قوة الإنسانية
مجلس مندوبي الحركة الدولية
للصليب الأحمر والهلال الأحمر
27-28 أكتوبر 2024، جنيف

تعزيز العمل الاستباقي في الحركة: سبيلنا للمضي قدما

تقرير مرحلي

سبتمبر 2024

AR
CD/24/15
الأصل: بالإنكليزية
للاطلاع

وثيقة من إعداد
الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر،
بالتشاور مع الصليب الأحمر الألماني ومركز الصليب الأحمر والهلال الأحمر المعني بالمناخ واللجنة الدولية للصليب الأحمر

تقرير مرحلي

تعزيز العمل الاستباقي في الحركة: سبيلنا للمضي قدما

عرض موجز

تعرض هذه الوثيقة مستجدات التقدم المحرز في تنفيذ القرار الصادر عن مجلس المندوبين لعام 2022 (CD/22/R2) والمعنون "تعزيز العمل الاستباقي في الحركة: سبيلنا للمضي قدما." وقد أُحرز تقدم كبير منذ اعتماد القرار، وصار عدد أكبر من الجمعيات الوطنية للصليب الأحمر والهلال الأحمر (الجمعيات الوطنية) ينفذ تدابير العمل الاستباقي، وصارت إجراءات العمل الاستباقي المتخذة قبل الأخطار والظواهر التي يمكن توقعها تغطي مزيدا من الأشخاص والمناطق الجغرافية والأخطار.

وطرأ تحوّل كبير في مشهد السياسات بفضل إعداد أطر إقليمية ووطنية جديدة لتعزيز العمل الاستباقي. ومن الأمثلة على ذلك الإعلان السياسي للاجتماع الرفيع المستوى المعني باستعراض منتصف المدة لإطار سِنداي للحد من مخاطر الكوارث للفترة 2015-2030 (A/77/L.70)؛ والإطار المؤسسي والتشغيلي الخاص بنظام الإنذار المبكر والعمل المبكر للاستجابة للأخطار المتعددة الذي أعده الاتحاد الأفريقي؛ وخارطة الطريق الإقليمية للعمل الاستباقي التي أعدتها الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية؛ وإطار العمل الاستباقي لرابطة أمم جنوب شرق آسيا؛ وبيان مجموعة الدول السبع بشأن تعزيز العمل الاستباقي؛ واستنتاجات مجلس الاتحاد الأوروبي بشأن سد فجوة تمويل العمل الإنساني (9598/23)؛ وإنشاء مجموعة الصفقة الكبرى المعنية بالعمل الاستباقي؛ ومبادرة الإنذار المبكر للجميع.

واغتناما للزخم المولَّد حول العمل الاستباقي، من المقترح أن ينظر المؤتمر الدولي الرابع والثلاثون للصليب الأحمر والهلال الأحمر (المؤتمر الدولي) في القرار المعنون "حماية الناس من الآثار الإنسانية للظواهر المناخية والجوية المتطرفة: التعاون من أجل تعزيز العمل الاستباقي." ويستهدف هذا القرار المقترح أن تواصل الدول ومكونات الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر (الحركة) إضفاء الطابع المؤسسي على العمل الاستباقي باعتباره جزءا من إدارة مخاطر الكوارث حتى يحظى الناس وسبل عيشهم بالحماية من الظواهر المناخية والجوية القصوى التي يمكن التنبؤ بها.

1) مقدمة

يؤدي تزايد الكوارث وتيرة وشدة وتعقيدا إلى تحوّل في نموذج العمل الإنساني والمناخي والإنمائي. وهو تحول نحو مفهوم العمل الاستباقي الذي ينطوي على اتخاذ التدابير اللازمة قبل حدوث الأخطار عندما تشير معلومات الإنذار المبكر إلى حدث وشيك و/أو ذروة تأثير قبل أن تحدث الأخطار بغية تقليل الضرر المحتمل إلى أدنى حد وتخفيف وطأته. وتحقق تدابير العمل الاستباقي أفضل نتيجة إذا كانت مصحوبة بخطة متفق عليها مسبقا وتمويل يسبق ترتيبه. وأُحرز تقدم ملحوظ في تنفيذ التدابير الاستباقية وتوسيع نطاقها داخل شبكة الصليب الأحمر والهلال الأحمر منذ اعتماد القرار بشأن العمل الاستباقي الصادر عن مجلس المندوبين لعام 2022. وتقدم هذه الوثيقة مستجدات شاملة عن التقدم المحرز، بتسليط الضوء على الإنجازات والتحديات والتوجهات المقبلة الخاصة بالعمل الاستباقي داخل الحركة.

