



الجمعية العمومية — الدورة التاسعة والثلاثون

اللجنة التنفيذية

الموضوع رقم ٢٨: مبادرة عدم ترك أي بلد وراء الركب

استراتيجية الحد من مخاطر الكوارث وآليات التصدي لها في قطاع الطيران

(مقدمة من مجلس الإيكاو)

الموجز التنفيذي

في شهر مارس ٢٠١٥، اعتمدت الدول الأعضاء في الأمم المتحدة "إطار سندي للحد من مخاطر الكوارث" الذي يحدد خريطة طريق لاتباع نهج منسق بين عدة قطاعات من أجل الحد من مخاطر الكوارث. وحقق المجتمع الدولي تحولاً كبيراً في استجابته لحالات الطوارئ والكوارث إذ انتقل من ثقافة اتخاذ تدابير رد فعل إلى ثقافة الحد من مخاطر الكوارث. ويشمل الحد من مخاطر الكوارث مجالات من قبيل إدارة الكوارث والتخفيف من آثارها والتأهب لها. وحقق مجتمع الطيران المدني الدولي تحولاً مماثلاً من ثقافة السلامة القائمة على رد الفعل إلى نهج استباقي وتنبؤي لإدارة الأمن والسلامة. ويؤدي قطاع الطيران المدني دوراً أساسياً في جهود تقديم المساعدة للدول والمناطق المتضررة بالكوارث الطبيعية والنزاعات والأوبئة.

وينص عدد من الملاحق التي أصدرتها الإيكاو على الشروط التي ينبغي أن تستوفيها الدول للتخطيط لحالات الطوارئ والإغاثة أثناء الكوارث. وفي هذا الصدد، يتضمن الملحق التاسع - "التسهيلات" منذ فترة طويلة أحكاماً موجّهة إلى الدول فيما يتعلق بإجراءات مراقبة الحدود بالنسبة لمسألة التصدي للكوارث. ولكن لم تضع الإيكاو نهجاً برنامجياً حيال الأزمات بما أن أنشطة الإيكاو كانت منظمّة إلى حد بعيد حسب كل حالة على حدة. ويُقترح على الجمعية العمومية مشروع قرار بشأن وضع آلية للإيكاو للتصدي للأزمات واستراتيجية للحد من مخاطر الكوارث في قطاع الطيران من أجل اعتماده، ويُقصد منه التقدّم في تحقيق هدف الإيكاو المتمثل في "تلبية احتياجات شعوب العالم إلى نقل جوي يتسم بالأمان والانتظام والفعالية والاقتصاد" وتجسيد المفاهيم الرئيسية لإطار سندي.

الإجراءات: الجمعية العمومية مدعوة إلى القيام بما يلي:

(أ) أن تحيط علماً بأحكام الملاحق الأول والسادس والتاسع والحادي عشر والرابع عشر والتاسع عشر المتعلقة بالتخطيط لمواجهة حالات الطوارئ والتصدي للكوارث؛

(ب) أن تحيط علماً باعتماد الدول الأعضاء في الأمم المتحدة "إطار سندي للحد من مخاطر الكوارث" وتأييد "مجلس الرؤساء التنفيذيين لمنظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق" لحظة عمل الأمم المتحدة بشأن الحد من مخاطر الكوارث من أجل الصمود؛

(ج) أن تقرّ استراتيجية الإيكاو بشأن التأهب لحالات الطوارئ والاستجابة لها؛

(د) أن تعتمد قرار الجمعية العمومية المقترح في مرفق هذه الورقة.

