التقرير عن الكوارث في العالم

٢٠١٨

# عدم إغفال ~~الملايين~~ أحد

يتعين على قطاع العمل الإنساني
أن يضاعف جهوده لتلبية احتياجات
أضعف الناس في العالم

الاتحاد الدولي
لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر

يُعد الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر أكبر شبكة إنسانية تعتمد على المتطوعين في العالم. وبفضل أعضائنا من الجمعيات الوطنية للصليب الأحمر والهلال الأحمر البالغ عددها ١٩٠ جمعية، نوّفر خدماتنا وبرامجنا الإنمائية الطويلة الأجل لفائدة ١٦٠,٧ مليون شخص سنويا في كل مجتمع محلي، ولصالح ١١٠ مليون شخص آخر بفضل عمليات مواجهة الكوارث وبرامج الانتعاش المبكر. ونقوم بعملنا قبل حدوث الكوارث والطوارئ الصحية وخلالها وبعدها لتلبية احتياجات المستضعفين وتحسين ظروف حياتهم. ونقدم مساعدتنا دون تمييز قائم على أساس الجنسية أو العرق أو النوع الاجتماعي أو المعتقدات الدينية أو الطبقة الاجتماعية أو الآراء السياسية.

وتسترشد خطة عملنا الجماعية *باستراتيجية العقد* ٢٠٢٠ لمواجهة التحديات الإنسانية والإنمائية الكبرى لهذا العقد، فنحن ملتزمون بإنقاذ الأرواح وتغيير العقليات.

وتكمن قوتنا في شبكتنا من المتطوعين، وخبرتنا المجتمعية، واستقلالنا وحيادنا. ونسعى إلى الارتقاء بالمعايير الإنسانية بوصفنا شركاء في مجال التنمية، وفي مجال مواجهة الكوارث. ونحاول إقناع صانعي القرارات بالعمل لمصلحة المستضعفين دائماً، ونساهم بذلك في تهيئة ظروف حياة صحية وآمنة للمجتمعات المحلية، وفي تقليل مواطن الضعف، وتعزيز مُقوِمات الصمود، وترويج المواقف السلمية في جميع أنحاء العالم.

© **الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، ٢٠١٨**

ISBN: 978-2-9701289-3-9

جميع الحقوق محفوظة. لا يجوز استنساخ أي جزء من هذا المطبوع أو خزنه في نظام لاسترجاع البيانات أو نقله بأي شكل من الأشكال أو بأي طريقة من الطرق (الكترونيا أو آليا أو بالاستنساخ أو التسجيل أو غير ذلك)، باستثناء الاستشهاد بها في مجلات متخصصة، دون الحصول على ترخيص مسبق من الاتحاد الدولي للصليب الأحمر والهلال الأحمر. ويخضع هذا المطبوع لحقوق الملكية، ويمكن استنساخه مجانا لأغراض تربوية ولكن لا يجوز بيعه. ويجب أن يخضع أي استنساخ لأغراض أخرى أو للاستخدام في مطبوعات أخرى، أو أي ترجمة أو تكييف، لترخيص مكتوب مسبق من الناشر.

ولا تعكس الآراء الواردة في هذا المطبوع، بالضرورة، السياسة الرسمية للاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر أو جمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر فرادى. فهي تمثل آراء المؤلفين وليس رأي المنظمات التي ينتمون إليها بالضرورة. ولا تعكس التسميات المستخدمة رأي الاتحاد الدولي أو الجمعيات الوطنية بشأن الوضع القانوني للأقاليم المعنية أو لسلطاتها.

**بيانات الاتصال:**
International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies
P.O. Box 303
CH-1211 Geneva 19
Switzerland

**الهاتف:** 4222 730 22 41+

**الفاكس:** 7304200 22 41+

**البريد الالكتروني:** secretariat@ifrc.org

**الموقع الشبكي:** www.ifrc.org

لطلب نسخ من *التقرير عن الكوارث في العالم*، يرجى الاتصال بالعنوان التالي:
wdr@ifrc.org

للحصول على مزيد من المعلومات، يرجى زيارة الموقع التالي:
www.ifrc.org/wdr2018

يود الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر
أن يعرب عن جزيل امتنانه للجهات المانحة التالية
لدعمها لهذا المنشور:

American Red Cross
Australian Aid
Australian Red Cross
British Red Cross
Finnish Red Cross
German Red Cross
Nestlé
Norwegian Red Cross
الهلال الأحمر القطري
Qatar Red Crescent
RödaKorset
TURKISHREDCRESCENT
TÜRKKIZILAYI
Swiss Red Cross
هيئة الهلال الأحمر السعودي
Saudi Red Crescent Authority

تمت ترجمة هذا التقرير باللغة العربية
بفضل المساعدة السخية لهيئة الهلال الأحمر السعودي

التقرير عن الكوارث في العالم

٢٠١٨

# عدم إغفال ~~الملايين~~ أحد

يتعين على قطاع العمل الإنساني
أن يضاعف جهوده لتلبية احتياجات
أضعف الناس في العالم

الاتحاد الدولي
لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر

**تونغا، ٢٠١٨**

سوليسي كوفالاغا ينظر إلى متطوعي الصليب الأحمر وهم يوزعون مواد الإغاثة على أفراد عائلته بعد مرور الإعصار المداري جيتا الذي دمّر منزلهم. وقدم لهم الصليب الأحمر العُدّة اللازمة لإقامة مأوى ولوازم النظافة الشخصية، والناموسيات ومواد طرد البعوض، ومجموعة من لوازم المطبخ والمصابيح الشمسية.

© الاتحاد الدولي

# المحتويات


| | | |
|---|---|---|
| | **شكر وتقدير** | **١** |
| | **توطئة** | **٤** |
| | **الاختصارات الإنجليزية ومقابلها العربي** | **٧** |
| | **موجز** | **٩** |
| **١-** | **المقدمة** | **١٧** |
| **٢-** | **متوارون عن الأنظار: الأشخاص المجهولون والمشاكل المجهولة والأماكن المجهولة** | **٢٩** |
| ٢-١ | كيف يمكن أن يتوارى الأشخاص ومشاكلهم والأماكن التي يعيشون فيها عن الأنظار؟ | ٣٠ |
| ٢-٢ | الأشخاص المجهولون: مشكلة الوثائق | ٣٣ |
| ٢-٣ | المشاكل المجهولة: العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي | ٤٢ |
| ٢-٤ | الأماكن المجهولة: أهمية إعداد الخرائط | ٤٦ |
| ٢-٥ | كشف المجهول: الاستنتاجات والتوصيات | ٥٠ |
| **٣-** | **المعزولون: سكان المناطق النائية الذين يصعب الوصول إليهم** | **٥٥** |
| ٣-١ | المواقع النائية والوَعرة | ٥٦ |
| ٣-٢ | البيئات غير الآمنة | ٦٣ |
| ٣-٣ | الحواجز السياسية والإدارية والقانونية | ٧٥ |
| ٣-٤ | ما يمكن تحقيقه: الاستنتاجات والتوصيات | ٨١ |
| **٤-** | **المستبعدون: المسنون والمعوقون** | **٨٥** |
| ٤-١ | كيف يتأثر المسنون والمعوقون بالكوارث؟ | ٨٦ |
| ٤-٢ | توفير بيانات ومعلومات عن الأوضاع | ٩٨ |
| ٤-٣ | تكييف المساعدات | ١٠٠ |

٤-٤ التواصل الفعال ١٠٢
٥-٤ القيادة المحلية ١٠٤
٦-٤ في دائرة الضوء: استنتاجات وتوصيات ١٠٦

**٥- الافتقار إلى المال: حالات الطوارئ التي ينقصها التمويل ١١١**
١-٥ ما هي الاستجابات التي تعاني من نقص التمويل، وما أسباب ذلك؟ ١١٢
٢-٥ التركيز على الأزمات الغائبة عن الأنظار والمفاجئة ١٢٢
٣-٥ الأزمات البطيئة الظهور ١٢٦
٤-٥ حالات الطوارئ المزمنة والمعقدة ١٣١
٥-٥ نحو تحقيق تمويل ذكي: استنتاجات وتوصيات ١٣٨

**٦- الخارجون عن نطاق المعونة: المهاجرون غير النظاميين والأشخاص الذين يعانون من العنف الحضري ١٤١**
١-٦ المهاجرون غير النظاميين ١٤٣
٢-٦ السكان المتضررون من العنف السائد في المناطق الحضرية ١٥٨
٣-٦ داخل نطاق المعونة: الاستنتاجات والتوصيات ١٦٢

**٧- تطور الكوارث ورؤية الاتحاد الدولي ١٦٧**
١-٧ تطور الكوارث: دراسة العقد الماضي ١٦٨
٢-٧ الثغرات في البيانات وتطور البيانات ١٩٠
٣-٧ ما وراء الأرقام: رؤى الاتحاد الدولي بشأن الاتجاهات الحديثة في إدارة الكوارث ١٩٤

**خاتمة ٢١٣**

**قاعدة بيانات الاتحاد الدولي الخاصة بالكوارث ٢٢٥**

**ملاحظات بشأن البيانات ٢٢٩**

**المراجع ٢٣٥**

# شكر وتقدير

**مديرة المشروع:** Kirsten Hagon (الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر)

**المؤلفون:** David Fisher (الاتحاد الدولي)، Kirsten Hagon, Charlotte Lattimer, Sorcha O'Callaghan, Sophia Swithern, Lisa Walmsley

**المحررون:** David Fisher (الاتحاد الدولي)، Kirsten Hagon (الاتحاد الدولي)، Sophia Swithern, Lisa Walmsley

**محللو البيانات:** Alexandra Spencer (مبادرات التنمية)، Dan Walton (مبادرات التنمية)

**شركاء البحث والإعداد:** يشكر الاتحاد الدولي مبادرات التنمية على الدور الرئيسي لشراكتها في وضع المفاهيم والبحث وصياغة واعداد هذا التقرير. ولولا العمل الدؤوب والجهود المتفانية التي بذلتها السيدة Sophia Swithern (الرائدة في مشروع مبادرات التنمية) ومريم إبراهيم (مديرة المشروع) وفريق مبادرات التنمية، لما أمكن تقديم هذا التقرير.

**الفريق الاستشاري الخارجي**

**يشكر الاتحاد أعضاء الفريق الاستشاري الخارجي المعني بتقرير الكوارث في العالم، الذين قدموا التوجيه الاستراتيجي بشأن موضوع ومضمون تقرير عام ٢٠١٨ وكرسوا وقتا طويلا لتقديم تعليقات مستفيضة وثاقبة على مشاريع الفصول:** Christina Bennett (معهد التنمية الخارجية-مجموعة السياسات الإنسانية)، Colin Bruce (البنك الدولي)، Jennifer Chan (جامعه نورث وسترن)، Noel Clement (الصليب الأحمر الأسترالي)، Torris Jaeger (الصليب الأحمر النرويجي)، Oliver Lacey-Hall (مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية)، Ottilia Maunganidze (معهد الدراسات الأمنية)، David Nash، (مؤسسة David Sanderson)، Z Zurich (جامعة نيو ساوث ويلز)، Benson Wilder (مؤسسة Bill & Melinda Gates).

**المساهمون**

**يشكر الاتحاد الدولي الأشخاص التالية أسماؤهم الذين قدموا إسهامات ودعما كبيرين للتقرير، بما في ذلك كتابة دراسات الحالات ومراجعة البحوث:** Emily Beridico (تحالف خدمات المسنين، الفلبين)، Elena Bertozzi (الإنسانية والإدماج)، Anna Bowen (الصليب الأحمر الأسترالي)، Tom، Jenny Casswell (gsma) Colley (الرابطة الدولية لمساعده المسنين)، Justin Dell (الصليب الأحمر البريطاني)، Georgia Dominik (التحالف الدولي للمعوقين)، Rebecca Firth (فريق خريطة الشوارع الإنسانية )، Cornelia Hackl (الصليب الأحمر النمساوي)، Philip Hand (الرابطة الدولية لمساعده المسنين)، Sini Hangaslammi (الصليب الأحمر الفنلندي)، Julia Hartelius (الصليب الأحمر الأسترالي). Annemarie Hill (دورة الألعاب الأولمبية الخاصة)، Diana Hiscock (الرابطة الدولية لمساعدة المسنين)، Jesper Jansweijer (الصليب الأحمر الهولندي)،

Puja Koirala (جمعية الصليب الأحمر النيبالي)، Jess Letch (الصليب الأحمر الأسترالي)، Rommel Lo (جمعية الصم في دوماجويتي)، Engida Mandefro (جمعية الصليب الأحمر الأثيوبي)، Lillian Matemu (جمعية الصليب الأحمر الكيني)، Leeanne Marshall (الصليب الأحمر الأسترالي)، Stella Munyi (الصليب الأحمر الهولندي)، Ricardo Pla Cordero (الإنسانية والإدماج)، Niklas Rieger، Gordon Rattray (CBM) (مبادرات التنمية)، Antonietta Romano (الصليب الأحمر الهولندي)، Fred Smith (الجولات السياحية)، Mette Steen Petersen (الصليب الأحمر الدانمركي)، Pauline Thivillier، Yiannis Theodorou (gsma) (الإنسانية والإدماج)، Chiara Traverso De Souza (اللجنة الدولية للصليب الأحمر)، Luminita Tuchel (مبادرات التنمية)، Wendy Ward، (الصليب الأحمر الأمريكي)، Lillian Nyamuda (الصليب الأحمر الكندي)، Veronica Kenyi Alexander (الصليب الأحمر لجنوب السودان)، Yasmine Farret (الصليب الأحمر الكندي)، Maria Chedrese، (الصليب الأحمر الكندي)، Sarah Burke (الصليب الأحمر الكندي)، ومن الاتحاد الدولي: Ombretta Baggio, Iñigo Barrena, Hanna Butler, Nelson Castaño, Jagan Chapagain, Lucia Cipullo, John Crowley, Jamie Fraser, Isabelle Granger, Bruno Haghebaert, Caroline Holt, Tessa Kelly, Aarathi Krishnan, Kaisa Laitila, Heather Leson, Jemilah Mahmood, Pascale Meige, Malcolm McKinley, Mina Mojtahedi, Roxanne Moore, John Phillips, Gabriel Pictet, Valpuri Saarelma, Amjad Saleem, Bernd Schell, Alexandra Sicotte-Levesque, Kara Siahaan, Marjorie Sotofranco, Victoria Stodart, Elhadj As Sy, Stephen Wainwright, Stephanie Zoll.

ويشكر الاتحاد الدولي جميع الذين خصصوا بعضاً من وقتهم لإجراء المقابلات وتبادل الوثائق والاتصالات وتقديم التعليقات على أجزاء التقرير، ويُقدّر وقتكم وخبرتكم حق التقدير. ويشكر الاتحاد الدولي أيضا الموظفين والمتطوعين من العديد من الجمعيات الوطنية للصليب الأحمر والهلال الأحمر الذين قدموا إسهامات خلال المشاورات مشيرين إلى أكثر الناس عرضة للإغفال في الاستجابة الإنسانية حسب اعتقادهم، وكيف ولماذا. ولم نتمكن من التركيز على كل المسائل المثارة، ولكننا نأمل أن نكون قد غطينا عددا كبيرا من المجموعات والقضايا ذات الأولوية التي أشرتم إليها.

**التصميم والإنتاج:** Yann le Floc’h

**المحرر:** Jen Claydon

**الإعلام والاتصالات:** Matthew Cochrane (الاتحاد الدولي)، Anita Dullard (الاتحاد الدولي) Alison Freebairn (الاتحاد الدولي)، Miloš Marič (الاتحاد الدولي)

**المكسيك، ٢٠١٨**

**آليا كيروس وابنها روبيرتو رينوسو كيروس(سنتان) في منزلهم الذي دمره زلزال بلغت درجته ٧,١ على مقياس رايختر. وراح ضحية الزلزال أكثر من ٣٥٠ شخص في محافظات بيوبيلا وموريلوس ومنطقة مدينة مكسيكو الكبرى. وفقد الكثيرون في قرية آنريكيتا منازلهم ويعيشون حاليا مع جيرانهم أو أفراد أسرهم. والمنطقة معرضة عادةً لحرائق الغابات والانهيالات الأرضية، ولكن الأسر لم تكن مستعدة للزلزال أبدا.**

© Daniel Cima / الصليب الأحمر الأمريكي

# توطئة

قد لا تكذّب الإحصائيات، ولكنها لا تنقل الحقيقة الكاملة دائما.

يخبرنا مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية بأن ١٣٤ مليون شخص في العالم سيحتاجون إلى المساعدة الإنسانية في ٢٠١٨، وإن قطاع العمل الإنساني الدولي سيحاول مساعدة ٩٧ مليون شخص منهم. فما الذي يعنيه ذلك في الواقع؟

وعندما نمحّص في الأرقام الخاصة بالبلدان التي نعرف عدد الأشخاص الذين تشملهم النداءات التي تنسقها الأمم المتحدة، نرى أن المعونة لا تغطي في الواقع إلا أقل من ٥٠٪ من السكان المحتاجين. ولا يشمل ذلك كل المساعدات الإنسانية، وبالنظر إلى العمل الهائل الذي تنفذه جهات عديدة -بما فيها الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر والعديد من المنظمات المحلية والوطنية- يتضح أننا، الجهات الإنسانية مجتمعة، نترك مع ذلك ملايين الأشخاص خلف الركب. ولا شك في أننا لا نفعل ما يكفي على الإطلاق ولما يكفي من الأشخاص رغم كل نوايانا الطيبة.

وإن كان علينا أن نهتم بالإحصائيات، فعلينا أن نولي أيضا اهتماما لما تخفيه الاحصائيات. فمن هُم هؤلاء الملايين من الأشخاص المُهمَلين؟ لكل إنسان اسم وقصة وقلب نابض. غير أن الأسماء والقصص كثيرا ما تتوارى خلف الكلمات التي نستخدمها لمحاولة وصف تحديات عصرنا. فيسّمى ملايين الأشخاص المتوارين، «السكان المتضررون من الأزمات»، «المهاجرون»، «اللاجئون»، «المستفيدون» – أو مجرد المهمَلون، المحرومون، الموتى.

فكرتُ، وأنا انظر إلى المهاجرين الوافدين إلى ميناء فالنسيا في إسبانيا على متن باخرة أكواريوس في يونيو ٢٠١٨، وأغلبهم من الأفارقة، فكرت في قصصهم الشخصية وقصص آلاف الأشخاص الذين سبقوهم وآلاف الأشخاص الذين سيلونهم.

قصص أشخاص وصلوا إلى برّ الأمان وبدأوا حياة جديدة، أشخاص وصلوا وفشلوا في تحقيق أحلامهم؛ أشخاص لم يصلوا إلى بر الأمان وأصبح البحر مثواهم الأخير؛ أشخاص في الطريق. فكرتُ في المهاجرين إلى أوروبا الذين لا يمثلون بالطبع سوى نسبة ضئيلة من ملايين الناس في جميع أنحاء العالم الذي لم يعد موطنهم مكانا آمنا والذين فروا من أماكن مثل أفغانستان وأريتريا وميانمار والصومال والسودان وسوريا وأماكن عديدة أخرى.

ولا يزال الملايين من الناس الذين تُركوا خلف الركب يعيشون في موطنهم ولا يزالون مُهمَلين. إن لكل شخص اسمًا وقصة.

عندما نتساءل عن ما يعنيه أن يكون المرء مُهمَلا، نستحضر صورة الشخص الذي لم يلتمس المعونة بينما التمسها آخرون بسبب إهمال الآخرين أو نيتهم. ويذكرني ذلك بقصة الراعي الذي ترك قطيعه المكون من ٩٩ خروفا ليبحث عن الخروف الضائع، فالخراف التسعة والتسعون لا يكتملون دون ذلك الخروف الضائع. إن إنسانيتنا المشتركة التي تمثل أساس كل عمل إنساني مبني على مبادئ، تقضي بأن أحدا لن يَسلَم حتى يَسلَم الجميع وأن أحدا لن يجد الراحة حتى يجد الجميع الراحة.

ويشدد *التقرير عن الكوارث في العالم* على أن أضعف الناس وأشدهم حاجة هُم من يجري إغفالهم في أكثر الأحيان. ويدعونا أيضا إلى البدء في إيلاء اهتمام جاد لطريقة تعريف الأشخاص المتضررين من الأزمات لاحتياجاتهم الخاصة. ونحن نبذل قصارى جهدنا، في الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر، لتحسين الإصغاء إلى المنكوبين، بما في ذلك عن طريق الاتفاق على حد أدنى من المعايير لمشاركة المجتمعات المحلية وضمان المساءلة في كل مراحل تنفيذ البرامج.

ولعل الأهم هو أن *التقرير عن الكوارث في العالم* يقدم حلولا يدور معظمها حول صعوبة إغفال الناس إن كنتَ موجودا في المجتمع المحلي مع الناس في المقام الأول. وهذا هو سبب دفاع التقرير عن العمل المحلي الذي تضطلع به جهات إنسانية محلية تعيش وتعمل مع المجتمعات التي تخدمها وتنتمي إليها، وتكون في الموقع قبل قوع الأزمة وفي أثنائها وبعدها. ويعني ذلك «قطع الشوط الأخير» للوصول إلى المستضعفين والأشخاص الذي يصعب الوصول إليهم أكثر من غيرهم، وأن يكون هذا الشوط الأخير هو شوطنا الأول. هؤلاء هم أول الأشخاص الذين ينبغي أن نعني بهم وليس آخرهم.

وعليه، فإلى جانب فهم وتحديد الفئات المحتاجة واحتياجاتها، يدرس *التقرير عن الكوارث في العالم* كيفية إزالة العقبات التي تحول دون مساعدة الناس الذي يصعب الوصول إليهم بشكل خاص، وكيفية تطبيق البرامج التي تلبي الاحتياجات التي لم تجر تلبيتها، وكيفية العمل مع مجموعة متنوعة من الجهات المحلية ودعمها، وكيفية إنشاء نظام أكفأ يدرس كيفية التمويل وكيفية الإنفاق.

وأخيرا وليس آخرا، أود أن أشكر كافة الذين ساهموا في إعداد هذا المطبوع وكذلك في حفز نقاش عالمي عظيم الأهمية. لقد بدأنا معا وننهي مشوارنا معا. إننا نسعى إلى تغيير طريقة عملنا لكي لا نغفل ملايين الناس بعد الآن.

الحاج آس سي
الأمين العام للاتحاد الدولي

**توكانا، كينيا، ٢٠١٧**

**السيد لوكيني انيميا، من قرية نابويلياغ في شمال كينيا، قلقٌ بشأن المستقبل ويقول: «أعتقد أن جمالي الأربعة المتبقة لن تنجو ما لم يهطل المطر». اجتاح الجفاف المناطق الجافة وشبه الجافة في شمال البلد وشماله الشرقي بعد انقطاع الأمطار الموسمية على مدى فصلين متتالين في سنة ٢٠١٦، مما سبب أزمة انعدام الأمن الغذائي وأدى إلى ارتفاع معدلات سوء التغذية بشكل خطير.**

© Emil Helotie / الصليب الأحمر الفنلندي

# الاختصارات الإنجليزية ومقابلها العربي

| | |
|---|---|
| **ACAPS** | Assessment Capacities Project \| مشروع قدرات التقييم |
| **ASEAN** | Association of Southeast Asian Nations \| رابطة أمم جنوب شرق آسيا |
| **CAR** | Central African Republic \| جمهورية أفريقيا الوسطى |
| **CDAC** | Communicating with Disaster Affected Communities Network \| شبكة الاتصال بالمجتمعات المتضررة من الكوارث |
| **CERF** | Central Emergency Response Fund \| الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ |
| **CHF** | Swiss francs \| فرنكات سويسرية (ف.س.) |
| **DAC** | Development Assistance Committee (OECD) \| لجنة المساعدة الإنمائية |
| **DFID** | Department for International Development (UK government) \| وزارة التنمية الدولية البريطانية |
| **DHS** | Demographic and Health Surveys \| بيانات ديمغرافية واستطلاعات صحية |
| **DPO** | Disabled people's organization \| منظمات المعوقين |
| **DPRK** | Democratic People's Republic of Korea \| جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية |
| **DRC** | Democratic Republic of the Congo \| جمهورية الكونغو الديمقراطية |
| **DREF** | Disaster Emergency Response Fund (IFRC) \| صندوق الطوارئ للإغاثة في حالات الكوارث |
| **DRR** | Disaster risk reduction \| الحد من مخاطر الكوارث |
| **ECHO** | European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations \| المديرية العامة للعمليات الأوروبية للحماية المدنية والمعونة الإنسانية |
| **EM-DAT** | Emergency Events Database \| قاعدة بيانات حالات الطوارئ |
| **EU** | European Union \| الاتحاد الأوروبي |
| **FAO** | Food and Agriculture Organization of the UN \| الفاو - منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة |
| **FbF** | Forecast-based financing \| التمويل القائم على التوقعات |
| **FCA** | Forgotten Crisis Assessment \| تقييم الأزمات المنسية |
| **FDRS** | Federation-Wide Databank and Reporting System \| قاعدة البيانات ونظام الإفادة في الاتحاد الدول |
| **FTS** | Financial Tracking Service \| دائرة التتبع المالي |
| **GHD** | Good Humanitarian Donorship \| الممارسات السليمة في تقديم المنح الإنسانية |
| **HHI** | Harvard Humanitarian Initiative \| مبادرة هارفارد الإنسانية |
| **HRP** | Humanitarian response plan \| خطة الاستجابة الإنسانية |
| **IASC** | Inter-Agency Standing Committee \| اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات |
| **ICRC** | International Committee of the Red Cross \| اللجنة الدولية للصليب الأحمر |
| **IDMC** | Internal Displacement Monitoring Centre \| مركز رصد المشردين داخليا |
| **IDP** | Internally displaced person \| النازحون داخل بلدانهم |
| **IFRC** | International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies \| الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر |

| | |
|---|---|
| **IDRL** | International Disaster Response Law \| القانون الدولي لمواجهة الكوارث |
| **IHSA** | International Humanitarian Studies Association \| الجمعية الدولية للدراسات الإنسانية |
| **INGO** | International Non-Governmental Organisation \| منظمات دولية غير حكومية |
| **INSO** | International NGO Safety Organization \| مكتب السلامة التابع للمنظمات الدولية غير الحكومية |
| **IOM** | International Organization for Migration \| المنظمة الدولية للهجرة |
| **ITU** | International Telecommunication Union \| الاتحاد الدولي للاتصالات |
| **MDG** | Millennium Development Goal \| الأهداف الإنمائية للألفية |
| **MICS** | Multiple Indicator Cluster Survey \| دراسات استقصائية متعددة المؤشرات |
| **MSF** | Médecins Sans Frontières \| منظمة أطباء بلا حدود |
| **NGO** | Non-governmental organization \| منظمة غير حكومية |
| **NRC** | Norwegian Refugee Council \| المجلس النرويجي للاّجئين |
| **OCHA** | Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN) \| مكتب الامم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية |
| **ODA** | Official development assistance \| المساعدة الانمائية الرسمية |
| **ODI** | Overseas Development Institute \| معهد التنمية الخارجية |
| **OECD** | Organisation for Economic Co-operation and Development \| منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي |
| **OHCHR** | Office of the UN High Commissioner for Human Rights \| مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان |
| **OPO** | Older people's organization \| منظمات المسنين |
| **RMMS** | Regional Mixed Migration Secretariat (Danish Refugee Council) \| أمانة الهجرة المختلطة الإقليمية (مجلس اللاجئين الدانمركي) |
| **RRP** | Regional response plan \| خطة الاستجابة الإقليمية |
| **SDG** | Sustainable Development Goal \| أهداف التنمية المستدامة |
| **SGBV** | Sexual and gender-based violence \| العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي |
| **UFE** | Underfunded emergency \| حالات الطوارئ الناقصة التمويل |
| **UK** | United Kingdom \| المملكة المتحدة |
| **UN** | United Nations \| الأمم المتحدة |
| **UNDESA** | UN Department of Economic and Social Affairs \| إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمم المتحدة |
| **UNDP** | UN Development Programme \| برنامج الأمم المتحدة الإنمائي |
| **UNGA** | UN General Assembly \| الجمعية العامة للأمم المتحدة |
| **UNHCR** | UN High Commissioner for Refugees \| مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين |
| **UNISDR** | UN Office for Disaster Risk Reduction \| استراتيجية الأمم المتحدة الدولية للحد من الكوارث |
| **UNODC** | UN Office on Drugs and Crime \| مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة |
| **UNSG** | UN Secretary-General \| الأمين العام للأمم المتحدة |
| **US** | United States \| الولايات المتحدة |
| **WASH** | Water, sanitation and hygiene \| الماء والصرف الصحي والنظافة الصحية |
| **WFP** | World Food Programme \| برنامج الأغذية العالمي |
| **WHO** | World Health Organization (UN) \| منظمة الصحة العالمية |
| **WHS** | World Humanitarian Summit \| مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني |

# موجز

في سنة ٢٠١٥، تعهد العالم «بعدم إغفال أحد» في إطار خطة التنمية المستدامة للعقد ٢٠٣٠. لكن ملايين الناس يُترَكون خلف الركب في الأزمات الإنسانية.

يصعب تقديم أرقام دقيقة في هذا المجال، حيث إن قياس الاحتياجات ليس بالعلم الدقيق، غير أن تقرير مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية لسنة ٢٠١٨ بعنوان (Global Humanitarian Overview استعراض الوضع الإنساني العالمي) (OCHA, 2018a)، أفاد بأن ما يناهز ١٣٤ مليون شخص سيحتاج إلى مساعدات إنسانية في كل أرجاء العالم في سنة ٢٠١٨. وتشير تقديرات المرصد الصحي العالمي إلى أنه سيجري تخصيص المساعدة الدولية لما يقرب من ٩٧,٤ مليون شخص في إطار خطط الاستجابة الإنسانية المشتركة، مما يترك ثغرة نسبتها ٢٧٪ لا يمكن أن تلبيها سوى السلطات المحلية أو المنظمات الأخرى جزئيا، بما في ذلك الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر. وإذا نظرنا إلى عدد من العمليات الرئيسية التي نُفذت في ٢٠١٧، يتضح أن المساعدات الإنسانية التي تحظى بدعم دولي شملت في بعض الحالات أقل من نصف عدد الأشخاص الذين يُعتبرون في حاجة إلى المساعدة.

ويغفل قطاع العمل الإنساني (بما في ذلك الوكالات الإنسانية والجهات المانحة) الأشخاص الذين لديهم احتياجات إنسانية كبيرة بطرق مختلفة. وإن كانت الجماعات المُهمَلة، وأسباب عدم الاهتمام بها تتغير أحياناً، هناك أساليب *مشتركة* واضحة تؤدّي إلى استبعادها.

يطرح *التقرير عن الكوارث في العالم لسنة ٢٠١٨* أسئلة صعبة على الدول المتضررة، والجهات المانحة والمنظمات الإنسانية المحلية والدولية التي لا يشك أحد في العبء المفرط الواقع عليها. ويدعو التقرير بقوة إلى زيادة التمويل والعمل وتحسينهما وجعلهما أكثر إنصافاً لتلبية الاحتياجات المتزايدة، وكذلك إلى اتباع نهج يتسم بمزيد من العزم والشفافية لضمان منح المساعدة للأشخاص الأكثر احتياجا، من باب الأولوية.

ويبيّن التقرير الثغرات الخمس الخطيرة التي تؤدي إلى إغفال العديد من الناس. فيرى أن عددا كبيرا للغاية من الأشخاص المتأثرين لا يزالون (١) *متوارين عن الأنظار*، (٢) *معزولين* (٣) *مستبعدين*، أو يعانون من أزمات (٤) *مفتقرين إلى المال* أو يعتبرون مُعسرين (٥) *خارجين عن نطاق المعونة* لأنهم يعانون من أوضاع لا تعتبر من مسؤولية قطاع العمل الإنساني.

# المتواورون عن الأنظار: الأشخاص الذين لا نراهم

لا يمكن لقطاع العمل الإنساني مساعدة الناس الذين لا يراهم. وتتطلب رؤيتهم أحيانًا جهدًا كبيرًا. فعلى سبيل المثال، غالبًا ما يكون الأشخاص الذين لم تُسجّل ولادتهم أو هؤلاء الذين ليس لهم ما يثبت هويتهم، متواورون فعلاً عندما يتعلق الأمر بتلقي المساعدة التي هم في حاجة إليها.

ويطرح تواريهم أيضاً مشاكل يتجنب الجميع الحديث عنها، مثل العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي - وهي ظواهر يُستهان بها عادةً في حالات الكوارث- والمشاكل التي كثيرا ما تواجهها الفئات المهمشة. أمّا العواقب على الأقليات التي تواجه أزمات - بمن فيهم المهاجرون، والمعوقون، وكبار السن من الأقليات الإثنية أو اللغوية أو الجنسية – فلا يراها أحد في معظم الأحيان.

كما يُهمل العديد من المجتمعات المحلية والمستقرات البشرية بسبب صعوبة الوصول إليها وبسبب الفقر والتهميش. فالمناطق التي تتغير وتتوسع بوتيرة سريعة، مثل الأحياء الفقيرة في المدن، لا ترد في الخرائط غالباً، وقد يؤدّي ذلك إلى استبعاد سكانها من التخطيط لمواجهة الكوارث وإلى تقليل فرص حصولهم على الموارد والدعم.

# المعزولون: الأشخاص الذين يصعب الوصول إليهم

يصعب الوصول إلى بعض المجتمعات لأسباب جغرافية أو سياسية، أو بسبب النزاعات وانعدام الأمن، أو العقبات البيروقراطية والقانونية التي تضعها الدول المنكوبة والجهات المانحة على حد سواء. ويمكن أن تولّد جميعها عراقيل كبيرة لوصول المساعدات الإنسانية.

وهناك مجموعة من العوائق المادية واللوجستية والتكنولوجية التي تحول دون وصول المساعدات الإنسانية، ومنها وعورة التضاريس، والبنية التحتية المحدودة التي تفاقمها النزاعات أو المخاطر الطبيعية. إن تقديم الخدمات مثلا في المناطق النائية التي ينتشر فيها السكان على مساحات شاسعة أو في المناطق التي تعاني من ظروف مناخية وتضاريس طبيعية قاسية، يكلّف أكثر بكثير ويستغرق وقتاً أطول. كما يصعب، في العديد من السياقات، الوصول إلى بعض السكان بسبب المخاطر الأمنية.

كما أن العوامل القانونية والسياسية والإدارية تعوق أو تعرقل بدورها العمل الإنساني. فغالبا ما يتعين على المنظمات الدولية، على وجه الخصوص، أن تأخذ بعين الاعتبار المخاطر التي يتعرض لها الموظفون والبرامج في سياق معين، فضلا عن مخاطر التعقيدات المحتملة في المستقبل، عندما يثير تقديم مساعدة إنسانية محايدة بطريقة تتوافق أيضًا مع قوانين وسياسات الحكومات والجهات المانحة، بعض التوترات.

لا بد لأي عملية إنسانية تنطوي على مخاطر على سلامة الموظفين وأمنهم، أو تهدد استمرار البرنامج أو قدرة المؤسسة على العمل في مكان آخر أو التزامها بمعايير عالية للمساءلة مثلا، من أن تستتبع تكلفة مالية أعلى بكثير من تلك التي لا تنطوي على مثل هذه المخاطر.

ويُبرز ذلك إحدى المعضلات الأساسية للعمل الإنساني، وهي حدود تمديد نطاق المساعدة الإنسانية كي تشمل السكان الذين يطرح الوصول إليهم صعوبات جمة، ويستتبع من ثم تكاليف ومخاطر أكبر بكثير

# المستبعدون: الأشخاص المهمَلون من غير قصد

إن افتقار المنظمات الإنسانية إلى المعرفة اللازمة يمكن أن يُعّرض الناس والمجتمعات للخطر، حتى عندما تقدم الدعم، إذا لم يكن ذلك الدعم مؤاتياً أو قُدّم بطرق لا يستطيع السكان المستهدفون فهمها أو الحصول عليها.

وكثيرا ما تعجز البرامج العامة عن تلبية الاحتياجات المحددة للفئات الخاصة. فهي تستخدَم في بعض الأحيان، على سبيل المثال، لغة وأدوات للتواصل لا يفهمها الأشخاص المحتاجون، أو قد تُقدم المساعدة بطريقة يتعذر على المحتاجين الحصول عليها مادياً بسبب قيود بدنية أو ثقافية أو اجتماعية أو سياسية.

ولا يحصل الأشخاص الأكثر عرضة للخطر دوماً على المساعدة والمعلومات التي يحتاجون إليها بطريقة تلبي احتياجاتهم. فهناك الكثير من برامج الإغاثة المصممة بشكل لا يلبي الاحتياجات الخاصة. وتكون أوجه القصور هذه أكثر انتشاراً وأكثر إثارة للقلق بين المسنّين والمعوقين. وكثيرا ما لا يُدرج قطاع العمل الإنساني هذه الفئات من السكان في تخطيطه لإدارة الكوارث ويفشل في أخذ احتياجاتهم وقدراتهم الخاصة في الاعتبار.

# المفتقرون إلى المال: الأشخاص الذين لا يُمنحون الأولوية

تشكل الفجوة الهائلة والمتنامية بين الأموال المطلوبة والأموال المتاحة للاستجابة الإنسانية عاملا رئيسيًا من عوامل استبعاد أشد الناس ضعفا في العالم. فقد تعرف الجهات الإنسانية - المحلية أو الدولية - الاحتياجات، لكنها لا تملك الأموال وغير ذلك من القدرات لتلبيتها (في سنة ٢٠١٧، على سبيل المثال، لم تؤمن إلا نسبة ٦٠٪ من المبالغ التي التمستها نداءات الأمم المتحدة المنسقة). وتتسع هذه الفجوة باستمرار ولا تزال تتسع منذ سنوات طويلة.

وليست هذه الفجوة بالجديدة في مجال التمويل – فقد تجاوزت الاحتياجات التمويل الإنساني المتاح لأكثر من عقد من الزمن. ولكن كميات المساعدات الإنسانية الدولية المعروفة بلغت الآن مستويات قياسية، مثلها مثل طلبات المساعدة. وتشير البيانات إلى أن مستويات المعونة توشك على بلوغ ذروتها، إلا أن مستوى تلبية الاحتياجات لم يبلغ ذروته بعد.

ويتساءل *التقرير عن الكوارث في العالم* عن مصير عمليات الإغاثة التي «نفدت أموالها»، وما هي الأسباب، وما هي العواقب؟ وما هي الحلول التي يمكن إيجادها؟ ويركز على ثلاثة أنواع من الأزمات التي تعاني من شحّة التمويل، وهي الكوارث الصغيرة المفاجئة، والكوارث الكبيرة البطيئة الحدوث، وحالات الطوارئ المعقدة الطويلة الأجل.

وتسبب العديد من الكوارث الصغيرة أضراراً بالغة وصدمات لدى السكان المتضررين، لكن هذه الكوارث لا تستتبع توجيه نداءات دولية أو تتصدر عناوين الصحف. ومع ذلك، يمكن أن تفوق تكلفة الاستجابة والتعافي إمكانيات الدولة المعنية وسائر المستجيبين المحليين والوطنيين، وقد يكون التمويل الدولي محدودا أو يتعذر استعماله بمرونة أو لا يجري توفيره بسرعة.

ولا تتلقّى الكوارث الكبيرة البطيئة الظهور استجابة قوية من المانحين إلا نادراً، وعادة ما ترافقها نداءات للتمويل، يعلم الجميع أنه لا يمكن الاعتماد عليها. وحتى في حالة توجيه إنذار واضح بكارثة وشيكة، يجري تجاهل طلبات المساعدة أو لا تُمنح لها الأولوية، عندما تقارن بطلبات أكثر إلحاحا لتلبية احتياجات كبيرة ناجمة عن أزمات وقعت بالفعل.

وفي الوقت نفسه، فإن تمويل حالات الطوارئ المعقدة الطويلة الأجل معرَّض لظاهرة الملل من التمويل، إذ لا يمكن تحقيق مستويات عالية من التمويل القصير الأجل للمساعدة الإنسانية لتلبية الاحتياجات المزمنة، ولا يمكن للجهات المانحة في مجال التنمية الطويلة الأجل توظيف أموالها، أو قد تمنعها المخاطر المالية التي تتصورها عن توظيف أموالها.

في هذه الحالات، يرتفع احتمال إغفال الاستجابة الإنسانية للأشخاص المحتاجين.

# الخارجون عن نطاق المعونة: الأشخاص «الذين لا يهمّوننا»

لا يحصل الكثير من أشد سكان العالم ضعفاً على دعم قطاع العمل الإنساني، لأن احتياجاتهم أو أزماتهم لا تندرج في مجالات عمله التقليدية. وغالباً ما ينطبق ذلك، على سبيل المثال، على الاحتياجات المحددة والمتباينة لضحايا الأزمات المطوّلة - أو أولئك الذين لا يجري مساعدتهم على تعزيز قدرتهم على الصمود قبل الأزمات- حيث لا يندرجون في ما يعتبر «المجال الخاص» للجهات الفاعلة الإنمائية والإنسانية ومصادر تمويلها.

غير أن هناك بعض الجماعات التي تعاني بدورها من أزمة حادة كبرى تشبه إلى حد بعيد الأزمات الإنسانية «التقليدية» والتي لا تجتذب معاناتهم، مع ذلك، دعمًا كبيرًا من قطاع العمل الإنساني.

ومن الأمثلة الحية والمروعة على ذلك حالات المهاجرين غير النظاميين (غير اللاجئين) والأشخاص الذين يواجهون حالات قصوى من العنف الحضري. وفي كلتا الحالتين، ظلّت استجابة الأوساط الإنسانية الدولية محدودة للغاية رغم المعاناة الشبيهة بالمعاناة التي تسببها الكوارث التي تؤدي في الغالب إلى توجيه نداءات دولية كبيرة تحظى بتغطية إعلامية واسعة.

وتطرح حالاتهم السؤال التالي: هل يختار قطاع العمل الإنساني الاستجابة على أساس معايير موضوعية أم بحكم العادة؟ وإذ تتغير طبيعة وسياقات المعاناة الإنسانية باستمرار، كيف يمكن لقطاع العمل الإنساني مواصلة التطور وتقديم المساعدة للمناطق التي هي في أمسّ الحاجة إليها؟

# التوصيات

يقدم *التقرير عن الكوارث في العالم* توصيات في ستة مجالات رئيسية، ويوجّه نداءات محددة للحكومات والمنظمات الإنسانية الدولية والجهات المانحة لحثها على العمل في كلّ مجال من هذه المجالات.

### ١- توفير الحوافز اللازمة

نوصي المانحين بأن يحددوا مفهوم «جني أكبر فائدة من الأموال» في ضوء هدف عدم إغفال أحد ووصول المساعدة إلى مَن هُم في أمسّ الحاجة إليها - حتى وإن كانت التكلفة أكبر. وهذا يعني عدم إغفال من يصعب الوصول إليهم، والتحفيز على مساعدتهم باستراتيجيات وأدوات استباقية ومصممة خصيصًا لهم. ويشمل ذلك تخصيص الأموال تحديداً للمجموعات التي ينقصها الدعم ويتعذّر الوصول إليها، وإزالة العوامل التي تثبط العمل في المناطق التي يصعب الوصول إليها، بما في ذلك اعتماد نُهُج توّزع المخاطر على طول سلسلة التنفيذ بدلاً من مشاطرة المخاطر والتخفيف منها بصورة مشتركة. ونوصي المنظمات الإنسانية بأن تدرج في نداءاتها وخطط استجابتها إجراءات منهجية لدعم الأشخاص الذين يصعب الوصول إليهم، بما في ذلك، وحسب الاقتضاء، الاستثمار في سلامة الموظفين، ولا سيما الشركاء المحليين.

يلتزم الاتحاد الدولي بمواصلة مسعاه لتوفير الدعم للأشخاص الذين هم في أمسّ الحاجة إلى المساعدة في عملياته، بغض النظر عن صعوبة تحديدهم والوصول إليهم.

## ٢- الاعتراف بدور العمل الإنساني المحلي ودعمه

نوصي الجهات المانحة بالاستثمار في منظمات الإغاثة المحلية، وعلى الأخص في قدراتها المؤسسية على الأمد الطويل، بما في ذلك تقديم الدعم لتطوير وتنفيذ أنظمة وسياسات وإجراءات لتنمية قدراتها المؤسسية والتقنية ولتعبئة وإدارة الصناديق الدولية، ومنع أعمال الاحتيال، وضمان المساءلة والحماية، وكذلك لضمان سلامة الموظفين.

ونوصي الحكومات باستثمار مواردها الخاصة لتعزيز القدرة على الاستجابة محلياً، بما في ذلك قدرات المجتمع المدني، على المستويات الوطنية والإقليمية والمحلية، من أجل ضمان الاستقلال والاستدامة بشكل أفضل، والحدّ من الاعتماد على التمويل الدولي. وينبغي أن يشمل ذلك سنّ وتطبيق القوانين والإجراءات المتوافقة مع القانون الدولي من أجل تسهيل وتنظيم المساعدة الدولية. ونوصي المنظمات الإنسانية بتعزيز شراكاتها مع منظمات الإغاثة المحلية، بغرض نقل عملية صنع القرار ودعم القدرات على المدى الطويل، وإيجاد طرق لتحسين الاستفادة من المعرفة المحلية عند تقييم الاحتياجات (خاصة فيما يتعلق بالمسائل الثقافية، ومَواطن الضعف الخفية والقدرات المحلية)، ولا سيما بالاستثمار في عمليات وضع الخرائط قبل وقوع الكوارث بالتعاون مع الشركاء المحليين في الدول المعرضة للكوارث.

يلتزم الاتحاد الدولي بمواصلة تعزيز استثماراته ودعمه في القدرات التشغيلية والوظيفية والتقنية للجمعيات الوطنية للصليب الأحمر والهلال الأحمر بوصفها الجهات المستجيبة الأولى حتى تتمكن من تقديم خدمات ملائمة.

## ٣- اعتماد نهج تشاركي يرتكز على المجتمع المحلي

نوصي المنظمات الإنسانية بإيلاء الأولوية لإدماج المشاركة المجتمعية في جميع مجالات برامجها، ومن الأفضل أن تقوم بذلك قبل وقوع أي أزمة، أو على الأقل في بدايتها – وتبادل الآراء والتعليقات بمزيد من الفعالية بين منظمات الإغاثة. وينبغي أن يشمل ذلك إيلاء اهتمام خاص للأشخاص الذين يُرجح إهمالهم، مثل النساء والمسنين والمعوقين. ومن المهم التأكد من أن أساليب ونُهُج تقييم الاحتياجات تسعى إلى البحث عن الفئات المهمشة والأشخاص الأكثر احتياجاً والعثور عليهم، وإن كانوا خارج «الفئات التقليدية»، والسعي بنشاط إلى الحصول على المعلومات ذات الصلة في مرحلة التأهب قبل وقوع الكوارث. كما نوصي بأن توفّر الجهات المانحة موارد للأنشطة التي تُشرِك المجتمعات المحلية وأن تكفل المرونة الكافية في تخصيص الأموال للبرامج خلال الأزمات، حتى يمكن إجراء عمليات التكييف اللازمة في ضوء تعليقات المجتمعات المحلية.

يلتزم الاتحاد الدولي بمواصلة تعزيز إشراك المجتمع المحلّي ومساءلته وضمان زيادة استخدام نتائج تقييم مواطن الضعف والقدرات في إعداد برامج الإغاثة.

## ٤- تحمّل مسؤوليتنا المشتركة في تعزيز القدرة على الصمود

نوصي جميع الحكومات ( بما في ذلك الجهات المانحة ) والمنظمات الإنسانية، بتوظيف مزيد من الأموال في تعزيز قدرة المجتمعات المحلية على الصمود والقدرات المحلية في مجال التدخل قبل الكوارث والأزمات الأخرى. أي زيادة استخدام التمويل الاستباقي لمواجهة المخاطر التي يمكن التنبؤ بها والمتكررة في إطار نظم

الاستجابة الدولية والمحلية، ووضع وتنفيذ الأطر القانونية وتلك المتعلقة بالسياسة العامة لإدارة مخاطر الكوارث، التي تشمل احتياجات أكثر الناس ضعفا. ونوصي بأن يضمن المانحون أن هياكل تمويل التنمية ومواجهة تغير المناخ والمساعدات الإنسانية تعزز الصمود والقدرات المحلية والتأهب للكوارث. كما نوصي المنظمات الإنسانية بأن تدرج تعزيز القدرة على الصمود بشكل منهجي في عملياتها، إلا إذا كانت تفتقر إلى الكفاءات أو القدرات اللازمة، أو كان من شأن مثل هذا النشاط تقويض امتثالها للمبادئ الإنسانية.

يلتزم الاتحاد الدولي بمواصلة دعمه لتعزيز القدرة على الصمود، بما في ذلك، من خلال إدماج الأنشطة ذات الصلة في عمليات الطوارئ، ودعم الجمعيات الوطنية لتعزيز قدرة المجتمعات المحلية على الصمود، ودعم تطوير وتنفيذ الأطر التشريعية والسياسية لإدارة مخاطر الكوارث إدارة تراعي تقلبات المناخ حيثما أمكن.

## ٥- تحسين الاستخدام المناسب للبيانات والتكنولوجيا

نوصي جميع الحكومات (بما في ذلك الجهات المانحة) والمنظمات الإنسانية بمواصلة تعزيز قدراتها في مجال جمع البيانات وتحليلها على المستويات الوطنية والإقليمية والمحلية، وكذلك على صعيد قطاع العمل الإنساني. وينبغي أن يركز ذلك على الكشف عن الأشخاص – بمن فيهم كبار السنّ والمعوقون - والاحتياجات، في أماكن قد تكون بعيدة عن الأنظار، والاتفاق على معايير البيانات الأساسية وعلى منهجية تضمن إمكانية المقارنة، مع الالتزام باتباع نهج قائم على عدم إلحاق الأذى لحماية البيانات وتبادلها. وفي الوقت نفسه، يجب ألا يصبح جمع البيانات غاية في حد ذاتها؛ أي لا ينبغي أن يحلّ محل العمل.

يلتزم الاتحاد الدولي بمواصلة الاستثمار في قدراته وقدرات أعضائه على جمع وتحليل البيانات ذات الصلة المصممة لتحديد الأشخاص الأكثر احتياجاً، والكشف عن أي شخص يكون قد أُغفل. وسيشمل ذلك تحسين معرفنا الخاصة بالبيانات، وتحسين تصنيفها بحسب النوع الاجتماعي والسن والإعاقة، وزيادة المشاركة في نُهج المصادر المفتوحة لتبادل البيانات في هذا القطاع، ووضع وتنفيذ سياسات مناسبة لحماية البيانات والخصوصية.

## ٦- معالجة الحالات الحساسة

نوصي جميع الحكومات (بما في ذلك الجهات المانحة) والمنظمات الإنسانية بالانتباه إلى احتمال إهمال تقديم المساعدة للأشخاص الذين لا يملكون وثائق إثبات الهوية الصادرة عن الحكومة، وليس لهم أي سند رسمي يثبت ملكية منازلهم، والذين لم يتمّ مسح مجتمعاتهم، وأولئك الذين يعانون من الأزمات الخفية في صمت، لا سيما من العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي.

من المهم التأكد من أن ميزانيات وخطط وتمويل المساعدات الإنسانية تتضمن مخصصات وبرامج محددة للفئات ذات الاحتياجات الخاصة، بما في ذلك كبار السنّ والمعوقين، والعمل مع المنظمات المحلية المتخصصة، إن وُجدت. وينبغي أيضا تلبية احتياجات المهاجرين غير النظاميين، والأشخاص الذين يعانون من العنف في المدن، أخذا في الاعتبار أن منظمات الإغاثة المحلية تحتل على الأرجح أفضل وضع لتنفيذ معظم مبادرات الاستجابة، ولكن يلزمها موارد كافية للقيام بذلك.

يلتزم الاتحاد الدولي بمواصلة عمله مع الجمعيات الوطنية لدعم الفئات الضعيفة أينما كانت. ويشمل ذلك العمل على الحدّ من حالات العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي، والاستعداد لها والتصدي لها

في حالات الكوارث، وتنظيم مبادرات محددة مع كبار السنّ والمعوقين ولأجلهم. وسيواصل مساعدة الجمعيات الوطنية على تعزيز الخدمات التي توفرها للمهاجرين وتيسير التفاهم مع سلطات البلد بشأن دور الجمعيات ومساهماتها. ويلتزم الاتحاد الدولي كذلك بمساعدة الجمعيات الوطنية على تنظيم أنشطة تشجع نبذ العنف وتلبي الاحتياجات النفسية والاجتماعية لضحايا العنف في المدن.

# الاستنتاجات

لم ينجح العمل الإنساني أبداً في إنهاء كل المعاناة الناجمة عن النزاعات والكوارث والأزمات الأخرى. فالاختيارات الصعبة مسألة شائعة في أسوأ الظروف، وسيستمر الحال على ما هو عليه. ويدفع *التقرير عن الكوارث في العالم* بأنه بإمكان قطاع العمل الإنساني - بل ويجب عليه – مضاعفة جهوده لتلبية الاحتياجات الأكثر إلحاحًا.

ويستكشف التقرير كيف يمكن للعاملين في المجال الإنساني - بمفردهم أو بالتشارك مع الآخرين - تحسين ممارساتهم بحيث يقل عدد مَن يُتركون خلف الركب. ويدعو جميع العاملين في مجال المعونة الإنسانية، أي الجهات المانحة والجهات التي تقدم الخدمات المتعددة الأطراف والدولية والوطنية والمحلية، إلى السعي الدؤوب للكشف عن الأشخاص الأكثر احتياجاً ومَن يصعب الوصول إليهم بصفة خاصة، من أجل تحديد الأشخاص الذين يُحتمل استبعادهم لكلّ الأسباب المُجْملَة هنا ولأسباب أخرى إضافية، ولضمان وضع هؤلاء الأشخاص على رأس قائمة الأولويات.

# ١- المقدمة

تركز الفصول الستة الأولى من *التقرير عن الكوارث في العالم لسنة ٢٠١٨*، على مسألة عدم إغفال أحد في الاستجابة الإنسانية. وقد تم اختيار مواضيع التقرير استناداً إلى مشاورات دارت مع الجمعيات الوطنية للصليب الأحمر والهلال الأحمر في مختلف أنحاء العالم وانطلاقاً من الأمثلة التي تكرر ذكرها رداً على السؤال المتعلق بتحديد الأشخاص الذين يُتركون خلف الركب. ولا ندّعي إجراء استعراض شامل أو منهجي لجميع ثغرات الاستجابة الإنسانية، ولكن هذا العرض يعكس تجارب ومخاوف الشبكة العالمية للاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر (الاتحاد الدولي) والمتطوعين في المجتمعات المحلية الذين يمثلون عماد عملها.

ويحيي الفصل السابع- تطور الكوارث وأفكار الاتحاد الدولي، تقليداً سابقاً *للتقرير عن الكوارث في العالم* بقضي بتخصيص فصل من التقرير لموضوع غير المواضيع المركزية والنظر في تطور الكوارث وإدارتها من وجهة نظر الاتحاد الدولي.

## عدم إغفال أحد في الاستجابة الإنسانية

منذ اعتماد أهداف التنمية المستدامة عام ٢٠١٥، أصبح الطموح بعدم «ترك أحد خلف الركب» بيان مهمة خطة التنمية الدولية بالفعل. ووجهت طموحات مماثلة العمل الإنساني منذ وقت طويل بالرغم من اختلاف صياغتها.

وتلتزم الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر في نص مبدأ الإنسانية «بتجنب المعاناة الإنسانية وتخفيفها أينما وجدت». وعلى نحو مماثل، أعلنت المنظمات (أكثر من ٧٠٠ منظمة) الموقعة على مدونة سلوك الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر والمنظمات غير الحكومية من أجل الإغاثة في حالات الكوارث ما يلي: «إننا نتعهد بتوفير المساعدة الإنسانية حيثما دعت الحاجة».

ولكن المنظمات الإنسانية شعرت منذ وقت طويل بالخوف من الفشل في تحقيق طموحها. ففي عام ٢٠٠٦، ركز *التقرير عن الكوارث في العالم* على موضوع الأزمات المهملة متسائلاً عن المجتمعات التي لا تزال منسية من عمليات الطوارئ والوقاية – وأهملتها وسائل الإعلام ومنظمات الإغاثة والجهات المانحة وحتى حكوماتها، وكشف عن عدة أسباب تفسر مثل هذا الإهمال مثل تقلب رأي وسائل الإعلام والممارسات غير المتسقة في عمليات تقييم الاحتياجات والعوامل الجيوسياسية.

وقد أصبحت هذه التساؤلات ملحة للغاية مؤخراً، إذ إن الفجوة بين الاحتياجات الإنسانية المحددة والموارد المتوفرة بلغت مستويات مرتفعة جديدة – أكثر من ١٠ بلايين دولار أمريكي عام ٢٠١٧ فيما يتعلق بالنداءات التي تنسقها الأمم المتحدة فقط (مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية ٢٠١٨(أ)). ويحدث ذلك بالرغم من حجم قطاع العمل الإنساني الدولي ومستويات تبرعات الجهات المانحة التي بلغت كذلك أرقاماً قياسية

(فريق الخبراء رفيع المستوى، ٢٠١٦). وفي الوقت نفسه، ازدادت الضغوط في مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني كي تتم المعالجة الفعلية لمواضيع تجاهلتها أوساط العمل الإنساني طويلاً، مثل المواضيع المتعلقة بالنوع الاجتماعي، والنزوح الداخلي، والإعاقة، الأمر الذي جعل المؤتمر يستخدم بقوة شعار عدم ترك أحد خلف الركب.

## عدم إغفال أحد، قوة دافعة للإصلاح في مجال العمل الإنساني

ثمة إقرار واسع النطاق الآن بأن قطاع العمل الإنساني يعمل بأقصى طاقاته (شبكة التعلم الإيجابي للمساءلة والأداء في مجال العمل الإنساني ALNAP، ٢٠١٥(أ))، ومن المحتمل أن يصبح عمله أصعب بكثير بسبب ظواهر عديدة مثل الزيادة المستمرة للأزمات الطويلة الأمد، وتغير المناخ، والتوسع الحضري العشوائي، ونمو السكان، وانتشار الأمراض المعدية الذي تساهم العولمة في تأجيجه، الأمر الذي يؤدي إلى إغفال أعداد أكبر من المعوزين. وأدى هذا التشخيص المشترك إلى نوعين من الاقتراحات الداعية إلى توسيع نطاق العمل الإنساني وإلى تقليصه في آن معاً.

ويندرج مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني إلى حد كبير ضمن الفئة الأولى. ولذا وجه الأمين العام للأمم المتحدة آنذاك، بان كي مون، عبر خطته للعمل الإنساني وتقريره عن نتائج مؤتمر القمة، دعوة إلى العاملين في المجال الإنساني ليتجاوزوا الحدود الضيقة لمهامهم ويتعاونوا على نحو أوثق مع الشركاء في مجالات التنمية وصون السلام وغيرها من المجالات المعنية «بتلبية الاحتياجات» (عبر بناء السلام والحد من المخاطر على حد سواء)، ووضع حلول طويلة الأمد للذين يعانون من الأزمات المطولة (لا سيما النازحين داخل بلدانهم)، ومواجهة عواقب تغيّر المناخ من بين أمور أخرى كثيرة (الأمين العام للأمم المتحدة في تقريره ٢٠١٦ (أ) و٢٠١٦(ب)).

ومن ناحية أخرى، قامت مجموعة متزايدة من المعّلقين بدعوة قطاع العمل الإنساني الدولي إلى «التخلي» عن كثير من الأدوار التي تولاها تدريجياً و«العودة إلى مهامه الأساسية» (Bennett, 2018؛ وDomini, 2012؛ وDubois, 2018). وهم يحثونه على إعادة توزيع المهام الخارجة عن مجال عمله الأساسي على جهات أخرى وبشكل خاص وكالات التنمية والجهات المستجيبة المحلية (الحكومية منها وغير الحكومية)، والتركيز على نهج أكثر تحديداً.

لم يؤد مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني إلى تحولات واسعة في القطاع المعني، إلا أن التغيير يلوح في الأفق، من خلال عملية «خرق الدوائر المنعزلة» في الأمم المتحدة التي يقودها الأمين العام الحالي، ومن خلال التحول نحو تحقيق الفعالية في العمل الإنساني وهو ما يجري جزئياً عبر الصفقة الكبرى بين الجهات المانحة والوكالات، ومن خلال بذل الجهود للإصغاء إلى أصحاب الشأن الذين لم يؤخذ رأيهم في الحسبان في السابق (لا سيما الأشخاص المتضررين والجهات المستجيبة المحلية) والذين تمت استشارتهم رسمياً للمرة الأولى في إطار التحضير لمؤتمر القمة الإنساني. ويمكن ذكر عوامل أخرى أدت إلى «تعطيل نظام العمل الإنساني القائم» ربما تقود إلى الإصلاح، منها زيادة مشاركة الدول المتضررة والهيئات الإقليمية وإصرارها على المساهمة، والمشاركة الأقوى للبنك الدولي في الأزمات الطويلة الأمد، والآثار التراكمية للتغييرات التكنولوجية التي تقلل من الحواجز التي تحول دون مشاركة فئات جديدة ومختلفة من الجهات الإنسانية المستجيبة، مما يساهم في توسيع تعريف «نظام» العمل الإنساني (انظر الإطار ١-١).

الإطار ١-١ «نظام» العمل الإنساني، أو «قطاع» العمل الإنساني، أو «النظام البيئي» الإنساني

**استخدمت التقارير العالمية (وبالفعل *التقرير عن الكوارث في العالم* نفسه في الماضي) مصطلح «نظام العمل الإنساني» عموماً. ولهذا المصطلح بعض المزايا ومنها على وجه الخصوص كونه يشمل المنظمات الإنسانية بالإضافة إلى التمويل الدولي لعملها. ولكنه يشير كذلك إلى نوع من جهاز عالمي له وصلات متنوعة تعمل بطريقة متكاملة في تنظيم هرمي من الأعلى إلى الأسفل. غير أن هذا التعريف لا يشكل بدوره وصفاً دقيقاً للواقع الحالي (Borton 2009; Bennett 2018) ولا مثالاً أعلى يُطمح إلى تحقيقه.**

**وقد يشكل المصطلح الذي شاع استعماله مؤخراً، وهو «النظام البيئي الإنساني» بديلاً إذ يوحي بأن على مختلف الجهات الفاعلة الإنسانية الاضطلاع بأدوار مختلفة بشكل متكامل. ويفتقر هذا المصطلح إلى تعريف واحد ولكن نظراً إلى الطابع الشامل الذي يوحي به مصطلح النظام البيئي، ينبغي النظر إليه باعتباره يدمج بشكل كامل الجهات الفاعلة الدولية وآليات التمويل فضلاً عن الجهات الفاعلة الوطنية والمحلية (على سبيل المثال Maietta, 2017). ولا معنى للنظام البيئي بدون هذا التصور الشامل.**

**إلا أن البيانات المتوفرة حول الطريقة التي ينفذ بها العمل الإنساني على الصعيد المحلي في غياب التمويل الدولي والجهات الفاعلة الدولية هي للأسف مجزأة، ويصعب بذلك التوصل إلى استنتاجات عامة. وبسبب هذه التقييدات، يركز التحليل المقدم في هذا التقرير بشكل رئيسي على الأنشطة التي تقوم بها الجهات الفاعلة الدولية و/أو بدعم من التمويل الدولي (ما لم يُذكر خلاف ذلك).**

**وتماشياً مع هذا المنظور الضيق النطاق، تستخدم هذه النسخة من *التقرير عن الكوارث في العالم* مصطلح «قطاع العمل الإنساني» للإشارة إلى المنظمات الإنسانية والجهات المانحة الدولية.**

**وعلى نحو مماثل، لا يوجد حالياً تعريف وحيد متفق عليه عموماً لمصطلح «قطاع العمل الإنساني». وكان ينظر إليه عادة باعتباره جهداً محدوداً زمنياً، ومقيّداً في المكان ومن حيث المحتوى، مع تركيز ضيق النطاق قائم على المبادئ يقضي بإنقاذ الأرواح وتخفيف المعاناة في حالات الضرورة القصوى، وهي مهمة يقوم بها عدد محدود من الجهات الفاعلة (الممارسات السليمة في تقديم المنح الإنسانية GHD, 2003). ولم يعد هذا المفهوم مناسباً فعلاً، كما يبينه هذه الفصل، بسبب تطور الممارسات والتطلعات في قطاع العمل الإنساني. ولكن المناقشات التي يتضمنها هذا التقرير ستنسند إليه مع ذلك (كي يتاح فهم هذا التطور بشكل أوضح بالتحديد).**

## جذور تطور مفهوم «عدم إغفال أحد»

ولكن، ما الذي يعنيه مفهوم عدم إغفال أحد بالضبط؟ وبالنظر إلى أن استخدامه في خطة التنمية قد عمم استخدامه في الحوار الدولي الجاري مؤخراً، فإن أصله يشكل نقطة انطلاق هامة.

في سنة ٢٠١٥، أشاد الأمين العام للأمم المتحدة بالأهداف الإنمائية للألفية باعتبارها «الخطوة الأكثر نجاحاً في مكافحة الفقر على مر التاريخ» وقد حققت بالتأكيد تقدماً مؤثراً. ومنذ اعتمادها سنة ٢٠٠٠، هبط عدد الذين يعيشون في حالة فقر مدقع كما هبط المعدل العام لوفيات الأطفال تحت سن الخامسة إلى النصف، وانخفضت وفيات النفاس بنسبة ٤٥٪، وارتفعت نسبة الالتحاق بالمدارس الابتدائية في البلدان النامية إلى ٩١٪ بينما انخفضت نسبة الذين يعانون من سوء التغذية إلى النصف (الأمم المتحدة، ٢٠١٥(أ)).

ومع ذلك، لم يشعر الجميع بمزايا هذا التقدم. وأفادت تقارير الأمم المتحدة أن «ملايين الأشخاص يُتركون خلف الركب وخاصة من هم الأكثر فقراً والأكثر حرماناً بسبب الجنس أو العمر أو الإعاقة أو الأصول العرقية أو الموقع الجغرافي». ولا تزال توجد فروق هائلة بين البلدان الغنية والبلدان الفقيرة، وبين أفقر الأسر وأغناها،

وبين النساء والرجال على سبيل المثال. ولهذا أصبح شعار عدم إغفال أحد الهدف الرئيسي لأهداف التنمية المستدامة التي حلت محل الأهداف الإنمائية للألفية. وتعهدت الدول بألا يترك أحد خلف الركب: «...انطلاقا من تسليمنا بأن كرامة الإنسان أمر أساسي، نأمل أن نشهد الأهداف والغايات وقد تحققت لجميع الأمم والشعوب ولجميع شرائح المجتمع. وسوف نسعى جاهدين إلى الوصول أولا إلى من هم أشد تخلفا عن الركب» (الأمم المتحدة ٢٠١٥ (ب)).

ويعكس العديد من الأهداف هذا الطموح سواء من خلال تحقيق المساواة كغرض أساسي (على سبيل المثال الهدف ٥: تحقيق المساواة بين الجنسين وتمكين كل النساء والفتيات، والهدف ١٠: الحد من انعدام المساواة داخل البلدان وفيما بينها)، أو من خلال التشديد على أن من غير الممكن تحقيقها إلا إذا استفاد منها الجميع (على سبيل المثال الهدف ١: القضاء على الفقر بجميع أشكاله في كل مكان، والهدف ٣: ضمان تمتّع الجميع بأنماط عيش صحية وبالرفاهية في جميع الأعمار). وتطالب الخطة أيضاً بتصميم جمع البيانات وعمليات الاستعراض على نحو يساهم في تحقيق غايات هذا التعهد. ولوحظ بشكل خاص على ضوء التعهد «بالوصول أولا إلى من هم أشد تخلفا عن الركب»، أن خطة التنمية المستدامة تتجاوز منع التمييز وتطالب بإعطاء الأولوية للإجراءات التي تستهدف الأشخاص الأشد فقراً وتهميشاً والتتبع السريع لها، كما تطالب ببذل جهود خاصة لوضع أسس التقدم في هذا المجال وآليات قياسه (Stuart and Samman, 2017).

## الآثار المترتبة على برنامج العمل الإنساني

ماذا يعني ذلك لقطاع العمل الإنساني بمبادئه ومهامه وقيوده الخاصة؟ إنه يعني نظرياً زيادة كبيرة في انخراط الجهات المعنية بالتنمية وزيادة التمويل لمعالجة الأسباب الكامنة للأزمات وعواقبها في الأمد الطويل. وهذا ما يدعمه الإدراج الصريح للكلام عن مخاطر الكوارث في أهداف التنمية المستدامة والدعوة على سبيل المثال إلى «تعزيز قدرة الفقراء والفئات الضعيفة على الصمود والحد من تعرضها وتأثّرها بالظواهر المتطرفة المتصلة بالمناخ وغيرها من الهزات والكوارث الاقتصادية والاجتماعية والبيئية...» والسعي إلى «التقليل إلى درجة كبيرة من عدد الوفيات وعدد الأشخاص المتضررين... من الكوارث،... مع التركيز على حماية الفقراء والأشخاص الذين يعيشون في ظل أوضاع هشة».

غير أن الواقع هو أنه يُنتظر من قطاع العمل الإنساني نفسه أكثر فأكثر مساهمته في تحقيق أهداف التنمية بالرغم من المهام المحددة الموكلة إليه وموارده المحدودة. وخلال مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني، نشر مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية تقريراً يشير ليس إلى احتمال أن يبقى الأشخاص المتضررون من الأزمات الإنسانية بعيدين عن مكاسب التنمية في نهاية المطاف فحسب، بل يدعو أيضاً العاملين في المجال الإنساني تحديداً إلى المساهمة في الرؤية المحددة لأهداف التنمية المستدامة ذلك «أن تلبية الاحتياجات الأساسية أثناء الأزمات ستبقى ملحة ولكنها لم تعد كافية» (مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ٢٠١٦ (ج)).

وحث مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني المشاركين أيضاً على تقديم «التزام أساسي» وعلى «تجاوز الهوة بين العمل الإنساني والتنمية، والتعاون من أجل تحقيق نتائج جماعية تكفل تلبية الاحتياجات الإنسانية وتؤدي في الوقت نفسه إلى الحد من المخاطر وأوجه الضعف على مدى سنوات متعددة استناداً إلى المزايا النسبية لمجموعة متنوعة من الجهات الفاعلة...» (مؤتمر قمة العمل الإنساني، ٢٠١٦). ومع أنه لا يطلب من العاملين في المجال الإنساني التحول عن دورهم الأساسي، فمن المؤكد أن التعاون مع العاملين في مجال

التنمية من أجل تحقيق نتائج جماعية سيكون له بعض التأثير في المهمة الأساسية التي يركز عليها العاملون في المجال الإنساني.

ولكن هناك من ينتقد هذا الاقتراح. فعلى سبيل المثال، انسحبت منظمة أطباء بلا حدود من مؤتمر قمة العمل الإنساني ويعود السبب إلى حد كبير إلى سعيه إلى كسر الحواجز بين التنمية والعمل الإنساني (أطباء بلا حدود، ٢٠١٦). وأشير على نحو مماثل إلى أن مصطلح التنمية ينطوي بالضرورة على دعم مؤسسات الدولة الأمر الذي قد يبدو من المستحيل توفيقه مع مبدأ الاستقلال وضرورة توفير فضاء للعمل الإنساني في حالات الأزمات (Guinote, 2018). وصحيح أيضاً، من جهة أخرى، أن الغالبية العظمى من المنظمات التي تعتبر نفسها منظمات إنسانية وخاصة المنظمات المحلية رأت أنها تضطلع لفترات طويلة جداً بدور مزدوج في أنشطة عديدة شبيهة بأنشطة التنمية. فعلى سبيل المثال، كانت غالبية المنظمات الإنسانية مقتنعة بأن عليها المساهمة في الجهود الرامية إلى الحد من المخاطر قبل وقوع الكارثة بوقت طويل بما في ذلك تعزيز قدرة المجتمعات المحلية على الصمود[1]. وعلى النحو نفسه، قطعت الجهات الإنسانية المستجيبة شوطاً كبيراً في مجال الانتعاش عبر أنشطة الإيواء مثلاً التي تتجاوز أكثر فأكثر «توزيع قطع القماش المشمع والخيم» لتقدم حلولاً أكثر استدامة، وعبر بعض النهج الهادفة إلى توفير سبل المعيشة.

هل توسّع هذه التطلعات التي تتجاوز المهمة الفورية لإنقاذ الأرواح نطاق مسؤوليات قطاع العمل الإنساني أيضاً فيما يتعلق بالذين يفترض أن يقدم لهم الخدمات ومتى؟ هل سيضطر مثلاً إلى إغفال البعض إذا لم يعمل، بالقوة المتناسبة مع احتمال وقوع أضرار في الأمد الطويل، في مناطق تعاني من انعدام الأمن الغذائي بمستويات ما قبل الأزمة (مثلاً مستوى أقل من ٣ في التصنيف المتكامل لمراحل الأمن الغذائي)؟ هل يخفق في القيام بواجباته عندما «يخرج عن نطاق» المعونة الإنسانية ويهتم بالذين يعانون من فقر مزمن؟ هل يمكن أن يكون مقتنعاً بأنه اضطلع بدوره عندما يبقى آلاف الأشخاص المتضررين من الكوارث في مأوى «مؤقت» بعد سنوات طويلة من وقوع الحدث المسبب لحالتهم؟

هل يكفي أن نقول أن التفاوت بين الاحتياجات والموارد يقلل إلى حد أكبر من إمكانية اضطلاع الجهات الإنسانية حتى بدورها «التقليدي»؟ أو أن مبدأ عدم التحيز يوجهها نحو «أشد حالات الضيق إلحاحاً»، فتصبح بذلك قضية الرفاه الطويل الأمد للذين تقدم لهم الخدمات «مشكلة طرف آخر»؟

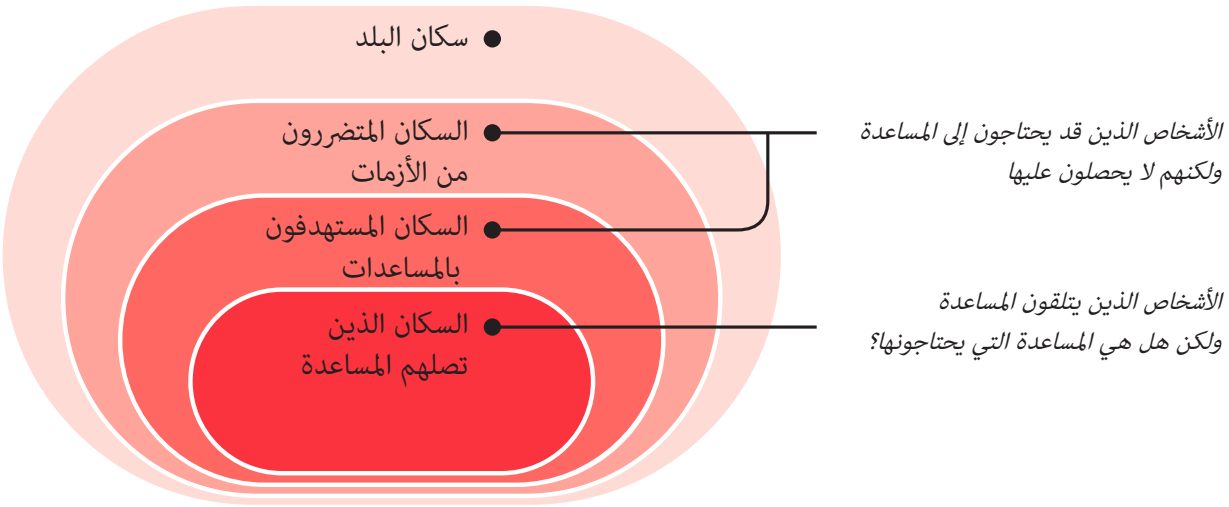
ورأى السيد جان بيكتيه في تعليقه على مبدأ عدم التحيز أن مشكلة الاستجابة للحالات المستعجلة شبيهة بمعضلة القارب الذي سيغرق إذا تعلق به المزيد من الناجين. فهل يستطيع أي منا بما يمليه ضميره استخدام مجداف لمنع هؤلاء من الصعود إلى المركب واستبعاد بشر وربما أطفال لم يرتكبوا إثماً سوى عدم الوصول قبل الآخرين؟ لم يستطع بيكتيه نفسه الرد على هذا السؤال خاتماً بأنها قضية ضمير لأن القرار يجب أن يُترك للشخص المسؤول.. من يمكن أن يدّعي بأنه يمسك بمقاييس العدالة الممتازة؟ (Pictet، ١٩٧٩).

١ أشارت الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر بقوة إلى هذا الموضوع في جدول أعمال الأنشطة الإنسانية الذي اعتمدته في المؤتمر الدولي الثامن والعشرين للصليب الأحمر والهلال الأحمر سنة ٢٠٠٣ (اللجنة الدولية والاتحاد الدولي، ٢٠٠٣) حيث تعهدت مكونات الحركة والدول الأطراف في اتفاقيات جنيف بالعمل معاً من أجل «...حماية كرامة الإنسان والأرواح وسبل المعيشة من الآثار المدمرة للكوارث بإدماج تخفيض خطر الكوارث في آليات التخطيط والسياسات الوطنية والدولية وتنفيذ التدابير العملية الملائمة للحد من الخطر...»

## الأشخاص الذين يغفل قطاع العمل الإنساني مساعدتهم

يقول بيكتيه إن مسألة إغفال العمل الإنساني القصير الأمد للأشخاص الذين لديهم احتياجات طويلة الأمد ربما تتطلب رداً فلسفياً أكثر مما تتطلب تحليلاً. ولكن حتى بالنظر إليها ضمن الحدود التقليدية للتغطية المتوقعة من العمل الإنساني، قد يبقى السؤال التالي مطروحاً وهو: هل يُترك البعض خلف الركب وهل من الممكن تغطية من تركوا خلف الركب بالفعل. ويركز هذا التقرير تحليله على هذا المجال تحديداً.

الشكل ١-١ السكان المشمولين بالمساعدة الإنسانية، نموذج «البصلة»




المصدر: مشروع قدرات التقييم ACAPs (٢٠١٥ ب)

استناداً إلى تمثيل السكان المعنيين بالمساعدة الإنسانية في نموذج على شكل «بصلة» (الشكل ١-١)، يركز التقرير على الأشخاص الذين تضرروا بسبب كارثة أو أزمة ومن ثم يحتاجون إلى المساعدة. وقد تشمل فئة الذين تُركوا خلف الركب الممثلة في هذا الرسم الأشخاص الذين لم تستهدفهم المساعدة، والأشخاص الذين خُصصت لهم المساعدة ولكن لم يكن الوصول إليهم ممكناً، والأشخاص الذين أمكن الوصول إليهم ولكنهم لم يحصلوا فعلاً على المساعدة اللازمة (ACAPS (مشروع قدرات التقييم) مذكور في تقرير شبكة التعلم الإيجابي للمساءلة والأداء في مجال العمل الإنساني ALNAP، ٢٠١٥ (أ)). من الواضح أن السياقات تختلف عن بعضها ولكن هناك أيضاً أمثلة عديدة لثغرات بنيوية.

إن العديد من الأشخاص الذين يحتاجون إلى المساعدة الإنسانية، لم يجرِ استهدافهم بالمعونة. وتبقى الأعداد غير واضحة (قياس الحاجات ليس بالعلم الدقيق)، ولكن مكتب الأمم المتحدة للشؤون الإنسانية تنبأ عام ٢٠١٧ بأن قرابة ١٢٩ مليون شخص في العالم سيحتاجون إلى المساعدة الإنسانية مشيراً إلى أن المساعدات الدولية ستستهدف ٩٣ مليون شخص فقط أي ما يمثل فجوة نسبتها ٢٨٪ (OCHA، ٢٠١٧ (أ)). وسنة ٢٠١٨، يتوقع أن تكون الفجوة أكبر مع تقديرات تشير إلى أن ١٣٤ مليون شخص سيحتاجون إلى المساعدة بينما ستستهدف المساعدات بالفعل ٩٦ مليون شخص فقط (OCHA، ٢٠١٨ (أ)). ويوضح المكتب أن هذه الفجوة تعود جزئياً «ما تستطيع الجهات المحلية تغطيته»، وأيضاً إلى استهداف حكومات البلدان المتضررة وغيرها من

الجهات الفاعلة جزءاً فقط من المعوزين، ولكنها تعود أيضاً إلى «طريقة تحديد الأولويات وتقييم القدرات وإمكانيات الوصول إلى المستفيدين» التي تتبعها المنظمات الإنسانية الدولية (OCHA، ٢٠١٧ (أ)).

لا توجد أرقام عالمية خاصة بالأشخاص الذين تصلهم المساعدات فعلاً، والأرقام الخاصة بالبلدان غير دقيقة، ولكن ربما يمكن استنتاج مدى اتساع حجم الذين أهمل الاهتمام بهم من خلال البيانات التي جمعت في بعض البلدان. وبالنظر إلى قائمة البلدان المشار إليها في الشكل ١-٢ (مستخلصة من أرقام الأمم المتحدة سنة ٢٠١٧- ولا تشمل عمليات حركة الصليب الأحمر والهلال الأحمر وبعض المنظمات الأخرى)، يلاحظ وجود تفاوت كبير في نسب الأشخاص المستهدفين فعلاً وهي تتراوح ما بين ٨٢٪ من الأشخاص المعوزين في السودان، وأقل من نصف الذين هم بحاجة إلى المساعدة في أفغانستان. وعلى النحو نفسه، ثمة فارق كبير بين البلدان فيما يتعلق بالأشخاص الذين أمكن الوصول إليهم - من ٧١٪ في جنوب السودان إلى ٢٨٪ في أوكرانيا. وفي هذه الحالة الأخيرة ليس مستغرباً أن تكون استجابة المانحين للنداءات الإنسانية ضعيفة جداً أيضاً.

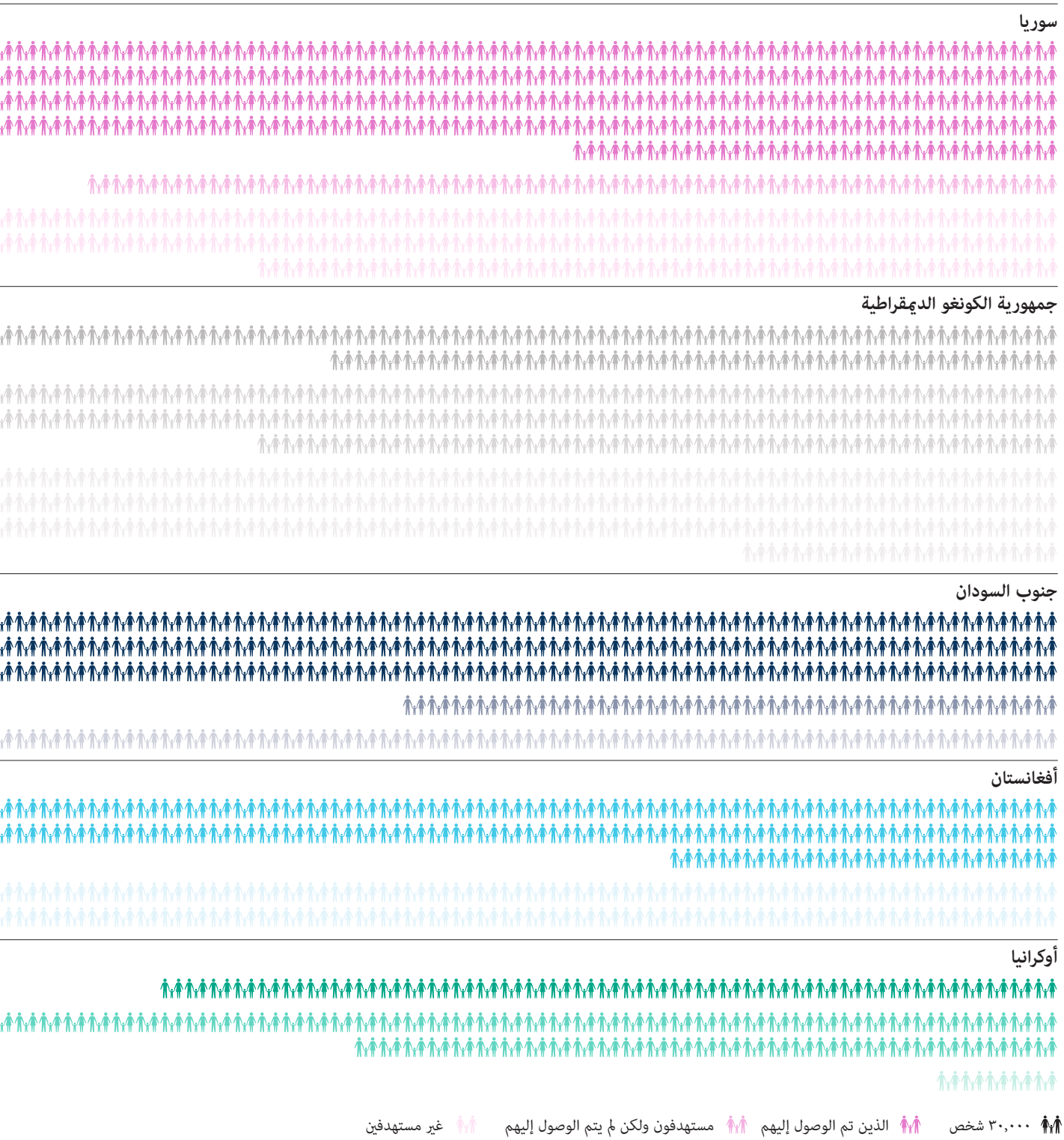
## الأشخاص المتوارون عن الأنظار، والمعزولون، والمستبعدون، والمُعسَرون، الخارجون عن نطاق المعونة

يمكن حتى لهذه الأرقام التقريبية أن تقلل من أعداد الذين يحتاجون إلى المساعدة. وكما يبينه الفصل الثاني، يبقى بعض الأشخاص «بعيدين عن الأنظار» بالنسبة إلى قطاع العمل الإنساني. ويركز هذا الفصل على «الأشخاص المجهولين» الذين يفتقرون إلى الوثائق الأساسية اللازمة لاكتساب الحق في الحصول على المساعدة، وعلى «المشاكل المجهولة» الناجمة عن ندرة الإبلاغ عن حالات العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي، و«الأماكن المجهولة» حيث لا تظهر في الخرائط المجتمعات المحلية المتضررة من الأزمات.

وحتى إن كان العاملون في المجال الإنساني يعلمون بوجود من هم بحاجة إلى المساعدة، فهؤلاء يبقون أحياناً «معزولين» أي أن الوصول إليهم يكون صعباً للغاية كما يبينه الفصل الثالث. ففي حالات كثيرة تولّد الكوارث أو النزاعات نفسها حالة العزلة من خلال تدمير المطارات أو المرافئ أو الطرقات- أو من خلال تحويل المناطق التي يعيش فيها الناس إلى أماكن تعرّض من يريد الوصول إليها إلى أخطار كبيرة. ولكن الكوارث والأزمات تصيب أيضاً الذين هم بعيدين عن المراكز الحضرية سواء في القرى الجبلية أو في الجزر المعزولة. ويمكن أن يؤدي انعدام الأمن والعقبات البيروقراطية وأحياناً قوانين الجهات المانحة وسياساتها إلى إعاقة قدرة العاملين في المجال الإنساني على الوصول إلى الذين هم بحاجة إلى المساعدة، وقدرة هؤلاء على الحصول على المساعدة التي يحتاجون إليها.

وعندما ننظر إلى الدوائر الأخرى في الشكل ١-١، نجد الأشخاص «المتوارين عن الأنظار»، أي الذين يمكن «رؤيتهم» ويمكن «الوصول إليهم» ولكنهم لا يستطيعون الاستفادة من المساعدة الإنسانية بسبب طريقة تصميمها أو طريقة تقديمها. وبالرغم من وجود أمثلة كثيرة، يركز الفصل الرابع على فئتين من السكان تذكرهما في أغلب الأحيان الجمعيات الوطنية للصليب الأحمر والهلال الأحمر، أي الأشخاص المسنين والمعوقين. ويشكل الأفراد المنتمون لهاتين الفئتين أجزاء واسعة ومتزايدة من السكان في الأماكن المتأثرة بالأزمات. وتظهر الدراسات الآثار غير المتناسبة التي يمكن أن يعانوا منها جراء الأزمات، والتهميش المتكرر الذي يتعرضون له في عمليات الاستجابة في حالات الطوارئ. وينظر هذا الفصل في العقبات التي يواجهها المسنون والمعوقون، ويبرز الممارسات السليمة القائمة لضمان قدرة هاتين الفئتين المعرضتين بشكل خاص للتهميش على المشاركة الكاملة في العمل الإنساني والمساهمة فيه والاستفادة منه.

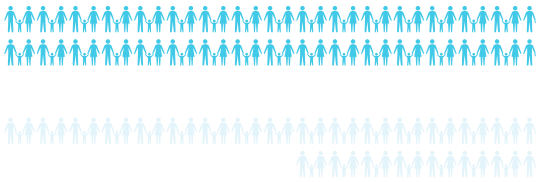
الشكل ١-٢ الأشخاص المعوزون الذين تستهدفهم المساعدات وتصل إليهم فعلاً في ٥ خطط للاستجابة الإنسانية تحت قيادة الأمم المتحدة (٢٠١٧)



| | | |
|---|---|---|
| ١٣,٦٠٠,٠٠٠ | الأشخاص المعوزون | ٦٧٪ من الأشخاص المعوزين تم استهدافهم |
| ٩,٠٠٠,٠٠٠ | الأشخاص المستهدفون بالمساعدة | ٥٨٪ من الأشخاص المعوزين وصلتهم المساعدات |
| ٧,٨٠٠,٠٠٠ | الأشخاص الذين وصلتهم المساعدة | ٥١٪ نسبة تمويل متطلبات خطة الاستجابة الإنسانية |

| | | |
|---|---|---|
| ١٣,١٠٠,٠٠٠ | الأشخاص المعوزون | ٥٦٪ من الأشخاص المعوزين تم استهدافهم |
| ٧,٣٠٠,٠٠٠ | الأشخاص المستهدفون بالمساعدة | ٢١٪ من الأشخاص المعوزين تصلهم المساعدات |
| ٢,٧٠٠,٠٠٠ | الأشخاص الذين تصلهم المساعدة | ٥٩٪ نسبة تمويل متطلبات خطة الاستجابة الإنسانية |

| | | |
|---|---|---|
| ٧,٦٠٠,٠٠٠ | الأشخاص المعوزون | ٨٢٪ من الأشخاص المعوزين تم استهدافهم |
| ٦,٢٠٠,٠٠٠ | الأشخاص المستهدفون بالمساعدة | ٧١٪ من الأشخاص المعوزين تصلهم المساعدات |
| ٥,٤٠٠,٠٠٠ | الأشخاص الذين تصلهم المساعدة | ٧٢٪ نسبة تمويل متطلبات خطة الاستجابة الإنسانية |



| | | |
|---|---|---|
| ٧,٤٠٠,٠٠٠ | الأشخاص المعوزون | ٤٩٪ من الأشخاص المعوزين تم استهدافهم |
| ٣,٦٠٠,٠٠٠ | الأشخاص المستهدفون بالمساعدة | ٥٥٪ من الأشخاص المعوزين تصلهم المساعدات |
| ٤,١٠٠,٠٠٠ | الأشخاص الذين تصلهم المساعدة | ٧٧٪ نسبة تمويل متطلبات خطة الاستجابة الإنسانية |

| | | |
|---|---|---|
| ٤,٠٠٠,٠٠٠ | الأشخاص المعوزون | ٦٠٪ من الأشخاص المعوزين تم استهدافهم |
| ٢,٤٠٠,٠٠٠ | الأشخاص المستهدفون بالمساعدة | ٢٧٪ من الأشخاص المعوزين تصلهم المساعدات |
| ١,١٠٠,٠٠٠ | الأشخاص الذين تصلهم المساعدة | ٣٧٪ نسبة تمويل متطلبات خطة الاستجابة الإنسانية |

المصدر: تقارير آخر السنة ٢٠١٧ عن خطط الاستجابة الإنسانية الخاصة بالبلدان التالية: الجمهورية العربية السورية (سوريا)، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وجنوب السودان، وأفغانستان، وأوكرانيا. دائرة التتبع المالي، التمويل لسنة ٢٠١٧، مكتب الأمم المتحدة للشؤون الإنسانية.

وقد لا تلقى المشاكل المحددة في هذه الفصول الثلاثة المعالجة الكاملة أبداً، ولكن من الممكن التقليل منها إلى حد كبير. ويتطلب ذلك زيادة الاهتمام بالجوانب المهملة في آليات العمل الإنساني، بدءاً بالنهج المتبع لتقييم الاحتياجات وتحديد أكثر الناس حاجة للمساعدة وأشدهم ضعفاً. فإذا لم يبحث العاملون في المجال الإنساني عن الذين يصعب رؤيتهم أو يصعب الوصول إليهم أو الذين يحتاجون إلى جهود خاصة لادماجهم، فمن المؤكد أنهم لن يعثرون عليهم.

غير أن إدخال أي تحسينات تقنية في هذه المجالات سيتطلب أيضاً إيجاد الموارد اللازمة. ذلك أن استكمال البيانات غير المتوفرة عن الفقر، ووضع الخرائط للمجتمعات المحلية غير الممثلة، والوصول إلى المجتمعات المحلية في أماكن بعيدة، وتأمين الخبرات والسبل اللازمة للوصول إلى المجتمعات المهملة، يتطلب توفر الاستثمار اللازم. ويتطلب توجيه الاستثمارات تحديد أوجه المفاضلة فيما يتعلق بالحاجات التي ينبغي منحها الأولوية عندما تكون الموارد محدودة. ويمكن أن يوجه مبدأ عدم التحيز ومبدأ الإنسانية هذه العملية ولكن المبادئ لا تستطيع حل المعضلة اليومية الذي يطرحها الاختيار بين مختلف الأزمات وضمن كل أزمة من الأزمات.

ولهذا يتناول الفصل الخامس الموضوع الأساسي الخاص بتوفير الموارد، أي مشكلة «المفتقرين إلى المال». وليست الفجوة بين الاحتياجات الإنسانية والتمويل المتاح بالجديدة، لكن يبدو أنها تتنامى. فالموارد المحدودة تؤدي إلى خيارات متعمدة وغير واعية في الوقت نفسه بشأن المكان الذي ستصرف فيه الأموال المحدودة وبأي طريقة ومن أجل من، ومَن هم الذين سيتركون خلف الركب. ويركز الفصل على ثلاثة أنواع من الأزمات التي غالباً ما تعاني من شحة التمويل - وهي الكوارث الصغيرة المفاجئة، والكوارث الكبيرة البطيئة الحدوث، وحالات الطوارئ المعقدة الطويلة الأجل. ويستكشف كيف يمكن، في عالم ستتقلص فيه الموارد باستمرار، تمويل الأزمات بشكل مختلف من أجل التقليل من عدم الإنصاف في التوزيع وتقليل الحاجة إلى المساعدة الإنسانية الدولية.

ويتناول الفصل السادس تساؤلاً أخيراً حول ما إذا كانت بعض الأزمات تقع «خارج نطاق المعونة» لمجرد كونها لا تندرج في مجالات العمل الإنساني التقليدية. ويركز هذا الفصل على أزمتين من هذا النوع كثيراً ما تذكرهما الجمعيات الوطنية وهما معاناة المهاجرين غير النظاميين، ومعاناة الذين يواجهون حالات قصوى من العنف الحضري. وفي كلتا الحالتين، لا يتلقى الأشخاص المعنيون من حكوماتهم ومن الحكومات الأخرى إلا حماية محدودة ويعيشون معاناة تصل إلى نفس درجة وخطورة المعاناة التي تسببها الأزمات الإنسانية. وتطرح هذه الحالات السؤال التالي: هل يعمل قطاع العمل الإنساني على أساس تحليل قائم على المبادئ أم بحكم العادة والتقليد، وهل يمكنه التكيّف مع الواقع المتغير لطبيعة المعاناة؟

# تطور الكوارث والأفكار المتعلقة بها

يبتعد الفصل السابع عن التحليل الذي تجريه الفصول السابقة له لمواضيع محددة مركزا على دراسة البيانات الخاصة بالكوارث وتطورها في مختلف أنحاء العالم، ويعرض أفكار الاتحاد الدولي بشأن الابتكارات الأخيرة في مجال إدارة مخاطر الكوارث.

يقدم هذا الفصل أولا تحليلاً متكاملاً لوتيرة وقوع مختلف أنواع الكوارث وموقعها الجغرافي ووقعها، ويقارنها بالتطورات الحالية لعمليات الانتشار الدولي للاتحاد ونداءاته وبرامجه خلال السنوات العشر الأخيرة.

ثم يستكشف بعض الحدود والأخطار الناجمة عن اتخاذ القرارات بناء على مجموعات البيانات المتوفرة في ضوء حالات الإغفال والتحيز العديدة الخفية.

ويختتم الفصل بطرح عدة أفكار للاتحاد الدولي تتجاوز مجرد الأرقام لتستعرض التقدم المحرز في ثلاثة مجالات تشهد تطوراً عميقا في طرق إدارة مخاطر الكوارث على الصعيد العالمي، واتخاذ إجراءات سريعة حين توجه إنذارات مبكرة بحدوث كوارث ناجمة عن المناخ وبأوبئة ناشئة، وتعزيز موقع الجهات الفاعلة المحلية في النظام البيئي الإنساني الدولي، وبناء أطر قانونية وسياسية عصرية وفعالة لإدارة مخاطر الكوارث على الصعيد الوطني.

**الفلبين، ٢٠١٨**

**ماولانا مالونا، البالغة ٧٥ عاما، هي واحدة من أكبر سكان قرية بنغانا عمراً. فلتت من عاصفة تمبين العاتية بهذه القلادة وقطع محدودة من الملابس. وهي تنتمي إلى قبيلة ماتيغسالوغ، إحدى المجموعات الأصلية العديدة في ميندناو. وقد عاشت هذه القبيلة دائما على ضفاف نهر سالوغ، ولكن عندما فاض النهر في سنة ٢٠١٧ وأغرق حقولها ودمر بيوتها خلال العاصفة، اضطرت إلى المغادرة والاستقرار في منطقة داخلية.**

© MJ Evalarosa / الاتحاد الدولي

**أرض الصومال، ٢٠١٧**

**يقدم فريق الصليب الأحمر الصومالي المتنقل الخدمات الطبية للسكان الرُحّل في هذه التلال النائية في منطقة الساحل بأرض الصومال.**

© Corrie Butler / الاتحاد الدولي

# ٢- متوارون عن الأنظار: الأشخاص المجهولون والمشاكل المجهولة والأماكن المجهولة

**ينبغي** أن يسعى العمل الإنساني القائم على المبادئ إلى تخفيف وطأة المعاناة الإنسانية دون تمييز.[١] ولكن يتعين أولا أن يكون المحتاجون على مرأى من مقدمي المساعدة الإنسانية لكي يتسنى التعرف عليهم والتأكد من حاجتهم إلى المساعدة الإنسانية. وما يجعل الأشخاص مؤهلين للحصول على المساعدة الإنسانية ويسهل التعرف عليهم، هو توفر بعض الشروط التي من بينها تسجيل تاريخ ولادتهم وحملهم لوثيقة إثبات هوية واعتراف المؤسسات الرئيسية بهم وقبولهم فيها، إلى جانب إمكانية معرفة موقعهم الجغرافي وفهمه، واستيعاب حدة المشاكل التي يعانون منها خلال الأزمات. وفي غياب توفر هذه الشروط، لا مجال لتعرف مقدمي المساعدة الإنسانية على هؤلاء الأشخاص والمشاكل التي يعانون منها والأماكن التي يعيشون فيها.

ويخفي كل مجتمع بين طياته أشخاصا وفئات بعيدة عن الأنظار. وفي بعض الأحيان يختفي هؤلاء الأشخاص عن الأنظار بسبب المكان الذي يعيشون فيه أو طريقة عيشهم أو مدى حصولهم على المعلومات. في حين يعيش آخرون على هامش المجتمع، مثل بعض المهاجرين غير النظاميين الذين يخشون التعرف عليهم واحتمال إجبارهم على العودة من حيث أتوا أو فرض عقوبات أخرى عليهم. كما توجد عدة أمثلة عن الأشخاص والمناطق التي يجري تجاهلها أو تهميشها عمدا وعلى نحو ممنهج لأسباب سياسية أو اقتصادية أو بسبب الوصم الاجتماعي.

ولضمان تسليط الضوء على أكثر الناس عرضة للتأثر بالأزمات وتقديم الدعم المناسب لهم يتعين التركيز على الجهات المعنية باكتشاف وجود هؤلاء الأشخاص وتسجيلهم. وغالبا ما يكون السكان المحليون والمنظمات المتجذرة في المجتمعات المحلية الأنسب لاكتشاف هؤلاء الأشخاص المجهولين والتعرف على المشاكل التي يواجهونها وسبل التغلب عليها. كما أن تعيين الموظفين في المؤسسات والمنظمات المحلية والوطنية والدولية التي تعمل في سياقات إنسانية، ومدى ممارستهم لعملهم دون تمييز وباحتواء الجميع، يمكن أن يؤثر تأثيرا مباشرا على إبراز الفئات المستضعفة وإمكانية تلقيها للمساعدة.

ويتعين أن تسلط البيانات المرجعية والتحاليل المستمدة من عمليات تقييم الاحتياجات الإنسانية الضوء على من هم في أمس الحاجة للمساعدة وتحديد مكانهم ومجالات العمل ذات الأولوية. ولكن يبقى ملايين الأشخاص خارج نطاق تغطية البيانات المرجعية التي يُستند إليها في اتخاذ القرارات. وتبقى عمليات تقييم الاحتياجات الإنسانية- أو على الأقل تلك التي تُنجز على نحو سريع وعلى مستوى عال- التي ترمي إلى تكوين

١ يشكل عدم التمييز على أساس الجنسية أو العرق أو المعتقدات الدينية أو الآراء السياسية أو أي اختلاف آخر جزءا لا يتجزأ من اتفاقيات جنيف كما تنص عليه مختلف التشريعات المتعلقة بحقوق الإنسان (يُرجى الاطلاع على: اللجنة الدولية للصليب الأحمر، ١٩٧٩).

فكرة موجزة عن الوضع، آليات عاجزة عن تسليط الضوء على الفئات التي يصعب رؤيتها والتي تحتاج للمساعدة.

وعلى الرغم من تزايد البيانات المتاحة اليوم عن المتضررين من الأزمات، والتركيز أكثر فأكثر على دور الأطراف المحلية في العمل الإنساني، وبذل الجهود لجعل المنظمات الإنسانية أكثر شمولية، فإن التغاضي عن الكثير من الناس في حالات الطوارئ ما يزال مستمرا ومازالوا يُعتبرون غير مؤهلين لتلقي المساعدة. ويركز هذا الفصل على ما يلي:

- **الأشخاص المجهولون** - التركيز على الأشخاص الذين لا يحملون الوثائق اللازمة التي تؤهلهم لتلقي المساعدة، مثل وثيقة أساسية لإثبات الهوية أو شهادات مدرسية أو وثيقة لإثبات الملكية.
- **المشاكل المجهولة** - النظر في المشاكل التي لا يقل التبليغ عنها في سياق الكوارث، مثل العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي. ويدرس هذا القسم كيفية مساهمة قلة الوعي بمدى انتشار هذه الاعتداءات ومدى تأثيرها على الفئات المتوارية عن الأنظار في تنظيم استجابة مناسبة وفعالة.
- **الأماكن المجهولة** - التركيز على المناطق المعرضة للأزمات والتي لا تظهر على الخرائط أو الأماكن التي تشهد تطورات سريعة مما يجعل البيانات والخرائط التي تعتمدها الأوساط الإنسانية عاجزة على أن تعكس حقيقة وضع المجتمعات المحلية التي تعيش في تلك الأماكن كما يجب.

وإذا بقي الأشخاص والسياقات التي يعيشون فيها والمشاكل التي تواجههم متوارية عن الأنظار، فيحتمل أن تغفل الاستجابة الإنسانية هؤلاء الأشخاص. ويتناول هذا الفصل بعض الأسباب التي تؤدي إلى ذلك، وآثارها على حياة الناس، إلى جانب الجهود المبذولة حاليا لتسليط الضوء بشكل أكبر عليهم ومحاولة تجاوز العقبات التي تحول دون حصول العديد من الأشخاص المتوارين عن الأنظار على المساعدة.

## ١-٢ كيف يمكن أن يتوارى الأشخاص ومشاكلهم والأماكن التي يعيشون فيها عن الأنظار؟

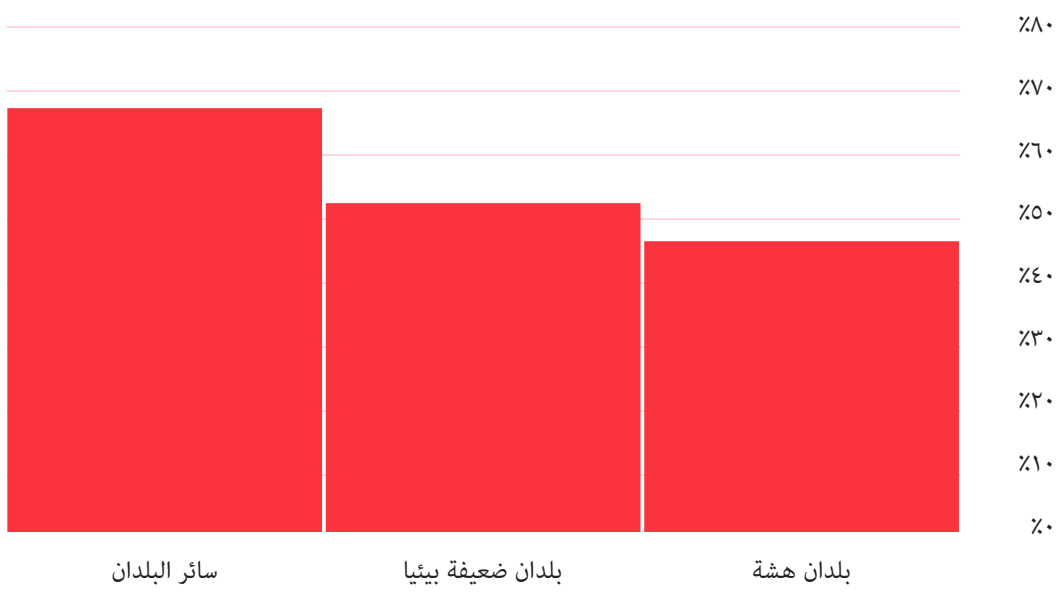
أصبح الأشخاص المتضررون من الأزمات والبيئة المحيطة بهم أكثر ظهورا من أي وقت مضى، ويُمكن التعرف بشكل أفضل عل مشاكلهم وتحليلها ورصدها. ونشهد اليوم ثورة بيانات. وتساهم الزيادة الهائلة في البيانات المتاحة من حيث حجمها وتنوعها وصحتها ومصادرها وسرعتها في زيادة فرص فهم العالم وتعزيز فعالية الاستجابة للتحديات الإنمائية بشكل مستمر (الفريق المعني بثورة البيانات، ٢٠١٤). ولكن هذه البيانات لا تخلو من ثغرات هامة، ويشمل ذلك نُظم التسجيل المدني وإحصاءات الأحوال المدنية، والبيانات المتعلقة بالفقر وتقييم الأوضاع الإنسانية، وهو ما يؤدي إلى تواري مجموعات سكانية برمتها عن الأنظار. وترجح إحدى التقديرات أن البيانات المستخدمة في قياس تقدم التنمية لا تغطي حوالي ٣٥٠ مليون شخص (Carr-Hill، ٢٠١٣)، والعديد منهم يعيش في بلدان تعاني من الأزمات الإنسانية (مبادرات التنمية، ٢٠١٧(ب)).

### ٢-١-١ نُظم التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية

تُشكل البيانات السكانية المستخرجة من نُظم التسجيل المدني وإحصاءات الأحوال المدنية، التي تُسجل أهم اللحظات في حياة الناس مثل الولادة والوفاة والزواج (مبادرات التنمية، ٢٠١٦) أداة أساسية لرصد التقدم في مجال التنمية والصمود أمام الأزمات (جامعة ميلبورن، ٢٠١٦). ولكن يعتقد أنه منذ سنة ٢٠١٣ لم يُسجّل حوالي ٢٣٠ مليون طفل دون سن الخامسة، وهو ما يعادل حوالي ثُلث الأطفال في العالم ضمن هذه الفئة العمرية. ولا شك في أن احتمال عدم تسجيل ولادة بعض الأطفال أعلى أحيانا من احتمال تسجيل البعض الآخر. فيقل مثلا تسجيل الأطفال الفقراء مقارنة مع غيرهم من الأطفال، كما هو الحال بالنسبة إلى الأطفال الذين وُلدوا في المناطق الريفية مقارنة مع مواليد المناطق الحضرية، أو ممن ينتمون إلى مجموعات عرقية أو دينية معينة (اليونيسيف، ٢٠١٣).

وقد لا يكون من المستغرب ملاحظة التفاوت بين معدلات تسجيل الولادات، وغيرها من خدمات التسجيل المدني، في البلدان المعرضة للأزمات وتلك المسجلة في البلدان غير المعرضة للأزمات. ويتضح من الشكل ٢-١، لا يقع تسجيل سوى حوالي ٥٠٪ من حالات الولادة في البلدان التي تُصنف بأنها ضعيفة بيئياً و/أو ذات وضع سياسي حساس، وذلك مقابل حوالي ٧٠٪ في سائر البلدان.

الشكل ٢-١ معدلات تسجيل الولادات في البلدان المصنفة على أنها ضعيفة بيئيا و/أو ذات وضع سياسي حساس مقارنة مع سائر البلدان




ملاحظات: تُعرّف البلدان ذات البيئات الهشة والأوضاع الحساسة وفقا لتقرير منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية «الدول الهشة» الصادر سنة ٢٠١٦ ومجموعة البيانات الواردة في مؤشر INFORM لإدارة المخاطر. انظر إلى الملاحظات المتعلقة بالبيانات والمصادر للحصول على المزيد من التفاصيل.

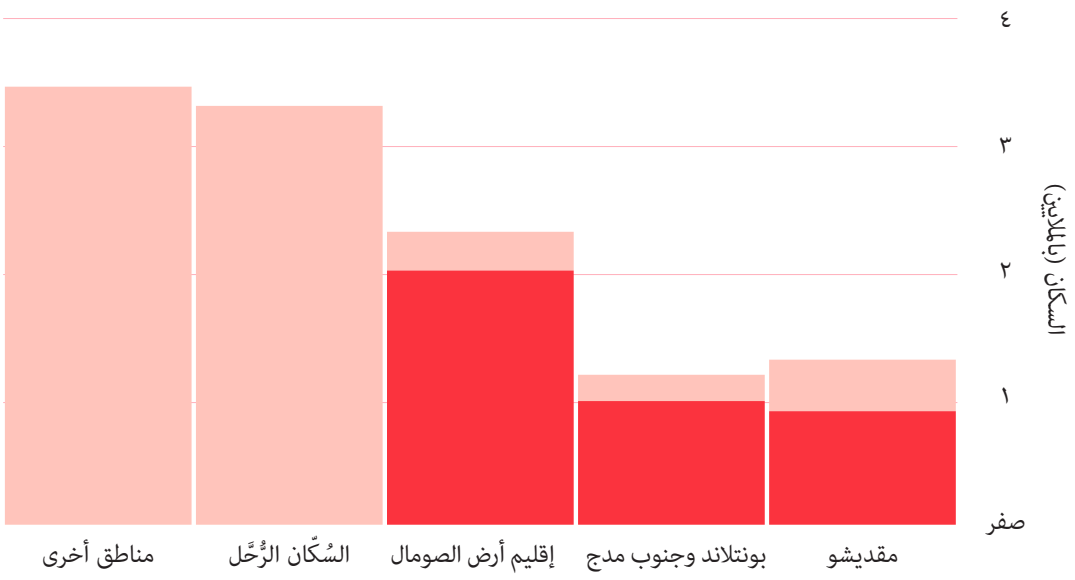
المصدر: بالاستناد إلى بيانات ديمغرافية واستطلاعات صحية مُختارة، والدراسات الاستقصائية المتعددة المؤشرات، وتقرير الدول الهشة الصادر عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية سنة ٢٠١٦، ومؤشر INFORM لسنة ٢٠١٨.

### ٢-١-٢ البيانات المتعلقة بالفقر

حين تكون البيانات المتعلقة بالفقر شاملة وموثوقة، فإنها تساهم في تنظيم عمليات تنظيم الاستجابة لاحتياجات المستضعفين على مدى أطول. ولكن يرجح أن يعيش العديد من الأشخاص الذين لا تغطيهم البيانات المتعلقة بالفقر، سواء تلك التي جُمعت عن طريق دراسات استقصائية للأسر أو بطرق أخرى في سياق الأزمات (Chattopadhyay، ٢٠١٦). وتعد الأماكن التي تعاني من أزمات أو المعرضة لها أكثر الأماكن افتقارا إلى بيانات تتعلق بالفقر، إما لأنها بيانات قديمة أو غير موجودة أصلا أحيانا. وتمكن ٤٩٪ (٣٠ بلدا) فقط من بين ٦٣ بلدا مُصنفة ضمن البلدان ذات البيئة الهشة و/أو ذات وضع سياسي حساس، من جمع بيانات تتعلق بالفقر عن طريق دراسات استقصائية خلال السنوات الخمس الماضية (منذ ٢٠١٣)، في حين تفتقر ١٣٪ من البلدان (أي ٨ بلدان) إلى البيانات المتعلقة بالفقر الخاصة بالعقد الماضي

وحتى في البلدان التي أجريت فيها دراسات استقصائية عن الفقر مؤخرا، يبقى تصنيف البيانات على المستوى الوطني مشتتا مما يُصعب مقارنة الاحتياجات بين المجتمعات المحلية أو تكوين فكرة عامة عن التقدم المحرز في البلاد ككل (الفريق المعني بثورة البيانات، ٢٠١٤). ففي الصومال مثلا أُجريت آخر دراسة استقصائية عن انتشار الفقر على المستوى الوطني سنة ٢٠١٦ (البنك الدولي، ٢٠١٧ (ب)). لكن الشكل ٢-٢، يبين أن الدراسة لم تغط مناطق شاسعة من البلاد ومن بينها مناطق متضررة من النزاعات يتعذر الوصول إليها، ويكون بذلك قد استثنى مجموعات سكانية برمتها بما فيها القبائل الرُّحل.

الشكل ٢-٢ نطاق تغطية بيانات الدراسة الاستقصائية عن الفقر في الصومال، ٢٠١٦




المصدر: بالاستناد إلى البنك الدولي (٢٠١٧ ب)، موجز حالة الفقر في الصومال ٢٠١٦

إن المعلومات التي تُجمع عن طريق الدراسات الاستقصائية للأسر المعيشية وعمليات تعداد السكان وغير ذلك من الآليات تكون أقرب للدقة إذا ما تعلقت بسكان يعيشون في ظل الاستقرار ويسهل الوصول إليهم ويتلقون الخدمات بانتظام. ولكن الأشخاص الذين لا تنطبق عليهم هذه المواصفات، متوارون عن الأنظار ومعرضون لخطر إغفالهم، ويُرجح أن يكون معظمهم من الفئات المستضعفة.

### ٢-١-٣ تقييم الاحتياجات الإنسانية

إن الافتقار لبيانات مرجعية شاملة يُصعّب على العاملين في مجال الاستجابة الإنسانية فهم مواطن الضعف التي كان يعاني منها الأشخاص قبل أن يمروا بالأزمة، ومن ثم تحديد أكثر الأشخاص تضررا بعد وقوع الأزمة. علاوة على ذلك، قد تؤدي الأزمات نفسها إلى فقدان كم هائل من البيانات والذاكرة المؤسسية. وعلى سبيل المثال، تسبب زلزال هايتي سنة ٢٠١٠ في تدمير معظم المكاتب الحكومية في هايتي وأدى ذلك إلى تلف سجلات مهمة ووفاة حوالي ١٧٪ من الموظفين الحكوميين (Schuller، ٢٠١٠)

ومن الضروري إجراء عمليات لتقييم الاحتياجات الإنسانية لفهم الاحتياجات الملحة والمتغيرة للمتضررين من الأزمة. ولكن عمليات التقييم هذه غالبا ما تُنجز تحت ضغط كبير لاستخدامها فورا في اتخاذ القرارات الاستراتيجية والمتعلقة بالبرامج، وهذا ينطبق تحديدا على حالات الطوارئ المُباغتة. وقد يؤدي ضيق الحيز الزمني المتاح إلى التوجه أكثر نحو «التنقيب» عن المعلومات بأسرع طريقة ممكنة من متضررين يسهل الوصول إليهم، عوضا عن فسح المجال أمام المتضررين ليشاركوا مشاركة حقيقية في عملية تحديد الأشخاص ذوي أشد الاحتياجات إلحاحا، بما في ذلك الأشخاص المهمشين والمناطق المُهمشة. (شبكة التواصل مع المجتمعات المتضررة من الكوارث CDAC، ٢٠١٧). كما يمكن أن تتأثر عمليات التقييم والتحليل بمختلف صلاحيات المنظمات الإنسانية وأولوياتها وبالمصالح السياسية كذلك، وهو ما يؤثر على بروز مختلف فئات السكان أو تواريها عن الأنظار (مشروع قدرات التنظيم، ٢٠١٦ ب). وبعبارة أخرى، قد يسترشد التقييم أحيانا بالإمدادات المتاحة أي ما يمكن أن تقدمه الوكالات الإنسانية وما تعتبره الحكومات مقبولا سياسيا، بدل أن يعكس فعلا الاحتياجات الحقيقية للناس (Darcy وآخرون، ٢٠١٣؛ Konyndyk، ٢٠١٨).

ونتيجة لذلك، تُتخذ القرارات بناء على معلومات وتحليلات «مقبولة» فحسب، مع التركيز بشكل خاص على مناطق وفئات وقطاعات توجد عنها معظم المعلومات أصلا، أو حيث يكون من السهل تحقيق إنجازات ومكاسب معينة. (Darcy وآخرون، ٢٠١٣). بالإضافة إلى ذلك، نادرا ما تُتخذ قرارات المبادرة بالتحرك وتخصيص الموارد بناء على الاحتياجات الإنسانية فحسب. فهناك عوامل تتجاوز عامل الاحتياجات الإنسانية وهي التي تُحدد الأشخاص والأماكن والمواضيع التي ينبغي التركيز عليها، وتدخل هذه العوامل أيضا في قرارات منح الأولوية لفئات ومناطق وقطاعات معينة دون غيرها (يرجى الاطلاع على مصادر من بينها Darcy وآخرون، ٢٠١٣؛ de Geoffroy وآخرون، ٢٠١٥؛ Campbell وKnox Clarke، ٢٠١٨؛ Currion، ٢٠١٣).

## ٢-٢ الأشخاص المجهولون: مشكلة الوثائق

ما يزال العديد من الأشخاص عرضة للبقاء في عداد المجهولين أو المتوارين عن أنظار كل من يحاول تقديم يد المساعدة عند وقوع الأزمات. وكما تم بيانه في النقطة ٢-١، يصعب على المعنيين بالتعداد، الذي يجرون عمليات إحصاء السكان والاستطلاع والتقييم، الوصول إلى هؤلاء الأشخاص. ومن بين هذه الفئات نجد عديمي الجنسية، والمشردين، والأطفال غير الملتحقين بالمدارس، وسكان الأحياء الفقيرة، والسكان الأصليين، والرُّحَّل والمجتمعات الرعوية (يرجى الاطلاع على مصادر من بينها Carr-Hill، ٢٠١٣؛ يونسكو، ٢٠١٨؛ الفريق المعني بثورة البيانات، ٢٠١٤)، وذوي الإعاقة والمهاجرين غير النظاميين. ولا يهدف هذا التقرير إلى تحديد أكثر الفئات تواريا عن الأنظار التي أغفلتها الاستجابة الإنسانية نتيجة لذلك، إذ يعتمد ذلك على السياق والمعايير التي تحدد درجة عدم ظهور هذه الفئات، وعلى الجهة التي تتولى التعرف عليها. بل يتناول هذا الفصل بشكل

متعمق عاملا واحدا من بين العوامل التي أدت إلى تواري هؤلاء الأشخاص عن أنظار الأوساط الإنسانية، وهذا العامل هو ضعف التوثيق.

### ٢-٢-١ الوثائق الأساسية لإثبات الهوية

قد يؤدي افتقار بعض الأشخاص للوثائق الأساسية لإثبات هويتهم إلى إقصائهم من الحصول على المساعدات وكل ما من شأنه أن يسهل تعافيهم حتى وإن وردت أسماؤهم ضمن البيانات المرجعية وصنفتهم عمليات التقييم ضمن المستضعفين. فعدم حيازة وثائق الهوية قد يُصعب على الأشخاص الحصول حتى على أبسط المساعدات الإنسانية الأساسية. فعادة ما تشترط الحكومات ومنظمات القطاع الخاص والمنظمات الإنسانية الوطنية والدولية تقديم وثيقة تثبت هوية الشخص ليجري تسجيله وليصبح مؤهلاً لتلقي المساعدة. وهي وثيقة ضرورية في العديد من الحالات للتأكد والتحقق من متلقي المساعدة الإنسانية، والحرص على عدم تقديمها لنفس الأشخاص مرتين، ولتجنب الاحتيال. ولكن في نفس الوقت قد يؤدي هذا الإجراء إلى استثناء أعداد هائلة من المستضعفين ومنعهم من الحصول على المساعدة التي هم في أمس الحاجة إليها، كما يؤدي إلى تقييد حرية تنقلهم ويعرضهم لمخاطر أخرى تهدد سلامتهم.

### ٢-٢-٢ مدى انتشار هذه المشكلة

هناك مختلف أنواع الوثائق التي تمكن المواطنين من المشاركة في عالم اليوم بشكل فعال. ومن بينها الوثائق الأساسية لإثبات الهوية والشهادات العلمية وشهادات ملكية الأراضي أو حيازتها. فمن دونها يتعرض الناس لخطر الإقصاء والحرمان من أبسط الفرص والحقوق والخدمات والمساعدة الإنسانية والقدرة على المساهمة في إحراز التقدم (مجموعة البنك الدولي ومركز التنمية العالمية، ٢٠١٧).

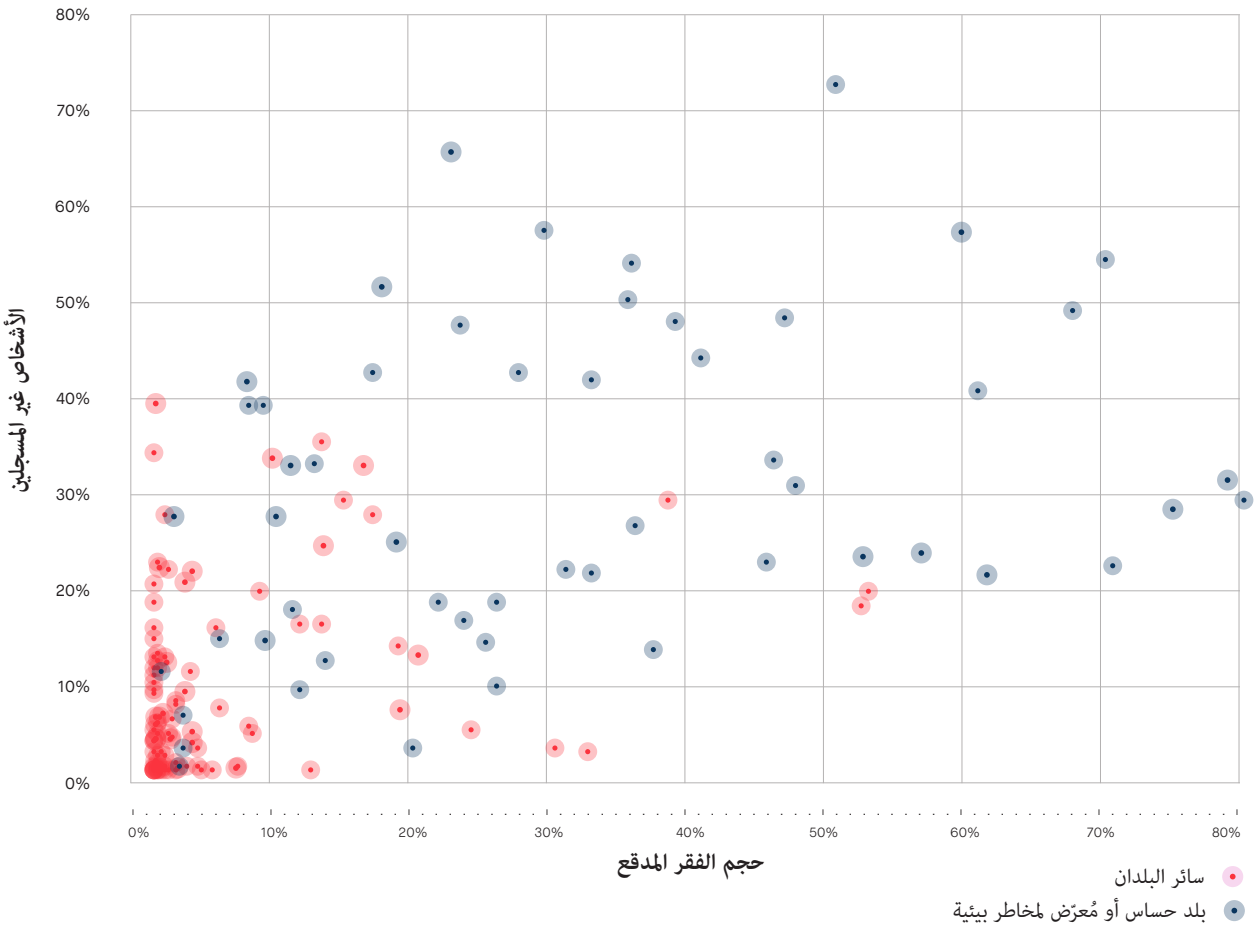
وتُعد وثائق الهوية الوثائق الأساسية الرئيسية لأي شخص وهي ضرورية لكي يثبت حاملها هويته ويُتاح له الحصول على مجموعة واسعة من الخدمات. ولكن التقديرات تشير إلى افتقار مليار شخص في العالم لهذه الوثائق الأساسية (البنك الدولي، ٢٠١٨). ويحد ذلك من قدرتهم على المشاركة في الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، كما يحرمهم في العديد من الحالات من الحصول على منافع اجتماعية ومن العمل القانوني والالتحاق بالمدرسة والحصول على الخدمات الصحية وتوفير مسكن وفتح حساب بنكي أو حتى شراء شريحة هاتفية للحصول على خدمات الهاتف المحمول (يرجى الاطلاع على مصادر من بينها Korkmaz، ٢٠١٨؛ Desai، ٢٠١٨؛ مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، ٢٠١٨؛ الاتحاد الدولي للاتصالات، ٢٠١٧؛ مجموعة البنك الدولي ومركز التنمية العالمية، ٢٠١٧؛ مبادرات التنمية، ٢٠١٦؛ الجمعية الدولية لشبكات الهاتف المحمول، ٢٠١٨ب). أما الذين يعانون أصلا من التهميش، فقد يؤدي الافتقار إلى هذه الوثائق إلى تفاقم ضعفهم وتعريضهم لمخاطر تهدد سلامتهم مثل التحرش والاحتجاز والاتجار بالأشخاص (المجلس النرويجي للاجئين، ٢٠١٧ ب؛ الاتحاد الدولي للاتصالات، ٢٠١٧).

