



## 拉美和加勒比区域磋商会

危地马拉城，2015年5月5-6日



### 联席主席摘要

世界人道主义峰会拉美和加勒比（LAC）区域磋商会于2015年5月5-7日在危地马拉的危地马拉城举行。此次磋商会由危地马拉政府主办，由危地马拉（国家减灾协调机构，西班牙语缩写CONRED）和联合国人道主义事务协调办公室（UN OCHA）联合主持。LAC区域磋商会是八场WHS区域磋商会中的第六场，也是首场在公认的现有区域人道主义对话（国际人道主义援助机制，西班牙语缩写MIAH）框架内举行的磋商会。通过将WHS LAC区域磋商会纳入第七次MIAH会议，WHS LAC区域磋商会可以受益于已经建立好的流程、联盟、关系和行动，并因此得到了加强。此外，不同部门广泛参与WHS进程也有助于加强和巩固MIAH本身，而MIAH将在WHS磋商会结束后继续活跃在LAC地区。

此次会议之前举办了一场利益相关方筹备磋商会，共有4,786人参加，其中50%来自受影响人群和处于特定脆弱情况下的民间团体。此外，还在23个国家举办了32场磋商会活动，18个国家开展了焦点小组讨论，13个国家进行了个人访谈。而且还通过虚拟空间举办了普通公众、特别是学术机构和非政府组织参加的磋商会。该区域还主办了首场WHS有关性别平等的磋商会。

此次的MIAH/WHS会议联盟汇聚了180多名与会者、小组讨论者和协调员，他们分别来自会员国、区域和次区域组织、联合国系统、国际红十字和红新月运动、国际和国家民间团体组织、学术机构、妇女团体、原住民群体、私营部门和受影响的社区。其中约52%为男性，48%为女性。此外，来自危地马拉以及其他区域已经主办或即将主办其他WHS磋商会的会员国代表也以观察员的身份出席了会议。最后，特此表彰为此次活动不同方面提供保障的80多名合作者的支持。

WHS LAC区域磋商会是围绕峰会的四大全球主题组织的，并且增加了有关流离失所和暴力的第五个对话主题，因为这一主题在该区域具有高度的重要性和影响。在此背景下，第七次MIAH会议的讨论中较多提及的部分交叉主题包括：

- 承认并促进受影响人群和社区在人道主义行动中的核心作用，确保他们在人道主义行动所有阶段的赋权和领导地位。
- 承认来自人民的祖先智慧和传统知识作为该地区人道主义行动中重要贡献力量的价值。
- 重申人道主义的人道、中立、公正和独立运作的原则，重点关注权利和包容性，同时确保推行和尊重国际人道主义法。
- 重申受影响国家在灾害和危机情况下应对本国人民的需求方面所发挥的首要领导作用和责任。为此，必须制定相关的公共政策、法律和规范，在人道主义方面全面关注抵抗力建设；同时通过减轻灾害风险的行动来应对气候变化风险，以及与城市化有关的风险。
- 认识到在所有层面上全面协调所有行动者的根本重要性，尤其是要将当地人民和社区的声音和贡献考虑进来，同时还要考虑可能会身处更脆弱情形或拥有特殊需求的人群：妇女、女孩和男孩、青少年、老人、残疾人、原住民群体、非洲裔居民和其他人群。
- 寻找人道主义和可持续发展议程之间的互补性和减少两者之间差距的方法，从而减少脆弱性。
- 将包容性愿景纳入以人权为基础的所有人道主义行动，并促进性别平等。

以下摘要概述了最突出的讨论要点，以及一系列建议和第七次MIAH会议期间所进行讨论的其他总体方面。

WHS LAC区域磋商会的完整版磋商会报告将在未来几周内发布，将介绍在整个磋商会过程中开展的磋商会、推荐建议和其他意见的全部内容。这份报告将发布在 [www.worldhumanitariansummit.org](http://www.worldhumanitariansummit.org) 以及区域网络 [www.redhum.org](http://www.redhum.org) 上，也可以在 [www.conred.gob.gt](http://www.conred.gob.gt) 和 [www.minex.gob.gt](http://www.minex.gob.gt) 查看。