الأهداف الاستراتيجية:	ترتبط ورقة العمل هذه بجميع الأهداف الاستراتيجية.
الآثار المالية:	سُنِّفَت الأنشطة المشار إليها، في هذه الورقة رهنًا بتوافر الموارد في ميزانية البرنامج العادي للفترة ٢٠١٧-٢٠١٩ و/أو من مساهمات خارج الميزانية.
المراجع:	<p>الملحق الأول - إجازة العاملين الملحق السادس - تشغيل الطائرات الملحق التاسع - التسهيلات الملحق الحادي عشر - خدمات الحركة الجوية الملحق الرابع عشر - المطارات الملحق التاسع عشر - إدارة السلامة الوثيقة Doc 7300 - اتفاقية الطيران المدني الدولي خطة أعمال الإيكاو</p> <p>UN A/RES/69/283 - "إطار سندي للحد من مخاطر الكوارث للفترة ٢٠١٥-٢٠٣٠" (http://www.unisdr.org/ الرابط) خطة عمل الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث من أجل الصمود (مجلس الرؤساء التنفيذيين، أبريل ٢٠١٣) (المتاحة باللغة الإنجليزية فقط على الرابط التالي: (http://reliefweb.int/report/world/plan-action-disaster-risk-reduction-resilience) الخطة المشتركة للوكالة الدولية للطاقة الذرية للمنظمات الدولية من أجل إدارة حالات الطوارئ الإشعاعية (المتاحة باللغة الإنجليزية فقط على الرابط (http://www-pub.iaea.org/books/)</p>

١- المقدمة

١-١ يتمثل أحد الأهداف الرئيسية للإيكاو في "تلبية احتياجات شعوب العالم إلى نقل جوي يتسم بالأمان والانتظام والفعالية والاقتصاد". ويؤدي قطاع الطيران المدني دوراً أساسياً في تقديم المساعدة للدول والمناطق المتضررة بالكوارث الطبيعية والنزاعات والأوبئة. وبرهن النقل الجوي على أنه حافز للتنمية المستدامة، ويُعدّ أيضاً أهم وسيلة نقل لتقديم الإغاثة الإنسانية، لا سيما لأقل البلدان نمواً والبلدان النامية غير الساحلية والدول الجزرية الصغيرة النامية. وتساعد شركات الطيران في إخلاء الأشخاص العالقين في المناطق المتضررة بالكوارث الطبيعية أو ضحايا النزاعات. وأصبحت المطارات نقاط انطلاق للناشطين الأوائل وإمدادات الإغاثة وتسليم البضائع ونقل اللاجئين.

٢-١ وتتناول ديباجة خطة عمل الأمم المتحدة بشأن الحد من مخاطر الكوارث من أجل الصمود، التي أقرها مجلس الرؤساء التنفيذيين لمنظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، الأهمية الحيوية التي يكتسبها الحد من مخاطر الكوارث بالنسبة لمنظومة الأمم المتحدة برمتها. وتتصّل على أن "التصدي للارتفاع الحاد في الظواهر الجوية البالغة الشدة والكوارث الجسيمة يُعدّ واحداً من أهم التحديات التي يواجهها زمننا الحالي". ويشمل الحد من مخاطر الكوارث مجالات من قبيل إدارة الكوارث والتخفيف من وطأتها والتأهب لها. وتهدف خطة العمل إلى تسريع استيعاب مفهوم الحد من أخطار الكوارث في جميع العمليات التي تضطلع بها الأمم المتحدة على مستوى البلد رداً على تزايد معدلات اضطراب حياة الملايين من الأشخاص كل

عام بسبب الكوارث. ووضعت ١٣ منظمة^١ من منظمات الأمم المتحدة الحد من مخاطر الكوارث ضمن أولويات خطط عملها الاستراتيجية للفترة ٢٠١٤-٢٠١٧. وأدرجت الحد من مخاطر الكوارث في برامج الرصد الخاصة بها والقائمة على مبدأ تحقيق النتائج.

