتنبؤ بين العديد من الجهات الفاعلة والنظم المعنية بالاستجابة

الإنسانية. ومن بين نتائج عدم الربط بين هذه القدرات الناشئة احتمال استجابة مجتزأة وضياع فرص سانحة لتعزيز العمل الإنساني بقدر أكبر من الاستدامة.

٣٨ - وثانياً، ينبغي أن يكون هدف الجهات الفاعلة الإنسانية الدولية هو أن تكمل الجهات الفاعلة الوطنية لا أن تحل محلها. وبينما في العديد من الأزمات لا تزال الجهات الفاعلة الإنسانية الدولية تضطلع بدور حاسم في إتاحة تدابير المساعدة والحماية للأشخاص المحتاجين، تطلب الدول الأعضاء بصورة متزايدة المزيد من الدعم التقني والخبرات والمعايير وأفضل الممارسات من وكالات الأمم المتحدة لدعم جهودها أو إقرارها أو تعزيزها. وبالنظر إلى الاحتياجات الخاصة في أي ظرف معين، ربما يتقلص دور الجهات الفاعلة الإنسانية الدولية أو يتسع في ما يتعلق باحتياجات الحكومات وقدرات الجهات الفاعلة الوطنية غير الحكومية، بما في ذلك القطاع الخاص. وفي بعض الحالات، قد يتطلب ذلك توسيع مجال العمل على نطاق المنظومة يستدعيه تصنيف الحالة الطارئة ضمن المستوى ٣. وفي حالات أخرى، قد تؤدي منظومة العمل الإنساني الدولية دوراً مختلفاً أو أقل حجماً، حيث تعمل كهمزة وصل بين مختلف الشركاء، أو كمقدمة خدمات للحكومة، حيث تدعم التنسيق أو تدعم تنمية قدرات الاستجابة الوطنية. وينبغي أن يكون الهدف هو بناء القدرات على أقصى صعيد محلي ممكن، مما يقلل الحاجة إلى تدابير تصدّ دولية واسعة النطاق في المستقبل.

٣٩ - وثالثاً، يجب أن تشمل الأهداف المشتركة بين الجهات الفاعلة الإنسانية الدولية استراتيجية خروج واضحة، ذات معايير مرجعية واضحة تشير إلى الإنهاء التدريجي لعمليات المساعدة الإنسانية. وينبغي أن تكون هذه المعايير المرجعية جزءاً من التخطيط المشترك مع الجهات الفاعلة الوطنية والجهات خارج أوساط المساعدة الإنسانية، لضمان أن الجهات الفاعلة المختلفة تعمل معاً من أجل تحقيق مجموعة من الأهداف المشتركة، على أن يساهم كل منها بحسب دوره وقدراته. ومعنى ذلك اعتماد نهج أطول مدى موجه نحو تحقيق النتائج، يستجيب للأطر الزمنية الحقيقية وتقلب الاحتياجات، بما في ذلك تحسين الصلات مع خطط التنمية وبناء السلام وتغيير المناخ.

باء - تمويل أنشطة المساعدة الإنسانية

٤٠ - مع أنه من الواضح أن التمويل الكامل الذي يمكن التنبؤ به للنداءات الإنسانية لا يزال أمراً أساسياً، فمن الواضح أيضاً أن هيكل تمويل العمل الإنساني يجب أن يتطور كي يظل فعالاً. ويجب أن يعالج هذا النهج المشكلة ليس فقط من خلال زيادة تمويل أنشطة المساعدة الإنسانية، ولكن باتخاذ تدابير لتحسين كفاءة الاستجابة الإنسانية، بحيث تُعطى

الأولوية في إنفاق الموارد المتاحة للاحتياجات الأكثر إلحاحاً، وتعزيز الروابط بآليات تمويل التنمية من أجل بناء منعة الفئات الضعيفة من السكان قبل وقوع الأزمات وأثناءها وبعدها.

٤١ - وهذه الغاية، من الضروري للجهات الفاعلة في الأعمال الإنساني والإنمائية العمل معاً من أجل انتقال المسؤوليات في مرحلة مبكرة، للتأكد من الاحتفاظ بأموال الأنشطة الإنسانية من أجل حالات الطوارئ الأخرى. وفي إطار خطة عمل فرقة عمل اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات المعنية بتمويل أنشطة المساعدة الإنسانية، شرعت الوكالة الكاثوليكية للتنمية الخارجية ومنظمة الرؤية العالمية ومنظمة الأغذية والزراعة، بدعم مالي من منظمة الأغذية والزراعة وألمانيا، في الحوارات بشأن تمويل أنشطة المساعدة الإنسانية في المستقبل في عام ٢٠١٤. ولا يكمن الحل فقط في اجتذاب المزيد من التمويل وتحسين سبل إنفاق الشركاء في مجال أنشطة المساعدة الإنسانية لهذه الأموال، ولكن وضع معايير جديدة تلتزم جهات فاعلة أخرى بموجبها بالاضطلاع بمسؤوليات المخاطر الكامنة والاحتياجات المزممة الطويلة الأجل.

٤٢ - ومن الضروري أن يكون التمويل أكثر مرونة لإتاحة اتباع نهج تكميلي في معالجة الاحتياجات العاجلة والأزمات الطويلة الأمد والأسباب الكامنة وراء الأزمات. ومن أجل تحقيق التغيير المطلوب، بدأت دورات تخطيط أنشطة المساعدة الإنسانية الحالية، التي تستغرق سنة واحدة، في الانتقال إلى فترات تخطيط أطول أمداً. ففي عام ٢٠١٥، على سبيل المثال، تشمل ١٠ نداءات من أصل ٣٣ نداء خططاً متعددة السنوات. وينبغي تشجيع الجهات المانحة على الالتزام بالتمويل المرن للنداءات المتعددة السنوات وسد الفجوة بين التمويل للأغراض الإنسانية والإنمائية.

٤٣ - وبغية تقديم توصيات من أجل تحقيق التغيير اللازم، قرر الأمين العام تعيين فريق رفيع المستوى معني بتمويل أنشطة المساعدة الإنسانية، بهدف المشاركة في المناقشات الدائرة حول تمويل التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ وتوفير معلومات يُسترشد بها في مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني الذي سيعقد في أيار/مايو ٢٠١٦. وبفضل الاستفادة من النتائج التي توصل إليها مختلف أصحاب المصلحة، يُنتظر من الفريق إعداد توصيات تقوم حول مسائل ثلاث، هي كما يلي: كيف يمكن تضيق الفجوة المتزايدة عن طريق تعبئة المزيد من الدول الأعضاء، ومن خلال آليات التمويل المبتكرة؟ وكيف يمكن زيادة القدرة على التنبؤ بالتمويل؟ وكيف يمكن لمنظومة العمل الإنساني استخدام الموارد المتاحة لتحقيق أقصى أثر؟

جيم - نهج إدارة المخاطر

٤٤ - ينبغي أن تكون إدارة مخاطر التحديات الإنسانية واتخاذ الإجراءات بشأنها قبل أن تتوسّع لتصبح أزمات واسعة النطاق أولوية لجميع الجهات الفاعلة. فوفقاً لمؤشر إدارة المخاطر، أُطلق ٣٨ بلدًا نداءً إنسانياً لوكالات الأمم المتحدة في السنوات العشر الماضية، من أصل ٥٠. بلدًا اعتُبرت الأكثر عرضة للأزمات. ومن الضروري وضع نهج قائم على تقييم المخاطر من أجل إنقاذ مزيد من الأرواح، وتجنب حدوث أزمات في المستقبل، والحد من تكاليفها إن حدثت، ولا سيما إذا ما طال أمدها. وتستدعي الحاجة إجراء تغييرين بنيويين من أجل التحول نحو اعتماد نهج لإدارة المخاطر في الأزمات.

