WFP
World Food Programme | Programme Alimentaire Mondial | Programa Mundial de Alimentos | برنامج الأغذية العالمي
wfp.org

القمة العالمية للعمل الإنساني

ورقة موقف برنامج الأغذية العالمي

روما، أغسطس/آب 2015

ونحن نقترب من القمة العالمية للعمل الإنساني التي تعقد في اسطنبول العام القادم، تعمل آلاف المنظمات الإنسانية بجد لإنقاذ أرواح الملايين من السكان في حالات الطوارئ والأزمات الممتدة الناجمة عن عدد متزايد من الكوارث والنزاعات. غير أنه يتضح أكثر فأكثر أن ما هو متاح من أدوات وموارد وتمويل لمنظومة العمل الإنساني لم يعد كافياً لتلبية احتياجات الفئات السكانية الأضعف. فالاتجاهات في الكوارث المتعلقة بالمناخ، والنزاعات داخل الدول، والتوسع العمراني، والتشرد توحي بأن العالم سيواجه عدداً متزايداً من الأزمات المعقدة والممتدة في العقود القادمة. وفي الوقت نفسه، يوجد سياق عالمي متطور يتسم بتعدد الجهات الفاعلة في الحالات الإنسانية وتعزيز القدرات المحلية والإنجازات التكنولوجية، وينطوي على فرص وتحديات جديدة للاستجابة الإنسانية الفعالة. ويجب على منظومة العمل الإنساني تطوير طرق مبتكرة للتغلب على قيود الموارد[1] لمواجهة مواطن الضعف الكامنة، وتلبية الاحتياجات المتزايدة.

وتمثل القمة العالمية للعمل الإنساني فرصة حاسمة للتعجيل بعملية التحول في منظومة العمل الإنساني. ولدى برنامج الأغذية العالمي (**"البرنامج"**) ثلاث أولويات رئيسية للقمة العالمية:

1- **تعزيز التكامل بين المساعدة الإنسانية والمساعدة الإنمائية؛**

2- **حماية أسس العمل الإنساني؛**

3- **خدمة الناس المحتاجين على نحو أفضل.**

[1] في عام 2014، جمعت المساعدة الإنسانية الدولية للعام الثاني على التوالي مبلغاً قياسياً قدره 24.5 مليار دولار أمريكي، وهو ما يمثل زيادة بنسبة 19 في المائة عن عام 2013. وعلى الرغم من الزيادات في المساعدة الإنسانية، لا تزال هناك فجوة في التمويل في إطار عملية النداءات الموحدة التي تصدرها الأمم المتحدة نسبتها 38 في المائة.

1- تعزيز التكامل بين المساعدة الإنسانية والمساعدة الإنمائية

ستعقد القمة العالمية للعمل الإنساني وسط احتياجات إنسانية غير مسبوقة بسبب تزايد مستويات النزاع والتشرد، وازدياد وتيرة الكوارث الطبيعية وحدتها، وظهور حالات طوارئ تتعلق بالصحة العامة لا تعترف بالحدود الوطنية. وفي الوقت نفسه، فإن غالبية الدول الهشة والمتضررة من النزاعات لن تحقق غايات الأهداف الإنمائية للألفية. فاستناداً إلى منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، لن يحقق قرابة ثلثي الدول الهشة هدف تخفيض معدلات الفقر إلى النصف بحلول عام 2015.

ومن النادر، إن لم يكن من المستحيل، أن يسير التحول من الإغاثة في حالات الطوارئ إلى الإنعاش والتنمية بعد الأزمات في خط مستقيم. فالاستجابة الفعالة لحالات الطوارئ يمكن أن تساعد على حماية مكاسب التنمية التي تحققت بمشقة عن طريق تلبية الاحتياجات الفورية أثناء أزمة ما. ويجب أن يراعي التخطيط الإنمائي أيضاً مخاطر الأزمات الإنسانية وأن يستجيب للصدمات المفاجئة والتغيرات في احتياجات الفئات الضعيفة. وفي أغلب الأحيان، لا تتحقق مستويات كافية من التمويل الإنمائي في البيئات الهشة وحالات النزاع؛ في حين أن نطاق التمويل الإنساني ومدته لا يتيحان إلّا إمكانية محدودة لبناء قدرة الأسر والمجتمعات المحلية والمؤسسات الوطنية على الصمود.