وقُطعت أشواط بعيدة في زيادة مشاركة الجمعيات الوطنية في العمل الاستباقي. وارتفع بشدة عدد الجمعيات الوطنية التي لديها خطط متفق عليها مسبقا للعمل الاستباقي أو بروتوكولات للعمل المبكر تغطي مزيدا من المناطق الجغرافية وطائفة أوسع من الأخطار، كشأن عدد الجمعيات الوطنية التي تطلب مخصصات من صندوق الطوارئ للاستجابة لحالات الكوارث التابع للاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر (IFRC-DREF) (صندوق الطوارئ) من أجل استباق الأخطار التي تلوح في الأفق دون خطط متفق عليها مسبقا. وفي الفترة بين يونيو 2022 ويونيو 2024، أُقِّر 27 بروتوكولا جديدا للعمل المبكر في 19 جمعية وطنية و36 عملية للاستجابة للأزمات الوشيكة ممولة من صندوق الطوارئ في 28 جمعية وطنية. وحظي ما مجموعه 425 725 7 شخصا بالتغطية وبلغت المخصصات 743 836 17 فرنكا سويسريا.

وتخوض هذه الوثيقة في بحث مختلف جوانب العمل الاستباقي، بما في ذلك زيادة مشاركة الجمعيات الوطنية ومواجهة الأخطار الأبطأ ظهورا والأقل بروزا والتركيز على المخاطر التراكمية وتطبيق تدابير العمل الاستباقي في سياقات النزاع واستكشاف الأخطار والمخاطر الجديدة. وتبحث أيضا أهمية آليات التمويل المستدامة وإدماج العمل الاستباقي في نظم إدارة مخاطر الكوارث ودور مركز العمل الاستباقي كمنصة رئيسية لتبادل المعارف والمناصرة.

ويؤكد التحليل والتقدم المعروضان في هذه الوثيقة التزام الحركة بتوسيع نطاق العمل الاستباقي. وإذ نمضي قدما، تستهدف التوصيات المقدمة توجيه مزيد من الإجراءات وضمان أن يظل العمل الاستباقي يوفر الحماية والدعم للأشخاص المعرّضين للخطر على الصعيد العالمي.

2) معلومات أساسية

هذا التقرير هو أول تقرير مرحلي عن القرار CD/22/R2. وإذ شارك في اقتراح القرار الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر (الاتحاد الدولي) والصليب الأحمر الألماني واللجنة الدولية للصليب الأحمر (اللجنة الدولية) ومركز الصليب الأحمر والهلال الأحمر المعني بالمناخ (المركز المعني بالمناخ)، فقد أُجريت مشاورات مع هذه المنظمات.

وعلاوة على ذلك، استُخدم الإطار التشغيلي للاتحاد الدولي بشأن العمل الاستباقي للفترة 2021-2025 كأداة فعالة لتوجيه التقدم بواسطة مؤشرات وغايات محددة من أجل إثبات توسيع نطاق العمل الاستباقي. وتستهدف شبكة الاتحاد الدولي إشراك 80 جمعية وطنية في العمل الاستباقي والوصول إلى 3.5 ملايين شخص بفضل هذه الجهود وتخصيص 25% من أموال صندوق الطوارئ للعمل الاستباقي بحلول عام 2025.

3) التحليل/التقدم

ألف) زيادة المشاركة في العمل الاستباقي

ارتفع عدد الجمعيات الوطنية التي تشارك في تدابير العمل الاستباقي وتنفذها ارتفاعا شديدا منذ اعتماد قرار مجلس المندوبين في عام 2022. وأعدت ثماني جمعيات وطنية بروتوكولات للعمل المبكر في عام 2021. وكانت 22 جمعية وطنية قد فعلت بروتوكولات للعمل المبكر بحلول يونيو 2024 فبلغ مجموع بروتوكولات العمل المبكر المعدّة والمفعّلة والمغلقة 61 بروتوكولا مقارنة بتسع بروتوكولات في عام 2021. ولئن كانت الجهات المعنية الخارجية تنفذ تدابير العمل الاستباقي أساسا لمواجهة حالات الجفاف، فقد نُفذت أغلبية بروتوكولات العمل المبكر للجمعيات الوطنية لمواجهة حالات الفيضانات والأعاصير. وعلما بأن كل خطر له بروتوكول للعمل المبكر، فيمكن أن يكون لدى الجمعية الوطنية أكثر من بروتوكول للعمل المبكر.

