الأمم المتحدة

A/HRC/27/57

الجمعية العامة

Distr.: General
11 August 2014
Arabic
Original: English

مجلس حقوق الإنسان

الدورة السابعة والعشرون

البندان ٣ و٥ من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

هيئات وآليات حقوق الإنسان

تقرير مرحلي عن التقرير القائم على البحث الذي تعدّه اللجنة الاستشارية لمجلس حقوق الإنسان بشأن الممارسات الفضلى والتحديات الرئيسية في مجال تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها في حالات ما بعد الكوارث وما بعد النزاعات

(A) GE.14-11797 050914 050914

1411797

الرجاء إعادة الاستعمال

المحتويات

		الفقرات	الصفحة
أولاً –	مقدمة	١-٧	٣
ثانياً –	النطاق	٨-١١	٥
ثالثاً –	المقدمة والأهداف	١٢-١٤	٦
رابعاً –	التعاريف	١٥-٢٤	٧
خامساً –	الوضع الحالي	٢٥-٤٩	١٠
	ألف- الإطار القانوني الدولي	٢٥-٢٧	١٠
	باء – المعونة الإنسانية الدولية: الإطار والآليات القانونية	٢٨-٢٩	١٠
	جيم- المنظمات غير الحكومية الدولية المعنية بالمعونة والمساعدة الإنسانية	٣٠	١٢
	دال – أفريقيا: المؤسسات والآليات الإقليمية المعنية بالمعونة والمساعدة الإنسانية	٣١-٣٥	١٣
	هاء – منطقة آسيا والمحيط الهادئ: المؤسسات والآليات الإقليمية المعنية بالمعونة والمساعدة الإنسانية	٣٦-٣٧	١٥
	واو – أوروبا: المؤسسات والآليات الإقليمية المعنية بالمعونة والمساعدة الإنسانية	٣٨	١٥
	زاي- أمريكا اللاتينية: المؤسسات والآليات الإقليمية المعنية بالمعونة والمساعدة الإنسانية	٣٩	١٦
	حاء- المعونة الإنسانية الوطنية: الأطر والآليات القانونية	٤٠-٤٦	١٧
	طاء – توصيات الاستعراض الدوري الشامل المتعلقة بالعمل الإنساني	٤٧-٤٩	١٩
سادساً –	جوانب حقوق الإنسان في العمل الإنساني: الممارسات الجيدة والتحديات	٥٠-٩٤	٢٠
	ألف- الفئات الضعيفة	٥٠-٥٧	٢٠
	باء – الدروس المستفادة	٥٨-٨٧	٢٢
	جيم- التحديات	٨٨-٩٤	٢٦
سابعاً –	الاستنتاج الرئيسي	٩٥	٢٧
ثامناً –	التوصيات	٩٦-٩٨	٢٨

أولاً- مقدمة

١- طلب مجلس حقوق الإنسان إلى اللجنة الاستشارية في قراره ١٦/٢٢ أن تعدّ تقريراً قائماً على البحث بشأن الممارسات الفضلى والتحديات الرئيسية في مجال تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها في حالات ما بعد الكوارث وما بعد النزاعات. وطلب المجلس أيضاً إلى اللجنة أن تلتمس آراء وإسهامات الدول الأعضاء، والمنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ووكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها ذات الصلة، مثل الأمانة المشتركة بين الوكالات للاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، والإجراءات الخاصة ذات الصلة المعنية بحقوق الإنسان، فضلاً عن الوكالات والمنظمات التي تعمل في حالات ما بعد الكوارث وما بعد النزاعات، وممثّلي المجتمع المدني، من أجل إعداد التقرير القائم على البحث المشار إليه أعلاه.

٢- وطُلب إلى اللجنة أن تأخذ في الحسبان لدى إعداد التقرير الأعمال التي اضطلعت بها بشأن هذه القضية هيئات الأمم المتحدة وآلياتها المختصة، كل في إطار ولايته. وطُلب إليها أن تقدم إلى المجلس تقريراً مرحلياً في دورته السادسة والعشرين المعقودة في حزيران/يونيه ٢٠١٤، وتقريراً نهائياً في دورته الثامنة والعشرين التي ستُعقد في آذار/مارس ٢٠١٥.

٣- وأنشأت اللجنة في دورتها الحادية عشرة المعقودة في آب/أغسطس ٢٠١٣ فريق صياغة مكلّفاً بإعداد التقرير، وعيّنت الخبراء التالية أسماؤهم أعضاءً فيه: إيميرو تامرات إغيزو وكاتارينا بابيل ولطيف حُسينوف وأنانتونيا رييس برادو (رئيسة) وسيسيليا راشيل ف. كيسومبينغ (مقررة)، فضلاً عن تشونغ تشينسونغ وفلاديمير كارتاشكين، اللذين انتهت مدة عضويتهما في ٣٠ أيلول/سبتمبر ٢٠١٣. وفيما بعد، التحق كاورو أوباتا وأحمر بلال صوفي بفريق الصياغة أيضاً. وقررت اللجنة في دورتها الثانية عشرة المعقودة في شباط/فبراير ٢٠١٤ أن تعيّن السيدة رييس برادو مقررة لفريق الصياغة والسيد حُسينوف رئيساً له. وفي الدورة نفسها، أوصت اللجنة مجلس حقوق الإنسان أن يمدد الجدول الزمني المتوخى لكي يتسنى إنجاز عمل أكثر استنارة عن طريق إعادة تعميم الاستبيانات لالتماس آراء مختلف أصحاب المصلحة وإسهاماتهم، وأن يُطلب إلى اللجنة الاستشارية أن تقدم تقريراً مرحلياً إلى مجلس حقوق الإنسان في دورته السابعة والعشرين. ووافق المجلس في مقرره A/HRC/26/40 على طلب اللجنة منحها وقتاً إضافياً. وعليه، أعدّت مقررة فريق الصياغة مشروع تقرير نظر فيه فريق الصياغة ووافق عليه في الفترة الفاصلة بين دورتَي اللجنة الثانية عشرة والثالثة عشرة[(١)].

(١) يعرب أعضاء فريق الصياغة عن امتنانهم إلى فيرونيكا ساغاستومه لما قدمته من إسهامات مهمة أثناء صياغة هذا التقرير.

٤- وتماشياً مع طلب المجلس إلى اللجنة في قراره ١٦/٢٢ أن تلتمس آراء مختلف أصحاب المصلحة وإسهاماتهم، أعدّت اللجنة استبيانات ووزعتها في أيلول/سبتمبر ٢٠١٣ على جميع الدول الأعضاء وممثلي المجتمع المدني وأصحاب المصلحة الآخرين، تطلب فيها معلومات عن التجارب والممارسات الفضلى والتحديات الرئيسية في مجال تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها في حالات ما بعد الكوارث وما بعد التراعات. وحتى ٢٨ كانون الثاني/يناير ٢٠١٤، ورد ما مجموعه ٣٦ رداً على الاستبيانات، منها عشرون رداً تتحدث عن بلدان تعرضت لحالات ما بعد الكوارث، وردّ من بلد تعرض لتراع، وثمانية ردود من بلدان تعرضت للأمرين، وسبعة ردود لم تحدد نوع الحالة. ويعرض الفرع "خامساً" أدناه موجزاً للقضايا الرئيسية التي حُددت في الردود.

٥- وفي شباط/فبراير ٢٠١٤، قررت اللجنة التماس آراء وكالات الأمم المتحدة حسب ما تقتضيه الفقرة ٢ من قرار المجلس ١٦/٢٢. وحتى تموز/يوليه ٢٠١٤، لم تكن قد وردت من وكالات الأمم المتحدة أي ردود.

٦- وإلى الآن، حُددت القضايا الرئيسية التالية:

(أ) ضرورة أن يراعي العمل الإنساني العلاقات القانونية والاجتماعية والسياسية والأخلاقية والثقافية. وأهمية أن يشدد الإطار القانوني على أن الدولة حاملة واجبات وأن الأفراد والمجتمعات أصحاب حقوق؛

(ب) إمكانية ربط إجراءات الإنقاذ والإغاثة والتأهيل بجهود مناصرة حقوق الإنسان. لكن ذلك لا يحدث تلقائياً في الواقع العملي. لذلك، من الضروري في مثل هذا العمل الإنساني اعتماد نهج قائم على حقوق الإنسان يشمل المبادئ التالية:

'١' الربط المباشر والمدروس بحقوق الإنسان؛

'٢' الشفافية؛

'٣' مشاركة المتضررين والمستفيدين والتشاور معهم؛

'٤' عدم التمييز؛

'٥' إيلاء اهتمام خاص لاحتياجات الجماعات الفرعية الضعيفة والمهمشة ضمن المجموعة الأكبر من المستفيدين؛

'٦' المساءلة.

٧- وعلاوة على ذلك، يجب مراعاة منظور حقوق الإنسان قبل حدوث الكوارث، وعلى الحكومات أن تعي أنها تتحمل مسؤوليات شتى فيما يتعلق بحماية مواطنيها. ولا يقل عن ذلك أهمية أن يدرك المتضررون أن لديهم حقوقاً.

ثانياً- النطاق

٨- يوحي عنوان قرار المجلس ١٦/٢٢، الذي يشمل ولاية اللجنة الاستشارية، بأن حالات ما بعد الكوارث شبيهة نوعاً ما بحالات ما بعد النزاعات. ووجه الشبه بين الاثنين هو أن كليهما يتعلق بأزمات إنسانية تتطلب عملاً إنسانياً. وعلاوة على ذلك، تتطلب الأزمة الإنسانية استجابة إنسانية يجب أن تستند إلى نهج قائم على حقوق الإنسان. وعليه، يقتصر هذا التقرير على بحث الجوانب المتعلقة بحقوق الإنسان في العمل الإنساني أثناء حالات ما بعد الكوارث وما بعد النزاعات.

٩- وقد يكون للعبارة "ما بعد" معنى أوسع من اللازم، الأمر الذي يتطلب تقييد هذا المعنى زمنياً. ولأغراض هذا التقرير، تبدأ حالة ما بعد الكارثة أو ما بعد النزاع فوراً بعد حدوث كارثة أو نزاع، وتنتهي بعودة الحياة اليومية الأساسية للسكان المتضررين إلى طبيعتها. ويتحتم التأمل في معنى عودة الحياة اليومية إلى طبيعتها، وتحديداً لأن الكوارث والنزاعات تؤثر أكثر ما تؤثر في الضعفاء. ويتسم ذلك الضعف بأوضاع معيشية متردية قبل الكارثة أو النزاع. ولذلك، تؤدي الكارثة أو النزاع إلى تفاقم الأوضاع المعيشية الهشة أصلاً لأولئك الأشخاص. وبالإضافة إلى ذلك، لا بد من عقد مناقشات بشأن تحسين الأوضاع المعيشية. وينبغي إيلاء اهتمام خاص بالمرحلة المبكرة من حالات ما بعد الكوارث وما بعد النزاعات، دون استثناء مسائل العدالة الانتقائية، وذلك لأن الأنشطة الإنسانية يجري إعدادها أساساً في تلك المرحلة. كما يجب اعتماد نهج قائم على حقوق الإنسان في مرحلتَي التأهيل والإعمار وفي عمليات إعادة التوطين. ويجب أيضاً النظر في حالات الأزمات المطولة[٢].