٣-١ وعلى امتداد العشرة أعوام الماضية، استمرت الكوارث في إلحاق أضرار كبيرة، وتأثر نتيجةً لذلك رفاه الأشخاص والمجتمعات والبلدان وسلامتهم عموماً. ولقي ما يزيد على ٧٠٠ ٠٠٠ شخص مصرعهم وأصيب ما يزيد على ١,٤ مليون شخص بجراح، وتشرد حوالي ٢٣ مليون شخص بسبب الكوارث. وبلغ مجموع الخسائر الاقتصادية ١,٣ ترليون دولار. وبالاستناد إلى التجربة المكتسبة على مدى العقود القليلة الماضية، اعتمدت الدول مجموعة من برامج الأمم المتحدة التي تعالج مسألة الاستجابة للكوارث، بما فيها "استراتيجية وخطة عمل يوكوهاما من أجل عالم أكثر أمناً" (١٩٩٤، يوكوهاما، اليابان)؛ و"إطار عمل هيوغو" للفترة ٢٠٠٥-٢٠١٥ (٢٠٠٥، هيوغو، اليابان)؛ ومؤخراً "إطار سنديا للحد من مخاطر الكوارث للفترة ٢٠١٥-٢٠٣٠" (٢٠١٥، سنديا، اليابان). وحدد إطار سنديا النطاق والغرض والنتيجة المتوخاة والهدف والغايات والأولويات والمبادئ التوجيهية من أجل تنسيق الدول لأنشطة الحد من مخاطر الكوارث في مختلف القطاعات على المستويات المحلية والوطنية والإقليمية والعالمية. ويتمثل أحد العناصر المهمة لإطار سنديا في تشجيع الأعمال الدولية لما بعد ٢٠١٥ بما في ذلك أهداف الأمم المتحدة للتنمية المستدامة.

٤-١ وينص عددٌ من الملاحق التي أصدرتها الإيكاو على الشروط التي ينبغي أن تستوفيها إلى الدول فيما يتعلّق بالتخطيط لمواجهة حالات الطوارئ والإغاثة أثناء الكوارث. ويتضمن الملحق الأول - "إجازة العاملين" والملحق السادس - "تشغيل الطائرات" والملحق الحادي عشر - "خدمات الحركة الجوية" والملحق الرابع عشر - "المطارات" والملحق التاسع عشر - "إدارة السلامة" قواعد وتوصيات دولية (SARPs) موجهة إلى الدول تتعلّق بالتخطيط والتصدي لحالات الطوارئ. ولطالما تضمّن الملحق التاسع أحكاماً موجهة إلى الدول تعالج إجراءات مراقبة الحدود من حيث التصدي للكوارث. ويضم الملحق التاسع أحكاماً تعالج تسهيلات رحلات الإغاثة إثر وقوع الكوارث الطبيعية والناجمة عن الأنشطة البشرية والتي تشكل تهديداً خطيراً لصحة الإنسان أو البيئة، بالإضافة إلى حالات الطوارئ المشابهة حيث تكون مساعدة الأمم المتحدة ضرورية. وعلاوة على ذلك، يتضمّن الملحقان التاسع والرابع عشر أحكاماً موجهة إلى الدول فيما يتعلّق باستعداداتها لمواجهة حالات اندلاع الأمراض السارية على المستوى العالمي.

٢- المناقشة

١-٢ على مرّ تاريخها الذي يمتد لأكثر من سبعين عاماً، استجابت الإيكاو للكثير من الأزمات، بما في ذلك وقائع خاصة بالطيران، بالإضافة إلى الكوارث الطبيعية والناجمة عن الأنشطة البشرية التي تؤثر على الطيران. فعلى سبيل المثال، تشارك الإيكاو في الخطة المشتركة للوكالة الدولية للطاقة الذرية للمنظمات الدولية للتصدي لحالات الطوارئ الإشعاعية (JPLAN) فيما يخص التأهب والاستجابة لحالات الطوارئ. وأخيراً، تبين أن مشاركة الإيكاو قيمةً للغاية في مارس ٢٠١١ عندما ضرب زلزال وتسونامي السواحل الشمالية الشرقية لليابان ودمر محطة فوكوشيما داييتشي النووية لتوليد الكهرباء. وخلال حالة الطوارئ، ترأست الإيكاو فرقة عمل غير رسمية ومخصصة في قطاع النقل. واتخذت فرقة العمل صفة رسمية

^١ منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (FAO) وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة (UNEP) وصندوق الأمم المتحدة للسكان (UNFPA) وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (UNHABITAT) واليونيسيف (UNICEF) ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع (UNOPS) وبرنامج الأغذية العالمي (WFP) والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية (WMO) ومنظمة الصحة العالمية (WHO) واليونيسكو (UNESCO) ومتطوعو الأمم المتحدة (UNV) والبنك الدولي.