وعلاوة على ذلك، تنفذ عدة جمعيات وطنية تدابير العمل الاستباقي دون خطط متفق عليها مسبقا باستخدام التنبؤات الجوية والتكنولوجيا والمعلومات عن المخاطر لاستباق الأخطار المتوقعة. وعلى سبيل المثال اتخذت الجمعيات الوطنية في ملاوي وموزامبيق ومدغشقر في مارس 2023 تدابير لإنقاذ الأرواح قبل هبوب إعصار فريدي، وتضمنت تلك التدابير إجلاء السكان المعرّضين للخطر ونشر رسائل الإنذار المبكر والاضطلاع بدور حاسم في الآليات الشاملة لتنسيق الجهود من الإنذار إلى الاستجابة وتوزيع المواد الأساسية في مراكز الإجلاء. وإضافة إلى ذلك، استخدمت الجمعيات الوطنية مرفق الاستجابة للأحداث الوشيكة الممول من صندوق الطوارئ من أجل استباق الأخطار المتوقعة عبر 36 عملية في 28 بلدا.

وفي الفترة بين يونيو 2022 ويونيو 2024، استفاد 425 725 7 شخصا من الدعم المقدم عبر ركيزة العمل الاستباقي لصندوق الطوارئ التي تشمل الدعم من خلال بروتوكولات العمل المبكر والبروتوكولات المبسّطة للعمل المبكر ومرفق الاستجابة للأحداث الوشيكة الممول من صندوق الطوارئ.

باء) اتخاذ إجراءات أقوى للتصدي للأخطار الأبطأ ظهورا والأقل بروزا بفضل العمل الاستباقي

شهدت عدة بلدان موجات حر شديد وخطير وحالات جفاف وحرائق غابات وفيضانات وأعاصير بين عامي 2022 و2024 نتيجة لظاهرة النينيو. وتتيح الأخطار البطيئة الظهور بوجه خاص فرصة كبيرة للعمل الاستباقي، وهي أخطار تظهر تدريجيا على مدى أسابيع وأشهر ولا تحدث فجأة. وأصبحت موجات الحر خطرا بطيء الظهور شائعا في عدة مناطق في العالم. ففي النصف الأول من عام 2022، تعرّضت مناطق في أوروبا وآسيا وأمريكا الشمالية لموجات حر مستمرة سببت إجلاء الأشخاص ووفاة عشرات الآلاف وتضرر مئات الملايين من الأشخاص وخلفت تداعيات على الصحة وحسن الحال والإمدادات الغذائية وما إلى ذلك.[1]

ونتيجة لذلك، أعدت الجمعيات الوطنية بروتوكولات للعمل المبكر لمواجهة حالات الجفاف في غواتيمالا وهندوراس والنيجر وإثيوبيا وكينيا وزمبابوي وإسواتيني وليسوتو، ونُفذت بروتوكولات للعمل المبكر لمواجهة موجات الحر في طاجيكستان وقيرغيزستان واليونان ونيبال، إضافة إلى بروتوكول موجود أصلا في فييت نام.

وفعّلت جمعية الصليب الأحمر الزمبابوي بروتوكولها للعمل المبكر لمواجهة حالات الجفاف في عام 2023 وساعدت 500 أسرة على تخفيف الآثار السلبية لحالات الجفاف من خلال نشر رسائل الإنذار المبكر وتوزيع بذور تتحمل الجفاف ومداواة الماشية. وبدأت الجمعية الوطنية تقدم مساعدات نقدية عندما أُعلنت حالة الطوارئ في عام 2024. وعلى نحو مماثل، فعّل الصليب الأحمر الهندوراسي برتوكوله للعمل المبكر في يونيو 2023 لاستباق حالة الجفاف وموجات الحر المتوقعة عبر نشر المتطوعين لتوزيع لوازم تنقية المياه والمساعدات النقدية على السكان المعرّضين للخطر.

وفعّلت جمعية الهلال الأحمر البنغلاديشي بروتوكولها للعمل المبكر لمواجهة موجات الحر في أبريل 2024 لدعم 700 123 شخص، وتضمن هذا البروتوكول نشر رسائل الإنذار المبكر بشأن التجفاف والتنبؤات وتوزيع مياه الشرب المأمونة وإنشاء محطات للتبريد وتقديم مساعدات نقدية متعددة الأغراض. واتخذ الصليب الأحمر اليوناني في يونيو 2024 إجراءات استباقية ترمي إلى تخفيف درجات الحرارة الشديدة بناء على تنبؤات المرصد الوطني لأثينا، مساعدا بذلك 000 2 شخص على مواجهة

[1] https://climate.copernicus.eu/heatwaves-grip-parts-europe-asia-and-north-america-first-half-2022.

الحر عن طريق توزيع قناني المياه والمشروبات المتساوية التوتر والأغذية ومعايدة الأشخاص الذين يعيشون في أوضاع هشة مثل المسنين والمشردين.

