



# القانون الدولي لواجهة الكوارث والقضايا ذات الصلة: دراسة مكتبية

نسخة موجزة

يمكن استنساخ أي جزء من هذه الدراسة أو كلها لأغراض غير تجارية شريطة ذكر المصدر. ويرجو الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر تقديم تفاصيل عن الاستخدام هذا. وتوجيه طلبات إعادة النسخ إلى الاتحاد الدولي على العنوان التالي:  
idrl@ifrc.org

الآراء والتوصيات المعرب عنها في هذه النشرة لا تمثل بالضرورة السياسة الرسمية للاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر ولا للجمعيات الوطنية للصليب الأحمر والهلال الأحمر فرادى. كما لا تعبّر التوصيات والخرائط المستخدمة عن رأي الاتحاد الدولي أو الجمعيات الوطنية فيما يتعلق بالوضع القانوني لإقليم معين أو سلطاته بأي شكل من الأشكال.

ترجع ملكية كل الصور المستخدمة في هذه الدراسة إلى الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر إلا في الحالات المذكورة صراحة.

صورة الغلاف: تصوير يوشی شيميزو / الاتحاد الدولي

## جدول الأعمال العالمي للاتحاد الدولي (٢٠١٠ - ٢٠٠٦)

على مدى السنوات الخمس المقبلة، ستتركز الجهود المشتركة للاتحاد الدولي في إحراز الأهداف والأولويات التالية:

### أهدافنا

**الهدف الأول:** تقليل عدد حالات الوفاة والإصابة والآثار المترتبة على الكوارث.

**الهدف الثاني:** تقليل عدد حالات الوفاة والأمراض والآثار المترتبة على الأمراض وحالات الطوارئ المتعلقة بالصحة العامة.

**الهدف الثالث:** زيادة قدرة المجتمع المحلي والمجتمع المدني والصليب الأحمر والهلال الأحمر على التصدي لأكثر حالات الاستضعاف إلحاحاً.

**الهدف الرابع:** نشر احترام التنوع وكرامة الإنسان والحد من التعصب والتمييز والاستبعاد الاجتماعي.

### أولوياتنا

تحسين قدرتنا على مواجهة الكوارث والحالات الطارئة في مجال الصحة العامة على الأصعدة المحلية والإقليمية والدولية؛

تصعيد أنشطتنا مع المجتمعات المستضعفة في مجالات النهوض بمستوى الصحة والوقاية من الأمراض والحد من مخاطر الكوارث؛

تحقيق زيادة ملموسة في البرمجة والمناصرة في مجال الإيدز وفيروسه؛

تجديد أنشطتنا في مجال المناصرة بخصوص القضايا الإنسانية ذات الأولوية ولاسيما بشأن مكافحة التعصب والوصم بالعار والتمييز وتشجيع الحد من مخاطر الكوارث.

٢٠٠٧

الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر  
برنامج القانون الدولي لمواجهة الكوارث

صندوق البريد: ٣٧٢  
سويسرا ١٢١١ / جنيف ١٩

رقم الهاتف: +٤١ ٢٢ ٧٣٠ ٤٢٢

رقم الفاكس: +٤١ ٢٢ ٧٣٣ ٣٩٥

البريد الإلكتروني: idrl@ifrc.org

الموقع على شبكة إنترنت: <http://www.ifrc.org/idrl>

### الدراسة بقلم:

دافيد فيشر، مسؤول أول في البحوث القانونية، الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر

يرجى ملاحظة أن هذه النشرة ملخص لدراسة أوسع.

توجد الدراسة بالكامل على العنوان التالي : <http://www.ifrc.org/idrl>

يقترح ذكر دافيد فيشر، القانون والقضايا القانونية في مواجهة الكوارث دولياً: دراسة مكتبية – النسخة الموجزة (الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر عام ٢٠٠٧)

### الممول:

خرجت هذه الدراسة إلى النور بفضل تبرع من حكومة الدنمارك.

وزارة الخارجية الدنماركية

MINISTRY OF FOREIGN  
AFFAIRS OF DENMARK



## قائمة المحتويات

٥	مقدمة
٦	<b>الجزء الأول: معلومات أساسية</b>
٦	١- السياق التاريخي
٧	٢- السياق التشغيلي
٨	<b>الجزء الثاني: نظرة عامة على الأطر القانونية الجارية</b>
٨	<b>التي تنطبق على المواجهة الدولية للكوارث</b>
١١	١- القوانين والمعايير العالمية
١٢	٢- القوانين والمعايير الإقليمية
١٢	٣- الاتفاقيات الثنائية
١٣	٤- القانون الوطني
١٣	<b>الجزء الثالث: قضايا قانونية محددة بشأن المواجهة الدولية للكوارث</b>
١٣	١- استهلاك المساعدات وإنهاوها
١٣	٢- السلع والمعدات
١٤	٣- الأفراد
١٥	٤- النقل والحركة
١٥	٥- العمليات
١٦	٦- الجودة والمسؤولية
١٧	أ- كفاءة التمويل وحسن توقيته والعدل في توزيعه
١٧	ب- ملامئته
١٨	ج- المسؤولية والمساءلة
١٩	٧- التنسيق
٢٠	٨- الأطراف العسكرية والحالات اختلطة بين الكوارث والصراعات
٢٠	أ- الإغاثة الدولية من الكوارث بواسطة أطراف عسكرية
٢٠	ب- حالات تختلط فيها النزاعات بالكوارث
٢١	الخلاصة
٢١	توصية
٢٢	موجز أفكار للمستقبل



PH-12-060  
SI-041



INTERNATIONAL FEDERATION OF  
RED CROSS AND RED CRESCENT SOCIETIES

### SUNFLOWER OIL

CONTRACT REF. NO. EN / DRT / OLEI 011

PRODUCTION DATE: MARCH 2004  
EXPIRY DATE: MARCH 2005

6 X 2 LITRES

6 X 2 LITRES

CONTRACT REF. NO. EN / DRT / OLEI 011

PRODUCTION DATE: MARCH 2004  
EXPIRY DATE: MARCH 2005

SUNFLOWER OIL

INTERNATIONAL FEDERATION OF  
RED CROSS and RED CRESCENT SOCIETIES

### SUNFLOWER OIL



CONTRACT REF. NO. EN / DRT / OLEI 011  
PRODUCTION DATE: MARCH 2004  
EXPIRY DATE: MARCH 2005

6 X 2 LITRES

## مقدمة

تعوق المواجه القانونية تفعيل عمليات الإغاثة الدولية من الكوارث، بقدر ما تعوقها الرياح العاتية والطرق التي اكتسحتها المياه، وهي قضية لم تتناولها المناقشات بالقدر اللازم بعد. وفي الوقت نفسه قد يؤدي غياب القواعد الناظمة لعمليات الإغاثة حيث كان يتغير تواجدها، في اتسام عمليات مواجهة الكوارث بالتبذير وعدم التنسيق والاستخفاف بالمستفيدين والعاملين في الإغاثة على المستوى المحلي. وسفر هذه المشاكل في أحيان كثيرة عن عدم وصول المعونة الملائمة إلى المجتمعات المحلية المتضررة أو وصولها بغير الطرق المناسبة.

وأحتواء الصكوك الدولية الناظمة لهذه القضايا ومنها المعاهدات (المعقودة على المستوى الإقليمي والثنائي) والقرارات والإرشادات والمواثيق والمذاج على ثغرات كثيرة ليست معروفة على نطاق واسع. ييد أن الإطار التنظيمي الحالي الذي يعرف باسم «القانون الدولي لمواجهة الكوارث وقواعده ومبادئه» تشوّبه بعض الثغرات منها قصور النطاق الجغرافي الذي تشمله الصكوك ذات الصلة (ترجع في أحيان كثيرة إلى عدم التصديق عليها)، تقييد مجال انطباقها (باقتصارها على أنواع محددة من الكوارث، أو قطاعات معينة من الأنشطة) والعجز عن التعامل مع أطراف رئيسية فاعلة (ولا سيما المنظمات غير الحكومية، والحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر). وهناك أيضاً تداخل محتمل بين الحالات وخاصة بالنسبة للقوى التي توجه إليها الطلبات من أجل الحصول على المساعدات الدولية والتي توجه إليها المساعدات الدولية المطروحة.

وفي الوقت نفسه، هناك قلة من القواعد التنظيمية على المستوى الوطني مؤهلة بالقدر اللازم لمواجهة القضايا القانونية المحتملة التي تتصل بتلقي مساعدات دولية. ومن ثمة، توضع قواعد الإغاثة الدولية في الغالب في ظل أجواء مشحونة بعواقب الكوارث الكبرى، وهي فترة يكون فيها التخييب والتأخير وانعدام الفعالية مسائل باهظة الثمن.

طرح الدراسة المكتوبة الملحقة في هذه الوثيقة نظرة عامة على القانون الدولي لمواجهة الكوارث وعلى الحالات الإشكالية القانونية المألوفة في الكوارث التي لا ترجع إلى نزاعات. وتستفيد الدراسة من مشاورات وبحوث واسعة النطاق خلال ست سنوات تقريباً منها ٢٠ دراسة حالة إضافة إلى مسح عالمي أجري على الحكومات والمنظمات الإنسانية في عام. ودعت التوصية الرئيسية للدراسة إلى اعتماد واستخدام «إرشادات لتسهيل وتنظيم المساعدات الدولية للإغاثة والانبعاث الأولي على الصعيد المحلي في حالات الكوارث» وقد وضعت الإرشادات من خلال سلسلة من المنتديات الإقليمية الرسمية ضمت ممثلين رفيعي المستوى للحكومات وجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر والشركاء في المجال الإنساني من عام ٢٠٠٦ إلى عام ٢٠٠٧. وستقدم مسودة الإرشادات إلى المؤتمر الدولي للصليب الأحمر والهلال الأحمر الذي يعقد خلال شهر تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧.

ويمكن الحصول على مسودة الإرشادات والنص الكامل للدراسة المكتوبة بناء على طلب يوجه إلى الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر (المسمى فيما بعد الاتحاد الدولي) أو على الموقع التالي : <http://www.ifrc.org/idrl>

## الجزء الأول: معلومات أساسية

لتقدير الإطار الدولي القياسي والمحاولات التنظيمية الإشكالية المألوفة، يجدر وضع السياقين التاريخي والتشرعي في الاعتبار.

### ١- السياق التاريخي

وبينما وجدت بعض القواعد التنظيمية الدولية للإغاثة في حالات السلم منذ فترة، لم تتحقق أول محاولة جادة لتوثيق القواعد التنظيمية في هذا المجال إلا في القرن التاسع عشر. وشملت المحاولة الأولى اتفاقيات ومعاهدات في مجال الصحة بشأن الاتصالات السلكية واللاسلكية في حالات الطوارئ واستغاثات السفن في عرض البحر. وفي عام ١٩٢٧، عقد مؤتمر تحت رعاية عصبة الأمم شاركت فيه ٤٣ دولة، اعتمد الاتفاقية والنظام الأساسي المنشئين للاتحاد الدولي للإغاثة. وكانت الفكرة الأصلية من إنشاء الاتحاد الدولي للإغاثة أن يكون وكالة تشغيلية مركبة توجه الموارد والدعم الدوليين إلى موقع الكوارث وتنسق مع سائر الأطراف الفاعلة الأخرى، وتنشر الدراسات والبحوث في مجال إدارة الكوارث. بيد أن الاتحاد الدولي للإغاثة لم يتمكن أبداً من تفريد رسالته في الأساس بسبب نقص الموارد الشديد وعجزه عن الحصول على مساهمات منتظمة من الدول الأعضاء.

ولم تتحقق المحاولة الثانية في إنشاء نظام قانوني دولي شامل للمساعدة في حالات الكوارث إلا بعد خمسين سنة مع إنشاء مكتب منسق الأمم المتحدة للإغاثة في حالات الكوارث - وهو السلف لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية الحالي - واقتراح على المجلس الاقتصادي والاجتماعي مسودة «اتفاقية إجراءات إرسال إمدادات الإغاثة على وجه السرعة». واستهدفت مسودة الاتفاقية حل العديد من المشاكل اللوجستية التي لا تزال مجالات إشكالية إلى اليوم. بيد أنه على الرغم من إحالة المسودة إلى اللجنة الثانية المبنة عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي في عام ١٩٨٤، لم تنظر الجمعية العامة للأمم المتحدة في مسودة الاتفاقية.



