الأمم المتحدة

A/HRC/19/63

الجمعية العامة

Distr.: General
21 December 2011
Arabic
Original: English

مجلس حقوق الإنسان

الدورة التاسعة عشرة

البند ٣ من جدول الأعمال

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

تقرير المقررة الخاصة المعنية بمسألة بيع الأطفال وبغاء الأطفال واستغلال الأطفال في المواد الإباحية، نجاة معلا مجيد

موجز

تقدم المقررة الخاصة المعنية بمسألة بيع الأطفال وبغاء الأطفال واستغلال الأطفال في المواد الإباحية هذا التقرير إلى مجلس حقوق الإنسان في دورته التاسعة عشرة، عملاً بقراري المجلس ٧/١٣ و١٦/١٢.

ويتضمن هذا التقرير عرضاً للأنشطة التي اضطلعت بها المقررة الخاصة منذ أن قدمت آخر تقرير لها في آذار/مارس ٢٠١١، كما يتضمن دراسةً مواضيعية بشأن حماية الأطفال من البيع والاستغلال الجنسي في أعقاب الأزمات الإنسانية الناجمة عن كوارث طبيعية.

(A) GE.11-17511 130212 150212

الرجاء إعادة الاستعمال

المحتويات

		الفقـــرات	الصفحة
أولاً –	مقدمة	١	٣
ثانياً –	الأنشطة	٢-٥	٣
	ألف- الزيارات القطرية	٢-٣	٣
	باء – أنشطة أخرى	٤-٥	٣
ثالثاً –	حماية الأطفال من البيع والاستغلال الجنسي في أعقاب الأزمات الإنسانية الناجمة عن كوارث طبيعية	٦-٨٨	٤
	ألف- ملابسات التقرير وأهدافه	٦-١٤	٤
	باء – قابلية الأطفال للتأثر في سياق الكوارث الطبيعية	١٥-٣١	٦
	جيم- المساعدة الإنسانية ومعالجة مسألة الأطفال للتأثر	٣٢-٨٨	١٠
رابعاً –	الاستنتاجات والتوصيات	٨٩-١٤٤	٢٣
	ألف- الاستنتاجات	٨٩-٩٠	٢٣
	باء – التوصيات والأدوار والمسؤوليات	٩١-١٤٤	٢٤

أولاً- مقدمة

١- يُقدم هذا التقرير عملاً بقراري مجلس حقوق الإنسان ١٣/٧ و١٢/١٦. ويتضمن عرضاً للأنشطة التي اضطلعت بها المقررة الخاصة منذ أن قدمت آخر تقرير لها في آذار/مارس ٢٠١١ ودراسة مواضيعية بشأن حماية الأطفال من البيع والاستغلال الجنسي في أعقاب الأزمات الإنسانية الناجمة عن كوارث طبيعية.

ثانياً- الأنشطة

ألف- الزيارات القطرية

٢- قامت المقررة الخاصة، منذ تقديم تقريريها السابقين إلى مجلس حقوق الإنسان (A/HR/16/56 وA/HR/16/57) في آذار/مارس ٢٠١١، بزيارة إلى موريشيوس، في الفترة من ١ إلى ١١ أيار/مايو ٢٠١١، وأخرى إلى فرنسا، في الفترة من ٢١ تشرين الثاني/نوفمبر إلى ٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١. ويُقدَّم تقريرا الزيارتين في إضافتين (A/HRC/19/63/Add.1 and 2) إلى هذا التقرير.

٣- وتلقت المقررة الخاصة، منذ تقديم تقريرها السابق إلى المجلس، ردوداً إيجابية من الهند وغواتيمالا على طلباتها المتعلقة بإجراء زيارات رسمية. وقد دُعيت أيضاً لزيارة هندوراس. وتنتظر المقررة الخاصة تلقي ردود على طلبات توجيه دعوات من غامبيا وفنزويلا (جمهورية - البوليفارية) وفييت نام وكمبوديا وكندا ونيبال ونيجيريا ونيكاراغوا.

باء- أنشطة أخرى

١- المؤتمرات والحلقات الدراسية والتعاون مع المجتمع المدني

٤- في كانون الثاني/يناير ٢٠١١، شاركت المقررة الخاصة في مشاورة بشأن خُطط العمل الوطنية المتعلقة بالحق في المياه والإصحاح، وهي مشاورة نظمها المقرر الخاص المعني بالحق في الماء النقي الصالح للشرب ومرافق الإصحاح. وفي آذار/مارس ٢٠١١، شاركت في اجتماع بشأن "أطفال الشوارع المتنقلين"، وهو اجتماع نُظم بالتوازي مع الدورة السادسة عشرة للمجلس. وفي آذار/مارس ٢٠١١، حضرت أيضاً حلقة عمل إقليمية عُقدت في بروكسل لمتابعة نتائج الاستعراض الدوري الشامل وتوصيات آليات حقوق الإنسان الأخرى. وفي أيار/مايو ٢٠١١، شاركت في ندوة بعنوان "الهجرة والشباب: اغتنام الفرص لتحقيق التنمية"، وهي ندوة نظمها في نيويورك الفريق العالمي المعني بالهجرة. وفي حزيران/يونيه ٢٠١١، شاركت في مشاورة بشأن مشروع مبادئ توجيهية بشأن الفقر المدقع وحقوق الإنسان، وهي

مشاورة نظمها الخبير المستقل المعني بمسألة حقوق الإنسان والفقر المدقع، وحضرت حلقة دراسية للخبراء بشأن "التمييز بسبب العمل والأصل العرقي"، وهي حلقة دراسية استضافها الخبير المستقل المعني بمسائل الأقليات. وفي تموز/يوليه ٢٠١١، أدارت جزءاً من اجتماع الخبراء بشأن "بلورة إطار قانوني لحظر جميع أشكال العنف ضد الأطفال والوقاية منها والتصدي لها"، وهو اجتماع تشارك في تنظيمه مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان والممثلة الخاصة للأمين العام المعنية بمسائل العنف ضد الأطفال والاتحاد البرلماني الدولي والمجلس الاستشاري الدولي للمنظمات غير الحكومية، وذلك من أجل متابعة دراسة الأمين العام المتعلقة بالعنف ضد الأطفال. وفي أيلول/سبتمبر ٢٠١١، شارك المقرر الخاص في حلقة دراسية للخبراء بشأن تدريب موظفي الأمن في مجال حقوق الطفل، وهي حلقة دراسية نظمها في داكار كل من اليونيسيف والتحالف الدولي لإنقاذ الطفولة والمكتب الدولي لحقوق الطفل. وشاركت أيضاً في اجتماع نظمته في جنيف شبكة القضاء على استغلال الأطفال في البغاء وفي إنتاج المواد الإباحية والاتجار بهم لأغراض جنسية، وذلك في إطار حملة "وقف الاتجار بالأطفال". وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١، أدلت بكلمة رئيسية في الجزء الرفيع المستوى للجمعية البرلمانية للمجلس الأوروبي في إطار النقاش المتعلق باستغلال الأطفال في المواد الإباحية. وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١، شاركت في اجتماع خبراء بشأن أطفال الشوارع نظمته في جنيف مفوضية حقوق الإنسان. وشاركت المقررة الخاصة في حلقة دراسية نظمتها في باريس جمعية مناهضة العبودية وكان موضوعها أثر سياسات الهجرة في مكافحة الاتجار. وأدلت أيضاً بكلمة في باريس أثناء انعقاد الجمعية العامة لشبكة القضاء على استغلال الأطفال. كما شاركت في الحلقة الدراسية التي نظمها في موناكو المجلس الأوروبي وكان عنوانها "بناء أوروبا تليق بالأطفال".

٢- لجنة تنسيق الإجراءات الخاصة

٥- في تموز/يوليه ٢٠١١، عُينت المقررة الخاصة، خلال الاجتماع السنوي المعني بالمكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة والمعقود في جنيف، عضواً في لجنة تنسيق الإجراءات الخاصة لمدة سنة بصفة رئيسة لهذه اللجنة بحكم المنصب.

ثالثاً- حماية الأطفال من البيع والاستغلال الجنسي في أعقاب الأزمات الإنسانية الناجمة عن كوارث طبيعية

ألف- ملابسات التقرير وأهدافه

١- الخلفية

٦- وجهت المقررة الخاصة استبيانات إلى جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة ووكالات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية ومنظمات المجتمع المدني تلتمس آراءها في مسألة حماية الأطفال من البيع والاستغلال في أعقاب الأزمات الإنسانية الناجمة عن كوارث طبيعية.

٧- وردت على الاستبيان ثلاث وعشرون دولة[(١)].

٨- ووردت إسهامات قيمة أيضاً من المشروع الدولي لكفالة الأطفال والتحالف الدولي لإنقاذ الطفولة والاتحاد الدولي لأرض الإنسان واليونيسيف.

٩- وتود المقررة الخاصة توجيه الشكر إلى جميع الأطراف التي ردت على الاستبيان. ولم يُعرض في هذا التقرير سوى نزر قليل من المعلومات الوفيرة الواردة؛ ولم يتسن إدراج الردود الواردة بعد الأجل المحدد.

١٠- والتقت الخبيرة المستقلة أيضاً بممثلين لليونيسيف، التي تتولى تنسيق الفريق العامل المعني بحماية الطفل، وممثلين لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين واللجنة الدولية للصليب الأحمر والتحالف الدولي لإنقاذ الطفولة.

١١- وأُعد هذا التقرير بالاستناد إلى ما ورد من ردود على الاستبيان وإلى الاجتماعات المعقودة مع الجهات المعنية المذكورة والمعلومات المجمعة من دراسات متنوعة.

٢- الأهداف

١٢- إذ يقدم التقرير عرضاً مفصلاً بغية إنشاء وتعزيز نظم شاملة لحماية الطفل فيما يتصل بالكوارث الطبيعية، فهو يتوخى توفير أداة توجيهية ستحسن المساعدة المقدمة إلى جميع الجهات المعنية في سبيل القيام على نحو فعال بتقييم ومعالجة مستويات الخطر والضعف المتفاوتة التي يواجهها الأطفال في حالات الكوارث الطبيعية.

١٣- ويبحث هذا التقرير أثر الأزمات الإنسانية - لا سيما الكوارث الطبيعية - على مدى قلة حيلة الأطفال حيال تعرضهم للبيع وغير ذلك من أشكال الاستغلال. ويتضمن التقرير عرضاً للتحديات والممارسات الجيدة والدروس المستفادة فيما يتصل بحماية الأطفال في سياق الكوارث الطبيعية.

١٤- ويبيّن التقرير أيضاً واجبات ومسؤوليات الدول وسائر الجهات المعنية. ويتضمن توصيات من أجل تطوير وتعزيز وبذل جهود منسقة في سبيل توفير حماية فعالة للأطفال بطرق منها الوقاية والحد من خطر الكوارث والتأهب والاستجابة وإعادة البناء.

---

(١) أذربيجان، الأرجنتين، الأردن، إسبانيا، البرتغال، بيرو، توغو، الجمهورية العربية السورية، جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة، جمهورية مولدوفا، جورجيا، الدانمرك، السلفادور، سلوفينيا، السويد، طاجيكستان، قبرص، قيرغيزستان، كوبا، كولومبيا، المكسيك، ميانمار، اليونان.

باء- قابلية الأطفال للتأثر في سياق الكوارث الطبيعية

١- الكوارث الطبيعية والكوارث المتصلة بالمناخ

١٥- الكوارث الطبيعية هي الأحداث أو القوى الطبيعية التي يكون لها تأثير مدمر على السكان والمساكن، بما يشمل الضرر الجغرافي والضرر بالبنية الأساسية والضرر المادي، والإصابة البدنية والصدمة النفسية - الاجتماعية والتشريد وانعدام الأمن والوفاة. وعادة ما تشمل الكوارث الطبيعية الزلازل وثورات البراكين وأمواج التسونامي والعواصف والفيضانات والزوابع. غير أن الأمراض الوبائية، مثل المتلازمة التنفسية الحادة الوخيمة (السارس) وسلالات فيروس الأنفلونزا، يمكن أن تُعتبر أيضاً كوارث طبيعية.