١٠- ولكن التقييد الزمني المذكور أعلاه لنطاق هذا التقرير لا يمنع النظر في عودة الحياة الطبيعية، وهذا أمر ينبغي للجنة الاستشارية لمجلس حقوق الإنسان ألاّ تؤجل مناقشته، وذلك من أجل صياغة مبادئ حقوق الإنسان التي يتعين أن تحكم بصورة منهجية الأنشطة الإنسانية. وبالإضافة إلى ذلك، تعرضت بعض المجتمعات لكوارث طبيعية ونزاعات، وليس هذا فحسب، بل ألّمت بها أيضاً كوارث من صنع الإنسان. ويجب أن تكون تلك المجتمعات متأهبة لمواجهة الكوارث التي يصنعها الإنسان، ويجب وضع مبادئ لحقوق الإنسان من أجل التصدي للأزمات الإنسانية في أي مكان من العالم. فلا يمكن للمجتمعات المتضررة والمتزعزعة بشدة أن تقدم استجابة تولي حقوق الإنسان العناية الواجبة. وعليه، فإن الهدف الرئيسي لهذا التقرير، حسب التكليف، هو ضمان إدماج منظور حقوق الإنسان في الأنشطة الإنسانية منذ مرحلة التخطيط.

---

(٢) تتسم حالات الأزمات المطولة بتكرار الكوارث الطبيعية و/أو النزاعات، وطول أمد أزمات الغذاء، وتعطل سبل العيش، وضعف القدرة المؤسسية على الاستجابة للأزمات. وعليه، يجب وضع البلدان التي تمر بأزمات مطولة في فئة خاصة لها متطلبات محددة فيما يتعلق بتدخلات المجتمع الإنمائي. انظر www.fao.org/docrep/013/i1683e/i1683e03.pdf.

١١- والأنشطة الإنسانية بطبيعتها أنشطة تهدف إلى تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها. ويسلط هذا التقرير الضوء على ممارسات كثيرة تعكس التنفيذ الناجح للأنشطة الإنسانية في ذلك الصدد. ولكن التجربة تدل على أن الأنشطة الإنسانية، مثل إنقاذ المتضررين وتأهيلهم ومساعدتهم، قد تشوبها عيوب من وجهة نظر حقوق الإنسان، تبلغ أحياناً حداً خطيراً. وعليه، يسلط التقرير الضوء أيضاً على التحديات الرئيسية الماثلة أمام تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها في حالات ما بعد الكوارث وما بعد النزاعات.

ثالثاً- المقدمة والأهداف

١٢- الغاية من هذه الدراسة هي إدماج منظور حقوق الإنسان في التخطيط للأنشطة الإنسانية عن طريق تحديد الممارسات الفضلى والتحديات الرئيسية في مجال تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها في حالات ما بعد الكوارث وما بعد النزاعات، مع التسليم بأن الأنشطة الإنسانية بطبيعتها أنشطة تهدف إلى تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها.

١٣- ويشمل نطاق الدراسة الأزمات الإنسانية والأنشطة الإنسانية في حالات ما بعد الكوارث وما بعد النزاعات وفق نهج قائم على الحقوق.

١٤- من هم المتضررون؟ المتضررون بصورة مباشرة وغير مباشرة[٣] هم جميع المتضررين من أزمة أو كارثة ويحتاجون إلى مساعدة إنسانية عاجلة[٤]. وفي الحالات المطولة، يحتاج الناس، فيما يبدو، إلى مساعدة إنسانية متواصلة، ذات طابع ونطاق لا يشبهان بالضرورة طابع المساعدة ونطاقها أثناء مرحلة الطوارئ. وعموماً، الجميع عرضة للخطر في حالات ما بعد الكوارث وما بعد الأزمات، لكن التأثير أسوأ على الفئات الضعيفة: النساء والمسنون والأطفال والشعوب الأصلية والأقليات وعديمو الجنسية والمشردون واللاجئون وذوو الإعاقة. وعليه، يجب وضع خطط تأخذ في الحسبان الاحتياجات الخاصة عند الاستجابة لحالات الطوارئ التي تؤثر في هذه الفئات.

(٣) ثمة تصنيف آخر مستخدم لتحديد الشخص المتضرر، وهو "الناجي من حالة طوارئ". ويشمل هذا التصنيف المصابين إصابات حرجة تتطلب استشفاءً طويل الأمد، والمصابين القادرين على الحركة الذين يمكنهم معالجة أنفسهم عن طريق الأدوية واللوازم البسيطة في بيوتهم، والأشخاص غير المتضررين جسدياً لكن المصابين بصدمات نفسية نتيجة حالة الطوارئ، بمن فيهم المعنيون مباشرة، فضلاً عن الشهود والمسعفين المحليين. Humanitarian Assistance in Emergencies: Non-statutory guidance on establishing Humanitarian Assistance Centres. انظر
.www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61221/hac_guidance.pdf

(٤) انظر www.who.int/hac/about/definitions/en/.

رابعاً- التعاريف

١٥- أظهرت التجربة أن للنزاعات والكوارث الطبيعية آثاراً متعددة الأبعاد على حقوق الإنسان. فهي تؤثر في الحق في الحياة والصحة والأمن. فعندما يحل الخراب بالمحاصيل والمبنى التحتية، تقع آثار طويلة الأجل على سبل المعيشة، وتتأثر القدرة على الحصول على الغذاء والمياه والتعليم والرعاية الصحية، وغير ذلك من الخدمات الأساسية، وحتى القدرة على الوصول إلى العدالة.

١٦- والكوارث الطبيعية[٥] أحداث تنتج عن مخاطر طبيعية تؤثر تأثيراً كبيراً في مجتمع منطقة ما و/أو في اقتصادها و/أو بنيتها التحتية. وقد تكون الحادثة الطبيعية فيضاناً أو زلزالاً أو عاصفة أو إعصاراً أو ثوراناً بركانياً يؤدي إلى أضرار هائلة أو خسائر كبيرة في الأرواح[٦]. وتترتب على الكوارث الطبيعية تحديات ومشاكل ذات طابع إنساني وفقاً لمدى ضعف السكان والقدرة المحلية على الاستجابة.

١٧- وأما الأزمة الإنسانية فهي حادثة أو سلسلة من الأحداث التي تشكّل تهديداً حرجاً لصحة مجتمع محلي أو جماعة كبيرة أخرى من الناس و/أو سلامتها و/أو أمنها و/أو رفاهها، وتمتد في العادة على رقعة واسعة. والنزاعات المسلحة والأوبئة والمجاعات والكوارث الطبيعية وغيرها من حالات الطوارئ الكبرى قد تنطوي جميعها على أزمات إنسانية تتجاوز ولاية أو قدرة وكالة بعينها، أو قد تؤدي إلى مثل هذه الأزمات.

١٨- وعليه، يمكن تصنيف الأزمات الإنسانية ضمن العناوين التالية:

(أ) كوارث طبيعية (الزلازل والفيضانات والعواصف وثوران البراكين)؛

---

(٥) تعمّد تقرير الأمين العام عن الانتقال من الإغاثة إلى التنمية لعام ٢٠٠٥ (A/60/89) عدم استخدام عبارة "الكوارث الطبيعية" حيث إنها تعطي الافتراض الخاطئ بأن الكوارث التي تحدث نتيجة للمخاطر الطبيعية هي كوارث "طبيعية" بالكامل، وبالتالي لا مفر منها وتقع خارج نطاق السيطرة البشرية. بل إن من المسلم به على نطاق واسع أن هذه الكوارث هي نتيجة للطريقة التي يتصرف بها الأفراد والمجتمعات حيال التهديدات الناشئة عن المخاطر الطبيعية. وتتفاوت التهديدات الملازمة للمخاطر من حيث طبيعتها وحجمها. وتتشكل الأخطار واحتمالات وقوع الكوارث المرتبطة بالمخاطر الطبيعية إلى حد بعيد بفعل مستويات قابلية التعرض السائدة والتدابير المُتخذة لمنع الكوارث والتخفيف من حدتها والتأهب لها. وهكذا، فإن ما يحدد الكوارث، إلى حد كبير، هو الإجراءات البشرية، أو الافتقار إلى هذه الإجراءات. وعلى ذلك، ينبغي استخدام عبارة "الكوارث المرتبطة بالمخاطر الطبيعية" تماشياً مع إطار عمل هيوغو الذي اعتمده المؤتمر العالمي للحد من الكوارث المعقود في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥ في كوبي باليابان. وتشمل المخاطر الطبيعية ظواهر مثل الزلازل، والنشاط البركاني، والانهيالات الأرضية، والأمواج المدية، والأعاصير المدارية وغير ذلك من العواصف الشديدة، والزوابع والرياح العاتية، وفيضانات الأنهر والفيضانات الساحلية، وحرائق الغابات والاغبرار المرتبط بها، والجفاف، والعواصف الرملية/الترابية، وتفشي الأمراض. انظر www.who.int/hac/about/definitions/en/.

(٦) مسرد ReliefWeb للمصطلحات الإنسانية. متاح على العنوان التالي: http://reliefweb.int/report/world/reliefweb-glossary-humanitarian-terms.

(ب) كوارث من صنع الإنسان (النزاعات، وتحطم الطائرات والقطارات، والحرائق والحوادث الصناعية)؛

(ج) طوارئ معقدة، وهذه تحدث عندما تمنع الآثار المترتبة على سلسلة من الأحداث أو العوامل مجتمعاً ما من أن يؤمن احتياجاته الأساسية مثل المياه أو الغذاء أو المأوى أو الأمن أو الرعاية الصحية. ويمكن أن تؤثر حالات الطوارئ هذه في ملايين البشر في عدد كبير من البلدان.

١٩- وتتسم الطوارئ المعقدة في العادة بما يلي:

(أ) استشراء العنف وفقدان الأرواح؛

(ب) تشرد السكان؛

(ج) وقوع أضرار بالغة بالمجتمعات والاقتصادات؛

(د) الحاجة إلى مساعدات إنسانية متعددة الأوجه وواسعة النطاق؛

(هـ) إعاقة المساعدة الإنسانية أو منعها نتيجة قيود سياسية وعسكرية، ولا سيما في حالات ما بعد النزاعات؛

(و) تعرض عاملي الإغاثة الإنسانية في بعض المناطق لأخطار أمنية شديدة[٧].