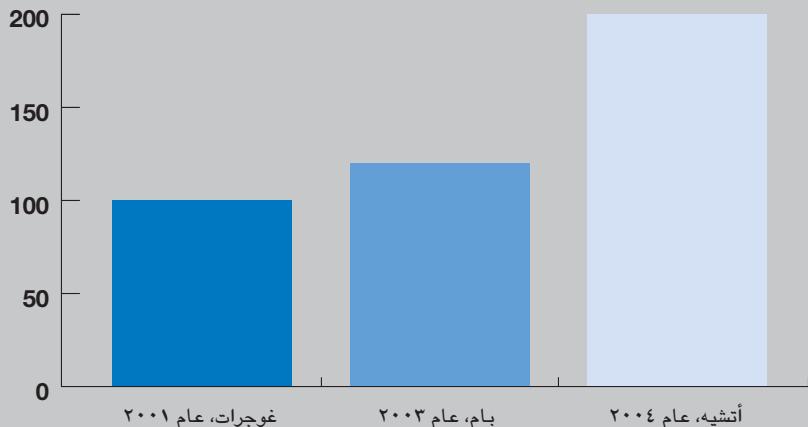
أرشيف الاتحاد الدولي للإغاثة

ومنذ الشمانيات، تم اعتماد عدد من المعاهدات القطاعية والإقليمية المتعلقة بـ مواجهة الكوارث ولكن لم يبلغ أي منها النطاق العالمي الذي تطلعت مسودة الاتفاقية إلى بلوغه. وفي غيبة نظام مركزي، تطور القانون الدولي للإغاثة من الكوارث، بشكل مجزأ غالباً بإدراج أحكام تتعلق بالكوارث من معاهدات ذات طبيعة أعم أو من خلال إعلانات أو قرارات صادرة عن محافل مختلفة.

## ٢- السياق التشغيلي

بالإضافة إلى تجزئة النظام القانوني لمواجهة الكوارث الدولية، يواجه النظام اليوم تحديات بسبب توافر وقوع الكوارث. معدلات أسرع واتساع نطاق المجتمع الدولي وتتنوع الذي ينخرط في مواجهتها.

**الشكل ١: عدد المنظمات غير الحكومية الدولية التي تنخرط في مواجهة الكوارث**



تم الإبلاغ عن ١,٢٣١ كارثة في عقد السبعينيات. وارتفع هذا العدد في جميع العقود التالية، ووصل إلى ٥,٢٨٧ كارثة خلال السنوات الست اللاحقة من ٢٠٠٦ - ٢٠٠٠ وحدها. وطبقاً للفريق الحكومي الدولي المعنى بتغير المناخ فمن المتوقع أن يستمر ارتفاع معدلات الكوارث وربما يتسارع وخاصة بسبب تغير المناخ.

وفي الوقت نفسه ارتفع عدد الجهات الدولية التي تواجه الكوارث ارتفاعاً كبيراً وتعددت أنواعها. وزاد عدد الجهات الحكومية الفاعلة التي تستجيب للكوارث الكبرى لاسيما المؤسسات العسكرية عن أي وقت في الماضي. وارتفع عدد المشاركين (أنظر الشكل ١) من الجمعيات الوطنية للصليب الأحمر والهلال الأحمر وهيئات الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية والمنظمات غير الحكومية. وتبدى الشركات الخاصة اهتماماً متزايداً بالإغاثة الدولية سواء ببيع المنتجات والخدمات ذات الصلة أو بتقديم مساعدات خيرية، وبات الأفراد ومنظمات المجتمع يتوجهون إلى المناطق التي تعرضت للكوارث.

وبنرج الاتجاهين، من المتوقع أن تتعقد القضايا خلال السنوات القادمة.

## الجزء الثاني: نظرة عامة على الأطر القانونية الجارية التي تطبق على المواجهة الدولية للكوارث

توفر الأطر القانونية الدولية الجارية قدرًا من الإرشاد من أجل مواجهة هذه القضية المعقدة قد يتجاوز ما يتصوره البعض ولكنه في جميع الأحوال غير كامل وغير متجانس.

### ١- القوانين والمعايير العالمية

على المستوى العالمي، توفر صكوك ذات صلة بالقضية في عدد من المجالات القانونية المختلفة. وفي حين لا ينطبق القانون الإنساني الدولي مباشرة على الكوارث غير الناشئة عن نزاعات فقد نجد أنه يجوز الاسترشاد بمنطلقه في قضايا الإغاثة الإنسانية على أساس قاعدة القياس.

ومن ناحية أخرى، يطبق قانون حقوق الإنسان اليوم على الرغم من أن قلة من صكوك حقوق الإنسان تتعلق مباشرة بالكوارث. بل إن العديد من المعاهدات (وعلى رأسها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦ ، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام ١٩٦٦) تنص على حقوق ذات صلة بالمساعدة الدولية في حالات الكوارث منها الحق في الحياة وفي الغذاء والمياه والسكن والملابس والصحة وسبل الرزق والحرية من التمييز وغير ذلك.

وفي حين أن وضع لاجئ لا يمنح على أساس النزوح جراء الكوارث، تجيز الصكوك الخاصة باللاجئين ومنها اتفاقية وضع اللاجئين لعام ١٩٥١ والحقوق الخاصة باللاجئين وملتمسي اللجوء تطبيقها في حالة تعرض بلدتهم المصيف لكارثة. والمبادئ التوجيهية الخاصة بالنازحين داخلياً لعام ١٩٩٨ غير الملزمة – تعرف بالنزوح داخلياً بسبب الكوارث، وتدعوه، في جملة أمور، إلى عدم رفض المساعدات الإنسانية المقدمة للنازحين والإحجام عن قبولها على أساس تحكمي.

كذلك قانون الامتيازات والمحصانات لا يستهدف الإغاثة من الكوارث بشكل مباشر، ولكن الحقوق التي يمنحها بعض الشركاء الدوليين بما في ذلك الاستثناء من القيود على الهجرة ومن الرسوم واللوائح الجمركية، واللجوء إلى القضاء قد تكون لها أهمية بالغة لعمليات مواجهة الكوارث. وهي حقوق متاحة للدبلوماسيين وهيئات الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات الحكومية الدولية بالفعل. ويتمتع الاتحاد الدولي ولجنة دولية للصليب الأحمر بهذه الحقوق في نطاق اتفاقيات الوضع الثنائي مع الدول التي يعملان فيها.

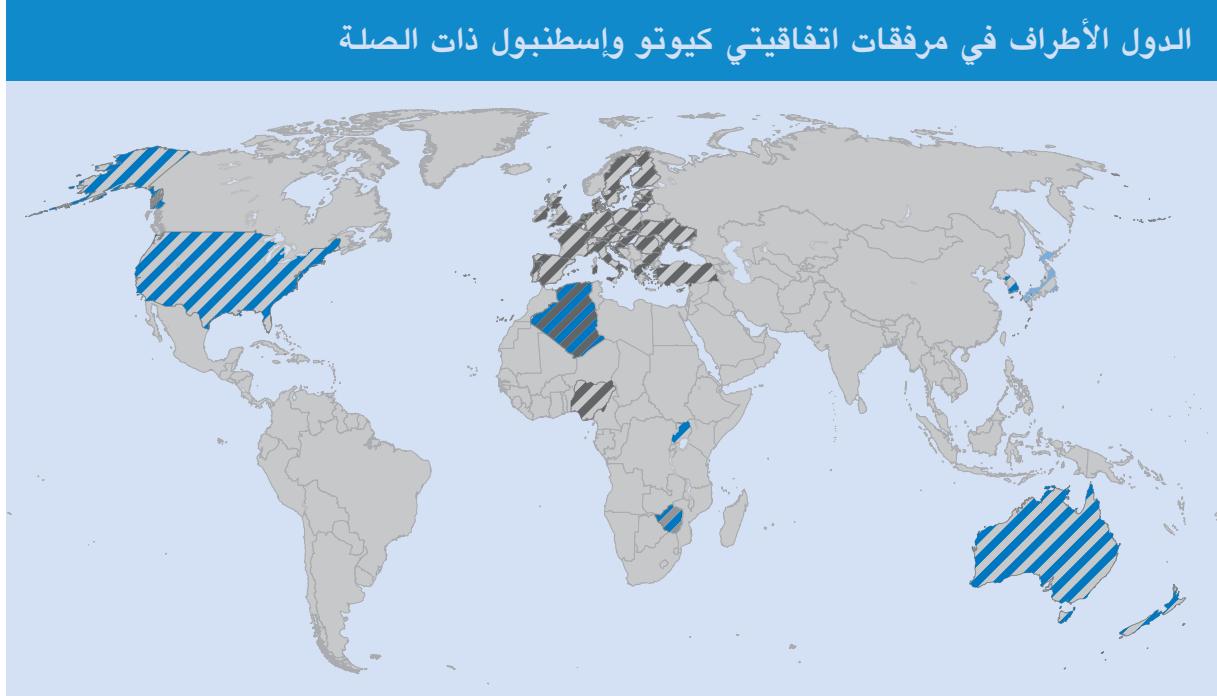
وتحتوي بعض الصكوك المتعلقة بقانون الجمارك على إيجابيات ترتكز على المشاكل الفنية في المواجهة الدولية للكوارث. فكل من اتفاقية كيوتو بشأن تبسيط وتنسيق الإجراءات الجمركية لعام ١٩٩٩ (المشار إليها فيما بعد باسم «اتفاقية كيوتو الخاصة بالجمارك») واتفاقية إسطنبول بشأن الدخول المؤقت (المشار إليها فيما بعد باسم «اتفاقية إسطنبول الخاصة بالجمارك») تحتوي على ملحقات ترتكز تركيزاً خاصاً على تخفيض الحواجز الجمركية من أجل الإفراج عن شحنات الإغاثة والتنازل عن الرسوم والأعباء المتصلة بها بتلك الشحنات. ييد أن الاتفاقيتين، شأنهما شأن عدد من المعاهدات في هذا المجال، يضممان عدداً طفيفاً نسبياً من الأطراف كما يبدو في الخريطة أدناه.

كذلك هناك عدد من المعاهدات في مجال قانون النقل تضم أحكاماً منفردة لتسهيل دخول السلع والأفراد للإغاثة من الكوارث. ومن هذه الاتفاقيات اتفاقية تسهيل النقل البحري لعام ١٩٦٥ والملحق ٩ من اتفاقية الطيران المدني الدولي لعام ١٩٤٤ .

ويعتبر قانون الاتصالات السلكية واللاسلكية من أشهر الصكوك العالمية الخاصة بمواجهة الكوارث. وتطالب اتفاقية تامبير بشأن توفير موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية من أجل التخفيف من الكوارث وعمليات الإغاثة لعام ١٩٩٨ (المشار إليها فيما بعد باسم «اتفاقية تامبير») الدول الأطراف بتخفيض الحواجز التنظيمية على استخدام موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية



## الدول الأطراف في مرفقات اتفاقيتي كيوتو وإسطنبول ذات الصلة



اتفاقية كيوتو الخاصة المرفق باء-٣



اتفاقية كيوتو الخاصة المرفق باء-٣ ودان-٥



اتفاقية إسطنبول المرفق باء-٩



اتفاقية إسطنبول المرفق باء-٩ ودان-٥

ومنها القيود على الواردات وال الصادرات وعلى استخدام أنواع معينة من المعدات، واستخدام موجات صوتية على أجهزة الراديو. ويجرؤ ملاحظة أن اتفاقية تامبير لا تطبق على الدول وحدها بل تنطبق أيضاً على كيانات أخرى تقدم الإغاثة ومنها المنظمات الإنسانية. وقد وضعت عدة أجهزة تابعة للاتحاد الدولي للمواصلات السلكية واللاسلكية قرارات ووصيات تتعلق بعمليات الإغاثة من الكوارث.