ومن الجلي أن وثائق الهوية القانونية تمثل جانبا هاما من التنمية الشاملة. وبالفعل، تتضمن أهداف التنمية المستدامة هدفا ينص على «توفير هوية قانونية للجميع، بما في ذلك تسجيل المواليد» (أهداف التنمية المستدامة، الهدف ١٦-٩). ويُرجح أن الأشخاص الأشد فقرا هم أكثر من يفتقر لوثائق إثبات الهوية، على النحو المبين في الشكل ٢-٣، بل إن نسبة الأشخاص الذين لا يملكون وثيقة هوية والذين يعيشون في ظل مخاطر بيئية، وخاصة في مناخ سياسي حساس، تفوق عموما أي نسبة أخرى. وتشهد بعض البلدان نسبة عالية بشكل ملحوظ لعدد

الأشخاص الذين لا يملكون وثيقة هوية معترف بها. ففي الصومال مثلا، تشير التقديرات إلى أن ٧٧٪ من السكان يفتقرون لوثائق تثبت هويتهم وتصل هذه النسبة في نيجيريا إلى ٧٢٪.

من الواضح أن هناك فارقاً بين الجنسين فيما يتعلق بحيازة بطاقة هوية (الجمعية الدولية لشبكات الهاتف المحمول، ٢٠١٨-أ) وغالبا ما تكون النساء والفتيات عرضة للتمييز عند المرور بإجراءات التسجيل للحصول على بطاقة هوية جديدة أو تجديد بطاقتهن أو تغييرها. فقد تواجه معيلة أسرة صعوبات إذا ما أرادت أن تجدد بطاقات هوية أطفالها دون تقديم بطاقة هوية الأب أيضا مما يشكل حاجزا أحيانا لا يمكن تجاوزه إذا كانت

الشكل ٢-٣ نسبة الأشخاص غير المسجلين والفقر المدقع في البلدان المعرضة لمخاطر بيئية و/أو أوضاع سياسية حساسة




المصادر: استناداً إلى مبادرة البنك الدولي «تحديد الهوية من أجل التنمية»، أداة البنك الدولي الإلكترونية لتحليل معدلات الفقر (PovcalNet)، «تقرير الدول الهشة» لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لسنة ٢٠١٦، مؤشر INFORM لسنة ٢٠١٨. وتعود بيانات الفقر المدقع إلى سنة ٢٠١٣. انظر الملاحظات المتعلقة بالبيانات والمصادر للحصول على المزيد من التفاصيل.

مُطلقة أو أرملة أو انفصلت عن زوجها (Hassin وAl-Jubouri، ٢٠١٦). ومن بين الفئات الأخرى التي تواجه صعوبات بدرجات متفاوتة في الحصول على وثائق هوية أو تجديدها فئة السكان الأصليين والأقليات العرقية واللغوية والجنسية (الاتحاد الدولي للاتصالات، ٢٠١٧).

ويفتقر عدد هائل من النازحين للوثائق الأساسية لإثبات هويتهم وهو ما يؤدي دون شك إلى تفاقم وضعهم كنازحين. وسواء أكانت حالات الطوارئ المفاجئة كوارث طبيعية أو بفعل الإنسان، فإنها تدفع بالسكان لمغادرة ديارهم دون اصطحاب حاجياتهم الأساسية، بما في ذلك وثائق إثبات الهوية وغيرها من الوثائق. وتشير البيانات المتعلقة بالنازحين داخليا في شمال غرب الجمهورية العربية السورية في أوائل سنة ٢٠١٧ إلى أن ثلاثة أرباع النازحين المستجوبين (٧٤٪) أفادوا بعدم امتلاك أشخاص في مجتمعهم لوثائق الحالة المدنية، مثل وثائق إثبات الهوية أو جواز السفر أو الدفتر العائلي (مجموعة الحماية المعنية بسورية (تركيا) ٢٠١٧). وترك معظم هؤلاء النازحين وثائقهم حين فروا. ومنهم أيضا مَن فقد وثائقه أثناء رحلة نزوحه أو لم يملك يوما وثيقة هوية أو سُرقت وثائقه أو صودرت أو انتهى تاريخ صلاحيتها. وينطبق الشي ذاته على العراق حيث أصدر المقرر الخاص بالأمم المتحدة سنة ٢٠١٥ تقريرا عن حقوق الإنسان المتعلقة بالنازحين داخليا وأشار فيه إلى أن فردا واحدا من أفراد نصف الأسر النازحة يفتقر لوثيقة أساسية لإثبات الهوية (الأمين العام للأمم المتحدة، ٢٠١٦-ب).

ويوّلد غياب الوثائق مشاكل فورية في صفوف السكان المتضررين من الأزمة ولكن قد تكون له أيضا تداعيات طويلة الأجل، حيث يُترك الأشخاص على هامش أنشطة التعافي طويلة الأجل حتى بعد انتهاء الأزمة وانتهاء حالة النزوح. ويشكل الافتقار لوثائق الهوية أو فقدانها أو عدم الاعتراف بها حاجزا يحول غالبا دون حصول اللاجئين الشباب والنازحين داخليا على التعليم مما يُصعب عليهم مواصلة تعليمهم وتلقي شهادة تعليمية خلال فترة النزوح (يرجى الاطلاع على مصادر من بينها Kirk، ٢٠٠٩؛ الشبكة العالمية لوكالات التعليم في حالات الطوارئ، ٢٠١٠؛ Mendenhall وآخرون، ٢٠١٧؛ المجلس النرويجي للاجئين، ٢٠١٨؛ Steele، ٢٠١٦). وغالبا ما يستمر هذا التهميش خلال حالات النزوح المُطولة وحتى بعد العودة إذا ما تعذر على هؤلاء الشباب الحصول على شهادة تعليمية مُعترف بها تُمكنهم من إعادة الالتحاق بالمدرسة أو بسوق العمل (Kirk، ٢٠٠٩).

الإطار ٢-١ حلول بديلة لإثبات الهوية: زيادة إمكانيات استفادة النازحين من خدمات الهواتف المحمولة

**منذ شهر يونيو ٢٠١٧، أصبح عدد مستخدمي خدمات الهاتف المحمول أكثر من ٥ مليار شخص، أي أكثر من ثلثي سكان العالم. (الجمعية الدولية لشبكات الهاتف المحمول، ٢٠١٧–أ). وبالنسبة للمتضررين من أثر الأزمات، يمثل استخدام الهاتف المحمول وخدماته عنصرا حيويا لهم حيث يمّكنهم من البقاء على اتصال مع أقاربهم ومعرفة مكان إقامتهم، والحصول على المعلومات اللازمة بشأن المساعدات المتاحة، وتلقي تحويلات مالية بما في ذلك خدمات الحوالات (الجمعية الدولية لشبكات الهاتف المحمول، ٢٠١٧–ب) كما تعود هذه الخدمات بالنفع على الحكومات المضيفة والمنظمات الإنسانية، بوسائل منها تعزيز القدرة على التواصل مع المتضررين من الأزمة ومساعدتهم.**

**وعلى الرغم من انتشار خدمات الهاتف المحمول إلا أن تعميمها لا يزال بعيد المنال. ولا يزال العديد من الأشخاص غير قادرين على الحصول على هذه الخدمات بسبب عوائق تتعلق بالقدرة على تحمل تكلفتها وقلة معرفتهم الرقمية. وغالبا ما يختلف تأثير هذه العوائق من فئة إلى أخرى مما يزيد من حرمان المنتمين لهذه الفئات من الحصول على هذه الخدمات، مثلا يُرجح أن تقل فرصة امتلاك المرأة لهاتف محمول بنسبة ١٠٪ مقارنة مع الرجل في البلدان منخفضة الدخل والبلدان متوسطة الدخل (الجمعية الدولية لشبكات الهاتف المحمول، ٢٠١٨–أ).**

**وفيما يتعلق بالسكان الذين أُجبروا على النزوح، يُشار إلى أن عدم امتلاك وثيقة رسمية لإثبات الهوية يشكل واحدا من أكثر العوائق السائدة التي تمنع الناس من شراء شريحة هاتفية باسمهم. وتوّصل بحث أجرته الجمعية الدولية لشبكات الهاتف المحمول، وهي جمعية عالمية تمثل مصالح أكثر من ٨٠٠ مشغل للهواتف المحمولة في العالم، إلى ما يلي:**

***«يُطلب من مستخدمي الهواتف المحمولة فيما لا يقل عن ١٤٧ بلدًا أن يثبتوا هويتهم للتسجيل و/أو لتشغيل شرائح الهاتف مسبقة الدفع الخاصة بهم. علاوة على ذلك، لفتح حساب مالي بالهاتف، يجب أن تتوفر في المستخدم الشروط المنصوص عليها في سياسة «اعرف زبونك»، والتي تستوجب في الغالب تقديم وثيقة رسمية تثبت هوية الشخص»***

***(الجمعية الدولية لشبكات الهاتف المحمول، ٢٠١٨-ب، الفقرة ١٥).***

**وقدمت الجمعية الدولية لشبكات الهاتف المحمول سلسلة توصيات للحكومات المضيفة وواضعي القوانين لمعالجة عائق وثائق الهوية وتعزيز فرص الحصول على خدمات الهاتف المحمول للسكان الذين أُجبروا على النزوح. وتشمل هذه التوصيات أنشطة تُمكن من وضع شروط وإجراءات أكثر مرونة لطلب إثبات الهوية أو التعرف على الزبون في سياقات الطوارئ، والسماح للاجئين باستخدام وثائق الهوية التي تصدرها لهم مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين لفتح حسابات نقدية بالهاتف الجوال واختبار تكنولوجيات رقمية جديدة للتعرف على الهوية (الجمعية الدولية لشبكات الهاتف المحمول، ٢٠١٨-ب). كما بدأت الجمعية الدولية لشبكات الهاتف المحمول ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين بإجراء دراسة مشتركة لتعزيز فهم الحواجز التي تحول دون الحصول على خدمات الهاتف الجوال في أوساط اللاجئين وصياغة توصيات عملية لوضع السياسات التي تُمكن من تجاوز هذا الحواجز.**

## ما هي الحلول الممكنة؟

توجد مختلف النهج التي تُمكن من تجاوز مشكلة الافتقار إلى وثيقة إثبات هوية. وتتخذ عدة حكومات بالتعاون مع المنظمات الإنسانية والشركاء من القطاع الخاص، خطوات نحو تعزيز الحصول على المساعدة الإنسانية، بما في ذلك المساعدة الموجهة للأشخاص الذين لا يحملون وثيقة إثبات هوية، وتعمل في نفس الوقت على تعزيز الشفافية والمساءلة. وعلى سبيل المثال تستند مفوضية شؤون اللاجئين إلى منظومة جديدة لتسجيل السكان وإدارة وثائق إثبات الهوية (منظومة PRIMES)، التي تستخدم البيانات البيومترية لتوفير البيانات الرقمية للنازحين ويجري العمل على جعلها قابلة للاستخدام عن طريق النُظم التي تستخدمها الحكومات والشركاء الآخرون. وإلى جانب كونها حلا لمشكلة إثبات الهوية، قد تُستخدم هذه المنظومة أيضا على نطاق أوسع للإدماج الرقمي في سياق النزوح القسري وحالات انعدام الجنسية (مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، ٢٠١٨).

ومن الجهود الأخرى التي بُذلت في هذا الإطار وضع برامج وطنية لتوسيع نطاق خدمات إثبات الهوية وتحسين السجلات المدنية وتعزيز قواعد بيانات السكان المتكاملة (البنك الدولي، مركز التنمية العالمية، ٢٠١٧). وتتيح التكنولوجيات الجديدة فرصا لاعتماد خدمات رقمية لإثبات الهوية أكثر تطورا من المنظومات الورقية، على سبيل المثال الحوسبة السحابية وتسجيل البيانات البيومترية والبطاقات الذكية (نفس المرجع؛ مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، ٢٠١٨). ولكن، كما جرت العادة، تقترن كل الجهود الرامية إلى تحسين خدمات إثبات الهوية وتعزيز الإدماج الرقمي بمخاطر وفرص كامنة على حد سواء. وينطبق ذلك خاصة على الظروف التي تفتقر إلى ممارسات ولوائح صارمة تضمن حماية البيانات، الأمر الذي يُعرّض الفئات المستضعفة إلى خطر التعرض للأذى بصورة متزايدة. كما ينطبق ذلك على الحالات التي تُبذل فيها جهود لتحسين منظومة إثبات الهوية ولكن في ظل إقصاء الفئات التي تعاني أصلا من التهميش، إما عمدا أو سهوا. (البنك الدولي، مركز التنمية العالمية، ٢٠١٧؛ منظمة the engine room ومنظمة أوكسفام، ٢٠١٨).

وجرّبت منظمات إنسانية تكنولوجيا سلسلة الكتل، أي استخدام قاعدة بيانات موزعة على نحو آمن، في مختلف السياقات لتعزيز فعالية برامج التحويلات النقدية. وهذه التكنولوجيا قادرة على الربط مع وسائل رقمية لتحديد الهوية لتسهيل حصول المنكوبين على المساعدة مباشرة، بمن فيهم الأشخاص الذين لا يملكون وثائق أساسية لإثبات الهوية، مع المحافظة في نفس الوقت على الشفافية والمساءلة في تنفيذ البرامج (Korkmaz، ٢٠١٨).

الإطار ٢-٢ استخدام تكنولوجيا سلسلة الكتل لتعزيز الحصول على المساعدة النقدية

**أعلنت حكومة كينيا عن حالة طوارئ وطنية بسبب الجفاف في فبراير ٢٠١٧ بسبب تتالي نزول الأمطار دون المعدل المتوسط وتوالي مواسم القحط في الحصاد. (مشروع ٢٠١٨ –أ ACAPS). ويعاني حوالي ٢,٦ مليون شخص في أنحاء كينيا من انعدام الأمن الغذائي، كما يفتقر ٣ ملايين شخص للماء النقي (مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، ٢٠١٧–ب).**

**وللتصدي لهذه الأزمة، أطلق الصليب الأحمر الكيني برنامجا للتحويلات النقدية غير مشروط ودون قيود باستخدام نظام M-Pesa، ويغطي هذا البرنامج ١٣ محافظة متضررة من الجفاف. وقُدر عدد الحالات التي شملها البرنامج والتي لم تكن تحمل وثائق هوية بنسبة ٢٥٪. وبما أن تقديم إثبات للهوية يُعد شرطا للدخول على نظام M-Pesa، على غرار أنظمة مصرفية وطنية أخرى، فإنه يتعذر على الأشخاص الذين لا يحملون إثبات هوية الحصول على المساعدة مباشرة ويتعين عليهم أن يمروا بطرف ثالث يوكلونه لتلقي المساعدة عنهم.**

**ويعمل الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر والصليب الأحمر الكيني على التوصل إلى طرق مبتكرة لمواجهة هذا التحدي. وفي مايو ٢٠١٨، أُجري مشروع تجريبي في محافظة إزيولو باستخدام أدوات طورتها إحدى الجهات الشريكة من القطاع الخاص «RedRose». وتشمل هذه الأدوات منظومة لإدارة بيانات المستفيدين يجري ربطها بسلسلة كتل لتسجيل توزيع التحويلات النقدية. وركز المشروع التجريبي مبدئيا على حاملي وثائق إثبات الهوية الحكومية ولكنه درس أيضا استخدام الهويات الرقمية لتوسيع نطاقه بحيث يشمل الأشخاص الذين لا يحملون وثائق الهوية الشخصية الرسمية.**

**وستساهم الدروس المستخلصة من هذه المبادرات في تطبيق تكنولوجيا سلسلة الكتل على المدى الطويل. والهدف هنا هو ضمان أعلى درجات الشفافية والحماية من الاحتيال، مع توسيع نطاق برامج التحويلات النقدية، ليشمل أيضا الأشخاص الذين كانوا محرومين من المساعدة الإنسانية في السابق أو غير قادرين على الحصول عليها مباشرة بسبب عدم امتلاكهم لوثائق تثبت هويتهم.**

### ٢-٢-٣ الوثائق المتعلقة بالمساكن والأراضي والأملاك

قد تتعرض الأراضي والمساكن، التي يُرجح أن تكون أثمن ما يملكه الناس، للتدمير أو الإتلاف أو استخدامها لأغراض جديدة أو الاستيلاء عليها خلال حالات الكوارث والنزاع. كما قد تضيع وثائق إثبات ملكية المسكن أو الأرض أو تُؤخذ من صاحبها أو تُتلف. وفي بعض الحالات التي تكون فيها الحقوق العرفية أكثر تداولا من الحقوق القانونية، قد يندر أصلا التعامل بوثيقة رسمية لإثبات الملكية أو السكن (يرجى الاطلاع على مصادر من بينها المجلس النرويجي للاجئين والاتحاد الدولي، ٢٠١٤؛ المجلس النرويجي للاجئين والاتحاد الدولي، ٢٠١٦؛ المجلس النرويجي للاجئين والاتحاد الدولي، ٢٠١٨؛ الاتحاد الدولي، ٢٠١٥- أ). وتشير تقديرات برنامج الأمم المتحدة للمستقرات البشرية إلى أن ٣٠٪ فقط من الأراضي في العالم يجري تسجيلها ضمن الأنظمة القانونية (برنامج الأمم المتحدة للمستقرات البشرية، التاريخ غير معروف).

وإلى جانب فقدان الملجأ وتداعياته الفورية والأطول أجلا، قد يؤدي غياب الوثائق القانونية إلى تعريض الأشخاص إلى صعوبات خطيرة لا سيما في فترات النزوح وفي سعيهم لإعادة بناء حياتهم واستئناف معيشتهم بعد انتهاء الأزمة. وتطالب عدة برامج لاسترداد المساكن بأن يقدم الأشخاص ضمان الحيازة الذي يتجسد مثلا في وثيقة قانونية تثبت ملكيته. ويؤدي هذا النهج المُعتمد لتحديد الأشخاص المؤهلين لتلقي المساعدة إلى فرض عدة قيود وإلى إقصاء أعداد كبيرة من الأشخاص، خاصة المستضعفين منهم والذين يرجح أن يكونوا بحاجة ماسة للمساعدة، لا سيما المستأجرين ومن يعيشون في مستقرات عشوائية (المجلس النرويجي للاجئين والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، ٢٠١٨).

## من هُم الأكثر تضررا؟

يرتبط عدم ضمان الحيازة ارتباطا وثيقا بعامل النوع الاجتماعي.. حيث يقل احتمال وراثة المرأة لأرض أو ملكية مقارنة مع الرجل. كما أنه من النادر أن تحمل النساء وثائق بأسمائهن؛ وحين يُحرمن من حقوقهن لا يكون أمامهن خيارات كثيرة لاستردادها (يرجى الاطلاع على مصادر من بينها المجلس النرويجي للاجئين، ٢٠١٤). كما يتعرضن للإقصاء على نحو غير متكافئ حين يحتجن إلى تلقي المساعدة في مسائل تتعلق بالأرض أو الملكية في حالات الطوارئ. فحين تُخصص معظم المساعدات للرجال لكونهم يعيلون أُسرهم أو حين يُشترط تقديم وثيقة لإثبات الملكية ليكون الشخص مؤهلا للحصول على المساعدة، تجد النساء أنفسهن خارج نطاق المبادرات المتعلقة بالمأوى وتتفاقم بذلك أوجه التفاوت بين الجنسين أكثر فأكثر.

---

الإطار ٢-٣ خارطة لقوانين السكن والأراضي والملكية في آسيا والمحيط الهادئ

**يعمل الصليب الأحمر الأسترالي والاتحاد الدولي بالتعاون مع شركة خاصة للشؤون القانونية «Allens» على رسم خارطة قطرية لقوانين السكن والملكية في آسيا والمحيط الهادئ في ١٢ بلدا في أنحاء آسيا والمحيط الهادئ. ويهدف هذا العمل إلى تحسين فهم المشهد الحالي للحيازة في هذه البلدان قبل حالة طوارئ وأثناءها، مع التركيز على ترشيد عمليات الاستجابة والمساعدة على تلبية احتياجات الإيواء بحيث تصبح أكثر نجاعة وإنصافا في المرحلة التي تلي وقوع الكارثة. وتحتوي وثائق المعلومات القطرية على التفاصيل المتعلقة بأهم القوانين والجهات الفاعلة، وأنواع الحيازة السائدة، والمسائل المتعلقة بضمان الحيازة في صفوف الفئات المستضعفة، ومخاطر الإخلاء والاستيلاء وإعادة التوطين في سياق حالات الطوارئ.**

**واستُكمل وضع الخارطة الأولية تقريبا في منتصف عام ٢٠١٨. وتقضي المرحلة التالية بتفعيل الخارطة ومواصلة تحيين النتائج. وتعمل الجمعيات الوطنية في البلدان المشمولة بالمشروع مع السلطات الحكومية والشركاء المعنيين بمجموعة المأوى على تبادل الدروس المستخلصة من المشروع من أجل التعرف المسبق على المجموعات المستضعفة، تحديدا تلك المعرضة للإقصاء من الحصول على المساعدة بسبب انعدام وثائق الحيازة أو عدم فهم حقوقهم كما يجب. كما جرى اختبار الخارطة في حالات مواجهة كارثة فعلية. ففي تونغا على سبيل المثال، بعد أن أصاب الإعصار المداري «جيتا» البلاد في فبراير ٢٠١٨، استُخدمت وثائق المعلومات ضمن إرشادات تحليل الاستضعاف التي عرضتها المجموعة المحلية المعنية بالمأوى لمساعدة الشركاء على تحديد الفئات المستضعفة ذات الأولوية في المجتمعات المحلية المنكوبة والأشخاص المعرضين لخطر التهميش في عمليات الاستجابة لاحتياجات الإيواء.**

## ما هي الحلول الممكنة؟

يصعب أحيانا فهم الشؤون الوطنية والمحلية المتعلقة بالحيازة حتى في السياقات المستقرة نسبيا؛ ناهيك عن حالات النزاع والكوارث، حيث تتفاقم هذه الجوانب المعقدة أكثر فأكثر (الاتحاد الدولي والمجلس النرويجي للاجئين، ٢٠١٨). ولتقديم المساعدة على نحو يضمن تسليط الضوء على المستضعفين وينفعهم، لا سيما من لا يحملون وثيقة تثبت الملكية أو الحيازة، على مقدمي المساعدة الإنسانية أن يفهموا أولا أساسيات السياق الثقافي والقانوني والتنظيمي الذي يعملون فيه. وقد يكون ذلك في غاية من الصعوبة، خاصة في خضم حالة طوارئ، وهنا تكمن أهمية التأهب على أحسن وجه وتعزيز تبادل المعلومات بين الأطراف المستجيبة.

ولا يؤدي سوء فهم السياق المحلي وعدم التشاور بشكل كاف مع الأطراف المحلية إلى الفشل في حل المشاكل فحسب، بل يزيد ذلك من تفاقم النزاعات والخلافات والإقصاء. وحين يعاني الأشخاص الذين يعيشون في مستقرات عشوائية من مشاكل تتعلق بالسكن والأرض والملكية فإن الحلول غالبا ما تكون بدورها غير رسمية. وإن كان من المهم فهم المشهد القانوني والتنظيمي الرسمي، فمن المهم أيضا الإحاطة بالثقافة والمنظومة والعادات العرفية. فقد يكون قادة المجتمع المحلي مثلا على دراية بمعلومات قيمة عمن له الحق في ملكية أو عقار معين. ومن المهم أيضا فهم سُبل فض النزاعات، لا سيما عن طريق الآليات العرفية، حيث يستوجب مزيجا من الخبرة القانونية وإلماما بتفاصيل الشؤون المحلية (المجلس النرويجي للاجئين، ٢٠١٤).

وما من حلول سهلة لتسليط المزيد من الضوء على الأشخاص وتجاوز حواجز الأهلية التي قد تعترضهم. ويجري العمل حاليا على إيجاد حلول مبتكرة، سواء أكان ذلك عن طريق استخدام التكنولوجيات الجديدة مثل منصات سلسلة الكتل؛ أو إقامة الشراكات لا سيما مع مشغلي الهواتف المحمولة وواضعي القوانين المتعلقة بالاتصالات على المستوى الوطني؛ أو عن طريق بذل الجهود لتعزيز فهم السياقات المحلية المعقدة وتحسين العمل فيها، مثل الخارطة المتعلقة بالسكن والأراضي والملكية. والأهم من ذلك، من الضروري أن تنظر المنظمات الإنسانية باستمرار في مدى تحليها بالإرادة والقدرة على تحديد الأشخاص المستضعفين، بمن فيهم مَن لا يظهرون مباشرة، وأن تتجاوز العراقيل التي تحول دون حصولهم على المساعدة.

---

الإطار ٢-٤ الإقرار بحقوق ملكية الأراضي بعد زلزال إكوادور

**في أبريل ٢٠١٦، هزّ زلزال واسع النطاق المنطقة الساحلية لإكوادور، مخلفا حوالي ٣٨٥ ألف شخص بحاجة للمساعدة الإنسانية ومدمرا حوالي ٧٠ ألف بيت. وسرعان ما بادرت الحكومة بإطلاق برامج إعادة البناء ولكن هذه البرامج لم تشمل سوى مالكي الأراضي المعترف بهم.**

**وبعد الزلزال، أنشأت مجموعات المأوى والحماية تعاونية تُعنى بالسكن والأراضي والملكية، وذلك بدعم من الصليب الأحمر الإكوادوري. ونجحوا معا في دعوة السلطات الوطنية لحماية حقوق التعاونية عند الاستجابة وإعادة الإعمار ومنح مالكي الأراضي الذين لا يحملون وثائق الملكية مهلة مدتها ثلاثة أشهر لكي يثبتوا حقهم في الأرض. كما عملوا مع المجتمعات المحلية لمساعدتها على فهم حقوقها وللالتزام بالإجراءات الإدارية المطلوبة للحصول على سندات ملكية الأراضي في غضون فترة زمنية محددة. ونتيجة لذلك، تمّكن أشخاص لم يكونوا مؤهلين سابقا، وأحيانا مجتمعات محلية برمتها، من الحصول على مساعدة الحكومة والمجتمع المدني. وتلقت أكثر الأسر المستضعفة في المجتمع المحلي في «كواك» من محافظة مانابي وعددها ٢٤٢ أسرة، أوراق الملكية الخاصة بها بفضل تمويل من الصليب الأحمر الإكوادوري بالتعاون مع أطراف حكومية.**

**الأردن، ٢٠١٧**

**أحمد وابنته أماني (٥ سنوات) أمام شقتهم المؤجرة في عمان بالأردن. يحمل أحمد بطاقة هويته، الشيء الوحيد الذي جلبه من سوريا. إن إثبات الهوية يعد شرطا أساسيا للحصول على المساعدة في العديد من السياقات في كل أنحاء العالم.**

© Andrew McConnell /
الصليب الأحمر البريطاني

## ٣-٢ المشاكل المجهولة: العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي

يواجه بعض الأشخاص مشاكل معينة في حالات الأزمات، ولكن تبقى هذه المشاكل بعيدة عن اهتمام العاملين في الاستجابة الإنسانية. وقد تؤدي الأسئلة التي تطرحها الأطراف المستجيبة وطريقة طرحها إلى إغفال مشاكل معينة في حالات الطوارئ أو التقليل من شأنها. ويرتبط ذلك بصفة خاصة بمواضيع حساسة مثل العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي ومختلف أشكال الاعتداءات التي تندرج ضمن هذه الخانة، بما في ذلك (على سبيل المثال لا الحصر) العنف الجنسي، والعنف المنزلي، والاتجار بالبشر، والزواج القسري والزواج المبكر، والبغاء القسري والاستغلال والاعتداء الجنسيين (اللجنة الدولية والاتحاد الدولي، ٢٠١٥). ويشمل ذلك الاستغلال والاعتداء الجنسيين الذي يمارسه العاملون في المجال الإنساني وغيرهم من المعنيين بحماية المنكوبين ومساعدتهم. وقد سُلط الضوء مؤخرا على هذا الجانب بعد الفضائح التي ظهرت في الأوساط الإنسانية وحملة #MeToo (أنا أيضا)، ولكن يجب بذل المزيد من الجهود لحماية السكان المستضعفين ومنع استمرار سوء استغلال السلطة (يرجى الاطلاع على مصادر من بينها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، ٢٠١٨).

وعلى مستوى الخطاب الدولي، خاصة فيما يتعلق بحقوق الإنسان والأوساط الإنسانية الدولية، لا يُمكن اعتبار العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي مشكلة خفية وغالبا ما يكون ضحايا هذه الممارسات بدورهم بمنأى عن أنظار الأوساط الإنسانية (انظر الإطار ٢-٥). وتنص مختلف الصكوك والاتفاقات الدولية التي تكرس حقوق الإنسان العالمية على الطرق التي يتسبب فيها العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي بانتهاك هذه الحقوق (اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، ٢٠١٥). واستمر زخم التعهدات العالمية بمحاربة العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي، وهو ما ينعكس في موجة المبادرات والسياسات وأطر العمل والبروتوكولات وأدوات العمل المشتركة والخاصة بالمنظمات لمنع حوادث العنف الجنسي والعنف الاجتماعي والتصدي له (الأمين العام للأمم المتحدة، ٢٠١٤).[٢]

ولكن على مستوى العمليات القطرية، نجد أن الاهتمام بالعنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي قد تراجع من حيث التنسيق والتفاوتات التي تغلب على استثمار الحكومات والوكالات الإنسانية في الوقاية من العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي ومحاربته. وفي سياق الكوارث الطبيعية تحديدا، تولي الأوساط الإنسانية اهتماما أقل بكثير لخطر العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي وحيثياته مقارنة بحالات النزاع والنزوح الناجم عن النزاع.

وتشير تقديرات منظمة الصحة العالمية إلى أن أكثر من ثلث النساء في العالم (٣٥٪) قد تعرضن لشكل من أشكال العنف الجسدي أو الجنسي في حياتهن (منظمة الصحة العالمية، ٢٠١٣). ولكن من المعروف أنه لا يمكن التعويل على البيانات فقط. وقد تكون الإصابات الناجمة عن حوادث العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي، سواء أكان جسديا أو معنويا، أقل وضوحا من الإصابات الناجمة عن أشكال أخرى من العنف (اللجنة الدولية والاتحاد الدولي، ٢٠١٥). وحين يقع التبليغ على حالات العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي، لا تكون جودة البيانات كافية ولا يجري التشاور مع كل الفئات المتضررة من هذا العنف

٢ اعتمدت حركة الصليب الأحمر والهلال الأحمر القرار ٣ بعنوان «العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي: التدابير المشتركة الرامية إلى الوقاية والاستجابة» خلال المؤتمر الدولي الثاني والثلاثين للصليب الأحمر والهلال الأحمر في ديسمبر ٢٠١٥.

أو تمثيلها، ونادرا ما يمكن مقارنة النتائج (مجموعة ثورة البيانات، ٢٠١٤). ولكن قد يكمن السبب الرئيسي وراء نقص في البيانات المتعلقة بالعنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي في عدم التبليغ عن هذه الحالات كما يجب. وتشير الأبحاث إلى أن أقل من ٤٠٪ من النساء اللواتي يتعرضن للعنف يطلبن المساعدة بأي شكل من الأشكال (شعبة الإحصاءات في الأمم المتحدة، ٢٠١٥).

الإطار ٢-٥ الفتيات المهاجرات غير المصحوبات بذويهم، في 'دور الدعارة' في منطقة أغاديز في النيجر

**يعبر المهاجرون من غرب أفريقيا منطقة أغاديز المقفرة في النيجر في طريقهم إلى أماكن أخرى في أفريقيا أو أوروبا. ومن بينهم أعداد لا تُحصى ولا تُعد من الأطفال غير المصحوبين بذويهن والذين افترقوا عنهم، وغالبا ما يختارون البقاء بعيدا عن الأنظار لكيلا يرصدهم أحد. ومن المخاطر الكبرى التي تهدد سلامة الفتيات غير المصحوبات بذويهن خطر اتجار المهربين بهن أو إجبارهن على أعمال معينة أو إشعارهن بالإحباط لدرجة وضعهن في 'دور الدعارة'. ويشمل ذلك حتى الفتيات الصغيرات في سن ١٣ سنة اللواتي يجري الاتجار بهن في أوروبا حيث «يطلب السوق فتيات أصغر فأصغر سنًا».**

**وتشير تقديرات الصليب الأحمر النيجيري إلى أن وجود ٩٦ دار دعارة في بلدية أرليت من منطقة أغاديز و٥٣ دار دعارة في بلدية بيلما من نفس المنطقة، وتضم البلديتان معا حوالي ٣٠٠ امرأة وفتاة. ولا يمكن الوصول بسهولة إلى هذه الأماكن كما أنها متوارية عن أنظار معظم الوكالات الحكومية والإنسانية؛ وبالتالي هناك نقص شديد في التبليغ عن احتياجات النساء والفتيات اللواتي يعشن في هذه الظروف. وتتسم ظروف العيش في دور الدعارة بالافتقار إلى المعايير الصحية وبالهشاشة، حيث تقل فيها العناية بالنظافة الصحية؛ وتكثر فيها المخاطر الصحية خاصة خطر الإصابة بالأمراض المنقولة جنسيا بسبب ضعف الحماية ونقص الوعي. وتظهر فيها أيضا الحاجة إلى تقديم الدعم النفسي والاجتماعي للفتيات اللواتي يعشن في ظل هذه الظروف ويتعرضن للعنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي على يد «الزبائن».**

**وبسبب الطبيعة السرية لهذه الأماكن واخفاؤها بسبب وضعها غير القانوني، ولأن المهربين يتجنبون جلب الأنظار، يبقى الصليب الأحمر النيجيري الجهة الإنسانية الوحيدة القادرة على الوصول إليها وتقديم الخدمات الإنسانية للنساء والفتيات.**

**وتشمل هذه الخدمات الرعاية الصحية الأساسية في الموقع وتوزيع الواقيات الجنسية ولوازم النظافة الصحية، وتقديم الدعم الاجتماعي والنفسي وإعادة الروابط العائلية، والتوعية بالممارسات الآمنة للهجرة. وقد تواجه الجهات الإنسانية عدة حواجز تحول دون وصولها إلى بعض الأماكن التي يمكن فيها الحصول على الجنس مقابل المال. ولكن قد تكون الاحتياجات في هذه الأماكن كثيرة وملحّة. ويتعين إدراجها ضمن عمليات التقييم والمراقبة الإنسانية لضمان تقديم الخدمات لكل من يحتاجها لضمان عدم إغفال المستضعفين.**

### ٢-٣-١ تجاوز المحرمات

غالبا ما يُثني الوصم الاجتماعي والإحراج الذي يقترن بجرائم العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي والخوف من القصاص ضحايا هذه الجرائم عن التبليغ عنها. (اللجنة الدولية والاتحاد الدولي، ٢٠١٥). ويُصعّب هذا الطابع الخفي للعنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي مهمة القائمين على منع حصول المزيد من الجرائم وعلى دعم الناجين منها.

الإطار ٢-٦ تغطية النساء المعرضات للعنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي في جنوب السودان

**تشير عدة تقارير إلى انتشار العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي على نحو يبعث على القلق في جنوب السودان. ويشير بحث أجري سنة ٢٠١٧ إلى أن ٦٥٪ من النساء والفتيات في هذه المناطق قد تعرضن للعنف الجسدي و/أو الجنسي، وتعرض العديد منهن لحوادث عنف متكررة في حياتهن (الحلول الناجعة للتصدي للعنف، ٢٠١٥).**

**ويعمل الصليب الأحمر لجنوب السودان مع الصليب الأحمر الهولندي ومختلف الوزارات المعنية في حكومة جنوب السودان وشركاء آخرين على الحد من خطر العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي وتعزيز سلامة الناجين في تيريكيكا وجوبا. ووُضع المشروع في البداية بحيث يركز على حالات العنف الجنسي ضد المرأة. ولكن بُحكم نظرة المجتمع في جنوب السودان للاغتصاب والعنف الجنسي باعتمارهما من المواضيع المحظورة، يختار معظم الناجين عدم التبليغ عن هذه الحالات أو طلب يد العون بعد مرورها. وعليه، قام الصليب الأحمر لجنوب السودان بتعديل المشروع بحيث يركز على العنف المنزلي وعلى تمكين المرأة اقتصاديا على نطاق أوسع.**

**وهناك مبرر وجيه لهذه المبادرات التي تهدف إلى التصدي للعنف المنزلي وإلى تحسين معيشة النساء. فالعنف المنزلي الذي يُمارسه العشير أصبح مقبولا كجزء من الحياة اليومية في جنوب السودان؛ وبسبب نقص البدائل الاقتصادية في مجتمع يسيطر عليه الذكور لم يعد أمام النساء والفتيات من خيار سوى الخضوع لهذه العلاقات القائمة على سوء المعاملة (الحلول الناجعة للتصدي للعنف، ٢٠١٥). وعليه، تُتيح الخدمات التي يُقدمها الصليب الأحمر لجنوب السودان فرصا بالغة الأهمية للنساء والفتيات ليتمكنّ من الحصول على المساعدة الفورية وتعزيز صمودهن في وجه النكسات الاقتصادية، الأمر الذي قد يُقلل من احتمال تعرضهن لمختلف أشكال العنف. كما أتاحت العلاقات التي نشأت واستمرت خلال فترة تنفيذ المشروع تناول مواضيع العنف الجنسي في ظل احترام الخصوصية ومراعاة الثقافة السائدة وهيأت مناخاً أتاح لكل الأطراف المعنية، بما في ذلك الرجال، الحديث عن العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي والمشاركة في التصدي له.**

**وتتمثل الخطوة الأولى في تجاوز المحظورات المتعلقة بالعنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي في العمل مع موظفي الصليب الأحمر لجنوب السودان ومتطوعيه. وبالتالي يشمل المشروع تدريبا شاملا لتوعية موظفي الصليب الأحمر لجنوب السودان ومتطوعيه بالأعراف والممارسات الثقافية التمييزية التي قد تؤدي إلى حالات من العنف الجنسي أو العنف قائم على النوع الاجتماعي وإلى منع الناجين من التبليغ عنها.**

## التقليل من أهمية انتشار العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي في سياق الكوارث

على الرغم من الوعي المتنامي بخطر العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي وتأثيره في سياق النزاعات، فإن هناك ضعفا في فهم مدى انتشاره في سياق الكوارث الناجمة عن المخاطر الطبيعية. ولكن في هذه الحالة أيضا تساهم نفس العوامل في ضعف تقدير عدد الحالات الناجمة عن هذا العنف، وتشمل هذه العوامل عدم التبليغ عن الحالات خوفا من الوصم والعار، إلى جانب النزوح، وانهيار الشبكات الاجتماعية، وتعطل أنظمة التبليغ وإنفاذ القانون. ولكن توصلت دراسة أجراها الاتحاد الدولي بشأن العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي في سياق الكوارث إلى ما يلي «لا يدرك القائمون على مواجهة الكوارث ارتفاع احتمال العنف القائم على النوع الاجتماعي عند حلول الكوارث، ولا يسعون بذلك إلى التعرف على هذه الحالات أو الاستعداد لها.» (الاتحاد الدولي، ٢٠١٥- هـ الصفحة ٨). ويؤدي نقص الوعي بهذه المشكلة إلى سوء تطبيق التدابير الرامية إلى الحد من العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي والجهود المبذولة لتوفير الحماية والمساعدة والخدمات للناجين كما يؤدي إلى خلل في تحديد أولويات الاستجابة الإنسانية.

وتتعدد الأدلة على مدى تأثير العنف الجنسي على الناس في حالات الكوارث والخلل في الاستجابة الإنسانية أو أي أوجه قصور أخرى، وهو ما سيستدعي تسليط الضوء على الحاجة إلى تقويم الاستجابة الإنسانية. فعلى سبيل المثال، أكد بحث أُجري في آسيا، بالتركيز على إندونيسيا وجمهورية لاو الشعبية الديمقراطية والفلبين، على ضرورة إنشاء مراكز إجلاء آمنة للمنكوبين جراء الكوارث، ويشمل ذلك تخصيص أماكن للنساء والرجال (الاتحاد الدولي، ٢٠١٨هـ). كما أكدت الدراسات مرارا وتكرارا على أهمية بلورة برامج جيدة بشأن سبل المعيشة في سياق الكوارث للحد من خطر العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي ولتمكين المجتمع المحلي من الصمود على المدى الطويل. (الاتحاد الدولي، ٢٠١٥-ب؛ معهد التنمية فيما وراء البحار، ٢٠١٠). وتشير دراسة أخرى عن نجاعة القوانين والسياسات في التصدي لعدم المساواة بين الجنسين والعنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي في حالات الكوارث إلى الحاجة إلى وضع لوائح أكثر اتساقا تتعلق بالعنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي وإدارة مخاطر الكوارث (انظر الفصل ٧، القسم ٧-٣-٣ من «تحسين القواعد: التطورات في قانون مواجهة الكوارث»).

### ٢-٣-٢ تعدد أشكال الوصم

تشير الدراسات إلى أن بعض الفئات قد تكون أكثر تواريا عن الأنظار عند مساعدة الاشخاص المتضررين من العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي، سواء أكان ذلك خلال النزاعات أو حين تحل الكوارث. فالأشخاص المعوقين مثلا يمكن أن يكونوا أكثر عُرضة لخطر هذا العنف مقارنة مع غير المعوقين (مفوضية اللاجئين النسائية، ٢٠١٥)، كما أنه من الأصعب عليهم الحصول على الحماية والمساعدة في حال التعرض لهجوم. كما أن الرجال والفتيان مُعرضون بدورهم لخطر العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي، وقد تكون الأعراف التي تُثني النساء والفتيات عن التبليغ عن حالات الاعتداء الجنسي أكثر تأثيرا عليهم وتمنعهم من التبليغ. (اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، ٢٠١٥). علاوة على ذلك، لا يُعتبر العنف الجنسي ضد الرجل جريمة في عدة بلدان، بل أن الناجين من هذه الاعتداءات قد يُجرّمون في بعض الأحيان (نفس المصدر السابق).

وغالبا ما يعاني أفراد الأقليات الجنسية أو القائمة على النوع الاجتماعي من التمييز في مختلف أنحاء العالم ويزداد تعرضهم للاعتداء خلال الأزمات (حركة اليقظة الدولية، ٢٠١٧). وفي البلدان التي يمنع فيها القانون النشاط الجنسي المثلي، أي حوالي ٧٧ بلدا (المفوضية السامية لحقوق الإنسان، الأمم المتحدة، ٢٠١٨)، لا تساهم كراهية المثليين ومغايري الهوية الجنسانية في انتشار العنف فحسب بل أيضا في ثني الضحايا من المثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسانية وحاملي صفات الجنسين عن رفع شكاواهم أو طلب المساعدة (اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، ٢٠١٥؛ حركة اليقظة الدولية، ٢٠١٧). ومن الصعب الحُكم على مدى تعرف الجهات الإنسانية عليهم أو منحهم الأولوية على الأقل لكونهم فئة معرضة بشكل خاص للعنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي بسبب نقص الوثائق المتعلقة بهذا الموضوع. ولكن هناك بعض الأمثلة المعزولة عن ممارسات جيّدة في هذا المجال.

---

الإطار ٢-٧ العمل مع المثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسانية إثر زلزال نيبال

**دمرت الزلازل في نيبال سنة ٢٠١٥ أكثر من ٦٠٠,٠٠٠ بيت، وألحقت أضرارا بحوالي ٢٨٠,٠٠٠ بيت آخر وشردت حوالي ١٨٨,٩٠٠ شخص (مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، ٢٠١٥)، والتجأ العديد منهم إلى مخيمات مؤقتة. ولكن خُصصت هذه الأماكن للأسر وأُقصي منها إلى حد كبير الأشخاص الذين يعتبرون أنفسهم من نوع اجتماعي ثالث. حتى إنه كان من الصعب عليهم استخدام دورات المياه لنفس السبب**

**(Froberg، ٢٠١٥). وفي نهاية المطاف، أدى عدم تخصيص أماكن لمغايري الهوية الجنسانية إلى عرقلة حصولهم على المساعدة اللازمة مما جعلهم معرضين لتزايد خطر العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي.**

**وتُعنى جمعية Blue Diamond Society (الماسة الزرقاء) بتحسين الصحة الجنسية وحقوق الإنسان وسلامة الأقليات الجنسية والجنسانية في نيبال. وأنشأت الجمعية إثر انتهاء الزلزال ملجأ للطوارئ لفائدة المثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسانية ليأووا إليه في إطار بيئة آمنة ومُؤمنة نسبيا. كما ساهمت جمعية الصليب الأحمر النيبالي في ذلك بتوفير المشمعات والبطانيات والعلاج بالإمهاء الفموي لاستخدامها في الملاجئ ووزعتها على أعضاء آخرين من جمعية الماسة الزرقاء. وحرصت المنظمات معا على أن تضمن الخدمات تعزيز الكرامة والحصول على المساعدة والمشاركة والسلامة للجميع. وواصلت التعاون فيما بينها منذ عمليات مواجهة الزلزال عن طريق تنظيم دورات لتدريب موظفي الصليب الأحمر النيبالي ومتطوعيه وتوعيتهم باحتياجات الأقليات في ٧٥ مقاطعة في كل أنحاء البلاد.**

### ٢-٣-٣ الدروس والأفكار المستخلصة

يتطلب التعرف على أكثر الأشخاص تعرضا للعنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي واتخاذ الخطوات اللازمة لمواجهة مخاطر العنف والاعتداء وتداعياته في سياق الأزمات عزما وقدرة على مساءلة المحظورات الاجتماعية ومواجهتها. ولبلوغ ذلك، يتعين على القائمين على مساعدة المنكوبين والمنظمات التي يعملون فيها أن يكونوا ملمين جيدا بأحد مبادئ العمل الإنساني وهو عدم التحيز بصفته قيمة من القيم وأن يتحلوا به، وعليهم أن ينظروا في سبل تقديم المساعدة والأطراف المستفيدة منها خلال عمليات الاستجابة (الصليب الأحمر البريطاني، ٢٠١٢). وفي حال عدم إلمام الجهات الإنسانية بهذا المبدأ، يجب أن يخضع العاملون فيها لدورات تدريبية (مثلا، التوعية بمسائل مثل الاغتصاب في إطار الزواج في جنوب السودان)، أو على الأقل تعريفهم وتوعيتهم بتجارب الأقليات (مثل تجربة مغايري الهوية الجنسانية في نيبال مثلا). ومن المهم أيضا مراعاة ذلك حتى في تشكيل طاقم عمل المؤسسات الإنسانية، أي موظفيها ومتطوعيها. حيث قد يؤثر التزامها بمبدأ الوحدة و'الانفتاح على الجميع' بشكل مباشر على قدرتها على تحديد أشد الفئات تهميشًا وإغفالاً ودعمهما (الاتحاد الدولي، ٢٠١٠-أ؛ Nayee، ٢٠١٧).

ويجب توخي الحذر والمحافظة على البُعد العملي عند الدعوة إلى زيادة البيانات المتعلقة بالعنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي وتحسينها. فمن شأن تحسين هذه البيانات المتعلقة بخطر الظاهرة وانتشارها أن تسلط الضوء حتما على مدى انتشار هذا العنف وتؤكد على الحاجة إلى تكثيف الدعم والتمويل للوقاية من العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي ومساعدة ضحاياه، خاصة في حالات الكوارث (الاتحاد الدولي، ٢٠١٥-ب). ولكن لم تُجر سوى بعض الدراسات الاستقصائية لتحديد نطاق انتشار هذا العنف. ويرجع ذلك إلى الخوف من تعرض سلامة الضحايا والباحثين للخطر، ونقص خدمات الاستجابة المتاحة (اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، ٢٠١٥). علاوة على ذلك، تُعتبر الأدلة النوعية والأدلة المستمدة من شهادات كافية بالفعل لضمان تقديم المنظمات الإنسانية استجابةً مُكثفة وهادفة ومُحكمة، بما في ذلك في سياق النزاعات.

## ٢-٤ الأماكن المجهولة: أهمية إعداد الخرائط

لا يتوارى الأشخاص ومشاكلهم فقط عن أنظار الجهات الإنسانية، فالأماكن التي يعيشون فيها أيضا قد تكون بدورها بعيدة عن أنظار هذه الجهات. فالثغرات ليست موجودة في البيانات المتعلقة بالفقر فقط (انظر القسم ٢-١، البيانات المتعلقة بالفقر)، بل نجدها أيضا في الخرائط. وكثيرا ما يقل وضع خرائط بالأماكن التي يقل فيها تسجيل معدل الولادات أو البيانات المتعلقة بالفقر (صحيفة The Economist، ٢٠١٤).

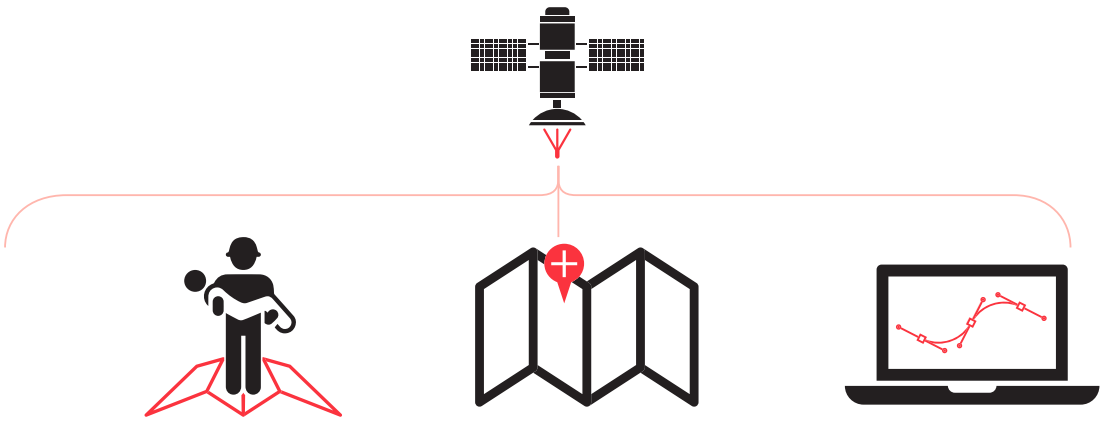
فعلى سبيل المثال، هناك نقص في البيانات المتعلقة بالأحياء الفقيرة في أهم المناطق الحضرية (مجموعة ثورة البيانات، ٢٠١٤). وغالبا ما تغيب هذه المناطق التي تتغير وتتوسع على نحو سريع، عن الخرائط الرسمية، و/أو من الصعب مواكبة الوتيرة السريعة لتطور هذه المناطق أو تراجعها. وقد يؤدي ذلك إلى إقصاء الأشخاص الذين يعيشون فيها من خدمات الهياكل الحكومية المؤثرة والحد من حصولهم على الموارد والدعم (برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، ٢٠٠٣). ونجد في نفس الوقت أن هذه المناطق هي الأكثر تضررا عند حلول كارثة (مثل الزلازل أو الانهيالات الأرضية) بسبب قلة التزامها بقواعد البناء السليمة.

وغالبا ما تفتقر الخرائط للمعلومات والبيانات المرجعية اللازمة للاسترشاد بها عند اتخاذ القرارات. ولا توجد تفاصيل جوهرية متعلقة بالمجتمع المحلي ومرتبطة بفترة معينة للاسترشاد بها في وضع خُطط مُفصلة، مثل مواقع توزيع الماء أو تحديد مواقع المباني التي لحقت بها أضرار أو دُمرّت، أو التفاصيل الدقيقة المتعلقة بالطرقات والجسور المتهاوية. إذ يمكن الاستعانة بهذه التفاصيل لتحديد المعونة المناسبة التي يجب أن تُقدم للأشخاص في هذه المناطق على نحو أسرع وأكثر فعالية. والأهم من ذلك هو أن من شأن هذه المعلومات أن تُمكن الأشخاص من تحديد مكان تقديم هذه الخدمات وتقييم المخاطر المحدقة بهم بأنفسهم، إذ بإمكانهم مثلا أن يقيّموا مدى قربهم من الأخطار (Sumadiwiria، ٢٠١٥).

## ٢-٤-١ إعداد الخرائط على نحو مبتكر

يجري حاليا العمل على وضع مبادرات لمعالجة مشكلة الخرائط المفقودة أو التي عفا عليها الزمن أو الناقصة. ومن بين الأمثلة على ذلك، مشاريع الخرائط المفقودة التي أطلقها فريق العمل الإنساني OpenStreetMap ومنظمة أطباء بلا حدود والصليب الأحمر الأمريكي والصليب الأحمر البريطاني سنة ٢٠١٤. وانضمت منظمات أخرى إلى هذه المشاريع منذ ذلك التاريخ، بما فيها الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر.

الشكل ٢-٤ عملية الخرائط المفقودة




المصدر: الخرائط المفقودة

ويرمي المشروع إلى إدراج المستضعفين ضمن الخريطة عن طريق حشد جهود المتطوعين عن بعد والمتطوعين من داخل المجتمعات المحلية والمنظمات الإنسانية (انظر الشكل ٢-٤). ويسعى المشروع إلى أن يشمل الأماكن التي يعيش فيها ٢٠٠ مليون نسمة بحلول سنة ٢٠٢١ ويركز على السياقات التي يُستبعد أن تجتذب اهتماما إعلاميا مهما أو اهتمام الجهات المانحة. وأثناء إعداد هذا التقرير، أضاف المتعاونون في هذا المشروع أكثر من ٣٠١ مليون بيت لخارطة OpenStreetMap في المناطق المعرضة للنزاعات في مختلف أنحاء العالم، إلى جانب ٨٢٥,٠٠٠ كم من الطرقات.

تُشكل التكنولوجيا جانبا هاما من رسم الخرائط. ولكن الشراكات بين الأطراف المحلية والدولية في إطار مبادرات رسم الخرائط، وما تتيحه هذه الشراكات من فرص للمجتمعات المحلية لكي يصبح لها مكان على الخريطة، قد تفوق التكنولوجيا أهمية. ومن الضروري تكثيف مشاركة المتضررين من الأزمات لتعزيز صمود المجتمعات المحلية وخضوع مقدمي المساعدة للمساءلة (يرجى الاطلاع على مصادر من بينها الأمين العام للأمم المتحدة، ٢٠١٦-ب؛ الموقعون على الصفقة الكبرى، ٢٠١٧؛ شبكة التعلم لأغراض المساءلة والأداء في مجال العمل الإنساني، ٢٠٠٣)، شريطة أن يؤدي استخدام البيانات بوضوح إلى نتائج ملموسة على المستوى المحلي. زد على ذلك، أن الأنشطة التشاركية لرسم الخرائط تُبيّن مدى أهمية البحث عن مصادر بديلة لاستخراج البيانات وتوثيقها، بالربط بين المصادر الرسمية وغير الرسمية، إلى جانب أهمية إشراك السكان المحليين في رسم خرائط الأحياء التي يعيشون فيها بما يحقق الفائدة ويُشعرهم بقيمتهم.

وإلى جانب مشروع Dar Ramani Huria، (انظر الشكل ٢-٨) هناك عدة أمثلة أخرى عن مشاركة المجتمعات المحلية في رسم الخرائط في أماكن معرضة للأزمات. ففي بنغلاديش أُطلقت مبادرة بقيادة منظمة أطباء بلا حدود وبرعاية مشروع الخرائط المفقودة بدأت بوضع خرائط للسلامة البيئية في الأحياء الفقيرة في داكا سنة ٢٠١٥. وبعد انتهاء المشروع، واصل الفريق الذي أطلق المبادرة والمتكون من أفراد محليين عمله واستمر في التوسع، حيث أصبح عددهم ٢٠٠ شخص بعد أن كانوا ٢٠ شخصا فقط. ومنذ ذلك الوقت، أجرى الفريق أنشطة أخرى لوضع الخرائط، بما فيذلك في منطقة كوكس بازار، حيث وضع أفراده خرائط مفصلة للمناطق التي تحتوي على مخيمات والمناطق الخالية منها لإرشاد الاستجابة للاحتياجات الماسة للاجئين الروهينغا.

---

الإطار ٢-٨ مشاركة السكان المحليين في رسم الخرائط في دار السلام

**Dar Ramani Huria ( تعني باللغة السواحلية 'الخريطة المفتوحة لدار السلام') هو مشروع لرسم الخرائط يستند إلى المجتمعات المحلية في دار السلام، تنزانيا، وهي مدينة مُعرضة بشكل كبير للفيضانات وتتوسع هذه المدينة على نحو سريع، خاصة من خلال المستقرات العشوائية وغير الرسمية.[٣] ويسعى مسؤولو التخطيط الحضري جاهدين لمواكبة هذا النمو الهائل وتغير طبيعة المدينة. وتعاني هذه المدينة من ضعف كبير في فعالية البنية الأساسية لإدارة الفيضانات، كما أن الخرائط المعمول بها لا تعكس الواقع المتغير للمدينة، ناهيك عن عدم وضوح مسؤوليات المؤسسات واعتماد خطط حضرية عفا عليها الزمن. وتجتمع كل هذه العوامل لتشكل خطرا كبيرا على السكان يُفاقم تأثير الفيضانات وغيرها من المخاطر الطبيعية.**

٣ يشكل مشروع Dar Ramani Huria جزءا من برنامج أوسع لتعزيز الصمود، بدعم من الحكومة البريطانية والبنك الدولي، بعنوان برنامج تعزيز صمود المناطق الحضرية في تنزانيا (البنك الدولي، ٢٠١٨) - يهدف إلى دعم حكومة تنزانيا في تعزيز صمود البلاد أمام مخاطر المناخ والكوارث. ويتلقى المشروع دعما من المرفق العالمي للحد من الكوارث والتعافي التابع للبنك الدولي ويتولى فريق العمل الإنساني OpenStreepMap توجيه تنفيذ المشروع (يرجى الاطلاع على Dar Ramani Huriam، ٢٠١٨).

**ويجمع هذا المشروع أفرقة من طلبة الجامعات وممثلين عن المجتمع المحلي لتدريبهم على استخدام Open-StreepMap لرسم خرائط أحيائهم. ويستخدم المتطوعون في إطار هذا المشروع برنامجا مجانيا على هواتف متاحة محليا تستخدم نظام android لتحديد مراكز ذات أهمية على الخريطة في أكثر المناطق عُرضة للفيضانات في المدينة. ويشمل ذلك الشوارع الثانوية والمباني والسهول الفيضية والبواليع والأماكن التي تتراكم فيها النفايات، بما في ذلك البواليع المسدودة التي تستوجب صيانتها. وبذلك يعكسون واقع المدينة وسكانها آنياً. ويقوم ٥٠٠ طالب (في إطار برنامج تدريبي صيفي) وأفراد المجتمع المحلي ومتطوعو الصليب الأحمر، بالتعاون مع فريق OpenStreepMap الإنساني، بزيادة كل أحياء المدينة لوضع خرائط بالمباني والمخاطر يمكن استخدامها في وثائق تخطيط المدن المحدثة وفي عمليات الاستجابة للأزمات.**

**لا يقتصر مشروع Dar Ramani Huria على رسم الخرائط فقط بل يركز على أهمية دفع السكان إلى استخدامها فعليا لتحقيق التغيير الإيجابي. ومن بين مستخدمي الخرائط أيضا المكتب الوطني للإحصاء، ومخططي المدينة وجهات أخرى في المكاتب الحكومية المحلية، إلى جانب منظمات المجتمع المدني وأفراد من المجتمع المحلي المعني. ويُستعان بهذه الخرائط عند اتخاذ القرارات بشأن المناطق التي يجب أن تُعطى لها الأولوية في أعمال الصيانة وإدخال تحسينات على البنية الأساسية للصرف الصحي، وتعزيز الحماية من الفيضانات، وتنظيم مبادرات التنظيف التي يشارك فيها المجتمع المحلي. كما تستخدم الخرائط للتخطيط الحضري الأوسع، بما في ذلك تحسين وسائل النقل العام وتغطية أماكن تجميع المياه في المرافق الصحية ومستشفيات المدن وفهمها.**

الشكل ٢-٥ صور تبين الوضع السابق والوضع الحالي للحي الفرعي في مبويوني، وحي كيجوجو، في دار السلام.

المصدر: Dar Ramani Huria

## ٢-٤-٢ البيانات الحساسة

يثير تزايد البيانات المتاحة والاستخدام السريع للتكنولوجيا الجديدة أسئلة ومخاوف جديدة بشأن جمع البيانات الحساسة واستخدامها، وحقوق الأشخاص الذين تشملهم هذه البيانات، ومسؤوليات مُصدري هذه البيانات ومستخدميها. وتدرك الأوساط الإنسانية الرقمية الحدود والمخاطر المرتبطة بهذا المجال، علما بأن هناك حاجة فعلية إلى إجراء المزيد من النقاشات بشأن مواضيع الموافقة على مشاطرة البيانات والمعايير الأخلاقية التي تنظم تسليط الضوء على الأشخاص والأماكن التي كانت متوارية من قبل (Sumadiwiria، ٢٠١٥). ويُمكن أن توفر مبادرات مثل مبادرة Signal Code (برنامج Signal للأمن البشري والتكنولوجيا،

المبادرة الإنسانية التابعة لهارفارد، ٢٠١٨) والفريق رفيع المستوى المعني بالتعاون الرقمي التابع للأمين العام للأمم المتحدة (الأمم المتحدة، ٢٠١٨-أ) مثل هذه المنابر

وينطوي وضع خرائط لمرافق معينة مثل المستشفيات والمراكز الطبية والمجتمعات المحلية على مخاطر واضحة، لأن ذلك قد يؤدي إلى استهدافها وإلحاق الضرر بها عمدا (يرجى الاطلاع على مراجع من بينها اللجنة الدولية للصليب الأحمر، ٢٠١١-أ؛ الأمين العام للأمم المتحدة، ٢٠١٦). [٤] وليست الخرائط وغيرها من آليات عرض البيانات بمنأى عن السياسة؛ فهي تشكل أدوات قوية لسرد الواقع ويُمكن أن تُستخدم ضد أشخاص بقدر ما يمكن أن تشكل أداة لعمل الخير. وبالفعل، يعرب السكان أحيانا عن مخاوفهم بشأن الكشف عن أنفسهم لمخططي المدن وغيرهم من المسؤولين الحكوميين، وذلك خوفا من أن يُطلب منهم الانتقال إلى أماكن أخرى أو هدم منازلهم. وغالبا ما يجري التغلب على هذه المخاوف عند تفسير الغاية من النشاط بوضوح. ولكن لا يجب التقليل من شأن المخاطر المحتملة ويتعين مواصلة التركيز على حماية المستضعفين والأحياء التي يعيشون فيها ضمن كل جهود إدراج المجتمعات المحلية المستضعفة في الخرائط.

وعلى الرغم من كون البيانات التي تُجمع الآن ضرورية، فأن العمل على جمعها يمثل مهمة متواصلة تتطور باستمرار. فالمدن تتوسع، والمناخ في العالم يستمر في التغير، وتتواصل النزاعات، وينتقل الأشخاص من مكان إلى آخر ويتأقلمون مع الوضع الجديد. وفي المقابل، تشهد عمليات إنتاج البيانات ووسائل توضيحها واستخدامها تطورا سريعا. ولم تعد جهات العمل الإنساني تعتبر نفسها جهات مستهلكة للبيانات فحسب، بل تعتبر نفسها أيضا منتجة للبيانات. علاوة على ذلك، يساعد توفر الأجهزة والبرامج بأسعار معقولة وتوافرها وسهولة الحصول عليها، على المشاركة في هذا العمل. وللمرة الأولى، أصبح هؤلاء الأشخاص قادرين على جلب الأنظار إليهم وإلى أحيائهم، مما يمكنهم من التحكم نوعا ما في مستوى الخطر في حالات الطوارئ.

## ٢-٥ كشف المجهول: الاستنتاجات والتوصيات

لاستيعاب ما يحدث أثناء الأزمات، من الضروري أن تفهم الجهات المعنية بالاستجابة الإنسانية أن هناك أشخاصا وأماكن ومشاكل بعيدة عن الأنظار. وسواء أكان ذلك متعمدا أو عن غير قصد، فإنه من المهم في نهاية المطاف أن يكون كل شخص مُسجلا ضمن الإحصاءات الوطنية والعالمية وأن يكون له وجود على الخريطة. ويؤدي الحرص على تسليط الضوء على السكان والأماكن التي يعيشون فيها ومشاكلهم بالضرورة إلى ضمان فهم احتياجاتهم وحصولهم على المساعدة اللازمة.

ويعتمد مدى تسليط الضوء عليهم في جزء منه على الجهة القائمة على ذلك. إذ إن من شأن العمليات المستقلة والمحايدة لتقييم الاحتياجات وتحليلها أن تؤسس لاستجابة قائمة على الحياد والمبادئ بشكل أكبر، وذلك حين تجريها، أو على الأقل تتحقق منها، أطراف معنية لا تشارك في التنفيذ وليس لها أي مصلحة في نتائج التقييم. (Konyndyk، ٢٠١٨؛ مشروع قدرات التقييم ACAPS، ٢٠١٦-ب).

إن بعضا من أكثر التجارب إلهاماً وابتكارا في مجال تسليط الضوء على هؤلاء الأشخاص الذين يفتقرون إلى الاهتمام اللازم هي تجارب المجتمعات المحلية والمنظمات المحلية وخبرتها بالسياق المحلي. وتسلط أنشطة

٤ ليس في ذلك تناقض مع الممارسات المعمول بها التي تقضي بإعلام الأطراف المتناحرة بمواقع المستشفيات حتى لا يجري استهدافها.

إشراك المجتمعات المحلية في رسم الخرائط الضوء على الأماكن الجديدة المعرضة للأزمات والتي تشهد نموا سريعا. ويقدم الخبراء المقيمون النصح بشأن التعقيدات العرفية والقانونية التي ينطوي عليها فقدان الوثائق في مرحلة ما بعد الأزمة، وسبل التغلب على هذه التعقيدات. ويعمل الموظفون والمتطوعون المحليون لدى المنظمات الإنسانية والإنمائية ومع الحكومات والمجتمعات المحلية على التغلب على المواضيع المحظورة ثقافيا والانحياز لنوع اجتماعي دون آخر مما يجعل من الاعتداءات والعنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي أمرا عاديا ومما يمنع الناجين من طلب يد العون.

وبدأت البيانات التي يوفرها المواطنون تساعد على سد بعض الثغرات الموجودة في المصادر الرسمية للبيانات في سياقات التنمية، مثلا عند رصد التقدم المحرز في تحقيق أهداف التنمية المستدامة (Rogers، ٢٠١٥). ولكن في الأوساط الإنسانية، باستثناء العمل على إشراك السكان في رسم الخرائط واعتماد آليات لاستقاء آراؤهم، لا يزال التوجه السائد يقضي 'باستخراج' البيانات من الأشخاص المتضررين من الأزمة وتولي أطراف خارجية تحليل هذه البيانات لفهم الاحتياجات ذات الأولوية (شبكة التواصل مع المجتمعات المتضررة من الكوارث (CDAC)، ٢٠١٧؛ الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، ٢٠١٨).

كما يمكن أن يساعد التطور التكنولوجي على سد بعض الثغرات الموجودة في البيانات وحل المشاكل المتعلقة بمدى أهلية الأشخاص المتضررين من الأزمة للحصول على المعونة. ويمكن، بل ويجري تنفيذ المزيد من العمل حاليا عن بعد سواء من قبل المنظمات أو باستخدام الأجهزة (مثلا الطائرات ذاتية القيادة) و'العمال الإنسانيون الرقميون' لتعزيز التعرف على الأشخاص في سياق العمل الإنساني، ويمكن زيادة تكثيف هذه الأنشطة في المستقبل. وتتيح التكنولوجيا الرقمية والنظم الجديدة مثل نظام سلسلة الكتل فرصا جديدة للتغلب على التحديات التي تحول دون حصول بعض الأشخاص على المساعدة بسبب افتقارهم لوثائق إثبات الهوية.

ولكن البيانات وحدها لا تكفي. فالمنظمات الإنسانية يجب أن تعتمد نهجا شاملا فعلا لتضمن حصول الجميع على الخدمات على قدم المساواة ولدعوة المنظمات المماثلة لتنسج على هذا المنوال أيضا. ولكن مدى نجاحها في ذلك يعتمد إلى حد كبير على تركيبتها ومدى تنوعها الذي يتعين أن يعكس تنوع السكان المستفيدين من خدماتها (مقابلات؛ الاتحاد الدولي، ٢٠١٠).

يغطى هذا الفصل مجموعة متنوعة من المواضيع والتحديات المتعلقة بالأشخاص المتوارين عن الأنظار ومشاكلهم والأماكن التي يعيشون فيها، مع التركيز على الأشخاص الذين يفتقرون لوثائق إثبات الهوية مما يُعرقل تأهلهم للحصول على المساعدة؛ هذا إلى جانب الأشخاص المتضررين من تبعات عدم التبليغ عن حالات معينة في سياق الكوارث، مثل حالات العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي؛ والأشخاص الذين يعيشون في مناطق نزاعات لا تغطيها الخرائط. وعليه، يُوصى باتخاذ الإجراءات التالية:

### ١-٥-٢ ترسيخ الاستجابة المحلية: القيادة والمشاركة والاحتواء

- يتعين مساعدة الأطراف المحلية من حكومات وقطاع خاص ومنظمات غير حكومية ومجتمعات محلية على تنظيم عمليات أكثر شمولية ونجاعة لمواجهة الأزمة. فوجودها في الموقع وإلمامها بالسياق المحلي يشكل مفتاح التغلب على التحديات التي يتسبب فيها نقص المعلومات المتعلقة بالأشخاص المتوارين عن الأنظار ومشاكلهم والأماكن التي يعيشون فيها. فهذه الأطراف ليست فقط قادرة على تسليط الضوء على هؤلاء الأشخاص، بل بوسعها أيضا أن تضع حلولا مبتكرة لإطلاق برامج لصالحهم، على الرغم من نقص الوثائق وغير ذلك من المشاكل.

- على المنظمات التي تقدم خدمات المساعدة الإنسانية أن تضمن شمولية سياساتها وممارساتها بما يكفي. سيكون الوصول للأشخاص المُهمشين والبعيدين عن الأنظار أسهل بكثير إذا ما شعرت هذه الفئات بأن الموظفين والمتطوعين يمثلونها. وقد يستوجب ذلك إرادة لمراعاة الحواجز الثقافية المختلفة وأوجه التمييز والمواضيع المحظورة والتي تساهم جميعها في التعتيم على بعض الأشخاص ومشاكلهم بعيدا عن تغطية العمل الإنساني. ومن الضروري التحلي بالإرادة والقدرة على مساءلة المحظورات الاجتماعية ومواجهتها لضمان التعرف على أكثر الأشخاص تعرضًا للعنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي واتخاذ الخطوات اللازمة لمواجهة مخاطر العنف والاعتداء وتداعياته في سياق الأزمات. ويعد ذلك جزءا لا يتجزأ من مبدأ عدم التحيز على مستوى القيم، ولكن على المستوى العملي أيضا يساعد ذلك على معرفة سبل تقديم المساعدة والمستفيدين منها. (الصليب الأحمر البريطاني،٢٠١٢).

### ٢-٥-٢ ما يجب مراعاته عند طلب المعلومة: الجوانب الأخلاقية والمبادئ التوجيهية والمسائل الحساسة

- على المنظمات الإنسانية أن تراجع الأدوات والممارسات والبيانات المستخدمة لتقييم الاحتياجات وتحليلها وأن تعيد النظر فيها بما يضمن توليد المزيد من الأفكار أفكارا أفضل. ونبّه هذا الفصل إلى التحديات والتبعات التي قد تقترن بغياب بيانات مرجعية وتقييم الاحتياجات وتحليلها في سياقات غالبا ما تكون فوضوية وغير آمنة أحيانا. وتتيح التكنولوجيا الجديدة، بل وتستوجب انتهاج طرق عمل وبحث واستدلال جديدة يمكن استخدامها لفائدة الأشخاص المنسيين عمدا أوعن غير قصد. كما بيّن الفصل أن اعتماد النُّهج التشاركية والراسخة والشاملة في تحديد الأماكن التي قد تظهر فيها احتياجات وفهمها يمكن أن يساعد على ضمان عدم إغفال بعض الأشخاص سواء أكان ذلك عن قصد أو دون قصد. ويمكن تحقيق ذلك من خلال التعاون على تصحيح تقصير الحكومات أو أطراف النزاع أو المجتمعات المحلية في الاهتمام ببعض الأشخاص عن طريق تهميش بعض الفئات السكانية أو التغافل عنها عمدا.

- يجب إيلاء الأولوية للاعتبارات الأخلاقية المتعلقة بموافقة الأشخاص المعنيين واحترام خصوصيتهم وسلامتهم وجعلها في صدارة الاهتمامات، عند استخدام المبادرات التكنولوجية التي تمكن الأشخاص من الحصول على المساعدة المحايدة والقائمة على الاحتياجات دون أي تمييز وعلى نطاق واسع. تعتمد مختلف الوكالات الإنسانية على سياسات ومبادئ توجيهية تتعلق بحماية البيانات، ويجب تكريس أحكام أفضل تُنظم الحق في الحصول على المعلومات، والحماية من الأذى والتصرف في البيانات وسبل الانتصاف والتصحيح والمعايير التقنية. (المبادرة الإنسانية التابعة لهارفارد، ٢٠١٨). وترمي مبادرات مثل مبادرة Signal Code ((برنامج Signal للأمن البشري والتكنولوجيا، المبادرة الإنسانية التابعة لهارفارد) والفريق الرفيع المستوى المعني بالتعاون الرقمي التابع للأمين العام للأمم المتحدة إلى تحسين نوعية الخطاب والأفكار والأنشطة المتعلقة بهذه الواجبات والمعايير الأخلاقية (المشتركة).

- ويجب أن يكون المعنيون بتمويل البرامج والمنظمات وإدارتها على استعداد للاستثمار في مجموعة واسعة من البيانات والتحليلات والأدلة واستخدامها وتقييمها، سواء أكانت نوعية أو كمية، أو كان مصدرها المواطن أو شهادات بعض الأشخاص أو مسؤولين، ومشاطرتها مع الآخرين والعمل عليها معا عند الاقتضاء وكلما كان ذلك مناسبا.

### ٣-٥-٢ الاستجابة الفعالة بغض النظر عن توفر البيانات الكمية

- على المنظمات الإنسانية أن تعثر على سبل لتقديم الخدمات للفئات المهمشة حتى إن لم تكن هذه الفئات مدرجة ضمن البيانات أو الخرائط. ويعني ذلك ضرورة ادراك وجود فئات من الأشخاص المتوارين عن الأنظار أو السجلات والسعي بالفعل إلى الوصول إليهم. كما يعني ذلك استثمار الموارد في الوقاية من المشاكل التي يقل

التبليغ عنها وإيجاد حلول لها، مثل العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي في حالات الكوارث، وإدراك أنه لا يمكن التعويل دائما على التبليغ وتقدير قيمة المعلومات المستمدة من الشهادات الحية.

### ٤-٥-٢ الابتكار المسؤول: التوثيق البديل والسبل البديلة لتلقي الخدمات

- على المنظمات أن تستمر في محاولاتها للتغلب على الحواجز التي تحول دون حصول الأشخاص الذين لا يملكون وثائق تثبت هويتهم على الخدمات، وغالبا ما تتجاوز تداعيات هذه المشكلة فترة الأزمة. وتشمل الجهود المبذولة حاليا وضع برامج وطنية لتوسيع نطاق منظومة إثبات الهوية، وتحسين السجلات المدنية وتعزيز قواعد بيانات السكان المتكاملة (البنك الدولي، مركز التنمية العالمية، ٢٠١٧)؛ واعتماد خدمات رقمية لإثبات الهوية، مثل الحوسبة السحابية وتسجيل البيانات البيومترية والبطاقات الذكية (البنك الدولي، مركز التنمية العالمية، ٢٠١٧؛ مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، ٢٠١٨ -ج). ويجب أن يقترن استخدام التكنولوجيا باهتمام بالغ بحماية البيانات وضمان عدم تعرض الفئات المستضعفة إلى خطر أكبر قد يؤدي إلى إلحاق الضرر بهم.

**كرواتيا، ٢٠١٨**

شهدت نهاية فصل الشتاء ظروفا جوية نادرة، ولكن سبق أن حدثت، ورافقتها موجات برد في معظم أنحاء أوروبا مقابل درجات حرارة مرتفعة بشكل غير مألوف في القطب الشمالي. تسعى فرق الصليب الأحمر إلى الوصول إلى المسنين المعزولين بسبب الثلوج.

© الاتحاد الدولي

**أوغندا، ٢٠١٧**

طفل في مخيم رينو للاجئين يحمل الماء الذي نُقل بالشاحنات من وحدة الصليب الأحمر لتنقية المياه. ويقع المخيم في المنطقة الشمالية الغربية النائية للبلد. وعلى اللاجئين أن يقطعوا مسافات طويلة في معظم الأحيان لبلوغ المرافق الأساسية، وعلى الأخص تلك التي تقدم خدمات الرعاية الصحية.

© Trenchard Tommy / الاتحاد الدولي

# ٣- المعزولون: سكان المناطق النائية الذين يصعب الوصول إليهم

قد يكون ضمان حصول الناس على المساعدة القائمة على المبادئ والمحايدة التي تقوم على الاحتياجات لا غير[١] أمراً صعباً للغاية في المناطق التي يكون فيها حضور منظمات العمل الإنساني محدوداً وإمكانيات إيصال المساعدات الإنسانية محدودة (Haver، ٢٠١٦). ورغم صعوبة تقديم المساعدة دون حضور فعلي، فإن الحضور الميداني لا يعكس الواقع بكامله. إذ إن من الممكن تقديم بعض المساعدات عن بعد (وتعتبر عمليات إلقاء الأغذية بواسطة الطائرات من الأمثلة الشائعة على ذلك)، رغم أن ذلك قد يكون على حساب جودة المساعدة ونطاقها ودرجة استهدافها. كما قد تكون المنظمات موجودة فعلاً في الموقع، لكن من دون الإمكانيات اللازمة للوصول أو الوصول المستمر من أجل تلبية احتياجات السكان.

لذلك يركز هذا الفصل على الأشخاص الذين لا يتلقون المساعدات الإنسانية الأساسية بسبب غياب الجهات الفاعلة الإنسانية (المحلية أو الوطنية أو الدولية) أو لعجزها عن تقديم المساعدة المناسبة في الأماكن التي يقيمون فيها. ويمكن اعتبار هذه المجتمعات المحلية «معزولة» أو «يصعب الوصول إليها».

وتتراوح العوامل التي تجعل من الصعب الوصول إلى السكان بين واقع البيئة الطبيعية والمبنية والعوامل التي هي من صنع الإنسان، مثل انعدام الأمن والحواجز التنظيمية (انظر الشكل ٣-١). ولا تجعل كلّ هذه العوامل تواجد المنظمات الإنسانية والحصول على المعونة أصعب وأعلى تكلفة فحسب، بل يمكن أن تشكل أيضا تحديات خطيرة تعوق تقديم المساعدات الإنسانية استنادا إلى المبادئ والحاجة ودون تحيُّز. وبالتالي، غالباً ما يكون تقديم المساعدة أمراً عسيراً ينطوي على مقايضات وتنازلات وخيارات صعبة (Haver، ٢٠١٦؛ Bennett et al، ٢٠١٦ أ).

يبحث هذا الفصل في هذه العوامل، وما يُتّخذ من تدابير في قطاع العمل الإنساني لمعالجتها. ويختتم بعرض أفكار حول تكيّف قطاع العمل الإنساني مع المعضلات والتحديات لضمان تلبية احتياجات الناس قدر الإمكان، حتى في المجتمعات المحلية التي يصعب الوصول إليها.

١ عدم التمييز، على أساس الجنسية أو العرق أو المعتقدات الدينية أو السياسية أو أي اختلافات أخرى، هو جزء أساسي من اتفاقيات جنيف ويعبر عنه في العديد من التشريعات المتعلقة بحقوق الإنسان (انظر اللجنة الدولية للصليب الأحمر، ١٩٧٩).

الشكل ٣-١ العوامل التي تحول دون تقديم المساعدات الإنسانية الممولة دوليا

**ألف: العوامل المادية**

- البيئة الطبيعية - التضاريس والمناخ، ونقص البنى التحتية

**باء: النزاعات وانعدام الأمن**

- العمليات العسكرية والأعمال العدائية الجارية
- وجود الألغام والذخائر غير المنفجرة
- أعمال العنف ضد العاملين الإنسانيين / والموجودات /والمرافق الخاصة بالعمل الإنساني
- عرقلة حصول السكان المتضررين على المساعدات

**جيم: الممارسات السياسية والإدارية وقوانين الحكومات في البلدان المتضررة أو المانحة**

- إنكار وجود الاحتياجات الإنسانية
- القيود المفروضة على دخول السلع أو العاملين إلى البلاد (بما في ذلك غياب النظم الوظيفية المسهلة للعمليات اللازمة)
- القيود المفروضة على التنقل داخل البلاد
- التدخل في الأنشطة الإنسانية بما في ذلك التأثير في اختيار المستفيدين والموظفين
- الشروط التقييدية على العمليات كالمطالبة بوجود موظفين دوليين للمراقبة
- الالتزامات القانونية التقييدية والمعقدة مثل مقتضيات مكافحة الإرهاب

## ١-٣ المواقع النائية والوَعرة

لا يوجد تعريف مقبول رسميًا لما يمكن اعتباره «موقعًا نائياً» في سياق الأوضاع الإنسانية، لكن هذا المصطلح يستخدم عمومًا للإشارة إلى الأماكن التي يكون فيها الحصول على الخدمات الإنسانية الأساسية أصعب أو أنه يستغرق وقتاً أطول. وبالتالي تشمل العوامل ذات الصلة الكثافة السكانية المنخفضة، والبُعد عن المراكز السكنية والخدمات ذات الصلة (مثل العيادات والمستشفيات)، وانعدام نظم فعالة للنقل والهياكل الأساسية، فضلاً عن وعورة التضاريس.

وغالباً ما تتداخل هذه الصعوبات مع الفقر والنزاعات والمخاطر الطبيعية: فقد تُدمّر البنية التحتية بسبب النزاعات المتمادية أو بسبب أحداث من قبيل الانهيالات الأرضية والفيضانات والزلازل. علاوة على ذلك، قد تقلّ استثمارات الحكومات أو الجهات المانحة في إصلاح أو تطوير الخدمات والبنية التحتية الأخرى. ففي جنوب السودان، على سبيل المثال، تزيد الأمطار الغزيرة من صعوبة الوصول بالطرق البرية العسيرة أصلاً (المجموعة

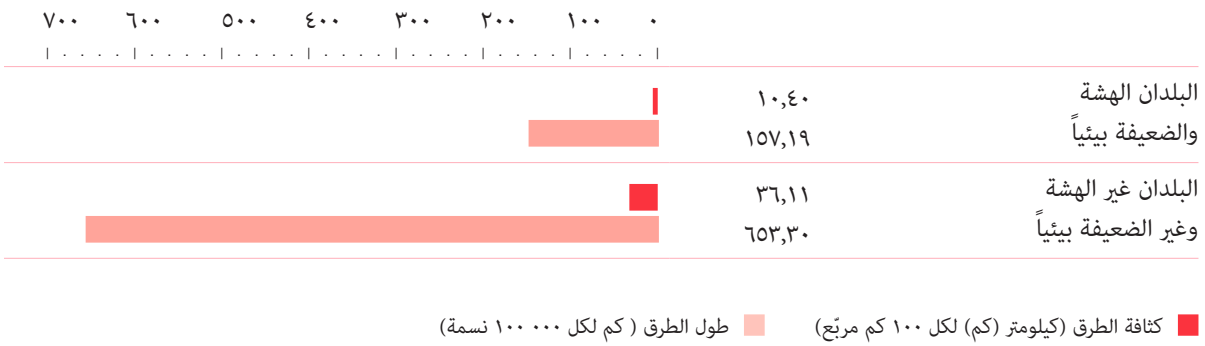
اللوجستية المعنية بجنوب السودان، ٢٠١٨)، وقد يكون انعدام مهبط للطائرات في مواقع معينة ناجما مباشرةً عن نزاع قائم فعلاً دمرّ الاستثمارات (انظر الشكل ٣-١). وبالمثل، غالباً ما يتردد العاملون الإنسانيون في إعداد المخزون بشكل مسبق أو إعادة بناء المكاتب بسبب الخوف من النهب والتدمير (Stoddard and Jillani، ٢٠١٦).

## ٣-١-١ التحديات والآثار

### انعدام البنى التحتية والخدمات في المناطق النائية

إن البُعد ووعورة التضاريس ونقص وسائل النقل مسائلُ قد تكون لها آثار مصيرية إذا ما اجتمعت عندما يتعلّق الأمر بسرعة الاستجابة. وينطبق ذلك بشكل خاص على البلدان الهشة والضعيفة لأن بُناها التحتية في مجال النقل أضعف من غيرها، حيث يبلغ متوسط طول الطرق ١٥٧ كيلومتراً لكل ١٠٠ ألف شخص، أي ما يقل عن متوسط طول الطرق (٦٥٣ كلم) في البلدان غير الهشة أو الضعيفة بأربعة أضعاف (وكالة المخابرات المركزية، ٢٠١٨).

الشكل ٣-٢ مقارنة البنى التحتية للطرق




ملاحظات: تُعرّف البلدان ذات البيئات الهشة والأوضاع الحساسة وفقا لتقرير منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية «الدول الهشة» الصادر سنة ٢٠١٦ ومجموعة البيانات الواردة في مؤشر INFORM لإدارة المخاطر لسنة ٢٠١٨. انظر إلى الملاحظات المتعلقة بالبيانات لمزيد من التفاصيل.

المصدر: بالاستناد إلى تقرير الدول الهشة الصادر عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية سنة ٢٠١٦، ومؤشر INFORM لسنة ٢٠١٨، وبيانات السكان الصادرة عن البنك الدولي لعام ٢٠١٨؛ *كتاب وقائع العالم* الصادر عن وكالة الاستخبارات المركزية (CIA World Factbook) (٢٠١٨).

وبالمثل، غالباً ما تفتقر البنى التحتية في مجال الاتصالات في المناطق النائية وفي البلدان الهشة - من تغطية الهواتف المحمولة إلى نظم الاتصالات والإنذار القائمة. ففي المناطق النائية في جنوب السودان على سبيل المثال، تعتبر البنى التحتية للاتصالات من بين أقل الشبكات تطوراً في العالم، ولا تزال أشكال الاتصال التقليدية مستعملة، بما في ذلك نفير البوق المصنوع من قرن البقر، وقرع الطبول، وإشارات الدخان وإرسال العدّائين إلى القرى المجاورة، (REACH، ٢٠١٧).

الإطار ٣-١ موجة سنامية في المنطقة القطبية الشمالية النائية

**في شهر يونيو ٢٠١٧، تسبب انهيار أرضي ضخم في مضيق بحري في نوغاتسياك، على الساحل الغربي لغرينلاند، في حدوث موجة سنامية بلغ ارتفاعها ٩٠ مترًا. وقد جرفت هذه الموجة ١١ منزلاً وتسببت في ٤ وفيات وأدّت إلى إخلاء ٣ منازل. إن بُعد الموقع (حوالي ٣،٠٠٠ كيلومتر من العاصمة، نوك)، وقلّة عدد السكان وشحّة الموارد المحلية، وشبكات الطرق المحدودة، وصعوبة وصول القوارب، كلها مسائل زادت من صعوبة عملية الاستجابة إلى حد كبير. وتضم البلدية المعنية إحدى أكبر المناطق الجغرافية في العالم، لكنها لا تضم إلا قلة قليلة من الناس أو الموارد الموجودة في المنطقة. كما أن وسائل النقل محدود للغاية، إذ تنعدم شبكات الطرق ويصعب وصول القوارب إليها. وكان الصليب الأحمر في غرينلاند يتابع الوضع من نوك على بعد ٣٠٠٠ كيلومتر، مما شكّل صعوبات لتدفق المعلومات. علما بأن الاستجابة في الوقت المناسب في المنطقة النائية تُعد أمرا أساسياً لإنقاذ الأرواح.**

## المجتمعات النائية في المناطق الجبلية

لا تتمتع المناطق الجبلية في أغلب الأحيان إلا ببنى تحتية محدودة للغاية، كما هو الحال في باكستان حيث قد يضطر الناس إلى قطع مسافات طويلة في الثلوج للوصول إلى طريق، ثم السفر لساعات عديدة قبل الوصول إلى المستشفى. وقد يضطر سكّان بعض القرى الجبلية في نيبال إلى المشي عدة ساعات إلى أقرب طريق رئيسي أو مهبط للطائرات أو إلى مدينة كبيرة، وأحيانا عبر ممرات جبلية يبلغ ارتفاعها من ٢٠٠٠ إلى ٣٠٠٠ متر. يناضل كل من المستجيبين الحكوميين والعاملين في مجال الاستجابة الإنسانية من أجل توفير الخدمات الكافية في هذه المواقع النائية. ففي نيبال، يسكن ٢٥٪ من الأسر التي تعيش في المناطق الجبلية، على بعد أكثر من ساعة من المرافق الصحية، بينما يسكن الكثيرون في أماكن أبعد من ذلك بكثير. وفي المناطق الحضرية في نيبال، يجري ٧٠٪ من الولادات تقريبا على يد قابلة متمرّنة، وتنخفض هذه النسبة إلى حوالي ٤٠٪ في المناطق الريفية (منظمة الصحة العالمية، ٢٠١٧ ب)، ويُعدّ معدل وفيات المواليد وحديثي الولادة، أعلى بكثير في المناطق الجبلية (وزارة الصحة النيبالية، ٢٠١٦).

وفي أعقاب الكوارث، تتفاقم صعوبة الحصول على الخدمات الصحية. فقد سبب نقص شبكات الطرق والتضاريس الجبلية الوعرة صعوبات كبيرة لتقديم المساعدة لسكان نيبال المتضررين من الزلزال الذي وقع في سنة ٢٠١٥ (انظر الإطار ٣-٢).

الإطار ٣-٢ الاستجابة للزلزال الذي هزّ نيبال

**في ٢٥ أبريل ٢٠١٥، هزّ زلزال نيبال المنطقة الواقعة بين كاتماندو وبوخارا، بلغت قوته ٧–٩ درجة. وأشارت التقارير الأولية إلى وقوع إصابات جماعية وتدمير البنية الأساسية وسبل العيش على نطاق واسع. وأعلنت حكومة نيبال حالة الطوارئ وطلبت المساعدة الإنسانية. وقُدر عدد السكان في المناطق المتضررة بالزلزال بنحو ٢٣٠،٠٠٠ شخص في مناطق لا يمكن الوصول إليها عن طريق البر (المجموعة اللوجستية، ٢٠١٦).**

**نشر الصليب الأحمر الكندي، بالشراكة مع الصليب الأحمر الفلبيني، مع مندوبين من الصليب الأحمر المكسيكي والصليب الأحمر في هونغ كونغ، على الفور وحدات الاستجابة في حالات الطوارئ من أجل تقديم الرعاية الصحية الأساسية، بما في ذلك الجراحين والمولدين والمعنيين بالتوعية المجتمعية، في مواقع مختلفة. وأبعد هذه**

**المواقع هي محافظة راسوا الشمالية التي أفادت بتدمير مستشفى المنطقة فيدونشي (على ارتفاع ٢٠٣٠ مترا). وكانت الطرق خطرة إلى درجة لا يمكن استخدامها بسبب الانهيارات الأرضية الناجمة عن الزلزال.**

**لذلك جلبت رزم وحدة الاستجابة للطوارئ (وهي رُزَم واسعة وضخمة) إلى الموقع بواسطة طائرات عمودية في جولات متعددة ثم قام العمّال المحليون بنقلها من موقع الهبوط إلى موقع وحدة الاستجابة للطوارئ. واستُخدمت الخيام كمركز لتوزيع الخدمات تابع لمستشفى المحافظة لمدة ٣٢ شهرًا، حتى يناير ٢٠١٨.**

### المجتمعات الجزرية النائية

كثيراً ما يتعين على البلدان التي تتكون من عدة مجتمعات جزرية نائية أن تتعامل مع المسافات الطويلة ووسائل النقل غير المنتظمة ونقص البنى التحتية في مجال الاتصالات. فعلى سبيل المثال، تتكون كيريباسي من ٣٣ جزيرة مرجانية وجزيرة عادية، ومساحة إجمالية تبلغ حوالي ٨٠٠ كيلومتر مربع، لكنها تتوزع على منطقة في المحيط تفوق مساحتها ٥,٢ ملايين كيلومتر مربع. وتُوفّر الخدمات للجزر الخارجية بواسطة رحلات جوية أسبوعية شبه منتظمة (غالبًا ما يتم حجزها بأسابيع قبل السفر) وخدمات غير منتظمة بواسطة القوارب، مما يُصعّب الزيارات في حالات الطوارئ. فالنقل إلى الجزر مكلّف ولا يُعوّل عليه تماماً. فقد ظل فريق الاستجابة للطوارئ التابع للاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر معزولا على أرخبيل آرورا لمدة ثلاثة أسابيع.

إن الاعتماد على النقل الجوي لتقديم المساعدة في الأماكن النائية يزيد كثيراً من تكاليف التشغيل، وغالباً ما يبطئ من عمليات الاستجابة، بسبب الوقت اللازم للتفاوض بشأن الأماكن المتاحة على متن الطائرات، إضافة إلى عديد من العوامل الأخرى. ففي أعقاب إعصار إيرما في سبتمبر ٢٠١٧، استغرقت عملية إعادة تشغيل المدرج عدة أيام في جزيرة سانت مارتن التي تضررت بشدة، مما أتاح نقل عمال الإغاثة وبعض البضائع. وفي الوقت نفسه، كان الجسر الجوي الذي نظمته وزارة الدفاع مكتظاً أصلاً، لأن قاعدة القوات المسلّحة الموسعة قلّصت من المساحة المكرّسة لموادّ الإغاثة. وكان هناك تحدّ آخر تمثل في توزيع إمدادات الإغاثة بمجرد وصولها إلى الجزيرة حيث دمرت العديد من الشاحنات والسيارات وكان لا بد من استيراد كل شيء، بما في ذلك الوقود.

وتعد الاتصالات من أجل الإنذار المبكر ذات أهمية خاصة للمجتمعات الجزرية الصغيرة. وقد تحسنت قدرات خدمات المناخ وإمكانيات التنبؤ ببعض الظواهر الجوية على الصعيدين الإقليمي والوطني في منطقة المحيط الهادئ تحسناً كبيراً خلال العقد الماضي. لكن لا توجد أنظمة اتصال ملائمة منتظمة تضمن وصول الإنذار إلى جميع الأسر والمجتمعات المحلية، خاصة الصغيرة منها والنائية وإلى الجزر الصغيرة، رغم الجهود المبذولة لتغيير ذلك (انظر الإطار ٣-٣).

### مجتمعات السكان الأصليين النائية

كثيراً ما تعيش المجموعات المهمشة، بما في ذلك مجتمعات السكان الأصليين والأقليات العرقية، في أماكن نائية حيث يمكن للعزلة الفعلية والاستبعاد الاجتماعي أن يعزز كل منهما الآخر. وعلاوة على ذلك، من المرجح إغفال الأشخاص الذين تركوا خلف ركب التنمية، أثناء الأزمات الإنسانية، حتى في البلدان المتقدمة.

فعلى سبيل المثال، تعاني مجتمعات السكان الأصليين في المنطقة القطبية الكندية من أوجه تفاوت متعددة، بما في ذلك الظروف السكنية السيئة (يعيش ٥٢٪ من شعب الإنويت في منازل مكتظة مقابل ٩٪ من سائر

السكان الكنديين) وانعدام الأمن الغذائي (٧٠٪ من شعب الإنويت هم من يعانون من انعدام الأمن الغذائي مقابل ٨٪ من سائر السكان). كما أن هذه المجموعات السكانية تتمتع بقدر أقل بكثير من فُرَص الاستفادة من الخدمات الصحية بمعدّل ٣٠ طبيباً لكل ١٠ آلاف من السكان في نونافوت مقابل ١١٩ في المتوسط في المناطق الحضرية (Inuit TapiritKanatami، ٢٠١٧). وقد يؤدي هذا إلى أزمات صحية، مثل عودة ظهور داء السلّ الذي تزايد بصورة حادة في عام ٢٠١٧ في أقليم الإنويتنونانغات. وفي أوائل عام ٢٠١٨، شهدت قرية كيكيكتارجواك، وهي قرية صغيرة تقع على الساحل الشرقي لجزيرة بافن، نونافوت، أعلى نسبة لداء السلّ في الإقليم، حيث أصيب ما يقرب من ١٠٪ من السكان.

### ٢-١-٣ الحلول الناشئة: المحاولات الرامية إلى التغلب على التحديات اللوجستية في المواقع النائية

يتمثل تأثير هذه التحديات اللوجستية الرئيسي على هذه المجتمعات النائية في غياب أي استثمار طويل الأجل في البنية التحتية من أجل التأهب والصمود، وانخفاض سرعة الاستجابة بدرجة كبيرة. كما أن عمليات الإغاثة في المواقع النائية فعلياً عادة ما تكون أكثر تكلفة بكثير نظراً لشدّة الاعتماد على النقل الجوي وزيادة الموارد البشرية اللازمة لتقديم الخدمات في الوقت المناسب إلى مواقع نائية متعددة. ويمكن بالتالي أن يكون للتمويل غير الكافي (كما هو موضح في الفصل ٥، «المفتقرون إلى المال: الأشخاص الذين لا يُمنحون الأولوية») تأثير أكبر على نطاق الإغاثة وجودتها، ويفرض اتخاذ قرارات صعبة بشأن المناطق التي ينبغي أو لا ينبغي تقديم الإغاثة فيها. وقد اتخذت الجهات الفاعلة الإنسانية خطوات لمواجهة هذه التحديات.

#### تعزيز القدرات المحلية كي تتمكن المجتمعات المحلية من مساعدة نفسها

من الواضح أن الخطوة الأولى تتمثل في الاستثمار في قدرة المجتمعات المحلية على التكيف حتى تتمكن هذه المجتمعات النائية من مساعدة نفسها إلى أقصى حد ممكن. ومن شأن تنظيم المستجيبين المحليين تنظيما جيدا وتزويدهم بالموارد الكافية أن ينطوي على تأثير ضخم، حتى في مواجهة أصعب المخاطر. فمثلاً، سرعان ما شخّص العاملون المحليون في المجال الصحي في جمعية الصليب الأحمر الأوغندي حمّى النزيف الناجمة عن فيروس ماربورغ (المشابه لفيروس إيبولا) في أحد المجتمعات المحلية الأوغندية النائية بالقرب من الحدود مع كينيا في سنة ٢٠١٧، فرُفع مستوى الإنذار مما أدى إلى معالجة عدد قليل من الحالات بسرعة لتفادي تفشي المرض بشكل خطير. وبالمثل، تقوم جمعيات الصليب الأحمر الوطنية في منطقة القطب الشمالي بتدريب المتطوعين على البحث والإنقاذ في الانهيارات الجليدية وفي الجلادات والإنقاذ في المياه، واستثمرت في الموارد المحلية، مثل أنظمة المقطورات لتخزين مآوي الطوارئ ومعدات الإغاثة وبرنامج الإسعافات الأولية المصمم لظروف القطب الشمالي.

وعندما يكون حضور أو قدرة المنظمات المحلية على التعامل مع الأزمات محدودا، يصبح الاستثمار في التنمية أمراً أساسياً. إذ يمكن للمجتمعات المحلية النائية أن تستفيد من تعزيز أنظمة التأهب والإنذار المبكر على الصعيد المحلي، إضافة إلى التخطيط لتغيير المخاطر على الصحة وسبل المعيشة. وتميل الجهات الفاعلة الإنسانية إلى زيادة الاستثمار في دعم القدرات المحلية. فعلى سبيل المثال، يعمل الصليب الأحمر الكولومبي مع مجتمعات السكان الأصليين في وايوو في منطقة صحراء غواخيرا، في أقصى شمال كولومبيا قُرب الحدود الفنزويلية. ونظرا لنقص المرافق الصحية في المنطقة، فقد ركز على إنشاء وتدريب «فريق الطوارئ» من المتطوعين المحليين لضمان توفير الإسعافات الأولية لمجتمعاتهم المحلية.

الإطار ٣-٣ إدارة صعوبة الوصول إلى السكان المحتاجين في جنوب السودان عن طريق دعم القدرات المحلية

**إن بُعد القرى في قوقريال، إلى جانب رداءة حالة الطرق (خاصة في موسم الأمطار) يجعل تقديم الرعاية الصحية محدوداً للغاية. إذ توجد المراكز الطبية على بعد ساعتين وثلاث ساعات مشياً على الأقدام. ونظراً للمرافق الطبية المحدودة، تستخدم فرق التوعية الطبية التابعة للصليب الأحمر في جنوب السودان (بدعم من الصليب الأحمر الكندي) دراجات نارية لنقل الموظفين والإمدادات والمعدات الأساسية. وتنظيم أنشطة الرعاية في المناطق التي لا توجد فيها مرافق صحية.**

**وتتمثل إحدى الاستراتيجيات الأساسية لتوفير خدمات الرعاية الصحية المستدامة في تدريب أفراد المجتمع. ويتضمن هذا التدريب طريقة تشخيص الأطفال دون سن الخامسة المصابين بالملاريا والالتهاب الرئوي والإسهال ومعالجتهم، وفرز حالات سوء التغذية وإحالتها إلى أقرب مركز صحي. ويتم تزويد هؤلاء الأشخاص بالإمدادات والحوافز، والإشراف عليهم لضمان الإدارة المجتمعية المتكاملة للحالات.**

كثيراً ما يكون الإنذار المبكر في المجتمعات المحلية النائية أمراً أساسياً للبقاء. ويتمثل التحدي الرئيسي في تسهيل حصول مختلف المستعملين على المعلومات المتعلقة بالطقس والمناخ التي تلبي احتياجاتهم، ولا سيما الأشخاص المعزولين اجتماعياً أو بدنياً أو اقتصادياً. ولكي تكون هذه الأنظمة فعالة، يتعين أن يضعها المجتمع المحلي نفسه وبالتعاون معه واستخدام البنية التحتية للاتصالات المتاحة. وقد طُرح عدد من المبادرات لتطوير أنظمة الإنذار المبكر المناسبة مع المجتمعات المحلية، في المحيط الهادئ مثلا (انظر الإطار ٣-٤).

الإطار ٣-٤ نظم الإنذار المبكر في بلدان جزر المحيط الهادئ

**في إطار مشروع فنلندا ومنطقة المحيط الهادئ، بشأن الحد من تأثر سبل عيش القرويين بآثار تغير المناخ في البلدان الجزرية في المحيط الهادئ، استمعت جمعيات الصليب الأحمر الوطنية في منطقة المحيط الهادئ، مع المنظمات الوطنية للأرصاد الجوية والمنظمات الوطنية لإدارة الكوارث، إلى المجتمعات المحلية وسكّان القرى في بلدان جزر المحيط الهادئ، لمعرفة كيفية تلقّيها المعلومات بشأن الطقس والمناخ، وفهمها وتفسيرها. وقد شكل ذلك أساساً لتطوير نظم الإنذار المبكر معًا. ويؤدّي أعضاء المجتمع المحلي دورًا رئيسيًا في مراقبة معلومات الطقس اليومية التي تُبثُّ على نطاق واسع في الإذاعة ووسائل التواصل الاجتماعي، لإيصال المعلومات بشأن الطقس والمناخ إلى المستخدمين في الجزر الرئيسية والخارجية، من صيادين ومزارعين وقرويين، يعتمدون على الطقس والمناخ في حياتهم وكسب عيشهم.**

**وفي جزر سليمان، وهي أرخبيل يضم ٩٩٢ جزيرة تمتد على مساحة تناهز ٧٢٥ ٠٠٠ كيلومتر، أدّت المشاورات التشاركية إلى إنشاء نظام إنذار مبكر مجتمعي يُستَخدم فيه بوق شاحنة بوصفه صفارة إنذار ونظام إضاءة ثلاثي الألوان للطوارئ يعمل بالطاقة الشمسية لرصد الفيضانات.**

**وتعدّ جينروك، وهي منطقة ساحلية تقع في جزيرة ماجورو الرئيسية، بجزر مارشال، معرضة لآثار تغير المناخ، والظواهر الجوية التي تؤثر في مجتمعات محلية عديدة بسبب المد والجزر والفيضانات والعواصف وارتفاع منسوب مياه البحر. لذا، فإن التأهُّب ضروري، وعندما يسمع الناس ثلاث دقات من الجرس، يعلمون أنه عليهم لمَّ أمتعتهم الأساسية بسرعة والالتحاق بالمدرسة الثانوية التي تُعدّ أعلى وأمتن بناية محلية.**

الشكل ٣-٣ خريطة نظم الإنذار المبكر في جزر المحيط الهادئ

### الاستثمار في هياكل النقل والإمداد

عندما تعجز القدرات المحلية على الاستجابة وتحتاج إلى الدعم الدولي، فكثيرا ما تكون الطاقة المحلية في مجال النقل غير كافية بدورها. وفي بعض عمليات الاستجابة للكوارث، كثيرا ما تكون القوات العسكرية الوطنية أول المستجيبين في حالات الطوارئ من حيث النقل وقدرة الاستنفار اللوجيستي. ويمكن للآليات الإقليمية أيضًا أن تدعم الاستجابة الوطنية. وتسعى اللجنة المعنية بإدارة الكوارث، التابعة لرابطة أمم جنوب شرق آسيا، إلى تحسين التنسيق والخدمات اللوجستية في الاستجابة للكوارث، وإعداد سجلات بالموجودات والقدرات الاحتياطية، بما في ذلك النقل الجوي والبحري (رابطة أمم جنوب شرق آسيا، ٢٠١٧).

غير أن هذه الصعوبات اللوجستية المتعلقة بإمكانيات الوصول إلى المواقع النائية تمثل مشاكل أكثر تعقيدًا في المناطق المتضررة من النزاعات، وتتطلب حلولًا مختلفة. وغالبًا ما يعتمد المستجيبون الدوليون في مجال العمل الإنساني على وكالات الأمم المتحدة للحصول على الدعم اللوجستي، لكن عندما تكون الأمم المتحدة قد حدّدت عتبة مخاطرة أدنى أو عندما يُنظر إليها على أنها جهة غير محايدة، فقد لا يكون ذلك عمليًّا (Haver، ٢٠١٦). وغالباً ما يكون المستجيبون الأكثر قدرة على العمل في المواقع النائية بحدّ أدنى من البنى التحتية هم جهات لديها طائرات أو طائرات مروحية خاصة بها. وهذا هو النهج الذي تستخدمه اللجنة الدولية، ومنظمة أطباء بلا حدود مثلاً، مما يعني أنها قادرة على الوصول إلى المناطق النائية بسرعة أكبر والحفاظ على حيادها. غير أن أغلبية المنظمات لا تستطيع القيام بذلك، وقد يكون من الأنسب لها أن تستثمر في أصول مشتركة مع جهات أخرى بأساليب تشغيلية وعتبات مخاطرة مماثلة (Haver، ٢٠١٦)، أو إقامة شراكات مع جهات أخرى تمتلك وسائل نقل جوية. فعلى سبيل المثال، عمل الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر مع مؤسسة إيرباص لنقل وحدة استجابة شاملة للصرف الصحي في حالات الطوارئ، قدمها الصليب الأحمر البريطاني إلى آلاف الأشخاص الذين يعيشون في مخيم للاجئين على الحدود بين أوغندا وجنوب السودان (Airbus، ٢٠١٧).

## ٢-٣ البيئات غير الآمنة

يعدّ انعدام الأمن عائقا رئيسيا في الكثير من السياقات، مما يجعل إمكانية وصول مقدّمي الخدمات الإنسانية إلى بعض السكان في غاية الصعوبة. وذكر الأمين العام للأمم المتحدة قائلا: «علاوة على الأعمال العدائية المستمرة، تضمنت أخطر العراقيل تنفيذ هجمات استهدفت العاملين الإنسانيين أو الأصول المخصصة للعمل الإنساني، إلى جانب العوائق البيروقراطية بما في ذلك القيود المفروضة على التنقل.» (الأمين العام للأمم المتحدة، ٢٠١٧). فقد تقيّد الجماعات المسلحة حصول السكان على المساعدة، أو تقيد وصول المنظمات إلى المحتاجين، وقد تسعى إلى السيطرة على المكان الذي يتم فيه تقديم المساعدة وعلى الأشخاص الذين تقدّم إليهم المساعدة. وكثيرا ما يتطلب الحصول على إذن الوصول إلى المناطق غير الآمنة والمتأثرة بالنزاع مقايضات صعبة من حيث المبادئ الإنسانية، قد تقوض نوعية الاستجابة الإنسانية.

### ١-٢-٣ التحديات والآثار

#### القيود التي تفرضها الأطراف المتنازعة على حضور مقدمي المساعدة وتنقلاتهم

إن قيام الأطراف المتنازعة بمنع تقديم المساعدات للمجتمعات المحلية أصبح للأسف ممارسة شائعة (الأمم المتحدة، ٢٠١٨ ب). وليست هذه الممارسة تحديا جديدا بطبيعة الحال - فالقانون الدولي الإنساني يلزم أطراف النزاع بكفالة «أن تسمح وتسهل المرور السريع وبدون عرقلة لجميع إرساليات وتجهيزات الغوث والعاملين عليها» (المادة ٧٠ من البروتوكول الإضافي الأول إلى اتفاقيات جنيف)، ولا يمكن رفض الموافقة على هذه العمليات تعسفاً (اللجنة الدولية للصليب الأحمر، ٢٠١٦).

لقد عرقلت القيود المفروضة على إمكانيات وصول المساعدات الإنسانية بشدّة الاستجابة الإنسانية في سياقات الأزمات، بين الحصار المفروض على الموانئ في اليمن وحظر قوافل المساعدات التي تدخل مناطق المعارضة في

الجمهورية العربية السورية (سوريا). فقد أفادت الأمم المتحدة بأنه في عام ٢٠١٦، لم يكن من الممكن تقديم المعونة إلا لعشرين في المائة من سكّان المناطق المحاصَرة في سوريا، بسبب القيود التي تفرضها أطراف النزاع (الأمين العام للأمم المتحدة، ٢٠١٧)، بينما لم يتلقّ المساعدة الإنسانية إلاّ ٨٢٠,٠٠٠ شخص من أصل ٣,٣٢ مليون في المناطق المحاصرة والتي يصعب الوصول إليها في عام ٢٠١٧، (الأمين العام للأمم المتحدة، ٢٠١٨).

وتتباطأ عمليات المساعدة أيضاً بسبب متطلبات تصاريح السفر إلى مختلف مناطق البلدان التي تمر بأزمات، وهو الحال في العديد من سياقات النزاع (Jackson and Zyck، ٢٠١٧ )و(الأمين العام للأمم المتحدة، ٢٠١٨). وقد تمنع جماعات المعارضة المسلحة أيضًا المنظمات الإنسانية من تقديم المساعدة إلى السكان المتضررين. فليس من النادر أن تطلب الحكومات، والجماعات المسلحة غير الحكومية وغيرها من الجهات الفاعلة المحلية، المساعدة في مجتمعات محلية معينة مقابل إمكانية الوصول إليها، أو في منطقة تسعى فيها إلى التأثير على من تُقدّم له المساعدات.

إن التفاوض مع الأطراف المتحاربة، بل ومع أي جهة مسيطرة على الأقاليم والمجتمعات المحلّية للوصول إلى المستفيدين، عادة ما ينطوي على مفاوضات معقّدة وتنازلات ومبادلات. وغالبًا ما تطالب الحكومات والجهات الفاعلة المسلحة وقادة المجتمع المحلي بتقديم المساعدات إلى بعض المجتمعات المحلية دون غيرها، أو قد تحضّ على استهداف أشخاص على حساب غيرهم (Haver، ٢٠١٦). وثمّة أمثلة عديدة للمنظمات التي تقدم المساعدة في مجال واحد دون غيره، أو تتوافق مع مطالب محددة للحفاظ على إمكانيات الوصول إلى المعوزين ومواصلة تقديم المساعدة إلى بعضهم على الأقل.

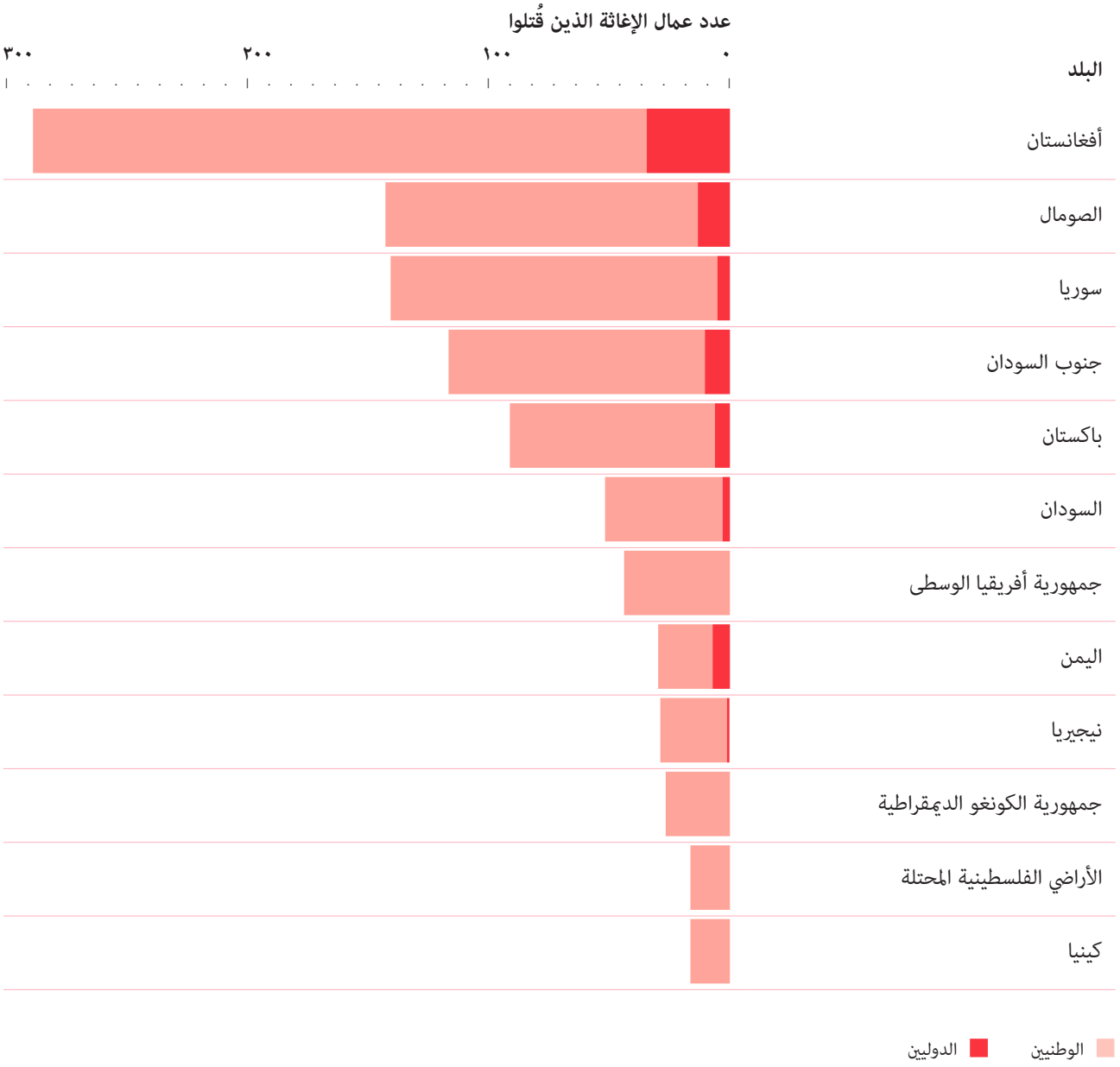
**الهجمات على عمال الإغاثة وحضور المنظمات الإنسانية: الأنماط العالمية**

من الواضح أن النزاعات وانعدام الأمن يؤثران على السكان المدنيين المحاصرين بشكل أسوأ بكثير مما هو الحال بالنسبة إلى العاملين الإنسانيين الذين يسعون إلى مساعدتهم. لكن، في العديد من البيئات غير الآمنة، يُستهدَف عمال الإغاثة عمداً أو يقعون وسط تراشق النيران، مما يزيد من القيود على حضور المنظمات. وقد وجدت البحوث التي أجريت في الفترة من ٢٠١١ إلى ٢٠١٤ أن عدد الوكالات المستجيبة في الدول التي لم تشهد هجمات على عمال الإغاثة قد بلغ أربعة أضعاف عدد الاستجابات في تلك التي شهدت هجمات (Stoddard وJilliani، ٢٠١٦).

وتتزايد الهجمات القاتلة على عمال الإغاثة. ففي عام ٢٠١٧، كانت هناك ١١٩ حالة وفاة ضمن العاملين الإنسانيين، بزيادة ١٧٪ مقارنة مع العام السابق. وفي السنوات العشر السابقة قُتل ١٠٧٢ عاملاً، وهو ضعف عدد الذين قُتلوا قبل عقد، وعددهم ٥٥٧ (نتائج العمل الإنساني، ٢٠١٨). وفي عام ٢٠١٧، قُتل ٣٣ من موظفي ومتطوعي جمعيات الصليب الأحمر أو الهلال الأحمر الوطنية بسبب العنف حال مباشرتهم لعملهم، وهو أعلى عدد من الموظفين والمتطوعين الذين قُتلوا في سنة معينة منذ أن بدأ التسجيل المنهجي لهذه الحوادث في عام ١٩٩٤ (وحدة الأمن في الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، ٢٠١٨، المقابلات).

وفي السنوات العشر الأخيرة، كانت أكثر الأماكن خطورة لعمال الإغاثة هي أفغانستان، والصومال، وسوريا، وجنوب السودان، وباكستان والسودان (شكل ٣-٣). وقد شهدت أفغانستان أكبر عدد من القتلى في صفوف عمال الإغاثة بالمقارنة مع أي بلد آخر (نتائج العمل الإنساني، ٢٠١٧).

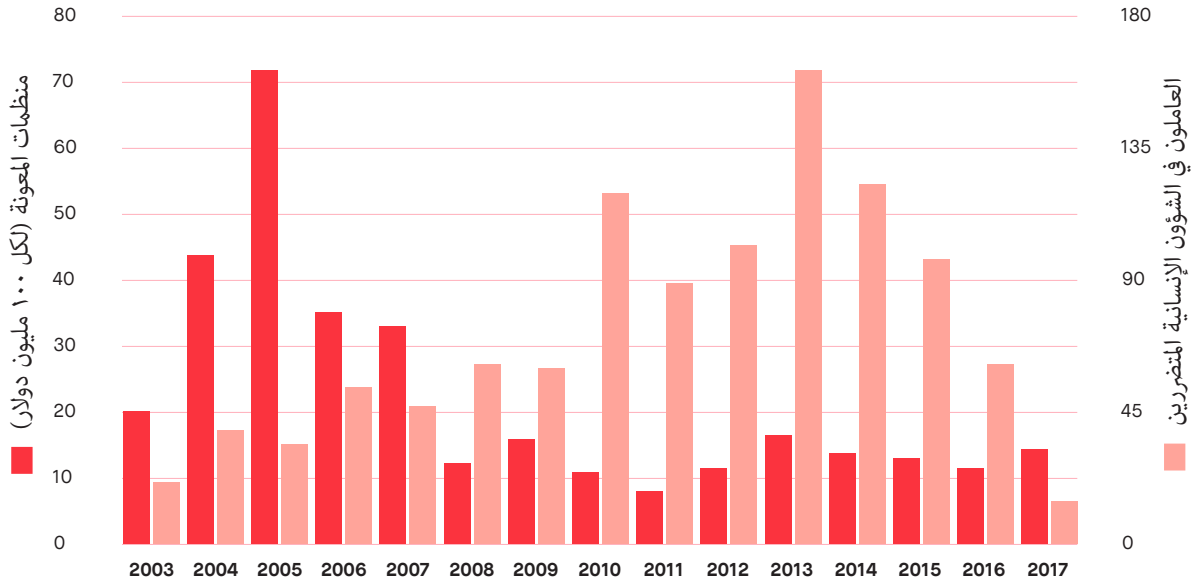
الشكل ٣-٤ عدد عمال الإغاثة الوطنيين والدوليين الذين قُتلوا في ١٢ بلداً بأكبر عدد من الحوادث، ٢٠٠٨-٢٠١٧




المصدر: استنادا إلى نتائج العمل الإنساني لعام ٢٠١٨، قاعدة بيانات أمن العاملين الإنسانيين

يتضح تأثير الهجمات التي تُشنّ على عمال الإغاثة على حضور المنظمات على المستوى القطري بشكل جلي عندما تسجل على مر الزمن في بلد واحد يشهد هجمات متعددة. ففي أفغانستان مثلا، تقلّص حضور عمال الإغاثة مع تزايد الهجمات عليهم؛ وازداد حضورهم مع انخفاض عدد الهجمات (الشكل ٣-٥).

الشكل ٣-٥ حضور منظمات الإغاثة والهجوم على عمال الإغاثة في أفغانستان في الفترة ٢٠٠٣–٢٠١٧




المصدر: استناداً إلى مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، دائرة التتبع المالي ونتائج العمل الإنساني لعام ٢٠١٨، قاعدة بيانات أمن العاملين

### أثر انعدام الأمن على حضور منظمات العمل الإنساني على الصعيد المحلي

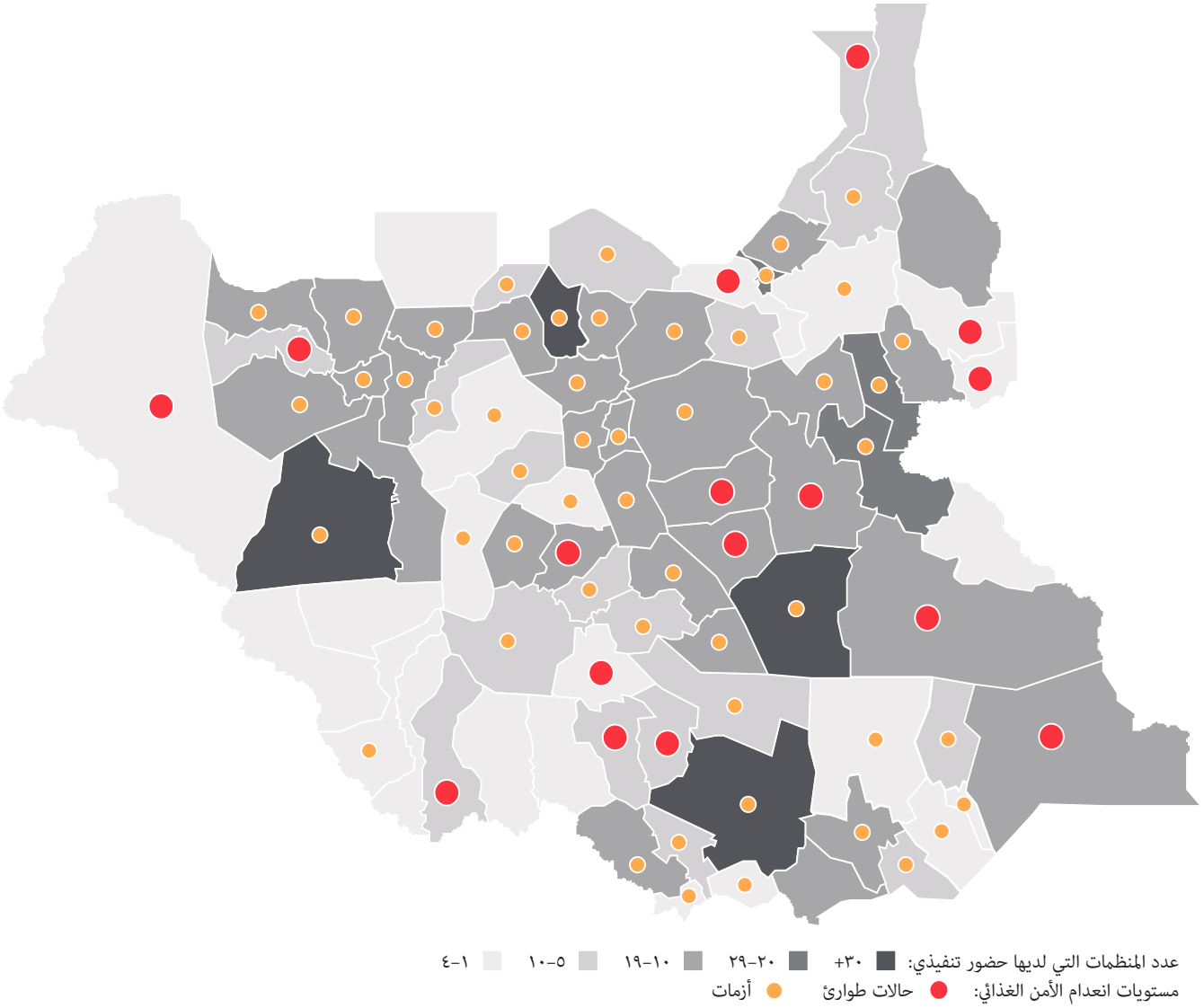
يؤدي انعدام الأمن بالنسبة لعمال الإغاثة إلى الحد من حضور المنظمات الدولية في البلد، الأمر الذي يؤدّي إلى تقديم تنازلات صعبة للتوفيق بين سلامة الموظفين والحفاظ على العمليات لتلبية احتياجات أضعف الفئات. ونادراً ما تنسحب المنظمات من بلد ما بالكامل، لكنها قد تقلل من حضورها وتقدم المساعدة في مناطق أكثر أمناً وأسهل منالاً (Svoboda and Haddad, 2017; Haver, 2016; Stoddard and Jillani, 2016). على سبيل المثال، هناك عدد قليل جداً من البلدان المصنفة كلياً في اللون الأحمر حسب مقياس الاتحاد الدولي للمخاطر (أعلى مستوى من المخاطر الأمنية، دون حضور دائم للموظفين الدوليين)، لكن هناك عادة مناطق تندرج في اللون الأحمر ضمن بلد معين. كما يميّز الاتحاد الدولي تماماً بين المواقع الخطرة التي يمكن أن يتعرض فيها الموظفون والمتطوعون للأذى والقتل، والمواقع التي استُهدفوا فيها عمداً.