٢٠- والعمل الإنساني هو أنشطة المساعدة والحماية والمناصرة المضطلع بها بشكل محايد استجابة للاحتياجات البشرية الناشئة عن الطوارئ السياسية المعقدة والمخاطر الطبيعية[٨]. والمساعدة الإنسانية هي معونة تقدَّم إلى السكان المنكوبين بطريقة تمتثل للمبادئ الإنسانية الأساسية المتمثلة في الحس الإنساني والنزاهة والحياد. ويمكن تصنيف المساعدة في ثلاث فئات بناءً على درجة الاتصال بالسكان المنكوبين: المساعدة المباشرة وهي توزيع السلع والخدمات وجهاً لوجه، والمساعدة غير المباشرة وهي مساعدة يقل فيها الاتصال بالسكان درجة واحدة على الأقل وتشمل أنشطة مثل نقل سلع الإغاثة أو عاملي الإغاثة، والدعم في مجال البنية التحتية الذي يشمل تقديم خدمات عامة تيسر الإغاثة، مثل إصلاح الطرق وإدارة المجال الجوي وتوليد الطاقة، ولكن هذه الخدمات لا تكون بالضرورة مرئية أو موجهة حصراً لفائدة السكان المنكوبين[٩].

---

(٧) انظر http://humanitariancoalition.ca/info-portal/factsheets/what-is-a-humanitarian-crisis.

(٨) مسرد ReliefWeb للمصطلحات الإنسانية. متاح على العنوان التالي:
http://reliefweb.int/report/world/reliefweb-glossary-humanitarian-terms.

(٩) انظر www.who.int/hac/about/definitions/en/.

٢١- والتشرد الداخلي هو حركة الناس غير الطوعية داخل بلدهم بعد إجبارهم على الفرار من ديارهم أو أماكن إقامتهم المعتادة أو مغادرتها، أو اضطرارهم إلى ذلك. وقد تعود هذه الحركة إلى أسباب شتى منها الكوارث الطبيعية أو التي من صنع الإنسان، أو النزاعات المسلحة، أو حالات العنف العام(١٠).

٢٢- والكوارث التكنولوجية أو التي من صنع الإنسان هي مخاطر تكنولوجية أو من صنع الإنسان، مثل الطوارئ المعقدة أو النزاعات، والمجاعات، والسكان المشردين، والحوادث الصناعية، وحوادث النقل(١١)، التي يتسبب بها بشر أو تحدث في تجمعات بشرية أو بالقرب منها. ويمكن أن تشمل التدهور البيئي والتلوث والحوادث المتصلة بهما.

٢٣- وحسب مفوّضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، عندما تنشأ انتهاكات حقوق الإنسان عن حالات النزاع(١٢)، يكون تسلسل الأحداث على النحو التالي:

(أ) انتهاكات لحقوق الإنسان تمثّل أسباباً للنزاع،

(ب) أزمات إنسانية،

(ج) حدوث انتهاكات جديدة نتيجة النزاع والأزمات الإنسانية،

(د) تفاقُم قضايا موجودة أصلاً في مجال حقوق الإنسان،

(هـ) تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها من أهداف اتفاقات السلام.

٢٤- وحسب المفوضية، عندما تنتج انتهاكات حقوق الإنسان عن كوارث طبيعية، يكون تسلسل الأحداث على النحو التالي:

(أ) كارثة طبيعية؛

(ب) أزمة إنسانية؛

(ج) تفاقُم قضايا موجودة أصلاً في مجال حقوق الإنسان وحدوث انتهاكات جديدة لحقوق الإنسان نتيجة الكارثة؛

(د) حقوق الإنسان أساس يُسترشد به في عملية التخطيط وتقديم الاستجابة الإنسانية؛

(هـ) إدماج حقوق الإنسان في خطط التأهب للطوارئ.

---

(١٠) انظر www.unhcr.org/4c2355229.pdf.

(١١) انظر www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/about-disasters/definition-of-hazard/.

(١٢) انظر http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR_in_armed_conflict_ar.pdf.

خامساً- الوضع الحالي

ألف- الإطار القانوني الدولي

٢٥- يوجد إطار قانوني دولي لحقوق الإنسان يتألف من إعلانات ومعاهدات محددة ويهدف إلى حماية المتضررين من الكوارث الطبيعية والنزاعات. وبما أن الحماية لا تقتصر على ضمان البقاء على الحياة في حالات الطوارئ، فإن جميع الضمانات المتعلقة بالحقوق المدنية والسياسية، فضلاً عن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تساهم في تأمين كرامة المتضررين. ولما كانت انتهاكات حقوق الإنسان تزيد في سياقات ما بعد الكوارث وما بعد النزاعات، فإن جميع الأنشطة الإنسانية تستند إلى الإطار القانوني العالمي الرئيسي، ألا وهو الشرعة الدولية لحقوق الإنسان، التي تتألف من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والبروتوكولين الاختياريين الملحقين به.

٢٦- والقانون الدولي الإنساني هو مجموعة من القواعد الرامية إلى الحد من آثار النزاعات المسلحة لدوافع إنسانية. وهو يحمي الأشخاص الذين لا يشاركون في القتال، ويقيّد حق اختيار الوسائل والأساليب المستعملة في الحرب[١٣]. والأمثلة الرئيسية على هذا القانون هي اتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩ واتفاقيتا لاهاي لعام ١٨٩٩ وعام ١٩٠٧.

٢٧- ويجب منح مبادئ حقوق الإنسان الأولوية أثناء تقديم المساعدة الإنسانية. وتشمل المبادئ ما يلي: العالمية (يتمتع الجميع، بلا استثناء، بحقوق الإنسان)؛ وعدم القابلية للتجزئة (حقوق الإنسان غير قابلة للتجزئة ومترابطة)؛ والمشاركة والتشاور (يحق للناس المشاركة في القرارات الخاصة بحماية حقوقهم، ويجب أن تؤخذ آراؤهم في الحسبان)؛ وعدم التمييز (تُكفل حقوق الإنسان دون تمييز من أي نوع، بما في ذلك السياسات والممارسات التي قد تؤدي إلى آثار تمييزية)؛ والمساءلة (ينبغي وضع آليات للمساءلة من أجل إعمال الحقوق)؛ والشفافية (يجب أن تكون الحكومات والشركاء في العمل الإنساني، وطنيون أو دوليون، منفتحين في التعامل مع جميع المعلومات وعمليات صنع القرار المتعلقة بالحقوق).

باء- المعونة الإنسانية الدولية: الإطار والآليات القانونية

٢٨- أولِي اهتمام خاص للمعونة والمساعدة الإنسانية المقدمتين استجابة لحالات الطوارئ الناشئة عن النزاعات والكوارث حول العالم. وقد أدى هذا الاهتمام إلى وضع العديد من الآليات والمبادرات المتخصصة، منها ما يلي:

(١٣) انظر http://www.icrc.org/ara/war-and-law/index.jsp.

(أ) السياسات والاتفاقات والمبادئ التوجيهية والوثائق الإنسانية وأدوات المساعدة الإنسانية الصادرة عن اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات المعنية بإعادة التعمير والتأهيل لفترة ما بعد الحرب والكوارث[١٤]، مثل الميثاق الإنساني والمعايير الدنيا في مجال الاستجابة الإنسانية، والضوابط الإرشادية للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات للصحة العقلية والدعم النفسي – الاجتماعي في حالات الطوارئ، ودليل مراعاة المنظور الجنساني في العمل الإنساني، والمبادئ التوجيهية العملية المتعلقة بمسائل حقوق الإنسان في حالات الكوارث الطبيعية، وضوابط التدخل في العنف المبني على الجنس في الأوضاع الإنسانية؛

(ب) مشروع "اسفير"، وهو مبادرة طوعية تلتئم فيها مجموعة واسعة من الوكالات الإنسانية للعمل من أجل هدف مشترك يتمثل في تحسين جودة المساعدة الإنسانية ومساءلة الجهات الفاعلة في العمل الإنساني أمام ممثليها والجهات المانحة والسكان المتضررين. وقد أنشئ مشروع "اسفير" عام ١٩٩٧، وهو ليس منظمة قائمة على العضوية. ويديره مجلس إدارة مكون من ممثلين عن شبكات عالمية من المنظمات الإنسانية، وهو جماعة نابضة بالحيوية من العاملين في مجال الاستجابة الإنسانية[١٥]؛

(ج) المعايير والتدريب ومدونة قواعد السلوك وشهادات الاعتماد التابعة لشراكة المساءلة الإنسانية التي أنشئت عام ٢٠٠٣[١٦]؛

(د) إطار عمل هيوغو ٢٠٠٥-٢٠١٥: بناء قدرة الأمم والمجتمعات على مواجهة الكوارث[١٧]؛

(هـ) المنهاج الإنساني العالمي، وهو آلية أنشئت عام ٢٠٠٦ من أجل تعزيز التنسيق بين الأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية غير التابعة للأمم المتحدة؛

(و) الإرشادات الصادرة عام ٢٠٠٧ للتسهيل المحلي للمساعدات الدولية للإغاثة في حالات الطوارئ والمساعدات الأولية للإنعاش وتنظيمها، ومدونة قواعد السلوك من أجل الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر والمنظمات غير الحكومية أثناء الإغاثة في حالات الكوارث (٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧)؛

(ز) الدليل الصادر عام ٢٠٠٩ عن المنظمة الدولية لقانون التنمية بعنوان *القوانين والمعايير الدولية المطبقة في حالة الكوارث الطبيعية*؛

(ح) *المعايير الدنيا المشتركة بين الوكالات لتعميم منظور الحماية* الصادرة عن المنظمة الدولية للرؤية العالمية عام ٢٠١٢[١٨]؛

---

(١٤) أنشئت اللجنة في حزيران/يونيه ١٩٩٢ عملاً بقرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ المتعلق بتعزيز المساعدة الإنسانية.

(١٥) انظر www.sphereproject.org/.

(١٦) انظر www.hapinternational.org/.

(١٧) متاح على العنوان التالي: http://www.unisdr.org/files/1037_finalreportwcdrarabic1.pdf.

(١٨) متاح على العنوان التالي: www.humanitarianresponse.info/topics/procap/document/world-vision-minimum-inter-agency-standards-protection-mainstreaming-march.