٤٥ - ولا بد أولاً من التخطيط للاستجابات الإنسانية ضمن إطار متعدد السنوات، يتراوح مداه الأدنى من ثلاث إلى خمس سنوات ويرتبط بعمليات التخطيط الإنمائي التي تتجاوز دورات أطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، ويُدمج جميع أصحاب الشأن الرئيسيين في التنمية، ومن ضمنهم الحكومات والمنظمات الإقليمية والمؤسسات المالية الدولية. ويجب على الخطط الاستراتيجية الإنسانية المتعددة السنوات الحالية أن تتطور تدريجياً من خطط تُنجز على امتداد فترة سنة واحدة إلى خطط عمل متعددة السنوات تحقق بالفعل التحول الجذري. واستناداً إلى الفهم المشترك لملامح المخاطر، ينبغي للخطط المتعددة السنوات أن تشمل معايير دينامية ترتبط بالمعالم الخاصة بكل سياق و أهداف واضحة تتيح الانتقال التدريجي من الاستجابة الإنسانية إلى الشركاء المحليين والوطنيين والشركاء الإنمائيين، والقيام في الوقت عينه ببناء قدرتهم على إدارة المخاطر على مختلف المستويات. وسيعطي النهج صورة أفضل عن طول العديد من الأزمات، ويكفل كذلك تمكين الجهات الفاعلة الإنسانية من بذل جهود متضافرة، من خلال التآزر مع الجهات الفاعلة الإنمائية، من أجل إيجاد حلول مستدامة.

٤٦ - ومن جهة ثانية، تشكّل طبيعة تمويل الأنشطة الإنسانية القصيرة الأجل عائقاً رئيسياً أمام وضع خطط فعالة متعددة السنوات للأنشطة الإنسانية تأخذ المخاطر في الحسبان. وليس جمع الأموال سنوياً للأزمات التي طال أمدها إجراء فعالاً من حيث التكلفة ولا يسمح لوكالات المساعدة الإنسانية بالاستفادة من المكاسب المحتمل تحقيقها من التخطيط المتعدد السنوات. وينبغي كذلك إيلاء الأولوية لتعبئة الموارد وفق إطار متعدد السنوات متوائم مع آليات التمويل الإنمائي وتمويل التكيف مع تغير المناخ.

٤٧ - وتحقيقاً لذلك الغرض، من الضروري تحسين أدوات إدارة المخاطر المتوفرة حالياً للبرامج الإنسانية، وهي أكثر توجهاً في الوقت الراهن نحو تلبية الاحتياجات الإنسانية

الفورية. وسيشمل ذلك العمل على زيادة التكامل بين التقييمات المشتركة، على أساس الفهم المشترك للمخاطر، من قبيل الاستعراض العام للاحتياجات الإنسانية والتقييمات القطرية المشتركة. ويُعتبر نهج التأهب للاستجابة للطوارئ الذي وضعتة اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات أداة هامة لتحديد المخاطر في مرحلة التأهب، في حين أن الإطار المشترك للتأهب قد اتفقت عليه مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية والأمانة المشتركة بين الوكالات للاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث من أجل تحقيق المزيد من التآزر بين الإجراءات المتخذة في مجالي المساعدة الإنسانية والتنمية.

٤٨ - ويجب أن تسمح أدوات إدارة المخاطر بتحسين استخدام المعلومات الأساسية وتحليل المخاطر، بما في ذلك تحليل الأسباب الكامنة وراء الأزمات واختلاف أوجه التعرض للمخاطر بين السكان المتضررين، مثل عدم المساواة بين الجنسين والإقصاء وأوجه الضعف. وفي هذا الصدد، من المستجدات السارة مواصلة تطوير الأدوات القائمة، مثل مؤشر إدارة المخاطر، لتتضمن المزيد من البيانات المصنفة حسب نوع الجنس والسن والمعايير الخاصة بكل إقليم وبلد. ومن أجل اتخاذ تدابير فعالة للتخفيف من حدة المخاطر قبل الأزمة، ينبغي للجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية أن تستخدم مؤشرات المخاطر من أجل الدفع إلى العمل قبل الأزمات وخلالها وبعدها، بما في ذلك ما ورد ذكره في إعلان وإطار سندي للحد من مخاطر الكوارث للفترة ٢٠١٥-٢٠٣٠. ويجب إيلاء الأولوية في الإجراءات المبكرة لخيارات التصدي وتعزيز نهج التعافي المبكر، ولا سيما في الأزمات الدورية و الطويلة الأمد. وبهذه الطريقة، سيعزز العمل المتعدد السنوات تكاملاً أكبر بين الجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية وبناء القدرة على التكيف على نحو فعال.

رابعاً - تلبية احتياجات المتضررين من النزاعات

٤٩ - أثناء النزاعات المسلحة حول العالم، تُقوّض المبادئ الأساسية للقانون الإنساني الدولي في كل مرة. فالأطراف المشاركة في النزاعات تقتل عمدًا أو بتهور مئات المدنيين كل يوم، مفلتة من العقاب في غالب الأحيان. وفي كثير من الأحيان، يكون موت المدنيين أو معاناتهم أبعد ما يكون عن الأضرار الجانبية، بل يكون الغرض عينه من الهجمات والحصار والحرمان من المعونة. وتُستخدم الأسلحة المتفجرة بانتظام في المناطق المكتظة بالسكان، مع العلم التام بأنها لا بد وأن تقتل أعدادًا كبيرة من المدنيين أو تؤذيهم أو تشردهم وأن تدمر المنازل والبنى التحتية. وأصبحت الهجمات المباشرة على البنى التحتية المدنية، بما في ذلك المدارس والمستشفيات، التي كانت من المحرمات سابقاً، وسيلة من وسائل الحرب. ومراراً وتكراراً، تعرقل أطراف النزاع أو تمنع تعسفاً وصول المساعدات الإنسانية إلى المحتاجين. وبلغت

الهجمات ضد العاملين في مجال الرعاية الصحية والمرافق الصحية مستويات قياسية. وبشكل عام ترغم أعمال العنف وغيرها من أشكال الاضطهاد ٢٣ ٠٠٠ شخص يومياً في المتوسط على الفرار من ديارهم. ويتجاوز عدد المشردين حالياً نتيجة النزاعات ٥٠ مليون شخص، وهو عدد لم يسبق له مثيل منذ الحرب العالمية الثانية. وفي هذه الظروف، يصعب على المنظمات الإنسانية القيام بعملها. وثمة حاجة ملحة إلى تحسين الامتثال للقانون الإنساني الدولي وتعزيز المساءلة عن الانتهاكات، من أجل حماية المدنيين بشكل أفضل من الآثار المدمرة للنزاعات المسلحة.

ألف - سبل وصول المساعدة الإنسانية

٥٠ - لا يزال الملايين من الأشخاص في مجموعة من النزاعات لا يحصلون على ما يكفيهم من المساعدات، نظراً لأعمال الاقتتال وانعدام الأمن والعقبات التي تضعها الأطراف المشاركة في النزاعات. ووصول المساعدات الإنسانية إلى المحتاجين شرط أساسي لفعالية العمل الإنساني، الذي يشمل أيضاً تقييم الاحتياجات وتوفير المساعدات وتأمين حمايتها. وفي كل مرة تُؤخَّر قوافل المساعدة الإنسانية أو تُمنع دون مبرر من الوصول إلى مقصدها، أو تُمنع من القيام بعمليات الإغاثة تعسفاً، أو تُتلف المعونة وتُنهب مخازنها، يُحرم مئات الآلاف من الأشخاص مما هم بأمر الحاجة إليه من غذاء وماء ودواء ومأوى. وعلى غرار السنوات السابقة، وفي الفترة المشمولة بهذا التقرير، تستخدم بعض الحكومات إجراءات إدارية معقدة من أجل تقييد حركة قوافل المساعدة الإنسانية وتسليم المواد الأساسية. وتتحمل أطراف النزاعات المسؤولية الرئيسية عن حماية وسلامة سكان المناطق التي تسيطر عليها. وينبغي مساءلتها عندما تفشل في الوفاء بمسؤولياتها. ويجب السماح للمنظمات الإنسانية المحايدة بالقيام بعمليات الإغاثة عندما لا تُلبى احتياجات السكان.