١٦- وتنجم الكوارث المتصلة بالمناخ عن أحداث جوية شديدة القسوة[٢] يمكن أن تتسبّب في حدوث أو تفاقم الكوارث الطبيعية مثل الأعاصير المدارية والعواصف. ويمكن أن تشمل هذه الأحداث الارتفاع المفرط في درجات الحرارة - مثل موجات الحر - ونقص الأمطار الذي يؤدي إلى الجفاف وحرائق الغابات والمجاعة، أو الارتفاع المفرط في مستويات التهطال الذي قد يتسبّب في فيضانات وانزلاقات أرضية وانهيارات وحلية. ويمكن أن يتسبّب تغير المناخ أيضاً في تهيئة أو تفاقم الظروف الملائمة لانتقال جوائح المرض الوبائية بسرعة[٣].

١٧- وتفيد التقديرات بأن ٢٣١ مليون شخص في العالم يتأثرون بالكوارث الطبيعية والكوارث المتصلة بالمناخ؛ وأغلبيتهم من الأطفال[٤]. وجاء في تقرير العمل الإنساني ٢٠١١ لليونيسيف (Humanitarian Action Report) أن "المخاطر المتصلة بالمناخ تتزايد، وقد باتت تمثل ٧٠ في المائة من مجموع الكوارث اليوم مقارنة بنسبة ٥٠ في المائة قبل عقدين من الزمن، ويتوقع أن تؤثر هذه الأزمات المتصلة بالمناخ على مئات الملايين من الناس كل سنة ابتداءً من عام ٢٠١٥"[٥].

١٨- ونادراً ما تأتي الكوارث الطبيعية بمفردها. لذا قد يتعين على الجماعات المتأثرة التصدي لعواقب طوارئ متزامنة أو متكررة، بما يشمل الضرر المادي والأزمات السياسية

---

(٢) Institute for European Environment Policy, "Climate change and natural disasters: Scientific evidence of a possible relation between natural disasters and climate change," Brief No. 02a/2006, European Parliament, January 2006.

(٣) منظمة الصحة العالمية، "العلاقة بين تغير المناخ والصحة"، صحيفة الوقائع رقم ٢٦٦، كانون الثاني/يناير ٢٠١٠، انظر: http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs266/en/.

(٤) Save the Children, *Child Protection in Emergencies: Priorities, Principles and Practices*, 2007, available at http://www.unhcr.org/refworld/docid/47fb94fe2.html.

(٥) UNICEF, *2011 Humanitarian Action for Children: Building resilience*, March 2011, available at http://www.unicef.org/HAC2011_EN_PDA_web.pdf.

والأوبئة وتدهور المناظر الطبيعية والأقاليم والنزاعات الناشئة أو المستمرة. وكثيراً ما تواجه البلدان ارتفاعاً متضاعفاً في المخاطر نتيجة لأوجه ضعف سابقة.

١٩- وتؤثر الظروف الجوية العالمية الشديدة القسوة تأثيراً سلبياً مفرطاً على أفقر سكان العالم وأضعفهم. ومن المعروف أن أضعف السكان يواجهون مستويات مختلفة من المخاطر كما أن قدرتهم على التعافي مختلفة[٦]. ويمثل الأطفال نسبة ضخمة من الأفراد المُعرضين للخطر، ويعيش الكثيرون منهم في بلدان ذات دخل منخفض. وتُرجّح تقديرات التحالف الدولي لإنقاذ الطفولة أن ما يصل إلى ١٧٥ مليون طفل سيتعرّضون لكوارث طبيعية كل سنة على مدى السنوات العشر المقبلة[٧]. وتتضافر عوامل سياسية واجتماعية - اقتصادية عديدة تزيد من مدى قلة حيلة الأطفال حيال التعرض للبيع والاستغلال. وتتسببّ الأزمات الإنسانية، كالكوارث الطبيعية، في تفاقم هذا الوضع.

٢٠- وتتمثل معظم الاستجابات التقليدية إلى الكوارث الطبيعية في المساعدة الإنمائية وأنشطة إدارة الطوارئ التي تلبي احتياجات البقاء المادي الفورية للأطفال مثل توفير الماء النقي والغذاء والمأوى والملبس والرعاية الصحية الأولية. وهذه الإجراءات أساسية للتقليل من الخسائر في الأرواح وتخفيف المعاناة، لا سيما في الساعات الثماني والأربعين الأولى التي تعقب حدوث كارثة ما، غير أن المساعدة الإنسانية لا تشكّل بالضرورة حماية للطفل أو قد لا تحتوي هذا المكون[٨] وغالباً ما يفتقر مقدمو المساعدة الإنسانية في حالات الكوارث الطبيعية إلى المعارف أو الموارد اللازمة لتلبية احتياجات الأطفال من الحماية في المدى القصير والطويل مثل الحماية من الضرر والإساءة وجميع أشكال الاستغلال، على نحو يكفل للأطفال توافر أماكن آمنة للراحة واللعب والتعلّم كما يكفل قدرتهم على المشاركة في القرارات المتصلة بحياتهم اليومية والمستقبلية[٩].

---

(٦) OCHA, *Tool Kit: Gender Equality*, August 2005, available at http://ochanet.unocha.org/p/Documents/OCHA_Gender_Equality_Toolkit.pdf.

(٧) Save the Children, "Child protection in emergencies," Fact Sheet, November 2010, available at http://resourcecentre.savethechildren.se/content/library/documents/fact-sheet-child-protection-emergencies.

(٨) *Identifying Gaps - Child Protection in Emergencies: A discussion paper for the Inter-Agency Planning Consultation on Child Protection in Emergencies*, Geneva, 13-14 December 2006, p. 15. ويُعرّف التحالف الدولي لإنقاذ الطفولة حماية الطفل بأنها "التدابير والهياكل الكفيلة بمنع ظاهرة الإساءة والإهمال والاستغلال والعنف التي تؤثر على الأطفال وبالاستجابة لها". وفي عام ٢٠٠٨، اتفقت حلقة عمل لأخصائيي حماية الطفل على أهمية بلورة تعريف مهني مشترك لحماية الطفل في حالات الطوارئ. انظر *Strengthening Child Protection Within the Cluster Approach: Lessons learnt, best practices from the field and the way forward*, Workshop report, Geneva, 16-18 January 2008, p. 4.

(٩) Plan International, *After the cameras have gone: Children in disasters*, 2nd ed., London, 2005, p. i, available at http://www.plan.org.au/mediacentre/publications/research/afterthecameras.

٢١- وتختلف النُهج البرنامجية من بلد إلى آخر فتُضطر المنظمات والبعثات الميدانية إلى الارتجال في استجاباتها. وتتسم البرامج والسياسات والمبادئ التوجيهية المتعلقة بحماية الطفل بالتعقيد ويكون تنفيذها في غاية البطء في حالات الأزمات الإنسانية رغم الإشارات الصريحة إلى حماية الطفل في اتفاقية حقوق الطفل. وتبقى الأغلبية الساحقة لاستجابات حماية الطفل[١٠] عبارة عن ردود فعل غير منظمة ومنقوصة التمويل إلى حد خطير[١١]. وعليه فإن هناك حاجة ماسة إلى إدارة خاصة لقابلية الأطفال للتأثر.

٢٢- ويتمثل أحد الحواجز الأساسية التي تعوق ضمان حماية الطفل في النقص الخطير في تمويل استجابات حماية الطفل في حالات الطوارئ. وتعاني خدمات حماية الطفل "نقصاً دائماً في التمويل" وتكون مستويات التمويل "أدنى إلى حد كبير مما هي عليه في قطاعات إنسانية أخرى"[١٢]. لذلك تواجه الوكالات الإنسانية للأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية عوائق شديدة تحد من قدرتها على توفير الاستجابات الأساسية لحماية الطفل[١٣].

٢٣- ومع ذلك، تتيح مسألة حماية الطفل في حالات الكوارث الطبيعية فرصة فريدة لتوجيه الاهتمام إلى الثغرات المتعددة في التمويل البرنامجي والتخطيط والاستجابات والتنسيق ولتقديم توصيات إلى جميع الجهات المعنية المختصة فيما يتعلق بمعالجة هذه الثغرات وتصحيحها من باب الاستعجال وبوتيرة متواصلة.

٢- قابلية الأطفال للتأثر بالكوارث الطبيعية

٢٤- يتعرض الأطفال بصفة خاصة للكوارث الطبيعية بسبب خصائصهم البدنية والنفسية الاجتماعية. وتزداد قابليتهم للتأثر عندما يكونون منفصلين عن أسرهم أو غير مصحوبين أو يتامى أو مشردين أو "مختفين" ولا يتلقون ما يلزم من رعاية وحماية ودعم وإعادة تأهيل.

٢٥- واتضح أثناء إعداد هذا التقرير أنه بينما يُسلَّم بأن الأطفال هم من بين الفئات الأكثر عرضة لآثار الكوارث الطبيعية على الفور أو في المدى الطويل[١٤]، فإن من غير الممكن حالياً أن يُحدَّد بدقة المدى الكامل لهذه القابلية للتأثر. ويُعزى ذلك بالأساس إلى النقص الفادح في الأدلة المحسوسة على ما ينجم عن الكوارث الطبيعية من آثار حقيقية على الأطفال وفي

---

(١٠) *Identifying Gaps* (see footnote 8), p. 17.

(١١) يقدم الفرع التالي مزيداً من المعلومات بهذا الشأن.

(١٢) CPWG, *Too Little, Too Late: Child protection funding in emergencies*, 2010, p. 17. Report and summary briefing available at http://oneresponse.info/GlobalClusters/Protection/CP. ويُعرّف التقرير نقص التمويل بأنه "الفارق بين مقدار الأموال المطلوبة من خلال مقترحات المشاريع ومقدار الأموال الواردة".

(١٣) المصدر ذاته، الصفحة ٩.

(١٤) International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC), *World Disasters Report 2009: Focus on early warning, early action*, Geneva, 2009.

الأرقام الخام التي تقدّم بالتفصيل أعداد الأطفال الهالكين أو المصدومين أو غير المصحوبين أو المنفصلين عن أسرهم أو اليتامى أو المشردين أو المختفين. فقلة قليلة فقط من الدول قامت على نحو منهجي بتجميع بيانات كمية عن عدد الأطفال غير المصحوبين أو المنفصلين عن أسرهم أو اليتامى أو المشردين أو المختفين بسبب كارثة طبيعية، ولم تقدم سوى سبع من هذه الدول بيانات بهذا الشأن في ردها على الاستبيان.

٢٦- وهناك بعض الإحصاءات الأساسية عن عدد الأشخاص اللاجئين أو المشردين داخلياً، ويمكن أن يُعزى ذلك في أغلب الحالات إلى نزاعات مسلحة[١٥] إلا أن عدد الأشخاص المشردين داخلياً بسبب الكوارث الطبيعية غير معروف.

٣- تعرض الأطفال للبيع والاتجار ولجميع أشكال الاستغلال في حالات الكوارث الطبيعية

٢٧- يزداد تعرض الأطفال للبيع وغيره من أشكال الاستغلال في حالات الكوارث الطبيعية. إذ يستغل بعض الناس حالة الفوضى التي تعقب كارثة طبيعية ما للقيام بأنشطة إجرامية مثل بيع الأطفال لأغراض التبني غير القانوني أو العمل القسري أو الاستغلال الجنسي. وتمكنهم تلك الأوضاع من التحايل على المعايير الوطنية والدولية وإبعاد الأطفال عن مجتمعاتهم أو مواطنهم. وعلاوة على ذلك، كثيراً ما يُفضي انهيار نظام الدولة أو غيابه أثناء الطوارئ وبعدها إلى ثغرات في حماية الأطفال بحيث يمكن فصلهم عن أسرهم.

٢٨- وتتسبب الكوارث الطبيعية في تقويض أو تعطيل ظروف الحياة العادية ورعاية الأطفال، ويمكن من ثم أن تعطل وتمنع وتؤخر إعمال حقوقهم. وفي تلك الحالات، يزداد احتمال عدم التعرف على هوية الأطفال أو التسرع في قرارات كفالتهم أو تبنيهم أو إيداعهم مؤسسات الرعاية المديدة دون إمكانية تعقب أسرهم أو لمّ الشمل أو تأمين العودة. ويزيد ضعفهم مدى تعرضهم لخطر البيع والاستغلال الجنسي وغيره من ضروب الاستغلال إذ يتسنى إبعادهم عن مجتمعاتهم بطرق مخلة و/أو غير قانونية - ويكون ذلك أحياناً من قبل أفراد يتصرفون بحسن نية ويرغبون في ضمان سلامتهم أو من قبل آخرين يسعون إلى استغلال حالة الفوضى السائدة[١٦].