جيم) زيادة التركيز على المخاطر التراكمية

مع تزايد وتيرة الأخطار وحدتها، يتقلّص الوقت الفاصل بينها للتعافي بل وتتزامن أيضا أخطار متعددة مما يتمخّض عن مخاطر تراكمية. وتسليما بالحاجة إلى تنسيق الإجراءات في هذا المجال من العمل، أنشأ مركز العمل الاستباقي فريقا عاملا معنيا بالأخطار المتعددة يقوده المركز المعني بالمناخ ومشروع ACAPS لإعداد أدوات وإرشادات محددة للجهات المعنية لإدارة مخاطر الكوارث. والبلد الذي ينصب عليه تركيز الفريق العامل في عام 2024 هو كولومبيا حيث يعمل الصليب الأحمر الكولومبي على تعزيز قدرته على استباق الأزمات المعقدة وإعداد بروتوكول للعمل المبكر يراعي طبيعة المخاطر الدينامية والمتطورة، مما يعني عمليا استكشاف مزيد من النُهج التدريجية لتحفيز التنمية.

وفي الفترة بين عامي 2022 و2024، جمع المركز المعني بالمناخ معلومات عن طريقة تطور الأزمات المعقدة بإجراء تحقيق معمق في أسباب الكوارث وآثارها (أي تحقيق للطب الشرعي في الكوارث). وبفضل التعمق في فهم طريقة تطور الظواهر المعقدة في الماضي وأخذ التعقيدات الإضافية التي يحملها في طياته تغيّر المناخ وعواقبها على الأشخاص الأشد ضعفا سيتسنى تكييف عملية صنع القرار وتحسينها من أجل اتخاذ تدابير العمل الاستباقي، وسيتجلى ذلك في تنفيذ تدابير العمل الاستباقي في المستقبل. وقد دُرست تعقيدات العاصفتين المداريتين إيتا وإيوتا بالتفصيل في هندوراس ونُظر في إمكانيات استخدام الدروس المستفادة من الأخطار السابقة، بما في ذلك مرض كوفيد-19 والعنف المنهجي، لتعزيز عمليات العمل الاستباقي. وطُبقت عملية مماثلة على إعصار كينيث الذي تضررت منه مناطق النزاع في كابو ديلغادو في موزامبيق، بينما اضطلع الصليب الأحمر الزامبي بدور رئيسي في زامبيا في إطار تحقيق للطب الشرعي في الكوارث أجراه المركز المعني بالمناخ والمعهد الدولي لإدارة المياه واستهدف الكشف عن الروابط بين الأخطار المتعددة والمخاطر الدينامية التي أسفرت عن الأزمة الإنسانية لعام 2022. ويُجرى تحليل مماثل للفيضانات التي شهدتها باكستان في عام 2022.

دال) تعزيز العمل الاستباقي في سياقات النزاع

طُبقت تدابير العمل الاستباقي أساسا في سياق الظواهر المناخية والجوية، بما في ذلك العواصف والفيضانات وحالات الجفاف والظواهر المماثلة. ويتسم السياق الحالي للعمل الإنساني بالتعقيد إذ تشهد عدة مناطق الآثار المتراكمة للظواهر المناخية والجوية القصوى في السياقات الهشة والمتضررة من النزاعات. ولهذه الظروف عواقب وخيمة على الأوضاع الإنسانية العصيبة أصلا. ويصنَّف ما مجموعه 33 بلدا على أنه هش ومتضرر من النزاعات في عام 2024 وفقا للبنك الدولي.[2]

وتُبذل جهود متواصلة داخل شبكة الصليب الأحمر والهلال الأحمر للتصدي لهذه المشكلة باتباع نهجين رئيسيين هما: 1) استباق الأخطار المناخية والجوية في سياقات النزاع؛ 2) واستباق آثار النزاعات. وتبذل الجمعيات الوطنية جهودا في مجالات الإنذار المبكر والعمل المبكر والعمل الاستباقي من خلال تحليل المخاطر و/أو إعداد بروتوكولات للعمل المبكر و/أو

[2] https://thedocs.worldbank.org/en/doc/608a53dd83f21ef6712b5dfef050b00b-0090082023/original/FCSListFY24-final.pdf.

اتخاذ التدابير لتفعيل هذه البروتوكولات في 17 بلدا[3] من بين 33 بلدا صنفها البنك الدولي على أنها هشة ومتضررة من النزاعات.

وفي أكتوبر 2023 استخدمت اللجنة الدولية لأول مرة، بالشراكة مع جمعية الهلال الأحمر الصومالي والمركز المعني بالمناخ، التنبؤات بظاهرة النينيو لتكييف العمليات في الصومال فوجهت التنبيهات في الوقت المناسب ونفذت تدابير العمل الاستباقي وحسنت التأهب في مناطق النزاع.

وتحسّبا لموجات الحر في النيجر ومالي، أدمجت اللجنة الدولية الرسائل عن هذا الموضوع في حوارها مع سلطات الاحتجاز ودعمت إجراءات التأهب في أبريل ومايو 2024.