وهناك صكوك عديدة تتعلق بالمتبرعين ذات أهمية في الإغاثة من الكوارث. ومنها اتفاقية المعونة الغذائية في صيغتها المعدلة في عام ١٩٩٩ والاتفاقية لا تحدد فقط المستويات الدنيا من التزامات التبرع بل تحدد أيضاً معايير الجودة للنهوض بالمساعدة الغذائية باستمرار، «ومبادئ ومارسات التبرع الإنساني الجيد» لعام ٢٠٠٣ (المشار إليها فيما بعد باسم «مبادئ التبرع الإنساني الجيد») وهي غير ملزمة، وتؤكد مسؤولية المتبرع عن تقديم ثوبيه بطرق تعزز توزيع الإغاثة على أساس ملائم وعادل. وهناك صكوك مخصصة للدول المساعدة تتعلق بأطراف منها الدفاع المدني وأطراف عسكرية مثل «الاتفاقية الإطارية بشأن الدفاع المدني لعام ٢٠٠٠» (المشار إليها فيما بعد باسم «الاتفاقية الإطارية») والإرشادات لأوسلو بشأن استخدام القدرات العسكرية والدفاع المدني في الإغاثة من الكوارث» غير الملزمة في صيغتها المعدلة في عام ٢٠٠٦.

وفي عام ٢٠٠٥، تم تنقیح اللائحة الدولية للصحة وتوسيع نطاقها إلى حد كبير مما وفر قواعد تنظيمية قوية للوقاية من انتشار الأمراض ومكافحتها. وكانت منظمة الصحة العالمية أيضاً الطرف الرئيسي في وضع إرشادات في مجالات أخرى ذات صلة بقانون الصحة في مجال التبرع بالدواء واستخدام المستشفيات الميدانية.

لا تذكر اتفاقيات البيئة في الأساس على الكوارث ولكن عدداً منها يحتوي على أحكام تتعلق بالتعاون الدولي في حالات الكوارث مثل الاتفاقية الدولية للتأهب والاستجابة والتعاون في مكافحة التلوث النفطي والبروتوكول الخاص بها بشأن التأهب والاستجابة والتعاون في مكافحة التلوث بسبب المواد الخطرة والسمامة لعام ٢٠٠٠. ومن الصكوك الخاصة بالحوادث الصناعية، «اتفاقية تقديم المساعدة في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي» لعام ١٩٨٦ (المشار إليها فيما بعد باسم اتفاقية المساعدة النووية) وبعضها يقدم المزيد من الإرشادات التفصيلية في العادة.

وتعد إشارات مماثلة بشأن المساعدة الدولية في بعض المعاهدات الخاصة بالحد من الأسلحة ومنها «اتفاقية حظر استحداث وإنتاج الأسلحة البكتériولوجية (البيولوجية) والتکسینية وتدمیر تلك الأسلحة» لعام ١٩٧٢، و«اتفاقية حظر تطوير وإنتاج وتخزين واستخدام الأسلحة الكيماوية وتدمیرها» لعام ١٩٩٣. وإن كان قد يدور بخليد البعض أن هذه الأحكام تطبق بقدر أكبر في التزاعات لا في الكوارث (وهي في الواقع لم تطبق بعد حتى تاريخه) نجد أنها ملائمة أيضاً في غير حالات النزاع مثل العمليات الإرهابية المترفة.

بعض الصكوك الخاصة بقانون الفضاء، تطبق على حالات مواجهة الكوارث ومعظمها غير ملزمة. ومنها ميثاق التعاون من أجل تنسيق استخدام الإمكانيات الفضائية عند وقوع الكوارث الطبيعية والتكنولوجية لعام ١٩٩٩ (يسمى في ما بعد ميثاق الفضاء الدولي). ويساعد على تعجيل التعاون الدولي في استخدام الأقمار الصناعية في الوقاية من الكوارث ومواجهتها.



وتم مد مظلة الضمانات لتأمين العاملين في المجال الإنساني لتشمل بعض العاملين في الإغاثة من الكوارث بموجب البروتوكول الاختياري لاتفاقية سلامة موظفي الأمم المتحدة والمتضمن لها لعام ٢٠٠٥.

ومن المرجح أن تكون أهم الصكوك العالمية وأوسعها شمولاً في هذا المجال، هي قرارات وإعلانات ومدونات وإرشادات غير ملزمة. ويندرج في هذه الفتنة عدد من وثائق الأمم المتحدة وخاصة قرارات الجمعية العامة ٦٤/١٨٢، ١٩٩١، ٥٧/١٥٠ لعام ١٩٧٧، ٢٠٠٢، بشأن عمليات البحث والإنقاذ في البيئات الحضرية، وإطار عمل هيوغو لعام ٢٠٠٥. واعتمد المؤتمر الدولي للصليب الأحمر والهلال الأحمر عدداً من الصكوك الهامة منها إجراءات إرسال إمدادات الإغاثة على وجه السرعة لعام ١٩٧٧ (الذي صادق عليه أيضاً المجلس الاقتصادي والاجتماعي والجمعية العامة للأمم المتحدة). وكان من أهم المدونات الاختيارية والإرشادات انتشاراً في المجال، «مدونة السلوك للحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر والمنظمات غير الحكومية» لعام ١٩٩٤ وميثاق «سفير» والمعايير الدنيا للإغاثة في حالات الكوارث في صياغتها المقحة عام ٢٠٠٤. (المسمى فيما بعد دليل سفير)

## ٢- القوانين والمعايير الإقليمية

شهدت العقود القليلة الماضية على وجه الخصوص اهتماماً متزايداً بوضع اتفاقات إقليمية بشأن المساعدات في حالات الكوارث.

في إفريقيا، لا توجد صكوك شاملة للقاراء، بل هناك عدد من المنظمات شبه الإقليمية التي عالجت قضايا مواجهة الكوارث بأحاد الأحكام في اتفاقيات منشأة لهيئات مثل الاتفاقية المنشئة للهيئة الحكومية الدولية للتنمية لعام ١٩٩٥، وأحاد الأحكام في اتفاقيات أوسع نطاقاً منها بروتوكول الصحة الخاص بمنظمة تنمية المجتمعات في إفريقيا الجنوبية لعام ١٩٩٩، والسياسات والاستراتيجيات مثل آليات الحد من الكوارث للمجموعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا لعام ٢٠٠٦.

وفي الأمريكتين، اعتمدت الدول الأعضاء في منظمة الدول الأمريكية المتركة بين البلدان الأمريكية لتسهيل المساعدة في حالات الكوارث لعام ١٩٩١. مع ذلك لم تصادق سوى ثلث دول فقط على الاتفاقية ولم تستخدم إلى اليوم. وعلى المستوى شبه الإقليمي، أنشأت اتفاقيات رسمية وكالة الكاريبي لمواجهة الكوارث، ومركز الوقاية من الكوارث الطبيعية في أمريكا الوسطى ولجنة الإنذار للوقاية من الكوارث ومواجهتها، وقد أصبحت جميعها آليات هامة من أجل توثيق التعاون فيما بين الدول.

كذلك في آسيا والمحيط الهادئ لا توجد صكوك على نطاق الإقليم. وعلى المستوى شبه الإقليمي، كانت أكثر الجهد طموحة تلك التي بذلتها رابطة بلدان جنوب شرق آسيا فقد اعتمد أعضاؤها اتفاقاً بشأن إدارة الكوارث ومواجهة حالات الطوارئ في عام ٢٠٠٥. ولا يتميز الاتفاق فقط باتساع نطاقه بل أيضاً بإدراج أطراف ليست دولًا ضمن أحکامه الخاصة باليسارات القانونية. بيد أنه لم يحصل حتى تاريخه إلا على أربع تصديقات ولم يدخل بعد حيز التنفيذ. وهناك عدد من المنظمات شبه الإقليمية اتخذت عدة خطوات لمواجهة الكوارث ولكن على نطاق غير شامل على رأسها رابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي، ومنظمة التعاون الاقتصادي لآسيا والمحيط الهادئ.

اعتمدت أوروبا أكبر عدد من الصكوك الإقليمية وشبه الإقليمية بشأن مواجهة الكوارث. ومن هذه الصكوك اللائحة الخاصة بمجلس الاتحاد الأوروبي ١٢٥٧/٩٦ لعام ١٩٩٦، وتحدد اللائحة ولاية المفوضية الأوروبية في المساعدات الإنسانية وقرار المجلس ٧٩٢/٢٠٠١ الاتحاد الأوروبي المنشئ آلية الحمولة لحماية المدنيين التي تستهدف تسهيل المساعدة على حماية المدنيين سواء داخل الاتحاد الأوروبي أو خارجه. كما تشمل عدداً من الصكوك من خارج سياق الاتحاد الأوروبي مثل «اتفاقية المخاطر الجسيمة» لعام ١٩٨٧، والاتفاقية بشأن تأثير الحوادث الصناعية عبر الحدود لعام ١٩٩٢، والاتفاقية المعقدة بين حكومات الدول في التعاون الاقتصادي للبحر الأسود بشأن التعاون في مساعدات الطوارئ ومواجهة الطوارئ بسبب الكوارث الطبيعية والكوارث التي من صنع الإنسان لعام ١٩٩٨، و«مذكرة التفاهم بشأن تسهيل النقل المدني الحيوي عبر الحدود» التابع لمنظمة حلف شمال الأطلسي لعام ٢٠٠٦.

وفي الشرق الأوسط يعتبر الصك الأساسي هو «اتفاقية التعاون بشأن تنظيم وتسهيل عمليات الإغاثة» لجامعة الدول العربية لعام ١٩٨٧، التي انضم إليها ١٢ من مجموع ٢٢ عضواً في الجامعة العربية كما يليـو من الخريطة المرفقة أدناه.



### ٣- الاتفاقيات الثنائية

معظم الاتفاقيات الدولية السارية بشأن مواجهة الكوارث اتفاقيات ثنائية. ومنها عدد كبير من المعاهدات الثنائية بين الدول واتفاقيات الوضع مع منظمات دولية واتفاقيات خاصة بتقديم منح بين متبرعين ومنظّمات إنسانية.

### ٤- القانون الوطني

وفي حين أن هناك شح في المعلومات العالمية عن التشريعات الوطنية بشأن المواجهة الدولية للكوارث، تقييد الدلائل المتاحة إلى وجود عدد قليل من الدول التي لديها تشريعات وأطر وطنية للسياسة تواجه القضايا الرئيسية في هذا المجال من منطلق شامل. وبالتالي أحس معظم الجمعيات الوطنية للصليب الأحمر والهلال الأحمر والمنظمات الإنسانية الدولية التي أحياها على استقصاء القانون الدولي الإنساني أن القوانين والسياسات التي استهدفت الكوارث على وجه التحديد في البلدان التي تعمل فيها، لم تتصدّ لقضايا القانونية بقدر كاف.

## الجزء الثالث: قضايا قانونية محددة بشأن المواجهة الدولية للكوارث

### ١ - استهلال المساعدات وإنهاوها

على الرغم من حصيلة مائة عام من الخبرة الجماعية في مجال عمليات المساعدة الدولية لمواجهة الكوارث الجسيمة، تظل عملية استهلال المساعدات تشوبها الصعاب في أحيان كثيرة. فمن ناحية، لا ينكر أحد أن فعالية الإغاثة الدولية ترتبط مباشرة بسرعة وصولها وخاصة في حالات الكوارث المفاجئة. ومن ناحية أخرى، يوجد إقرار شبه عام بضرورة تصدّي الجهات المحلية للكوارث بقدر المستطاع، لأن الكثير من الدول تخشى أشد ما تخشاه من احتمالات التعدي على سيادتها الوطنية.

وليس من المستغرب أن تبعث الحكومات المتضررة بإشارات إلى المجتمع الدولي حول حاجتها إلى إغاثة دولية – مبهمة أو تثير الارتياب أو أن تؤخر إرسال أي بيانات في هذا الصدد. وقد يرجع التأخير إلى عوامل سياسية وفنية. بما في ذلك قصور عملية تقدير الاحتياجات. وأحياناً، على الرغم من إدراك الحكومات لحاجتها لمساعدة دولية، تتردد في تقديم طلب المساعدة بسبب الشرط الذي فرضه القانون بأن تعلن حالة الطوارئ رسمياً أولاً. وقد وجدت بعض الدول طرقاً للالتفاف حول هذه الأنماط من الحاجز بأن تعلن عن «ترحيبها» بعروض المساعدة عوض أن تطلبها رسمياً.