٥١ - وفي حين أن موافقة الدول المتضررة ضرورية قبل إنجاز عمليات الإغاثة، فإنه لا يمكن رفض الموافقة على هذه العمليات تعسفاً. ولا تملك الدول المتضررة السلطة التقديرية المطلقة لرفض الموافقة على العمليات الإنسانية المحايدة. ويتزايد التسليم بأن رفض الموافقة على عمليات الإغاثة تعسفاً هو انتهاك للقانون الدولي تنشأ عنه مسؤولية دولية للدولة التي حجبت موافقتها. وعلى جميع الدول الأعضاء أن تضطلع بدور هام في تعزيز امتثال الدول والجهات الفاعلة من غير الدول للقواعد التي تحكم تقديم المساعدة الإنسانية وأن تضمن المساءلة عند انتهاك هذه القواعد.

٥٢ - ومتى ما وافقت الدول المتضررة على أعمال الإغاثة، يجب على الأطراف المعنية أن تسمح بمرور شحنات الإغاثة والمعدات والعاملين بسرعة ومن دون عوائق. وينبغي ألا تمنع

الإجراءات الإدارية والإجراءات الأخرى تسليم المساعدة الإنسانية في الوقت المحدد وبطريقة منظمة مبسطة وسريعة.

٥٣ - ولكي تتمكن الجهات الفاعلة الإنسانية من الوصول إلى المحتاجين، من الضروري أن تكون أنشطتها ذات طابع إنساني محض وأن تمثل لمبادئ الإنسانية والحياد والتزاهة والاستقلال، وأن يُنظر إليها على أنها كذلك. وعندما تعتمد أطراف النزاع أو الجهات المعنية الأخرى إلى طمس الخطوط المميّزة بين المساعدة الإنسانية والأهداف السياسية، يعرقل ذلك العمليات الإنسانية المنقذة للحياة ويؤثر سلباً على كيفية النظر إلى الجهات الفاعلة الإنسانية وقدرتها على حماية المحتاجين والوصول إليهم وتقديم المساعدة والخدمات لهم.

باء - السلامة والأمن

٥٤ - تبين السجلات الأولية من قاعدة بيانات أمن العاملين في مجال تقديم المعونة أن ٢٧٠ عاملاً في مجال تقديم المعونة قد قتلوا أو اختطفوا أو أصيبوا بجروح خطيرة في عام ٢٠١٤. وكانت النسبة الأعظم في عدد الذين قتلوا منهم (٦٧ من أصل ١٠٥ شخصاً) ضحايا هجمات موجهة أو تبادل إطلاق النيران أثناء قيامهم بتسليم المعونة. وتسببت الأجهزة المتفجرة اليدوي الصنع والهجمات المعقدة في مقتل ٢٠ في المائة من عمال المعونة. ويمثل الموظفون الوطنيون - الذين يشكلون أغلبية عمال المساعدة الإنسانية، تسعين في المائة من الضحايا (٢٤٤ من أصل ٢٧٠ شخصاً)^(٦). وتمثل هذه التقديرات تحسناً ملحوظاً مقارنة مع عام ٢٠١٣ (حين قُتل ١٥٥ عاملاً في مجال تقديم المعونة). ومع ذلك، لا تزال الحالة العامة غير مرضية إلى حد كبير، حيث تتواصل الهجمات المتكررة ضد مقدمي المساعدة الإنسانية وخدمات الرعاية الصحية في جميع النزاعات.

٥٥ - وقد يكون لأعمال العنف الممارسة ضد مقدمي المساعدة الإنسانية وخدمات الرعاية الصحية تأثير مدمر لأنه يعرقل تقديم المساعدة والخدمات الأساسية. وفي أقصى الحالات خطورة، يمكنها أن تحير المنظمات الإنسانية على إغلاق المرافق الصحية أو تعليق إيصال المساعدات. وفي عام ٢٠١٤، أُفيد عن حرمان متعمد من خدمات الرعاية الصحية المحايدة للمرضى والجرحى المقاتلين والمدنيين وعن إزالة مواد طبية من شحنات المعونة أيضاً. وتشكّل الهجمات الموجهة ضد العاملين في الرعاية الصحية والمرافق والنقل والمعدات والخدمات الأخرى التي تقتصر على المهام الطبية انتهاكات خطيرة للقانون الإنساني الدولي،

(٦) حتى تاريخ ٢٣ آذار/مارس ٢٠١٥، لم تكن أرقام عام ٢٠١٤ قد أُعدت بصيغتها النهائية.

وربما تشكل جرائم حرب. ويجب إخضاع أطراف النزاع للمساءلة عن الهجمات ضد مقدمي المساعدة الإنسانية وخدمات الرعاية الصحية.

جيم - استخدام الأسلحة المتفجرة في المناطق المأهولة

٥٦ - لا يزال استخدام الأسلحة المتفجرة في المناطق المأهولة بالسكان يمثل تحديًا كبيرًا لحماية المدنيين. ففي عام ٢٠١٤، وعندما استُخدمت الأسلحة المتفجرة في المناطق المأهولة بالسكان، كان ٩٣ في المائة من الضحايا من المدنيين^(٧). وفي كثير من الأحيان يكون استخدام الأسلحة المتفجرة سببًا رئيسيًا في وفاة المدنيين وإصابتهم وتشردهم. وله أيضًا أثر إنساني وإثمائي خطير وطويل الأمد. ومن الضروري أن يحصل الأشخاص الذين أصيبوا بجراح من الأسلحة المتفجرة على علاج طارئ ومتخصص، غير متوفر في كثير من الأحيان، ومرد ذلك جزئيًا إلى تضرر أو تدمير المستشفيات والعيادات من جراء الأسلحة المتفجرة. وكذلك تضرر المدارس أو تُهدم، فضلًا عن الممتلكات التجارية ووسائل الإنتاج، مما يؤدي إلى محق أسباب العيش. وتشكل مخلفات الحرب من المتفجرات خطرًا حتى إزالتها بطريقة مأمونة. ويكون أثرها على متطلبات إعادة البناء وتكاليفه بعد انتهاء النزاع كبيرًا جدًا.

٥٧ - ويتضمن القانون الإنساني الدولي أحكامًا هامة متعلقة بحماية المدنيين أثناء النزاعات المسلحة، بما في ذلك حمايتهم من آثار الأسلحة المتفجرة. وفي حين أنه لا يحظر استخدام الأسلحة المتفجرة في حد ذاته، يشكل استخدام الأسلحة المتفجرة في المناطق المكتظة بالسكان، في العديد من الحالات، تصرفًا غير قانوني بسبب أثرها العشوائي. أما استخدام البراميل المتفجرة أو الذخائر العنقودية أو المتفجرات ذات الآثار الواسعة النطاق في المناطق المأهولة بالسكان، فسيؤدي على الأرجح إلى مقتل أعداد كبيرة من المدنيين وتدمير المنازل والبنى التحتية، في انتهاك مباشر في كثير من الأحيان لمبادئ التمييز والتناسب الأساسيين، غير أنه يبدو مقبولاً على أنه من أساليب الحرب العادية. لذا فإن وضع حد لهذه الممارسات غير المقبولة مسؤولية الجميع. فمن شأن تقييد جميع الأطراف في النزاعات بالقانون الإنساني الدولي تقييدًا صارمًا أن يسهم إسهامًا كبيرًا في حماية المدنيين من آثار الأسلحة المتفجرة.