وعمل الفريق العامل المعني بالنزاعات والتابع لمركز العمل الاستباقي خلال السنوات الأخيرة من أجل تعميق فهم كيفية استباق الأزمات في السياقات المعقدة وتحديد توقعات واقعية لتنفيذ التدابير تحقيقا لهذه الغاية. وينبغي التسليم بأن تنفيذ تدابير العمل الاستباقي في سياقات النزاع يُعتبر مسعى أكثر تعقيدا مقارنة بأوضاع الهشاشة بسبب المخاطر المركبة وديناميات النزاع التي لا يمكن توقعها. ومع ذلك، يجري إعداد مجموعة أدوات جديدة في إطار شراكة مع الفريق الاستشاري للبحوث الزراعية الدولية بهدف دعم الجمعيات الوطنية والجهات الشريكة لإدماج مراعاة ظروف النزاعات والجوانب الأخرى المرتبطة بالنزاعات في عملية تصميم بروتوكولات العمل المبكر.

وفي الوقت نفسه، بذلت أوساط العمل الإنساني الأوسع نطاقا بعض الجهود لفهم قدرة المنظومة الإنسانية على استباق النزاعات. ويتضمن تقرير نشره مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية التابع للأمم المتحدة في عام 2023 تقييما شاملا لأدوات توقع النزاعات، وقد ساهم الفريق العامل المعني بالنزاعات والتابع لمركز العمل الاستباقي في هذا التقرير. واستنتج التقرير أن نظم التوقع ليست فعالة بما يكفي في الوقت الراهن لتطبيق كامل طيف تدابير العمل الاستباقي، ولا سيما تمويل تنفيذ العمل المبكر بناء على التنبؤات. ومع ذلك، اتفقت الجهات الشريكة على أنه من الأهمية بمكان التركيز على استباق آثار النزاعات، مثل النزوح. ومن ناحية أخرى، ما زالت أعمال العنف المرتبطة بالانتخابات تمثل نوعا من الأحداث تُحسن الجمعيات الوطنية عادة استباقه وتستعين في مواجهته بمرفق الاستجابة للأحداث الوشيكة الممول من صندوق الطوارئ للاستجابة لحالات الكوارث في الغالب.

هاء) استكشاف الفرص المتاحة لاستباق الأخطار والمخاطر الأخرى واتخاذ الإجراءات اللازمة قبل وقوعها

تلتزم مكونات الحركة بتوسيع نطاق العمل الاستباقي ليشمل أخطارا ومخاطر تتجاوز المخاطر المناخية والجوية كما يتجلى في قرار مجلس المندوبين. وتشمل الإنجازات البارزة التي تحققت في الفترة بين عامي 2022 و2024 المشمولة بالتقرير تطورات في استباق آثار ترحال السكان والأوبئة.

وفي نوفمبر 2023، دعا الصليب الأحمر الألماني والاتحاد الدولي إلى اجتماع أكثر من 70 ممارسا في الجمعيات الوطنية والمنظمات غير الحكومية والأمم المتحدة والأوساط الأكاديمية لتبادل خبراتهم ونتائجهم في مجال استباق حالات النزوح. ويتمثل أحد الإنجازات الكبرى داخل شبكة الصليب الأحمر والهلال الأحمر في وضع بروتوكول العمل المبكر الخاص بترحال السكان وإقراراه في يناير 2024 في الصليب الأحمر الهندوراسي بهدف الحد من الآثار السلبية في صحة الأشخاص المرتحلين باستباق

[3] بوركينا فاسو والكاميرون وجمهورية الكونغو الديمقراطية وإثيوبيا والعراق ومالي وموزامبيق والنيجر والصومال وجنوب السودان والجمهورية العربية السورية واليمن وبوروندي وتشاد ولبنان وتيمور-ليشتي وزمبابوي.

ذروة الترحال البشري عبر الحدود والقدرات اللازمة للجهات المعنية الحكومية والجمعية الوطنية من أجل تلبية الاحتياجات المتزايدة للأشخاص المرتحلين.

وفي عام 2023، زاد عدد أعضاء الفريقين العاملين المعنيين بالعمل الاستباقي والصحة التابعين لمركز العمل الاستباقي. وتوسع الفريق العامل الخاص بالحركة ليضم 97 عضوا من 31 مؤسسة مختلفة (الجمعيات الوطنية والمراكز المرجعية ومؤسسات أخرى)، بينما توسّع الفريق العامل المتعدد الوكالات ليضم 48 عضوا نشطا من 34 مؤسسة. ومن الإنجازات الجديرة بالذكر أن الفريق العامل للصليب الأحمر والهلال الأحمر أعد خلال هذه الفترة وثيقة عمل بشأن نُهج استخدام تدابير العمل الاستباقي الخاصة بالفاشيات والأمراض القابلة للتحوّل إلى أوبئة، وهي موجز من صفحتين لمختلف النُهج التي يمكن اتباعها ومثال على ما يمكن أن يتضمّنه بروتوكول مبسّط للعمل المبكر لمواجهة الكوليرا. وكانت الجمعية الوطنية في سري لانكا أول جمعية تقدم بروتوكولا للعمل المبكر لمواجهة الأوبئة (حمى الضنك) في عام 2024 وتتطلع أربع جمعيات وطنية أخرى على الأقل إلى إعداد الصيغة النهائية لبروتوكولات مبسّطة للعمل المبكر أو بروتوكولات للعمل المبكر بحلول نهاية عام 2024.