٢٩- وقد تؤدي الكوارث الطبيعية إلى الإخلال بالقواعد الثقافية والقانونية المكرسة لحماية الأطفال. ونتيجة لذلك، يواجه الأطفال في حالات الكوارث الطبيعية بقدر أكبر خطر التعرض لجميع أشكال الاستغلال على أيدي أفراد منهم من يعرفونهم كأفراد مجتمعهم المحلي أو أفراد العائلة. وتتفشى في حالات الأزمات ظواهر الاغتصاب والاعتداء الجنسي والاتجار

---

(١٥) أفادت تقديرات مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بوجود قرابة ١٠ ملايين لاجئ في العالم في عام ٢٠١٠؛ انظر مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، قاعدة البيانات الإلكترونية للإحصاءات السكانية.

(١٦) انظر لجنة حقوق الطفل، يوم المناقشة العامة بشأن حق الطفل في التعليم في حالات الطوارئ، ١٩ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨، الفقرة ٢.

والانفصال عن الأسرة، وكثيراً ما يُمارس العنف في ثقافة تقوم على قبول تلك الأفعال وعدم معاقبتها[١٧].

٣٠- ومرة أخرى تبقى الأبعاد الكاملة لهذه المسألة غير معروفة إجمالاً. وفي حين توجد أفرقة عاملة قطرية عديدة معنية بالرصد والإبلاغ فيما يتصل بالانتهاكات الجسيمة التي يعانيها الأطفال في النزاعات المسلحة، فليس هناك وجود لآلية مماثلة للتصدي للانتهاكات المرتكبة في حق الأطفال في حالات الكوارث الطبيعية.

٣١- ويكتسي بيع الأطفال واستغلالهم طابعاً غير قانوني وشديد السرية يحول بقدر أكبر دون الكشف والتحليل. وكثيراً ما يتردد الأطفال وأسرهم في الإبلاغ عن حالات العنف والاستغلال والإساءة[١٨]. وغياب البيانات الكمية والنوعية والتطبيقية يحد بشدة من القدرة على تقييم ومعالجة مدى تعرض الأطفال للبيع والاتجار وجميع ضروب الاستغلال.

جيم- المساعدة الإنسانية ومعالجة مسألة الأطفال للتأثر

٣٢- تبين الردود على الاستبيان أن جهات معنية متعددة على جميع المستويات شاركت في المبادرات الرامية بصورة مباشرة أو غير مباشرة إلى منع ومكافحة بيع الأطفال واستغلالهم أثناء الكوارث الطبيعية وبعدها.

١- الكيانات المتدخلة الرئيسية

٣٣- يمكن تعزيز تنفيذ أنشطة حماية الأطفال بطرق متنوعة. وتقع المسؤولية الرئيسية عن التأهب للكوارث والاستجابة لمقتضياتها والتعافي منها وإعادة البناء على عاتق الدول. غير أن قدرة الدول يمكن أن تقوضها عواقب كارثة أو محدودية الموارد والإمكانات المالية والبشرية والتقنية أو أحياناً غياب الإرادة السياسية.

٣٤- وبناءً عليه، كثيراً ما تأخذ المنظمات ووكالات المعونة الدولية على عاتقها تدارك النقص وتوفير أنواع ومستويات شتى من الحماية للأطفال أثناء الكوارث الطبيعية وبعدها. وكثيراً ما يتصدر عدد من المنظمات ووكالات المعونة جهود الاستجابة إلى الطوارئ. وتقدم هذه الكيانات خدمات حماية الأطفال وفقاً لولايات ونُهُج عملية مختلفة أحياناً. وتشمل هذه الخدمات توفير مرافق الاستجابة السريعة لتخفيف معاناة الأطفال ومن يرعونهم؛ وتوفير أدوات التعافي والتأهب في الحين وفي المدى الطويل سعياً إلى تحقيق التنمية - كمجموعات أدوات تعقب الأسر مثلاً - أو الخدمات الرامية إلى الحيلولة دون انفصال الطفل عن أهله؛

---

(١٧) Save the Children, "Child Protection Fact Sheet" (see footnote 7), pp. 2 and 5.

(١٨) المرجع ذاته، الصفحة ٣؛ وانظر أيضاً تقرير الخبير المستقل المعني بإجراء دراسة للأمم المتحدة بشأن العنف ضد الأطفال (A/61/299)، ٢٩ آب/أغسطس ٢٠٠٦.

والمساعدة الإنسانية، بما يشمل إعادة الصلات الأسرية و لم شمل الأسر والبحث عن المفقودين؛ وتوفير الحماية والرعاية لفئات محددة من الأطفال مثل اللاجئين والمشردين داخلياً؛ وتلبية الاحتياجات العاجلة من الماء والإصحاح والمأوى والخدمات الصحية والتعليم والرعاية النفسية الاجتماعية والحماية للأطفال والشباب الضعفاء.

٣٥- وتشارك عناصر فاعلة من القطاع الخاص في طائفة واسعة من الأنشطة المنجزة أثناء الكوارث الطبيعية وبعدها. بيد أن أغلبية هذه الإجراءات لا تأتي إلا كردود فعل وهي بمثابة أنشطة مخصصة وأحادية وتقتصر على التعافي. وقد تكون هذه العناصر مترددة أيضاً في المشاركة في تنفيذ مشاريع تعاونية رغبة منها في العمل بصورة مستقلة في غالب الأحيان، لكن ذلك قد يحول دون التنسيق والتنفيذ بفعالية[١٩].

(أ) آليات التنسيق

٣٦- تعمل المنظمات ووكالات المعونة الدولية أيضاً على بلورة وتنفيذ استجابات متناسقة بين الوكالات فيما يتعلق بحماية الطفل في الميدان وعلى المستويات العالمية، وذلك من الناحيتين السياساتية والتشغيلية. ويقوم الفريق العامل المعني بحماية الأطفال[٢٠] بتجميع وتنسيق أعمال المنظمات ووكالات المعونة في إطار مجموعة حماية الطفل بهدف ضمان استجابة فعالة ومسؤولة ويمكن التنبؤ بها بقدر أكبر فيما يتعلق بحماية الأطفال في حالات الطوارئ والكوارث وسائر الحالات الصعبة من هذا القبيل. ويسعى الفريق العامل إلى دعم استجابات متناسقة بين الوكالات فيما يتعلق بحقوق الطفل في الميدان من خلال الدعوة العالمية[٢١] ووضع المعايير والسياسات وبناء القدرات ومبادرات استحداث الأدوات، ويعتبر نفسه مسؤولاً بالدرجة الأولى أمام المنتفعين[٢٢]. وهو آلية فريدة في إطار نهج المجموعات نظراً إلى تنوع أعضائه ومهمته المتمثلة في تعزيز الاستجابة الشاملة والمتخصصة في مجال الحماية. واليونيسيف هي الوكالة المنسقة لحماية الأطفال. وفي حين دأبت اليونيسيف على اتخاذ إجراءات ميدانية قوية في مجالي الصحة وحماية الأطفال، فقد أقرت أيضاً التزامات أساسية

---

(١٩) انظر على سبيل المثال، Intermediate Technology Development Group (ITDG), *Corporate Social Responsibility and Natural Disaster Reduction in Sri Lanka*, Colombo, May 2002.

(٢٠) كان الفريق العامل المعني بحماية الأطفال في البداية فريقاً عاملاً فرعياً تابعاً للفريق العامل المشترك بين الوكالات لمجموعة الحماية العالمية. وهو يضم الصندوق المسيحي لرعاية الطفولة والتحالف الدولي لإنقاذ الطفولة والاتحاد الدولي لأرض الإنسان ولجنة المرأة ومنظمة الرؤية العالمية ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين واليونيسيف.

(٢١) تتوخى جهود الدعوة تشجيع إذكاء الوعي والوفاء بالالتزامات المتعلقة بالتمويل.

(٢٢) يتمثل هدفه الأول في: "تعزيز وحماية وإعمال حقوق الأطفال في الحماية من الإساءة والاستغلال والعنف في حالات الطوارئ وفقاً لما جاء في اتفاقية حقوق الطفل وفي معاهدات واتفاقيات أخرى إنسانية ومتعلقة بحقوق الإنسان وكذلك في القوانين الوطنية". انظر اختصاصات الفريق العامل المعني بحماية الأطفال، ٢٠١٠.

خاصة بالأطفال في العمل الإنساني (أيار/مايو ٢٠١٠)[٢٣]، فأتاحت بذلك إطاراً عالمياً لعمل اليونيسيف وشركائها.

٣٧- وتتوخى فرقة عمل المجموعة العالمية للحماية المعنية بالكوارث الطبيعية، بقيادة المنظمة الدولية لقانون التنمية، السهر على وجود الإجراءات اللازمة لتوافر قدرة فعالة ومسؤولة ويمكن التنبؤ بها فيما يتعلق بالحماية في حالات الكوارث الطبيعية. ويمكن أن تشمل أنشطة فرقة العمل تحديد صعوبات توفير الحماية لفئات معينة مثل الأطفال في إطار الاستجابة للكوارث.

٣٨- وفي حين يُعتمد حالياً على ثلاث آليات عالمية لتنسيق إجراءات مكافحة الاتجار[٢٤]، فلا توجد آلية من هذا القبيل فيما يتصل ببيع الأطفال.

(ب) المبادئ التوجيهية

٣٩- يُقدم الفريق العامل المعني بحماية الأطفال توجيهات عملية من خلال كُتيباته ومستلزماته المتعلقة بحماية الأطفال في حالات الطوارئ. وتعكف فرقته العاملة حالياً على بلورة مجموعة من المعايير الدنيا لحماية الأطفال في حالات الطوارئ بالتركيز على مسائل من قبيل تعقّب الأُسرة ولمّ شملها وتهيئة أماكن تراعي احتياجات الطفل وإعادة إدماج الأطفال[٢٥].

٤٠- وبالنظر إلى إمكانية الحيلولة دون الانفصال، تعرض المبادئ التوجيهية المشتركة بين الوكالات والمتعلقة بالأطفال غير المصحوبين والمنفصلين عن أُسرهم[٢٦] إجراءات مُحددة ينبغي اتخاذها على مستوى السياسة العامة وفي الميدان، وتعالج مسائل الوقاية وتعقّب الأُسرة ولمّ شملها والرعاية المؤقتة والحلول طويلة الأمد. وتعرض الوثيقة أيضاً ثلاثة أنواع متكاملة من الإجراءات اللازمة لمساعدة أولئك الأطفال، وهي بالتحديد إجراءات الاستجابة بهدف منع و/أو وقف و/أو تخفيف التأثيرات الفورية الناجمة عن نمط محدد من الإساءة؛ وإجراءات التصحيح بهدف إعادة ظروف الحياة الكريمة من خلال رد الاعتبار وإعادة الحقوق والجبر؛ وتهيئة و/أو تعزيز بيئة ملائمة (من النواحي السياسية والمؤسسية والقانونية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية) لاحترام حقوق الطفل احتراماً كاملاً.

---

(٢٣) متاحة على العنوان التالي: http://www.unicef.org/publications/files/CCC_042010.pdf.

(٢٤) الفريق المشترك بين الوكالات المعني بتنسيق إجراءات مكافحة الاتجار بالبشر؛ ومبادرة الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الاتجار؛ وخطة عمل الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الاتجار بالبشر.

(٢٥) انظر: http://resourcecentre.savethechildren.se/cpi/march-newsletter/minimum-standards-cpie/child-protection-working-group-aims-set-minimum-standard.

(٢٦) تدعو هذه الوثيقة، الصادرة عن اللجنة الدولية للصليب الأحمر، إلى أن تكون جميع الإجراءات والقرارات المُتخذة بشأن الأطفال المنفصلين عن أُسرهم قائمة على إطار حماية يحترم مبدأي وحدة الأسرة ومصالح الطفل الفضلى.