وأصبحت "فرقة عمل النقل الجوي والبحري" (WG-AMT) في إطار اللجنة المشتركة بين الوكالات لمعالجة حالات الطوارئ الإشعاعية والنووية المسؤولة عن تنسيق الترتيبات التي تتخذها المنظمات المعنية من أجل التأهب للحوادث الإشعاعية والاستجابة لها. ومثال آخر هو مشاركة الإيكاو النشطة في الجهود الرامية إلى التخفيف من آثار الأوبئة؛ أكان ذلك من حيث انتشار الأمراض السارية أو من حيث أثرها على استمرارية الطيران المدني الدولي.

٢-٢ ولكن لم تضع الإيكاو نهجاً برنامجياً حيال الأزمات بما أنّ أنشطة الإيكاو لطالما كانت منظمة حسب كل حالة على حدة في المقام الأول. وتعالج القواعد القياسية القائمة مسؤوليات الدول فيما يتعلق بالتخطيط لحالات الطوارئ والتصدي لها وإدارة مراقبة الحدود. وفي الوقت الراهن، لا تملك الإيكاو آلية موحدة تعالج بالتحديد استجابة الإيكاو للأزمات بما في ذلك حوادث الطيران والكوارث الطبيعية والناجمة عن الأنشطة البشرية وأفعال التدخل غير المشروع والأوبئة التي تؤثر تأثيراً كبيراً على النقل الجوي وتهز ثقة الجمهور. ويجب أن يكمن الهدف الرئيسي لآلية الإيكاو للتصدي للأزمات في استعراض وإرساء ما يلزم من هياكل وبروتوكولات تسمح بتقديم المساعدة والتنسيق بمزيد من الفعالية للاستجابة لحالات الطوارئ في المقر والمكاتب الإقليمية، وكذلك إنشاء شبكة اتصال دولية من أجل الاستجابة لحالات الطوارئ في قطاع الطيران تشترك فيها المنظمات الوطنية والإقليمية والدولية. وينبغي أن يكون المبدأ الذي تهتدي به الإيكاو في وضع سياستها هو الإقرار بأن الدول هي المسؤولة أساساً عن نقادي وخفض مخاطر وقوع الكوارث وأي إجراء تتخذه المنظمة ينبغي أن يتم بإرشاد من الدولة أو الدول المتأثرة وبالاشتراك معها.

٣-٢ وقد طرأ تحوّل كبير في تصدّي الأسرة الدولية للكوارث عبر الانتقال من ثقافة رد الفعل إلى ثقافة الوقاية. وحقّق الطيران المدني تحولاً مماثلاً في الانتقال من ثقافة رد الفعل إلى نهج استباقي وتنبؤي حيال السلامة والأمن وإدارة مراقبة الحدود. وقد يكون لحالات الطوارئ والكوارث، على الصعيدين الإقليمي والدولي، آثار سلبية على الهياكل الأساسية للطيران، وقد تُعيق عمليات النقل الجوي في أوقات الحاجة إليها. ويتطلب التصدي القوي للكوارث من جانب قطاع الطيران إنشاء هياكل أساسية مرنة للطيران، ممتثلة للقواعد والتوصيات الدولية الصادرة عن الإيكاو وخاضعة لمفاهيم متكاملة وشاملة في مجال إدارة المخاطر المحدقة بالطيران.

٤-٢ وهناك حاجة إلى إجراءات تنظيمية للاسترشاد بها في استجابة المنظمة التكتيكية إلى الأزمات الخاصة بالطيران التي قد تؤثر على سلامة الطيران المدني الدولي أو استمراره، بالإضافة إلى الكوارث (الناجمة عن الأنشطة البشرية أو الطبيعية) التي تؤثر مباشرة على قدرة الطيران المدني على توفير الإغاثة الإنسانية في الوقت المناسب. وسيهدف العنصر الاستراتيجي في نهج الإيكاو هذا إلى تحسين مرونة الهياكل الأساسية للطيران المدني حيال الكوارث. وعلى الرغم من الاختلاف بين الإجراءات التكتيكية والنهج الاستراتيجية من حيث طبيعتها، فهي مترابطة في جوهرها. فستؤدي على سبيل المثال مساعدة الدول على إنشاء هياكل أساسية مرنة للطيران المدني حيال الكوارث بدورها في تسهيل الأنشطة التكتيكية من جانب الدول لدى وقوع الأزمات. وبالتالي، هناك حاجة إلى نهج برنامجي يشمل الدور الأساسي للدولة المتأثرة والطبيعة المتعددة القطاعات لأي أزمات والحاجة إلى قيام الإيكاو بإشراك هيئات متعددة لتعبئة الموارد اللازمة بطريقة تكتيكية واستراتيجية في آن واحد.