(ط) الاتفاقية المتعلقة بالمساعدة الغذائية التي دخلت حيز النفاذ في ١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٣؛

(ي) آلية وارسو الدولية المعنية بالخسائر والأضرار المرتبطة بتأثيرات تغير المناخ، التي اعتمدها مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ في دورته التاسعة عشرة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣. وقد أنشئت الآلية وفقاً لإطار كانكون للتكيف وذلك للتصدي للخسائر والأضرار المرتبطة بتأثيرات تغير المناخ، بما في ذلك الظواهر المناخية القصوى والظواهر البطيئة الحدوث في البلدان النامية المعرضة بصفة خاصة للآثار الضارة المترتبة على تغير المناخ[١٩].

٢٩- وفيما يتعلق بالقانون الدولي الإنساني، أنشئت اللجنة الدولية للصليب الأحمر عام ١٨٦٣، وهي العضو المؤسس للاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، وتعمل في جميع أنحاء العالم لتقديم المساعدة الإنسانية للمتضررين من التراعات والاضطرابات الداخلية وغير ذلك من حالات العنف الداخلي، ولتعزيز القوانين التي تحمي ضحايا الحرب. واللجنة منظمة مستقلة ومحايدة تستمد ولايتها بشكل أساسي من اتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩[٢٠].

جيم- المنظمات غير الحكومية الدولية المعنية بالمعونة والمساعدة الإنسانية

٣٠- تملك الكثير من المنظمات غير الحكومية خبرة في تقديم المعونة والمساعدة الإنسانية في جميع أنحاء العالم. ومن التحالفات والمنتديات الدولية الرئيسية المؤلفة من منظمات غير حكومية تعمل في مجال تنسيق المعونة الإنسانية في جميع أنحاء العالم ما يلي:

(أ) المجلس الدولي للمؤسسات الخيرية، وهو شبكة دولية من المنظمات غير الحكومية رسالتها أن تجعل العمل الإنساني أكثر تحلياً بالمبادئ وأكثر فعالية عن طريق العمل بصورة جماعية ومستقلة من أجل التأثير في السياسات والممارسات[٢١]؛

(ب) تحالف ACT (العمل الكنسي المشترك)، وهو تحالف يضم أكثر من ١٤٠ كنيسة ومنظمة تابعة تعمل معاً في أكثر من ١٤٠ بلداً، وفقاً لأسمى القوانين والمعايير الدولية، من أجل إحداث تغيير إيجابي ومستدام في حياة الفقراء والمهمشين بغض النظر عن الدين أو الانتماء السياسي أو نوع الجنس أو الميل الجنسي أو العرق أو الجنسية[٢٢]؛

(١٩) متاح على العنوان التالي: http://unfccc.int/resource/docs/2013/cop19/ara/l15a.pdf.

(٢٠) انظر http://www.icrc.org/ara/who-we-are/index.jsp.

(٢١) انظر https://icvanetwork.org/mandate.html.

(٢٢) انظر www.actalliance.org/about.

(ج) تحالف InterAction، ويضم في عضويته أكثر من ١٨٠ منظمة تعمل في جميع البلدان النامية. المنظمات الأعضاء دينية وعلمانية، كبيرة وصغيرة، وتركز في عملها على أفقر سكان العالم وأشدهم ضعفاً. InterAction هو أضخم تحالف من المنظمات الخيرية الخاصة في الولايات المتحدة، ويضم أيضاً شركاء يُعرّفون بأنهم أعضاء مشاركون[٢٣].

دال- أفريقيا: المؤسسات والآليات الإقليمية المعنية بالمعونة والمساعدة الإنسانية

٣١- أنشئت منظمة العمل الإنساني الأفريقي في عام ١٩٩٤، وقدمت منذ ذلك الحين مساعدات إنسانية أنقذت حياة لاجئين ومشردين داخلياً ومجتمعات محلية في عموم أفريقيا[٢٤].

٣٢- ويضع برنامج العمل من أجل تنفيذ الاستراتيجية الإقليمية الأفريقية للحد من أخطار الكوارث (٢٠٠٦-٢٠١٥)[٢٥] إجراءات تقوم على تنفيذها آليات تشغيلية في مستويات ثلاثة: إقليمي ودون إقليمي ووطني، على النحو المبيّن أدناه.

١- التنفيذ والتنسيق على المستوى الإقليمي

٣٣- تتولى الجهات التالية التنفيذ والتنسيق على المستوى الإقليمي:

(أ) مفوضية الاتحاد الأفريقي التي تيسر وتنسق تنفيذ الاستراتيجية الإقليمية الأفريقية للحد من أخطار الكوارث وبرنامج العمل للحد من أخطار الكوارث، وإطار عمل هيوغو ٢٠٠٥-٢٠١٥: بناء قدرة الأمم والمجتمعات على مواجهة الكوارث؛

(ب) منتدى أفريقيا الإقليمي المعني بالحد من أخطار الكوارث الذي تيسره استراتيجية الأمم المتحدة الدولية للحد من الكوارث، ويمثّل الآلية الإقليمية الأساسية لدعم تنفيذ استراتيجيات وبرامج الحد من أخطار الكوارث على المستوى الإقليمي ودون الإقليمي والوطني عن طريق رصد تقدمها وتيسير التنسيق وتبادل المعلومات بين الحكومات والمنظمات دون الإقليمية ووكالات الأمم المتحدة؛

(ج) اجتماعات رفيعة المستوى دورية، مثل الاجتماع الوزاري الأفريقي المعني بالحد من أخطار الكوارث والاجتماع الوزاري الأفريقي المعني بالبيئة، تضمن توافق الآراء إقليمياً على قضايا رئيسية متعلقة بالحد من أخطار الكوارث؛

(د) الفريق العامل الأفريقي المعني بالحد من أخطار الكوارث، الذي ستعيد مفوضية الاتحاد الأفريقي تشكيله ليضطلع بجهود التنسيق وتقديم الدعم التقني للدول الأعضاء؛

---

(٢٣) انظر www.interaction.org/.

(٢٤) انظر www.africahumanitarian.org/index.php?option=com_content&view=article&id=135&Itemid=352.

(٢٥) متاح على العنوان التالي:
www.unisdr.org/files/13655_POAinEnglishadoptedinNairobi16April%5B1%5D.pdf.

(هـ) التخطيط والبرمجة المشتركتان لأنشطة تنفيذ برنامج العمل المعتمد، وتنفّذ الأنشطة الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي، والمجموعات الاقتصادية الإقليمية، وهيئة التخطيط والتنسيق التابعة للشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا، ووكالات الأمم المتحدة، والشركاء الإنمائيون، ومنظمات المجتمع المدني، وغير ذلك من المؤسسات ذات الصلة.

٢- التنفيذ والتنسيق على المستوى دون الإقليمي

٣٤- يُضطلع بالتنفيذ والتنسيق على المستوى دون الإقليمي على النحو التالي:

(أ) تركز المجموعات الاقتصادية الإقليمية على تقديم التوجيه الاستراتيجي للدول الأعضاء فيها، وتيسر تنفيذ الاستراتيجيات والبرامج دون الإقليمية في مناطقها دون الإقليمية تماشياً مع الاستراتيجية الإقليمية الأفريقية للحد من أخطار الكوارث وبرنامج العمل، وإطار عمل هيوغو، كما تيسر التنسيق، ولا سيما المبادرات المشتركة بين الدول؛

(ب) تعزز المجموعات الاقتصادية الإقليمية أيضاً تنفيذ الاستراتيجيات والبرامج المذكورة أعلاه عن طريق إنشاء منتديات ومراكز تنسيق دون إقليمية للحد من أخطار الكوارث، ووضع برامج لجمع التمويل لدعم الجهود الوطنية ودون الإقليمية؛

(ج) تيسر المجموعات الاقتصادية الإقليمية إدماج الحد من أخطار الكوارث في مبادرات التنمية المستدامة، بدعم من مفوضية الاتحاد الأفريقي، وهيئة التخطيط والتنسيق التابعة للشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا، ومنظومة الاستراتيجية الدولية للحد من أخطار الكوارث، والوكالات المتخصصة، والمجتمع المدني.

٣- التنفيذ والتنسيق على المستوى الوطني

٣٥- يُضطلع بالتنفيذ والتنسيق على المستوى الوطني على النحو التالي:

(أ) تتحمل الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي المسؤولية الأساسية عن تفعيل الاستراتيجية الإقليمية الأفريقية للحد من أخطار الكوارث وبرنامج العمل للحد من أخطار الكوارث، وإطار عمل هيوغو؛

(ب) تقدم المنتديات الوطنية لأصحاب المصلحة المتعددين أو اللجان الوطنية، بما في ذلك الوزارات التي تعمل في مجال الحد من أخطار الكوارث، مثل وزارات الداخلية والصحة والتعليم والتطوير الحضري والبيئة والمالية والتخطيط، ومنظمات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام، والقطاع الخاص، والمؤسسات العملية والتعليمية، إسهامات عن طريق المهارات والمعارف من أجل إدماج الحد من أخطار الكوارث والتكيف مع تغير المناخ في عمليات التخطيط والتنفيذ الإنمائية المتعددة القطاعات؛

(ج) تنفيذ البرامج أو الأنشطة المبنية على الاستراتيجية الإقليمية الأفريقية للحد من أخطار الكوارث وإطار عمل هيوغو عن طريق ربطها بوضوح بالعمليات الوطنية للتخطيط الإنمائي، وغير ذلك من أطر واستراتيجيات المساعدة الإنمائية، مثل إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية والأوراق الاستراتيجية للحد من الفقر، أو عن طريق تنفيذها ضمن إطار تلك العمليات.

هاء- منطقة آسيا والمحيط الهادئ: المؤسسات والآليات الإقليمية المعنية بالمعونة والمساعدة الإنسانية

٣٦- أنشئت الشبكة الآسيوية للحد من الكوارث والاستجابة لها عام ٢٠٠٣. وتضم الشبكة في عضويتها حالياً ٤٥ منظمة غير حكومية من آسيا تعمل معاً عن طريق قنوات متنوعة، بما فيها المواقع الإلكترونية وبرامج التدريب وزيارات التبادل والمشاريع الميدانية المشتركة. وتكمن رسالة الشبكة في تعزيز التنسيق وتبادل المعلومات والتعاون بين المنظمات غير الحكومية وأصحاب المصلحة الآخرين من أجل تعزيز فعالية وكفاءة الحد من الكوارث والاستجابة لها في منطقة آسيا والمحيط الهادئ[٢٦].

٣٧- وأنشئ المركز الآسيوي للتأهب للكوارث عام ١٩٨٦ منظمةً غير حكومية مستقلة. ويعمل المركز في عدد من البلدان في آسيا، إذ ينشر معلومات ونُظُماً لإدارة أخطار الكوارث من أجل الحد من الأخطار المحلية والوطنية والإقليمية في عموم منطقة آسيا والمحيط الهادئ. ويعمل المركز عن كثب مع الحكومات والمنظمات الحكومية وغير الحكومية والجهات المانحة والشركاء الإنمائيين على المستوى المحلي والوطني والإقليمي من أجل تحقيق أهدافه المتمثلة في الحد من أخطار الكوارث[٢٧].