٤١- وتؤكد المبادئ التوجيهية المتعلقة بالرعاية البديلة للأطفال[٢٧] أن الحكومات وآليات تقديم المعونة ينبغي أن تكفل، في حالات الطوارئ مثل الكوارث الطبيعية، تحلي الموظفين العاملين مع الأطفال غير المصحوبين أو المنفصلين عن أُسرهم بما يكفي من الخبرة لمعالجة أوضاعهم على النحو المناسب. وتوصي هذه المبادئ التوجيهية بتوفير رعاية أُسرية مؤقتة وطويلة الأمد. ووُضعت، تكملةً للمبادئ التوجيهية، مجموعةُ أدوات مشتركة بين الوكالات بشأن الرعاية البديلة في حالات الطوارئ، وهي تتضمن مبادئ توجيهية وأدوات خاصة بالرعاية المؤقتة للأطفال في حالات الطوارئ استناداً إلى الممارسات الفضلى في هذا الصدد[٢٨].

(ج) التحديات المتبقية

٤٢- رغم مشاركة العديد من المنظمات ووكالات المعونة والعناصر الفاعلة من القطاع الخاص والدول، ما زال الأطفال يتعرضون على نحو متزايد لمخاطر بيعهم واستغلالهم في حالات الكوارث الطبيعية. ولئن قام المجتمع الدولي بخطوات مهمة كثيرة صوب توفير حماية شاملة للأطفال، فإن الحماية لا تزال تعاني من ثغرات. وفي الواقع، أن مخاطر الاستغلال موجودة داخل النطاق المشمول بالحماية كما يتضح أدناه.

٤٣- ومن الصعب في سياق كارثة طبيعية تنفيذ إطار لتنسيق وتوزيع الأدوار والمسؤوليات والموارد بين جميع العناصر الفاعلة في الميدان. فكثيراً ما تساهم الاختلافات في ولايات المنظمات ومواردها وقدراتها في تعقيد وضع يتسم بالفوضى، ويتفاقم بسبب افتقار الدولة إلى إطار قانوني ومؤسسي فعال. وغياب المعلومات عن وجود الأطفال ومكانهم يُذكي حدة المشكلة، كما أن المعلومات المجمّعة كثيراً ما تكون منقوصة.

٤٤- ويجب تحويل التركيز من الاستجابة للأزمات إلى التأهب والتخطيط، على أن يقترن ذلك بولايات قائمة على المساءلة والرصد والمتابعة.

٢- المرحلة الدقيقة (الساعات الثماني والأربعون الأولى بعد حدوث كارثة)

(أ) تحديد الهوية والتسجيل

٤٥- يفتقر الكثيرون من المستجيبين الأوائل إلى تدريب كافٍ أو أي تدريب كان على التدابير الإجرائية الواجب اتباعها في التعامل مع الأطفال في المرحلة الدقيقة من الكارثة الطبيعية، كالإبلاغ عن زمان ومكان نقل الأطفال أو إجلائهم وأية تفاصيل مفيدة بخصوص هويتهم.

---

(٢٧) قرار الجمعية العامة ١٤٢/٦٤، المرفق؛ وردّ اليونيسيف على الاستبيان.

(٢٨) رد اليونيسيف على الاستبيان.

٤٦- ولتدارك هذا الوضع جزئياً، تتحمّل اليونيسيف مع شركائها المسؤولية الرئيسية عن تحديد هوية الأطفال وتسجيلهم[٢٩]. وفي أعقاب طوارئ الإعصار في الفلبين في عام ٢٠٠٩، عملت اليونيسيف في إطار شراكة مع المجلس الحكومي المعني برفاه الأطفال وأقرت أنشطة تسجيل سريع لتيسير تعقّب أُسر الأطفال المفقودين والمنفصلين وغير المصحوبين. وفي هايتي، سجل اليونيسيف وشركاؤها ما يزيد على ٠٠٠ ٥ طفل منفصلين أو غير مصحوبين في أعقاب زلزال عام ٢٠١٠. وعملت اليونيسيف مع فرقة حماية الأطفال التابعة لشرطة هايتي في سبيل التحقق من وثائق ٧٧٤ ١١ طفلاً في المعابر الحدودية والمطار الدولي؛ وسُجّل أكثر من ٠٠٠ ٢ رحلة غير قانونية تبيّن أن قرابة ٤٦٠ منها تتعلق بحالات اتجار وقرابة ٥٠ حالة تتعلق بالعمل القسري[٣٠]. وفي هايتي أيضاً، دعم التحالف الدولي لإنقاذ الطفولة الحكومة في تسجيل الأطفال المفصولين وغير المصحوبين وكذلك الأطفال المولودين بعد الزلزال[٣١].

(ب) الإجلاء المأمون والمؤقت

٤٧- قليلة هي الكيانات المستجيبة الأولى التي تمتلك المعرفة أو القدرة اللازمة لتطبيق البروتوكولات الرامية إلى الحدّ من المخاطر التي يواجهها الأطفال في عملية الإجلاء[٣٢]. ويجوز إبعاد الأطفال عن دائرة الخطر الدّاهم وتركهم مع ذلك في رعاية أفراد أو مؤسسات دون تسجيل بيانات إجلائهم أو هويتهم أو مكانهم.

(ج) تخصيص أماكن للأطفال

٤٨- في أعقاب الكوارث الطبيعية، يكون الأطفال الناجون عرضة للمزيد من مخاطر الاستغلال بسبب سوء تصميم المخيم وظروفه الأمنية. وكثيراً ما تهيأ مخيمات الطوارئ والملاجئ المؤقتة دون أن يُعبَأ لتصميمها على نحو يوفر السلامة والأمن للأطفال عند الراحة واللعب والاغتسال - وخاصة في حالة الأطفال المنفصلين عن أسرهم أو غير المصحوبين - وعلى نحو يقلص إلى أدنى حد احتمال فصل الأطفال عن أسرهم بغير قصد.

---

(٢٩) يتصل تحديد الهوية أساساً بعملية إثبات ما إذا كان الطفل قد فُصل عن أسرته أو من يرعونه وتحديد وجهته ومكانه وصفاته وأية معلومات للاتصال بمن يرعونه. ويُقصد بالتسجيل تجميع البيانات الشخصية الرئيسية المتعلقة بالطفل لتحديد هويته بغرض حمايته وتيسير تعقب أسرته ولمّ شملها. انظر أيضاً الوثيقة A/HRC/15/56.

(٣٠) رد اليونيسيف على الاستبيان.

(٣١) Save the Children Child Protection Initiative, "Child Protection: Taking action against all forms of abuse, neglect, violence and exploitation," Save the Children, London, 2010, p. 8.

(٣٢) على سبيل المثال، يرد في المبادئ التوجيهية المتعلقة بالرعاية البديلة للأطفال أيضاً أن ترحيل الأطفال عبر الحدود ينبغي حظره إلا إذا اعتبر ضرورياً لأسباب صحية أو طبية أو لأسباب تتعلق بسلامة الطفل.

٤٩- وقد يضطرّ الأطفال إلى مغادرة المخيم أو الملجأ لجلب الماء أو الحطب أو مصادر وقود أخرى. ويتعرض الأطفال بقدر أكبر لخطر الاختطاف عندما يضاف إلى نقص الحراسة طول المسافات التي يقطعها الأطفال من الملجأ إلى أماكن جلب الوقود أو الماء.

٥٠- وفي أعقاب الفيضانات التي حدثت في باكستان في عام ٢٠١٠، وفرت اليونيسيف لوازم الكتابة والرسم ومرافق متنقلة مناسبة للأطفال في المناطق المتضررة في السند. ودعمت اليونيسيف حملات التوعية المجتمعية الأسبوعية وتعبئة "شاحنات قوافل المساعدة" التي قدمت معلومات إلى أطفال المجتمع المحلي قبل وصول المرافق المتنقلة[٣٣]. وفي عام ٢٠٠٦، أنشأ التحالف الدولي لإنقاذ الطفولة مرافق مناسبة للأطفال في لبنان يمكنهم فيها اللعب والتعلم بأمان. كما أدرج الموظفون في المقررات معلومات عن التوعية بالألغام الأرضية[٣٤].

(د) الوقاية من الانفصال

٥١- من السهل أن ينفصل الأطفال، لا سيما الصغار منهم والمعوقون، عن أسرهم في حالات الكوارث الطبيعية عندما ينصبّ كل الاهتمام على التعامل مع الآثار الفورية. وقد يصبح هؤلاء أيضاً في عداد الأطفال غير المصحوبين إذا لم تتوافر لأسرهم القدرة أو المساعدة اللازمة لرعايتهم.

٥٢- وكثيراً ما يعيش الأطفال المنفصلون عن أسرهم أشهراً أو أعواماً داخل مخيمات وترتيبات رعاية أخرى مثل المؤسسات، أو يوضعون على قوائم التبني الدولي[٣٥]. ويزيد هذا إلى حد كبير تعرض الأطفال للاستغلال والإساءة والاختطاف والاتجار. وليس غريباً أن يقايض الأطفال المنفصلون أو غير المصحوبين بأجسادهم للحصول على الغذاء أو أشكال أخرى من المساعدة من بالغين من ذوي النفوذ والموارد، بمن فيهم موظفو حفظ السلم والعمل الإنساني[٣٦]. كما يفتقر الأطفال المنفصلون إلى الموارد التي تساعدهم على إعادة بناء حياتهم في أعقاب كارثة.

---

(٣٣) رد اليونيسيف على الاستبيان.

(٣٤) Save the Children Child Protection Initiative, "Child Protection: Taking action against all forms of abuse, neglect, violence and exploitation," (footnote 39).

(٣٥) تفيد الشبكة المشتركة بين الوكالات والمعنية بالتعليم في الطوارئ بأن تشريد الأطفال يدوم فترة متوسطها ثمانية أعوام.

(٣٦) Save the Children, *Protecting Children in Emergencies: Escalating threats to children must be addressed*, Policy brief, vol.1, No. 1, Spring 2005, p. 9.

٥٣- وتعمل اليونيسيف على إقرار بروتوكولات محددة للحيلولة دون الانفصال خلال الإجلاء لأسباب طبية أو دخول المؤسسات الاستشفائية. وبالمثل يضع التحالف الدولي لإنقاذ الطفولة نظماً خاصة غداة الكوارث ويعلم الأفراد بكيفية تجنب الانفصال[٣٧].

٣- مرحلة ما بعد الطوارئ مباشرة

(أ) دعم ورعاية الأطفال والأسر

٥٤- يحتاج الأطفال في الطوارئ أيضاً، علاوة على تلبية احتياجاتهم المادية الأساسية، إلى حماية من الضرر البدني والاستغلال والعنف الجنساني والضيق النفسي الاجتماعي والانفصال الأسري والتجاوزات المتصلة بالتشريد القسري. ويحتاج الأطفال أيضاً إلى تعليم جيد[٣٨].

٥٥- ولتنسيق الرعاية والدعم المقدمين إلى الأطفال وأسرهم، قام كُلّ من لجنة الإنقاذ الدولية والتحالف الدولي لإنقاذ الطفولة واليونيسيف بوضع وترويج نظام موحد مشترك بين الوكالات لإدارة المعلومات المتعلقة بحماية الأطفال. ورغم أن هذا النظام صُمم في الأصل لتيسير تعقب الأسر و لم شملها، فقد أُعيد تصميمه في عام ٢٠٠٩ لدعم جميع المجالات المواضيعية لحماية الطفل. واستخدم هذا النظام حتى الآن في ١٧ بلداً[٣٩].

٥٦- وعقب هبوب إعصار نرجس في ميانمار في عام ٢٠٠٨، أنشأت الأمم المتحدة مجموعة معنية بحماية النساء والأطفال يرأسها اليونيسيف والاتحاد الدولي لإنقاذ الطفولة. ووفرت المجموعة منتدى للتنسيق والتخطيط بين الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية من أجل تلبية احتياجات الأطفال الناجين الذين فقدوا أسرهم وحاجيات أساسية أخرى. وكانت استجابة جميع الوكالات مستنيرة ومنسقة، ما أفضى إلى برامج أكثر جدوى وفعالية[٤٠].

(ب) إيداع الأطفال لفترة قصيرة

٥٧- في ظروف الانفصال، قد يكون الأطفال، أكثر من أي وقت مضى، كفالتهم أو تبنيهم أو لمخاطر المسارعة في إيداعهم مرافق الرعاية دون بذل محاولات كافية لتسجيلهم أو تعقب أسرهم أو لم شملها أو تحديد مصالحهم الفضلى.

٥٨- وتشمل الرعاية المؤقتة الكفالة (التقليدية أو غير الرسمية أو المرتبة) أو الوصاية أو الرعاية المجتمعية. وفي حين ينبغي إعطاء الأولوية للرعاية الأسرية، يمكن أن تكون الرعاية

---

(٣٧) Save the children, "Child Protection Fact Sheet" (see footnote 7), p. 3.

(٣٨) Save the Children, *Protecting Children in Emergencies* (see footnote 37), p. 1.

(٣٩) رد اليونيسيف على الاستبيان.

(٤٠) Save the Children, "Child Protection Fact Sheet" (see footnote 7), p. 4.

المؤقتة الخيار المتاح الوحيد. غير أن مؤسسات كثيرة تفتقر إلى التنظيم والأمن وتترك الأطفال نهباً للإهمال والإيذاء[٤١]. وقد اتخذت اليونيسيف إجراءً وقائياً إذ إنها تعمل حالياً مع حكومة هايتي على تسجيل جميع الأطفال المودعين في مراكز الرعاية في البلد[٤٢].

(ج) تعقب الأسر ولم الشمل

٥٩- يمثل تعقب الأسر[٤٣] ولم شملها إحدى الاستراتيجيات الرئيسية التي تركز عليها المنظمات ووكالات المعونة الدولية لضمان دمج حماية الأطفال في برامج الاستجابة للطوارئ. ومن أدوات هذه الاستراتيجية البرنامج المشترك بين الوكالات لتعقب الأسر ولم شملها، الذي يتوخى تيسير تعقب الأسر ولم شملها في حالات الطوارئ وتعزيز قدرة الحكومات على تسجيل الأطفال[٤٤]. وقام الفريق العام المعني بالتسجيل السريع والرعاية المؤقتة للأطفال غير المصحوبين[٤٥]، بالتعاون مع إدارة الرعاية الاجتماعية في هايتي، بوضع إجراءات تشغيلية موحدة لتعقب الأسر ولم شملها في أعقاب زلزال عام ٢٠١٠. ونتيجة لهذه الجهود، تسنى لم شمل ٣٠٣ ١ أطفال وأسرهم أو من يرعونهم في هايتي. وفي إريتريا، دعمت اليونيسيف ٤٠٧ ٥ يتامى وأطفال ضعفاء بفضل لم شمل الأسر وعن طريق دور الكفالة الجماعية والتبني المحلي.

٦٠- وتشمل الأدوات المتاحة لأنشطة التعقب الموقع الشبكي التابع للجنة الدولية للصليب الأحمر والمعنون FamilyLinks[٤٦]، الذي يتوخى مساعدة الأفراد على التواصل من جديد مع أقاربهم الذين انفصلوا عنهم نتيجة لكارثة طبيعية أو نزاع ما. واستحدثت الشركات عدداً من التكنولوجيات الأخرى للمساعدة على تحديد موقع الأشخاص المفقودين والمنفصلين بما في ذلك تكنولوجيات Person Finder (Google)[٤٧] وUshahidi وCrisisCommons.

٦١- وفي قبرص، تتعاون خدمات الرعاية الاجتماعية والخدمات الاجتماعية الدولية على الصعيد الوطني من أجل العثور على أسر الأطفال في بلدانهم الأصلية. وفي حال العثور على

---

(٤١) المرجع ذاته.

(٤٢) رد اليونيسيف على الاستبيان.

(٤٣) Tracing refers to the process of searching for family members or primary legal or customary caregivers or for children by their parents or caregivers, with the objective of reunification.

(٤٤) Save the Children, "Child Protection Fact Sheet" (see footnote 7), p. 5.

(٤٥) The working group is comprised of Save the Children, Heartland Alliance, UNICEF, World Vision, Terre des Hommes, International Rescue Committee and ICRC.

(٤٦) انظر http://www.icrc.org/FAMILYLINKS.

(٤٧) تتمثل أداة الاستجابة للأزمات هذه في قاعدة بيانات مفتوحة تمكن الأفراد من إرسال طلبات معلومات على الشبكة أو تقديم معلومات عن مكان شخص ما؛ وهي مستخدمة في تركيا وشيلي ونيوزيلندا وهايتي واليابان.

الأسرة، يجري إعداد تقرير اجتماعي بشأن قدرة الأسرة على قبول الطفل وتقييم لإمكانية العودة المأمونة. وفي ميانمار، تعمل اللجنة الوطنية لإدارة الكوارث الطبيعية أيضاً على لم شمل الأطفال المفقودين والمنفصلين ووالديهم، وتقدم المساعدة اللازمة لضمان استفادة الأطفال من برامج التعليم.

(د) التبني على الصعيدين الوطني والدولي

٦٢- في كل أزمة إنسانية، تسعى الدول ووكالات المعونة الدولية ومنظمات المجتمع المدني إلى حماية الأطفال بانتشالهم من المناطق المتأثرة. وكثيراً ما يصنف الأطفال الناجون تصنيفاً خاطئاً على أنهم يتامى وينقلون من أسرهم ومجتمعاتهم إلى دور الأيتام أو تتبناهم أسر جديدة. وهذه "الطيبة المضلَّلَة" يمكن أن تزيد إلى حد كبير حجم الضرر قصير الأمد وطويل الأمد الذي يلحق الأطفال والأسر المتأثرة بكارثة طبيعية. وقد أثبتت التجربة أن البنات والأولاد عادة ما يعيشون بأمان أكبر ويلقون رعاية أفضل ويتعافون بوتيرة أسرع في بيئة أسرية داخل مجتمعاتهم المحلية[٤٨].

٦٣- وعادة ما يكون تقدير عدد الأطفال من يتامى الكوارث الطبيعية مبالغاً فيه، بينما يُنتقص في أحيان كثيرة من قدرة المجتمع على رعاية أطفاله[٤٩].

٦٤- وأفادت عدة دول مجيبة، في ردودها على الاستبيان، بوجود تشريعات متعلقة بمسألة التبني على الصعيدين الوطني والدولي. وفي البرتغال، لا يجوز لأي كيان يفحص ويقيم حالة الطفل الاجتماعية والقانونية أو يتولى تنفيذ مشروع التبني أن يتصرف كوسيط في عملية التبني بحيث لا يوجد أي اتصال مباشر بالأسرة الطبيعية. ويصدر القرار النهائي المتعلق بالتبني بأمر قضائي.

٦٥- وغداة الزلزال في هايتي، رضخت بلدان مضيفة كثيرة للضغوط الداخلية و"سارعت" إلى ترحيل أطفال (تتراوح أعمارهم بين ٣ أشهر و١٨ سنة) لأغراض التبني في تلك البلدان على أساس معايير مخصصة. ولوحظ أيضاً أن الإسراع في نقل الأطفال الهايتيين دون إذن قضائي أمر لم يكن له ما يسوّغه؛ فبعض الأطفال كانوا في طور التبني قبل حدوث الزلزال.

(هـ) استفادة الأطفال من الحماية والعدالة

٦٦- يتمثل أحد المكونات الأساسية لعملية التعرف على هوية الضحايا كما أشير إليه أعلاه في ضمان إقرار وإتاحة الإجراءات المناسبة، بما فيها آليات الإبلاغ والتظلم المستقلة

---

(٤٨) Save the Children, *Misguided Kindness: Making the rights decisions for children in emergencies*, London, 2010; Save the Children, *Protecting Children* Policy brief (see footnote 37), p. 2.

(٤٩) Save the Children, *Misguided Kindness* (see footnote 49), p. 1.

والسريعة والفعالة والمركزة على الطفل أو الملائمة للطفل[٥٠]. غير أن نقص آليات العدالة أو محدودية الإلمام بها أو الوصول إليها أمور تجعل من الصعب على الضحايا الأطفال اللجوء إليها في أحيان كثيرة. وفي الكثير من الحالات، تشجع تسوية القضايا بواسطة الآليات المجتمعية لتسوية المنازعات التي قد لا تكفل دائماً وصول الأطفال الضحايا إلى العدالة بصورة فعالة.

٦٧- وفي عام ٢٠١٠، دعمت اليونيسيف قرابة ١٣١ بلداً في تعزيز نُظمها في مجال الرعاية الاجتماعية ونظمها القضائية. وباشر ١٥ بلداً آخر، بما في ذلك بلدان معرضة للكوارث الطبيعية (مثل غواتيمالا وموزامبيق وباكستان وبنغلاديش) مسحاً وتقييماً شاملين لنظم حماية الأطفال. وحدد كُلّ من اليونيسيف وشركائها مدخلاً مشتركاً لفهم نظم حماية الأطفال باعتباره إطاراً مرجعياً مشتركاً[٥١].

٦٨- ولا يُعرف الكثير عن مدى توافر وتيسّر آليات التظلم والإبلاغ والمشورة الملائمة للأطفال. وعلى الرغم من ارتفاع مستويات الإساءة إلى الأطفال واستغلالهم في حالات الطوارئ، فإن الإبلاغ عن تلك الحالات يعاني من نقص مزمن[٥٢].

٤- التعافي/إعادة البناء في المدى الطويل

٦٩- في خضم الرغبة الطبيعية في إعادة الأمور إلى ما كانت عليه، قد تتسارع الجهود نحو القيام بأنشطة سيئة التخطيط يمكن أن تؤبد أو تفاقم أسباب ضعف السكان والبنية الأساسية المادية، مما يذكي حدة المخاطر التي يواجهها الأطفال[٥٣].

٧٠- وفي أعقاب كارثة ما، يحتاج إجراء دراسات الآثار وتصميم البرامج والمشاريع والتفاوض على تمويل إعادة البناء وضمان هذا التمويل والشروع في أنشطة إعادة البناء وقتاً طويلاً. لذلك يُترك أضعف الناس، لا سيما الأطفال وأسرهم، من دون دعم كافٍ.

٧١- ويمكن أن يتأخر التعافي طويل الأمد أو يتعرقل بسبب القدرات المحدودة والعوائق السياسية وعدم التزام المجتمع الدولي بتقديم دعم مالي. وكثيراً ما تصطدم جهود التعافي أيضاً بتدخلات ظرفية يعوزها التنسيق من جانب المنظمات الحكومية وغير الحكومية والوكالات الدولية وجهات معنية أخرى، مما قد يفضي إلى ازدواجية الجهود أو عدم التصدي لمسائل تستدعي العناية[٥٤].

---

(٥٠) لمزيد من التفاصيل عن إنشاء وتشغيل آليات الإبلاغ والتظلم، انظر الوثيقة A/HRC/15/56.

(٥١) رد اليونيسيف على الاستبيان.

(٥٢) Save the Children, *No One to Turn To: The under-reporting of child sexual exploitation and abuse by aid workers and peacekeepers*, London, 2008, pp. 1, 3 and 12.

(٥٣) المرجع ذاته، الصفحة ٣.

(٥٤) UNDP, "Post-Disaster Recovery Guidelines" (Version 1), New York, n.d., pp. 2-3; Save the Children, "Child Protection Fact Sheet" (see footnote 7), p. 4.

٧٢- غير أن مرحلة إعادة البناء تتيح فرصة لإنشاء نظم ووضع استراتيجيات شاملة لحماية الأطفال تتضمن مجموعة من القواعد الاجتماعية والقوانين والسياسات والخدمات الرامية إلى ضمان حماية الضحايا الأطفال والضحايا المعرضين لمخاطر البيع ولجميع ضروب الاستغلال(٥٥).

٧٣- وقد عرض برنامج الأمم المتحدة الإنمائي سلسلة من المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتعافي في مراحل ما بعد الكوارث، وهي تتوخى أيضاً تحديد واغتنام الفرص السانحة لمباشرة عملية تعافٍ فعلية ومستدامة يمكن أن تغير الأوضاع وأن تصلحها في الآن ذاته(٥٦).

(أ) أنشطة الرصد والتقييم والمتابعة المستمرة

٧٤- يشكل إنشاء نظم الرصد والمساءلة وتشغيلها الفعال جزءاً لا يتجزأ من تعزيز حماية الأطفال في أنشطة الاستجابة للطوارئ. ورغم أن عدداً من الدول يوفر أداة لرصد إيداع الأطفال في ترتيبات الرعاية البديلة عن طريق مختلف الوزارات الحكومية، فإن الدول التي أنشأت نظاماً شاملاً لاستعراض التقدم المحرز والصعوبات التي يواجهها المجتمع المحلي - لا سيما الأطفال - في أعقاب كارثة طبيعية قليل جدّاً.

٧٥- وتنص المبادئ التوجيهية المتعلقة بالرعاية البديلة للأطفال على أن جميع حالات الإيداع في مرافق الرعاية البديلة يجب أن تكون موضوع استعراض منتظم للتحقق من استمرار الحاجة إليها ومدى ملاءمتها(٥٧).

٧٦- وفي بعض الدول، تتحمل وزارات حكومية مسؤولية المتابعة المستمرة لحالات الأطفال المودعين في مرافق الرعاية البديلة لفترات قصيرة أو طويلة لأنهم غير مصحوبين أو منفصلون عن أسرهم. وفي قبرص، توكل هذه المهمة، بحسب السياق، في أغلب الأحيان إلى موظفي الخدمات الاجتماعية، غير أن المتابعة قد تجري بتنسيق مع الخدمات الاجتماعية الدولية ووزارة الداخلية ومكتب الهجرة.

٧٧- وتسهر الوزارات الحكومية ذاتها في الغالب على ضمان حصول الأطفال على الرعاية والدعم اللازمين للتعافي الكامل. وفي مولدوفا، أقامت وزارة العمل والحماية الاجتماعية والأسرة شراكة مع إحدى الجمعيات بهدف التشجيع على استخدام آلية للاستجابة النفسية تساعد على تحسين حالة الطفل النفسية بعد حدوث أزمة.

٧٨- والمعلومات المتاحة عن الخطوات التي قامت بها الدول أو السلطات المحلية للبحث عن الأطفال المفقودين قليلة.

---

(٥٥) لمزيد من المعلومات عن إنشاء نظم حماية الأطفال، انظر الوثيقة A/HRC/15/56.

(٥٦) UNDP, "Post-Disaster Guidelines" (see footnote 55).

(٥٧) رد اليونيسيف على الاستبيان.

(ب) تحليل الأوضاع بعد الكارثة وتبادل المعلومات بين العناصر الفاعلة المختصة

٧٩- أقر عدد من المنظمات ووكالات المعونة الدولية، خصوصاً عن طريق الفريق العامل المعني بحماية الأطفال، عمليات إبلاغ تمكن من تبادل المعلومات بين الجهات المعنية. ويجري أيضاً تبادل هذه المعلومات وتطبيقها في سياق بلورة المبادرات المقبلة المتعلقة بتصميم وتخطيط الاستجابة والتعافي. ومع ذلك، تفتقر المنظمات ووكالات المعونة الدولية حالياً إلى ما يلزم من القدرات والإرادة للاضطلاع بهذا العمل، ويعزى ذلك بقدر كبير إلى القيود المفروضة على الموارد.

٥- مرحلة الوقاية والتخفيف

(أ) تسجيل الولادات وجمع البيانات

٨٠- تفيد تقديرات المشروع الدولي لكفالة الأطفال بأن ما يزيد على ٥١ مليون طفل سنوياً لا يسجلون عند الولادة[٥٨]. وتساعد الهوية القانونية على حماية الطفل من التبني غير القانوني وانتهاكات أخرى. وقد يتسبب الافتقار إليها في تعقيد جهود لمّ الشمل في حالة الأطفال المنفصلين عن أسرهم، لا سيما إذا أطلق على الطفل اسم جديد. وتعيش نسبة كبيرة من الأطفال غير المسجلين في جنوب آسيا (٦٤ في المائة) وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى (٦٣ في المائة) حيث تشكل الكوارث الطبيعية تهديداً دائماً، ما يجعل هؤلاء الأطفال عرضة لخطر أكبر. وعملت اليونيسيف مع حكومة بنغلاديش على إنشاء نظام إلكتروني لتسجيل الولادات بهدف تيسير تطبيق هذه العملية[٥٩].

(ب) بناء القابلية للتأقلم وتدعيم القدرة وإذكاء الوعي

٨١- أثبتت اليونيسيف أن القابلية للتأقلم ضرورية أيضاً للتعافي، ويمكن تعزيزها على المستويات الفردية والمجتمعية والمؤسسية قبل حدوث الكوارث الطبيعية للمساعدة على التأهب لطوارئ المستقبل والحد من تأثيراتها[٦٠].

٨٢- وحملات التوعية، قبل حدوث الكارثة وبعدها، ضرورية لضمان وعي المجتمعات والأطفال وأسرهم بمخاطر كارثة طبيعية ما وبخطر العنف والإساءة والاستغلال ممّا قد يتعرض له الأطفال في تلك الحالة. لذا يجب على تلك الأطراف أن تدرك كيفية منع تلك الانتهاكات

---

(٥٨) انظر أيضاً Ellen Mouravieff-Apostol, "The significance of Birth Registration in Today's World," International Federation of Social Workers, 2006.

(٥٩) رد اليونيسيف على الاستبيان.

(٦٠) المرجع ذاته، الصفحة IV.

والإبلاغ بها والتصدّي لها بوسائل منها الإطار القانوني للحماية وما يتصل به من خدمات لحماية الطفولة[٦١].

٨٣- ومن السهل أن يسيء الأفراد استعمال سلطتهم في مخيمات الإغاثة وأن يطلبوا خدمات جنسية مقابل تلبية احتياجات أساسية. وقد قدمت وكالة التعاون الإنمائي الدولي السويدية تمويلاً للتحالف الدولي لإنقاذ الطفولة (السويد) في هايتي من أجل التصدي لمسائل العنف الجنساني والاستغلال الجنسي عن طريق التوعية والتدريب وتعيين جهات اتصال مجتمعية. ورغم توافر هذه الخدمات، تفيد منظمة هيومن رايتس واتش[٦٢] بأن الفتيات والنساء أهملن بصورة خطيرة في جهود التعافي.

٨٤- وفي أعقاب زلزال شيلي في عام ٢٠١٠، أقام التحالف الدولي لإنقاذ الطفولة شراكة مع الشرطة وإدارة العمل الاجتماعي بهدف حماية الأطفال من الاعتداء الجنسي، وذلك بتنظيم دورات تدريب وتوعية مع المدارس والمراكز الصحية والمجالس القروية لشرح ظاهرة الاعتداء والعنف الجنسيين والتعريف بآليات الإبلاغ المتاحة[٦٣].

٨٥- وتشمل أمثلة برامج التوعية الدولية مجموعة أدوات تعليمية أعدتها اليونيسيف واستراتيجية الأمم المتحدة الدولية للحد من الكوارث وفيها لعبة طاولة تسمى "Riskland". وبرنامج GLOBE (التعلم والرصد العالميان من أجل البيئة) هو برنامج آخر أطلق حملة تثقيفية في عام ٢٠١١ بهدف تمكين ما يزيد على مليون تلميذ في العالم من اتخاذ إجراءات بشأن المسائل البيئية المتصلة بالمناخ. وفي إطار ائتلاف الأطفال في مواجهة تغير المناخ، يعمل أطفال في السلفادور على التصدي لخطر الفيضانات والانزلاقات الأرضية على وجه الخصوص بفضل غرس الأشجار؛ وفي مجتمع محلي آخر، يقوم الأطفال بغرس أعشاب قوية ممتدة الجذور لوقف الانزلاقات الجبلية[٦٤].

٨٦- واتخذت بلدان كثيرة أيضاً خطوات لتثقيف الأطفال فيما يتعلق بالمخاطر الطبيعية والتأهب للكوارث في سياق المقررات المدرسية. ويفيد تقرير الكوارث العالمية (World Disasters Report) بأن قرابة ٤٠ في المائة من البلدان التي ردت على استقصاء الأمم المتحدة في المؤتمر العالمي للحد من الكوارث المعقود في كوبي في اليابان في عام ٢٠٠٥ ذكرت أنها توفر هذا التثقيف بالفعل[٦٥]. وفي سلوفينيا، أُدرج في مقررات المدارس الابتدائية

---

(٦١) Save the Children, "Child Protection Fact Sheet" (see footnote 7), p. 7.

(٦٢) Human Rights Watch, *Nobody Remembers Us: Failure to protect women's and girls' right to health and security in post earthquake Haiti*, New York, August 2011.

(٦٣) Save the Children, "Child Protection in Emergencies Fact Sheet, (see footnote 9), p. 5.

(٦٤) IFRC, *World Disasters Report 2009*, (see footnote 14).

(٦٥) المرجع ذاته.

موضوع اختياري جديد بعنوان "الحماية من الكوارث الطبيعية والكوارث الأخرى". أما في مدغشقر، فقد عملت اليونيسيف على بلورة اتفاقات تعاون تحسباً للطوارئ مع المنظمات المشاركة، بهدف ضمان استجابات سريعة ومناسبة التوقيت في حالات الإعصار أو الفيضان(٦٦).

(ج) تصميم وتنفيذ خطط الوقاية من الكوارث والحد من مخاطرها

٨٧- وضعت حكومات عديدة خططاً للحد من الكوارث. وفي إطار شراكة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وضعت مقدونيا برنامجاً بعنوان "تدعيم قدرة واستعداد السلطات المحلية في حالات الكوارث الطبيعية"، وهو برنامج يتوخى تدعيم القدرة والقابلية للتأقلم من أجل التخطيط للكوارث الطبيعية والتعافي منها. كذلك وضعت ميانمار خطة عمل لحماية الأطفال في الطوارئ، وستنفذ هذه الخطة مع وكالات الأمم المتحدة ومنظمات حكومية دولية ومنظمات غير حكومية والمجتمع المدني. وأقرت سلوفينيا "نظاماً للحماية من الكوارث الطبيعية والكوارث الأخرى" يتصدى للكارثة في جميع مراحلها ويسهل التعاون بين جميع خدمات الإنقاذ وغيرها من الخدمات وفقاً لمبادئ موحدة.

٨٨- وقد حال عدم توافر معلومات عن الأطفال في الكوارث الطبيعية دون بلورة تدابير الوقاية والاستجابة المناسبة. ولاحظت اليونيسيف أن "الحد من مخاطر الكوارث، بهدف تنمية قدرة المجتمعات على التأقلم، بات محل اعتراف متزايد باعتباره استراتيجية أساسية للتكيف مع تغير المناخ"(٦٧) في حين يدعو التحالف الدولي لإنقاذ الطفولة إلى دمج حماية الأطفال في خطط الحد من مخاطر الكوارث(٦٨).

رابعاً- الاستنتاجات والتوصيات

ألف- الاستنتاجات

٨٩- في حين لا تزال الدول تتحمل المسؤولية الرئيسية عن حماية الأطفال في الكوارث الطبيعية، يتعذر عليها في أحيان كثيرة الوفاء بهذه الالتزامات نتيجة لغياب أو ضعف الهياكل المؤسسية والقانونية. ورغم تعدد العناصر الفاعلة والجهات المعنية التي تقدم خدمات الاستجابة للطوارئ في حالات الكوارث الطبيعية، ما زال الأطفال معرضين لخطر كبير داخل النطاق المشمول بالحماية وخارجه. وكثيراً ما يؤدي الافتقار إلى إطار

(٦٦) UNICEF, *2011 Humanitarian Action for Children*, (see footnote 5), p. 4.

(٦٧) المرجع ذاته.

(٦٨) Save the Children, "Child Protection Fact Sheet, (see footnote 7), p. 4.

شامل لتنسيق وتوزيع الأدوار والمسؤوليات بين الجهات المستجيبة الدولية والمحلية المتعددة إلى التباس الأمور وازدواج الجهود على نحو لا طائل منه ووجود ثغرات كبيرة في الحماية. ويتفاقم هذا الوضع بسبب حدود الولايات التنظيمية أو تداخلها – والحال أن الكثير منها لا يتصدى لحماية الأطفال – علاوة على ندرة البيانات الكمية والنوعية التي من شأنها أن توضح مدى المخاطر التي يتعرض لها الأطفال في الكوارث الطبيعية.

٩٠- وتصطدم جهود حماية الأطفال – بما فيها تقديم الخدمات في إطار الولايات وتنفيذ المبادرات المشتركة بين الوكالات والمبادئ التوجيهية، بنقص فادح في الدعم المالي. وتظهر ثغرات الحماية أيضاً عندما تفتقر الجهات المستجيبة في المرحلتين الأولى والثانية إلى القدرة أو الخبرة اللازمة لتنفيذ المبادئ التوجيهية والمعايير المتعلقة بحماية الأطفال[٦٩]. وينبغي نقل التركيز من الاستجابة إلى الأزمة نحو التأهب والتخطيط في كنف المساءلة والرصد والمتابعة المنتظمة والمستمرة في إطار الولايات.

باء- التوصيات والأدوار والمسؤوليات

١- الدول والمنظمات الدولية

٩١- من واجب الحكومات أن تكفل توافر خدمات الوقاية والحماية والتعافي وملاءمتها للأطفال وتيسرها لهم جميعاً عند حدوث كارثة طبيعية أو في أقرب وقت ممكن بعد الآثار الأولى.

٩٢- وقبل حدوث الكارثة، ينبغي إقرار نظام متين وقائم على الحقوق لحماية الأطفال كما ينبغي تعزيزه والترويج له على المستوى المجتمعي بغية منع وتخفيض احتمالات تعرض الأطفال للعنف والإساءة والإهمال والاستغلال عند حدوث كارثة طبيعية ما.

٩٣- وينبغي التفكير في إنشاء وكالة تنسيق وطني جماعي ومتعدد القطاعات تكون قادرة على تحديد الأولويات وتوزيع الأدوار والمسؤوليات والتعهد بتوفير الموارد.

٢- المجتمع الدولي

٩٤- عندما تفتقر دولة ما إلى القدرة أو الموارد اللازمة للوفاء بالتزاماتها، ينبغي للمجتمع الدولي، بما فيه الدول الأخرى والمنظمات المانحة ووكالات الأمم المتحدة، أن يكفل، بواسطة المساعدة التقنية والمالية، حماية حقوق الطفل واحترامها.

---

(٦٩) للاطلاع على تحليل للقدرات المهنية المتصلة بتوفير الحماية للأطفال في حالات الطوارئ، انظر الفريق العامل المعني بحماية الأطفال، Addressing capacity gaps in Child Protection in Emergencies (CPIE): A scoping exercise on Child Protection in Emergencies staff capacity with career development programme options for mid-level CPIE specialists, 2010.

٩٥- وينبغي أن تقوم المنظمات ووكالات المعونة الدولية بخطوات في سبيل ضمان دمج حماية الأطفال في قطاعات متعددة باعتبارها عنصراً أساسياً في الاستجابة الإنسانية وجمع البيانات وبناء القدرات والتنسيق والدعوة. ولا بد من توخي الحذر الواجب عند تعيين وتدريب الموظفين المختصين.

٩٦- وثمة حاجة كبيرة إلى استثمارات هائلة من المجتمع الدولي وإلى زيادة التمويل من أجل ضمان توافر المساعدة المتعلقة بحماية الأطفال قبل الكوارث الطبيعية وأثناءها وبعدها، وذلك في إطار الحرص على أمور منها الوقاية والحد من مخاطر الكوارث[٧٠].

٣- العناصر الفاعلة العاملة في القطاع الخاص والمسؤولية الاجتماعية للشركات

٩٧- لا بد للعناصر الفاعلة العاملة في القطاع الخاص التي تقدم المساعدة في حالات الكوارث الطبيعية أن تعمل في إطار الامتثال التام للمعايير والمبادئ التوجيهية المتعلقة بالأزمات الإنسانية. ويستدعي ذلك المضي في وضع وتوضيح المقاييس والمعايير العالمية للمسؤولية الاجتماعية للشركات فيما يتصل بالكوارث الطبيعية[٧١].

٤- التعاون بين الدول والمنظمات والجمعيات الدولية والوطنية

٩٨- يجب على الجهات المعنية أن تعمل معاً على تحديد وتوزيع الأدوار والمسؤوليات المتعلقة بحماية الأطفال وعلى دعم التنسيق بين القطاعات في هذا الصدد منذ أولى مراحل الطوارئ.

٩٩- وينبغي توزيع الأدوار والمسؤوليات الرئيسية بين العناصر الفاعلة المستجيبة في المجالات الأساسية وفقاً لولايات المنظمات وخبرتها وقدراتها على التعاطي مع حالات ومسائل محددة.

١٠٠- وينبغي القيام بخطوات لضمان إقرار آليات تبادل المعلومات والتنسيق وتدعيمها قبل حدوث الطوارئ.

١٠١- ولا بد من استعراض شامل للمسائل المتصلة بالولايات وللتنسيق الفعال بين الجهات المعنية. وينبغي أن تقوم جميع المنظمات والخدمات القطاعية باستعراض طرق عملها في حالات الطوارئ حتّى لا تؤدي نظمها وممارساتها، ولو بغير قصد، إلى تفاقم المخاطر التي يتعرض لها الأطفال. ويجب عليها أيضاً ضمان امتثال أنشطتها السياساتية

---

(٧٠) CPWG, *Too Little, Too Late* (see footnote 12), pp. 34-35.

(٧١) انظر اليونيسيف، الاتفاق العالمي للأمم المتحدة والتحالف الدولي لإنقاذ الطفولة، "Children's Rights and Business Principles Initiative" والاتفاق العالمي للأمم المتحدة، "المبادئ العشرة".

والبرنامجية امتثالاً تماماً للمبادئ التوجيهية والمعايير المعتمدة في إطار المنظمات الدولية والمبادرات المشتركة بين الوكالات فيما يتصل بحماية الأطفال في الكوارث الطبيعية(٧٢).

١٠٢- ويجب الحرص على دمج الحماية في مراحل التصميم والتنفيذ الأولى لبرامج المساعدة، وإيلاء اهتمام كبير لمسائل السياسة العامة والتهديدات والمخاطر والأصول المجتمعية والممارسة وبناء القدرات والرصد والإبلاغ الفعالين.

١٠٣- وينبغي التفكير في استحداث وظائف مسؤولين عن حماية الأطفال داخل أفرقة الاستجابة الإنسانية. وينبغي أن يتلقى جميع الموظفين القطريين والجاهزين للنشر، بمن فيهم منسقو الأمم المتحدة الدائمون، تدريباً شاملاً في مجال حماية الأطفال في الكوارث الطبيعية.

١٠٤- وينبغي النظر في إبرام اتفاقات تعاون قبل الطوارئ بين الدول والمنظمات المشاركة، سعياً إلى ضمان استجابة سريعة ومناسبة التوقيت عند حدوث كارثة طبيعية ما.

١٠٥- ولا بد من النظر في استحداث آليات للمساءلة تكفل تبني العناصر الفاعلة الوطنية والدولية مسألة حماية الأطفال وامتثالهم المبادئ التوجيهية المعتمدة في حالات الكوارث الطبيعية.

٥- مجالات القلق الرئيسية

(أ) تحديد الهوية والتسجيل

١٠٦- في إطار عمليات التقييم السريع للاحتياجات والقدرات المتصلة بحماية الأطفال، ينبغي تحديد هوية الأطفال غير المصحوبين والمنفصلين عن أسرهم وتسجيلهم وتوثيق حالاتهم في غضون ٧٢ ساعة من حدوث كارثة طبيعية. وينبغي القيام بذلك باستخدام طريقة مقبولة لجمع البيانات تكفل سهولة التبادل وتحترم مبدأ السرية لحماية هوية الطفل.

١٠٧- وينبغي تقديم وثائق الهوية في أقرب وقت ممكن؛ وينبغي ألا تُمنح هوية جديدة إلا كحلّ أخير(٧٣)، وحيثما أمكن، ينبغي استخدام استمارة التسجيل الكامل المتفق عليها دولياً (الاستمارة الطويلة) في المرحلة الأولى من التقرير.

---

(٧٢) بما فيها المبادئ التوجيهية والمعايير والمبادرات الصادرة عن الفريق العامل المعني بحماية الأطفال واليونيسيف وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والتحالف الدولي لإنقاذ الطفولة.

(٧٣) يرد في المبادئ التوجيهية المشتركة بين الوكالات والخاصة بالأطفال غير المصحوبين والمنفصلين عن أسرهم (انظر الحاشية ٢٦) أن من الواجب تزويد المجتمع المحلي بمعلومات واضحة عن أهداف التسجيل. وينبغي أن تكون جميع العناصر الفاعلة والجهات المعنية على بيّنة من الشروط المتصلة بتوثيق حالات الأطفال.

١٠٨- وعند ضيق الوقت و/أو محدودية الموارد، يمكن تسجيل كل طفل باستخدام استمارة التسجيل السريع المتفق عليها دولياً (الاستمارة القصيرة)[٧٤]. ويمكن تكييف الاستمارة وفقاً للظروف المحلية بعد الشروع في تنسيق الاستجابة.

١٠٩- وينبغي بذل جهود من أجل توخّي الدّقة في تسجيل التفاصيل الأساسية لهوية الأطفال، بما في ذلك اسم الطفل ووالديه وبيانات إقامته ومجتمعه المحلي وتاريخ إجلائه والجهة المكلفة برعايته[٧٥]. وينبغي أن يحصل كل طفل على نسخة من ملفه ينبغي أن تبقى في حوزته وأن تتضمن وثائق سفره. وينبغي أن تُعلق على ثياب كل طفل شارة تحمل اسمه واسم مجتمعه المحلي الأصلي. وعند الإمكان، ينبغي أخذ صورة فوتوغرافية للطفل وإدراجها في ملفه. وينبغي أن تُسلم نسخ من الملف إلى الوالدين والسلطات الوطنية والمنظمة المسؤولة عن الإجلاء (إذا لزم الأمر) ووكالة رصد محايدة مثل وكالة التعقب المركزية التابعة للجنة الدولية للصليب الأحمر.

١١٠- وينبغي اتخاذ خطوات لتجنب التسجيل المفرط، والتركيز على أضعف الأطفال والحالات المستعجلة مثل الأطفال الصغار وأولئك العاجزين عن التعريف بأنفسهم.

١١١- ويجب احترام المبادئ التوجيهية الدولية المتعلقة بتبادل المعلومات ونشرها وينبغي تطبيق الضمانات الكافية لحماية هوية الأطفال وخصوصيتهم من احتمالات الاستغلال أو إساءة الاستخدام.

١١٢- وينبغي أن يكون المهنيون المؤهلون موجودين للتعرف في مرحلة مبكرة على الأطفال الذين هم بالفعل أو يمكن أن يكونوا ضحايا للبيع والاستغلال في الدعارة وفي المواد الإباحية.

(ب) الإجلاء المأمون والمؤقت

١١٣- ينبغي تقييد نقل الأطفال وسفرهم داخل البلد وخارجه، حتى في عهدة عناصر فاعلة حكومية، وذلك بهدف الحد من تعرض الأطفال لمخاطر الاختطاف أو الاتجار أو الاختفاء. وإذا ما اعتُبر الإجلاء ضرورياً، وجب تطبيق إجراءات صارمة لضمان تحديد هوياتهم وتسجيلهم وتحديد مكانهم وتوفير ترتيبات الرعاية لهم.

١١٤- وينبغي، عند الإمكان، إجلاء الأطفال عن مكان إقامتهم مع أفراد أسرهم من البالغين. وينبغي عدم اللجوء إلى الفصل إلا كملاذ أخير وبصورة مؤقتة وأن يقتصر ذلك على الحالات التي لا يمكن فيها توفير الحماية والمساعدة في ذلك المكان ولا يمكن أو يتعذر إجلاء الأسرة كاملة. وينبغي إجلاء الأفراد نحو أماكن قريبة قدر الإمكان من منزل الطفل

---

(٧٤) CPWG Task Force, "Draft child protection minimum standards," 2011, p. 46.

(٧٥) المرجع ذاته.

وأسرته وأن يجري ذلك بموافقة مستنيرة وكتابية من الوالدين وأن يتوافق ومصالح الطفل الفضلى.

١١٥- وينبغي ألا يتم الإجلاء إلا على أيدي وكالات أو أفراد يعملون في إطار خطة عمل منسقة. وينبغي أن تتاح للأطفال فرصة التعبير عن رأيهم وأن يؤخذ هذا الرأي بعين الاعتبار. وينبغي الحفاظ على الصلة بين الطفل وأسرته والقيام بخطوات في سبيل لمّ شمل الأسرة بأسرع ما يمكن.

١١٦- ويجب تقييم حقوق اللاجئين والأطفال المشردين واحتياجاتهم من الحماية تقييماً دقيقاً وحمايتها قبل إعادتهم(٧٦).

(ج) تهيئة أماكن آمنة للأطفال

١١٧- ينبغي تهيئة أجنحة/ملاجئ على حدة يتوافر فيها الأمن والحراسة اللازمان للأطفال المنفصلين عن أسرهم أو غير المصحوبين. وينبغي أن يشرف على هذه الأجنحة أفراد كبار أمناء وأكفاء مختارون بدقة ومدربون خصيصاً للتعامل مع حالات العنف الجنسي، لا سيما أثناء الطوارئ، وقادرون على التحري وتقديم الدعم.

١١٨- وينبغي توفير أماكن آمنة وملائمة للأطفال في الملاجئ أو المخيمات المؤقتة حيث يمكنهم الراحة واللعب بصورة عادية وتلقي الرعاية والدعم بإشراف مهنيين ومدربين وفي كنف الأمن اللازم. ويمكن أن تستخدم الأماكن الآمنة في الآن ذاته كنقطة اتصال/ترابط بالنسبة إلى المنظمات غير الحكومية والوكالات الدولية المختصة.

(د) الوصول إلى آليات حماية الطفل والعدالة

١١٩- يجب أن يكون الأطفال وأسرهم على علم بوجود وتوافر آليات إبلاغ وتظلّم مستقلة وسريعة وفعّالة وملائمة للأطفال، وينبغي أن تتاح هذه الآليات بلا تمييز في الأماكن المخصصة للأطفال(٧٧). ويقتضي ذلك إنشاء شبكة للإحالة وتشغيلها بفعالية.

(هـ) الوقاية من الانفصال

١٢٠- ينبغي أن يشجع الحكومات والجهات المانحة وموظفو الوكالات الوطنية والدولية والمجموعات العقائدية والمجتمعات المحلية أنشطة الوقاية من الانفصال غير المقصود. وينبغي

---

(٧٦) انظر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة ١٣؛ والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، المادة ٥(د)'٢'؛ والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ١٢؛ واتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية بشأن الجوانب الخاصة بمشاكل اللاجئين في أفريقيا (١٩٦٩)، المادة خامساً.

(٧٧) انظر الوثيقة A/HRC/15/56.

تشجيع الأسر على وضع استراتيجية للمّ الشمل في حال الانفصال (مثل تحديد نقطة التقاء معينة).

١٢١- وينبغي توفير ترتيبات الإيواء المؤقتة وتقديم الخدمات الأساسية بغية تجنب انفصال الأطفال عن أسرهم بغير قصد.

(و) دعم ورعاية الأطفال وأسرهم

١٢٢- ينبغي أن يخضع جميع الأطفال لتقييم بهدف تحديد مدى حاجتهم إلى رعاية وعلاج من الناحيتين الطبية والنفسية – الاجتماعية على الفور و/أو في المدى الطويل. وينبغي أن تكون الرعاية المناسبة متعددة التخصصات وأن تشمل شتى أنواع الرعاية والمساعدة التي يحتاجها الضحايا الأطفال في المدى القصير والمتوسط والطويل للتعافي وإعادة الاندماج بالكامل.

١٢٣- وينبغي أن تمكن نظم التسجيل والتدوين من جمع معلومات بشأن حالات الاستغلال الممكنة أو الفعلية والمتورطين فيها، وأن تتيح رصد فرادى الحالات ومتابعتها.

(ز) إيداع الأطفال لفترة قصيرة

١٢٤- ينبغي إعطاء الأولوية للرعاية المؤقتة الأسرية أو المجتمعية. وينبغي عدم اللجوء إلى الرعاية المؤسسية أو الداخلية إلا كإجراء قصير الأمد عند غياب بدائل أخرى؛ غير أن هذا الخيار ينبغي ألا يستبعد إذا ما اعتبر متفقا ومصالح الطفل الفضلى.

١٢٥- وفي جميع الحالات، ينبغي إعلام الأطفال بالخيارات المتاحة لهم وتمكينهم من التعبير عن آرائهم ومراعاة تلك الآراء.

(ح) تعقّب الأسر ولّم شملها

١٢٦- إن تحديد الهوية والتدخل في مرحلة مبكرة ضروريان لزيادة احتمالات لمّ الشمل. وينبغي إعطاء الأولوية لتحديد مكان أسر الأطفال الصغار والأطفال غير المصحوبين.

١٢٧- وينبغي أن تقوم أنشطة التعقب على نهج مركزي متسق وبواسطة استمارات موحدة ونظم متلائمة يمكن أن تيسر التعاون وتقاسم المعلومات وأن تحدّ من إمكانية التكرار.

(ط) التبني الوطني والدولي

١٢٨- ينبغي ألا يسمح بالتبني الوطني والدولي إلى حين فصل الدولة أو السلطات المختصة في مسائل الأهلية القانونية وفي مدى ملاءمة خيار التبني بالنسبة إلى الطفل من النواحي النفسية والطبية والاجتماعية.

١٢٩- وفي عمليات التبني، ينبغي إعطاء الأولوية للأقارب أو الأفراد المنتمين إلى المجتمع المحلي أو المحيط الثقافي للطفل. وينبغي عدم اللجوء إلى التبني الدولي إلا كملاذ أخير وعلى نحو يمتثل أحكام اتفاقية لاهاي بشأن التبني على الصعيد الدولي (١٩٩٣). وينبغي النظر في حظر إبعاد الأطفال غير المصحوبين والمنفصلين عن أسرهم دون إذن من الحكومة ما لم يكن ذلك لأغراض العلاج الطبي الطارئ.

١٣٠- وينبغي القيام بخطوات لتعقب وإيقاف المعاملات المالية المتصلة ببيع الأطفال ولتدريب حرّاس الحدود والشرطة الوطنية على كشف واعتراض محاولات إبعاد الأطفال من البلد دون هوية محددة ووثائق سليمة.

(ي) أنشطة الرصد والتقييم والمتابعة المستقلة المستمرة

١٣١- ينبغي أن تضع الدول آلية رصد وإبلاغ منهجية وشاملة لتوفير معلومات سريعة وموضوعية ودقيقة وموثوق بها بخصوص الانتهاكات المرتكبة في حق الأطفال. وينبغي أن تكون آلية حماية الأطفال في سياق كارثة طبيعية محل رصد لمدة سنتين على الأقل بعد حدوث الكارثة.

١٣٢- وينبغي القيام بأنشطة متابعة لرصد آثار لمّ شمل الأسر وضمان رفاه الأطفال وحصولهم على الرعاية في مرافق الرعاية البديلة. وينبغي أن يُعهد بالمتابعة إلى نظم محلية مؤهلة للسهر على رفاه الأطفال أو إلى هياكل مجتمعية.

١٣٣- ويجب على الدول المضيفة أيضا أن تكفل الرصد المنتظم لترتيبات رعاية الأطفال الموجودين في أقاليمها والخاضعين لولايتها وأن تحرص على وجود الخدمات المناسبة، بما فيها آليات الإبلاغ، وتضمن توافرها ومعرفة الناس لها.

(ك) التحليل وتبادل المعلومات في مرحلة ما بعد الكارثة

١٣٤- ينبغي أن تقوم جميع العناصر الفاعلة باستعراض تقييمي لأية إجراءات تهدف إلى تحديد الثغرات في حماية الأطفال وأن توصي بتدابير تصحيح يمكن اتخاذها في حالات الطوارئ مستقبلاً بغية الحد من المخاطر ومعالجة أوجه تأثر الأطفال.

١٣٥- وينبغي أن يكون تصميم ملاجئ ومخيمات الطوارئ وتوزيعها محل استعراض وتحوير شاملين بهدف تحديد ومعالجة المخاطر المحتملة على أمن الأطفال. وينبغي تحليل تصميم التدخلات، بما يشمل برامج توزيع العمل والغذاء والإمدادات لتحديد آثارها المقصودة وغير المقصودة على حقوق الطفل، بما في ذلك احتمال تخلي الوالدين عن الأطفال أثناء البحث عن عمل.

١٣٦- وينبغي أن تقوم الجهات المعنية باستعراض استباقي شامل لقدراتها على حماية الأطفال في حال حدوث كارثة طبيعية. وينبغي الإفصاح عن هذه المعلومات بوضوح وإتاحتها على نطاق واسع للعناصر الفاعلة العاملة في مجال الكوارث الطبيعية.

(ل) الوقاية والتخفيف

التسجيل وجمع البيانات

١٣٧- يجب تسجيل كل طفل عند الولادة. ويجب على الدول أن تكفل أيضاً جمع وتسجيل معلومات موثوقة بخصوص جميع الأطفال المقيمين في مؤسسات.

١٣٨- وقبل حدوث الكوارث، ينبغي للمنظمات المسؤولة عن رعاية الأطفال وحمايتهم أن تتعاون على وضع نظام مركزي ومنسق ومنطقي لجمع البيانات يمكن استخدامه لتسجيل المعلومات الشخصية الأساسية الخاصة بكل طفل يحتاج إلى الإجلاء في سياق كارثة طبيعية. وينبغي أن تتلقى جميع الجهات المعنية، بما فيها أولى الجهات المستجيبة، تدريباً على استخدام هذا النظام.

بناء القدرات والقابلية للتأقلم

١٣٩- سعياً إلى المضي في دعم القابلية للتأقلم، ينبغي الاهتمام بتنمية قدرة الأطفال في هذا المجال بوسائل منها استحداث آليات التأقلم والتكيف، وتنمية قدرة الأطفال على الحفاظ على أنفسهم أثناء الكوارث الطبيعية، كما ينبغي وضع برامج لتنمية الثقة بالنفس وبالغير وإقرار مخططات لدعم الأقران.

١٤٠- ولا بد من تدعيم قدرة المجتمعات المحلية على حماية الأطفال بسبل منها تنظيم حلقات تدريبية بشأن حماية الأطفال والمطالبة بتعديلات تشريعية وسياساتية وتعيين أفراد كبار أمناء وتكوين لجان للحماية.

التوعية

١٤١- ينبغي تنظيم حملات توعية لتزويد الأطفال وأسرهم بمعلومات عن المخاطر المتصلة بالكوارث الطبيعية، لاسيما المخاطر المحدقة بالأطفال. ويجب أن تكفل الدول أيضاً وعي الأطفال وأسرهم بحقهم اللامشروط في المساعدة الإنسانية في حالات الكوارث الطبيعية.

تصميم وتنفيذ خطط الوقاية من الكوارث والحد من خطر حدوثها

١٤٢- يجب أن تدرج التدابير السياساتية والبرنامجية والتشغيلية الفعالة لحماية الأطفال في جميع مراحل الحد من مخاطر الكوارث الطبيعية والتأهب لها والاستجابة إليها والتعافي منها.

١٤٣- وينبغي استخدام البيانات المجمعة بواسطة نظم المعلومات المركزية لإقرار وتدعيم نظم المعلومات المعززة بالقرائن باعتبارها ضرورية لجهود التخفيف من مخاطر الكوارث والتأهب لها وتحسين نظم حماية الأطفال في الكوارث الطبيعية. وينبغي نشر الدروس المستفادة على نطاق واسع.

١٤٤- وينبغي أن تكفل الوكالات والمنظمات الدولية وغيرها من العناصر الفاعلة في المجال الإنساني مراعاة حقوق الطفل بالدرجة الأولى في تصميم وتنفيذ خطط العمل المتعلقة بتقديم الخدمات أثناء الكوارث الطبيعية.