واو) تشجيع تدابير إنشاء آليات التمويل أو تكييفها أو تيسير الاستفادة منها

لقد كان صندوق الطوارئ للاستجابة لحالات الكوارث التابع للاتحاد الدولي (IFRC-DREF) أداة رئيسية لتمويل الاستجابة الفورية للكوارث والعمل الاستباقي على حد سواء. وتستفيد 191 جمعية وطنية من تمويل يسبق ترتيبه عبر ركيزة الصندوق المخصصة للعمل الاستباقي من أجل تنفيذ تدابير العمل الاستباقي بناء على خطة متفق عليها مسبقا أو بروتوكول للعمل المبكر. ولزيادة تشجيع الجمعيات الوطنية على استباق الأخطار المتوقعة التي تلوح في الأفق، يمكن مرفق الاستجابة للأزمات الوشيكة الممول من صندوق الطوارئ للاستجابة لحالات الكوارث الجمعيات الوطنية من تنفيذ تدابير العمل الاستباقي دون بروتوكول للعمل المبكر.

وكان بروتوكول العمل المبكر يمثل منهجية متينة قائمة على مهارات لتقييم الأخطار بصرامة والتنبؤ بها بدقة وجودة عالية تمكّن الجمعيات الوطنية من الاستفادة من ركيزة العمل الاستباقي لصندوق الطوارئ للاستجابة لحالات الكوارث منذ عام 2018. وأثبتت تجارب الجمعيات الوطنية والدروس المستخلصة منها أن استكشاف منهجيات أبسط أمر يكتسي أهمية حاسمة، وخصوصا إن لم تتوافر بيانات تاريخية عن آثار الكوارث أو إذا كانت مهارات التنبؤ أضعف أو عندما لا يوجد شريك داخل البلد لتقديم الدعم. وعليه، عدّل صندوق الطوارئ للاستجابة لحالات الكوارث نهجه وكيّفه في أواخر عام 2022 ببدء استخدام بروتوكول مبسّط للعمل المبكر ينطوي على نهج أخف وأبسط يمكّن مزيدا من الجمعيات الوطنية من توخي التخطيط للعمل الاستباقي بصورة مستقلة. وخلال الفترة المشمولة بالتقرير، خصص الصندوق مبلغا قدره 17 836 743 فرنكا سويسريا لتدابير العمل الاستباقي من خلال بروتوكولات العمل المبكر والبروتوكولات المبسّطة للعمل المبكر ومخصصات الصندوق للاستجابة للأحداث الوشيكة.

وبينما تسعى شبكة الصليب الأحمر والهلال الأحمر باستمرار إلى دعم الجمعيات الوطنية عند تنفيذ تدابير العمل الاستباقي، يمثل أحد التحديات الحرجة المواجهة في إرساء نظم مستدامة ومتينة وموثوقة للعمل الاستباقي من خلال مثلا تدريب الموظفين والمتطوعين على تنفيذ إجراءات في غضون فترة زمنية وجيزة وعقد شراكات مع دوائر خدمات الأرصاد الجوية الهيدرولوجية أو الأوساط الأكاديمية للحصول على المعلومات عن التنبؤات وضمان المواءمة مع الخطط الحكومية وخطط الجمعيات الوطنية لإدارة مخاطر الكوارث وتعديل التشريعات للسماح باتخاذ الإجراءات عند صدور الإنذار.

وتخرج هذه الأنشطة الرامية إلى إرساء نظم العمل الاستباقي عن نطاق صندوق الطوارئ للاستجابة لحالات الكوارث وتتطلب بالتالي تنسيق الجهود لحشد الموارد. وتحقيقا لهذه الغاية، عمل الاتحاد الدولي على استكشاف آليات مختلفة للتمويل مثل الصندوق الأخضر للمناخ ومبادرة نظم الإنذار المبكر بالمخاطر المناخية والتمويل المقدم في إطار مشاريع وبرامج أخرى ثنائية ومتعددة الأطراف، ولا سيما المنحة الإيطالية المقدمة إلى الاتحاد الدولي لتعزيز العمل الاستباقي في منطقة أفريقيا ومشروع الماء في صميم العمل المناخي المموَّل من حكومة هولندا وغيرها من الآليات. وإضافة إلى ذلك، أعد الصندوق منتجا للتأمين كنموذج جديد لتمويل الاستجابة الإنسانية في إطار شراكة بين القطاعين العام والخاص مع شركة AON ومركز الحماية من الكوارث.