وهناك العديد من الصكوك الدولية السارية التي تبدي تفضيلها لأن تقدم الدول المتضررة بطلب رسمي لاستهلال تقديم الإغاثة من الكوارث. ييد أنه من الناحية العملية، تقدم دول أخرى مساعدتها مستبقة أي طلب رسمي. وبعض الصكوك الشهيرة ومنها اتفاق كوتونو للشراكة بين الاتحاد الأوروبي ومجموعة دول في إفريقيا والكاربي والمحيط الهادئ في صيغتها المنقحة عام ٢٠٠٥، والاتفاقية الإطارية، واتفاق رابطة دول جنوب شرق آسيا، واتفاق البلدان الأمريكية، تقر هذا الأسلوب وتضع عروض الإغاثة وطلبات الحصول عليها على قدم المساواة – طالما الدولة المتضررة راضية.

هناك قلة قليلة من الصكوك تشمل أطرافاً غير حكومية، ومنها اتفاق رابطة دول جنوب شرق آسيا واتفاق تامبير وتتبع نفس الإجراءات كحكومات أجنبية لدى الشروع في مساعدات. ييد أن هذا ليس بالمارسة المألوفة لأن قلة قليلة من الجهات غير الحكومية تتبادل مع حكومات في دول متضررة العرض والقبول على نمط التبادل الدبلوماسي.

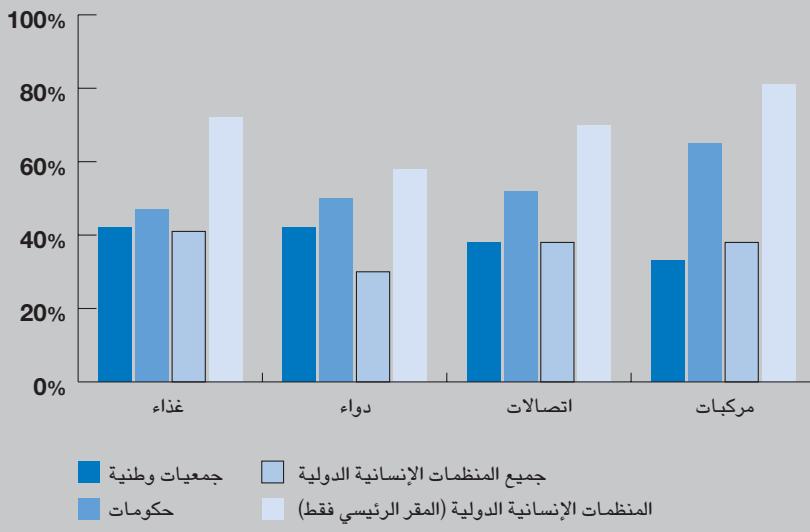
كذلك طرائق إنهاء المساعدة الدولية تمثل أحد الإشكاليات المستمرة. فقد تسعى بعض الحكومات إعمالاً لرغبتها في استعادة الإيقاع الطبيعي للحياة وتأكيد دورها باعتبارها الجهة الرئيسية المنوط بها الرعاية الاجتماعية إلى الاندفاع إلى تحديد تواريخ لإنهاء دخول الجهات الدولية المستجيبة وانقطاع التسهيلات القانونية التي تتمتع بها. وكثيراً ما تنهي بعض جهات الإغاثة فجأة برامجها للإغاثة والاتساع دون تحطيم أو تشاور مسبقين مع المتضررين والمسؤولين المحليين أو مع غيرهم من العاملين في تقديم المعونة. وتدعى الصكوك الدولية النافذة إلى إجراء مشاورات مشتركة قبل الإنتهاء حتى يستوثق من أن عملية الانتقال ستم بصورة منتظمة.

### ٢ - السلع والمعدات

تلعب السلع والمعدات دوراً مركزياً ولكنها ليس مقصورة على الجهود الدولية الموجهة للإغاثة من الكوارث. والأفراد الذين فقدوا منازلهم وممتلكاتهم وأفراد أسرهم وأو مصادر رزقهم يحتاجون إلى دعم لتلبية احتياجاتهم الأساسية؛ كما يحتاجون لمواد البناء اللازمة لعمليات الإصلاح، وتحتاج جميع العمليات المعاشرة داخل القطر إلى معدات لا غنى عنها مثل أجهزة الراديو والهاتف والحواسيب الإلكترونية والمركبات حتى تسير تلك العمليات بكفاءة.

وتسمح القوانين السارية في الكثير من الدول بإعفاءات من الرسوم الجمركية على بعض أنواع من السلع المستوردة للنفع العام، ومنها سلع الإغاثة الإنسانية. ومن المألوف أن تتخذ الحكومات المتضررة ترتيبات خاصة بالنسبة لقواعد الجمركية التي تسرى

الشكل ٢ - مسح خاص بالقانون الدولي لمواجهة الكوارث: نسبة المجيبين على الاستقصاء الذين أفادوا بوجود مشاكل تتعلق بدخول السلع والمعدات



على مواد الإغاثة الداخلة إلى القطر في أعقاب الكوارث الجسيمة. مع ذلك، فالقضايا الخاصة بالجمارك ومنها المهلات الزمنية والقيود والرسوم تظل من المشاكل القانونية التي تذكر على نطاق واسع في المواجهة الدولية للكوارث.

إن المشكلات التي تواجه استيراد واستخدام السلع غالباً ما تواجه دخول الأغذية والأدوية والمركبات وأجهزة الاتصالات والمعلومات والتكنولوجيا، وكلا布 الإنقاذ، والعملات الأجنبية ومعظمها تخضع لضوابط مستفيضة في التشريعات الوطنية. ومن ناحية أخرى، قد تجذب الكوارث الجسيمة كميات ضخمة من سلع الإغاثة غير الازمة أو غير المناسبة، من بينها أغذية وأدوية منتهية الصلاحية. كذلك، كثيراً ما تستغل العصابات الإجرامية حالات الكوارث لإدخال شحنات من السلع المنوعة ويستغل التجار الغشاشون أوضاع الكارثة للتهرّب من الرسوم والأعباء على السلع التجارية بإدخالها على أنها سلع «لإغاثة». وبالتالي تتعقد عمليات التخلص الجمركي وتعطي السلطات المحلية مبررات للقلق من التعجيل بإجراءات التفتيش الجمركي. وقد تظهر المشاكل أحياناً أيضاً في بلد المنشأ (وخاصة بالنسبة للحواجز المفروضة على تصدير بعض معدات تكنولوجيا المعلومات) أو في بلد العبور أو في حالة أن يسعى أفراد الإغاثة إلى إعادة تصدير السلع والمعدات غير المستخدمة من الدولة المتضررة.

ولما كانت معاهدات الجمارك القائمة محدودة النطاق ومنها اتفاقية كيوتو واتفاقية إسطنبول، يطالب عدد كبير من الصكوك الدولية ذات الطبيعة الأعم، الدول بتسهيل دخول سلع ومعدات الإغاثة الواردة من جهات معتمدة وتوزيعها. وهناك عدد من الصكوك التي تتعلق تحديداً بالمتبرعين بالمعونة منها اتفاقية المعونة الغذائية وإرشادات منظمة الصحة العالمية بشأن التبرعات من الدواء والتي تحث المتبرعين على قصر تبرعاتهم الدوائية على الأدوية المناسبة والمطلوبة بحق. وتشير اتفاقية تامبير إلى الحواجز التي تعرّض تصدير واستيراد معدات الاتصالات وتطلب الدول المتضررة بتحفيض الحواجز أمام منع تراخيص لاستخدام أجهزة الراديو والمجوّمات الصوتية. ومن ثمة فعلى الرغم من بعض التغيرات في قضايا محددة (ومنها على وجه الخصوص المركبات) يمكن أن نخلص إلى أن الإطار المعياري الدولي لسلع الإغاثة واضح إلى حد كبير ولكنه لا يحدث الأثر المطلوب على أرض الواقع.

### ٣- الأفراد

وكمجملة عامة، تنازل عدد من الدول من خلال اتفاقيات ثنائية أو متعددة الأطراف لبعضهما بعضاً، عن بعض الشروط الخاصة بالحصول على تأشيرات لصالح مواطنيهما. بيد أنه إذا كانت الدولة المتضررة أو أحد أفراد الإغاثة لا يتمون إلى أي من الاتفاقيات المذكورة، فقد تنشأ مشكلات تتعلق بحصول أفراد الإغاثة على تأشيرات دخول. وأحياناً تتعلق هذه المشكلات برفض منح تأشيرة دخول أو التأخير في منحها. بل في معظم الأحيان، يصرّح لأفراد الإغاثة الدولية بالدخول بدون



تأشيرية أو بتأشيرة سياحية. بيد أن مثل هذه الحلول تسرى ولكن لفترات قصيرة وبعدها تعود شروط الحصول على تأشيرة دخول (وإذن عمل) إلى حالتها الطبيعية، وفي بعض الأحيان قد يضطر أفراد الإغاثة إلى المغادرة دورياً لتجديـد التأشيرات أو الرضوخ لإجراءات أخرى مطولة وباهظة التكلفة مما يؤدي إلى صرفهم بشدة عن مباشرة عملهم.

ومثـلما هو الحال بالنسبة لسلع الإغاثة، هناك اتجـاه إلى إرسـال عـدد أـكـبر من الأـفـراد يـتجاوز العـدـد الـلاـزـم عـلى ضـوء الطـاقـات المـخلـية المـتـاحـة. ويـجـدر التـنـويـه إلىـ أنـ الأـفـراد الدـولـيـين لـيسـوا جـمـيعـاً عـلـى مـسـتـوى منـ الـخـبـرـةـ وـالـكـفـاءـةـ لـأـداءـ الـمـهـامـ الـمـسـنـدـ إـلـيـهـمـ. وـمـنـ نـاحـيـةـ أـخـرىـ، أـحـيـاـنـاـ يـقـابـلـ أـفـرادـ الإـغـاثـةـ الدـولـيـونـ بـعـضـ الـحـواـجزـ الـقـانـوـنـيـةـ الـتـيـ تـعـرـضـ اـسـتـشـاجـارـ عـمـالـةـ مـحـلـيـةـ.

وـتـنـشـأـ بـعـضـ الـقـضـاـيـاـ جـرـاءـ مـسـأـلـةـ الـاعـتـرـافـ بـوـثـائـقـ إـثـبـاتـ الـهـوـيـةـ وـالـمـؤـهـلـاتـ وـخـاصـةـ بـالـنـسـبـةـ لـلـأـفـرادـ الـلـاـزـمـ مـنـ الـأـطـقـمـ الـطـبـيـةـ. وـلـاـ تـمـتـلـكـ الـعـدـيـدـ مـنـ الدـوـلـ آـيـاتـ لـتـقـدـيرـ تـلـكـ الـوـثـائقـ عـلـىـ وـجـهـ السـرـعـةـ، وـبـالـتـالـيـ إـمـاـ يـعـزـزـ الـأـطـبـاءـ الـأـجـانـبـ عـنـ تـقـدـيمـ الـمـسـاعـدـةـ أـوـ أـنـهـمـ (ـفـيـ أـحـيـاـنـ كـثـيـرـةـ)ـ يـقـدـمـونـهاـ فـيـ ظـلـ أـوـضـاعـ تـعـتـرـفـ بـخـالـفـةـ لـلـقـانـوـنـ مـنـ حـيـثـ الـمـبـدـأـ، وـمـنـ نـاحـيـةـ تـعـمـضـ الـسـلـطـاتـ عـيـنـيـهـاـ عـنـ هـذـاـ الـوـضـعـ. وـقـدـ تـنـطـوـيـ مـثـلـ هـذـهـ الـأـحـوـالـ عـلـىـ عـوـاقـبـ وـخـيـمـةـ إـنـ كـانـ هـؤـلـاءـ الـأـفـرادـ غـيـرـ مـوـهـلـيـنـ لـتـقـدـيمـ الـرـعـاـيـةـ.