٥-٢ وتشمل أنشطة الإيكاو المخططة في إطار الآلية المحسنة المقترحة ما يلي:

أ) تنسيق الجهود داخل الإيكاو ومع الدولة أو الدول المتأثرة ومنظومة الأمم المتحدة والمنظمات الدولية وغيرها من المنظمات الشريكة استجابةً للأزمات الناجمة عن أسباب طبيعية و/أو بشرية؛

ب) التركيز على اتخاذ إجراءات استباقية في قطاع الطيران على المستوى الدولي وسياسات التأهب للأزمات في المناطق العالية المخاطر؛

(ج) تنسيق "فرق المساعدة" التي تتألف من خبراء من الدول و/أو الإيكاو أثناء الأزمات تماشياً مع مبادرة "عدم ترك أي بلد وراء الركب" الخاصة بالمنظمة.

٣- الاستنتاجات

١-٣ يتمتع قطاع الطيران المدني بقدرة هائلة على الإسهام في أنشطة تقديم المساعدة للدول والمناطق المتضررة من الكوارث الطبيعية والنزاعات والأوبئة. غير أن الحد من مخاطر الكوارث بشكل فعال يقتضي اتباع نهج متكامل ويشمل طائفة واسعة من الشركاء والقطاعات ومن ثم مجتمع الطيران المدني الدولي. ويضع إطار سندي خريطة طريق من أجل اتباع نهج منسق لإزاء الحد من مخاطر الكوارث. وتعكس الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث تحولاً كبيراً من التشديد التقليدي على الاستجابة للكوارث بعد وقوعها إلى الحد منها وتسعى إلى تشجيع ثقافة الوقاية التي يجري العمل بها بالفعل في الإيكاو. وهناك حاجة إلى نهج برنامجي يشمل الدور الأساسي للدولة المتأثرة والطبيعة المتعددة القطاعات لأي أزمات قد تقع والحاجة لقيام الإيكاو بإشراك هيئات متعددة لتعبئة الموارد اللازمة بطريقة تكتيكية واستراتيجية في آن واحد. وإن مشروع قرار الجمعية العمومية المقترح يؤسس ضمن الإيكاو آلية للتصدّي للأزمات واستراتيجية للحد من مخاطر الكوارث، وذلك تجسيداً للمفاهيم الرئيسية لإطار سندي من أجل العمل على تحقيق هدف الإيكاو المتمثل في "تلبية احتياجات شعوب العالم إلى نقل جوي يتسم بالأمان والانتظام والفعالية والاقتصاد".

المرفق

مشروع قرار الجمعية العمومية

٢٨/--: استراتيجية الحد من مخاطر الكوارث وآليات التصدي لها في قطاع الطيران

إن الجمعية العمومية:

حيث إن المادة ٤٤ من اتفاقية الطيران المدني الدولي تنص على أن أحد أهداف وغايات الإيكافو هو تعزيز التخطيط والتنمية في قطاع النقل الجوي الدولي من أجل تلبية احتياجات شعوب العالم إلى نقل جوي يتسم بالأمان والانتظام والفعالية والاقتصاد؛

وحيث إن الجمعية العامة للأمم المتحدة أيدت إعلان سندي وإطار سندي للحد من مخاطر الكوارث للفترة ٢٠١٥-٢٠٣٠ الذي اعتمد في مؤتمر الأمم المتحدة العالمي الثالث المعني بالحد من مخاطر الكوارث؛

وإذ تضع في اعتبارها أن الكوارث الطبيعية تلحق أضراراً بالبنى التحتية الاجتماعية والاقتصادية لكافة البلدان، وأن عواقب الكوارث الطبيعية على المدى الطويل شديدة بوجه خاص على البلدان النامية وتعيق تميزها المستدامة؛