٥٨ - وسيوفر وضع معايير للسياسات التي تحد من استخدام الأسلحة المتفجرة في المناطق المأهولة بالسكان الحماية الضرورية للمدنيين. وتعمل الأمم المتحدة مع الدول الأعضاء والشركاء في المجتمع المدني على تشجيع اعتماد التزام سياسي يعترف بالأثر الإنساني

(٧) أرقام قدمتها منظمة مكافحة العنف المسلح، استنادًا إلى تقييم أولي لمجموعة بيانات الموحدة عن حوادث العنف الناجم عن استخدام المتفجرات المسجلة خلال عام ٢٠١٤.

للأسلحة المتفجرة في المناطق المأهولة بالسكان ويسعى إلى تقييد استعمالها. وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣، وجّه الأمين العام مذكرة شفوية إلى جميع الدول الأعضاء، طالباً إليها تقديم معلومات عن ممارساتها وسياساتها المتعلقة بحماية المدنيين إلى مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية. وتُشجّع الدول الأعضاء على تقديم تلك المعلومات.

دال - التشرد الداخلي

٥٩ - من دواعي القلق بوجه خاص عدد المشردين داخلياً بسبب النزاعات لأنّه بلغ مستوى قياسياً في نهاية عام ٢٠١٣، حيث وصل عدد المشردين داخلياً إلى ٣٣ مليون شخص، معظمهم من النساء والأطفال. ويبلغ متوسط طول فترة التشرد الداخلي الناجم عن النزاع ١٧ عاماً، تكون خلالها فرص الكثير من الأشخاص المشردين داخلياً محدودة للحصول على الخدمات الأساسية، ويكافحون فيها للعثور على سبل كسب العيش ويعانون من خطر أكبر من حيث التمييز والاستغلال، بينما يعاني الأطفال المشردون قلة فرص الوصول إلى التعليم. ويزيد التشرد من المخاطر وأوجه الضعف، من قبيل العنف الجنساني، ولا سيما بالنسبة إلى النساء والفتيات. وتشير التقديرات إلى تضاعف خطر التشرد الناجم عن الكوارث في السنوات الأربعين الماضية، ويُتوقع أن يستمر هذا الخطر في الازدياد لأن تفاقم الضغوط الديمغرافية والاجتماعية-الاقتصادية والتغير البيئي يهيئ الظروف المؤاتية لتقلص المنعة.

٦٠ - وعلى الرغم من إحراز بعض التقدم في تحسين تنسيق وفعالية الاستجابة الإنسانية في دعم المشردين داخلياً، لا تزال هناك أوجه قصور هامة. وقد أبرزت دراسة بعنوان "Ten years after humanitarian reform: how have internally displaced persons fared؟" ("عشر سنوات على الإصلاحات في مجال العمل الإنساني: كيف حال المشردين داخلياً؟") أصدرتها مؤسسة بروكينغز في عام ٢٠١٤ بدعم من مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية وسويسرا، التحديات والإنجازات التي تحققت حتى الآن، بما في ذلك أهمية وجود قيادة سياسية قوية ومستمرة، مع الاستثمار في المستويات العليا، ومشاركة الجهات الإنمائية بفعالية في تلبية احتياجات المشردين داخلياً. وعلى سبيل المثال، وضعت فيرجيزستان وكوت ديفوار ومالي استراتيجيات للمشردين داخلياً واللاجئين العائدين. وهذه أمثلة جيدة على التعاون بين التنمية والجهات الفاعلة الإنسانية ينبغي تكرارها حيثما كان ذلك ممكناً.

٦١ - وستتيح أهداف التنمية المستدامة فرصة نادرة للتصدي بفعالية للحالات التشرد التي طال أمدها. لهذه الغاية، ينبغي أن يبيّن إطار العمل محنة ملايين من المشردين داخلياً

واللاجئين في العالم، وكذلك حقهم في العيش في أمان وكرامة والحصول على الخدمات الأساسية والتعليم والوثائق القانونية، والعودة بأمان إلى ديارهم أو الاندماج في مجتمعات محلية جديدة.

هاء - العنف الجنساني

٦٢ - لا يزال العنف الجنساني شاغلاً أساسياً في مجال الحماية في حالات النزاع والكوارث والتشرد. وفي عام ٢٠١٤، ظل العنف الجنسي ضد المراهقات، بما في ذلك الاغتصاب والاسترقاق والزواج القسري، يشكل نمطاً مثيراً للانزعاج. ومن الأنماط الأخرى استخدام العنف الجنسي كشكل من أشكال الاضطهاد لتشريد السكان قسراً. وأبلغ أيضاً عن حالات عنف جنسي في سياق تزايد التطرف المصحوب بالعنف.

٦٣ - وترد على وجه التحديد في المبادئ التوجيهية لإدماج التدخلات في مجال التصدي للعنف الجنساني في العمل الإنساني الصادرة عن اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، والمنقحة حديثاً، تفاصيل الحد الأدنى من التدخلات لمنع العنف الجنسي والتصدي له. كما أن البرامج البالغة الأهمية المخصصة للأغراض الميدانية، مثل نظام إدارة المعلومات المتعلقة بالعنف الجنساني، أساسية لكفالة التصدي بقوة من أجل تلبية الحاجة الملحة. ومن الأمور الأساسية أيضاً الإرادة السياسية والاعتراف الجماعي والحاسم على أعلى المستويات بأن معالجة العنف الجنساني في الأزمات الإنسانية هو أمر محوري في الاستجابة الإنسانية الفعالة وتعزيز القدرة على الصمود والتعافي. وهناك حاجة ملحة للمزيد من الدعم والتمويل لإعداد برامج التصدي للعنف الجنساني.

واو - آثار تدابير مكافحة الإرهاب المضرة بالعمل الإنساني

٦٤ - خلال العقد الماضي، اتخذ مجلس الأمن والعديد من الدول الأعضاء تدابير لمكافحة الإرهاب أو وسّع نطاقها. ومع أن الجهود الرامية إلى مكافحة الإرهاب مشروعة، فقد يكون لها في بعض الأحيان آثار إنسانية ضارة. ومن الضروري مواصلة الحوار بين المنظمات الإنسانية والحكومات المعنية والجهات المانحة ولجنتي مكافحة الإرهاب ولجان الجزاءات التابعة لمجلس الأمن من أجل الحد من التأثير السلبي المحتمل لبعض تدابير مكافحة الإرهاب. وينبغي أن تعمل الجهات الفاعلة في العمل الإنساني والدول الأعضاء والمنظمات الحكومية الدولية معاً على كفالة إدراج استثناءات للعمل الإنساني في النظم القانونية المحلية والدولية وفي السياسات المتعلقة بالجزاءات ومكافحة الإرهاب. ومن الأهمية بمكان أيضاً كفالة إدراج المنظور الإنساني في مداورات الكيانات الرائدة في مجال المعاملات المالية، مثل فرقة العمل

المعنية بالإجراءات المالية. وبالإضافة إلى ذلك، هناك حاجة ملحة لتعريف المعايير المقبولة للبنود المتعلقة بمكافحة الإرهاب التي تتضمنها اتفاقات التمويل. وينبغي أن يتطرق هذا الحوار أيضاً إلى إدارة المخاطر وبذل العناية الواجبة. وينبغي أن تضع الجهات الفاعلة في المجال الإنساني، حيثما أمكن ووفقاً للظروف السائدة، نظم الرصد اللازمة لكفالة ألا تصل المعونة إلا إلى من هم في أشد الحاجة إليها. وفي إطار هذه الجهود، ينبغي أن تدخل المنظمات الإنسانية والدول الأعضاء في حوار بشأن التخفيف من حدة المخاطر ودرجة تحمل المخاطر وتقاسم المخاطر.

