قوانين الكوارث

ورقة مناقشة: قوانين الكوارث

المواضيع الفرعية المقترحة للمؤتمر الدولي الحادي والثلاثين للصليب الأحمر والهلال الأحمر (الإصدار المؤرخ في 23 حزيران/ يونيو 2011)

المقدمة

توفر هذه الورقة غير الرسمية للمناقشة لمحة عامة عن المواضيع الفرعية الثلاثة المعنية بقوانين الكوارث، المقترحة من أجل المؤتمر الدولي الحادي والثلاثين للصليب الأحمر والهلال الأحمر (المؤتمر الدولي)، المقرر انعقاده في جنيف من 28 تشرين الثاني/ نوفمبر إلى 1 كانون الأول/ ديسمبر 2011. وهي تصف المحتوى الرئيسي المزمع عرضه على المشاركين في المؤتمر الدولي للنظر فيه. وستكون هذه الورقة بمثابة أساس للحوار الذي يسبق المؤتمر الدولي وقبل وضع اللمسات الأخيرة على الوثائق الأساسية الرسمية.

والمواضيع الفرعية الثلاثة المقترحة لقوانين الكوارث هي:

- *التأهب القانوني للمواجهة الدولية للكوارث (القوانين الدولية لمواجهة الكوارث)*
- *تعزيز الحد من مخاطر الكوارث، ولا سيما على مستوى المجتمع المحلي، من خلال التشريعات*
- *القضايا التنظيمية التي تؤثر على توفير مأوى الطوارئ والمأوى الانتقالي بعد وقوع الكوارث*

وتلك المواضيع الفرعية الثلاثة لا تغطي بالتأكيد كل القضايا التي تعالجها قوانين الكوارث، كما أنها ليست بالضرورة مرتبطة ببعضها ارتباطاً وثيقاً. ومع ذلك، فالمواضيع الثلاثة كلها تحظى باهتمام خاص من جانب الصليب الأحمر والهلال الأحمر. فبالنسبة إلى الثلاثة جميعها، ينصب التركيز الرئيسي في المؤتمر الدولي أن يكون على القوانين والسياسات والإجراءات **المحلية**، وعلى الكيفية التي يمكن بها للدول، بدعم من الصليب الأحمر والهلال الأحمر، أن تحل أكثر المشاكل والفجوات التنظيمية شيوعاً بشكل استباقي.

والنتيجة المتوخاة من المؤتمر الدولي هي الوصول إلى قرار واحد بتوافق الآراء، يشجع الدول على حصر المشاكل القانونية المتعلقة بالقضايا التي تم تحديدها في إدارة الكوارث، والقيام عند الاقتضاء بسد الثغرات القانونية في هذه المشاكل، أو تطبيق حلول عملية لها، ودعوة الجمعيات الوطنية، بدعم من الاتحاد الدولي، إلى تقديم مشورتها ودعمها للحكومات في هذه المجالات.

وجميع المشاركين في المؤتمر الدولي مدعوون أيضاً لدعم القرار بالتزامات محددة ذات صلة بسياقاتهم الوطنية، وذلك في شكل تعهدات فردية وجماعية.

لماذا التركيز على قوانين الكوارث؟

لقد أصبحت الكوارث الطبيعية الآن بلا جدال من بين أكبر التهديدات لأمن الإنسان والتنمية في شتى أنحاء العالم. فعلى مدى السنوات العشر الماضية، تضرر منها أكثر من 2.4 بليون نسمة - أي ما يعادل ثلث سكان الأرض – وألحقت أضراراً تزيد قيمتها على 910 مليار دولار أمريكي، أي ما يعادل تقريباً 1.6٪ من الناتج المحلي الإجمالي العالمي. وعددها آخذ في التزايد، وكذلك تأثيرها، مع تحول كبير بشكل خاص في أنماط الأحداث المائية-الجوية.

وتلك الكوارث التي تزداد قوة، تنشر تأثيرها بطريقة غير محايدة. فأشد المجتمعات المحلية استضعافاً هي التي تتحمل باستمرار أكبر تكلفة إنسانية، سواء في البلدان الغنية والبلدان الفقيرة.

والنمو الحضري السريع على وجه الخصوص يفاقم من المخاطر القائمة ويزيدها تعقيداً، فسكان الأحياء الحضرية الفقيرة ممن يعيشون في مساكن دون المستوى العادي هم الأرجح، على نحو متزايد، أن يكونوا أكثرهم تضرراً، وهم من يفتقرون إلى مرافق الإصحاح الكافية، ولا تصلهم خدمات الطوارئ.

والتقاء هذه العوامل يمثل تحديات جديدة للدول والجهات الفاعلة الإنسانية والسكان المتضررين من الكوارث على حد سواء. فمن الزلازل عام 2010 في هايتي وشيلي، إلى فيضانات باكستان عام 2010، وأزمة زلزال تسونامي النووية العظمى التي وقعت في شرق اليابان عام 2011، يظهر العامان الماضيان وحدهما تلك التحديات الجديدة بوضوح ومأساوية صارخة.

وكما أشار إطار عمل هيوغو، فإن الأطر القانونية تشكل أداة لا غنى عنها في التصدي لتلك التهديدات الجديدة. وقد أظهرت التجربة أنه، عندما تصاغ القوانين بشكل جيد، فسيمكنها التركيز على جهود الحكومة وتعزيزها فيما يتعلق بالوقاية من الكوارث ومواجهتها، وسيمكنها كذلك تمكين المجتمعات المحلية ومنظمات المجتمع المدني من المساهمة بشكل فعال في تحقيق هذه الأهداف. أما إذا ما أسيء إعدادها، فإن الأنظمة القانونية والتنظيمية ستعيق التقدم المحرز بشأن جعل السكان أكثر أماناً، وستحبط من هذا التقدم، كما ستؤخر من عملية إنعاشهم.

وتقوم أمانة الاتحاد الدولي وأعضائه بدراسة نقاط القوة والضعف في قوانين الكوارث في شتى أنحاء العالم منذ عشر سنوات. حيث تم التوصل إلى أنه في حين شهدت العقود القليلة الماضية تقدماً في قوة وتماسك قوانين الكوارث في كثير من البلدان، فلا تزال هناك ثغرات واسعة النطاق يتعين التصدي لها. بيد أنه للأسف، لا تلقى هذه المسائل اهتماماً لائقاً على الصعيد الدولي.

لماذا يعتبر المؤتمر الدولي الحادي والثلاثين هو المنتدى المناسب؟

إن المؤتمر الدولي للصليب الأحمر والهلال الأحمر، باعتباره منتدى دولياً فريداً، يجمع الدول الأطراف في اتفاقيات جنيف وجميع مكونات الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر، يوفر منبراً مثالياً يمكن من خلاله دفع هذه القضايا ذات الاهتمام المشترك. فانخراط مكونات الحركة يستفيد من تجربتها في هذا الموضوع، ومن شبكتها العالمية وقاعدتها المجتمعية، والعلاقة الخاصة والمميزة للجمعيات وطنية مع سلطاتها العامة كجهات معاونة في مجال العمل الإنساني.

وعلاوة على ذلك، فبالإضافة إلى دوره ذائع الصيت، الذي يحظى بكل احترام فيما يتعلق بتشكيل القانون الدولي الإنساني وتعزيزه، فقد بدأ بالفعل المؤتمر الدولي في لعب دور هام في تطوير وتعزيز أطر معيارية لمواجهة الكوارث. فعلى سبيل المثال، أكد المؤتمر الدولي الثامن والعشرون الذي انعقد عام 2003، على أهمية تعزيز قوانين البناء، ومخططات استخدام الأراضي، وغير ذلك من الأدوات، للحد من مخاطر الكوارث. وبعد ذلك، عام 2007، اعتمد المؤتمر الدولي الثلاثون "إرشادات تيسير العمليات الدولية للإغاثة والمساعدة على الانتعاش الأولي إبَّان الكوارث وتنظيمها على الصعيد المحلي" (المعروف أيضا باسم إرشادات القوانين الدولية لمواجهة الكوارث)، التي تحدد توصيات للحكومات بشأن كيفية إعداد قوانينها وإجراءاتها لحل أكثر القضايا التنظيمية شيوعاً في العمليات الدولية لمواجهة الكوارث.

والآن، بعد أربع سنوات، يوفر المؤتمر الدولي الحادي والثلاثون فرصة للبناء على هذا الزخم، سواء من خلال تقييم التقدم المحرز بشأن إرشادات القوانين الدولية لمواجهة الكوارث، ومن خلال تسليط الضوء على الجديد من التحديات وأفضل الممارسات في مجالات الحد من مخاطر الكوارث، والإيواء بعد الكوارث.

1- التأهب القانوني للمواجهة الدولية للكوارث

خلال الفترة بين عامي 2001 و2007، قام الاتحاد الدولي من خلال برنامجه "القوانين الدولية لمواجهة الكوارث، القواعد والمبادئ"، والجمعيات الوطنية المهتمة بهذا الشأن، بإجراء بحوث ومشاورات مستفيضة بشأن القضايا التنظيمية في العمليات الدولية للكوارث. وعبر أكثر من عشرين من دراسات الحالة والدراسات الاستقصائية والمقابلات مع مئات من الممارسين لمواجهة الكوارث، والعديد من حلقات العمل، والاجتماعات والمناقشات المبنية على صورة شاملة للكيفية التي تؤثر بها المسائل القانونية على ما إذا كانت الحاجات الإنسانية العاجلة يتم تلبيتها بعد وقوع كارثة كبرى، وعلى الكيفية التي تجري بها هذه التلبية.

وقد وجد أن الافتقار عموماً إلى التأهب القانوني على الصعيد المحلي من أجل المساعدة الدولية أفضى إلى جعل عمليات الإغاثة أكثر بطئاً وتكلفة، وأقل فعالية. فالعوائق مثل تلك المتعلقة بتأشيرات الدخول، والإجراءات والرسوم الجمركية، والضرائب، وتصاريح النقل، ومتطلبات التسجيل، قد أصبحت تطيل العمليات بشكل كبير وبدون داع. وعلاوة على ذلك، فالثغرات الإجرائية تعيق قدرة السلطات المحلية على الإشراف وتصحيح الأخطاء فيما يتعلق بالجودة والتنسيق والتكامل بين المساعدات الخارجية. وعلى هذا الأساس، فضلاً عن الأدوات والأعراف الدولية القائمة، تم تطوير تلك إرشادات القوانين الدولية لمواجهة الكوارث، عبر عملية تشاورية عالمية خلال الفترة 2006-2007.

"تدجين" القوانين الدولية لمواجهة الكوارث في سيراليون

كانت سيراليون ضمن أوائل البلدان الأفريقية التي اضطلعت بمشروع "تجريبي" لتطبيق إرشادات القوانين الدولية لمواجهة الكوارث، وذلك ابتداءً من عام 2009. وقد كانت جمعية الصليب الأحمر السيراليوني والاتحاد الدولي شركاء رئيسيين في دعم الحكومة في إجراء استعراض لقوانين سيراليون وإجراءاتها من أجل تسهيل المساعدات الدولية في حالات الكوارث وتنظيمها. ويتواصل تعاونهم اليوم، بهدف تضمين جوانب المواجهة الدولية بما في ذلك أدوات وتشريعات سياسية إدارة الكوارث في سيراليون.

ويقول مانسو مانساراي، من مكتب الأمن القومي، ومنسق سيراليون الأول لإدارة الطوارئ والكوارث الوطنية، خلال حلقة عمل عقدت في شهر كانون الأول/ ديسمبر 2009 في مدينة فريتاون: "إن الأطر التنظيمية الكافية هي أداة أساسية في ضمان سرعة المواجهة الشاملة للكوارث وفعاليتها"، ومضى متابعاً قوله: "فقبل وصول المعونة إلى الضحايا المتضررين من الكوارث، يواجه مقدمو الإغاثة الإنسانية غالباً عدداً لا يحصى من المسائل القانونية. ... فالأطر التنظيمية المناسبة يمكن أن تلعب دوراً هاماً في التصدي

وقد تم إحراز تقدم كبير منذ اعتماد المؤتمر الدولي قبل أربعة أعوام للمبادئ التوجيهية للقوانين الدولية لمواجهة الكوارث. فقد عملت أمانة الاتحاد الدولي وعدد من الجمعيات الوطنية جاهدين على ضمان نشر تلك الإرشادات واستخدامها بشكل جيد. وقد تم اعتماد تشريع محلي جديد بالفعل في إندونيسيا وبيرو وعدة دول أخرى لتطبيق الاقتراحات الواردة في تلك الإرشادات. وتقوم حالياً عشرون حكومة أخرى بإجراء استعراضات مكثفة لقوانينها وإجراءاتها، وذلك بمساعدة تقنية من أمانة الاتحاد الدولي وجمعيات وطنية.

وتحظى تلك الإرشادات أيضاً بتأييد واسع على المستويين الدولي والإقليمي. وثمة عدد متزايد من المنظمات الإقليمية والدولية قد بدأت أيضاً في دمج عناصر من تلك الإرشادات في أنشطتها. كما تم الاعتراف بهذه الإرشادات فيما لا يقل عن ستة قرارات للجمعية العامة للأمم المتحدة، فضلاً عن العديد من القرارات والإعلانات والبيانات الصادرة عن منظمات إقليمية وكيانات

حكومية أخرى. وقد قام الاتحاد الدولي أيضاً بتشكيل شراكات رئيسية مع كيانات عالمية مثل مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية ومنظمة الجمارك العالمية والاتحاد البرلماني الدولي، فضلاً عن منظمات إقليمية مثل رابطة أمم جنوب شرق آسيا ولجنة الإنديز للوقاية من الكوارث ومواجهتها والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا ولجنة جزر جنوب المحيط الهادئ لعلوم الأرض التطبيقية، وذلك لتعزيز ونشر رسالة التأهب القانوني الذي تشير إليه القوانين الدولية لمواجهة الكوارث. وجاري العمل حالياً في هذا الصدد مع مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، والاتحاد البرلماني الدولي على تطوير تشريعات نموذجية لمساعدة الدول المهتمة بدمج التوصيات الصادرة عن تلك الإرشادات في قوانينها.

ولا يزال هناك الكثير الذي يتعين القيام به. فالعمليات الجارية فيما يتعلق بمواجهة أزمة زلزال تسونامي النووية في اليابان، فضلاً عن فيضانات عام 2010 الملحمية في باكستان، بالإضافة إلى الزلازل وتفشي وباء الكوليرا في هايتي، تذكرنا كلها بمدى درجة تعقيد إدارة الدعم الدولي كبير الحجم. والرسالة الواضحة هي: من المصلحة الحيوية لجميع البلدان (وأكثر مواطنيها استضعافاً) ضمان تأهبها قانونياً للتعاون الدولي في حالات الكوارث.

ويمثل المؤتمر الدولي الحادي والثلاثون فرصة هامة للبناء على التقدم المحرز بالفعل، وتجديد الزخم فيما يتعلق بانتشار التأهب القانوني من أجل المساعدة الدولية. كما أنه فرصة لتعزيز روابط وتكامل أكثر قوة بين أنظمة نامية معيارية متعددة على المستويين العالمي والإقليمي في مجال التعاون الدولي في حالات الكوارث.

وثائق المؤتمر المقترحة

1 - *تقرير مرحلي، عملاً بطلب القرار رقم 4 للمؤتمر الدولي الثلاثين، يبرز الجديد من اللوائح المحلية والأطر الإقليمية فيما يتعلق بالتعاون في حالات الكوارث، فضلاً عن قرابة عشرين من المشاريع القطرية التي تقدم فيها الجمعيات الوطنية والاتحاد الدولي دعماً للحكومات المهتمة من أجل إجراء استعراض للتشريعات والإجراءات المحلية.*

2 - *أدوات جديدة لدعم الحكومات الوطنية في هذا المضمار تتضمن إصداراً تجريبياً لتشريعات محلية نموذجية يجري تطويرها في شراكة مع مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية والاتحاد البرلماني الدولي.*

العناصر الممكنة للقرار المتعلق بقوانين الكوارث:

[إن المؤتمر الدولي. . .]

- *يرحب بالتقدم المحرز حتى الآن فيما يتعلق بتطبيق إرشادات القوانين الدولية لمواجهة الكوارث على الصعيدين الوطني والإقليمي؛*
- *يكرر مناشدة الدول والمنظمات الإقليمية والدولية من أجل استخدام إرشادات القوانين الدولية لمواجهة الكوارث لدراسة قوانينها، والقيام بتعزيزها عند الاقتضاء؛*
- *يرحب بالجهود التي تبذلها الجمعيات الوطنية وأمانة الاتحاد الدولي في مساعدة الدول على استخدام إرشادات القوانين الدولية لمواجهة الكوارث؛*
- *يرحب بالتعاون المتنامي بين الحركة والأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية بشأن القوانين الدولية لمواجهة الكوارث؛*
- *يرحب بالتشريع النموذجي الذي تطوره أمانة الاتحاد الدولي بالتشاور مع أعضائها وشركائها، ويشجع الدول على الاستفادة منه كأداة مرجعية؛*
- *يشجع الجمعيات الوطنية، كجهات معاونة للسلطات العامة في بلادها في المجال الإنساني، والاتحاد الدولي من أجل مواصلة تقديم المساعدة للدول في هذا المجال.*

للحصول على مزيد من المعلومات
(تجدونها متاحة على الموقع http://www.ifrc.org/idrl)

- *القانون والقضايا القانونية فيما يتعلق بالمواجهة الدولية للكوارث (2007)*
- *مقدمة إلى إرشادات لتيسير العمليات الدولية للإغاثة والمساعدة على الانتعاش الأولي إبَّان الكوارث وتنظيمها على الصعيد المحلي (2008)*
- *المساعدة المناسبة في الوقت المناسب: تقرير مرحلي بشأن إرشادات لتيسير العمليات الدولية للإغاثة والمساعدة على الانتعاش الأولي إبَّان الكوارث وتنظيمها على الصعيد المحلي (2009)*

2- تعزيز الحد من مخاطر الكوارث من خلال التشريعات

إن وجود سياسات وأطر قانونية سليمة أمر أساسي لحماية الفئات السكانية المستضعفة. فالقوانين القوية يمكنها تحفظ الناس من الأذى، وتعزز البنية الأساسية العامة الحيوية. كما يمكنها أن تساعد أفراد المجتمعات المحلية على فهم المخاطر التي تواجههم، وتجعلهم آمنين على أنفسهم عند وقوع الكوارث.

وقد تم التأكيد مراراً على الصعيد الدولي على ذلك الدور التشريعي في إعداد المسرح للحد من مخاطر الكوارث. حيث اعتبر إطار عمل "هيوغو" في عام 2005 أن أولويته الأولى تتمثل في "ضمان اعتبار الحد من مخاطر الكوارث أولوية وطنية ومحلية ووضع أسس مؤسسية متينة للتنفيذ"، ولاسيما عن طريق "وضع أطر سياسية وتشريعية ومؤسسية للحد من مخاطر الكوارث". وقد سلطت المنتديات العالمية للحد من مخاطر الكوارث الضوء مراراً وتكراراً على أهمية التشريعات والأطر المؤسسية، بما في ذلك المنتدى العالمي الثالث الذي عُقد شهر أيار/ مايو من عام 2011. وفي تلك المناسبة، فقد سلطت الشبكة العالمية لمنظمات المجتمع المدني للحد من الكوارث الضوء بشكل خاص على أهمية الالتزامات القانونية، وتعزيز النهج التشاركي في تخطيط السياسة العامة وتنفيذها. ووفقاً لدراستها الموسعة بشأن المنظور المجتمعي حول الحد من مخاطر الكوارث تحت عنوان "أصوات من الخطوط الأمامية"، فلن يمكن للاستثمار في مجال الحد من مخاطر الكوارث أن ينساب ما لم تبذل ضمانات قانونية للعمل على المستوى المحلي.

الاستثمار قبل وقوع الطامة: قانون الكوارث فى الفلبين

عام 2010، بمشاركة نشطة وتشجيع من الصليب الأحمر الفلبيني، اعتمدت الفلبين قانون إدارة الكوارث، مع تركيز جديد على الحد من المخاطر. ومن بين الابتكارات في هذا القانون الجديد، كانت أحكامه بشأن تمويل أنشطة الحد من المخاطر.
فقد أشارت كاثرين ماري مارتن، مديرة حينذاك لخدمات إدارة الكوارث في الصليب الأحمر الفلبيني قائلة "لم يكن القانون السابق يتيح الوصول إلى التمويل من أجل الكارثة إلا بعد وقوعها". ثم تابعت القول "كان الأمر يستلزم إعلان حالة كوارث رسمية قبل جمع المال للتأهب. وكانت النتيجة ضعف بالغ في إمكانية العمل على المستوى المجتمعي." أما بموجب القانون الجديد، أصبح بالإمكان الآن إتاحة التمويل لأنشطة التخفيف والتأهب على المستوى المجتمعي.

وحتى الآن، على الرغم من تكرار تحديد هذه الثغرات القانونية، وسنوات عدة من المشاورات مع أعضائنا وشركائنا، فضلاً عن دراسة حالة قمنا بها مؤخراً، فقد أظهرت البحوث ضعفاً ملحوظاً في التوجيهات الدولية بشأن أفضل الممارسات في مجال التشريع للحد من مخاطر

الكوارث. وذلك صحيح بشكل خاص على المستوى المجتمعي، حيث تفيد التقارير بأن وتيرة تطبيق إطار عمل هيوغو تسير على أبطأ نحو.

وما يعرف باسم "الميل الأخير" للحد من مخاطر الكوارث - داخل المجتمعات المحلية نفسها، حيث تكون هي أشد المتأثرين بالكوارث على الفور - فلا يزال، وبشكل يثير الاستغراب، غير منظم في بلدان عديدة. وتؤدي التشريعات دوراً مهماً في إدارة الحد من مخاطر الكوارث بوجه عام، ويمكن أن تحدث فرقاً مهماً في الانتقال من مجرد الدعم بالقول البليغ إلى الفعل المستدام، على الرغم من أنها ليست بالتأكيد الحل الوحيد.

ويمكن للتشريعات أيضاً أن تكون أداة حاسمة لإيجاد دور ملائم للمجتمعات المحلية في مجال الحد من مخاطر الكوارث أو لتوطيد دورها في هذا المجال. وتتضمن المسائل المهمة في هذا الصدد ما إذا كانت المجتمعات المحلية ومنظمات المجتمع المدني قادرة قانونياً على الاضطلاع بدور فعال في اتخاذ القرارات المتعلقة بالحد من مخاطر الكوارث على مستوى المجتمعات المحلية، وكيف يجري تمكينها من الاضطلاع بهذا الدور، (على سبيل المثال، من خلال ولاية تمثيل مجتمعي في المجالس البلدية للكوارث، كما هو الحال في جمهورية الدومينيكان)، وما إذا كانت هذه المجتمعات المحلية تملك الوسائل اللازمة لإبقاء سلطاتها تحت طائلة المساءلة عن المسؤوليات المسندة إليها في مجال الحد من مخاطر الكوارث (كما هو الحال، على سبيل المثال، في قانون إدارة الكوارث الصادر في إندونيسيا عام 2007)، وكذلك مسألة ما إذا كانت الحوافز الرئيسية للسلوك الفردي - كقواعد إدارة الأراضي وقوانين البناء – موضوعة موضع التطبيق الفعلي على مستوى المجتمعات المحلية بدون زيادة الأعباء التي تثقل كاهل الفقراء والمهمشين. وعلاوة على ذلك، فغالباً ما تكون التشريعات أمراً بالغ الأهمية لضمان تحديد أولويات الاستثمار في الموارد اللازمة للحد من المخاطر. وتمثل الفلبين أحد الأمثلة في هذا الصدد، كما يتضح من الإطار أعلاه.

ويمكن للجمعيات الوطنية باعتبارها منظمات تطوعية مجتمعية، أن تكون موارد هامة للسلطات في بلدانها فيما يتعلق بتقييم مدى تأثير أنظمتها القانونية القائمة على الصعيد المحلي. وهي بالفعل تشارك في كثير من البلدان مشاركة وثيقة بإسدائها النصح إلى سلطاتها في هذا المجال.

وثائق المؤتمر المقترحة

1 - تقرير عن بعض أفضل الممارسات والأفكار لتطوير قوانين فعالة للحد من مخاطر الكوارث - قوانين/ تشريعات من أجل إحداث تأثير حقيقي على مستوى المجتمعات المحلية، حيث تشتد الحاجة إليها.

العناصر الممكنة للقرار المتعلق بقوانين الكوارث:

[إن المؤتمر الدولي. . .]

- *يرحب بالبحث الذي أجراه الاتحاد الدولي بشأن التشريعات والحد من مخاطر الكوارث؛*
- *يؤكد على أهمية وجود ضمان تأثير حقيقي على مستوى المجتمعات المحلية، وتمكين المجتمعات المحلية من خلال تشريعات بشأن الحد من مخاطر الكوارث؛*
- *يؤكد على أهمية ضمان مشاركة الجمعيات الوطنية في التخطيط واتخاذ القرارات بشأن الحد من مخاطر الكوارث على مستوى المجتمعات المحلية؛*
- *يؤكد على تشجيع الجمعيات الوطنية، باعتبارها كيانات معاونة للسلطات العامة في المجال الإنساني، على تشاطر خبرتها ومشورتها مع السلطات فيما يتعلق بتطوير القوانين المتعلقة بالحد من مخاطر الكوارث؛*
- *يدعو الجمعيات الوطنية والاتحاد الدولي إلى مواصلة أبحاثهم في هذا المجال.*

للحصول على مزيد من المعلومات

(تجدونها متاحة على الموقع http://www.ifrc.org/idrl)

- *استعراض مكتبي للاتجاهات في مجال تعزيز الحد من مخاطر الكوارث القائم على المجتمعات المحلية من خلال التشريع (2010)*

3- التصدي للعوائق التنظيمية في مجال الإيواء

قد يتشرد الملايين من البشر في آن واحد في أعقاب وقوع الكوارث الكبرى، مثل فيضانات باكستان أو زلزال هايتي عام 2010، الأمر الذي يخلق أزمة هائلة للحكومات، وأزمات مستمرة على المستوى الشخصي لكل أسرة متضررة.

وفي العديد من الكوارث التي وقعت في الآونة الأخيرة، طرحت القضايا التنظيمية، متضمنة تلك القضايا المتصلة بالأراضي والممتلكات، فضلاً عن عمليات التخطيط والبناء، تحديات كبيرة، تتمثل في توفير حلول عاجلة ومنصفة للإيواء. وتواجه الحكومات والجهات الفاعلة الإنسانية، مراراً وتكراراً، الأسئلة التالية:

- *كيف يمكن الحصول بسرعة على الإذن اللازم لاستخدام الأراضي استخداماً مؤقتاً من أجل توفير موطن للأسر النازحة؟*
- *كيف يمكن الحد من التأخر في إيجاد الحلول اللازمة لتوفير المأوى بسبب إجراءات إثبات الملكية، أو بسبب التقيد بإجراءات ترخيص البناء أو الموافقة على المخططات؟*
- *كيف يمكن ضمان الإنصاف في الجهود الرامية إلى المساعدة على إيجاد المأوى، بما في ذلك الإنصاف بين المالكين الشرعيين للأراضي وغير المالكين (بين المؤجرين والغاصبين للأراضي على سبيل المثال) وبين الرجال والنساء؟*
- *ما هي المساعدة التي ينبغي تقديمها للأشخاص الذين لا يملكون مستندات رسمية أو سندات ملكية معترف بها للبيوت المدمرة؟*

وقد أدى افتقارنا إلى الاستعداد اللازم للإجابة عن هذه الأسئلة في أغلب الأحوال إلى استمرار معاناة الأشخاص المتضررين من الكوارث. وقد أخذت هذه المسائل تظهر أكثر فأكثر للاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر وأعضائه مع قيامهم بتعزيز قدراتهم وأنشطتهم الخاصة بمأوى الطوارئ والمأوى الانتقالية منذ عام 2005. وفضلاً عن ذلك، فإن الاتحاد الدولي بصفته الجهة الداعية إلى الاجتماع العالمي الخاص بمأوى الطوارئ، يستنير بشكل متزايد بشركائه الذين يناضلون في القضايا نفسها.

الإجراءات السريعة تعجِّل الانتعاش: تجربة شيلي

في شهر شباط/ فبراير 2010، ضرب شيلي زلزال بلغت قوته 8.8 درجة على مقياس ريختر، محدثاً تسونامي أيضاً، الأمر الذي تسبب في مضاعفة الأضرار. فالكارثتان معاً، تسببتا في تهدم وتصدع أكثر من 200.000 منزل، وتشريد أكثر من 800.000 شخص. وقد أثار إيجاد حلول إيواء لهذا العدد الضخم تحديات كثيرة، بما في ذلك المشاكل التنظيمية. ويقول مارتن برافو، رئيس قسم مشتريات الأملاك لدى وزارة الأملاك الوطنية في شيلي "لقد اختفت كل النقاط المرجعية"، ويتابع ملاحظاً "من الصعب جداً البت في سندات ملكية الأراضي عندما يكون كل شيء رأساً على عقب".
وقد تم إقرار قانون جديد في شيلي في شهر آب/ أغسطس 2010، للإسراع بعملية تنظيم سندات ملكية الأراضي بالنسبة للعقارات الصغيرة في كل من المناطق الريفية والحضرية. واختصرت مدة هذه العملية التي كانت عادة ما تستغرق ما يصل إلى عامين، لتصبح ستة أشهر بالنسبة لأولئك الذين هم في أمسّ الحاجة للمساعدة على إيجاد المأوى بعد الزلزال وتسونامي.

تتسم مسائل الإسكان والأراضي وحقوق الملكية والعمليات التنظيمية المرتبطة بها بالتعقيد في جميع البلدان، سواء كان ذلك على الصعيد القانوني أو على صعيد العلاقات الاجتماعية الاقتصادية. ومما لا شك فيه أن عشية الكارثة تكون لحظة زاخرة بالتحديات التي تعترض المساعي الرامية إلى التصدي للعوائق الناجمة عن المسائل القانونية والتنظيمية. بيد أن التجربة أثبتت أنه ما لم يتم إيجاد حلول خلاقة، فلن يمكن الوفاء على نحوٍ كافٍ باحتياجات الإيواء

الطارئ للفئات السكانية المتضررة. ويوجد بالفعل قدر كبير من الدروس المستفادة وأفضل الممارسات بشأن النهوج طويلة الأجل لمعالجة قضايا الملكية. ويمكن القول بأن الاهتمام بفترات الطوارئ والفترات المؤقتة بالغ الضعف، بينما تكون الاحتياجات الإنسانية غالباً في أوجها حينذاك.

وثائق المؤتمر المقترحة

1 - تقرير يسلط الضوء على مجالات المشاكل الرئيسية، وبعض الدروس الهامة المستفادة فيما يتعلق بتأثير التدابير التنظيمية على توفير مأوى الطوارئ والمأوى الانتقالية لأولئك المشردين نتيجة الكوارث الطبيعية.

العناصر الممكنة للقرار المتعلق بقوانين الكوارث:

[إن المؤتمر الدولي. . .]

- *يرحب بتجميع الدروس والممارسات من قبل الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر؛*
- *يعرب عن قلقه إزاء محنة المتضررين من الكوارث الذين يتوقف توفير المأوى والموطن الملائم لهم على قرار بشأن القضايا التنظيمية؛*
- *يناشد الدول المتضررة من الكوارث والمنظمات الإنسانية من أجل الاستفادة من أفضل الممارسات في تطبيق حلول عملية للمعالجة السريعة للعوائق التنظيمية المتعلقة بتوفير مأوى الطوارئ والمأوى الانتقالية، فضلاً عن إعادة بناء المساكن بعد الكوارث؛*
- *يناشد الدول والمنظمات الإنسانية من أجل ضمان المساعدة على إيجاد المأوى بطريقة منصفة بين جميع الأشخاص المحتاجين، بما في ذلك بين الأشخاص الذين يملكون سندات ملكية قانونية رسمية للأراضي وأولئك الذين لا يملكون؛*
- *يدعو الجمعيات الوطنية والاتحاد الدولي إلى مواصلة أبحاثهم في هذا المجال.*

العملية في المؤتمر الدولي

بالإضافة إلى عملية التطوير لقرار في لجنة الصياغة، فمن المقترح أن يتم تناول بنود جدول الأعمال قوانين الكوارث في جلسة عامة مخصصة من جلسات المؤتمر. وسيتم تنظيم حلقة أو أكثر لتحفيز النقاش حول المواضيع الفرعية الثلاثة.

للحصول على مزيد من المعلومات
يرجى الاتصال على:

إيليز موسكيني، مسؤولة أولى عن المناصرة، برنامج القوانين الدولية لمواجهة الكوارث
elyse.mosquini@ifrc.org، هاتف: 4409 730 22 41+
الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر
Chemin des Crêts, 17 | 1211 Petit Saconnex | Geneva | Switzerland
جنيف | سويسرا
http://www.ifrc.org/idrl - idrl@ifrc.org

www.ifrc.org
إنقاذ الحياة وتغيير الفكر