وتضع في اعتبارها أن الدول هي المسؤول الأساسي عن الوقاية من مخاطر الكوارث والحد منها وأن أي رد تضطلع به المنظمة ينبغي أن توجهه، وتشارك فيه، الدولة أو الدول المتأثرة؛

وتقر بأن الملاحق الأول - "إجازة العاملين" والسادس - "تشغيل الطائرات" والتاسع - "التسهيلات" والحادي عشر - "خدمات الحركة الجوية" والرابع عشر - "المطارات" والتاسع عشر - "إدارة السلامة" تتضمن قواعد وتوصيات دولية للدول تتعلق بالتخطيط والتصدي لحالات الطوارئ، بالإضافة إلى إجراءات مراقبة الحدود المتعلقة برحلات الإغاثة إثر وقوع الكوارث الطبيعية أو الناجمة عن الأنشطة البشرية؛

وتقر بأن الحد من مخاطر الكوارث هو وظيفة هامة من وظائف منظومة الأمم المتحدة وينبغي أن يحظى باهتمام متواصل، وتشدد على الحاجة إلى أن يبرهن المجتمع الدولي على العزيمة السياسية القوية اللازمة من أجل الاستفادة من المعارف العلمية والفنية للحد من التأثير بالكوارث الطبيعية والمخاطر البيئية، مع مراعاة الاحتياجات الخاصة للبلدان النامية؛

وتقر بأن لجميع الدول حاجة حيوية إلى بنى تحتية في قطاع الطيران قادرة على الصمود أمام الكوارث من أجل تشجيع التنمية الاجتماعية والاقتصادية والإسهام، في أوقات الشدة، في التوزيع الفعال وفي الوقت المناسب للمعونة؛

وتقر بأنه يمكن لكافة الدول الاستفادة من تطبيق استراتيجيات الحد من مخاطر الكوارث في خططها الاستراتيجية الخاصة بقطاع النقل الجوي.

تقرر ما يلي:

١- تحثّ الدول على الإقرار بالدور الهام لقطاع الطيران في سياق أنشطة الحد من مخاطر الكوارث على المستوى الوطني، بما في ذلك في خططها الاستراتيجية الخاصة بقطاع النقل الجوي؛

٢- تحثّ الدول على مراعاة أولويات الحد من مخاطر الكوارث مثلما وردت في إطار سندي للحد من مخاطر الكوارث للفترة ٢٠١٥-٢٠٣٠ لدى وضع الخطط الوطنية للاستجابة لحالات الطوارئ، وكذلك في الشروط المحددة في خطط الاستجابة لحالات الطوارئ لمقدمي خدمات الطيران؛

٣- توعد إلى المجلس بوضع سياسة للتصدي للأزمات واستراتيجية للحد من مخاطر الكوارث في قطاع الطيران؛

- ٤- **توعز إلى** المجلس بمساعدة الدول في تنفيذ استراتيجيات الحد من مخاطر الكوارث في قطاع الطيران مع إعطاء الأولوية لأقل البلدان نمواً والبلدان النامية غير الساحلية والدول الجزرية الصغيرة النامية؛
- ٥- **تكلف** الأمانة العامة بوضع آلية للإيكاو، بالتنسيق مع الدول المتأثرة والدول المجاورة لها، من أجل التصدي للآزمات وتقديم المساعدة؛
- ٦- **تكلف** الأمانة العامة بمواصلة العمل التعاوني في إطار منظومة الأمم المتحدة لضمان تقديم المساعدة المنسقة وذات الجودة العالية في الوقت المناسب لجميع الدول حيث تشكل الحسائر الناجمة عن الكوارث خطراً على صحة الأشخاص وقدرتهم على تحقيق التنمية؛
- ٧- **تكلف** الأمانة العامة بضمان مشاركة الإيكاو، عند الاقتضاء وبما يتماشى مع أهدافها الاستراتيجية، في الآليات الملائمة القائمة من أجل دعم التنفيذ في مختلف القطاعات لإطار سندي للحد من مخاطر الكوارث للفترة ٢٠١٥-٢٠٣٠ وخطة عمل الأمم المتحدة بشأن الحد من مخاطر الكوارث من أجل الصمود.

- انتهى -