وـفـيـ حـيـنـ تـطـالـبـ الـكـثـيرـ مـنـ الصـكـوكـ الـدـولـيـةـ السـارـيـةـ الدـوـلـ بـتـيـسـيرـ دـخـولـ أـفـرادـ الإـغـاثـةـ، فـإـنـ قـلـةـ مـنـ هـذـهـ الصـكـوكـ تـتـنـاـوـلـ قـضـاـيـاـ تـوـظـيفـ الـمـوـظـفـينـ الـمـخـلـيـنـ أـوـ الـاعـتـرـافـ بـالـمـؤـهـلـاتـ الـمـهـنـيـةـ، وـلـمـ تـعـمـدـ سـوـىـ قـلـةـ مـنـ التـشـرـيـعـاتـ الـو~طنـيـةـ قـوـاـدـ مـحـدـدـةـ فـيـ هـذـاـ الـمـجـالـ.

## ٤ - النقل والحركة

وـبـالـإـضـافـةـ إـلـىـ الـقـضـاـيـاـ الـمـتـعـلـقـةـ بـالـجـمـارـكـ وـالـتـأـشـيرـاتـ، قـدـ يـوـاجـهـ الـأـفـرادـ الدـولـيـونـ الـمـسـتـجـيـبـونـ لـلـكـارـثـةـ حـواـجزـ تـعـلـقـ بـنـقـلـ أـفـرادـ الإـغـاثـةـ وـالـسـلـعـ وـالـمـعـدـاتـ. وـقـدـ تـنـطـوـيـ هـذـهـ حـواـجزـ عـلـىـ قـيـودـ عـامـةـ تـفـرـضـ عـلـىـ حـرـكـةـ الـأـطـقـمـ الـطـبـيـةـ الـفـاعـلـةـ إـلـىـ جـانـبـ حـواـجزـ ذـاتـ صـبـغـةـ خـاصـةـ وـمـنـهـاـ قـيـودـ عـلـىـ تـشـغـيلـ أـنـوـاعـ مـنـ الـمـرـكـباتـ، وـالـحـرـمـانـ مـنـ حـقـ تـحـلـيقـ وـهـبـوـطـ الـطـائـراتـ، وـفـرـضـ شـرـوـطـ لـلـتـصـرـيـحـ بـنـقـلـ الـبـضـائـعـ، وـرـسـومـ وـضـرـائـبـ عـلـىـ النـقـلـ (ـمـثـلـ رـسـومـ عـلـىـ رـسـومـ السـفـنـ، وـرـسـومـ الـأـرـضـيـاتـ وـالـهـبـوـطـ، وـالـمـرـورـ فـيـ الـطـرـقـ الـبـرـيـةـ)ـ وـقـضـاـيـاـ تـعـلـقـ بـالـهـجـرـةـ بـالـنـسـبـةـ لـلـأـطـقـمـ الـعـالـمـةـ فـيـ وـسـائـلـ النـقـلـ).

وـمـشـكـلـةـ الـوـصـولـ إـلـىـ مـوـاقـعـ الإـغـاثـةـ يـتـنـاـوـلـهـاـ عـدـدـ مـنـ الصـكـوكـ الـدـولـيـةـ الـقـائـمـةـ، بـعـضـهـاـ يـشـيرـ تـحـديـداـ إـلـىـ التـسـهـيلـاتـ الـقـانـوـنـيـةـ لـنـقـلـ الـأـفـرادـ وـالـسـلـعـ وـالـمـعـدـاتـ بـرـاـ وـبـحـرـاـ وـجـوـاـ. بـيدـ أـنـهـ نـسـيـاـ لـاـ تـوـجـدـ سـوـىـ قـلـةـ مـنـ الـأـحـكـامـ الـتـيـ تـتـنـاـوـلـ أـنـوـاعـ مـحـدـدـةـ مـنـ الـأـعـبـاءـ وـالـقـضـاـيـاـ الـتـيـ تـعـلـقـ بـالـتـرـاـخـيـصـ الـوـارـدـ ذـكـرـهـاـ أـعـلاـهـ.

## ٥ - العمليات

مـنـ الصـعـوبـةـ بـمـكـانـ فـيـ بـعـضـ الـأـحـيـانـ، دـخـولـ السـلـعـ وـالـمـعـدـاتـ وـالـأـفـرادـ لـأـغـراضـ الإـغـاثـةـ عـلـىـ وـجـهـ السـرـعـةـ، وـلـكـنـ الـوـصـولـ لـيـسـ إـلـاـ الخـطـوـةـ الـأـوـلـىـ. فـإـنـ هـنـاكـ عـدـدـ مـنـ الـمـشاـكـلـ الـقـانـوـنـيـةـ الـمـشـتـرـكـةـ الـتـيـ تـعـلـقـ بـالـأـنـشـطـةـ الـتـيـ يـمارـسـهـاـ أـفـرادـ الإـغـاثـةـ الـدـولـيـةـ دـاـخـلـ الـقـطـرـ.

فـبـالـنـسـبـةـ لـلـجـهـاتـ الـفـاعـلـةـ غـيرـ الـحـكـومـيـةـ الـأـجـنبـيـةـ، قـدـ تـجـلـبـ الصـعـوبـاتـ فـيـ الـاعـتـرـافـ بـشـخصـيـةـ اـعـتـبارـيـةـ مـحلـيـةـ (ـأـيـ اـعـتـرـافـ رـسـميـ مـنـظـمـتـهـمـ كـشـخصـيـةـ اـعـتـبارـيـةـ قـانـوـنـيـةـ)ـ فـيـ الـدـوـلـةـ الـمـتـنـضـرـةـ عـوـائـقـ وـمـشاـكـلـ لـاـ حـصـرـ لـهـاـ خـالـلـ الـعـمـلـيـاتـ. وـمـنـ بـيـنـ تـلـكـ الصـعـوبـاتـ فـتـحـ حـسـابـاتـ مـصـرـفـيـةـ وـالـحـصـولـ فـيـ إـعـفـاءـاتـ ضـرـبـيـةـ، وـتـوـظـيفـ عـمـالـةـ مـحلـيـةـ فـيـ الـعـمـلـيـاتـ (ـكـالمـشـارـ إـلـيـهـ أـعـلاـهـ)ـ، وـالـدـخـولـ فـيـ اـتـفـاقـاتـ قـانـوـنـيـةـ أـخـرىـ، وـهـيـ جـمـيعـهـاـ قـدـ تـكـوـنـ ذاتـ أـهـمـيـةـ حـرـجـةـ بـالـنـسـبـةـ لـعـلـمـيـاتـ لـاـ يـتـنـظـرـ أـنـ تـسـتـمـرـ لـأـكـثـرـ مـنـ بـضـعـةـ أـيـامـ أـوـ أـسـابـيعـ. فـعـالـبـاـ ماـ تـكـوـنـ إـجـرـاءـاتـ التـسـجـيلـ لـلـحـصـولـ فـيـ الشـخـصـيـةـ الـأـعـتـبارـيـةـ مـعـقـدـةـ وـطـوـيـلـةـ، هـذـاـ إـنـ كـانـ تـمـنـحـ لـمـظـمـنـاتـ أـجـنبـيـةـ فـيـ الـأـسـاسـ. وـتـجـريـ مـعـالـجـةـ هـذـهـ الـقـضـيـةـ فـيـ سـيـاقـ الـقـانـوـنـ الـدـولـيـ وـتـمـنـحـ الشـخـصـيـةـ الـأـعـتـبارـيـةـ فـقـطـ لـلـمـظـمـنـاتـ الـتـيـ تـتـمـتـ بـأـمـتـيـازـاتـ وـحـصـانـاتـ مـثـلـ هـيـئـاتـ الـأـمـ الـمـتـحـدـةـ وـالـاتـخـادـ الـدـولـيـ وـالـلـجـنـةـ الـدـولـيـةـ لـلـصـلـيبـ الـأـحـمـرـ.

تـحـتـلـ قـضـيـةـ الـضـرـائـبـ أـهـمـيـةـ خـاصـةـ لـيـسـ فـحـسـبـ بـالـنـسـبـةـ لـلـرـسـومـ الـجـمـرـكـيـةـ وـالـضـرـائـبـ وـالـأـعـبـاءـ ذـاتـ الـصـلـةـ بـالـنـقـلـ الـتـيـ وـرـدـتـ آـنـفاـ. بـلـ إـنـ ضـرـيـةـ الـقـيـمةـ الـمـضـافـةـ مـثـلـاـ قـدـ تـكـوـنـ مـرـتفـعـةـ إـلـىـ حـدـ كـبـيرـ. وـتـقـضـيـ بـعـضـ الـصـكـوكـ الـدـولـيـةـ مـثـلـ اـتـفـاقـ وـكـالـةـ مـواجهـةـ



تصوير: آنا نيلسون / الاتحاد الدولي

الكوارث في حالات الطوارئ لإقليم الكاريبي والتعاون الاقتصادي لدول البحر الأسود بطاقة واسعة النطاق من الإعفاءات الضريبية على سلع ومعدات الإغاثة ويدو أنها تتضمن إعفاءات من ضريبة القيمة المضافة أيضاً. وهناك اتفاقيات أخرى منها اتفاقية المساعدة النووية واتفاقية تامبير تستبعد الضرائب التي «تدرج في العادة ضمن أسعار السلع والخدمات» من دعوتها للاستثناءات الضريبية. ومن شأن هذا المنطلق الأخير أن يوجد حافراً غير مألف لاستيراد سلع الإغاثة إذا كانت القيمة المضافة المحلية مرتفعة عوض شراء سلع الإغاثة من السوق المحلي وهو ما من شأنه أن يساعد على انتعاش الاقتصاد المحلي.

يزداد الوعي بأن مسألة توفير الأمن بالنسبة للعملة الدولية الإنسانية قد تصبح مشكلة في ظروف الكوارث، مع العلم بأن معظم الحوار الدولي الدائر اليوم يتركز وعن حق على الأمان في حالات النزاع المسلح. ويصدق ذلك على حالات انهيار القانون والنظام العام سواء تحت تأثير الكوارث أو تحت تأثير الإغاءات الذي تشكيه مساعدات الإغاثة من تفعة القيمة للمنحرفين من التجار. وعلى الرغم من أن عدداً من الصكوك الدولية الحالية تطالب الحكومات بحماية أفراد الإغاثة الدولية وسلعيها، فإن قلة قليلة من الصكوك (على رأسها اتفاقية تامبير واتفاقية دول حلف شمال الأطلسي) تطبق على جهات غير حكومية فاعلة. ومن المتوقع أن يصبح البروتوكول الاختياري لاتفاقية سلامة موظفي الأمم المتحدة والمتسبين إليها خطوة هامة في سبيل توسيع نطاق الحماية ولكن فقط للعاملين تحت إمرة الأمم المتحدة.

وفيما يتعلق بموضوع التأمين وهو وثيق الصلة، تم اعتبار التأمين قضية مشتركة في عمليات الكوارث. فقد أفاد العديد من الجهات الفاعلة (٧٨) في المائة من مقار المنظمات الدولية الإنسانية التي أجبت على استقصاء القانون الدولي الإنساني لمواجهة الكوارث) أنها واجهت صعوبات في الحصول على تأمين على المستوى العالمي / المحلي. وبالتالي يتفاوت نطاق تغطية التأمين تفاوتاً كبيراً من التأمين ضد الموت أو عجز الموظفين والتأمين على المركبات بين الوكالات المختلفة. وهناك عدد محدود من الصكوك الدولية القائمة التي تشير إلى قضايا التأمين ومنها اتفاقية التعاون الاقتصادي لدول البحر الأسود ومدونة الممارسات الجيدة للمعونة.

## ٦- الجودة والمسؤولية

وجد برنامج القانون الدولي الإنساني لمواجهة الكوارث خلال التشاور مع أصحاب المصلحة، أن المسائل المتعلقة بالجودة من أشد الحالات التي تحتاج اليوم إلى تنظيم بصورة ملحة في مواجهة الكوارث. ومن هذه القضايا الخاصة مدى كفاءة المساعدات والمساواة في توزيعها وملاءمتها فضلاً عن مسؤولية الأفراد الدوليين الذين يواجهون الكارثة.