خامساً - التقدم المحرز في مجال تنسيق العمل الإنساني

ألف - دورة البرامج الإنسانية

٦٥ - دورة البرامج الإنسانية هي سلسلة منسقة من الإجراءات المتخذة للمساعدة في التحضير لاستجابة إنسانية أكثر فعالية وفي إدارتها وتنفيذها، وتحسين تلبية احتياجات الأشخاص المتضررين. وفي عام ٢٠١٤، جرى التركيز بصفة خاصة على تحديد الدروس المستفادة وأفضل الممارسات لكي يُسترشد بها عند إدخال التعديلات على التوجيهات والأدوات. فعلى سبيل المثال، جرى تحديث إطار التقييم الأولي السريع المتعدد المجموعات/القطاعات، استناداً إلى تطبيقه في أعقاب إعصار هايان وكوارث أخرى خلال العامين الماضيين. ويجري حالياً توسيع نطاق استخدام الأدوات المتنقلة لجمع البيانات، مثل مجموعة أدوات KoBo، التي ثبتت جدواها في التصدي لفيروس إيبولا.

٦٦ - وفي ما يتعلق بالحماية، فإن أحد الأهداف الرئيسية هو تعزيز تحليل الشواغل المتعلقة بالحماية والإجراءات التي يمكن أن تحسّن حماية السكان المتضررين في خطط الاستجابة الإنسانية وفي جميع قطاعات الاستجابة الإنسانية. ويحظى تعميم مراعاة الحماية في أنشطة وضع البرامج وتنفيذها من جانب كل قطاع بنفس القدر من الاهتمام. وبدأت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، تحت رعاية المجموعة العالمية للحماية، استعراضاً مستقلاً 'شاملاً للمنظومة'. وسيقدم الاستعراض، الذي سيُستكمل في النصف الأول من عام ٢٠١٥، توصيات بشأن الكيفية التي يمكن بها لمنظومة العمل الإنساني أن تحسّن حماية الأشخاص المحتاجين في الأزمات الإنسانية. وتم إيفاد بعثات مشتركة، شملت أيضاً جنوب السودان، للمساعدة على تعزيز التنسيق على الصعيد الميداني عن طريق الأفرقة القطرية للعمل الإنساني والآليات المشتركة بين المجموعات/القطاعات والتنسيق بين القطاعات.

٦٧ - وفي عام ٢٠١٥، سيتواصل تنقيح دورة البرامج الإنسانية من خلال جعل تحليل مخاطر الأزمات في صلب التخطيط الاستراتيجي للعمل الإنساني، بسبل منها ربط الصيغ الإقليمية والوطنية لمؤشر إدارة المخاطر ببرامج مشتركة لتقديم المساعدة الإنسانية والإنمائية. وسيقوم مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية ومكتب تنسيق العمليات الإنمائية بإعداد وتحديث توجيهات مشتركة بشأن مواءمة دورتي التخطيط الإنمائية والإنسانية من أجل تحقيق نتائج طويلة الأجل تمكّن من القدرة على التحمل في الأزمات الطويلة الأمد والدورية. وسيزداد أيضاً الاهتمام بموضوع الرصد، وسيعمم تنفيذ عنصر الرصد في دورة البرامج الإنسانية بشكل كامل في عام ٢٠١٥. وهذا من شأنه تحسين المساءلة في التنفيذ وضمان أن تُدخل التعديلات اللازمة أثناء أعمال التصدي لأي طارئ.

فهم مختلف احتياجات السكان المتضررين

٦٨ - نظراً لاختلاف احتياجات وقدرات وتحديات وخبرات النساء والرجال والفتيات والفتيان، ومن بينهم المراهقون والشباب والأشخاص ذوو الإعاقة والمسنون، فإن مشاركة جميع الفئات المعنية في صنع القرار وفي تنفيذ الاستجابات أمرٌ أساسي لضمان وضع برامج إنسانية مستنيرة وملائمة وفعالة.

٦٩ - وينبغي أيضاً إجراء تقييم منتظم لاحتياجات مختلف الشرائح السكانية في مجال الاتصال، والعقبات المحتملة في الحصول على المعلومات، ومراعاتها عند تخطيط الاستجابة، لكي تتمكن الجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني من توفير معلومات من شأنها تمكين المجتمعات المحلية من الحصول على المساعدة التي تحتاج إليها أو التي تعطيها الأولوية، والمساهمة في تصميم الاستجابات، واتخاذ قرارات مستنيرة، وقيادة مسيرة تعافيتها بصورة فعالة.

٧٠ - وتكتسي الممارسة المنهجية في جمع وتحليل واستخدام بيانات مصنفة حسب نوع الجنس والسن للاستفادة منها في وضع البرامج وجعل التحليل على أساس نوع الجنس والسن من الأولويات أهمية بالغة، ولا سيما في تحديد أكثر الفئات ضعفاً والحد من احتمالات تعرضها لمختلف أشكال الاستغلال. ومن المهم للغاية الالتزام بتوفير المستويات الضرورية من الموارد المالية والبشرية اللازمة للقيام بعمل إنساني مراعي للمنظور الجنساني.

٧١ - وفي إطار التزام اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات ضمن خطة التحول الجذري الرامية إلى تحسين المساءلة أمام السكان المتضررين، واصلت دوائر العمل الإنساني، في عام ٢٠١٤، اتخاذ خطوات لوضع أطر ونظم من أجل إشراك مختلف الشرائح السكانية في

عمليات صنع القرار. وينبغي أن يكون هذا النهج الشامل والقائم على المشاركة جزءاً لا يتجزأ من جميع مراحل دورة البرامج الإنسانية. ومع ذلك، لا تزال هناك صعوبات في فهم السبيل الأفضل لإشراك المتضررين من الصراع على نحو منصف، ولا سيما أكثر الفئات تعرضاً للخطر، بالنظر إلى القيود التي يفرضها انعدام سبل إيصال المساعدات الإنسانية والتداعيات المحتملة على الأمن.

٧٢ - وقد أشارت الاستعراضات التنفيذية من قبل الأقران التي أجرتها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات إلى أهمية وضع أطر مراعية للمنظور الجنساني في التعامل والتواصل مع المجتمعات المحلية كتدبير من تدابير التأهب، ملاحظة الصعوبات التي تكتنف إدماج هذا العمل في خضم أي حالة طوارئ من المستوى ٣. واستنتج أن جميع الدورات التدريبية والتوجيهية للموظفين ينبغي أن تشمل المساءلة أمام السكان المتضررين والتواصل معهم، وذلك يشمل التدابير الرامية إلى منع الاستغلال والانتهاك الجنسيين.

المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة

٧٣ - تكتسي المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة في مجال العمل الإنساني أهمية محورية في كفاءة وفعالية التأهب والاستجابة. وتعمق أوجه عدم المساواة القائمة بين الجنسين في حالات الطوارئ، ومن المرجح أن تتضرر النساء والفتيات أكثر من غيرهن نظراً إلى كونهن أكثر عرضة للمخاطر ومواطن الضعف بسبب جنسهن. فعلى سبيل المثال، يمكن أن يزدهر الاتجار بالبشر في حالات الطوارئ، باستغلال ضعف النساء والأطفال. ومع الإقرار بالأولويات المختلفة والخاصة بالنساء والفتيات والفتيان والرجال من مختلف الأعمار ومعالجتها، ينبغي أن تكون الإعاقات والفوارق الركيزة الأساسية التي توجه العمل الإنساني.

٧٤ - وهناك حاجة إلى إيجاد سبل أفضل لإخضاع الجميع للمساءلة عن الالتزامات المتعهد بها في الأطر المعيارية العالمية والإقليمية والوطنية، وذلك لكفالة المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة في التأهب والتصدي للأزمات الإنسانية. وفي عام ٢٠١٤، سلط جميع الاستعراضات التنفيذية من قبل الأقران لحالات الطوارئ من المستوى ٣ الضوء على الفجوات في ترجمة السياسات التي تكفل زيادة الحماية للفئات الضعيفة من السكان إلى إجراءات عملية. وينبغي تكييف أدوات مثل مؤشر المساواة بين الجنسين، الذي وضعته اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات ويُستخدم منذ عام ٢٠٠٩، واستخدامها وربطها بدورة البرامج الإنسانية ونظم الرصد للتمكين من تتبع النتائج. وذلك لن يساهم في تحقيق الفعالية فحسب، ولكنه أيضاً سيُحسن المساءلة عن النتائج وإعطاء الأولوية لأشد الفئات ضعفاً.

الصحة الجنسية والإنجابية

٧٥ - يحدث ما نسبته ٦٠ في المائة من الوفيات النفاسية التي يمكن اتقاؤها و ٥٣ في المائة من وفيات الأطفال دون سن الخامسة في ظروف النزاع والتشرد والكوارث الطبيعية. وبدون الحصول على خدمات التوليد في حالات الطوارئ، يموت العديد من النساء أثناء الحمل أو عند الولادة، ويعاني عدد أكبر منهن من عواقب صحية طويلة الأجل يمكن اتقاؤها. ولا يبقى العديد من المواليد على قيد الحياة حتى لمدة ٢٤ ساعة بعد ولادتهم. وفي ظل هذه الظروف وبدون الحصول على خدمات الصحة الجنسية والإنجابية، سترتفع معدلات الوفيات النفاسية ووفيات الرضع. لذا من الضروري ضمان إمكانية الحصول، على نحو موثوق وآمن، على خدمات وسلع الصحة الإنجابية الكفيلة بإنقاذ الحياة، مثل تلك اللازمة لحماية النساء والمراهقات من حالات الوفاة التي يمكن تفاديها خلال الولادات المعقدة والمتعثرة أو من حالات الحمل غير المقصود. ومن الأهمية بمكان توفير الرعاية المناسبة، بما في ذلك الوسائل العاجلة لمنع الحمل والحماية من الأمراض المنقولة جنسياً والعلاج الوقائي من فيروس نقص المناعة البشرية لجميع ضحايا العنف الجنسي، بمن فيهم الرجال والفتيان، ومن الأفضل أن يكون ذلك في غضون ٧٢ ساعة من وقوعه. وتؤدي البرامج التي تشرك الفتيان والرجال في دعم تحقيق نتائج أفضل في مجال الصحة الجنسية والإنجابية دوراً هاماً أيضاً في هذا الصدد. وتكتسي تلبية احتياجات الصحة الجنسية والإنجابية أهمية بالغة بالنسبة لقدرة المجتمعات المحلية المتضررة عموماً على التكيف وتعافيها على نحو أسرع.

باء - إدارة المعلومات

٧٦ - يتوقف تنسيق أعمال التصدي لحالات الطوارئ على إدارة المعلومات وتبادلها من أجل تحسين التحليل وصنع القرار. وتكتسي المعلومات والبيانات الموثوقة أهمية أساسية في توجيه جميع جوانب أعمال التصدي للطوارئ، بما في ذلك التأهب والتخطيط والتنسيق ورصد البرامج والتتبع المالي. وتتوقف فعالية أعمال التصدي للأزمات على إدارة المعلومات، ولا سيما على إمكانية تسخير أحدث التطورات في تكنولوجيا المعلومات من أجل تقديم خدمات المعلومات إلى الشركاء التنفيذيين والجهات المستهدفة المتغيرة أحوالها باستمرار.

٧٧ - وخلال الفترة المشمولة بالتقرير، بدأ مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية مسار عمل متعدد السنوات من أجل استحداث منتديات ونظم رقمية وتحديث تلك الموجودة حالياً، وذلك لتحسين خدمات المعلومات المقدمة لأوساط العمل الإنساني ودعم ما يقوم به من أعمال لتنسيق الشؤون الإنسانية. وتشمل بعض مجالات العمل الرئيسية إنشاء نظام لإدارة سبل الاتصال بالعاملين في الحقل الإنساني في الميدان وتحسين خدمة التتبع المالي فيه. وعلاوة

على ذلك، قام العديد من وكالات ومجموعات الأمم المتحدة العاملة في المجال الإنساني بزيادة جودة ونطاق أدوات إدارة المعلومات التي تعمل بها، وكان هذا هو الحال مع بوابة بيانات مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وهي مصدر رئيسي للمعلومات اللازمة للشركاء والجهات المانحة العاملة من أجل التصدي لأزمة اللاجئين في الجمهورية العربية السورية.

٧٨ - ومع تقدم التكنولوجيا، شهد حجم المعلومات وتوافرها في حالات الأزمات نمواً متسارعاً. ولكي تكون هذه المعلومات مفيدة، لا بد من جمعها من طائفة واسعة من المصادر وتحويلها من بيانات خام إلى معلومات يستطيع صناع القرار استخدامها بسرعة للمساعدة في إنقاذ الأرواح. وسيكون مشروع تبادل البيانات لأغراض المساعدة الإنسانية، الذي انطلق في عام ٢٠١٤، بمثابة موقع مركزي للبيانات عن مجال المساعدة الإنسانية المستقاة من العديد من المنظمات والبلدان من أجل تحقيق الكفاءة وتعزيز صنع القرار والتوعية العامة. وقد تم تجريب البرنامج في موقعين في عام ٢٠١٤، هما كولومبيا وكينيا، واستخدم في التصدي لفيروس إيبولا لتقدم البيانات المتعلقة بمراقب الرعاية الصحية على نحو متسق.

جيم - فعالية الشراكات والتكامل

٧٩ - ترمي منظومة المساعدة الإنسانية إلى حشد دعم سياسي وتقني ومالي أكثر تنوعاً للعمل الإنساني عن طريق الدعوة الاستباقية وتعزيز العلاقات مع الشركاء المحتملين جميعاً. ففي عام ٢٠١٤، سجّل نظام العمليات الإنسانية المتعدد الأطراف في العراق والجمهورية العربية السورية ومختلف الصناديق المجمعّة لأموال المساعدات الإنسانية نمواً في انخراط جهات مانحة جديدة وأخرى عائدة. وفي عام ٢٠١٤ أيضاً، أُتخذت مبادرات ترمي إلى تحقيق تلاقح المصالح المشتركة لجميع أصحاب المصلحة في العمليات الإنسانية في تشاد والجمهورية العربية السورية وجنوب السودان والصومال والعراق والفلبين واليمن، وذلك عن طريق مؤتمرات إعلان التبرعات وبعثات الشراكات المشتركة والحوار الاستراتيجي والمحافل الإعلامية، بمشاركة مختلف أصحاب المصلحة.

٨٠ - وواصلت الأمم المتحدة تعاونها القوي مع عدد من المنظمات الإقليمية بهدف تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية والتأهب لحالات الطوارئ وإجراءات التصدي إليها. ويُظهر اعتماد الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي اتفاقية الاتحاد الأفريقي لحماية المشردين ومساعدة النازحين داخلياً في أفريقيا (اتفاقية كمبالا) وتصديقها عليها ما يمكن أن تقدّمه الآليات الإقليمية من مساهمات إيجابية في إنشاء الأطر المعيارية التي تيسر حماية أضعف الفئات السكانية وتمتعها بالحماية.

٨١ - وتواصل الأمم المتحدة أيضاً إقامة الصلات مع سائر الجهات الفاعلة المنخرطة في جهود الاستجابة وتعزيز التكامل في ما بينها. فعلى سبيل المثال، وُضعت التوصيات الواردة في تقرير معهد التنمية الخارجية لعام ٢٠١٤ بعنوان Humanitarian Crises, Emergency Preparedness and Response: the Role of Business and the Private Sector (التأهب للأزمات الإنسانية وحالات الطوارئ والتصدي لها: دور الشركات والقطاع الخاص) موضع التنفيذ، الأمر الذي يؤكد أهمية مشاركة القطاع الخاص في تلك الجهود مشاركة استراتيجية تتجاوز نطاق توفير الدعم المادي. وقد أسهم إيفاد منسقين من القطاع الخاص إلى عمليات التصدي لإعصار هايان وتفشي فيروس إيبولا في تيسير المشاورات وتوفير دعم مجد من القطاع الخاص.

٨٢ - والحكومات المحلية والوطنية والسلطات الوطنية المعنية بإدارة الكوارث ومنظمات المجتمع المدني والمنظمات الدينية المحلية والجهات المانحة وأوساط المغتربين والجهات الفاعلة الإقليمية، بما في ذلك القوات العسكرية الأجنبية، هي مجرد أمثلة على البعض من الشركاء الآخرين في جهود الاستجابة الإنسانية، الذي يقدم كل منهم ميزة نسبية وقيمة مضافة ملموسة إليها. ولجعل الاستجابات المتعددة الأطراف أكثر فعالية، يتعين أن يسود بين الجهات الفاعلة تعامل سليم وتكامل أفضل حول الاحتياجات والمتوقع من النتائج، ومدى إمكانية التنبؤ بالقدرات والموارد، وفي إطار استجابة متفق عليه، حتى تكون الاستجابات الجماعية للاحتياجات المتزايدة على الوجه الأمثل ويتم الرفع من مستواها إلى أقصى حد ممكن. ومع أن دور منظومة المساعدة الإنسانية الدولي التقليدي لا يزال حيويًا في العديد من الاستجابات الكبرى، فإن ثمة اعترافاً متزايداً بالحاجة إلى إقامة الصلة بين العديد من الجهات الفاعلة والنظم المشتركة في الاستجابة الإنسانية على نحو يغلب عليه طابع الانتظام والقابلية للتنبؤ به.

دال - العمل الإنساني في المناطق الحضرية

٨٣ - إن تجمع السكان وتركز الموارد والخدمات في المدن يمكن أن يزيد من آثار الكوارث والتراعات والعنف. فالمشردون داخلياً واللاجئون والمهاجرون ينجذبون إلى المناطق الحضرية بأعداد متزايدة، بحثاً عن الأفضل من الخدمات وفرص كسب الرزق، الشيء الذي يمكن أن يحمّل تلك المدن أكثر مما تتسع له طاقتها الاستيعابية، مما في ذلك الخدمات الأساسية كالصحة والتعليم والمياه والصرف الصحي. ويتطلب العمل الإنساني في المناطق الحضرية وضع نُهج تستند إلى احتياجات المناطق، ولا سيما إقامة شراكات متينة بين سلطات البلديات ومنظمات المجتمع المدني ووكالات المساعدة الإنسانية. وعند وضع أدوات ونماذج

جديدة، ينبغي النظر في المخاطر والاستجابات المحددة التي يستتبعها تكييف سبل التصدي للطوارئ الإنسانية في المناطق الحضرية. ويشكّل عمل أصحاب المصلحة المتعددين وخطّة التصدي للكوارث المتعددة المخاطر الموجهة لشركاء الحكومة والمجتمع المدني في كينيا أو إيفاد كبار المستشارين في الشؤون الحضرية إلى الجمهورية العربية السورية لتوجيه أعمال التصدي للطوارئ الإنسانية هناك أمثلةً جيدة ينبغي أن تستفيد منها الدول الأعضاء والمنظمات الإنسانية.

٨٤ - وتتيح الخطّة الحضرية الجديدة، المتوقع أن تنبثق من مؤتمر الأمم المتحدة الثالث المعني بالإسكان والتنمية الحضرية المستدامة (الموئل الثالث) الذي من المقرر أن يُعقد في كيتو في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٦، فرصة مناسبة لبناء قدرات المدن على الصمود بشكل فعال، يندرج ضمنه منظور الحد من أخطار الكوارث، وذلك عن طريق تحسين تنسيق البرامج الإنسانية والإنمائية وتمويلها، وإقامة الشراكات مع الحكومات المحلية والقطاع الخاص.

هاء - "ذوو الخوذ البيض"

٨٥ - أقرّت الجمعية العامة مبادرة "ذوي الخوذ البيض" في قرارها ١٣٩/٤٩ بآء في عام ١٩٩٤. ومنذ ذلك التاريخ، دأبت الجمعية بانتظام على تجديد دعمها للمبادرة في قراراتها ٩٨/٥٤ و ١٠٢/٥٦ و ١١٨/٥٨ و ٢٢٠/٦١ و ٨٤/٦٧ و ١٣٤/٦٩. ويعمل متطوعو الأمم المتحدة أو "ذوو الخوذ البيض" بناءً على طلب البلد المتضرر أو في إطار دعوة إلى تقديم مساعدة إنسانية دولية وتوفير الدعم التصدي الفوري للكوارث، إضافةً إلى جهود إعادة التأهيل والتعمير والتنمية. ويعززون أيضاً اتقاء المخاطر وإدارتها. ومنذ اعتماد المبادرة، شاركوا في أكثر من ٢٦٢ بعثة من بعثات المساعدة الإنسانية الدولية، تولت الأمم المتحدة تنسيق الكثير منها. وبفضل تجربة المبادرة في دعم وتيسير المساعدة الإنسانية في جميع أنحاء العالم لمدة ٢٠ عاماً، فقد أصبحت أداةً مفيدة في العمل الإنساني.

واو - تعزيز قدرات الموارد البشرية

٨٦ - يتطلب العمل الإنساني الفعال إيفاد الموظفين وإرسال الأعتدة في الوقت المناسب. فالأمم المتحدة ما زالت تعطي الأولوية لاستقدام وإيفاد موظفي المساعدات الإنسانية من ذوي المهارات والمشهود لهم بالخبرة في الوقت المناسب وتعزيز استقدامهم، وتظل في الوقت نفسه ملتزمة بضرورة التنوع من حيث التمثيل الجغرافي والتوازن بين الجنسين. ويعمل مكتب إدارة الموارد البشرية مع عدد من الإدارات الأخرى على تنظيم أنشطة ومناسبات التوعية في مجال التنوع في بلدان عديدة. إضافةً إلى ذلك، سيُستعان بمواقع أكثر تنوعاً للتواصل

الاجتماعي، مثل LinkedIn و Twitter و Facebook، و Sina Weibo و LinkedIn باللغة الصينية، للإعلان عن الوظائف الشاغرة واجتذاب المرشحين لشغلها بقدر أكبر من التنوع.

سادسا - مؤتمر القمة العالمية للعمل الإنساني

٨٧ - سيعقد مؤتمر القمة العالمية للعمل الإنساني في إسطنبول يومي ٢٦ و ٢٧ أيار/مايو ٢٠١٦. وتمثل القمة فرصة تاريخية للالتزام بخطة تغيير يكون من مراميها إنقاذ مزيد من الأرواح وتخفيف وطأة المعاناة وصون كرامة الإنسان في وجه النزاعات والكوارث.

٨٨ - وتجسداً لطابع عملية القمة المتسمة بتعدد أصحاب المصلحة فيها، نُظِم ما مجموعه ثماني مشاورات إقليمية تولى إدارة كل منها فريقٌ توجيهي إقليمي مؤلف من جهات فاعلة رئيسية من المناطق المعنية. وسبقت كل مشاورة إقليمية فترة شهور عدة من الإسهامات المكثفة قدمها أصحاب المصلحة، منهم المتضررون من النزاعات والكوارث وهيئات المجتمع المدني، وعُقدت مناقشات بشأنها على شبكة الإنترنت. واتسمت المشاورات الإقليمية في حد ذاتها بتنظيم محافل دينامية جمعت عدداً متنوعاً من الجهات الفاعلة المنخرطة في العمل الإنساني، بما فيها الدول الأعضاء.

٨٩ - وشكّلت أربعة أفرقة مواضيعية، يتألف كل فريق منها من مجموعة خبراء متنوعة جغرافياً، وذلك لتجميع وتحليل حصيلة مختلف المشاورات التي دارت بشأن المواضيع الأربعة الواسعة التي تناولتها القمة وهي كما يلي:

- فعالية العمل الإنساني
- الحد من الضعف وإدارة المخاطر
- التحول من خلال الابتكار
- تلبية احتياجات المتضررين من النزاعات

ويعكف العديد من المنظمات الإنسانية وغيرها من أصحاب المصلحة في الوقت الراهن على إعداد الصيغة النهائية لمساهماتها قبل الموعد النهائي لتقديمها وهو ٣١ تموز/يوليه ٢٠١٥. وقد انبثق من تلك المشاورات حتى الآن عدد من المسائل الرئيسية منها على سبيل المثال: إضفاء قيمة أكبر على العمل الإنساني الذي يجعل احتياجات المتضررين في صميم جهود الاستجابة، وتمكينهم، لا سيما النساء، من فرصة أن يكون لهم صوت وخيار أقوى وذلك عن طريق العمل الإنساني المتمحور حول الطلب بدرجة أكبر؛ وتعزيز العمل الإنساني في حالات النزاع من خلال التصدي لانتهاكات القانون الدولي الإنساني وإيجاد سبل مبتكرة

لضمان تمتيع المتضررين بسبل تلقي المساعدة والحماية؛ والاستفادة إلى أقصى حد ممكن من المتاح من الموارد المحلية وشبكات العمل الإنساني، سواء من حيث درجة التأهب أو التصدي أو القدرة على المواجهة، لا سيما في الأزمات الطويلة الأمد والمتكررة؛ وضمان تمويل للعمل الإنساني يغلب عليه طابع الاستدامة والمرونة.

٩٠ - وبالإضافة إلى ما تبقى من المشاورات الإقليمية، ثمة عدد من المعالم الرئيسية التي لا تزال قائمة في العملية وهي: الجزء المتعلق بالشؤون الإنسانية من دورة المجلس الاقتصادي والاجتماعي، المقرر عقده في جنيف في حزيران/يونيه ٢٠١٥، والمشاورات المواضيعية التي ستجري في أيلول/سبتمبر، والمشاورات العالمية المقرر عقدها في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥. وفي أعقاب تلك المشاورات، سيقدم الأمين العام مقترحاته في تقرير موجز يحدد فيه مجالات العمل ذات الأولوية لاتخاذ إجراءات بشأنها وتوصيات بشأن كيفية تنفيذها.

سابعاً - توصيات

٩١ - بناءً على ما تقدم ذكره، يوصي الأمين العام بما يلي:

(أ) أن تواصل الدول الأعضاء والجهات الفاعلة من غير الدول والمنظمات الإنسانية العمل على زيادة احترام مبادئ العمل الإنساني المتمثلة في الإنسانية والحياد والتراثة والاستقلال، وزيادة التقيد بها؛

(ب) أن تتقيد الدول الأعضاء والجهات الفاعلة من غير الدول، حسب الاقتضاء، بواجبها الذي يحتم احترام وحماية العاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية والرعاية الصحية، ووسائل نقلهم ومرافقهم؛

(ج) أن تعمل الدول الأعضاء والجهات الفاعلة من غير الدول على تحسين الامتثال للقانون الدولي الإنساني وتعزيز المساءلة عن الانتهاكات، وأن تدين الدول الأعضاء والأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية هذه الانتهاكات، على نحو أكثر اتساقاً وانتظاماً؛

(د) أن تكفل الدول الأعضاء المساءلة عن انتهاكات القانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان التي يرتكبها جميع الأطراف في النزاعات المسلحة، بما في ذلك حالات الاعتداء على موظفي ومرافق المساعدة الإنسانية والرعاية الصحية، وحرمانهم المتعمد من المواد الضرورية لبقاء المرء على قيد الحياة، وذلك بالتماس جميع الخيارات المتاحة على الصعيدين المحلي والدولي؛

(هـ) أن تعترف الدول الأعضاء وكيانات الأمم المتحدة ومنظمات المجتمع المدني بالطابع العشوائي للأسلحة المتفجرة وأثرها الكبير على المدنيين في المناطق المأهولة، وتعزز الالتزام السياسي بالتصدي لهذه المشكلة ووضع تدابير عملية تستند إلى الممارسات الجيدة القائمة في هذا الصدد؛

(و) أن تواصل الدول الأعضاء والجهات الفاعلة التابعة للأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية التعاون في ما بينها لضمان حماية الأشخاص من الأذى والحفاظ على حقوقهم قبل وقوع الأزمة وأثناءها، بما في ذلك بفهم الاحتياجات المختلفة لشتى الأشخاص في ما يتعلق بالحماية، وضمان دمج هذه الاحتياجات بصورة كافية في جهود التأهب والاستجابة والتعافي؛

(ز) أن تعزز الدول الأعضاء والأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية جهودها المبذولة لكفالة توفير قدر أفضل من الحماية والمساعدة للمشردين داخلياً، وأن تقوم، على وجه الخصوص، بمعالجة الطابع الطويل الأجل لمسألة التشرد، وذلك بإقرار وتنفيذ استراتيجيات طويلة الأمد، استناداً إلى أطر وطنية وإقليمية تنسجم مع المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي، والقدرات التي تملكها المؤسسات الوطنية. وفي ذلك الصدد، ينبغي أن تدعم الدول الأعضاء التصديق على اتفاقية كمبالا وإعمالها، وإيلاء الاعتبار الوثيق للمبادئ التوجيهية؛

(ح) أن تعترف الدول الأعضاء والأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية والإنمائية بالدور الأساسي للسلطات والمؤسسات الوطنية والمحلية في تلبية الاحتياجات الخاصة للمشردين داخلياً واللاجئين، وفي إيجاد حلول للتشرد، والدور الذي تضطلع به منسقة الإغاثة في حالات الطوارئ في ما يتعلق بضمان تحسين التنسيق مع تلك المؤسسات وفي ما بين المنظمات الإنسانية؛

(ط) أن تبذل الدول الأعضاء مزيداً من الجهود لتبسيط وتسريع وتيرة الإجراءات المتعلقة بإيفاد العاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية والسلع المقدمّة لهذا الغرض؛

(ي) أن توفر الدول الأعضاء والأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية الموارد البشرية والمالية اللازمة لتنفيذ برامج تلبية الاحتياجات المختلفة للمتضررين، بسبل منها جمع بيانات مصنفة حسب العمر والجنس وتحليلها واستخدامها؛

(ك) أن تعمل الأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية والإنمائية على إشراك المتضررين من الأزمات بنشاط، لا سيما أكثرهم تعرضاً للمخاطر، ملتزمة في ذلك سبلاً منها الاتصال

والمشاركة في العمليات ذات الصلة، ودعم ما يبذلونه من جهود وما يتمتعون به من قدرات لتلبية مختلف احتياجاتهم ومعالجة مواطن ضعفهم؛

(ل) أن تعزّز الدول الأعضاء التزاماتها باتقاء الأزمات الإنسانية والتخفيف من وطأتها والتأهب لمواجهةها، بجملة وسائل منها إدماج إدارة المخاطر في خططها الإنمائية الوطنية، ودعم التخطيط المتعدد السنوات للأنشطة الإنسانية، وضمان أن تكون تلك الخطط مترابطة مع الأولويات الإنمائية الأطول أجلا؛

(م) أن تواصل الأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية تعزيز جهودها المبذولة لدعم مساعي الحكومات الوطنية إلى تحديد القدرات في مجالي التأهب والتصدي لحالات الطوارئ على الصعيدين القطري والإقليمي، بما في ذلك مساعي الحكومات والمجتمع المدني والقطاع الخاص وغيرها من الجهات الفاعلة الأخرى ذات الصلة، من أجل تحسين تيسير ترابط وتكامل جهود التصدي للكوارث بين القدرات الوطنية والدولية؛

(ن) أن تستثمر الدول الأعضاء والأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية في تنمية وتعزيز قدرات التصدي للطوارئ الإنسانية على الصعيدين المحلي والوطني من أجل تكميل القدرات الوطنية على مواجهة الأزمات، لا استبدالها أو نقلها، لا سيما حيث تكون هذه الأزمات طويلة الأمد أو متكررة.