واو- أوروبا: المؤسسات والآليات الإقليمية المعنية بالمعونة والمساعدة الإنسانية

٣٨- أنشئ مركز تنسيق الاستجابة لحالات الطوارئ في عام ٢٠١٣ تحت مظلة إدارة المعونة الإنسانية والحماية المدنية التابعة للمفوضية الأوروبية من أجل دعم تعزيز تنسيق وسرعة الاستجابة للكوارث داخل أوروبا وخارجها في آن واحد باستخدام موارد من ٣١ بلداً تشارك في آلية الاتحاد الأوروبي للحماية المدنية[٢٨].

---

(٢٦) انظر www.preventionweb.net/english/professional/contacts/v.php?id=1516.

(٢٧) انظر www.adpc.net/igo/.

(٢٨) انظر http://ec.europa.eu/echo/about/ERC_en.htm.

زاي- أمريكا اللاتينية: المؤسسات والآليات الإقليمية المعنية بالمعونة والمساعدة الإنسانية

٣٩- أنشئت هيئات حكومية دولية عديدة في أمريكا اللاتينية من أجل تعزيز الحد من أخطار الكوارث في إطار الإجراءات المتخذة لإعمال حقوق الإنسان وضمان النُّهُج الشاملة، ومنها على سبيل المثال:

(أ) شبكة البلدان الأمريكية للتخفيف من الكوارث التي أنشئت في إطار منظمة الدول الأمريكية لتلبية الحاجة إلى ما يلي:

'١' مساعدة الدول الأعضاء في منظمة الدول الأمريكية على تشاطر المعلومات والمعارف والتجارب وتبادلها في مجال إدارة الأخطار في مجال المخاطر الطبيعية؛

'٢' تعزيز أنشطة التخطيط وإدارة الكوارث في منظمة الدول الأمريكية من أجل زيادة فعالية الاستجابة للكوارث الطبيعية الأكثر تواتراً التي أصبحت تؤثر في نصف الكرة الأرضية الجنوبي؛

'٣' توفير آليات لتنسيق الجهود وتعزيز التعاون بين المنظمات على نطاق منظومة البلدان الأمريكية، والمنظمات الحكومية الإقليمية، والمنظمات الدولية، والجهات المانحة، والمؤسسات المالية، والوكالات الوطنية المسؤولة عن تنسيق إدارة الكوارث الطبيعية؛

'٤' دعم متابعة قرارات لجنة البلدان الأمريكية للحد من الكوارث الطبيعية وتنفيذها؛

'٥' تنسيق تنفيذ الخطة الاستراتيجية للبلدان الأمريكية لسياسة الحد من سرعة التأثر بالأخطار، وإدارة الأخطار والاستجابة للكوارث، ورصد تلك الخطة واستعراضها دورياً[٢٩]؛

(ب) الفريق العامل المعني بالأخطار وحالات الطوارئ والكوارث في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي الذي أنشئ في إطار جماعة دول أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي بناءً على قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦، ويعمل من بنما منذ عام ٢٠٠٣ من أجل توفير منتدى للتنسيق الإقليمي في مجال القضايا الإنسانية[٣٠]. وثمة أيضاً الوكالة الكاريبية لإدارة حالات الطوارئ المرتبطة بالكوارث[٣١]؛

---

(٢٩) انظر www.oas.org/dsd/Nat-Dis-Proj/Natdesproject/IADM.htm.

(٣٠) انظر www.redhum.org/asuntos_redlac.

(٣١) انظر www.cdema.org/.

(ج) الاجتماع المتعلق بآليات الاستجابة الطارئة للكوارث الطبيعية في إطار الأمانة العامة الإيبيرية - الأمريكية. والأمانة رابطة تتألف من دول حرة وذات سيادة ومتساوية قادرة على المساعدة في بناء مستقبل قائم على الديمقراطية والتنمية، مع المحافظة على التنوع الإثني والثقافي واللغوي. وتتألف الأمانة من ٢٢ بلداً ناطقاً بالإسبانية والبرتغالية في أمريكا اللاتينية وشبه الجزيرة الإيبيرية[٣٢]؛

(د) مركز تنسيق الوقاية من الكوارث الطبيعية في أمريكا الوسطى الذي يدير برنامجاً لدعم تنفيذ سياسة الإدارة الشاملة للأخطار في أمريكا الوسطى وتعزيز النُظُم الوطنية لإدارة الأخطار في أمريكا الوسطى. ويضم المركز في عضويته بليز وبنما والسلفادور وغواتيمالا وكوستاريكا ونيكاراغوا وهندوراس. والجمهورية الدومينيكية بصدد الانضمام إلى المنظمة.

حاء- المعونة الإنسانية الوطنية: الأطر والآليات القانونية

٤٠- تظل التزامات الدول بحقوق الإنسان على حالها عند تقديم المساعدة الإنسانية، وهذه الالتزامات هي: الاحترام والحماية والوفاء. وبما أن الحكومات مسؤولة عن الإدارة العامة، فهي مسؤولة أيضاً عن الوفاء بتلك الالتزامات، ولا ينبغي لها أن تستخدم المساعدة الإنسانية لأغراض سياسية. وبالمثل، لا ينبغي للأحزاب السياسية أن تستغل الحاجة الناشئة عن حالات الطوارئ في محاولة كسب شعبية جماهيرية. وينبغي تجنب المحسوبية السياسية في حالات ما بعد الكوارث وما بعد النزاعات لأن السكان المتضررين، كما ذُكر أعلاه، يظلون يتمتعون بالحقوق، بما فيها الحق في الانتفاع بالخدمات دون تحيز والحق في التصويت، شأنهم شأن أي فرد أو مجتمع آخر.

٤١- وتستعرض الفقرات التالية بعض المعلومات التي وردت من الدول الأعضاء رداً على الاستبيانات فيما يتعلق بأطرها وآلياتها القانونية الداخلية في مجال الاستجابة لحالات الطوارئ الناشئة عن الكوارث والنزاعات وفق نهج قائم على الحقوق.

٤٢- تسعى حكومة سلوفاكيا إلى ضمان أن يتيح قانون أمن الدولة في زمن الحرب والأعمال العدائية والأحكام العرفية وحالة الطوارئ توزيع المنتجات والسلع واللوازم ذات الأهمية الحيوية على المواطنين المتضررين من الأزمات.

٤٣- وينص القانون رقم ١٥٢٣ في كولومبيا على أن تراعى في تقديم المساعدة الإنسانية مبادئ الجودة وحسن التوقيت والأهمية والفعالية. وتنص المادة ٣ من القانون على أن يُمنح جميع الأفراد الدعم نفسه والمعاملة نفسها عند تلقي المساعدات الإنسانية في حالات الكوارث والخطر المشمولة بالقانون. ويورِد الدليل الكولومبي لتوحيد المساعدات الإنسانية المزيد من المبادئ بالتفصيل.

(٣٢) انظر http://segib.org/.

٤٤- وفي شيلي، يقوم نظام الحماية المدنية الوطني على ضمانات يكفلها الدستور. وتحقيقاً للضمانات المتعلقة بالاستجابة للكوارث، سنّت شيلي عدة قوانين وأنظمة، منها:

(أ) المرسوم رقم ١٥٦ لعام ٢٠٠٢ المتعلق بالخطة الوطنية للحماية المدنية، الصادر عن وزارة الداخلية؛

(ب) القانون رقم ٢٠-٦٤١ المتعلق بميزانيات القطاع العام لعام ٢٠١٣، الذي يحدد إدارة الأموال المخصصة للطوارئ في ميزانية وزارة الداخلية وينظمها؛

(ج) التعميمان رقم ٥٦ ورقم ٢١٨ لعام ٢٠٠٨ الصادران عن نائب وزير الداخلية؛

(د) القانون رقم ١٦-٢٨٢ المتعلق بالتأهب للزلازل والكوارث، والخطة الوطنية للحماية المدنية، التي هي أداة لإدارة الأخطار في شيلي. وتتحمل السلطات مسؤولية الخطة التي تكفل حماية الجميع في أي حالة تشكل تهديداً، سواء أكانت طبيعية أم من صنع الإنسان. وتستند المبادئ التوجيهية التشغيلية إلى مبدأ الحماية المدنية، الذي تؤمن بموجبه الحماية والأوضاع والبيئة المعيشية المناسبة للناس. ومن أجل ضمان الشفافية والمساءلة في الاستجابة للكوارث، حدد المرسوم رقم ١٥٦ لعام ٢٠٠٢ الصادر عن وزارة الداخلية الآليات والأدوات المتعلقة بطلب السلع الأساسية وتقديمها، وحدد المستفيدين من عملية الإنعاش والإعمار. وتتولى تنفيذ العملية مختلف أجهزة الدولة المعنية، مثل البلديات، وتحديداً الهيئات القطاعية المعنية بالحدث ذي الصلة.

٤٥- واعتمدت المكسيك، في إطار استراتيجيتها الرامية إلى الاستجابة للأزمات الإنسانية، القانون العام للحماية المدنية الذي ينص على إنشاء آليات وطنية للكوارث قائمة على الإدارة المتكاملة للأخطار، وهي معروفة باسم النظام الوطني للحماية المدنية. ويضم النظام جميع الوكالات التابعة للإدارة العامة الاتحادية، ونُظُم الحماية المدنية في الولايات والبلديات والأقضية، والمتطوعين، والمنظمات الأهلية، والمجتمع المدني، وإدارات المطافئ، وممثلين عن القطاعات الاجتماعية والقطاع الخاص، بما في ذلك وسائل الإعلام، فضلاً عن مراكز البحوث والتعليم والتطور التكنولوجي. ولأن النظام يشمل جميع الوكالات الحكومية، تُحدَّد السياسات الشاملة في مجال الحماية المدنية في إطار البرنامج الوطني للحماية المدنية الذي يُحمِّل جميع المسؤولين الحكوميين مسؤولية ضمان الأمن الإنساني عن طريق الوقاية من الكوارث وإدارة الطوارئ بشكل فعال على صعد مختلفة. ومن شأن ذلك أن ييسر حماية الأطفال، والنساء، وجماعات الشعوب الأصلية، والمسنين، وذوي الإعاقة، والمجتمعات المحلية التي يقل تعدادها عن ٠٠٠ ٥ نسمة، وسكان الأحياء الفقيرة المحرومين من الخدمات والشحيحة مواردهم الاقتصادية، والمهاجرين، وعمال المياومة في الزراعة، وغيرهم. وبالإضافة إلى ذلك، حمّلت المكسيك البلديات المسؤولية الرئيسية عن مراقبة وتنفيذ التدابير الأمنية في إطار الميزانية الوطنية. وإذا تجاوزت الأزمة القدرة على الاستجابة مالياً أو تشغيلياً في بلدية ما، ينتقل الاختصاص في ذلك الصدد إلى الوكالة الحكومية أو المقاطعة الاتحادية ذات الصلة.