联席主席感谢参加和参与WHS LAC区域磋商会的所有行动者，鼓励他们支持此次磋商会的建议，并将这些建议转化为具体的行动，同时鼓励他们继续讨论关键的问题并交流信息和经验。

## 人道主义的效力

鉴于可用的资源有限（资金和人力资源）而且面临的压力越来越大，LAC地区人道主义行动的效力和效率急需提升，才能满足人们最迫切的需求，并提升他们的抵抗力。为此，有必要评估现有的指标和工具，并且改善或制定新的指标和工具。这将有利于改善所有层面的问责制和透明度，而这些都得益于受影响社区满意度水平的提升，以及在灾害和复杂的危机增加后对人道主义行动效果的衡量。通过对此方面的重点关注，将允许受影响人群在灾害和危机之前、之中和之后成为人道主义行动的核心，并且让他们成为自身发展的设计师，而非仅仅被动地作为脆弱的援助接受者。与会者认为需要确保将妇女和妇女团体纳入进来，而她们的贡献和能力经常遭到忽视。

在非传统利益相关方参与和纳入人道主义领域所带来的增值效应上存在区域共识，例如私营部门和学术界，此外与会者还讨论了如果他们不遵守人道主义原则他们的参与会带来哪些风险。与会者认为这些行动者可以在准备、响应和恢复工作中发挥关键作用，应该致力于在所有层面上（区域、国家和地方）开展对所有利益相关方有益的行动。

多数LAC国家报告的中等收入水平经济指标隐藏着高度的不平等，而高度不平等正是在人口细分群体中产生脆弱性条件的主要原因之一。这种经济分类的后果是合作（区域合作和国际合作）并没有考虑在人道主义情景下以及在灾害条件和减轻危机风险的工作中可用的财务资源与相关人群所面临的真正需求之间的比例。

统一协调各种工具和方法，并与其他相辅相成的行动就共同目标达成一致，这些都是实现更有效协调的基础。法律框架领域仍存在不足的地方，而这些框架可以促进国际人道主义行动，可以切实地帮助协调多方行动者，例如：在加勒比灾害和应急管理局（CDEMA）协调下的“中美洲一体化系统的灾害相互援助区域机制”（西班牙语缩写 MecReg-SICA）和“加勒比区域响应机制”。

与会者充分认识到，在发生灾害或危机的情况下，国家应该通过在受影响地区的国家架构以及地方和城市政府来承担领导人道主义行动的直接责任。

LAC地区的例子包括制定简单易用的标准操作规程、高效的信息系统、向所有人开放的数字化数据库，而这些都得益于联合演习和模拟，这些切实的方法可以为明确角色、责任和权利等级提供支持。

#### 建议：

- 调整人道主义响应，使其适应所处危机和人道主义情形的多样化需求，从而帮助界定行动者角色以及应该发挥什么作用或者可以做出哪些预期。
- 通过能促进不同利益相关方参与进来的人道主义行动平台，加强协调、监测和报告流程。这一点可以在不同层面上推行，尤其是在城市层面上。
- 加强不同议程和负责人道主义行动的行动者之间的协调，包括来自所有层面的公共、私人、民间团体和学术界的行动者。
- 在灾害和危机防备和响应方面为地方当局提供培训，改善有关为受影响社区提供人道主义援助的国家流程和协议，重点是根据需求和情况做出差异化的响应<sup>1</sup>。
- 在性别平衡的多领域团队的参与下，根据具体情况和新的现实情况更新和调整相关方法和流程。
- 在规划流程中纳入独立的问责机制和让受影响人群参与进来的流程，从而提升所有人道主义行动者所开展行动的透明度。
- 帮助地方组织获取国际金融资源，将社区有关他们自身情况的知识考虑进来，并建立明确的机制和程序，来理解和界定向受影响人群提供商品和服务的最佳方式。
- 建立明确的机制和程序，来理解和界定基于现金的援助抵达受影响人群的最佳方式。
- 创建或加强国家和区域融资工具，其中包括更迅速、更灵活的激活机制，让国家政府在做出国际呼吁前可以先获取资金，从而对小规模和中等规模的紧急情况做出响应。
- 促进私营部门、学术界和其他新的行动者成为人道主义行动的战略合作伙伴，形成一股足够的力量，为人道主义行动贡献力量，并以类似的方式为国家所发挥的作用提供支持。
- 凭借该地区国家和国际捐助者的捐赠，促进建立区域融资机制。

## 减少脆弱性和管理风险

除了因无规划的城市化、极度贫困、环境退化和气候变化的影响所导致的社区风险不断增加之外，LAC地区最近的人道主义局势<sup>2</sup>也凸显了人道主义行动所面临的挑战，因此需要把重点放在以更长期、更可持续发展为导向的解决方案上，才能减少脆弱性的潜在原因。自然灾害和流行病爆发的频率和强度不断增加，这对该区域人道主义系统的广大行动者来说是一项巨大的挑战。

灾害和危机会对不同的人群和团体产生不同的后果，有些群体可能会在这些情况下变得更加脆弱，因此必须考虑并应对这些群体的特定需求。这些群体包括：育龄妇女、男孩和女孩（尤其低龄儿童）、残疾人士、原住民、非洲裔人士、老年人以及遭排斥的边缘化人群（例如女同性恋、男同性恋、双性恋和变性人（LGBT）社群；少数族裔）。

承认人们的个性非常重要，这样才能保障人道主义行动尊重他们的尊严，同时有利于接受援助的人们有尊严地实现恢复。

<sup>1</sup> 值得注意的是在参加磋商会流程的社区中70%被征求意见的人士表示他们没有开展备灾工作。

<sup>2</sup> 2015年有关减轻灾害风险的全球评估和2014年联合国大学全球风险报告等研究重点介绍了LAC地区不同因素的风险暴露水平。

与会者强调了使用现有技术的重要性：包括定位和数字化制图，来提升对拥有特殊需求的人群进行测绘的效率和效果。

与会者认为土著的、传统的和祖先的知识是知识和智慧的关键组成部分，应该珍视这些知识并在人道主义行动的所有阶段和减轻灾害风险的管理中考虑使用这些知识。

对LAC地区的人道主义系统来说，有必要清楚地了解风险抵抗力的含义，同时了解哪些行动可以提升抵抗力。

#### 建议：

- 在知识和综合风险管理（脆弱性、威胁和风险）领域，要加强现有的能力并培养新的能力，尤其是在城市场景下，从而应对多维度风险中的根源，并提升社区的抵抗力，保障他们的生计。
- 为不同层面的政府计划贡献力量，从而可以在减轻风险和准备领域深入地与社区的合作，尤其是在早期预警系统的设计上。
- 将人道主义和减轻灾害风险系统地纳入可持续发展的多部门政策内，推广采用一种综合的方法，来加强人们的抵抗力。
- 与社区一起开发对社区来说易于获取和使用的信息和分类数据生成工具，包含统计数据 and 风险地图。
- 优先采取能帮助消除一切暴力形式的行动，尤其是性暴力和家庭暴力，因为在灾后和危机情形下暴力容易增加，而且暴力会以不同的形式加剧较脆弱人群的境况，例如妇女、男孩和女孩。
- 制定与管理风险和减轻风险相关联的联合专业培训项目，并且让人道主义行动的不同行动者参与进来；同时利用学术界在大学课程中制定减轻灾害风险和应对紧急情况的课程和项目方面所具备的经验和能力。
- 中期和较长期融资应该可预测并且旨在减少人道主义和可持续发展融资之间的障碍，通过应该重点关注风险管理、减轻风险、准备、抵抗力建设和响应方面的行动。
- 认识到减轻脆弱性的发展解决方案是应对挑战的一项重要元素。探讨人道主义计划如何与国家恢复项目协调一致以及如何将可持续发展解决方案纳入他们的行动计划，来确保不会产生或加剧国家内的社会经济差距。
- 了解市场动态的重要性，开展或利用脆弱性和能力评估来为最恰当的援助时间设定并调整优先事项，例如现金、代金券或其他能帮助加强当地市场并提升人们抵抗力的方式。

## 通过创新实现转型

为了应对LAC地区的现状和未来的挑战，人道主义行动者必须不断创新，不仅要采用新技术，还要采用新的创新型运作方式。在LAC地区，创新被视为一种手段而非目的，而且创新本身没有止境。

受影响的人群和社区是人道主义工作的核心，上述创新必须与人道主义的要求保持一致。此外，创新并不等同于技术，也不等于“发明创造”，应该始终将创新考虑进来，并参考当地的经验和祖先的智慧。秉承这种精神，创新应确保具有可持续性，并且对相关情况来说是相关的和必需的。

与会者认为人道主义的形势是动态的，而且在不断发生变化，尽管经过一段时间后人们可能会适应某些变化；人们必须接受这一现实，才能与日益增加的挑战保持同步。这些变化发生在全球人道主义体系结构的方方面面，并且体现在第一响应者在地方和社区层面的工作上。人道主义领域越来越倾向于将行动量化和数据汇总视为一种推动问责制的有效方法，这一趋势导致人们简单地重点关注人道主义规划和创新，而破坏了创造力和创新本身。

人道主义创新应该促进社会包容性；明确确定人道主义需求和优先事项；同时帮助减少脆弱性，提升抵抗力。因此，有必要确保社会边缘化群体的积极参与成为人道主义行动的一部分，尤其是女孩、男孩和青年的全面参与，这些人群作为行动者参与进来有助于产生创新，有助于在人道主义行动领域取得未来的发展进步。

协作是创新的关键。必须克服当前形势下的挑战，例如相互之间的融资竞争，必须让合作成为主流，因为这种竞争会损害受影响人群的福祉和人道主义行动的效果。加强合作还能为其他行动者和利益相关方开辟空间。

还需要为人道主义创新制定激励措施，包括金融和非金融激励措施。这将支持愿意为LAC地区的人道主义事业贡献他们的创造力的创新人才和组织。

## 建议：

- 将对切实需求的响应作为人道主义创新的基础，并对受影响人群的需求做出响应。推出创新计划的流程应该以广泛参与的方式进行，要召开磋商会并与受影响人群和社区交流看法。
- 制定利用传统和祖先知识的创新战略，并促进受影响的人群作为一股寻找解决方案的积极力量参与进来。使用传统知识或方法来解决当代问题也是一种创新。
- 利用私营部门的工具来帮助从受影响人群那里获取有关他们所接受的人道主义援助质量的反馈，并使用所收集的信息来改善未来的项目。
- 利用现有的国家平台，在还没有这些平台的国家建立相应的平台，来帮助让公共部门、私营部门和学术界参与进来，创建和加强能提升人道主义行动质量的社区工具和实践方法。
- 在培养分析能力和开发各层级的网络上加大投资，寻找创新和创造机会，更好地理解和管理灾害风险，改善人道主义行动的效率和规划。
- 建立“卓越中心”，来加强公共部门、私营部门和学术界对制定联合培训课程和在人道主义行动中实施创新方法的参与。
- 在相关组织内开发创新平台并实现这些平台的系统化，例如在区域或国家层面上组办展览会或相关活动，同时每个国家和组织都应该开展演习，为机构以更创新方式开展工作做好准备，将创新融资、有关创新活动的投资回报，以及灾害风险管理考虑进来。
- 采用有关人道主义行动的国际标准（例如，SPHERE、LEGS和核心人道主义标准），帮助制定创新原则，从而为人道主义组织在该区域的创新活动提供指导。
- 探索创新领域的具体机会：暴力受害者如何获取保护服务，以及在生计支持中将流离失所和因环境和气候因素（干旱、洪涝、冰冻和其他因素）所导致的经济损失考虑在内。
- 利用技术创新和信息系统来设计项目，应对城市区域的特定需求，并利用城市地区的可用资源。
- 利用现有的技术平台（例如，社交媒体和电信网络），来弥补灾害和危机情况下的缺失和不足，尤其是在人们普遍使用这些平台的城市地区。
- 在有关受影响社区的规划、实施和问责制上优先采用定性描述，采用人性化描述来替代量化方法，从而在灾害和危机的最紧急时刻体现出经验的丰富性、复杂性和互通性，这样有利于提升包容性和保护最脆弱群体的利益。

## 流离失所和暴力

鉴于“流离失所和暴力”问题在该地区的重要性和影响，WHS LAC区域磋商会专门将其作为一个独立的主题进行了讨论。全球暴力水平最高的五个国家中有四个位于LAC地区，前50个城市中有43个位于LAC地区<sup>3</sup>。此外，截至2013年底，美洲的国内流离失所者至少达630万人，这显然是一个人道主义行动需要关注的问题。

高暴力和不安全水平正在对人道主义行动构成挑战，这些挑战对每天都面临这些情况的一线行动者来说会产生如何应用人道主义标准的问题。

鉴于多数流离失所者涌入城市，而城市的脆弱性通常也在加剧，并产生新形式的非传统暴力，因此城市环境中人道主义行动所面临的挑战正在日益成为一项需要优先处理的问题。必须找出这些暴力的表现形式，必须建立相关机制，采用不会让相关社区感到侮辱的多部门方法来找出这些风险。

采取更全面的安全方法，包括保障和保护受害者的权利，以及摆脱执法部门存在的局限。需要理解暴力的潜在原因和后果，才能制定出恰当、有效的战略来解决暴力。

其他应该继续监测和解决的问题包括：加强对威胁和风险的理解；加强青年网络和与青年的对话；更准确地明确“受害者”的概念；以及制定有关人道主义签证类别及其相应规范的规定。

<sup>3</sup> [www.forbes.com.mx/las-50-ciudades-mas-violentas-del-mundo/](http://www.forbes.com.mx/las-50-ciudades-mas-violentas-del-mundo/) 和 <http://www.infobae.com/2014/08/30/1591127-las-10-ciudades-mas-seguras-y-las-10-mas-peligrosa-del-mundo> (27042015)，后者采用的是来自联合国毒品和犯罪问题办公室的数据。

WHS LAC区域磋商会期间对话部分的目标是以磋商会流程得出的主要成果以及四个讨论小组成员（代表来自全球、区域和地方层面的观点）提出的考虑因素为基础在与会者们进行一场开放的会谈。这一环节的目的并非得出结论、建议或行动要点。以下是根据所进行的对话联席主席总结的一些核心要点。

#### 关键的考虑因素：

- 与会者重申国家作为公民安全保障的基础作用，还强调所有寻求提升能力的倡议都必须在由地方界定的优先事项框架内进行，并且要始终尊重主权原则和国际上达成一致的人道主义原则。
- 该区域拥有一个针对难民的区域法律框架（《卡特赫纳宣言》），这一宣言已经被其他区域作为应对难民问题的一个全球典范。与会者认识到针对这些问题拥有国家和区域规范框架的重要性，尤其是针对国内流离失所者（IDP）的保护和援助问题。
- 人道主义行动者如何进入暴力高发生率地区的问题对人道主义行动来说是一项挑战，尤其考虑到城市地区的流离失所者具有高度的流动性，而且通常不愿意透露姓名。与会者认识到了地方行动者在此方面的重要性和作用，因为他们可以进入这些地区的社区并获取这些社区的信任。应邀请国际组织与能接触受影响人群并了解当地动态情况的地方机构密切合作。与会者认为各种不同形式的暴力是该区域内流离失所和移民问题的根本原因。
- 人道主义者认为人道主义通道是一个关键，而且不是一个理所当然存在的因素。
- 需要更深入的和更协调一致的方法来应对暴力背后的基本驱动因素，例如：无规划的快速城市化、边缘化、歧视、缺乏社会经济机会、腐败、有罪不罚和体制缺陷。因此，打破暴力恶性循环需要对可持续发展做出全面响应。
- 与会者认识到让社区参与进来对从暴力所发生环境的角度来理解和应对暴力问题至关重要。
- 每个国家都面临不同的暴力和流离失所问题，但是正如很多与会者所认识到的那样，鉴于移民的跨境性质，这些问题需要区域化的解决方案。
- 与会者强调了拥有相关系统和工具来监测LAC地区暴力和流离失所形势的重要性，同时需要保护受影响人群的身份。与会者还认识到需要建立一个信息交流网络，从而更好地理解当前的问题。
- 重要的一点是认识到多数流离失所者位于都市地区，这些人不被觉察，无法获取基础服务、就业机会和援助，而这些又导致他们在面对灾害风险时更加脆弱。
- 同样重要的是认识到妇女、男孩、女孩、少年和青年、原住民和非洲族裔在暴力和流离失所情况下拥有各自的特殊需求，而且是受影响最严重的人群，因此这些群体是减轻和关注这一问题的关键组成部分。在这些情况下，妇女和女孩尤其容易遭受性暴力和人口贩卖。
- 最后，与会者指出了为全面人类发展制定战略的重要性，从而解决暴力的根源，避免生活在暴力环境下的人们遭到侮辱。
- 非传统暴力可作多重解读，这一名词应谨慎使用，因为在某些情况下这些解读可能会偏离人道主义原则和目标。

## 满足冲突中人们的需求

尽管遭受非常高的暴力水平，但是与世界上的其他区域相比，该区域遭受较少的国内和国家间冲突。因此，这一问题的适用性有限，在磋商会流程期间并非所有国家都讨论了这一问题。当这一问题被讨论的时候，利益相关方指出人道主义行动者的总体目标是确保受冲突影响的所有人群都能获得人道主义通道和支持，而且必须制定策略来实现这一目标。

目前存在的问题是对某些复杂的冲突情况了解有限，这可能会阻碍当前和未来开展有效的人道主义行动。与会者建议实施人道主义方案并推广基于权利的方法，来改善行动和效果。

冲突会以不同的方式影响不同的人群、群体和部门。某些人口群体和非战斗人员在冲突情况下会变得更加脆弱，暴露的风险也会增加，因此必须认识并应对这一现实情况。

本章节内容反映的是国家磋商会期间与会者重点强调的因素以及在“利益相关方筹备分析”（指出了在“满足冲突中人们的需求”章节进一步探讨的四个领域）中收集的观点。其目的并非提供建议，而是强调本文件和针对这一主题的小组讨论会中最重要的某些方面。鉴于所采用的这种方法，本讨论会的总体内容包括以下方面：

- 国际人道主义系统需要根据对冲突情况[与灾害不同]的全面、深入的分析进行调整以适应不同的情况，同时国际人道主义行动应该致力于加强国家和地方机构的能力并提供必要的补充。
- 应该以全盘考虑的方式进行项目规划，包括提供基本服务和保护，从而满足冲突中人们的需求，尤其是受影响人群中不同群体的特定需求。
- 发挥受影响人群和社区的核心作用，考虑让他们加入进来针对他们自身的挑战寻找解决方案，重点关注根据不同的需求采取差异化和区分性别的方法。
- 以全盘考虑和相互关联的方式来管理信息，这是理解受影响人群现实情况的基础，同时向相关行动者沟通这些信息，从而更有效地满足受影响人群的需求。
- 与会者强调了国际、国家和地方行动者之间相互协调和相互关联的观念及其重要性，尤其强调了国家建立法律框架和公共政策（作为国际框架的补充，包括国际人道主义法）来满足冲突中人们需求的重要性。
- 将人道主义行动与可持续发展关联起来也很重要，同时为人道主义援助/行动者制定退出策略以及最恰当、最合适的退出时间表。
- 与会者强调了国家的重要作用和主要作用，同时强调了采用规范性法律框架来保护所有人（包括国内流离失所者）的功效。



# 世界 人道主义 首脑会议