يمكن أن يكون لانعدام الأمن تأثير طويل المدى على حضور المنظمات الإنسانية، إذ إنها «عادة ما تظلّ في المواقع وفي البرامج التي ترتاح لها، وتتفادى التوسع فيما هو غير مألوف» (Stoddard and Jillani، ٢٠١٦).

وغالباً ما تكون النتيجة هي غياب الاستجابة الإنسانية في أكثر المناطق احتياجًا بإلقاء نظرة سريعة على عمليات الاستجابة الإنسانية في جنوب السودان في فبراير ٢٠١٨ (الشكل ٣-٦) على سبيل المثال، يتبيّن غياب الجهات الفاعلة في تقديم المعونة الإنسانية المدعومة دوليا (توضح درجة التظليل عدد المنظمات الحاضرة) رغم وجود أدلة على مستويات عالية من الاحتياجات العاجلة (يظهر باللون الأحمر الغامق) (مكتب تنسيق الشؤون

الإنسانية في جنوب السودان، ٢٠١٨). ويتمّ تصنيف بعض المناطق التي تتميز بأقل حضور لجهات الاستجابة الإنسانية، مثل غرب بحر الغزال في أقصى غرب البلاد ولونغوشوك ومايوت في المنطقة الشرقية، على أنها تعاني من انعدام الأمن الغذائي إلى حدّ إعلان حالة الطوارئ (المرحلة التالية هي المجاعة) ومع ذلك لا توجد فيها إلاّ أقل نسبة من الجهات الفاعلة في مجال المعونة الإنسانية.

الشكل ٣-٦ الاحتياجات وحضور الجهات الفاعلة في جنوب السودان، فبراير ٢٠١٨




ملاحظات: مستويات انعدام الأمن الغذائي استناداً إلى تصنيف شبكة الإنذار المبكر بالمجاعة، علماً بأن المجاعة هي أخطر مرحلة، تليها حالة الطوارئ، الأزمة، الإجهاد ثم الحالة الدنيا. كل منطقة على الخارطة لم تُصنف في فئة أزمة أو حالة طوارئ، تُصنف في فئة "إجهاد».

المصدر: استناداً إلى مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، قاعدة البيانات عن الجهات المعنية بمسائل المساعدة الإنسانية والمهامّ التي تقوم بها وأماكن نشاطها (3Ws) في جنوب السودان، ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية-«South Sudan Humanitarian Snapshot».

تتمكن بعض المنظمات من مواصلة تقديم المساعدة باستخدام أساليب تختلف باختلاف السياق. ففي سوريا، تقدّم المساعدات في المناطق غير الخاضعة لسيطرة الحكومة عبر الحدود من قبل المنظمات المحلية ومنظمات السوريين المغتربين. وفي جنوب السودان، ينصبّ التركيز على عمليات الإسقاط الجوي وغيرها من طرق توفير المساعدة المتنقلة في إطار الاستجابة السريعة. وفي أفغانستان، كثيرا ما تكون الاستعانة بهذا النهج محدودة ومحلية للغاية (Stoddard and Jilliani، ٢٠١٦).

وعندما تتوفّق المنظمات في الحفاظ على حضورها في المناطق غير الآمنة (ولو قليلاً)، فقد تقدم مساعدة أقلّ جودة وعلى نطاق أضيق، إذ تعجز المنظمات عن تنفيذ البرامج المعقدة تقنيًا أو ضمان تقديم المساعدة لأشد الناس ضعفاً. وعادة ما يتمّ التركيز على أنواع المساعدة التي تتطلب حضوراً محدودًا (مثل عمليات التوزيع الوحيدة) ويعرب عمال الإغاثة عن شواغلهم بشأن عمليات التوزيع «بالتخلّص من البضاعة ثم الفرار»، حيث لا تبقى الأفرقة في الميدان لإدارة عمليات توزيع المعونة - الأمر الذي قد يؤدي إلى العنف، وقد لا تتلقّى الأسر الضعيفة ما هي في حاجة إليه، ويمكن أن تمثّل عامل جذبٍ للجماعات المسلحة. وتميل المنظمات أيضاً إلى إهمال الأنشطة الحساسة سياسيا والتي تتطلب موارد بشرية كثيرة، مثل الحماية (Jackson and Zyck، ٢٠١٧).

تميل بعض الوكالات، أكثر من غيرها، إلى البقاء في بيئات غير آمنة. ومنها المنظمات الوطنية وبعض أعضاء الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر (وبشكل عام اللجنة الدولية للصليب الأحمر والجمعية الوطنية للصليب الأحمر أو الهلال الأحمر في البلد المعني)، وعدد صغير من المنظمات الدولية غير الحكومية (غالباً منظمة أطباء بلا حدود)، وحضور محدود للأمم المتحدة - عادة ما تضطلع بدور تنسيقي بحث (Stoddard and Jillani، ٢٠١٦). وقد يكون لدى تلك المنظمات التي لا تظل في البلد قدرة مختلفة على تحمل المخاطر، أو إجراءات أكثر فعالية لإدارة المخاطر (Tiller and Healy، ٢٠١٤).

وكثيراً ما تختار الوكالات الدولية نقل الموظفين الدوليين أولاً، وترك الموظفين المحليين أو الشركاء لتنفيذ العمليات. وفي الوقت نفسه، لا تغادر الجمعيات الوطنية والجهات الفاعلة المحلية الأخرى لأنها جزء من المجتمعات المحلية، بل إنها غالباً ما توسع نطاق مساعداتها كلما غادرت جهات أخرى البلد.

### ٣-٢-٢ التقدم المحدود والمقايضات الصعبة

#### إدارة الأمن

لقد زاد الطابع المهني لإدارة المخاطر الأمنية الإنسانية بشكل ملحوظ في السنوات الأخيرة، بفضل تحسين المبادئ التوجيهية العالمية وتعزيز أفرقة الأمن في البيئات الشديدة الخطورة (Jackson and Zyck، ٢٠١٧). وازداد التعاون أيضاً –إذ تقوم إدارة الأمم المتحدة للسلامة والأمن بتقديم الدعم في مجال التحليل الأمني والتنسيق في إطار مبادرة «معاً من أجل إنقاذ الأرواح»، رغم تردد بعض الجهات المستجيبة في مجال الشؤون الإنسانية في الاعتماد على الأمم المتحدة، نظراً لمخاوفها بشأن نهجها المحافظ تُجاه المخاطر.

وقد رافقت زيادة التركيز على إدارة المخاطر الأمنية في العديد من السياقات زيادة الاستثمار في التدابير الأمنية «السلبية»، من قبيل الجدران العالية والسيارات المصفحة وأكياس الرمل والأسلاك الشائكة. وفيما تعدّ المعدات التي تسهّل النقل الآمن، والتعرّف على العاملين الإنسانيين والاتصالات، أمراً مهماً، يُخشى أن تقوض «الخندقة» (Svoboda et al، ٢٠١٨) مبادرات المنظمات الإنسانية لضمان قبول حضورها.

وتشير الدراسة التي أجريت في عام ٢٠١١ بعنوان «البقاء وإنجاز العمل» إلى بعض هذه المخاوف، وطلبت من المنظمات ألاّ تسأل «متى يتعين علينا مغادرة البلد؟» بسبب الخطر وانعدام الأمن، وإنما «كيف نبقى عندما يكون هناك أناس معوزون؟» (مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ٢٠١١ ب). ويبدو أنه قد طرأ بعض التحسُّن منذ ذلك الحين حيث «تم نشر وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية أو الحفاظ على حضور ميداني كبير في سياقات ينعدم فيها الأمن... [حيث] لم يكن ذلك ممكناً قبل خمس أو عشر سنوات» (Jackson and Zyck، ٢٠١٧)

**الاستثمار في تجميع المعلومات المشتركة والتحليل والمناصرة**

إن التنسيق وتبادل المعلومات وتحليل التهديدات الأمنية والحوادث والحواجز المفروضة على وصول المعونة، غالباً ما يكون أمرًا صعبًا. وفي بعض البيئات، تم إنشاء أفرقة عمل غير رسمية تُعنى بوصول المساعدات (مثل نيجيريا)، وفي أماكن أخرى تم إنشاء وحدات تعنى بإمكانيات الوصول يديرها مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية (بما في ذلك الأراضي الفلسطينية المحتلة والعراق وسوريا والصومال واليمن وجنوب السودان) لجمع المعلومات حول التهديدات الأمنية، والعوائق البيروقراطية ودعم الدعوة الجماعية.

أمّا وحدة مراقبة وصول المساعدات في الأراضي الفلسطينية المحتلة، التي يدعمها مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع (UNOPS)، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، فلديها خط استغاثة هاتفي للمساعدة الآنية عند وقوع مشاكل، كما أنها تسهّل الحصول على التأشيرات وغيرها من التصاريح. ونتيجة لذلك، فلديها قدر كبير نسبيا من البيانات التي يمكن استخدامها لدعم أنشطة المناصرة المشفوعة بأدلة. وقد خصص هذا الفريق موظفين لهم علاقات قوية مع الهياكل الحكومية والعسكرية الرئيسية، قادرين على معالجة القضايا عند ظهورها. لكنه نموذج يتعلّق بفريق ذي موارد جيدة يعمل في منطقة جغرافية صغيرة نسبياً، ويتطلب موارد كثيرة، وبالتالي يتعذر تكراره.

وتتفاوت درجات نجاح هذه الوحدات وطول أمدها، بسبب اختلاف مستويات التمويل، وكذلك مستويات الثقة والمشاركة من جانب الجهات الفاعلة الإنسانية. فقد رأت بعض المنظمات أن أعمال تلك الوحدات جد مفيدة، في حين أشارت أخرى إلى اعتمادها المفرط على الآخرين لحل مشاكل إيصال المعونة، بدلاً من وضع استراتيجياتها الخاصة من أجل قبول حضورها، واتصالاتها.

وقد وضعت منظمات دولية غير حكومية منصات أمنية وشاركت في تنفيذها، مثل مكتب السلامة التابع للمنظمات الدولية غير الحكومية، الذي يعمل في عدد من السياقات الإنسانية لإجراء التحليلات الأمنية وتدريب الموظفين. كما قامت بعض المنظمات غير الحكومية الوطنية المحلية ببحوث وتحليلات على المستوى المحلي، دون الوطني. وتشمل برامج المنظمات غير الحكومية السورية التي تضطلع بمثل هذه الأعمال تحالف المنظمات غير الحكومية السورية وشبكة إغاثة سوريا (Svoboda et al، ٢٠١٨)، وتقوم منظمات محلية بمزيد من الأبحاث التعاونية المركزة جغرافياً من أجل «تكوين فهم محلي لديناميات النزاع وتأثيرها في العمل الإنساني». (Adleh Favier، ٢٠١٧).

**العمل مع الشركاء الوطنيين مقابل «وضع البرامج عن بُعد»**

من الشائع في الأوضاع غير الآمنة أن يقوم الموظفون المحليون والوطنيون في المنظمات الدولية، أو المنظمات المحلية أو الوطنية بتنفيذ البرامج في إطار شراكات، رغم أن ذلك يختلف باختلاف السياق. وقد أُحرز بعض

التقدم بشأن استخدام أطراف ثالثة مراقِبة، والتواصل مع المجتمعات مباشرة عبر الهاتف أو الإنترنت، والحلول التكنولوجية الأخرى لتعزيز المساءلة (Jackson and Zyck، ٢٠١٧).

لا يقتصر التحول إلى العمل عبر شركاء محليين يضطلعون بتنفيذ العمليات، على إدارة انعدام الأمن. ففي معظم السياقات الإنسانية، تعمل المنظمات الدولية مع الشركاء المنفذين وبواسطتهم، من المهم الاعتراف بأنه في استطاعة المنظمات المحلية والوطنية ومنظمات المغتربين أن توفر تغطية فعالة وأن تلبي الاحتياجات الإنسانية في سياقات صعبة مثل سوريا والصومال، وهي غالباً ما تقوم بذلك فعلاً.

وتتباين النُّهج المتبعة تباينا كبيرا. ففي بعض الظروف، يتم اتخاذ القرارات بعيداً عن الموقع الميداني تماما («وضع البرامج عن بُعد» التقليدية)، بينما يتم في دول أخرى تفويض مزيد من القرارات إلى الموظفين المحليين أو الشركاء (Svoboda et al، ٢٠١٨). لكن نسبة تقديم المساعدات من قبل الشركاء المحليين تزداد بشكل كبير في حالات انعدام الأمن، وتتضاءل درجة الرقابة بشكل ملحوظ.

الإطار ٣-٥ بلوغ المناطق التي يصعب الوصول إليها في أفغانستان – دور جمعية الهلال الأحمر الأفغاني

**تتمتع جمعية الهلال الأحمر الأفغاني بإمكانيات أفضل لبلوغ مناطق أفغانستان التي يصعب الوصول إليها مما يتمتع به العديد من الجهات الأخرى العاملة في مجال المساعدة الإنسانية، وبقبول وحضور على نطاق واسع في كل محافظة تقريباً.**

**ووفقاً لخطة الاستجابة الإنسانية، «[تعدّ] جمعيات الهلال الأحمر والصليب الأحمر أطراف مساعدة حاسمة في تقديم المساعدات الإنسانية في مناطق كثيرة من البلاد لا يمكن لشركاء آخرين الوصول إليها» (مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، أفغانستان، ٢٠١٨). وبينما تصل إلى أماكن لا يمكن لأي أحد آخر الوصول إليها، يمكنها أيضا أن تعاني هي نفسها من عوائق للوصول إلى بعض المناطق التي تسيطر عليها جماعات المعارضة المسلحة. ولا ترغب الجمعيات، شأنها شأن أي منظمة أخرى، في تعريض الموظفين والمتطوعين للخطر.**

**تنتهج جمعية الهلال الأحمر الأفغاني نهجًا يعتمد على المجتمع المحلي لضمان إمكانية بلوغ السكان. ويتمثل هذا النهج في حملات التطعيم ضد شلل الأطفال، على سبيل المثال، في توظيف نساء محليات كممرضات وقابلات لتشجيع النساء والأطفال على الذهاب إلى المراكز الصحية، (ولكي يسمح لهم بذلك). وفي الوقت نفسه، هناك اهتمام كبير بالأمن، إذ يوجد منسق أمني مخصص لمنطقة التحصين الروتينية وموظف أمني مخصص لمشروع مكافحة شلل الأطفال.**

**وقد وقعّت الجمعية مذكرة تفاهم مع وزارة الصحة العامة الأفغانية لتوفير الرعاية الصحية في المناطق التي يتعذر على الحكومة تقديم أو ضمان الخدمات فيها. وفي المناطق التي تتقلص فيها إمكانيات وصول الحكومة، يُعتمد بشكل متزايد على الجمعية الوطنية لملء هذا الفراغ. وغالباً ما تواجه جمعية الهلال الأحمر الأفغاني ضغوطًا من وكالات الأمم المتحدة والحكومة لكي تصبح الشريك المنفذ في المناطق التي تفتقر إلى الخدمات. وكما قال أحد أعضاء فريق العمل الميداني: «يتوقع الجميع أن تكون [جمعية الهلال الأحمر الأفغاني] وكيلاً لتسليم الإغاثة في المناطق التي يصعب الوصول إليها لأنهم يتصوّرون أنها تستطيع الوصول إلى حيث لا يمكن وصول غيرها».**

### نقل المخاطر إلى الجهات الفاعلة الوطنية

عندما يتم نقل المخاطر الأمنية إلى الموظفين المحليين، يُفترَض أن يكون المتطوعون والمنظمات المحلية أقل عرضة للخطر من نظرائهم الدوليين (Thomas et al، ٢٠١٨). وقد أشارت المنظمات المحلية، بما فيها المنظمات

النشطة في جمهورية أفريقيا الوسطى وأفغانستان وسوريا، إلى أن «الجهات الفاعلة الدولية تميل إلى تقليل احتياجاتها الأمنية، وأن هذه المنظمات المحلية، إذ تعتمد على الدعم الدولي، فهي تتردّد في التركيز على هذه المسألة والمطالبة بمزيد من التمويل للشؤون الأمنية» (Jackson and Zyck، ٢٠١٧).

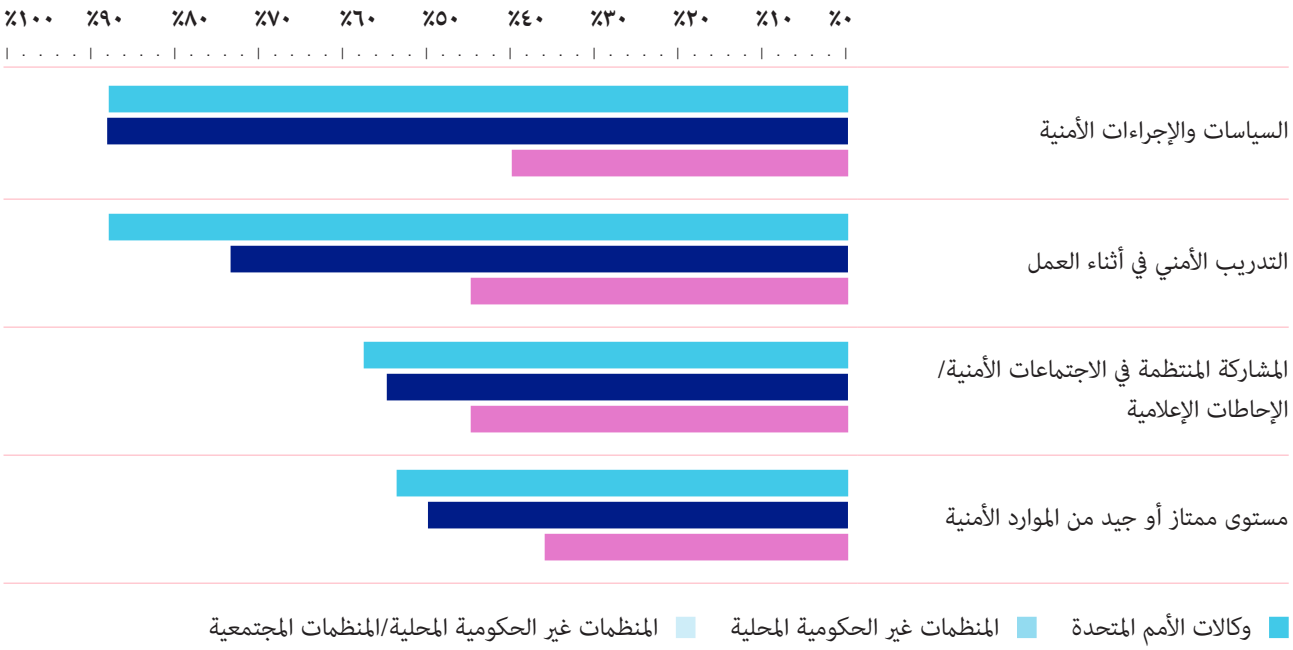
يقتصر نهج العمل بواسطة الموظفين الوطنيين والمنظمات الوطنية على نقل المخاطر إلى أسفل السلسلة - من الأمم المتحدة إلى المنظمات الدولية غير الحكومية، ومن موظفي المنظمات الدولية غير الحكومية إلى الموظفين الوطنيين في المنظمات الدولية غير الحكومية، ومن المنظمات غير الحكومية إلى المنظمات غير الحكومية الوطنية (Haver، ٢٠١٦). وبينما تستهدف محاولات الاختطاف الأجانب عادةً (بسبب إمكانية الحصول على مبالغ أكبر من الفدية)، يتم اختطاف عدد أكبر بكثير من المواطنين كل عام. كما أن عمال الإغاثة من مواطني البلد يمثلون الغالبية العظمى من وفيات عمال الإغاثة عموما–حوالي ٩٠٪ (نتائج العمل الإنساني لعام ٢٠١٨). لكن نقل الخطر هذا لا يقترن دائمًا بنقل القدرة على إدارة هذا الخطر (Reilly، ٢٠١٨).

هناك أدلة على وجود فجوات مستمرة في تدابير المنظمات الدولية للتخفيف من المخاطر على الموظفين الوطنيين، مثل غياب إجراءات الإخلاء، ومعدات الاتصالات، والنقل خارج ساعات العمل، والأمن في منازلهم (Stoddard et al، ٢٠١٧) والرعاية النفسية الاجتماعية بعد التعرض لصدمات نفسية. (ZyckوJackson، ٢٠١٧). وعادة ما يكون التباين أكبر مع المنظمات المحلية التي غالباً ما تكون لديها موارد أقل لإدارة المشاكل الأمنية، وتدريب أقل وإمكانية أقل للحصول على المعدات الأمنية الأساسية. وكثيرا ما لا تقدم المنظمات الدولية للشركاء المحليين «الدعم المنتظم (لتمويل، والتدريب الأمني، والتأمين، وبناء القدرات)» (Svoboda et al، ٢٠١٨).

> ***"كان الوقت ليلاً وكان الظلام سائدا ولم يكن بقاربنا إضاءة. وصلنا قرب مقرّ اللواء. فصدر أمرٌ بإطلاق النار علينا. وصُوِّبت كشافات ضوئية نحونا، وبسبب الشرائط العاكسة للضوء في الزيّ الرسمي الذي كنت أرتديه، رأونا وأوقفوا أمر إطلاق النار... إذن ما نحتاجه هو وسائل النقل والاتصالات. بما أننا لا نملك أي أجهزة اتصال، قد تتعرض حياتنا للخطر. وبما أن قاربنا غير مضاء، لم يكن من الممكن رؤية رايتنا"***
>
> – تجربة أحد المتطوعين الوطنيين، الموقع غير محدد (Agerhem and Baillie Smith، ٢٠١٧)

في الماضي، لم تكن المنظمات الوطنية تشارك في هذه المسائل ونادراً ما كانت تُدعى لحضور تمارين التدريب الأمنية المقدمة لموظفي الأمم المتحدة والمنظمات الدولية غير الحكومية (مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ٢٠١١ ب). وبينما يتغير هذا الحال تدريجياً، يظل الموظفون المحليون في المنظمات غير الحكومية هم الأقل حظا في تلقي التدريب الأمني من منظماتهم (Jackson and Zyck ٢٠١٧). ويلاحظ مكتب السلامة التابع للمنظمات الدولية غير الحكومية تزايد اهتمام المنظمات المحلية والوطنية في تلقي الدعم لإدارة المخاطر الأمنية، بما في ذلك طلبات عقد دورات تدريبية بشأن إدارة الأمن. وقدّم المكتب بعض هذا الدعم، وفي منتصف عام ٢٠١٨، بلغت نسبة شركاء المكتب ٢٠٪ من المنظمات غير الحكومية الوطنية (مكتب السلامة التابع للمنظمات الدولية غير الحكومية، ٢٠١٨، المقابلات). وبالمثل، وفّر كلّ من اللجنة الدولية والاتحاد الدولي دورات تدريبية للجمعيات الوطنية حول إطار تيسير الوصول الآمن. لكن لا يمكن أن يكون للتدريب سوى أثر محدود من دون الموارد البشرية الضرورية لتنفيذ الأنظمة اللازمة على المستوى المؤسسي، والتي قد تكون أكثر أهمية من التدريب (Jackson an dZyck، ٢٠١٧).

الشكل ٣-٧ مستويات الدعم الأمني للموظفين حسب نوع المنظمة



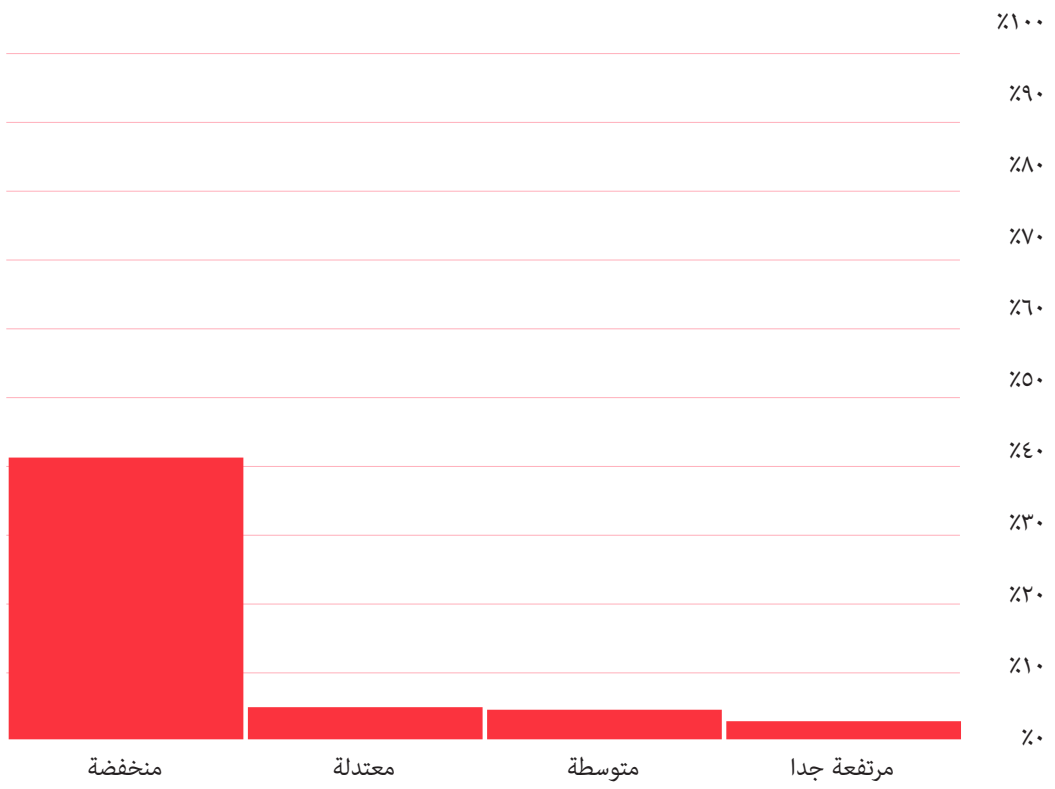

المصدر: Jackson and Zyck، ٢٠١٧

وثمة مسألة أخرى، وهي التأمين - فموظفو المنظمات المحلية والوطنية الأكثر عرضة للإصابات أو القتل أثناء تقديم المساعدة الإنسانية هم أيضاً الأقل حظاً في التأمين. وقد دافعت بعض المنظمات المحلية (لا سيما منها المنظمات غير الحكومية المحلية ومنظمات المغتربين السورية) عن التأمين الطبي للموظفين، وعن تعويض عائلات الأشخاص المصابين أو القتلى، إلا أن قلّة قليلة من اتفاقات الشراكة مع المنظمات الدولية تضم تأمينا أو دعما لتغطية النفقات الطبية أو الرواتب لعائلات الناس الذين قُتلوا أو أصبحوا عاجزين عن العمل (Jackson and Zyck، ٢٠١٧). وبالتالي، تحاول المنظمات المحلية في الغالب تغطية هذه التكاليف من أموالها الخاصة (Svoboda et al، ٢٠١٨).

ويعترف الاتحاد الدولي بهذا التحدي، وتعزز سياسة الاتحاد الدولي بشأن التطوع التزام الجمعيات الوطنية بحماية المتطوعين، بما في ذلك «تأمين متطوعيها ضد الحوادث، وتزويدهم بالدعم النفسي والاجتماعي المناسب عند الحاجة». وللوفاء بهذا الالتزام، قام الاتحاد الدولي بوضع خطة لتوفير تأمين غير مكلّف للمتطوعين في الجمعيات الوطنية بمبلغ قدره حوالي ١,٥٠ فرنك سويسري (١,٥٠ دولار أمريكي[٢]) لكل متطوع في السنة، مما يوفر تغطية أساسية في حالة الحوادث أو الوفاة أو العجز.

ورغم ذلك، في عام ٢٠١٦، أفادت الجمعيات الوطنية في ١٣ بلدا فقط من بين أخطر ٢٠ بلداً (٦٥٪) بأنها قد وفّرت التأمين ضد الحوادث لبعض المتطوعين على الأقل (رغم أن ٤ من الجمعيات الوطنية المدرجة في القائمة قد تخلفت عن الإبلاغ). وقد تمكنت جمعيات وطنية أخرى من التفاوض بشأن الحصول على نُظم التأمين الحكومية (كما هو الحال في كولومبيا)، لكنها تظلّ أقلية، مما يدل على أنه لا يزال علينا أن نقطع شوطاً طويلاً.

الشكل ٣-٨ معدلات تأمين المتطوعين للجمعيات الوطنية للصليب الأحمر أو الهلال الأحمر في مواقع تعاني من مخاطر أمنية تتفاوت في خطورتها، ٢٠١٦




المصدر: استنادا إلى نتائج العمل الإنساني لعام ٢٠١٨، قاعدة بيانات أمن العاملين في مجال تقديم المساعدة، قاعدة البيانات ونظام الإبلاغ على نطاق الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر

٢ تحويل العملة اعتبارًا من ٣١ يوليو ٢٠١٨ باستخدام موقع xe.com.

يثير هذا الموضوع المتعلق بالقدرات الأمنية والتأمين مسألة أساسية تتمثل في واجب عناية أخلاقي، إن لم يكن قانوني، يجب معالجته (مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ٢٠١١ ب). إن الاستثمار في الموارد البشرية والقدرات والنظم والأجهزة والهياكل الأساسية والتأمين، للشركاء المحليين والوطنيين والموظفين الوطنيين أمر ضروري.

**المفاوضات والتنازلات من أجل توفير المساعدات بناءً على مبادئ**

من الصعب تقديم المساعدات الإنسانية بناءً على مبادئ، ودون تحيُّز وعلى أساس الحاجة فقط، في المناطق التي تكون فيها إمكانية الوصول محدودة بسبب انعدام الأمن (Haver، ٢٠١٦، Haver and Carter، ٢٠١٦). وبالفعل، «لا تتماشى المبادئ الإنسانية، في أغلب الأحيان، مع واقع حالات الأزمات وكثيرا ما يتطلب تطبيقها مقايضات» (Bennett et al ٢٠١٦ أ). ويتضح ذلك بوجه خاص حيثما وُجدت اختلالات كبيرة في التغطية، كما لوحظ في وقت سابق (Stoddard and Jillani، ٢٠١٦)، وحيث لا يمكن تقديم المساعدة إلا في مجتمعات معينة دون غيرها. ومن ثمّة يُصبح السؤال الرئيسي، هو: ما هو نوع التنازلات التي يمكن أن تقبلها المنظمات وما هي حدود هذه التنازلات التي لا يمكن أن تتجاوزها؟ (Svoboda etal، ٢٠١٧).

يجري توظيف جهود متزايدة لتدريب الموظفين وتأهيلهم مهنياً لإدارة مفاوضات من أجل الوصول إلى المستفيدين، فتضع المنظمات مبادئ توجيهية وبروتوكولات بهذا الشأن. فعلى سبيل المثال، يوفر مركز الكفاءات في المفاوضات الإنسانية التدريب للعديد من الجهات الفاعلة في المجال الإنساني. وبينما يُعد التدريب والمهارات المتخصصة مفيدة، غالباً ما يكون التفاوض بشأن إمكانية الوصول إلى السكان جزءاً ثابتاً من العمل على المستوى المحلي، وبالتالي يشمل عدداً من الموظفين يفوق عدد الخبراء المدربين. وبالمثل، تصر معظم المنظمات على أهمية «الاتصال الثنائي المباشر على الرغم من الفائدة التي يمكن أن تنطوي عليها المبادرات المشتركة» (Haver، ٢٠١٦).

يمكن أن تُجرى مفاوضات وتُتخذ مبادرات على عدة مستويات، بما في ذلك على المستوى الثنائي مع الحكومات وكبار شخصيات الجماعات المسلحة، ومن خلال مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، كما يبينه قراره ٢٤٠١ (٢٠١٨) الذي يدعو إلى وقف الأعمال العدائية لمدة ٣٠ يومًا في سوريا لفسح المجال لتسليم المساعدات الإنسانية والإجلاء الطبي للمرضى والجرحى. ولا تُعدّ قرارات مجلس الأمن لازمة للوصول إلى السكان، نظراً للالتزامات الواضحة التي ينص عليها القانون الدولي الإنساني، ولكن يمكن أن تكون من الناحية النظرية أداة مفيدة. ومع ذلك، تُبيّن التجربة أنه لا يمكّن الوصول إلى السكان دون الامتثال لهذه الالتزامات على الصعيد المحلي، وإن تم الحصول على ترخيص على مستوى عالٍ.

وتدرك المنظمات الموجودة في المناطق التي يصعب الوصول إليها التنازلات الصعبة اللازمة للبقاء وتقديم المساعدة وتقوم بخيارات متعمدة قد تسيء إلى بعض المبادئ دعما لمبدأ الإنسانية الشامل (وإن كانت قد لا تقوم بذلك دائما بشكل جيد أو استناداً إلى تحليل سليم للآثار والمقايضات) (Niland، ٢٠١٤).

تمثل هذه القضايا تحديا للجهات الفاعلة الدولية والمحلية على حد سواء: «إن الأطراف في النزاعات هي التي تقرر، بل وتُملي القواعد التي تنطبق على وصول المساعدات الإنسانية، والتي تكون لها آثار متشابهة

على المنظمات، بغضّ النظر عن أصلها» (Svoboda et al، ٢٠١٦). لكن المنظمات المحلية تتبع استراتيجيات مختلفة للتصدي لهذه التحديات (المرجع نفسه). وقد تتضمن هذه الأساليب إضافة مجالات عمل بناء على طلب مجموعات مختلفة للحفاظ على إمكانية بلوغ المناطق التي هي في أمسّ الحاجة إلى المساعدات، أو تلبية الطلبات طالما كانت قادرة على مواصلة تلبية الاحتياجات المحددة (Haver and Carter، ٢٠١٦). وقد يساعد العمل مع مجموعة متنوعة من الجهات الفاعلة المحلية التي لها حضور على مستوى المجتمع المحلي على ضمان حضور جغرافي أوسع في بعض الحالات.

**إيلاء الأولوية للمناطق التي يصعب الوصول إليها**

من المهم مواصلة التركيز بشدة على الوصول إلى الأشخاص الأشد احتياجاً وتقديم المساعدة وفقًا لذلك، على أساس الاحتياجات والضعف، بغضّ النظر عن القيود على إمكانية الوصول، بدلاً من التركيز على تنفيذ العمليات في المناطق التي يسهل الوصول إليها. وأكثر المنظمات نجاحا في بلوغ الأشخاص الذين يصعب الوصول إليهم، رغم انعدام الأمن، هي تلك التي تتبنى هذا النهج الاستراتيجي صراحة (المرجع نفسه).

وقد بُذلت جهود لتحفيز تنظيم برامج في المواقع التي يصعب الوصول إليها، لكن الأماكن الأكثر احتياجًا تندرج في إطار الصناديق القطرية المشتركة التي يديرها مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية. فعلى سبيل المثال، في عام ٢٠١٧، خصص الصندوق المشترك للأنشطة الإنسانية لأفغانستان الأموال اللازمة لإجراء عمليات التقييم في الأقاليم التي يصعب الوصول إليها، ودعم عملية مسح الخدمات الأساسية في هذه المناطق ومنح الأولوية لتنفيذ المشاريع في المناطق التي يصعب الوصول إليها والتي ثبت أن لها احتياجات إنسانية عاجلة (مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، أفغانستان، ٢٠١٧ أ). ووفقاً لخطة الاستجابة الإنسانية في أفغانستان، فقد «شجع ذلك الشركاء على العمل خارج نطاق المألوف واستكشاف جميع السبل الممكنة للوصول إلى أكثر الناس ضعفاً بدلاً من العودة إلى المناطق التي يمكنهم الوصول إليها أصلا وحيث توجد احتياجات، لكنها ليست أشد الاحتياجات حدّة» (مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بأفغانستان، ٢٠١٧ ب).

واتُخذ نهج مماثل في سوريا حيث التزم الصندوق الإنساني المشترك في #سورية بتخصيص ٣٠٪ من موارده لمساعدة سكان المناطق التي يصعب الوصول إليها والمناطق المحاصرة (مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية سوريا، ٢٠١٧).

## ٣-٣ الحواجز السياسية والإدارية والقانونية

قد تحدّ العوامل السياسية والإدارية والقانونية من حضور العاملين الإنسانيين ومن فعاليتهم، ومن قدرتهم على تقديم المساعدة الإنسانية المبنية على مبادئ. وغالبًا ما ينبغي أن تراعي المنظمات، ليس المخاطر التي تواجه الموظفين والبرامج في سياق معين فحسب، بل أيضًا الآثار في سياقات أخرى. ويمثل ذلك تحديًا خاصة عندما يثير تقديم المساعدة الإنسانية المحايدة توترا في السياقات التي تفرض فيها الحكومات أو الجهات المانحة متطلبات قانونية مرهقة.

## ٣-١-١ التحديات والآثار

### العقبات البيروقراطية والقدرات المحدودة للحكومات فيما يخصّ تنسيق الاستجابة الإنسانية وإدارتها

غالباً ما تواجه السلطات الوطنية صعوبات في تنسيق وإدارة الاستجابة الدولية في حالات الكوارث الكبرى. وقد تبيّن ذلك عندما سعت آلاف المنظمات الصغيرة (وغالباً الحديثة) إلى دعم مواجهة الزلزال الذي شهدته هايتي في عام ٢٠١٠، وعندما غمرت المواد غير الملائمة فانواتو في أعقاب الإعصار المداري بام (انظر الإطار ٣-٦).

ثمّة قصص تُروى عن إمدادات غذائية تتعفّن في انتظار التخليص الجمركي، ومنح التأشيرات للسماح بدخول الموظفين إلى البلاد بعد أسابيع من التأخير. وفي غير حالات النـزاع، قد تشكل الأطر القانونية الصارمة والعجز عن إدارة المساعدة الواردة عقبات عن غير قصد. وغالباً ما تتأخر عمليات الإغاثة الدولية الحيوية بسبب العقبات التي تفرضها الإجراءات الجمركية، مثل التأخير في استيراد مواد الإغاثة من قبيل الأغذية ومعدات النقل والاتصالات، أو الضريبة على بعض المواد التي تعتبر فاخرة. ويمكن أن تتفاقم هذه الصعوبات نتيجة عدم تنسيق الجهات الإنسانية أنشطتها مع السلطات، التي قد تستند إلى العرض بدلا من تلبية الاحتياجات، والتي لا تلتزم دائماً بالقانون الوطني الأساسي أو المعايير الإنسانية (أو ليس لها علم بذلك).

درسَ استطلاع أجراه الاتحاد الدولي بعض الصعوبات التي تؤثر على الإغاثة الدولية في سياق الكوارث. ومن أكثر القضايا شيوعًا التي طرحها الذين ردوا على الاستطلاع، هناك مسألة التنسيق، ولا سيما بين الجهات المستجيبة الدولية والمحلية، وبين الوكالات المحلية حول كيفية إدارة المساعدة الدولية. وقد أشار المشاركون في الاستطلاع إلى مشاكل تنظيمية أخرى حادة ذات تأثير متكرر، وهي: صعوبة الحصول على التخليص الجمركي أو الإعفاء من الرسوم والضرائب، أو التكاليف؛ والتأخير أو القيود المفروضة على دخول عمال الإغاثة؛ وصعوبة الحصول على المعلومات المتعلقة بالجمارك، وغيرها من إجراءات عبور الحدود؛ وعجز عمال الإغاثة الدوليين عن التشاور بشكل كاف مع المتضررين بشأن القرارات (الاتحاد الدولي، ٢٠١٥ ج).

---

الإطار ٣-٦ الصعوبات الإدارية في فانواتو فيما يخص الاستجابة للكوارث والحاجة إلى إجراءات وأطر قانونية واضحة

**في مارس ٢٠١٥، تعرضت فانواتو لواحد من أعنف الأعاصير التي شهدتها منطقة المحيط الهادئ – الإعصار المداري بام، الذي أصاب أكثر من نصف عدد السكان، ودمّر المنازل والمدارس وشرّد حوالي ٦٥٠٠٠ شخص.**

**ووجهّت الحكومة أول نداء عامّ في تاريخها للحصول على المساعدات الدولية، وتوجهت عشرات من المنظمات الدولية، والمنظمات غير الحكومية الدولية والشركاء الثنائيين إلى البلد لدعم عملية الإغاثة. فتلقت فانواتو أكثر من ٧٠ حاوية من التبرعات الثنائية غير المرغوب فيها، بما في ذلك أغذية معلّبة على وشك أن تنتهي صلاحيتها، وأحذية بأكعاب عالية، وبطانيات ثقيلة، وأدوية منتهية الصلاحية، وحقائب يد، وملابس صوفية وغيرها من المواد غير المناسبة للظروف، مما فرض ضغطاً على قدرة الحكومة على الخزن والفرز. وثبت أن التنسيق ليس بالأمر السهل في القطاع الإنساني ومع السلطات الوطنية. ولأجل استعادة زمام الاستجابة، أوقفت حكومة فانواتو مؤقتا جميع عمليات توزيع المساعدات.**

**وفي شهر مايو ٢٠١٧، أمكن مواجهة الإعصار المداري بشكل أكثر سلاسة، حيث تم وضع وتنفيذ سياسات وإجراءات للمساعدة الدولية (الاتحاد الدولي، ٢٠١٧ «و»). وكانت طلبات المساعدة التقنية الدولية وكيفية تقديمها أكثر تحديدًا وأفضل تنسيقًا. فقد كانت الحكومة على اتصال مباشر مع الشركاء، الأمر الذي مكنها من طلب مهارات فنية محددة. وكثفت الجهات المانحة مشاركتها وزادت استجابتها للاحتياجات التي بلّغت بها الحكومة بناءً على المعلومات التي وصلتها من آليات التنسيق التابعة لها.**

### برامج الجهات المانحة والمتطلبات التعاقدية

ينصبّ تركيز المانحين بشكل متزايد على مساءلة المنظمات الإنسانية وخاصّة في أعقاب الفضائح الأخيرة، لا سيما فيما يخص تدابير منع الاحتيال والفساد والاستغلال والانتهاك الجنسيين. وعندما تصبح متطلبات المانحين أكثر تحديداً وكلفةً وتفصيلاً، فكثيراً ما تحاول المنظمات المحلية الصغيرة جاهدة مواكبة الوضع. وغالبا ما تؤدي الصعوبات التي تواجهها في التطبيق السريع للمعايير المصممة للبيروقراطيات الغربية الكبيرة تقليل عدد الشركاء الذين يمكن للمانحين والمنظمات الوسيطة أن تتعاون معها. وقد يمثل ذلك مشكلة في المواقع التي يوجد بها عدد قليل جدًا من المنظمات وبالتالي فقد يتعذر العثور على شركاء من ذوي الخبرات والمبادئ قادرين على القيام بالعمل.

وعبّرت بعض المنظمات الدولية غير الحكومية عن مخاوفها من ميل المانحين، على نحو متزايد، إلى نقل المخاطر إليها بدلاً من تقاسمها (Stoddard et al، ٢٠١٦ ب)، بما في ذلك مخاطر العمل مع شركاء جدد. فتطالب بعض الجهات المانحة (غالباً من الشركاء المحليين) مثلا، بأن يقوم موظفون دوليون برصد تنفيذ البرنامج، حتى في الظروف التي يكون فيها ذلك مخالفاً للقواعد الأمنية. وقد ألغيت برامج أو وضع حد لها لهذا السبب. ويعترف الموظفون الميدانيون المعنيون بشؤون المانحين بهذه الصعوبات عادةً، ولكنهم عاجزون، في الوقت نفسه، عن تقاسم المخاطر المتعلقة بعدم الامتثال أو لا يودون تقاسمها، لأن مثل هذه القرارات تُتّخذ في مكان آخر (المرجع نفسه).

### تجريم تقديم المساعدة وتقليص فضاء العمل الإنساني

لا تقتصر القيود المفروضة عمداً على فضاء العمل الإنساني على مناطق النزاع. ويتبيّن ذلك من خلال زيادة التدابير التي تقيّد تقديم المساعدة للمهاجرين، خاصة في أوروبا. ففي مارس ٢٠١٧، على سبيل المثال، مَنَع عمدة مدينة كاليه «التجمعات المتكررة والمتواصلة» حول موقع مخيم «الأدغال» السابق في كاليه، ومَنَع عمليات توزيع الطعام قانوناً، في محاولة لمنع إعادة بناء المخيم (Guardian، ٢٠١٧). وفي الوقت نفسه، يُجّرم المرسوم الذي صدر باسم «Stop Soros Act package» في هنغاريا بعض الأنشطة الرامية إلى مساعدة ملتمسي اللجوء والمهاجرين غير القانونيين، بما في ذلك تقديم المساعدة القانونية، وفرض ضريبة إضافية على الأنشطة التي تدعم الهجرة.

ومن جملة التطورات المماثلة، نذكر تزايد معارضة عمليات البحث والإنقاذ في البحر الأبيض المتوسط. فقد وقعت بعض الاحتكاكات مع وحدات مراقبة الحدود الليبية (Zandonini، ٢٠١٧)، واتهمت وكالة حرس الحدود وخفر السواحل الأوروبية المنظمات غير الحكومية بالتواطؤ مع المهربين ومن ثم تعريض حياة الناس للخطر (The Conversation، ٢٠١٧). ثمّ اقترحت الحكومة الإيطالية مدونة سلوك للعاملين في مجال البحث والإنقاذ في البحر الأبيض المتوسط، معلنة أن عدم الالتزام بأحكام المدونة قد يؤدي إلى منع نزول المهاجرين في الموانئ الإيطالية. وتحدّ هذه المدونة من الأنشطة في المياه الليبية، مما أثار مخاوف المنظمات غير الحكومية من أنها تعوق بشدة فعاليتها التشغيلية ونزاهتها (Cusumano، ٢٠١٧). كما أثارت المفوضية العليا لشؤون اللاجئين التابعة للأمم المتحدة مخاوف من أن يؤدي منع نزول الأشخاص الذين تم إنقاذهم، مثل الحادث الذي وقع في شهر يونيو ٢٠١٨، عندما طردت إيطاليا سفينة «أكواريوس» (التي تديرها المنظمة الفرنسية غير الحكومية SOS Méditerranée)، إلى تقليل حضور منظمات البحث والإنقاذ وعملها (مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ٢٠١٨ أ).

**قوانين مكافحة الإرهاب والتعامل مع الجماعات المدرجة في قوائم الإرهابيين**

تبنّت العديد من الحكومات إجراءات تشريعية وما يرتبط بها من تدابير تهدف إلى مكافحة الأنشطة الإرهابية والحدّ من الدعم المالي المقدّم إلى «جماعات إرهابية» معينة، وتطبيق أنظمة الجزاءات. ويركز الحظر المُجدي بشكل عامّ على الدعم المالي أو المادي للجماعات المدرجة في القائمة، بل ويشمل التدريب في مجال قانون حقوق الإنسان، كما لوحظ في قضية المحكمة الأمريكية العليا، Holder، عام ٢٠١٠ ضد مشروع القانون الإنساني. فقد يؤدي دفع «الرسوم» وتحويل المعونة إلى مخالفة هذه القوانين. ويزداد الأمر صعوبة عندما تكون الجماعة المعنية هي التي تحكم المنطقة في الواقع، وتدير المدارس والمستشفيات، كما هو الحال في غزة.

وقد طبقت بعض الجهات المانحة أيضًا شرط إجراء تحريات بشأن الموظفين والشركاء بل وحتى المتضررين أحيانا. مما يبطئ الاستجابة ويمكن أن يقوِّض عدم التحيز والحياد المعروف للمساعدات الإنسانية ويؤثّر أيضاً على الأمن والوصول إلى المحتاجين (NRC، ٢٠١٨ ب). وغالباً ما تُعتَبَر المنظمات التي تقبل التمويل من المانحين الذي يفرضون مثل هذه الشروط، منظمات غير محايدة (Burinske and Modirzadeh، ٢٠١٧). ونصح بعض المانحين المستفيدين بعدم الانخراط مع أعضاء جماعات معنية، وتنصّ بعض القوانين الوطنية على شروط مماثلة. لذلك، حدّ بعض العاملين الإنسانيين من اتصالاتهم المباشرة بالمجموعات المدرجة في القوائم، مماّ أعاق بشدّة المفاوضات المحتملة للوصول إلى المعوزين، واستراتيجيات قبولها (Mackintosh and Duplat، ٢٠١٣؛ NRC، ٢٠١٨ ب).

وكان لهذه الشروط آثار تراوحت بين تأخيرات كبيرة في بدء عمليات الطوارئ (على سبيل المثال، في انتظار الموافقة على البرامج في المناطق الشديدة الخطورة، مثل سوريا، وعمليات التدقيق الطويلة) وإغلاق برامج معينة. فمثلاً أدّت العقوبات التي فرضتها الولايات المتحدة على الحكومة السورية بمنع بعض السلع إلى إبطاء استيراد المواد الأساسية إلى البلد التي من شأنها تسهيل المساعدات الإنسانية، إذ يحتاج الكثير منها إلى تصريح محدد من مكتب الولايات المتحدة للصناعة والأمن (NRC، ٢٠١٨ ب).

وأشارت التقارير إلى أن المخاوف من الانتهاكات غير المقصودة لهذه المتطلبات القانونية لها «وقع مروع»، مما يثبط البرامج في المناطق الخاضعة لسيطرة الجماعات المدرجة في قائمة الإرهابيين (Burinske and Modirzadeh، ٢٠١٧؛ Mackintosh and Duplat، ٢٠١٣؛ Haver، ٢٠١٦). وتبنّت بعض المنظمات الإنسانية «قيودا ذاتية بشأن الأماكن التي تعمل فيها لمنع أي انتهاكات محتملة لقوانين مكافحة الإرهاب» (Svoboda and Haddad، ٢٠١٧). وقد لوحظت آثار هذه القوانين على العمليات في أفغانستان ومالي والصومال والعراق وسوريا والأراضي الفلسطينية المحتلة، من جملة عمليات (Jackson and Zyck، ٢٠١٧). وإن الأثر المحتمل لهذا الموقف إن طُبق على نطاق واسع نسبياً، هو عدم حصول المجتمعات المحلية التي تعيش في المناطق التي تسيطر عليها الجماعات المدرجة في قائمة الإرهابيين على المساعدة التي تحتاجها (NRC، ٢٠١٨ ب).

**الحدّ من المخاطر المصرفية**

يمثّل استخدام الأنظمة المصرفية تحديًا بصفة خاصة في السياقات المتعلقة بالجماعات المدرجة في قائمة الإرهابيين. وقامت المصارف الدولية بتجميد أو تأخير تحويل الأموال أو إغلاق حسابات المنظمات الدولية

الإنسانية، مما أثرّ في عمليات الإغاثة الإنسانية. فقد بيّنت الأبحاث في اليمن وسوريا والصومال والأراضي الفلسطينية المحتلة، على سبيل المثال، أن الحدّ من المخاطر المصرفية (إغلاق الحسابات المصرفية أو منع التحويلات إلى العملاء الذين يُعتبرون عُرضة لخطر تمويل الإرهاب أو غسل الأموال) لم يطرح مشاكل على قطاع الأعمال فحسب، حيث أثر في الاقتصاد وقلل من إمكانيات إعادة البناء بعد النزاع، بل أخر أيضا بشكل كبير التحويلات من المنظمات الإنسانية التي تتخذ من أوروبا والولايات المتحدة مقراً لها، إلى المنظمات اليمنية العاملة في تقديم المساعدات الإنسانية الحيوية للسكان المحتاجين ومنعها. ولا يؤدي ذلك إلى التأخر في تقديم المساعدة ودفع مرتبات الموظفين فحسب، وإنما يحدّ أيضاً من توافر المساعدة النقدية التي تعدّ أداة رئيسية في سياق يتسم بقدر كبير من انعدام الأمن وصعوبة الوصول إلى المنكوبين (El Taraboulsi-McCarthy and Cimatti، ٢٠١٨).

لذا، تضطر المنظمات الإنسانية إلى استخدام طرق بديلة أقل أمانًا، مثل نقل مبالغ نقدية ضخمة عبر الحدود (Burinske and Modarizadeh، ٢٠١٧؛ NRC، ٢٠١٨ ب). ممّا يزيد من مخاطر العمل في مواقع معينة، ويثير القلق بشأن الشفافية والمساءلة، ويمكن أن يؤدي إلى تأخير كبير في وضع البرامج. ويشير المجلس النرويجي للاجئين إلى أن «المصارف سوف تملي على المنظمات الإنسانية المواقع التي يمكن أن تعمل فيها، ما لم يتم إيجاد حل لهذه المشكلة» (NRC، ٢٠١٨ ب).

### ٢-٣-٣ الحلول الناشئة: محاولات لمعالجة الحواجز الإدارية والقانونية

#### صياغة أطر تنظيمية أوضح

من زاوية منهجية ووقائية، يمكن أن تساعد الجهود المبذولة لوضع قوانين محلية تتوافق مع إرشادات التسهيل المحلي للمساعدات الدولية للإغاثة في حالات الطوارئ والمساعدات الأولية للانتعاش وتنظيمها (إرشادات الاستجابة للكوارث) («القانون الدولي لمواجهة الكوارث/(إرشادات المساعدات الدولية)») إلى حدّ ما في التخفيف من العراقيل البيروقراطية المحتملة، وتشجيع استجابة أكثر تنسيقاً وكفاءة. ومنذ اعتماد إرشادات الاستجابة للكوارث في عام ٢٠٠٧، تم الاتفاق على أكثر من ٣٠ من القوانين والقواعد والإجراءات الوطنية لتجنب المشاكل التنظيمية في حالات الكوارث، وتسهيل تقديم المساعدات الدولية بعد الكوارث (الاتحاد الدولي، ٢٠١٧ ب).

فعلى سبيل المثال، خلال الزلزال الذي أصاب إكوادور في ٢٠١٧، سهّل العمل الذي قام به الصليب الأحمر الإكوادوري والسلطات الوطنية لتقييم وضمان استعداد البلد وفقا لإرشادات الاستجابة للكوارث، منح الأولوية لهبوط الطائرات التي تنقل المساعدات الإنسانية من قبل مدير الطيران المدني. كما أتاح التعجيل باعتماد قوانين تسمح لمنظمات غير حكومية دولية إنسانية مختارة لم تكن مسجلة في السابق في إكوادور بالعمل وتقديم المساعدة الإنسانية أثناء الاستجابة (الاتحاد الدولي، ٢٠١٧ ب).

وقد سُجّل نجاح محدود في مجال الدعوة إلى الحفاظ على مجال لتقديم المساعدة بشكل محايد. ومن الأمثلة على ذلك الاتفاق العالمي بشأن الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية، الذي لا يزال في صيغة مسودّة في وقت كتابة هذا التقرير، والذي يتضمن التزامات (غير ملزمة) من جانب الدول لضمان عدم تجريم المساعدة الإنسانية المبنية على مبادئ.

**إدارة المخاطر التنظيمية ومتطلبات الشراكة مع الجهات المانحة**

توظف المنظمات ذات الإمكانات الكافية جهودا مهمة في ضمان المساءلة وإدارة المخاطر القانونية وغيرها من المخاطر بتعيين موظفين مختصين برصد مدى الامتثال للقوانين وموظفين معنيين بمراقبة تدقيق الحسابات، وتدريب الموظفين بانتظام، ووضع سياسات جديدة وتنفيذها. وبطبيعة الحال، وكما سبق ذكره، قد يكون تحقيق ذلك أصعب بالنسبة إلى المنظمات الصغرى والأطراف الفاعلة المحلية ذات التغطية المنخفضة للتكاليف العامة والتكاليف الأساسية.

ومن شأن اعتماد الجهات المانحة نفس المطالب أن يساعد كثيرا في تيسير هذه المهمة. ولذلك اقترح بعض أعضاء اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات على الجهات المانحة أن تعتمد (أو تعدّل بشكل جماعي) سياسات مشتركة حول قضايا النزاهة والمساءلة، بدلاً من أن تضع كل منها مطالب خاصة بها. ومن أمثلة ذلك الأحكام المتعلقة بمنع الاستغلال والانتهاك الجنسيين الموضحة في المعيار الإنساني الأساسي.

هناك أيضًا مبادرات لتخفيف العراقيل التي تعوق تقاسم المخاطر عبر مستويات سلسلة تمويل العمل الإنساني. وقد وَضَع صندوق بدء العمل نموذجًا لمعالجة هذه المشكلة باستخدام منظمة غير حكومية وطنية للتمويل العابر NGO pass-through window، يهدف إلى تحفيز أعضاء شبكة بدء العمل على «توفير خدمة لإدارة المخاطر نيابة عن المنظمات غير الحكومية المحلية، مع خيار تقديم خدمات التوجيه والدعم وفقا لتقدير المنظمات غير الحكومية المحلية ويحدّ الأعضاء من المخاطر بإبرام اتفاقات للتعاقد من الباطن. فبوُجود نسبة كبيرة من العلاقات القائمة تتسم بما فيه الكفاية من خبرة وثقة، لن يكون على المنظمات الدولية غير الحكومية توخّي المزيد من الحرص الواجب» (Patel and Van Brabant، ٢٠١٧).

**تعزيز نهج لمكافحة الإرهاب لا يقوّض المساعدة الإنسانية المبنية على مبادئ**

تُبذل جهود مختلفة لتوعية المانحين بأكثر الآثار تعقيداً التي قد تنجم عن مختلف سياسات الجهات المانحة وتقوّض المساعدة غير المتحيزة، خاصة تلك المتعلقة بمكافحة الإرهاب، ولقيت هذه الجهود نجاحاً متفاوتاً.

فعلى سبيل المثال، كثيراً ما يُثار مفهوم «الإعفاءات لأسباب إنسانية» في القوانين المتعلّقة بتمويل الإرهاب ونُظُم الجزاءات. وقد أدرجت هذه العبارة في قرارات مجلس الأمن بالأمم المتحدة المتعلقة بالجزاءات، كما هو الحال في نظام الجزاءات المتعلّق بالصومال وإريتريا المنشأ بموجب القرار ١٩١٦ (٢٠١٠) الذي ينص على أنّ «دفع الأموال أو توفير الأصول المالية أو الموارد الاقتصادية الأخرى اللازمة لضمان إيصال المساعدة الإنسانية التي تشتد الحاجة إليها في الصومال، في الوقت المناسب، لن يؤدّي إلى تجميد الأصول». وبالمثل، يستثني الأمر التوجيهي للاتحاد الأوروبي بشأن مكافحة الإرهاب من نطاقه الأنشطة الإنسانية التي تقدمها منظمات إنسانية غير متحيزة يعترف بها القانون الدولي» (الأمين العام للأمم المتحدة، ٢٠١٨).

وعلى الصعيد الوطني، سعت بعض المبادرات الهادفة إلى الدعوة إلى سنّ قوانين جديدة تتناول «الإعفاءات لأسباب إنسانية» في قوانين مكافحة الإرهاب الأمريكية، بما يتجاوز الإعفاء الحالي الذي يقتصر على الأدوية والمواد الدينية (King et al، ٢٠١٦).

كما كان هناك تعاون مستمر مع المانحين لتوضيح التزامات المنظمات الإنسانية وزيادة الدعم للمنظمات من أجل فهم وإدارة هذه الالتزامات القانونية، بما في ذلك مجموعة أدوات إدارة المخاطر التي أعدها المجلس النرويجي للاجئين بشأن تدابير مكافحة الإرهاب.

# ٣-٤ ما يمكن تحقيقه: الاستنتاجات والتوصيات

تُعد التحديات اللوجستية الموصوفة في هذا الفصل – ومنها البُعد وفجوات النقل والبيئات القاسية - مثبطة، وستظل كذلك، بالنسبة للقطاع الإنساني الذي يعمل فوق طاقته بكثير أصلاً. وإلى حد ما، قد يكون من الأصعب معالجة الحواجز من صنع الإنسان التي تتراوح بين العنف المتعمد ضد عمال الإغاثة، ونقص الاستثمار في البنية التحتية في المجتمعات المهمشة والفقيرة، وبيئات تنظيمية تقييدية. وكثيراً ما تكون هذه الصعوبات انطلاقا من أعراض الفشل السياسي الأوسع نطاقا - كالفشل في حلّ النزاعات، ومرورا بتقييد الحيِّز المتاح للمجتمع المدني للتعبير، وانتهاءً بنقص الاستثمار في البنية التحية في المجتمعات المهمشة والفقيرة.

وبينما لا يمكن الوصول إلى جميع الأشخاص وإزالة مثل هذه العقبات تماماً بدون حلول سياسية لإقامة السلام وتحقيق الاحتواء الاجتماعي، يمكن للمنظمات الإنسانية والجهات المانحة اتخاذ بعض التدابير العملية لتيسير الوصول إلى المحتاجين. وتشمل هذه التدابير الاستثمار في القدرات المحلية، ومعالجة الحواجز الإدارية، وإزالة الحواجز والعوائق التي تمنع الجهات المانحة من العمل في المناطق التي يصعب الوصول إليها، وتحديد الأولويات، والتشجيع على تحسين التغطية في المجتمعات المحلية التي يصعب الوصول إليها.

يُبذل حالياً العديد من الجهود المتضافرة والإبداعية، وتوجد إرشادات واتفاقات. فقد اتفقت الدول وعناصر اللجنة الدولية للصليب الأحمر في عام ٢٠١١ على «إزالة الحواجز الإدارية التي تعيق تقديم المساعدات الإنسانية بسرعة لضحايا النزاعات المسلحة»، بما في ذلك من خلال سنّ تشريعات محلية (اللجنة الدولية للصليب الأحمر، ٢٠١١ ب). وقد سُجلت تطورات هامة القوانين والسياسات لتنفيذ إرشادات الاستجابة للكوارث، لكن لا يزال هناك الكثير الذي يتعين القيام به.

## ١-٤-٣ الاستثمار في دعم إمكانيات الوصول إلى أشد الأشخاص ضعفاً

- يجب على الجهات المانحة والمنظمات الإنسانية الدولية مراجعة سياسات وممارسات التمويل التي يمكن أن تثبط بلوغ السكان الذين يصعب الوصول إليهم.

قد يُفضي تخصيص الأموال لأغراض محددة ووضع أُطُر للعمل المبني على النتائج إلى الحدّ من تلبية الاحتياجات والأولويات المتغيرة على أرض الواقع. وينبغي اعتبار المبادرات التي تدعم حضور العاملين في مجال المساعدة في ظروف صعبة - مثل الاستثمار في القدرات المتعلقة بإدارة الأمن والنقل والاتصالات والحضور وتأمين الموظفين – مسألة أساسية لميزانيات المشاريع، النفقات العامة التي لا يمكن الاستغناء عنها، وتمويلها بمرونة.

كما لا ينبغي لأطر الإبلاغ أن تعيق أو تُصعّب محاولات الوصول إلى السكان الذين يصعب الوصول إليهم – والاعتراف مثلاً بأنه يمكن الوصول إلى عدد أقل من الناس مقابل الدولار الواحد في مثل هذه السياقات، واعتماد مؤشرات أداء واقعية وقابلة للتكييف.

وفي الوقت نفسه، ينبغي أن تُجهر المنظمات الإنسانية بمزيد من القوة والصراحة بآثار قوانين المانحين وسياساتهم، وأن تقدِم بشكل أكثر على العمل معا على إيجاد حلول تستجيب لشواغل المانحين الأساسية.

- ينبغي للمانحين النظر في توفير تمويل يُشجع برامج المساعدة التي تغطي أشد الناس احتياجاً، حتى لو كانوا في مناطق يصعب الوصول إليها، مثل تلك التي تُقَدَّم برعاية بعض الصناديق المشتركة. على سبيل المثال،

في عام ٢٠١٧، قام الصندوق المشترك للأنشطة الإنسانية لأفغانستان- في إطار الصناديق القطرية المشتركة التي يديرها مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية- بتخصيص الموارد اللازمة لتقييم وتحديد الخدمات الأساسية في المحافظات التي يصعب الوصول إليها، ثم قدم المساعدة في المناطق التي اعتُبر أن لها أشد الاحتياجات الإنسانية إلحاحًا. وتدعم مثل هذه المبادرات المبدأ الإنساني المتمثل في تقديم المعونة على أساس الحاجة، حيثما وجدت، بدلاً من استهداف الأشخاص في المناطق الأقل خطورة والتي يسهل الوصول إليها.

### ٣-٤-٢ ضمان تيسير النظم القانونية إمكانية الوصول إلى المعوزين بدلاً من إعاقتها

- ينبغي للحكومات والمؤسسات المالية إعادة النظر في القوانين الحالية لمكافحة الإرهاب وتطبيقها في حالات الأزمات الإنسانية. تُبذل جهود متنوعة للتخفيف من الآثار السلبية التي تنجم عن سياسات الجهات المانحة والتي تقوّض المساعدة غير المتحيزة، خاصة تلك المتعلقة بمكافحة الإرهاب، ولا بدّ لهذه الجهود أن تستمرّ. فمثلاً يستثني الأمر التوجيهي للاتحاد الأوروبي بشأن مكافحة الإرهاب من نطاقه الأنشطة الإنسانية التي تقدمها منظمات إنسانية غير متحيزة يعترف بها القانون الدولي» (الأمين العام للأمم المتحدة، ٢٠١٨). وينبغي للمؤسسات المالية والجهات الفاعلة في المجال الإنساني والدوائر الحكومية ذات الصلة العمل معًا لتحديد سبل الحدّ من آثار سياسات إزالة المخاطر المصرفية في حالات الأزمات الإنسانية.

- ينبغي للحكومات مراجعة الأطر القانونية والإدارية لإزالة أنواع الحواجز التي تعوق تقديم الخدمات في المناطق التي يصعب الوصول إليها. يمكن لأطر قانونية وإدارية وطنية جيدة التصميم أن تقلل في الوقت نفسه من الحواجز غير الضرورية أمام الإغاثة الوافدة، وأن تضمن قيادة المسؤولين المحليين لأنشطة التنسيق العام للمعونة. إن التجارب الإيجابية في دول مثل إندونيسيا والفلبين وإكوادور تؤثر إيجابًا على الدول الأخرى في اتخاذ خطوات الإصلاح اللازمة. وقد نشطت الجمعيات الوطنية للصليب الأحمر والهلال الأحمر في أكثر من ١٠٠ بلد لدعم سلطاتها بهذه الطريقة. لكنّ تحقيق مثل هذه الإصلاحات في جميع البلدان يستغرق وقتاً طويلاً ويتطلب صبرا وتشجيعا مستمرا من القطاع الإنساني.

### ٣-٤-٣ تحديد أولويات البرامج والحضور بناءً على الحاجة

- يتعين على المنظمات الإنسانية أن تعمل معاً لضمان توفير معلومات دقيقة وحديثة عن الحضور والقدرات، وتغطية الاحتياجات والثغرات والقيود المحددة المفروضة على إمكانيات الوصول. وينبغي أن يتضمن التحليل إسهامات المجتمعات المحلية فيما يتعلق بحضور مقدمي المساعدة العاملين وما إذا كانت قد تمت تلبية احتياجاتهم. وينبغي أيضا أن يشكّل تحديد قدرات المجتمع المحلي جزءا من هذه العملية، وألاّ تقتصر على المستجيبين الذين يدعمهم التمويل الدولي.

- يتعين على المنظمات الإنسانية والجهات المانحة إيلاء الأولوية لسدّ الثغرات في تقديم المساعدة للمجتمعات المحلية المُهمَلة والتي يصعب الوصول إليها أكثر من غيرها. ويتطلب ذلك تحديد أهداف بشأن إمكانية الوصول إلى الأشخاص الذين يصعب الوصول إليهم وإعادة تقييم البرامج باستمرار في المناطق التي يصعب الوصول إليها، بالإضافة إلى إجراء تحليل واضح للاحتياجات والثغرات.

- يجب على المنظمات الدولية الاستثمار في الأشخاص الأكثر قدرة على الحضور وتقديم الخدمات في المناطق التي يصعب الوصول إليها، بما في ذلك الجهات الفاعلة المحلية والمجتمعات المحلية نفسها. وقد التزمت الجهات المانحة والوكالات الإنسانية الرئيسية فعلاً بزيادة استثماراتها في القدرات المحلية زيادة كبيرة وأبرزها في «الصفقة الكبرى لسنة ٢٠١٦». ويُعد الوفاء بهذا الالتزام أساسيا لتوسيع نطاق الإغاثة في المناطق التي يصعب الوصول إليها، لا سيما في أوقات الأزمات. ويقتضي ذلك تحديد القدرات الموجودة، والاستثمار المبكر في القدرات المحلية المستدامة، وتقديم دعم أفضل للشركاء الوطنيين الذين لديهم وجود محلي قبل نشوب الأزمات. ويمكن، بل ينبغي أن نتوقع أن يكون لدى المستجيبين المحليين، مثلهم مثل جميع العاملين الإنسانيين، إجراءات مناسبة للحماية والمحاسبة، لكن يجب أن تكون هذه المتطلبات واقعية وأن تتناسب مع المخاطر الحقيقية (مقابل المخاطر المتوقعة). إن دعم المنظمات المحلية لكي تكون قادرة على تلبية متطلبات الجهات المانحة والحصول على موافقة مسبقة من الشركاء، حيثما أمكن، يعني أيضًا أنه يمكنهم الحصول على التمويل والتوسع بسرعة أكبر في حالة الأزمات.
- ينبغي للمنظمات الدولية أن تنظر إلى مسؤولياتها على أنها تتجاوز نطاق موظفيها لتشمل شركائها المحليين والوطنيين. ويتطلب ذلك الاستثمار في المجالات التي حددها الشركاء المحليون بما في ذلك التدريب على التفاوض المتخصص؛ وإدارة الأمن؛ وتنفيذ نظم وإجراءات الأمن، ووسائل النقل والاتصالات والحضور؛ وتأمين الموظفين. ويجب إيجاد الحلول، إما من خلال نهج أكثر سخاءً بشأن النفقات العامة أو التمويل المخصص للتدابير الأمنية.

**بنغلاديش، ٢٠١٨**

**جولة صباحية وسط ضباب دخان النيران في مخيم Kutupalong، Cox's Bazar، بنغلاديش. إن الأشخاص ذوي الإعاقة يواجهون صعوبات هائلة في المخيمات.**

© Antony Balmain/ الصليب الأحمر الأسترالي

# ٤- المستبعدون: المسنون والمعوقون

يُملي مبدأ الإنسانية- جوهر العمل الإنساني وأول المبادئ الإنسانية- واجب منع المعاناة الإنسانية حيثما وجدت والتخفيف منها.[١] كما أن مبدأ الحياد يمنح الأولوية للمساعدات الإنسانية وفقاً للاحتياجات وبغض النظر عن عوامل أخرى مثل الجنسية أو العرق أو الانتماء السياسي أو الطبقي. والتقاعس عن توفير المساعدات الإنسانية وإتاحتها لمن هم في أشد الحاجة إليها لا يخل بالالتزام بالمبادئ الإنسانية فحسب بل يزيد أيضاً من ضعف هؤلاء المحتاجين- مما يجعلهم أكثر فقراً وأكثر عرضة للمخاطر في مواجهة الصدمات في المستقبل بل وأكثر تخلفاً عن الركب لذلك يركز هذا الفصل على الأشخاص الذين لا يتلقون المساعدات الإنسانية الأساسية بسبب غياب الجهات الفاعلة الإنسانية (المحلية أو الوطنية أو الدولية) أو لعجزها عن تقديم المساعدة المناسبة في الأماكن التي يقيمون فيها. ويمكن اعتبار هذه المجتمعات المحلية «معزولة» أو «يصعب الوصول إليها».

والأشخاص الأكثر تعرضاً لخطر مواجهة آثار الأزمات لا يحصلون دوماً على المساعدات والمعلومات التي يحتاجونها بالطريقة التي تلبي احتياجاتهم. وفي بعض الحالات، قد لا يتيسر للناس الحصول على المساعدات بسبب التعقد الشديد للعمل الإنساني وفوضوية بيئات العمل خلال الكوارث والنزاعات. ويضاف إلى ذلك، العوامل التقنية التي تمنع بعض الأشخاص من الحصول على المساعدات الإنسانية الكافية. ومن ذلك مثلاً، عدم توفر بيانات أساسية جيدة عن مختلف احتياجات وقدرات الأشخاص المتأثرين بإحدى حالات الطوارئ، أو قلة وعي الموظفين والمتطوعين وقدرتهم المحدودة على الاستجابة لاحتياجات فئات معينة.

وقد لا تصل حتى أبسط المعلومات المتعلقة بالمساعدات الإنسانية المتاحة وكيفية الحصول عليها إلى مَن هُم في أمس الحاجة لها حين تكون المعلومات غير مكيّفة مع احتياجات مختلف الفئات. وقد تشمل هذه الفئات أقليات لغوية، وأشخاصاً ذوي مستوى منخفض من حيث الإلمام بالقراءة والكتابة، وأشخاصاً أقل قدرة على استخدام مختلف أشكال الاتصالات أو ربما أقل دراية بالتكنولوجيا. أما الأشخاص الذين يقل احتمال تركهم منازلهم- المعوقون والمسنون وذوو المسؤوليات الأسرية والنساء اللواتي لا يستطعن ترك منازلهن غير مصحوبات لأسباب ثقافية- فيحتاجون إلى الحصول على المعلومات والمساعدات بطرق مختلفة.

وهناك العديد من الفئات الأخرى التي يمكن أن تقع ضمن «فئة المنسيين»، بمن فيهم الأشخاص الأميون أو غير الملمين بدرجة كبيرة بالقراءة والكتابة، والأشخاص الذين لا يتحدثون اللغة السائدة، والأشخاص الذين لا تتوفر لهم إمكانية استخدام مختلف أشكال وسائط الإعلام والإنترنت، أو الأشخاص غير الملمين بالتكنولوجيات الجديدة. ولتوضيح بعض العوائق التي تحول دون أن يغطي العمل الإنساني الجميع، بالإضافة إلى الجهود المبذولة حالياً للتغلب على هذه العوائق، ينظر هذا الفصل بوجه خاص في فئتين من الأشخاص الذين كثيرا ما يُهملهم التخطيط للكوارث والتصدي لها والانتعاش منها، وهم المسنون والمعوقون. وتمثل هاتان الفئتان

١ المبادئ الإنسانية مستمدة من المبادئ الأساسية للحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر، التي أعلنها المؤتمر الدولي العشرون لحركة الصليب الأحمر والهلال الأحمر في فيينا في عام ١٩٦٥ (انظر اللجنة الدولية للصليب الأحمر، ١٩٧٩).

نسبة كبيرة ومتنامية من السكان في ظروف الأزمات؛ وتسلط البحوث الضوء على الأثر غير المتناسب الذي يمكن أن تحدثه الأزمات فيهم، وكذلك تهميشهم بشكل متكرر في عمليات التصدي لحالات الطوارئ.

وتغطية هاتين الفئتين معاً لا تعني مع ذلك أنهما متطابقتان. فرغم وجود بعض التداخل فيما بينهما، فإن هناك أيضاً ما يميز كلا منهما عن الأخرى بطرق مختلفة. كما أن كل فئة ليست متجانسة في حد ذاتها، فبالإضافة إلى الاختلافات الفردية والسياقية، هناك أنواع ومستويات مختلفة من الإعاقة مثلاً، واختلافات كبيرة فيما بين المجموعات الفرعية داخل الفئة العمرية التي تتجاوز الستين عاماً.

وبينما يركز هذا الفصل على الأشخاص المسنين والمعوقين لأغراض التوضيح، فإنه يسعى إلى استخلاص استنتاجات أشمل بشأن التقدم المحرز، إن وجد، في تعزيز حصول الأشخاص المنسيين على المساعدات، ويسعى إلى معرفة ما إذا كانت العوائق أمام جعل الاستجابة الإنسانية أكثر شمولاً للأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة ما تزال قائمة، ويبحث في الممارسات الجيدة المتاحة لضمان تمكين الفئات المهمشة بوجه عام من المشاركة الكاملة في العمل الإنساني الشامل والاستفادة منه.

## ١-٤ كيف يتأثر المسنون والمعوقون بالكوارث؟

المسنون والمعوقون ليسوا معرضين للكوارث بطبيعتهم. ففي كلا الفئتين مجموعة من مستويات الضعف ومجموعة من مستويات القدرات. وهناك بالفعل دلائل كثيرة على أن المسنين والمعوقين يشكلون مورداً مهماً لأسرهم ومجتمعاتهم، لا سيما في أوقات الأزمات. (الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر ٢٠٠٧؛ منظمة الصحة العالمية ٢٠٠٨؛ Wells، ٢٠٠٥؛ Williams، ٢٠١١). غير أن هناك بعض العوامل المقترنة بالشيخوخة والإعاقة التي يمكن أن تؤدي إلى زيادة التعرض لآثار الكوارث وغيرها من الأزمات. فالقدرة المحدودة على الحركة وقلة فرص العمل والحالات الصحية المزمنة والتمييز وغير ذلك من العوامل يمكن أن تجعل المسنين والمعوقين أكثر عرضة للخطر خلال أوقات الأزمات.

---

الإطار ٤-١ تعاريف

**تعرف الأمم المتحدة الشخص المسن بأنه شخص يزيد عمره عن ٦٠ عاماً؛ وتشير عبارة «الطاعن في السن» عادة إلى من تزيد أعمارهم عن ٨٠ عاماً. (Wells، ٢٠٠٥). ويستخدم نفس التعريف هنا، مع الاعتراف أيضاً بأن هناك جوانب اجتماعية ثقافية للشيخوخة تميل التعاريف الصارمة إلى تجاهلها، مثل المكانة في الأسرة والمظهر الخارجي والحالة الصحية.**

**ويمكن الاطلاع على التعريف المقبول على نطاق أوسع وأكثر شيوعاً للإعاقة في اتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة (الأمم المتحدة ٢٠٠٦).[٢] وفيما يتعلق بالعمل الإنساني، يُستخدم نفس التعريف تقريباً في ميثاق إدماج الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل الإنساني، الذي أطلق في مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني في عام ٢٠١٦، والذي يشير إلى: «أن مصطلح «الأشخاص ذوي الإعاقة» يشمل كل من يعانون من**

٢ تعرف الاتفاقية المعوقين على النحو الآتي: «كل من يعانون من عاهات طويلة الأجل بدنية أو عقلية أو ذهنية أو حسية، قد تمنعهم لدى التعامل مع مختلف الحواجز من المشاركة بصورة كاملة وفعالة في المجتمع على قدم المساواة مع الآخرين.»

**عاهات طويلة الأجل بدنية أو نفسية اجتماعية أو ذهنية أو حسية، قد تمنعهم لدى تعاملهم مع مختلف العوائق من المشاركة بصورة كاملة وفعالة في البرامج الإنسانية، والاستفادة منها.» ويؤكد هذا التعريف على أن الإعاقة ليست خاصية شخصية فقط، بل إنها تتعلق بالتفاعل بين الشخص وبيئته، مما قد يضع عوائق أمام مشاركته واحتوائه. وتستند الإشارة إلى المعوقين في هذا الفصل إلى هذا التعريف.**

## ٤-١-١ ما هو عدد الأشخاص المتضررين؟

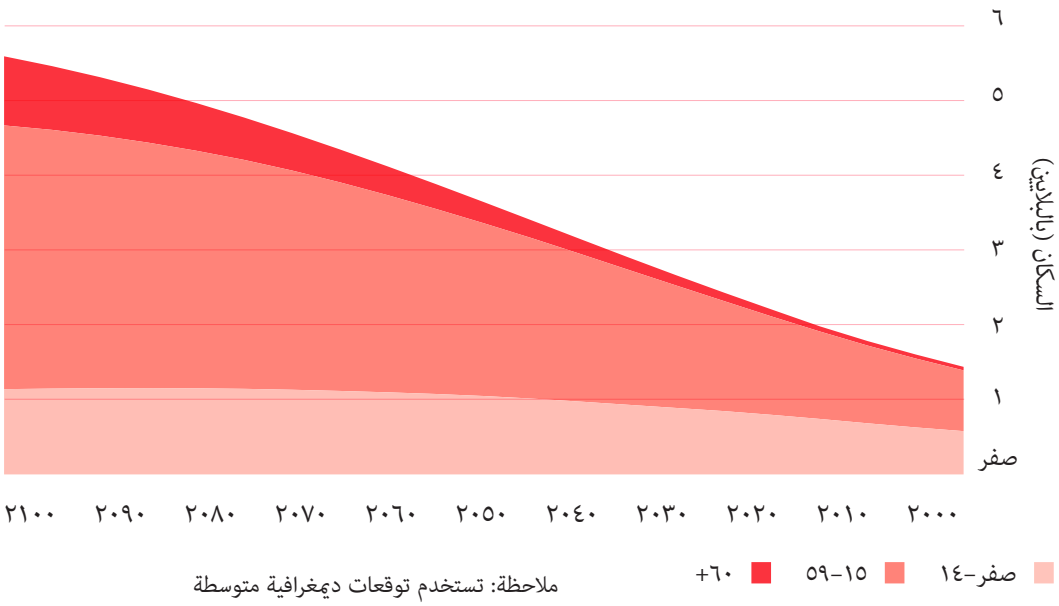
إن عدد المسنين في العالم يتزايد بسرعة. وفي عام ٢٠١٧، بلغ عدد الأشخاص الذين تتجاوز أعمارهم ٦٠ عاماً نحو ٦٠٠ مليون شخص، أي نحو ٨٪ من سكان العالم. وبحلول عام ٢١٠٠، يتوقع أن يزيد العدد إلى ٢,٥ بليون شخص، أي ما يمثل ٢٢٪ من عدد سكان العالم المتوقع.

ووفقاً للبيانات المتاحة، تقل نسبة الأشخاص الذين تتجاوز أعمارهم ٦٠ عاماً في البلدان الضعيفة بيئياً والهشة سياسياً مقارنة بباقي العالم.[٣] وتشير التوقعات إلى أن الفارق بين تلك البلدان سيتضاءل. ففي عام ٢٠١٥، قدر عدد الأشخاص الذين تتجاوز أعمارهم ٦٠ عاماً بنحو ٦٨ مليون شخص في البلدان الضعيفة بيئياً والهشة سياسياً، بما يمثل ٣,٥٪ من إجمالي السكان. ويتوقع ارتفاع هذا العدد إلى ٩١٧ مليون بحلول عام ٢١٠٠، حيث يتوقع أن يمثل الأشخاص الذين تتجاوز أعمارهم ٦٠ عاماً ١٦,٥٪ من إجمالي السكان في تلك البلدان. (انظر الشكل ٤-١).

وليست أسباب تضاؤل هذا الفارق واضحةً للوهلة الأولى. وقد تكون أحد الأسباب هي تزايد حدوث الكوارث في البلدان ذات الدخل المتوسط حيث يكون متوسط العمر المتوقع مرتفعاً في العادة (HelpAge International، ٢٠١٦). وأيا كان السبب، فإن الاتجاه المتوقع له آثار كبيرة على من يخططون للكوارث ويتصدون لها، خاصة وأن من المتوقع زيادة تواتر الكوارث الناجمة عن المخاطر الطبيعية، وبالنظر إلى الطابع الطويل الأمد للنزاعات الحالية في العالم.

٣ تستخدم في مختلف أجزاء التحليل الذي يقدمه هذا التقرير، قائمة بالبلدان التي تعتبر ضعيفة بيئياً بشكل خاص. وهي تعرف باستخدام مجموعة بيانات مؤشر INFORM لإدارة المخاطر، وهي تلك التي تسجل درجات أعلى من حد معين وفقاً لمعيارين وهما: «درجة عدم القدرة على المواجهة (متوسطة أو مرتفعة أو مرتفعة للغاية) ودرجة المخاطر الطبيعية (مرتفعة أو مرتفعة للغاية). وتعرف البلدان الهشة سياسياً في تقرير منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، المعنون «States of Fragility ٢٠١٦» بأنها «الدول والاقتصادات الهشة».

الشكل ٤-١ أعمار الأشخاص الذين يعيشون في بلدان ضعيفة من الناحية البيئة وهشة سياسياً، خلال الفترة ٢٠٠٠-٢١٠٠




ملاحظة: تستخدم توقعات ديمغرافية متوسطة

المصدر: استناداً إلى شعبة السكان بإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمم المتحدة (ديسا)، ومؤشر INFORM لإدارة المخاطر لعام ٢٠١٨، وتقرير منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، المعنون «States of Fragility ٢٠١٦».

وتشير البيانات إلى أن بليون شخص في العالم يعانون من شكل من أشكال الإعاقة- أي أقل قليلاً من ١٤٪ من سكان العالم.[٤] ويشمل هذا المجموع بالطبع أوجه تباين كبيرة من حيث نوع الإعاقة وحدتها. وترتفع نسبة الأشخاص المعوقين في البلدان الضعيفة بيئياً، حيث تقدر نسبتهم بأقل قليلاً من ١٧٪ (١٧٧ مليون شخص).

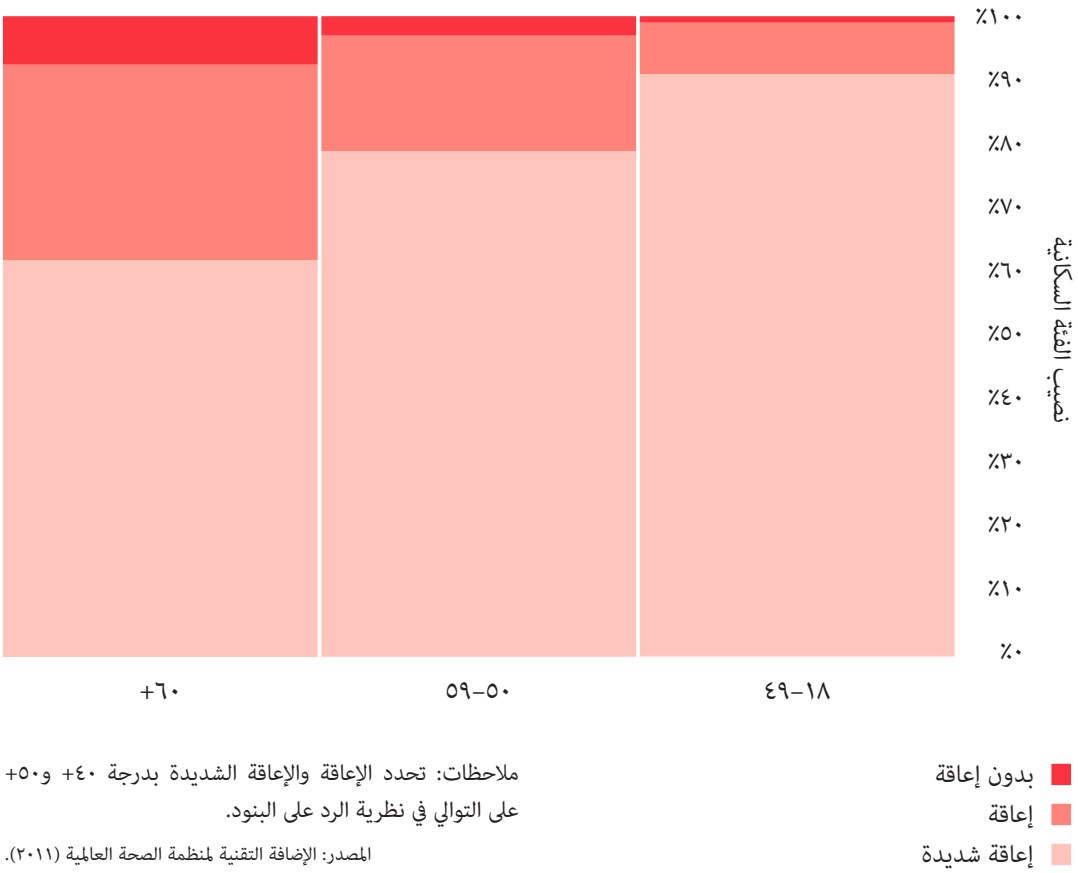
لكن هناك ثغرات كبيرة في البيانات، ومن المحتمل أن يكون عدد المعوقين ونسبتهم أكبر بكثير، سواء من حيث تعداد الأشخاص الذين كانون يعانون في الأصل من إعاقة أو الأشخاص الذين يعانون من إعاقات جديدة سببتها الأزمات. وفي البلدان التي أجرت دراسات استقصائية حول الإعاقة، تتوفر بيانات، لكنها قد تكون قديمة ومن الصعب مقارنة الأرقام بسبب اختلاف التعاريف والمنهجيات المستخدمة. لكن نظرة خاطفة إلى بيانات الدراسات الاستقصائية المتعلقة بالإعاقة، تبيّن قيمتها مقارنة مع عمليات جمع البيانات على المستوى الوطني الأعم. وتشير بيانات عن ٣١ بلداً تستخدم بيانات التعداد الوطني (لسنوات مختلفة) إلى أن نسبة انتشار

٤ تستند الأرقام إلى مجموعة من المصادر الوطنية والدولية ومنها: لمحة عن الإعاقة للجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ (٢٠١٧)، والتقرير العالمي حول الإعاقة لعام ٢٠١١ الصادر عن منظمة الصحة العالمية، ومستودع الدراسات الاستقصائية الديموغرافية والصحية، والدراسة الاستقصائية الصحية الأوروبية عن طريق المقابلات، الصادرة عن المكتب الإحصائي للاتحاد الأوروبي، وبرنامج تعداد السكان والمساكن لعام ٢٠١٠ في بربادوس، وبرنامج تعداد السكان لعام ٢٠١٠ في البرازيل، والدراسة الاستقصائية الكندية عن الإعاقة لعام ٢٠١٢، والدراسة القومية عن الإعاقة لعام ٢٠١٦ في غواتيمالا، وإحصاءات الإعاقة لعام ٢٠١٧ الصادرة عن مكتب إحصاء تعداد السكان بالولايات المتحدة الأمريكية، والدراسة الاستقصائية عن رصد الظروف المعيشية لعام ٢٠٠٦ في زامبيا، وشعبة السكان بإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمم المتحدة (ديسا). وقد تتضمن مختلف المصادر أنواعاً ودرجات مختلفة للإعاقة.

الإعاقة تقدر بنسبة ٣٪. ويرتفع معدل الإعاقة في هذه البلدان ذاتها مجتمعة إلى أكثر من ٢١٪ باستخدام البيانات الصادرة عن المسح الصحي العالمي للفترة ٢٠٠٢-٢٠٠٤، حيث تم جمعها باستخدام مجموعة من أكثر الأسئلة تحديداً وتفصيلاً بشأن الإعاقة (منظمة الصحة العالمية، ٢٠٠٤).

والعديد من الأشخاص الذين يصنفون كمعوقين هم أيضاً من المسنين. ومع استمرار تزايد أعداد المسنين، ستؤثر المشكلات الصحية المرتبطة بالسن التي تصيب وظائف النظر والسمع والحركة والقدرات العقلية، بالتأكيد، تأثيراً كبيراً في مدى انتشار الإعاقة. ويبين الشكل ٤-٢ النسبة المرتفعة بالفعل للمعوقين (بما في ذلك من يعانون من إعاقة شديدة)[٥] في أكبر الفئات العمرية سناً مقارنة مع الفئات العمرية الشابة.

الشكل ٤-٢ الترابط بين المسنين والمعوقين، ٢٠٠٢-٢٠٠٤




ملاحظات: تحدد الإعاقة والإعاقة الشديدة بدرجة ٤٠+ و٥٠+ على التوالي في نظرية الرد على البنود.

المصدر: الإضافة التقنية لمنظمة الصحة العالمية (٢٠١١).

٥ يحيل تعريف «الإعاقة الشديدة» الذي يرد في التقرير العالمي حول الإعاقة لعام ٢٠١١ الصادر عن منظمة الصحة العالمية إلى دراسة عبء المرض العالمي وهو يحدد أن هذه الإعاقة تعادل الإعاقة الناجمة عن أمراض مثل الشلل الرباعي أو الاكتئاب الشديد أو العمى.

### ٤-١-٢ كيف يتعرض الناس للكوارث ويتأثرون بها؟

لا تشكل الشيخوخة ولا الإعاقة عاملاً محدداً قائماً بذاته للضعف. فالضعف في حالات الطوارئ يمكن أن ينجم عن الجمع بين الشيخوخة أو الإعاقة وعوامل أخرى، مثل نوع الجنس أو العرق أو الإقصاء الاجتماعي. ويشكل الفقر عاملاً أساسياً في تحديد قابلية التعرض لأثر الكوارث. وتشير البحوث إلى أن المسنين والمعوقين أكثر عرضة للمعاناة من الفقر من أقرانهم الأصغر سناً وغير المعوقين. ويمكن أن يكون ذلك بسبب احتياجاتهم الخاصة مثل الاحتياجات المتعلقة بالرعاية الصحية ونفقاتها (HelpAge International، ٢٠١٨ الرابطة الدولية لمساعدة المسنين، ٢٠١٨)، وكذلك العوائق الموجودة في بيئتهم التي تمنعهم من الحصول على الخدمات والفرص الرئيسية مثل التعليم والرعاية الصحية والعمل والعدالة والدعم الاجتماعي (DFID، ٢٠١٥؛ HelpAge International and Handicap International، ٢٠١٢؛ Rohwerder، ٢٠١٥ إدارة التنمية الدولية، ٢٠١٥ والرابطة الدولية لمساعدة المسنين والمنظمة الدولية للمعوقين ٢٠١٢، وRohwerder ٢٠١٥). ويعزز ذلك ويزيد من ضعف المسنين والمعوقين في أوقات الأزمات، حيث لا تتاح لهم سوى موارد قليلة لتحمل الصدمات والتعافي منها، مما يفاقم من فقرهم. وفي بنغلاديش، تبيّن البيانات وجود علاقة بين الفقر والإعاقة في سياق ترتفع فيه درجة قابلية التعرض للمخاطر الطبيعية، ومنها الفيضانات والأعاصير الاستوائية وهبوب العواصف وحالات الجفاف. وحين تقترن هذه المخاطر بكثافة سكانية مرتفعة للغاية، تجعل العديد من الأشخاص في بنغلاديش عرضة لآثار الكوارث التي تسببها المخاطر الطبيعية. ويقدر مركز رصد النزوح الداخلي أن ما يزيد على ٤,٧ مليون شخص نزحوا مؤخراً بسبب الكوارث المفاجئة المرتبطة بالطقس في بنغلاديش خلال الفترة من ٢٠٠٨ إلى ٢٠١٤ (IDMC، ٢٠١٥ مركز رصد التشرد الداخلي، ٢٠١٥). وعدد الأشخاص الذين يبّلغون عن مشكلات خطيرة أو قصوى في مجموعة من مختلف فئات المصابين بإعاقة، أعلى بكثير بين أشد الناس فقراً الذين تبلغ نسبتهم ٢٠٪ من عدد سكان البلد (انظر الشكل ٤-٣).[٦]

٦ تختلف المنهجية المستخدمة في التقرير العالمي حول الإعاقة لعام ٢٠١١ الصادر عن منظمة الصحة العالمية،عن تلك التي يستخدمها فريق واشنطن المعني بإحصاءات الإعاقة. فمنظمة الصحة العالمية تستخدم أحد نماذج التقييم في نظرية الرد على البنود استناداً إلى دراسات استقصائية تتعلق بالإعاقة الفردية، حيث تستخدم مجموعة من الأسئلة المشابهة وليست المطابقة لمجموعة الأسئلة القصيرة المتعلقة بالإعاقة التي يستخدمها فريق واشنطن.

## الشكل ٤-٣ الفقر والإعاقة في بنغلاديش

ملاحظات: انظر التقرير العالمي حول الإعاقة لعام ٢٠١١ الصادر عن منظمة الصحة العالمية للحصول على وصف مفصل لمختلف الفئات المقترنة بالإعاقة.

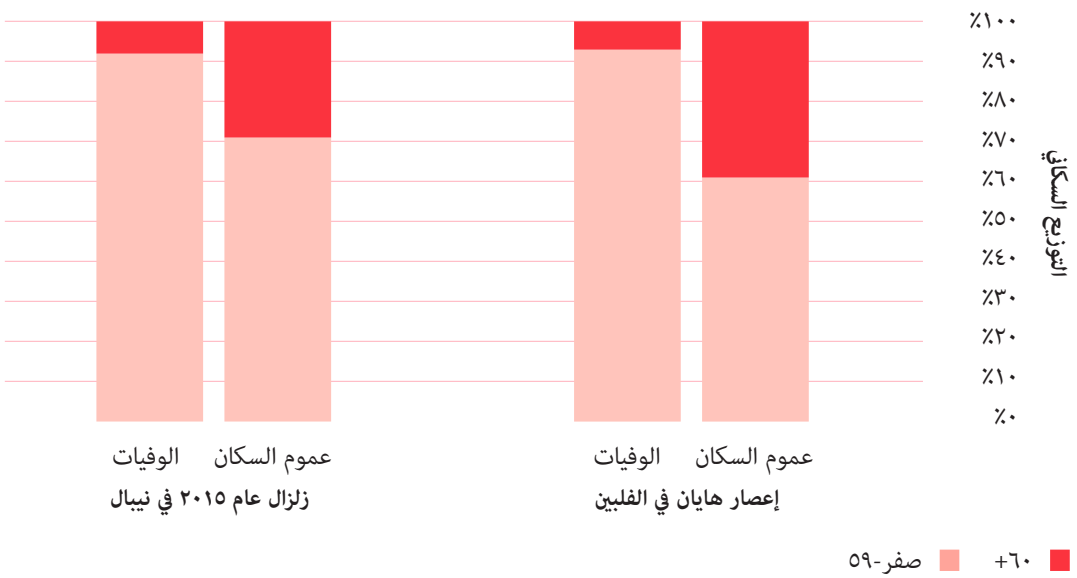
المصدر: استناداً إلى التقرير العالمي حول الإعاقة لعام ٢٠١١ الصادر عن منظمة الصحة العالمية.

ويمكن أن يكون للأزمات أثر غير متناسب على المسنين والمعوقين. فوفقاً لدراسة أجرتها مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في عام ٢٠١٥ استناداً إلى بيانات من اليابان، يزيد احتمال وفاة المعوقين بأربع مرات حينما تحل كارثة (OHCHR، ٢٠١٥ مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، ٢٠١٥). وفي فانواتو، تشير البحوث إلى أن احتمال إصابة المعوقين بالجروح خلال إعصار بام الاستوائي في عام ٢٠١٥ كان أعلى بمقدار الضعف (CBM، ٢٠١٧ الإرسالية المسيحية للمكفوفين، ٢٠١٧).

وفي الفلبين، كان عدد الأشخاص الذين تزيد أعمارهم عن ٦٠ عاماً في عام ٢٠١٣ يمثل نحو ٧٪ من السكان، لكنهم كانوا يشكلون ٣٨٪ من ضحايا إعصار هايان في نفس العام (انظر الشكل ٤-٤). وكذلك، في نيبال، ٢٩٪ في الأشخاص الذين توفوا خلال الزلزال في عام ٢٠١٥ كانوا ممن تتجاوز أعمارهم ٦٠ عاماً، مع أن نسبة المسنين لم تكن تمثل حينذاك سوى ٨٪ من السكان.

وربما تكون القدرة المحدودة على الحركة التي تجعل من الصعب الهروب هي السبب الرئيسي للأثر غير المتناسب للأزمات على المسنين والمعوقين. لكن، هناك أسباب أخرى خاصة بكل سياق تساعد على تفسير البيانات. ففي بعض الحالات، قد لا يكون للناس مكان يذهبون إليه ومن ثم، يفضلون البقاء بالقرب من منازلهم رغم المخاطر. وآخرون قد يستهينون بأثر الكوارث في ضوء تجاربهم السابقة. وتشير البحوث أيضاً إلى أن المسنين المعوقين يعانون بشكل غير متناسب من ظروف سكنية متردية (HelpAge International، الرابطة الدولية لمساعدة المسنين، ٢٠١٨)، مما قد يعرضهم للخطر بقدر أكبر في حالة وقوع كوارث ناجمة عن المخاطر الطبيعية.

الشكل ٤-٤ التوزيع السكاني للأشخاص المتضررين من الكوارث في الفلبين ونيبال




المصدر: استناداً إلى شعبة السكان في إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمم المتحدة والرابطة الدولية لمساعدة المسنين (٢٠١٦ و٢٠١٣).

وباستثناء الوفيات، يمكن أن تؤثر الكوارث وهي تؤثر بالفعل على المسنين والمعوقين بطرق خاصة. ويشمل ذلك إلحاق إصابات جديدة ومن ثم فقدان القدرة على الحركة؛ والحد من الحصول على الخدمات الطبية اللازمة للأمراض المزمنة غير المعدية مثل أمراض القلب والأوعية الدموية، والسكتة الدماغية، والسكري، الخرف؛ والمخاطر المتزايدة الناجمة عن الأمراض المعدية؛ وتدهور الحالة التغذوية؛ والألم النفسي، والاكتئاب والقلق، وفقدان سبل المعيشة.

ومن آثار الكوارث على المسنين والمعوقين التي يشيع ذكرها، هناك انهيار هياكل الدعم الأسري والمجتمعي، مما يؤدي إلى احتمال زيادة المخاطر الناجمة عن انعدام الحماية مثل الاغتصاب والاعتداء الجنسي والاعتداء بوجه عام والشعور القوي بالعزلة والإقصاء. (Burns and Oswald، ٢٠١٤ ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ٢٠١٧ ج).

---

الإطار ٤-٢ عزلة المسنين في منغوليا

**عاش الناس في منغوليا لقرون من الزمن كرعاة رُحّل، حيث كانوا يتنقلون بانتظام مع حيواناتهم للحصول على أفضل أنواع العشب في الصيف. لكن هذا الأسلوب التقليدي للحياة بدأ يتغير مع تزايد الهجرة إلى المناطق الحضرية، مما أدى إلى فصل العديد من المسنين الذين يبقون لرعاية الماشية، عن أنظمة الدعم التقليدي وانعزالهم عن أفراد أسرتهم.**

**وتشهد منغوليا ظاهرة طبيعية قاسية (تسمى دزود) بشكل متكرر– وهي ظاهرة تسجيل درجات حرارة أو برودة قصوى في الصيف أو الشتاء تؤدي إلى معاناة العديد من الحيوانات من نقص العلف وتعرّض الرعاة لشح المواد الغذائية ولنقص الوقود وتدهور صحتهم. وقد تضرر العديد من الرعاة من موسم شتائي قاسي خلال العامين ٢٠١٦/٢٠١٧. وشمل ذلك نسبة كبيرة من المسنين الذين أصبحوا معزولين بسبب انتقال الشباب من أفراد الأسرة إلى المناطق الحضرية بحثاً عن العمل. وأدى نفوق الماشية إلى إصابة العديد من الأشخاص بالإجهاد الشديد وإلى الشعور أيضاً بالخجل وبالفشل. وفي نهاية المطاف، تفيد التقديرات بتضرر نحو ٢٢٥٠٠٠ شخص ونفوق أكثر من مليون حيوان من جراء الكارثة.**

**وقد ركزت الاستجابة الإنسانية لظاهرة الدزود dzud، المقدمة من مؤسسات ومنظمات وطنية ودولية على حد سواء، على توفير الغذاء والوقود والعلف والأدوية البيطرية أساساً. وركزت منظمات قليلة على الاحتياجات الخاصة للمسنين والمعوقين. غير أن الصليب الأحمر المنغولي حدد بالفعل وبوضوح من خلال برنامجه للاحتواء الاجتماعي والتنمية، المسنين والمعوقين باعتبارهم فئات مستضعفة بحاجة إلى دعم مصمم خصيصاً لهم. وقد شملت المعونة التي قدمها مساعدة الأشخاص على القيام بالأعمال المنزلية، والحصول على الإعانات الحكومية، وترتيب زيارات طبية لتقديم الرعاية الصحية المستمرة لمن يعانون من علل وأمراض مزمنة.**

**وكان التواصل الاجتماعي لمواجهة مشاعر العزلة عنصراً قوياً أيضاً في استجابة الصليب الأحمر المنغولي. وقد اتخذ ذلك أشكالاً شتى، بما في ذلك جلسات القراءة للمسنين والمعوقين، وإعلامهم بالأخبار الجديدة الواردة من الخارج، وتقديم شخص يمكنهم التحدث معه ويكون مصدراً للمشورة والارتياح خلال الأزمة. وقد أتاح ذلك للأشخاص الذين كان من الممكن استبعادهم من الاستجابة أن يستفيدوا منها –ليس عن طريق الحصول على المساعدات المادية فحسب بل أيضاً من خلال مكافحة الشعور بالوحدة والآثار السلبية للإقصاء الاجتماعي.**

ويمكن أن ينجم الأثر غير المتناسب للكوارث على المسنين والمعوقين عن عوامل مختلفة ومنها القدرة المحدودة على الحركة والاعتماد على أفراد الأسرة والمجتمع، والوصم وتعذر الحصول على رسائل الإنذار المبكر والاستفادة من تسهيلات الإخلاء. ويمكن أن تزيد الكوارث والنزاعات أيضاً من عدد الأشخاص ذوي الإعاقة بسبب حدوث

إصابات جديدة بالإضافة إلى تدهور الأوضاع القائمة. ويمكن أن يتفاقم الأثر السلبي للكوارث على ذوي الإعاقات الجديدة وذوي الإعاقات القائمة على حد سواء، بسبب فقدان أجهزة المساعدة أو تلفها أثناء حالة طوارئ، وضعف إمكانية الحصول على الرعاية الصحية والتأهيل، والتوتر النفسي والقلق، والإهمال، وانهيار هياكل الدعم والرعاية الصحية الوقائية.

ويمكن أن تسهم بعض عوامل الخطر في تفاقم أثر الكوارث على الناس، حيث يكون العديد منها مترابطاً ومتشابكاً. فعلى سبيل المثال، يمكن أن تزيد الإعاقة المقترنة بعوامل أخرى من مستويات الخطر والتعرض له. فقد بيّنت دراسة أجرتها منظمة الإنسانية والشمول (المنظمة الدولية للمعوقين) أن ٢٧٪ من المعوقين الذين جرى التشاور معهم تعرضوا لصدمات عرضية نتيجة للاعتداء عليهم نفسياً أو بدنياً أو جنسياً عقب وقوع الكارثة (Humanity & Inclusion، ٢٠١٥ منظمة الإنسانية والشمول، ٢٠١٥).

وقد تتعرض النساء والفتيات المعوقات بوجه خاص للاعتداء في المراحل التالية للأزمات. وتشير البيانات العالمية إلى أن النساء والفتيات المعوقات أكثر عرضة للعنف الجنسي بعشر مرات تقريباً عن غير المعوقات. (منظمة الإنسانية والشمول). وخلصت دراسة أجرتها Women's Refugee Commission اللجنة المعنية بالنساء اللاجئات إلى أن النساء والفتيات ذوات الإعاقات العقلية والفكرية يعتبرن الأكثر تعرضاً لخطر العنف الجنسي في ظل الأزمات. (اللجنة المعنية بالنساء اللاجئات، ٢٠١٥). وأوضحت مشاورات أجريت مع مجموعات اللاجئين أن الرجال والفتيان المعوقين، وإن كانوا لا يتعرضون للخطر بنفس مستوى تعرض النساء والفتيات له، فهُم مستهدفون أيضاً بالعنف الجنسي (اللجنة المعنية بالنساء اللاجئات/ مفوضية اللاجئين النسائية، ٢٠١٦). ويمكن لانهيار الشبكات الاجتماعية وشبكات الحماية، والعزلة، والتوترات العائلية، وعدم توفر المسكن الآمن، واكتظاظ الظروف المعيشية، والتغييرات في أدوار الجنسين الناجمة عن حالة طوارئ، أن تؤدي مجتمعة إلى زيادة ضعف النساء والفتيات المعوقات والرجال والفتيان المعوقين وكذلك مقدمي الرعاية في حالات الأزمات (مفوضية اللاجئين النسائية ٢٠١٥ و٢٠١٦) (انظر القسم ٢-٣ في الفصل الثاني).

### ٤-١-٣ القدرات والإسهامات أثناء التصدي للكارثة

كثيراً ما تُغفل في حالات الطوارئ قدرات المسنين والمعوقين بالإضافة إلى احتياجاتهم. فكلا الفئتين تصنف عادة بأنها لا حول ولا قوة لها أو أنها ضعيفة في أوقات الأزمة. والواقع أنه إذا كان من الممكن أن يواجه بعض المسنين والمعوقين مخاطر إضافية في حال وقوع كارثة، فإن بوسعهم تقديم إسهامات قيمة في الغالب، وهم يحرصون على استعادة التحكم في حياتهم وإعادة الاستقرار إلى حياة أسرهم ومجتمعاتهم.

فعلى سبيل المثال، يتحمل العديد من المسنين، بمن فيهم المعوقون، مسؤوليات إضافية لرعاية الأطفال في أوقات الأزمات-وبالأخص النساء (Wells، ٢٠٠٥). ويمكن أن تجعل الهجرة من ذلك القاعدة في بعض السياقات، حيث يسعى الشباب إلى الحصول على عمل في أماكن أخرى، تاركين للمسنين مهمة رعاية أحفادهم. وظاهرة «الأسر التي تتخطى جيلاً» هي أيضاً سمة من سمات الأماكن التي تتفشى فيها الإصابة بفيروس نقص المناعة البشري/الإيدز وبغيره من الأوبئة (Williams، ٢٠١١). والواقع أنه حتى خارج إطار حالات الأزمات، يوفر الأجداد والأطفال الأكبر سناً عادة - لا سيما النساء والفتيات - خدمة رعاية الأطفال دون أجر في البلدان التي تكون فيها خدمات رعاية الأطفال الرسمية غير كافية وباهظة التكلفة. (معهد التنمية الخارجية، ٢٠١٦).

الإطار ٤-٣ المسنون كوسطاء للتغيير

**ظلت أفغانستان في حالة نزاع مطّول لعقود من الزمن كما أن أجزاءً كثيرة من البلد شديدة التعرض للمخاطر الطبيعية. وقد أدى ذلك، إلى جانب الحواجز الجغرافية، إلى عدم حصول ملايين الأشخاص على الخدمات الصحية الأساسية إطلاقا أو بشكل محدود. ومعدل وفيات الأمهات بين النساء الأفغانيات من أعلى المعدلات في العالم. وتقضي الأعراف الثقافية في أفغانستان بأن لا تُفحص المرأة إلا من قبل امرأة متخصصة في مجال الصحة، ولا يجوز للنساء السفر وحدهن لالتماس الرعاية الطبية دون أن يرافقهن رجل من أفراد الأسرة. وعليه، فإن الولادة بالمنزل ما تزال هي القاعدة حيث إن ٨٦٪ من عمليات الولادة تجرى بالمنزل.**

**ويدير الهلال الأحمر الأفغاني برامج صحية مجتمعية وضعت خصيصاً للمجتمع المحلي في جميع أنحاء أفغانستان. وتقدم هذه البرامج رعاية صحية أساسية للجماعات المستضعفة عن طريق توفير الخدمات والتوعية في مجال الصحة وتعزيزها، وتحسين الحصول على الماء الصالح للشرب، وتحسين مرافق الصرف الصحي، وتوفير أغذية متنوعة.**

**واعتمدت البرامج الصحية المجتمعية طريقة مبتكرة لإقناع السيدات الحوامل–وأزواجهن وآبائهن وأقاربهن الآخرين من الذكور– بالتماس الخدمات الصحية ومتابعة العلاج الطبي في أقرب منشأة صحية. وكثيراً ما تعتبر الجدات شخصيات مؤثرة ليس في أسرهن فحسب بل أيضاً في المجتمعات الريفية الأوسع نطاقاً. ومن ثم، تم تشكيل لجان محلية من الجدات وجرى تدريبهن للاضطلاع بدور رئيسي في مناصرة المرأة (لا سيما المرأة الحامل) كي تطلب رعاية صحية أفضل ولمناصرة الرجل في المجتمع كي يدعم المرأة ويمكنها من القيام بذلك.**

**وفي عام ٢٠١٦، أنشأت البرامج الصحية المجتمعية في بلخ عشر لجان تضم في عضويتها نحو مائتي امرأة. وخلص تقييم للمشروع أجري في عام ٢٠١٧ إلى أن لجان الجدات كان لها تأثير إيجابي قوي في إذكاء الوعي بتحسن الممارسات في مجال صحة الأم. وفي إطار تلك البرامج، ارتفع عدد الولادات التي أشرف عليها عاملون صحيون مهرة. فقد ارتفعت النسبة في المواقع التجريبية من ٤٪ في عام ٢٠٠٨ إلى ٢٥٪ في ٢٠١٠؛ وفي جميع مناطق المشروع من ٣٠٪ في عام ٢٠٠٨ إلى ٦٦٪ بحلول عام ٢٠١٦. ولا يمكن أن تعزى التحسينات للجان الجدات وحدها، لكن يحسب لتلك اللجان الإسهام بشكل كبير في تغيير العقليات وتشجيع الممارسات الصحية.**

**وبوجه عام، نجح المشروع في تحديد القدرات الفريدة التي يتمتع بها المسنون– والمسنات بوجه خاص– باعتبارهم متطوعين في مجتمعاتهم، وتسخير تلك القدرات وذلك بطريقة مبتكرة تصون الكرامة لإحداث تغيير إيجابي. والتنفيذ الواسع النطاق لإدماج البرامج الصحية المجتمعية لجمعيات الهلال الأحمر الأفغاني، والخدمات الصحية المتنقلة، والخدمات الصحية السريرية للأمهات والمواليد الجدد والأطفال، بهدف توسيع نطاق الخدمات من خلال تقديم رعاية صحية شاملة وعلاجية ووقائية وتعزيزية للجماعات الضعيفة المستهدفة. والهدف من إشراك المجتمعات المحلية في تنفيذ الخدمات الصحية وقبولها على المستوى المجتمعي هو ضمان الوصول الآمن للموظفين والمتطوعين الذين يعملون في مناطق غير آمنة وتأمين حمايتهم. ويؤدي الدعم المتواصل لتعزيز قدرات المجتمعات المحلية والمتطوعين إلى تعظيم القدرة المجتمعية على الصمود للتصدي للمخاطر الصحية ومخاطر الكوارث.**

وكثيراً ما تتجاهل أنشطة إدارة مخاطر الكوارث الإعاقة، ونادرا ما يُمنَح الأشخاص المعاقون والمسؤولون عن رعايتهم فرصة الإسهام في أنظمة الإنذار المبكر وغيرها من المبادرات المرتبطة بالتأهب للكوارث. ومع ذلك هناك أمثلة لأشخاص يستخدمون رؤاهم الشخصية عن الإعاقة لتقديم إسهامات قيمة لجهود الحد من المخاطر.

الإطار ٤-٤ إسهامات أشخاص معاقين في التخطيط لإدارة الكوارث

**في الفلبين، تنفذ جمعية Dumaguete Effata للصم برنامجاً لتعزيز استفادة المصابين بالصم من برامج الحد من مخاطر الكوارث وإدارة الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ الموجهة لمن يسمعون. وهي تقرّ بأن المواد المنطوقة والمكتوبة وأنظمة الإنذار المبكر القائمة على الصوت مثل الصفارات أو الأجراس، تعجز عادة عن إنذار الأشخاص الذين يعانون من الصم بأخطار الكوارث الوشيكة. وتتعاون الجمعية مع القطاع العام لإصدار قاموس فلبيني بلغة الإشارة عن المناخ والكوارث والرموز المرتبطة بها لإدراجها في مواد بصرية للإنذار المبكر. كما تضع المنظمة خرائط للمخاطر من أجل الأشخاص المصابين بالصم في المناطق الضعيفة بيئياً، إلى جانب وضع بروتوكولات مماثلة بشأن الاستجابة للكوارث، وتسهيل التعاون والتدريب من أجل تعزيز المشاركة المجتمعية لإضفاء الصفة المؤسسية على السياسات والممارسات التي تراعي المعاقين.**

**وقد قام فريق الجمعية بحشد منظمات الأشخاص المصابين بالصم، لتعمل مع الوحدات الحكومية المحلية المسؤولة عن برامج إدارة مخاطر الكوارث والتأهب للكوارث. وبذلك، تلبي نتائج المشروع احتياجات الأشخاص المصابين بالصم وتراعي قدراتهم، بل إن المبادرة تسمح لهم أيضاً بالاضطلاع بأدوار فعالة في المطالبة بتوجيه المزيد من الاهتمام إلى المعوقين في عمليات إدارة الكوارث.**

## ٤-١-٤ ما الذي يمكن عمله لتيسير الاستفادة من الاستجابة الإنسانية والمشاركة فيها؟

تمنع مجموعة من العوائق المسنين والمعوقين، وكذلك الفئات السكانية الأخرى، من الحصول بشكل عادل على المساعدات الإنسانية ومن المشاركة الفعالة في الاستجابة. وتتراوح هذه العوائق ما بين تحديات وقيود تقنية وتشغيلية (انظر القسمين ٤-٢ و٤-٥) وتحديات وقيود كامنة أكثر منهجية. وفي مقدمة تلك التحديات عدم القدرة على تنفيذ مختلف المعايير والأطر والسياسات والمبادئ التوجيهية القائمة بالفعل تنفيذاً كاملاً لحماية وتعزيز حقوق الفئات المعرضة بوجه خاص للخطر، بمن فيها المسنون والمعوقون.

وتتضمن الالتزامات العامة الواردة في أهداف التنمية المستدامة إشارات ضمنية وصريحة إلى منح الأولوية للأنشطة التي تحقق نتائج للفئات المهمشة. كذلك يشير إطار سنداي للحد من مخاطر الكوارث للفترة ٢٠١٥-٢٠٣٠ إلى المسنين في قائمته المتعلقة بالأطراف المعنية التي يمكن أن تعمل معاً بشأن وضع نهج للوقاية من الكوارث؛ ويلتزم باعتبار المعوقين أطرافاً معنية رئيسية في تخطيط استراتيجيات الحد من الكوارث وتنفيذها.

وهناك أيضاً العديد من الأطر والالتزامات الدولية المهمة التي تركز على المعوقين والمسنين وتوّجه جهود الحكومات والمنظمات والأفراد. وتشكل اتفاقية الأمم المتحدة بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة حجر الزاوية في الاعتراف بحقوق الإنسان للمعوقين وأيضاً في تعزيز نهج قائم على الحقوق أثناء حالات الطوارئ. ويحدد ميثاق إدماج الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل الإنساني الذي صدر مؤخراً التزامات واضحة بإزالة العوائق التي تحول دون حصول المعوقين على الخدمات الإنسانية.[٧]

وتهدف خطة عمل مدريد الدولية المتعلقة بالشيخوخة لعام ٢٠٠٢ إلى تعزيز احترام حقوق المسنين. وتُعد الخطة معيارية أكثر منها إلزامية، فهي تغطي مجموعة واسعة من المسائل المتعلقة بالسكان الذين يتقدمون في السن، بما في ذلك حالات الطوارئ، وقد اعتمدتها ١٥٩ حكومة.

٧ انظر منظمة الصحة العالمية (٢٠١٨ ب) للاطلاع على المزيد من التفاصيل عن جهودها بشأن تحسين وصول المحتاجين إلى التكنولوجيا المساعدة.

ولا شك في أن وجود هذه الأطر والالتزامات العالمية يُعد أمرا إيجابيا. غير أن سجل انجازات الجهات الإنسانية الفاعلة- الدولية والوطنية- من حيث تطبيقها تلك الأطر والالتزامات وضمان إتاحة الأموال للقيام بذلك – يثير تساؤلات.

وقد أحرزت بعض البلدان تقدماً في إدماج حقوق المسنين والمعوقين في الأطر السياسية الوطنية. ويوضح بحث يجريه حالياً الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر في منطقة آسيا والمحيط الهادئ أن الفئات المستضعفة، بمن فيها المسنون والمعوقون، تحظى غالباً بالأولوية في تشريعات إدارة مخاطر الكوارث. غير أن القوانين والأنظمة الوطنية العامة المتعلقة بالكوارث ضعيفة بوجه عام بشأن مسائل الحماية والاحتواء وتميل إلى إدراج أحكام عامة بشأن الالتزام والاحتواء دون الإشارة إلى ولايات محددة ومعلومات مفصلة وموارد كافية مخصصة لاتخاذ إجراءات ملموسة وتحقيق مكاسب فعلية. كما أن التركيز يتجه إلى تلبية الاحتياجات بدلاً من ضمان المشاركة الفعالة للمسنين والمعوقين في عمليات صنع القرار.

وأعدت المنظمات الإنسانية والجهات المانحة أيضاً سياساتها وأدواتها الخاصة لتدرج على نحو أفضل المسنين والمعوقين في مشاريعها وبرامجها. وتشكل المعايير الإنسانية لاحتواء المسنين والمعوقين (Age and Disability Consortium، ٢٠١٨ الاتحاد المعني بالمسنين والمعوقين، ٢٠١٨) مبادرة جديدة مهمة بوجه خاص أعدت من أجل تعزيز القدرة التنظيمية الجماعية لفائدة المسنين والمعوقين في حالات الأزمات.[٨] ويُنتظر من المبادئ التوجيهية المقبلة للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بشأن إدماج الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل الإنساني أن تساعد المستجيبين الإنسانيين والحكومات والمجتمعات المتضررة على تنسيق المشاركة الفعالة للمعوقين وإدماجهم في سياقات العمل الإنساني والتخطيط لذلك وتنفيذه.

غير أن التشاور مع المنظمات الإنسانية والمنظمات الإنمائية الرئيسية أثار تساؤلات بشأن مدى استخدام هذه الأدوات والمبادئ التوجيهية. وعبّرت بعض المنظمات عن مخاوفها بشأن قدرتها على إدماج قائمة طويلة بالمسائل القطاعية واستيعاب مجموعة متنامية من الأدوات والمواد التوجيهية. واعترض البعض الآخر على إيلاء الأولوية للمسنين والمعوقين إلى جانب الفئات المستضعفة الأخرى؛ بينما لا تزال منظمات أخرى مستعدة من حيث المبدأ للتصدي لتحديات احتواء المسنين والمعوقين، لكنها تخشى أن يمنعها عدم توفر الخبرة المتخصصة والموارد المخصصة لديها من القيام بذلك بفعالية (WaterAid et al، ٢٠١٦). وبعض المنظمات ملتزمة بوضوح بتحسين إدراج عنصري السن والإعاقة في مقارها، لكنها تجد أن هذه الممارسة تحيد كثيراً عن المسار على المستوى الوطني. وفي حالات أخرى، يحدث العكس، حيث تسود ممارسات جيدة في ظروف الأزمات، لكن دون دعم من المقر لتحسين النهج الفعالة التي تشمل المسنين والمعوقين بشكل منهجي.

وتركز الأقسام التالية على تحديات ذات طابع تقني أكبر ما تزال تشكل عوائق أمام إدراج الفئات المستضعفة في الاستجابة الإنسانية، مع تسليط الضوء على المسنين والمعوقين.

٨ أعدت المعايير الدنيا لإدماج المسنين والمعوقين في العمل الإنساني في إطار برنامج تعزيز قدرات المسنين والمعوقين، الذي تقوده الرابطة الدولية لمساعدة المسنين ضمن مجموعة من المشاريع الرامية إلى تعزيز القدرات بموجب شبكة ستارت Start Network. وبرنامج تعزيز قدرات المسنين والمعوقين هو عبارة عن مبادرة للاتحاد المعني بالمسنين والمعوقين، الذي يضم سبع وكالات تعمل من أجل تعزيز المساعدات الإنسانية الشاملة للمسنين والمعوقين وهذه الوكالات هي: الإرسالية المسيحية للمكفوفين، ومبادرة Disaster ready، والمنظمة الدولية للمعوقين، والرابطة الدولية لمساعدة المسنين، والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، وجامعة أكسفورد بروكس، وسجل المهندسين للإغاثة في حالات الطوارئ في المملكة المتحدة.

## ٢-٤ توفير بيانات ومعلومات عن الأوضاع

يبدأ إقصاء المسنين والمعوقين من العمل الإنساني بنقص البيانات والمعلومات عن الوضع السائد. وتعيق رداءة البيانات الثانوية، وممارسة الضغوط من أجل الاستجابة السريعة في حالات الطوارئ، وعدم القدرة على تصميم برامج خصيصاً لتلبية احتياجات فئات محددة، جمع بيانات بشأن المسنين والمعوقين وتحليلها واستخدامها بفعالية.