وفي هذه الحالة، يتعين على البلدية إبلاغ الوكالات الاتحادية المعنية، التي تتبع بدورها برامج معتمدة تضمن تحويل الموارد فوراً والمساءلة الفعالة من أجل الاستجابة والإنعاش في حالة الكوارث، والعكس صحيح.

٤٦- وبالإضافة إلى الأمثلة الإيجابية الواردة أعلاه، من المهم أيضاً سنّ قوانين وطنية للوقاية من الكوارث تشمل أحكاماً بشأن توفير مخصصات محددة في الميزانيات الوطنية. فمن السبل العملية التي تُظهر بها الدول التزامها باحترام حقوق الإنسان في إطار المساعدة الإنسانية رصدُ أموال محددة في ميزانياتها للحد من أخطار الكوارث. وتكثر الأدلة على الآثار الفورية والمباشرة للكوارث الطبيعية والنزاعات على اقتصاد المجتمعات والبلدان، فضلاً عن أثرها الطويل الأجل. وفي معظم الكوارث، ينشأ الجزء الأكبر من الضرر المباشر عن تدمير الأصول، مثل المباني والبنى التحتية والمخزونات والمحاصيل. كما تولد الكوارث خسائر قصيرة الأجل وطويلة الأجل في النشاط الاقتصادي والدخل في المنطقة المتضررة نظراً إلى فقدان الناس والشركات وسائل الإنتاج والوصول إلى الأسواق. ويتعافى النشاط الاقتصادي تدريجياً على مر سنوات الإعمار، بدءاً من الاستجابة لحالات الطوارئ والمساعدة الإنسانية. ويمكن استعادة الأصول الرأسمالية عن طريق الاستثمار في الإعمار الذي يولد الدخل مع تقدم سير العمل. ووفقاً لإحدى الدراسات، يترتب على الكوارث المناخية، مثل العواصف والجفاف، تأثير دائم معتدل، ولكن سلبي، على نمو الدخل[٣٣].

طاء- توصيات الاستعراض الدوري الشامل المتعلقة بالعمل الإنساني

٤٧- صدرت أكثر من عشرين توصية محددة في إطار الاستعراض الدوري الشامل[٣٤] فيما يتعلق بالعمل الإنساني في سياق الكوارث الطبيعية. وتتعلق التوصيات في المقام الأول بتحسين جهود الحد من أخطار الكوارث وضمان استجابة ملائمة لحالات الطوارئ، نظراً إلى قابلية التعرض في بعض البلدان (بنغلاديش ودومينيكا والسلفادور وهايتي وميانمار وجامايكا وباكستان وبالاو والفلبين وتوفالو وفانواتو وفييت نام).

٤٨- وحثت التوصيات الولايات المتحدة الأمريكية على زيادة المعونة الإنمائية، وخاصة المساعدات المقدمة في حالات الكوارث الطبيعية، واتخاذ خطوات إيجابية فيما يتعلق بتغير المناخ. وطُلب إلى الكويت مواصلة دورها الريادي في مجال المساعدة الإنسانية أثناء الكوارث الطبيعية، وطُلب إلى كوبا تبادل خبراتها وممارساتها الفضلى في مجال الوقاية من الأعاصير والكوارث الطبيعية الأخرى والاستجابة لها.

(٣٣) انظر www.unescap.org/stat/data/syb2011/II-Environment/Natural-disasters.asp.

(٣٤) انظر http://www.ohchr.org/AR/HRBodies/UPR/Pages/Documentation.aspx.

٤٩- وتتعلق سبع توصيات بحالات ما بعد النزاعات، وقد وُجهت إلى فرنسا (مواصلة تنفيذ الخطة الوطنية المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن)، وجمهورية الكونغو الديمقراطية وسري لانكا والفلبين وليبريا ونيبال (حماية حقوق الطفل والمرأة، وضمان مشاركة المرأة في عمليات الإعمار وبناء السلام بعد النزاع، وتحسين فرص الحصول على التعليم، ولا سيما في المناطق الخارجة من النزاع والمناطق المتخلفة النمو).

سادساً- جوانب حقوق الإنسان في العمل الإنساني: الممارسات الجيدة والتحديات

ألف- الفئات الضعيفة

٥٠- تستند المراحل الثلاث للمساعدة الإنسانية في حالات ما بعد الكوارث وما بعد النزاعات، وهي الإنقاذ والإغاثة والإنعاش، إلى مبادئ حقوق الإنسان المتمثلة في الحماية والوفاء والاحترام. ونظراً إلى أن أعمال الإنقاذ والإغاثة والإنعاش تعتمد على الأوضاع المحددة لكل سياق، يؤدي العمل الإنساني في بعض الأحيان إلى ممارسات قد تتعدى على حقوق الإنسان للمتضررين أو تنتهكها. ولهذا السبب، يجب اعتماد نهج قائم على حقوق الإنسان في إجراءات التأهب لحالات الطوارئ والمساعدة الإنسانية.

٥١- والجميع معرضون للخطر ويمكن أن يمسهم التأثير السلبي للكوارث والنزاعات، ولكن درجة ضعفهم تعتمد على مكانتهم الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية والإثنية في المجتمع. لذا، ينبغي أن يركز العمل الإنساني على النساء، والأطفال، والمسنين، وذوي الإعاقة، والشعوب الأصلية، والأقليات، والمثليات والمثليين جنسياً ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسانية. فالسكان المتضررون أصحاب حقوق وليسوا مجرد متلقين للصدقة.

٥٢- ويزيد التمييز على أساس نوع الجنس من ضعف النساء والفتيات في حالات الطوارئ وحالات ما بعد الكوارث وما بعد النزاعات. وينبغي أن تعتمد أنشطة الحماية التي يضعها أصحاب المصلحة الوطنيون والدوليون نهجاً كلياً في التصدي للتمييز بين الجنسين على الصعيد المؤسسي، فذلك يساعد على تجنب حصر التدخلات في أنشطة محددة لا تستجيب للمشكلة إلاّ جزئياً. ويجب أن تكون النساء والفتيات من الفئات ذات الأولوية القصوى في مجال المساعدة الإنسانية والإغاثة والإنعاش. ويجب أن تُراعى الحماية الخاصة في عملية تخطيط الاستجابة للكوارث، وفي أنشطة تقديم المعونة الإنسانية التي تلي ذلك. كما يجب تعزيز وكفالة مشاركة المرأة في صنع القرارات المتعلقة بالمعونة الإنسانية. ولا بد من وضع آليات للوقاية من العنف القائم على نوع الجنس والتحرش الجنسي والاغتصاب. وفي حالات النزاعات، مثل النزاعات المسلحة الداخلية والحروب، يجب أن تراعى في عمليات تقديم المعونة الإنسانية والمصالحة الممارساتُ التقليديةُ التي تعتبر النساء سبايا. وبالإضافة إلى ذلك، تحتاج

النساء من الشعوب الأصلية والأقليات إلى حماية خاصة من التمييز القائم على نوع الجنس والمواقف العنصرية. ويحدد قرار مجلس الأمن ١٣٢٥ المتعلق بالمرأة والسلام والأمن الإطار الدولي في هذا الصدد[٣٥].

٥٣- وتدرك اليونيسف أن الأطفال يحتاجون إلى حماية خاصة لضمان سلامتهم ورفاههم في حالات الطوارئ، سواء أكانت كوارث طبيعية مفاجئة أم نزاعات مسلحة[٣٦]. وتشكل الالتزامات الأساسية إزاء الأطفال في مجال العمل الإنساني السياسة المركزية التي تعتمدها اليونيسف من أجل إعمال حقوق الأطفال المتضررين من الأزمات الإنسانية. والفتيات والفتيان أصحاب حقوق، ولا بد من إشراكهم أيضاً في عملية تقديم المساعدة الإنسانية.

٥٤- والمسنون فئة أخرى من أشد الفئات تضرراً أثناء الكوارث والنزاعات. ويجب أن يكون مفهوماً أن الإعاقات والتشرد والأمراض وسوء التغذية والتمييز وانعدام الأمن تزيد أوضاع المسنين المعيشية سوءاً أثناء حالات ما بعد النزاعات وما بعد الكوارث. ولذلك، ينبغي أن تؤخذ احتياجاتهم في الاعتبار في جهود الإغاثة والمساعدة الإنسانية الفورية والطويلة الأجل، وكذلك في السياسات والمبادئ التوجيهية الإنسانية.

٥٥- ويتأثر ذوو الإعاقة أكثر من غيرهم بحالات الكوارث والنزاعات، إذ يتعذر عليهم الحصول على الكثير من الموارد المخصصة للمعونة الإنسانية وتوفير المأوى والمساعدة. وبالإضافة إلى ذلك، أثبتت التجربة وجود علاقة مباشرة بين التمييز ضد ذوي الإعاقة وعدم كفاية الموارد. ولذلك، ينبغي أن تلبي المعونة الإنسانية والإنقاذ والإغاثة والتأهيل احتياجات جميع السكان، وأن تشرك ذوي الإعاقة في جميع مراحل الاستجابة للطوارئ. وتزداد الإعاقات في المجتمعات المتضررة في حالات ما بعد الكوارث وما بعد النزاعات لأن البعض يتعرضون لإصابات ويحتاجون إلى مساعدة وموارد متخصصة، مثل النقل والدعم الطبي[٣٧].

٥٦- وقد جرت العادة على استبعاد الشعوب الأصلية والأقليات من عملية التنمية. وتعيش هذه الفئات بشكل أساسي في تجمعات سكنية في المناطق الريفية، التي هي عرضة للمخاطر الطبيعية، وغالباً ما تعاني فقراً شديداً. وكلتا الحالتين تعرّض هذه الفئات للخطر في الكوارث والنزاعات. ومن المهم تقدير معارف الشعوب الأصلية في مجال آليات الحد من أخطار الكوارث وفهمها على نحو أفضل وتعزيزها[٣٨].

---

(٣٥) انظر www.usip.org/gender_peacebuilding/about_UNSCR_1325. وللاطلاع على معلومات عن الممارسات الجيدة في تقديم المعونة الإنسانية، في سياقات ما بعد الكوارث وما بعد النزاعات، انظر www.actalliance.org/stories/violence-against-women-and-girls.

(٣٦) انظر http://www.unicef.org/arabic/protection/24267.html.

(٣٧) انظر www.un.org/disabilities/documents/reports/iddr2013_%20panelreport.pdf.

(٣٨) انظر www.unisdr.org/files/8853_IKPolicyNote.pdf.

٥٧- ولا بد من إيلاء اهتمام خاص للسكان من المثليات والمثليين جنسياً ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسانية، وخاصة في حالات ما بعد الكوارث وما بعد النزاعات. فالوصم والتمييز على أساس الميل الجنسي يزيدان من حدة العنف القائم على نوع الجنس في حالات ما بعد النزاعات وما بعد الكوارث، ما يؤثر سلباً في توفير المساعدة الغذائية والمأوى والمعونة الإنسانية للمثليات والمثليين جنسياً ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسانية.

باء- الدروس المستفادة

١- مشاركة المجتمعات والأشخاص المتضررين

٥٨- يجب أن تراعي المساعدة الإنسانية العلاقات القانونية والاجتماعية والسياسية والأخلاقية والثقافية. ولا بد من التشديد في الإطار القانوني على أن الدولة حاملة واجبات، وأن الناس والمجتمعات أصحاب حقوق وليسوا مجرد متلقين للمعونة. ويجب أن يكون ذلك محور التعليم النظامي وغير النظامي في مجال الوقاية من الكوارث والحد منها وعمليات التأهيل والإعمار المرتبطة بها. ومن المبادرات التي يمكن تنفيذها في ذلك الصدد ما يلي:

(أ) برامج المشاركة المجتمعية، التي يمكن وضعها مع المجتمعات الريفية وجماعات الشعوب الأصلية، بما في ذلك تقسيم المناطق المعرضة للأخطار بإشراك المجتمعات المعنية؛

(ب) ينبغي وضع خطط محددة للسلامة المدرسية؛

(ج) يجب أن تؤخذ في الحسبان الأنماط الثقافية التي تسمح للنساء والرجال بالمشاركة على قدم المساواة في صنع القرارات المرتبطة بالصحة وغيرها من القضايا في المترل والمجتمع.

٥٩- ومن الضروري وضع تدابير للمساعدة في إعادة بناء المجتمعات المحلية بعد تعرضها للدمار نتيجة كوارث تجبر السكان على العيش في بيئة جديدة تماماً، مثل الوحدات السكنية المؤقتة. ومن المتوقع أن يبني السكان المتضررون مجتمعاً محلياً جديداً بأنفسهم، لكن ينبغي التأكيد على أنه ليس بمقدورهم جميعاً التكيف مع بيئة جديدة.

٦٠- ولما كان الناس أصحاباً لحقوق الإنسان، وجب منحهم الحق في المشاركة في تخطيط السياسات المتعلقة بإعادة توطينهم، وكذلك تقييمها. وتضمن مشاركة الضحايا والمتضررين شفافية الإدارة وتساهم في استدامة إجراءات المعونة الإنسانية والإغاثة والإنعاش. وينبغي إشراك السلطات المحلية في المراحل المبكرة من المشاورات ذات الصلة من أجل تجنب نشوء فجوة في التواصل مع المستفيدين.

٦١- ويجب أيضاً مراعاة دور القطاع الخاص والمجتمع المدني. وفيما يتعلق بدور الشركات، يمكن للدول إبرام اتفاقات مسبقة من أجل تجنب المضاربة في الأسعار والنقص في السلع، ويمكنها أيضاً أن تشتري من المنتجين المحليين من أجل النهوض بالاقتصاد المحلي.

ويعوق الارتفاع في أسعار الغذاء حصول الملايين في جميع أنحاء العالم على الغذاء. ولكن لا علاقة للارتفاع في الأسعار بالسعر الذي يطلبه المنتجون، الذين لا يزالون يكسبون الترر اليسير من بيع محاصيلهم، ما يديم فقرهم ويؤدي إلى تدهور وضعهم في حالات الطوارئ.

٢- التركيز على نوع الجنس

٦٢- برزت مراعاة القضايا الجنسانية في الاستجابة للكوارث ممارسةً فضلى في الردود على الاستبيانات. فعلى سبيل المثال، يحتاج الرجال والنساء إلى لوازم مختلفة فيما يتعلق بالنظافة الشخصية والغذاء والمياه.

٦٣- وينبغي أن تشتمل الملاجئ على مراحيض منفصلة للرجال والنساء، وغرفاً خاصة تتيح للنساء تنظيف المناطق الحميمة. وينبغي أن تراعى الاحتياجات الخاصة للنساء في النهج القائم على نوع الجنس وتعميم المنظور الجنساني. فعلى سبيل المثال، يجب بناء مراحيض أكثر للنساء نظراً إلى أنهن يحتجن في العادة لقضاء وقت أطول في المراحيض، وغالباً ما يصحبن أطفالهن معهن. وبالإضافة إلى ذلك، أرسى ما يسمى "ميثاق العيش المشترك" مبدأ أن تكون أفرقة المطابخ مختلطة من أجل تعزيز المساواة بين الجنسين.

٦٤- كما ينبغي وضع آليات للحماية من العنف القائم على نوع الجنس والاغتصاب. فالنساء والفتيات غالباً ما يكنّ ضحايا للاغتصاب والتحرش الجنسي، وهن معرضات بشكل كبير للاعتداء الجنسي، على سبيل المثال، عند جلب المياه. والنساء والفتيات والمسنون والأطفال معرضون أيضاً للعنف المترلي. وينبغي إنشاء مراكز تقدم المساعدة النفسية للمتضررين من العنف المترلي. وينبغي في إطار تقديم المعونة الإنسانية مراعاةُ الحاجة إلى إنشاء ملاجئ للنساء والأطفال الناجين من العنف.

٦٥- ومن المهم إشراك النساء في توفير لوازم المعونة الإنسانية وفي الترتيب لها، وذلك لتجنب معاملة الرجال معاملة تفضيلية، ولضمان تمكين النساء في المجتمع. ولا ينبغي للنساء أن يتحملن وحدهن عبء رعاية أسرهن، ولا ينبغي أن يُضطررن إلى تقديم خدمات جنسية مقابل الغذاء أو المساعدات الأخرى، وينبغي منحهن فرص الحصول على الخدمات والمساعدات أسوة بالرجال، خاصة وأنهن في كثير من الأحيان يرعين احتياجات الأطفال وأفراد الأسرة المسنين، بالإضافة إلى احتياجاتهن.

٦٦- وينبغي تحديد مناطق لعب آمنة للأطفال وأهلهم من أجل تشجيع التضامن وتوفير الدعم العاطفي للمتضررين.

٦٧- ويجب وضع مبادئ توجيهية مواضيعية تراعي الاحتياجات الخاصة للنساء والأطفال وذوي الإعاقة. وفيما يتعلق بالأطفال، ينبغي إيلاء اهتمام خاص للجنود الأطفال السابقين والأطفال ضحايا أيا كان شكله.

٣- احترام القيم الثقافية

٦٨- يجب أن تراعى الممارسات التقليدية والثقافية عند توفير الغذاء والملابس. وثمة حاجة أيضاً إلى تعزيز معرفة الشعوب الأصلية بالدعم والقدرة على المواجهة، وهما عنصران أساسيان في استعادة سبل العيش المتضررين، في أراضيهم أو في أراضٍ جديدة.

٦٩- وينبغي تصميم ملزمات المساعدة الإنسانية بطريقة تراعي الممارسات الثقافية واحتياجات السكان فيما يتعلق بالغذاء والمطبخ والمنزل والتنظيف. وينبغي تصميم برامج دعم التغذية وفقاً للمتطلبات الثقافية المتعلقة بالغذاء والاحتياجات التغذوية للنساء والفتيات والأطفال والسكان المستهدفين.

٤- النهج المتعدد المستويات

٧٠- تستند المعونة الإنسانية إلى الأطر القانونية والتشغيلية الدولية والإقليمية والوطنية والمحلية. وينبغي مراعاة الخبرات والدروس المستفادة في تخطيط الاستجابة للطوارئ وتنفيذها. وفي حالة اعتماد نهج متعدد المستويات، يمكن تيسير استجابة لامركزية لحالات الطوارئ.

٧١- وينبغي أن تبذل الحكومات البلدية جهوداً معقولة لضمان تهيئة أوضاع معيشية لائقة وكريمة في الملاجئ للمتضررين. وتحقيقاً لذلك، ينبغي وضع ونشر مبادئ توجيهية لإدارة الملاجئ تحدد المجالات التي يلزم إيلاؤها اهتماماً خاصاً من أجل مساعدة الفئات الضعيفة، بمن فيهم ذوو الإعاقة.

٧٢- وينبغي النظر في اعتماد نهج إقليمي، ففي أحيان كثيرة تملك المنظمات والآليات الإقليمية خبرة وموارد يُعتدّ بها عند التعامل مع حالات الكوارث.

٧٣- وتشمل الوقاية من الكوارث إجراءات لمنع الانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان، وتجنب التراكم التاريخي لانتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما فيها الحق في الغذاء.

٥- الحوار اللاحق للنزاع والعدالة الانتقالية

٧٤- ينبغي اعتماد نهج منظم يركز على أهمية إنهاء النزاعات المسلحة والانتقال إلى برامج بناء السلام. والحوار مع أطراف النزاع جزء من عمليات المصالحة وصنع السلام. وينبغي إشراك ممثلي أشد الفئات ضعفاً والسكان المتضررين في تلك الحوارات.

٧٥- وبعد النزاعات، من المهم للغاية وضع استراتيجية بشأن العدالة الانتقالية، بما في ذلك آليات المصالحة وجبر الضرر. واستراتيجية العدالة الانتقالية هي مجموعة من القواعد والسياسات والمؤسسات التي تهدف إلى إنهاء النزاعات، وفي الوقت نفسه، ضمان حقوق الضحايا في الحصول على الحقيقة والعدالة وجبر الضرر. وتتكوّن العدالة الانتقالية من عمليات وآليات قضائية وغير قضائية، تشمل مبادرات المقاضاة، وتيسير المبادرات المتعلقة

بالحق في معرفة الحقيقة، وتنفيذ إجراءات جبر الضرر، والإصلاح المؤسسي، والمشاورات الوطنية. وفي ذلك الصدد، يجب أن تركز المساعدة الدولية على بناء القدرة الوطنية على إطلاق عملية العدالة الانتقالية وقيادتها. وينبغي تنسيق مبادرات نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج مع عمليات العدالة الانتقالية وآلياتها بطريقة متعاضدة[٣٩].

٧٦- وعلى سبيل التوضيح، جاء في رد حكومة كولومبيا على الاستبيان أمثلة عن الممارسات الفضلى منها الحوار الذي دار مع القوات المسلحة الثورية الكولومبية (فارك)، وتدابير شتى في مجال العدالة الانتقالية، وإنشاء لجنة الحقيقة والمصالحة.

٦- التشريعات

٧٧- يجب سن قوانين للوقاية من الكوارث. ويجب أن تُرصد لتنفيذها مخصصات كافية في الميزانيات. فالدول ملزمة بتوفير الموارد اللازمة لتحسين الأوضاع المعيشية للسكان المتضررين من الكوارث والنزاعات.

٧٨- وفي بعض الدول، تفرض القوانين الوطنية قيوداً على الحقوق الدستورية في حالات عديدة، بما فيها الكوارث الوطنية. ولكن حتى في ظل حالة الطوارئ المعلنة بعد الكوارث الوطنية، يجب التشديد على ضرورة أن تحترم الدولة حقوق الإنسان الأساسية وتضمن امتثال جميع القوانين الوطنية للدستور والصكوك الدولية لحقوق الإنسان والقواعد الواردة في مختلف الإعلانات الدولية في مجال المساعدة الإنسانية.

٧٩- وتشكل حقوق الإنسان الإطار القانوني لجميع الأعمال الإنسانية المتصلة بالكوارث والنزاعات. ولا يوجد إطار قانوني آخر لتوجيه هذه الأنشطة. وإذا لم تستند المساعدة الإنسانية إلى إطار حقوق الإنسان، فيُحتمل أن يكون النهج المعتمد محدوداً للغاية، ولا يدمج جميع الاحتياجات الأساسية للمتضررين في عملية التخطيط الأعمّ.

٨٠- وينبغي للدول أن تستثمر في الإغاثة من الكوارث الإنسانية عن طريق التخطيط، وتجنُّب الأخطار المتعلقة بالميزنة التي تهدد الاستثمارات العامة في الأوقات العادية. ومن المبادرات المهمة في هذا الصدد إنشاء صناديق وطنية للإنعاش والإعمار.

٨١- وينبغي وضع آليات محلية لشجب انتهاكات حقوق الإنسان في حالات الكوارث والنزاعات لضمان سلامة المتضررين وأمنهم وحريتهم. ويمكن تصميم نُظُم لتقديم الشكاوى والملاحظات التعقيبية وتنفيذها بوصفها عمليات تشاركية وإجراءات ديمقراطية.

(٣٩) انظر S/2004/616.

٧- شفافية الإدارة

٨٢- يجب وضع أنظمة تضمن تبادل المعلومات بين الإدارة ومقدمي المساعدة على المستويين المحلي والإقليمي، بما فيها إدارات المطافئ والأخصائيين الاجتماعيين.

٨٣- وفي بعض الدول، وُضعت نُظُم لضمان الشفافية والمساءلة. وتعكف المزيد من الدول على وضع هذه النظم. وقد وردت أمثلةً على هذه النُّظُم من إكوادور وأوروغواي وإيطاليا والبرازيل وتايلند والسلفادور وسلوفاكيا وشيلي وكوبا وكولومبيا والمكسيك وميانمار واليابان.

٨- التعاون فيما بين بلدان الجنوب (البرازيل)

٨٤- من الأمثلة على التعاون فيما بين بلدان الجنوب عملية استجابة لكارثة في الصومال نُفِّذت بطريقة مراعية للثقافة المحلية، إذ ساعدت البرازيل صندوق الأمم المتحدة للسكان في توزيع أغطية الرأس على النساء ليكون بمقدورهن مغادرة منازلهن للحصول على الخدمات الصحية. كما تم توزيع ملزمات للعناية الشخصية.

٩- مشروع "اسفير" (إكوادور)

٨٥- عيّنت إكوادور أمانة إدارة الأخطار منسقاً لمشروع "اسفير" في إكوادور (انظر الفقرة ٢٨ (ب) أعلاه).

٨٦- ويحدد مشروع "اسفير" معايير دنيا لإمدادات المياه، وتعزيز خدمات الصرف الصحي والنظافة، والأمن الغذائي والتغذية، والمأوى، والتوطين والمواد غير الغذائية، والعمل الصحي.

٨٧- وتنفّذ إكوادور برامج محددة للفئات الضعيفة، منها بعثة مانويلا إسبيخو التي تلبي احتياجات ذوي الإعاقة. وتُنفَّذ تحت إشراف وزارة الإدماج الاقتصادي والاجتماعي برامجُ تعالج الاحتياجات المحددة للأطفال والمسنين، في حين تتعامل وزارة الصحة مع الاحتياجات الصحية للأطفال والحوامل والأمهات اللاتي ولدن حديثاً.

جيم- التحديات

٨٨- كثيراً ما تُغفَل حماية حقوق الإنسان للمتضررين من الكوارث والنزاعات في سياق الاندفاع لتقديم المعونة الإنسانية وإنقاذ الأرواح. كما لا تولى حقوق الضعفاء اهتماماً يُذكر.

٨٩- وحدّدت الردود على الاستبيانات الحصول على المياه بعد الكوارث تحدياً كبيراً، كما وُصف بأنه أمر أساسي في الحيلولة دون حدوث انتهاكات معيّنة لحقوق الإنسان، مثل الاغتصاب، إذ إن النساء معرضات للخطر بشكل كبير عندما يُضطررن إلى السير مسافات طويلة لجلب الماء. وبالإضافة إلى ذلك، يصعب في أحيان كثيرة توفير إمدادات مياه تلبي المعايير الدولية المتعلقة بالنظافة والمياه النظيفة. وينبغي مراعاة المتطلبات الخاصة للنساء لدى الاستجابة للطوارئ.

٩٠- ومن القضايا الأساسية الإهمال الذي ينال جهود الإعمار في أغلب الأحيان. لكن الإعمار في الواقع جزء أساسي من عملية الإنعاش.

٩١- والتحديان الرئيسيان الماثلان أمام جهود بناء السلام والعدالة الانتقالية هما نقص الأموال وعدم إدراك المجتمع الدولي ما للقدرة على استعادة سبل العيش من أهمية محورية في جهود بناء السلام.

٩٢- وينبغي العمل على منع العنف المترلي والعنف القائم على نوع الجنس. وينبغي توفير معلومات ومساعدة شاملة لدعم النساء والأطفال الناجين من العنف، أكان ذلك في مناطق الطوارئ أو في المناطق غير المتضررة من الكوارث أو النزاعات، مثل المجتمعات المضيفة. كما ينبغي إيلاء اهتمام خاص لذوي الإعاقة، وجماعة المثليات والمثليين جنسياً ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسانية، والمسنين، والشعوب الأصلية، مع الحرص على اعتماد نهج يراعي الخصوصية الثقافية.

٩٣- ومن المهم تجنب المحاباة السياسية من أجل ضمان تقديم الإغاثة لجميع المعنيين، وليس فقط للأنصار السياسيين على سبيل المثال. ولا ينبغي للحكومات أن تستخدم الكوارث الإنسانية لأغراض سياسية، ولا ينبغي لأحزاب المعارضة أن تستغل الاحتياجات الناشئة عن حالات الطوارئ لانتقاد السلطة من أجل استمالة الناس.

٩٤- ومن التحديات الأخرى المحددة في الردود على الاستبيانات ما يلي:

(أ) عدم وجود إطار تنظيمي محدد لحقوق الإنسان في حالات الكوارث؛

(ب) ضعف إدماج الالتزامات والحقوق المتعلقة بتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها في حالات الكوارث في الأطر الوطنية، مع أنه أمر ضروري لتنفيذها بشكل سليم؛

(ج) انعدام اللامركزية في سياسات الوقاية من الكوارث.

سابعاً- الاستنتاج الرئيسي

٩٥- يمكن ربط إجراءات الإنقاذ والإغاثة والتأهيل بجهود مناصرة حقوق الإنسان، لكن ذلك لا يحدث تلقائياً في الواقع العملي. ويشمل النهج القائم على حقوق الإنسان المبادئ التالية: الربط المباشر والمدروس بحقوق الإنسان، والشفافية، ومشاركة المتضررين والمستفيدين والتشاور معهم، وعدم التمييز، وإيلاء اهتمام خاص لاحتياجات الجماعات الفرعية الضعيفة والمهمشة ضمن المجموعة الأكبر من المستفيدين، والمساءلة.

ثامناً- التوصيات

٩٦- ينبغي أن تتذكر الدول الأعضاء أن الاحترام الكامل لحقوق الإنسان جميعها يمكن أن يضمن قدرة الأعمال الإنسانية في حالات ما بعد النزاعات وما بعد الكوارث على توفير الحماية الكافية. ويجب حماية الحقوق المتصلة بالاحتياجات الأساسية[٤٠] والأمن والسلامة البدنية[٤١]، واحتياجات الحماية المدنية والسياسية[٤٢]، وغيرها من احتياجات الحماية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[٤٣]، واحترام هذه الحقوق عن طريق تصميم وتنفيذ مبادرات وآليات محددة على جميع المستويات.

٩٧- وينبغي إدراج نُهُج تشاركية وقائمة على نوع الجنس ومراعية للثقافة وقابلة للمساءلة ومكافِحة للتمييز وشاملة في جميع خطط المعونة الإنسانية وآلياتها أثناء عمليات الإنقاذ والإغاثة والإنعاش. فهذه القضايا البرنامجية والسياسية تتيح تطبيق المعايير الدولية لحقوق الإنسان تطبيقاً أفضل، إضافة إلى كونها توفر استجابة شاملة للأزمات. وينبغي أن تكون آليات احترام حقوق الإنسان لأشد الفئات ضعفاً جزءاً لا يتجزأ من التأهب للكوارث.

٩٨- وينبغي للدول أن تخصص تمويلاً محدداً للاستجابة والإغاثة والإعمار في حالات الطوارئ. ويجب أن يكون تخصيص الأموال لتلك الأغراض أولوية في الميزانيات الوطنية السنوية. وبالإضافة إلى ذلك، يجب أن تحدد الدول الموارد اللازمة لتلبية الاحتياجات الإنمائية الطويلة الأجل.

---

(٤٠) المتعلقة تحديداً بالغذاء ومياه الشرب والمأوى والملبس المناسب والخدمات الصحية الكافية والصرف الصحي.

(٤١) حماية الحق في الحياة، والحق في عدم التعرض للاعتداء والاغتصاب والاعتقال التعسفي والخطف، والتهديدات لتلك الحقوق.

(٤٢) الحق في الحرية الدينية وحرية التعبير، والوثائق الشخصية، والمشاركة السياسية، والوصول إلى المحاكم، والتحرر من التمييز.

(٤٣) الحصول على التعليم، واسترداد الممتلكات أو التعويض عمّا فُقد منها، والحق في العمل.