## أ- كفاءة التمويل وحسن توقيته والعدل في توزيعه

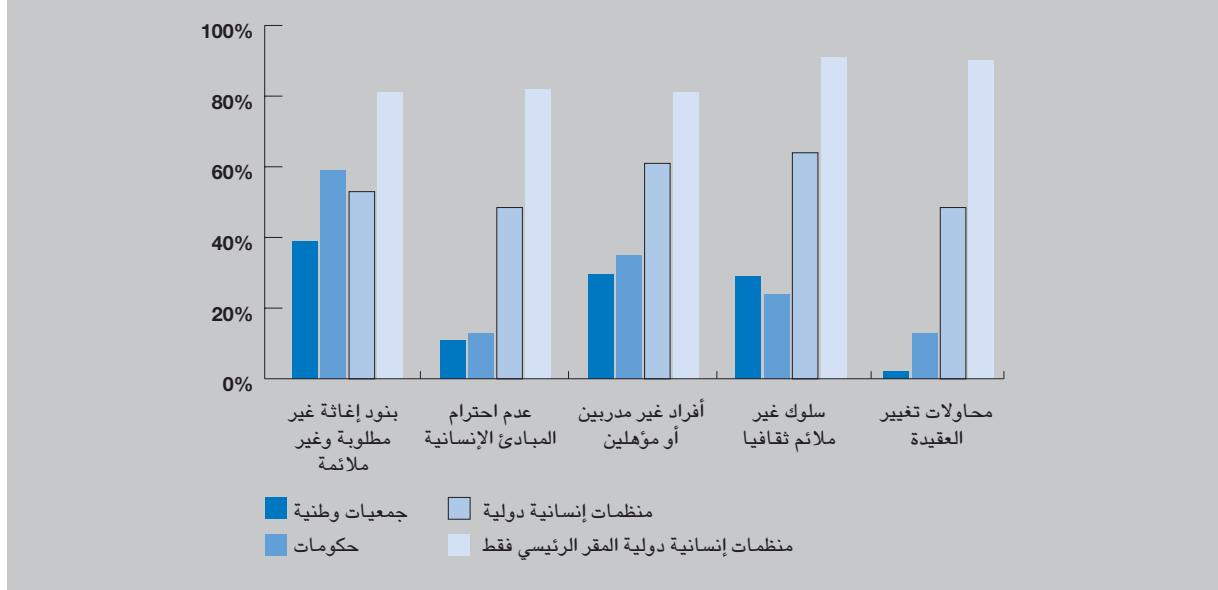
تمثل المشكلة الرئيسية بالنسبة للإغاثة الدولية في الكثير من حالات الكوارث في قلة المعونة لا في تجاوز المعونة القدرة التنظيمية المحلية. فقد نوقشت في السنوات الأخيرة مسألة إغفال بعض الكوارث الكبرى وتجيئه اهتمام غير مناسب من حيث الحجم إلى البعض الآخر. مع ذلك يبدو التفاوت الملفت للنظر العرف السائد كما يتبيّن من تخصيص ١٠٠٠ دولار أمريكي من المساعدة المستفيدة الواحد في الدول التي تضررت من تسونامي في عام ٢٠٠٥، وتخصيص ٣٠ دولار أو أقل للمستفيد الواحد في حالات الكوارث التي تعرضت لها النيجر وملاوي وكوت ديفوار وغينيا وتشاد في السنة ذاتها. ويظل حسن توقيت موارد الإغاثة في حالات الطوارئ مشكلة كبيرة تمت معالجتها ولكن جزئياً من خلال آليات منها الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ التابع للأمم المتحدة وصندوق إغاثة الطوارئ في حالات الكوارث. ولا يزال التنظيم الدولي للمتبرعين الذي تم تنشيطه ضعيفاً وإن كان وضع مبادئ «لتirer الإنساني الجيد» يعتبر خطوة إلى الأمام.

## ب- ملاءمة

وغالباً تكون الإغاثة التي تصل إلى الدولة المتضررة هي ما تبغي الجهات المساعدة أن تقدمه لا ما هو بالفعل مطلوب وملائم. وقد عكّف المتخصصون بتقدّم الاعتقاد الشائع بأنه في إطار الكوارث «تكون المساعدة الدولية مطلوبة - أي كانت، ومطلوبة في الحال!» وفي الواقع أن المساعدة الخاطئة تضر أكثر مما تفيد، وهي حقيقة لا تُطبّق فقط على الاختلافات التي يمكن أن يحدثها تدفق فيض من سلع الإغاثة غير الملائمة على الجمارك بل أيضاً تأثير الإغاثة غير المطلوبة عند دخولها إلى القطر.

فلا تستطيع الجهات الدولية مثلاً أن تضعف من قدرة المجتمعات المحلية على التحمل والمرور إن اضطّلعت الطرف الأول بالأعباء التي في مقدور الطرف الثاني أن يقوم بها بمفرده. وقد يحدث ذلك بطرق شتى مثلاً «باقتناص» الموظفين من الهيئات المحلية، والدخول في منافسة مباشرة مع جهات في المجتمع المدني المحلي للاستئثار بأموال المتبرعين أو التنافس على استقطاب المستفيدين، أو الفشل في التنسيق مع الجهات المحلية الفاعلة في عملياتها. وعلى الرغم من كثرة المعاهدات السارية في مجال القانون الدولي لمواجهة الكوارث التي تشير إلى الدور الأولي والريادي للسلطات المحلية، فإن قلة تتصدى لمسألة تصميم المساعدة الدولية من أجل دعم القدرة المحلية. ومن الصكوك الاستثنائية اتفاقية المعونة الغذائية التي تطالب الدول الأعضاء بدعم

الشكل ٣- المسح الخاص بالقانون الدولي لمواجهة الكوارث - نسبة المجيبين الذين أفادوا بأنهم واجهوا مشاكل تتعلق بالجودة



الحكومات والمجتمعات المحلية المتضررة في وضع وتنفيذ برامج للأمن الغذائي وتشجيع «دعم المعونة الغذائية بأساليب أخرى (معونة مالية، مساعدة تقنية، الخ.)» حتى تدعم القدرة المحلية.

وقد تصبح السلع والخدمات غير الملائمة أو المقدمة من جهات غير متخصصة مصدر خطورة على المتضررين من الكارثة (وخاصة بالنسبة للأدوية منتهية الصلاحية والخدمات الصحية التي يقدمها غير الأفاء) كما أنها تثال من كرامتهم. كذلك ممارسة سلوك مناف للثقافة من جانب أشخاص يفترض أنهم أطراف إنسانية لحمل المستفيدين على تغيير عقائدهم يحظ من معنويات المستفيدين المصدومين من الكارثة. وعلى الرغم من أن الدلائل تشير إلى أن الأعمال المفقودة للكفاءة والمبادئ السليمة لا تمثل سوى أقلية في جهود الإغاثة، فيمكن أن توثر سلبا وبقدر غير مناسب على ثقة الجماهير في الجهد الرامي لمواجهة الكارثة.

أحياناً تواجه المعاهدات السارية في مجال القانون الدولي الإنساني قضايا الجودة والكفاءة ولكن دون استفاضة فيها باستثناء اتفاقية المعونة الغذائية التي تمت مناقشتها سالفاً. كذلك تشير بعض المعاهدات التي تستهدف مواجهة الكوارث على وجه الخصوص – ولكن ليست جميعها إلى المبادئ الإنسانية. وبالنسبة للمنظمات الإنسانية، تعتبر أهم الصكوك الخاصة بالمبادئ الإنسانية وجودة الإغاثة هي قطعاً مدونة السلوك للصليب الأحمر/الهلال الأحمر والمنظمات غير الحكومية ودليل «سفير»، وهي في مجموعها تعطي جميع القضايا الواردة أعلاه.

### ج- المسؤولية والمساءلة

على الرغم من وجود بعض المعايير الدولية بشأن نوعية الإغاثة الدولية، فلا تزال آليات تنفيذها ضعيفة بشكل عام. ومعظم المعاهدات إما تعفل النفاذ تماماً أو تتضمن آليات لتسوية المنازعات لا تتعذر في معظم الأحيان أن تكون توصيات بأن تناقش الدول المتضررة اختلافاتها. ومعظم المدونات والمعايير ومنها مدونة السلوك للصليب الأحمر والهلال الأحمر والمنظمات غير الحكومية ودليل «سفير» قد تم صياغتها عمداً لتكون اختيارية دون حاجة إلى رصد أو إنفاذ.

وبالتالي، لا تتوفر سوى أساليب قليلة لإصلاح الأوضاع بالنسبة للمستفيدين غير الراضين عنها أو الذين أضيروا من ممارسات أفراد الإغاثة الدولية، ولا سيما على ضوء عدم استعداد الكثير من أفراد الإغاثة الدولية البقاء في ولاية الدولة المتضررة سوى لفترة وجية. مع ذلك تبدي حكومات الدول المساعدة قلقها من التعرض لمسؤولية قانونية نظراً لأن توفير الحماية منصوص عليه في جميع المعاهدات الثنائية تقريباً وفي الكثير من الاتفاques متعددة الأطراف. وعلى الرغم من أن هذه الأنواع من الحماية لا تتم بالضرورة لأطراف غير حكومية فاعلة، فقد أفادت بعض الردود على استبيان القانون الدولي لمواجهة الكوارث بأن لا الادعاءات الفعلية ولا الخوف من المسؤلية تعوق العمليات بصورة فعلية.

ومن ناحية أخرى، كان الفساد وتحويل المعونة عن وجهتها الصحيحة أكثر المشاكل شيوعاً التي رصدتها المسح، وإن كانت الدراسة حول الفساد في عمليات الإغاثة من الكوارث لا تزال في المهد، فهناك الكثير من الشواهد التي تدل على أن حالات الكوارث مجال لاستشراء الرشوة، وقد أفادت المنظمات الدولية للإغاثة بأنها كانت ضحية لفساد المسؤولين والمقاولين وحتى لفساد الموظفين التابعين لها. والأحكام الخاصة بالشفافية المالية والرصد المالي أحکاماً مألوفة إلى قدر كبير في الاتفاques الثنائية الخاصة بالقانون الدولي لمواجهة الكوارث، وخاصة فيما يتعلق بالمنح ولكنها ليست أحکاماً مألوفة في الصكوك الدولية متعددة الأطراف المتعلقة بالكوارث.

ومن الأفكار المطروحة لزيادة مسؤولية المنظمات الإنسانية على وجه الخصوص، استحداث نظام دولي للتقويض. وقد نشأت الفكرة في عام ١٩٩٦ ضمن التوصيات الرئيسية التي طرحتها عملية مشتركة متعددة الهيئات لتقدير المساعدة الدولية المقدمة لرواندا، ثم تكررت التوصية ضمن التوصيات الصادرة عن الدراسة التي أجراها تحالف تقديم تسونامي بشأن عملية مواجهة تسونامي في عام ٢٠٠٤. وقد أجرى عدد من المنظمات تجارب على أنواع متعددة من أساليب التقويض اختياري أشهرها «الشراكة في المسؤولية الإنسانية». ولا يزال الخلاف قائماً بشأن قضايا أساسية تتعلق بتطبيق عملية التقويض الدولي على نطاق واسع عبر المجتمع الإنساني، ومن هذه القضايا الخلافية موقع السلطة في مثل هذا النظام، والتأثير المحتمل على استقلال وحياد وعدم تحيز العمل الإنساني، وأسلوب تمويل النظام، والحوافز والعقوبات التي ينبغي أن يشملها.