زاي) إدماج العمل الاستباقي في النظم والعمليات لإدارة مخاطر الكوارث لدى الجمعيات الوطنية ولدى الحكومات حيثما أمكن ذلك

من الضروري إدماج العمل الاستباقي في خطط الجمعيات الوطنية وعملياتها لإدارة مخاطر الكوارث بغية ضمان استدامة هذا العمل والامتلاك الراسخ لزمام أموره. وقد حدّث الاتحاد الدولي نموذج سياسات الجمعيات الوطنية لإدارة مخاطر الكوارث في إطار عملية التأهب من أجل الاستجابة الفعالة خلال الفترة المشمولة بالتقرير. وفي إطار هذا التحديث، سُلط الضوء على العمل الاستباقي باعتباره استراتيجية رئيسية ترمي إلى الاستجابة الاستباقية للكوارث والأزمات.

واضطلعت الجمعيات الوطنية في كثير من الأحيان بدور فكري رائد باعتبارها هيئات مساعدة للسلطات العامة، بجلب النُهج الابتكارية في مجال إدارة مخاطر الكوارث. ففي موزامبيق، اضطلعت جمعية الصليب الأحمر الموزامبيقي بدور رائد في مجال العمل الاستباقي في البلد منذ عام 2015، بدعم من الصليب الأحمر الألماني والاتحاد الدولي، مما أدى إلى إعداد بروتوكولات للعمل المبكر لمواجهة الفيضانات والأعاصير وتفعيلها. ووضعت حكومة موزامبيق أحد الأطر الأولى للعمل الاستباقي في حالات الجفاف بقيادة الحكومة في المنطقة في عام 2024.

وعلاوة على ذلك، دعم الاتحاد الدولي والجمعيات الوطنية تنفيذ الإرشادات بشأن القانون الدولي لمواجهة الكوارث على نطاق أوسع في الصكوك الوطنية لما مجموعه 38 بلدا وفي عدة صكوك إقليمية، مما أسهم في تعميق فهم الفرص ولبنات بناء العمل الاستباقي. وإضافة إلى ذلك، أعد الفريق المعني بقانون مواجهة الكوارث في الاتحاد الدولي لمحة عامة عن طريقة سن التشريعات الخاصة بالإنذار المبكر والعمل الاستباقي. وجُربت اللمحات العامة والإرشادات وطرح الأسئلة خلال الفترة المشمولة بالتقرير في منطقة آسيا والمحيط الهادئ بهدف توسيع نطاق الاستخدام.

كما يشجع الاتحاد الدولي دعم إدماج العمل الاستباقي في النظم والعمليات الحكومية لإدارة مخاطر الكوارث ويزيد التركيز على ذلك في سياق دوره القيادي العالمي للركيزة 4 (التأهب للاستجابة للإنذارات) من مبادرة الإنذار المبكر للجميع التي استُهلت في عام 2022.

وفي يونيو 2024، بدأ الاتحاد الدولي دراسة مفصلة ستتناول بالبحث إدماج العمل الاستباقي والإقبال عليه من جانب الحكومات وستستكشف دور الجمعيات الوطنية بوصفها هيئات مساعدة في هذا المسعى.

حاء) استخدام مركز العمل الاستباقي كمنبر مركزي لتسهيل تبادل المعارف والتعلم والتوجيه والمناصرة في مجال العمل الاستباقي

اجتمع الصليب الأحمر الألماني والاتحاد الدولي والمركز المعني بالمناخ تحت راية مركز العمل الاستباقي بهدف إتاحة منبر عالمي مركزي لتبادل المعارف والتعلم والتوجيه والدعوة في مجال العمل الاستباقي.

وقد انضمت 36 جمعية وطنية إلى مركز العمل الاستباقي منذ عام 2022، فصار بإمكان هذه الجمعيات الوطنية الاستفادة من الموارد التقنية وتبادل الخبرات مع أوساط العمل الإنساني الأوسع نطاقا. وتتواصل الجهات الشريكة لمركز العمل الاستباقي بطرق مختلفة ومتنوعة منها عبر منصات الحوار العالمية والإقليمية والوطنية والموقع الإلكتروني (الذي يتيح موارد تقنية حاسمة) والأنشطة المرتبطة بالسياسات والمناصرة والاتصالات. وتمثل إحدى الأولويات الرئيسية في عام 2024 في إعداد موارد للتعلم تستهدف الجهات المعنية الحكومية والجهات الشريكة لمركز العمل الاستباقي.

ويجري تنظيم سلسلة من الندوات الإلكترونية في عام 2024 تستهدف بالتحديد الجمعيات الوطنية غير الملمة بالعمل الاستباقي بهدف تشجيع عدد أكبر من الجمعيات الوطنية على التفاعل مع موارد شبكة الاتحاد الدولي والترويج للالتزامات العالمية، بما في ذلك عبر مجلس المندوبين والمؤتمر الدولي، وإذكاء الوعي بشبكة المنظمات الشريكة لمركز العمل الاستباقي التي تضم أكثر من 130 منظمة.

4) التنفيذ والرصد

هناك اتجاه عالمي عام نحو تحسين رصد العمل الاستباقي والإبلاغ عنه عبر تقارير رئيسية سنوية، مثل تقرير *الاستعراض العام العالمي* لمركز العمل الاستباقي *وتقرير الوضع الراهن* الذي تنشره شراكة العمل المبكر المبني على معرفة المخاطر في جملة تقارير أخرى. وتقدم شبكة الاتحاد الدولي إسهامات متواصلة وتوصيات تقنية ومساهمات جوهرية في هذه التقارير وتهدف إلى المواظبة على ذلك إلى جانب إعداد تقارير داخلية عن الإطار التشغيلي للعمل الاستباقي للفترة 2021-2025.

وتبين هذه التقارير العالمية توجهات إيجابية خلال الفترة المشمولة بالتقرير في الإقبال العام على العمل الاستباقي وتوسيع نطاقه من حيث عدد الأشخاص المشمولين وعدد البلدان التي لديها أطر للعمل الاستباقي والتزامات التمويل والمبادرات الإقليمية والعالمية والجهات المعنية المشاركة في مجال العمل الاستباقي.

وإضافة إلى ذلك، إذا اعتُمد القرار المقترح بعنوان "حماية الناس من الآثار الإنسانية للظواهر المناخية والجوية المتطرفة: التعاون من أجل تعزيز العمل الاستباقي" خلال المؤتمر الدولي الرابع والثلاثين، فستقدَّم التقارير عن تنفيذ تدابير العمل الاستباقي داخل مكونات الحركة عن طريق إجراءات المؤتمر الدولي.

5) الاستنتاجات والتوصيات

في ضوء زيادة الكوارث نتيجة لتغير المناخ وتفاقمها بسبب الآثار المترابطة للتحديات الاقتصادية وانعدام الأمن الغذائي والنزاعات المسلحة وعوامل أخرى، يعد العمل الاستباقي جزءا من الحل اللازم للتعامل مع هذا السياق المعقد للعمل الإنساني. وتحافظ الالتزامات المبينة في القرار CD/22/R2 الصادر عن مجلس المندوبين على وجاهتها في الوقت الحالي وتُعتبر توصيات محورية.

- مواصلة إضفاء الطابع المؤسسي على العمل الاستباقي في إطار استراتيجيات مكونات الحركة وخططها وسياساتها لإدارة مخاطر الكوارث، والمناصرة حيثما أمكن لدى الحكومات ودعمها في هذا المجال.
- تعزيز الأدلة الخاصة بتدابير العمل الاستباقي وفهمها وممارستها، وخصوصا فيما يتصل بالمخاطر التراكمية والأخطار البطيئة الظهور والخفية والسياقات الهشة والمتضررة من النزاعات.
- الاستثمار من الناحيتين التقنية والمالية في تعزيز القدرات التشغيلية وتنفيذ تدابير العمل الاستباقي.
- مواصلة القيادة الفكرية وتوجيه خطة العمل الاستباقي عن طريق مبادرات مستضافة مثل مركز العمل

الاستباقي وشراكة العمل المبكر المبني على معرفة المخاطر في الأوساط المعنية بإدارة مخاطر الكوارث والاستفادة من مكامن القوة المتكاملة والترابط والتآزر مع قطاعي التنمية والمناخ.

- تعزيز منهجيات الرصد والتقييم والتعلم الخاصة بالعمل الاستباقي.
- تحسين استخدام المعلومات عن المخاطر على مستوى جميع الجهات المعنية، بالاستفادة من الأدوات الراهنة لإدارة المعلومات مثل منصة GO لمراقبة المخاطر وقاعدة البيانات الخاصة بالأزمات العالمية.
- تعزيز التحوّل نحو المسؤولية المشتركة ذات الهدف المشترك المتمثل في استباق الأخطار والمخاطر المتوقعة من خلال العمليات الأكثر شمولا والأفضل تنسيقا بين الأفرقة والقطاعات والوحدات والمستويات داخل المنظمات وفيما بينها.
- اقتراح قرار بشأن العمل الاستباقي في أثناء المؤتمر الدولي الرابع والثلاثين لتغيير مجرى الأمور كي يصبح العمل الاستباقي قاعدة متبعة.