ولتحقيق الرؤية الطموحة لخطة التنمية المستدامة لما بعد عام 2015، يجب أن يتجاوز التمويل الإنساني والإنمائي الاهتمامات التقليدية للجهات الفاعلة المحددة صوب دعم إنجاز نتائج تنقذ الأرواح وسُبل كسب العيش، وتبني صمود السكان المتضررين. ويجب على جميع الجهات الفاعلة أن تعمل بصورة أوثق معاً وتتجاوز الحدود التقليدية لإقامة شراكات جديدة تتصدى بصورة أكثر فعالية للهشاشة عن طريق تعزيز المؤسسات والحد من المخاطر ومواطن الضعف التي تغذي النزاعات. وتعترف "خطة عمل أديس أبابا" الصادرة عن المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية اعترافاً واضحاً بالدور الحاسم للاستعداد للطوارئ والاستجابة لها في دعم تحقيق الأهداف الطويلة الأجل، مثل القضاء على الفقر والجوع. وهي تؤكد أيضاً على الحاجة إلى الاستثمار في نظم الحماية الاجتماعية وشبكات الأمان من أجل توسيع نطاق المساعدة على نحو أسرع وأكثر فعالية عند الاستجابة للصدمات.

وتمثل القمة العالمية فرصة لتعزيز هذه الدعوة لتحقيق الاتساق على نطاق المنظومة ككل عن طريق الترويج لنموذج عمل يمكنه أن يوفر التمويل المرن والمتعدد السنوات لاستراتيجيات الصمود على المستوى الوطني. وبينما نستعد للقمة العالمية في اسطنبول في العام القادم، يجب أن نحدث تغييراً ملموساً وتحولياً في البنيان المالي العالمي الذي ينظم منظومة العمل الإنساني والإنمائي الدولية. ويجب أن نحدد على نحو فعال الشراكات العالمية المطلوبة لضمان ألّا يبقى أحد دون مساعدة.

الرسائل الرئيسية

- ينبغي للجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية وضع نُهج متكاملة لبناء القدرة على الصمود، والاستعداد للطوارئ، ولا سيما في الدول الهشة والمتضررة من النزاع.
- يتعين أن تكون الآليات التمويلية والمالية اللازمة للعمل الإنساني والإنمائي أكثر مرونة، ويمكن التنبؤ بها، وحسنة التوقيت لضمان نتائج مستدامة.

2- حماية أسس العمل الإنساني

في مواجهة أزمات متزايدة التعقيد وطائفة أكثر تنوعاً من الجهات الفاعلة في الحالات الإنسانية، بدءاً من الجماعات المسلحة إلى كيانات القطاع الخاص، تتيح القمة العالمية للعمل الإنساني فرصة تأتي في أوانها للمجتمع العالمي بأسره لإعادة تأكيد أهمية المبادئ الإنسانية ومبادئ القانون الإنساني الدولي والتمسك بها باعتبارها الأسس لحماية الحيز الإنساني. وقد قُدمت، لأسباب شتى، مقترحات لإعادة النظر في المبادئ الإنسانية وتعديلها. بيد أن **البرنامج** يعتقد أن المبادئ الأربعة الحالية – الإنسانية، وعدم التحيز، والحياد، والاستقلال – هي السمات المحدِّدة للعمل الإنساني التي تميِّز الجهات الفاعلة الإنسانية تمييزاً جوهرياً عن الجهات الفاعلة الأخرى، مهما تكن الظروف. ولهذا فإن من الأهمية بمكان الحفاظ على هذه المبادئ والالتزام بتأكيدها لضمان حيز إنساني واضح أثناء النزاعات والكوارث الطبيعية.

وفي حالات النزاع، يجب على القمة العالمية أن تصرّ على أن تحترِم جميع أطراف النزاع القانون الدولي، وأن تولي جميع الجهات الفاعلة الأولوية لأهمية توفير الحماية، وإمكانية الحصول على المساعدة الإنسانية، خاصة للنساء والأطفال والفئات المهمشة. وتتحمل الدول الأعضاء مسؤولية خاصة في تيسير العمل الإنساني، بما يشمل السماح للجهات الفاعلة الإنسانية بالدخول في حوار مع جميع أطراف النزاع. فيجب على جميع الأطراف السماح للجهات الفاعلة الإنسانية بالوصول على النحو المطلوب لخدمة السكان المدنيين الضعفاء والمتضررين من النزاع.

ويعد التركيز على المبادئ الإنسانية، والقانون الدولي، وأهمية توفير الحماية أمراً حاسماً بوجه خاص نظراً للتسييس المتزايد الذي شهدته المساعدة في السنوات الأخيرة، ولا سيما في حالات النزاع. ومن الأمثلة على ذلك عرقلة العمل الإنساني دون داعٍ، ومحاولات ربطه بأهداف سياسية وعسكرية، بما في ذلك عن طريق تدابير مكافحة الإرهاب، والتدخل في اختيار طرائق تسليم المساعدة، واستخدام المساعدة الإنسانية كبديل للعمل السياسي. وعلى أساس إعادة تأكيد المبادئ الإنسانية والقانون الدولي وأهمية توفير الحماية، تستطيع القمة العالمية أن تؤكد معارضتها الواضحة لتسييس المساعدة الإنسانية وعواقبه على وصول العاملين في المجال الإنساني وسلامتهم، وعلى حماية المحتاجين وبقائهم.

الرسائل الرئيسية

- المبادئ الإنسانية الأربعة – الإنسانية، وعدم التحيز، والحياد، والاستقلال – هي السمات المحدِّدة للعمل الإنساني وينبغي الحفاظ عليها.
- ينبغي لجميع الجهات الفاعلة أن تحترم القانون الدولي وأن تيسِّر أعمال المساعدة الإنسانية والحماية، لا أن تتدخل فيها أو تعرقلها.

3- خدمة الناس المحتاجين على نحو أفضل

ينبغي للقمة العالمية للعمل الإنساني أن تسهم في الحفاظ على الأسس الأخلاقية والقانونية التي تهيئ حيزاً للعمل الإنساني وأن تسعى، في الوقت نفسه، إلى إحداث تغيير تحوليّ في مجالات أخرى لخدمة الناس المحتاجين على نحو أفضل. ويقترح **البرنامج**، على وجه الخصوص، إدخال ثلاثة تحسينات مترابطة على المساعدة الإنسانية، وهي: نظرة أكثر شمولية؛ ونظام تسليم أكثر نشاطاً ومرونة ومراعاةً للسياق؛ ونهج أكثر تركيزاً على الناس.

فالمجتمع الدولي يمكنه أن يخدم الناس المحتاجين على نحو أفضل إذا ما تبنى نظرة أكثر شمولية إزاء المساعدة الإنسانية، سواء من حيث المزيد من التكامل مع المساعدة الإنمائية أو اتخاذ نهج أكثر شمولاً إزاء المشاركة. وعلى سبيل المثال، غالباً ما يجري التركيز بقدر أكبر على الاستعداد للاستجابة في سياقات الكوارث الطبيعية. فتحسين الاستعداد للكوارث يقلل من زمن وتكلفة الاستجابة لحالة الطوارئ، ويساعد على إنقاذ المزيد من الأرواح، وتعظيم فوائد الموارد. فكل دولار يُستثمر في الاستعداد والحد من المخاطر يحقق وفورات تتراوح بين 3 دولارات و5 دولارات.[2] وفي حالات النزاع، يمكن أن تسهم الاستجابات في معالجة الأسباب الكامنة وراء الأزمات. ومع الاعتراف بأن المساعدة الإنسانية ليست بديلاً عن الحلول السياسية، ينبغي للاستجابات أن تراعي ظروف النزاع وأن تسهم في بناء السلام والاعتماد على الذات.

وتعني النظرة الشمولية إزاء المشاركة تجاوزَ الجهود المستمرة لتحسين فعالية منظومة العمل الإنساني التقليدية. كما تعني أيضاً الاعتراف بأن العاملين في المجال الإنساني ليسوا وحدهم المعنيين بتلبية الاحتياجات، وأن العمل الإنساني يجب أن يتسم بأكبر قدر ممكن من الشمول. وينبغي النظر إلى الأدوار الحاسمة التي يضطلع به القطاع الخاص والحكومات، والأهم تلك التي تضطلع بها الجهات الفاعلة والمجتمعات المحلية، بوصفها جزءاً لا يتجزأ من الاستجابة للاحتياجات الإنسانية. وتعد النهُج التي تقودها الحكومة، بما في ذلك شبكات الأمان الوطنية، وسائل فعالة لتوسيع نطاق المساعدة عند الاستجابة للكوارث الطبيعية. وينبغي، في أزمات كثيرة، أن تُحدَّد وتُشجَّع فرص إدراج دعم القطاع الخاص وتحويلاته المالية في تخطيط الاستجابة. وفي سياقات الاستعداد والاستجابة على حد سواء، ينبغي للجهات الفاعلة الإنسانية الدولية أن تستفيد من قدرات الاستجابة لدى الجهات الفاعلة والمجتمعات المحلية وتعززها.

وفي الوقت نفسه، توجد عدة طرق لتحسين تنفيذ الاستجابة الإنسانية. **والبرنامج** من الجهات الفاعلة الرائدة في مجال المساعدة النقدية، وهو يعتبِر طريقة التحويل هذه حاسمة لجعل الاستجابة أكثر مراعاة للسياق وأكثر نشاطاً ومرونة وملاءمة. ويتيح النقد وتقنيات التحويل المرتبطة به فرصة كبيرة للابتكار، وتيسير إقامة شراكات جديدة متنوعة، بما في ذلك مع القطاع الخاص. ويعترف **البرنامج** بأن التحويلات النقدية ليست البلسم الشافي لكل داء، وأن هناك سياقات معينة قد تتطلب تقديم المساعدات العينية. ومن الأهمية بمكان أن يتم اختيار طريقة التحويل بناءً على السياق لا على العرض.

وتسهم الخدمات اللوجستية المشتركة أيضاً في جعل عمليات التسليم أكثر نشاطاً ومرونة، وفي تحقيق مستويات أكبر من الكفاءة ووفورات الحجم. ويتوخى **البرنامج** المزيد من الاستثمار في الخدمات المشتركة لتحسين أوجه الكفاءة على نطاق المنظومة ككل. وعن طريق كل من مجموعة اللوجستيات، وخدمات الأمم المتحدة للنقل الجوي للمساعدة الإنسانية، ومستودع الأمم المتحدة للاستجابة للحالات الإنسانية، ومجموعة الاتصالات في حالات الطوارئ، تستطيع منظومة العمل الإنساني تسليم المساعدة بطريقة أسرع وأكثر كفاءة من حيث التكلفة. وتتيح الخدمات المشتركة أيضاً للجهات الفاعلة مجالاً أكبر لاتخاذ قرارات مشتركة بشأن أولويات تسليم المساعدة. ففي الاستجابة لحالة الطوارئ المتعلقة بمرض الإيبولا، على سبيل المثال، تحققت وفورات في التكلفة بنسبة 30 في المائة عن طريق استخدام خدمات النقل المشتركة.

---

(2) Cabot et al in *'Dare to Prepare: Taking Risk Seriously. Financing Emergency Preparedness'*. Overseas Development Institute (ODI). 2014.

وتعكس الحاجة إلى نهج أكثر مرونة وشمولاً إزاء المساعدة الإنسانية الشواغل التي أعرب عنها السكان المتضررون. فالناس يجب أن يكونوا محور جميع الأعمال الإنسانية. ولهم الحق في التأثير في القرارات التي تمس حياتهم. كما أن مشاركتهم تساعد على تحسين جودة الاستجابة الإنسانية. وتعني "المساءلة أمام السكان المتضررين" إعطاء الناس صوتاً أقوى ورقابة أكبر على الموارد لتمكينهم من تشكيل المساعدة التي تلبي احتياجاتهم وتناسب سياقاتهم المحلية. كما أن التقنيات الجديدة، مثل الهواتف المحمولة، تتيح فرصة لاستكمال التفاعل المباشر مع السكان المتضررين.

الرسائل الرئيسية

- يجب تقييم تحديات العمل الإنساني وفهمها بصورة أكثر شمولية، عن طريق ردم الهوة بين العمل الإنساني والعمل الإنمائي والاستفادة بصورة أكثر فعالية من تنوع المشهد المؤسسي.
- يجب، عند الاستجابة للاحتياجات، أن تكون نظم تسليم المساعدة الإنسانية أكثر مراعاةً للسياق وأكثر مرونة ونشاطاً وكفاءة، وأن تعزز قدرات الجهات الفاعلة والمجتمعات المحلية.
- يجب أن يكون السكان المتضررون محور العمل الإنساني.

وفي هذا السياق السريع التطور، يعتقد **البرنامج** أن من الأهمية بمكان تعزيز التكامل بين المساعدة الإنسانية والمساعدة الإنمائية؛ وإعادة تأكيد وحماية الحيز الإنساني؛ وتحسين استخدام هذا الحيز لخدمة الناس المحتاجين على نحو أفضل. وسيؤدي اعتماد هذه التحولات إلى تعزيز قدرة المجتمع العالمي على تلبية الاحتياجات الإنسانية في المستقبل.