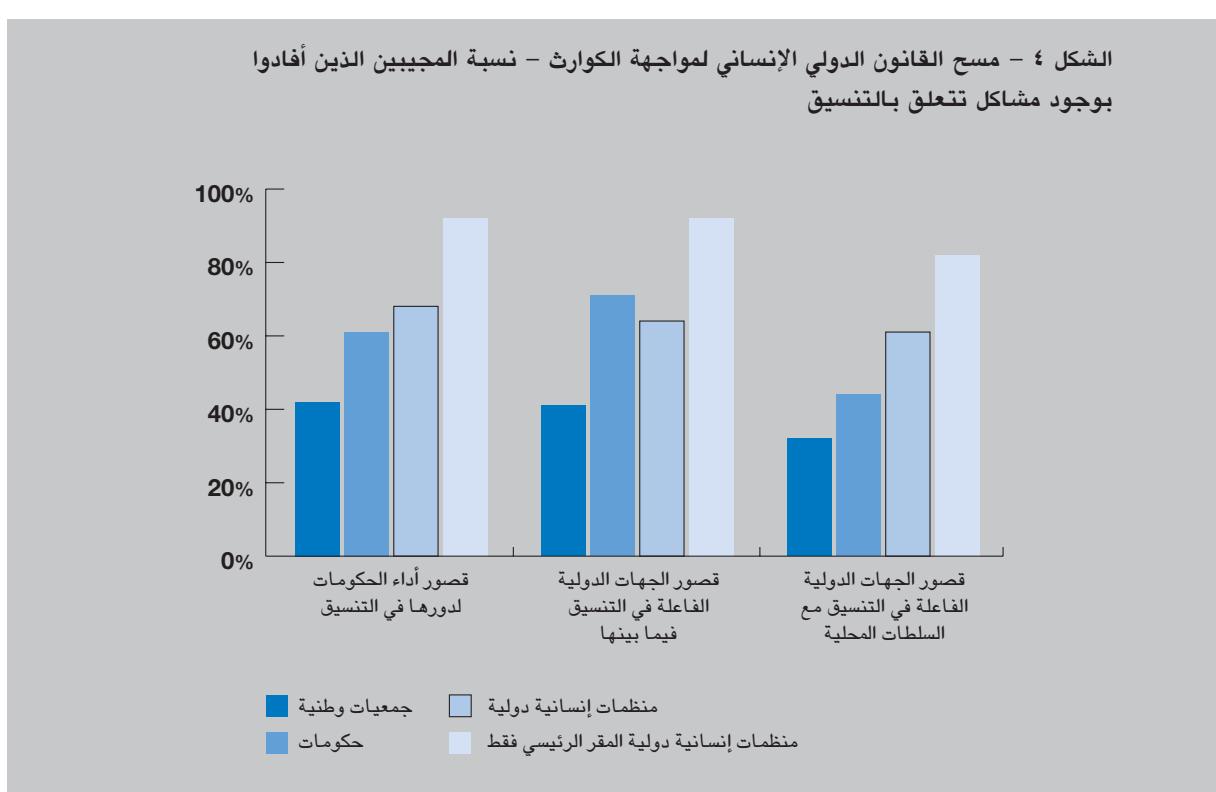


وأوصت كل من عملية التقييم لرواندا وعملية تقييم تسونامي بأن تقوم الدول المتضررة بدور أكبر في ضمان مسؤولية الإغاثة الإنسانية الدولية ولا سيما بربط منح تسهيلات قانونية مثل الإعفاءات الضريبية مقابل الالتزام بالمعايير الدنيا. وينسجم هذا الشرط مع دور حكومة الدولة المتضررة في صون حقوق الإنسان حتى تضمن جودة الإغاثة الإنسانية لمواطنيها. وقد تكون هذه الأفكار أسهل في تطبيقها على الأجل القصير عن التفويض العالمي.

## ٧- التنسيق

ربما يكون موضوع التنسيق قد نال نصيباً أكبر في المناقشات المتعلقة بالواجهة الدولية للكوارث عن نصيب كل من الجودة والمسؤولية في هذه المناقشات. مع ذلك ظل الفشل في التنسيق موضع شكوى متكررة سواء التنسيق فيما بين الجهات الدولية الفاعلة أو بين الجهات الدولية الفاعلة ونظرائهم المحليين في الدول المتضررة.

**الشكل ٤ - مسح القانون الدولي الإنساني لمواجهة الكوارث - نسبة المجيبين الذين أفادوا بوجود مشاكل تتعلق بالتنسيق**



هناك العديد من المعاهدات في مجال القانون الإنساني الدولي التي تسعى لتحسين التنسيق وخاصة بتيسير عملية طلب المساعدة وعرضها بين الدول. ييد أن المجتمع الدولي آثر في معظم الأحيان أن يتصدى لتلك القضايا بغير الطرق الرسمية البحثة وهو ما قد يكون الأسلوب الأمثل. وقامت الأمم المتحدة مؤخراً تأسيساً على قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ١٨٢/٤٦ بإعادة تشكيل نظمها للتعاون مع الوكالات من أجل تضييق الفجوات في التنسيق وتحسين قدرتها على العمل مع المنظمات الإنسانية الأخرى. وفي عام ٢٠٠٦، أنشئ نظام من «الوحدات العنقودية» الإنسانية بالتعاون مع الاتحاد الدولي وشبكات المنظمات غير الحكومية بغرض توثيق التعاون في بعض القطاعات الرئيسية.

وعلى المستوى الوطني، تفتقر دول كثيرة إلى الترتيبات القانونية والمؤسسية القوية للتنسيق بين الجهات الدولية الفاعلة التي تقدم المساعدة في أراضيها، وقد ظهرت الآثار السلبية لنقص التأهب لهذا في العمليات الأخيرة. ومن الشكاوى الشائعة الافتقار إلى اتفاق رأي واضح أو سلطة واضحة بين الوزارات الوطنية ومستويات الحكم العديدة المعنية بعمليات مواجهة الكوارث فيما يتعلق بتيسير وتنظيم الإغاثة الدولية. وعلاوة على ذلك تحدث المجتمع الدولي عن هذا الموضوع . وعام ١٩٧١ ،

دعت الجمعية العامة الحكومات الملتقة «المختلطة... إلى تعين منسق وطني واحد للإغاثة لتسهيل وصول المعونة الدولية في حالات الطوارئ» وقد تكررت هذه الدعوة في عدد من الصكوك العالمية والإقليمية اللاحقة. وفي الوقت نفسه، تعمد بعض الجهات الدولية الفاعلة تجاوز هيكل التنسيق الوطني والإحجام عن إطلاع الجهات المحلية وأجهزة المجتمع المدني الفاعلة بأنشطتها وبذلك تقوض أداء الدور الرئيسي المنوط بها.

## ٨- الأطراف العسكرية والحالات المختلطة بين الكوارث والصراعات

### أ- الإغاثة الدولية من الكوارث بواسطة أطراف عسكرية

إن الكثير من الحواجز والمشاكل التي ناقشناها أعلاه، تعاني منها أيضاً الأطراف العسكرية الفاعلة التي تردد انخراطاً في توفير الإغاثة الدولية في حالات الكوارث. وفي حين زاد الاعتراف بمساهمات الأطراف العسكرية زاد أيضاً قلق الدول المتضررة من تهديد سيادتها الوطنية وخاصة إذا كانت الأطراف تحمل سلاحاً. وقد أعرب المجتمع الدولي الإنساني عن قلقه البالغ من احتمال الخلط بين العسكريين والمدنيين من أفراد الإغاثة، وما يترتب على ذلك بالنسبة لقبول أفراد الإغاثة المدنيين في حالات النزاعات.

وهناك نسبياً قلة من الصكوك الدولية القانونية التي تشير إلى الإغاثة العسكرية تحديداً، وإن كان من المنطقي أن نفترض أن الكثير من أحكامها تنطبق كذلك على الأطراف العسكرية الفاعلة. والشك الأول في هذا المجال هو إرشادات أوسلو التي تدعو إلى اللجوء إلى القدرات العسكرية في عمليات الإغاثة المرتبطة بالأمم المتحدة كملاذ أخير عندما تعجز الأطراف المدنية عن تلبية الحاجة الملحة. وتدعى تلك الإرشادات الأطراف العسكرية إلى عدم التدخل في عمليات «توزيع السلع وجهاً لوجه» بل أن تقتصر عملها على مهام نقل الأفراد والسلع ودعم البنية الأساسية. وتلزم الإرشادات الإغاثة العسكرية في عملها بنفس المبادئ الإنسانية شأنها في ذلك شأن سائر أطراف الإغاثة كما تدعوا إلى تخفيض حواجز في الجمارك والتأشيرات وفي غيرها من المجالات.

### ب- حالات تختلط فيها النزاعات بالكوارث

تعتبر العلاقات المدنية - العسكرية واحدة من القضايا العديدة التي تعقد بقدر يبلغ في الإغاثة في حالات النزاع عنها في الإغاثة من الكوارث. فبرغم أن معظم الحواجز التي تتعرض وصول الإغاثة والقضايا ذات الصلة بالجودة التي تناولناها آنفاً في حالات الكوارث تنشأ أيضاً في حالات النزاعات المسلحة، مع ذلك تختلف ديناميكيات النزاعات اختلافاً تاماً عن ديناميكيات الكوارث لأن الجميع في النزاعات يتعرض أمنه للتهديد سواء كان من المعينين أو من الأطراف المشاركة في الإغاثة، ويخشى الأطراف غالباً من أن تتحول جهود الإغاثة لخدمة الطرف الآخر في النزاع. وتؤدي هذه العوامل إلى فرض حواجز متعددة يصعب التغلب عليها عن الحال في أوضاع الكوارث. وتنطبق الديناميكيات المتسارعة سواء كان النزاع «هو الأزمة الوحيدة» أو كان يتزامن مع كارثة.

وبينما تسود توقعات عامة في أحوال الكوارث بأن تقوم السلطات الوطنية بدور الريادة وأن تظل المساعدة الدولية مجرد استكمال للجهود المحلية، فالتوقعات في أحوال النزاعات تختلف تماماً، ويعكسه القانون الدولي الإنساني. فيوفر القانون الدولي الإنساني ضمانات قوية لوصول العاملين في الخدمات الإنسانية للمتضاربين لا سيما في الأرضي المحتلة. وخلاف الرقابة الأمنية، لا يوجد مجال لسلطات الدول المتضررة لتنسيق الإغاثة وتوجهاً وضمن جودتها. وفي حالات النزاعات المسلحة حيث يطبق القانون الدولي الإنساني، تظل عمليات الإغاثة التي تستهدف تلبية الاحتياجات الناشئة عن كارثة عارضة تخضع للقانون الدولي للإغاثة وشروطه الخاصة للسماح بوصول المعونة وتسهيلها.

## الخلاصة

في عام ١٩٣٧، أشارت الكاتبة الأمريكية غرتروود شتاين أنه بالنسبة للمدينة الصغيرة التي نشأت فيها «فإنه ليس هناك هناك» وقد خلص بعض المعلقين إلى نتيجة مماثلة فيما يتعلق بالقانون الدولي لمواجهة الكوارث، مؤكدين أن «الفجوة المتزايدة» تكمن في جوهره، وأشاروا إلى أن اتفاقية تامبير هي التطور الرئيسي الوحيد وانتهوا إلى أن «سيادة الدول المساعدة والدول الضحية لا تمس في الواقع سيادتها في سياق سياسة الكوارث الطبيعية». ورغم أهمية اتفاقية تامبير فهي ليست بالصلة الوحيدة التي لا تمس في الواقع سيادتها في سياق سياسة الكوارث الطبيعية. وقد أصاب المعلقون فيما ذهبوا إليه من أن النظام الحالي للقانون الدولي في هذا المجال مشتت وغير متكامل وغير مفهوم أو منفذ من قبل المارسين له على النحو السليم. ومن ثم لا يسهم في حل المشاكل القانونية العديدة التي تتكتشف خلال العمليات تحقيقاً للأعمال المعقدة.

والمشكلات التي عرضناها بصورة عامة في هذه الوثيقة والتي تتعلق بفرض وصول الأطراف الدوليين إلى موقع الكوارث وبنوعية المساعدة التي تقدمها هي مشكلات مشتركة بين حالات الكوارث الكبرى التي تقع في معظم أنحاء العالم، وهي تمثل النمط الذي أبرزه الكثير من العلماء والمنظمات الإنسانية في الثمانينيات وحتى منذ المفاوضات الأولية بشأن إنشاء وحدات الإغاثة الدولية في العشرينات. ييد أن النمو الأخير في حجم المجتمع الدولي الذي يواجه الكوارث وتنوعه يعتبر جديداً وهو عامل يؤدي إلى تفاقم المشاكل القديمة، ومنها تدمير الأطراف المحلية الفاعلة بسبب عدم اعتبارها الطرف الرئيسي الفاعل في معالجة الكوارث التي تتعرض لها. وتجد معظم الحكومات التي تواجه كارثة كبيرة أنها لم تعمل الفكر بالقدر اللازم حتى تعرف على طريقة تسهيل ورصد وتنظيم المساعدات الدولية الضخمة المتدافئة عليها وما يترب على ذلك من ضغوط على الأجهزة القانونية والتنظيمية لديها.