فإذا كان الأشخاص الذين يتولون إعداد وإجراء تقييم للاحتياجات لا يجمعون بيانات مفصلة حسب السن والإعاقة، أو يلتمسون بيانات قائمة ويستخدمونها، فإنهم يساهمون في الحد من ظهور المسنين والمعوقين باعتبارهم من السكان المحتاجين. ومن ثم، يكون المستجيبون لحالة الطوارئ أقل توجهاً نحو تصميم برامج وخدمات ملائمة للمسنين والمعوقين، وأقل تحملاً للمسؤولية عن القيام بذلك إذا ظلت احتياجات المسنين والمعوقين غير معروفة على نطاق كبير.

وحينما تجمع بيانات عن المسنين، كثيراً ما تعامل الفئة التي يتجاوز عمرها ستين عاماً باعتبارها فئة متجانسة، حيث لا يعترف بالاختلافات التي تكون غالباً كبيرة بين المجموعات الفرعية مثل: من تتراوح أعمارهم بين ٦٠ و٦٩، ومن تتراوح أعمارهم بين ٧٠ و٧٩ وهكذا. (HelpAge International and IDMC، ٢٠١٢ الرابطة الدولية لمساعدة المسنين ومركز رصد التشرد الداخلي، ٢٠١٢). كما تقيّد الحدود القصوى وحدود السن في الدراسات الاستقصائية جمع بيانات شاملة عن احتياجات المسنين. فالمعلومات الاقتصادية أو المتعلقة بدخل المسنين قليلة للغاية، ويرجع ذلك جزئياً على سبيل المثال لافتراض أن المسنين معالون ولا يعملون (Development Initiatives، ٢٠١٧a مبادرات التنمية، ٢٠١٧أ). كذلك، نادراً ما يكون المسنون ضمن الفئات التي تغطيها الدراسات الاستقصائية المتعلقة بالتغذية- التي تركز عادة وبشكل حصري على الأطفال دون الخامسة من عمرهم أو على انتشار فيروس نقص المناعة البشري- حيث تتجه إلى التركيز على الأشخاص في سن الإنجاب (HelpAge International and IDMC، ٢٠١٢ الرابطة الدولية لمساعدة المسنين ومركز رصد التشرد الداخلي، ٢٠١٢).

وحين يُسأل المسنون عن حالتهم ومسؤولياتهم، قد تكون إجاباتهم مثيرة للدهش. فقد أشار تقييم سريع أُجري في بنغلاديش في عام ٢٠١٧ عن احتياجات المسنين النازحين قسراً من ميانمار، إلى أن ٧٢٪ من المسنين الذين أجريت معهم المقابلات يتحملون مسؤولية رعاية ٣,٢ معال في المتوسط في الأسر المعيشية (HelpAge International، ٢٠١٧ الرابطة الدولية لمساعدة المسنين،٢٠١٧). وقد قوضت هذه المعلومات افتراضنا بأن المسنين هم دائما معالون في الأسرة. وقد ساعد ذلك أيضاً على توجيه عملية تصميم برامج تقدم دعماً ملائماً للاجئين المسنين بل وتعمل أيضا مع المسنين باعتبارهم يضمنون توفير الرعاية والحماية الكافية وغير ذلك من الخدمات الأساسية للأطفال في أوساط اللاجئين.

كما يندر جمع البيانات المصنفة حسب الإعاقة وتحليلها واستخدامها في السياقات الإنسانية. وفي بعض البلدان، بما فيها البلدان المتضررة من الكوارث بسبب المخاطر الطبيعية، والبلدان المتضررة من النزاعات، والمتضررة من كلتا الحالتين، تندر البيانات أو لا تتوفر، ويكون العدد الفعلي للمعوقين وحالتهم الفعلية غير معروفين على نطاق كبير. ويمكن أن يؤدي نقص البيانات عن الإعاقة إلى سوء تقدير مدى انتشار الإعاقة، مما يسّهل على الحكومات وواضعي السياسات والعاملين الإنسانيين تجاهل احتياجات المعوقين وحقوقهم (DFID, إدارة التنمية الدولية، ٢٠١٥).

الإطار ٤-٥ تحسين البيانات بشأن المعوقين

**حين يجمع المستجيبون الإنسانيون بالفعل بيانات عن الإعاقة بشأن السكان الذين يخدمونهم، فغالبا ما تكون مستقاة من أجوبة بنعم أو لا على الأسئلة المستخدمة في التقييمات والدراسات الاستقصائية، مثل: «هل تعاني من إعاقة أو ظروف طبية؟» ويمكن أن يؤدي ذلك إلى نقص كبير في الإبلاغ.**

**واعترافاً بهذه الثغرات وأوجه الضعف في البيانات، تعمل منظمة الإنسانية والشمول (سابقاً المنظمة الدولية للمعوقين) على تحسين توافر البيانات الجيدة عن المعوقين وزيادة استخدامها في المنظمات الإنسانية ويقود مشروعها المعنون «إحصاءات عن الإعاقة في العمل الإنساني» تجميع بيانات أفضل وأكثر مصداقية عن المعوقين في ثلاثة بلدان وهي: الأردن وجمهورية الكونغو الديموقراطية والفلبين. وتشارك ثلاثون منظمة– الأمم المتحدة ومنظمات غير حكومية دولية ومنظمات غير حكومية محلية– في المشروع الرائد.**

**ويشجع المشروع استخدام مجموعة الأسئلة القصيرة عن الإعاقة لفريق واشنطن في السياقات الإنسانية (Washington Group on Disability Statistics، ٢٠١٨ فريق واشنطن المعني بإحصاءات الإعاقة، ٢٠١٨). وكانت الأسئلة مخصصة أصلاً لعمليات تعداد السكان الوطنية ولإتاحة إمكانية مقارنة إحصاءات الإعاقة على المستوى الدولي. وهي تمّكن جامعي البيانات من جمع معلومات عن مستوى الصعوبات التي يشير الناس إلى مواجهتها عند الاضطلاع بأنشطة من ست نواحٍ أساسية، هي النظر والسمع والحركة والذاكرة والعناية الشخصية والتواصل.**

**والمشروع الرائد ما يزال في عامه الأول لكنه يقدم فعلاً نتائج مثيرة للاهتمام، فمثلاً، طرحت مفوضية الأمم المتحدة للاجئين في الأردن تلك الأسئلة على مجموعة صغيرة من الأشخاص أثناء التسجيل. وأشارت البيانات المستقاة من هذه العملية إلى ازدياد انتشار الإعاقة بين اللاجئين عما كان يعتقد في السابق. وتبيّن من الردود على أسئلة فريق واشنطن أن ٢٧,٦٪ من اللاجئين في العينة يعانون من شكل من أشكال الإعاقة، في حين تشير عمليات التسجيل الخاصة بالمفوضية إلى أن معدل انتشار الإعاقة لا يتجاوز ٢,٤٪.**

### مجموعة صغيرة من الأسئلة عن الإعاقة وضعتها مجموعة واشنطن

هل لديك صعوبة في **البصر** حتى مع **ارتداء نظارات**؟

هل لديك صعوبة في **السمع** حتى مع استخدام **سماعة أذن**؟

هل لديك صعوبة في **المشي** أو **صعود السُلّم**؟

هل لديك صعوبة في **التذكر** أو **التركيز**؟

هل لديك صعوبة في **الرعاية الذاتية** مثل **الاغتسال** أو **ارتداء الملابس**؟

عندما تستخدم لغتك الاعتيادية، هل لديك صعوبة في **التواصل**، **والفهم** أو جعل **الآخرين يفهمونك** مثلاً؟

**وتشير الخبرة المكتسبة حتى الآن من المشروع إلى ضرورة توفير أداة لتحديد المعوقين. غير أن تكييف أجهزة أنظمة إدارة المعلومات لحفظ البيانات يمكن أن يكون بطيئاً ومعقداً، لا سيما في المنظمات الكبيرة. ويعد تقاسم المعلومات مشكلة أيضا، حيث تحتاج المنظمات إلى الشعور بالطمأنينة بشأن حماية البيانات وسريتها. ويشكل استخدام البيانات مجالاً آخر يحتاج إلى المزيد من الاهتمام– بالنظر إلى كيفية استخدام البيانات لجعل البرامج أكثر شمولية– بدلاً من جمع البيانات من خلال عملية وضع علامات في الخانات المناسبة، ربما لتلبية متطلبات المانحين، ثم مواصلة تصميم برامج على المنوال الذي سبق اتباعه.**

ونظراً للتقاطعات الواضحة في الهوية الإنسانية- أي الاختلافات بين الأفراد والمجموعات والكيفية التي تجتمع بها لتشكل خبرات مختلفة فيما يخص القدرة على النفاذ والسلطة والقمع (Slim، ٢٠١٨)- هناك حاجة واضحة إلى تجميع مجالات عمل مختلفة معاً وتوظيف الجهود بشأن مختلف المسائل التي تشمل عدة قطاعات، بما في ذلك نوع الجنس والسن والإعاقة. ومع ذلك، فنادراً ما تجمع البيانات التي تتناول مختلف جوانب الأفراد لتكوين صورة أشمل لحالة فئات معينة واحتياجاتها. ورغم أن منطق تجميع بيانات مصنفة بحسب نوع الجنس والسن والإعاقة أصبح مفهوماً ومقبولاً الآن، فإن تنفيذه ليس على نفس الدرجة من الاتساق (Age and Disability Consortium، ٢٠١٥ الاتحاد المعني بالمسنين والمعوقين، ٢٠١٥).

## ٤-٣ تكييف المساعدات

نظراً لعدم وجود أساس دلالي سليم ومبررات قوية لإدراج المسنين والمعوقين في البرامج والنهج، كثيراً ما تستبعد المؤسسات والمنظمات التي تتصدى للكوارث، دون قصد، هذه الفئات من الحصول على المساعدات. كما أن منح الأولوية بطريقة مدروسة لبعض الفئات على حساب فئات أخرى- بسبب ولايات وتحيزات وافتراضات معينة، أو بسبب قلة الموارد وغير ذلك من العوامل- يحد أيضاً من مدى إدراج المسنين والمعوقين في برامج الاستجابة الأوسع نطاقاً أو منحهم الأولوية للحصول على مساعدات مكيّفة لاحتياجاتهم.

ومن جملة الأمثلة على حالات الإقصاء نذكر خطط توزيع مواد الإغاثة التي لا تراعي مدى قوة وتحمل المسنين أو مدى قدرة المعوقين على الحركة. كما أن المواد الغذائية التي توزع عقب الكوارث لا تناسب دائما الأنظمة الغذائية أو الحالة التغذوية للمسنين، ونادراً ما تعطى الأولوية لأدوية معالجة الأمراض غير المعدية. وتُعد سُبل المعيشة أيضاً من المجالات التي تستبعد بشكل كبير المسنين في حالات الأزمات وما بعد الأزمات، استناداً إلى افتراض أن المسنين الذين تتجاوز أعمارهم ستين عاماً «مسنون لدرجة تمنعهم من العمل وأنه لا يتوقع أن يسهموا في دخل الأسرة المعيشية. لكن الحقيقة تختلف عن ذلك في غالب الأحيان، لا سيما بالنظر إلى ارتفاع نسبة المسنين في العالم اليوم- أكثر بقليل من نصف سكان العالم وعددهم في تزايد- الذين لا يحصلون على معاشات (UNDESA، ٢٠١٧ إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، ٢٠١٧). علاوة على ذلك، لا يزال العديد من المسنين يتصرفون باعتبارهم صناع قرار رئيسيين في أسرهم ومجتمعاتهم، لا سيما في أوقات الكوارث- وهو أمرٌ نادراً ما يعترف به المستجيبون لحالات الطوارئ أو يستغلونه.

وتشير بيانات مستقاة من دراسة استقصائية أجرتها منظمة الإنسانية والشمول في عام ٢٠١٥ إلى أن مستويات إقصاء المعوقين من المساعدات والخدمات الإنسانية مروعة. فقد أشار ٧٠٪ من المجيبين على الدراسة

الاستقصائية، وجميعهم يعانون من شكل من أشكال الإعاقة، إلى أنهم يعتبرون الخدمات الصحية أولوية في حالة حدوث أزمة؛ ولم يذكر سوى ٣٣٪ منهم أن الخدمات كانت متاحة خلال الأزمة. وشهدت قطاعات أخرى مثل الماء والمأوى والأغذية نتائج مماثلة؛ وتشير مصادر أخرى إلى وجود نقص بوجه خاص فيما يخص الحصول على خدمات الصحة العقلية. كما أن الخدمات التي تستهدف تلبية احتياجات المعوقين، مثل أجهزة التأهيل والأجهزة المساعدة لم تكن متوفرة إلا لنسبة تتراوح بين ٢٤ و٣١٪ من المجيبين على الدراسة الاستقصائية (Mirza، ٢٠١١). كما توضح بيانات صادرة عن منظمة الصحة العالمية، رغم أنها لا تقتصر على سياقات إنسانية، أن شخصاً واحداً فقط من بين كل عشرة أشخاص في العالم يستفيد من الأجهزة المساعدة التكنولوجية، مثل أجهزة السمع أو الكراسي ذات العجلات أو أدوات الاتصال أو النظارات الطبية أو الأطراف الصناعية.[٩]

الإطار ٤-٦ ضمان حصول المسنين على المساعدات والخدمات أثناء الكوارث

**تأثرت كينيا بموجة جفاف حادة في عام ٢٠١٧، مما سبب حالة طوارئ وطنية. وأدت فترات جفاف طويلة إلى تدهور إنتاج المحاصيل، بل وإلى انعدام إنتاج المحاصيل في بعض المناطق، مما أدى إلى تهديد الأمن الغذائي المحلي وسبب مشكلات صحية.**

**ووفقاً لبيانات مستقاة من تقييم للاحتياجات أجراه الصليب الأحمر الكيني لمواجهة الجفاف، لم تكن نسبة كبيرة من المسنين والمعوقين تصل إلى مواقع توزيع الغذاء والخدمات الطبية للحصول على الخدمات الأساسية التي هُم بأمس الحاجة إليها. وتبين من خلال المزيد من التحليلات أن العديد من المسنين تُركوا دون رعاية حين انتقلت أسرهم لأماكن أخرى بحثاً عن المراعي والماء الصالح للشرب. مما أدى إلى عدم حصولهم على الخدمات وتعرضهم لسوء التغذية، خاصة من يعانون من صعوبة في الحركة ولا يقدرون على السفر لمسافات طويلة.**

**واستعان الصليب الأحمر الكيني بمتطوعين في مجال الصحة المجتمعية وبمنظمات للمعوقين في مقاطعة توركانا لوضع خريطة للأسر المعيشية التي تضم مسنين ومعوقين وتحديدها. ومكّن هذا الاستهداف الاستراتيجي الفريق من تحديد مكان يسهل الوصول إليه وتقديم خدمات والتأكد من أن الوسائل اللوجستية أتاحت وصول من يعانون من صعوبة في الحركة إلى مرافق المخيم الطبية. ونتيجة لذلك، تم تصنيف نحو ١٧٦٠ شخصاً كمسنين و٦٤٩ شخصاً كمعوقين، من عدد يزيد قليلاً على ٥٥٠٠ شخص تمت تغطيتهم.**

**وقد أمكن تحقيق تجربة مقاطعة توركانا بفضل وجود سياسة واضحة بشأن الإعاقة والاحتواء الاجتماعي، وما بذله الصليب الأحمر الكيني من جهود دؤوبة لجمع بيانات مصنفة بحسب نوع الجنس والسن والإعاقة وتحليلها عن طريق الاستعانة بموظفين مدربين تدريباً جيداً. وقد تعزز ذلك أيضاً بفضل التعاون الوثيق مع منظمات المعوقين المحلية، الذي ساعد على تحديد الفئات المستضعفة التي تمكنت فيما بعد من المشاركة بفعالية.**

٩ أطلق الميثاق في مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني في عام ٢٠١٦ وحصل منذ ذلك الحين على تأييد عدد من الدول، ووكالات الأمم المتحدة، ومنظمات وشبكات المجتمع المدني. ووفقاً لآخر معلومات، ما يزيد على ١٥٠ من الأطراف المعنية التي تمثل ما يزيد على ١٠٠٠ منظمة أيدته. (المنظمة الدولية للمعوقين، ٢٠١٧).

## ٤-٤ التواصل الفعال

يمكن أن يشكل نقص المعلومات عن الخدمات المتاحة عائقاً مهماً أمام احتواء المستفيدين وإمكانية الوصول إليهم. وقد اتضح من بحث تشاركي أجرته الرابطة الدولية لمساعدة المسنين في عام ٢٠١٥ في أوكرانيا وجنوب السودان ولبنان أن ما يزيد على ثلثي المسنين يشعرون بأنهم لا يحصلون على ما يكفي من المعلومات عن المساعدات الإنسانية المتاحة لهم (HelpAge International، ٢٠١٦ الرابطة الدولية لمساعدة المسنين، ٢٠١٦).

وقد لا تصل المعلومات المتعلقة بالخدمات المتاحة في حالات الكوارث إلى المسنين والمعوقين لأسباب مختلفة. فقد لا تُعتبر كلتا الفئتين من أهداف المساعدة ذات الأولوية، ومن ثم، فإن المستجيبين قد لا يقدمون بالضرورة المعلومات اللازمة لهاتين الفئتين. وقد تستبعد مناهج وقنوات الاتصال أيضاً المسنين والمعوقين دون قصد. فعلى سبيل المثال، قد لا تكون الرسائل المكتوبة أو الرسائل القصيرة المنقولة بواسطة الهاتف طرق مناسبة للتواصل مع المسنين الذين يعانون من مستويات مرتفعة من الأمية و/أو يقل استخدامهم للهواتف المحمولة. ويمكن أن يعاني ذوو القدرات البصرية أو السمعية أو الحركية المحدودة من صعوبات إضافية في تسلم واستخدام المعلومات المهمة المتعلقة بأهلية الحصول على المساعدات والإجراءات اللازمة لذلك. بل إن إغفال اعتبارات أساسية، مثل ارتفاع اللوحات الإعلامية وموقعها، للتأكد من أنه يسهل على مستخدمي الكراسي ذات العجلات الاطلاع عليها، يمكن أن يحد من حصول المعوقين على المعلومات الحيوية (الاتحاد الدولي، ٢٠١٥ أ).

فالتواصل ليس عملية ذات اتجاه واحد، إذ إن تدفق المعلومات في اتجاهين مهم لضمان أن يتمكن الأشخاص المتضررون من الأزمات من تقديم آرائهم أو شكواهم بشأن طرق تقديم المساعدات. ويشمل ذلك التفكير في الطريقة التي يمكن بها للمسنين والمعوقين الذين لا يستطيعون الخروج من منازلهم تقديم آرائهم، من خلال إجراء زيارات منزلية مثلاً أو عن طريق الهاتف (الاتحاد الدولي، ٢٠١٥ أ).

ويسهم استخدام الابتكار والتكنولوجيا في تعزيز الاحتواء والتمكين من تقديم الدعم وإحداث تحوّل في العمل الإنساني. غير أن طرق العمل والتواصل الجديدة قد تفاقم الشعور بالإقصاء لدى بعض المسنين والمعوقين. ففي حالة برامج التحويلات النقدية مثلاً، وبالأخص البرامج التي تسلم الأموال النقدية من خلال التحويلات الإلكترونية، من المهم أن يحصل جميع المتلقين على ما يكفي من المعلومات الملائمة بشأن آلية التوزيع، بمن فيهم الأشخاص غير الملمين تماماً بالقراءة والكتابة أو بالأنظمة المصرفية والتكنولوجيا المقترنة بها (Age and Disability Consortium، ٢٠١٨ الاتحاد المعني بالمسنين والمعوقين، ٢٠١٨).

ويمكن أن يترك حاجز اللغة الناس خارج الحلقة. فالمسنون والمعوقون الذي يمكن أن يكونوا مهاجرين أيضا أو ينتمون لأقليات لغوية، قد لا يتحدثون اللغة أو اللغات الرسمية. وغالبا ما تقل فرص التعلم المتاحة للنساء بالأخص، ومن ثم قد يقل احتمال تحدثهن لغة ثانية أو كتابتها. ويميل الناس كذلك إلى العودة إلى التحدث بلغتهم الأم عند تقدمهم في السن (Kees de Bot، ٢٠٠٥؛ Pew Research Centre، ٢٠١٥؛ Bleakley، ٢٠١٠). ورغم ذلك، يستهين القطاع الإنساني باستمرار بعامل اللغة، مما يزيد من عرقلة قدرة المتحدثين بلغات الأقلية على تلقي المعلومات من المستجيبين الإنسانيين والتواصل معهم.

ويتعرض متحدثو لغات الأقلية غير المتمكنين من اللغة الرسمية الوطنية لعوائق هيكلية في العديد من البلدان. فهم ينتمون عادة لمناطق جغرافية أو لمجموعات عرقية أقل ثراءً ونفوذاً، ومن ثم يزداد تعرضهم للخطر عند وقوع أزمة.

وأيا كان التنوع اللغوي للسكان المتضررين، تنسق عمليات الإغاثة الإنسانية عادة بلغة دولية مشتركة وتقدم من خلال عدد محدود من اللغات الوطنية. ولا تجمع البيانات الأساسية بشأن اللغات ومستويات الإلمام بالقراءة والكتابة للسكان المتضررين بشكل منهجي ولا تتاح بنفس الطريقة التي يمكن أن تتاح بها الخصائص الأساسية الأخرى مثل نوع الجنس والسن. وعليه، فنادراً ما يتم إعداد استراتيجيات متعددة اللغات للاتصال تكون مشفوعة بأدلة. ويشكل العدد المحدود للمترجمين التحريريين والمترجمين الفوريين المتخصصين في لغات لا تحظى بالاهتمام الكافي عاملاً مقيداً آخر. وحين لا تتوفر بيانات، يميل العاملون الإنسانيون إلى افتراض أن الجميع يفهم اللغة السائدة المشتركة. وحين لا تتوفر الموارد، يلجأ العاملون الإنسانيون إلى الاستعانة بغير المدربين من السكان المتضررين ممن يتحدثون اللغة التي يستخدمها المستجيبون لسد هذا النقص، في الغالب دون موارد ودون دعم.

ويُعد نقص المترجمات الفوريات المدربات اللاتي يتقن المهارات اللغوية مشكلة خاصة. فضحايا العنف والاعتداء، لا سيما العنف الجنسي والقائم على نوع الجنس، إذا لم تكن لديهن القدرة على التحدث مع شخص من نوع الجنس المفضل بلغتهن المفضلة، يقل بكثير احتمال قيامهن بالإبلاغ عن الحوادث. والأشخاص المتضررون من الكوارث ومقدمو الخدمات من إيطاليا وتركيا وصولاً إلى نيجيريا شرحوا مراراً وتكراراً كيف يمنع هذا النقص النساء وغيرهن ممن تعرضن للاعتداء من الحصول على الدعم اللازم. (منظمة «مترجمون بلا حدود»، ٢٠١٧أ).

وتُبذل حالياً جهود متضافرة من أجل التصدي لتلك المشكلة. فمثلاً، في إطار الاستجابة للاجئين من جماعة الروهينغيا في كوكسز بازار في بنغلاديش، تعمل منظمة بي بي سي الخيرية BBC Media Action ومنظمة Internews ومنظمة «مترجمون بلا حدود» معاً لإنشاء مكتبة للمواد والأدوات المرجعية لدعم المشاركة المجتمعية للمنظمات الإنسانية. ويمكن لكل شئ بدءاً بالدراسات الاستقصائية لتقييم الاحتياجات وانتهاءاً بآليات استقاء المعلومات على المستوى المجتمعي أن يكون أكثر شمولاً حين يكون باللغات والصيَغ السليمة لاحتواء المجتمع المحلي المتضرر بأسره (CDAC Network، ٢٠١٧ شبكة الاتصال بالمجتمعات المتضررة من الكوارث، ٢٠١٧).

---

الإطار ٤-٧ إيبولا كأزمة لغة

**كان لانتشار وباء إيبولا خلال الفترة ٢٠١٤–٢٠١٦ في غرب أفريقيا تأثير غير متناسب على الفقراء والمسنين والمصابين بأمراض مزمنة والمعوقين (Rohwerder، ٢٠١٤). وكانت اللغة أحد العوائق لمكافحة انتشار المرض. فقد كان الناس في البلدان المتضررة لا يعرفون إلا القليل عن فيروس إيبولا وكانت الإشاعات تنتشر بسرعة، مما أدى إلى تدمير المرافق الصحية والاعتماد على سبل الحماية والعلاج غير الفعالة. وشكّل فهم هذه الشائعات وتفسير المجتمعات المحلية كتفشي المرض، تحدياً آخرَ أيضاً.**

**ونُفذت حملات إعلامية في أكثر البلدان تضرراً لمقاومة للشائعات بتقديم حقائق توضح كيف يمكن للناس الوقاية من المرض والحصول على الرعاية الفعالة. لكن في البداية، أتيحت المعلومات باللغة الإنجليزية أساسا في ليبريا وسيراليون وبالفرنسية في غينيا– رغم أن السكان في تلك البلدان يتكلمون أكثر من ٩٠ لغة. و١٣٪ فقط من النساء في سيراليون يتحدثن الإنجليزية (Berger and Tang، ٢٠١٥). وأكدت البحوث التي أجرتها منظمة «مترجمون بلا حدود» بشأن المضمون المتعلق بفيروس إيبولا في كينيا الأثر الإيجابي للحصول على المعلومة باللغة الملائمة. وقد رد المشاركون في البداية بصورة صحيحة على ٨٪ فقط من الأسئلة البسيطة عن فيروس إيبولا. وحينما عرض ملصق عليه تحذير من الفيروس باللغة الإنجليزية، وصلت نسبة فهم الحقائق الرئيسية إلى ١٦٪. ولما قدمت المعلومات باللغة السواحيلية، زادت النسبة إلى ٩٢٪ (منظمة «مترجمون بلا حدود»، ٢٠١٥).**

**وتشير البحوث بشأن تفشي المرض في ليبريا وسيراليون إلى أن عدد الوفيات بين النساء تجاوز عدد الوفيات بين الرجال في بداية تفشي الوباء وعندما بلغ ذروته، وأن ذلك يرجع جزئياً إلى دورهن في تقديم الرعاية. كما قلّ احتمال استفادتهن من قنوات الاتصالات السلكية واللاسلكية أو القنوات التقليدية التي تنقل المعلومات، وادراجهن في الحملات الإعلامية التي تستهدف القادة المجتمعيين أو القادة الدينيين (مشروع قدرات التقييم، ٢٠١٥). وأدى نقص المواد الإعلامية الموجهة للجمهور غير الملم بالقراءة والكتابة وللمتحدثين باللغات المحلية في مرحلة مبكرة إلى وقوع قطاعات كبيرة من السكان في جهل مميت.**

**وتطور أسلوب إعداد الرسائل ونشرها مع تفشي الوباء. وترجمت مجموعة من المواد الإعلامية، بدءاً بالملصقات وانتهاءً بمقاطع الفيديو إلى سبع لغات محلية، مما أدى إلى توسيع نطاق وصولها بشكل كبير. وظهرت الأهمية الكبيرة للغة بشكل واضح وكذلك طريقة نقل الرسائل والاعتراف بطريقة فهم مختلف المجتمعات المحلية لما يحدث. وشكل وضع نهج تُشرف عليه المجتمعات المحلية، بما في ذلك المرشدون الاجتماعيون من المناطق المحلية، نقطة تحول في التصدي لفيروس إيبولا في سيراليون (Oxfam، ٢٠١٥). فكان المرشدون الاجتماعيون يتقنون اللغات المحلية ومن ثم أصبحوا مصادر موثوق بها للمعلومات. وأعدت منظمات متخصصة مثل منظمة الإنسانية والشمول برامج لنقل المعلومات الرئيسية بشأن فيروس إيبولا إلى المستضعفين والمعوقين (منظمة الإنسانية والشمول، ٢٠١٤). وقد ساعد نقل مضمون بسيط باللغات المحلية المجتمعات المعنية على تنفيذ استراتيجيات فعالة لدعم المرضى ومنع نقل المرض.**

## ٤-٥ القيادة المحلية

إن تطبيق المبادئ التوجيهية الحالية وتوسيع نطاق الممارسات الجيدة بنجاح يقتضي التنسيق الوثيق بين المنظمات والوكالات الإنسانية الرئيسية التي تركز على المعوقين. ويمكن أن يكون لدى الوكالات الإنسانية الرئيسية نوايا طيبة لوضع خطط وبرامج شاملة بشأن المعوقين، لكنها تفتقر عادة إلى المعارف المحلية والخبرات التقنية اللازمة. وقد تُعزز أيضاً في بعض الحالات وعن غير قصد قوالب نمطية سلبية بشأن الإعاقة بسبب عدم فهمها.

وقد ساعدت منظمات المعوقين ومنظمات المسنين التي تعمل على جميع المستويات، من المستوى الشعبي إلى المستوى الدولي، على تحسين الأوضاع المعيشية لأعضائها والدعوة إلى احتواء المعوقين والمسنين. وتمتلك هذه المنظمات معرفة فريدة ببعض الأشخاص والأسر الأكثر عرضة للخطر. ولكن لا تملك سوى قدرة محدودة على الدعوة إلى الاحتواء الكامل لهؤلاء الأشخاص في الخدمات التي تقدمها المنظمات الإنسانية الرئيسية في حالات الطوارئ الواسعة النطاق، بسبب عدم إلمامها بالنظام الإنساني الدولي، وبعملياته وإجراءاته ومعاييره، وكذلك بسبب تردد بعض المنظمات الدولية في التخلي عن سلطتها للمستجيبين الوطنيين والمحليين. وهي تفتقر أيضاً، شأنها شأن المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني المحلية الأخرى، إلى سبل الحصول على التمويل الإنساني الدولي للمشاركة بجهودها وتعزيزها على نحو فعال (مبادرات التنمية، ٢٠١٧ ب). ومن ثم، لا تُستخدم معارفها وخبراتها بشكل كاف في كثير من الأحيان.

وعادة ما يُستبعد المعوقون والمسنون، خارج نطاق المنظمات التي تمثلهم، وكذلك مَن يقومون على رعايتهم، من عمليات إدارة مخاطر الكوارث ويُحرمون من فرصة تمثيل أنفسهم في المسائل التي تمسهم مباشرة. وبينت دراسة استقصائية للمعوقين أجراها مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث في عام ٢٠١٥ أن ١٧٪ فقط

من المجيبين كانوا على علم بوجود خطة لإدارة الكوارث في منطقتهم، وأن ١٤٪ فقط صرحوا بأنه جرى التشاور معهم بهذا الشأن (مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، ٢٠١٣).

ورغم وجود أدلة قوية على مزايا إدراج المسنين والمعوقين والفئات الأخرى التي يجري عادة تهميشها في الخطط وعمليات الإغاثة والانتعاش المتعلقة بالأزمات، فإن منظمات إنسانية قليلة تعترف بمعارفها وقدراتها ومواردها وتستفيد منها. وربما يرجع ذلك إلى افتراضات متحيزة بشأن هذه الفئات وأوجه قصورها، أو بسبب عدم توفر الوقت اللازم والموارد اللازمة- فعلية كانت أم متصورة- لفهم نقاط قوتها والاستفادة منها. غير أن ذلك يمثل أيضاً أحد خصائص نهج الاستجابة الإنسانية الهرمية بوجه أعم، حيث يوصف الأشخاص المتضررون من الأزمات عادة بأنهم متلقون سلبيون للمساعدات وليسوا أطرافاً معنية فعالة في تصميم عمليات الإغاثة وتنفيذها (Grünewald and de Geoffroy، ٢٠٠٨).

## الإطار ٤-٨ ردم الفجوة بين الإعاقة والعمل الإنساني

**في شهري أبريل ومايو ٢٠١٥، أصاب زلزالان كبيران نيبال مما أسفر عن مقتل نحو ٩٠٠٠ شخص، ونزوح آلاف آخرين، وإلحاق أضرار واسعة النطاق بالبنية التحتية والخدمات وسبل المعيشة. وللتصدي لذلك، أطلقت حكومة نيبال بالتعاون مع المنظمات المحلية والوطنية والدولية جهود إغاثة واسعة النطاق.**

**وفي إطار جهود الإغاثة، واستناداً إلى الخبرات المكتسبة من زلزال هايتي في عام ٢٠١٠ وإعصار هايان في الفلبين في عام ٢٠١٣، تعاونت الإرسالية المسيحية للمكفوفين، وهي منظمة غير حكومية دولية، مع الاتحاد الوطني للمعوقين والهيئة الوطنية الشاملة للمعوقين في نيبال، لإنشاء مراكز تنسيق للمسنين والمعوقين في ثلاث مقاطعات من المقاطعات الأشد تأثراً. وأنشأت الرابطة الدولية لمساعدة المسنين وشركاؤها مراكز تنسيق إضافية في مقاطعات أخرى متضررة.**

**وقد عملت مراكز التنسيق باعتبارها وحدات متخصصة مسؤولة عن تحديد الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة من السكان المتضررين وربطهم بمقدمي الخدمات الحاليين في مجموعة من القطاعات المختلفة، بما في ذلك الماء وخدمات الصرف الصحي والنظافة الشخصية والغذاء والمأوى والصحة والتعليم وسبل المعيشة. واستعانت هذه المراكز بالمعوقين العاملين في مجتمعاتهم مباشرة لضمان وصول المساعدات لمن هم في أمس الحاجة إليها. ففي بعض الحالات، فيما يخص مثلاً النساء المعوقات اللاتي تواجهن تحديات إضافية تتعلق بالتمييز وبتحمل مسؤوليات منزلية إضافية، قام المتطوعون والمرشدون الاجتماعيون بزيارات منزلية لفهم احتياجاتهن الخاصة.**

**كما استُخدمت المعلومات التي جمعت عن الحاجات غير الملباة للمعوقين والمسنين لحث الوكالات الإنسانية الأخرى على المستوى الوطني على توفير استجابة أشمل. وتعاون أعضاء الفريق بشكل وثيق مع المنظمات الإنسانية الرئيسية لتوعيتها بالمسائل المتعلقة بالإعاقة وتزويدها بأدوات ونهج بسيطة لإدراج المعوقين والمسنين في برامجها.**

**ومن أهم الدروس المستخلصة من مبادرة مراكز التنسيق بشأن المعوقين والمسنين ضرورة إشراك المعوقين والمسنين في مبادرات التأهب لحالات الطوارئ حيث يمكن أن يضمن ذلك اكتساب الوكالات الإنسانية الرئيسية الدراية والآليات اللازمة لتغطية هذه الفئات عند وقوع كوارث، وتزويد المعوقين والمسنين المنظمات التي تمثلهم أيضا، بالقدرة اللازمة للمشاركة بفعالية في جهود الاستجابة منذ البداية.**

إن إيجاد طريقة لردم الفجوة- بما يضمن اكتساب المنظمات الإنسانية الرئيسية الخبرة اللازمة للعناية بالمسنين والمعوقين، من جهة، وتزويد الوكالات المحلية التي تركز على المسنين أو المعوقين بما يكفي من الموارد والدعم لإرشاد وتوجيه الاستجابة من جهة أخرى- يعني التخلي عن المعايير المقبولة حالياً في القطاع الإنساني. وكما أشار آخرون من قبل، قد يستلزم ذلك إجراء إصلاح جذري في المؤسسات، وديناميات السلطة فيما بينها، وطريقة تعريف النجاح وقياسه، وتدفق الموارد إلى المنظمات التي تقدم الإغاثة وفيما بينها. (معهد التنمية الخارجية، ٢٠١٦ وشبكة التعلم الإيجابي للمساءلة والأداء في مجال العمل الإنساني، ٢٠١٥ ب ومبادرات التنمية، ٢٠١٧ب).

## ٦-٤ في دائرة الضوء: استنتاجات وتوصيات

أُحرز بعض التقدم بشأن إدراج المسنين والمعوقين في الاستجابة الإنسانية. وكان لأهداف التنمية المستدامة دور رئيسي في المضي قدماً ببرنامج التنمية حتى لا يتخلف أحد عن الركب، وتواصل الأوساط الإنسانية البحث عن سبل للاستجابة للأشخاص الأكثر احتياجاً. ويبيّن انتشار التوجيهات والمعايير ومجموعات الأدوات أن الالتزام والإرادة متوفران، وأن هناك العديد من الأمثلة للممارسات الجيدة على المستويين العالمي والقطري، كما يوضحه هذا الفصل.

ولا تتعلق المناقشات الآن بما إذا كان ينبغي جعل العمل الإنساني أكثر شمولاً، وإنما بكيفية جعله أكثر شمولاً وكيفية القيام بذلك على نطاق واسع. وينبغي أن تقود المبادئ الإنسانية والممارسات الجيدة تلقائياً إلى الأشخاص الأكثر عرضة للخطر، وأن تشكل هذه الفئات بوضوح محور تركيز ذا أولوية في الوقاية من الأزمات والتصدي لها. وتُعد الأطر والالتزامات والمعايير المختلفة القائمة ملائمة من حيث تقديم رؤية واضحة من أجل تحسين إدراج هذه الفئات في الاستجابة الإنسانية. غير أن الأدلة تبين أنه رغم الإرادة والالتزام، ما تزال الوكالات الإنسانية الرئيسية لا تعطي الأولوية بشكل روتيني لهذه الفئات السكانية. فالممارسة الجيدة تطبق على حالات خاصة وليس بصورة منهجية. ويتوقع الكثير من المؤسسات والمنظمات المتخصصة- تلك التي تركز على السن أو الإعاقة أو نوع الجنس أو مسائل أخرى- ولا تبذل منظمات أخرى الجهود الكافية في هذا الصدد. وعليه، فإن المسنين والمعوقين وغيرهم من الفئات المستضعفة المحتملة لا يزالون مهددين بالاستبعاد والإقصاء من الاستجابة الإنسانية.

علاوة على ذلك، يؤدي التركيز على جوانب خاصة للأفراد والمجموعات بشكل منفصل-مثل التركيز على الإعاقة أو السن أو نوع الجنس- إلى عدم النظر في أوجه ضعف الأشخاص المتضررين من الأزمات واحتياجاتهم وقدراتهم العديدة والمترابطة. ويصعب التغلب على هذه الطريقة في التفكير بسبب بنية النظام الإنساني التي تتشكل بحسب كل قطاع (مثل قطاع الصحة) أو بحسب مجموعات سكانية كاملة (مثل اللاجئين). ويمكن أن تترسخ الانقسامات بين المجموعات السكانية بشكل أكبر بسبب عدم التعاون بين المنظمات المعنية بالمسنين والمعوقين (الرابطة الدولية لمساعدة المسنين، ٢٠١٨)، وكذلك بين الوكالات المتخصصة التي تركز على فئات أخرى مستهدفة أو مسائل ترتبط بعدة قطاعات.

ومن وجهة نظر عملية، يمكن أن تساعد التوصيات الرئيسية التالية على المضي قدماً بالبرنامج واجتياز الشوط الأخير نحو تحسين إدراج المسنين والمعوقين وغيرهم ممن قد يستبعدون في العمل الإنساني.

### ٤-٦-١ تحسين الفهم: البيانات والمعلومات والبحوث

- **ينبغي للجهات الفاعلة الإنسانية- الدولية والوطنية والمحلية- أن تحسن بشكل جذري البيانات المتعلقة بالمسنين والمعوقين لتحديد الاحتياجات الخاصة بهم وفهمها وحصرها على نحو أفضل في البرامج الإنسانية.** ولا يشمل ذلك تجميع البيانات وتحليلها فحسب، بل يتعلق أيضاً بالتغلب على المخاطر المستمرة ومقاومة تبادل البيانات على نطاق أوسع. فنقص البيانات ليس هو السبب الوحيد لإقصاء المسنين والمعوقين من العمل الإنساني في كثير من الأحيان، وإنما هو عامل واضح يسهم في ذلك. فمن الضروري أن يكون المسنون والمعوقون ظاهرون وأن يُدرجوا ضمن إحصاءات العاملين الإنسانيين لكي يفهموا حالاتهم ويتحملوا مسؤولية الاستجابة على نحو ملائم لاحتياجاتهم وقدراتهم.

- وهناك نقص في البيانات عن المعوقين بوجه خاص، وتفتقر البيانات المتعلقة بالسن والإعاقة إلى الدقة. فمن الضروري مثلاً التمييز بين مختلف الفئات العمرية في إطار العنوان الأوسع «للمسنين» وتحديد مختلف أنواع ودرجات الإعاقة، وكذلك الحدود القصوى للسن المحددة في التقييمات والدراسات الاستقصائية التي تستبعد فيما بعد المسنين من المشاركة في بعض المبادرات، بما في ذلك البرامج المتعلقة بسبل المعيشة.

- **وينبغي تدوين البيانات المتعلقة باللغة وبمستويات الإلمام بالقراءة والكتابة لكل فرد** محتاج بشكل منهجي وروتيني، وينبغي إدراج المسائل المتعلقة باللغة **واحتياجات التواصل** في عمليات تقييم الاحتياجات المتعددة القطاعات، على نحو ما جاء في اقتراح فريق اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بشأن الخضوع لمساءلة الأشخاص المتضررين والحماية من الاستغلال والاعتداء الجنسيين، ومنظمة «مترجمون بلا حدود»، في بداية عام ٢٠١٨. ومن شأن إدراج اللغة والعوائق المحتملة الأخرى أمام التواصل في تصميم آليات المشاركة والمساءلة وتمويلها أن يساعد على ضمان عدم إقصاء المتحدثين بلغات الأقليات والأقل إلماماً بالقراءة والكتابة. وكثيراً ما يُعد نوع الجنس عاملاً رئيسياً لا ينبغي إغفاله يؤثر في اكتساب المهارات اللغوية ومهارات القراءة والكتابة.

- وحين ينطوي نشر بيانات لغوية على مخاطر للأشخاص المعنيين، ينبغي إيجاد طرق آمنة لإدارة هذه البيانات وتوفير ما هو ضروري منها فقط لتوجيه الاستراتيجية.

### ٤-٦-٢ استجابات شاملة: الشراكات وتعيين الموظفين والاتصالات

- **ينبغي الاضطلاع بالجهود اللازمة لتعزيز العمل الإنساني الشامل بمشاركة مباشرة من المسنين والمعوقين وغيرهم من الفئات المهمشة قدر الإمكان.** ويتطلب ذلك إقامة تحالفات قوية بين منظمات المعوقين ومنظمات المسنين المحلية والحكومات والمنظمات الإنسانية الرئيسية وكذلك وضع مناهج عمل تتيح فعلياً للمسنين والمعوقين وغيرهم من الفئات المهمشة المحتملة (مثل مجموعات الأقليات اللغوية والمهاجرين والنساء) صياغة الاستجابات الإنسانية من خلال آرائهم ومهاراتهم. ويبدأ ذلك بإعادة النظر في التوظيف في المنظمات الإنسانية والنظر في مدى شمولها لمسألتي السن والإعاقة، وكيف يؤثر ذلك في المقابل في قدرتها على تغطية الفئات المهمشة المحتملة.

- وينبغي أن يكون المستجيبون الإنسانيون على وعي بأن بعض الأشخاص قد يتعرضون للوصم ويتوارون عن الأنظار. ويبيّن عمل جمعية الصليب الأحمر الكينية من أجل التغلب على التحيز ضد المعوقين، أنه يمكن أن يساعد الالتزام المجتمعي المستدام على تحسين تغطية المستبعدين بسبب الوصم وأن يساعد على تغيير التصورات والمواقف.

- ويوضح مثال منظمة بي بي سي الخيرية BBC Media Action ومنظمة Internews ومنظمة «مترجمون بلا حدود» في الاستجابة للاجئين من جماعة الروهينغيا، أن **من شأن وضع نهج جماعي متعدد اللغات للتواصل مع السكان المتضررين أن يساعد على تحسين مساءلة العمل الإنساني وفعاليته إزاء أكثر الناس استبعاداً.** ومن شأن ذلك أن يساعد على ضمان توجيه الموارد الرئيسية لتلبية احتياجات المتحدثين بلغات الأقليات والأشخاص غير الملمين بالقراءة والكتابة والأشخاص الأقل حظاً في الاستفادة من التكنولوجيا.

- **وينبغي أن تتضمن ميزانيات البرنامج أحكاماً لتلبية الاحتياجات الخاصة بالفئات المهمشة- وينبغي أن يشمل ذلك نقل رسائل مكيفة لهذه الفئات.**

### ٤-٦-٣ تركيز الاستثمارات على دعم العمل والمشاركة على المستوى المحلي

- **يتعين على الجهات المانحة والمنظمات الدولية التي تقدم منحاً من الباطن أن تتيح فرصة تعزيز الصلات مع العمل المحلي الذي تقوده فئات من الممكن استبعادها لولا ذلك.** وقد خلص البحث لإعداد هذا الفصل إلى أن بعض أفضل وأنجع الإجراءات التي تتخذ بالتعاون مع المعوقين ولفائدتهم، تتخذ على المستوى المحلي، حيث يطلقها في كثير من الأحيان المعوقون ويديرونها مباشرة.

- **ينبغي أن تساعد الجهات المانحة على رفع مستوى الاحتواء، عن طريق حث المنظمات التي تتلقى تمويلها على بذل المزيد من الجهود لإشراك المسنين والمعوقين وغيرهم من الفئات المعرضة لخطر استبعادها من برامجها.** ونظراً لأن الاستثمارات في جمع بيانات ذات جودة أفضل وفي تعزيز القدرات ووضع برامج شاملة وتشاركية يمكن أن تكون مرتفعة، فمن الممكن أيضاً للجهات المانحة أن تقدم إسهامات قيمة عن طريق تزويد المنظمات الإنسانية بالمكان والوقت اللازم والموارد اللازمة للتفاعل مع الأشخاص المتضررين من الأزمات ولإعداد استجابات مصممة لتلبية احتياجاتهم فعلياً.

**سولاويسي، إندونيسيا، ٢٠١٨**

**«ساهوريا»، البالغة من العمر ٧٣ عاماً، هي إحدى الناجيات من الزلزال والتسونامي اللذين ضربا منطقة سولاويسي. ويمكن أن تؤثر الأزمات تأثيراً غير متناسب على المسنين، حيث لقي ٤ أشخاص حتفهم في قرية «لولي سالوران»، وكانوا جميعاً من كبار السن.**

© Benjamin Suomela / الصليب الأحمر الفنلندي

**جنوب السودان، ٢٠١٣**

**إحدى «العائدات» في مخيم أقيم للأشخاص الذين فروا من النزاع الدائر في السودان. وقد حصل أفراد هذا المجتمع المحلي على موارد حيوية من جمعية الصليب الأحمر في جنوب السودان، ومع ذلك، لا تزال تحديات عديدة قائمة.**

© Juozas Cerniusa / الاتحاد الدولي

# ٥- الافتقار إلى المال: حالات الطوارئ التي ينقصها التمويل

**يتطلب** تحديد أشد الناس تخلفاً عن الركب وضمان الوصول إليهم وإدراجهم ضمن المستفيدين عدم النظر إلى الأمور من زاوية مالية فقط. ولكن عدم إغفال أحد يستلزم وجود موارد مالية، ويعني نقص هذه الموارد المالية ترك هؤلاء الناس خلف الركب.

وثمة فجوة واضحة بين حجم الاحتياجات الإنسانية ومقدار التمويل المتاح. وهي لا تمثل فجوة تمويل جديدة- فقد ظلت منذ فترة طويلة موضعاً للتحليل والدعوة والعمل. أما الآن، فقد توافق وصول حجم المساعدات الإنسانية الدولية المعروفة إلى مستويات قياسية مع تزايد الطلب عليها. وتشير البيانات إلى أن مستويات المعونة توشك على بلوغ ذروتها،[1] إلا أن مستوى الاحتياجات لم يبلغ ذروته بعد.

وتكمن في صلب المشكلة معضلة مزدوجة تتمثل في الكيفية التي يمكن بها، في إطار عالم محدود الموارد، الالتزام بمبدأ تقديم المساعدة القائمة على أساس الاحتياجات في إطار الاستجابة للأزمات وفي الكيفية التي يمكن بها، في الوقت نفسه، الاستثمار في نموذج تقدمي يكبح تلك الاحتياجات الحقيقية ويقلل منها ولا يترسخ هذا المبدأ الرامي إلى تلبية الاحتياجات أينما وجدت، وتلبية أكثر الاحتياجات إلحاحاً، والذي ينص على أنه «يحق لجميع الأشخاص المتضررين من الكوارث الحصول على المساعدات، بما يتماشى مع احتياجاتهم وأولوياتهم» (الاتحاد الدولي ٢٠١٣) في المبادئ الإنسانية ومدونة قواعد السلوك فحسب، بل يترسخ أيضاً في مبادئ الممارسات السليمة في تقديم المنح الإنسانية GHD، ٢٠٠٣) وفي السياسات التي تنتهجها معظم الجهات المانحة الرئيسية (Dalrymple وSmith، ٢٠١٥). وعلاوة على التشديد على الواجب الإنساني، دعت أيضاً خطة العمل من أجل الإنسانية التي أعدها الأمين العام للأمم المتحدة (الجمعية العامة للأمم المتحدة، ٢٠١٦) الجهات المانحة إلى وضع حد للحاجة وتغيير التوازن بالانتقال من اعتماد نموذج قائم على أساس الاحتياجات إلى اعتماد نموذج قائم على تقييم المخاطر. ومع ذلك، فإن فرض قيود على التمويل يعني التخلي عن ترسيخ هذه المبادئ وتحقيق هذه الطموحات. ويرمي ذلك إلى اعتماد خيارات، متعمدة وغير مقصودة، بشأن الوجهة التي يُنفق أو لا يُنفق فيها تمويل محدد، مع ما ينجم عن ذلك من عدم تلبية احتياجات معينة لأشخاص معينين في أماكن معينة.

ويتطرق هذا الفصل للحالات التي «تعاني من نفاد الأموال» وما يعنيه ذلك من عدم إغفال أحد في إطار الاستجابة الإنسانية. ويتناول السبل التي يمكن بها تمويل الأزمات بطريقة مختلفة في عالم محدود الموارد باستمرار- للتخفيف من أوجه التفاوت والتقليل من الحاجة إلى خدمات العمل الإنساني الدولي. ويُنظر إلى الموضوع من منظور المعونة الإنسانية الدولية الرسمية باعتبارها تشكل الملاذ الأخير للأشخاص المحرومين من الموارد المحلية وغير الرسمية. ولكنه يبحث هذه المسائل في إطار عالم يشهد تغيراً في مصادر المساعدة وفي الخطوط الفاصلة بين الجهات المانحة والجهات المستفيدة.

١ وفقاً لما أورده تقرير المساعدات الإنسانية العالمية لعام ٢٠١٨، فقد تباطأ النمو في مجال المساعدات الإنسانية الدولية خلال العامين الماضيين (٢٠١٥–٢٠١٧) وسُجلت منذ الفترة ٢٠١٦-٢٠١٧ زيادة قدرها ٠,٤٪ فقط بفضل الجهات المانحة الحكومية (مقابل القطاع الخاص).

وقد انتشرت في الآونة الأخيرة سياسات وتحليلات بشأن تمويل العمل الإنساني، ولا سيما في أعقاب انعقاد مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني في عام ٢٠١٦ وإبرام اتفاق الصفقة الكبرى بشأن تمويل الأنشطة الإنسانية. ولم ينقطع سيل الانتقادات والتوصيات والأنشطة، بل تواصل بدرجات متفاوتة من الزخم السياسي والتقني - وشمل وضع أدوات مبتكرة وتحسين الكفاءات وتنفيذ استثمارات في مجال توطين المعونة.

ولا يسعى هذا الفصل إلى تلخيص جميع المسائل القائمة والموثقة توثيقاً جيداً أو تغطيتها أو إلى بحث مسألة نقص التمويل المرصود لجميع أنواع الأزمات القائمة في كل بقعة من العالم. ويركز، عوضاً عن ذلك، على التمويل المخصص للأزمات ذات البعد الكارثي، بما فيها حالات الطوارئ المعقدة، ويستقصي الاستجابات التي تعاني من نفاد الأموال، ويسعى إلى معرفة أسباب ذلك، ومعرفة الآثار التي تنعكس على السكان المتضررين والحلول التي يمكن التوصل إليها. ويركز على ثلاثة أنواع من الأزمات التي غالباً ما تعاني من نقص التمويل، وهي: الكوارث الصغيرة السريعة الظهور، والكوارث ذات النطاق الأوسع والبطيئة الظهور، وحالات الطوارئ المعقدة والطويلة الأجل. ومثلما هو الحال بالنسبة إلى جميع أنماط العمل الإنساني، فإن التصنيفات تبدو أكثر وضوحاً من الحقائق، وهناك تداخل وتوافق فيما بينها - ولكن ثمة فروق أيضاً في المشاكل المثارة والحلول المطروحة.

## ١-٥ ما هي الاستجابات التي تعاني من نقص التمويل، وما أسباب ذلك؟

هناك توافق واضح في الآراء على أن الفجوات في التمويل والخلل في المخصصات يعني أن بعض الأزمات لا تحظى على وجه التحديد «بالقبول» أو لم تبق لها «أموال» - ومع ذلك، لا يوجد معيار واضح لقياس درجة الإهمال أو نقص التمويل. ولا توجد مقاييس قابلة للمقارنة وشاملة لتحديد الاحتياجات الإنسانية أو التكلفة المالية للاستجابة، ولا توجد في الواقع موارد محلية ودولية تلبي هذه الاحتياجات (الفريق الرفيع المستوى، ٢٠١٦). وقد اعتبرت بعض الأزمات منذ تسعينيات القرن الماضي أزمات «منسية» و«مهملة» و«ناقصة التمويل»، وتطورت المنهجيات التي تكرس ذلك باستمرار- ولكن تصميمها لبعض الأغراض المتعلقة باتخاذ القرارات أو المناصرة يجعلها تعتمد أساليب ومقاييس مختلفة. وهي أيضاً تنازلية، وتشير الدلائل إلى وجود تباين شديد في آراء الأشخاص المتضررين من الأزمات بشأن مدى تلبية التمويل المتاح لاحتياجاتهم. وعلى سبيل المثال، تكشف الاستبيانات التي أجريت مع أشخاص متضررين في أفغانستان ولبنان وهايتي عن نتائج سلبية بشأن أهمية المعونة المقدمة وكيفية توجيهها (منظمة حلول على أرض الواقع Ground Truth Solutions، ٢٠١٧).

ويشكل مؤشر أوجه العجز مقابل الاحتياجات المحددة في النداءات الإنسانية أكثر المؤشرات التي يُستشهد بها للإشارة إلى نقص التمويل – على الرغم من أنه مؤشر معيب في جوهره. وفي عام ٢٠١٧، لم تلبّ النداءات الموحدة للأمم المتحدة[٢] سوى ٦٠٪ من مجموع ما التمسته احتياجاتها، وهو ما خلف فجوة تمويل بلغت ١٠,١ مليار دولار أمريكي – وهي فجوة غير متكافئة مع فجوة التمويل التي تبلغ نسبتها ١١٥٪ وتفصل بين أفضل النداءات وأقلّها تمويلاً. وعلى الرغم من أن هذه النداءات تمثل أكبر المطالب المالية الجماعية في مجال الاستجابة الإنسانية، فهناك إقرار واسع النطاق بأوجه قصورها كمقياس شامل لتحديد «العجز في تمويل العمل الإنساني». وهي

٢ تُستخدم «النداءات الموحدة للأمم المتحدة» في هذا الصدد لتغطية خطط الاستجابة الإنسانية وخطط الاستجابة لأزمة اللاجئين والنداءات العاجلة التي ينسقها النظام الذي يشرف عليه مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، مع مراعاة التغير الذي طرأ على عناوينها خلال العقد الماضي.

لا ترمي إلى تمثيل جميع الاحتياجات، وهناك أيضاً مسائل تطرح باستمرار فيما يتعلق بأساس الاحتياجات المالية التي تمثلها – وهي المسائل المتعلقة بصحة التقييمات، والتغيرات في تقدير التكاليف، والقدرة الاستيعابية – وهو ما قد يؤدي إلى حد ما إلى إضعاف ثقة الجهات المانحة وزيادة تدني مستوى التمويل. (انظر، في جملة مراجع،Darcy وآخرون، ٢٠١٣، والفريق الرفيع المستوى، ٢٠١٦، وObrecht، ٢٠١٧).

ويصدر الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر أيضاً نداءات للحصول على التمويل اللازم لتغطية الاستجابة لحالات الطوارئ الكبرى التي تُنفّذ خارج نطاق وموارد خطط عمل جمعياته الوطنية. وبما أن الاتحاد الدولي يوجه نداءاته بشكل منفرد (عوض اللجوء إلى نداءات الأمم المتحدة الموحدة المشتركة بين وكالات متعددة)، فإن نطاق احتياجاته يكون أضيق بكثير (٧٩ مليون دولار فقط في عام ٢٠١٧، مقارنة بـمبلغ ٢٥,٢ مليار دولار أمريكي بالنسبة إلى النداءات الموحدة للأمم المتحدة). ومرة أخرى، فإن مستوى النقص في تمويل هذه النداءات يمثل، على الرغم من طابعه الإيضاحي، مؤشراً ناقصاً لتوضيح الفجوة القائمة بين الاحتياجات والمساهمات المالية. وخلافاً للنداءات الموحدة للأمم المتحدة، يمكن تقليص نطاق طموح الاستجابة وبالتالي حجم النداء حينما تكون احتمالات التمويل ضئيلة، ولذلك، فقد تكون مستويات الاحتياجات الفعلية التي لم تُلبّ أعلى في الواقع.

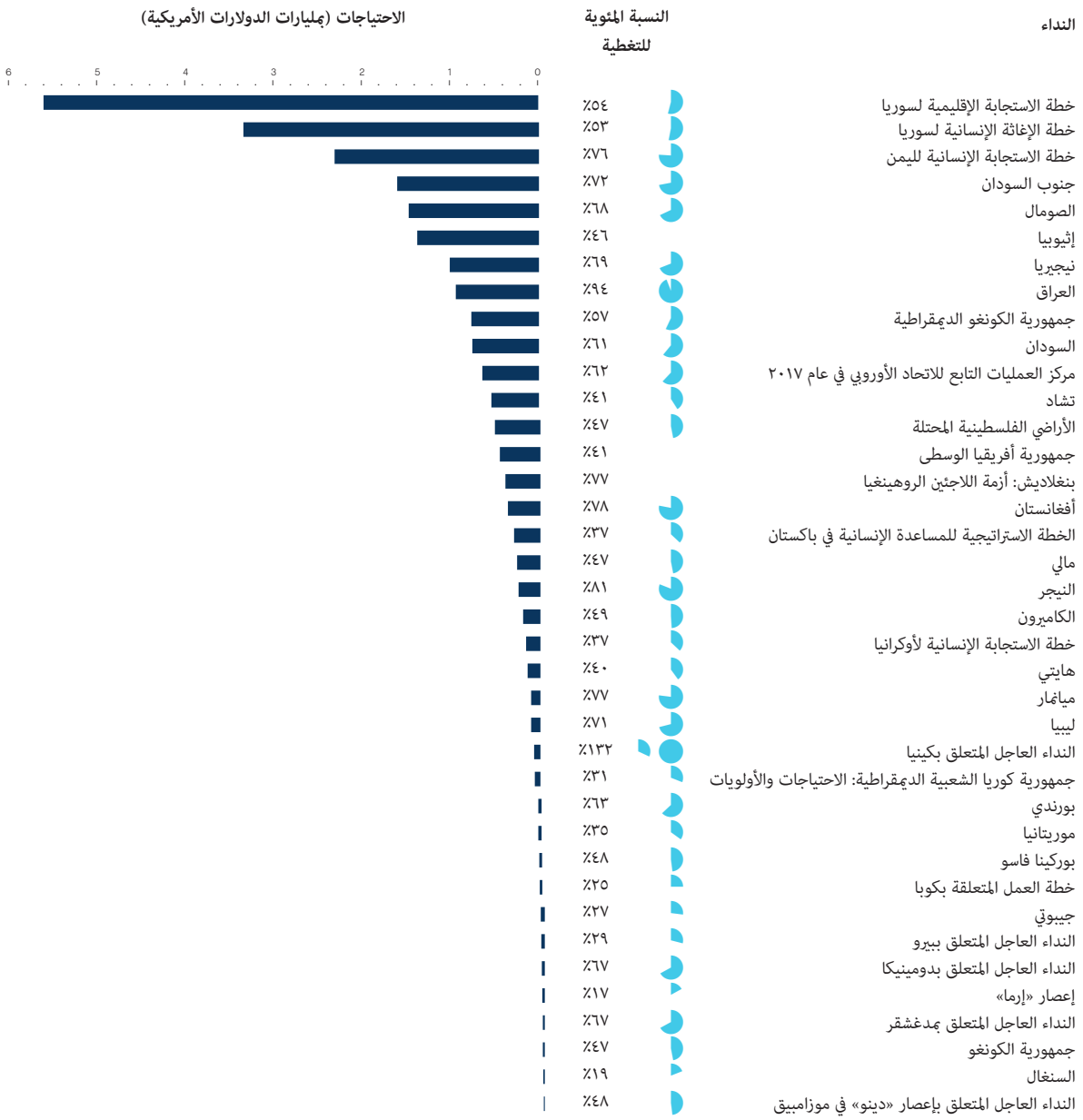
وبمراعاة النطاق المحدود للنداءات، فما الذي تكشفه أوجه النقص التي شهدتها هذه النداءات لتحديد أكثر الأزمات «معاناة من نفاد الأموال» في الوقت الراهن وبصورة مستمرة؟ ولم تحظ، إلى حدّ ما، جميع النداءات الأربعين الموحدة التي أطلقتها الأمم المتحدة في عام ٢٠١٧، باستثناء واحد منها فقط، بالتمويل الكافي - ولكن مستويات التغطية تراوحت ما بين ٩٤٪ (بالنسبة إلى خطة الاستجابة الإنسانية في العراق) إلى ١٧٪ فقط (بالنسبة إلى إعصار «إرما»). ولا يُظهر التحليل نمطاً يمكن التنبؤ به في مجال نقص التمويل أو عاملاً واحداً من العوامل التي تحدد بوضوح الدوافع التي تتسبب في زيادة النقص في التمويل. ومن الناحية الجغرافية، لا يرتبط نوع الأزمة، أو طول فترة الحاجة، أو دخل الدولة المتضررة، أو حجم الاحتياجات، بزيادة مقدار التمويل أو بانخفاضه فحسب.

ولا يوجد ترابط متسق بين حجم نداء الأمم المتحدة ومستوى النقص في التمويل، وعلى سبيل المثال، فقد مُوّل أكبر نداءين (تمويل خطة الاستجابة الإقليمية لسوريا بمبلغ ٥,٦ مليار دولار أمريكي وخطة الاستجابة الإنسانية لسوريا بمبلغ ٣,٤ مليار دولار أمريكي) وأصغر النداءات (تمويل النداء العاجل لمساعدة موزامبيق بمبلغ ١٠ ملايين دولار أمريكي) بنسبة ٥٠٪ تقريباً. ولكن أسوأ النداءات من حيث التغطية كانت كلّها ضمن أصغر النداءات – وهو ما قد يعني اعتماد أسلوب تجريبي في العمل يساوي بين أقل الاحتياجات وأدنى الأولويات حيث تندرج جميع النداءات الموحدة للأمم المتحدة التي تلقت تمويلاً تقل نسبته عن الثلث (٣٣٪) ضمن أصغر النداءات البالغ عددها ١٣ نداءً – وتقل فيها الاحتياجات عن ١١٤ مليون دولار أمريكي. وقد اتسمت الاستجابات «للنداءات العاجلة» لحالات الطوارئ السريعة الظهور أو المتصاعدة بعدم الانتظام، حيث مُوّل النداء العاجل الذي دعا إلى توفير مبلغ ١٢٠ مليون دولار أمريكي لمواجهة الجفاف في كينيا في عام ٢٠١٧ (وهو بلد متوسط الدخل من الشريحة الدنيا وله روابط قوية مع الجهات المانحة) بنسبة ١٣١,٦٪، في حين مُوّل بنسبة تقل عن ٢٩٪ النداء العاجل الذي طلب توفير مبلغ ٣٩ مليون دولار أمريكي لمواجهة الفيضانات التي شهدتها بيرو (بلد متوسط الدخل من الشريحة العليا ومتلق غير مألوف للمعونة).

وخلافاً للنداءات الموحدة للأمم المتحدة، فقد تلقى، بصورة إجمالية، ١٩ نداءً من نداءات الاتحاد الدولي في عام ٢٠١٧ ثلاثة أرباع التمويل تقريباً (٧٢٪). ومع ذلك، فقد سُجّلت، مثلما هو الحال في النداءات الموحدة للأمم

المتحدة، فجوة واسعة بين أفضل النداءات وأسوئها تمويلاً. ومُوّلت بنسبة أكبر من ١٠٠٪ ثلاثة نداءات- لمواجهة إعصار «إرما» في سانت كيتس وإعصاري أنتيغوا وكوبا، في حين مُوّل النداء المتعلق بالاستجابة لترحال السكان في السودان بنسبة ٦٪ فقط. ومُوّلت ثلاث نداءات فقط بنسبة أقل من ٥٠٪ – للاستجابة لترحال السكان في جمهورية الكونغو الديمقراطية والسودان والتصدي لآثار العاصفة المدارية «تامبين» التي ضربت الفلبين.

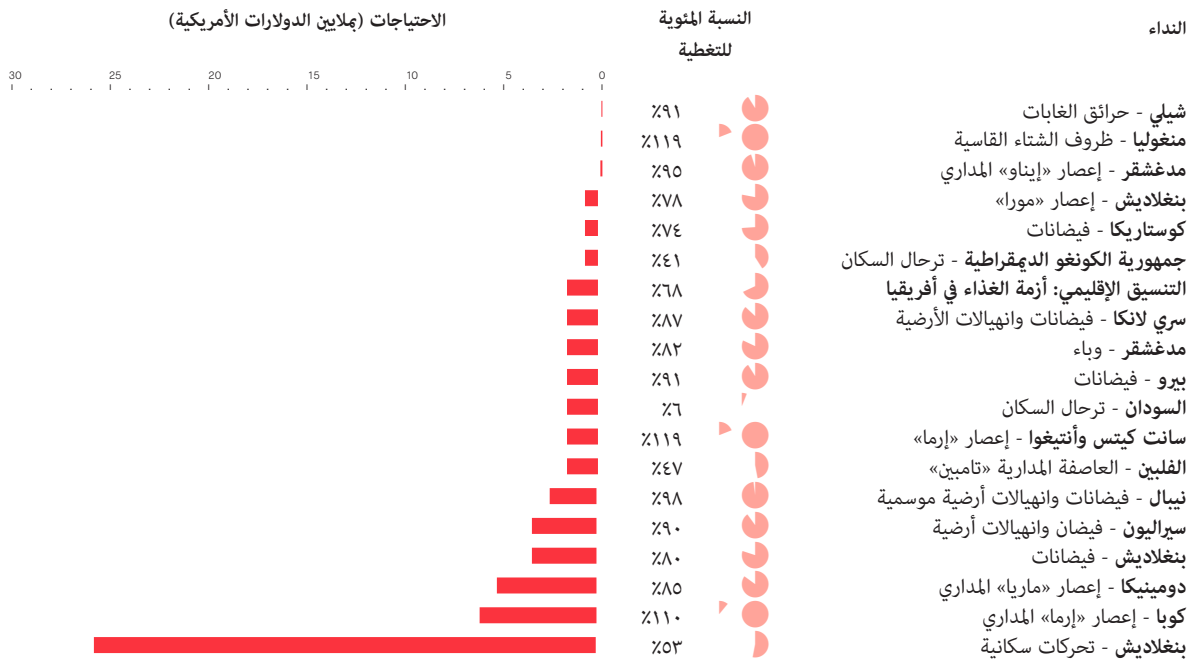
الشكل ٥-١ تغطية تمويل النداءات الموحدة للأمم المتحدة، ٢٠١٧




ملاحظات: قيم التغطية صحيحة في ٢٣ مايو ٢٠١٨.

المصدر: دائرة التتبع المالي التابعة لمكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية.

الشكل ٥-٢ تغطية تمويل نداءات الاتحاد الدولي، ٢٠١٧




ملاحظات: البيانات متاحة بالأسعار الحالية.

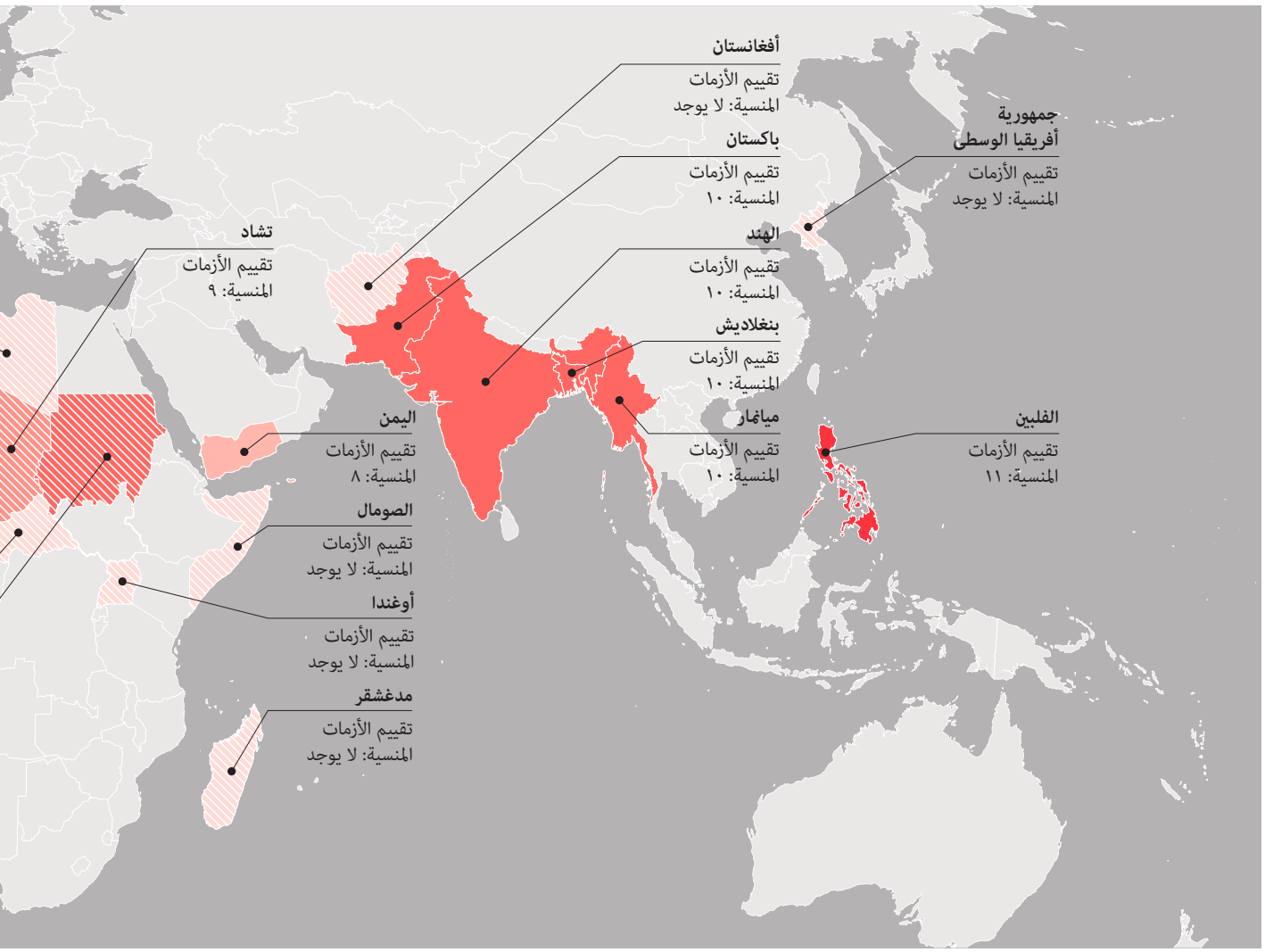
المصدر: نداءات الطوارئ الصادرة عن الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر في عام ٢٠١٧.

وتُنفّذ المديرية العامة للعمليات الأوروبية للحماية المدنية والمعونة الإنسانية والأمم المتحدة تدابير أكثر تعقيداً لتوجيه جهودها إلى تحديد أسوأ حالات النقص في التمويل والتغلب عليها. ويستخدم تقييم الأزمات المنسية الذي تجريه المديرية العامة للحماية المدنية والمعونة الإنسانية منهجية مركبة، بما في ذلك التقييمات الميدانية ومستويات المعونة الإنسانية والإنمائية ودرجات الهشاشة والتغطية الإعلامية، لوضع قائمة توجه، حتى وإن كانت غير إلزامية، الاعتماد السنوي الذي تبلغ نسبته ١٥-٢٠٪ من التمويل والذي ترصده المديرية لمواجهة الأزمات «المنسية» (المديرية العامة للمساعدات الإنسانية والحماية المدنية، ٢٠٠٨). ولا يشكل النقص المسجل في تمويل النداءات الموحدة للأمم المتحدة معياراً يُرجع إليه حيث إن نصف الدول المدرجة كبلدان تواجه أشد الأزمات المنسية في الفترة ٢٠١٨/٢٠١٧، بما فيها عدة أزمات تشهدها أمريكا الجنوبية والوسطى، لم تستفد من هذا النداء. وتمثل قائمة الأزمات المنسية للفترة ٢٠١٨/٢٠١٧ أطول القوائم التي أعدت منذ الشروع في تقييم الأزمات المنسية – وقد أُدرجت فيها ٢٠ أزمة منسية.

ويضع الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ الذي تديره الأمم المتحدة قائمة للأزمات التي يقدم لها مرتين في السنة مخصصات منح من نافذته المتعلقة بحالات الطوارئ التي ينقصها التمويل. ويعتمد الصندوق نهجاً «يلبي الاحتياجات الإنسانية الملحة ويساعد على توجيه الانتباه إلى أوجه العجز في التمويل وإلى الأماكن التي قد يقلّ اهتمام الجهات المانحة بها» ويستند إلى عملية متطورة تتضمن درجات مرجحة في مؤشر الصندوق المركّب لقياس المخاطر وأوجه الضعف، وفي مستويات الاحتياجات الممولة تمويلاً ناقصاً (الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ، ٢٠١٨).

وتظهر خمسة بلدان في كل من قائمتي تقييم الأزمات المنسية ونافذة حالات الطوارئ التي ينقصها التمويل في عام ٢٠١٧ – وقد تأثرت ثلاثة منها بالأزمة الإقليمية في منطقة الساحل، وهي تشاد والنيجر ومالي. وبالإضافة إلى السودان والكاميرون، تشكّل جميع هذه البلدان الخمسة حالات طوارئ معقدة وتشهد خليطاً من النزاعات وأحداثاً بطيئة الظهور وسريعة الظهور تتصل بالطقس وتتسبب في انعدام الأمن الغذائي بصورة متكررة ومزمنة

الشكل ٥-٣ بلدان تعاني من أزمات منسية أو ناقصة التمويل، ٢٠١٧

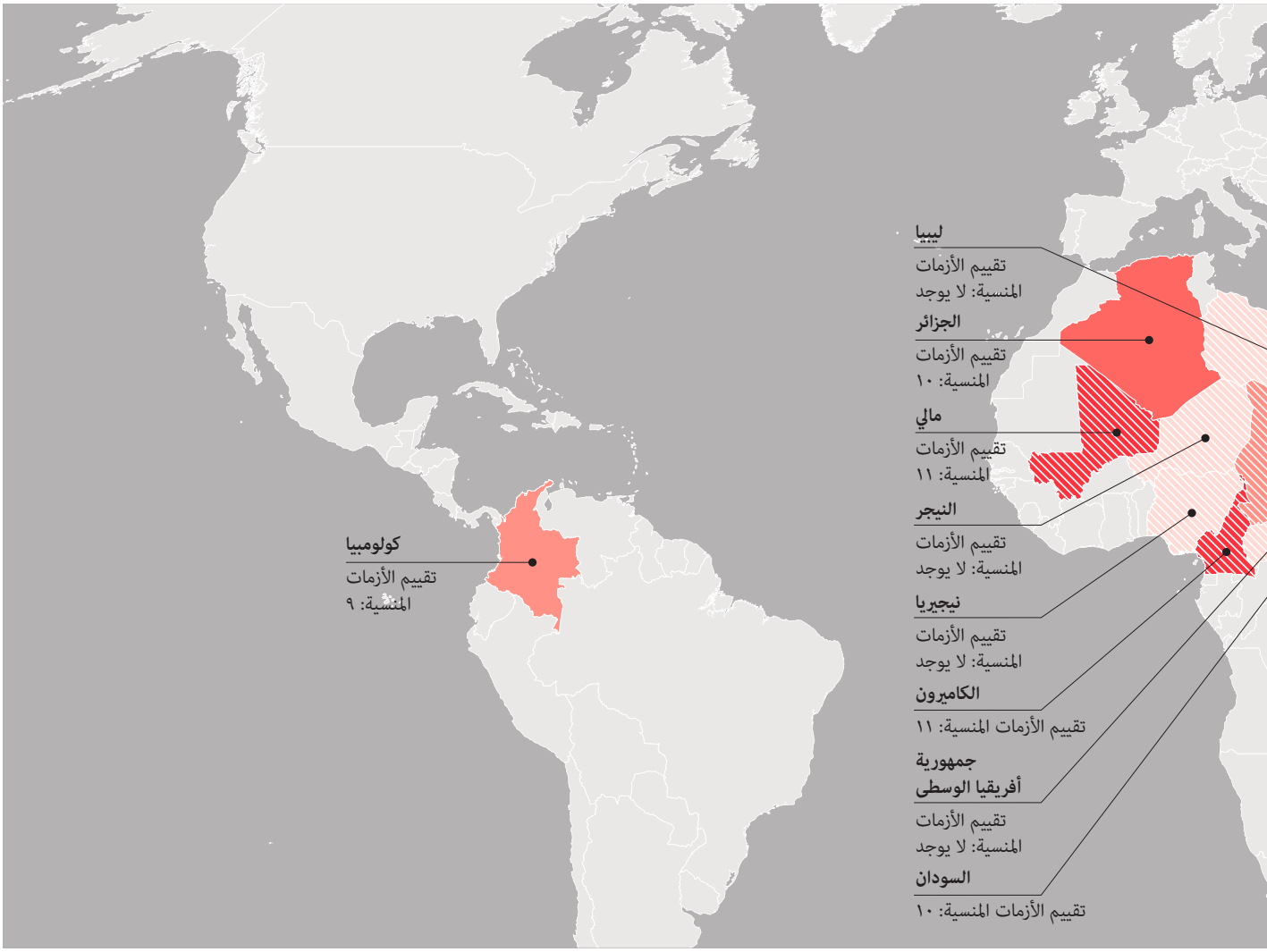



**مستوى تقييم الأزمات المنسية مع منح علامة أعلى للأزمات «الأكثر نسياناً»**

لا يوجد ٨ ٩ ١٠ ١١

مخصصات نافذة حالات الطوارئ التي ينقصها التمويل التابعة للصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ، ٢٠١٧

وحالات طوارئ صحية. وتراعي كل من توصيفات تقييم الأزمات المنسية ومخصصات نافذة حالات الطوارئ التي ينقصها التمويل، على الرغم من تصنيفها حسب البلد، أزمات واحتياجات دون وطنية معينة. وتقرّ إرشادات تقييم المديرية العامة للمساعدات الإنسانية والحماية المدنية الموجهة لممثليها القطريين إقراراً صريحاً بأن «الأزمات المنسية» لا تؤثر إلا على مجموعات سكانية قليلة معزولة حيث قد لا يكون بمقدور المعلومات القطرية العامة توضيح «الاحتياجات الإنسانية للأقليات» (المساعدات الإنسانية والحماية المدنية، ٢٠١٦).




ملاحظات: لا تُظهر الخريطة سوى الأزمات التي يغطيها تقييم الأزمات المنسية الذي أجرته المديرية العامة للمساعدات الإنسانية والحماية المدنية أو مخصصات نافذة حالات الطوارئ التي ينقصها التمويل التابعة للصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ في عام ٢٠١٧، ولا الأزمات التي تعاني من «الإهمال» أو نقص التمويل بحسب معايير أخرى. ويستند مؤشر تقييم الأزمات المنسية إلى نتيجة مركبة مستنبطة من عدة مؤشرات. وتظهر النتائج من ٨ فما فوق في قائمته السنوية للأزمات المنسية. وتكون النتيجة أعلى كلما كانت الأزمة أكثر «نسياناً».

المصدر: تقييم الأزمات المنسية الذي أجرته المديرية العامة للمساعدات الإنسانية والحماية المدنية في الفترة ٢٠١٧-٢٠١٨، ومخصصات نافذة حالات الطوارئ التي ينقصها التمويل التابعة للصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ، ٢٠١٧.

### ١-١-٥ ما هي الآثار التي تنعكس على الأشخاص المتضررين؟

من المؤكد أنه سيكون من الصعب معرفة الكيفية التي يُترجم بها هذا «النسيان» أو نقص التمويل إلى احتياجات لا تُلبّى، ومن ثم معرفة من يُغفَل وكيف يحدث ذلك. وعلى نحو ما يتبيّن في فصول أخرى، تنشأ في أغلب الأحيان فجوة في الأدلة بشأن الآثار المترتبة على ما لا تضطلع به الوكالات الإنسانية. وفي حالة عدم قدرة الوكالة على تمويل عملية ما، فمن غير المحتمل أن تُموّل تقييم الأثر الكامل لغيابها على الأشخاص المتضررين. وعادة ما تُقيّم البرامج «وفقاً لإطارها الخاص» مقابل الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها، وبعبارة أخرى، فهي تقيّم من ناحية ما تقدمه وليس من ناحية ما لم تقدمه، «ونتيجة لذلك، لا تنعكس الآثار الناجمة عن نقص التمويل – وهي مسألة ذات دلالة ثابتة ومتزايدة – إلاّ بقدر ضئيل» (Darcy، ٢٠١٦). ويمكن القول إن القطاع الإنساني يُستخدم للإبلاغ عن النواتج ولكنه غير مهيأ «لتحديد الحصائل بوضوح وتقدير حجمها وقياسها». وعليه، فإذا كان فهم نتائج العمل الممول يشكل تحدياً أمام هذا القطاع، فإن ذلك يسري بالأخص على فهم الآثار المترتبة على العمل غير الممول.

ومع ذلك، تتحدث بعض التقارير عما لا تستطيع الوكالات الإنسانية تقديمه حينما يتقلص حجم الأموال، وتوثق بعض الوكالات ودراسة النداءات الآثار المترتبة على نقص التمويل اللازم لتلبية احتياجات السكان المستهدفين (انظر، في جملة مراجع، مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ٢٠١٧«ب»). كما تقدم دراسة تمويل النداءات حسب القطاعات بعض المؤشرات عن أنواع الاحتياجات التي لا تحظى بالأولوية حينما يكون التمويل شحيحاً. ويشكل الأمن الغذائي والتغذية والإجراءات المتعلقة بالألغام والتي تنفذ على نطاق أضيق وقطاعات التنسيق المجالات الوحيدة التي حظيت بتمويل تجاوزت نسبته ٥٠٪ خلال السنوات الثلاث الماضية. وعادة ما تحظى مشاريع التعافي المبكر والإيواء في حالات الطوارئ، إلى جانب الزراعة والتعليم والحماية، بأقل قدر من التمويل (يقل متوسط التمويل فيها عن الثلث).

وتختلف تغطية القطاع بين مختلف السياقات التي ينقصها التمويل. وفي عام ٢٠١٧، على سبيل المثال، بلغت نسبة تمويل مجال التغذية في جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية ٦٧٪ في حين حظي مجالا الصحة والأمن الغذائي بتمويل نسبته ١٢٪ و١١٪ على التوالي؛ وفي هايتي، بلغت نسبة تمويل الأمن الغذائي ٧٣٪، في حين بلغت نسبة تمويل الصحة ٦٪ فقط. وتتناقض هذه النسب المئوية مع التغيرات الأخرى المتعلقة بما يستطيع أن يشتريه كل دولار – حيث تتوقف تكاليف العمليات والمواد الغذائية وغير الغذائية على العديد من العوامل، بما فيها الأسواق وإمكانية الوصول والتغيرات في النماذج التي تعتمدها الوكالات لتقدير التكاليف. ويمكن أيضاً أن يدل نقص التمويل في حد ذاته على أن العمليات قد تصبح أكثر كلفة حيث ترتفع تكلفة وحدة التموين في حالة غياب وفورات الإنتاج الكبير (Stoddard وآخرون، ٢٠١٧«أ»). وكلما انخفض التمويل قل عدد الأشخاص الذين يمكن أن تصل إليهم هذه الأموال- وازداد عدد المُهمَلين.

---

الإطار ٥-١ آثار نقص التمويل على الأزمة المنسية في أوكرانيا[٣]

**يؤثر تواصل الأعمال القتالية في شرق أوكرانيا على حوالي ٤,٤ ملايين شخص. وعلى الرغم من الاحتياجات المستمرة، لم يُموّل النداء الموحد للأمم المتحدة من أجل أوكرانيا إلا بنسبة ٣٥٪ في عام ٢٠١٧ (دائرة التتبع**

٣ استناداً إلى مقابلات أُجريت مع ممثلي أوكرانيا لدى الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر واللجنة الدولية للصليب الأحمر والمديرية العامة للمساعدات الإنسانية والحماية المدنية التابعة للمفوضية الأوروبية ومنظمة المحتاجين، مايو ٢٠١٨.

**المالي التابعة لمكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية)،[٤] حيث سجل مستوى منخفضاً للغاية على مؤشر الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ لتحليل المخاطر وأوجه الضعف (الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ، ٢٠١٧)، وأدرجته المديرية العامة للمساعدات الإنسانية والحماية المدنية لأول مرة في إطار «الأزمات المنسية». وتعزو الوكالات التي استجابت للأزمة في أوكرانيا هذا النقص في التمويل و«الفتور في همة المانحين» إلى عدة عوامل منها ما يلي: تناقص الاهتمام الدولي مع تراجع حدة العنف؛ وتقييد سبل الوصول إلى المناطق التي لا تخضع لسيطرة الحكومة؛ وتركيز الجهات المانحة على الإصلاحات المؤسسية عوض التركيز على الاحتياجات الإنسانية، و–حتى وقت قريب – محدودية الدعوة لرفع مستوى الوعي. وقد أشار تحليل آخر إلى عدم حضور الوكالات والعقبات القانونية الكأداء والتصورات المتعلقة بتحويل المعونة (Barbelet، ٢٠١٧).**

**ويعني نقص التمويل المقترن باستمرار انعدام الأمن عدم التمكن من الوصول إلاّ إلى أقل من النصف (٤٧٪) من مجموع السكان الذين استهدفتهم المساعدة في أوكرانيا – وإلى أقل من ربع السكان المستهدفين في المناطق التي لا تخضع لسيطرة الحكومة. وقد تضاعفت مستويات انعدام الأمن الغذائي المتوسط والشديد في حين لم يُموّل قطاع الأمن الغذائي وسبل المعيشة إلاّ بنسبة ٢٨٪ فقط. ويثير حالياً النقص في تمويل قطاع المأوى/المواد غير الغذائية (حظي بتمويل نسبته ٩٪ في عام ٢٠١٧) شواغل بشأن الاستعداد لمواجهة قساوة الشتاء في أوكرانيا. وترتفع في أوكرانيا معدلات الإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية والسلّ، وقد أثر تقليص الخدمات التي توفرها الدولة إلى جانب نقص المعونة الدولية على البنية التحتية الصحية، وهو ما يعني عدم القدرة على تقديم العلاج وتزايد انتشار الأمراض المعدية، بما فيها شلل الأطفال.**

## ٢-١-٥ لماذا يحدث هذا؟

في الوقت الذي يتزايد فيه تمويل العمل الإنساني الدولي (Development Initiatives، ٢٠١٨) وتتزايد فيه، أكثر من أي وقت مضى، فرص الحصول على المعلومات في الوقت المناسب، فإننا نشهد المزيد من النداءات الممولة تمويلاً ناقصاً والمزيد من الأزمات المنسية، فما هو السبب في ذلك؟ ويشكل هذا بالطبع جانباً واحداً مما يحدث، حيث نشهد في أماكن أخرى زيادة في الاستثمارات التي تنفذها الحكومات المحلية والمنظمات الإقليمية للتصدي للأزمات دون اللجوء إلى نداءات طلب المعونة، وزيادة في التعاون بين بلدان الجنوب، بما في ذلك في رابطة أمم جنوب شرق آسيا (آسيان) والاتحاد الافريقي. ومع ذلك، يبدو، من وجهة نظر القطاع الإنساني الدولي، أن التمويل المحدود الذي تتيحه الحكومات المانحة لمساعدات ثنائية، والتي عادة ما يرد الجانب الأكبر من المعونة الإنسانية الدولية منها، يتشتت في عدد كبير للغاية من الاتجاهات ويسيطر عليه عدد قليل من الجهات المانحة والأزمات الرئيسية (Development Initiatives، ٢٠١٨). ولذلك، فالإهمال أو نقص التمويل إنما هو نتيجة لاختيار محدد (الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، ٢٠٠٦) - قرارات الجهات المانحة والمستجيبة فيما يتعلق بتحديد الأولويات. وتنجم حالة الإجحاف التي لا مفر منها عن نموذج تمويل دولي لاحق ينطوي على رأس مال مالي وسياسي محدود (Binder وآخرون، ٢٠١٣).

وبينت دراسات علم الاقتصاد السلوكي والاقتصاد السياسي كيف أن عملية اتخاذ القرارات بصورة مباشرة هي أبعد من أن تكون عملية عقلانية وخطية تترجم فيها الأدلة إلى إجراءات. وبالنسبة إلى الجهات المانحة،

٤ مُوّل نداءا الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر واللجنة الدولية للصليب الأحمر تمويلاً أفضل بنسبة ٨٩٪ و٧٠٪ على التوالي، وقد يُعزى ذلك إلى أن احتياجاتهما أقل بكثير من احتياجات غيرهما وإلى قدرتهما على الوصول إلى السكان المتضررين.

تنشأ الصعوبات المتصلة بقرارات تحديد الأولويات، والتي كثيراً ما تُتّخذ في أوج الأزمة وفي ضوء التمحيص السياسي، بعوامل وحوافز وتحيزات أخرى وتتفاقم بسببها (انظر، في جملة مراجع، Obrecht، ٢٠١٧؛ وGeoffroy de وآخرون، ٢٠١٥؛ وDarcy وآخرون، ٢٠١٣). وفي حين قد تتباين هذه العناصر بالنسبة للجهات الخيرية والجهات المانحة من القطاع الخاص، حيث تؤثر عوامل أخرى، اجتماعية وتجارية أو عوامل متصلة بالسمعة، فهي تتضمن، بالنسبة للجهات المانحة الثنائية الرئيسية، حالة شدّ بين النهج القائم على المبادئ لتلبية الاحتياجات الأكثر حدة والنهج النفعي الذي يرمي إلى الوصول إلى معظم الناس، فضلاً عن اشتمالها على العوامل التالية:

- **الاستبعاد من دائرة العناوين الرئيسية:** يؤثر مستوى التغطية الإعلامية الدولية على مستويات التمويل، ويقدم حافزاً عمومياً يدفع إلى العمل – وهو ما يسمى بتأثير شبكة سي. إن. إن - وهو فهم يحرك الجهود المبذولة في مجال المناصرة وجمع الأموال. ومنذ ما يربو على عقد من الزمان، أظهر *التقرير عن الكوارث في العالم* وجود ترابط وثيق بين مدى التغطية الإعلامية والتغطية التي توفرها النداءات والمعونة المقدمة لكل شخص (الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، ٢٠٠٦). ولا يزال ذلك يشكل عاملاً حاسماً يحدد الطريقة التي تسعى بها النداءات إلى الحصول على اهتمام وسائط الإعلام وهو ما يعكسه تقييم الأزمات المنسية الذي أجرته المديرية العامة للمساعدات الإنسانية والحماية المدنية (المساعدات الإنسانية والحماية المدنية، ٢٠٠٨) ومؤشرات أزمات منسية أخرى (انظر على سبيل المثال المجلس النرويجي للاجئين (٢٠١٧«أ») ومؤسسة كير الدولية (٢٠١٨)) تستخدم مقاييس تغطية إعلامية أقل من المتوسط في تحليلاتها.

- **الاستبعاد من دائرة الاهتمام:** تختار العديد من الجهات المانحة مجموعة إستراتيجية من البلدان لتركز فيها عملياتها المستدامة، وكثيراً ما تستند هذه العمليات إلى الروابط التاريخية، وإلى الجغرافية السياسية والمصالح الوطنية، والقدرات الإدارية، وكذلك إلى الاحتياجات القائمة (انظر، في جملة مراجع، Drummond وآخرون، ٢٠١٧، وDalrymple وSmith، ٢٠١٥). وعليه، فقد لا تحظى البلدان التي لا تندرج ضمن هذه المجموعة، بما فيها جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية وأوكرانيا «بالاهتمام». ويؤدي «القرب» أيضاً دوراً واضحًا في تمويل الجهات المانحة الأوروبية لأزمة الهجرة في أوروبا (الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، ٢٠١٥«ب»)، وفي ميل الجهات المانحة الخليجية إلى حصر التمويل داخل منطقة الخليج (Development Initiatives، ٢٠١٧«ب»). ويمكن أن يشكل كل من مكافحة الإرهاب والمخاوف الأمنية عاملاً يدفع إلى ضخ المزيد من المعونة وقيداً يعوق تقديمها. ويمكن أيضاً أن تشكل العلاقة السياسية مع سلطات البلد المتضرر من الأزمة عاملاً أساسياً في تهيئة ظروف تمكينية لتقديم المساعدة في الوقت المناسب، من جانب الجهات المانحة المتأثرة بجو الثقة والصلات القائمة، ومن جانب الحكومة المستفيدة من خلال الإعلان عن حالة طوارئ والدعوة إلى تقديم مساعدة دولية (Bailey، ٢٠١٢).

- **عدم إتاحة المعلومات:** تتطلب عملية اتخاذ القرارات المستنيرة معلومات آنية وقابلة للمقارنة ودقيقة بشأن المخاطر والاحتياجات، وقدرة على التحليل لتحديد الأولويات، ووضوحاً في النواحي المالية لتقييم التكاليف. وقد تحذو الجهات المانحة الصغيرة ذات الحضور الميداني المحدود والقدرات المحدودة على التحليل اللازم لتوليد المعلومات والتماس المتاح منها ومعالجته، حذو أكبر الجهات المانحة حجماً، وهو ما يسبب أثر «سلوك القطيع» حول أزمات معينة (Binder وآخرون، ٢٠١٣). وحتى بالنسبة للجهات المانحة الأكبر حجماً، فقد تقف الفجوات التي تعتري تقييمات الاحتياجات، وعدم الثقة في المتطلبات المعلنة (Darcy وآخرون، ٢٠١٣) حجر عثرة أمام مخصصات التمويل وتُديم مسارات التمويل التفضيلية. وكما رأينا

في الفصلين المعنونين «المتوارون عن الأنظار» و«الخارجون عن نطاق المعونة»، فإن الأزمات المنسية تركز في العادة على الاحتياجات المعروفة فقط - وقد تكون هناك أزمات أخرى لا تسعى فيها الجهات المستجيبة حتى إلى الحصول على التمويل.

- **عدم التزامن:** في ظل عدم وجود منتدى عالمي لتبادل المعلومات وتنسيق التمويل وتقسيم العمل بين الجهات المانحة (Poole، ٢٠١٥)، تتراكم القرارات الانتقائية التي يتخذها فرادى المانحين في صورة أوجه تفاوت على المستوى العالمي. ومن المؤكد أن يؤدي النظام المتعدد الأطراف المستند إلى قرارات ثنائية تتخذها الجهات المانحة الدولية، التي توجه دوافعها السياسية نحو إبقاء السيطرة على ما تموله والاحتفاظ بمواصفات هذا التمويل، (Clarke وDercon، ٢٠١٦، وHillier، ٢٠١٧، وMowjee وآخرون، ٢٠١٨) إلى حالة من التجزؤ. وهناك أيضاً ميل إلى التركيز على الجهات المانحة الغربية - انعدام الوعي ونقص المعلومات والتنسيق مع مصادر تمويل أخرى بخلاف تلك المقدمة من الجهات المانحة الإنسانية الدولية وأدوارها المتنامية في الاستعداد والاستجابة للأزمات التي يتمثل نموذجها في التصدي لتفشي فيروس إيبولا ومواجهة إعصار هايان. ويتضمن ذلك الاستثمارات التي تقوم بها الحكومات الوطنية للبلدان المتأثرة بالكوارث، فضلاً عن تلك المتأتية من المصادر الخاصة والتمويل الإنمائي.

ولم تمرّ أوجه التفاوت الناجمة عن نموذج التمويل الحالي دون أن تنتبه إليها الجهات المانحة أو الوكالات وتتصدى لها. ولدى العديد من الجهات المانحة التزامات سياساتية لتمويل حالات الطوارئ المهملة (Dalrymple وSmith، ٢٠١٥)، وأبرزها التزامات المديرية العامة للمساعدات الإنسانية والحماية المدنية تجاه الأزمات المنسية. ويسعى البعض إلى الحفاظ على نزاهة قراراته المتعلقة بتخصيص الأموال باستخدام مصفوفات تسترشد بمقاييس المخاطر ودرجة الضعف والشدة، وكذلك الاستثمار في صناديق التمويل غير المخصص والجماعي لتمكين الوكالات من تلبية الاحتياجات بطريقة مرنة. وعلاوة على التمويل الثنائي لحالات الطوارئ المحددة، فقد أجريت موازنات أخرى في نظام تمويل العمل الإنساني الدولي لضبط الصورة التمويلية. وأنشأت وكالات الأمم المتحدة والاتحاد الدولي والمنظمات غير الحكومية الدولية صناديق مصممة لمواجهة الأزمات التي تعاني نقصاً في التمويل أو الأزمات الغائبة عن الأنظار.

وعلى الرغم من الأهمية البالغة التي تكتسيها هذه التدابير، فإنها تظل تدابير طوارئ قصيرة الأجل ترمي إلى سد فجوات مختارة عوض أن تكون إجراءً يرمي إلى إعادة الاتزان البنيوي إلى الطريقة التي تُموّل بها الأزمات الإنسانية. وعلى أي حال، فقد بلغ مجموع المخصصات المقدمة من صندوق الطوارئ للإغاثة في حالات الكوارث التابع للاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، وصندوق «ستارت» الذي تديره منظمات غير حكومية دولية، ونافذة حالات الطوارئ التي ينقصها التمويل التابعة للصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ ١٧٤ مليون دولار أمريكي في عام ٢٠١٧ – وهو مبلغ ضئيل للغاية مقارنة بالنقص المسجل في تمويل النداءات الموحدة للأمم المتحدة والبالغ ١٠,٩ مليار دولار أمريكي. ولا تتطلب عملية إعادة التوازن البنيوي هذه مجرد اعتماد طريقة مختلفة في التعامل مع المخصّصات الإنسانية «اللاحقة» (بعد حدوث الأزمات) لتلبية الاحتياجات، بل تتطلب التزاماً أكبر من الآخرين باستثمار «مسبق» (قبل حدوث أزمة) للحد من المخاطر وأوجه الضعف. هناك مجموعة متزايدة من الأدلة وعُدّة متزايدة من أدوات التمويل المحلي والإقليمي والدولي التي تشكل جزءاً من الحل. ويبحث هذا الفصل السبل التي تطبق أو يمكن أن تطبق بها هذه العوامل لتجنب مشكلة نفاد الأموال والتصدي لها على صعيد ثلاثة أنواع من الأزمات، هي: الأزمات الصغيرة السريعة الظهور، والأزمات البطيئة الظهور، وحالات الطوارئ المعقدة والمزمنة.

## ٢-٥ التركيز على الأزمات الغائبة عن الأنظار والمفاجئة

عادة ما تتمكن الكوارث الكبرى السريعة الظهور من استقطاب تمويل إنساني دولي كبير كما تبينه الاستجابة لكارثة تسونامي التي وقعت في المحيط الهندي وزلزال نيبال وإعصار هايان. وهناك استثناءات لذلك، ولا يكون الحجم موازياً بصورة واضحة للتوقيت والفعالية (Hanley وآخرون، ٢٠١٤) ولكن ماذا عن الكوارث المحدودة – التي تكون لها تأثيرات شديدة الوطأة على السكان المتضررين ولكنها لا تؤدي إلى إطلاق نداءات دولية ولا تتصدر العناوين الرئيسية لوسائط الإعلام؟

وقد نفدت الأموال اللازمة للتصدي لهذه الكوارث لأسباب متعددة - لكونها تتجاوز إمكانيات الموارد المحلية أو تقع خارج نطاق تغطيتها، ولما يعانيه التمويل الدولي من عجز بالغ وافتقار شديد للمرونة وبطء كبير في الاستجابة. ويشكل سوء التوقيت في أغلب الأحيان مشكلة عصية، ليس فقط بسبب البطء الشديد في تلبية الاحتياجات بعد الحدث (اللاحق)، شأنه في ذلك شأن الانتقاد المتكرر الموجه إلى تمويل العمل الإنساني، ولكن أيضاً بسبب عدم الاستثمار بالقدر الكافي في وقت مبكر (مسبق) لبناء القدرة على الصمود والحد من المخاطر ودرء الآثار المتوقعة للأحداث التي يمكن التنبؤ بها في أغلب الأحيان.

### ١-٢-٥ ما هي الأزمات الصغيرة السريعة الظهور التي تعاني من نفاد الأموال، وما هي الآثار المترتبة على ذلك؟

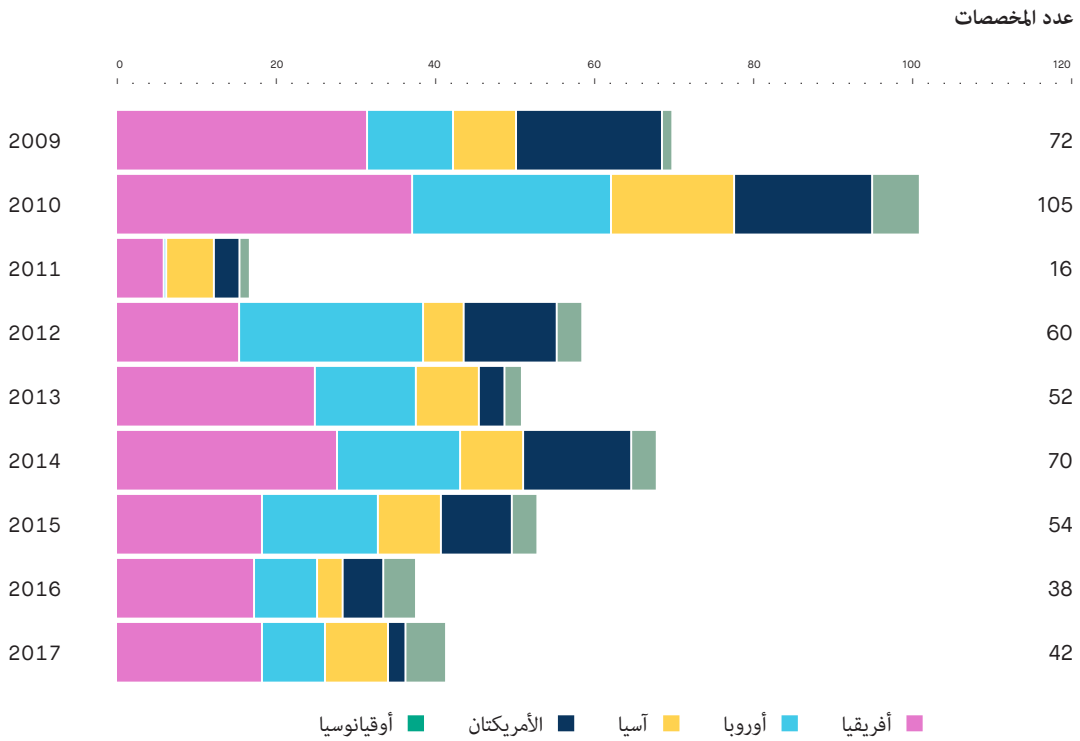
في ظل مناخ آخذ في التغير، يتزايد تواتر وشدة الكوارث المحدودة المتصلة بالمناخ. وتحدث العديد من هذه الفيضانات والانهيالات الأرضية والعواصف في الأماكن التي أقامت فيها الحكومات الوطنية والمحلية البنى التحتية الكافية للحد من مخاطر الكوارث والتأهب لها ومواجهتها، والحيلولة دون تحول الكارثة إلى أزمة. ويحدد إطارا عمل هيوغو وسِنداي بوضوح هذه المسؤولية مع الحكومات المحلية التي رفع الكثير منها، لا سيما في آسيا والأمريكتين، من حجم استثماراته وعزز هيكلها، وهو ما يقتضي إحداث تغيير في دور الدعم الدولي وطبيعته.

ومع ذلك، تتجاوز الأنماط المتغيرة للأحداث، في العديد من السياقات، قدرات الأسر المعيشية والسلطات على التصدي لها. ومن الصعب تحديد هذه الأزمات المحلية التي تعاني نقصاً في التمويل وقياس ثغرات التمويل المتعلقة بها - حيث إن «غيابها عن الأنظار» يجعلها دون معيار واحد من معايير النداءات. ولذلك، يعتمد الاتحاد الدولي وشبكة «ستارت» التي تضم منظمات غير حكومية دولية على الوجود القطري للجمعيات الوطنية أو الأعضاء الوطنيين التابعين لهما لرفع مستوى التأهب لحالات الطوارئ الصغيرة والمتوسطة النطاق التي تفتقر إلى المساعدة التي يشكل الوقت عاملاً حاسماً في تقديمها. ويمكن للمخصصات المقدمة من صناديق استجابتهما السريعة أن تقدم صورة تبيّن مكان حدوث بعض فجوات التمويل هذه وحالات الطوارئ المتعلقة بها، حتى ولو كانت تلك التي يحددها حجم الأموال وحضور المنظمات التي تقدمها.

وقد استجاب صندوق الطوارئ للإغاثة في حالات الكوارث التابع للاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، منذ عام ٢٠٠٩، بإتاحة مخصصات منح لمواجهة أكثر من ٥٠٠ كارثة وحالة من حالات الطوارئ المفاجئة التي لا يغطيها نداء دولي يصدر عن الاتحاد الدولي أو لا يُنتظر أن تحصل على الدعم من الجهات الفاعلة الوطنية أو الدولية الأخرى (الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، ٢٠١٢). وقد رُصد أكثر من نصف هذه المخصصات لمواجهة الكوارث الجوية الهيدرولوجية، ونالت الفيضانات منها حصة الأسد - بنسبة ٤٤٪ من مخصصات صندوق الطوارئ للإغاثة في حالات الكوارث، وهي أكثر العوامل شيوعاً في تحريك العمليات التي ينفذها الاتحاد الدولي بوجه عام. وقد كانت الهيمنة للاستجابات لحالات الطوارئ في أفريقيا، في حين أن

الاستجابات لحالات الطوارئ في الأمريكتين لم تكن أقل الاستجابات حجماً فحسب ولكنها تراجعت أيضاً – وهو ما يعكس الاحتياجات النسبية القائمة (بصفة رئيسية بالنسبة للكوارث الصغيرة والمتوسطة النطاق) وكذلك تنامي القدرات المحلية في العديد من بلدان المنطقة. ويبدو أيضاً أن مخصصات صندوق الطوارئ تسد الفجوات الغائبة عن الأنظار في نظام النداءات الموحدة للأمم المتحدة وفي الحالات التي لم يصدر بشأنها أي نداء. ومن أصل ٣٦ بلداً حصلت على مخصصات صندوق الطوارئ في عام ٢٠١٧، استفادت ٨ بلدان فقط من النداءات الموحدة للأمم المتحدة، وتلقت ٣ بلدان من هذه المجموعة تمويلاً تقل نسبته عن ٥٠٪.

الشكل ٥-٤ مخصصات صندوق الطوارئ للإغاثة في حالات الكوارث التابع للاتحاد الدولي لمواجهة الأزمات المفاجئة الظهور حسب المنطقة، ٢٠٠٩-٢٠١٧




ملاحظات: جُمّعت البلدان حسب مناطق الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر.

المصدر: منصة «IFRC Go» التابعة للاتحاد الدولي.

وغالباً ما تكون الآثار المنعكسة على السكان المتضررين نتيجة نقص تمويل هذه الكوارث الغائبة عن الأنظار والسريعة الظهور آثاراً متوارية عن الوكالات الدولية – ولا يخضع غيابها للتقييم في حالة عدم وجود دعم دولي. وحيث إن صندوق الطوارئ للإغاثة في حالات الكوارث وصندوق «ستارت» يعملان من خلال تقديم المنح عوض إطلاق النداءات، فليس هناك ما يستدعي تسجيل أوجه العجز. وقد تقدم تجربة النداءات غير الممولة لمواجهة كوارث مفاجئة مماثلة ولكنها أوسع نطاقاً، بعض المؤشرات في هذا الشأن. وفي «النداءات العاجلة» الموحدة التي تصدرها الأمم المتحدة لمواجهة الكوارث، عادة ما تعاني عمليات التعافي المبكر والحماية من نقص التمويل. وحينما تواجه نداءات الاتحاد الدولي نقصاً كبيراً في التمويل، فإن من الممكن تقليص طموحات البرامج وتنقيح الاحتياجات

بهدف تخفيضها. وعلى سبيل المثال، ففي النداء الذي أطلق لمواجهة فيضانات بيرو في عام ٢٠١٧، استلزم الأمر تقليص عدد المقاطعات المشمولة بالعملية وخفض عدد الأشخاص المستهدفين بالمساعدة بمقدار ٠٠٠ ١٥ شخص.

الإطار ٢-٥ احتياجات المأوى التي تعاني من نقص التمويل في بنغلاديش[٥]

**كانت سنة ٢٠١٧/٢٠١٨ سنةً حافلة بالنشاط بالنسبة إلى جمعية الهلال الأحمر في بنغلاديش، حيث إنها نفذت ثلاث استجابات إنسانية مستمرة، بما في ذلك العملية المتعلقة بترحال السكان الناجمة عن تدفق النازحين من ولاية راخين في ميانمار. وقبل هذا التاريخ وخلال الفيضانات التي شهدتها بنغلاديش في عام ٢٠١٧، دفع تكرر تجربة نقص التمويل الفريق القطري للعمل الإنساني إلى إصدار طلب للحصول على تمويل أدنى حجماً من التمويل اللازم لتلبية الاحتياجات الفعلية وتركيز الاحتياجات حسب حجم التمويل المتوقع. ولذلك، فقد بلغ مقدار ما طُلب لتوفير المأوى في حالات الطوارئ خلال الفيضانات التي شهدتها بنغلاديش ٣ ملايين دولار أمريكي فقط – وهو مبلغ لم يغطِّ جميع الاحتياجات (التي تقدر في المنطقة بحوالي ٥ ملايين دولار أمريكي)، ولكن لم يتسن حتى الآن الوفاء إلا بنسبة الثلثين منه. وحيث إن توفير المأوى يعزز قطاعات أخرى، مثل الماء والصرف الصحي والنظافة الصحية والصحة وسبل المعيشة والحماية، فإن نقص تمويل هذا القطاع يترك آثاراً على الاستجابة الإنسانية الأوسع نطاقاً، فضلاً عن كونه يهدد بالقضاء على المكاسب التي تحققت في مجال التنمية والحد من مخاطر الكوارث. وقد كانت المجتمعات المحلية لساكني الجزر النهرية – السكان الذين يعيشون في الجزر المتغيرة الشكل في نظم الأنهار الرئيسية في البلد– على وجه الخصوص عرضة للإغفال. ويمثل هؤلاء السكان بعضاً من أفقر المجتمعات المحلية وأكثرها تهميشاً في البلد والتي يمكن للدعم المتخصص في مجال المأوى والمستوطنات البشرية أن يحدث أثراً كبيراً عليهم، ولكن لا يمكن مساعدتهم بصورة فعلية بسبب نقص التمويل.**

## ٢-٢-٥ ما هي الحلول المنشودة؟

ينبغي أن يكون ضمان تقديم مساعدة فورية وملائمة لمواجهة الكوارث الصغيرة الحجم والسريعة الظهور هو المكسب القريب المنال الذي يحققه تثبيت تمويل الأزمات - على الأقل لدى مقارنتها بحالات الطوارئ المطوّلة والمعقدة. وكثيراً ما تكون هذه الأوضاع أحداثاً متوقعة ومتكررة، ويستدعي الأمر (انظر، في جملة مراجع، Clarke وDercon، ٢٠١٦) إجراء تحول بنيوي للنهج، وهو تحول يبدأ من السعي إلى جمع الأموال بعد وقوع الحدث وينتهي بضمان توفير الموارد قبل التصدي للمخاطر والتأهب للكارثة ومواجهة الآثار المباشرة الناجمة عنها. ويدعم ذلك التزامات مقطوعة في إطار سنداي للحد من مخاطر الكوارث وأهداف التنمية المستدامة والتزامات منبثقة عن مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني. ويواكب التحول من الوضع المسبق إلى الوضع اللاحق تحولاً في النظرة ينقلنا من الملكية الدولية إلى الملكية المحلية، ومن المعونة الإنسانية إلى التعاون في مجالي التنمية والمناخ. وهو يتضمن استثمارات أذكى في إطار التمويل المسبق ويتضمن كذلك تمويلاً تفاعلياً أكثر مرونة كلما كان ذلك ضرورياً.

### الاستثمار في التمويل المسبق

تنطوي إدارة المخاطر والاستعداد الجيد لمواجهتها من الناحية المالية على نهج «متعدد المستويات» إلى جانب وجود آليات مختلفة وفقاً لاحتمال وقوع الحدث ونطاقه (انظر Poole، ٢٠١٤؛ وHillier، ٢٠١٨). وينبغي في المقام الأول أن تُدار هذه الأزمات الكثيرة التواتر والأصغر نطاقاً من خلال صناديق احتياطي الطوارئ أو صناديق الطوارئ التي تحتفظ بها الحكومات الوطنية حيثما أمكن، وألاّ تُدعم من الجهات المانحة الدولية إلاّ عند الضرورة. وفي الفلبين، على سبيل المثال، يُلزم القانون السلطات المحلية باستثمار ٥٪ من إيراداتها في

٥ معلومات قدمتها المجموعة العالمية المعنية بالمأوى.

صندوق لإدارة الكوارث وصبّ ٣٠٪ من هذه الإيرادات في صندوق للاستجابة السريعة لمواجهة الآثار العاجلة للكوارث، وتوجيه الباقي منها إلى مجال الحد من المخاطر والتأهب لها. وفي العديد من البلدان المتضررة من الأزمات والتي ترتفع مستويات الدخل فيها، يتحول دور الجهات المانحة الدولية من تقديم المعونة الإنسانية إلى تقديم الدعم التقني.

ولا يزال الاستثمار الدولي في مجال الحد من مخاطر الكوارث ينطوي على أهمية بالغة في دعم العديد من البلدان المعرضة للمخاطر البيئية والمنخفضة الدخل، ولكنها تفتقر أيضاً وبشكل مؤسف إلى الأموال. ولا يحظى التمويل المقدم للحد من مخاطر الكوارث بتتبع جيد في ظل الجزء المحدود الذي أبلغت عنه الجهات المانحة الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والذي بلغ ٥٢٥ مليون دولار أمريكي لا غير في عام ٢٠١٦، أو ٠,٥٪ من المساعدة الإنمائية الرسمية. ويتطلب رفع مستوى التمويل اللازم للحد من مخاطر الكوارث وإنفاقه بصورة مناسبة وفعالة شراكات يقيمها مقدمو المعونة المحليون والوطنيون والإقليميون والدوليون، من القطاعين العام والخاص على حد سواء.

الإطار ٥-٣ الاستثمار الخاص لاعتماد نُهج تعاونية في مجال الحد من مخاطر الكوارث

**يشكل تحالف زيورخ لبناء القدرة على الصمود في مواجهة الفيضانات تعاوناً طويل الأجل يجمع بين خبراء من الاتحاد الدولي ومنظمات غير حكومية وأوساط أكاديمية والقطاع الخاص في مجال المخاطر والقدرة على الصمود، وقد عمل في البداية في تسعة بلدان (المكسيك، وبيرو، وهايتي، وأفغانستان، وبنغلاديش، ونيبال، وإندونيسيا وتيمور- ليشتي، والولايات المتحدة) ووصل إلى أكثر من ٢٠٠ ٠٠٠ شخص. وقد استخدمت المرحلة الأولى من البرنامج (٢٠١٧-٢٠١٣)، التي دعمت بحوالي ٣٧ مليون فرنك سويسري (٣٧,٤ مليون دولار أمريكي[٦]) في إطار تمويل قدمته مؤسسة زيوريخ (مؤسسة الاستثمار المجتمعي التابعة لمجموعة زيورخ للتأمين)، مهارات الأعضاء وخبراتهم الجماعية من أجل وضع نهج جديد لبرمجة مجال الحد من مخاطر الكوارث – تشجيع تمويل العملية وليس مجرد تنفيذ عمليات محددة مسبقاً. وقد مُدّد البرنامج لاحقاً إلى مرحلة ثانية (٢٠١٨-٢٠٢٣) بتنفيذ استثمارات أخرى تبلغ قيمتها ٢٠ مليون فرنك سويسري (٢٠,٢ مليون دولار أمريكي) وتهدف إلى استخدام الخبرات المجتمعية والقدرات البحثية لتشجيع تقديم المزيد من الاستثمارات الأذكى في مجال بناء القدرة على الصمود في مواجهة الفيضانات قبل وقوعها. وقد وضع هذا التحالف، من خلال العمل بصورة جماعية، منهجاً عملياً يمكن أن يعتمده الآخرون وهو يعمل على تشجيع ذلك.**

وبالنسبة للأحداث المتصلة بالطقس والتي قد تطغى على الجهود المبذولة في مجال الحد من المخاطر والتصدي لها في المجتمعات المعرضة للمخاطر البيئية، يمكن استخدام التنبؤات كإجراء يدفع إلى الإفراج عن أموال يُتّفق عليها مسبقاً قبل وقوع حدث ما عوض التنافس على جذب الاهتمام بعد ذلك- من أجل إنقاذ الأرواح وتوفير الوقت والمال. ويمكن ربط خطة عمل واضحة بهذا الإجراء، كي يتسنى، في وقت مبكر، الموافقة الرسمية على القرارات المتعلقة بالأدوار والمسؤوليات التي تضطلع بها- جهات التنفيذ على الأصعدة المحلي والوطني والدولي- وهو ما يرفع من مستوى الكفاءة والفعالية. وهذا هو الأساس الذي تستند إليه نماذج التمويل القائمة على التنبؤات والتي وُضعت واختبرت خلال العقد الماضي. ويتسم فن التنبؤات وعلمه وسياساته بالصعوبة وهو آخذ في التطور ولكن هذا الميل إلى العمل يدفع إلى التعلم وإلى إدخال التحسينات. وقد نفذ الاتحاد الدولي هذا الإجراء، بما في ذلك في بنغلاديش وبيرو وموزامبيق، ويجري دعمه عن طريق آلية تمويل جديدة تابعة لصندوق الطوارئ للإغاثة في حالات الكوارث من أجل اتخاذ إجراءات قائمة على التنبؤات.

٦ جرى تحويل العملة (هنا وفي موضع لاحق من الفقرة) حتى ٣١ يوليو ٢٠١٨ باستخدام الموقع xe.com.

**تحسين مستوى التمويل اللاحق**

حينما تحل كوارث محدودة النطاق بالسكان غير المشمولين بهذه الترتيبات المسبقة، فقد تظل المساعدة الإنسانية والمتجاوبة والمرنة أمراً مطلوباً. ويكتسي التوقيت أهمية بالغة في حالة الأزمات السريعة الظهور- وقد يكون التمويل الذي يتأخر كثيراً في تلبية الاحتياجات العاجلة والحيلولة دون تزايد حدتها عديم التأثير، مثله في ذلك مثل الانعدام المطلق للتمويل. ويشكل التمويل البطيء أحد المواضيع المتكررة في تقييمات الاستجابة للكوارث (انظر، في جملة مراجع، شبكة التعلم الإيجابي للمساءلة والأداء في مجال العمل الإنساني، ٢٠١٥«ب»). وعلى الرغم من امتلاك العديد من الجهات المانحة لآليات استجابة سريعة، تلاحظ إحدى الدراسات أن «الوسائل الأساسية للتمويل لم تثبت حتى الآن فعاليتها في مجال الاستجابة السريعة» (Stoddard وآخرون، ٢٠١٧«ب»). وينبغي للالتزامات المتعلقة بالكفاءة والمنصوص عليها في الصفقة الكبرى، بما في ذلك خفض مستوى تخصيص الأموال وتوجيه المزيد من التمويل بصورة مباشرة إلى الجهات المحلية المستجيبة، أن تدعم التغيير المنشود. ويصدق هذا أيضاً على مواصلة تسريع وتيرة عبور الأموال بين الوكالات، الأمر الذي يحول دون تمكن التمويل الذي يصل في الوقت المناسب من تلبية الاحتياجات الملحة (Stoddard وآخرون، ٢٠١٧«أ»). ومع ذلك، يتسم التقدم المحرز على هذه الجبهات بالبطء (Metcalfe-Hough وآخرون، ٢٠١٨).

ولذلك، فإن الصناديق الإنسانية العالمية المحددة التي أنشئت للتصدي لمشكلة التمويل البطيء وغير الكافي لهذه الأزمات، ولا سيما صندوق الطوارئ للإغاثة في حالات الكوارث وصندوق «ستارت»،[٧] لا تزال تتيح للمانحين طريقة تصحيحية هامة وفعالة لتوجيه الأموال إلى مواجهة الأزمات دون الوطنية، والتي ستكون أدنى من عتبة المنح الثنائية الخاصة بالأزمات أو العتبات المتعلقة بعمليات السداد المسبقة. ولكن هذه الصناديق قد وُضعت من أجل الإسراع بتلبية أكثر الاحتياجات إلحاحاً وتحقيق انطلاقة سريعة للاستجابة، ولذلك فهي مقيدة بنطاق أو مدة لتلبية أشد الاحتياجات إلحاحاً، وسد الفجوات المباشرة، وتحقيق انطلاقة سريعة لإحدى الاستجابات. ودون وجود تمويل إضافي تقدمه الصناديق الدولية الثنائية وصناديق التمويل الجماعي، أو الاستثمارات المحلية، فقد يكون التعافي محدوداً للغاية وقد لا تبنى القدرة على الصمود أمام الأحداث التي ستقع في المستقبل.

## ٣-٥ الأزمات البطيئة الظهور

خلافاً للعواصف أو الزلازل المفاجئة، تنكشف موجات الجفاف والمجاعات وبعض الأزمات المتصلة بالصحة على نحو تدريجي في صورة حالات طوارئ بطيئة الظهور (مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ٢٠١١«أ»). ومن الناحية النظرية، ينبغي أن يتيح ذلك للجهات المانحة إمكانية التنبؤ بهذه الأزمات قبل حدوثها بوقت طويل من أجل التدخل مبكراً وتفادي أسوأ الآثار الناجمة عنها. ولكن الممارسة العملية تؤكد أن عدم ملاحظة العلامات أو الانتباه إليها يعني وجود نقص في التمويل في اللحظة الحاسمة للتدخل، ومن ثم عدم تلبية الاحتياجات التي كان يمكن تفادي حدوثها.

ويثير حشد التمويل الكافي قبل أن تصبح آثار الأزمة وخيمة إشكالية تتعلق بنموذج التمويل القائم على الاحتياجات والنداءات. وقد ينافس التمويل المتاح للاستجابة لعلامات الإنذار المبكر التمويل المخصص للاحتياجات الملحة ما دامت الجهات المانحة تفاضل بين الشدة الراهنة للازمة وشدتها في المستقبل (Stoddard

٧ وُضع صندوق الطوارئ للإغاثة في حالات الكوارث وصندوق «ستارت» من أجل الاستجابة لحالات الطوارئ الأضيق نطاقاً و«الغائبة عن الأنظار».

وآخرون، ٢٠١٧«أ»). ويميل ميزان الحوافز السياسية وحوافز المساءلة إلى ترجيح كفة التقاعس على حساب العمل المبكر (انظر، في جملة مراجع، Bailey، ٢٠١٣، وClarke وDercon، ٢٠١٦، وHillier، ٢٠١٧).

### ١-٣-٥ ما هي الأزمات البطيئة الظهور التي تعاني من نفاد أموالها، وما هي التأثيرات المترتبة على ذلك؟

لا يمكن التعويل بالمرة على الدعوات التي تستند إلى النداءات الصادرة لتمويل عمليات التصدي للكوارث البطيئة الظهور. وقبل وقوع المجاعة التي ضربت منطقة القرن الإفريقي في الفترة ٢٠١٠-٢٠١١، زاد التمويل المقدم من الجهات المانحة الدولية إلى حد ما بعد أن وجّهه النداء الموحد للأمم المتحدة الصادر في ٢٠١٠ الانتباه إلى وجود علامات مبكرة، ولكنه لم يتزايد بشكل ملحوظ إلا بعد الإعلان عن وقوع المجاعة في عام ٢٠١١. ويمكن القول إن بطء التمويل في هذه الحالة كان جزئياً بسبب عدم قدرة النداءات على التنبؤ وعدم طلبها للتمويل الكافي في وقت مبكر بما فيه الكفاية. وفي المقابل، كانت النداءات التي أطلقت من أجل الحصول على تمويل لأزمة الغذاء التي شهدها الصومال في عام ٢٠١٧، في إطار الدعوة إلى تمويل ما يسمى بالمجاعات الأربع (نيجيريا، وجنوب السودان، واليمن، والصومال)، سريعة في الإعلان عن وجوب اتخاذ إجراءات عاجلة، ولكنها انتُقدت بسبب تكريسها لنهج مبسط وإطنابي واستدلالي لتمويل أزمات معقدة يمكن التنبؤ بوقوعها (Bennett، ٢٠١٧). ومع حلول نهاية العام، لا تزال جميع هذه النداءات البارزة تعاني من عجز كبير، ولكنها تحظى بتمويل جيد نسبياً، حيث تسنى الوفاء بنسبة تتراوح ما بين ثلثي وثلاثة أرباع متطلباتها. ومع ذلك، فقد تلقت، في العام نفسه، جميع النداءات المتعلقة بتمويل البلدان التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي في غرب أفريقيا تمويلاً تراوحت نسبته ما بين الثلث والنصف فقط.

وأبرزت الكوارث المتصلة بظاهرتي النينيو والنينينا والتي وقعت في الفترة ٢٠١٥-٢٠١٦ [٨] أوجه تفاوت في أنماط التمويل. وتوقّع مؤتمر إعلان التبرعات المعني بالنينيو والمنعقد في جنيف في أبريل ٢٠١٦ بشكل واضح الآثار المترتبة على ذلك، ودعا إلى توفير التمويل اللازم للتمكين من اتخاذ إجراءات مبكرة في ١٣ بلداً، بيد أنه على الرغم من الارتفاع النسبي لمستويات تمويل الاستجابات في شرق أفريقيا قبل انعقاد المؤتمر، فقد كان تمويل الاستجابات في منطقتي الجنوب الأفريقي والمحيط الهادئ أدنى وأبطأ بكثير (Hillier، ٢٠١٧، وMowjee وآخرون، ٢٠١٨).

وقد وُثّقت التكلفة البشرية الناجمة عن عدم كفاية الاستجابة لهذه الكوارث البطيئة الظهور وتأخرها توثيقاً جيداً، ولا سيما في أعقاب «الإخفاق على نطاق المنظومة» (Darcy، ٢٠١٢) في مواجهة المجاعة التي ضربت منطقة القرن الإفريقي في الفترة ٢٠١٠-٢٠١٢ والتي بلغ عدد من لقي حتفه فيها بسبب الجوع وانعدام الأمن الغذائي في الصومال وحده حوالي ٢٦٠ ٠٠٠ شخص. وقد تمخض التفكير الذي أعقب ذلك وشمل القطاع برمته عن وضع تقييمات ونماذج أخرى لمعرفة ما يمكن أن ينجم عن عدم اتخاذ إجراءات مبكرة من خسائر في الأموال وسبل المعيشة والأرواح. وخلصت دراسة شملت أربعة بلدان إلى أن التمويل المبكر قد يحول دون تعرض الأسر المعيشية للعجز الغذائي بنسبة ١٥٪ (Cabot Venton وآخرون، ٢٠١٢). وقد كان بمقدور التحرك مبكراً في إثيوبيا قبل التعرض لأسوأ الآثار الناجمة عن ظاهرة النينيو في الفترة ٢٠١٥-٢٠١٦ توفير مبلغ يقدر بنحو مليار دولار أمريكي (Cabot Venton، ٢٠١٦).

٨ اتسمت ظاهرة النينيو التي وقعت في الفترة ٢٠١٤- ٢٠١٦ بارتفاع درجات الحرارة في أجزاء من المحيط الهادئ، وهو ما أثر تأثيراً كبيراً على أنماط الطقس في العديد من البلدان - وتجلت في حالات الجفاف والفيضانات والأعاصير والأعاصير المدارية التي ضربت مناطق من العالم، بما فيها أفريقيا وأمريكا الوسطى وجنوب شرق آسيا وجزر المحيط الهادئ. ونجمت ظاهرة النينيا المقابلة عن تبرد أجزاء من المحيط، وأدت أيضاً إلى تغيير أنماط الطقس في العديد من البلدان في أفريقيا والأمريكتين وآسيا. وقد جرى تحويل العملة حتى ٦ أغسطس ٢٠١٨ باستخدام الموقع xe.com.

**موريتانيا، ٢٠١٨**

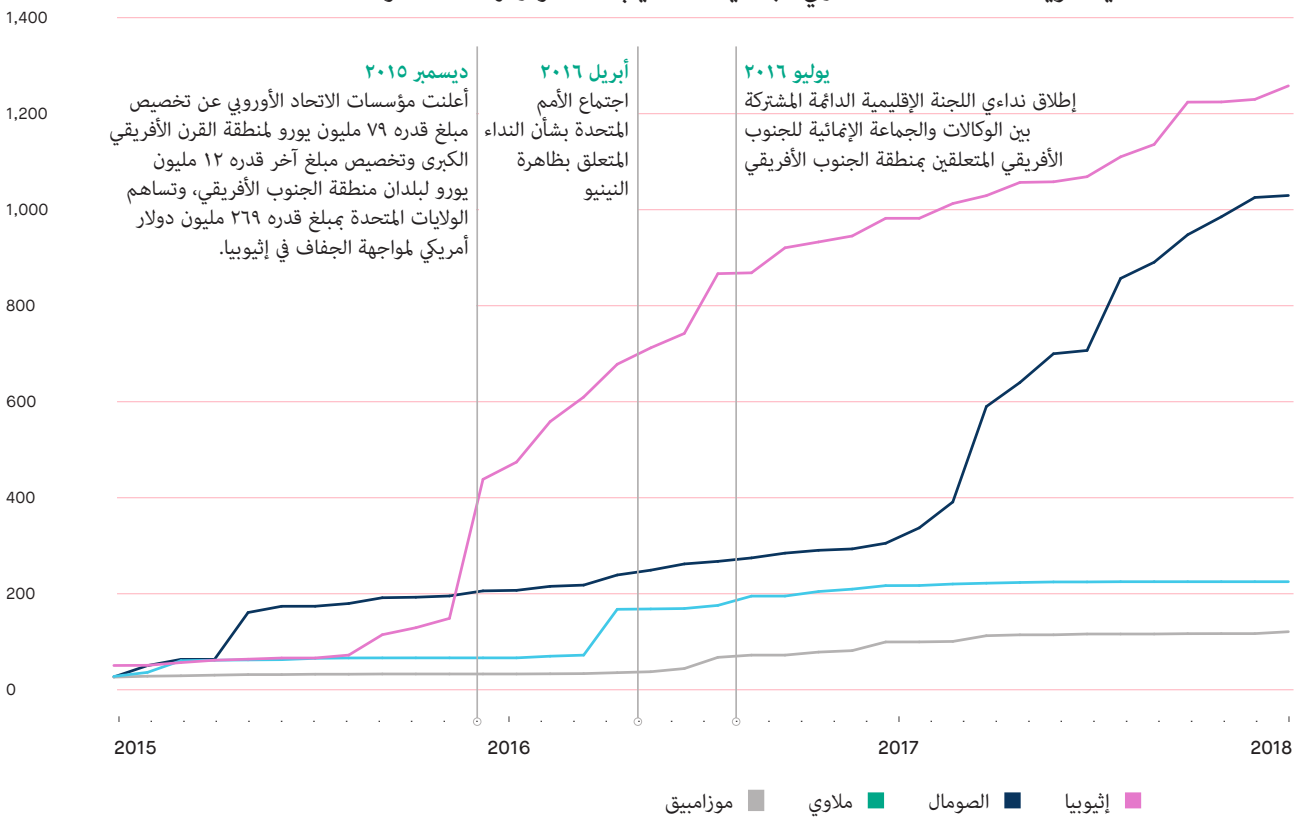
**تحدث موجات الجفاف والمجاعات بصورة تدريجية مثلها في ذلك مثل حالات الطوارئ البطيئة الظهور. وتظل منطقة جونابا الواقعة في مقاطعة مقطع لحجار بجنوب موريتانيا تعاني من موجات الجفاف الشديد التي اجتاحتها منذ عام ٢٠١٧ وخلفت آثاراً كارثية على الزراعة وتربية الماشية. وقد أدى ذلك إلى انعدام الأمن الغذائي بشكل خطير، ومع ذلك لا يمكن التعويل على الدعوات المطالبة بتمويل مواجهة الأزمات البطيئة الظهور، من قبيل هذه الأزمة.**

© مصطفى ديالوهي

## ٢-٣-٥ ما هي الحلول؟

لا يكون التحول من التمويل المتعلق بالأزمات والذي يأتي متأخراً ولا يمكن التعويل عليه إلى التمويل المبكر الذي يمكن ترقبه والتنبؤ به لمواجهة هذه الأزمات البطيئة الظهور تحولاً يسيراً بطبيعة الحال. وهو يتطلب تطوراً تقنياً وإرادة سياسية وحرصاً شديداً على ما يفيد السكان المتضررين. ولا يمكن تنفيذ أي من هذه التدابير بسرعة، ولكن هناك، فيما يبدو، تحرك صادر من جميع الاتجاهات. وعلى غرار حالات الطوارئ المفاجئة، لا تكمن الحلول في زيادة حجم المساعدات الإنسانية ولا في وضع نموذج تمويل واحد، بل تكمن في اعتماد نهج متعدد المستويات ومناسب التوقيت بحيث ينطوي على تمويل مبكر وسريع وتقديم الدعم لتدابير إدارة المخاطر التي تتخذها حكومات البلدان المتضررة من الأزمة. وعلى هذا الأساس، تسعى مبادرات مختلفة، بما في ذلك صندوق التمويل الطارئ لمواجهة الأوبئة التابع للبنك الدولي ومرفق تمويل مواجهة الجفاف التابع لصندوق «ستارت»، إلى توحيد الأدوات المتعددة لإدارة المخاطر والاستجابة في إطار مجموعة واحدة قابلة للتكيف. وهناك أدوار تكميلية تضطلع بها السلطات الوطنية والمحلية والهيئات الإقليمية والمصارف الإنمائية المتعددة الأطراف والجهات المانحة الثنائية والوكالات الإنسانية. وسوف تكون البيانات الآنية المتعلقة بجميع التمويلات ذات الصلة التي تتدفق من خلال أدواتها المختلفة مهمة للغاية لتحديد المواضع التي لا تزال تنطوي على فجوات.

الشكل ٥-٥ تغطية تمويل نداءات الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، ٢٠١٧




ملاحظات: تختلف الأرقام المستقاة من دائرة التتبع المالي والمذكورة هنا عن تلك الواردة في الوثائق الموجزة المتعلقة بالنداءين (نداءا اللجنة الإقليمية الدائمة المشتركة بين الوكالات والجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي) حتى يتسنى تسليط الضوء على التمويل الموجه للتصدي لظاهرة النينيو. ولا يتضمن هذا التحليل سوى التمويل الذي يستند إلى قرار متخذ في الفترة ما بين ١ يناير ٢٠١٥ و٣١ يناير ٢٠١٧. والبيانات متاحة بالأسعار الثابتة في عام ٢٠١٦. وتعكس تواريخ القرارات في بعض الأحيان تاريخ إبلاغ دائرة التتبع المالي، ومن ثم، فهي قد لا تعكس بدقة حجم مدفوعات الجهات المانحة.

المصدر: دائرة التتبع المالي التابعة لمكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية.

## التمويل السريع والمبكر

وضعت بعض الجهات المانحة نماذج للممارسات الجيدة في مجال التمويل السريع والمرن من أجل الاستجابة للتنبؤات وعلامات الإنذار المبكر بالجفاف. واستخدمت الولايات المتحدة والسويد مُعدِّلات الأزمات[٩] لإعادة توجيه المنح الإنمائية المقدمة للتصدي للجفاف الذي اجتاح إثيوبيا في عام ٢٠١٦ (Stoddard وآخرون، ٢٠١٧«أ»). وأتاح التمويل المرن للوكالات، بما فيها برنامج الأغذية العالمي، الحصول على الإمدادات وتخزينها في الصومال وكينيا على أساس «لا يُندم عليها»، ومن ثم إعادة توجيهها حينما تكون درجة شدة الفيضانات أدنى من المستوى المتوقع (Tozier de la Potiere، ٢٠١٨).

٩ مُعدِّل الأزمات هو آلية تتيح الحصول على جزء من التمويل المخصص لعملية برمجة إنمائية من أجل التنبؤ بعلامات أزمة إنسانية والاستجابة لها. وقد قامت بعض الجهات المانحة، بما في ذلك إدارة التنمية الدولية ووكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية والوكالة السويدية للتعاون الإنمائي الدولي، بإعداد ونشر أشكال متنوعة من مُعدِّلات الأزمات.

وأنشأت أيضاً صناديق التمويل الجماعي نوافذ توقع للتمكين من استخدام صناديق الطوارئ بشكل سريع. وقد تصدر الركب في هذا المجال صندوق «ستارت» الذي يرتبط بمبادرة وضعتها جهات معنية متعددة من أجل تحسين مستوى التنبؤ (FOREWARN). ومثلما لوحظ سابقاً، يمتلك صندوق الطوارئ للإغاثة في حالات الكوارث في الوقت الحالي نافذة للإجراءات القائمة على التنبؤات والمعنية بالأحداث المتصلة بالطقس، ويستطلع حالياً الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ بنشاط الخيارات التي تتيحها نافذة التنبؤ، ويحفزه في ذلك استعراض الدور الذي اضطلع به في الاستجابة لظاهرة النينيو في الفترة ٢٠١٥-٢٠١٦ (Mowjee وآخرون، ٢٠١٨).

وينبغي أن يُكمّل التمويل الدولي الاستثمارات المحلية ويدعمها. وتكتسي نظم الحماية الاجتماعية من الصدمات أهمية بالغة. ومرة أخرى، فقد تركت الاستجابة لعلامات الإنذار المبكر بظاهرة النينيو التي وقعت في الفترة ٢٠١٥-٢٠١٦ أثراً شديداً. وفي حين نجحت كينيا في توسيع نطاق برنامجها المتعلق بشبكات الأمان للتصدي لمشكلة الجوع لزيادة حجم المبالغ التي تُدفع إلى الفئات الضعيفة، لم تتمكن البرامج التي نفذتها ملاوي وزامبيا وإثيوبيا من تحقيق ذلك، على الرغم من الاهتمام الذي أبدته الجهات المانحة بهذه البرامج (Tozier de la Potiere، ٢٠١٧). ومن الضروري أن تنفذ السلطات المحلية استثمارات تقنية ومالية أطول أجلا، وأن تدعمها في ذلك، عند الاقتضاء، الجهات المانحة الإنمائية الإقليمية والدولية، لتكريس القدرة على التكيف وضمان الشمول.

الإطار ٥-٤ ما وراء العمل الخيري – القوة التحويلية للزكاة في مواجهة الأزمات الإنسانية

**تتضمن حافظة التمويل المبتكرة التابعة للاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر العمل مع الجمعيات الوطنية لاستكشاف أدوات التمويل الاجتماعي الإسلامي من أجل سد أوجه العجز في تمويل العمل الإنساني والإنمائي على حد سواء. وقد أظهر مشروع تجريبي نفذه الصليب الأحمر الكيني في إحدى أفقر المناطق في كينيا السبل التي تمكن الزكاة[١٠] من تقديم الدعم للناس وفقاً للاحتياجات – بصرف النظر عن ديانتهم وموقعهم الجغرافي.**

**وقد خلّف الجفاف الذي اجتاح كينيا في عام ٢٠١٧، حينما بلغ أوجه، حوالي ٢,٧ مليون محتاج إلى المساعدة الدولية. وفي أوائل عام ٢٠١٧، اتصل الاتحاد الدولي، في إطار مواجهة احتمال تزايد الصعوبات التي تعترض تمويل النداءات، بمجلس الزكاة في ولاية برليس الماليزية، وهو منظمة ذات سجل حافل في مجال استخدام أدوات التمويل الاجتماعي الإسلامي.**

**وساهم المجلس بمبلغ ١,٢ مليون دولار أمريكي من أموال الزكاة التي خصصها الاتحاد الدولي لمقاطعة كيتوي، وهي المنطقة التي أدرجتها توقعات الصليب الأحمر ضمن أكثر المناطق تضرراً من الجفاف الذي اجتاح كينيا. ودعّم هذا التمويل برنامج الصليب الأحمر الكيني الذي عالج بشكل متزامن مسألة الاحتياجات المتعلقة بالحصول على المياه والمحاصيل ذات العائد النقدي – بما في ذلك إصلاح المضخات والآبار وتركيبها وحفرها، وتوزيع البذور. ونتيجة لذلك، تمكن أكثر من مليون شخص من الحصول بشكل مستدام على المياه النقية والمحاصيل، وأدى هذا بدوره إلى إيجاد فرص في مجالات الصحة وسبل المعيشة والتعليم. ودرّ جني محاصيل «الحمص الأخضر» على الأسر المعيشية في مقاطعة كيتوي إيرادات بلغت ٢٠ مليون دولار أمريكي – وقد أتاح لها ذلك إلى حد كبير سداد تكاليف البذور التي حصلت عليها حتى يمكن عندئذ إعادة استثمار الأموال في مقاطعة غاريسا المجاورة.**

١٠ الزكاة هي هبة سنوية تحدد في العادة بنسبة ٢,٥٪ من ثروة المسلم، وتعتبر فرضاً دينياً أو ضريبة مفروضة بموجب الشريعة الإسلامية. وتمتلك بعض البلدان الإسلامية نظماً مركزية لجميع الزكاة برعاية الدولة، في حين تسمح العديد منها بدرجات متباينة من الإلزام وحرية التصرف في جمع الزكاة وتنظيم صناديقها.

**وقد أحدث هذا البرنامج التجريبي تحولاً من خلال طرق ثلاث حيث عرض الإمكانات التي تنطوي عليها الزكاة ليس من ناحية تلبية احتياجات الناس بصورة مباشرة فحسب، بل أيضاً من ناحية تمكين المستفيدين من «ردّ الصنيع» إلى محتاجين آخرين؛ ودعم القدرة على الصمود على المدى الأطول والأثر المستدام فضلاً عن الاستجابة للطوارئ؛ وبيّن فعالية تطبيق التمويل القائم على التنبؤات، مع تقديم نماذج تنبؤ لتحديد أشد المقاطعات عرضة للمخاطر وأنسب المحاصيل التي يمكن زراعتها. وقد أتاح هذا البرنامج التجريبي معارف قيمة من شأنها مواصلة تحسين وإدامة الحصيلة التي حققتها الأسر المعيشية في مقاطعة كيتوي ووضع نُهج مماثلة في سياقات أخرى.**

المصدر: الاتحاد الدولي (٢٠١٨ أ)

**نقل المخاطر**

يحظى التأمين القائم على مؤشرات الطقس باهتمام واستثمار كبيرين، وقد يشكل، لدى التعرض لمخاطر معينة، أداة مفيدة في إطار مجموعة التمويل المسبق. وتتراوح الخيارات من المستوى المصغر (مستوى الأسر المعيشية) إلى المستوى الأوسط (مستوى المجتمعات المحلية) والأكبر (الولايات والأقاليم)، ويكون كل خيار منها مناسباً لمواجهة أنواع محددة من المخاطر التي تتعرض لها فئات معينة من الناس. وتستند الشراكة العالمية لبناء القدرة على الصمود عن طريق التأمين والتي أطلقتها مجموعة العشرين إلى إحدى مبادرات الدول السبع التي تهدف إلى تمكين ٤٠٠ مليون شخص من الاستفادة من التأمين بحلول عام ٢٠٢٠. ويخصص البنك الدولي وألمانيا موارد ضخمة لقطاع التأمين، وكذلك هو الحال في المملكة المتحدة حيث تعمل وزارة التنمية الدولية على إنشاء مركز جديد لاتقاء الكوارث العالمية، وهو مركز متعدد القطاعات والتخصصات يتمحور نشاطه حول التأمين لتوفير الاستثمارات وتقديم الدعم التقني للبلدان النامية المعرضة للمخاطر حتى تتمكن من سبر أغوار المنشورات الإكتوارية المطبوعة بأحرف صغيرة والتي تتضمن خيارات التأمين المتاحة.

ويتزايد الزخم حول هذه المنتجات والنُهج، ولكن الخبراء يدعون أيضاً إلى توخي الحذر الإيجابي. ويتعين أن تترجم «الإشادة إلى أقصى الدرجات» (Hillier، ٢٠١٨) بالنماذج التقنية لمنتجات التأمين إلى قرارات مستنيرة تكرس أنجع مجموعة من النُهج لمصلحة المجتمعات المحلية التي تواجه مخاطر محددة. ويجب أن تطبق المبادرات الجديدة بعناية، وأن تُدمج جيداً في التخطيط الأوسع نطاقاً لمواجهة المخاطر، وأن تُرصد بدقة لضمان عدم تخلف أي من الناس عن الركب. والعديد من المخاطر غير قابلة للتأمين، أو هي قابلة للتأمين على أقساط قد تكون باهظة التكاليف أو تحوّل الموارد الشحيحة بعيداً عن مسار الادخار في صناديق الطوارئ. ويتعين أيضاً أن تكون النمذجة الاحتمالية للمخاطر، والتي تعود ملكيتها في أغلب الأحيان إلى الخواص وتستند إليها المنتجات المسبقة، نمذجة مفتوحة وعلى صلة بالتجارب الحية التي مرّ بها الأشخاص الأكثر تعرضاً لآثار الكوارث، ولا سيما في بعض من أشد الأوضاع هشاشة في العالم.

## ٤-٥ حالات الطوارئ المزمنة والمعقدة

لا تقع الكوارث السريعة والبطيئة الظهور بصورة انفرادية، ولا تتحول المخاطر إلى أزمات إنسانية دون وجود مواطن ضعف أساسية وإخفاقات سياسية. وقد يكون عدم سقوط الأمطار ظاهرة جوية، ولكن انعدام الأمن الغذائي والمجاعة ليسا كذلك. ويبيّن التحليل أن أكثر الناس فقراً هم الأشد تضرراً من الكوارث (Hallegate وآخرون، ٢٠١٧) وأن الفقر والضعف البيئي والهشاشة السياسية عوامل تتداخل فيما بينها بشكل كبير (Development Initiatives، ٢٠١٧ ب).

وتعاني العديد من البلدان من استمرار حالة انعدام الأمن الغذائي ومن الكوارث المتكررة والأوبئة في سياق حالات الطوارئ المعقدة والطويلة الأجل، بما في ذلك النزاعات والنزوح - ولكن هذه الأوضاع تعاني في أغلب الأحيان من الفتور الذي يعتري التمويل. وقد أصبحت أزمات عادية لا تتصدر العناوين الرئيسية وتحولت إلى أزمات منسية، ولا يمكن الحفاظ فيها على مستويات مرتفعة من تمويل العمل الإنساني القصير الأجل في مواجهة احتياجات مزمنة، حيث إن الجهات المانحة على المدى الطويل في مجال التنمية غير مكيفة للاستثمار فيها وهي عرضة لقيود تفرضها المخاطر المالية المتصورة.

### ١-٤-٥ ما هي الأزمات المزمنة الكبيرة الناجمة عن الكوارث والتي نفدت أموالها، وما هي التأثيرات المترتبة على ذلك؟

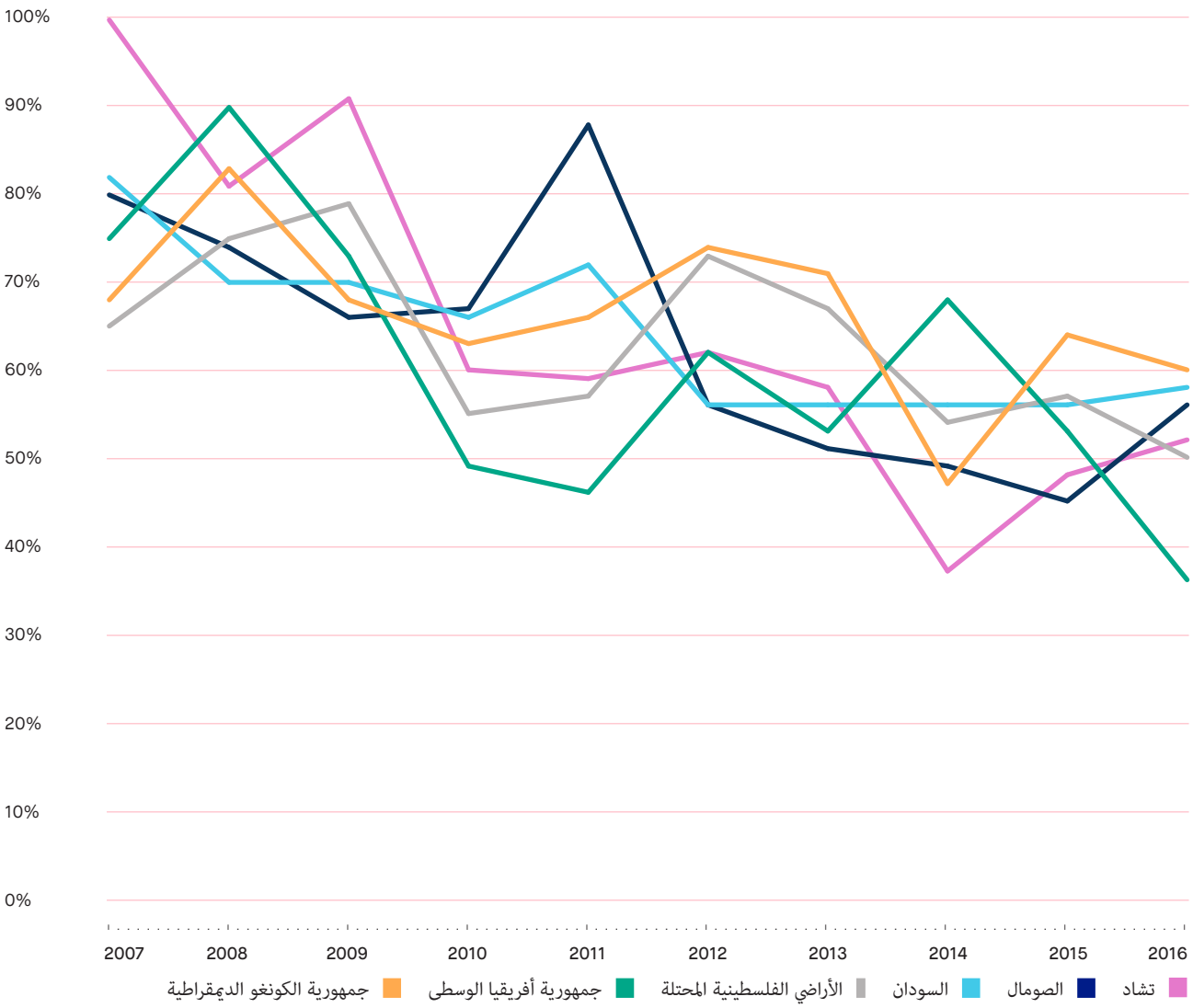
تتدفق معظم المساعدات الإنسانية إلى البلدان المستفيدة على المديين المتوسط والطويل (Development Initiatives، ٢٠١٧ ب) وتصدر معظم النداءات لصالح نفس البلدان بصورة متكررة عوض أن تكون حدثاً يُكرّس لكل منها مرة واحدة فقط. وكانت ستة بلدان موضع نداءات موحدة صدرت كل سنة على مدى العقد الماضي على الأقل، وهي: الأراضي الفلسطينية المحتلة، وتشاد، وجمهورية أفريقيا الوسطى، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، والسودان، والصومال. وبطبيعة الحال، وكما لوحظ سابقاً، فإن النداءات هي بديل ناقص لتلبية الاحتياجات المزمنة، وهناك بلدان أخرى ربما تكون قد تعرضت لأزمات إنسانية مطولة على مدى عقود من الزمن أو أزمات إنسانية متكررة وواسعة النطاق أو انتشرت فيها جيوب لهذه الأزمات على المستوى دون الوطني، ولكنها لم تكن موضع نداءات لأسباب سياسية (إثيوبيا، جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية). ومع ذلك، فأنماط نقص التمويل، بالنسبة لهذه البلدان الستة، مفيدة وهي تؤكد الشواغل المثارة بشأن الفتور الذي يعتري تمويل العمل الإنساني في الأزمات المعقدة الطويلة الأجل.

وقد شهدت جميع هذه البلدان الستة انخفاضاً في مستويات تمويلها خلال العقد الماضي. وعلى الرغم من حدوث تقلبات محتملة في الاستجابة للزيادات الحادة في مستويات الاحتياجات والتوعية، فقد واجهت جميع هذه البلدان في عام ٢٠١٧ عجزاً أكبر من العجز الذي واجهته في تمويل نداءاتها في عام ٢٠٠٧ (انظر الشكل ٥-٦). وقد كان هذا التقلب شديداً في حالة تشاد وجمهورية أفريقيا الوسطى حيث انخفضت مستويات التمويل إلى النصف تقريباً. وفي عام ٢٠١٧، وُضعت جميعها باستثناء الأراضي الفلسطينية المحتلة في قائمة مخصصات نافذة حالات الطوارئ التي ينقصها التمويل التابعة للصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ أو ضمن البلدان المدرجة في القائمة المختصرة، وقد تكرر ذلك خلال السنوات الأخيرة.

في حين قد يوحي وصف أزمة من الأزمات المطوّلة بوجود أوضاع متجانسة في جميع أنحاء البلد، فإن الواقع يبين أنه على الرغم من احتمال أن يطول أمد هذه المشاكل الرئيسية وأوجه انعدام الأمن، فإنه يمكن اعتبارها سلسلة من الأزمات دون الوطنية التي تتسم بالدينامية وسرعة التغير والحدة، أي في حالة «جمود دينامي» (Obrecht، ٢٠١٨). وعليه، فمع حدوث أي تصعيد جديد للنزاع أو موجات نزوح جديدة أو ظواهر جوية تزيد من حدة الضعف المزمن، فستكون هناك جيوب من الاحتياجات الممولة تمويلاً ناقصاً في حالات الطوارئ حيث لا تكون الأموال المحدودة والمرتبطة بمشاريع قادرة على الاستجابة. ويتجلى هذا في أن البلدان الخمسة المستفيدة من مخصصات نافذة حالات الطوارئ التي ينقصها التمويل قد حصلت أيضاً على منح من نافذة الاستجابة السريعة التابعة للصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ - وهي موجهة لدعم الاحتياجات الملحة في الحالات المفاجئة والسريعة التدهور.

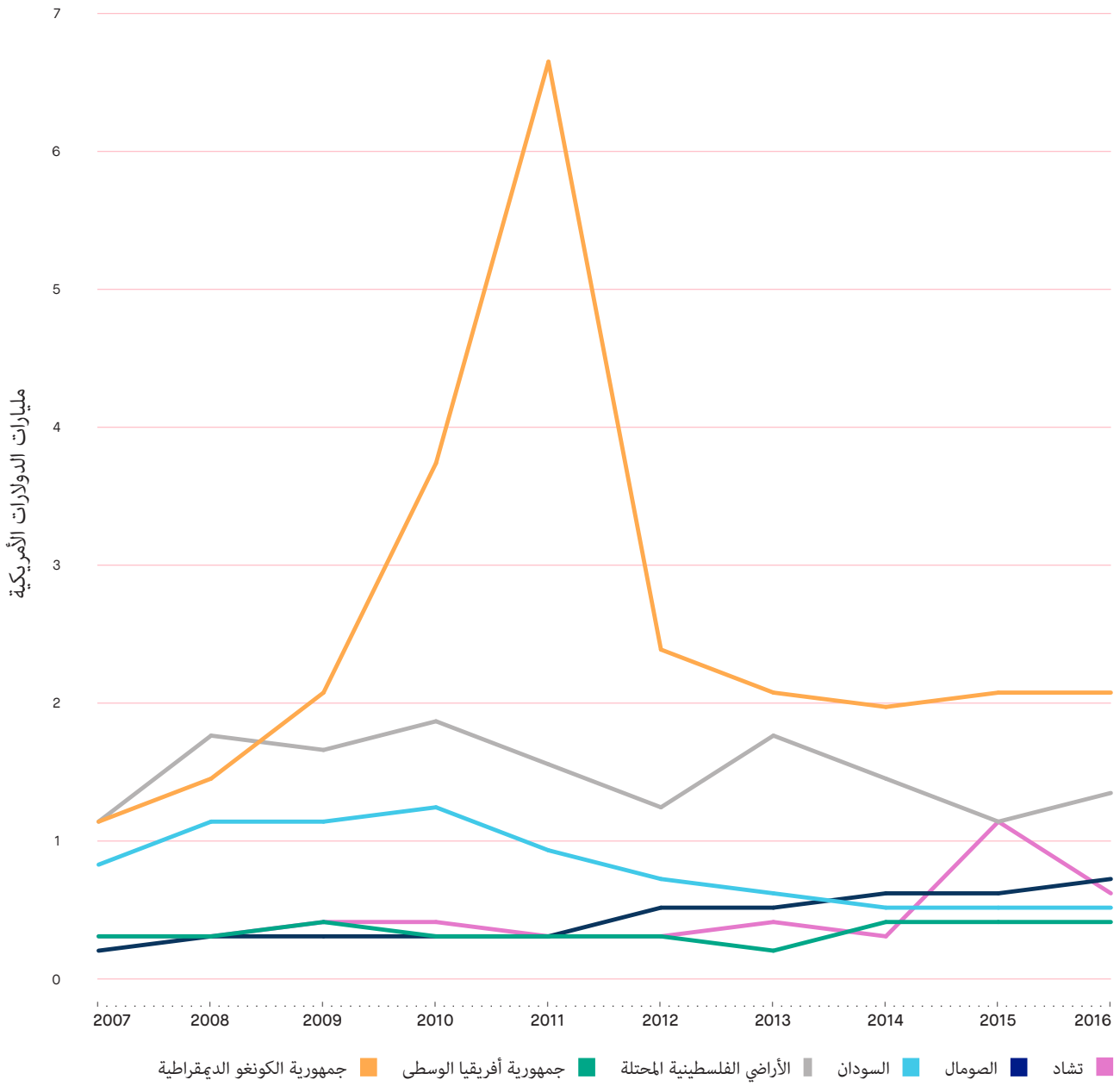
وتقع خمسة من هذه البلدان الستة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وتتسم، وفقاً لدليل التنمية البشرية الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بمستويات تنمية بشرية متدنية للغاية، فضلاً عن مستويات عالية من الهشاشة أمام الفيضانات وموجات الجفاف ومن شدة التأثر بها. ويتطلب كل ذلك استثمارات أطول أجلاً – في مجالات التنمية وبناء السلام والتمويل المتصل بالمناخ. ومع ذلك، لم ترتفع المساعدة الإنمائية الدولية إلى مستوى التحدي المتمثل في دعم الحلول الأطول أجلاً على الرغم من انخفاض مستوى التغطية الإنسانية (انظر الشكل ٥-٧). وشهدت جميع هذه البلدان، باستثناء جمهورية الكونغو الديمقراطية، زيادات متواضعة ومتقلبة للغاية (فيما عدا الانخفاض الذي عرفته السودان والذي يمكن تفسيره باستقلال جنوب السودان في عام ٢٠١١). ويمثل العجز في تمويل العمل الإنساني، من جوانب كثيرة، عرضاً من أعراض عجز التمويل الإنمائي.

الشكل ٥-٦ مستويات الاحتياجات في البلدان التي أطلقت من أجلها نداءات كل سنة خلال الفترة ٢٠٠٧-٢٠١٦




المصدر: دائرة التتبع المالي التابعة لمكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية

الشكل ٥-٧ المساعدة الإنمائية الرسمية غير الإنسانية المقدمة إلى البلدان التي أطلقت من أجلها نداءات كل سنة خلال الفترة ٢٠٠٧-٢٠١٦




ملاحظات: بيانات المساعدة الإنمائية الرسمية متاحة بالأسعار الثابتة في عام ٢٠١٦. وقد بلغت المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة لجمهورية الكونغو الديمقراطية ذروتها في الفترة ٢٠١٠-٢٠١١ بسبب تخفيف وطأة الديون؛ وفي حال عرض المساعدة الإنمائية الرسمية «المحولة» فقط، فسيظل نصيب جمهورية الكونغو الديمقراطية من المساعدة أقل من ٢ مليار دولار أمريكي.

المصدر: لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

ويتجلى نقص التمويل الإنمائي في مؤشرات مستمرة تدل على تدني مستوى التنمية البشرية واستمرار إطلاق النداءات الداعية إلى تمويل العمل الإنساني من أجل تلبية الاحتياجات المزمنة والملحة على حد سواء. وتظهر الآثار الإنسانية المترتبة على النقص القائم في تمويل العمل الإنساني - معرفة عدد الأشخاص الذين أغفلتهم المساعدات في حالات الطوارئ - بوضوح في بعض الاستعراضات التي تقوم بها خطة الاستجابة الإنسانية الموحدة للأمم المتحدة. وفي جمهورية إفريقيا الوسطى، على سبيل المثال، تجلى ذلك في حصول أقل من ثلث الأطفال الذين تسنى تحديدهم في خطة الاستجابة والبالغ عددهم أكثر من ٣٠ ٠٠٠ طفل، بحلول منتصف عام ٢٠١٧، على مساعدات لمعالجة سوء التغذية الشديد، وأمكن، في إطار توفير الماء في حالات الطوارئ الوصول إلى أقل من نصف الأشخاص المستهدفين والبالغ عددهم ٧٥ ٠٠٠ شخص. وتجلى ذلك أيضاً القدرة المحدودة للوكالات في الوصول إلى جميع المناطق المتضررة أو في مواجهة الأحداث المستجدة (مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ٢٠١٧«د»).

وقد لا يعني انخفاض حجم التمويل وقصر أطره الزمنية عدم تلبية الاحتياجات فحسب، بل يعني أيضاً تلبية هذه الاحتياجات بصورة غير ملائمة. ويمكن أن يؤدي تجزؤ التمويل إلى التركيز على وضع البرامج الأساسية، والحد من نطاق البرامج المعقدة والتكيّفية اللازمة لتلبية الاحتياجات المتعددة الجوانب والمتغيرة. ويصدق هذا بوجه خاص في السياقات غير الآمنة (Stoddard وآخرون، ٢٠١٧«ب»). ويمكن أن تكون النتيجة، في بعض السياقات، هي ترسيخ أشكال المساعدة التي يشعر الأشخاص المتضررون أنها لا تلبي احتياجاتهم الفعلية (منظمة حلول على أرض الواقع (Ground Truth Solutions)، ٢٠١٧).

## الإطار ٥-٥ آثار نقص التمويل في منطقة الساحل

**تتعرض منطقة الساحل بصورة مزمنة لمخاطر متداخلة، بما في ذلك تكرر موجات الجفاف والفيضانات والأوبئة، فضلاً عما تعانيه من هشاشة سياسية ونزاعات مسلحة وموجات نزوح طويلة الأمد وجديدة. ويُقدّر عدد الأشخاص الذين احتاجوا إلى مساعدات إنسانية في عام ٢٠١٨ بحوالي ٢٤ مليون شخص. وطالبت النداءات الموحدة للأمم المتحدة التي أطلقت، على نحو مشترك، لصالح ثمانية بلدان في المنطقة[١١] بتقديم مبلغ ٢,٧ مليار دولار أمريكي عام ٢٠١٨، ولكن التقدم المحرز حالياً وسجّل الماضي يشيران إلى حدوث عجز كبير في المستقبل (مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ٢٠١٧«ز»).**

**وبسبب الجفاف، تواجه موريتانيا، منذ خمس سنوات، أسوأ حالات انعدام الأمن الغذائي – ومن المتوقع أن يواجه ١٤٪ من السكان، بحلول منتصف عام ٢٠١٨، حالة انعدام أمن غذائي حاد (المرحلة ٣ أو ٤)، وهو ما يثير مخاوف من حدوث أزمة غذائية مماثلة لتلك التي وقعت في الفترة ٢٠١١–٢٠١٢. وتستضيف موريتانيا أيضاً العديد من اللاجئين الماليين. ولم يصل التمويل إلى المستوى الذي يتيح تغطية حجم الاحتياجات الحالية والوشيكة. وبلغت نسبة النقص في التمويل الذي طالب النداء الموحد للأمم المتحدة بتقديمه إلى موريتانيا في عام ٢٠١٧ حوالي الثلثين (لم تُلبّ الاحتياجات بنسبة ٦٥٪)، وبحلول منتصف يوليه ٢٠١٨، وصلت نسبة النقص في التمويل المتعلق بنداء عام ٢٠١٨ إلى ٥٨٪. وقد كيفت الوكالات الإنسانية استجابتها لتتماشى مع الموارد المحدودة، ولجأت في ذلك إلى تنفيذ عملية صارمة ومفصلة توضع فيها الأولويات وترمي إلى تحديد أشد الاحتياجات إلحاحاً على أدنى المستويات المحلية.**

**وتواجه تشاد أيضاً مزيجاً من الأزمات، بما في ذلك انعدام الأمن الغذائي الذي تفاقم بفعل الفيضانات وموجات الجفاف، فضلاً عن ظاهرة النزوح والتراجع الاقتصادي. وأشارت التقديرات إلى أن ٣٠٪ من سكان تشاد**

١١ البلدان الثمانية المدرجة في نداء عام ٢٠١٨ المتعلق بمنطقة الساحل هي بوركينا فاسو، وتشاد، والسنغال، والكاميرون، ومالي، وموريتانيا، والنيجر، ونيجيريا.

**كانوا في حاجة إلى المساعدة الإنسانية في عام ٢٠١٨ (مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ٢٠١٨«ب»). ومن المتوقع أن تتضاعف المستويات المرتفعة لانعدام الأمن الغذائي خلال موسم الجدب، مع تضاعف مستويات سوء التغذية الحاد الوخيم ومستويات سوء التغذية الحاد العام التي تجاوزت بالفعل عتبة الطوارئ. ويحدّ ارتفاع مستويات الفقر الذي تفاقم بفعل التراجع الاقتصادي الشديد من إمكانية حصول المجتمعات المحلية على الخدمات الأساسية ومن القدرة على دعم النازحين، بما في ذلك دعم أكبر التحركات السكانية التي شهدتها السنوات الخمس الماضية والتي انطلقت من جمهورية أفريقيا الوسطى. وأدى النقص المسجل في تمويل نداء عام ٢٠١٧ والذي بلغت نسبته ٥٩٪ إلى خفض حصص الإعاشة إلى النصف، وانقطاع المساعدات الغذائية لعدة أشهر، وعدم توفير العلاج للأطفال الذين يعانون من سوء التغذية الحاد المعتدل وتركهم عرضة لخطر سوء التغذية الحاد. وتأثرت أيضاً بصورة سلبية القدرة على مساعدة اللاجئين الجدد القادمين من جمهورية أفريقيا الوسطى في عام ٢٠١٨. وقد ساعدت المخصصات التي قدمتها نافذة الاستجابة السريعة التابعة للصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ وتلك التي رصدها صندوق الطوارئ للإغاثة في حالات الكوارث في تلبية أشد الاحتياجات إلحاحاً في ظل السعي إلى إيجاد حلول أطول أجلاً.**

### ما هي الحلول؟

تحتاج هذه الأزمات المزمنة والمتعددة الأبعاد إلى استجابة مالية متواصلة ومتعددة الأبعاد – ويمكن اعتبارها استخداماً لأموال المساعدة الإنسانية وحشداً لها بطريقة أذكى، وارتباطاً أفضل بأنشطة التنمية وبناء السلام على المدى الأطول لمعالجة مواطن الضعف الأساسية وضمان عدم إغفال أحد.

### المساعدة الإنسانية الأذكى

مثلما لوحظ آنفاً، سيضطلع في القريب العاجل كل من تقييم الأزمات المنسية الذي تجريه المديرية العامة للمساعدات الإنسانية والحماية المدنية ونافذة حالات الطوارئ التي ينقصها التمويل التابعة للصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ بدور مُوازن هام في تحديد هذه الحالات وفي التشجيع على توفير تمويل يسد الفجوات القائمة أو توفير هذا التمويل من أجل تلبية أشد الاحتياجات إلحاحًا. وفي عام ٢٠١٧، خصص الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ ١٤٥ مليون دولار أمريكي من نافذة حالات الطوارئ التي ينقصها التمويل التابعة له، وخلال العقد الماضي، وُجّه ثلثا مخصصات هذا الصندوق لمواجهة الأزمات التي شهدتها بلدان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. وصناديق التمويل الجماعي القطرية مهمة أيضاً في توجيه الأموال المحدودة لسد أكثر جيوب الاحتياجات معاناة من نقص التمويل أو تلبية الطلبات الجديدة.

وتبحث العديد من المنظمات عن سبل بديلة لحشد المزيد من التمويل اللازم لتلبية الاحتياجات الطويلة الأجل بوسائل منها الصناديق الخاصة. وتُولّد العديد من الجمعيات الوطنية للصليب الأحمر والهلال الأحمر الدخل عن طريق طائفة من الأنشطة التي تمُكّن من تنفيذ استجابة محلية مستدامة ليس في البلدان الأغنى فحسب، ولكن أيضاً في البلدان التي ترتفع فيها مستويات الفقر والنزوح مثل كوت ديفوار. ومثلما بيّن الاتحاد الدولي في كينيا (انظر الإطار ٥-٤)، يجري حالياً وبنشاط استكشاف الإمكانات التي ينطوي عليها التمويل الاجتماعي الإسلامي، الذي شكل بالفعل مصدراً مجتمعياً ووطنياً هاماً للتبرعات الخيرية، ليكون مصدراً تكميلياً لتمويل العمل الإنساني فضلاً عن العمل التنموي. وبالإضافة إلى ذلك، تهدف إحدى موجات مبادرات «التمويل الابتكاري» الجديدة، وهي سندات الأثر الإنساني الجديدة التي أطلقتها اللجنة الدولية للصليب الأحمر، إلى استخدام الاستثمار الاجتماعي الذي يقدمه القطاع الخاص لاستقطاب تمويل الجهات المانحة من أجل إنشاء مراكز لإعادة التأهيل في ثلاثة بلدان متضررة من النزاعات، بما فيها جمهورية الكونغو الديمقراطية. وتقدم

هذه المبادرة، على الرغم من عدم انقضاء وقت طويل على انطلاقها وعلى الرغم من نطاقها المحدود، نموذجاً اقتصادياً جديداً للاستجابة يضاف إلى عُدّة الأدوات المالية المتاحة.

ولا بدّ أن يشكل التمويل المتعدد السنوات، الذي قد يعادل الدخل المؤقت والبديل من حيث الأهمية، الأساس الوطيد للاستجابة الإنسانية في الأزمات المتعددة السنوات. وقد أكدت الالتزامات الواردة الصفقة الكبرى وأعادت تأكيد ضرورة الابتعاد عن التمويل الأحادي السنة والمرتبط بالجداول الزمنية السنوية. ولن يحلّ هذا مشكلة النقص في التمويل اللازم لمواجهة الأزمات المزمنة، بل يقتضي في الواقع إبلاغ الجهات المانحة به لضمان ألاّ يُفهم مصطلح «المتعددة السنوات» بأنه يعني «غير الملحة». ولكن التمويل الأكثر استدامة ومرونة والأكثر قابلية للتنبؤ به ينطوي على إمكانات تتيح لكل من الادخار (Cabot Venton وSida، ٢٠١٧) والتكيف مراعاة الأبعاد الجديدة للأزمة (Obrecht، ٢٠١٨) إذا كانا مصحوبين بمخطط استجابة دقيق وتغييرات مدروسة لترسيخ أساليب عمل قصيرة الأجل على مستوى الأزمات (الفاو وآخرون، ٢٠١٧).

**أسلوب عمل جديد لتحقيق الاتساق بين العمل الإنساني والتنمية وبناء السلام**

سواء كان التمويل المخصص لحالات الطوارئ تمويلاً متعدد السنوات وكافياً أم لم يكن كذلك، فهو لا يستطيع معالجة قضايا الفقر والقضايا الأمنية التي تقع في صميم هذه الأزمات المعقدة والمزمنة. وقد ظهرت بعض المبادرات الجديدة من أجل معالجة هذه المشكلة القديمة، بما في ذلك المشاريع التجريبية التي أطلقها الاتحاد الأوروبي «EU pilots» من أجل العمل على تعزيز الصلات القائمة بين الشؤون الإنسانية والتنمية،[١٢] والمبادرة المشتركة بين الأمم المتحدة والبنك الدولي بشأن العمل الإنساني والتنمية والسلام، والمواثيق وأدوات التمويل الجديدة الرامية إلى تلبية احتياجات مجموعات اللاجئين والمجتمعات المحلية المضيفة على المدى الطويل. وقد أثارت هذه التدابير، التي قد تكون واضحة ومنطقية أيضاً، خلافات عميقة - حول المبادئ الإنسانية، وحول الجوانب العملية للتنسيق، وحول نطاق المشاركة المجتمعية.

وتندرج العديد من هذه المبادرات في إطار «أسلوب العمل الجديد» - وهو نهج أصحاب مصلحة متعددين تصدرته وكالات الأمم المتحدة والبنك الدولي في أعقاب انعقاد مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني. ويهدف ذلك إلى الجمع بين أهداف العمل الإنساني وأهداف التنمية المستدامة الرامية إلى عدم إغفال أحد، والعمل على تحقيق «نتائج جماعية» على مدى فترة زمنية تتراوح ما بين ٣ و٥ سنوات- على سبيل المثال، تحقيق هدف إنساني - إنمائي مشترك يتمثل في زيادة فرص الحصول على التعليم بصورة ملحوظة. وينصب التركيز على خصوصية السياق، وتكييف النتائج والإجراءات وفقاً للتحليل الدقيق للوضع، وعلى الميزة النسبية التي تتمتع بها الوكالات الوطنية والدولية المعنية. وقد بدأت تظهر خطط قطرية وإقليمية تجمع بين الأطر الإنسانية والإنمائية القطرية التي وضعها البنك الدولي والأمم المتحدة، بما فيها تلك المتعلقة بمنطقة الساحل وموريتانيا وتشاد وجمهورية أفريقيا الوسطى (مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ٢٠١٧«و»).

ويشكل التحول في طرق التمويل عنصراً حاسماً في تحقيق التحول في أساليب العمل، إذ يتعين إعداد الخطط الإستراتيجية والتنفيذية والتمويلية بصورة متلازمة. وعوض وضع خطة واحدة، فإن هذا التحول يتطلب وجود أدوات متنوعة وطبقة من الاستثمارات القصيرة والمتوسطة والطويلة الأجل المدعومة من الجهات المانحة الإنمائية والبنك الدولي والمصارف الإنمائية الأخرى المتعددة الأطراف (المجلس الدولي للمؤسسات الخيرية، ٢٠١٧). وقد أوصي في السودان، على سبيل المثال، باعتماد نهج مرحلي ومتسلسل بحيث تُكرّس المرحلة الأولى

١٢ البلدان الستة المعنية بالنُهج المعتمدة للمشاريع التجريبية التي أطلقها للاتحاد الأوروبي والرامية إلى تفعيل الصلات القائمة بين الشؤون الإنسانية والتنمية، هي تشاد، والسودان، والصومال، والعراق، وميانمار، ونيجيريا.

لاتخاذ إجراءات فورية، بما في ذلك تحسين ربط أدوات التمويل المتعددة والقائمة، سواء كانت جماعية أو مشتركة، في إطار التوجيه الاستراتيجي لمنصة شراكات واحدة ورفيعة المستوى لأهداف التنمية المستدامة (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠١٧).

ويبدو أنه من المبكر للغاية الحديث عن المدى الذي سيفضي فيه هذا الزخم الجديد الرامي إلى اعتماد نُهج متسقة إلى تحقيق زيادة مستمرة في التمويل الإنمائي اللازم لتلبية هذه الاحتياجات المزمنة، حيث يجري الإبلاغ عن التمويل الإنمائي في غضون فترة أطول من فترة الإبلاغ عن التمويل الإنساني ويكون من الصعب للغاية تعقب المدفوعات الصادرة عن الآليات المعقدة. وفي الوقت الراهن، تظهر الاتجاهات نمواً في التمويل الإنساني عوضاً عن التمويل الإنمائي، على اعتبار أن ذلك يشكل جزءاً من المعونة المقدمة للدول الهشة (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ٢٠١٨) ولكن توسيع حجم حافظة البنك الدولي لتمويل مواجهة الأزمات، ورصد مبلغ غير مسبوق قدره ١٤ مليار دولار أمريكي، في إطار العملية الثامنة عشرة لتجديد موارد المؤسسة الدولية للتنمية، لمواجهة الأوضاع الهشة والنزاعات والعنف، قد يبعث على الأمل في أن ينعكس مسار هذا الاتجاه. وسيكون للإبلاغ عن هذه الاستثمارات وتحليلها بصورة شفافة ومتسقة على المدى الطويل دور حاسم في معرفة ما إذا كانت تدفقات التمويل مطابقة للالتزامات الاستراتيجية الرامية إلى تحقيق نتائج جماعية. ويؤدي عدم تعزيز التنمية إلى احتمال زيادة اتساع نطاق الولاية الإنسانية المنهكة أصلاً والتسبب في ظهور «مخاطر معنوية» (الفاو وآخرون، ٢٠١٧) تستمر في تحويل مسار موارد الطوارئ الشحيحة من تلبية الاحتياجات الماسة إلى تلبية الاحتياجات المزمنة.

## ٥-٥ نحو تحقيق تمويل ذكي: استنتاجات وتوصيات

ما فتئت مسألة توفير الأموال تستقطب الكثير من الاهتمام. وقد هبّت، منذ اختتام مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني، موجة جديدة من الاهتمام والابتكار والنشاط. ولا يكمن التحدي القائم حالياً في التأكد فقط من مواكبة حجم التمويل لما يحدث حوله، بل يكمن أيضاً في إضافة هذه الابتكارات والأنشطة إلى نهج متسق ومنصف، ويكون ذلك بالتركيز على الخصوصيات، والحفاظ على النظرة العامة الشاملة والفكرة الجامعة - أي عدم إغفال السكان المتضررين من الأزمات لأنهم منسيون أو يعانون من نقص التمويل أو لا يملكون مالاً.

وقد تواجه الجهات المانحة الفردية «مضار الاختيار» (Berlin المستشهد به في «Binder وآخرون»، ٢٠١٣) حيث إن القرارات ستحابي حتماً بعض الاحتياجات على حساب أخرى، ولكن يتعين على القطاع أن يصلح هذا الخلل جماعياً وبطريقة ذكية. ويقتضي ذلك إشراك القطاع بوجه عام، وجميع الجهات المكلفة والمعنية بتمويل إدارة المخاطر والتصدي للأزمات والصمود في مواجهتها، بدءاً بالقدرات المحلية والوطنية، ودعم هذا الإصلاح، عند الاقتضاء، بالموارد التقنية والمالية الإقليمية والدولية. وتكمن الحلول في إعادة تنظيم الأوضاع بالتحول من قطاع رجعي أساساً ويستند إلى «المبادئ المالية السائدة في القرون الوسطى» التي تقوم على «الاستجداء والصدقات» (Clarke وDercon، ٢٠١٦) إلى نموذج يمكن التنبؤ به ومن شأنه أن يشدد على التمويل المسبق، ويمكنه أيضًا الاستجابة بطريقة متسقة لتلبية الاحتياجات العاجلة والطويلة الأجل. وهذه الوصفة ليست جديدة، ومن الواضح أن العلاج الذي تتضمنه ليس بسيطاً - فالحوافز السياسية تقف حجر عثرة في طريقة، ولكن الضرورات الإنسانية تطالب به.

وقد بدأت الديناميات العالمية للعمل الإنساني في التغير. ويرسخ تغيّر المناخ ونشوب النزاعات أنماط المخاطر والاحتياجات ويتسببان في اشتدادها وتحولها. ويتسم حجم المعونة الإنسانية الدولية الرسمية بالركود، ولا تزال هذه المعونة تأتي من مجموعة صغيرة ومعتادة من المانحين. ومع ذلك، تتعزز، في الوقت ذاته، السلطة

الاقتصادية والقدرة على إيجاد الحلول في أماكن أخرى، بما في ذلك في المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف وفي العديد من البلدان المتضررة من الكوارث مثل المكسيك والفلبين وإندونيسيا، وفي الهيئات الإقليمية مثل رابطة أمم جنوب شرق آسيا والاتحاد الأفريقي. وعليه، فإن عدم إغفال القطاع الإنساني الدولي لأي كان يعني أيضاً (Bennett، ٢٠١٦ «أ») ترك هذا القطاع يمضي إلى حال سبيله بحيث يمكن له أن يسد النقائص في الأماكن التي تشتد فيها الحاجة وأن يركز اهتمامه عليها. وقد يعني ذلك، في بعض السياقات، إعادة رسم حدود المساعدات الإنسانية الدولية بشكل أكثر دقة، ودعم السياسات الحكومية والإنمائية في التصدي للمخاطر وتلبية احتياجات الأشخاص الأكثر تعرضاً للأزمات والمطالبة بذلك بصورة أوضح (Poole، ٢٠١٥).

وعلى نحو ما ورد في هذا الفصل، فإن التحول البنيوي الضروري لمعالجة مشكلة انعدام الأموال يستند إلى العديد من الإسهامات المحددة، والتي يمكن تجميعها في ثلاثة مجالات هي النموذج الاستباقي الذي محوره الإنسان؛ والنموذج التعاوني الذي يُلجأ إليه كملاذ أخير ويقوم على أساس الاحتياجات؛ والمسؤولية الجماعية عن ضمان القدرة على الصمود. ولبلوغ الدرجة التي يمكن عندها تفعيل هذه النماذج، فلن يكون من اللازم فقط إتاحة المعارف التقنية، بل يستلزم الأمر أيضاً إعادة مواءمة الحوافز السياسية بصورة متسقة - وهو أمر يثير تحديات كبيرة في مواجهة النزعة الشعبوية المتصاعدة وتراجع دور تعددية الأطراف.

### ٥-٥-١ نموذج استباقي محوره الإنسان

- يتطلب التحول إلى نموذج استباقي محوره الإنسان **زيادة الفهم وتقييم المخاطر والاستثمار في الأدوات والبرامج** التي لا تسعى إلى الحد من المخاطر فحسب، بل تضمن أيضاً الاستعداد المالي المسبق لدى وقوع كارثة ما ومثلما تبيّن دراسات حالات إفرادية أجريت في البدء في كينيا واختتمت في بيرو، فإن من الضروري الأخذ بنهج متعدد المستويات يدعم التخطيط للطوارئ على الصعيدين المحلي والوطني.
- من **الأهمية بمكان ألاّ تُغفل النماذج التقنية، ولو عن غير قصد، الناس نتيجة عدم مراعاة الواقع المحلي ومدى ملاءمة السياق والأسباب الهيكلية.** وينبغي استخدام التعلم والخبرة المكتسبين، بما في ذلك من المجتمعات المحلية المتضررة، لتحسين هذه الأدوات المتعلقة بإدارة المخاطر والتنبؤات والتوقعات وتكييف تطبيقاتها والمساهمة في تقييم فعاليتها.

### ٥-٥-٢ نموذج تعاوني مبنى على أساس الاحتياجات يُلجأ إليه كملاذ أخير

- يعني استخدام نموذج تعاوني يُلجأ إليه كملاذ أخير ويقوم على أساس الاحتياجات **تعزيز القدرة على التنبؤ بالتمويل الإنساني الدولي الموجه للأزمات التي لا تزال بحاجة إلى استجابات لاحقة.** ويتضمن ذلك الوفاء بالالتزامات المتعلقة بتقديم تمويل مرن ومتعدد السنوات ودعم صناديق التمويل الجماعي - ولكن يمكنه أيضاً أن يستفيد كثيراً من النماذج السابقة التي كانت الأدوار والمسؤوليات واضحة فيها من البداية. ويمكن أن يؤدي التقسيم المقصود للعمل بين الجهات المانحة، استناداً إلى وضوح الأولويات، والأدوات المشتركة لاتخاذ القرارات، والمقاييس الموحدة والقوية لتحديد الاحتياجات، إلى تشجيع التعاون عوضاً عن تكريس التجزؤ. ومثلما ورد في التوصيات المتعلقة بالفصل المعنون «الخارجون عن نطاق المعونة»، يمكن أن تساعد الأدوات الموحدة في تقييم الاحتياجات والأولويات النسبية فيما بين الأزمات وكذلك في داخلها.
- يقتضي دعم اتخاذ هذه القرارات المستنيرة إعادة بناء الثقة في نماذج تقدير التكاليف وتحسين إثبات الآثار المترتبة على نقص التمويل والإبلاغ عنها. وقد يستدعي ذلك أيضاً إعادة النظر في نظام النداءات الموحدة للأمم المتحدة، **والابتعاد عن النموذج الذي يطلق عن غير قصد مؤتمرات متعاقبة ترمي إلى إعلان التبرعات لمواجهة أزمات محددة ويعارض بعضها بعضاً والتحول إلى نموذج واحد يشجع على التعاون المدروس.**

### ٣-٥-٥ المسؤولية الجماعية عن ضمان القدرة على الصمود

- تتطلب المسؤولية الجماعية عن ضمان القدرة على الصمود **الاستثمار على المدى البعيد للتصدي للفقر والضعف اللذين يتسببان في نشوب الأزمات وإدامتها ويكرسان إغفال الناس.** ويتعين تحويل المبادئ المتعلقة بالإجراءات المحددة السياق والمتعددة الجوانب والموجهة نحو تحقيق نتائج جماعية إلى إجراءات خاضعة للمساءلة.
- **في إطار هذه المسؤولية الجماعية، سيكون من المهم تحديد دور التمويل الدولي الإنساني لضمان التقليل من الاستغلال المفرط للموارد الشحيحة عوض زيادته.** ويجب توجيه الموارد المخصصة بشكل كاف لمجالات التنمية والمناخ وبناء السلام إلى السياقات المتضررة من الأزمات. ومن الضروري تتبع جميع هذه الاستثمارات الموجهة لتمويل مواجهة الأزمات بشفافية - ليس فقط من أجل المساءلة ولكن بهدف المساعدة في تحديد الثغرات، وتوجيه التكامل، ودعم رصد فعاليتها النسبية.

**العراق، ٢٠١٧**

**مواطنون يفرون من المناطق الواقعة في غرب مدينة الموصل مع احتدام القتال بين القوات العراقية وميليشيات تنظيم الدولة الإسلامية.**

© Tommy Trenchard / الاتحاد الدولي

# ٦- الخارجون عن نطاق المعونة: المهاجرون غير النظاميين والأشخاص الذين يعانون من العنف الحضري

**بينما** قد يُغفَل أُناس أثناء الاستجابة الإنسانية، يُترك آخرون لكونهم يقعون خارج نطاق العمل الإنساني. وبينما تستتبع أنواع معينة من الأزمات احتياجات إنسانية، فإنها نادراً ما توضع على جدول أعمال قطاع المعونة الدولي أو الجهات المستجيبة الرئيسية. فما الذي يحدث عندئذ للأشخاص الذين تركوا، عن قصد أو دون قصد، «خارج نطاق المعونة»؟ إن المبادئ الإنسانية، لا سيما منها الإنسانية وعدم التحيز، تملي علينا معالجة المعاناة الإنسانية أينما وجدت، وفقاً للحاجة فقط، ويتطلب مبدأ عدم التحيز منح الأولوية للأشخاص الأكثر احتياجاً. لكن هل يتم تحديد أولويات العمل الإنساني وتنظيمه بالشكل الصحيح؟

لا يوجد تعريف واحد للعمل الإنساني. ولكن لتعريفه حدود - فهو مسعىً محدّد زمنياً، ويقوم به عدد محدّد من المستجيبين (الدراسات الإنسانية الدولية، IHSA، ٢٠١٨)، بتركيز محدود ومبدئي على إنقاذ الأرواح والتخفيف من المعاناة الشديدة. وهو عموماً عمل «تحركّه الأحداث»، ويستجيب لحالات الطوارئ الواسعة النطاق: أي الأحداث التي تشكل تهديداً أو خطراً على أعداد كبيرة من الأشخاص وتتجاوز مواجهتها قدرة السلطات والجهات المستجيبة في المنطقة المتأثرة أو في عزمها على الاستجابة[١]. وغالباً ما تدفع مثل هذه الأزمات الكبرى إلى استجابة الجهات الفاعلة الوطنية والدولية - وهي التي يشار إليها بقطاع العمل الإنساني الدولي. وتنبع فكرة القطاع الإنساني الواحد من قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ١٨٢/٤٦ وقراراتها اللّاحقة. وقد وضع هذا القرار إطار تنسيق لشبكة الأطراف الدولية الفاعلة في المجال الإنساني- بما في ذلك اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات-مسترشدا بالالتزام بالمبادئ التوجيهية والمبادئ الإنسانية والقانون الدولي (الجمعية العامة للأمم المتحدة، ١٩٩١).

لكن، هناك إقراراً متزايداً بأن قطاع العمل الإنساني الدولي ليس سوى جزءاً واحداً من «النظام البيئي» الأوسع نطاقاً للاستجابة الإنسانية التي تُنظمها مجموعة متنوعة من الجهات الفاعلة-بما في ذلك المستجيبون المحليون والوطنيون والقطاعات من غير المجتمع المدني. وبينما يرفض البعض مفهوم قطاع العمل الإنساني (Borton، ٢٠٠٩)، يعرّفه البعض الآخر باعتباره «شبكة من الكيانات المؤسسية والتشغيلية المترابطة، يتم من خلالها

١ على الرغم من عدم وجود تعريف واحد متفق عليه للأزمة أو حالة الطوارئ، تبدو غالبية التعاريف متصلة بتعريف منظمة الصحة العالمية الذي يرى أن «الأزمة هي حدث، أو سلسلة من الأحداث، تهدد صحة المجتمع المحلي أو سلامته أو أمنه أو رفاهه، وتمتد في العادة على رقعة واسعة النطاق. ويمكن أن تنطوي النزاعات المسلحة، والأوبئة، والمجاعات، والكوارث، وحالات الطوارئ البيئية، وغيرها من الأحداث الكبرى الضارة، على أزمات إنسانية أو تؤدّي إليها» (٢٠٠٧).

تقديم المساعدات الإنسانية عندما تكون الموارد المحلية والوطنية غير كافية لتلبية احتياجات السكان الذين يعيشون تحت وطأة الأزمة» (شبكة التعلم، ALNAP ٢٠١٥ ب). لكن لا يزال هدف العمل الإنساني ونطاقه وبنيته عرضة للتغيير ومحل نقاشات محتدمة واعتراضات (Bennett، ٢٠١٦). وتساهم الأزمات الطويلة الأمد، والعلاقة بين العمل الإنساني والعمل الإنمائي، وبرنامج توطين العمل الإنساني، في إعادة تشكيل نطاق العمل الإنساني وحدوده.

وينصبّ التركيز في هذا الفصل أساساً على الأشخاص الذين يُغفَلون لأنهم يعانون من أزمات تُعتبر خارج نطاق صلاحيات قطاع العمل الإنساني الدولي، على النحو المفهوم بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة. وقد يستفيد العديد من هؤلاء الناس من المعونة المحلية والوطنية، ولكنهم لا يستفيدون من المساعدات الدولية التي قد تأتي عندما تكون الموارد المحلية غير كافية. وفي زمن يزداد فيه الاعتراف بنظام إيكولوجي إنساني أوسع نطاقاً، فهل يمكن تطبيق القدرات الجماعية المتنوعة بشكل أكثر فعالية على هذه الأنواع من الأزمات؟ ومتى ينبغي أن يتطور القطاع الدولي «التقليدي» كي يتمكّن من الاستجابة، وفي أي مجالات، وبأي الطرق؟

لا بد من إعادة النظر في أوضاع العديد من الأشخاص الذين يعانون من الأزمات. فقد يكون هؤلاء الأشخاص خارج نطاق المعونة لأسباب عدة: لأنهم مشتتون في مناطق لم تُحدد بأنها «متضررة بالأزمة»، أو ربما لأن السلطات الوطنية لم تطلب المساعدة. وقد يُنظر إليهم على أنهم محل اهتمام الجهات الداخلية فقط - وحتى لو لم تقدم الجهات المستجيبة المحلية والوطنية ما يكفي من المساعدة أو الحماية بسبب العقبات التي تُضعف قدراتها أو لأن السياسات تؤدي إلى استبعاد الأشخاص أو تهميشهم. فعندما لا يكون هناك نزاع كبير أو حدث كارثة كبرى، يمكن اعتبار الاحتياجات المزمنة من الشواغل المتعلقة بالتنمية، وقد تكون المساعدة والحماية المنقذة للأرواح محدودة. كما يحتمل ألا يعترف القطاع الدولي الذي يستند إلى ولايات ومهام ونماذج محددة سلفاً حتى بوجود المعاناة، أو لا يقدّر مستوى هذه المعاناة. كما يمكن أن تؤدي محدودية تمويل المساعدات إلى تفاقم العزوف عن الالتزام.

وقد تشمل المجموعات التي يمكن اعتبارها خارج نطاق الاختصاص أشخاصاً بدون جنسية أو إقامة قانونية، مثل عديمي الجنسية أو المهاجرين غير النظاميين، الذين لا يُعتَرَف بحقوقهم أو لا يُعتَرف بها بشكل كامل. وقد يُحرَم أيضاً من الحقوق والحصول على الخدمات الأساسية والأمن والحماية الاجتماعية السكان الأصليون أو الأقليات، وسكان الأحياء الفقيرة، والفئات التي تعاني من العنف الحضري – بسبب الاستبعاد الجغرافي و/أو القانوني و/أو الاجتماعي، وقد لا يحظون باهتمام قطاع المساعدة الإنسانية بالرغم من عوزهم.

ويركز هذا الفصل على المهاجرين غير النظاميين والأشخاص الذين يعانون من عنف حضري شديد: فقد تم تحديد مجموعتين من الأشخاص باعتبارهما خارج نطاق العمل الإنساني التقليدي وذلك من خلال عملية تشاور أجراها الاتحاد الدولي مع الجمعيات الوطنية. ونجد في الحالتين، أشخاصاً لا يتمتعون إلا بحماية محدودة من حكوماتهم أو من الحكومات الأخرى، ويمكن القول إن معاناتهم تصل إلى مستوى وخطورة الأزمة الإنسانية. ويستكشف هذا الفصل الأخطار والاحتياجات التي يواجهها هؤلاء الأشخاص، وطرق خروجهم من نطاق الاستجابة الإنسانية، مع إبراز الممارسات الجيدة وعرض التحديات الأساسية.

# ٦-١ المهاجرون غير النظاميين

إدارة الهجرة هي، وفقاً للأمين العام للأمم المتحدة، «أحد أكثر محكّات اختبار التعاون الدولي إلحاحاً وعمقاً في عصرنا» (الجمعية العامة، ٢٠١٧). فبسبب التداعيات السياسية للهجرة أصبحت الهجرة تتبوأ موقع الصدارة في جدول أعمال السياسات. وبموجب إعلان نيويورك للاجئين والمهاجرين، الذي اعتمدته الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام ٢٠١٦، وافقت الدول على وضع اتفاقين غير ملزمين بشأن اللاجئين والمهاجرين. وقد تم الاتفاق في شهر يوليو ٢٠١٨ [٢] على المشروع النهائي للاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية – وهو أول اتفاق حكومي دولي تم إعداده برعاية الأمم المتحدة ويتعلق بجميع أبعاد الهجرة الدولية.

وكما يوضحه القسم التالي، تتعرض حقوق المهاجرين غير القانونيين ورفاهيتهم لتهديدات متزايدة. وفي ظل تزايد ترحال السكان وما يصاحب ذلك من مخاطر على الأشخاص الذين هم في وضع غير نظامي، هل ينبغي النظر في الآثار الإنسانية المترتبة على الهجرة غير النظامية ضمن إطار العمل الإنساني؟

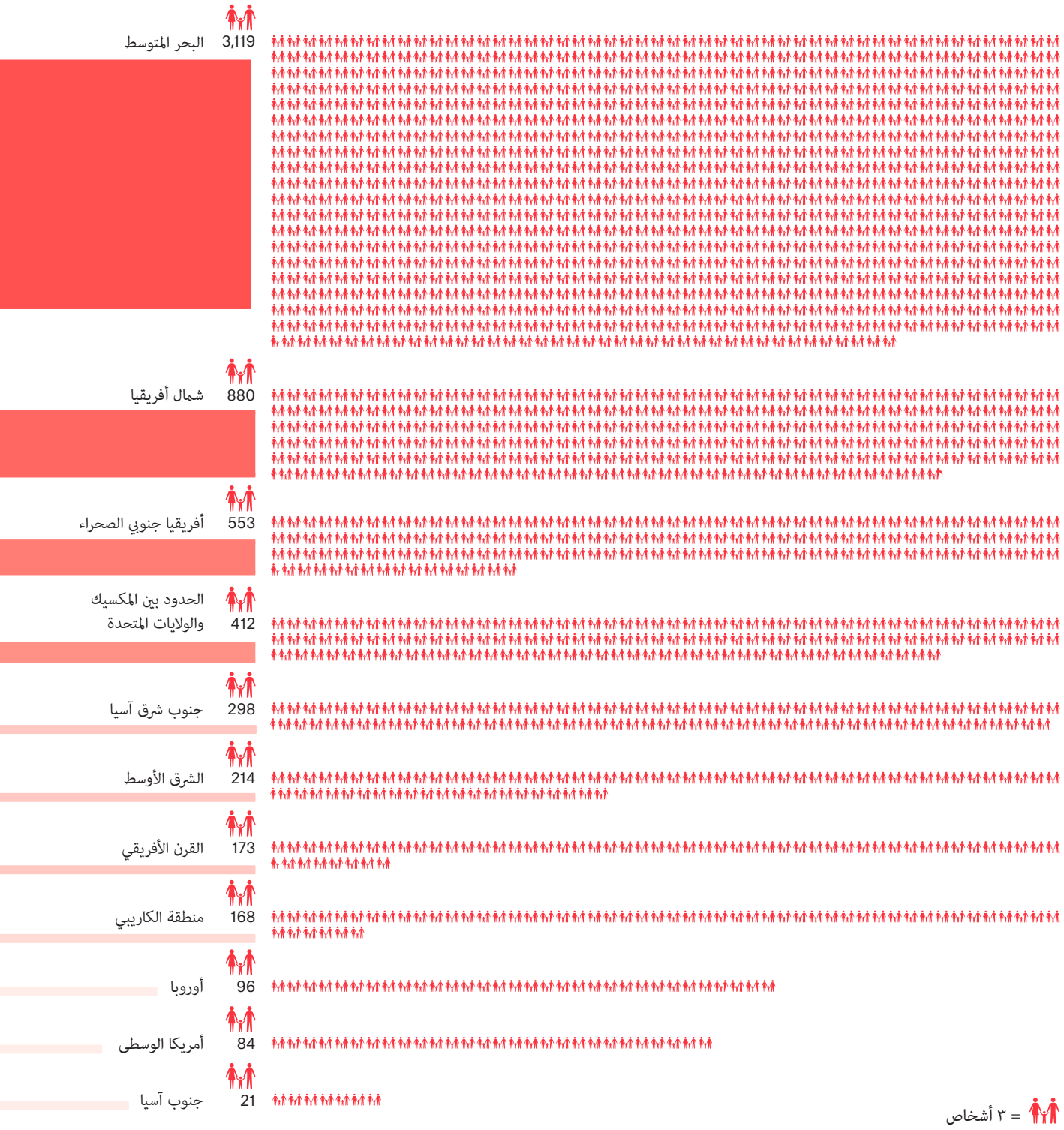
## ٦-١-١ من هُم المهاجرون غير النظاميين؟

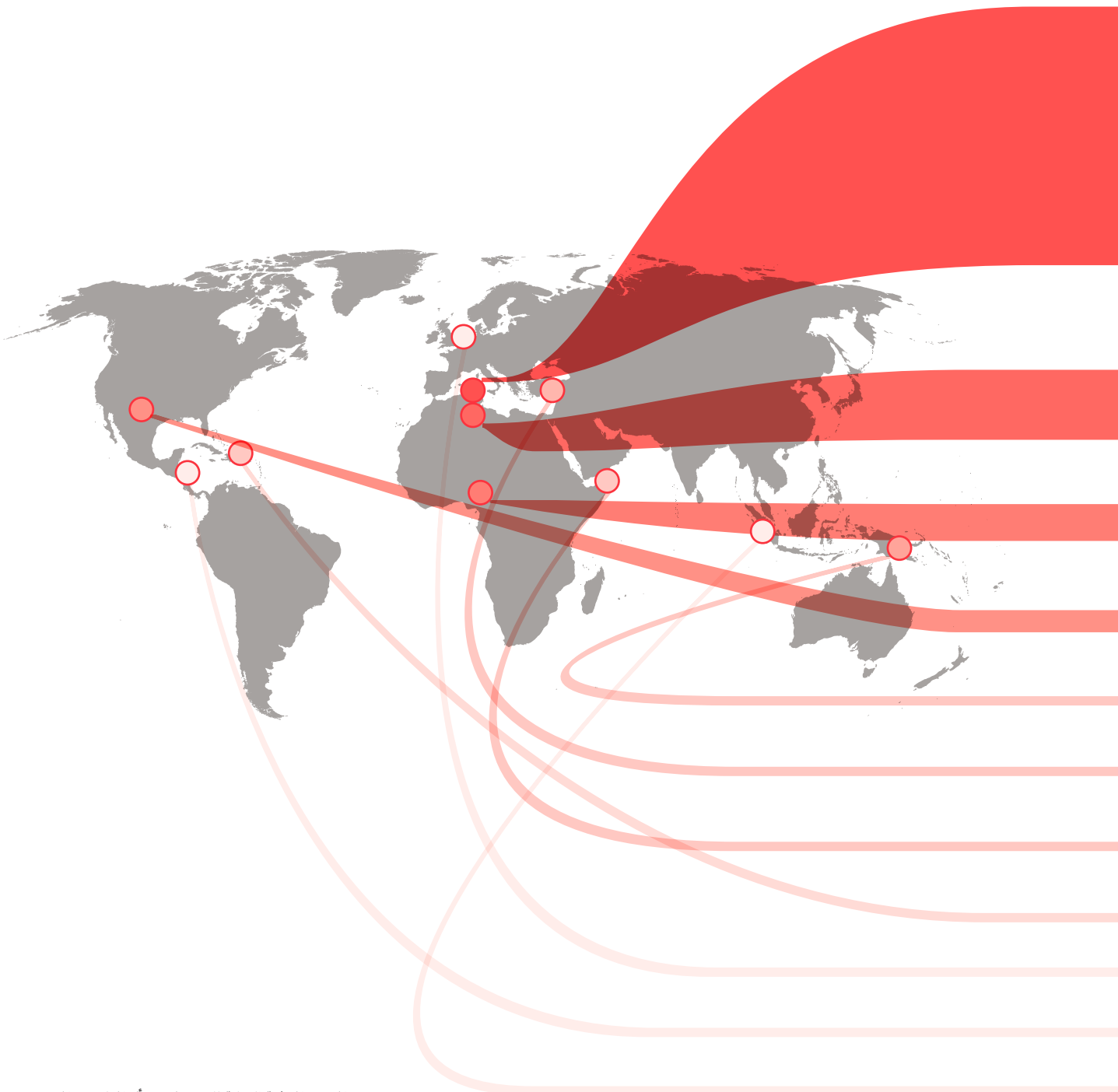
لا يوجد تعريف مقبول عالمياً للهجرة غير النظامية. تعرّفها المنظمة الدولية للهجرة بأنها «تنقل يجري خارج القواعد التنظيمية للبلدان المرسلة والمستقبلة وبلدان العبور». ووفقاً للمنظمة الدولية للهجرة، قد يكون المهاجر في وضع غير نظامي بسبب: دخول البلد بشكل غير نظامي، بوثائق مزورة مثلاً أو دون عبور الحدود عند المعبر الحدودي الرسمي؛ أو الإقامة في البلد بصورة غير نظامية، على سبيل المثال، في انتهاك لشروط تأشيرة الدخول أو بعد رفض طلب اللجوء؛ أو العمل في البلد بشكل غير نظامي، وقد يكون الشخص قد مُنح حق الإقامة، لكن من دون الإذن بممارسة عمل مدفوع الأجر في البلد (المنظمة الدولية للهجرة، ٢٠١٦).

وتقف وراء الهجرة مجموعة من العوامل السياسية والاقتصادية والأمنية والاجتماعية منها أوجه عدم المساواة في مجالات الاقتصاد والأمن والرفاه، وسوء الحكم، والعوامل البيئية، فضلاً عن الحوافز والدوافع الأخرى. ومن ثم فهي تستعصي على التصنيف السهل بين المهاجرين الطوعيين وغير الطوعيين واللاجئين والمهاجرين «الاقتصاديين». وقد يلجأ طالبو اللجوء واللاجئون إلى مهربي البشر، وقد يدخلون البلاد بشكل غير نظامي بسبب محدودية القنوات الآمنة والقانونية لطلب اللجوء. ويمكن أن تعترف مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بمقدمي الطلبات كلاجئين، لكنهم قد يُعامَلون كمهاجرين غير نظاميين إذا لم يعترف بهم البلد المعني أو لم يكن هذا البلد من البلدان الموقّعة على اتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١. وقد أصبحت تدفقات المهاجرين بشكل متزايد مزيجاً من اللاجئين وطالبي اللجوء وغيرهم من المهاجرين، وهم يتجمّعون ضمن مجموعات ويقودهم المهرّبون، مما يؤدي إلى تنامي استخدام عبارة «الهجرة المختلطة» (Horwood and Reitano ٢٠١٦). ولا يفقد ملتمسو اللجوء واللاجئون استحقاقاتهم القانونية نتيجة كونهم جزءاً من «التدفقات المختلطة».

٢ كان الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية قيد الإعداد والتفاوض وقت صياغة هذا التقرير، وبالتالي لا يتمّ تحليله بعمق هنا (انظر الاتفاق العالمي للهجرة، ٢٠١٨).

## الشكل ٦-١ الأعداد المسجلة لوفيات المهاجرين وللمهاجرين المفقودين





المصدر: المنظمة الدولية للهجرة (٢٠١٨ أ)، المهاجرون المفقودون

لا يوجد تقدير عالمي موثوق به ومقبول بشكل عام للمهاجرين غير النظاميين، إذ يصعب تمييز الأرقام بسبب التغيرات في الوضع، والطبيعة السرية للتنقلات، وإن كانت الهجرة نظامية في معظمها (المنظمة الدولية للهجرة، ٢٠١٨ ب).

الإطار ٦-١ أخطار الرحلة

**في الفترة الممتدة بين عامي ٢٠١٤ و٢٠١٧، تم الإبلاغ عن وفاة أو فقدان أكثر من ٢٥٠٠٠ مهاجر في بلدان العبور والمقصد، على طول طرق الهجرة عبر العالم (المنظمة الدولية للهجرة، ٢٠١٧ أ). ويركز الكثير من البيانات والبحوث على الرحلات إلى أوروبا، لكن كما يتبيّن من الإطار ٦–٢، ثمة دلائل متزايدة على أن هذه المخاطر شائعة عبر جميع مسارات الهجرة، بما في ذلك في أفريقيا (RMMS، ٢٠١٧)؛ والهجرة إلى الشرق الأوسط (المنظمة الدولية للهجرة، ٢٠١٨ ب)، ومن أمريكا الجنوبية والوسطى إلى الولايات المتحدة (الفريق المعني بالأزمات، ٢٠١٦) وداخل آسيا وعبرها (المنظمة الدولية للهجرة، ٢٠١٧ أ). ويذكر من بين المخاطر التي تواجه المهاجرين، والتي غالباً ما تكون متداخلة وفتاكة، ما يلي:**

- **الغرق في البحر، بسبب اكتظاظ المراكب أو المراكب غير الصالحة للإبحار أو بسبب قساوة أحوال الطقس. وتتفاقم هذه المخاطر: رغم أن عدد المهاجرين الذين عبروا البحر المتوسط في عام ٢٠١٧ كان أقل من عدد من عبروه في السنوات السابقة، فقد سُجّلت نسبة أعلى من الأشخاص الذين لقوا حتفهم أو اعتُبروا في عداد المفقودين تلك السنة (١,٨ ٪، أكثر من ٣٠٠٠ شخص) (المنظمة الدولية للهجرة، ٢٠١٧).**
- **التعرّض للمخاطر في الصحراء: بحسب مقابلات مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين مع أشخاص عبروا ليبيا في طريقهم إلى أوروبا «إن أعداد الناس الذين يلقون حتفهم في الصحراء وطول الطرق، أكبر من أعداد من يموتون في البحر» (المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ٢٠١٧ د).**
- **الظروف البيئية القاسية مقترنة بنقص الخدمات الأساسية: تشير البيانات إلى أن ٦٠٪ من الخسائر في أرواح المهاجرين من القرن الإفريقي ترجع إلى الظروف المعيشية القاسية أثناء الرحلة، بما في ذلك عدم الحصول على الرعاية الصحية، ونقص الغذاء أو الماء، وعدم ملاءمة المأوى والتعرّض للظروف المناخية القاسية (RMMS، ٢٠١٧).**
- **القتل من قبل المتاجرين بالبشر والعصابات الإجرامية: على سبيل المثال، قُتل حوالي ١٥ شخصاً في ليلة واحدة في مدينة بني وليد في ليبيا عام ٢٠١٨، وجُرح ٢٥ آخرين عندما أطلق المهرّبون النار عليهم وهم يحاولون الهرب (منظمة أطباء بلا حدود، ٢٠١٨).**

**لا يُعرف العدد الحقيقي للأشخاص الذين لقوا حتفهم، إذ يتنقّل الناس ويموتون في الخفاء. وتظل معظم الوفيات غير مسجلة، خاصة عندما تحدث في أشد المناطق فقرا والمناطق النائية (اللجنة الدولية للصليب الأحمر، ٢٠١٧ أ).**

**وليس خطر الموت إلا أحد هذه الأخطار. فقد كشفت مقابلات أجرتها الأمانة العامة الإقليمية للهجرة المختلطة التابعة لمجلس اللاجئين الدانمركي بين عامي ٢٠١٤ و٢٠١٧، أن ٧٩٪ من المهاجرين الذين تمت مقابلتهم من القرن الإفريقي، قد شهدوا أو تعرضوا لإساءة واحدة أو لعدة انتهاكات، من عنف جسدي أو جنسي أو اختطاف أو تعذيب أو وفاة (RMMS، ٢٠١٧).**

**وتتأثر مخاطر الهجرة بالنوع الاجتماعي للمهاجرين. إذ تشير التقارير إلى أن النساء والأطفال هم أكثر تعرضاً للإهمال خلال الرحلات (Malakooti، ٢٠١٥)، علماً أن من المحتمل أن يكون المسنّون وذوو الإعاقة أكثر تعرضاً**

**منهم للخطر. وغالباً ما تكون النساء أكثر عرضة لخطر الغرق من الرجال أثناء عبور البحر، لأنهن غالباً ما يسافرن داخل المقصورات (المنظمة الدولية للهجرة، ٢٠١٦). وقد تعرّض أكثر من ٣٠٪ من النساء و١٧٪ من الرجال الذين يعبرون المكسيك للعنف الجنسي (منظمة أطباء بلا حدود، ٢٠١٧)، في حين أن حوالي نصف عدد النساء اللائي تمت مقابلتهن في منطقة البحر المتوسط عانين من العنف الجنسي (اليونيسف، ٢٠١٧ أ).**

**ويتعاظم العديد من المخاطر التي يتعرض لها المهاجرون غير النظاميين بالنسبة للأطفال الذين يواجهون خطراً أكبر في المعاناة من المرض والإصابات والعنف، فضلاً عن الاتجار والاستغلال (المنظمة الدولية للهجرة، ٢٠١٨ ب). ففي عامي ٢٠١٥ و٢٠١٦، تم الإبلاغ عن تنقل ما لا يقل عن ٣٠٠ ألف طفل من غير المصحوبين بذويهم أو المنفصلين عنهم عبر الحدود، أي ارتفاع بنسبة ٥٠٠٪ تقريباً مقارنة بعدد الأطفال الموثقين في الفترة الممتدة من ٢٠١٠ إلى ٢٠١١ (اليونيسيف، ٢٠١٧ ب).**

الإطار ٦-٢ هل يؤثر توافر المزيد من المعلومات حول المخاطر في اتخاذ المهاجرين قرارهم؟

**يعتمد المهاجرون أساساً على المعلومات الواردة من الشبكات الاجتماعية القريبة منهم قبل رحلاتهم وخلالها، وقد يكونون على دراية بالمخاطر المحتملة التي تنطوي عليها الهجرة غير النظامية. وغالباً ما يستخدم المهاجرون استراتيجيات نفسية مختلفة لإدارة المخاطر المحتملة بما في ذلك تفادي الأخطار، والتشكيك في المعلومات، والتقليل من الضرر (منظمة الهجرة الدولية، ٢٠١٨ ب). ومن المروع ما أشير إليه من أن النساء في القرن الإفريقي يطالبن بالحصول على وسائل منع الحمل قبل الرحلة (RMMS، ٢٠١٧).**

**وتبيّن تجارب الاتحاد الدولي أن المعلومات المتعلقة بمسارات الهجرة تكون أكثر فعالية عندما تكون مختصرة وسهلة الاستيعاب، ومتوافرة بلغات مختلفة، وتستخدم مجموعة من آليات النشر، من البث الإذاعي مثلاً ووسائل التواصل الاجتماعي إلى الوسائل التكنولوجية البسيطة وتبادل المعلومات بين النظراء (الاتحاد الدولي، ٢٠١٦ أ). وقد أظهرت الأبحاث أن الرسائل التي تهدف إلى ردع الهجرة، مثل وصف مخاطر الهجرة باستخدام مسالك معينة، رغم انتشارها، لا تؤثر إلا قليلاً على قرار الأشخاص بالهجرة (Hagen Zanker and Mallett، ٢٠١٦).**

### المهاجرون المفقودون

يصبح الأشخاص في عداد المفقودين لأسباب مختلفة منها الوفاة أو الاحتجاز أو الاتجار، وفي بعض الحالات قد يتوقف المهاجرون عن الاتصال بأُسرهم لحماية أنفسهم كي لا يُكتشَفوا أو خشية تخويف أفراد العائلة أو الانتقام منهم أو ابتزازهم (اللجنة الدولية للصليب الأحمر، ٢٠١٧ أ). وتقدر منظمة حركة المهاجرين من أمريكا الوسطى (منظمة غير حكومية) أن أكثر من ٧٠,٠٠٠ مهاجر من غواتيمالا وهندوراس والسلفادور ونيكاراغوا قد اختفوا عند عبور المكسيك بين عامي ٢٠٠٦ و٢٠١٦ (Sanchez Soler، ٢٠١٦).

وبينما توثق وفيات المهاجرين في البحر توثيقا جيدا، فإن الاهتمام بقضية الأشخاص الذين يُفقدون أو يختفون خلال الرحلات، أو عند وصولهم إلى بلدان العبور أو المقصد يظل ضئيلاً. ومن الاستثناءات البارزة، اكتشاف شبكة تضم ما يقرب من ٢٠ مخيّم اعتقال ومقابر جماعية على طول الحدود بين تايلند وماليزيا، مما أدى إلى عرض قضايا أمام المحاكم أصبحت شهيرة، لكن لا تزال هوية القتلى غير معروفة (إذاعة آسيا الحرة، ٢٠١٧).

ويؤدي غياب المعلومات عن أماكن وجود العديد من المهاجرين المفقودين ومصيرهم إلى حالات من الشكّ المستمر والحزن والعديد من التحديات الإدارية والقانونية والاقتصادية بالنسبة للعائلات التي بقيت في البلد.

ولا تحظى مسألة المهاجرين الذين يصبحون في عداد المفقودين، وأثر ذلك على الأسر بكثير من الاهتمام، رغم زيادة اتساع نطاقها (اللجنة الدولية للصليب الأحمر، ٢٠١٧ أ).

الإطار ٦-٣ اللجنة الدولية والصليب الأحمر السنغالي: تقديم الدعم للمهاجرين المفقودين ولأسَرهم

**تتمتع اللجنة الدولية للصليب الأحمر التي تعمل مع الجمعيات الوطنية، بعقود من الخبرة في التعامل مع قضية الأشخاص المفقودين في حالات النزاع، الأمر الذي ينطبق الآن على المهاجرين المفقودين. ومن العوامل التي تعيق البحث عن المهاجرين المختفين والتعرّف على هويتهم، نذكر الافتقار إلى تحديد الأولويات، ونقص الموارد والقدرات في مجال الطب الشرعي فضلاً عن غياب آليات مركزية موحدة وعبر وطنية لجمع المعلومات وإدارتها. ففي منطقة البحر المتوسط، تم التعرّف على حوالي ٣٥٪ فقط من وفيات المهاجرين المسجلة؛ وكانت النسبة أقل بكثير في المناطق الفقيرة أو النائية (المنظمة الدولية للهجرة، ٢٠١٧ أ).**

**بدأت جمعية الصليب الأحمر السنغالي واللجنة الدولية تنفيذ مشروع لدعم عائلات المهاجرين المفقودين. وبحلول عام ٢٠١٧، تم دعم ٢٠٠ من الأقارب بتقديم أنشطة في مجال الصحة العقلية وخدمات نفسية واجتماعية، وتنظيم أحداث تذكارية ودروس في محو الأمية والتدريب المهني. وقُدمت أيضاً قروض بالغة الصغر لدعم أنشطة مدّرة للدخل. ويتضمن أحد العناصر القوية ربط الأسر ببرامج الدعم الحكومي وتوعية السلطات بالاحتياجات الإنسانية للمهاجرين وعائلاتهم (اللجنة الدولية، ٢٠١٧أ). ويكمّل هذا العمل مع عائلات المهاجرين المفقودين العمل الذي تقوم به الحركة الدولية منذ فترة طويلة من أجل إعادة الروابط العائلية والذي يهدف إلى تحديد أماكن وجود المفقودين، ومنهم المهاجرون، واتاحة اتصالهم بأقاربهم.**

### المهاجرون ضحايا الإتجار بالبشر

أشار حوالي ثلاثة أرباع ٥,٠٠٠ مهاجر تقريباً تمت مقابلتهم في عام ٢٠١٧، إلى أنهم تعرّضوا لانتهاكات يمكن اعتبارها اتجاراً بالبشر على طول طريق منطقة شمال أفريقيا والمنطقة الوسطى من البحر الأبيض المتوسط. ويشمل ذلك إجبار المهاجرين على أداء أعمال أو تنفيذ أنشطة قسراً؛ وقيامهم بالعمل من دون أجر؛ وعرض زيجات مدبَّرة؛ واحتجازهم ضد إرادتهم (المنظمة الدولية للهجرة، ٢٠١٨أ). وعُرف، منذ فترة من الزمن، أن هناك علاقة بين الهجرة، وخاصة الهجرة غير النظامية، والاتجار بالبشر. وقد ألقى مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة الضوء في عام ٢٠١٦ على أن ٦٠٪ من عمليات الاتجار بالبشر في جميع أنحاء العالم التي تم الكشف عنها في الفترة بين عامي ٢٠١٢ و٢٠١٤ وقعت لغير المواطنين (مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، UNODC، بلا تاريخ). وتقع المخاطر في جميع مراحل الهجرة، بما في ذلك لدى المغادرة، وأثناء الرحلة، وعند الوصول، وحتى لدى العودة. وعلى الرغم من هذا، لا يحظى الأشخاص المتضررون إلا بالقليل من اهتمام الجهات الإنسانية.

كان من المستحيل تجاهل الاستغلال الجماعي المنتظم والوحشي للمهاجرين عندما بثت شبكة CNN في أواخر عام ٢٠١٧ في كل العالم الأخبار عن «سوق العبيد» الليبية (CNN، ٢٠١٧). وتأكدت بذلك التقارير السابقة للمنظمات الإنسانية ومنظمات حقوق الإنسان عن عمليات الاختطاف الواسعة النطاق للمهاجرين من أجل الحصول على فدية وابتزاز الأسر، وعن العمل القسري والاسترقاق الجنسي، والعديد من «أسواق العبيد» التي كان يتم فيها الاتجار بالمهاجرين علناً لهذه الأغراض (المنظمة الدولية للهجرة ٢٠١٧ب). لقد أصبح المهاجرون «سلعة» أخرى يتم استغلالها، والعديد من مراكز الاحتجاز التي تحتجز آلاف المهاجرين – وبعضهم تم اعتراضهم في البحر - هي مواقع عُنف مستمر وابتزاز وعبودية (Micallef، ٢٠١٧). ولا تقتصر هذه الأوضاع،

بأي حال من الأحوال، على ليبيا. فمنذ أوائل عام ٢٠١٤، كانت منظمة Human Rights Watch قد أبرزت ما يجري من بيع المهاجرين في اليمن إلى المتاجِرين بالبشر الذين ينقلونهم إلى «معسكرات التعذيب» حيث يواجهون الاعتداءات والابتزاز (Human Rights Watch، ٢٠١٤).

الإطار ٦-٤ الاتجار بالبشر: الرحلة الخطرة عبر اليمن، من إثيوبيا إلى المملكة العربية السعودية

**على مدى عقود من الزمن، كان المهاجرون من أفريقيا يعبرون اليمن، وغالباً ما كانوا يقطعون مئات الكيلومترات مشياً على الأقدام بحثاً عن عمل في المملكة العربية السعودية. وقد عبر ما يزيد على ١١٧ ألف مهاجر في عام ٢٠١٦ وحده، وسُجّل ما يناهز ١٠٠ ألف شخص في عام ٢٠١٧، رغم الصراع التي تدور رحاه في اليمن والأزمة الإنسانية الناجمة عن ذلك. وتشير التقارير إلى أن هناك تجارة تقدر بملايين الدولارات تنطوي على أنشطة إجرامية بغرض جني الأرباح والابتزاز قد نشأت في اليمن تتعلّق أساساً بالمهاجرين الإثيوبيين. وأشار أحد المسؤولين الحكوميين إلى أن الاتجار بالبشر والتهريب كانا يشكلان ٨٠٪ من الاقتصاد في بلدة حرض الحدودية في ٢٠١٤.**

**لكن، رغم مدى إساءة المعاملة وما نتج عنها من احتياجات، فإن المساعدات الإنسانية ظلّت محدودة نسبياً (هيومن رايتس ووتش؛ RMMS ٢٠١٤، RMMS ٢٠١٧؛ المنظمة الدولية للهجرة/مصفوفة تتبع التشرد، ٢٠١٨). ومن بين الموارد القليلة المخصصة للمهاجرين، مراكز مواجهة أزمة الهجرة التي تديرها الحكومتان الصومالية واليمنية وشركاؤهما، والتي توفر الغذاء والمواد غير الغذائية والمساعدة الطبية والمأوى والدعم النفسي الاجتماعي. بيد أن أقلية فقط من المهاجرين تحصل على هذه الخدمات، مما يبرز صعوبة كسب ثقة الأشخاص الذين يتنقلون بصورة غير نظامية والحفاظ عليها.**

### المهاجرون المحتجزون

يتزايد استخدام احتجاز المهاجرين بوصفه وسيلة لردع قدوم المهاجرين غير النظاميين أو تقييد حركتهم قبل الترحيل. فالولايات المتحدة وحدها تحتجز ٣٤٠٠٠ مهاجر يومياً. وليست هذه الممارسة بالجديدة: فقد احتجزت هونغ كونغ العديد من المهاجرين خلال الثمانينيات والتسعينيات، ولم ينخفض استخدام أستراليا الشهير لمرافق الاحتجاز خارج الإقليم إلا بعد انتشار الاهتمام العام والإعلامي بها على نطاق واسع. ويعتبر الكثيرون أن تجريم الهجرة إجراء غير متناسب، وتوصي العديد من الهيئات الدولية بأن تُعتبر انتهاكات قانون الهجرة مسألة إدارية، وألا يُستخدم الاحتجاز إلا كملاذ أخير ولفترة محدودة (المنظمة الدولية للهجرة، غير مؤرخ).

وتكون الآثار الإنسانية المترتبة على احتجاز المهاجرين في غاية القسوة. ويمكن أن يسفر الاحتجاز، ولو كان لمدة قصيرة، عن آثار ضارة ودائمة على رفاه الناس وصحتهم العقلية. وفي العديد من الحالات، يتفاقم الوضع بسبب الخوف والاكتظاظ والظروف غير الصحية وعدم الحصول على الغذاء والرعاية الصحية الكافيين. وقد يُحتَجَز المهاجرون مع المجرمين، والأطفال مع البالغين من غير الأقارب - مما يزيد من خطر التعرّض للعنف الجسدي والجنسي. ويفلت احتجاز المهاجرين من الرقابة إلى حد كبير، ويفتقر إلى الإشراف والتنظيم، ويعاني من فراغ قانوني. ولا يتمتع معظم المهاجرين إلا بالقليل من الضمانات أو سبل الانتصاف بشأن الاعتقال التعسفي أو الممتد، أو أي سوء معاملة تعرضوا لها أثناء الاحتجاز (المنظمة الدولية للهجرة، غير مؤرخ). ويظهر لدى الأطفال الذين عانوا من الاحتجاز زيادة في أعراض الصحة العقلية وأعراض الإجهاد اللاحق للصدمة، ومشاكل الصحة البدنية والمشاكل السلوكية، والتأخير في النموّ (اللجنة الدولية، ٢٠١٧ب). ففي عام ٢٠١٦ وحده، زارت اللجنة الدولية أماكن احتجاز للمهاجرين تضم ما يقرب من ٢٥٠٠ طفل في ١٥ بلداً (اللجنة الدولية، ٢٠١٧ب).

### المهاجرون العائدون والمنسيون

ازداد عدد المهاجرين غير النظاميين العائدين، بمن فيهم طالبو اللجوء الذين رُفضت طلباتهم، وشهد ارتفاعاً حاداً (Collyer، ٢٠١٢؛ المنظمة الدولية للهجرة، غير مؤرخ). ويُنظر إلى هذه العودة على أنها ضرورية لإدارة الهجرة، مما يساعد على ضمان سلامة نُظُم اللجوء والهجرة وتهدئة الرأي العام، وأنها تشكل رادعاً للوافدين في المستقبل (Koser، ٢٠٠٥). وتشغل مسألة عودة المهاجرين حيزاً واسعاً وتشمل العودة القسرية، وعمليات المساعدة على العودة الطوعية، والعودة الطوعية (بدون مساعدة) – وإن كانت الخطوط الفاصلة بين العودة الطوعية والعودة القسرية في أغلب الأحيان غير واضحة، لأن خيارات المهاجرين غالباً ما تكون محدودة.

وتتنامى مخاوف تعرّض المهاجرين لخطر العودة إلى سياقات لا يمكن فيها ضمان سلامتهم، انتهاكاً لمبدأ عدم الإعادة القسرية. فقد ارتفعت مثلاً، معدلات العائدين سنوياً من الولايات المتحدة والمكسيك إلى المثلث الشمالي لدول أمريكا الوسطى بنسبة ٨٢٪ خلال السنوات الخمس الممتدة ما بين ٢٠١١ و٢٠١٦ (الفريق المعني بالأزمات، ٢٠١٦). وهناك مخاوف كبيرة بشأن حماية العائدين وما إذا كانت عمليات الطرد تشكل انتهاكاً للقانون الدولي (الفريق المعني بالأزمات، ٢٠١٦).

غالباً ما يدخل المهاجرون العائدون مرحلة «ذهاب وإياب» للهجرة، إذ إن الديون والالتزامات العائلية والوصم والعار فيما يخصّ الهجرة الفاشلة، كلها أمور تُضاعف العوامل الأصلية الدافعة للهجرة، فتصبح الهجرة المتكرّرة أو النزوح الداخلي هي أكثر النتائج ترجيحاً (Schuster and Majidi، ٢٠١٤). ويمثل هذا خطراً أيضاً في العودة الطوعية: فنقص المعلومات وعدم استعداد العائدين وأُسَرهم؛ وانخفاض الدعم الأسري والاجتماعي مقترناً بتأثير الضائقة الاقتصادية، كلها أمور تعرّض عمليات العودة الطوعية للخطر ما لم تتم معالجة إعادة الإدماج بطريقة مختلفة (Majidi، سيصدر قريباً). وتجدر الإشارة إلى أن العمل الإنساني يتميز بضعف كبير في مجال إعادة الإدماج. وغالباً ما تطغى سياسات الإعادة إلى الوطن على معالجة احتياجات العائدين؛ وغالباً ما يكون الدعم المقدم لإعادة الإدماج غير مكتمل؛ ولا تحظى قضايا الاستعداد للعودة، والحق في الأراضي، والتوسع الحضري، بالاهتمام اللازم في أكثر الأحيان(Harild et al، ٢٠١٥). ويرجح أن تكون معالجة هذه القضايا أسوأ بالنسبة للمهاجرين غير النظاميين، ورغم الجهود التي تبذلها بعض المنظمات الإنسانية لتحسين الأوضاع، يبدو أن التركيز ينصبّ في معظمه على الاحتياجات المادية المباشرة.

---

الإطار ٦-٥ ظاهرة «الذهاب والإياب» في الهجرة والترحيل: ترحيل المهاجرين الإثيوبيين من المملكة العربية السعودية

**كان الإثيوبيون يهاجرون تقليدياً إلى المملكة العربية السعودية لأسباب عدة، وغالباً سعياً وراء فرص اقتصادية أفضل. ولم ينجح الحظر الذي فرضته إثيوبيا لمدة خمس سنوات على هجرة العمالة بعد عمليات الطرد الجماعية والوحشية في غالب الأحيان، لنحو ١٧٠ ألف إثيوبي من المملكة العربية السعودية خلال عامي ٢٠١٣ و٢٠١٤، في إيقاف التدفق.**

**وفي مارس ٢٠١٧، أعلنت حكومة المملكة العربية السعودية عن جولة أخرى من عمليات الترحيل، تشمل ما يقدر بنحو ٥٠٠ ألف مهاجر إثيوبي بدون وثائق. واعتبارا من منتصف شهر مارس ٢٠١٨، سجّلت المنظمة الدولية للهجرة في أديس أبابا عودة ١٠٨,٣٠٦ أشخاص. وكان العديد من المهاجرين المرحّلين قد اعتقلوا واحتُجزوا في المملكة العربية السعودية قبل ترحيلهم مع كل ما أفيد عنه من إساءات شديدة جسدية ونفسية. وعانت النساء على وجه الخصوص من العنف الجنسي والقائم على النوع الاجتماعي. ووصل عدد قليل جداً من العائدين حاملين المال أو الممتلكات، بل وصل البعض حافيَ القدمين. وكان العديد يحمل أطفالاً، ومن بينهم أطفال رُضّع.**

**تقدم جمعية الصليب الأحمر الإثيوبية، بدعم من اللجنة الدولية والصليب الأحمر الدانمركي، خدمات إنسانية إلى المهاجرين العائدين في أول نقطة وصول إلى المطار على مدار الساعة. وتضمّن ذلك تقديم الدعم الطبي العاجل وإحالة أكثر من ١٣٧١ شخصاً إلى المستشفى على متن سيارات الإسعاف لمزيد من العلاج، إضافة إلى توزيع رُزَم من المواد غير الغذائية. ومنذ أن بدأت العملية في شهر يونيو ٢٠١٧، قدمت الجمعية خدمة المكالمات الهاتفية المجانية لأكثر من ٣٤،٠٠٠ مهاجر عائد، أي حوالي ٧٠٠ مهاجر في الأسبوع، سعياً إلى إعادة الروابط العائلية أو الحفاظ عليها.**

**وهناك صعوبات كبيرة في مساعدة مثل هذه الأعداد الكبيرة من الأشخاص شديدي الضعف في المطار. ويشمل ذلك التعامل بعناية مع الأشخاص المصابين بصدمات نفسية والذين يحتاجون، في المقام الأول، إلى مساعدة الأخصائيين في علاج الأمراض النفسية، ولكن يحتاجون أيضاً إلى المساعدة في إعادة إدماجهم في المجتمعات المحلية، حيث يحتمل أن يواجهوا الوصم والعار. وبشكل أعم، يصعب ضمان تنسيق المساعدة العاجلة تنسيقاً جيداً مع عمليات النقل إلى المجتمعات المحلية والدعم الذي يتلقاه الأشخاص هناك لإعادة إدماجهم. وثمة فجوة عميقة في العمل مع المجتمعات المحلية للحدّ من وصمة العار وفهم مواطن الضعف المرتبطة بالهجرة.**

### هل هي أزمة إنسانية؟

لقد بيّن هذا القسم أن المهاجرين غير النظاميين - الذين يعانون من نقص حماية الدولة، وفي العديد من الحالات، من الحرمان عمداً من حقوقهم الأساسية ومن المساعدة- يتعرّضون للعنف والإيذاء والاستغلال أثناء العبور وعند الوصول. وبالرغم من ذلك، يعني تواري المهاجرين غير النظاميين المتعمّد في غالب الأحيان، وعدم توافر بيانات موثوقة عن أعدادهم ومواطن ضعفهم، وتشتتهم عبر الطرق والبلدان، أنه يصعب تمييز نطاق الحاجات المرتبطة بالهجرة غير النظامية مقارنة بالأزمات الإنسانية الأخرى. علماً بأنه توجد بالإجمال حجة قوية لاعتبار أن حجم معاناتهم يرقى إلى حد الأزمة. لكن، كما يوضحه القسم التالي، غالباً ما يُترَك المهاجرون غير النظاميين خارج نطاق حماية الدولة ودعمها، وما زال قطاع العمل الإنساني التقليدي يميل إلى إغفال العديد من احتياجاتهم.

## ٦-١-٢ كيف يُترَك المهاجرون غير النظاميين خارج نطاق حماية الدولة ودعمها؟

### تزايد حرمان المهاجرين غير النظاميين من حقوقهم

رغم كفالة معظم الحقوق للمهاجرين والمواطنين على حد سواء، يُسفر عدم الاعتراف بالعديد من حقوق المهاجرين عن عواقب وخيمة بشأن سلامتهم ورفاههم وكرامتهم. فالدول تتمتع بسلطات واسعة بموجب القانون الدولي لضبط الهجرة إذا كانت ترتيباتها تستند إلى القانون وتتسق مع حقوق الإنسان[٣]. لكن عملياً، غالباً ما تكون هناك توترات بين إدارة الهجرة واحترام حقوق المهاجرين. وقد عجّل العديد من الدول اعتماد مجموعة من التدابير المختلفة الهادفة إلى وقف تدفق المهاجرين أو الحد منه، والحيلولة دون دخول المهاجرين (أوكسفام وآخرون، ٢٠١٧). ويشمل ذلك «اللجوء إلى آليات خارجية»، مثل إبرام بلدان ومناطق المقصد صفقات مع بلدان المنشأ والعبور.

ولا تحول هذه التدابير وكذلك مراقبة الحدود وعمليات «الصدّ» و«الانسحاب»، دون دخول المهاجرين الأراضي أو مغادرتها فحسب، وإنما تؤثّر أيضاً في حقوق المهاجرين في المجال الإنساني على طول مسارات الهجرة (مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة، ٢٠١٨). كما يتزايد استخدام الاحتجاز والترحيل كتدابير لضبط الهجرة.

٣ يجوز للحكومات فرض قيود على أي شخص يدخل أراضيها، وتحديد سياسات القبول، والإقامة، والطرد، والتجنيس.

**حرمان المهاجرين غير النظاميين من الحصول على الخدمات الأساسية في كثير من الأحيان**

تضاف إلى العنف والإساءات التي يعاني منها العديد من المهاجرين غير النظاميين، محدودية فرص الحصول على الخدمات في بلدان العبور والوصول، إذ غالباً ما يكون ذلك مرهوناً بحيازة الجنسية أو الإقامة القانونية. وأبلغ مثال على ذلك هو تقليص الحصول على الرعاية الصحية، حيث لا يستطيعون في أغلب الأحيان الحصول إلا على الرعاية العاجلة. وهذا يتعارض مع الالتزام باعتبار الصحة حقاً أساسياً من حقوق الإنسان، ولكنه يُبرّر غالباً بحجة أن استحقاقات الرعاية الاجتماعية تقتصر على المواطنين أو المقيمين في البلد، وذلك رغم تزايد الأدلة على أن القيود المفروضة على الرعاية الصحية الأولية أكثر تكلفة للدول وأنها لا تؤثر في مستويات الهجرة (Ingleby and Petrova-Benedict، ٢٠١٦).

في الولايات المتحدة، لا يتمتع ما يصل إلى ٧٠٪ من المهاجرين بلا وثائق البالغ عددهم ١١ مليوناً، بتأمين صحي، أي لا يستطيعون الحصول إلا على الرعاية العاجلة - وهي مشكلة رئيسية يواجهها عدد متزايد من المهاجرين المسنين بلا وثائق(Wiltz، ٢٠١٨). ويحق للمهاجرين غير النظاميين في الاتحاد الأوروبي الحصول على حوالي ٣٥٪ من الخدمات الصحية المتاحة للمواطنين، يتعلق معظمها بالرعاية العاجلة (Ingleby and Petrova-Benedict، ٢٠١٦). ومع أن بعض البلدان ترفع القيود المفروضة على الرعاية السابقة للولادة ومعالجة الأمراض المعدية، إلا أن هذه التدابير تظل غير مجدية من دون رعاية صحية أولية من شأنها توفير الرعاية المستمرة أو الكشف عن هذه الأمراض (المرجع نفسه). ففي العديد من السياقات، يتطلب الحصول على كل المساعدات، باستثناء المساعدة المنقذة للحياة، تسديد دفعة مقدمة من رسوم لا يمكن للمهاجرين تحملها في كثير من الأحيان (Aldridge et al، ٢٠١٧).

ويتزايد الربط المباشر بين ضبط الهجرة والحصول على الخدمات. ويتعين قانوناً على مقدمي الرعاية الصحية في خمس دول من الاتحاد الأوروبي، إبلاغ السلطات المعنية بالهجرة عن المهاجرين بلا وثائق. ولا تُضمن السرية إلا في عشرة بلدان. وفي المملكة المتحدة، يمثل ذلك جزءاً من مجموعة من الإجراءات يتعين فيها أيضاً على أصحاب الأملاك والمصارف التحقق من هوية المهاجرين. ويُردع المهاجرون في مثل هذه البيئات عن التماس الرعاية الصحية، الأمر الذي يؤدي إلى اللجوء إلى استراتيجيات بديلة مثل التداوي الذاتي، والاتصال بالأطباء في شبكات التواصل الاجتماعي، واقتراض بطاقات التأمين الصحي وبطاقات الهوية (Vito el al، ٢٠١٥). فقد أشارت الأبحاث في المملكة المتحدة، إلى أن ثلث المهاجرين غير النظاميين يتجنبون الحصول على الرعاية الصحية اللازمة في الوقت المناسب وأن ربع المهاجرات الحوامل بدون إقامة شرعية لم يحصلن على الرعاية السابقة للولادة في الأسبوع الثامن عشر من الحمل (Bulman، ٢٠١٧).

## ٦-١-٣ كيف يُترك المهاجرون غير النظاميين خارج نطاق العمل الإنساني؟

**اتخاذ الإجراءات في غالب الأحيان وفقاً لحاجة «نابعة من الأحداث» فقط**

إن غياب حدث أو أزمة محددة تُحفز مشاركة الجهات المستجيبة التقليدية في المجال الإنساني، يعني أن مواطن الضعف التي يعاني منها المهاجرون غير النظاميين على طول مسارات الهجرة وفي بلدان العبور والمقصد ظلت تاريخيا خارج نطاق العمل الإنساني. ويضاف إلى ذلك توجه الاهتمام السياسي أساساً نحو قضايا ضبط الهجرة وليس نحو التصدي للمخاطر التي يتعرض لها المهاجرون، وميل تركيز الإعلام والرأي العام على الأبعاد السلبية للهجرة في المجالات الأمنية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية (المنظمة الدولية للهجرة، ٢٠١٨ب). أما العوامل الرئيسية التي تدفع إلى الاهتمام بأزمات معينة، فتتمثل في الاهتمام ببروز

الأزمات المفاجئة وليس بالأزمات بطيئة الظهور، وفي الاهتمام الذي تبديه الأوساط السياسية ووسائل الإعلام، إلى جانب حضور وكالات العمل الإنساني.

ومن الأمثلة التي تبين حاجة العاملين في المجال الإنساني إلى حدث معيّن أو أزمة محددة للمشاركة في الاستجابة، ما قدموه من دعم للأعداد المرتفعة نسبياً من اللاجئين والمهاجرين الذين وصلوا إلى أوروبا في عام ٢٠١٥ وأوائل عام ٢٠١٦، ولكن حدود هذه الاستجابة بيّنت أيضاً إلى أي مدى يبقى المهاجرون خارج نطاق المساعدة. وشكلت أعداد الوافدين صدمة للجهات الإنسانية الفاعلة، واعتُبرت الاستجابة التي قدمت «فشلاً في العديد من النواحي» بسبب ضخامة الحاجة إلى الحماية والحاجات الأساسية التي لم يُتح تلبيتها (DeLargy، ٢٠١٦). وعندما اتّضح أن الدول كانت غير راغبة في تلبية احتياجات اللاجئين والمهاجرين أو غير قادرة على ذلك، تقلصت أنشطة الجهات الإنسانية المستجيبة وتأخر تنفيذها، ويعود ذلك أساساً إلى النظر إلى المسألة باعتبارها خارج نطاق الاهتمامات الإنسانية. وشملت العوامل المبررة الهامة عدم وجود اتفاقات تشغيلية بين الجهات الفاعلة في المجال الإنساني والدول الأوروبية، وعدم التواجد المسبق في البلدان المتأثرة، ومحدودية التمويل المتاح للعمليات الأوروبية، وتضاؤل فرص حشد الموارد وسط تزايد عداء الرأي العام (DeLargy، ٢٠١٦). وعلى الرغم من أن الوضع الإنساني لكثير من اللاجئين والمهاجرين في أوروبا في عام ٢٠١٨ يظل مصدر قلق شديد (اليونيسف، ٢٠١٨)، فالأمر يتعلق الآن بكفاية الاستجابة وليس بمعرفة ما إذا كانت تلبية احتياجات المهاجرين في هذا السياق قضية إنسانية.

ربما كانت مسألة التصدي للمخاطر التي يتعرض لها المهاجرون واللاجئون في أوروبا خارج نطاق العمل الإنساني الدولي الرسمي في البداية، لكنها لم تكن عموماً خارج نطاق الاستجابة الإنسانية. فقد دفعت الثغرات في الاستجابة إلى اضطلاع المجتمع المدني والمتطوعين، أفراداً وجماعات، بأنشطة إنسانية هامة. وأشارت قائمة مؤقتة تم جمعها في عام ٢٠١٦ إلى وجود ٢١٨ مجموعة من المتطوعين على الأقل تسعى فعلياً لتلبية احتياجات اللاجئين والمهاجرين في أوروبا، أنشئت ١٨٠ منها على الأقل خلال سنة ٢٠١٥ أو في أوائل سنة ٢٠١٦ (Borton، ٢٠١٦). وأفادت التقارير أيضاً أن الجمعيات الوطنية للصليب الأحمر والهلال الأحمر «قامت بأعمال بطولية في بعض البلدان والمجتمعات المحلية»، لكنها كانت غائبة تماماً في بلدان أخرى (DeLargy، ٢٠١٦).

### كثيراً ما يكون المهاجرون غير النظاميين «متوارين عن الأنظار» أثناء الأزمات ولا تُرى معاناتهم

لا يعتبر المهاجرون من فئات السكان التي يجب الاهتمام بها خلال الأزمات الإنسانية، وغالباً ما يكونون «بعيدين عن الأنظار» بالرغم من الكوارث والصراعات التي تؤثر بشدة في أوضاعهم(Martin، ٢٠١٦). وغالباً ما يظل المهاجرون، بمن فيهم أولئك الذين يقيمون في البلد بشكل قانوني، خارج أنشطة التأهب والاستجابة، ويواجهون عقبات في الحصول على المعلومات والمساعدة، بسبب الحواجز اللغوية وضعف الشبكات المحلية والتهميش (Gaudagno et al، ٢٠١٧). وإدراكا لذلك، أنشئت مبادرة «المهاجرون في البلدان التي تمر بأزمات» (المبادرة MICIC، غير مؤرخ). وفي عام ٢٠١٦ تم الاتفاق على إرشادات طوعية وغير ملزمة لحماية المهاجرين في البلدان التي تعاني من نزاعات أو كوارث طبيعية (MICIC، ٢٠١٦). وتقدم هذه الإرشادات توصيات بشأن المهاجرين غير النظاميين، لكن في الممارسة العملية غالباً ما يتم تجاهلهم، رغم تعرّضهم في كثير من الأحيان لأخطار أكبر بسبب مستويات الفقر العالية القائمة فعلاً، وصعوبة التنقل، ومحدودية إمكانيات الإخلاء والحصول على المساعدة (Gaudagno et al، ٢٠١٧). وتفشل معظم نُهج إدارة الكوارث، حتى في المناطق التي توجد فيها أعداد كبيرة من المهاجرين، في دمج المهاجرين في إجراءات التشغيل الموحدة والإرشادات والاستجابات المتاحة. وكما يوضح الإطار ٦-٦، في كثير من الحالات، يؤدّي المهاجرون أنفسهم، ومجموعات دعم المهاجرين، والجهات الفاعلة الوطنية، دوراً أهم بكثير من الدور الذي تؤديه الجهات الدولية.

الإطار ٦-٦ الدور المهمّ لشبكات التواصل الاجتماعي الخاصة بالمهاجرين في مجال الحماية في ٢٠٠٦ خلال النزاع في لبنان

**خلال حرب عام ٢٠٠٦ في لبنان، واجه العمال المنزليون من المهاجرين غير النظاميين مخاطر خاصة، وكانت إمكانيات حصولهم على الخدمات محدودة. فقد عجز بعض العمال عن الفرار بسبب حبسهم في المنازل وهرب كافليهم. وتكبّد المهاجرون غير النظاميين الراغبين في مغادرة لبنان غرامات بسبب وضعهم غير القانوني. وأدت شبكات العمال المنزليين المهاجرين دوراً مهماً في التخفيف من بعض هذه المخاطر، بما في ذلك إنشاء خط اتصال مباشر مع العمال الذين حُبسوا في المنازل. وساعد دعم الجهات الفاعلة من المجتمع المدني، مثل منظمة كاريتاس لبنان – التي كانت لها علاقات مسبقة مع هذه الجماعات قبل النزاع – والمنظمة الدولية للهجرة، في تأمين مساعدة العمال غير النظاميين بتوفير المأوى والدعم والإجلاء من قبل السفارات (Hendow et al، ٢٠١٧).**

### افتقار المهاجرين غير النظاميين إلى اتفاقية دولية ومشاركة مؤسسية

إن كون المنظمات الإنسانية تحتاج في كثير من الأحيان إلى حدث لتحفيز المشاركة، ليس السبب الوحيد وراء اعتبار المهاجرين خارج نطاق اختصاصها في الغالب. إذ تلعب القيود السياسية والمؤسسية دوراً رئيسياً كذلك. فظاهرة «الهجرة المختلطة» معروفة منذ زمن طويل في قضية اللاجئين. وكانت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أول من واجه القضية في التسعينات، لكنها وجدت صعوبة في «التوفيق» بين ضرورة تأكيد الوضع المتميز للاجئين والاعتراف بتزايد تعقيد قضايا الهجرة في سياق كانت ترى فيه الجهات المعنية أن التدفقات المختلطة جزء من ظاهرة واحدة، غير مرغوب فيها في كثير من الأحيان (Crisp، ٢٠٠٨). وأصبح يُنظر إلى الهجرة المختلطة من منظور اللجوء، حيث تم التقليل من أهميّة حقوق واحتياجات المهاجرين من غير اللاجئين كجزء من الجهود الرامية إلى حماية حقوق اللاجئين، وانصب التركيز إلى حد كبير على التدابير اللازمة في بلدان الوصول أو المقصد (Van Hear، ٢٠١١).

ولا تزال «عملية التوفيق» هذه تؤثر في أوضاع المهاجرين غير النظاميين وغيرهم من المهاجرين. ويتمتع المهاجرون غير النظاميين عموماً بحماية قانون حقوق الإنسان، ولكنهم يفتقرون إلى الحماية والقوة التي تمنحهما اتفاقية دولية محددة - مثل الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لعام ١٩٥١ التي تعترف بحقوق اللاجئين وطالبي اللجوء- وإلى وكالة تابعة للأمم المتحدة مكرسة لدفع الدول إلى الاضطلاع بمسؤولياتها[٤]. ويُعتبر أن المنظمة الدولية للهجرة تسعى بشكل متزايد إلى اعتماد إطار للهجرة قائم على الحقوق، أي أنها تنتقل من دور كان يُنتقد لتنفيذه إلى حد كبير سياسات الحكومات المتعلقة بإدارة الهجرة، إلى دور يعترف بشكل متزايد بمعاناة المهاجرين (شبكة الأنباء الإنسانية (إيرين)،IRIN ٢٠١٧ ). كما أصبحت المنظمة الدولية للهجرة «منظمة متصلة» بالأمم المتحدة كجزء من خطوة يأمل الأمين العام للأمم المتحدة أنها ستؤدي إلى دمجها في منظومة الأمم المتحدة كوكالة متخصصة في الهجرة (الجمعية العامة، ٢٠١٧). بيد أنها لا تزال تواجه عقبات بالنسبة إلى السلطة والنفوذ في غياب إطار قانوني مخصص، كما تظل استقلاليتها ومرونتها محدودتين نسبياً مقارنة ببعض منظمات الأمم المتحدة الأخرى الممولة من المساهمات المالية الأساسية بالإضافة إلى التمويل الطوعي. كما تعمل منظمات أخرى - بما في ذلك المنظمات غير الحكومية الدولية، والحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر، ووكالات الأمم المتحدة الأخرى، على توسيع نطاق مشاركتها.

٤ تركز الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، التي دخلت حيز النفاذ في ١ يوليو ٢٠٠٣، على حقوق العمال المهاجرين النظاميين، لكنها تشدد على أنه يجب احترام حقوق الإنسان الأساسية للمهاجرين غير النظاميين. انظر مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية (١٩٩٠).

ويتزايد أيضا اعتراف السياسات المعتمدة بضرورة معالجة أوضاع «المهاجرين المعرضين للخطر»، منها اعتراف إعلان نيويورك، والاتفاق العالمي من أجل الهجرة. وقد حدد العمل الذي اضطلعت به المنظمة الدولية للهجرة (٢٠١٧ب)، والمفوضية السامية لشؤون اللاجئين (٢٠١٧أ)، ومكتب مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، الأوضاع الشخصية والظروف التي تؤدي إلى تعرّض المهاجرين للمخاطر، وأصدرت المفوضية السامية لحقوق الإنسان مشاريع مبادئ وتوجيهات عملية بشأن حماية حقوق الإنسان للمهاجرين الضعفاء للاسترشاد بها في الاتفاق العالمي من أجل الهجرة (المفوضية السامية لحقوق الإنسان، ٢٠١٨). ويمكن لمجموعة مبادئ تعتمدها الدول بشأن مواطن الضعف التي يواجهها المهاجرون أن تقدم سبلاً لتعزيز الاعتراف بالمهاجرين الذين يعيشون في حالة ضعف وحمايتهم. لكن، بالرغم من التغييرات التي طرأت مؤخراً في السياسات والمؤسسات التي تدعم المهاجرين غير النظاميين، فما زال هناك الكثير مما ينبغي القيام به حتى يتم الاعتراف بحقوق المهاجرين غير النظاميين واحتياجاتهم ومعالجتها بشكل شامل.

**المعضلات الإنسانية تساهم في الحدّ من العمل الإنساني وفي تعزيزه على حد سواء**

إن الاعتبارات السياسية الهامة، ومبالغ التمويل الهائلة التي تهدف إلى إدارة الهجرة، والتوترات بين العمل الإنساني واستراتيجيات الدولة لإدارة الهجرة، تثير معضلات كبيرة للمستجيبين في المجال الإنساني، كما تُعرقل العمل الإنساني. وفي بعض السياقات، تم تجريم الأعمال الإنسانية أو تقييدها أو تثبيطها بشكل فعال عندما كانت تتقاطع مع استراتيجيات الدولة لإدارة الهجرة. ومن الأمثلة على ذلك الجهود المبذولة لتجريم عمليات البحث والإنقاذ الإنسانية في البحر الأبيض المتوسط (انظر الاتحاد الأوروبي، ٢٠١٦). فقد وُجّهت اتهامات بتهريب البشر ضد رجال الإنقاذ المتطوعين في اليونان (الجزيرة، ٢٠١٦)، في حين تم توجيه اتهامات سياسية وإعلامية إلى المنظمات غير الحكومية المشاركة في مهام البحث والإنقاذ باعتبارها «متواطئة مع المهربين».

ولا تؤدي الجهود المبذولة لتجريم الأنشطة الإنسانية وتجريدها من طابعها الشرعي، إلى تقليل المساعدات المنقذة للأرواح فحسب، وإنما من شأنها أيضاً إجازة إجراءات الردع القوية، منها دعم خفر السواحل الليبية في ردع المهاجرين عن مغادرة ليبيا (Nando، ٢٠١٧). وهناك معضلات كبيرة مرتبطة بتنفيذ الأنشطة الإنسانية في الحالات أو العمليات المصممة لضبط الهجرة عندما تكون هناك حاجات إنسانية كبيرة، ولكن يحتمل أيضاً أن يُنظر إلى المشاركة في المساعدة الإنسانية باعتبارها تضفي الشرعية على إجراءات مكافحة الهجرة أو تساهم في استمرارها. ويشمل ذلك تقديم المساعدات الإنسانية في أماكن الاحتجاز عندما تكون الآفاق المتاحة لتحسين الحماية ضيقة (منظمة أطباء بلا حدود، ٢٠١٧)، والمراقبة التي تقوم بها الجهات الإنسانية أثناء عمليات الإعادة القسرية أو الترحيل الإجباري (الاتحاد الدولي). وقد واجهت منظمة إنقاذ الأطفال وغيرها من المنظمات قرارات صعبة في تقديمها الخدمات في مرافق الاحتجاز الأسترالية البحرية في ناورو، حيث كان طالبو اللجوء يتعرّضون لانتهاكات كبيرة لحقوق الإنسان. ومع أن بعض التقارير الموثوقة أفادت بأن أنشطة منظمة إنقاذ الأطفال ساهمت في تحسين أوضاع الأطفال المحتجزين هناك، فقد أثارت هذه الأنشطة ردود فعل عنيفة من الجمهور ومن وسائل الإعلام وبعض الجهات السياسية (Ronalds، ٢٠١٦).

وربما يعود ذلك، بشكل أوسع، إلى استخدام تمويل جهات مانحة تهدف استراتيجياتها العامة إلى الحد من الهجرة. فقد أنفقت الحكومات الأوروبية ما لا يقل عن ١٧ مليار يورو خارج أوروبا بين عامي ٢٠١٤ و٢٠١٦ سعياً إلى القضاء على الهجرة (Borton، ٢٠١٦). ويملك صندوق الاتحاد الأوروبي لحالات الطوارئ في أفريقيا، الذي يهدف إلى معالجة العوامل الجذرية للهجرة، ميزانية تفوق ٣,٤ مليار يورو. وإن كانت زيادة التمويل قد حفزت مشاركة بعض الجهات الإنسانية المستجيبة في بلدان المنشأ وعلى طول مسارات الهجرة، فقد رفضت

منظمات أخرى مثل منظمة أطباء بلا حدود تمويل الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه لأي عمليات إنسانية على مستوى العالم خشية من اعتبارها متواطئة مع إدارة الهجرة.

**القدرات المتاحة والوضع المعقد**

تظل أنشطة الحماية محط اهتمام العديد من المستجيبين في المجال الإنساني. ويهدف قدر كبير من العمل إلى تعزيز الأوضاع القانونية والسياسية للمهاجرين، بالدعوة مثلاً إلى وضع حد لاحتجاز الأحداث المهاجرين، وتعزيز آليات دعم المهاجرين غير المصحوبين بذويهم وضحايا الاتجار وغيرهم من المهاجرين الضعفاء. كما يتم الاضطلاع بأنشطة أخرى تهدف إلى تأمين الحماية المباشرة مثل خدمات الدعم القانوني وأنشطة البحث عن الأسر، والدعم النفسي والاجتماعي، والأنشطة المنقذة للأرواح التي تقوم بها كل من المنظمة الدولية للهجرة ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، مثل عمليات الإجلاء في حالات الطوارئ في حال وجود خطر يهدد الحياة من قبيل مراكز الاحتجاز في ليبيا (المفوضية، ٢٠١٨ب).

وقد أبرز العاملون في المجال الإنساني الذين تمت استشارتهم بشأن هذا البحث مجموعة من القيود تتعلق بحجم أنشطة حماية المهاجرين غير النظاميين وكفايتها وتأثيرها. وتشمل هذه الشواغل التأثير المحدود لهذه الأنشطة، وآثار الحث على احترام أكبر للحقوق في ظل أجواء من الدعم السياسي ودعم الجمهور القوي لتدابير الردع الصارمة، وحجم أنشطة الحماية ونطاقها غير الملائمين في حالات يكون فيها العنف هو القاعدة، وسبل الحماية قليلة. فعلى سبيل المثال، حتى عندما توجد أدلة تثبت انتشار الاتجار بالبشر، لا يمكن دعم سوى أقلية من الحالات بسبب القدرة المحدودة للجهات الإنسانية المستجيبة، وآليات الإحالة القليلة، والقدرات الوطنية المحدودة. وكثيرا ما تتمثّل الاستجابة في الإعادة إلى الوطن، الأمر الذي لا يحل المشكلة في كثير من الأحيان. وأخيراً، حتى عندما يتوافر الدعم، لا توجد فرص كثيرة لاتخاذ تدابير حماية فردية أو استخدام نهج إدارة كل قضية على حدة، ولو كان الأمر يتعلق بالمهاجرين الأشد ضعفاً.

ثمة حواجز عديدة تمنع المهاجرين من التماس المساعدة وتمنع الوكالات الإنسانية من التعرّف عليهم والاستجابة لاحتياجاتهم. ورغم وجود العديد من المهاجرين المقيمين منذ فترة طويلة بدون وثائق قانونية في سياقات عديدة، فمن الطبيعي ألا يبقى الأشخاص المرتحلون في مكان واحد، وغالباً ما يسافرون إلى مناطق نائية ومناطق ريفية وعلى دروب تتغيّر بانتظام. وتؤدي التنقلات السريعة إلى تقليل فرص التقييم والدعم والإحالة، وغالبا ما يتخلى المهاجرون عن جميع أنواع المساعدة ما عدا أكثرها إلحاحاً. فيصعب التخطيط لعمليات الإغاثة وإعدادها وتعيين الموظفين لتنفيذها بسبب طابع الحركة المتغير. إن طبيعة الهجرة السرية، وغير النظامية، وخارج الحدود الإقليمية، تعني أن الكثير من المهاجرين يواجهون عدداً كبيراً من العوائق التي أشير إليها حتى الآن في هذا التقرير. ويشمل ذلك خوف المهاجر من أن يُكتشف أمره، واللغة، وغياب المعلومات، والحواجز الإدارية، والحواجز الثقافية والجنسانية، وفي بعض الأحيان التمييز المتصوّر أو الفعلي من جانب أول المستجيبين.

وكما يوضح الإطار ٦-٧، أعدت بعض المنظمات استجابتها بإنشاء مرافق متنقلة على طول المسارات ومراكز النقل وفي المناطق التي يتجمع فيها المهاجرون. وغالباً ما ينصبّ التركيز على المساعدات الطبية، والاحتياجات الأساسية، والدعم النفسي، بيد أن العديد من المنظمات تشير إلى قلقها بشأن نطاق وتغطية الأنشطة المنظمة. وغالباً ما يؤدي الأفراد والمؤسسات على الصعيدين المحلي والوطني - بما في ذلك الجماعات المحلية والمؤسسات الدينية وغيرها من الجهات الفاعلة في المجتمع المدني - دوراً مهماً بفضل مرونة النهج المتبعة وحضورها على طول المسارات، واتساع النطاق الجغرافي لعملها.

الإطار ٦-٧ التعلم من تجربة منظمة أطباء بلا حدود في المكسيك في معاملة المهاجرين الذين يهربون من العنف ويواجهونه

**قامت منظمات المجتمع المدني المكسيكية خلال سنوات طويلة، وبدعم من عدد قليل من المنظمات غير الحكومية الدولية منها منظمة أطباء بلا حدود، بإدارة شبكة واسعة تضم أكثر من ١٠٠ نزل (فندق) على طول طريق الهجرة عبر المكسيك. فالعديد من الأشخاص المرتحلين هم لاجئون، لكن من غير المرجح أن يتقدموا بطلب للحصول على وضع اللاجئ. ففي الفترة الممتدّة بين عام ٢٠١٢ ونهاية ديسمبر ٢٠١٦، نفذت أفرقة منظمة أطباء بلا حدود ٢٨٠٢٠ استشارة طبية و٥٧٥٣ استشارة تتعلق بالصحة العقلية. وحضر ٤٦٤٩١ شخصاً آخرين الأنشطة النفسية والاجتماعية. وكان ربع الاستشارات الطبية يتعلق بالإصابات البدنية والصدمات النفسية. وكان أكثر من نصف الأشخاص الذين تلقّوا الرعاية من منظمة أطباء بلا حدود في المكسيك، يعانون من أعراض مقترنة بالاكتئاب و١٢٪ يعانون من اضطرابات لاحقة للصدمات – وهي معدلات قريبة من معدلات السكان المتأثرين مباشرة بالنزاعات (١٥,٤٪).**

**وضعت منظمة أطباء بلا حدود استراتيجيات لدعم هذا العدد الكبير من السكان المرتحلين، وأقامت شراكات مع المنظمات الوطنية وزوّدتها بالقدرات اللازمة. وشملت برامج التعلّم الأساسية ما يلي:**

- **تكييف مواقع الخدمات حسب تدفقات المهاجرين، بما في ذلك إنشاء عيادات متنقلة قرب السكك الحديدية ومحطات القطار**
- **إدماج الخدمات في مراكز مقدمي الخدمات المحليين الموثوق بهم حيث يتجمّع المهاجرون**
- **إشراك العاملين الاجتماعيين في أفرقة منظمة أطباء بلا حدود إلى جانب طبيب وأخصائي في علم النفس لتسهيل الإحالات الطبية أو النفسية الاجتماعية أو الإحالات المتعلقة بالحماية إلى المؤسسات المكسيكية**
- **ضمان شراكات متينة مع المنظمات المحلية والوطنية، بما في ذلك التعاون مع المنظمات غير الحكومية الدينية ومؤسسات الدولة (Estrada Cocina وBosch Bonacasa، ٢٠١٧).**

تستخدم المنظمات مجموعة من الأساليب لتيسير حصول المهاجرين على الخدمات، والتعاون مع مقدمي الخدمات المتاحة لجعلها في متناول المهاجرين. وتلجأ العديد من المنظمات، مثل الهلال الأحمر الملديفي (انظر الإطار ٦-٨)، إلى تشغيل متطوعين وموظفين من المهاجرين من أجل الاتصال بالجماعات المحلية وتقليص الحواجز اللغوية والثقافية. وتقوم بعض المنظمات بتوفير خدمات متخصصة للمهاجرين تربطهم بخدمات الدولة. وتدير المنظمة الدولية للهجرة في نيروبي مركزاً صحياً مناسباً لاستقبال المهاجرين في حي إيستلاي ذي الأغلبية الصومالية، لا يجري فيه التحقق من الهوية. وتقدم الخدمات مجاناً للمهاجرين وأفراد المجتمعات المضيفة على حد سواء، مدعومة بعاملين في مجال التوعية من المهاجرين، وبالمترجمين، ومقدمي الرعاية الصحية المدربين في مجال صحة المهاجرين، والشراكات المتينة مع القادة المحليين والدينيين بالإضافة إلى وزارة الصحة الكينية (المنظمة الدولية للهجرة في كينيا، بدون تاريخ). وتقوم جهات أخرى، مثل منظمة أطباء العالم في كندا وفي عديد من السياقات الأخرى، بدعم المهاجرين في التعامل مع البيروقراطيات الأجنبية المعادية أحياناً، وتوعية العاملين في مجال الصحة بحقوق المهاجرين، والدعوة إلى تغيير السياسات.

الإطار ٦-٨ اتصال الهلال الأحمر الملديفي بالمهاجرين غير النظاميين بواسطة المهاجرين

**يقدر أنه يوجد في ملديف حوالي ٢٥,٠٠٠ مهاجر غير نظامي، ويشكل العمال المهاجرون هناك حوالي ربع القوى العاملة. ويكاد يكون من المستحيل على المهاجرين بلا وثائق إقامة الحصول على الخدمات الصحية.**

**تم إصدار إنذار وطني في عام ٢٠١٧ بسبب تفشي فيروس الإنفلونزا (H1N1). واستند الهلال الأحمر الملديفي إلى قاعدة من المتطوعين شملت متطوعين من الجماعات القادمة من بنغلاديش والهند ونيبال وسريلانكا، من أجل استهداف مجموعات المهاجرين الشرعيين والمهاجرين غير الشرعيين بلا وثائق. وأعدّ مجموعة مواد إعلامية تضمنت نشرات وملصقات وأشرطة فيديو بتسع لغات مختلفة، نُشرت عبر وسائل التواصل الاجتماعي وحملات التوعية بالطواف على المنازل لضمان اطلاع المهاجرين الأكثر ضعفاً عليها، وتمكينهم من الحصول على الرعاية الصحية الأساسية. وكان العنصر الأساسي لنجاح البرنامج، – الذي استفاد منه ٤٥٠٠ مهاجر على الأقل – الثقة والعلاقة القوية التي تجمع بين جمعية الهلال الأحمر الملديفي ومجتمعاتها المحلية، وتنوع المتطوعين الذين تم اختيارهم من مختلف فئات المجتمع واستخدام شبكات التواصل الاجتماعي والمراكز والمقاهي التي يجتمع فيها المهاجرون.**

## ٦-٢ السكان المتضررون من العنف السائد في المناطق الحضرية

### ٦-٢-١ ما هو نطاق المشكلة وما حجمها؟

يتجه العالم بشكل ملحوظ نحو التوسع الحضري ويتسارع هذا التوسع بشكل أكبر في البيئات الأقل نمواً. فبحلول عام ٢٠٥٠، سيعيش ٧٠٪ من سكان العالم في المناطق الحضرية. ويمثل التوسع الحضري السريع وغير المخطط له أحد الاهتمامات الرئيسية في مجال التنمية، ويتزايد انخراط الجهات الإنسانية المستجيبة، لكنها تركز في المقام الأول على معالجة حالات النزاع والكوارث التي تحدث داخل المدن. أما العنف الحضري الذي لا يرقى إلى نزاع مسلح، فيُنظر إليه باعتباره نتيجة أو سمة من سمات الأزمات الإنسانية، وليس عاملاً هاماً يشكل بحد ذاته موضع قلق على الصعيد الإنساني (Savage and Muggah، ٢٠١٢)، وذلك رغم الآثار الإنسانية للعنف المنظم. وخلافا للتوقعات، فإن النزاعات المسلحة ليست السبب الرئيسي للوفيات الناجمة عن العنف في العالم(OECD، ٢٠١٦): فخمسة بلدان من بين البلدان العشرة الأشد عنفاً في العالم لا تشهد نزاعات وهي تقع جميعها في أمريكا الجنوبية أو في منطقة الكاريبي (انظر الشكل ٦-٢). وتظل ظاهرة العنف المنظم في المناطق الحضرية هامشية وخارج نطاق المساعدة بالنسبة لمعظم العاملين في المجال الإنساني، بالرغم من آثارها في عدد كبير من المدن على الصعيد العالمي. وكما يوضحه أيضاً الشكل ٦-٢، تتركز «المواقع الساخنة» التي يحدث فيها القتل في الأمريكتين حيث كانت تُعد ٤٧ مدينة من أصل ٥٠ مدينة من أشد مدن العالم عنفاً في عام ٢٠١٧.

الإطار ٦-٩ حجم الاحتياجات وشدتها – بلدان المثلث الشمالي لأمريكا الوسطى

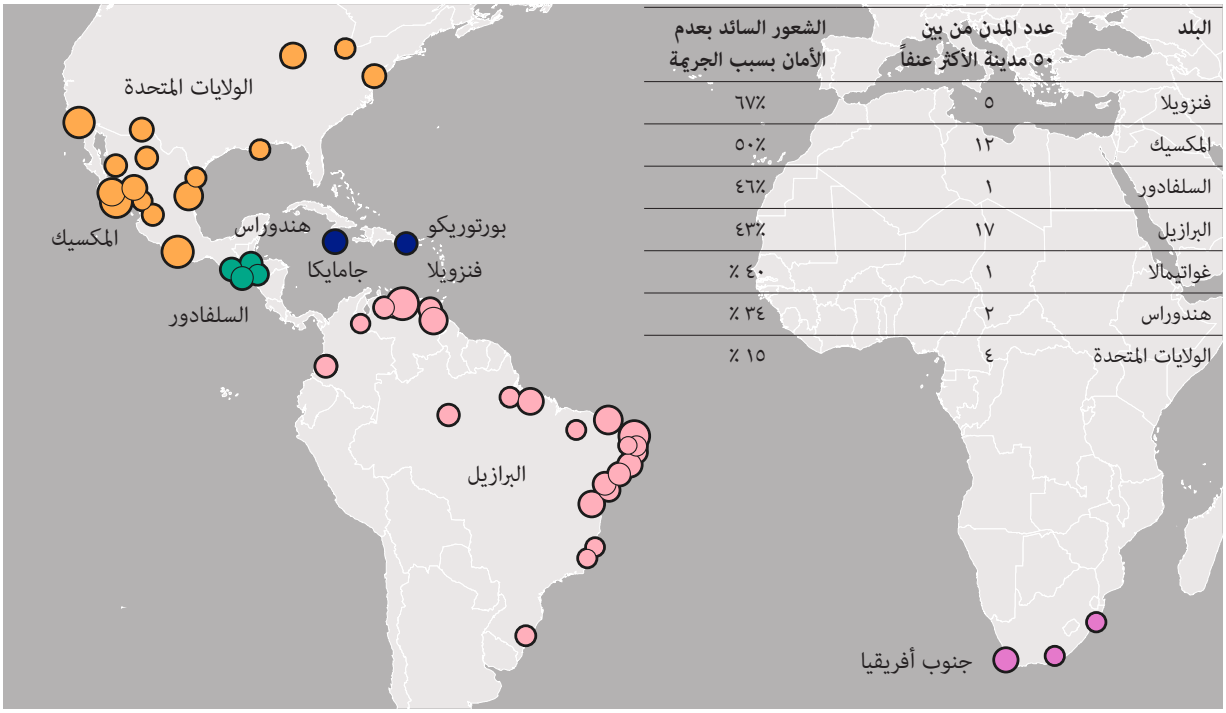
**توصف الدول الثلاث التي تشكل ما يسمى «المثلث الشمالي» لأمريكا الوسطى– السلفادور وغواتيمالا وهندوراس– بصور مختلفة، فيقال إنها تواجه مستويات وبائية من العنف (CAPS، ٢٠١٤ )، أو «حالة طوارئ صامتة» (ECHO، ٢٠١٨) أو أنها «أزمة منسية» (Cue and Raimundo، ٢٠١٧). وينظر إليها على أنها مركز العنف الحضري، وأنها تعاني من بعض أكثر عواقب هذا العنف حدة على الصعيد الإنساني. فقد شهدت السلفادور أعلى معدل للوفيات الناجمة عن العنف في العالم بعد سوريا في عام ٢٠١٧. وتشهد البلدان الثلاثة كافة معدلات من العنف أعلى بكثير من مستويات الأوبئة التي حددتها منظمة الصحة العالمية (منظمة الصحة العالمية، بدون تاريخ)، وقد ورد كل منها في قائمة المدن الخمسين الأكثر عنفاً في العالم. ويشير أكثر من ثلث عدد الأشخاص الذين شملهم الاستطلاع في كل بلد بأنهم لا يشعرون بالأمان بسبب الجريمة، وترتفع هذه النسبة لتبلغ ٤٦٪ في السلفادور.**

تأتي هذه المعدلات المقلقة من الإصابات والعنف الجنسي والخطف والنزوح القسري والاحتجاز القسري نتيجة العنف المنظم الذي ترتكبه الجماعات المسلحة والعصابات وممتهنو الجريمة المنظمة وتجار المخدرات وبعض أفراد الدولة. ومن بين العواقب غير المباشرة لهذه الأعمال، يمكن أن نذكر انهيار القانون والنظام، وتحطيم الخدمات الاجتماعية وخدمات الرعاية الصحية، وانعكاسات القدرة المحدودة على التنقل الناجمة عن العنف من أجل الحصول على الخدمات الأساسية والوصول إلى الأسواق وسبل العيش والشبكات الاجتماعية (Lucchi، ٢٠١٤). ولكن هناك أيضاً الأبعاد الهامة الخاصة بنوع الجنس والسنّ، إذ يتعرّض الشباب على وجه الخصوص لخطر القتل أو التجنيد القسري أو النزوح القسري أو الحبس (الاتحاد الدولي، ٢٠١٠ب). كما نجد أيضا معدلات عالية من قتل النساء، وتعرّض النساء للعنف الجنسي والقائم على النوع الاجتماعي (حلقة دراسية شبكية حول الصحة والسكان والتغذية، ٢٠١٧).

تبرز كذلك بوضوح الكثير من سمات النزاع المسلح، منها تجنيد الأطفال على نطاق واسع، وغياب الرعاية الطبية المنقذة للأرواح والتعليم الأساسي، وشن الهجمات على البعثات الطبية (ACAPS، ٢٠١٤). ونذكر مجرد مثال واحد عن أثر ذلك في التعليم: في السلفادور، تقع ٥٠٪ من المرافق التعليمية في المناطق التي تعاني من الأعمال الإجرامية أو عنف العصابات، مما أدى إلى أكثر من ١٥ ٠٠٠ حالة من التسرب المدرسي. وفي هندوراس، أغلقت ٤٦٠ منشأة تعليمية في عام ٢٠١٧ بسبب أعمال الابتزاز والتهديد (مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ٢٠١٧ج).

الشكل ٦-٢ المدن الخمسين الأكثر عنفاً في العالم، ٢٠١٧

| البلد | عدد المدن من بين ٥٠ مدينة الأكثر عنفاً | الشعور السائد بعدم الأمان بسبب الجريمة |
|---|---|---|
| فنزويلا | ٥ | ٦٧٪ |
| المكسيك | ١٢ | ٥٠٪ |
| السلفادور | ١ | ٤٦٪ |
| البرازيل | ١٧ | ٤٣٪ |
| غواتيمالا | ١ | ٤٠ ٪ |
| هندوراس | ٢ | ٣٤ ٪ |
| الولايات المتحدة | ٤ | ١٥ ٪ |

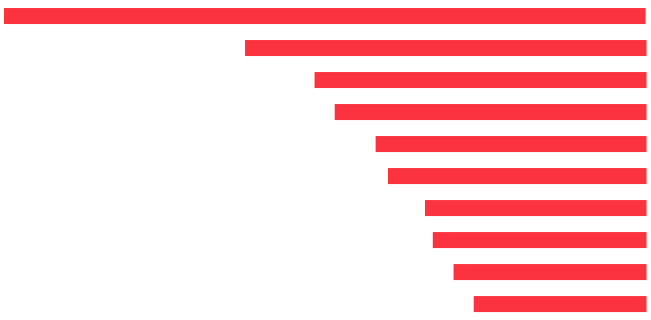



ملاحظة: لا يتضمن الشكل ٦-٢ عدد الوفيات المرتبطة بالحرب بينما يتضمنها الشكل ٦-٣

المصدر: Proyecto de Opinión Pública de Americá Latina (LAPOP) (2014) and Seguridad, Justicia y Paz (2017).

الشكل ٦-٣ البلدان التي تشهد أعلى معدلات الوفيات الناجمة عن العنف، ٢٠١٦

| الرتبة | البلد | معدل الوفيات الناجمة عن العنف (لكل ١٠٠,٠٠٠ شخص) |
|---|---|---|
| ١ | سوريا* | ١٥٨,٨ |
| ٢ | السلفادور | ٩٩,٧ |
| ٣ | فنزويلا | ٨٢,٦ |
| ٤ | سانت كيتس ونيفيس | ٧٨,٤ |
| ٥ | هندوراس | ٦٧,٧ |
| ٦ | أفغانستان* | ٦٥,١ |
| ٧ | جامايكا | ٥٦,١ |
| ٨ | العراق* | ٥٣,٦ |
| ٩ | ليبيا* | ٤٨,٦ |
| ١٠ | الصومال* | ٤٤,١ |



* تعاني من نزاع أو خارجة من حالة نزاع

المصدر: الدراسة الاستقصائية عن الأسلحة الصغيرة، قاعدة البيانات عن عدد الوفيات الناجمة عن العنف لعام ٢٠١٧، مستقاة من بيانات رسمية وغير رسمية عن معدلات الوفيات الناجمة عن العنف ومعدلات جرائم القتل في عام ٢٠١٦.

## ٦-٢-٢ لماذا يتجاهل العمل الإنساني مشكلة العنف الحضري؟

تحدث معظم أعمال العنف في المناطق الحضرية في البلدان المتوسطة الدخل، مما يساهم في عدم اهتمام المانحين والمستجيبين الإنسانيين بالمشكلة لأنهم اعتادوا على تقديم المساعدة في الأماكن ذات الدخل المنخفض (حلقة دراسية شبكية حول الصحة والسكان والتغذية، ٢٠١٧). وذلك رغم فقدان السلطات السيطرة الفعلية في العديد من الأحياء المعنية، حيث تكون عموماً عاجزة عن توفير الأمن والخدمات الأساسية أو غير راغبة في ذلك(Savage and Muggah، ٢٠١٢). علماً أن الدول المتأثرة تأخرت في الاعتراف بالمشكلة وطلب الدعم الخارجي. ولا تعترف غواتيمالا ولا السلفادور بالنزوح الداخلي في حد ذاته (Bassau، ٢٠١٧)، بينما يتزايد اهتمام هندوراس، بدعم من المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، بمنع النزوح الداخلي ومواجهته.

في السلفادور وغواتيمالا وهندوراس (المثلث الشمالي لبلدان أمريكا الوسطى) (انظر الإطار ٦-٩)، تؤدي الجهات الفاعلة الوطنية دوراً هاماً في التصدي للعنف في المناطق الحضرية، وتركز غالباً على التخفيف من المخاطر التي يتعرض لها الشباب الضعفاء، ودعم عمل الشرطة في المجتمعات المحلية، وتأهيل الأحياء الفقيرة، على سبيل المثال (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ٢٠١١). وغالباً ما يتعرض الأشخاص الذين يواجهون مباشرة العواقب الإنسانية للعنف مخاطر كبيرة، وتبقى المنظمات الدينية التي غالباً ما تحظى بثقة كبيرة من قبل السكان المتضررين، الجهة المستجيبة الرئيسية (حلقة دراسية شبكية حول الصحة والسكان والتغذية، ٢٠١٧). وقد شاركت أيضاً في العمل الجهات الفاعلة في مجال التنمية لكنها تركز أكثر على الوقاية من العنف، وعلى الأمن، وإصلاح النظام القضائي، والتنمية الاقتصادية (Cue and Raimundo، ٢٠١٧). ويبقى موضوع العنف الحضري مجهولاً حتى الآن إلى حد كبير من الجهات الفاعلة الإنسانية على الرغم من الالتزامات بالربط بين العمل الإنساني والتنمية وبناء السلام في إطار الصفقة الكبرى و«أسلوب العمل الجديد» (OCHA ٢٠١٧e)، بالإضافة إلى الفرص الهامة المتاحة للمنظمات متعددة الولايات لاستخدام مجموعة من التدابير المختلفة لمعالجة هذه المعضلة المزمنة.

### ٦-٢-٣ لا يُنظر إلى العنف الجماعي في المناطق الحضرية كمشكلة إنسانية مثيرة للقلق

يفتقر العنف الحضري الجماعي إلى حدث واضح أو سبب يثير انتباه الوكالات الإنسانية وجهاتها المانحة وجماهيرها، ويثير اهتمامها ومشاركتها كما هو الحال بالنسبة للهجرة غير النظامية. وهذا عامل رئيسي في رؤية هذا الموضوع باعتباره خارجاً عن نطاق المعونة: إذ حتى الخبراء في البيئة الحضرية أنفسهم لا يرون في العنف الحضري الجماعي قضية إنسانية ذات أولوية (Savage and Muggah، ٢٠١٢). وبما أن الجهات الفاعلة غير الحكومية ذات الصلة (العصابات وعصابات المخدرات المُنظمة على سبيل المثال) ليس لديها التزامات دولية – مثلما هو الحال بالنسبة للأطراف في النزاعات المسلحة بموجب القانون الدولي الإنساني- يجب أن تكون السلطات وغيرها من الجهات على معرفة تامة بالأساس الإنساني البحت الذي يقوم عليه أي حوار مع هذه الجهات غير الحكومية، عندما يكون مثل هذا الحوار مسموحاً بموجب القوانين المحلية.

علاوة على ذلك، وعلى خلاف العديد من الأوضاع الإنسانية التقليدية، لا ينحصر الأشخاص المتأثرون بالعنف الحضري في موقع جغرافي واحد، وإنما يتوزعون داخل المدن وفي مختلف أنحائها، مما يزيد من صعوبة تمييز الاحتياجات وتحديد حجمها. كما يبدو أن تهاون الجهات الإنسانية الفاعلة والثقافة السائدة لديها هما من الأسباب الهامة كذلك. ويرى جميع الأشخاص الذين تمت استشارتهم أن هيمنة الوكالات الإنسانية والموظفين الناطقين بالفرنسية والانكليزية تعني أن القضايا الإنسانية في السياقات الناطقة بالإسبانية تحظى باهتمام أقل على المستوى العالمي. وعلى الرغم من وجود بعض الوكالات، فإنها تتجه أكثر نحو العمل التنموي الطويل الأمد، ومن ثم، تقّل فرص اهتمامها بالتداعيات الإنسانية.

وتبيّن أن عمل اللجنة الدولية للصليب الأحمر كان مفيداً للغاية في سعيه إلى تحديد إطار عام لحالات العنف الجماعي التي تبقى دون عتبة النزاع المسلح، حيث قد تسفر أعمال العنف التي ترتكبها مجموعة واحدة كبيرة أو عدة مجموعات كبيرة من الناس عن عواقب إنسانية كما في «حالات العنف الأخرى». وقد ساعد في التوصل إلى اعتراف واسع يتجاوز اللجنة الدولية، بأن مثل هذه السياقات تستدعي اهتماماً إنسانياً أكبر وربما استجابة لمعالجة عواقبها (انظر الإطار ٦-١٠).

### ٦-٢-٤ فشل طرق ونهج الاستجابة الإنسانية التقليدية في مواجهة البيئات الحضرية

من القيود الأخرى التي تعيق التصدّي للعنف في المناطق الحضرية التشكيك في أهمية العمل الإنساني وجدواه في مثل هذه الظروف. ذلك أن مواجهة العنف في المناطق الحضرية –وفي الواقع، مواجهة الأزمات الإنسانية في المناطق الحضرية بشكل عام – يطرح عددا من التحديات أمام الجهات الإنسانية المستجيبة، بما في ذلك ضرورة وضع نهج مختلف لتقييم الاحتياجات وتصميم البرامج. فالكثافة السكانية العالية تعني إمكانية تأثر أعداد كبيرة من الناس، بينما يتطلب تنوّع سكان المناطق الحضرية مناهج استهداف متباينة (Lucchi، ٢٠١٣). وتأتي ضرورة العمل في قطاعات متنوعة لتزيد من تعقيد المشاركة، فقد تخضع المناطق لسلطة جماعات مختلفة، بما في ذلك العصابات الإجرامية، وقد تكون بعض هذه الجماعات مدرجة في قوائم الجماعات الإرهابية بموجب القوانين الوطنية.

وتبيّن الجهات المانحة والوكالات التي تعهدت بتقديم استجابة إنسانية للعنف في المناطق الحضرية ضرورة تنظيم أنشطة متناسقة للمناصرة على الصعيد الداخلي لدعم مستويات التمويل المتواضعة نسبياً. وتميزت استجابة العاملين في المجال الإنساني حتى الآن بتقديم قرائن تستند إليها المناصرة القائمة لدى

الوكالات وفي قطاع العمل الإنساني عموماً من أجل التشجيع على اعتراف أوسع بالقضية (حلقة دراسية شبكية HPN، ٢٠١٧). وربما كان الدور الذي لعبته وكالات تتسم بقدر هام من الاستقلالية في التمويل مثل اللجنة الدولية أو منظمة أطباء بلا حدود، دوراً مركزياً في الحث على الاستجابة (انظر الإطار ٦-٧ والإطار ٦-١٠). وشهدنا في الآونة الأخيرة، المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، وبرنامج الأغذية العالمي، والمجلس النرويجي للاجئين، ومنظمات اخرى، تعزز أنشطتها من خلال توفير مجموعة من خدمات الدعم الإنساني والحماية.

الإطار ٦-١٠ استجابة اللجنة الدولية في مواجهة العواقب الإنسانية للعنف الحضري[٥]

**خلال العقد الماضي، تزايدت مساعي اللجنة الدولية، بالتعاون مع الجمعيات الوطنية، الرامية إلى حماية ومساعدة الأشخاص والمجتمعات المتضررة من حالات العنف التي لا ترقى إلى النزاع المسلح والتي لا يطبق فيها القانون الدولي الإنساني.**

**إن الحصول على قبول جميع الجهات الوطنية والمحلية المعنية أمر حيوي لضمان وصول اللجنة الدولية إلى المناطق المتضررة. كما أن نهج اللجنة الدولية المحايد والمستقل وغير المتحيز والمقترن بالسرية، أمر بالغ الأهمية في عملية ضمان قبول السكان المعنيين. وهذا النهج ضروري أيضا لإقامة حوار مع الجهات الفاعلة المسلحة، الحكومية منها وغير الحكومية، ولا يهدف هذا الحوار إلى الحدّ من تأثير العنف الحضري على السكان فحسب، وإنما يستهدف أيضا قدرة الدولة على توفير الخدمات العامة الأساسية وفرص النشاط الاقتصادي.**

**وشكلت الشراكات عنصراً أساسياً في تعزيز استدامة استجابة اللجنة الدولية وأهميتها. ومن بينها الشراكات مع الجمعيات الوطنية، لكن أيضا مع السلطات المحلية والوطنية، مثل مقدمي الرعاية الصحية والتعليم. كما شكلت الشراكات مع المنظمات الشعبية ميزة قوية، إذ ساعدت على ضمان استجابات مبتكرة ودائمة مستندة إلى الخبرات المحلية، وتعزيز قدرة المجتمعات المتأثرة على الصمود من خلال إشراكها في تحديد الاحتياجات والتخفيف من الحاجة إلى المساعدة.**

## ٦-٣ داخل نطاق المعونة: الاستنتاجات والتوصيات

إن دراسة العوامل التي تجعل المعاناة الإنسانية خارج نطاق العمل الإنساني الدولي تثير قضايا مهمة حول كيفية تأقلم قطاع المعونة والاستجابة لأشكال الحاجات الناشئة حديثاً - وما هي المصالح والمبادئ الأخلاقية والأحداث التي تدفع عجلة التغيير. فالعمل الإنساني ليس ثابتاً. وإذا نظرنا إليه باعتباره بناء اجتماعياً وسياسياً، فهو سلسلة من المفاوضات المتواصلة حول مفهومي اللاإنسانية والمعاناة، بالإضافة إلى المفاهيم المتقلبة مثل

٥ تستند استجابة اللجنة الدولية إلى حقها في القيام بمبادرات إنسانية حتى في حالات العنف التي لا ترقى إلى النزاع المسلح وحيث لا ينطبق القانون الدولي الإنساني، وهو حق معترف به في النظام الأساسي للحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر. انظر المادة ٥- ٢ د من النظام الأساسي للحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر. وقد شمل العمل في هذا المجال بعض بلدان أمريكا اللاتينية، ومنها بلدان المثلث الشمالي لأمريكا الوسطى ومنطقة البحر الكاريبي، وشمل أيضا سياقات متنوعة مثل بعض المناطق في لبنان ونيجيريا وأيرلندا الشمالية وباكستان.

الشفقة وإنسانيتنا المشتركة (Gordon and Donini، ٢٠١٦). وليست احتياجات المهاجرين غير النظاميين والأشخاص الذين يعانون من العنف في المناطق الحضرية سوى مجرد مثالين عن فئات السكان أو الاحتياجات التي غالباً ما تعتبر خارج نطاق المعونة، لكن ربما ينبغي ألا تكون كذلك. فإلى أي مدى ينبغي لقطاع العمل الإنساني الحالي أن يتكيّف مع هذه الأشكال الجديدة من الاحتياجات المعقدة ويستجيب لها، بالنظر إلى هيكله الأساسي المنظم بدقة وموارده وقدراته المنهكة أصلا.

تضطلع الجهات الفاعلة المحلية والوطنية ببعض أكثر الأعمال فعالية لمواجهة الأزمات التي يعتبرها القطاع الإنساني خارج نطاق عمله. وغالباً ما يكون الأشخاص المتأثرون وشبكاتهم والمجتمعات المحلية في خط الدفاع والاستجابة الأول، كما هو الحال في جميع الأزمات الإنسانية. وهذه الجهات الفاعلة الوطنية، بما في ذلك الحكومات، هي الطرف الرئيسي الذي ينبغي العمل معه لتنظيم أكثر الاستجابات فعالية واستمرارية. فلا يمكن للجهات الفاعلة الدولية تحمّل التدخل على المدى الطويل في التنفيذ المباشر والمكلف للأنشطة في حالات الاستضعاف طويلة الأمد. ومع ذلك، يظل هذا التدخل مهماً في الحالات التي تعجز فيها القدرات المحلية عن مواجهة الوضع، ويكون تدخل طرف ثالث محايد مفيداً.

لقد حفزت خطة توطين المعونة الإنسانية على مزيد من الاعتراف بدور الجهات المحلية وتوسيع مشاركتها، ويجب أن يحولّ قطاع العمل الإنساني الدولي ذلك نحو «تعزيز القدرات المحلية والوطنية بدلاً من الحلول محلها» (الصفقة الكبرى، ٢٠١٦). وتبيّن قضايا الهجرة غير النظامية والعنف في المناطق الحضرية أن أهمية هذه الخطة في حالات الاستضعاف القائمة لا تقل عن أهميتها في الأزمات الإنسانية التي ينظر إليها أصلاً بأنها تندرج «داخل نطاق» الاستجابة الإنسانية. وعليه، يوصى باتخاذ الإجراءات التالية.

### ٦-٣-١ السياسات والتنسيق

- إن من شأن وضع أطر للمعايير والسياسات أن يساعد في تركيز الاهتمام والالتزام على احتياجات الأشخاص الخارجين حالياً عن نطاق العمل الإنساني، وعلى مواطن ضعفهم. ويبيّن السعي إلى وضع إرشادات بشأن المهاجرين المستضعفين، والنظر في «حالات أخرى من العنف»، كيف يمكن لمثل هذه العمليات تعزيز شعور أوساط العمل الإنساني بتحمل مسؤولية أكبر، واستخدام ذلك للدعوة إلى مزيد من الأعمال.

- نظراً إلى اعتماد قطاع العمل الإنساني على وكالات رائدة مكلّفة بمهام محددة من أجل إثارة الاهتمام والمشاركة والعمل، ينبغي النظر في ما إذا كان يتعيّن على الوكالات الرائدة الاضطلاع بدور أقوى بكثير في تحديد الاحتياجات التي لم تتم تلبيتها، والدعوة إلى مزيد من الدعم المنتظم للمستجيبين المحليين والوطنيين. وقد أظهرت قضايا المهاجرين غير النظاميين والأشخاص المتضررين من العنف الحضري كيف تقع بعض الفئات وبعض أنواع الاحتياجات خارج قالب الاستجابة التقليدية (غياب حدث محرّك محدد أو غياب الوكالة الرائدة)، وبالتالي لا تحظى بنفس النوع من الاستجابة التي تحظى بها غيرها من الأزمات الإنسانية.

- في حالة الهجرة غير النظامية، حيث أوشكت حالات الضعف، بسبب تعقيدها وطابعها العالمي وحدتها، أن تبلغ، أو بلغت إلى مستوى الأزمة، ينبغي تعزيز دور المنظمة الدولية للهجرة القائم على الحقوق لضمان استجابة متعددة الأطراف.

### ٦-٣-٢ الاستجابة

- عندما تؤدي الحماية المحدودة إلى التعرض للمخاطر والتأثر، يجب إعطاء الأولوية للعمل مع الحكومات ودعمها في إعادة تنظيم الجهود الأمنية لحماية السكان المتضررين.
- يكتسي التواصل مع جماعات المؤمنين ومنظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية الوطنية والجمعيات الوطنية وتعزيز قدراتها وتمويلها أهمية حاسمة، نظراً لقربها من الفئات المعرضة للخطر وأهمية عملها والثقة التي تتمتع بها لديهم.
- ينبغي الاستفادة من الدروس المستخلصة من الأعمال الرامية إلى تطوير الشبكات المحلية ومنظمات المجتمع المدني وتعزيز نُهُج الحماية المحلية، ودعمها وتبادلها.
- ينطوي دور الوكالات الإنسانية المكلّفة بمهام الحماية أو المتخصصة بالحماية ولديها خبرة بحالات النزاع على أهمية خاصة في بعض الحالات - لكن يتعيّن على المنظمات المتعددة الأطراف أن تــؤدي دوراً أقــوى بكثير وتحث على تقديم استجابة إنسانية دولية أوسع نطاقاً عندما تستدعيه طبيعة الاحتياجات غير الملبّاة وحجمها. ويتعين على الجهات الفاعلة الدولية، بشكل خاص، أن تعزز حملات المناصرة وتنظمها على نحو أفضل، للتركيز على العواقب الإنسانية لقضايا مثل الهجرة غير النظامية والعنف الحضري.

### ٦-٣-٣ البيانات والمعلومات

- تساعد الاستثمارات الموظفة في تحسين البيانات في دعم قاعدة الأدلة، ولكن يجب ألا يكون ذلك على حساب الالتزام السياسي بالحماية والعمل لصالح الفئات الخارجة عن نطاق المعونة. ويدافع الكثيرون، بمن فيهم الأمين العام للأمم المتحدة، عما تمثله البيانات من قوة من أجل الخير، مما سيساعد على «جعل الناس يحصلون على الدعم الذي يحتاجونه بسرعة وفعالية أكبر» (Meneghetti، ٢٠١٨). وفي حالة الأشخاص المتضررين من العنف الحضري، أبرز المعلّقون أنه يتعيّن عليهم أن يقدموا باستمرار الأدلة عن وجود الاحتياجات لإثبات ضرورة الالتزام بتلبيتها (حلقة دراسية شبكية حول الصحة والسكان والتغذية، ٢٠١٧). أما في حالة الهجرة غير النظامية، فيشكل الاستثمار في تحسين جمع البيانات إحدى المجالات التي تحظى بموافقة جماعية من جانب الدول من خلال الاتفاق العالمي من أجل الهجرة (٢٠١٨)، ومركز تحليل بيانات الهجرة العالمية التابع للمنظمة الدولية للهجرة[٦]. وهناك خطر حقيقي في أن يصبح الدافع إلى الحصول على بيانات أفضل غاية في حد ذاتها، مما يؤدي إلى تحويل الموارد السياسية عن مسار العمل. ويجب أن يرتبط تحسين البيانات بالتزامات الدول المتعلقة بتعزيز حماية هذه الفئات من السكان ومساعدتها.
- لمعرفة متى وأين يكون العمل الدولي مناسباً، لا بد من التمكن من تقييم الحجم النسبي للاحتياجات والقدرات اللازمة في الفترات الفاصلة بين الأزمات كي يصبح من الممكن اتخاذ القرارات الصعبة بشأن تحديد الأولويات عندما تكون القدرات المتاحة لتلبية الاحتياجات مستنزفة. وفيما حدد الفريق الرفيع المستوى المعني بتمويل العمل الإنساني ضرورة التقييم المستقل وغير المتحيز للاحتياجات (٢٠١٥) وتم التعهد بذلك بموجب الصفقة الكبرى (مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ٢٠١٦ أ)، تتركز الجهود على إجراء التقييم أثناء الأزمات، وفيما بين القطاعات (ACAPS، ٢٠١٦ أ). وهذا ما ينبغي توسيع نطاقه من أجل تقييم مختلف

٦ انظر على سبيل المثال، مركز تحليل بيانات الهجرة العالمية التابع للمنظمة الدولية للهجرة، الذي افتتح عام ٢٠١٥

المستويات وتحديد ما إذا كان ينبغي للقطاع الإنساني أن يركز على الاحتياجات القائمة حالياً خارج نطاق العمل الإنساني، وإلى أي مدى.

**غواتيمالا، ٢٠١٨**

**متطوعو الصليب الأحمر الغواتيمالي يقدمون الإسعافات الأولية للمهاجرين على الحدود بين غواتيمالا والمكسيك. تواجه غواتيمالا، مع جيرانها السلفادور وهندوراس مستويات حادة من العنف في المناطق الحضرية أدت إلى عواقب إنسانية خطيرة.**

© الصليب الأحمر الغواتيمالي

لاو، ٢٠١٨

قرية بان مان في جنوب شرق لاوس هي واحدة من ١٣ قرية دمرتها الفيضانات.

بدأ الناس بالعودة إلى ديارهم بعد الفيضانات المفاجئة في لاو، لكن عليهم القيام بعمليات تنظيف ضخمة..

© Bart Verweij / الاتحاد الدولي

# ٧- تطور الكوارث ورؤية الاتحاد الدولي

**ننتقل** في هذا القسم من التقرير من دراسة موضوع الفئات السكانية التي وقعت في دائرة الإغفال إلى الوقوف على الاتجاهات العالمية للكوارث وما يعنيه ذلك للجهود التي تبذلها شبكة الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر في مجال إدارة مخاطر الكوارث على مدى السنوات العشر الماضية. وينصب التركيز فيه على الكوارث، غير أنه يتضمن كذلك بعض البيانات المتعلقة بحالات الطوارئ المعقدة والاحتياجات الإنسانية العامة على الصعيد العالمي تبعاً لأهميتها. ويستهل القسم بفحص البيانات المتاحة لمعرفة ما تكشف عنه بشأن طبيعة الكوارث ووتيرتها وأماكن وقوعها وكذلك ما قام به الاتحاد الدولي للتصدي لها. وعلى القدر ذاته من الأهمية، يتناول هذا الجزء إلى الثغرات الموجودة في البيانات المتاحة، وإمكانية تأثير ذلك في فهم الظروف الخطرة لعالم اليوم. ثم يتوجه بعد ذلك إلى دراسة الاتجاهات الرئيسية الحديثة لإدارة مخاطر الكوارث من واقع تجربة الاتحاد الدولي التي تتجاوز «الأرقام».

الإطار ٧-١ ملاحظة بشأن اثنين من مصادر البيانات الرئيسية المستخدمة في هذا القسم

**EM-DAT هي *قاعدة بيانات حالات الطوارئ* في جامعة لوفان الكاثوليكية. وفيها تُجمع وتصنّف معلومات عن كوارث «طبيعية» وتكنولوجية مستمدة من مصادر عامة. ولكنها لا تشمل البيانات المتعلقة بكوارث الحروب والنزاعات والمجاعات المتعلقة بالنزاعات. وتشمل بيانات الكوارث الطبيعية ما يلي: الأحداث المرتبطة بالطقس (الأرصاد الجوية كالعواصف ودرجات الحرارة/البرودة القصوى؛ والأحداث الهيدرولوجية كالفيضانات والانهيالات الطينية والفيضانات المطيرة/المباغتة؛ والأحداث المناخية كالجفاف وحرائق الغابات)، والأحداث الجيوفيزيائية كالزلازل، والأحداث البيولوجية/ الأوبئة. وجدير بالذكر أن هذا التحليل لا يشمل بيانات الكوارث التكنولوجية.**

**كما تجدر الإشارة إلى أن قاعدة بيانات حالات الطوارئ المستخدمة في *التقارير السابقة عن الكوارث في العالم* كانت تُقدّم في مرفق ملحق بالتقارير، أما تقرير هذا العام، فيحاول تقديم ملخص بصري للبيانات، ويركز بشكل رئيسي على الفترة ٢٠٠٨–٢٠١٧ مع الإشارة إلى العقد الذي يسبقها (١٩٩٨–٢٠٠٧). ويمكن الاطلاع على مزيد من التفاصيل المتاحة في المنهجية أو عبر الإنترنت.**

**أما منصة GO التابعة للاتحاد الدولي فهي مصدر البيانات المتاحة للجمهور، حيث توفر معلومات عن الكوارث التي برّرت تخصيص منحة من صندوق الطوارئ للإغاثة في حالات الكوارث أو نداءً للطوارئ أو نداءً على نطاق الحركة. كما أنها تتضمن خطط عمل وتقارير ميدانية وتقارير الانتشار السريع وتقارير مرحلية وما إلى ذلك، وتُعرض فيها المعلومات بشكل سلس وسهل الاستيعاب في صورة خرائط ورسوم بيانية ورسوم تصويرية. وقد أطلق الاتحاد هذه المنصة في عام ٢٠١٨ لنشر معلومات عمليات الطوارئ عبر شبكة الصليب الأحمر والهلال الأحمر.**

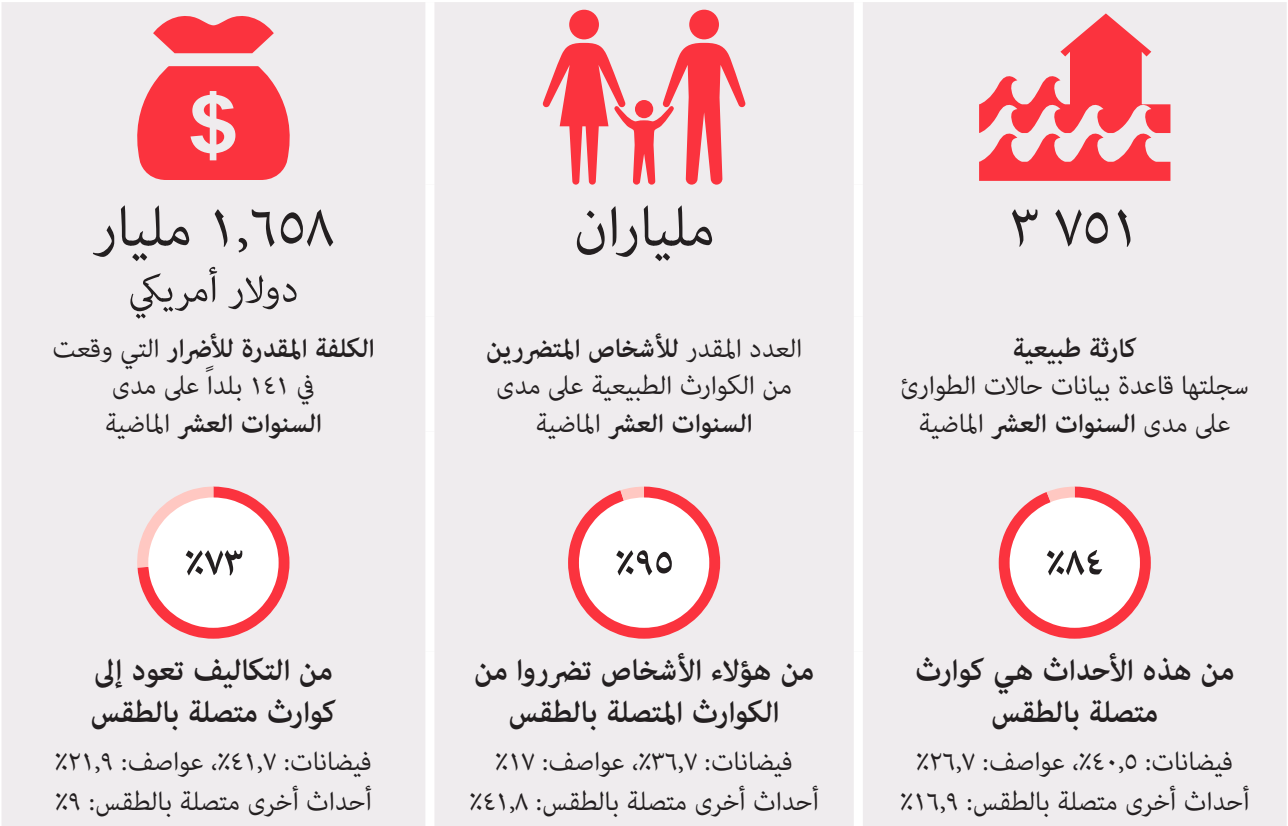
# ١-٧ تطور الكوارث: دراسة العقد الماضي

## ١-١-٧ أنواع الكوارث التي تحدث والآثار التي تخلفها

### البيانات العالمية

على مدى السنوات العشر الماضية (٢٠٠٨ – ٢٠١٧)، سجلت قاعدة بيانات حالات الطوارئ ٣,٧٥١ كارثة طبيعية، تتعلق ٣,١٥٧ كارثة منها (٨٤,٢٪) بالطقس، حيث استأثرت الفيضانات والعواصف وحدهما بثلثي جميع الحوادث تقريباً.[١]

الشكل ١-٧ لمحة عامة عن الكوارث الطبيعية خلال العقد ٢٠٠٨-٢٠١٧



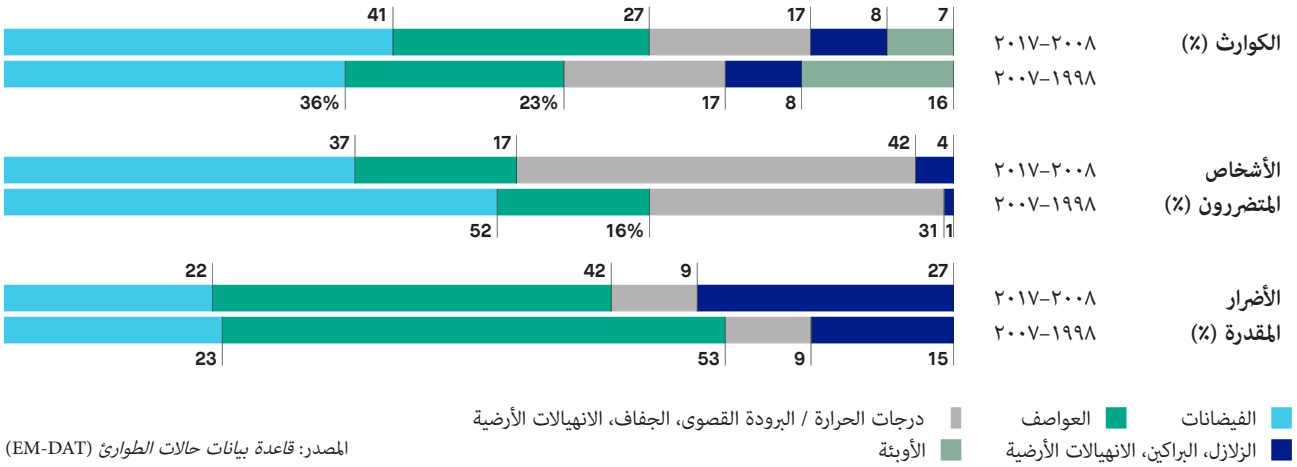

ملاحظات: يستند العدد الإجمالي للكوارث الطبيعية إلى بيانات عن ١٩٨ بلداً/إقليماً. ولا توجد بيانات عن عدد المتضررين في ١٧ بلداً. كما لا توجد بيانات عن تكاليف الخسائر في ٥٧ بلداً. ولا يشمل ذلك الأضرار الناجمة عن الأوبئة.

المصدر: قاعدة بيانات حالات الطوارئ (EM-DAT) جامعة لوفان الكاثوليكية وwww.emdat.be - CRED, D.Guha-Sapir، بروكسل، بلجيكا.

١ قاعدة بيانات حالات الطوارئ (EM-DAT) جامعة لوفان الكاثوليكية وwww.emdat.be - CRED, D.Guha-Sapir، بروكسل، بلجيكا. من شروط تسجيل الكارثة في قاعدة بيانات EM-DAT أن تستوفي أحد المعايير التالية على الأقل: أن تتسبب في مقتل عشرة أشخاص على الأقل؛ وأن تُلحق ضرراً بما لا يقل عن ١٠٠ شخص؛ وأن تتسبب في إعلان الدولة المتضررة عن حالة الطوارئ؛ وأن تتسبب في طلب المساعدة الدولية. وتشير البيانات المعروضة هنا إلى الكوارث الطبيعية فقط ولا تشمل الكوارث التكنولوجية أو الناجمة عن الحروب أو النزاعات أو المجاعات المتصلة بالنزاعات. يرجى الاطلاع على البيانات لمعرفة المزيد من التفاصيل.

يتضح من الشكل ٧-٢ أن عدد **الفيضانات** (١,٥٢٢) يفوق بكثير عدد العواصف (١,٠٠١) والحوادث الأخرى المتصلة بالطقس (٦٣٤) وجميع أسباب الكوارث الأخرى المسجلة خلال الفترة. وتشير التقديرات إلى أن الفيضانات قد أضرّت بما يقل قليلاً عن ٧٣٠ مليون شخص – ما يزيد على ثلث (٣٧٪) العدد المقدّر للمتضررين من الكوارث الطبيعية (٢ مليار شخص) بين عامي ٢٠٠٨ و٢٠١٧. غير أن عدد الوفيات الناجمة عن الفيضانات المسجلة خلال الفترة (٥٠,٣١٢) كانت قليلة نسبياً، بنسبة مئوية بلغت ٧٪ من إجمالي الوفيات.

الشكل ٧-٢ مقارنة أعداد الكوارث بين العقدين الماضيين




المصدر: *قاعدة بيانات حالات الطوارئ* (EM-DAT)

وبينما تؤثر **العواصف** (١,٠٠١) في أعداد من الناس تقل كثيراً عمن تأثروا ببعض الفئات الأخرى (٣٣٨ مليون شخص)، فإنها تسببت في وقوع نسبة أكبر من الوفيات (١٠٪). وبالمثل، فقد تسببت العواصف أيضاً في نسبة كبيرة من الأضرار المقدرة نتيجة للكوارث، إذا بلغت نسبة الأضرار ٤٢٪ من إجمالي ١,٦٥٨ مليار دولار أمريكي بين عامي ٢٠٠٨ و٢٠١٧.[٢] وقد سجلت الأضرار الناجمة عن العواصف في الأمريكتين أضراراً بلغت نسبتها ما يقل قليلاً عن ٣٢٪ من إجمالي الأضرار المقدّرة على مدى السنوات العشر الماضية، واستأثرت الأعاصير هارفي وإيرما وماريا بأكثر من ٤٧٪ من الأضرار الناجمة عن العواصف. وتجدر الإشارة إلى أنه بينما سُجلت ٣,٥٧١ كارثة طبيعية خلال الفترة ٢٠٠٨–٢٠١٧، فلم يتضمن منها بيانات مرتبطة بالأضرار سوى النصف، فعلى سبيل المثال، لم تستحوذ أفريقيا سوى على ٠,٥٪ فقط من أضرار الكوارث المسجلة خلال هذه الفترة. وهذه التقديرات تبخس قيمة الخسائر والأثر الاقتصادي المستمر في البلدان الفقيرة حيث قيم الأصول المادية منخفضة و/أو قد تظل دون إبلاغ عنها. كما أنها تبخس الخسائر أو الآثار الناجمة عن كوارث تقع في البلدان منخفضة الدخل/التي تنخفض فيها نسبة التأمين.

وتظل **الزلازل** هي القاتل الرئيسي على الرغم من قلة عددها، بوفيات بلغ عددها ٣٥١,٩٦٨ حالة خلال العقد وبنسبة حوالي ٤٩٪ من إجمالي الوفيات. كما أنها استأثرت بثاني أكبر نسبة من الأضرار المقدرة المسجلة خلال الفترة، ويتعلق كثير منها (٢٠,٩٪) بزلازل في آسيا، كان أكبرها زلزال وتسونامي توهوكو الذي ضرب اليابان في عام ٢٠١١.

٢ جميع البيانات مقوّمة بالأسعار الحالية للعملات. ويرجى الاطلاع على البيانات لمعرفة المزيد من التفاصيل. وبينما سُجلت ٣,٥٧١ كارثة طبيعية خلال الفترة ٢٠٠٨–٢٠١٧، فلم يتضمن منها بيانات مرتبطة بالأضرار سوى النصف. وقد استحوذت أفريقيا على ٠,٥٪ فقط من أضرار الكوارث المسجلة، بينما بلغت النسبة ٤٣,٩٪ في الأمريكتين، و٤٥,٤٪ في آسيا، و٦,٦٪ في أوروبا، و٣,٥٪ في أوقيانوسيا. ومن حيث القيمة، فإن البلدان الأغنى تتكبد خسائر أكثر حيث تكون قيم الأصول ونسب التأمين أعلى.

أما **الأوبئة**، فقد حصدت أرواح أقل مما حصدته الفئات التي لوحظت بالفعل (الرسم البياني بالأعمدة لأحداث الجفاف)، بوفيات بلغت ٤٧,٦٧٦ على مدى العقد، ما يمثل ٧٪ من إجمالي الضحايا، بينما كان عدد المتضررين بشكل عام أقل بكثير، بإجمالي بلغ ٤,٢١٠,٤١٤ أي ما يقل عن ١٪ من إجمالي عدد المتضررين خلال العقد.

وتُعرّف قاعدة بيانات حالات الطوارئ «الأشخاص المتضررين» (فيما يتعلق بالأرقام المذكورة بالفعل) بأنهم «الأشخاص الذين يحتاجون إلى مساعده عاجلة خلال فترة الطوارئ، أي أنهم يتطلبون الاحتياجات الأساسية للبقاء مثل الغذاء والماء والمأوى والصرف الصحي والمساعدة الطبية العاجلة». وبالتالي، فاستناداً إلى هذا التعريف، فإن الأغلبية الساحقة من «الناس الذين يحتاجون إلى مساعدة» – **حجم القضايا الإنسانية** – بسبب الكوارث الطبيعية كانت بسبب الفيضانات وأحداث الجفاف ودرجات الحرارة/البرودة القصوى.

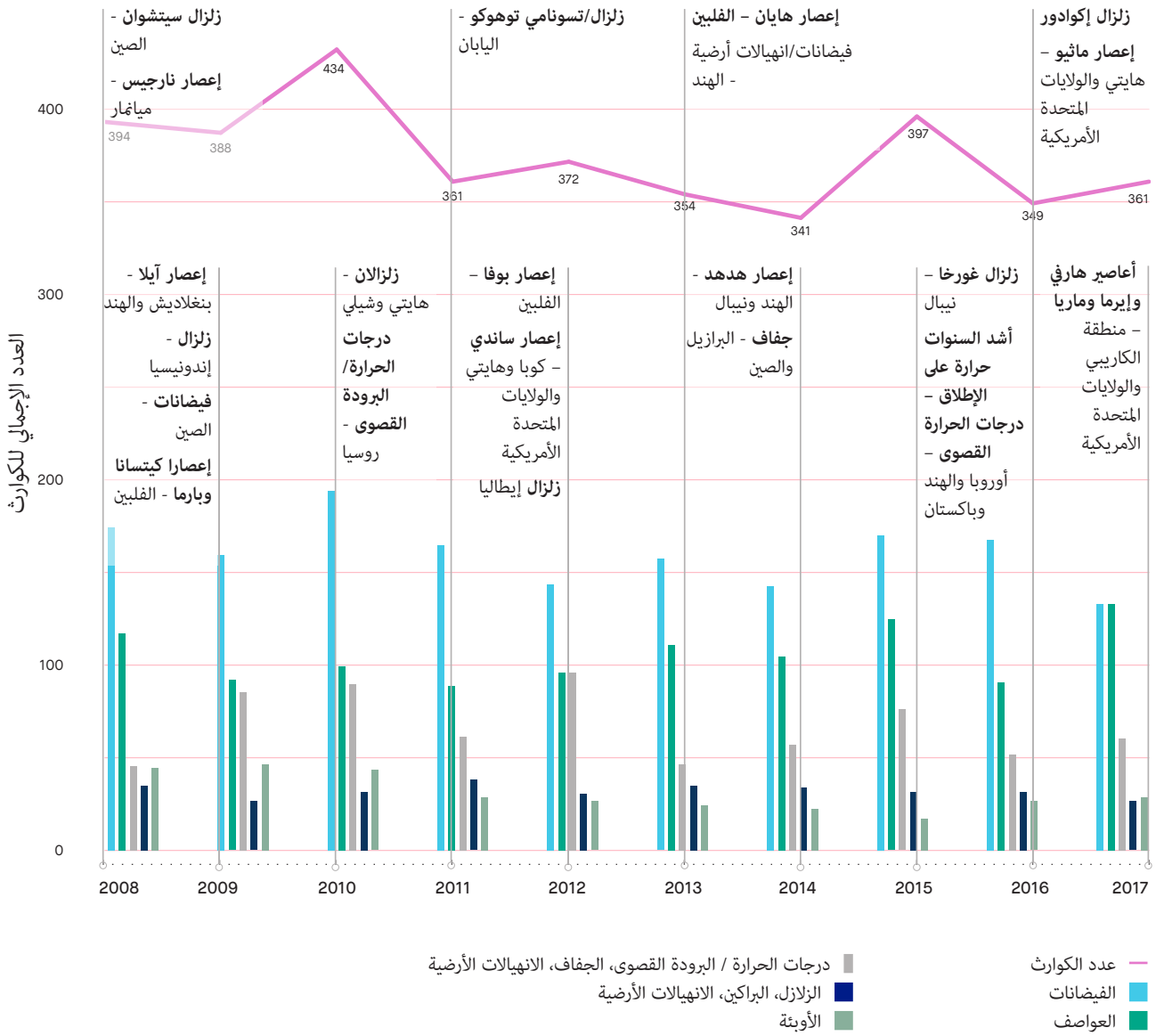
**وتجدر الإشارة إلى أن العواصف والزلازل هي السبب الرئيسي للوفيات المباشرة والأضرار المقدّرة**، ما يجعل الحد من مخاطرها أهدافاً متساوية الأهمية. وبالمثل، فعلى الرغم من التأثير الحالي المحدود نسبياً للأوبئة، فإن قدرتها الفريدة على النمو بدرجة تهدد العالم تجعل التصدي لها عملاً ملحاً عاجلاً. ويجب اعتبار أن العبء الإنساني في حالة الأوبئة لا يقتصر فقط على المصابين الذين يحتاجون إلى العلاج الطبي، وإنما يمتد أيضاً ليشمل المعرضين للإصابة والمرجح أن يسهلوا انتشار العدوى بشكل سريع.

**سانت مارتن، ٢٠١٧**

**ألحق الإعصار إرما أضرارا أو دمّر ٧٠٪ من المنازل والمباني والبنى التحتية الأساسية في جزيرة سانت مارتن، بما فيها شبكات توفير الماء التي لحقت بها أضرار بالغة.**

© Arie Kievit / الصليب الأحمر الهولندي

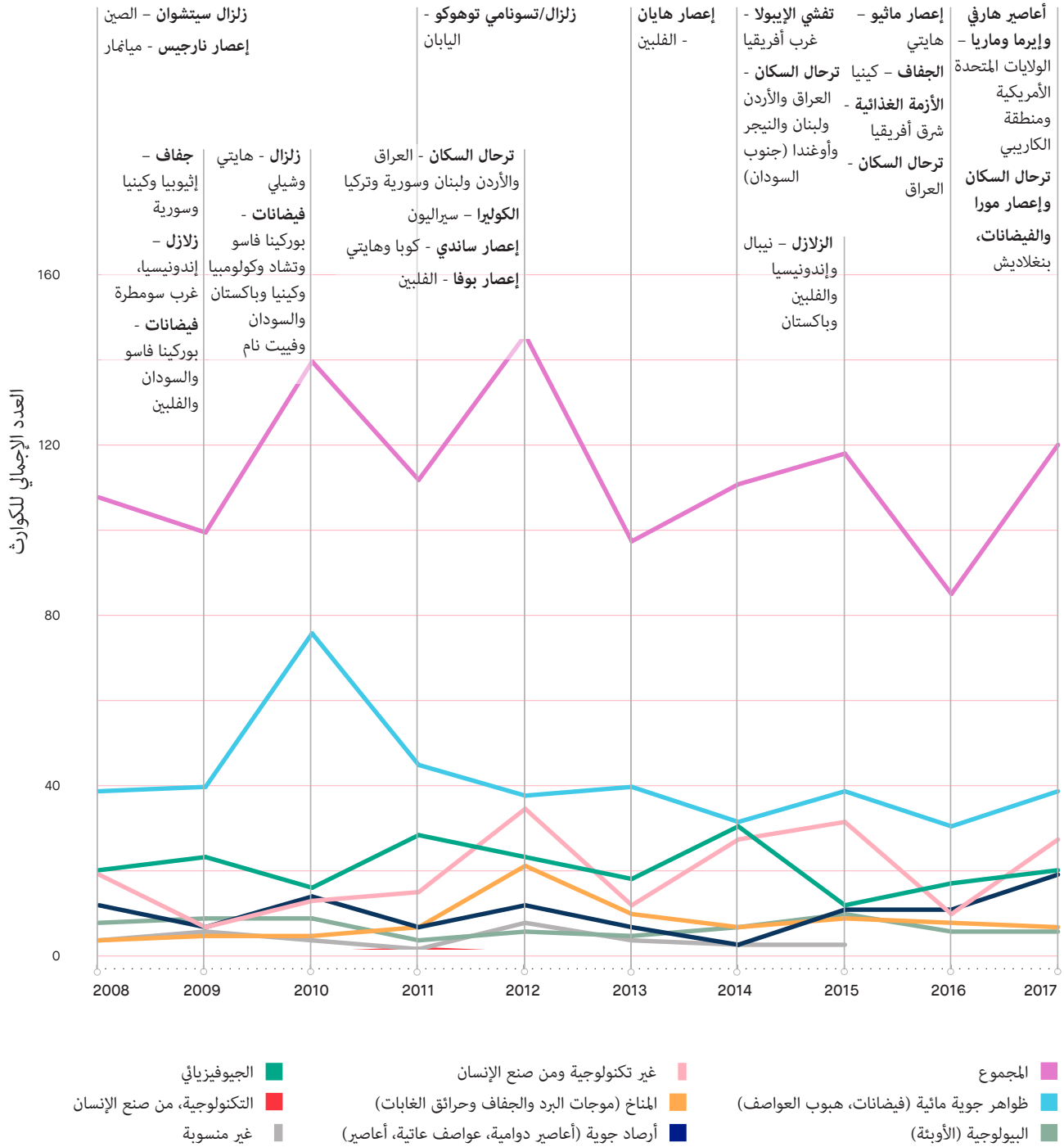
الشكل ٧-٣ اتجاهات الكوارث الطبيعية خلال العقد ٢٠٠٨-٢٠١٧




ملاحظات: لا توجد بيانات عن عدد المتضررين في ١٧ من البلدان/الأقاليم المائة وثمانية وتسعين (١٩٨) التي عانت من الكوارث على مدى السنوات العشر الماضية. ولا توجد بيانات عن الخسائر المقدّرة سوى لما يزيد قليلاً عن ٥٠٪ من ٣,٧٥١ كارثة مسجلة خلال الفترة، بينما لا توجد بيانات عن تكاليف الخسائر في ٥٧ من البلدان المتضررة من الكوارث. كما لا توجد بيانات عن الخسائر المرتبطة بتفشي ٢٩١ وباءً مسجلاً. أما درجات الحرارة / البرودة القصوى وأحداث الجفاف والانهيالات الأرضية وحرائق الغابات، فقد وضعت في مجموعة بغرض تبسيط هذا الرسم البياني، حيث بلغ عدد المتضررين خلال الفترة من أحداث الجفاف ٧٣٦,٦ مليون شخص، و٩٥,٥ مليون شخص من درجات الحرارة / البرودة القصوى. وتقدر قيمة الخسائر بسبب أحداث الجفاف بمبلغ ٧٩,٣ مليار دولار أمريكي، وما يزيد قليلاً على ٣٠ مليون دولار أمريكي بسبب درجات الحرارة/البرودة القصوى. وقلماً يجري الإبلاغ عن الخسائر الناجمة عن أحداث الجفاف، فمن بين ١٦٥ كارثة جفاف مسجلة، لا تشمل البيانات عن الخسائر سوى ٣٠٪ منها.

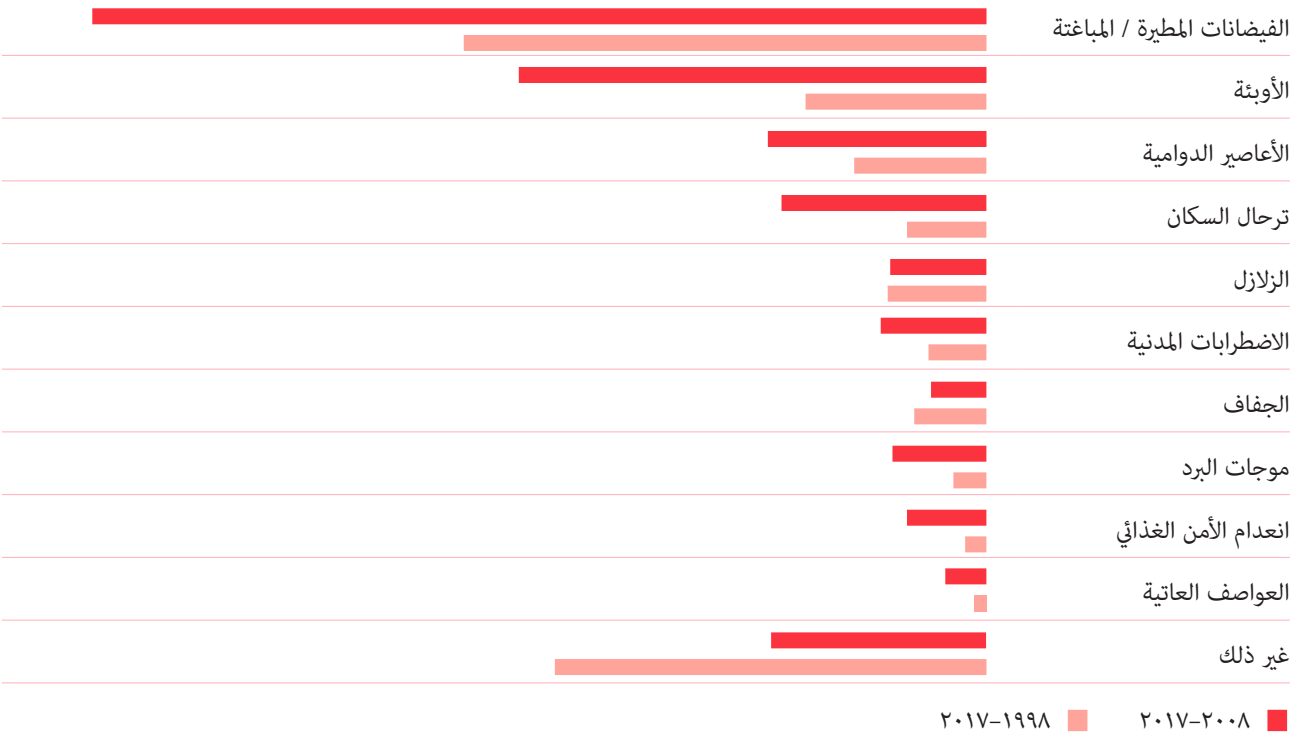
المصدر: *قاعدة بيانات حالات الطوارئ* (EM-DAT)

الشكل ٧-٤ محفّزات إطلاق الاتحاد الدولي لعمليات الاستجابة لحالات الطوارئ: الاتجاهات والجداول الزمنية خلال العقد ٢٠٠٧-٢٠١٨




المصدر: *منصة GO التابعة للاتحاد الدولي*

الشكل ٧-٥ محفّزات إطلاق الاتحاد الدولي لعمليات الاستجابة لحالات الطوارئ: أكثر عشرة محفّزات شيوعاً فيما يتعلق بالكوارث (مقارنة على مدى عقدين)




الشكل ٧-٦ محفّزات إطلاق الاتحاد الدولي لعمليات الاستجابة لحالات الطوارئ: مقارنة على مدى عقدين

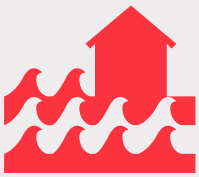
| | ١٩٩٨-٢٠٠٧ | ٢٠٠٨-٢٠١٧ |
|---|---|---|
| **الطقس** | ٤٦,٥٪ | ٥٣,٧٪ |
| **هيدرولوجية** | ٣١,٠٪ | ٣٦,٩٪ |
| فيضانات | ٣٠,٥٪ | ٣٢,٦٪ |
| فيضانات مطيرة / مباغتة | ٠,٠٪ | ٢,٢٪ |
| عواصف عاتية | ٠,٥٪ | ٢,١٪ |
| **مناخية** | ٧,٤٪ | ٧,٥٪ |
| موجات البرد | ٢,٦٪ | ٤,١٪ |
| جفاف | ٤,٨٪ | ٢,٦٪ |
| حرائق غابات | ٠,٠٪ | ٠,٨٪ |
| **أرصاد جوية** | ٨,١٪ | ٩,٣٪ |
| أعاصير | ٨,١٪ | ٩,٣٪ |

| | ١٩٩٨-٢٠٠٧ | ٢٠٠٨-٢٠١٧ |
|---|---|---|
| **أوبئة** | ١٠,٧٪ | ١٨,٧٪ |
| **غير التكنولوجية ومن صنع الإنسان** | ١١,٣٪ | ١٧,٦٪ |
| اضطرابات مدنية | ٤,٠٪ | ٤,٥٪ |
| طوارئ معقدة | ٠,١٪ | ١,٤٪ |
| انعدام الأمن الغذائي | ٢,٠٪ | ٣,٥٪ |
| ترحال السكان | ٥,٢٪ | ٨,٢٪ |
| **جيوفيزيائية** | ٨,٢٪ | ٦,٣٪ |
| زلازل | ٦,٢٪ | ٤,٢٪ |
| انهيالات أرضية | ٠,٤٪ | ٠,٩٪ |
| موجات تسونامي | ٠,٣٪ | ٠,٠٪ |
| براكين | ١,٣٪ | ١,٣٪ |

ملاحظات: هناك ٧٥٥ واقعة مسجلة في البيانات المتعلقة بصناديق الطوارئ للإغاثة في حالات الكوارث ونداءات الطوارئ والنداءات التي تُطلق على نطاق الحركة على مدى الفترة ١٩٩٨-٢٠٠٧، و١,١٠٧ واقعة مسجلة على مدى الفترة ٢٠٠٨-٢٠١٧. ويُظهر الشكل ٧-٥ بيانات المحفّزات العشرة الأكثر شيوعاً؛ حيث جمع هذا الشكل بيانات الفيضانات المطيرة / المباغتة (٢٤ واقعة خلال الفترة ٢٠٠٨-٢٠١٧). وتشمل فئة «غير ذلك» البراكين وموجات تسونامي وحالات الطوارئ الكيميائية والحرائق وحوادث السير وحرائق الغابات، غير أنها غير مدرجة في هذا الشكل.

المصدر: منصة GO التابعة للاتحاد الدولي

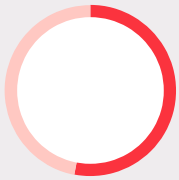
الشكل ٧-٧ لمحة عامة عن عمليات الاتحاد الدولي خلال الفترة ٢٠٠٨-٢٠١٧



## ١ ١٠٧

**عدد الأزمات** التي أدت إلى تنفيذ الاتحاد الدولي عمليات ممولة دولياً خلال السنوات العشر الماضية... يعود ثلثها تقريباً إلى الفيضانات

| | |
|---|---|
| الفيضانات | ٪٣٢,٦ |
| الأوبئة | ٪١٨,٧ |
| الأعاصير | ٪٩,٣ |
| **الأسباب الرئيسية الثلاثة** | **٪٦٠,٦** |



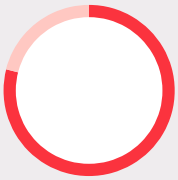
**٪٥٣,٧**

خلال السنوات العشر الماضية، نفذت ٥٣,٧٪ من العمليات بسبب أحداث متصلة بالطقس

## ٢٣١,٧ مليون

**عدد الأشخاص** الذين استهدفت العمليات حصولهم على المساعدات خلال السنوات العشر الماضية... ٧٩,٤٪ من بينهم تضرروا جراء وقوع أوبئة

| | |
|---|---|
| الأوبئة | ٪٧٩,٤ |
| انعدام الأمن الغذائي | ٪٤,٢ |
| ترحال السكان | ٪٣,٥ |
| **الأسباب الرئيسية الثلاثة** | **٪٨٧,٢** |



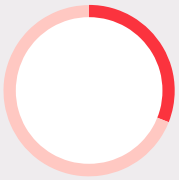
**٪٧٩,٤**

شكل الأشخاص الذين تضرروا من ٢٠٧ وباء نسبة ٧٩,٤٪ من الذين استهدفتهم المساعدات منذ سنة ٢٠٠٨

## ٢,٦ مليار
## فرنك سويسري

**ميزانية الاتحاد الدولي للعمليات** خلال السنوات العشر الماضية... خُمس العمليات نفذت لمواجهة الزلازل

| | |
|---|---|
| الزلازل | ٪٢٠,٠ |
| ترحال السكان | ٪١٣,٤ |
| الأعاصير | ٪١٢,٦ |
| **الأسباب الرئيسية الثلاثة** | **٪٤٥,٩** |



**٪٣٠,٩**

تمثل كل من الكوارث المتصلة بالطقس والكوارث غير التكنولوجية من صنع الإنسان، ٣٠,٩٪ من ميزانية العمليات للسنوات العشر الماضية

المصدر: IFRC GO

وتضفي مقارنة عمليات الاتحاد الدولي[٣] بنوع الكارثة منظوراً إضافياً بشأن الاتجاهات. كما تكشف المقارنة أن الأحداث المتعلقة بالطقس (مزيج من الكوارث الهيدرولوجية والمناخية والجوية) قد استأثرت بـ ٥٩٤ (٥٣,٧٪) من أصل ١,١٠٧ من محفزات إطلاق عمليات الاستجابة لحالات الطوارئ على مدى السنوات العشر الماضية، وذلك بزيادة قليلة على ٣٥١ (٤٦,٥٪) على مدى الفترة ١٩٩٨-٢٠٠٧. ولا يزال للفيضانات تأثيرها الهائل على الصعيد العالمي كأكبر سبب منفرد لعمليات الاستجابة من قبل الاتحاد الدولي بنسبة ٣٢,٦٪ بين جميع محفزات عمليات الاستجابة منذ عام ٢٠٠٨ (يرجى الاطلاع على الشكل ٧-٧)[٤،٥].

وبالمثل، فقد تركز الكثير من عمل الاتحاد الدولي بشأن الحد من مخاطر الكوارث على الكوارث الهيدرولوجية-الجوية، لا سيما فيما يتعلق بالفيضانات والعواصف. ومن الأمثلة على ذلك الشراكة الطويلة الأمد مع مؤسسة Zurich Z من أجل بناء القدرة على الصمود أمام الفيضانات، حيث نُفّذت المرحلة الأولى من المشاريع في الأمريكتين وآسيا على مدى الفترة (٢٠١٣-٢٠١٧). واستناداً إلى الدروس المستخلصة من هذه المرحلة الأولى، فسوف يركز تحالف الفيضانات المؤلف من تسع منظمات تمثل القطاع الخاص وقطاع الأبحاث والعمل الإنساني، على مدى السنوات الخمس المقبلة، على الاستفادة من الخبرات العملية على المستوى الميداني والقدرات البحثية من أجل التأثير في إحداث تغير عالمي في نهج مجتمعي للصمود أمام الفيضانات. وتتمثل الرؤية في جعل المجتمعات المحلية والأعمال التجارية قادرة على الازدهار على الرغم من تزايد وتيرة الفيضانات وحدتها، وتزايد آثار تغير المناخ.

وكما يتبيّن من الشكل ٧-٧، فإن ثاني أكبر فئة من عمليات الاتحاد الدولي (٢٠٧ عمليات أو ١٨,٧٪) هي مكافحة الأوبئة والتصدي لها، حيث استهدفت أيضاً أكبر عدد من الأشخاص (ضروري لوقف انتشار الوباء)، بنسبة تزيد على ٧٩٪ من الأشخاص المستهدفين خلال العقد. وقد تجلى ذلك في أزمة فيروس الإيبولا الذي تفشى مؤخراً في غرب أفريقيا، حيث شارك أكثر من ٦,٠٠٠ متطوع في أنشطة المواجهة الميدانية في أشد البلدان تضرراً، بينما شارك آلاف آخرون في شتى أنحاء المنطقة في أنشطة التوعية والوقاية والرصد.

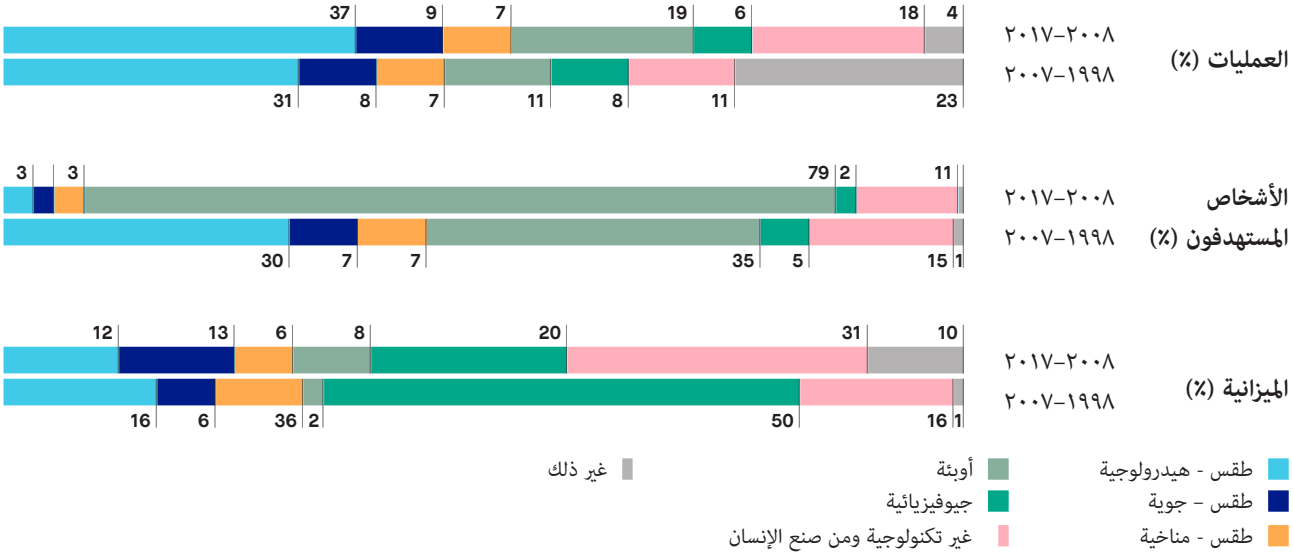
كما يتزايد عدد وكثافة عمليات الاستجابة لترحال السكان (الاتحاد الدولي، 2018g) في جميع أنحاء العالم، وأصبحت أكثر وضوحاً خلال السنوات القليلة الماضية على طول مسار الهجرة إلى أوروبا. ما أدى إلى حشد أعضاء الاتحاد الدولي بقوة وأسفر في عام ٢٠١٧ عن اعتماد استراتيجية جديدة على نطاق الشبكة خاصة بالهجرة، تهدف إلى رفع مستوى البرمجة والمناصرة والتعاون بشأن دعم هذه الفئات السكانية الضعيفة. وبالمثل، فقد شرعت أمانة الاتحاد الدولي في عام ٢٠١٨ في إجراء استعراض على نطاق المنظومة للخدمات المقدمة للنازحين داخلياً.

٣ يمثل ذلك عمليات قدم فيها الاتحاد الدولي تمويلاً أو مشاركة بشكل مباشرة، ولكنه لا يشمل جميع العمليات المحلية التي تضطلع بها الجمعيات الوطنية في بلدانها.

٤ في قاعدة بيانات الاتحاد الدولي، تضم فئة الكوارث «الهيدرولوجية» العواصف والفيضانات المطيرة/المباغتة؛ وتضم فئة كوارث الأرصاد الجوية؛ الأعاصير الدوامية والعواصف الاستوائية؛ وتضم فئة الكوارث «المناخية» موجات البرد والحر وأحداث الجفاف وحرائق الغابات.

٥ توفر منصة GO التابعة للاتحاد الدولي بيانات عن الكوارث التي حفزت إطلاق عملية صندوق الطوارئ للإغاثة في حالات الكوارث أو نداء طوارئ أو نداء على نطاق الحركة.

الشكل ٧-٨ نسبة عمليات الاتحاد الدولي حسب فئة الكوارث، وعدد الأشخاص المستهدفين، والميزانية، خلال الفترتين ١٩٩٨–٢٠٠٧ و٢٠٠٨–٢٠١٧




ملاحظات: تشمل الكوارث الهيدرولوجية الفيضانات المطيرة/المباغتة والعواصف العاتية. وتشمل الكوارث الجوية الأعاصير. وتشمل الكوارث المناخية موجات البرد وأحداث الجفاف وحرائق الغابات. وتشمل الكوارث الجيوفيزيقية الزلازل والانهيالات الأرضية وموجات تسونامي والبراكين، أما الكوارث غير التكنولوجية والتي من صنع الإنسان، فتشمل الاضطرابات المدنية وحالات الطوارئ المعقدة وانعدام الأمن الغذائي وحركات السكان. يرجى الاطلاع على الجدولين ألف ١ وألف ٣ لمعرفة التصنيف الكامل.

المصدر: منصة GO التابعة للاتحاد الدولي

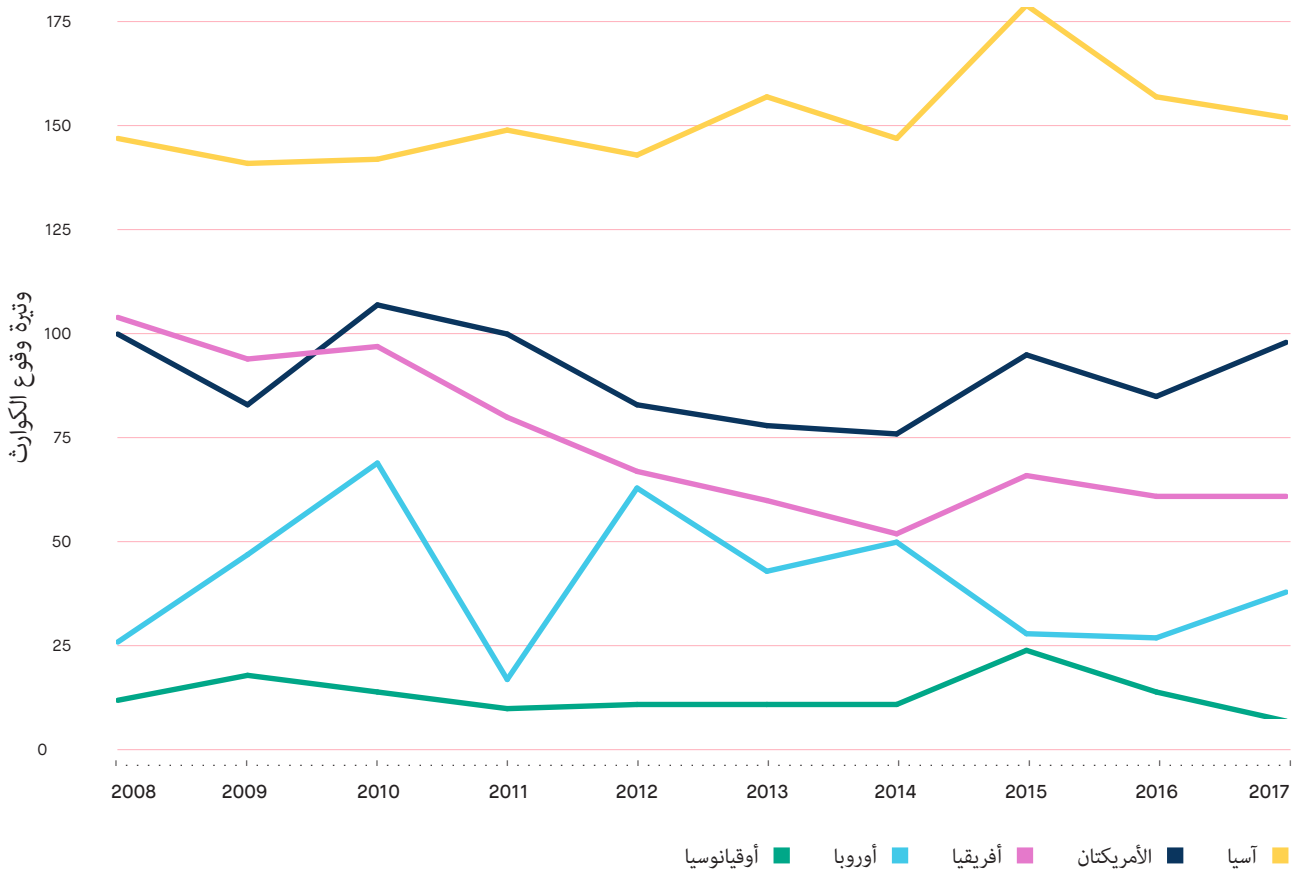
## ٧-١-٢ أماكن وقوع الكوارث

لقد وقعت النسبة الكبرى (٤٠,٦٪) من أصل ٣,٧٥١ كارثة مسجلة في قاعدة بيانات أحداث الطوارئ على مدى السنوات العشر الماضية في آسيا، تلك المنطقة الأكثر كثافة سكانية في العالم التي شهدت ٦٩,٥٪ من كوارث العقد الماضي، بما في ذلك ٦٩٪ من الانهيالات الأرضية و٤٣,٧٪ من العواصف و٤١,١٪ من الفيضانات. كما تستأثر آسيا إلى حدٍ كبيرٍ بأكبر نسبة من السكان المتضررين (٧٩,٨٪ من مجموع عدد المتضررين خلال الفترة) وبأكبر نسبة من الأضرار المقدرة (٤٥,٤٪).

وبينما تُظهر البيانات أن عدد الكوارث والمتضررين منها على مدى الفترة ٢٠٠٨-٢٠١٧ أقل من العقد السابق (٩٪ أقل في عدد الحوادث و٢٩٪ أقل في عدد المتضررين)، فإن تكاليف الأضرار المقدرة قد ارتفعت في المنطقة إلى أكثر من الضعف، من ٣٢٦,٦ مليار دولار أمريكي إلى ٧٥٢,٢ مليار دولار أمريكي. ويُعزى ذلك بشكل أساسي إلى زلزال وتسونامي توهوكو في اليابان عام ٢٠١١ (حيث قُدِّرت تكاليف الأضرار بمقدار ٢١٠ مليارات من الدولارات الأمريكية). كما قُدِّر ارتفاع تكاليف الأضرار الناجمة عن الفيضانات إلى أكثر من الضعف (من ١١٧ مليار دولار أمريكي إلى ٢٣٥ مليار دولار أمريكي، كما ارتفعت تكلفة الأضرار الناجمة عن العواصف وأحداث الجفاف (انظر الشكل ٧-١٠)[٦].

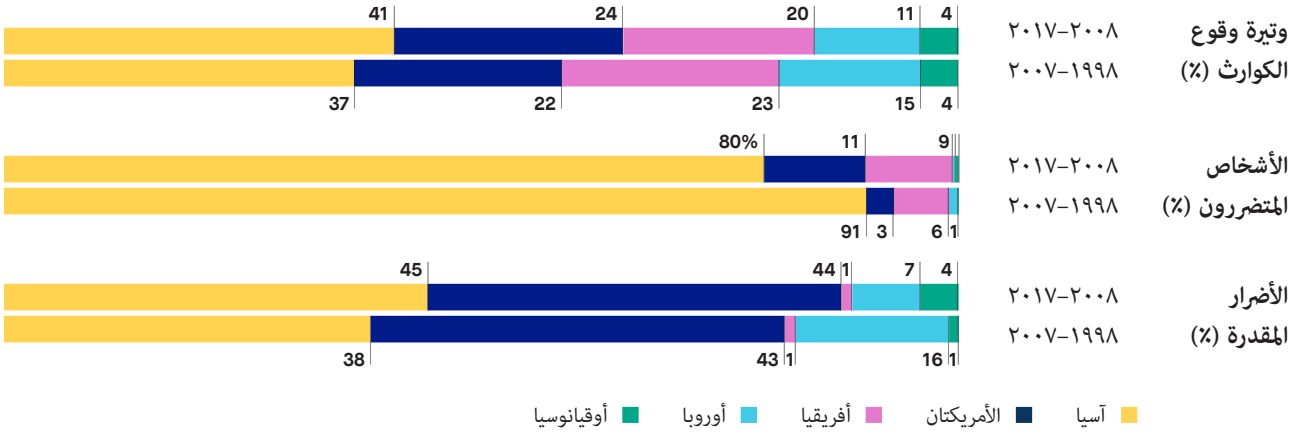
٦ تستند جميع التصنيفات الإقليمية في هذا القسم، ما لم يذكر خلاف ذلك، إلى تصنيفات موحَّدة للأمم المتحدة، باستثناء عمليات الاتحاد الدولي التي تستخدم التصنيفات الإقليمية للاتحاد الدولي. يرجى الاطلاع على ملاحظات بشأن البيانات من أجل معرفة المزيد من التفاصيل.

## الشكل ٧-٩ أشد المناطق تضرراً من الكوارث



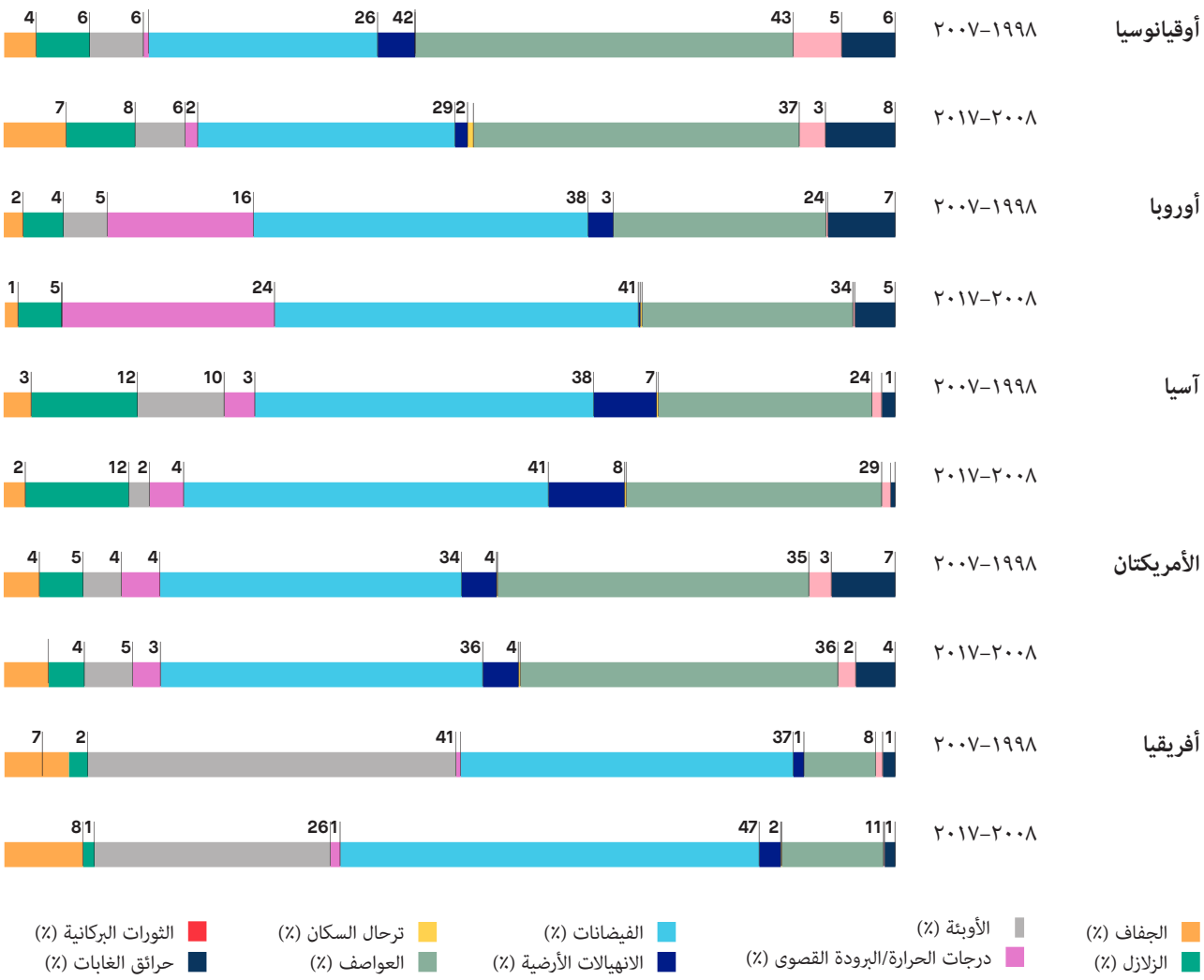

المصدر: *قاعدة بيانات أحداث الطوارئ* (EM-DAT)

## الشكل ٧-١٠ مقارنة بين الأقاليم المتضررة من الكوارث على مدى العقدين الماضيين




المصدر: *قاعدة بيانات أحداث الطوارئ* (EM-DAT)

الشكل ٧-١١ أنواع الكوارث التي تؤثر في كل إقليم كنسبة مئوية من مجموع الكوارث




المصدر: *قاعدة بيانات أحداث الطوارئ* (EM-DAT)

تبين قاعدة بيانات حالات الطوارئ (EM-DAT) الصين والولايات المتحدة والفلبين والهند وإندونيسيا كأشد خمسة بلدان تضرراً من الكوارث الطبيعية على مدى السنوات العشر الماضية. وتمثل الصين والهند وحدهما ٦٢,٤٪ (١,٢ مليار) من بين ملياري متضرر حسبما تشير تقديرات عدد المتضررين من الكوارث منذ عام ٢٠٠٨. كما تجدر الإشارة إلى أن أشد ٧ بلدان تضرراً من حيث عدد المتضررين هي بلدان آسيوية.

الشكل ٧-١٢ البلدان المتضررة من الكوارث

## ٣ ٧٥١

كارثة طبيعية تركز ١٩,٤٪ منها في ثلاثة بلدان على مدى السنوات العشر الماضية

| البلد | العدد | نسبة المجموع | |
|---|---|---|---|
| الصين | ٣١٣ | ٨,٣٪ | أعلى ٣ بلدان |
| الولايات المتحدة الأمريكية | ٢٣٠ | ٦,١٪ | ١٩,٤٪ |
| الفلبين | ١٨٦ | ٥,٠٪ | |
| الهند | ١٥٢ | ٤,١٪ | أعلى ١٠ بلدان |
| إندونيسيا | ١٣١ | ٣,٥٪ | ٣٥,٤٪ |
| اليابان | ٧٣ | ١,٩٪ | |
| فيت نام | ٦٧ | ١,٨٪ | |
| المكسيك | ٦٦ | ١,٨٪ | |
| البرازيل | ٥٥ | ١,٥٪ | |
| أفغانستان | ٥٤ | ١,٤٪ | |
| بلدان أخرى | ٢,٤٢٤ | ٦٤,٦٪ | |
| المجموع | ٣,٧٥١ | | |

## ٣٢,٥٪

من الكوارث الطبيعية التي سجلتها قاعدة بيانات حالات الطوارئ على مدى السنوات العشر الماضية أصابت الشريحة الدنيا من البلدان متوسطة الدخل (LMIC)؛ تلتها الشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل (UMIC) بنسبة ٢٨,٦٪، فالبلدان مرتفعة الدخل (HIC) بنسبة ٢١,٧٪ فالبلدان منخفضة الدخل بنسبة ١٦,٧٪.

## مليارا ن

متضرر من الكوارث الطبيعية تركز ٦٧,٧٪ منهم في الصين والهند والفلبين

| البلد | المتضررون (ملايين) | نسبة المجموع | |
|---|---|---|---|
| الصين | ٧٩٨ | ٤٠,٢٪ | أعلى ٣ بلدان |
| الهند | ٤٤٢ | ٢٢,٢٪ | ٦٧,٧٪ |
| الفلبين | ١٠٥ | ٥,٣٪ | |
| الولايات المتحدة الأمريكية | ١٠٠ | ٥,٠٪ | أعلى ١٠ بلدان |
| تايلند | ٦٠ | ٣,٠٪ | ٨٤,١٪ |
| البرازيل | ٣٩ | ٢,٠٪ | |
| باكستان | ٣٨ | ١,٩٪ | |
| بنغلاديش | ٣٧ | ١,٨٪ | |
| إثيوبيا | ٣٠ | ١,٥٪ | |
| جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية | ٢٣ | ١,٢٪ | |
| بلدان أخرى | ٣١٥ | ١٥,٩٪ | |
| المجموع | ١,٩٨٧ | | |

## ٤٧,٩٪

من المتضررين من الكوارث الطبيعية الذين سجلتهم قاعدة بيانات حات الطوارئ يعيشون في الشريحة العليا من البلدان متوسطة، ويعيش ٣٧,٧٪ منهم في الشريحة الدنيا من البلدان متوسطة الأشخاص، ويعيش ٨,٦٪ منهم في البلدان منخفضة الدخل، بينما يعيش ٥,٨٪ منهم في البلدان مرتفعة الدخل.

## ١,٦٥٨ مليار دولار أمريكي

قيمة الأضرار المُقدَّرة تكبدت ٣ بلدان فقط نسبة ٦٥,٨٪ منها

| البلد | دولار أمريكي (ملايين) | نسبة المجموع | |
|---|---|---|---|
| الولايات المتحدة الأمريكية | ٥٢٥ | ٣١,٧٪ | أعلى ٣ بلدان |
| الصين | ٣١٩ | ١٩,٢٪ | ٦٥,٨٪ |
| اليابان | ٢٤٧ | ١٤,٩٪ | |
| بورتو ريكو | ٦٩ | ٤,١٪ | أعلى ١٠ بلدان |
| تايلند | ٤٦ | ٢,٨٪ | ٨٣,٠٪ |
| الهند | ٤٥ | ٢,٧٪ | |
| شيلي | ٣٥ | ٢,١٪ | |
| إيطاليا | ٣٣ | ٢,٠٪ | |
| نيوزيلندا | ٣٠ | ١,٨٪ | |
| أستراليا | ٢٧ | ١,٧٪ | |
| بلدان أخرى | ٢٨٣ | ١٧,٠٪ | |
| المجموع | ١,٦٥٨ | | |

## ٦٤٪

من إجمالي الأضرار المُقدَّرة الناجمة عن الكوارث الطبيعية تكبدتها البلدان مرتفعة الدخل وفق ما تشير إليه التقارير، وتكبدت الشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل نسبة ٢٧,١٪ منها، كما تكبدت الشريحة الدنيا من البلدان متوسطة الدخل ٧,٧٪، بينما تكبدت البلدان منخفضة الدخل ١,٢٪.

ملاحظات: صدر التصنيف المستخدم في هذا التحليل عن البنك الدولي في أول يوليو عام ٢٠١٧، وهو متعلق بالسنة المالية للبنك الدولي المنتهية في ٣٠ يونيو عام ٢٠١٨، وفيه يعتمد البنك الدولي أربعة تصنيفات للبلدان من حيث مستوى الدخل، وهي: البلدان مرتفعة الدخل (HIC)، والشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل (UMIC)، والشريحة الدنيا من البلدان متوسطة الدخل (LMIC)، والبلدان منخفضة الدخل (LIC). وتستند الكوارث إلى بيانات عن ١٩٨ بلداً/إقليماً. ولا توجد بيانات عن عدد المتضررين في ١٧ بلداً. كما لا توجد بيانات عن تقديرات الخسائر في ٥٧ بلداً. ولا يشمل ذلك الأضرار الناجمة عن الأوبئة.

المصدر: *قاعدة بيانات حالات الطوارئ* (EM-DAT)

## الشكل ٧-١٣ عمليات الاتحاد الدولي في البلدان المتضررة من الكوارث

### مكان وقوع الكوارث التي أدت إلى تنظيم عمليات موّلها الاتحاد الدولي/المجتمع الدولي خلال السنوات العشر الماضية

| البلد | العدد | نسبة المجموع | |
|---|---|---|---|
| كينيا | ٣٧ | ٣,٣٪ | أعلى ٣ بلدان |
| أوغندا | ٣١ | ٢,٨٪ | ٨,٢٪ |
| الفلبين | ٢٣ | ٢,١٪ | |
| طاجيكستان | ٢٣ | ٢,١٪ | أعلى ١٠ بلدان |
| جمهورية وسط أفريقيا | ٢٢ | ٢,٠٪ | ٢١,٢٪ |
| جمهورية الكونغو الديمقراطية | ٢١ | ١,٩٪ | |
| السودان | ٢١ | ١,٩٪ | |
| الكاميرون | ٢٠ | ١,٨٪ | |
| الاتحاد الروسي | ١٩ | ١,٧٪ | |
| النيجر | ١٨ | ١,٦٪ | |
| بلدان أخرى | ٨٧٢ | ٧٨,٨٪ | |
| **المجموع** | **١,١٠٧** | | |

**٣٨,٦٪**

وقعت أكبر نسبة (٣٨,٦٪) من الكوارث التي أدت إلى تنظيم عمليات موّلها الاتحاد الدولي/ المجتمع الدولي خلال السنوات العشر الماضية في البلدان المتوسطة الدخل من الشريحة الدنيا

### أماكن وجود السكان الذين استهدفتهم العمليات بمساعداتها خلال السنوات العشر الأخيرة

| البلد | المتضررون (ملايين) | نسبة المجموع | |
|---|---|---|---|
| جمهورية الكونغو الديمقراطية | ١٨ | ٧,٨٪ | أعلى ٣ بلدان |
| أوغندا | ١٥ | ٦,٨٪ | ٢٩,٢٪ |
| غينيا | ١٥ | ٦,٦٪ | |
| مالي | ١٣ | ٦,٠٪ | أعلى ١٠ بلدان |
| بوركينا فاسو | ١٣ | ٥,٩٪ | ٦٤,١٪ |
| كينيا | ١١ | ٤,٩٪ | |
| الكاميرون | ١٠ | ٤,٥٪ | |
| النيجر | ٨ | ٣,٧٪ | |
| جمهورية الكونغو | ٧ | ٣,٣٪ | |
| سيراليون | ٧ | ٣,٢٪ | |
| بلدان أخرى | ١٠٩ | ٤٧,٣٪ | |
| **المجموع** | **٢٣١** | | |

**٥٠,٩٪**

تقيم أكبر نسبة (٥٠,٩٪) من السكان الذين استهدفتهم العمليات بمساعداتها خلال السنوات العشر الأخيرة في البلدان المنخفضة الدخل وتقيم نسبة ٢٧,٨٪ في بلدان متوسطة الدخل من الشريحة الدنيا

### ميزانية عمليات الاتحاد الدولي خلال السنوات العشر الأخيرة حسب البلد

| البلد | فرنكات سويسرية (ملايين) | نسبة المجموع | |
|---|---|---|---|
| هايتي | ٢٨٢ | ١٢,٠٪ | أعلى ٣ بلدان |
| سوريا | ١٧٤ | ٧,٤٪ | ٢٣,٥٪ |
| الصين | ١٥٤ | ٦,٦٪ | |
| كينيا | ١٤٧ | ٦,٢٪ | أعلى ١٠ بلدان |
| الفلبين | ١٤٣ | ٦,١٪ | ٥١,٩٪ |
| باكستان | ١٠٢ | ٤,٣٪ | |
| تركيا | ٧٦ | ٣,٢٪ | |
| ميانمار | ٧٤ | ٣,٢٪ | |
| سيراليون | ٦٨ | ٢,٩٪ | |
| اثيوبيا | ٦٨ | ٢,٩٪ | |
| بلدان أخرى | ١,٠٦٠ | ٤٥,٢٪ | |
| **المجموع** | **٢,٣٤٧** | | |

**٣٥,٤٪**

أُنفقت أكبر حصة من ميزانيات العمليات الممولة دولياً أو من الاتحاد الدولي على مدى السنوات العشر الماضية في الشريحة الدنيا من البلدان متوسطة الدخل.

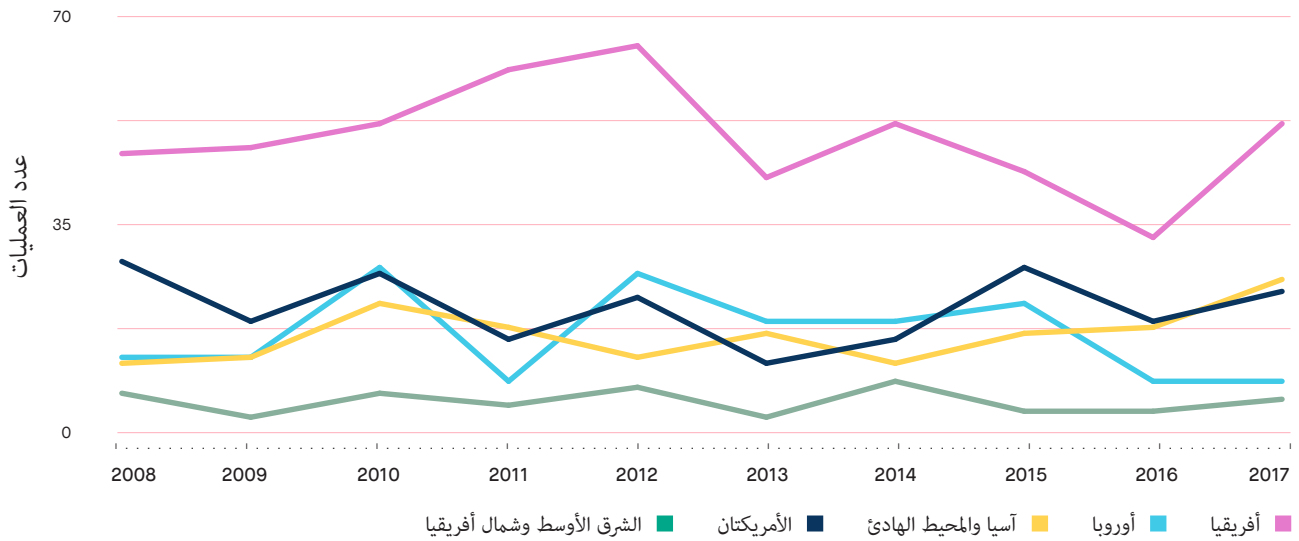
ملاحظة: لقد زاد عدد عمليات الاستجابة للكوارث في البلدان المنخفضة الدخل زيادة كبيرة خلال هذا العقد، ولا سيما في شرق أفريقيا، كما زاد عدد العمليات التي نُفذت في البلدان المرتفعة الدخل، نتيجة لترحال السكان في المقام الأول. وزاد عدد الأشخاص الذين استهدفتهم المساعدة الإنسانية في البلدان المنخفضة الدخل بعشرة أمثال خلال هذا العقد بالمقارنة مع العقد ١٩٩٨ -٢٠٠٧، بسبب ترحال السكان والأوبئة وانعدام الأمن الغذائي والجفاف. وزادت الميزانية التشغيلية لمساعدة السكان في البلدان المنخفضة الدخل بأربعة أضعاف خلال السنوات العشر الأخيرة. ويقابل مجموع عدد الأشخاص المستهدفين عدد الأشخاص المدرجين في كل خطة من خطط التشغيل. وقد تكون هناك بعض التداخلات والحسابات المزدوجة عندما تستهدف أكثر من عملية واحدة نفس الأشخاص. ويجري حساب المكاتب الإقليمية والمجموعات القطرية كبلدان في إطار هذه البيانات. ويصنف البنك الدولي البلدان حسب مستوى دخلها كالآتي: البلدان المرتفعة الدخل، والبلدان المتوسطة الدخل من الشريحة العليا، والبلدان المتوسطة الدخل من الشريحة الدنيا والبلدان المنخفضة الدخل.

المصدر: IFRC GO

وتحتل الصين والفلبين أيضاً مكاناً بارزاً في بيانات الاتحاد الدولي المتعلقة بالعمليات الممولة دولياً ومنها عمليات الطوارئ الممولة دولياً. ففي عام ٢٠١٧ وحده، كانت هناك سبع عمليات جارية في الفلبين تتضمن أربعة أعاصير (اثنان منها في شهر ديسمبر) وعاصفة استوائية وزلزال وترحال السكان. أما الصين، فكانت مسرحاً لثلاث عمليات من هذا القبيل على مدى السنوات العشر الماضية، ولكنها كانت ثالث أكبر متلقي من حيث حجم التمويل الذي ذهب معظمه (٩٩٪) تقريباً إلى عملية الاستجابة لزلزال سيتشوان في عام ٢٠٠٨. وقد تلقت هايتي وسورية معظم التمويل: ففيما يتعلق بهايتي، استأثرت عملية زلزال ٢٠١٠ بما يقرب من ٨٦٪ من التمويل، ولكنها شهدت أيضاً أضراراً ناجمة عن عواصف مدمرة، بما في ذلك الأعاصير إيرما (٢٠١٧) وماثيو (٢٠١٦) وساندي (٢٠١٢).

وبفحص عدد عمليات الاتحاد الدولي وعدد الأشخاص المستهدفين، نجد أن الجزء الأكبر من التركيز كان على أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. وعلى مدى العقد الماضي، استهدفت هذه المنطقة ٤٧٤ من عمليات الاتحاد الدولي أو ٤٢,٨٪ من مجموع العمليات. كما استهدفت عمليات مكافحة تفشي فيروس الإيبولا في عام ٢٠١٤ التي قام بتنسيقها المكتب الإقليمي لأفريقيا التابع للاتحاد الدولي ٣٤ مليون شخص، ومليوني شخص كجزء من عمليات التصدي لانعدام الأمن الغذائي في عام ٢٠١٧. وفي أوغندا، استهدفت ١٧ من أصل ٣١ عملية مساعدة ما يقرب من ١٥ مليون شخص من المصابين بأوبئة (الكوليرا والحمى الصفراء والتهاب الكبد E وفيروس ماربورغ والحصبة والالتهاب السحائي وشلل الأطفال).

الشكل ٧-١٤ عمليات الاتحاد الدولي حسب المنطقة خلال الفترة ٢٠٠٨-٢٠١٧

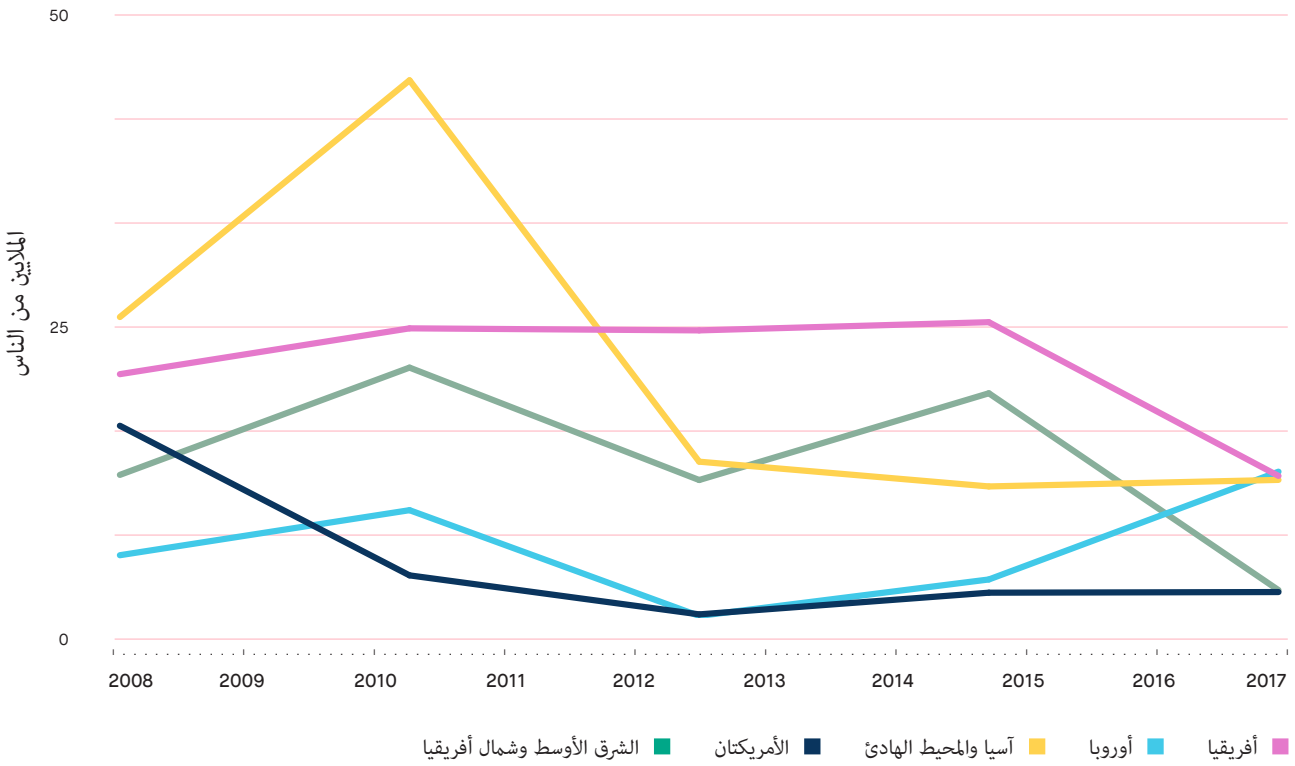



المصدر: IFRC GO

### نطاق تغطية الجمعيات الوطنية للصليب الأحمر والهلال الأحمر

من المؤسف أن البيانات الموجودة بشأن تغطية الجمعيات الوطنية وبرامجها (داخل بلدانها وخارجها) ليست مُفصَّلة وشاملة بالدرجة التي تماثل العمليات الدولية التي يقودها الاتحاد الدولي. ومع ذلك، فإن قاعدة بيانات الاتحاد الدولي ونظام الإفادة فيه تتضمن الآن بيانات عن السنوات الخمس الماضية بشأن مدى تغطية أنشطه معينة على المستوى القطري. وقد بلغت تغطية الجمعيات الوطنية خلال الفترة من ٢٠١٢ إلى ٢٠١٦ أكثر من ٣٦٨ مليون شخص في إطار أنشطة مواجهة حالات الكوارث والانتعاش المبكر داخل بلدانها. وكما يتضح من الشكل ٧-١٥، فقد استأثرت آسيا والمحيط الهادئ وأفريقيا عموماً بأكبر نسبة من هذا المجموع.

الشكل ٧-١٥ الناس الذين شملتهم تغطية أنشطة الجمعيات الوطنية المتعلقة بمواجهة الكوارث والانتعاش المبكر خلال الفترة ٢٠٠٨-٢٠١٧




ملاحظة: لم تكن التقارير المقدمة من الجمعيات الوطنية بشأن الحد من مخاطر الكوارث مكتملة، غير أنه في عامي ٢٠١٢ و٢٠١٦ لم تتجاوز نسبة الجمعيات الوطنية التي أفادت ببياناتها ٨٠٪، بينما تجاوزت نسبتها ٩٠٪ في السنوات الفاصلة. أما منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فلم تتجاوز نسبة الإبلاغ فيها ٧٠٪ في عام ٢٠١٦.

المصدر: قاعدة بيانات الاتحاد الدولي ونظام الإفادة فيه

## ٧-١-٣ أكثر البلدان والناس عرضة للخطر حالياً[٧]

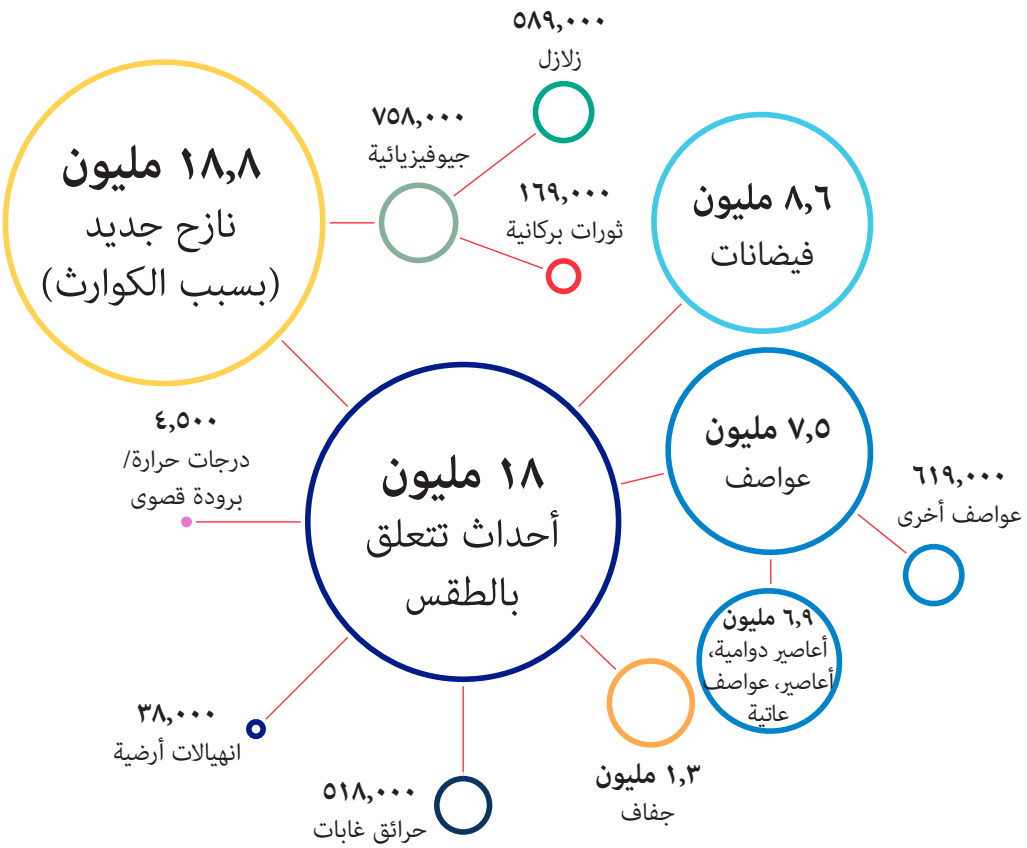
### البلدان التي تعاني من أزمات إنسانية والمحتاجون إلى المساعدة

طبقًا لتقرير المساعدة الإنسانية العالمية لعام ٢٠١٨، فقد تركت الأزمات المستمرة والجديدة ما يقدر بنحو ٢٠١,٥ مليون شخص في ١٣٤ بلداً بحاجة إلى المساعدة الإنسانية الدولية في عام ٢٠١٧ (المبادرات الإنمائية، ٢٠١٨). وقد استأثرت البلدان الخمسة التالية فقط بأكثر من ثلث المحتاجين: اليمن وسورية وتركيا وإثيوبيا والعراق. وكان معظم البلدان التي في حاجة إلى المساعدة الدولية هي تلك البلدان التي تأثرت بأنواع متعددة من الأزمات، إذ يستضيف أيضاً العديد من البلدان المتأثرة بالنزاعات لاجئين وتواجه كوارث مرتبطة بمخاطر طبيعية. ويُقدر عدد الأشخاص الذين شُردوا قسراً بسبب النزاع أو العنف بما يصل إلى ٦٨,٥ مليون شخص بحلول نهاية عام ٢٠١٧، وهو أعلى معدل سُجل حتى الآن. وطبقًا للتقرير العالمي عن التشرد الداخلي عام ٢٠١٨، (مركز رصد المشردين داخلياً

٧ عام ٢٠١٧ هو أحدث عام تتوافر بشأنه بيانات كاملة ونهائية.

(IDMC)، ٢٠١٨) فقد تسببت الكوارث في نزوح ٦١٪ (١٨,٨ مليون) من بين ٣٠,٦ مليون نازح داخلي جديد خلال عام ٢٠١٧ (مركز رصد المشردين داخلياً/المجلس النرويجي للاجئين، ٢٠١٨). وتسببت الكوارث المتصلة بالطقس في نزوح الأغلبية الساحقة، حيث استأثرت الفيضانات بنحو ٨,٦ ملايين والعواصف بنحو ٧,٥ ملايين (انظر الشكل ٧-١٦). وكانت الصين والفلبين وكوبا والولايات المتحدة الأمريكية من أشد المتضررين.

الشكل ٧-١٦ توزيع االنازحين حسب الكوارث في عام ٢٠١٧




المصدر: مركز رصد المشردين داخلياً (IDMC): التقرير العالمي عن التشرد الداخلي عام ٢٠١٨

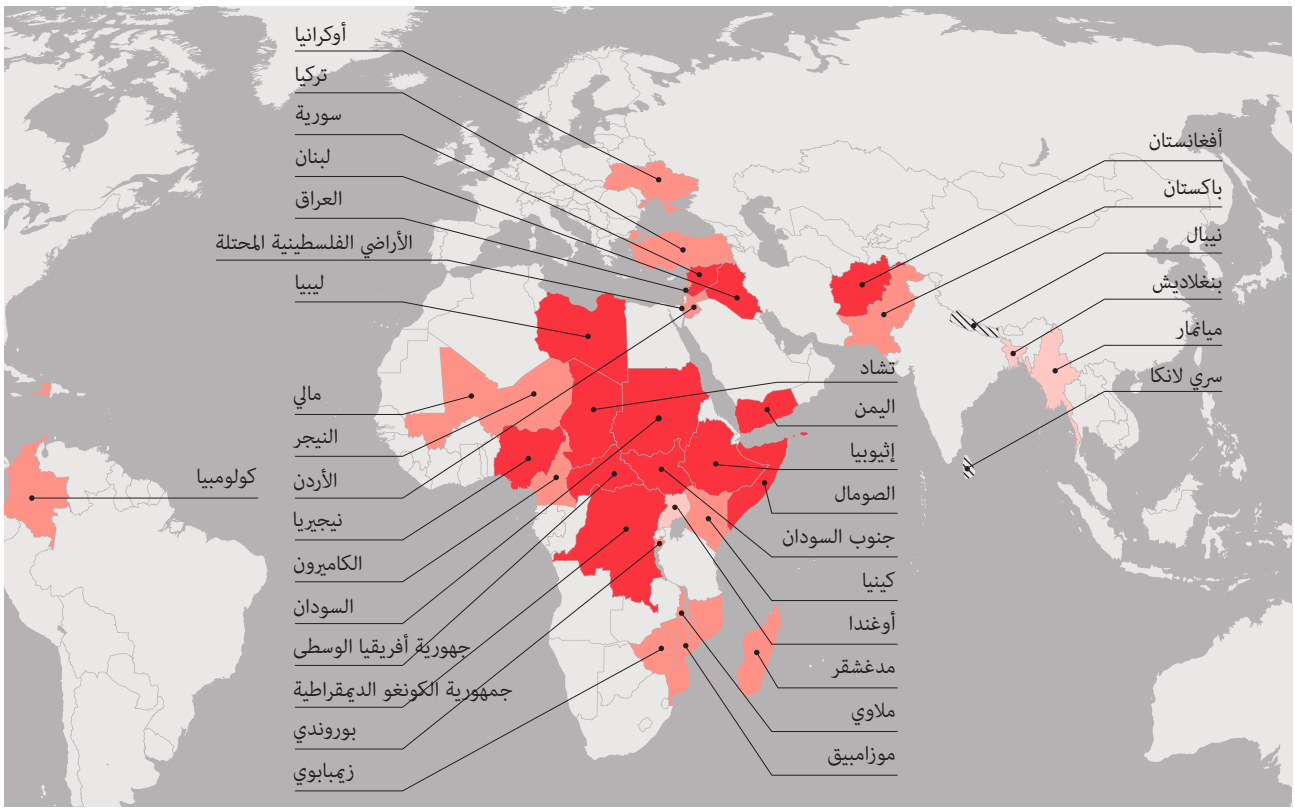
تمثل الخريطة المبينة في الشكل ٧-١٧ نحو ١٩٠,٩ مليون من أصل ٢٠١,٥ مليون (٩٥٪) ممن تشير تقديرات تقرير المساعدة الإنسانية العالمية، ٢٠١٨ إلى أنهم يعيشون أزمات إنسانية خلال عام ٢٠١٧ داخل أشد ٣٦ بلداً احتياجاً (المبادرات الإنمائية، ٢٠١٨)[٨،٩]. ومن بين هذه البلدان، هناك ٢٨ دولة هشة، و١٢ دولة ضعيفة بيئياً[١٠]

٨ المبادرات الإنمائية، استناداً إلى بيانات مقدمة من مؤسسة ACAPS، ٢٠١٧.
٩ المبادرات الإنمائية، استناداً إلى البيانات الأسبوعية الشاملة للطوارئ العالمية التي تقدمها مؤسسة ACAPS.
١٠ باستخدام قائمة الدول الهشة لعام ٢٠١٦ الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD) ومؤشر الضعف البيئي الذي طُوِّر لأغراض هذا التقرير (انظر الملاحظات بشأن البيانات من أجل الاطلاع على قائمة البلدان ومعرفة المزيد من التفاصيل).

و٢٥ دولة كانت هدفاً لما لا يقل في المتوسط عن ٧ من نداءات الاتحاد الدولي أو عمليات صندوق الطوارئ للإغاثة في حالات الكوارث أو نداءات على نطاق الحركة على مدى العقد الماضي[١١].

وحدد التحليل الذي أجرته مؤسسة ACAPS كجزء من استعراضها للقطاع الإنساني عام ٢٠١٨ أنه من المرجح أن تشهد ١٢ بلداً أوضاعاً إنسانية متدهورة خلال عام ٢٠١٨، وهي أفغانستان وبنغلاديش وجمهورية أفريقيا الوسطى وجمهورية الكونغو وجمهورية الكونغو الديمقراطية وجنوب السودان والصومال وفنزويلا وليبيا ومالي وميانمار واليمن (ACAPS، ٢٠١٧). وتبيّن البيانات التي قدمتها مؤسسة ACAPS إلى المبادرات الإنمائية أن ما يقدر بنحو ٦١,٣ مليون كانوا بحاجة إلى المساعدة الإنسانية في هذه البلدان. وهناك ٥٥,٣ مليون شخص آخر ممن هم بحاجة إلى المساعدة الإنسانية يعيشون في بلدان تشير التقديرات إلى احتمال استمرار الأزمات الحادة فيها، وهي إثيوبيا والسودان وسورية والعراق وفلسطين ونيجيريا (ACAPS، ٢٠١٧).

الشكل ٧-١٧ لمحة عامة عن الأزمات الإنسانية في عام ٢٠١٧

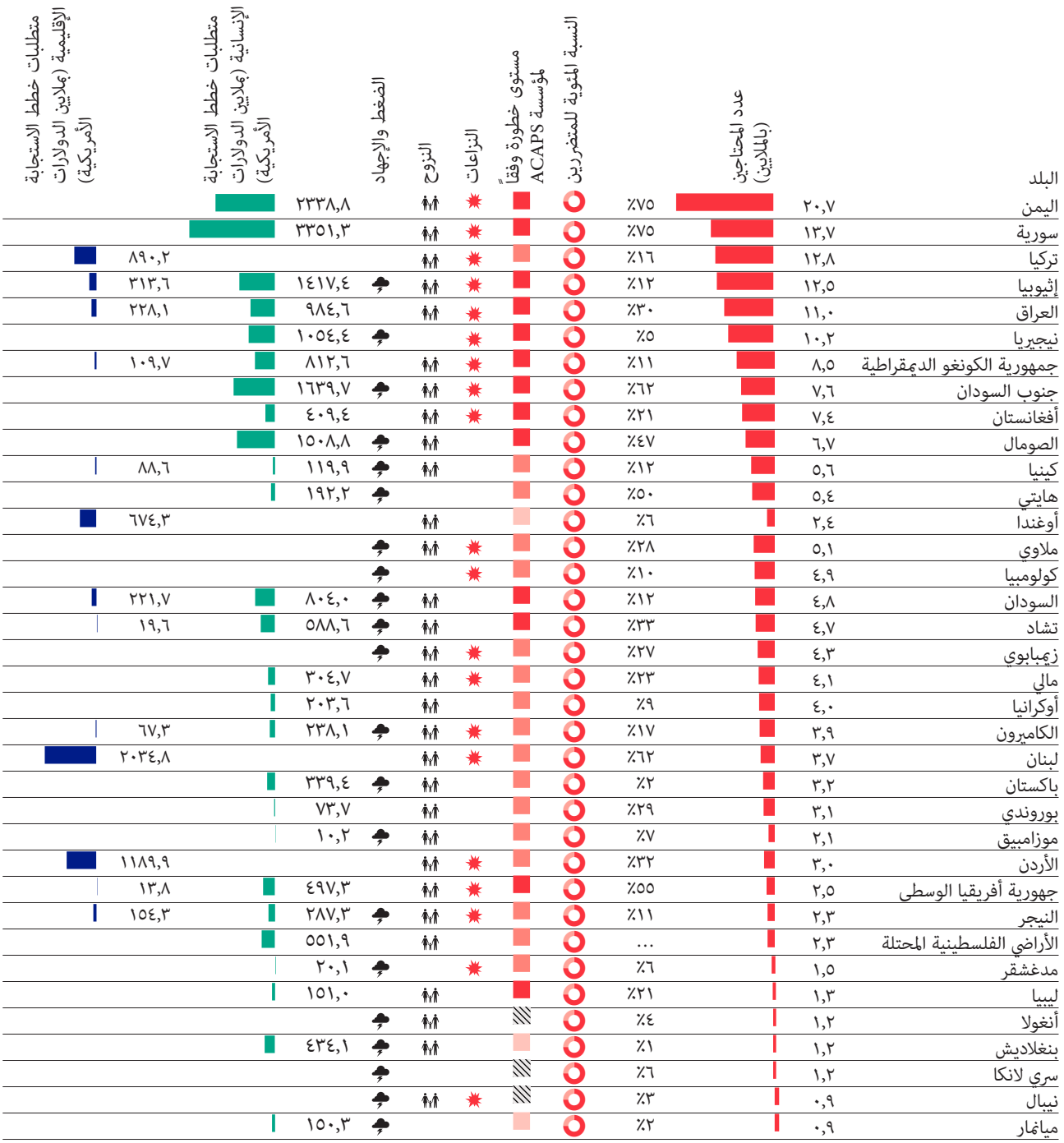



**مستويات الخطورة كما تراها مؤسسة ACAPS:** أزمة إنسانية حادة | أزمة إنسانية | وضع مقلق | لا توجد خطورة

ملاحظات: اختيرت البلدان باستخدام بيانات مؤسسة ACAPS بشأن حدة الأزمة والتقديرات المناظرة لعدد الأشخاص المحتاجين. ولا تظهر البلدان التي يقل عدد المحتاجين فيها عن ٨٠٠,٠٠٠ شخص. ولأغراض هذا التحليل، فقد صنفت البلدان على أنها «تعرضت لكوارث مرتبطة بأخطار طبيعية» عندما يتجاوز عدد الأشخاص المتضررين فيها قيمة الوسيط الإحصائي القطري لقاعدة بيانات حالات الطوارئ (EM-DAT)، أو إذا كان البلد مدرجاً في قائمة منظمة الفاو للبلدان شديدة التعرض لمخاطر ظاهرة النينيو و/أو مدرجة في النداء الإقليمي لمنطقة الساحل الذي تنسقه الأمم المتحدة (المبادرات الإنمائية، ٢٠١٨).

١١ كانت البلدان الأربعة - جمهورية أفريقيا الوسطى وجمهورية الكونغو الديمقراطية والسودان والكاميرون، هدفاً لعدد يتراوح بين ٢٠ و٣٠ نداءً من الاتحاد الدولي أو عمليات صندوق الطوارئ للإغاثة في حالات الكوارث أو نداءات على نطاق الحركة على مدي العقد الماضي، بينما كانت كينيا وأوغندا هدفاً لأكثر من ٣٠ نداءً.

## الشكل ٧-١٨ لمحة عامة عن الأزمات الإنسانية في عام ٢٠١٧

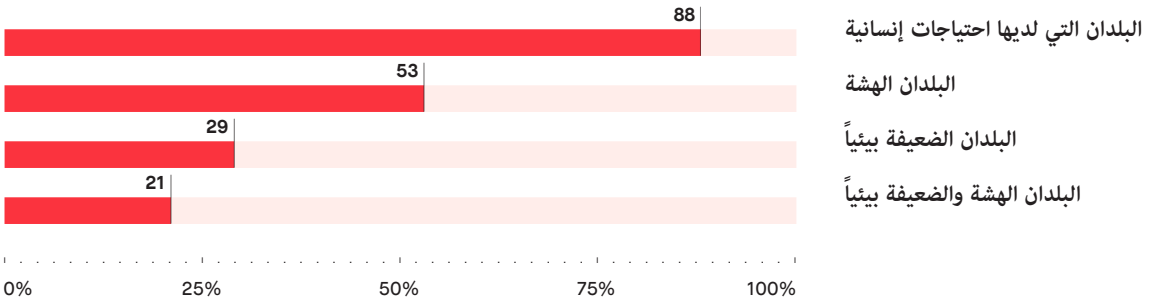



المصدر: استناداً إلى *التقرير العالمي للمساعدة الإنسانية لعام ٢٠١٨* (المبادرات الإنمائية) والبيانات السكانية الصادرة عن البنك الدولي. البيانات السكانية (٪ من السكان) مأخوذة من البنك الدولي.

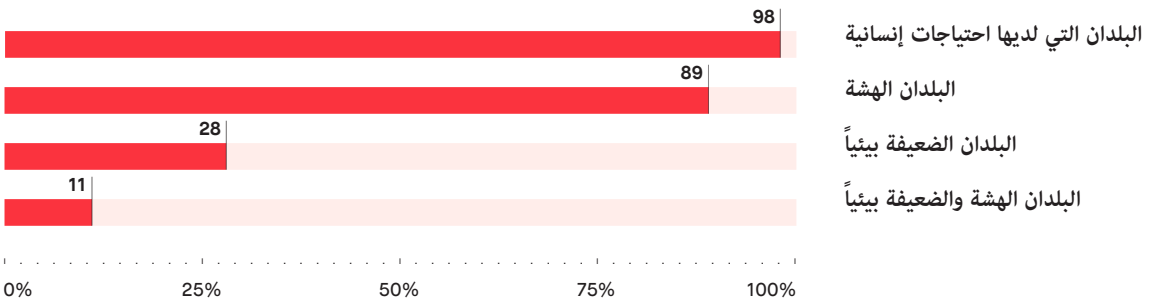
الضعف والهشاشة البيئية

الشكل ٧-١٩ عمليات الاتحاد الدولي في البلدان الهشة والضعيفة بيئياً والبلدان ذات الاحتياجات الإنسانية لسكانها حسب نوع الكارثة في عام ٢٠١٧

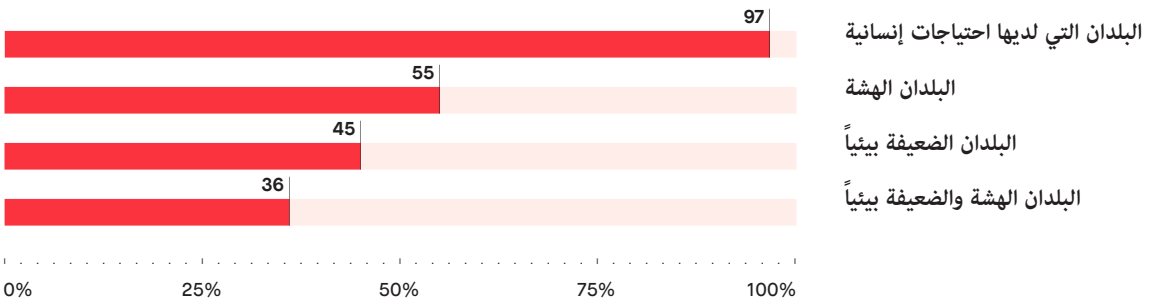
**تصنيف ١٧٩من عمليات الاتحاد الدولي لمواجهة حالات الطوارئ الجارية خلال عام ٢٠١٧ في البلدان التي تُعتبر...**



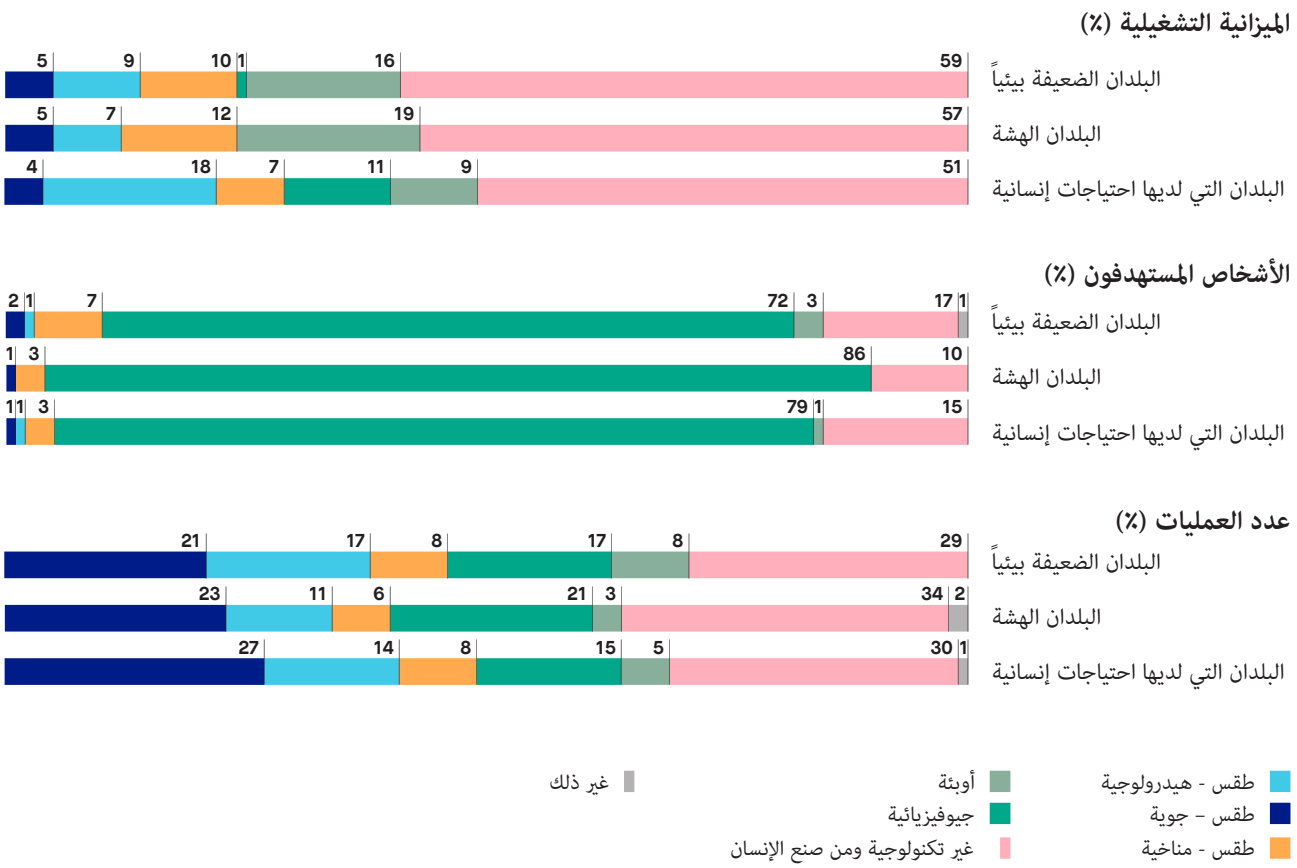

**تصنيف ٧٩,١ مليون شخص استهدفتهم المساعدات المعيشية في البلدان التي تُعتبر...**




**تصنيف ٨٠٦,٧ ملايين فرنك سويسري من ميزانيات التشغيل الجارية في البلدان التي تُعتبر...**



الشكل ٧-٢٠ ما هي أنواع الكوارث التي وفرت ميزانيات الاتحاد الدولي دعماً لمواجهتها في عام ٢٠١٧




ملاحظات: تستند فئات الدول الهشة إلى قائمة الدول الهشة لعام ٢٠١٦ الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD)، ومؤشر الضعف البيئي مستمد من حزمة المؤشرات المتضمنة في مؤشر INFORM لعام ٢٠١٨ فيما يتعلق بافتقار البلد إلى القدرة على المواجهة والتعرض للكوارث الطبيعية. وفي هذا الصدد أُعدت قائمة من ٢٧ بلد (يرجى الاطلاع على الملاحظات بشأن البيانات لمعرفة المزيد من التفاصيل). ويركز تحليل البلدان الضعيفة بيئياً والبلدان الهشة على البلدان التسعين (٩٠) التي أطلقت من أجلها نداءات طوارئ أو عمليات صندوق الطوارئ للإغاثة في حالات الكوارث، كما يشمل المكتب الإقليمي في أفريقيا العمليات المتعلقة بأزمة الغذاء ومكافحة فيروس الإيبولا (الجارية منذ عام ٢٠١٤) نظراً لأن جميع البلدان المشمولة بالتغطية اعتُبرت هشة استناداً إلى قائمة منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لعام ٢٠١٦.

المصدر: المبادرات الإنمائية، منصة GO التابعة للاتحاد الدولي، وقائمة الدول الهشة لعام ٢٠١٦ الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD)، ومؤشر INFORM لعام ٢٠١٨

وخلال عام ٢٠١٧، كانت هناك ١٧٩ عملية جارية للاستجابة العاجلة، ممولة دولياً، تهدف إلى مساعدة ٧٩,١ مليون شخص عبر ٩٣ بلدا[١٢]. وكان أكثر من ٤٦٪ (٤٣) من البلدان الثلاثة والتسعين (٩٣) المشمولة بتغطية ١٧٩ عملية هدفاً لعدد من النداءات يتجاوز متوسط عدد عمليات النداءات/عمليات الطوارئ خلال العقد السابق، كما اعتُبر أكثر من نصفهم (٥٥,٦٪) بلداناً هشة (٤٥ بلداً)، وضعيفة بيئياً (٢٣بلداً) أو كليهما (٢٠ بلداً)[١٣].

وقد استأثرت الفيضانات والأعاصير بنسبة ٤٠٪ من عمليات الاتحاد الدولي، بينما استأثرت الأوبئة وحركات السكان بنسبة ٣٠٪ أخرى. وكما لوحظ بالفعل، فقد كانت الغالبية العظمي ممن استُهدفوا بالمساعدة (٧٩٪) ممن تضرروا من الأوبئة، حيث تركز العدد الأكبر منهم في أفريقيا إلى حد بعيد. بيد أن الحركات السكانية قد استأثرت بأكبر نسبة (٢٤٪) من الميزانيات التشغيلية، تليها حالات الطوارئ المعقدة (٢٢٪)؛ وتندرج هذه الكوارث بالإضافة إلى انعدام الأمن الغذائي والاضطرابات المدنية ضمن الكوارث غير التكنولوجية التي من صنع الإنسان، حيث استأثرت بنسبة ٥٠٪ من ميزانيات العمليات الجارية مجتمعة.

وكما سبق بيانه بالفعل، فقد شهد عام ٢٠١٧ إطلاق ١٧٩ عملية تضمنت ١١٧ منها ١٩ نداءً للطوارئ و٩٤ عملية لصندوق الطوارئ للإغاثة في حالات الكوارث و٤ نداءات على نطاق الحركة. وقد تركزت نسبة ٢٥٪ من هذه العمليات ويناظرها ٧٠٪ من الميزانية البالغة ١١,٢ مليون فرنك سويسري (١١,٣ مليون دولار أمريكي[١٤]) على دعم الناس في عشرة بلدان فقط. وقد أُنفق ما يقرب من ثلث ميزانيات الطوارئ السنوية مجتمعة (ما يقل قليلاً عن ٣٦ مليون فرنك سويسري / ٣٦,٣ مليون دولار أمريكي) من أجل دعم عمليات في بنغلاديش المتعلقة بالنازحين والمجتمعات المضيفة في مقاطعة كوكس بازار نتيجة لترحال أعداد كبيرة من السكان؛ والإعصار مورا والانهيالات الأرضية (التي أثرت في بعض الناس في كوكس بازار ذاتهم)؛ والفيضانات.

ووفقاً لأحدث البيانات، فبحلول نهاية الربع الأول من عام ٢٠١٨، سجلت قاعدة بيانات حالات الطوارئ (EM-DAT) بالفعل ٦٥ كارثة طبيعية أثرت في ١,٤ مليون شخص وأحدثت أضراراً تقدر تكلفتها بمبلغ ٥ مليارات دولارات أمريكية. وكان الاتحاد الدولي يحاول بالفعل مساعدة ١٩,٩ مليون شخص تضرروا من ٥٣ من الكوارث الجارية التي وقع ٢١ منها خلال الأشهر الثلاثة الأولى من العام.

١٢ تم تنسيق العمليات على مستوى ٩٨ مركزاً تشغيلياً خلال عام ٢٠١٧. ومن بين ٩٠ بلداً كان لكل منها نداء خاص بها، تلقت ٣٠ منها دعماً إضافياً من خلال العمليات التي تنسقها المكاتب الإقليمية التابعة للاتحاد الدولي في أفريقيا والأمريكتين وأوروبا، والمجموعة القطرية لمنطقة الكاريبي ومجموعة سوفا القطرية. وقد تولى المكتبان الإقليميان للأمريكتين وأوروبا تغطية العمليات في ثلاثة بلدان أخرى (باراغواي وبوليفيا وكرواتيا) لم يكن لديها نداءاتها الخاصة. وعدد الأشخاص المستهدف حصولهم على المساعدة هو مجموع العدد المستهدف لكل عملية. وقد يكون هناك بعض الازدواج في إحصاء العدد نتيجة لاستهداف خطط مختلفة للأشخاص ذاتهم، إلا أنه يجري بذل جهود لإدراج الكيفية التي يُحصي بها الاتحاد الدولي عدد الأشخاص: يرجى الاطلاع على الاتحاد الدولي (٢٠١٨ج).

١٣ يصنف مؤشر INFORM لإدارة المخاطر البلدان في مناطق متعددة بناءً على مخاطر الكوارث والنزاعات. ويستخدم هذا التقرير مزيجاً من مؤشرات IFORM المعلومات المتعلقة بافتقار البلد إلى القدرة على المواجهة والتعرض للكوارث الطبيعية. وتستوفي البلدان التي تُعتبر ضعيفة بيئياً كلاً من المعيارين التاليين: ١) درجة افتقارها إلى القدرة على المواجهة متوسطة أو مرتفعة أو مرتفعة جداً؛ ٢) درجة تعرضها لخطر الكوارث الطبيعية مرتفعة أو مرتفعة جداً. وفيما يتعلق بمؤشر عام ٢٠١٨، فعند تفسيره بالبلد الذي يسجل ما لا يقل عن ٤,٧ في كلا المعيارين، نحصل على قائمة تضم ٢٧ بلداً (مؤشر INFORM، ٢٠١٧). يرجى الرجوع إلى المنهجية للاطلاع على القائمة الكاملة للبلدان ومعرفة المزيد من التفاصيل.

١٤ أسعار صرف العملات المستخدمة هنا وفي المقطع التالي اعتباراً من ٩ أغسطس ٢٠١٨ مأخوذة من الموقع الإلكتروني xe.com.

الشكل ٧-٢١ لمحة عن عمليات الاتحاد الدولي الجارية حتى نهاية مارس ٢٠١٨

**٥٣**

عملية جارية ممولة دولياً، بدأ تنفيذ **٢١** منها في الأشهر الثلاثة الأولى من العام، وكان منها **٣** عمليات جارية لمدة **٣** سنوات أو أكثر

**٥٠**

بلداً شملتها التغطية، منها **١١** بلداً تلقت **أكثر من نداء** أو تخصيص من صندوق الطوارئ للإغاثة في حالات الكوارث

**١٩,٩**

مليون شخص
استهدفتهم برامج المساعدة

| المسببات الرئيسية | | أكبر العمليات الممولة دولياً | | الأشخاص المستهدفون ببرامج المساعدة | |
|---|---|---|---|---|---|
| **الفيضانات** | **١٣** عملية لمواجهة الفيضانات، **أُطلق ما يقرب من نصفها في الأشهر الثلاثة الأولى من عام ٢٠١٨**؛ بينما لا تزال هناك عملية واحدة جارية منذ عام ٢٠١٦ | سورية | حالة طوارئ معقدة، لا تزال جارية منذ عام ٢٠١٢ | **غير تكنولوجية ومن صنع الإنسان** | **٤١,٦٪** ممن استهدفتهم برامج المساعدة في بداية عام ٢٠١٨ كانوا ممن تضرروا **بالاضطرابات المدنية وترحال السكان وحالات الطوارئ المعقدة وانعدام الأمن الغذائي...** |
| **ترحال السكان** | **١١** ترحال السكان، بدأت خمسة منها في عام ٢٠١٨ **(بوروندي وتشاد وكولومبيا وجمهورية الكونغو الديمقراطية وكينيا وأوغندا)** | تركيا | ترحال السكان (سورية)، جارية منذ عام ٢٠١٢ | **أوبئة** | **... ٤١,٥٪** استهدفتهم برامج مكافحة الأوبئة التي تمثل نسبة **١١,٧٪** من الميزانية في بداية السنة |
| **الأعاصير** | **٨ عمليات لمواجهة الأعاصير**، منها ٦ عمليات جارية منذ عام ٢٠١٧ | سيراليون | عملية مكافحة الإيبولا، جارية منذ عام ٢٠١٤ | **الطقس** | **... ١٢,٦٪** استهدفتهم برامج تتعلق بأحداث هيدرولوجية أو جوية أو مناخية (فيضانات وأعاصير وجفاف) تمثل **١٥,٨٪** من الميزانية في بداية السنة... |
| **الأوبئة** | **٥** عمليات لمكافحة الأوبئة، أُطلق اثنتان منها في عام ٢٠١٨ **(الإنفلونزا في جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية، وحمى لاسا في نيجيريا)** | نيبال | عملية الزلزال، جارية منذ عام ٢٠١٥ | **جيوفيزيائية** | **... ٤,٣٪** استهدفتهم برامج تتعلق بأحداث جيوفيزيائية مثل الزلازل والبراكين |
| **الجفاف** | **٤** عمليات لمواجهة الجفاف، **إثيوبيا (٢٠١٥) وكينيا (٢٠١٦) والصومال (٢٠١٦) وأوروغواي (٢٠١٨)** | اليونان | ترحال السكان (قادم أساساً من سورية والعراق)، جارية منذ عام ٢٠١٥ | | |

ملاحظات: عدد الأشخاص المستهدفين بالمساعدة هو مجموع الأشخاص المستهدفين عند إضافة مجموع كل عملية.

المصدر: منصة GO التابعة للاتحاد الدولي

### ٤-١-٧ استنتاجات

خلال العقود القليلة الماضية، كانت الفيضانات والعواصف هي النوع الرئيسي من الكوارث الطبيعية في جميع أنحاء العالم على الرغم من أن أكثر المتضررين كانوا نتيجة لأحداث الجفاف ودرجات الحرارة/البرودة القصوى. ومن الناحية الجغرافية، فقد شهدت آسيا معظم الكوارث وأشد المتضررين.

وكان لهذه الأرقام صداها، إلى حد ما، في النداءات وعمليات النشر الدولية من قبل الاتحاد الدولي، حيث كان أكثر من نصف العمليات في إطار الاستجابة لأحداث متعلقة بالطقس، وكانت الفيضانات هي السبب الأكثر شيوعاً. ومع ذلك، فقد أولى الاتحاد الدولي تركيزاً خاصاً من أجل أفريقيا وعلى التصدي لتفشي الأوبئة بتغطية أكبر عدد من الناس هناك بأنشطة لرصد الأوبئة ومكافحة انتشارها، فضلاً عن تقديم الدعم المباشر للمتضررين من الأمراض. ولعله من غير المستغرب أن تتطابق نداءات الاتحاد الدولي بشكل وثيق مع البلدان التي تُعتَبر هشة سياسياً أو بيئياً.

ويتعلق بعض من هذه النداءات بالكوارث الطبيعية التي تقع في بيئات معقدة. غير أن الاتحاد الدولي يعمل بهمّة كبيرة على تقديم الدعم المتوخى منه من أجل الجمعيات الوطنية للاستجابة للكوارث التي من صنع الإنسان، لا سيما حركات السكان وكذلك حالات الطوارئ المعقدة والاضطرابات المدنية أيضاً. وقد استهلكت هذه الأنواع من الأزمات أكثر من نصف الميزانيات التشغيلية للاتحاد الدولي في عام ٢٠١٧ كما مثلت ما يقرب من نصف السكان المستهدفين حتى الآن في ٢٠١٨. وتتصدر أفريقيا والشرق الأوسط قائمة البلدان التي تعاني من أنواع متعددة من الأزمات في آن واحد، مع تركّز نسبة مرتفعة من الاحتياجات في عدد قليل من البلدان.

## ٢-٧ الثغرات في البيانات وتطور البيانات

بينما توفر البيانات رؤى هامة حول الكوارث وعمليات الاستجابة للكوارث، فمن المهم أيضاً فهم حدود البيانات. إذ إن البيانات في حد ذاتها قد أضحت شاغلاً رئيسياً في مجال إدارة الكوارث والقطاع الإنساني ككل. وبالتالي، فإن تطور كيفية جمع البيانات واستخدامها أضحى جانباً اساسياً من جوانب المشهد الإنساني.

### ١-٢-٧ أوجه النقص

توفر البيانات المُقدّمة في الأقسام السابقة بعض الأرقام العامة عن الكوارث والأشخاص المتضررين منها، استناداً بشكل رئيسي إلى قاعدة بيانات حالات الطوارئ (EM-DAT) (مجموعة من البيانات المستمدة من الأمم المتحدة والمصادر الحكومية وغيرها خضعت للتنسيق والتحقق من صحتها قبل إيداعها في قاعدة البيانات) ومنصة GO التابعة للاتحاد الدولي (التي تتضمن تفاصيل عمليات صندوق الطوارئ للإغاثة في حالات الكوارث ونداءات الطوارئ والنداءات التي تُطلق على نطاق الحركة) وقاعدة بيانات الاتحاد الدولي ونظام الإفادة فيه (التي تعتمد على الإبلاغ الذاتي من قبل الجمعيات الوطنية، ولم تتكون لديها بيانات شاملة سوى مؤخراً). ولهذا التحليل العام حدوده بالطبع نظراً لأن المشاركين في جمع البيانات الأساسية وتنسيقها واستخدامها إلى جانب اختيارها وعرضها يكونون غالباً من ذوي الدراية الكبيرة. ويمكن للقيود على البيانات والمحاذير المرتبطة بها وتفسيراتها أن تكون كاشفة بشكل كبير عن الناس المعرضين للإغفال.

وتشمل حالات الإغفال على سبيل المثال لا الحصر:

- الأزمات التي تقع خارج نطاق التعاريف والمعلمات والمؤشرات («الشروط المؤهلة للتسجيل في قاعدة بيانات حالات الطوارئ (EM-DAT): أن تتسبب في مقتل عشرة أشخاص على الأقل؛ وأن تُلحق ضرراً بما لا يقل عن ١٠٠ شخص؛ وأن تتسبب في إعلان الدولة المتضررة عن حالة الطوارئ؛ وأن تتسبب في طلب المساعدة الدولية») (يرجى الاطلاع على الملاحظات بشأن البيانات)؛
- الناس غير المُدرجين في المؤشرات، إما لنقص البيانات وإما وقوعهم خارج حدود المنهجية - على سبيل المثال، يستبعد تصنيف البلدان الضعيفة بيئياً المستخدم في الشكل ٧-١٨ بلداناً مثل الفلبين، كما أن مؤشر INFORM لا يُدرج الأوبئة حتى الآن ضمن مؤشرات الكوارث الطبيعية (مارين-فيرير وآخرون، ٢٠١٧)[١٥].
- الناس الذين قد تكون حياتهم ومصادر رزقهم قد أُضيرت أو دُمرت بسبب الأوبئة والكوارث الأخرى ممن ربما لم يُدرجوا في حصر الأضرار (يرجى الاطلاع على المنهجية)؛
- الناس الذين لا يظهرون في الإحصاءات الوطنية الأساسية لأنهم غير مسجلين بسبب القيود المفروضة على القدرات المحلية لجمع البيانات أو الذين لم يتم التحقق منهم بسبب افتراضات خاطئة، على سبيل المثال الأشخاص شديدي الفقر في البلدان متوسطة الدخل.

### ٢-٢-٧ تحديات تجميع البيانات واستخدامها على نحو أفضل

لقد شهدت السنوات القليلة الماضية اهتماماً متزايداً بقضايا البيانات و«ثغرات البيانات»، بحيث أصبح الكثير منها يخضع للتمحيص الآن أو يرد في جداول أعمال المنظمات الإنسانية والإنمائية والعمليات والاتفاقات العالمية. وغالباً ما يكون ذلك في سياق عمليات صنع القرار وتصميم المشاريع والبرامج المبتكرة والتمويل والرصد والتقييم والأدلة. وتشمل مثل هذه التحديات ما يلي:

- مزيج الفقر، وغياب أو عدم اكتمال البيانات الإدارية أو بيانات التعداد أو الأسر المعيشية على بعض المستويات الوطنية والمحلية؛
- تفتت مجموعات البيانات وتعذر مقارنتها داخل الوزارات والوكالات والمنظمات غير الحكومية وفيما بينها؛
- ما يبدو من كثرة البيانات المتناقضة (قد تكون ضخمة أحياناً) مع افتقار الجهات المستجيبة إلى القدرة على الحصول عليها و/أو معالجتها و/أو مقارنتها و/أو تحليلها و/أو استخدامها.

على سبيل المثال، أصدر الأمين العام للأمم المتحدة تقريره لعام ٢٠١٧ الخاص بالتعاون الدولي بشأن المساعدة الإنسانية في الكوارث الناجمة عن المخاطر الطبيعية الذي سلط فيه الضوء على الحاجة إلى بيانات أفضل عن هذه الآثار، لا سيما ما يتعلق بالأضرار والخسائر، (الجمعية العامة للأمم المتحدة، ٢٠١٧). وفيما يتعلق بهذه المسألة، فبعد عدة سنوات من العمل الذي قام به مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث (UNISDR) والشركاء وأكثر من ٩٠ حكومة على إنشاء قواعد بيانات وطنية لتسجيل الخسائر الناجمة عن الكوارث، فقد شهد شهر مارس عام ٢٠١٨ بداية الجهود التي تبذلها الدول الأعضاء في الأمم المتحدة لجمع

١٥ تعمل منظمة الصحة العالمية ومجلس البحوث المشترك على إدراج عنصر حالات تفشي الأمراض المعدية في فئة الكوارث الطبيعية ضمن حزمة مؤشر INFORM. فذلك سيكمل المدخلات المتعلقة بمخاطر الكوارث الطبيعية بشأن الزلازل والموجات السونامية والفيضانات والعواصف العاتية والأعاصير المدارية. ويرجى الاطلاع على المنهجية لمعرفة المزيد من التفاصيل أو زيارة الموقع الإلكتروني لمؤشر INFORM.

البيانات بشكل منهجي عن الخسائر اليومية المُتكبدة نتيجة للكوارث الطبيعية أو التي من صنع الإنسان، فضلاً عن الكوارث البيئية والتكنولوجية والبيولوجية، وإطلاق إطار سينداي كأداة للمراقبة (ميزوتوري، ٢٠١٨). ومع ذلك، فلا يزال هذا الأمر في مرحلة مبكرة جداً.

كما سلط تقرير الأمين العام للأمم المتحدة الضوء على عمل المبادرات الأخرى التي تستخدم البيانات والتكنولوجيا لتعزيز فهم مخاطر الكوارث وأثارها والتصدي لها، بما في ذلك مؤشر INFORM، ومركز البيانات الإنسانية وخرائط الفئات المُغفل عنها (الجمعية العامة للأمم المتحدة، ٢٠١٧ أ). وإلى جانب العمل على تحسين الجمع المنهجي للبيانات ومعايرتها واستخدامها، يمكن تسخير مختلف الأدوات والتكنولوجيات والنهوج، بما في ذلك التحليل الرقمي ومراقبة الأرض والاستشعار عن بعد والتعلم الآلي وحشد المصادر الجماعية (crowd sourcing) أي الاستعانة بالجماهير للحصول على البيانات والمعلومات، وذلك لبناء صورة أوضح عن مخاطر الكوارث التي لا تفتأ تتزايد سرعة وكثافة.

---

الإطار ٧-٢ استخدام العاملين في القطاع الإنساني للبيانات والتكنولوجيا

**تبادل البيانات وربطها: حالة الإعصار إيناو (Enawo)**

**يواجه مديرو المعلومات تحديات كبيرة في العمل على الجمع بين البيانات المتعلقة بالاحتياجات الإنسانية وأنشطة الاستجابة والتوفيق بينها والتحقق منها وتبادلها في الساعات والأيام الأولى من وقوع حالة الطوارئ، وكثيراً ما يكون ذلك تكراراً للجهود وإضاعة لكثير من الوقت على حساب تحليل البيانات واستكشاف الرؤى. وهناك معيار للبيانات المفتوحة اسمه لغة تبادل البيانات الإنسانية (HXL) لتمكين البرمجيات من التحقق من صحة البيانات وتنقيتها ودمجها وتحليلها بمزيد من السهولة. ويدار هذا البرنامج إلى جانب منبر تبادل البيانات الإنسانية (HDX)، وهو منبر مفتوح يدار من جانب مركز البيانات الإنسانية[١٦]. ويستخدم الاتحاد الدولي وجمعيات وطنية عديدة، بما في ذلك الصليب الأحمر الملغشي والصليب الأحمر البريطاني، لغة تبادل البيانات الإنسانية، لا سيما بالاقتران بالرسوم البيانية السريعة، ومنبر تبادل البيانات الإنسانية كأداة مفتوحة للتمكن من عرض البيانات في شكل بصري (جونسون، ٢٠١٦).**

**وبعد إعصار إيناو الذي ضرب مدغشقر في شهر مارس، كانت هناك حاجة إلى أربع مجموعات من المعلومات الأساسية من أجل دعم اتخاذ القرارات التشغيلية: خرائط لتوضيح (الجهة المعنية، ما تفعله، وأين)، ونماذج جمع البيانات، وتقارير عن الأوضاع وخرائط تقييم/حصر الاحتياجات. وقد عمل وفد الاتحاد الدولي لإدارة المعلومات مع فريق الاستجابة لدى الصليب الأحمر الملغشي على جمع البيانات باستخدام مزيج من تطبيق إكسل ونظام المعلومات الجغرافية (QGIS) والنظام العالمي لتحديد الموقع (GPS). وبعد ذلك، استخدم الفريق لغة تبادل البيانات الإنسانية ومنبر تبادل البيانات الإنسانية، والرسوم البيانية السريعة لعرض البيانات بطريقة بصرية (مركز البيانات الإنسانية، .n.d). وذلك لتحديد أنسب الأدوات والمنتجات التي تسمح بجمع البيانات وتحليلها وتبادلها مع الجهات المستجيبة الأولية بمزيد من السلاسة والسرعة. مما يتيح سرعة اتخاذ القرارات القائمة على الأدلة. وقد استعان فريق الصليب الأحمر الملغشي بالمهارات المكتسبة خلال هذه الاستجابة في وقت لاحق من العام ذاته من أجل مكافحة الطاعون.**

**برنامج التأهب المجتمعي لمكافحة الأوبئة**

١٦ يركز مركز البيانات الإنسانية على زيادة استخدام البيانات وتعزيز تأثيرها في القطاع الإنساني. ويديره مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية في إطار «خطة العمل الإنساني». وينصب تركيزه على ٤ مجالات: ١) خدمات البيانات، ٢) محو الأمية المعلوماتية، ٣) سياسة البيانات، ٤) الانخراط في الشبكة. ويقدم هذا المركز الدعم لمجموعة من الأنشطة التي تتضمن الإدارة المباشرة لمنبر تبادل البيانات الإنسانية ولغة تبادل البيانات الإنسانية (يرجى الاطلاع على مركز البيانات الإنسانية (n.d.))

**يتزايد استخدام المنظمات الإنسانية والإنمائية لوسائل الاستشعار والاستعانة بالجماهير للحصول على البيانات والمعلومات، مثل نظم مراقبة الأوبئة التي ينشرها الاتحاد الدولي من خلال برنامج التأهب المجتمعي لمكافحة الأوبئة في أفريقيا وجنوب شرق آسيا (يرجى الاطلاع أيضاً على الإيكونوميست، ٢٠١٨). وبدأ اختبار البرنامج في ١١ بلداً، وسوف يعمل الصليب الأحمر الأمريكي والاتحاد الدولي وجمعيات وطنية مشاركة في البرنامج مع الأطراف المعنية على المستوى القطري من أجل تحديد مجموعات البيانات الأساسية الضرورية في حالات الكوارث أو حالات الطوارئ الصحية. وتجدر الإشارة إلى أن توافر معلومات حديثة عن شبكة الطرق والبنية الأساسية الصحية والأنماط المناخية ومعدلات الإصابة بالأمراض والكثافة السكانية وأنماط السلوك الصحي كلها أمور لها أهميتها للتصدي لتفشي الأوبئة. وسوف يعمل فريق الصليب الأحمر والهلال الأحمر على تحديد مواقع هذه المعلومات والتحقق من صحتها ونشرها بإذن من مالكيها. وسوف يستعين هذا البرنامج بخريطة الفئات المُغفل عنها لضمان وجود المجتمعات المحلية «على الخريطة». فهذه الجهود ستساعد على تحسين «جاهزية البيانات» من أجل التخطيط والتنفيذ والرصد والإبلاغ خلال عمليات الاستجابة لحالات الكوارث.**

### حماية البيانات

بينما لدى مختلف الوكالات الإنسانية سياسات وإرشادات تتعلق بحماية البيانات، وبينما تُعد الاستثمارات في البيانات وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات من العوامل التمكينية للمعلومات اللازمة للاستجابة لحالات الكوارث، فإن الجهود المبذولة من أجل عمليات التأهب والاستجابة في النظام الجديد تمثل تحدياً كبيراً. وقد دخلت اللائحة العامة لحماية البيانات الأوروبية (GDPR) حيز النفاذ في شهر مايو ٢٠١٨، مما يدفع إلى إعادة التفكير ملياً في النهج المتبع من أجل جمع وتخزين البيانات الشخصية (باركر، ٢٠١٨). وعلاوة على ذلك، فلم تعد الاعتبارات مقتصرة فقط على حماية البيانات وأمنها. إلا أن هناك من يرى أنه لا يزال يتعين تحسين الأحكام المتعلقة بالحق في المعلومات، وحمايتها من الضرر، وبوكالات البيانات وتصحيح البيانات وتنقيتها (غرينوود وآخرون، ٢٠١٧). وبتصنيفها وفقاً للبحث المعنون «لائحة الإشارة»، فإن هذه الحقوق جاءت نتاج دراسة استمرت لستة أشهر أعدها برنامج الإشارة المتعلق بالأمن البشري والتكنولوجيا في مبادرة هارفارد الإنسانية، وهي تتطلب الاستثمار، ليس مجرد الاستثمار المالي لمرة واحدة في أدوات وتقنية و«ابتكارات» فحسب، بل في وضع المعايير وإبرام الشراكات وإيجاد طرق عمل مختلفة أيضاً (غرينوود وآخرون، ٢٠١٧).

***"لقد بلغ حجم البيانات الذي تتيحه تكنولوجيا المعلومات الحديثة اليوم درجة يصعب معها بصورة متزايدة جمع البيانات وتجهيزها داخل حدود الدول والأطر الزمنية، وصار بالإمكان الآن جمع البيانات عن بعد من فئات سكانية دون درايتها، ونقلها إلى جميع أنحاء العالم في لحظة. وبمجرد جمعها ونقلها تصبح البيانات أبدية. وتجدر الإشارة إلى أن المواثيق***

***القانونية القائمة والتفسيرات الحالية لها لا تستجيب دائماً لتحديات القرن الحادي والعشرين "***

المصدر: THE SIGNAL CODE: A HUMAN RIGHTS APPROACH TO INFORMATION DURING HUMANITARIAN CRISIS

### ٣-٢-٧ الاستنتاجات

ينبغي أن تكون البيانات أساساً حاسماً لصنع القرار في مجال الاستجابة الإنسانية. لكن يجب أيضاً توخي الحذر بشكل كبير في ضوء الافتراضات العديدة والثغرات التي لا تظهرها الأرقام، أولها هو تصور ما ينبغي تنسيقه، ما هي الكارثة وما هو نوع التأثير الذي ينبغي تقييمه، وثانيها، ما هي الشواغل التي لم تجسدها حتى التعاريف، وذلك للأسباب العديدة التي ورد شرحها في الفصول السابقة. كما يمكن أن تضر البيانات الناس الذين يُستهدف مساعدتهم إذا لم تكن وسائل جمعها وتخزينها وتحليلها حريصة ومتطورة بالقدر الكافي.

ولمراعاة كل من الفرص والمحاذير، من الضروري أن تُسهل البيانات العمل الإنساني بدلاً من أن تكون مصدر تركيزه. يبدأ العمل الإنساني بفهم حقوق المتضررين من الكوارث ويحمي نفسه من احتمال تجريده من إنسانيته. (حيث تصبح البيانات والتقنيات الجديدة أولوية وليس عاملاً مساعداً). وينبغي الاستثمار في المعايير المشتركة ومحو الأمية الرقمية والتعامل الرقمي كعناصر أساسية للعمل الإنساني وليس كنفقات عامة آنية.

وأخيراً، فمن الضروري تحسين استخدام القطاع الإنساني لما لديه من بيانات وليس انتظار اكتمالها قبل الشروع في العمل، فليس كل شيء معلوم. ويستلزم الأمر تحسين استخدام التكنولوجيات الجديدة والبيانات المستمدة من مصادر مختلفة والجمع فيما بينها. ويشمل ذلك، على وجه الخصوص، البيانات الصادرة عن المواطنين والبيانات الخاصة باحتياجات المجتمع المحلي وتصوراته وقدراته.

## ٣-٧ ما وراء الأرقام: رؤى الاتحاد الدولي بشأن الاتجاهات الحديثة في إدارة الكوارث

على الرغم من الأهمية الكبيرة للبيانات، وحدودها أيضاً، فإنها لا تعطي كل المعلومات عن كيفية تطور إدارة الكوارث. ويتولى هذا القسم دراسة التقدم المُحرز على ثلاثة محاور من محاور عمل الاتحاد الدولي في مجال إدارة الكوارث:

- التدابير المبكرة بشأن الكوارث المتصلة بالمناخ ومكافحة الأوبئة؛
- إحراز تقدم على محور «توطين» المعونة الإنسانية؛
- إحراز تقدم بشأن عمل الصليب الأحمر والهلال الأحمر المتعلق بقانون الكوارث.

## ١-٣-٧ التدابير المبكرة بشأن الأوبئة والكوارث المتعلقة بالمناخ

### التمويل القائم على التوقعات

كما لوحظ بالفعل، فإن أحد عوامل زيادة عدد عمليات الاتحاد الدولي خلال السنوات العشر الماضية هو زيادة الأزمات المتصلة بالمناخ وتأثيرها.[١٧] وبالتالي، فقد كانت أعلى أولوية لبرامج الاتحاد الدولي هي العمل بشكل استباقي على الحد من المخاطر والتكيف مع تغير المناخ، بهدف معالجة أسباب الضعف، وتعزيز القدرة على الصمود والتوقع والتأهب.[١٨]

وقد اعترف المجتمع الدولي منذ وقت طويل بأهمية نهج التأهب[١٩]. وخضعت مسألة ضرورة اتخاذ التدابير المبكرة من أجل الحد من تأثير الكوارث للبحث بالتفصيل[٢٠]. وقد حفزت خطة الإنذار المبكر والتدابير المبكرة الاستثمارات في خدمات المناخ وخدمات الأرصاد الجوية-الهيدرولوجية، ومعلومات التوقعات الجوية وبروتوكولات الاتصالات في جميع انحاء العالم[٢١]. فعلى سبيل المثال، رفع البنك الدولي سقف استثماراته في المشاريع الجوية الهيدرولوجية الوطنية من ٢٥ مشروعاً بقيمة إجمالية قدرها ٢٧٠ مليون دولار أمريكي في عام ٢٠١٠ إلى ٦٧ مشروعاً بقيمة إجمالية قدرها ٨٧٠ مليون دولار أمريكي في عام ٢٠١٧ (المرفق العالمي للحد من الكوارث والتعافي منها (GFDRR) وآخرون، ٢٠١٨).

بيد أن استثمارات المجتمع الإنساني في جانب الإنذار المبكر من المعادلة لم تسفر دائماً عن اتخاذ التدابير المبكرة بالسرعة الكافية. فعلى سبيل المثال، قبل أشهر من أزمة انعدام الأمن الغذائي المميتة التي أثرت في أكثر

١٧ تسببت الحوادث المتعلقة بالطقس في ٥٣,٧٪ من الأزمات التي استجابت لها عمليات الاتحاد الدولي على مدي السنوات العشر الماضية. وكانت الفيضانات، إلى حد كبير، أكبر سبب منفرد، حيث شكلت ٣٢,٦٪ من جميع أسباب الأزمات منذ عام ٢٠٠٨.

١٨ استثمر الاتحاد الدولي والجمعيات الوطنية للصليب الأحمر والهلال الأحمر في عام ٢٠١٧ مبلغ ٢٥٣,٥ مليون فرنك سويسري (٢٥٤,٩ مليون دولار أمريكي) في مشروعات الحد من مخاطر الكوارث، وركزت أكثر من ١٢٪ من المساهمات الطوعية على الحد من مخاطر الكوارث، لتصل بذلك إلى ٤٧,٨ مليون من الضعفاء. كما بُذل قدر كبير من الاستثمار في الحد من مخاطر الكوارث في آسيا والمحيط الهادئ (٣٧٪ من تمويل الاتحاد الدولي في مجال الحد من الكوارث) وأفريقيا (٢٦٪). وقد قامت ١٣٩ جمعية وطنية بتنفيذ مشاريع للحد من الكوارث باستثمار بلغ معدل قيمته للفرد الواحد نحو ٥,٣ فرنكات سويسرية (٥,٣ دولارات أمريكية). ملاحظة: أسعار صرف العملات اعتباراً من ٩ أغسطس ٢٠١٨ مأخوذة من الموقع الإلكتروني xe.com.

١٩ على سبيل المثال، كان اتفاق باريس بشأن تغير المناخ، الذي اعتُمد في عام ٢٠١٦، أول اتفاق عالمي ملزم قانوناً يتضمن طموحاً لبناء القدرة على الصمود أمام الأزمات المتعلقة بالمناخ. ويشدد كل من إطار عمل هيوغو وإطار سنداي للحد من مخاطر الكوارث على أهمية التأهب والحد من المخاطر، وكذلك العديد من قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة.

٢٠ تدارس *التقرير عن الكوارث في العالم لعام ٢٠١٦* تحليل التكلفة مقابل المنفعة (جدوى التكلفة) للاستثمار في الحد من مخاطر الكوارث (الاتحاد الدولي، ٢٠١٦ب، ص٨٣) والسلسلة الموجزة لدراسات الاتحاد الدولي لعام ٢٠١٥ في نيبال والفلبين والسودان وفييت نام وبنغلاديش وإثيوبيا وجورجيا وطاجيكستان وزامبيا وناميبيا ورواندا. وقد بحثت دراسة أحدث في ١١٧ دراسة حالة خلال الفترة ١٩٩٦ - ٢٠١٥، حيث فحصت مختلف أنواع الكوارث ونظرت في تدابير الوقاية والتأهب ونقل المخاطر: يرجى النظر في تقرير هوجنبوش و نيومان (٢٠١٦): حيث كانت النتائج الرئيسية هي: ١) التغيرات في نسبة التكلفة إلى المنفعة على أساس عوامل مختلفة: مؤشر التنمية البشرية للبلد، وطبيعة الكوارث، وطبيعة التدابير المتخذة (التأهب مقابل الوقاية)؛ ٢) كانت تدابير التأهب، في المتوسط، أكثر كفاءة من تدابير الوقاية، من حيث التكلفة؛ ٣) وكانت فعالية التكلفة أعلى في البلدان التي تنخفض فيها مؤشرات التنمية البشرية؛ ٤) خلصت التقييمات إلى أن الاستثمارات في الحد من مخاطر الكوارث فيما يتعلق بأحداث الجفاف والفيضانات والكوارث الهيدرولوجية الجوية فعَّالة من حيث التكلفة؛ ٥) في ٨٧٪ (١٠٢ من ١١٧) من دراسات الحالة، كانت نسبة التكلفة إلى المنفعة في صف الاستثمار في الحد من مخاطر الكوارث.

٢١ كان *التقرير عن الكوارث في العالم* لعام ٢٠٠٩ مخصصاً للإنذار المبكر والعمل المبكر (الاتحاد الدولي، ٢٠٠٩).

من ١٣ مليون إنسان في القرن الأفريقي في عام ٢٠١١، دقّ المعنيون بالتوقعات ناقوس الخطر، ولكن لم تكن استجابة المانحين أو التدابير الإنسانية على القدر اللازم حتى اتسع نطاق سوء التغذية بشكل كبير. (إنقاذ الطفولة وأوكسفام، ٢٠١٢).

ويمكن توقع العديد من الكوارث المتصلة بالمناخ قبل أن يقع تأثيرها، ما يتيح فسحة من الوقت لاتخاذ التدابير خلال الفترة بين توقع الكارثة ووقوعها. وبإدراك هذه الفرصة، يصبح التمويل القائم على التوقعات آلية للتمكين من الحصول على التمويل من أجل اتخاذ التدابير المبكرة والتأهب للاستجابة استناداً إلى توقعات جوية محددة وتحليل محدد للمخاطر. وتجدر الإشارة إلى أن الاتحاد الدولي يتبنى هذا المفهوم في عمله منذ عام ٢٠٠٨ بدعم من الحكومة الألمانية وشركاء آخرين. ومن العناصر الرئيسية للتمويل القائم على التوقعات الاتفاق المسبق على تخصيص الموارد إلى جانب المحفزات التي من شأنها أن تؤدي إلى الإفراج عن التمويل. وتحدد بروتوكولات التدابير المبكرة أدوار ومسؤوليات جميع المشاركين في تنفيذ هذه التدابير.

وبالتعاون مع الشركاء، هناك ١٩ جمعية وطنية في أفريقيا والأمريكتين وآسيا والمحيط الهادئ في مراحل مختلفة من تنفيذ مشاريع تجريبية تستند إلى التمويل القائم على التوقعات[٢٢]. فبتطبيق منهجية التمويل القائم على التوقعات، أدت التوقعات إلى اتخاذ تدابير مبكرة ناجحة من جانب الجمعيات الوطنية في كل من بيرو وتوغو وأوغندا وبنغلاديش ومنغوليا. ولتوسيع نطاق هذا النهج الاستباقي، فقد أنشأ الاتحاد الدولي مؤخراً آلية تمويل جديدة، هي التدابير القائمة على التوقعات من قبل صندوق الطوارئ للإغاثة في حالات الكوارث[٢٣] لتمكين الجمعيات الوطنية للصليب الأحمر أو الهلال الأحمر من الحصول على تمويل يمكن توقعه من أجل اتخاذ التدابير المبكرة. وسوف يُوجَّه هذا التمويل إلى الأنشطة التي تتحدد بشكل مسبق في بروتوكولات التدابير المبكرة، بحيث تكون محفزات الإفراج عنه هي التوقعات العلمية بوقوع الكوارث استناداً إلى بيانات وملاحظات بشأن الكوارث الجوية-الهيدرولوجية.

وتجدر الإشارة إلى أن تطوير وتجريب نهج للتمويل القائم على التوقعات ليس انفراداً يقوم به الاتحاد الدولي، فثمة شركاء آخرون مثل برنامج الغذاء العالمي ومنظمة الأغذية والزراعة (الفاو) وشبكة ستارت يقومون أيضاً باستكشاف وتنفيذ نهوج تستند إلى مبادئ مماثلة. وتجتذب نهوج التمويل القائم على التوقعات وتدابير مبكرة استباقية مماثلة يتبعها شركاء آخرون مزيداً من الدعم، لا سيما أنها يمكن أن تكون حلقة وصل بين التنمية البشرية وتمويل الاستجابة للكوارث المناخية وضمان تحسين التأهب من أجل تغير المخاطر المناخية عبر الجداول الزمنية.

بيد أن العمل مع مفهوم الاحتمالات وتوقع الآثار الوخيمة لا يتحقق دائماً حتى بعد الإفراج عن التمويل، كما شوهد في بعض حالات تنفيذ التمويل القائم على التوقعات، مثلما هو الحال في بيرو وأوغندا. ومع ذلك فإن التمويل القائم على التوقعات مُصمَّمٌ بحيث تكون كفة الفوائد المحتملة لمنع الكوارث أو التأهب لمواجهتها أرجح من مخاطرة اتخاذ تدبير دون طائل، وبمرور الوقت تكون العواقب السلبية لعدم اتخاذ تدابير مبكرة أكبر من اتخاذ تدبير دون طائل في بعض الأحيان (كوهلان دي بيريز وآخرون، ٢٠١٤).

٢٢ إكوادور وبيرو وتوغو وزامبيا وزمبابوي وموزامبيق والنيجر وإثيوبيا والسودان وكينيا وملاوي وأوغندا ومنغوليا وبنغلاديش ونيبال والفلبين وفييت نام وإندونيسيا وجزر سليمان وتنزانيا وهايتي.

٢٣ انظر صندوق التمويل القائم على التوقعات.

الإطار ٧-٣ تطبيق التمويل القائم على التوقعات في بنغلاديش

**كما توقع خبراء الأرصاد الجوية، فقد تسبب هطول أمطار غزيرة في نهاية شهر يوليو عام ٢٠١٧ في حدوث فيضانات جارفة في المناطق الواقعة بمحاذاة نهر براهمابوترا في بنغلاديش. واضطر كثير من الناس إلى اللوذ بالفرار وترك كل شيء خلفهم، وقد تضررت المنازل بشدة، ودُمّرت متعلقات الأسر الفقيرة في المناطق المتضررة، ومع ذلك، كانت العواقب في أربعة مجتمعات محلية أقل دماراً مما كانت عليه في فيضانات مماثلة في الماضي. إذ قبل خمسة أيام من بلوغ الفيضان ذروته، بدأت بالفعل جمعية الهلال الأحمر البنغلاديشي بدعم من الصليب الأحمر الألماني باتخاذ تدبير مبكر تلقى السكان بموجبه رسائل إنذار مبكر ووُزّعت نقود على ١,٠٣٩ من الأسر المعيشية الضعيفة، ما أتاح لهم شراء ما يحتاجون إليه للنجاة والوصول إلى بر الأمان دون الاضطرار للاستدانة أو لبيع لممتلكاتهم.**

**وكان هذا التدخل الناجح ممكناً نظراً لإتاحة الموارد المالية في إطار التمويل القائم على التوقعات قبل وقوع الكارثة. وفي حالة بنغلاديش، قام فريق التمويل القائم على التوقعات، المؤلف من جمعية الهلال الأحمر البنغلاديشي والصليب الأحمر الألماني ومركز المناخ التابع للصليب الأحمر والهلال الأحمر بالاشتراك مع خدمات الأرصاد الجوية–الهيدرولوجية، بوضع حدود (عتبات) متوقعة للفيضانات في مناطق محددة مسبقاً. وتبع ذلك إجراء تقييمات مستفيضة في المجتمعات المحلية فضلاً عن تحليل الأحداث المتطرفة الماضية والتوقعات المتاحة. وبمجرد تحديد الآثار الإنسانية الرئيسية على السكان لمثل هذه الظواهر الجوية المتطرفة، من خلال المناقشات في المجتمعات المحلية وكذلك الاستقصاءات والدراسات والبيانات التاريخية، حدد فريق التمويل القائم على التوقعات تلك التدابير المبكرة التي رئي أنها الأنسب للتخفيف من هذه الآثار في تلك المجتمعات المحلية.**

**وقد أظهر تقييم لتأثير اختبار التمويل القائم على التوقعات في بنغلاديش أن عدد الأشخاص الذين اضطروا للاستدانة أو فقدوا ماشيتهم خلال الفيضانات في المجتمعات المحلية التي حصلت على تمويل قائم على التوقعات كان أقل بكثير مما كان عليه في المناطق المجاورة. وبالتالي فقد تعافى هؤلاء الناس بسرعة أكبر بكثير، وسيكونون دون شك أكثر قدرة على الصمود أمام كوارث مماثلة في المستقبل.**

وعلى الرغم من إحراز تقدم جيد، فلا يزال هناك شوط بعيد يتعين قطعه حتى يترسخ نهج استباقي مثل التمويل القائم على التوقعات كعرف جديد (ويلكنسون وآخرون، ٢٠١٨). وينبغي للمزيد من الحكومات تنفيذ هذا النهج في أطرها وخططها وقوانينها الخاصة بإدارة مخاطر الكوارث. وينبغي للمزيد من المانحين إتاحة التمويل المرن القائم على محفزات بدء الإفراج عنه، على الرغم من احتمال عدم وقوع الحدث المتوقع. وينبغي انخراط المزيد من الوكالات في مخطط التمويل القائم على التوقعات على نطاق واسع.

### التدابير المبكرة لمكافحة الأوبئة

كان تفشي الإيبولا في عامي ٢٠١٤ و٢٠١٥ وتسببه في وفاة أكثر ١١,٠٠٠ شخص في ثلاثة بلدان بمثابة دعوة لإيقاظ قطاع العمل الإنساني الدولي. وقد أوضحت هذه التجربة بجلاء أن سرعة اتخاذ التدبير ضرورية لتفادي الخسائر الكبيرة في الحياة، سواء في الكشف عن هذه الأمراض أو العمل على احتوائها ومنع انتشارها.

وقد ازداد التركيز على مستوى السياسات على الأمن الصحي والتأهب لمواجهة الأوبئة وظل كأولوية قصوى، بما في ذلك تنفيذ اللوائح الصحية الدولية على المستوى الوطني. وخلال جمعية الصحة العالمية عام ٢٠١٨، أُعلن عن إنشاء المجلس العالمي لرصد التأهب، بهدف رصد حالة التأهب الصحي في حالات الطوارئ والإبلاغ عنها (منظمة الصحة العالمية، ٢٠١٨أ).

والسؤال الرئيسي هو: هل هناك أي تغيير في التأهب المحلي وفي سرعه الاستجابة من قبل القطاع الإنساني. ويشير الإطار ٧-٤ إلى أن هناك بوادر مشجعة.

الإطار ٧-٤ مقارنة بين أحداث تفشي الحمى النزفية في أعوام ٢٠١٤ و٢٠١٧ و٢٠١٨

**أُعلن عن تشخيص أول حالة إصابة بالإيبولا في غينيا يوم ١٤ مارس عام ٢٠١٤. وأعلنت الحكومة الغينية تفشي الوباء بعد ذلك بثمانية أيام، أي في يوم ٢٢ مارس ٢٠١٤. بينما أصدرت منظمة الصحة العالمية تقريرها الأول في هذا الشأن في اليوم التالي حيث أفادت عن وقوع ٤٩ حالة إصابة توفي منهم ٢٩ مصاباً في غينيا. وقد أطلق الاتحاد الدولي نداءه بعد ٥ أيام، غير أن تدفق الأموال كان بطيئاً، إذ لم تتجاوز نسبة تغطية هذا النداء ١٤٪ بعد مرور ما يقرب من شهر على إطلاقه. وفي يوم ٨ أغسطس ٢٠١٤، أعلنت منظمة الصحة العالمية «حالة طوارئ صحة عامة مثيرة للقلق الدولي». وبحلول شهر سبتمبر من العام ذاته كان للصليب الأحمر عمليات نشطة في ١١ بلداً وأكثر من ٣,٥٠٠ متطوع مشارك في الاستجابة يستهدفون أكثر من ٣٥ مليون شخص ببرامج تثقيف وتوعية. ولم تعلن ليبيريا خلوها من الإيبولا إلا في شهر يناير ٢٠١٦، وتبعتها سيراليون في مايو ثم غينيا في يونيو ٢٠١٦ – أي بعد مرور عامين ونصف العام منذ اكتشاف أول حالة إصابة، وانتهت هذه الموجة لتفشي الإيبولا بعد أن أصابت ٢٨,٦٠٠ شخص وحصدت أرواح ١١,٣٢٥ شخصاً.**

### ماربورغ في أوغندا، ٢٠١٧ (ستة أسابيع)

**بدأ تفشي الإصابة بفيروس حمى ماربورغ في شهر أكتوبر ٢٠١٧ في قرية نائية تقع على الحدود بين كينيا وأوغندا. ولم يمض على التشخيص سوى ٢٤ ساعة إلا وجرى نشر الدعم الدولي مع استجابة سريعة من حكومتي أوغندا وكينيا وجهات الاستجابة المحلية، بما في ذلك جمعية الصليب الأحمر الأوغندي وجمعية الصليب الأحمر الكيني، وجهات الاستجابة الدولية، بما في ذلك منظمة الصحة العالمية ويونيسف ومنظمة أطباء بلا حدود[٢٤]. وقد أمكن احتواء المرض (على الرغم من تفشيه بالقرب من الحدود الدولية) بثلاث حالات وفاة (حالتان مؤكدتان وحالة محتملة) وست إصابات فقط. وقام العاملون الصحيون بالمتابعة عبر اتصالات وثيقة مع المرضى في أوغندا وكينيا للتأكد من عدم إصابتهم بالمرض. وفي ٨ ديسمبر ٢٠١٧، أي بعد مرور ٦ أسابيع تقريباً على بدء تفشي المرض، أعلنت وزارة الصحة الأوغندية تحكمها في تفشي المرض. وكنوع مختلف من الحمى النزفية، تنتشر حمى ماربورغ النزفية بسرعة أبطأ من انتشار الإيبولا، من الملفت أن نلاحظ أن الاستجابة كانت أسرع بكثير.**

### الإيبولا في المقاطعة الاستوائية من جمهورية الكونغو الديمقراطية عام ٢٠١٨ (١٢ أسبوعاً)

**في يوم ٣ مايو عام ٢٠١٨، أخطرت السلطات الصحية في المقاطعة الاستوائية بجمهورية الكونغو الديمقراطية السلطات المختصة بتوقع حدوث حالات إصابة بفيروس الإيبولا. وثبُت تفشي الوباء في يوم ٨ مايو، وعندها، بدأت وزارة الصحة في استقطاب الشركاء، وسرعان ما بدأت المختبرات المتنقلة العمل بكامل طاقتها في أماكن الإصابة الرئيسية. وبعد فترة وجيزة، تأكدت إصابة ٢١ شخصاً بالإيبولا. وبعد ثلاثة أيام أخرى (١٩ مايو) تلقت كينشاسا أكثر من ٧,٠٠٠ جرعة لقاح. وبحلول يوم ٢٤ مايو، أي بعد مرور ١٦ يوماً على تشخيص التفشي، جرى تحصين أكثر من ١٥٠ شخصاً. واستقر عدد الحالات خلال ٣٥ يوماً من تشخيص أول حالة بحصيلة وفيات بلغت ٢٨ حالة وتأكيد إصابة ٣٨ حالة أخرى بينما كانت هناك ١٤ حالة محتملة. وفي يوم ٢٤ يوليو عام ٢٠١٨، أعلنت كل من منظمة الصحة العالمية ووزارة الصحة في جمهورية الكونغو الديمقراطية**

٢٤ فيما يتعلق بالنشاط المشترك للتصدي لتفشي الوباء، قادت السلطات الصحية في أوغندا وكينيا عمليات الاستجابة بدعم من منظمة الصحة العالمية والشبكة العالمية للإنذار بحدوث الفاشيات ومواجهتها ومراكز مكافحة الأمراض والوقاية منها التابعة للولايات المتحدة والشبكة الأفريقية لعلم الأوبئة الميداني واليونيسف ومنظمة أطباء بلا حدود والاتحاد الدولي واللجنة الدولية للصليب الأحمر وجمعية الصليب الأحمر الأوغندي ومركز تنسيق آلية الحماية المدنية والاستجابة في حالات الطوارئ التابع للمفوضية الأوروبية ومعهد برنارد نوخت لطب المناطق الحارة وجامعة ماربورغ-ألمانيا واتحاد المختبرات الأوروبية المتنقلة التابع للاتحاد الأوروبي والتحالف من أجل العمل الطبي الدولي ومعهد بحوث الفيروسات في أوغندا، والقدرة السريرية المتنقلة المشتركة للتدخل لمواجهة الأمراض الناشئة ومعهد الأمراض المعدية التابع لجامعة ماكيريري وجمعية الصليب الأحمر الكيني ومعهد البحوث الطبية في كينيا (انظر منظمة الصحة العالمية، ٢٠١٧أ).

عن تفشي الوباء رسمياً، أي بعد مرور ٤٢ يوماً (ما يعادل ضعف فترة حضانة الفيروس) على تأكد النتيجة السلبية لفحص عينتي دم لأحدث مصابي الإيبولا. وقد بلغ مجموع حصيلة الوفيات ٣٣ شخصاً.

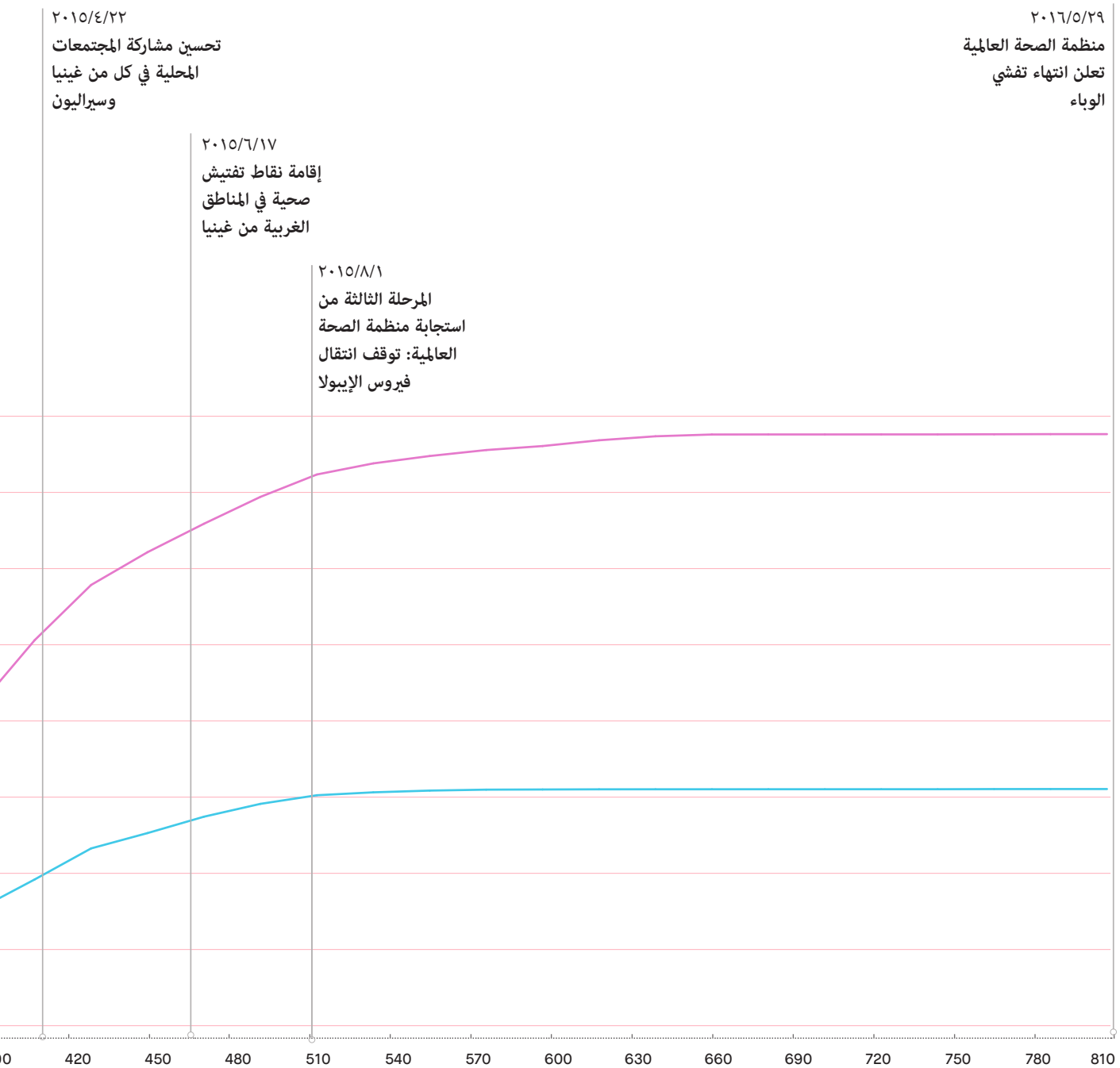
ويُظهر الشكل التخطيطي التالي استجابة أكثر جدية وسرعة. فالقطاع الإنساني يعمل على تغيير الجداول الزمنية برفع مستوى الاستجابات لتدارك أوائل حالات الإصابة والتركيز على استجابات صغيرة وسريعة لوأد تفشي المرض بسرعة في مهده، إذا كان ذلك ممكناً. ومن الواضح أن هذا النهج ناجح ويعطي مزيداً من الأمل في أن يكون أفضل قدرة على احتواء حالات التفشي في المستقبل.

**جمهورية الكونغو الديمقراطية، ٢٠١٨**

بارنابي لوما، رئيس المتطوعين في الصليب الأحمر لجمهورية الكونغو الديمقراطية، يدير فريقا من المتطوعين الذي يضطلعون بالدفن الآمن الذي يصون الكرامة في المجتمع المحلي حول امباداكا. واضطلع الصليب الأحمر بالدور الرائد في الجانب الأساسي من العملية المتمثل في الدفن الآمن الذي يصون الكرامة، بناء على طلب وزارة الصحة.

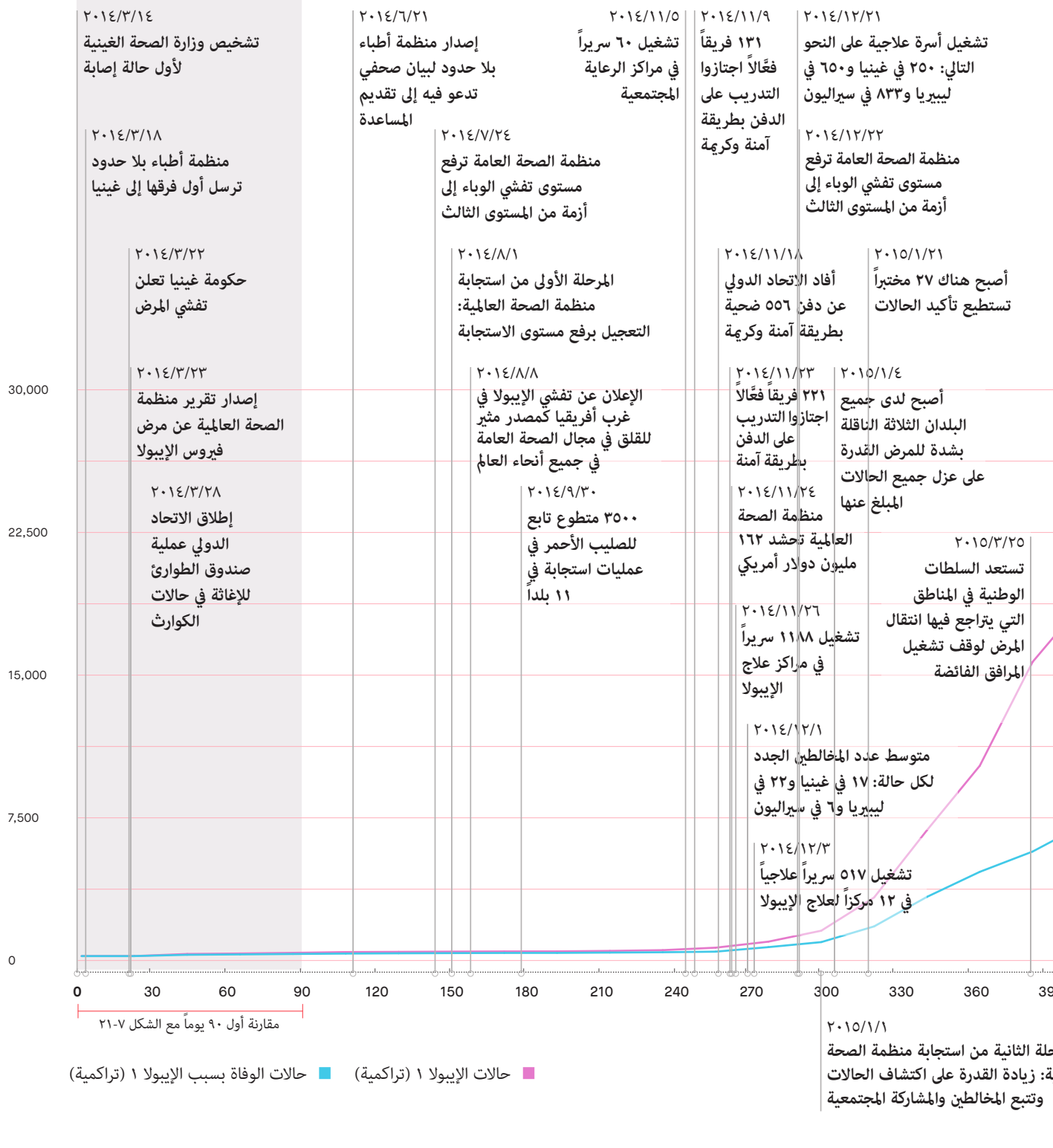
© Tommy Trenchard / الاتحاد الدولي

الشكل ٧-٢٢ مقارنة بين أوقات الإصابة والاستجابة بين تفشي الإيبولا عام ٢٠١٦ في غرب أفريقيا وعام ٢٠١٨ في جمهورية الكونغو الديمقراطية

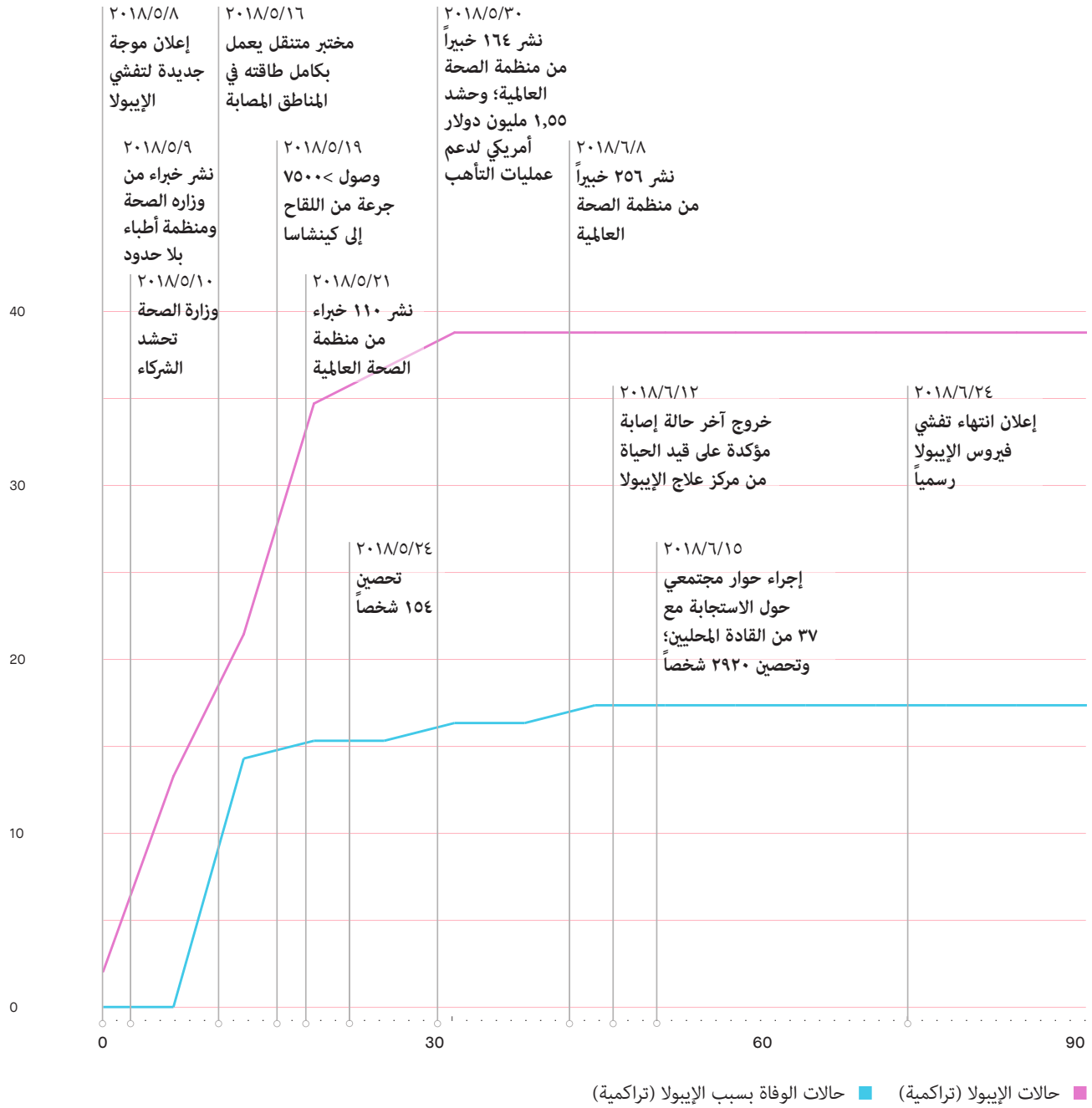



ملاحظات: يرجى الاطلاع على الصفحة التالية لمعرفة المزيد من التفاصيل عن تفشي فيروس الإيبولا ومكافحته في المقاطعة الاستوائية من جمهورية الكونغو الديمقراطية.

المصادر: تقارير الحالة الصادرة عن منظمة الصحة العالمية (٢٠١٤-٢٠١٦)، وعدد الحالات وفقاً لمراكز مكافحة الأمراض والوقاية منها التابعة للولايات المتحدة (٢٠١٤ – ٢٠١٦)


٢٠١٤/٣/١٤
تشخيص وزارة الصحة الغينية لأول حالة إصابة
٢٠١٤/٣/١٨
منظمة أطباء بلا حدود ترسل أول فرقها إلى غينيا
٢٠١٤/٣/٢٢
حكومة غينيا تعلن تفشي المرض
٢٠١٤/٣/٢٣
إصدار تقرير منظمة الصحة العالمية عن مرض فيروس الإيبولا
٢٠١٤/٣/٢٨
إطلاق الاتحاد الدولي عملية صندوق الطوارئ للإغاثة في حالات الكوارث
٢٠١٤/٦/٢١
إصدار منظمة أطباء بلا حدود لبيان صحفي تدعو فيه إلى تقديم المساعدة
٢٠١٤/٧/٢٤
منظمة الصحة العامة ترفع مستوى تفشي الوباء إلى أزمة من المستوى الثالث
٢٠١٤/٨/١
المرحلة الأولى من استجابة منظمة الصحة العالمية: التعجيل برفع مستوى الاستجابة
٢٠١٤/٨/٨
الإعلان عن تفشي الإيبولا في غرب أفريقيا كمصدر مثير للقلق في مجال الصحة العامة في جميع أنحاء العالم
٢٠١٤/٩/٣٠
٣٥٠٠ متطوع تابع للصليب الأحمر في عمليات استجابة في ١١ بلداً
٢٠١٤/١١/٥
تشغيل ٦٠ سريراً في مراكز الرعاية المجتمعية
٢٠١٤/١١/٩
١٣١ فريقاً فعَّالاً اجتازوا التدريب على الدفن بطريقة آمنة وكريمة
٢٠١٤/١١/١٨
أفاد الاتحاد الدولي عن دفن ٥٥٦ ضحية بطريقة آمنة وكريمة
٢٠١٤/١١/٢٣
٢٢١ فريقاً فعَّالاً اجتازوا التدريب على الدفن بطريقة آمنة
٢٠١٤/١١/٢٤
منظمة الصحة العالمية تحشد ١٦٢ مليون دولار أمريكي
٢٠١٤/١١/٢٦
تشغيل ١١٨٨ سريراً في مراكز علاج الإيبولا
٢٠١٤/١٢/١
متوسط عدد المخالطين الجدد لكل حالة: ١٧ في غينيا و٢٢ في ليبيريا و٦ في سيراليون
٢٠١٤/١٢/٣
تشغيل ٥١٧ سريراً علاجياً في ١٢ مركزاً لعلاج الإيبولا
٢٠١٤/١٢/٢١
تشغيل أسرة علاجية على النحو التالي: ٢٥٠ في غينيا و٦٥٠ في ليبيريا و٨٣٣ في سيراليون
٢٠١٤/١٢/٢٢
منظمة الصحة العامة ترفع مستوى تفشي الوباء إلى أزمة من المستوى الثالث
٢٠١٥/١/٤
أصبح لدى جميع البلدان الثلاثة الناقلة بشدة للمرض القدرة على عزل جميع الحالات المبلغ عنها
٢٠١٥/١/٢١
أصبح هناك ٢٧ مختبراً تستطيع تأكيد الحالات
٢٠١٥/٣/٢٥
تستعد السلطات الوطنية في المناطق التي يتراجع فيها انتقال المرض لوقف تشغيل المرافق الفائضة
٢٠١٥/١/١
حلة الثانية من استجابة منظمة الصحة
ة: زيادة القدرة على اكتشاف الحالات
وتتبع المخالطين والمشاركة المجتمعية
30,000
22,500
15,000
7,500
0
0
30
60
90
120
150
180
210
240
270
300
330
360
39
مقارنة أول ٩٠ يوماً مع الشكل ٧-٢١
حالات الإيبولا ١ (تراكمية)
حالات الوفاة بسبب الإيبولا ١ (تراكمية)

الشكل ٧-٢٣ الاستجابة لتفشي الإيبولا في المقاطعة الاستوائية من جمهورية الكونغو الديمقراطية عام ٢٠١٨




ملاحظات: يتعلق الشكل ٧-٢٣ بتفشي الإيبولا في المقاطعة الاستوائية من جمهورية الكونغو الديمقراطية خلال عام ٢٠١٨ فقط، ولا يتعلق بموجة التفشي الثانية التي وقعت بشكل منفصل في مقاطعة كيفو التي لا تزال مستمرة حتى وقت إعداد هذا التقرير.

المصدر: منظمة الصحة العالمية ٢٠١٨ب

وهناك عوامل مختلفة ضرورية لنجاح الاستجابة في القضاء على المرض قبل تمكنه من الانتشار؛ أولها وجود تجربة فيما يتعلق بالتشخيص والاستجابة لدى المجتمعات المحلية التي يتفشى فيها المرض. على سبيل المثال، في حالة تفشي حمى ماربورغ النزفية في عام ٢٠١٧، كان الموقع معروفاً كموقع إصابة رئيسي بالحمى النزفية، وكان لدى أوغندا تجربة في تشخيص وإدارة تفشي فيروسي الإيبولا وماربورغ. وكان لشبكة المراقبة المجتمعية القوية وكذلك العلاقة الجيدة بين الجهات المستجيبة في الميدان ووزارة الصحة أهمية بحيث أُخذ الأمر بجدية بمجرد أن أثير التنبيه.

> ***"إذا كان تفشي الوباء أمراً لا مفر منه، فيمكن الوقاية منه في معظم الحالات بالتصدي له مبكراً. كما يمكن إنقاذ الأرواح والاقتصادات بتقديم المال والدعم في الوقت المناسب"***
>
> مرفق البنك الدولي لتمويل حالات الطوارئ الوبائية

وللتمكن من الاستجابة بسرعة وفعالية، كان يتعين أن يكون التمويل سريعاً، ولذلك فقد قام عدد من المنظمات، بما في ذلك الاتحاد الدولي، بالتمويل المسبق لعمليات الاستجابة لأزمة تفشي فيروس ماربورغ. فبينما لا يوجد تمويل قائم على التوقعات لأزمات تفشي الأوبئة على عكس الفيضانات، إلا أنه نهج جدير باستكشافه. فقد يعطي معنى خاصاً لبعض الأمراض كالكوليرا حيث يمكن التعرف على العوامل التي يرجح أن تؤدي إلى تفشي الوباء ربما قبل تشخيص أولى حالات الإصابة. وقد استجابت منظمة الصحة العالمية واليونيسف ومنظمة أطباء بلا حدود بسرعة بتقديم تمويل من جانبهم (الأمر الذي يتطلب بالفعل جمع تبرعات غير مخصصة)، بما في ذلك الاستجابة لتفشي الإيبولا مؤخراً. وقد أنشأ البنك الدولي مؤخراً مرفق البنك الدولي لتمويل حالات الطوارئ الوبائية الذي استخدم لأول مرة خلال تفشي الإيبولا في شهر مايو ٢٠١٨ في جمهورية الكونغو الديمقراطية (فاينانشال تايمز، n.d.)، والأمل معقود على أن يسهل ذلك أيضاً الاستجابة بمزيد من السرعة في حالات تفشي الأوبئة في المستقبل (البنك الدولي، ٢٠١٧).

### ٢-٣-٧ الاعتراف بالجهات الفاعلة المحلية قولاً لا فعلاً

ركز *التقرير عن الكوارث في العالم* لعام ٢٠١٥ على الجهات الفاعلة المحلية كمدخل إلى الاستجابة الإنسانية بفعالية. وقد أُطلقت في العام ذاته مبادرة «ميثاق من أجل التغيير» (Charter4Change)[٢٥] كالتزام من جانب بعض المنظمات الدولية غير الحكومية. ويتزايد اعتراف القطاع الإنساني الدولي، منذ ذلك الحين، بالدور الهام

٢٥ تصف مبادرة Charter4Change نفسها «كمبادرة تقودها منظمات غير حكومية وطنية ودولية من أجل تنفيذ تغييرات عملية في طريقة عمل النظام الإنساني للتمكين من زيادة مستوى القيادة المحلية لعمليات الاستجابة.»

الذي تؤديه الجهات الفاعلة الإنسانية المحلية على وجه الخصوص بسبب مشاركتهم الكبيرة خلال المشاورات التحضيرية الخاصة بالقمة العالمية للعمل الإنساني والالتزامات التي قطعتها بعض كبريات الجهات الفاعلة الإنسانية من مانحين ووكالات من أجل مبادرة الصفقة الكبرى في عام ٢٠١٦، التي التزم الموقّعون عليها، تحت عنوان «المزيد من الدعم والتمويل للجهات المستجيبة المحلية والوطنية» بجعل العمل الإنساني القائم على المبادئ محلياً قدر الإمكان ودولياً حسب الاقتضاء، مع مواصلة الاعتراف بالدور الحيوي للجهات الفاعلة الدولية، لا سيما في حالات النزاع المسلح. وقد جرى التعهد بالتزامات في مجالات التمويل وتنمية القدرات والشراكة والتنسيق.

وقد أُحرز بعض التقدم الضئيل منذ ذلك الحين[٢٦]، ولكن لا يزال هناك الكثير من التحديات المنهجية أمام زيادة الاستثمار في التدابير الإنسانية الفعَّالة المستدامة القائمة على المبادئ.

---

الإطار ٧-٥ العمل المحلي بعيداً عن الأضواء

**سلطت تجربة الاتحاد الدولي الضوء على العمل الهام الذي تقوم به جهات فاعلة محلية ووطنية بعيداً عن الأضواء عبر مجموعة من البلدان التي يتباين تصنيفها وفقاً لمؤشر التنمية البشرية. وقد غطت استجابة عمليات الاتحاد الدولي الدولية خلال السنوات العشر الماضية ١,١٠٧ أزمات، وخلال الربع الأول من ٢٠١٨ كان هناك ٥٣ عملية جارية ممولة دولياً تغطي ٥٠ بلداً وتستهدف مساعدة أكثر من ١٩ مليون شخص. وفي الوقت ذاته، يتزايد سنوياً عدد الكوارث التي تستجيب لها كل جمعية وطنية في بلدها دون أي مساعدة دولية. على سبيل المثال، خلال الفترة من يوليو ٢٠١٦ إلى يونيو ٢٠١٧، استجاب الصليب الأحمر الأمريكي من أجل ٢٦٠ كارثة واسعة النطاق في ٤٥ ولاية واثنين من الأراضي التابعة للولايات المتحدة الأمريكية بما في ذلك حرائق الغابات والعواصف والفيضانات (الصليب الأحمر الأمريكي، ٢٠١٧).**

**كما استجاب الصليب الأحمر المكسيكي لزلزال كبير واثنين من العواصف الاستوائية الرئيسية في عام ٢٠١٧، فضلاً عن إعصار وفيضانات في عام ٢٠١٦. وفيما يتعلق بالزلزال، قام الصليب الأحمر المكسيكي بحشد ١,٢٠٠ من أعضاء فريق البحث والإنقاذ، وأنشأ ١٦ مركز تجميع ينضوي تحت لوائها ٣١,٠٠٠ متطوع، وقام بتوزيع ٤,٥٠٧ أطنان من مواد المعونة الإنسانية على أكثر من مليون شخص محتاج. وكان هناك قدر ضئيل من الدعم الدولي المقدم إلى عملية الاستجابة للزلزال (بعض الدعم المالي المباشر وكذلك المزيد من أفراد البحث والإنقاذ من جمعيات وطنية أخرى للصليب الأحمر في المنطقة) ولكن نُفِّذت جميع مبادرات الاستجابة الأخرى للكوارث دون أي دعم دولي رسمي.**

**وبالمثل، فقد شملت تغطية جمعية الصليب الأحمر الكيني في عام ٢٠١٦ أكثر من ٣ ملايين شخص، بما فيها عملية الاستجابة لوباء الكوليرا الذي تفشى في ٣٠ مقاطعة من مقاطعاتها السبع والأربعين، ووباء تشيكونغونيا، والفيضانات في ٤ مقاطعات بما فيها نيروبي، وتأثير النزاعات والاعتداءات على المجتمعات المحلية في ٤ مقاطعات، وانهيار المباني السكنية والتجارية. ولكن القليل من هذه الأزمات هو ما تداولته نشرات الأخبار الدولية أو أدى إلى إطلاق نداء من أجل الحصول على مساعدة دولية.**

٢٦ لاستعراض تنفيذ مبادرة الصفقة الكبرى، بما في ذلك التزامات الجهات المستجيبة المحلية والوطنية، يرجى الاطلاع على Metcalfe-Hough وآخرون (٢٠١٨) والاتحاد الدولي ٢٠١٧ ب.

### حان الوقت للاعتراف بالدور الحاسم للجهات الفاعلة المحلية والوطنية وتعزيزه

كثيراً ما يكون لدى الجهات الفاعلة الإنسانية المحلية والوطنية قدرات وإسهامات كبيرة. ومن الأمثلة على ذلك قيادة الهلال الأحمر التركي التي تقدم المساعدة النقدية شهرياً إلى ١,٣ مليون لاجئ مسجل (انظر الإطار ٧-٦). ويتدارس الهلال الأحمر التركي الآن الكيفية التي يمكن أن يدعم بها الجمعيات الوطنية الأخرى من أجل رفع مستوى برامجها المتعلقة بالتحويلات النقدية.

الإطار ٧-٦ أكبر برنامج إنساني للتحويلات النقدية في العالم اليوم – تركيا

**تستضيف تركيا عدداً من اللاجئين أكبر مما يستضيفه أي بلد آخر. فهناك ٣,٣ ملايين لاجئ مسجل في تركيا منهم ٣,٢ ملايين سوري، يشكل الأطفال منهم ما يقل قليلاً عن النصف (٤٦٪)، ويقيم أكثر من ٩٠٪ من هؤلاء اللاجئين خارج المخيمات.**

**وقد أدت حكومة تركيا دوراً محورياً في دعم أزمة اللاجئين، إذ ساهمت بأكثر من ٢٥ مليار دولار أمريكي منذ عام ٢٠١١ (رئاسة إدارة الكوارث والطوارئ (AFAD)، ٢٠١٧). كما زاد التمويل الدولي للاستجابة من عام لآخر بدءاً من ٨٠ مليون دولار أمريكي في عام ٢٠١٢ وصولاً إلى ٧٩٥ مليون دولار أمريكي في عام ٢٠١٧. وقد أصبح برنامج التحويلات النقدية من خلال الهلال الأحمر التركي جزءاً من عمليات الاستجابة منذ عام ٢٠١٢، وجزءاً من برامج المساعدة النقدية منذ عام ٢٠١٥.**

**وفي عام ٢٠١٦، أسفرت المفاوضات بين حكومة تركيا والمفوضية الأوروبية عن تخصيص اعتمادات بموجب خطة التنفيذ الإنساني بقيمة ٣٤٨ مليون يورو (٤٠٣,٥ مليون دولار أمريكي) لإنشاء شبكة أمان اجتماعي في حالات الطوارئ، ما يعد أكبر برنامج للتحويلات النقدية في العالم اليوم، حيث يوفر مساعدة شهرية أساسية لأكثر من مليون لاجئ من خلال منح متعددة الأغراض. وهو مبني على النظم القائمة التي تدعم النظام الحكومي التركي للحماية الاجتماعية للمواطنين. وقد جرى تصميمه بالتعاون مع الحكومة وتنفيذه من خلال شراكة بين برنامج الأغذية العالمي والهلال الأحمر التركي ووزارة شؤون الأسرة والسياسات الاجتماعية والمديرية العامة لإدارة الهجرة والمديرية العامة لشؤون المواطنة والسكان ورئاسة إدارة الكوارث والطوارئ (AFAD). ويجري سداد النقود المقدمة من شبكة الأمان الاجتماعي في حالات الطوارئ ومن برنامج التحويلات النقدية المخصصة للتعليم بواسطة بطاقة الصراف الآلي (ATM cards) المعطى لها اسم «بطاقة الهلال الأحمر التركي»، من خلال اتفاق منفصل مع بنك Halk الذي تعاقد معه الهلال الأحمر التركي.**

**وللهلال الأحمر التركي دور محوري في تنفيذ المنح النقدية الأساسية وتقديمها في إطار هذا البرنامج الضخم. ويقر كل من برنامج الأغذية العالمي وشركاء الحكومة بالدور الفريد للهلال الأحمر التركي، حيث يفضلون الاستثمار في نظم وعمليات منظمة محلية في شكل الجمعية الوطنية.**

ومع ذلك، فبينما تعترف مبادرة الصفقة الكبرى ضمنياً بالدور الهام للجهات الفاعلة المحلية، فلم يكن هناك اعتراف صريح منها بالقدرات القائمة ولا بدعوة رسمية لهذا الاعتراف. وعلى النقيض من ذلك، فإن التزامات مبادرة ميثاق للتغيير (Charter4Change، ٢٠١٥) تعترف بدور الجهات الفاعلة المحلية وبعملها، وتسعى إلى ضمان تعزيز هذا الاعتراف بدورها. وقد التزمت الأطراف الموقعة عليها بما يلي:

«تعزيز دور الشركاء في وسائل الإعلام ولدى الجمهور. ففي أي رسائل إلى وسائط الإعلام الدولية والوطنية وإلى الجمهور، سنعزز دور الجهات الفاعلة المحلية ونعترف بالعمل الذي تضطلع به، وندرجهم كمتحدثين عندما تسمح بذلك الاعتبارات الأمنية.» (Charter4Change، الالتزام ٨)

وبدون هذا الاعتراف، فسيكون من المرجح أن تستمر الجهات الفاعلة المحلية في الكفاح من أجل الحصول على التمويل وغيره من أشكال الدعم لجهودها.

**قيمة الشراكة المحلية وتدبير الموارد محلياً**

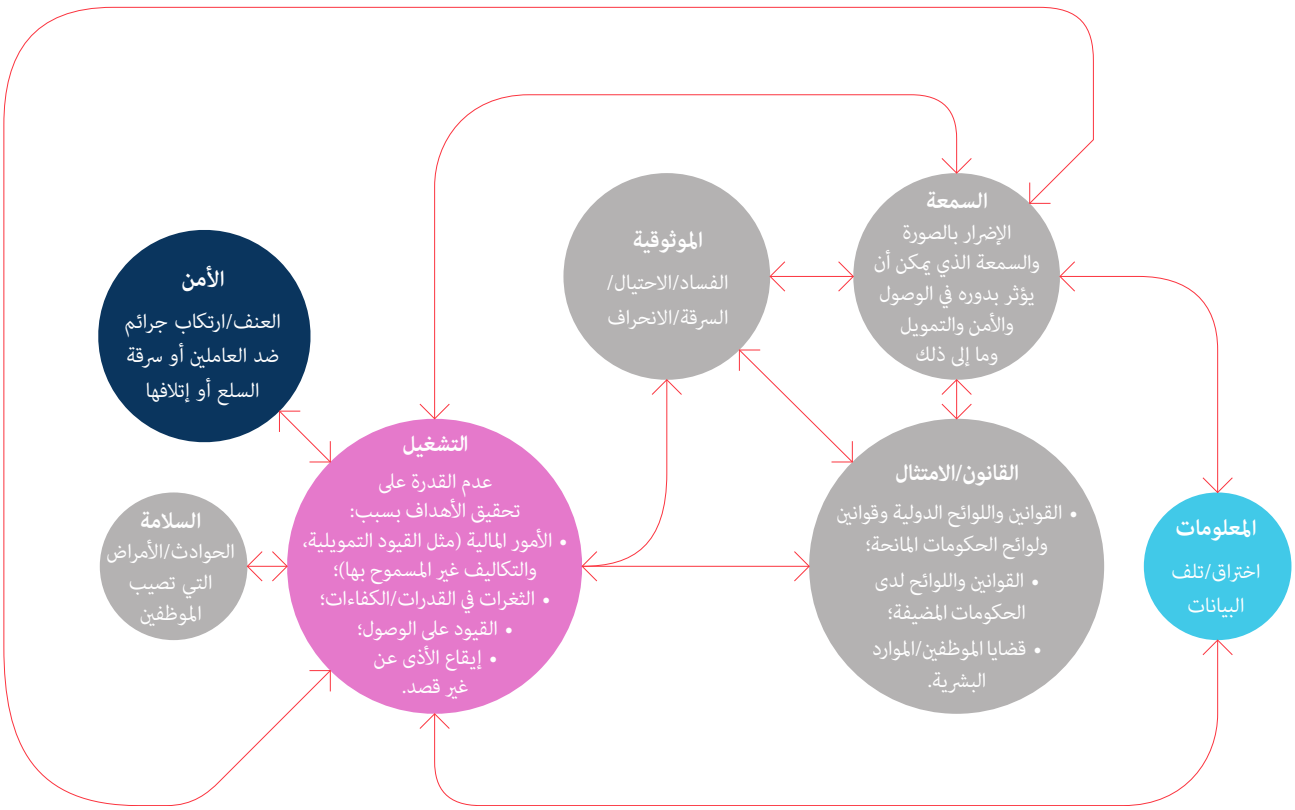
غالباً ما تكون المساعدة الدولية أكثر نجاحاً عندما تكون حافزاً أو مضاعفاً للحلول المحلية، بما في ذلك الجمع بين شركاء متنوعين (من المجتمع المدني والحكومة الوطنية والمحلية والقطاع الخاص والأوساط الأكاديمية وغير ذلك) يمكنهم تقاسم الخبرات والموارد المالية والمادية، والوصول إلى الشبكات الأخرى من أجل الحصول على مزيد من الدعم. فعلى سبيل المثال، شارك بنك كيه سي بي ومؤسسة سفاري كوم للاتصالات والصليب الأحمر الكيني في عام ٢٠١٢ في حملة الكينيين من أجل كينيا (الاتحاد الدولي، ٢٠١٧ ب) لجمع ١٠ ملايين دولار امريكي في كينيا للإغاثة من أزمة الجفاف.

ولكي تظل الشبكات الإنسانية ملائمة وذات صلة، فسيتعين عليها أن تكون قادرة على التوسط في هذه الأنواع من الشراكات في مختلف أنحاء العالم. ويعتمد تحالف المليار من أجل الصمود بقيادة الاتحاد الدولي واليونيسف وبرنامج الأغذية العالمي ومبادرة الأمم المتحدة للربط بين الأعمال، على الاستفادة من هذه الدروس والرؤى للنهوض بالاستراتيجية والممارسة من أجل الشراكة على نطاق الشبكة من خلال نهج العمل الجماعي والتأثير من أجل بناء قدرة المجتمع المحلي على الصمود.

**من الذي يتحمل المخاطرة؟**

من الملحوظ غياب الحديث عن المخاطر وعن تقاسم المخاطر في التزامات المعتمدة في الاتفاقات الموقعة مؤخراً بشأن التوطين. وتشمل هذه المخاطر مخاطر أمنية تمس الموظفين والمتطوعين العاملين لدى الجهات الفاعلة المحلية، ومخاطرة عدم تنفيذ البرنامج أو عدم تحقيق أهدافه، والمخاطر المتعلقة بالاحتيال والفساد وغير ذلك من الانتهاكات للقوانين أو لقواعد السلوك من قبل العاملين في منظمة معينة.

الشكل ٧-٢٤ : فئات المخاطر




ملاحظة: الموارد البشرية

المصدر: استناداً إلى Stoddard وآخرون (٢٠١٦ أ)

لقد زاد المانحون والقطاع الإنساني ككل من تركيزهم في الآونة الأخيرة على قضايا النزاهة. إذ إن درجة تعقيد البيئات التشغيلية تجلب مخاطر متزايدة في مجموعة من المجالات المتنوعة، إلى جانب التدفقات التمويلية بكميات كبيرة وزيادة سرعة التوسع في نطاق الاستجابة بينما الرقابة محدودة. وفي الوقت ذاته، في حين أنه من المتصور أن قطاع المعونة يتكون من «ذوي النوايا الحسنة» إلا أنهم بشر في نهاية الأمر، بما لديهم من حسنات وسيئات، ونزعات إجرامية. وتلك تحديات تواجه جميع المنظمات، الدولية منها والمحلية، وينبغي اتخاذ جميع الخطوات اللازمة للحد من هذه المخاطر، ولكن لا نتوقع أبداً أنه سيمكن تخفيضها إلى الصفر.

ويعمل الكثير من الجهات الفاعلة الدولية على مجرد تثبيت المخاطر. إذ إنه من المفارقات التي نجدها في خطة التوطين أن المانحين الدوليين الموقعين على التزامات الصفقة الكبرى المتعلقة بتوطين المعونة من وكالات حكومية دولية ووكالات تابعة للأمم المتحدة واللجنة الدولية للصليب الأحمر، غالباً ما يتحفظون إزاء تحمل أي مخاطر إضافية مرتبطة بالعمل مع شركاء جدد. وعلى الرغم من التزام المانحين بزيادة

مبالغ التمويل التي يوجهونها بشكل «مباشر قدر الإمكان» إلى الجهات الفاعلة المحلية والوطنية[٢٧]. فإن الكثير منهم يؤيدون أن يواصل الوسطاء الدوليون تحمل المسؤولية الكاملة عن كيفية إنفاق الأموال والإبلاغ عنها.

يلزم توفير الموارد والوقت لوضع السياسات والإجراءات والآليات التي يريد المانحون أن يرونها مطبقة لدى شركائهم المعتادين من المنظمات الإنسانية الدولية الكبيرة. ودون استثمار في القدرات، سيظل العديد من الجهات الفاعلة المحلية الصغيرة تكافح من أجل المواكبة دون أن تُعتبر مؤهلة في أعين الجهات المانحة. فإذا كان المجتمع الدولي جاداً بشأن التوطين والمساءلة، فعليه تقديم استثمار ودعم حقيقيين للجهات الفاعلة المحلية من أجل وضع السياسات والإجراءات اللازمة وتنفيذها.

### ٣-٣-٧ قواعد واضحة: تطورات قانون الكوارث

يمكن للقانون أن يؤدي دوراً أساسياً في دورة إدارة مخاطر الكوارث بأكملها، بدءاً من ضمان تطبيق التدابير الملائمة للحد من المخاطر وقوانين التشييد وخطط استخدام الأراضي؛ إلى تحديد أدوار ومسؤوليات واضحة للجهات الفاعلة المحلية؛ وضمان مراعاة وحماية حقوق وأدوار ومسؤوليات أشد الفئات ضعفاً.

وقد كشفت بحوث الاتحاد الدولي والمشاورات التي أجراها مع الجهات المستجيبة والمسؤولين في جميع أنحاء العالم عن وجود عوائق ثابتة أمام فعالية العمليات ترجع إلى حد كبير إلى عدم وجود إجراءات أو لوائح وطنية واضحة. ويشمل ذلك عقبات تنظيمية لا لزوم لها أمام المعونة السريعة (مثل التأخير في التأشيرات والجمارك وحقوق هبوط الطائرات) وكذلك الصعوبات التي تواجهها السلطات الوطنية في ممارسة دورها القيادي والرقابي (على سبيل المثال، عند فشل الجهات المستجيبة الدولية في تنسيق المساعدة أو عند تقديمها مساعدة رديئة المستوى). وتكتسي أطر قانون الكوارث أهمية حاسمة في معالجة مثل هذه المسائل وتُمكّن السلطات من تولي زمام الأمور.

كما وافق شهر نوفمبر ٢٠١٧ مرور عشر سنوات على اعتماد الدول الأطراف في اتفاقيات جنيف أثناء المؤتمر الدولي للصليب الأحمر والهلال الأحمر لإرشادات التسهيل المحلي للمساعدات الدولية للإغاثة في حالات الطوارئ والمساعدات الأولية للإنعاش وتنظيمها. وتقدم الجمعيات الوطنية في جميع أنحاء العالم منذ ذلك الحين الدعم لسلطاتها من أجل تنفيذ التوصيات، ما أسفر عن سن قوانين ووضع إجراءات جديدة في أكثر من ٣٠ بلداً وإبرام ثلاث معاهدات إقليمية وتقديم الدعم العملي في عمليات وتمارين محاكاة[٢٨].

وفي حين يبدو أن هذا المستوى من التقدم يساير تنفيذ وثائق توجيهية دولية مماثلة، إلا أنه لا يزال هناك عدد كبير من الدول التي لم تعتمد بعد قواعد شاملة لإدارة المساعدة الدولية في حالات الكوارث (الاتحاد الدولي، ٢٠١٥ ج). وعلاوة على ذلك، فإن البحوث الحديثة تشير إلى أن المشاكل التنظيمية لا تزال تثقل كاهل العمليات الدولية (المرجع ذاته). وبينما يظل الاتحاد الدولي والجمعيات الوطنية ملتزمين ببذل الجهود المستمرة لتعزيز التأهب التنظيمي في هذا المجال، فإنهم كثيراً ما يعززون الآن أيضاً نهجاً أسرع وأقل ثقلاً من

٢٧ يندرج ضمن التعاريف والفئات الحالية للتمويل «المباشر قدر الإمكان» (على النحو الذي اتفقت عليه الدول الموقعة على الصفقة الكبرى) التمويل المباشر من الجهة المانحة إلى الجهة الفاعلة المحلية أو الوطنية، عن طريق صندوق مجمع أو أحد الوسطاء (يرجى الاطلاع على اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، n.d.).

٢٨ للاطلاع على أحدث المستجدات المتعلقة بصياغة واعتماد قوانين الكوارث الوطنية استناداً إلى الإرشادات بشأن القانون الدولي لمواجهة الكوارث وغيره من أدوات الاتحاد الدولي، يرجى الاطلاع على الخريطة التفاعلية لقانون الكوارث.

الناحية السياسية، مثل الإرشادات والأدلة الوطنية وإجراءات التشغيل القياسية، على الرغم من المخاطرة بأنها قد تكون غير قادرة على تجاوز القوانين غير المتناسقة. وعلاوة على ذلك، فقد بدأت الحلول الإقليمية والعابرة للحدود تحقق نتائج واعدة كما يتضح من الإطار ٧-٧.

الإطار ٧-٧ تحسين التأهب عبر الحدود في أمريكا الشمالية

**تتقاسم المكسيك والولايات المتحدة الأمريكية وكندا حدوداً مشتركة وأوجه ضعف مشتركة أمام مجموعة متنوعة من الكوارث. ولهذه البلدان الثلاثة تجربة كبيرة في التأهب للزلازل والأعاصير والفيضانات والحرائق وغيرها من الأحداث والتصدي لها. ولكن ماذا عن وقوع حادث كارثي حقاً في أمريكا الشمالية يفوق إحدى قدراتهم على الاستجابة؟ وكيف يمكن لهذه الدول العمل معاً كإقليم على القيام باستجابة سريعة وفعَّالة؟**

**وكان هذا السؤال محورياً في مشروع قمة أمريكا الشمالية للاستجابة الإنسانية، الذي نفذه الصليب الأحمر الأمريكي في شراكة مع الصليب الأحمر الكندي والصليب الأحمر المكسيكي، وبمشاركة مباشرة من حكومة كل منهم. ويهدف هذا المشروع إل تحسين فعالية الاستجابة عبر الحدود للكوارث المروعة التي يُحتمل وقوعها في أمريكا الشمالية. وقد أجريت عمليات مسح وتحليل قانوني وسياسي متعددة الجنسيات في إطار هذا المشروع، لتقييم بيئة العمل السياسية والقانونية والدبلوماسية داخل البلدان الثلاثة وفيما بينها وحالة الاستعداد الحالية في المجالات الرئيسية المتعلقة بالاستجابة للكوارث عبر الحدود (Bookmiller وآخرون، ٢٠١٧). وأسفر هذا البحث عن إصدار بيان المشكلة التالي:**

**«هناك العديد من الجهود المختلفة (القوانين، والسلطات القانونية، والمواثيق، ومذكرات التفاهم، والمشاريع) المتعلقة بتعزيز الدعم عبر الحدود أثناء الأزمات في أمريكا الشمالية. بيد أن هناك محدودية في الفهم الشامل لهذه الجهود المختلفة بما يتجاوز الكيانات المعنية مباشرة بتطويرها وتحديثها. ومن شأن هذا النهج المنعزل داخل هذه البلدان الثلاثة وفيما بينها (كندا والمكسيك والولايات المتحدة) إلى جانب الحواجز البيروقراطية أن يعوق جهود الاستجابة، لا سيما أثناء الاستجابة للكوارث المروعة عند الحاجة إلى تدفق المساعدة الإنسانية (الموظفون الفنيون والمعدات واللوازم) بسرعة من أجل إنقاذ الحياة والحد من المعاناة.»**

**وللبدء في معالجة هذه المسألة، عُقدت سلسلة من الاجتماعات التحضيرية على المستوى القطري لمناقشة مستويات الاستجابة التشغيلية مع العاملين وخبراء السياسات في مجال الاستجابة للكوارث في أمريكا الشمالية. وتُوّجت هذه الحوارات بقمة أمريكا الشمالية للاستجابة الإنسانية، التي عُقدت في واشنطن العاصمة في شهر مارس ٢٠١٨. وتراوحت المسائل المطروحة على جدول الأعمال بين تحديد المتطلبات الوطنية والمحفزات لقبول المساعدة الدولية وبين أفضل السبل لتسهيل حركة السلع والأفراد عبر الحدود، وكيفية ضمان اتخاذ تدابير صارمة للمساءلة.**

**وقد عززت هذه العملية التزام مشترك بين الجهات الفاعلة الإقليمية. كما طرح على جدول الأعمال النظر في إمكان التوصل إلى اتفاق تعاون إقليمي ملزم قانوناً، مع التشديد على قيمة التعاون الإقليمي في حالات الكوارث، وعلى وجود الأطر القانونية اللازمة لدعم ذلك.**

ومع زيادة الجمعيات الوطنية لمستويات دعمها التقني من أجل إدارة مخاطر الكوارث، فقد زادت بالمثل الطلبات للحصول على المزيد من المشورة الشاملة حول الكيفية التي يمكن بها للقانون معالجة إدارة مخاطر الكوارث بكامل نطاقها على أفضل وجه. وخلال الفترة من عام ٢٠١٢ إلى عام ٢٠١٤، أبرم الاتحاد الدولي شراكة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لتنفيذ واحدة من أكبر الدراسات المقارنة للقانون وللحد من مخاطر الكوارث، وبحثت الدراسة أمر ٣١ بلداً (الاتحاد الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠١٤). وتوصلت إلى أنه في

كثير من الحالات، حتى في أحدث القوانين التي اعتُمدت مؤخراً، لم يخض التركيز على مخاطر الكوارث بعمق كبير في التفاصيل، ولا تزال هناك ثغرات كبيرة في هذا الشأن، لا سيما فيما يتعلق بكيفية معالجة الحد من مخاطر الكوارث في القوانين المتعلقة بالتخطيط العمراني واستخدام المياه والبيئة والتخطيط الإنمائي وفي وضوح الأدوار والمسؤوليات على النطاق الحكومي. واستناداً إلى هذه النتائج والمشاورات المكثفة، وضع الاتحاد الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي قائمة تحقق مرجعية خاصة بالقانون وبالحد من مخاطر الكوارث في عام ٢٠١٥.

وثمة شاغل متزايد آخر يتعلق بقضايا الحماية في التشريعات الخاصة بالكوارث. فعلى سبيل المثال، توصلت دراسة أجراها الاتحاد الدولي في عام ٢٠١٧ حول القانون والعنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي في حالة الكوارث (الاتحاد الدولي، ٢٠١٧ أ) إلى عدم ورود ذكر للعنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي في القوانين والسياسات المتعلقة بالكوارث، وغياب التنسيق بين آليات الحماية المتعلقة بالعنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي والمؤسسات المعنية بإدارة الكوارث، وضعف التخطيط بشأن «استمرارية الأعمال» فيما يتعلق بمعالجة المخاطر المتزايدة للعنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي عند إصابة أجهزة الشرطة والمحاكم وخدمات الدعم بأضرار الكوارث. وتشكل هذه المسائل وقضايا حماية مماثلة موضوع مشروع جديد قيد الإعداد يتعلق بقائمة التحقق المرجعية للاتحاد الدولي.

### ٤-٣-٧ الاستنتاجات

توضح البيانات المتاحة عن الكوارث أنه على الرغم من التقدم المحرز بشأن الحد من مخاطر الكوارث، فلا تزال المئات من الكوارث تحدث كل عام وتؤثر في ملايين الناس. كما تبين البيانات أيضاً ضخامة تكاليف الخسائر البشرية والاقتصادية بسبب الكوارث. وفي الوقت ذاته، فإن البيانات تُخفي بعض الحقائق عن الكوارث الصغيرة التي لا تجتذب الأنظار ولا تستحوذ على الاهتمام، وعن المجتمعات المحلية الغائبة عن الخريطة، واختلاف تجارب المجتمعات المحلية المختلفة، وأسباب اختلاف هذه التجارب.

ومن الناحية التشغيلية، فإن الجمعيات الوطنية تصل إلى مئات الملايين من المتضررين من الكوارث، في الأحداث الكبيرة والصغيرة، وفي جميع أنحاء العالم. وبالمثل، فإن الاتحاد الدولي يواصل من جانبه الانتشار في جميع أنحاء العالم، ولكن يجب أن تعود نسبة كبيرة من نداءاته وعمليات انتشاره إلى البلدان ذاتها بسبب مزيج من التعقيد والهشاشة ومخاطر الكوارث التي طال أمدها. ولا تزال الحاجة إلى تعزيز الجهود الرامية إلى بناء قدرة المجتمعات المحلية على الصمود والحد من التعرض للمخاطر والحد منها أمراً ملحاً تماماً كما كان الحال عندما أثارت الطبعة السابقة من هذا التقرير هذه المسألة في عام ٢٠١٦.

وفي الوقت ذاته، هناك أخبار جيدة للنشر (وأمثلة للمحاكاة) بشأن خطوات ملموسة نحو اتخاذ التدابير المبكرة، سواء فيما يتعلق بالكوارث الناجمة عن المناخ أو بالأوبئة. ويحرز الاتحاد الدولي وشركاؤه تقدماً ملموساً في الوصول إلى الناس قبل فوات الأوان. والمثل، فإن الدعم الذي قدمته الجمعيات الوطنية لحكوماتها طيلة عقد من الزمان بشأن قانون الكوارث أثمر عن تحديث القوانين والسياسات وفهم أكبر للطرق التي يمكن بها للقوانين أن تحدث تغييراً. وفي مجال توطين المعونة، على النحو المبين في طبعة عام ٢٠١٥ من هذا التقرير، فقد اضطلع المانحون والوكالات الإنسانية بالتزامات هامة جداً، غير أن التقدم لا يزال يُحرز ببطء بالغ بشأن تحويل هذه المواقف الجديدة إلى مزيد من التمويل والاحترام والدعم.

**صنعاء، اليمن، ٢٠١٧**

**نقطة توزيع الماء التابعة للهلال الأحمر اليمني في مركز مدينة صنعاء. هناك نقص حاد في الماء في صنعاء وفي سائر اليمن، فاقم النزاع من حدته. ويقول محمد الفقيه، رئيس البرامج بالهلال الأحمر اليمني: «إن إمدادات الماء في هذه المنطقة وفي مناطق عديدة أخرى من مدينة صنعاء كادت تختفي في ظل النزاع الدائر». وأدت الإمكانيات المحدودة للحصول على خدمات الرعاية الصحية، وانهيار شبكات توزيع الماء الصالح للشرب ونُظم الصرف الصحي، إلى زيادة الأمراض المائية المنشأ مثل الكوليرا.**

© Maria Korkunc / الصليب الاحمر النرويجي

**اكوادور، جمهورية الكونغو الديمقراطية، ٢٠١٨**

تعالج ميرييل ميغوانغا، وهي مختصة بالعناية بالأطفال في المركز الطبي الجامعي لامباداكا، مريضها البالغ من العمر ستة أشهر وأمه رافيني. وقد تلقت ميرييل مؤخرا تدريبا على طريقة الاستجابة بشكل أفضل لحالات الإصابة المحتملة بمرض إيبولا. ووفر فريق الصليب الأحمر تدريبا متخصصا في مجال الوقاية من إيبولا ومكافحته، وأنشأ غرفا لفرز المرضى لفصل حالات الإصابة بإيبولا عن الجمهور. ويمثل العاملون المحليون في الرعاية الصحية عاملا أساسيا في مكافحة تفشي إيبولا وغيره من الأمراض.

© Corrie Butler / الاتحاد الدولي

# خاتمة

**يغفل** قطاع العمل الإنساني أشخاصاً لديهم احتياجات إنسانية كبيرة بطرق مختلفة. وإن كانت الجماعات المُهمَلة، وأسباب عدم الاهتمام بها تتغير أحياناً، هناك أساليب مشتركة واضحة تؤدّي إلى استبعادها.

وقد نظر *التقرير عن الكوارث في العالم* لهذه السنة في وضع *الأشخاص المتوارين عن الأنظار* الذين لا تشملهم آليات الرصد الجماعي- وهم الأشخاص المخفيون، الذين لا يحملون أوراقاً حيث لا تظهر أماكنهم ومشكلاتهم في الخرائط وفي قواعد بيانات الحكومات وقواعد البيانات الإنسانية، والأشخاص الذين تخفى احتياجاتهم بشكل آخر عن الاستجابة الإنسانية. وبحث التقرير عن بعض *الأشخاص الذين يصعب الوصول إليهم* حتى حين يكون معلوماً أنهم من المحتاجين، بسبب النزاعات وانعدام الأمن أو البعد أو عدم توفر البنية التحتية أو تدميرها على سبيل المثال. وسعى التقرير إلى تحديد بعض *الأشخاص المنسيين* بسبب اعتماد نُهج عامة في إعداد البرامج حيث يختار العاملون الإنسانيون أسهل الحلول ويقدمون المساعدات بطريقة تُسهّل عمل القطاع الإنساني ولكن يتعذر فهمها أو الحصول عليها مادياً بسبب قيود مادية أو ثقافية أو اجتماعية أو سياسية.

ونظر التقرير أيضاً في مجالات الإقصاء الأكثر تعمداً. وسعى إلى تسليط الضوء على *الأشخاص الذين لا يمنحون الأولوية* من حيث التمويل حين تكون الموارد محدودة، وذلك بسبب غيابهم عن دائرة الضوء على مستوى وسائط الإعلام والجهات المانحة في أحيان كثيرة. وسواء تعلق الأمر بالمحادثات الجارية بشأن سد الفجوة بين التنمية والعمل الإنساني وإرساء السلام، أو بإجراء تقييم تقليدي ومحدود لنطاق العمل الإنساني، هناك *الأشخاص الذين ينظر إليهم على أنهم خارج نطاق المعونة*. وهم الأشخاص الذين لا ينظر إليهم باعتبارهم مشكلة إنسانية حتى وإن كانت لهم احتياجات واضحة للغاية- لها أحياناً نفس مستوى ونفس حدة احتياجات الأشخاص الذين يعتبرهم العاملون الإنسانيون بالفعل جزءا من مهمتهم.

وقدم كل فصل مجموعة من التوصيات المفصلة التي يدعو الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر واضعوا السياسات والجهات الفاعلة الإنسانية إلى اعتمادها. وفي هذا القسم، نقترح (نحن الاتحاد الدولي) بعض الاستنتاجات والتوصيات العامة. ورغم أن العديد من التوصيات التي ترد في جميع أجزاء هذا التقرير تنطبق على الاتحاد الدولي وأعضائه مثلما تنطبق على شركائنا، فإننا سنعرض هنا بعض التزاماتنا بالعمل.

**اعتماد الهدف: اتخاذ قرار عدم إغفال أحد**

يمكن أن يكون الالتزام بأهداف التنمية المستدامة «بعدم إغفال أحد» هو دعوة للعمل الجماعي لتلبية احتياجات جميع الأشخاص المتضررين من الأزمات، بل إن مبادئنا التي يرتكز إليها العمل الإنساني، لا سيما الإنسانية وعدم التحيز، أرست منذ فترة طويلة مبدأً مشابهاً.

وفي الواقع، يتعلق العمل الإنساني أساساً بالفرز- وفي ظل زيادة المخاطر والقيود العالمية على الموارد والحصول عليها، لن يكون بوسع الإنسانيين أبداً القدرة على تلبية جميع الاحتياجات الناجمة عن النزاعات والكوارث. غير أنه بإمكانهم بل وينبغي لهم عدم الاكتفاء بتغطية الأشخاص الأكثر بياناً للعيان الذين يسهل الوصول إليهم ومساعدتهم وإدراجهم في البرامج والذين يستجيبون تماما لنموذج العمل.

وبالتأكيد، لا ينبغي استخدام الموارد والجهود دائما ومن باب الأولوية لخدمة «القلة المُكلفة» من الأشخاص بينما يعاني كثيرون آخرون بنفس الدرجة. ولكن، قد يتعين أحياناً القيام بذلك، وينبغي على الأقل أن تجري الخيارات بمزيد من الوعي والشفافية.

كما ينبغي أن يسعى العمل الإنساني دوماً إلى منح الأولوية لأكثر الناس احتياجاً، أيا كانت تكلفة أو صعوبة الوصول إليهم- غير أنه يصعب على القطاع القيام بذلك، إذا كان يفتقر إلى الوعي ويتعمد الجهل أو لا يتكيف مع الواقع. وكما ورد في الفصل السادس «خارج نطاق المعونة»، ينبغي أن يكون العاملون الإنسانيون أيضاً مستعدين ومنفتحين للعثور على الأشخاص الأكثر احتياجاً أينما كانوا، حتى في الأزمات والمواقع غير التقليدية.

إن للأفكار سلطة، وإذا قبل قطاع العمل الإنساني باسره هدف عدم إغفال، فسيؤدي ذلك إلى توليد ممارسات جديدة تضاف إلى الممارسات المذكورة في هذا التقرير، مما سيعزز الرغبة في التغيير. لذا، فإن اعتماد هذا الهدف عن وعي يشكل التوصية الأولى الموجهة إلى الجميع من في قطاع العمل الإنساني. غير أن النجاح سيتوقف أيضاً على إجراء تحويلات منهجية، سبق اقتراح بعضها في المناقشات السياسية الجارية، ولم يُطرح بعضها الآخر بعد. وكلاهما مطروح للبحث بمزيد من التفصيل هنا.

**اختيار الحوافز المناسبة**

تتمثل الخطوة التالية في تعزيز النوايا الطيبة بشأن عدم إغفال أحد عن طريق توفير الحوافز المناسبة. وتجدر الإشارة إلى أن العديد من الأشخاص يتركون جانبا لسبب هو أن قطع الشوط الأخير للعثور عليهم ومساعدتهم غالبا ما يكون أصعب وأكثر تكلفة وأكثر مخاطرة. فغالبا ما تُضمن التغطية الإعلامية القصوى والتكلفة الدنيا لكل شخص، والهدوء السياسي بأكبر قدر للأشخاص القريبين من العواصم والبعيدين عن الفئات المحرومة. وعلى النقيض، يمكن أن يؤدي تجريم المساعدات، كما في القوانين الفضفاضة المتعلقة بمكافحة الإرهاب وغسل الأموال أو مكافحة التهريب والعوائق البيروقراطية (بدرجة أدنى) أمام دخول أفراد الإغاثة وإمدادات الإغاثة أو أمام تمويل منظمات الإغاثة المحلية، إلى العدول عن تقديم المعونة فعلا أثر.

ولتحويل هذه الحوافز المختلة لا بد من التزامات واستثمارات حقيقية من طرف الجهات الرئيسية الفاعلة في قطاع العمل الإنساني، إلى جانب إجراء تغييرات سياسية محددة.

**لذا يوصي الاتحاد الدولي:**

الجهات المانحة بالآتي:

- تحديد «مردودية الأموال» في ضوء هدف عدم إغفال أحد، والبحث عن أكثر الأساليب فعالية لتغطية الأشخاص الأكثر احتياجاً-حتى وإن كانت مساعدتهم أكثر تكلفة.

- منح الأولوية للأشخاص الذين يصعب الوصول إليهم وتحفيزهم باعتماد استراتيجيات وأدوات استباقية ومصممة خصيصًا لهم، مثل تخصيص الأموال تحديداً للمجموعات التي ينقصها الدعم ويصعب الوصول إليها، (مع مراعاة الهدف العام المتمثل في مساعدة الأشخاص الأكثر احتياجاً، سواء كانت تسهل أو تصعب مساعدتهم).

- القضاء على ما يعرقل العمل في المناطق التي يصعب الوصول إليها، بما في ذلك قوانين مكافحة الإرهاب سيئة الصياغة التي تجّرم العمل الإنساني الملتزم بالمبادئ، والمطالبة بوجود عاملين إنسانيين أجانب حين يكون بإمكان منظمات الإغاثة المحلية تنفيذ البرامج على نحو ملائم ؛ وكذلك اعتماد نُهُج توزيع المخاطر على طول سلسلة التنفيذ بدلاً من مشاطرة المخاطر والتخفيف منها بصورة مشتركة من أجل تلبية احتياجات الأشخاص المنسيين.

جميع الحكومات بالآتي:

- اعتماد قوانين وقواعد وإجراءات لتسهيل عمليات الاستجابة الدولية للكوارث أو تعزيز معايير الجودة الملائمة على حد سواء

- ضمان أن تكفل قوانينها وإجراءاتها ويكفل موظفوها وصول المنظمات الإنسانية إلى جميع الأشخاص المحتاجين. ولا سيما ضمان ألا تجرم قوانين مكافحة تهريب البشر الاتجار بهم والتدابير المرتبطة بها المساعدات الإنسانية الملتزمة بالمبادئ التي تُقدم للمهاجرين المستضعفين.

- لفت الانتباه إلى احتياجات الأشخاص في المناطق التي يصعب الوصول إليها. والإصرار على أن يراعي المستجيبون الدوليون ذلك أيضاً

المنظمات الإنسانية بالآتي:

- بأن تدرج بصورة منهجية في نداءاتها وخطط استجابتها إجراءات لدعم الأشخاص الذين يصعب الوصول إليهم، بما في ذلك، وحسب الاقتضاء، منح الأولوية للحد من المخاطر الأمنية (لنفسها ولشركائها المحليين).

التزام الاتحاد الدولي:

- يلتزم الاتحاد الدولي بمنح الأولوية في عملياته لدعم الأشخاص الأكثر احتياجاً، بغض النظر عن صعوبة الوصول إليهم، بما في ذلك عن طريق توجيه إرشاداتنا المتعلقة بتقييم الاحتياجات (التي يجري تنقيحها حالياً) إلى تحديد الأشخاص الأكثر احتياجاً، وعن طريق تسليط الضوء عليهم في نداءاتنا.

الاعتراف بدور العمل الإنساني المحلي ودعمه

لمنظمات الإغاثة المحلية إمكانيات هائلة لتقليل النواقص في جميع أوجه الإقصاء تقريبا التي تناولها هذا التقرير. وغالبا ما تكون هذه المنظمات هي الوحيدة القادرة على الوصول إلى الناس في المناطق النائية وغير المأمونة. وتقدم الجمعيات المحلية للنساء والمعوقين والمسنين (مثل لجان الجدات في أفغانستان) رؤية فريدة بشأن كيفية تأثر هؤلاء السكان وكيف يمكن أن تخفق جهود المساعدة في تحديد احتياجاتهم. ويمكن أن تتيح المنظمات المحلية أيضا فهم معاناة السكان الخفية التي لا يستطيع الأجانب فهمها.

وبالطبع، ليست منظمات الإغاثة المحلية مثالية- فلها، مثل نظيراتها الدولية عيوبها ونواقصها؛ فتضع افتراضات وترتكب أخطاءً. لكن الاستثمار الدولي في مجالات قوتها ودعمها للتغلب على مجالات ضعفها والمخاطر الخاصة

(لا سيما في المناطق الخطرة)- لا يزال ضعيفاً للغاية، رغم الالتزامات التي قُطعت في إطار الصفقة الكبرى مثلا. وقد زاد نصيب المساعدات الإنسانية الدولية المقدمة مباشرة إلى منظمات الإغاثة المحلية والوطنية (كما ورد في دائرة التتبع المالي، مكتب الأمم المتحدة للشؤون الإنسانية OCHA FTS) من ٢٪ (٤٥٨ مليون دولار أمريكي) في عام ٢٠١٦ إلى ٢٫٩٪ فقط (٦٠٣ مليون دولار أمريكي) في عام ٢٠١٧ (مبادرات التنمية لعام ٢٠١٨) ولا تزال هذه النسب بعيدة كل البعد عن هدف الصفقة الكبرى وهو تخصيص ٢٥٪ منها مباشرة للجهات المحلية قدر الإمكان بحلول عام ٢٠٢٠. كذلك، رغم وجود علامات مشجعة على التقدم المحرز في عدد من وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية الدولية، فإن الشراكات الدولية المحلية ما تزال في مجملها علاقات باتجاه واحد على حساب الشريك المحلي، ولا تستفيد أفضل استفادة من المعارف المحلية أو تعزز القدرات المحلية الطويلة الأجل.

**وعليه، فإن الاتحاد الدولي يوصي:**

الجهات المانحة بالآتي:

- استثمار مواردها في منظمات الإغاثة المحلية، لا سيما في قدراتها المؤسسية طويلة الأجل، تماشياً مع الطموحات العالية للصفقة الكبرى وهدفها المتمثل في ضخ ٢٥٪ من التمويل الدولي مباشرة في تلك المنظمات بحلول عام ٢٠٢٠. ويمكن، بل وينبغي، أن يتضمن الاستثمار تقديم الدعم لتطوير وتنفيذ سياسات وإجراءات لتنمية قدراتها المؤسسية لإدارة الصناديق الدولية، ومكافحة أعمال الاحتيال، وضمان المساءلة والحماية، وكذلك لضمان سلامة الموظفين.
- الاستثمار في قدرة الحكومات الوطنية على تيسير المساعدات الدولية وتنظيمها بشكل ملائم، ولكفالة دورها الرئيسي في التنسيق وتفادي العوائق البيروقراطية غير الضرورية، وكذلك لتعزيز مساءلتها عن استخدام الأموال التي جمعت لدعم سكانها.

والحكومات بالآتي:

- استثمار مواردها الخاصة لتعزيز القدرة على الاستجابة محلياً، بما في ذلك قدرات المجتمع المدني، على المستوى المحلي، من أجل الحدّ من الاعتماد على التمويل الدولي. وينبغي أن يشمل ذلك وضع القوانين والإجراءات اللازمة لتسهيل وتنظيم المساعدة الدولية.
- الترحيب بالاستثمار الدولي وإتاحته في تنمية القدرات المحلية، بما في ذلك قدرات المجتمع المدني، بالسعي بفعالية إلى الحصول عليه عند الشعور بأن مواردها الخاصة ليست كافية للتصدي للمخاطر.

والمنظمات الإنسانية بالآتي:

- تعزيز شراكاتها مع منظمات الإغاثة المحلية، بغرض نقل عملية صنع القرار ودعم القدرات على المدى الطويل.
- إيجاد طرق لتحسين الاستعانة بالمعرفة المحلية لتقييم الاحتياجات (خاصة فيما يتعلق بالمسائل الثقافية، ومَواطن الضعف الخفية والقدرات المحلية)، ولا سيما بالاستثمار في عمليات المسح قبل وقوع الكوارث بالتعاون مع الشركاء المحليين في الدول المعرضة للكوارث.

### التزام الاتحاد الدولي:

- يلتزم الاتحاد الدولي بمواصلة تعزيز استثماراته في القدرات التشغيلية والوظيفية للجمعيات الوطنية للصليب الأحمر والهلال الأحمر بوصفها الجهات المستجيبة الأولى حتى تتمكن من تقديم خدمات ملائمة. ويشمل ذلك التعاون مع اللجنة الدولية للصليب الأحمر لإنشاء «تحالف الاستثمار في الجمعيات الوطنية»: وهو عبارة عن صندوق مشترك لتقديم تمويلات ضخمة ومرنة ومتعددة السنوات ولدعم استدامة الجمعيات الوطنية على المدى الطويل.
- يلتزم الاتحاد الدولي بمواصلة تعزيز دعمه للجمعيات الوطنية كي تقدم المشورة والمساعدة لحكوماتها في وضع قوانين وإجراءات وآليات فعالة لتسهيل وتنظيم المساعدة الدولية.

## اعتماد نهج تشاركي يرتكز على المجتمع المحلي

من أجل تفادي إساءة فهم الاحتياجات ذات الأولوية وعدم الانتباه إلى الأشخاص المحتاجين للمساعدة، ينبغي للقطاع الإنساني أيضا أن يُعجّل تنفيذ الالتزامات السابقة (مثل الالتزامات الواردة في الصفقة الكبرى) بشأن مشاركة المجتمعات المحلية المتضررة، لا سيما أفراد المجتمع الذين يمكن إغفالهم لولا ذلك.

ورغم النوايا الطيبة التي تسود القطاع، لا تزال المجتمعات المحلية تشير إلى أنها ليست على دراية جيدة بكيفية الحصول على الدعم اللازم، ولا تشعر بالقدرة على المشاركة في القرارات التي تؤثر فيها ولا تشعر بأن المساعدة التي تتلقاها تلبي احتياجاتها (Ground Truth ٢٠١٨).

**وعليه، فإن الاتحاد الدولي يوصي:**

### المنظمات الدولية بالآتي:

- إيلاء الأولوية لإدماج المشاركة المجتمعية –مع إيلاء اهتمام خاص للأشخاص الذين يُرجح إغفالهم، مثل النساء والمسنين والمعوقين - في جميع مجالات برامجها، ومن الأفضل أن تقوم بذلك قبل وقوع أي أزمة، أو على الأقل في بدايتها. وينبغي تبادل الآراء بشكل أكثر فعالية في منظمات الإغاثة كي تكون جميع الجهات الفاعلة على وعي بذلك وقادرة على الاستجابة لشواغل المجتمع المحلي.
- إعادة التفكير في أساليب ونُهُج تقييم الاحتياجات والتأكد من أنها تسعى إلى البحث عن الأشخاص الأكثر احتياجاً والعثور عليهم، وإن كانوا خارج «الفئات التقليدية»، وأنها تراعي على نحو ملائم أفضليات الأشخاص المتضررين أنفسهم عند تصنيف الاحتياجات حسب أولويتها.
- السعي بنشاط إلى الحصول على المعلومات ذات الصلة بالاحتياجات والقدرات وأوجه الضعف والإمكانيات في مرحلة التأهب قبل وقوع الكوارث. ويشمل ذلك البحث عن أفضل السبل للتواصل مع أفراد المجتمعات المحلية (بما في ذلك اللغات ومستويات التعليم).

### الجهات المانحة بالآتي:

- أن تكفل المرونة الكافية في تخصيص الأموال للبرامج خلال الأزمات، حتى يمكن إجراء عمليات التكييف اللازمة في ضوء تعليقات المجتمعات المحلية.

- أن توفّر الجهات المانحة موارد للأنشطة التي تُشرِك المجتمعات المحلية وأن تجعل المشاركة والاستجابة المجتمعية من التوقعات الواضحة لجميع المستفيدين من المنح، ومن العناصر المكونة للمتابعة والتقييم.

### التزام الاتحاد الدولي:

- يلتزم الاتحاد الدولي بمواصلة تعزيز إشراك المجتمع المحلّي ومساءلته، بما في ذلك من خلال وضع معايير دنيا في هذا المجال للحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر.
- يلتزم الاتحاد الدولي بضمان زيادة استخدام نتائج تقييم مواطن الضعف والقدرات في إعداد برامج الإغاثة بما في ذلك من خلال إنشاء أداة مرجعية لتلك التقييمات عبر الإنترنت.

## الاستثمار في التأهب وتحمّل مسؤوليتنا المشتركة في تعزيز القدرة على الصمود

كما أُشير في المقدمة، كانت الوكالات الإنسانية- وجهاتها المانحة- تعتبر نفسها على مر التاريخ الملاذ الأخير- حيث تستعد للتدخل فقط حينما تتجاوز الأزمات الموارد المحلية و للحد من أسوأ عواقبها فقط. غير أنه بعد مرور ٣٠ عاماً من إعلان العقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية، لم تعد هذه الرؤية المحدودة تصف على نحو ملائم دور القطاع الإنساني أو مسؤوليته.

وبدون الاستثمار في الحد من المخاطر وفي القدرة المجتمعية على الصمود وفي النُهج التشاركية، سيظل العديد من الأشخاص منسيين. وكما ورد في *التقرير عن الكوارث في العالم* لسنة ٢٠١٦، حظي هذا النهج بالتأييد وبالقبول العالمي منذ وقت طويل. غير أن الممارسة تظل أبعد كل البعد عما ينبغي توقعه. ويظل التمويل للحد من مخاطر الكوارث ضئيلاً للغاية من حيث نسبته من مساعدات التنمية –حيث لا يمثل سوى ٥٪ من المساعدات الرسمية للتنمية اعتباراً من ٢٠١٦، وفقاً لآخر الأرقام المتاحة.

وبالرغم من اضطلاع الغالبية العظمى من المنظمات «الإنسانية» بوظيفة مزدوجة (أو اضطلاعها سريعاً بوظيفة مزدوجة) في مجالي الطوارئ والتنمية، فإن الطبيعة غير المتوازنة للتمويل الدولي يؤدي إلى تركيز الأنشطة على الاستجابة إلى حد كبير، وليس ذلك بالأمر المستغرب. وعلى الرغم من أن جهود الحد من الكوارث تساهم أكثر بكثير بلا شك في إنقاذ الأرواح بالمقارنة مع تقديم المساعدات في مرحلة ما بعد الأزمة، فلا يعتبر تعويض الثغرات التي لا تبرز على نحو منهجي في هذا المجال، من باب الأولوية كما هو الحال فيما يتعلق بالثغرات التي يكشف عنها بانتظام في تغطية نداءات الطوارئ.

ولا يخفى أن للمؤسسات المكرسة للتنمية دور أساسي (يسعى البعض منها مثل البنك الدولي إلى الاضطلاع به) غير أن العديد من الأطراف المعنية الدولية تعاني من الانقسامات داخلية التي تفرضها على نفسها. ولا تؤدي الاختلافات المفاهيمية والإدارية بين بناء القدرة على الصمود والاستجابة سوى إلى تفاقم التشتت السلبي للمسؤولية التي تتحملها الوكالات والجهات المانحة على حد سواء إزاء الأشخاص المنسيين المعرضين للخطر.

**وعليه، فإن الاتحاد الدولي يوصي:**

### جميع الحكومات (بما في ذلك الجهات المانحة) والمنظمات الإنسانية بالآتي:

- التحقق والتأكد من تغطية النداءات فيما يخص حالات الطوارئ وبناء القدرة على الصمود معاً، وبذلك ضمان قياس النجاح في ضوء ما تم تفاديه من معاناة بشرية (كأفضلية) أو الحد منها (عند الضرورة).

- توظيف مزيد من الاموال في تعزيز قدرة المجتمعات المحلية على الصمود والقدرات المحلية في مجال التدخل قبل الكوارث والأزمات الأخرى.
- استخدام الحل الفعال للتمويل الاستباقي لمواجهة المخاطر التي يمكن التنبؤ بها والمتكررة، ولا سيما عن طريق استخدام أدوات متفاوتة الفعالية مثل التمويل القائم على التوقعات وتشجيع استخدامها في أنظمة الاستجابة الدولية والمحلية.
- وضع وتنفيذ الأطر القانونية وتلك المتعلقة بالسياسة العامة لإدارة مخاطر الكوارث، التي تشمل احتياجات أكثر الناس ضعفا

## الجهات المانحة بالآتي:

- هدم الحواجز المفتعلة بين هياكل تمويل التنمية ومواجهة تغير المناخ والمساعدات الإنسانية، التي تؤدي إلى نقص مزمن في تمويل القدرة على الصمود ودعم وتنمية القدرات المحلية والتأهب للكوارث.
- تمويل المنظمات الإنسانية، حسب الطلب، فيما يخص الأنشطة المرتبطة ببناء القدرة على الصمود، حتى وإن كان من الممكن اعتبار تلك الأنشطة موجهة إلى التنمية، والبحث عن موردين بديلين حين يشعر العاملون الإنسانيون أنهم غير قادرين على الاضطلاع بها.

## المنظمات الإنسانية بالآتي:

- أن تدرج تعزيز القدرة على الصمود بشكل منهجي في عملياتها، حتى وإن كان يعتبر ذا توجه تنموي وليس إنساني، إلا إذا كانت تفتقر إلى الكفاءات أو القدرات اللازمة، أو كان من شأن مثل هذا النشاط تقويض امتثالها للمبادئ الإنسانية.

## التزام الاتحاد الدولي

- يلتزم الاتحاد الدولي بمواصلة دعمه لتعزيز القدرة على الصمود، بما في ذلك، من خلال إدماج الأنشطة ذات الصلة في عمليات الطوارئ.
- يلتزم بدعم الجمعيات الوطنية لتعزيز قدرة المجتمعات المحلية على الصمود، بغض النظر عما إذا كانت تعتبر ذات طبيعة «إنسانية» أو «تنموية».
- يلتزم الاتحاد الدولي بدعم تطوير وتنفيذ الأطر التشريعية والسياسية لإدارة مخاطر الكوارث ومراعاة تغير المناخ بالتركيز على نهج القدرة على الصمود.

## تحسين الاستخدام المناسب للبيانات والتكنولوجيا

للبيانات إمكانية ضمان عدم إغفال أحد. والواقع أنه سيكون من المستحيل معرفة ما إذا كان هدف عدم إغفال أحد قد تحقق دون استخدام هذه الأداة الأساسية بشكل أكبر. كما تمتلك البيانات-لا سيما البيانات المصنفة على نحو سليم- قدرة فريدة على عرض التطورات والمشكلات المستترة التي يمكن أن تقود إلى

إغفال فئات من السكان. كما أن التكنولوجيات الجديدة تتيح فرصاً هائلة للتصدي للعديد من هذه الثغرات.

غير أن الاعتماد على البيانات والتكنولوجيا له مخاطره، حيث أن إساءة فهم الثغرات في مجموعات البيانات يمكن أن يعطي انطباعات مضللة ويخفي الثغرات بدلاً من كشفها. ويمكن أن تعّرض المبادرات المتعلقة بالبيانات غير المحمية وغير المتصورة بشكل جيد المستضعفين لأشكال جديدة من الأذى. كذلك، الاعتماد المفرط فيه على الحلول التكنولوجية مثل المركبات الطيارة من غير طيار ومعلومات المستقاة عبر السواتل قد يؤدي إلى انحراف الالتزام الإنساني عن مساره.

**وعليه، فإن الاتحاد الدولي يوصي:**

جميع الحكومات (بما في ذلك الجهات المانحة) والمنظمات الإنسانية بالآتي:

- مواصلة تعزيز قدراتها في مجال جمع البيانات وتحليلها على صعيد قطاع العمل الإنساني وعلى الصعيد المحلي، مع التركيز على الكشف عن الأشخاص المتوارين عن الأنظار – بمن فيهم كبار السنّ والمعوقون – والاحتياجات..
- ضمان الاتفاق على معايير البيانات الأساسية وعلى منهجية تضمن إمكانية المقارنة.
- التأكد من الاستناد إلى البيانات بالفعل في اتخاذ القرار، بما في ذلك عن طريق تشجيع المعرفة الرقمية على نطاق واسع داخل المنظمات بالإضافة إلى الاستثمار في «البنية التحتية الرقمية».
- ومقاومة الاعتماد الحصري على البيانات أو النمذجة التقنية لفهم تعقيدات مختلف السياقات.
- كفالة اتباع نهج قائم على عدم إلحاق الأذى لحماية البيانات وتبادلها.

الجهات المانحة بالآتي:

- التأكد من أن تكون نتائج تلك الاستثمارات في متناول الأطراف المعنية على تنوعها، بما في ذلك منظمات الإغاثة المحلية، وألا يصبح جمع البيانات غاية في حد ذاتها؛ أي لا ينبغي أن يحلّ محل العمل بدلاً من أن يحفزه (كما يبدو الحال فيما يخص العنف في المدن والهجرة غير النظامية).

التزام الاتحاد الدولي:

- يلتزم الاتحاد الدولي بمواصلة الاستثمار في قدراته وقدرات أعضائه على جمع وتحليل البيانات ذات الصلة المصممة لتحديد الأشخاص الأكثر احتياجاً، والكشف عن أي شخص يكون قد أُغفل. وسيشمل ذلك تحسين معرفتنا الخاصة بالبيانات، وتصنيفها باستمرار بحسب النوع الاجتماعي والسن والإعاقة، وزيادة المشاركة في نُهج المصادر المفتوحة لتبادل البيانات في هذا القطاع.
- يلتزم الاتحاد الدولي بتشجيع استخدام البيانات لتعزيز بناء القدرة المجتمعية على الصمود وأنشطة الاستجابة، دون التخلي عن لمع البيانات.
- يلتزم الاتحاد الدولي بوضع وتنفيذ سياسات مناسبة لحماية البيانات والخصوصية وبمساعدة أعضائه على اتباع نفس النهج.

## معالجة الحالات الحساسة

لقد عرض هذا التقرير أمثلة شتى على الحالات التي يُغفل فيها الأشخاص. غير أن هذه الأمثلة ليست مجرد توضيحات، فهي تسلط الضوء على حالات خطيرة نم الإهمال تتطلب اهتماما فورياً في ضوء الهدف الشامل. ويندرج الأشخاص الذين لا يملكون وثائق إثبات الهوية أو سند ملكية، والأشخاص المعرضين للعنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي، والمسنين والمعوقين، والمهاجرين غير النظاميين، ومن يعانون من العنف المتصاعد في المدن. في هذه الحالات الخطيرة التي ليست بجديدة- فقد أشير إلى تلك الثغرات على نطاق واسع في الماضي- وآن الأوان الآن لاتخاذ إجراءات بشأنها.

**وعليه، فإن الاتحاد الدولي يوصي:**

جميع الحكومات (بما في ذلك الجهات المانحة) والمنظمات الإنسانية بالآتي:

- الانتباه إلى احتمال إهمال تقديم المساعدة للأشخاص الذين لا يملكون وثائق إثبات الهوية الصادرة عن الحكومة، وليس لهم أي سند رسمي يثب ملكية منازلهم، والذين لم يتمّ مسح مجتمعاتهم، وأولئك الذين يعانون في صمت من مخاطر شديدة، مثل العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي. وسيستلزم ذلك بذل المزيد من الجهود لفهم أين وكيف يمكن أن تظهر هذه الثغرات، على سبيل المثال عن طريق التخطيط مسبقاً لوضع قوانين وطنية فيما يتعلق بحقوق السكن والأرض والملكية (كما يفعله الصليب الأحمر الأسترالي في المحيط الهادئ حالياً)، وبذل جهود فعالة لتدريب العاملين الإنسانيين وإعدادهم حتى يطرحوا الأسئلة الملائمة. ومن جانبه، يلتزم الاتحاد الدولي بدعم هذه الجهود ومواصلة عمله مع الجمعيات الوطنية للحد من مخاطر العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي والاستعداد لها في أوقات الكوارث.

- التأكد من أن ميزانيات وخطط المساعدة الإنسانية وتمويلها تتضمن مخصصات وبرامج محددة للوصول إلى كبار السنّ والمعوقين، بما يحسن جودة البيانات التي تجمع بشأنهم وتبادلها. ويتعين على المنظمات الإنسانية بالأخص أن تضاعف جهودها لضمان أن يضطلع المسنون والمعوقون بأنفسهم بدور مهم في صنع القرارات، بما في ذلك من خلال إقامة شراكات مع المنظمات المحلية المتخصصة، إن وُجدت. ومن جانبه، يلتزم الاتحاد الدولي بإقامة شراكات مع منظمات المسنين والمعوقين وبوضع بيانات مصنفة على نطاق الشبكة عن برامج الاتحاد الدولي والجمعيات الوطنية.

- الاعتراف بأن معاناة المهاجرين غير النظاميين والأشخاص الذين يعانون من العنف في المدن في أجزاء عديدة من العالم قد بلغت بالفعل مستويات تجعلها أزمات إنسانية تتطلب استثمار مناسباً. مع الأخذ في الاعتبار أن منظمات الإغاثة المحلية ستظل تحتل أفضل وضع على الأرجح لتنفيذ معظم مبادرات الاستجابة، ولكن يلزمها موارد كافية للقيام بذلك. ومن جانبها، قطعت الجمعيات الوطنية الأعضاء في الاتحاد الدولي التزامات قوية بالنهوض ببرامجها الإنسانية من أجل المهاجرين على مسارات الهجرة، حيث اعتمدت الاستراتيجية الأولى للشبكة باسرها بشأن خدمة المهاجرين المستضعفين في عام ٢٠١٧. ويلتزم الاتحاد الدولي بدعم أعضائه من الجمعيات لتعزيز الخدمات التي توفرها للمهاجرين وتيسير التفاهم مع سلطات البلد بشأن دور الجمعيات ومساهماتها. ويلتزم الاتحاد الدولي كذلك بمساعدة الجمعيات الوطنية على تنظيم أنشطة وتعزيز نبذ العنف والتصدي لعواقب العنف في المدن مثل الصدمات النفسية.

ومع الإقرار بأنه سيكون هناك دوماً احتياجات غير ملباة، وبأن العاملين الإنسانيين سيظلون يناضلون من أجل سد الثغرات، يتعين على القطاع أن يحسن أداءه رغم كل شيء لتلبية أكثر الاحتياجات إلحاحاً. وقد سعى هذا التقرير إلى دراسة ما يمكن أن نفعله نحن، كعاملين إنسانيين، بل وأيضاً بالشراكة مع آخرين، لكي نشمل الجميع على نحو أفضل دون إغفال أحد. وقد سعى، على الأخص، إلى حث جميع المنخرطين في العمل الإنساني- الجهات المانحة ومقدمو الخدمات متعددو الأطراف والدوليون والوطنيون والمحليون- على السعي باستمرار لتحديد الأشخاص الأكثر معاناة والذين يصعب الوصول إليهم، وتحديد الأشخاص الذين قد يُستبعدون لكل الأسباب التي ذكرت هنا وغيرها، والحرص على أن يصبح هؤلاء الأشخاص في مقدمة الأولويات. فقد آن الأوان لكي نلتزم جميعنا بالفعل بأن نبدأ من حيث انتهينا.

**البرتغال، ٢٠١٨**

**أكثر من ٢٠٠ متطوع وموظف من الصليب الأحمر البرتغالي يقدمون المساعدات الأولية والرعاية الصحية والدعم النفسي الاجتماعي إلى الأشخاص المتضررين من حرائق الغابات.**

© الصليب الأحمر البرتغالي

**تورينو، إيطاليا، ٢٠١٧**

**مخيم الصليب الأحمر في سيتيمو تورينيز (تورينو بإيطاليا). يعد متطوعو الصليب الأحمر وثائق العمل اللازمة للاجئين الإريتريين الذين سيتم نقلهم إلى بلد آخر من بلدان الاتحاد الأوروبي، وفقاً لبرنامج إعادة التوطين.**

© الصليب الأحمر الأسترالي

# قاعدة بيانات الاتحاد الدولي الخاصة بالكوارث

الجدول ألف-١ عمليات الاتحاد الدولي (صندوق الطوارئ للإغاثة في حالات الكوارث، ونداءات الطوارئ والنداءات على نطاق الحركة) حسب فئات الكوارث ونوعها

| | عدد عمليات الاتحاد الدولي حسب الفئة والنوع | | حصة الحوادث حسب الفئة والنوع | | النمو |
|---|---|---|---|---|---|
| نوع العملية | ١٩٩٨-٢٠٠٧ (١٠ سنوات) | ٢٠٠٨-٢٠١٧ (١٠ سنوات) | ١٩٩٨-٢٠٠٧ (١٠ سنوات) | ٢٠٠٨-٢٠١٧ (١٠ سنوات) | التغيير بين ١٩٩٨ و٢٠٠٧ وبين ٢٠٠٨ و٢٠١٧ |
| **بيولوجية** | **٨١** | **٢٠٧** | **٪١٠,٧** | **٪١٨,٧** | **٪١٥٥,٦** |
| أوبئة | ٨١ | ٢٠٧ | ٪١٠,٧ | ٪١٨,٧ | |
| **مناخية** | **٥٦** | **٨٣** | **٪٧,٤** | **٪٧,٥** | **٪٤٨,٢** |
| موجات برد | ٢٠ | ٤٥ | ٪٢,٦ | ٪٤,١ | |
| جفاف | ٣٦ | ٢٩ | ٪٤,٨ | ٪٢,٦ | |
| حرائق غابات | | ٩ | ٪٠,٠ | ٪٠,٨ | |
| **جيوفيزيائية** | **٦٢** | **٧٠** | **٪٨,٢** | **٪٦,٣** | **٪١٢,٩** |
| زلازل | ٤٧ | ٤٦ | ٪٦,٢ | ٪٤,٢ | |
| انهيالات أرضية | ٣ | ١٠ | ٪٠,٤ | ٪٠,٩ | |
| موجات تسونامي | ٢ | | ٪٠,٣ | ٪٠,٠ | |
| براكين | ١٠ | ١٤ | ٪١,٣ | ٪١,٣ | |
| **هيدرولوجية** | **٢٣٤** | **٤٠٨** | **٪٣١,٠** | **٪٣٦,٩** | **٪٧٤,٤** |
| فيضانات | ٢٣٠ | ٣٦١ | ٪٣٠,٥ | ٪٣٢,٦ | |
| فيضانات مطيرة / مباغتة | | ٢٤ | ٪٠,٠ | ٪٢,٢ | |
| عواصف عاتية | ٤ | ٢٣ | ٪٠,٥ | ٪٢,١ | |
| **أرصاد جوية** | **٦١** | **١٠٣** | **٪٨,١** | **٪٩,٣** | **٪٦٨,٩** |
| أعاصير | ٦١ | ١٠٣ | ٪٨,١ | ٪٩,٣ | |
| **غير تكنولوجية ومن صنع الإنسان** | **٨٥** | **١٩٥** | **٪١١,٣** | **٪١٧,٦** | **٪١٢٩,٤** |
| الاضطرابات المدنية | ٣٠ | ٥٠ | ٪٤,٠ | ٪٤,٥ | |
| طوارئ معقدة | ١ | ١٥ | ٪٠,١ | ٪١,٤ | |
| انعدام الأمن الغذائي | ١٥ | ٣٩ | ٪٢,٠ | ٪٣,٥ | |
| ترحال السكان | ٣٩ | ٩١ | ٪٥,٢ | ٪٨,٢ | |
| **تكنولوجية، من صنع الإنسان** | **٤** | **٧** | **٪٠,٥** | **٪٠,٦** | **٪٧٥,٠** |
| غير ذلك | ٢ | ١ | ٪٠,٣ | ٪٠,١ | |
| حوادث السير | ٢ | ٦ | ٪٠,٣ | ٪٠,٥ | |
| **متنوعة** | **١٧٢** | **٣٤** | **٪٢٢,٨** | **٪٣,١** | |
| حالات الطوارئ الكيميائية | ١ | ١ | ٪٠,١ | ٪٠,١ | |
| حرائق | ١١ | ١٠ | ٪١,٥ | ٪٠,٩ | |
| **غير ذلك** | **١٦٠** | **٢٣** | **٪٢١,٢** | **٪٢,١** | |
| **المجموع** | **٧٥٥** | **١,١٠٧** | **٪١٠٠** | **٪١٠٠** | **٪٤٦,٦** |

## الجدول ألف-٢ عدد الأشخاص المستهدفين بالمساعدة من خلال عمليات الاتحاد الدولي حسب فئات الكوارث ونوعها ١٩٩٨-٢٠٠٧ و٢٠٠٨-٢٠١٧

| نوع العملية | عدد الأشخاص المستهدفين بالمساعدة من خلال عمليات الاتحاد الدولي حسب نوع الكارثة | | نسبة الأشخاص المستهدفين بالمساعدة من خلال عمليات الاتحاد الدولي حسب نوع الكارثة | | النمو |
|---|---|---|---|---|---|
| | ١٩٩٨-٢٠٠٧ (١٠ سنوات) | ٢٠٠٨-٢٠١٧ (١٠ سنوات) | ١٩٩٨-٢٠٠٧ (١٠ سنوات) | ٢٠٠٨-٢٠١٧ (١٠ سنوات) | التغيير في نسبة الأشخاص المستهدفين |
| **بيولوجية** | **٢٤,٢٨٣,٧٦٢** | **١٨٤,٠٥٥,٨١٢** | **٪٣٥,١** | **٪٧٩,٤** | **٪٦٥٧,٩** |
| أوبئة | ٢٤,٢٨٣,٧٦٢ | ١٨٤,٠٥٥,٨١٢ | ٪٣٥,١ | ٪٧٩,٤ | |
| **مناخية** | **٥,١٨٣,٢٦٣** | **٦,٢٣٩,٦٢٩** | **٪٧,٥** | **٪٢,٧** | **٪٢٠,٤** |
| موجات برد | ٢,٦٧٣,٤٥٢ | ٥٤٥,٩٤٧ | ٪٣,٩ | ٪٠,٢ | |
| جفاف | ٢,٥٠٩,٨١١ | ٥,٥٧٢,٧٤٢ | ٪٣,٦ | ٪٢,٤ | |
| حرائق غابات | | ١٢٠,٩٤٠ | ٪٠,٠ | ٪٠,١ | |
| **جيوفيزيائية** | **٣,٤٦٣,٩٣١** | **٣,٨٥٦,٧٤١** | **٪٥,٠** | **٪١,٧** | **٪١١,٣** |
| زلازل | ٣,٢٦٥,٩٧٢ | ٢,٦٣٨,٣١٢ | ٪٤,٧ | ٪١,١ | |
| انهيالات أرضية | ٢,٠٠٠ | ٢٨,٦٩٦ | ٪٠,٠ | ٪٠,٠ | |
| موجات تسونامي | ١٠,٠٠٠ | | ٪٠,٠ | ٪٠,٠ | |
| براكين | ١٨٥,٩٥٩ | ١,١٨٩,٧٣٣ | ٪٠,٣ | ٪٠,٥ | |
| **هيدرولوجية** | **٢٠,٦٧٨,٨٦١** | **٧,٦٨٩,٧٦٦** | **٪٢٩,٩** | **٪٣,٣** | **٪٦٢,٨-** |
| فيضانات | ٢٠,٦٧٨,٨٦١ | ٧,٤٢٦,٧٨٤ | ٪٢٩,٩ | ٪٣,٢ | |
| فيضانات مطيرة / مباغتة | | ١٩٠,٥٢٧ | ٪٠,٠ | ٪٠,١ | |
| عواصف عاتية | | ٧٢,٤٥٥ | ٪٠,٠ | ٪٠,٠ | |
| **أرصاد جوية** | **٤,٧٥٧,٣٥٨** | **٤,١٥٩,٣٥٣** | **٪٦,٩** | **٪١,٨** | **٪١٢,٦-** |
| أعاصير | ٤,٧٥٧,٣٥٨ | ٤,١٥٩,٣٥٣ | ٪٦,٩ | ٪١,٨ | |
| **غير تكنولوجية ومن صنع الإنسان** | **١٠,١٢٢,٠٦٥** | **٢٥,١٤١,١٤٦** | **٪١٤,٦** | **٪١٠,٨** | **٪١٤٨,٤** |
| الاضطرابات المدنية | ٤,٩٢٨,٠٠٠ | ٢,٣٠٢,٥٢٩ | ٪٧,١ | ٪١,٠ | |
| طوارئ معقدة | | ٤,٨٧٩,٠٣١ | ٪٠,٠ | ٪٢,١ | |
| انعدام الأمن الغذائي | ٣,١٣٥,٧٥٠ | ٩,٧٦٤,٢٤٤ | ٪٤,٥ | ٪٤,٢ | |
| ترحال السكان | ٢,٠٥٨,٣١٥ | ٨,١٩٥,٣٤٢ | ٪٣,٠ | ٪٣,٥ | |
| **تكنولوجية، من صنع الإنسان** | **٤٢,٠٠٠** | **٣١,٢٢١** | **٪٠,١** | **٪٠,٠** | **٪٢٥,٧-** |
| غير ذلك | ٤٢,٠٠٠ | ٢,٨٠٠ | ٪٠,١ | ٪٠,٠ | |
| حوادث السير | | ٢٨,٤٢١ | ٪٠,٠ | ٪٠,٠ | |
| **متنوعة** | **٦٨٦,٠٨٨** | **٥٥٧,٤٢٨** | **٪١,٠** | **٪٠,٢** | |
| حالات الطوارئ الكيميائية | ٤,٥٦٠ | ٣٠,٠٠٠ | ٪٠,٠ | ٪٠,٠ | |
| حرائق | ٧,٨٨٠ | ٤٢,٩٩٧ | ٪٠,٠ | ٪٠,٠ | |
| **غير ذلك** | **٦٧٣,٦٤٨** | **٤٨٤,٤٣١** | **٪١,٠** | **٪٠,٢** | |
| **مجموع الأشخاص المستهدفين** | **٦٩,٢١٧,٣٢٨** | **٢٣١,٧٣١,٠٩٦** | **٪١٠٠** | **٪١٠٠** | **٪٢٣٤,٨** |

## الجدول ألف-٣ الميزانية التشغيلية للاتحاد الدولي حسب فئة الكوارث ونوعها، ١٩٩٨-٢٠٠٧ و ٢٠٠٨-٢٠١٧

| نوع العملية | الميزانية التشغيلية للاتحاد الدولي في حالات الطوارئ (ف.س.) | | الحصة في الميزانية في الفترة | | النمو |
|---|---|---|---|---|---|
| | ١٩٩٨-٢٠٠٧ (١٠ سنوات) | ٢٠٠٨-٢٠١٧ (١٠ سنوات) | ١٩٩٨-٢٠٠٧ (١٠ سنوات) | ٢٠٠٨-٢٠١٧ (١٠ سنوات) | التغيير ما بين ١٩٩٨ و٢٠٠٧ وبين ٢٠٠٨ و٢٠١٧ |
| **بيولوجية** | **٣٥,٦٣٥,٣٥٥** | **٢١٦,٦٩١,٦٣٣** | **٪١,٥** | **٪٨,٤** | **٪٥٠٨,١** |
| أوبئة | ٣٥,٦٣٥,٣٥٥ | ٢١٦,٦٩١,٦٣٣ | ٪١,٥ | ٪٨,٤ | |
| **مناخية** | **٢٠١,٨٦٣,٧٨٢** | **١٦٣,٢٠٤,٧١٨** | **٪٨,٦** | **٪٦,٣** | **-٪١٩,٢** |
| موجات برد | ١٠١,٥٦٠,٥١٨ | ١٠,٢٤٢,٩٤٤ | ٪٤,٣ | ٪٠,٤ | |
| جفاف | ١٠٠,٣٠٣,٢٦٤ | ١٥١,٥٧١,٥٦٠ | ٪٤,٣ | ٪٥,٩ | |
| حرائق غابات | | ١,٣٩٠,٢١٤ | ٪٠,٠ | ٪٠,١ | |
| **جيوفيزيائية** | **١,١٨٦,٠٣١,٥١٦** | **٥٢٤,٩١٨,٠٨٤** | **٪٥٠,٣** | **٪٢٠,٣** | **-٪٥٥,٧** |
| زلازل | ٥٠٧,٩٦٤,٩٢٧ | ٥١٦,٩١١,٢٢٣ | ٪٢١,٥ | ٪٢٠,٠ | |
| انهيالات أرضية | ٢٥٢,٩٨٤ | ١,١٩٥,٨٥٧ | ٪٠,٠ | ٪٠,٠ | |
| موجات تسونامي | ٦٧١,٥٧٨,٠١٠ | | ٪٢٨,٥ | ٪٠,٠ | |
| براكين | ٦,٢٣٥,٥٩٥ | ٦,٨١١,٠٠٤ | ٪٠,٣ | ٪٠,٣ | |
| **هيدرولوجية** | **٣٧٢,٠٢١,٠٧٧** | **٣١٠,٩١٢,١٥٧** | **٪١٥,٨** | **٪١٢,٠** | **-٪١٦,٤** |
| فيضانات | ٣٧١,٨٣١,٣٢٦ | ٢٩٩,٣٧٩,٩٢٠ | ٪١٥,٨ | ٪١١,٦ | |
| فيضانات مطيرة / مباغتة | | ٨,٦٤٤,٣٣٧ | ٪٠,٠ | ٪٠,٣ | |
| عواصف عاتية | ١٨٩,٧٥١ | ٢,٨٨٧,٩٠٠ | ٪٠,٠ | ٪٠,١ | |
| **أرصاد جوية** | **١٥٠,٢٣٨,٧٨٢** | **٣٢٥,٤٥٥,٣٨١** | **٪٦,٤** | **٪١٢,٦** | **٪١١٦,٦** |
| أعاصير | ١٥٠,٢٣٨,٧٨٢ | ٣٢٥,٤٥٥,٣٨١ | ٪٦,٤ | ٪١٢,٦ | |
| **غير تكنولوجية ومن صنع الإنسان** | **٣٧٨,٢٨٨,٢٨٢** | **٧٩٨,٦٥٠,٣٦٤** | **٪١٦,٠** | **٪٣٠,٩** | **٪١١١,١** |
| الاضطرابات المدنية | ١٠٨,٤٧٧,٥١٢ | ٦٧,٨٠٢,٦٤٣ | ٪٤,٦ | ٪٢,٦ | |
| طوارئ معقدة | ٠ | ٢١٦,٦٩١,٦٨٠ | ٪٠,٠ | ٪٨,٤ | |
| انعدام الأمن الغذائي | ١٨٢,٥٥٢,٧٨٤ | ١٦٨,٥٤٩,٤٤١ | ٪٧,٧ | ٪٦,٥ | |
| ترحال السكان | ٨٧,٢٥٧,٩٨٦ | ٣٤٥,٦٠٦,٦٠٠ | ٪٣,٧ | ٪١٣,٤ | ٪٢٩٦,١ |
| **تكنولوجية، من صنع الإنسان** | **٣,٢٨٢,٠٠٠** | **٦٠٠,٠١٣** | **٪٠,١** | **٪٠,٠** | **-٪٨١,٧** |
| غير ذلك | ٣,٢٠٧,٠٠٠ | ٢٠٩,٧٨٩ | ٪٠,١ | ٪٠,٠ | |
| حوادث السير | ٧٥,٠٠٠ | ٣٩٠,٢٢٤ | ٪٠,٠ | ٪٠,٠ | |
| **متنوعة** | **٣٠,٠٦٦,٦٤٥** | **٢٤٨,٣٢٩,١٢٩** | **٪١,٣** | **٪٩,٦** | |
| حالات الطوارئ الكيميائية | ٣٦,٠٠٠ | ١٥٧,٤٨١ | ٪٠,٠ | ٪٠,٠ | |
| حرائق | ٥١٤,٣٦٩ | ١,٠٣٤,٠٦٤ | ٪٠,٠ | ٪٠,٠ | |
| **غير ذلك** | **٢٩,٥٣٨,٢٧٦** | **٢٤٧,١٣٧,٥٨٤** | **٪١,٣** | **٪٩,٥** | |
| **المجموع** | **٢,٣٥٧,٤٢٧,٤٣٩** | **٢,٥٨٨,٧٦١,٤٧٩** | **٪١٠٠** | **٪١٠٠** | **٪٩,٨** |

الجدول ألف-٤ الاستجابة التشغيلية للاتحاد الدولي (نداءات الطوارئ، صندوق الطوارئ للإغاثة في حالات الطوارئ) حسب المنطقة

| نوع العملية | عدد عمليات الاتحاد الدولي حسب المنطقة | | حصة الحوادث حسب المنطقة | | النمو |
|---|---|---|---|---|---|
| | ١٩٩٨-٢٠٠٧ (١٠ سنوات) | ٢٠٠٨-٢٠١٧ (١٠ سنوات) | ١٩٩٨-٢٠٠٧ (١٠ سنوات) | ٢٠٠٨-٢٠١٧ (١٠ سنوات) | التغيير ما بين ١٩٩٨ و٢٠٠٧ وبين ٢٠٠٨ و٢٠١٧ |
| أفريقيا | ٣١٤ | ٥٢١ | ٤١,٦٪ | ٤٧,١٪ | ٦٥,٩٪ |
| الأمريكتان | ١٣٩ | ٢١٣ | ١٨,٤٪ | ١٩,٢٪ | ٥٣,٢٪ |
| آسيا | ٢٠٣ | ٢٤٠ | ٢٦,٩٪ | ٢١,٧٪ | ١٨,٢٪ |
| أوروبا | ٨٣ | ١٠٤ | ١١,٠٪ | ٩,٤٪ | ٢٥,٣٪ |
| أوقيانوسيا | ١٤ | ١٩ | ١,٩٪ | ١,٧٪ | ٣٥,٧٪ |
| عالمياً | ١ | ٧ | ٠,١٪ | ٠,٦٪ | |
| غير منسوبة | ١ | ٣ | ٠,١٪ | ٠,٣٪ | |
| المجموع | ٧٥٥ | ١,١٠٧ | ١٠٠٪ | ١٠٠٪ | ٤٦,٦٪ |

| نوع العملية | عدد عمليات الاتحاد الدولي حسب المنطقة | | الحصة من الميزانية خلال الفترة | | النمو |
|---|---|---|---|---|---|
| | ١٩٩٨-٢٠٠٧ (١٠ سنوات) | ٢٠٠٨-٢٠١٧ (١٠ سنوات) | ١٩٩٨-٢٠٠٧ (١٠ سنوات) | ٢٠٠٨-٢٠١٧ (١٠ سنوات) | التغيير ما بين ١٩٩٨ و٢٠٠٧ وبين ٢٠٠٨ و٢٠١٧ |
| أفريقيا | ٤٦٥,٣٤٨,٧٣٠ | ٧٦٥,٦٣٦,٥٥٥ | ١٩,٧٪ | ٢٩,٦٪ | ٦٤,٥٪ |
| الأمريكتان | ١٨٣,٦٩٦,٦٦٨ | ٤١٠,٦٦٣,١٧٦ | ٧,٨٪ | ١٥,٩٪ | ١٢٣,٦٪ |
| آسيا | ١,٥٤٣,٤٩٥,٣٩٩ | ١,٠٢٧,٨٤٦,١٣٧ | ٦٥,٥٪ | ٣٩,٧٪ | -٣٣,٤٪ |
| أوروبا | ١٤٦,٤٧١,٠٦٤ | ١٠٤,٨٩٥,٧٧٥ | ٦,٢٪ | ٤,١٪ | -٢٨,٤٪ |
| أوقيانوسيا | ٥,٤٩٤,٩٥٨ | ١٧,٩٢٧,٢١١ | ٠,٢٪ | ٠,٧٪ | ٢٢٦,٢٪ |
| عالمياً | ٧,٩٠٥,٦٠١ | ٢٤٣,٠٠٠,٠٠٠ | ٠,٣٪ | ٩,٤٪ | |
| غير منسوبة | ٥,٠٣٧,٠١٩ | ١٨,٧٩٢,٦٢٥ | ٠,٢٪ | ٠,٧٪ | |
| المجموع | ٢,٣٥٧,٤٤٩,٤٣٩ | ٢,٥٨٨,٧٦١,٤٧٩ | ١٠٠٪ | ١٠٠٪ | ٩,٨٪ |

| نوع العملية | عدد عمليات الاتحاد الدولي حسب المنطقة | | نسبة الأشخاص المستهدفين حسب المنطقة | | النمو |
|---|---|---|---|---|---|
| | ١٩٩٨-٢٠٠٧ (١٠ سنوات) | ٢٠٠٨-٢٠١٧ (١٠ سنوات) | ١٩٩٨-٢٠٠٧ (١٠ سنوات) | ٢٠٠٨-٢٠١٧ (١٠ سنوات) | التغيير ما بين ١٩٩٨ و٢٠٠٧ وبين ٢٠٠٨ و٢٠١٧ |
| أفريقيا | ٢٢,٤٦٦,٠٢٥ | ٢٠٠,٢٩٤,٩٢٢ | ٣٢,٥٪ | ٨٦,٤٪ | ٧٩١,٥٪ |
| الأمريكتان | ٢,٣٦٥,٦٩٧ | ٤,٩٠٢,٠٢٤ | ٣,٤٪ | ٢,١٪ | ١٠٧,٢٪ |
| آسيا | ٣١,٢٣٢,٥٤٨ | ٢٢,٥٥٢,٦٥٩ | ٤٥,١٪ | ٩,٧٪ | -٢٧,٨٪ |
| أوروبا | ٣,٠٠٩,٥٥٨ | ٢,٩٢٣,٩١١ | ٤,٣٪ | ١,٣٪ | -٢,٨٪ |
| أوقيانوسيا | ٧٨,٥٠٠ | ٦٢٢,٥٨٠ | ٠,١٪ | ٠,٣٪ | ٦٩٣,١٪ |
| عالمياً | ١٠,٠٠٠,٠٠٠ | | ١٤,٤٪ | ٠,٠٪ | |
| غير منسوبة | ٦٥,٠٠٠ | ٤٣٥,٠٠٠ | ٠,١٪ | ٠,٢٪ | |
| المجموع | ٦٩,٢١٧,٣٢٨ | ٢٣١,٧٣١,٠٩٦ | ١٠٠٪ | ١٠٠٪ | ٢٣٤,٨٪ |

# ملاحظات بشأن البيانات

## تصنيف البلدان إلى فئات ومجموعات

### مستويات دخل الفرد في البلدان

يعتمد البنك الدولي أربعة تصنيفات للبلدان من حيث مستوى الدخل، وهي: البلدان مرتفعة الدخل (HIC)، والشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل (UMIC)، والشريحة الدنيا من البلدان متوسطة الدخل (LMIC)، والبلدان منخفضة الدخل (LIC). وتستند هذه التصنيفات إلى حد كبير إلى بيانات عام ٢٠١٦ الصادرة عن البنك الدولي في أول يوليو عام ٢٠١٧، وتتعلق بالسنة المالية للبنك الدولي المنتهية في ٣٠ يونيو عام ٢٠١٨، وهي أحدث بيانات متاحة حتى وقت إعداد هذا التقرير. ويتحدد تصنيف البنك الدولي للدول حسب مستوى دخل الفرد فيها في أول شهر يوليو من كل عام لجميع اقتصادات دوله الأعضاء، فضلاً عن جميع اقتصادات الدول الأخرى التي يزيد تعداد سكانها عن ٣٠,٠٠٠ نسمة. وبوسعكم الاطلاع على الموقع الإلكتروني للبنك الدولي لمعرفة المزيد من التفاصيل.

### البلدان الضعيفة بيئياً

لأغراض هذا التقرير، يُعتبر «ضعيفاً بيئياً» أي بلد يسجل ما لا يقل عن ٤,٧ درجات وفقاً لكل من مؤشر الافتقار إلى القدرة على المواجهة ومؤشر المخاطر الطبيعية ضمن مؤشر INFORM لعام ٢٠١٨. ونتيجة لذلك فهناك قائمة تضم ٢٧ من البلدان الضعيفة بيئياً، وهي: أفغانستان، إندونيسيا، بابوا غينيا الجديدة، باكستان، بليز، بنغلاديش، جزر سليمان، الجمهورية الدومينيكية، الجمهورية العربية السورية (سورية)، جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية، جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، جيبوتي، الصومال، طاجيكستان، العراق، غواتيمالا، كمبوديا، كينيا، مدغشقر، المغرب، موريتانيا، موزامبيق، ميانمار، نيبال، نيكاراغوا، هايتي، هندوراس.

وتجدر الإشارة إلى أن INFORM مؤشرٌ عالميٌ مفتوحٌ، يغطي ١٩١ بلداً، وهو مؤشر مركّب لقياس مخاطر الأزمات الإنسانية والكوارث التي من شأنها أن تطغي على قدرة البلد على الاستجابة. وهو متمحور حول ثلاثة أبعاد رئيسية للمخاطر: وقائع الأخطار الطبيعية أو الناجمة عن عامل بشري، أو التعرض لها؛ ومواطن الضعف (قابلية المجتمعات المحلية للتأثر بالأخطار المذكورة أعلاه)؛ والافتقار إلى القدرة على المواجهة (نقص الموارد التي يمكن أن تخفف من التأثير).

وبمقدوركم الاطلاع على التفاصيل الكاملة والمنهجية المتاحة على الموقع الإلكتروني الخاص بمؤشر INFORM.

### الدول الهشة

نشرت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD) تقريراً يشير إلى ٣٦ من الدول الهشة بعنوان *الدول الهشة في عام ٢٠١٦: فهم العنف*.

وهذه الدول هي:

إثيوبيا، الأراضي الفلسطينية المحتلة، إريتريا، أفغانستان، أنغولا، أوغندا، بابوا غينيا الجديدة، باكستان، بنغلاديش، بوركينا فاسو، بوروندي، تشاد، تنزانيا، تيمور-ليشتي، جزر القمر، جزر سليمان، جمهورية أفريقيا الوسطى، جمهورية الكونغو الديمقراطية، جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية، جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، جمهورية الكونغو، جنوب السودان، رواندا، زامبيا، زمبابوي، سوازيلند، السودان، سورية، سيراليون، الصومال، طاجيكستان، العراق، غامبيا، غواتيمالا، غينيا، غينيا-بيساو، فنزويلا، الكاميرون، كمبوديا، كوت ديفوار، كينيا، ليبيا، ليبيريا، ليسوتو، مالاوي، مالي، مدغشقر، مصر، موريتانيا، موزامبيق، ميانمار، النيجر، نيجيريا، هايتي، هندوراس، اليمن.

**المناطق**

قد يتباين التصنيف الإقليمي للبلدان من مؤسسة أو منظمة لأخرى. وتستند الرسوم والخرائط البيانية والجداول الواردة في هذا التقرير إلى التصنيفات التي تستخدمها الأمم المتحدة ما لم يذكر خلاف ذلك. وبوسعكم الاطلاع على مزيد من التفاصيل المتاحة عبر الموقع الإلكتروني لشعبة الإحصاءات في الأمم المتحدة. كما يمكن الحصول على مزيد من المعلومات حول التصنيفات الإقليمية التي يستخدمها الاتحاد الدولي المتاحة عبر الموقع الإلكتروني للاتحاد الدولي.

# بيانات وتصنيفات الكوارث ومخاطر الكوارث

**قاعدة بيانات حالات الطوارئ (EM-DAT)**

يستخدم هذا التقرير بيانات مؤرخة في ١٦ أبريل ٢٠١٨ بعد أن جرى تنزيلها من قاعدة بيانات حالات الطوارئ EM-DAT في يوم ٣٠ أبريل ٢٠١٨. وتميز قاعدة البيانات هذه بين فئتين عامتين للكوارث: الكوارث الطبيعية والكوارث التكنولوجية. غير أن البيانات المتعلقة بالكوارث التكنولوجية لم تُدرج في التحليل الوارد في الفصل ٧. كما أن قاعدة بيانات حالات الطوارئ لا تشمل بيانات الحروب أو النزاعات أو المجاعات المرتبطة بالنزاعات.

ومن المصادر الرئيسية للبيانات التي تغذي قاعدة بيانات حالات الطوارئ ما يلي: الأمم المتحدة (مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، وبرنامج الأغذية العالمي، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية، ومنظمة الصحة العالمية، ومنظمة الأغذية والزراعة (الفاو))؛ والحكومات الوطنية؛ والحكومة الأمريكية (الوكالة الاتحادية لإدارة الطوارئ، والإدارة الوطنية للمحيطات والغلاف الجوي، ومكتب المساعدة الخارجية في حالات الكوارث (أوفدا)، والمسح الجيولوجي الأمريكي، وسميثسونيان، ومراكز مكافحة الأمراض والوقاية منها)؛ والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، والبنك الدولي، والشركة السويسرية لإعادة التأمين، وشركة ميونيخ لإعادة التامين.

وبينما تخضع عملية تجميع البيانات من أجل قاعدة بيانات حالات الطوارئ لتعاريف ومعايير صارمة، فإن المعلومات الأصلية التي يجري جمعها من مصادر عامة مختلفة ربما لم تكن لأغراض إحصائية ولم تخضع لتعاريف ومنهجيات جمع موحّدة. وتجدون مزيداً من التفاصيل في *تقرير عام ٢٠١٦ عن الكوارث في العالم* (الاتحاد الدولي).

ويجري أحياناً الإبلاغ بشكل غير دقيق عن البيانات المتعلقة بعدد الأشخاص المتضررين من الكوارث، كما قد تتباين التعاريف.

ولا يجري الإبلاغ عن البيانات المتعلقة بتكاليف الأضرار إلا لعدد صغير من حالات الطوارئ. فبينما سُجلت ٣,٥٧١ كارثة طبيعية خلال الفترة ٢٠٠٨–٢٠١٧، لم يتضمن منها بيانات مرتبطة بالأضرار سوى النصف. ومن حيث القيمة، فإن الخسائر الأعلى قيمة تتكبدها البلدان الأغنى حيث تكون قيم الأصول ونسب التأمين أعلى. وفيما يتعلق ببيانات الفترة ٢٠٠٨–٢٠١٧، فقد استحوذت أفريقيا على ٠,٥٪ فقط من أضرار الكوارث المسجلة، بينما بلغت النسبة ٤٣,٩٪ منها في الأمريكتين، و٤٥,٤٪ في آسيا، و٦,٦٪ في أوروبا، و٣,٥٪ في أوقيانوسيا. وهذه التقديرات تبخس قيمة الخسائر والأثر الاقتصادي المستمر في البلدان الفقيرة حيث قيم الأصول المادية منخفضة و/أو قد لا يُبلَّغ عنها. كما أنها تبخس الخسائر أو الآثار الناجمة عن أنواع معينة من الكوارث، مثل حالات الجفاف التي تقع في البلدان منخفضة الدخل/التي تنخفض فيها نسبة التأمين.

ومن شروط تسجيل الكارثة في قاعدة بيانات EM-DAT أن تستوفي أحد المعايير التالية على الأقل:

- أن تتسبب في مقتل عشرة أشخاص على الأقل؛
- أن تُلحق ضرراً بما لا يقل عن ١٠٠ شخص؛
- أن تؤدي إلى إعلان الدولة المتضررة عن حالة الطوارئ؛
- أن تؤدي إلى طلب المساعدة الدولية.

تُقوّم البيانات بالأسعار الحالية (بالدولارات الأمريكية).

وبوسعكم الاطلاع على معلومات إضافية عبر الرابط: https://www.emdat.be.

### منصة Go التابعة للاتحاد الدولي

وقد تم تنزيل البيانات الخاصة بالفترة ١٩١٩–٢٠١٧ عبر الرابط http://ifrcgo.org/histappeals في يوم ١٠ فبراير ٢٠١٨، وعبر الرابط http://ifrcgo.org/currentappeals/#All في يوم ١٣ فبراير ٢٠١٨.

أما البيانات المتعلقة بالنداءات الجارية في عام ٢٠١٨ فقد تم تنزيلها في يوم ٧ أبريل ٢٠١٨.

## تصنيف فئات الكوارث

استُخدم في تحليل الاتحاد الدولي للكوارث تصنيفاً لفئات الكوارث (إصدار ٢٢ يناير ٢٠١٨) يختلف اختلافاً طفيفاً عن التصنيف المستخدم في قاعدة بيانات حالات الطوارئ (EM-DAT)، وفيما يلي الاختلافات الرئيسية:

| تصنيف الاتحاد الدولي | الفئة وفقاً لتعريف الاتحاد الدولي | الفئة وفقاً لتعريف قاعدة بيانات EM-DAT (المجموعة الفرعية الخاصة بالكوارث) | في القسم الخاص بتطور الكوارث من *التقرير عن الكوارث في العالم* |
|---|---|---|---|
| موجة برد | مناخية | الأرصاد الجوية | ينطبق تصنيف الاتحاد الدولي على البيانات الموجودة لدى الاتحاد الدولي، وينطبق تصنيف قاعدة بيانات EM-DAT على البيانات الموجودة لدى قاعدة بيانات EM-DAT. |
| موجة حَر | مناخية | الأرصاد الجوية | ينطبق تصنيف الاتحاد الدولي على البيانات الموجودة لدى الاتحاد الدولي، وينطبق تصنيف قاعدة بيانات EM-DAT على البيانات الموجودة لدى قاعدة بيانات EM-DAT. |
| انهيال (انجراف) أرضي | جيوفيزيائية | الهيدرولوجية (انهيال جليدي، ثلوج، حطام، تدفق طيني، انهيار صخري) جيوفيزيائي (جاف) | بينما تتضح الانهيالات الأرضية والطينية من العنوان أو السياق في بيانات الاتحاد الدولي، فقد صُنّفت في قاعدة بيانات EM-DAT على أنها «جيوفيزيائية» و«هيدرولوجية» على التوالي. |
| هبوب عاصفة | هيدرولوجية | الأرصاد الجوية | ينطبق تصنيف الاتحاد الدولي على البيانات الموجودة لدى الاتحاد الدولي، وينطبق تصنيف قاعدة بيانات EM-DAT على البيانات الموجودة لدى قاعدة بيانات EM-DAT. |
| حريق | غير تكنولوجية ومن صنع الإنسان | يصنف الحريق ككارثة تكنولوجية في قاعدة بيانات EM-DAT، أما حرائق الغابات، فتُصنف ككارثة مناخية. | بينما هي واضحة في بيانات الاتحاد الدولي، فقد صُنّفت حرائق الغابات في قاعدة بيانات EM-DAT ضمن فئة الكوارث «المناخية». |

تغطي العملية الإقليمية المتعلقة بالأزمة الغذائية في أفريقيا في عام ٢٠١٧ (من أبريل عام ٢٠١٧ إلى أكتوبر عام ٢٠١٨) القدرة على التنسيق والتدخل السريع، بما في ذلك العمليات في البلدان التالية: إثيوبيا (أطلقت في عام ٢٠١٦) وبوركينا فاسو وتشاد والسنغال والصومال (٢٠١٦) وكينيا (٢٠١٦) وملاوي (٢٠١٥) وموريتانيا وموزامبيق (٢٠١٦) وناميبيا (٢٠١٥) والنيجر ونيجيريا.

وتغطي عملية الإعصار إيرما التي تقودها مجموعة بلدان الكاريبي، سانت كيتس وأنتيغوا، المصنفتان في هذا التحليل ضمن 'البلدان'.

تُقوّم البيانات بالأسعار الحالية (بالفرنكات السويسرية أو الدولارات الأمريكية حسب الحالة).

**بنغلاديش، ٢٠١٧**

أشخاص يشاهدون مباراة الكرة الطائرة في مخيم كوتابالونغ في بنغلاديش، نُظمت من أجل الأشخاص الذين نزحوا بسبب العنف في محافظة راخين المجاورة في ميانمار.

© Victor Lacken / الاتحاد الدولي

# المراجع


## A

ACAPS (Assessment Capacities Project) *Global Emergency Overview*. (Database: last accessed 30 August 2018).

ACAPS (2014) *Other Situations of Violence in the Northern Triangle of Central America Humanitarian Impact*.

ACAPS (2015) Ebola outbreak, Liberia: Communication challenges and good practices.

ACAPS (2015b) Crisis Overview 2015: Humanitarian trends and risks for 2016.

ACAPS (2016a) *Crisis Overview 2016: Humanitarian trends and risks for 2017*.

ACAPS (2016b) *Improving needs assessments*.

ACAPS (2017) *Humanitarian Overview: An analysis of key crises into 2018*.

ACAPS (2018a) 'Kenya Overview' (last accessed August 2018).

ACAPS (2018b) *Humanitarian Access Overview – March 2018*.

Adleh F and Favier A (2017) *"Local reconciliation agreements" in Syria: a non-starter for peacebuilding*, Research Project Report, RSCAS/Middle East Directions, 2017.

AFAD (Turkey's Disaster and Emergency Management Authority) (2017) *Turkey Response to Syria Crisis (as of August, 2017)*.

Age and Disability Consortium (2018) *Humanitarian inclusion standards for older people and people with disabilities*. CBM International, HelpAge International and Humanity & Inclusion.

Agerhem S and Baillie Smith M (2017) ViCE Initiative – Listening Study workshop material. Swedish Red Cross.

Airbus (2017) *Airbus Foundation and IFRC fly relief goods to Uganda*, March 2017.

Aldridge R et al (2017) *Falling through the Cracks: The Failure of Universal Healthcare Coverage in Europe, Observatory Report*. European Network to Reduce Vulnerabilities in Health.

Aljazeera (2016) *NGOs decry charges against volunteers in Greece.*

ALNAP (2003) *Participation by Crisis-Affected Populations in Humanitarian Action: A Handbook for Practitioners*. Overseas Development Institute (ODI).

ALNAP (2015a) *Crisis Overview 2015: Humanitarian Trends and Risks for 2016*.

ALNAP (2015b) *State of the Humanitarian System*.

ALNAP (2017a) Webinar: 'Gathering and using quality information and in situations of constrained access.'

ALNAP (2017b) Webinar: 'Who is out there – getting an accurate picture of humanitarian presence.'

American Red Cross (2017) *Help When It's Needed Most: Disaster Update: Fiscal Year 2017*. 1 July 2016 – 30 June 2017

ASEAN (Association of Southeast Asian Nations) (2017) *ASEAN Joint Disaster Response Plan*, ASEAN Coordination Centre for humanitarian assistance on disaster management 2017.

## B

Bailey R (2012) *Famine Early Warning and Early Action: The Cost of Delay*. Chatham House.

Bailey R (2013) *Managing Famine Risk: Linking Early Warning to Early Action*. Royal Institute of International Affairs.

Barbelet V (2017) *Humanitarian access and local organisations in Ukraine*. ODI.

Bassau G (2017) 'Strengthening state and regional responses to Central America's forced displacement crisis', Special feature: The humanitarian consequences of violence in Central America. *Humanitarian Exchange*, 69 June 2017. Humanitarian Practice Network (HPN).

Bennett C et al (2016a) *Time to let go: remaking humanitarian action for the modern era*. ODI.

Bennett C et al (2016b) *Time to let go: A three-point proposal to change the humanitarian system*. ODI.

Bennett C (2017) 'Crisis Appeals cost us political action'. 5 April 2017. ODI.

Berger N and Tang G (2015) Ebola: a crisis of language.

Binder A, Koddenbrock K and Horváth A (2013) *Reflections on the Inequities of Humanitarian Assistance*. GPPI.

Bond (2016) *Leaving no one behind: The value for money of disability-inclusive development*.

Bookmiller KN (2017) North American Humanitarian Response Summit Project Multinational Legal and Policy Preparedness Scan.

Borton J (2016) 'The humanitarian impulse: alive and well among the citizens of Europe,Refugees and Vulnerable Migrants in Europe', *Humanitarian Exchange*, 67, September 2016. HPN.

Borton J et al (2009) *Future of the Humanitarian System: Impacts of Internal Changes*. Feinstein International Center, HFP, King's College London, Tufts University.

Bosch Bonacasa M and Estrada Cocina E (2017) 'Forced to flee: the humanitarian crisis on America's doorstep.' Special feature: The humanitarian consequences of violence in Central America. *Humanitarian Exchange* 69, September 2017. HPN.

British Red Cross (2012) *Principles in Action in Lebanon*. British Red Cross, ICRC, Lebanese Red Cross.

Bulman, M (2017) *Pregnant and ill migrants going without medical care as government intensifies NHS immigration policy*.

Burniske J and Modirzadeh N (2017) *Pilot Empirical Survey on the Impact of Counterterrorism Measures on Humanitarian Action*.

Burns D and Oswald K (2014) *We can also make change: Piloting participatory research with persons with disabilities and older people in Bangladesh. IDS with the 'Voices of the Marginalised' consortium* (Sightsavers et al). Institute of Development Studies.

## C

Cabot Venton C (2016) *The Economic Case for Early Humanitarian Response to the Ethiopia 2015/2016 Drought*. Valid Evaluations. DFID.

Cabot Venton C and Sida L (2017) *The Value for Money of Multi-year Humanitarian Funding: Emerging Findings*. Valid Evaluations. DFID.

Cabot Venton C et al (2012) *The Economics of Early Response and Resilience: lessons from Ethiopia and Kenya*. DFID.

Campbell L and Knox Clarke P (2018) *Making Operational Decisions in Humanitarian Response: A Literature Review*. ALNAP/ODI.

CARE International (2018) *Suffering in Silence*.

Carr-Hill R (2013) Missing Millions and Measuring Development Progress, *World Development* 46: 30–44.

CBM (2017) *Disability Inclusion in Disaster Risk Reduction: Experiences of people with disabilities in Vanuatu during and after Tropical Cyclone Pam and recommendations for humanitarian agencies*. CBM-Nossal Institute Partnership for Disability Inclusive Development.

CDAC Network (Communicating with Disaster Affected Communities Network) (2017) *Policy Paper. The Role of Collective Platforms, Services and Tools to support Communication and Community Engagement in Humanitarian Action*.

Centers for Disease Control and Prevention (CDC) (2014-2016) *Number of Cases and Deaths in Guinea, Liberia, and Sierra Leone during the 2014-2016 West Africa Ebola Outbreak*.

Centre for Humanitarian Data (n.d.).

CERF (Central Emergency Response Fund) (2017) CERF Underfunded Emergencies, 2017, 1st Round. Overview of Decisions.

CERF (2017b) *Underfunded Emergency Window allocations 2017.*

CERF (2018) Underfunded Emergencies. Overview Methodology.

*Charter on Inclusion of Persons with Disabilities in Humanitarian Action* (2016) Agreed at the World Humanitarian Summit: Istanbul.

Charter4Change (2015) *Charter for Change: Localisation of Humanitarian Aid*.

Chattopadhyay S (2016) *What gets measured, gets managed. Challenges ahead for UN's data-driven development agenda*. ODI.

CIA (Central Intelligence Agency) (2018) *The World Factbook*.

Clarke D and Dercon S (2016) *Dull Disasters. How planning ahead will make a difference*. Oxford University Press.

CNN (2017) *People for sale: Where lives are auctioned for 400 dollars*.

Collyer M (2012) Deportation and the Micropolitics of Exclusion: The Rise of Removals from the UK to Sri Lanka, *Geopolitics* 17(2).

Coughlan de Perez E et al (2014) *Forecast-based financing: an approach for catalyzing humanitarian action based on extreme weather and climate forecasts, Natural Hazards and Earth Science Systems*.

CRED (Centre for Research on the Epidemiology of Disasters) (2008–2013). *CRED Crunch 13-50*.

Crisis Group (2016) *Easy Prey: Criminal Violence and Central American Migration, Report 57, Latin America & Caribbean*.

Crisp J (2008) *Beyond the Nexus: UNHCR's Evolving Perspective on Refugee Protection and International Migration*. Research paper 155, UNHCR.

Cue W and Raimundo Núñez-Flores V (2017) 'According to need? Humanitarian responses to violence in Central America.' Special feature: The humanitarian consequences of violence in Central America, *Humanitarian Exchange*, 69, June 2017. HPN.

Currion P (2013) '*Slave to the algorithm*'. *IRIN*, 11 July 2016.

Cusumano, E (2017) 'Straightjacketing migrant rescuers? The code of conduct on maritime NGOs', 27 September 2017.

## D

Dalrymple S and Smith K (2015) *Inception Report: Coordinating decision-making: meeting needs*. Development Initiatives.

Dar Ramani Huria (2018) *Home page*.

Darcy J (2012) *Real time evaluation – East Africa crisis appeal, Synthesis report*. Disasters Emergency Committee.

Darcy J et al (2013) *The Use of Evidence in Humanitarian Decision Making. ACAPS Operational Learning Paper*. Feinstein International Center.

Darcy, J (2016) *Syria CALL: Evaluation Synthesis and Gaps Analysis Steering group for inter-agency humanitarian evaluations*. Steering group for inter-agency humanitarian evaluations.

Data Revolution Group (2014) *A World that Counts. Mobilising the Data Revolution for Sustainable Development*. UN Secretary-General's Independent Expert Advisory Group on a Data Revolution for Sustainable Development. UN.

De Geoffroy V, Léon V and Beuret A (2015) *Evidence-based decision-making for funding allocations*. Groupe Urgence - Réhabilitation - Développement.

DeLargy P (2016) 'Europe's humanitarian response to refugee and migrant flows: volunteerism thrives as the international system falls short.' Special feature: Refugees and Vulnerable Migrants in Europe. *Humanitarian Exchange*, 67, September 2016. HPN.

Department for International Development (DFID) (2015) *Disability Framework – One Year on Leaving No One Behind*.

Desai VT (2018) 'The global identification challenge: Who are the 1 billion people without proof of identity?'. World Bank, 25 April 2018.

Development Initiatives (2016) *Civil Registration*.

Development Initiatives (2017a) *The P20 initiative data to leave no one behind: baseline report*.

Development Initiatives (2017b) *Global Humanitarian Assistance Report 2017*.

Development Initiatives (2018) *Global Humanitarian Assistance Report 2018*.

DHS. (Demographic and Health Surveys) The DHS Program Demographic Data and Health Surveys (Database: last accessed 1 December 2017).

Donini A (2012) '*Humanitarian action: A victim of its own successes?* Forced Migration Review.

Donini A and Maxwell D (2013) 'From face-to-face to face-to-screen: remote management, effectiveness and accountability of humanitarian action in insecure environments', *International Review of the Red Cross*, 95(890), 383–413.

Drummond J, Metcalfe-Hough V, Willits-King B and Bryant J (2017) *Beyond donorship: UK foreign policy and humanitarian action*. ODI.

Dubois M (2016) *Leaving people behind: Impartiality's forgotten clause*. ICRC Humanitarian Law and Policy Blog.

Dubois M (2018) *The new humanitarian basics*. ODI.

## E

ECHO (European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations) (2008) *Technical Note: Methodology for the identification of priority countries for European Commission Humanitarian Aid "GNA and FCA"*.

ECHO (2016) *Guidance - Integrated Analysis Framework Template*. (Not available online.)

ECHO (2018) *Central America and Mexico Fact Sheet*.

ECHO (2017) *Forgotten Crisis Assessment 2016-2017*. No longer available online – link is to latest available version.

El Taraboulsi-McCarthy S and Cimatti C (2018) *Counter-terrorism, de-risking and the humanitarian response in Yemen: a call for action*.

EM-DAT (Emergency Events Database). Université catholique de Louvain (UCL) – CRED, D Guha-Sapir (Database: last accessed 30 April 2018).

EU (European Union) (2016) *Fit for purpose? The Facilitation Directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants*. EU Directorate General for Internal Policies: Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs.

## F

FAO (Food and Agriculture Organization) et al (2017) *Living up to the promise of multi-year financing*.

FAO (n.d.) *El Niño*.

Financial Times (2018) (by John Aglionby) (23 May 2018).

French S (2014) When disaster strikes: Emergency management in the Arctic. *Northern Public Affairs.*

Froberg M (2015) 'Marginalized communities receiving vital Red Cross support following earthquakes', International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC), 27 May 2015.

## G

GFDRR (Global Facility for Disaster Reduction and Recovery) et al (2018) *Strengthening and Sustaining National Meteorological and Hydrological Services: "Beyond business as usual – closing the capacity gap"*. Outcomes of the Second Development Partners Conference on Strengthening and Sustaining National Hydro-meteorological Service, Geneva 2018.

GHD (Good Humanitarian Donorship) (2003) *Principles and Good Practice of Good Humanitarian Donorship*

GLIDE (2018).

Global Compact for Migration (2018) *Global compact for safe, orderly and regular migration*. UN.

Gordon M (2013) Exploring existing methodologies for allocating and tracking disaster risk reduction in national public investment. UN Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR).

Gordon S and Donini A (2016) 'Romancing Principles and Human Rights: Are Humanitarian Principles Salvageable?' *Review of the Red Cross*, 1–33.

Grand Bargain / A Shared Comitment to Better Serve People in Need (2016).

Grand Bargain signatories (2017) *Recommendations that promote effective participation of people affected by crisis in humanitarian decisions and incentivise participation as a way of working for GB signatories*.

Greenwood F et al (2017) *The Signal Code: A Human Rights Approach to Information During Crisis*. HHI (Harvard Humanitarian Initiative) (last accessed 31 May 2018).

Ground Truth Solutions (2017) *Perspectives from the field: aggregated report*.

Ground Truth Solutions (2018) *The Grand Bargain: Perspectives from the field*.

Grünewald F and de Geoffroy V (2008) *Principle 7 of the Good Humanitarian Donorship Initiative. Policy Paper*. Groupe URD.

GSMA (2017a) 'Number of Mobile Subscribers Worldwide Hits 5 Billion', 13 June 2017.

GSMA (2017b) *Enabling Access to Mobile Services for the Forcibly Displaced*.

GSMA (2018a) *2017 State of the Industry Report on Mobile Money*.

GSMA (2018b) *Access to Mobile Services and Proof-of-Identity: Global policy trends, dependencies and risks*.

Guadagno L, Fuhrer M and Twigg J (eds.) (2017) *Migrants in disaster risk reduction: practices for inclusion*. IOM.

Guardian (2017) 'Calais mayor bans distribution of food to migrants', 2 March 2017.

Guha-Sapir D and Hoyois P (2012) *Measuring the Human and Economic Impact of Disasters*, Foresight project 'Reducing Risks of Future Disasters: Priorities for Decision Makers', Government Office of Science, 27 November 2012.

Guinote F (2018) *'A humanitarian-development nexus that works'*, ICRC Humanitarian Law and Policy Blog.

## H

Hagen-Zanker J and Mallett R (2016) *Journeys to Europe: the role of policy in migrant decision-making*. ODI.

Hallegatte S, Vogt-Schilb A, Bangalore M and Rozenberg J (2017) *Unbreakable: Building the resilience of the poor in the face of natural disasters*. World Bank Group.

Hanley T, Binas R, Murray J and Tribunalo B (2014) *IASC interagency evaluation of the Typhoon Haiyan Response*. Inter-agency Humanitarian Evaluation Steering Group.

Harild N, Christensen A and Zetter R (2015) *Sustainable Refugee Return: triggers, constraints and lessons on addressing the development challenges of forced displacement*. World Bank.

Hassin A and Al-Juboori M (2016) *Humanitarian challenges in Iraq's displacement crisis*. Ceasefire Centre for Civilian Rights and Minority Rights Group International.

Haver K (2016) *Ethical decision-making to enable humanitarian access in high-risk environments*.

Haver K and Carter W (2016) *What It Takes: Principled pragmatism to enable access and quality humanitarian aid in insecure environments*. Report from the Secure Access in Volatile Environments research programme: SAVEresearch.net, Humanitarian Outcomes.

HelpAge International (2013) *Older people disproportionately affected by Typhoon Haiyan*.

HelpAge International (2016) *End the neglect: a study of humanitarian financing for older people*.

HelpAge International (2017) *Rapid Needs Assessment of Older People (RNA-OP) forcibly displaced from Myanmar in Balukhali 2 camp, Cox's Bazar, Bangladesh*.

HelpAge International (2018) *Missing millions: How older people with disabilities are excluded from humanitarian response*.

HelpAge International and Handicap International (2012) *A study of humanitarian financing for older people and people with disabilities, 2010–2011*.

HelpAge International and IDMC (Internal Displacement Monitoring Centre) (2012) *The neglected generation: The impact of displacement on older people*.

HelpAge International on behalf of the Age and Disability Consortium (2015) *Minimum Standards for Age and Disability Inclusion in Humanitarian Action (pilot version)*.

HelpAge International/Coalition of Services of the Elderly (COSE) (2014) *Older people in the Typhoon Haiyan response: The one year report of HelpAge-COSE's response for older people in typhoon-affected communities in the Philippines*.

Hendow M, Mansour-Ille D and Youssef S (2017) *Engaging Migrant Domestic Workers in an Emergency: The Case of Lebanon*. International Centre for Migration Policy Development.

HERE-Geneva (Humanitarian Exchange and Research Centre-Geneva) (2015) *The impact of regulatory problems and the gains from legal preparedness in recent response operations*.

HHI (Harvard Humanitarian Initiative) (2018) *The Signal Code*. (last accessed 31 May 2018).

High-Level Panel on Humanitarian Financing (2016) *Too important to fail – addressing the humanitarian financing gap*.

Hillier D (2017) *Accelerating progress to deliver a faster, better, cheaper response to forecast crises through earlier action*. Oxfam. Unpublished.

Hillier D (2018) *Facing risk: Options and challenges in ensuring that climate/disaster risk finance and insurance deliver for poor people*. Oxfam.

Holder v Humanitarian Law Project, 561 U.S. 1 (2010), 130 S.Ct. 2705.

Horwood C and Reitano T (2016) *A Perfect Storm? Forces shaping modern migration & displacement, RMMS Discussion Paper*.

HPN (Humanitarian Practice Network) Webinar (2017) *The humanitarian consequences of violence in Central America*, 5 July 2017.

Hugenbusch D and Neumann T (2016) *Cost-Benefit analysis of disaster risk reduction: A synthesis for informed decision making*, Aktion Deutschland Hilft (Germany's relief coalition).

Human Rights Watch (2014) *Yemen's Torture Camps: Abuse of Migrants by Human Traffickers in a Climate of Impunity*.

Humanitarian Outcomes (2017) *Behind the attacks: A look at the perpetrators of violence against aid workers*. Aid Worker Security Report 2017.

Humanitarian Outcomes (2018) *Aid Worker Security Database*.

Humanity & Inclusion (2014) *Sierra Leone: Educating people with disabilities about Ebola*.

Humanity & Inclusion (2015) *Disability in humanitarian context Views from affected people and field organisations*. Humanity & Inclusion (published as Handicap International).

## I

IASC (Inter-Agency Standing Committee) (2015) *Guidelines for Integrating Gender-Based Violence Interventions in Humanitarian Action. Reducing risk, promoting resilience and aiding recovery*.

IASC (2018) 'IASC Task Team on Accountability to Affected Populations and Protection from Sexual Exploitation and Abuse.'

IASC (n.d.) *Identified categories for tracking funding flows*.

ICRC (1979) 'The Fundamental Principles of the Red Cross: commentary.'

ICRC (2011a) *Health Care in Danger: Making the case*.

ICRC (2011b) Resolution 2. 31st International Conference. 4-year action plan for the implementation of international humanitarian Law.

ICRC (2013) *Safer Access in Action: Case Study: Afghanistan*.

ICRC (2014) The International Committee of the Red Cross's role in situations of violence below the threshold of armed conflict: Policy document. *International Review of the Red Cross*, 96(893): 275–304.

ICRC (2016) Rules of Customary international Humanitarian Law.

ICRC (2017a) *Missing migrants and their Families: The ICRC's recommendations to policy-makers*. Policy Brief.

ICRC (2017b) *Second ICRC comment on the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: focus on immigration detention*.

ICRC and IFRC (2003) *28th International Conference of the Red Cross and Red Crescent, Resolution 1, Agenda for Humanitarian Action.*

ICRC and IFRC (2015) *Sexual and gender-based violence: joint action on prevention and response. Background report for the 32nd International Conference of the Red Cross and Red Crescent*.

ICVA (International Council of Voluntary Agencies) (2017) *The New Way of Working examined: An ICVA briefing paper*.

IDMC (Internal Displacement Monitoring Centre) (2015) *Global Estimates 2015: People displaced by disasters*.

IDMC (2018) *Global Report on Internal Displacement 2018*.

IFRC (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies) *Emergency Appeals 2017 – Donor response in cash, kind and services* (last accessed 1 August 2018).

IFRC. *IFRC Federation-wide Databank and Reporting System (FDRS database) (2016) 2012-2016 National Society data submitted through the FDRS*.

IFRC. *IFRC GO*. (last accessed February 2018 for all years before 2018; data for 2018 last accessed 16 April 2018).

IFRC (2006) *World Disasters Report: Focus on neglected crises*.

IFRC (2007) *World Disasters Report 2007: Focus on discrimination*.

IFRC (2009) *World Disasters Report 2009: Focus on earlz warning, earlz action*.

IFRC (2010a) *Strategy 2020: Saving Lives Changing Minds*.

IFRC (2010b) *World Disasters Report 2010: Urban Risk*.

IFRC (2012) *Disasters Emergency Relief Fund (DREF): background paper*.

IFRC (2013) *Principles and Rules for Red Cross and Red Crescent Humanitarian Assistance*.

IFRC (2015a) *All Under One Roof: Disability-inclusive shelter and settlements in emergencies*.

IFRC (2015b) *Everyone Counts*.

IFRC (2015c) *Ready or not? Third progress report on the implementation of the Guidelines for the domestic facilitation and regulation of international disaster relief and initial recovery assistance*.

IFRC (2015d) *Rapid tenure assessment Guidelines for post-disaster response planning*. Pilot version.

IFRC (2015e) *Unseen, unheard: Gender-based violence in disasters. Global study*.

IFRC (2016a) *Smart practices that enhance resilience of migrants*.

IFRC (2016b) *World Disasters Report 2016*.

IFRC (2017a) *Effective law and policy on gender equality and protection from sexual and gender-based violence in disasters*.

IFRC (2017b) *Snapshot: 2017 Mid-Year Report, Disaster Law Programme*

IFRC (2017c) *Access to assistance for all: Meeting the basic humanitarian needs of all irregular migrants*.

IFRC (2017d) Kenyans for Kenya campaign.

IFRC (2017e) Co-conveners' summary of progress 2017.

IFRC (2017f) *From law to action: Saving lives through International Disaster Response Law.*

IFRC (2018a) *Catalyzing Sustainable Financing with Duty and Dignity*. 15 May 2018.

IFRC (2018b) Disaster Law site.

IFRC (2018c) Interviews (May 2018).

IFRC (2018d) *New Walled Order: barriers to basic services turn migration into a humanitarian crisis*.

IFRC (2018e) *The responsibility to prevent and respond to sexual and gender-based violence in disasters and crises*.

IFRC (2018f) *Data Socialization – Fostering a Data Culture*.

IFRC (2018g) *IFRC Global Strategy on Migration 2018 – 2022: Reducing Vulnerability, Enhancing Resilience*.

IFRC (2018h) Everyone Counts 2018.

IFRC (no date a) Disaster law projects, laws adopted, laws pending (Interactive map).

IFRC (no date b) *Advisory Note to assist migrants in return*. (Not available online.)

IFRC and Ground Truth Solutions (2018) *How to Establish and Manage a Systematic Community Feedback Mechanism. Special focus on migration programmes*.

IFRC and NRC (Norwegian Refugee Council) (forthcoming) 'Housing, Land and Property' in *State of Humanitarian Shelter and Settlements Report*.Sanderson D and Sharma A (eds.) IFRC.

IFRC and UNDP (UN Development Programme) (2014), *Effective law and regulation for disaster risk reduction: a multi-country report*,

IFRC et al (2018). Interviews (May 2018).

IHSA (International Humanitarian Studies Association) (2018) *Conference Introduction*.

INFORM (2016) *INFORM Global Model: Interpreting and applying – guidance note*.

INFORM (2017) Index for Risk Management 2018 (version released 1 September 2017).

Ingleby D and Petrova-Benedict R (2016) *Recommendations on access to health services for migrants in an irregular situation: an expert consensus*.

INSO (International NGO Safety Organisation) (2018) Interviews.

International Alert (2017) *When merely existing is a risk. Sexual and gender minorities in conflict, displacement and peacebuilding*.

International Network for Education in Emergencies (INEE) (2010) INEE Minimum Standards.

International Telecommunications Union (ITU) *Fast-forward progress. Leveraging tech to achieve the global goals*.

Inuit Tapirit Kanatami, (2017) Social and economic inequality in Inuit Nunangat.

IOM (International Organization for Migration) (2016) *Migrant Smuggling Data and Research: A global review of the emerging evidence base.* M McAuliffe and F Laczko (eds.)

IOM (2017a) *Fatal Journeys, Volume 3 Part 1: Improving Data on Missing Migrants*.

IOM (2017b). *IOM Learns of 'Slave Market' Conditions Endangering Migrants in North Africa*.

IOM (2017c) *Knowledge Update: Effective Protection of Migrants in Vulnerable Situations*.

IOM (2018a) *Missing Migrants*.

IOM (2018b) *World Migration Report 2018*. M McAuliffe and M Ruhs (eds.).

IOM (no date a) *Immigration detention and alternatives to detention*, Global Compact Thematic Paper.

IOM (no date b) *Readmission*, Global Compact Thematic Paper.

IOM DTM (Displacement Tracking Matrix) (2018) *Mixed migration in the Horn of Africa and in the Arab Peninsula June-Dec 2017*, IOM regional office, Kenya.

IOM Kenya (n.d.) *Urban Health Programme*.

IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) (2001) Third Assessment Report.

IRIN News (2017) *How will joining the UN change IOM?*

IRIN News (2018) 'Mosul: Lives saved, credibility lost?', 21 March 2018.

## J

Jackson A (2016) *In their own words: Perceptions of Non- State Armed Groups of humanitarian action*.

Jackson A and Zyck S (2017) *Presence and proximity: Stay and Deliver Five Years on*, OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) et al.

Johnson SB (2016) *How HXL is being used at the British Red Cross*, January 2016.

Johnson SB (n.d.) *HXL is creating efficiency at the IFRC*. Centre for Humanitarian Data.

## K

Kees de Bot C and Makoni S (2005) *Language and Aging in Multilingual Contexts*.

Kellet J and Caravani A (2013) *Financing Disaster Risk Reduction: A 20 year story of international aid*. GFDRR and ODI.

King K, Modirzadeh NK and Lewis DA (2016). *Understanding Humanitarian Exemptions: UN Security Council Sanctions and Principled Humanitarian Action*. Harvard Law School Program on International Law and Armed Conflict Counterterrorism and Humanitarian Engagement Project.

Kirk J (ed.) (2009) *Certification Counts. Recognising the Learning Attainments of Displaced and Refugee Students*. International Institute for Educational Planning.

Konyndyk J (2018) *Rethinking the Humanitarian Business Model. CGD Brief, May 2018*. Center for Global Development.

Korkmaz E (2018) 'Blockchain for Refugees: Great Hopes, Deep Concerns', 13 April 2018. Bosphorus Migration Studies.

Koser K (2005) *Irregular migration, state security and human security*. Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration.

## L

LAPOP. *Proyecto de Opinión Pública de Americá Latina: Barómetro de las Américas 2014* (Database: last accessed 1 April 2018).

Leson H (2018) *Data Literacy Program at IFRC, 2017*.

Logistics Cluster (2016) *Nepal: Lessons Learned Report, 2016*.

Logistics Cluster (2018) *Haiti: Hurricane Matthew Lessons Learned Report*.

Lucchi E (2013) *Humanitarian interventions in situations of urban violence*. ALNAP Lessons Paper. London: ALNAP/ODI.

Lucchi E (2014) *Humanitarian actors' struggle for access, impartiality, and engagement with armed non-state actors*. Professionals in Humanitarian Assistance and Protection.

## M

Mackintosh K and Duplat P (2013) *Study of the Impact of Donor Counter-Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action*, OCHA and NRC.

Maietta M et al (2017) *The Future of Aid NGOs in 2030*. Inter-Agency Regional Analysis Network.

Majidi N (forthcoming) *What happens after a voluntary return? Afghan returnees from Europe*.

Malakooti A (2015) *Migration Trends Across the Mediterranean: Connecting the Dots*. Altai Consulting for IOM Middle East and North Africa Regional Office.

Marin-Ferrer M, Vernaccini L and Poljansek K (2017) *Index for Risk Management INFORM Concept and Methodology Report*. Joint Research Centre.

Martin S (2016) *Conflict or Natural Disaster: Does It Matter for Migrants*, Issue Brief, Migrants in Countries in Crisis (MICIC) Initiative.

Mendenhall M et al (2017) *Strengthening Policies and Practices for Access, Quality and Inclusion*. Columbia University.

Meneghetti L (2018) *Three ways big data is transforming the humanitarian sector*.

Metcalfe-Hough V et al (2018) *Grand Bargain annual independent report*. ODI.

Micallef M (2017), *The Human Conveyor Belt: trends in human trafficking and smuggling in post-revolution Libya*. Global Institute Against Transnational Organised Crime.

MICIC (Migrants in Countries in Crisis) (2016) Guidelines to protect migrants in countries experiencing conflict or natural disaster.

MICIC (n.d.) Home page.

Mirza M (2011) *Unmet needs and diminished opportunities: disability, displacement and humanitarian healthcare*. Research Paper 212. Published by UNHCR as part of its New Issues in Refugee Research series.

Missing Maps (n.d.).

Mitchell T et al (2014) *Technical guidance on choosing targets for reducing natural disaster risk*, ODI.

Mizutori M (2018) 'To prevent disasters count your losses.' UNISDR blog, 13 March 2018.

Mowjee A, Baker J and Poole L (2018) *Independent Review of the Value Added of the Central Emergency Response Fund (CERF) in the Countries Affected by El Nino*. UN CERF.

MSF (Médecins sans Frontières) (2016) *MSF to pull out of World Humanitarian Summit*.

MSF (2017) *Forced to flee: Central America's Northern Triangle: a neglected humanitarian crisis*.

MSF (2018) *Dozens of refugees and migrants wounded after trying to escape horrific captivity conditions*.

Muggah R (2012) *Researching the urban dilemma: urbanization, poverty and violence*. International Development Research Centre and Department for International Development.

## N

Nando S (2017) NGOs under attack for saving too many lives in the Mediterranean, *The Conversation*.

NASA (National Aeronautics and Space Administration) (n.d.) *The Impact of Climate Change on Natural Disasters*, Earth Observatory.

Nayee R (2017) *Recruiting, Supporting and Developing Black, Asian and Minority (BAME) Staff*. British Red Cross.

Nepal Ministry of Health (2016) Demographic and Health Survey 2016.

Niland N (2014) *Inhumanity and Humanitarian Action, Protection Failures in Sri Lanka*, Feinstein International Centre, Tufts University.

NRC (Norwegian Refugee Council) (2014) *Life can Change: Securing housing, land and property rights for displaced women*.

NRC (2017a) *The world's most neglected displacement crises*.

NRC (2017b) *Recognising Nairobi's Refugees. The Challenges and Significance of Documentation Proving Identity and Status*.

NRC (2018a) *Legal Identity and Education in Central African Republic: Promoting access to birth registration and education*.

NRC (2018b) *Principles under pressure, 2018*.

NRC and IFRC (2014) *Security of Tenure in Humanitarian Shelter Operations*.

NRC and IFRC (2016) *The Importance of addressing Housing, Land and Property (HLP). Challenges in Humanitarian Response*.

## O

Obrecht A (2017) *Using Evidence to Allocate Humanitarian Resources: Challenges and Opportunities.* ALNAP.

Obrecht A (2018) *Dynamic gridlock: adaptive humanitarian action in the Democratic Republic of Congo.* ALNAP.

OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) FTS (Financial Tracking Service) (Database: last accessed 1 July 2018).

OCHA (2011a) *OCHA and slow onset disasters*. Occasional brief, no.6.

OCHA (2011b) *To Stay and Deliver: Good practice for humanitarians in complex security environments*.

OCHA (2012) OCHA Access Monitoring and Reporting Framework.

OCHA (2015) *Nepal Earthquake Humanitarian Response: April to September 2015*.

OCHA (2016a) *Agenda for Humanity.*

OCHA (2016b) *Global Humanitarian Overview 2017*.

OCHA (2016c) *Leaving no one behind: Humanitarian Effectiveness in the Age of the Sustainable Development Goals*.

OCHA (2017a) *Global Humanitarian Overview 2018*.

OCHA (2017b) *Kenya Flash Appeal 2017*.

OCHA (2017c) *Humanitarian Bulletin, Latin America and the Caribbean* 31, January–March.

OCHA (2017d) *Rapport périodique de monitoring. Réponse humanitaire 2017- Centrafrique*. (In French.)

OCHA (2017e) *The New Way of Working*.

OCHA (2017f) *West and Central Africa Regional Policy Dialogue. The New Way of working: from delivering aid to ending need.*

OCHA (2017g) *Sahel Overview of humanitarian needs and requirements 2018*.

OCHA (2018a) *Global Humanitarian Overview*.

OCHA (2018b) *Tchad: Plan de Résponse humanitaire: Janvier-Décembre 2018*. (In French.)

OCHA Afghanistan (2017a) *Common Humanitarian Fund Afghanistan Annual Report*.

OCHA Afghanistan (2017b) *Humanitarian Response Plan 2018–2021*.

OCHA Afghanistan (2018) *Humanitarian Needs Overview, 2017*.

OCHA South Sudan (2018) *Humanitarian Snapshot*, February 2018.

OCHA (2017) South Sudan 3Ws, February 2017.

OCHA Syria (2017) *Syria Humanitarian Fund Annual Report*.

ODI (Overseas Development Institute) (2010) *Social protection programming: the need for a gender lens*.

ODI (2016a) (Samman E et al). *Women's work: Mothers, children and the global childcare crisis*.

ODI (2016b) (Bennett C, Foley M and Pantuliano S). *Time to let go. Remaking humanitarian action for the modern era*.

ODI (2017) *10 things to know about 'leave no one behind'*.

OECD. *OECD.Stat*. (Database: last accessed 29 May 2018.)

OECD (2016) *States of Fragility 2016: Understanding Violence*.

OECD (2018) *States of Fragility 2018*.

OECD and UNDP (2017) *From funding to financing: Financing Strategy Mission Report – Sudan.*

OHCHR (Office of the UN High Commissioner for Human Rights) (1990) 'International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families.' Adopted by General Assembly resolution 45/158 of 18 December 1990.

OHCHR (2015) *Thematic study on the rights of persons with disabilities under article 11 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, on situations of risk and humanitarian emergencies*. Report to the UN General Assembly.

OHCHR (2018) *Report of the UN High Commissioner for Human Rights to the Human Rights Council on Principles and practical guidance on the protection of the human rights of migrants in vulnerable situations*, A/HRC/37/34.

One Billion Coalition (2018) *'Making Local Resilience Count: One Billion Coalition for Resilience.'*

Osuteye E, Johnson C and Brown D (2017) 'The Data Gap: An analysis of data availability on disaster losses in sub-Saharan African Cities.' *International Journal of Disaster Risk Reduction*. 26: 24–33. December 2017.

Oxfam (2015) Prioritising Community Engagement to Strengthen Health Systems in Ebola Recovery.

Oxfam et al (2017) *A Dangerous Game: The pushback of migrants, including refugees, at Europe's borders.*

## P

Parker B (2017) *Security lapses at aid agency leave beneficiary data at risk*. IRIN, 27 November 2017.

Parker B (2018) Aid agencies rethink personal data as EU rules loom. IRIN, 18 January 2018.

Patel S and Van Brabant K (2017) *The Start Fund, Start Network and Localisation: current situation and future directions*, Global Mentoring Initiative.

Pictet J (1979) *The Fundamental Principles of the Red Cross: Commentary*.

Poole L (2014) *A calculated risk: how donors should engage with risk financing and transfer mechanisms.* OECD.

Poole L (2015) *Future Humanitarian Financing: Looking beyond the crisis*. FAO, CAFOD, World Food Programme.

## R

Radio Free Asia (2017) 'Malaysia will probe alleged cover-up in discovery of mass graves, minister says.'

REACH (2017) *South Sudan: Challenges and opportunities for communication with disaster-affected communities*.

Reilly L (2018) Presentation at ICRC hosted event: *Going Local, Going Safely: the localization agenda and security risk management*, June 2018.

Richter-Menge J, Overland JE, Mathis JT and Osborne E (eds.) (2017) *Arctic Report Card 2017*.

RMMS (Regional Mixed Migration Secretariat) (2017) *Weighing the Risks: Protection risks and human rights violations faced by migrants in and from East Africa*.

Rogers K (2015) 'Traditional vs. citizen-generated data: Is it a case of either-or?'Devex, 23 April 2015.

Rohwerder B (2014) Impact and implications of the Ebola crisis.

Rohwerder B (2015) *Disability inclusion: Topic guide*. Governance and Social Development Resource Centre, University of Birmingham.

Ronalds P (2016) *The Nauru Dilemma,* Development Policy Centre Discussion Paper #51, Crawford School of Public Policy, The Australian National University.

## S

Sanchez Soler M (2016) *Central American Migration*. (last accessed 9 July 2018).

Savage K and Muggah R (2012) 'Urban Violence and Humanitarian Action: Engaging the Fragile City', *Journal of Humanitarian Assistance*.

Save the Children and Oxfam (2012) *A dangerous delay: the cost of late response to early warnings in the 2011 drought in the Horn of Africa*.

Schiermeier, Q (2017) Huge Landslide Triggered Rare Greenland Mega-tsunami. *Nature*.

Schuller M (2010) Haiti's Disaster after the Disaster: The IDP Camps and Cholera, *The Journal of Humanitarian Assistance*.

Schuster L and Majidi N (2014): 'Deportation Stigma and Re-migration', *Journal of Ethnic and Migration Studies*.

SEEDS/CRED (Sustainable Environment and Ecological Development Society/ CRED) (2018) *Decoding the monsoon floods in Bangladesh, India, Myanmar and Nepal*.

Seguridad, justicia y paz (2018) Metodología del ranking (2017) de las 50 ciudades más violentas del mundo.

Shelter Cluster Fiji (2016) *Help for homes: Tips to build back safer. How to make your house more resilient to natural disaster*.

Signal Program on Human Security and Technology and HHI (2018) The Signal Code: a human rights approach to information during crisis.

Slim H (2018) 'Impartiality and Intersectionality' (blog). Humanitarian Law and Policy.

Small Arms Survey. *Small Arms Survey Database on Violent Deaths* (Database: last accessed 15 May 2018).

Spiegel P, Khalifa A and Matten F (2014) Cancer in refugees in Jordan and Syria between 2009 and 2012: challenges and the way forward in humanitarian emergencies, *The Lancet Oncology* 15(7): 290–297.

Steele J (2016) 'Pathway of Hope: A Learning Certification Solution for Internally Displaced Children in Northern Syria', Ensor MO, Goździak EM (eds.) *Children and Forced Migration*, 153–177.

Stoddard A and Jillani S (2016) *The Effects of Insecurity on Humanitarian Coverage (Report from the Secure Access in Volatile Environments (SAVE) research programme*. Humanitarian Outcomes.

Stoddard A et al (2017a) *Efficiency and inefficiency in humanitarian financing*. Humanitarian Outcomes.

Stoddard A et al (2017b) Out of Reach: How Insecurity Prevents Humanitarian Aid from Accessing the Neediest. *Stability: International Journal of Security and Development*. 6(1): 1.

Stoddard A et al (2016a) *NGO risk management: principles and promising practice*. Humanitarian Outcomes.

Stoddard A et al (2016b) *NGOs and Risk: How international humanitarian actors manage uncertainty*. Humanitarian Outcomes.

Stuart E and Samman E (2017) *Defining 'leaving no one behind*. ODI.

Sumadiwiria C (2015) *Putting Vulnerable Communities on the Map: A research report on what influences digital map-making with young volunteers in Bangladesh*. Y Care International.

Svoboda E and Haddad S (2017) *What's the magic word? Humanitarian access and local organisations in Syria,* HPG Working and discussion papers.

Svoboda E, Barbelet V and Mosel I (2018) *Holding the keys: humanitarian access and local organizations*, ODI.

Syria Protection Cluster (Turkey) (2017) *Protection Monitoring Quarterly Report March–June 2017*.

## T

The Conversation (2017) 'NGOs under attack for saving too many lives in the Mediterranean.'

The Economist (2014) 'Off the map', 13 November 2014.

The Economist (2018) 'How volunteer cartographers are mapping epidemics and atrocities.' 24 May 2018.

The Engine Room and Oxfam (2018) *Biometrics in the Humanitarian Sector*.

Thomas N et al (2018) *Theme Paper 2: The dangers of being local*, Swedish Red Cross ViCE project.

Tiller S and Healy S (2014) *Where is everyone?* MSF.

Tozier de la Poteria A et al (2018) 'Understanding the use of 2015–2016 El Niño forecasts in shaping early humanitarian action in Eastern and Southern Africa'. *International Journal of Disaster Risk Reduction.*

TWB (Translators without Borders) (2015) Does Translated Health-related Information Lead to Higher Comprehension? A Study of Rural and Urban Kenyans.

TWB (2017a) Putting Language on the Map in the European Refugee Response.

TWB (2017b) Language barriers in the humanitarian response in north-east Nigeria.

UN (United Nations) (2006) *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*.

UN (2015a) *The Millennium Development Goals Report*.

UN (2015b) *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/Res/70/1.

UN (2017) *Report of the Secretary-General on the protection of civilians in armed conflict*, S/2017/414.

UN (2018a) 'Secretary-General's High-level Panel on Digital Cooperation'.

UN (2018b) *Report of the Secretary-General on the protection of civilians in armed conflict*, S/2018/462.

UNDESA (UN Department of Economic and Social Affairs) (2016) '*ODA allocation and other trends in development cooperation in LDCs and vulnerable contexts.*'2016 Development Cooperation Forum Policy Briefs No. 13.

UN Human Rights Council (2018) *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*. Report to the Human Rights Council, 37th session, 26 February–23 March 2018, A/ HRC/37/50, advance unedited version.

UN OHCHR (2018) *Combatting discrimination based on sexual orientation and gender identity*. (last accessed 10 June 2018).

UNSG (UN Secretary-General) (2014) *Conflict-related sexual violence. Report of the Secretary-General to the UN Security Council*. UN doc. S/2014/181.

UNSG (2016a) *Outcome of the World Humanitarian Summit*, Report of the Secretary-General, UN Doc. No. A/71/353.

UNSG (2018) *UNSG report on International cooperation on humanitarian assistance in the field of natural disasters, from relief to development* (first draft).

UN Statistics Division (2015) *The World's Women 2015: Trends and Statistics*.

UN-HABITAT (2003) *Slums of the World: The face of urban poverty in the new millennium?*

UN-HABITAT (n.d.) *Land and Property: UN-HABITAT in Disaster and Conflict Contexts*.

UNDESA (UN Department of Economic and Social Affairs) (n.d.) Population Division.

UNDESA (2017) *Economic Inequalities in Old Age*.

UNESCO (Educational, Scientific and Cultural Organization) (2018) *Global Education Monitoring Report – Accountability in Education: Meeting our Commitments*.

UNGA (UN General Assembly) (1991) *Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations*, A/RES/46/182, 78th plenary meeting, 19 December 1991.

UNGA (2016) *One humanity, shared responsibility: report of the Secretary General for the World Humanitarian Summit*. UN General Assembly.

UNGA (2017a) *International cooperation on humanitarian assistance in the field of natural disasters, from relief to development*. Report of the Secretary-General A/72/348.

UNGA (2017b) *Report of the Secretary-General: Making migration work for all*, A/72/643.

UNGA (2016) *Special Rapporteur on the human rights of IDPs on his mission to Iraq, April 2016, UN doc. A/ HRC/32/35/Add.1*.

UNHCR (UN High Commissioner for Refugees) (2017a) *Global Trends. Forced Displacement in 2016*.

UNHCR (2017b) Highlighted Underfunded Situations in 2017.

UNHCR (2017c) *UNHCR Age, Gender and Diversity Accountability Report 2016*.

UNHCR (2017d), *From a Refugee Perspective: Discourse of Arabic speaking and Afghan refugees and migrants on social media from March to December 2016*.

UNHCR (2017e) *'Migrants in vulnerable situations': UNHCR's perspective*.

UNHCR (2018a) 'As Mediterranean Sea arrivals decline and death rates rise, UNHCR calls for strengthening of search and rescue'.

UNHCR (2018b) 'Over 1,000 refugees evacuated out of Libya by UNHCR.'

UNHCR (2018c) *UNHCR Strategy on Digital Identity and Inclusion*.

UNICEF. MICS (Multiple Indicator Cluster Surveys) (Database: last accessed 1 December 2017).

UNICEF (2013) *Every Child's Birth Right. Inequities and trends in birth registration*.

UNICEF (2017a). *A Deadly Journey for Children: The Central Mediterranean Migration Route*.

UNICEF (2018) *Refugee and Migrant Crisis in Europe Humanitarian Situation Report 26*.

UNICEF (2017b). *A child is a child: Protecting children on the move from violence, abuse and exploitation*.

UNISDR (UN Office for Disaster Risk Reduction) (2013) *Global Survey of Persons with Disabilities*.

UNISDR (no date a) *Desinventar*.

UNISDR (no date b) *Sendai Framework Monitor System*. (last accessed 16 May 2018).

University of Melbourne (2016) *Strengthening CRVS Systems. CRVS systems matter for Sustainable Development Goal Achievement*.

UNODC (UN Office on Drugs and Crime) (n.d.) *Smuggling of Migrants: The Harsh Search for a Better Life*.

## V

Van Hear N (2011) *Mixed Migration: Policy Challenges, the Migration Observatory*.

Verjee A (2018) 'Let's end this competition of misery.' IRIN, 10 April 2018.

Vito et al (2015) *Public Health Aspects of Migrant Health: A Review of the Evidence on Health Status for Undocumented Migrants in the European Region*. Health Evidence Network Synthesis Report, No. 42. WHO Regional Office for Europe.

VOICE (Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies) (2013) *Funding Disaster Risk Reduction*. Disaster Risk Reduction Series.

## W

Washington Group on Disability Statistics (2018) Home page.

WaterAid, Sightsavers and ADD International (2016) *Ensuring no one is left behind: Mainstreaming disability inclusive development. Summary of workshop findings*. January 2016.

Wells, J (2005) 'Protecting and assisting older people in emergencies' in *Network Paper* Number 53, December 2005. HPN.

WhatWorks to Prevent Violence (2015) *No Safe Place: A Lifetime of Violence for Conflict-affected Women and Girls in South Sudan*.

WHO (2004) *WHO World Health Survey (2002–2004)*.

WHO (2007) *Risk reduction and emergency preparedness: WHO six-year strategy for the health sector and community capacity development*.

WHO (2008) *Older persons in emergencies: an active ageing perspective*.

WHO (2011) *World Report on Disability*. and *technical appendices*.

WHO (2013) *Global and regional estimates of violence against women: prevalence and health effects of intimate partner violence and non-partner sexual violence*.

WHO 2014-2016, Ebola Situation Reports - archive.

WHO (2017a) 'Uganda ends Marburg virus disease outbreak'. News release.

WHO (2017b) *Health SDG Profile: Nepal*.

WHO (2018a) 'WHO and World Bank Group join forces to strengthen global health security.' News release.

WHO (2018b) Global Cooperation on Assistive Technology (GATE).

WHO (2018c) Weekly bulletins on outbreaks and other emergencies.

WHO (n.d.) *Definitions: emergencies*. (last accessed 9 July 2018).

WHS (World Humanitarian Summit) (2016) *Changing people's lives: from delivering aid to ending need*. High Level Leaders' Roundtable.

Wilkinson et al (2018) *Forecasting hazards, averting disasters: implementing forecast-based early action at scale*. ODI.

Williams J (2011) *Insights on Ageing: a survey report: Older people are speaking out, we're listening*. HelpAge International.

Wiltz T. (2018) *Aging undocumented immigrants pose costly health care challenge*.

Women's Refugee Commission (2015) *"I See That It Is Possible" Building Capacity for Disability Inclusion in Gender-Based Violence Programming in Humanitarian Settings*.

Women's Refugee Commission (2016) *Mean Streets: Identifying and Responding to Urban Refugees' Risks of Gender-Based Violence. Refugees with Disabilities*.

World Bank. Identification for Development (*ID4D*) global data set (Database: last accessed 1 June 2018).

World Bank Population data (Database: last accessed 8 June 2018).

World Bank. PovcalNet (Database: last accessed 1 June 2018).

World Bank Data Help Desk. World Bank Country and Lending Groups (Database: last accessed 1 August 2018).

World Bank (2003) *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*.

World Bank (2017a) 'Pandemic Emergency Financing Facility: Frequently Asked Questions.'

World Bank (2017b) *Somali Poverty Profile 2016 Findings from Wave 1 of the Somali High Frequency Survey*.

World Bank (2018) Tanzania Urban Resilience Program.

World Bank Group and Center for Global Development (2017) *Principles on Identification for Sustainable Development: Toward the Digital Age*.

## Z

Zandonini G (2017) 'How the humanitarian NGOs operate at sea', 22 May 2017, Open Migration.

# المبادئ الأساسية للحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر

**الإنسانية** إن الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر، التي انبثقت من الرغبة في إغاثة الجرحى في ميدان القتال دون تمييز، تسعى، بصفتها حركة ذات طابع دولي ووطني، إلى تجنب المعاناة الإنسانية وتخفيفها أينما وجدت. وتهدف إلى حماية الحياة والصحة وضمان احترام الإنسان، وتشجع على التفاهم المتبادل والصداقة والتعاون وتحقيق السلام الدائم بين جميع الشعوب.

**عدم التحيز** لا تمارس الحركة أي تمييز على أساس الجنسية أو العرق أو المعتقدات الدينية أو الوضع الاجتماعي أو الآراء السياسية. وهي تسعى إلى تخفيف معاناة الأفراد وفقاً لاحتياجاتهم فقط، وإلى إعطاء الأولوية لأشد حالات الضيق إلحاحاً.

**الحياد** لكي تحتفظ الحركة بثقة الجميع، تمتنع عن تأييد أي طرف من الأطراف في الأعمال العدائية أو المشاركة، في أي وقت، في الخلافات ذات الطابع السياسي أو العرقي أو الديني أو الأيديولوجي.

**الاستقلال** الحركة مستقلة، وبالرغم من أن الجمعيات الوطنية تعمل كهيئات مساعدة في الخدمات الإنسانية التي تقدمها حكوماتها وتخضع لقوانين بلدانها، إلا أن عليها أن تحافظ دائما على استقلالها الذاتي بحيث تكون قادرة على التصرف في كل الأوقات وفقاً لمبادئ الحركة.

**الخدمة التطوعية** الحركة منظمة إغاثة تطوعية لا تبغي الربح بأي شكل من الأشكال.

**الوحدة** لا يمكن أن تكون هناك سوى جمعية واحدة للصليب الأحمر أو الهلال الأحمر في البلد الواحد. ويجب أن تكون الجمعية مفتوحة للجميع، وأن يمتد عملها الإنساني إلى جميع أراضي البلد.

**العالمية** الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر هي حركة عالمية تتمتع فيها كل الجمعيات بوضع متساو وتتحمل نفس المسؤوليات وعليها نفس الواجبات في مساعدة بعضها البعض.

الاتحاد الدولي
لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر