



中东和北非区域磋商会

约旦，2015年3月3-5日

联席主席摘要

世界人道主义峰会（WHS）中东和北非（MENA）区域磋商会于2015年3月3-5日在约旦死海举行。此次磋商会是由约旦哈希姆王国政府主办的，由阿拉伯国家联盟、伊斯兰合作组织和联合国人道主义事务协调办公室共同主持。

秉承峰会进程采取利益相关多方参与的方法，此次会议汇集了来自17个国家¹的180名与会者，分别代表联合国会员国、区域组织、民间团体、受影响的社区、国家和国际非政府组织、联合国机构、红十字与红新月运动、私营部门、学术界和宗教领袖，来自已经举办或即将举办世界人道主义峰会磋商会的五个国家的观察员也参加了此次磋商会。此次会议之前召开了利益相关方筹备磋商会，共有代表更广泛群体的1,230人参加。²

区域磋商会的多数与会者重申了筹备过程中利益相关方所讨论的意见，表达了对该地区所遭受人类痛苦水平的愤慨。与会者认为当前的状况是不能接受的，同时呼吁全球领导人采取必要的措施，来扭转这种悲惨的局面，解决人们苦难的根源。不存在针对政治问题的人道主义解决方案。这是此次磋商会发出的一个重要讯息，期间很多人以巴勒斯坦人民的长期困境作为一个核心的例子，呼吁结束占领，并满足他们不可剥夺的自决权利。

¹ 阿尔及利亚、巴林、埃及、伊拉克、约旦、科威特、黎巴嫩、利比亚、摩洛哥、阿曼、卡塔尔、沙特阿拉伯、巴勒斯坦、叙利亚、突尼斯、阿拉伯联合酋长国和也门。

² 如果想查看利益相关方筹备分析报告，请访问 <http://goo.gl/FnHm0v>。

WHS中东和北非区域磋商会重点关注了在利益相关方筹备分析中提出的六大关键问题。这些问题分别是保护平民、人道主义通道、长期危机和流离失所、应急准备、人道主义响应本地化和人道主义融资。该地区将在进一步的利益相关方磋商会中讨论大量的其他问题。

主要成果和建议如下：

1. 保护平民

该地区针对平民的攻击范围和严重程度不断增加，因此需要呼吁给予有关保护平民的国际法更大的尊重。此次会议强调了国家在此方面负有主要责任，并强烈呼吁建立问责制并落实这些法律。其中包括必须：

- 批准有关保护平民的国际公约，尤其是《日内瓦公约》的第二《附加议定书》以及1951年《难民公约》；
- 在还没有落实国际人道主义法（IHL）的地方，设立有关国际人道主义法国家委员会，让相关的国内立法与国际法保持一致；
- 在捐助者的支持和相关人道主义行动者的参与下，为武装部队和警察以及相关官员提供国际人道主义法培训；
- 通过建立国家或国际机制或激活已经存在的现有机制，来监测国际人道主义法的实施情况，并追究违法者的责任。

与会者敦促区域组织（例如阿拉伯国家联盟（LAS）、伊斯兰合作组织（OIC）、阿拉伯马格里布联盟（AMU）和海湾合作委员会（GCC））加强他们在保护平民方面的作用。这可能包括：借鉴其他地区的经验通过保护和援助国内流离失所者（IDP）的区域公约；建立监测违反国际人道主义法行为、平民伤亡和人道主义通道问题的机制；以及在成员国之间就保护冲突中平民的具体措施达成共识。

要求国际捐助者确保为保护活动提供充足的资金，同时为支持旨在推动该区域尊重国际人道主义法和人权的倡议提供充足的资金。

敦促冲突各方（包括武装团体）履行在尊重国际人道主义法方面的义务，为人道主义行动者的工作提供便利，包括保障人道主义通道和解除妨碍人道主义行动者工作的限制。这需要人道主义行动者与冲突所有各方开展对话，包括武装团体。根据国际人道主义法，出于合法人道主义目标的此类参与行为应该得到鼓励，不属于犯罪行为。

保护应该作为人道主义行动的核心，应根据每个组织的任务和优势，设定实现这一目标的机制。必须从危机爆发一开始就监测违反国际人道主义法的行为。解决保护问题应该是人道主义需求评估不可分割的一部分，包括解决特定群体的人道主义保护需求，例如妇女、儿童、流离失所者、移民和残疾人士。这还需要不同部门之间进行有效的协调。人道主义组织需要通过员工培训和指导来加强他们提供保护的能力。

与会者认识到国家当局和民间团体组织（包括红十字和红新月运动）在保护平民上所发挥的关键作用，包括通过应用和推广当地惯例来保护平民，包括向国内流离失所者和难民以及他们的收容社区传播有关国际法的信息。媒体也是可以利用的强大工具，可利用媒体提升人们对违反国际人道主义法的认识，并呼吁尊重国际人道主义法。

保护平民被认为是一条普世原则，该地区的宗教以及其他传统和惯例中都存在相关框架和实践。还有人呼吁探讨这些方面与国际法律保护框架之间的协同作用，从而制定具体情况下特定的实践方法和干预措施，切实地为平民提供更好的保护。与会者还强调了宗教领袖在提供保护和协助援助方面的作用。

2. 人道主义通道

尽管重申了国家主权原则，但是急需帮助的人们缺乏获取人道主义援助的通道被认为是该地区的一大重要障碍。各国政府和其他冲突各方（包括武装团体）应该为人道主义援助和人员不受阻碍地抵达受影响人群提供便利，这对了解受影响人群的人数及其需求至关重要。

获取人道主义通道需要人道主义组织就抵达受影响人群这一目标与相关各方进行洽谈。在此方面，与会者广泛重申了人道主义行动的原则，认为这些原则在提升人道主义组织在冲突地区开展活动的能力上非常重要。

与会者反复呼吁实现人道主义行动非政治化，并确保以透明的方式并仅以需求为基础来提供援助。联合国安理会被认为是一个经常使用否决权否决有关人道主义行动的决议从而将人道主义问题政治化的论坛。

尽管承认在该地区打击恐怖主义的重要性，但是应该降低反恐对人道主义谈判、资金转移和人道主义通道的法律和相关措施的负面影响，很多人道主义行动者呼吁进一步澄清这些法律的含义，并要求获得法律保护来捍卫他们开展活动的能力。

与会者谴责了针对人道主义工作人员和财产的攻击，并要求采取更多行动来保护提供人道主义援助的人员。国际社会必须设立一个进程或机制，根据这一机制，如果国家和非国家行动者故意对人道主义部门造成无正当理由的经济或财务损失，可以向相关行动者问责并让他们承担财务赔偿。例如，此方面应包括医疗、教育和其他设施。

人道主义组织靠近他们所服务的人群非常重要，与会者认为这一点对建立信任和获取这些社区的接受至关重要。国际人道主义组织应确保当地合作伙伴能获得足够的财务资源、资产和保险计划，确保工作人员的安全和保障。

3. 长期危机和流离失所

鉴于流离失所者的需求（包括对长期解决方案的需求）及其所在地政府和社区的负担，与会者呼吁通过国际社会来更多地分担收容难民的负担，同时需要确保采用全方位的危机管理方法，包括针对未来流离失所问题的规划。行动者们应该在响应规划中应对收容社区的需求，根据国家和地方的优先事项使用各种人道主义和发展方法。应该在早期阶段就采取发展干预措施，包括针对当地经济的支持以及针对基础服务和基础设施的投资，这些措施能让流离失所者和收容他们的社区同时受益。

与会者呼吁增加协调、有效的基于现金的项目规划，从而为人们提供更多选择，还呼吁将临时就业机会作为响应项目规划的一部分。与会者认为这些措施是能确保所提供的服务保护流离失所者尊严的必要措施。在适当的情况下，应优先实施自愿返家项目。

鼓励国际金融机构提供附带优惠条款的投资，帮助中等收入国家迅速承担难民负担。

在本区域内应建立并支持学术和培训机构网络，来发展危机管理方面的管理和技术专业知识和技术专业知识。

与会者强调了暴力冲突和长期流离失所的社会心理影响，并指出在响应中需要纳入针对性的支持，特别是对妇女、老人和儿童的支持。

4. 人道主义响应本地化

国家和地方当局和组织在人道主义响应中发挥领导作用的重要性得到了广泛肯定，同时问责制和让受影响人群参与进来的做法也获得了广泛肯定。国际人道主义行动者需要将地方能力建设措施作为他们项目规划中不可或缺的一部分，这将能帮助促进实现按计划的及时退出。

当地组织应该获得人道主义资金中更大的一部分，并且能够直接获取这些资金。这就需要消除多层分包和中介机构，来减少低效的问题，同时需要增加来自本国汇集的基金向国家和地方行动者的捐赠，例如应急响应基金。

人道主义协调机制应该更具包容性，应作为当地组织的补充，并且让当地组织易于获取这一机制。应该审查并调整机构间常设委员会，从而更好地反映人道主义行动者的多样性以及特定地区所面临的挑战，包括采取可能的分散化措施。为了鼓励在当地和国际组织之间加强信任和合作，国际组织应该在他们的运营和选择合作伙伴的标准上展现出更大的透明度。

5. 应急准备

应急准备和了解风险应成为该地区的优先事务，将脆弱性和特定情景考虑进来，包括城市和农村的情况差异。应鼓励开展共同的多致灾因子风险分析，包括通过加强与学术界、研发和私营部门的联系，从而在获取更多信息的情况下针对自然和冲突相关危机开展**早期预警和早期行动**。

与会者呼吁各国政府**制定和实施针对应急准备的国家立法**，包括应急计划和早期预警系统，并确定政府部委、民间团体、国家红十字和红新月运动，以及私营部门等的角色和责任。在所有教育层级的教育课程中纳入应急准备内容，这一点对培养预防和快速响应文化非常重要。

政府应承诺将他们预算的一定比例用于准备工作，因为备灾比灾后响应更具成本效益。政府还应该借鉴区域内外所汲取的经验教训，批准有关应急准备的区域公约和机制。

应该加强民间团体组织的能力，从而更好地做好应急准备。这包括支持更加制度化的青年参与形式，青年在人道主义行动、恢复和发展方面发挥的作用和做出的贡献得到了广泛承认和赞赏。

6. 人道主义融资

与会者广泛呼吁应对人道主义需求和可用资源之间不断扩大的资金缺口。人道主义组织需要齐心协力，提升他们的效率，例如通过更多地采用基于现金的项目规划和减少管理费用等措施。这方面可以从私营部门的参与中受益，可以利用他们的创新、资源和专长。此外，可以通过税收减免等可能的激励措施来鼓励私营部门参与人道主义行动。

在大型认捐会议或募资呼吁之后，应建立**后续机制**（例如针对叙利亚危机的最大捐助国集团）来确保及时履行相关资金承诺。

应该利用**伊斯兰的施舍文化和传统**为该区域内的区域和地方人道主义组织的工作提供支持，并建议了多个机制。这需要现有机构和相关专家开展协调一致的对话，起草如何实现这一点的具体提议。

了解资金缺口的大小需要更加全面地了解该区域内人道主义资金的现状。因此，应该建立相关的**国家和区域机制**，目的是收集有关在该区域内开展工作和活动的多种行动者资金情况的信息。2014年3月通过的一项阿拉伯国家联盟决议所呼吁建立的协调机制就是在此方面向前迈进的一条途径。

解决资金缺口还需要更多可持续的干预措施，除了满足人们的迫切需求，还应重点关注抵抗能力的建设和发展目标。这将需要更多可预测的**长期人道主义资金**，还需要更好地利用**发展资金**。还有人呼吁针对最严重的人道主义危机提供强制性捐款。

结论

主要成果和建议都指向一个总的观点，即**全球人道主义努力无法有效应对当前人道主义危机的规模和性质**。有人要求**改革当前的人道主义架构及其运作方式**，来确保为危急中的人们提供更多保护和援助。与会者表达了他们的希望和预期，期望WHS成为一个将这些改变付诸实施的重要进程，这对重申拯救生命和减轻人类痛苦的人道主义规则至关重要。同样重要的是**确保人道主义援助不被用于替代政治行动**。

WHS中东和北非区域磋商会汇聚了一个独具特色的人道主义行动者网络，希望此次会议能为推进这些建议所开展的广泛合作伙伴关系奠定基础。

这份联席主席摘要得到了阿拉伯国家联盟、伊斯兰合作组织和联合国人道主义事务协调办公室的赞同。这不是一份共识文件，只是记录了区域磋商会与参会者所表达的主要成果和建议。随后将给出更详细的报告，可通过以下网址查看 www.worldhumanitariansummit.org/whs_mena。

联席主席鼓励来自该区域的所有行动者支持这些建议，将它们转变成具体的行动，并分享各自的经验教训。