ويجري البحث عن سبل جديدة للخروج من هذه الأزمة. فقد أسفرت جهود المحافظ الإقليمية التينظمها الاتحاد الدولي وشركاؤه في ٢٠٠٦-٢٠٠٧، عن وضع مسودة لجامعة الإرشادات المحلية لتيسير وتنظيم الإغاثة الدولية من الكوارث والانتعاش الأولى وهي تواجه الكثير من القضايا الموجزة في هذه الدراسة المكتبة. وتستمد مسودة الإرشادات مادتها من العدد الكبير من الصكوك الدولية القائمة التي نقشت أعلى. والمفروض أنها تساعد الحكومات في إعداد ترتيباتها القانونية والمؤسسية للتأهل للحصول على المساعدة الدولية في حالة طلبها. وتسعى مسودة الإرشادات إلى التوفيق بين ضرورة وصول المساعدة على وجه السرعة وبين الضوابط الملائمة لضمان جودة المساعدة واستكمالها للاحتياجات وتنسيقها.

وضعت مسودة الإرشادات الحد الأدنى من التسهيلات القانونية الموصى بها التي تطلبها الدول والمنظمات الإنسانية المساعدة من أجل توفير المساعدة وذلك دون المساس بأي من الحقوق أو الترتيبات القانونية. وفي الوقت نفسه، تطالب الدول بتفعيل قدرتها على التمييز في منح هذه الحقوق على ضوء المعايير الإنسانية للجودة الدولية المعترف بها كمقاييس لتحديد المنظمات المؤهلة للمساعدة.

## توصية

تدعو التوصية الأولى التي انتهت إليها هذه الدراسة الدول أن تعتمد مسودة الإرشادات في المؤتمر الدولي الثلاثين للصلب الأحمر والهلال الأحمر، وتستخدمها كأداة لفحص أطراها القانونية والمؤسسية والسياسية، بالإضافة من خبرة جمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر. وتقترح الدراسة أيضاً عدداً من «الأفكار للمستقبل» موجهة مختلف أصحاب المصلحة تفيد في استكمال استخدام الإرشادات. ونوردها بإيجاز فيما يلي.

## موجز أفكار للمستقبل

### للحكومات:

- الاتساق مع مسودة الإرشادات تسهيل وتنظيم المساعدات الدولية للإغاثة والانتعاش الأولى على الصعيد المحلي في حالات الكوارث.

### الاستهلاك والإنتهاء

- الحرص على أن تتضمن قوانينها و سياساتها الخاصة بالكوارث عمليات واضحة وتفويض في مسؤوليات تتعلق باتخاذ القرارات والإفادة بشأن استهلاك المساعدة الدولية وإجراءاتها وإجراء وتقدير الاحتياجات السريعة، بما في ذلك الانخراط في عمليات تقدير مشتركة للاحتجاجات مع جهات دولية فاعلة عند الاقتضاء.
- التشاور مع جهات دولية فاعلة قبل إنهاء برامجها لضمان الانتقال السلس من الإغاثة إلى الانتعاش وتخفيض الآثار السلبية على المتضررين من الكوارث.

### تسهيلات للدخول

- وضع ودعم آليات في القانون الوطني للتعجيل بمنع تأشيرات دخول وأذون عمل وتسهيلات جمركية بغرض مساعدة الدول والمنظمات الإنسانية المعتمدة.
- استعراض اللوائح الخاصة باستيراد الغذاء والدواء وكلا布 الإنقاذ والعملات على وجه الخصوص، واستعراض دخول المركبات والمعدات الخاصة بالاتصالات وتكنولوجيا المعلومات واستخدامها بهدف إزالة الحاجز غير الضرورية في عمليات الإغاثة من الكوارث والانتعاش.
- ضمان توفر الآليات من أجل التعجيل بفحص المؤهلات الأجنبية في مجال الطب ومؤهلات سائر الأفراد من المهنيين من الدول المساعدة والمنظمات الإنسانية المعتمدة، وفحص التراخيص والأذون الالزمة.

### تسهيلات للعمليات والنقل

- إنشاء أو دعم آليات في القانون الوطني من أجل منح الدول المساعدة والمنظمات الإنسانية المعتمدة الصفة القانونية الالزمة للتعاقد وفتح حسابات مصرافية وتعيين الأفراد المحليين وإنهاء عقودهم.
- إنشاء أو دعم القواعد التي تحكم حرية الحركة للقائمين بخدمات الإغاثة من الكوارث، والتنازل عن القيود ورسوم المرور في الطرق البرية والأعباء على كافة وسائل النقل البري والجوي والبحري التي تحمل أفراداً وسعاً ومعدات الإغاثة من الكوارث.
- مد الأطراف الدولية للإغاثة من الكوارث والانتعاش بمعاملة ضريبية ميسرة تتضمن الإعفاء من ضريبة القيمة المضافة والضريبة على الدخل (على الأقل بالنسبة للتبرعات)، بالنسبة للسلع والخدمات الخاصة بالإغاثة من الكوارث والانتعاش.

### تدابير الجودة

- إربط منح التسهيلات القانونية والاحتفاظ بها لمؤسسات إنسانية لم تؤهل بعد للحصول عليها. موجب القانون الدولي فور التزامها بالمعايير الإنسانية المعترف بها.

- صمم على إشراك الأفراد المتضررين من الكارثة في تخطيط وتنفيذ وتقدير عمليات الإغاثة الدولية من الكوارث والانتعاش منها بقدر ما يكون ذلك عمليا.
- أكد التزامها مثلاً من خلال قرار من هيئة حكومية دولية ملائمة للتعاون بمنع الفساد ومحاربته في نطاق مساعدات الإغاثة الدولية من الكوارث والانتعاش.
- أكفل بالأسلوب نفسه أن تدابير مكافحة الفساد ومكافحة الإرهاب لا تعطل أو تعوق - بلا داع - توصيل مساعدات الإغاثة.
- أنظر في التصديق على اتفاقية تامبير واتفاقية كيوتو الخاصة بالجمارك المرفق باء ٣ والمرفق ياء ٥، واتفاقية إسطنبول المرقق باء ٩ والمرقق دال، والبروتوكول الاختياري لاتفاقية سلامة موظفي الأمم المتحدة والمنتسبين لها، والاتفاقات الإقليمية وشبه الإقليمية المنطبقية.

### للدول المترعة:

- قيم المنظمات الإنسانية المانحة على أساس المعايير المعترف بها دولياً للجودة الإنسانية.
- نفذ إرشادات أوسلو ومبادئ التبرع الإنساني الجيد.
- استند إلى أقصى حد من آليات منها الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ التابع للأمم المتحدة وصندوق إغاثة الطوارئ في حالات الكوارث لضمان تمويل الكوارث على أساس عادل وعلى وجه السرعة.

### للجمعيات الوطنية للصليب الأحمر والهلال الأحمر:

- وفر خبرة استشارية لحكوماتها بشأن تنمية ودعم القانون الدولي في مجال الإغاثة الدولية والانتعاش الأولي، بالاستفادة من الإرشادات.

### للمجتمعين الدوليين للكوارث، وخاصة المنظمات الإنسانية الدولية:

- المشاركة في أجهزة التنسيق الدولية وتعزيزها من أجل مواجهة الكوارث بقدر ما تسمح طائق عملهما بذلك والتأكد بشكل مناسب على التنسيق مع السلطات المحلية والمجتمع المدني.
- التأكد من أن سلع ومعدات الإغاثة التي يرسلونها مطلوبة ومن النوع الجيد الملائمة وأن الجهة المرسل إليها راغبة ومستعدة لقبولها.
- الحرص على إيفاد المتخصصين والأفراد المدربين تدريباً ملائماً والاستعانة بأفراد محليين بقدر الإمكhan دون الإخلال بالمؤسسات المحلية.
- الحرص على وضع تدابير تأمينية من خلال التأمين الخارجي أو التأمين الذاتي، للتأمين على صحة الموظفين والتأمين ضد العجز والموت فضلاً عن الدعاوى المتعلقة بالمركبات.
- البحث عن آليات قادرة على تحسين إنفاذ المعايير الإنسانية ومعايير الجودة، سواء بالتفويض الدولي أو بوسائل أخرى على نفس مستوى الكفاءة.
- الحرص على قدر كاف من الشفافية المالية - كذلك بالنسبة للمستفيد - لتلافي التبذير وإساءة استخدام المعونة وتحويل مواردها عن وجهتها الصحيحة.
- التشاور مع السلطات المحلية قبل إنهاء البرنامج لضمان التحول من الإغاثة إلى الانتعاش والتخفيف من الآثار السلبية بالنسبة للأفراد المتضررين من الكارثة.

## لهميّة الدستور الغذائي ومنظمه الصحة الأمريكية ومنظمه الصحة العالمية ولجنة الخبراء المعنية بالتعاون الدولي في المسائل الضريبية

- البحث في إمكانية وضع إرشادات إضافية للدول تتعلق بالإغاثة من الكوارث في مجال استيراد الغذاء، والاعتراف بالمؤهلات الطبية وفرض الضرائب على أنشطة الإغاثة على التوالي.

## للمنظمة الدولية للجمارك والمنظمة الدولية للطيران المدني والمنظمة الدولية للنقل البحري:

- أنظر في العمل مع المنظمات الإنسانية بغرض إدراج قضايا الإغاثة من الكوارث في مواد التدريب وأنشطته.

## للأطراف في اتفاقية المعونة الغذائية:

- في سياق إجراء تقييمات للاحتجاجات، أنظر في إدراج تدابير لدعم آليات رصد أحكامها الخاصة بالجودة وتكييف المعايير مع المنظمات الإنسانية.

# المبادئ الأساسية للحركة الدولية للصلب الأحمر والهلال الأحمر

## الإنسانية

انبثقت الحركة الدولية للصلب الأحمر عن الرغبة في إغاثة جرحى الحرب دون تمييز بينهم. وهي تواصل جهودها على الصعيد الدولي والوطني للوقاية والتخفيف من آلام الإنسان أينما كانت وحماية الحياة والصحة وضمان احترام الكرامة الإنسانية وتعزيز التفاهم والصدقة والتعاون والسلام الدائم بين جميع شعوب العالم.

## عدم التحيز

لا تميّز الحركة الدولية للصلب الأحمر والهلال الأحمر بين القوميات أو الأجناس أو الطبقات أو الأديان أو العقائد السياسية فهي لا تهدف إلا إلى إزالة معاناة الإنسان وتعطي الأولوية للحالات التي تتطلب عملاً عاجلاً.

## الحياد

للاحتفاظ بشقة الجميع، تتنبّع حركة الصليب الأحمر والهلال الأحمر عن الاشتراك في أي أعمال عدائية أو في مجادلات متعلقة بمسائل السياسية والدينية والعرقية والإيديولوجية.

## الاستقلال

حركة الصليب الأحمر والهلال الأحمر مستقلة. ورغم أن الجمعيات الوطنية تعمل كأجهزة مساعدة للسلطات العامة فيما تضطلع به من نشاطات إنسانية وت تخضع للقوانين السارية في بلادها، فإنه يجب عليها أن تحافظ دائماً على استقلالها حتى تستطيع أن تتصرّف بمحنة مبادئ حركة الصليب الأحمر والهلال الأحمر في جميع الحالات.

## الخدمة التطوعية

الصلب الأحمر والهلال الأحمر حركة لإغاثة التطوعية لا تسعى لتحقيق أي ربح.

## الوحدة

لا توجد أكثر من جمعية واحدة فقط للصلب الأحمر والهلال الأحمر في كل بلد. ويجب أن تكون خدماتها متاحة للجميع وشاملة لكافة أنحاء القطر.

## العالمية

إن الحركة الدولية للصلب الأحمر والهلال الأحمر حركة عالمية تتمتع كل الجمعيات بنفس الحقوق في ظلّها وتلتزم بالتعاون فيما بينها.



حماية كرامة الانسان



يشجع الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر الأنشطة الإنسانية التي تضطلع بها الجمعيات الوطنية لفائدة السكان الضعفاء.

بتنسيق الإغاثة الدولية في حالات الكوارث وتشجيع الدعم الإنمائي، يسعى الاتحاد إلى تفادي المعاناة البشرية والتخفيف من حدتها.

إن الاتحاد والجمعيات الوطنية واللجنة الدولية للصليب الأحمر تشكل معاً الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر.