ورقة موقف بشأن مشاريع المواد التي أعدتها ILC بشأن حماية الأشخاص في حالات الكوارث

جنيف، 20 يوليو 2023

مقدمة

في عام 2016، اعتمدت لجنة القانون الدولي (**ILC**) في قراءتها الثانية مسودة المواد المتعلقة بحماية الأشخاص في حالات الكوارث (مشروع المواد). (مسودات **المواد**). وعقب ذلك، قدمت ILC مشاريع المواد إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة(**UNGA**) مع إرفاقها توصية بإعداد معاهدة على أساسها. وكان هذا بمثابة خروج ملحوظ عن اتجاه لجنة القانون الدولي، في العقود الأخيرة، للتوصية باعتماد مشاريع المواد في أشكال نهائية ناعمة مثل المبادئ التوجيهية أو التوصيات.[1]

وفي وقت كتابة هذا التقرير، لا يزال احتمال التوصل إلى معاهدة دولية جديدة بناءً على مشاريع المواد مدرجًا على جدول أعمال المجتمع الدولي ويحظى بدعم مجموعة أساسية من الدول. عملاً بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 119/76، سيجتمع فريق عمل تابع للجنة السادسة لمدة أربعة أيام متتالية كاملة خلال الدورتين الثامنة والسبعين والتاسعة أو السبعين لها وسيقدم توصية إلى الجمعية العامة بشأن أي إجراء آخر يتعين اتخاذه فيما يتعلق مشاريع المواد. ومن المتوقع أن تركز مداولات مجموعة العمل على احتمال وضع معاهدة على أساس مسودات المواد.

توضح هذه الورقة موقف الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر (**IFRC**) بشأن احتمال التوصل إلى معاهدة جديدة بناءً على مشاريع المواد. يقدم القسم الأول من هذه الورقة معلومات أساسية، بما في ذلك لمحة موجزة عن التطورات الرئيسية في قانون الكوارث الدولي خلال العقدين الماضيين. يوضح القسم 2 الأسباب الرئيسية وراء دعم IFRC لوضع معاهدة بناءً على مشاريع المواد. ويناقش القسم 3 العناصر القوية لمشاريع المواد التي ينبغي الاحتفاظ بها في أي معاهدة جديدة. ويقدم القسم 4 توصيات IFRC بشأن المجالات التي يمكن فيها تعزيز مشاريع المواد من أجل إحداث تأثير قوي على إدارة الكوارث ومخاطر الكوارث.

[1] جوليو بارتوليني، "معاهدة عالمية لمواجهة الكوارث؟ ملاحظات على مشاريع المواد التي أعدتها لجنة ILC بشأن حماية الأشخاص في حالات الكوارث (2017) 99(3) المراجعة الدولية للصليب الأحمر <https://international- review.icrc.org/sites/default/files/906_12.pdf> accessed 20 February 2023, 1107.

1. مقدمة

وقد نشط IFRC في مجال قانون الكوارث على المستويات الدولية والإقليمية والمحلية لأكثر من 20 عامًا. خلال هذه الفترة، شهد IFRC تطورات كبيرة في الإطار القانوني الدولي المتعلق بالكوارث في مجالين رئيسيين: المساعدة الخارجية للاستجابة للكوارث؛ والحد من مخاطر الكوارث المحلية (**DRR**).[2] وتقدم الأقسام الفرعية التالية لمحة موجزة عن هذه التطورات.

أ. المساعدات الخارجية

في الكوارث واسعة النطاق، يمكن أن تكون المساعدات الخارجية ضرورية لتلبية احتياجات الأشخاص المتضررين بسرعة. وتُظهِر التجربة أنه حتى الدول التي تتمتع بعمليات إعداد جيدة وموارد رائعة قد تحتاج إلى مساعدات خارجية، وخاصة في سياق العدد المتزايد من الكوارث الكارثية التي تتجاوز الأرقام القياسية التاريخية. ومع ذلك، تواجه عمليات الاستجابة الدولية للكوارث مجموعة من التحديات المشتركة والمتكررة، بما في ذلك: التأخر في الحصول على تأشيرات الدخول لموظفي الإغاثة وعدم قدرة المهنيين الأجانب (مثل الأطباء والممرضات) على ممارسة المهنة بسبب قيود الترخيص والتأخير والاختناقات التي تشهدهاعمليات التخليص الجمركي لشحنات الإغاثة والتأخير في الحصول على تصريح مرور أو وصول المركبات البرية والبحرية والجوية والتحديات المتعلقة بفتح حسابات مصرفية محلية وتحويل أموال الإغاثة. إقرارًا بالاعتراف المتزايد بهذه التحديات التنظيمية، ظهر القانون الدولي للاستجابة للكوارث(**IDRL**) خلال العقدين الماضيين كفرع متميز من القانون الدولي يهتم بمعالجة تنظيم المساعدة الخارجية وتسهيلها.

قدم IFRC مساهمة قياسية كبيرة في IDRL من خلال تطوير المبادء التوجيهية للتسهيل والتنظيم المحلي للإغاثة الدولية في حالات الكوارث والمساعدة في الإنعاش الأولي (المعروفة باسم **المبادئ التوجيهية لـ IDRL**). تجمع المبادئ التوجيهية لـ IDRL القواعد والمبادئ الرئيسية المتعلقة بالاستجابة الدولية للكوارث في إطار واحد متماسك يمكن تنفيذه بسهولة أكبر على المستوى المحلي. في عام 2007، تم اعتماد المبادئ التوجيهية لـ IDRL من قبل المؤتمر الدولي الثلاثين لـ IFRC، والذي ينعقد مرة كل أربع سنوات ويجمع الدول الأطراف في اتفاقيات جنيف والجمعيات الوطنية للصليب الأحمر والهلال الأحمر البالغ عددها 191 جمعية (**الجمعيات الوطنية**)، واللجنة الدولية للصليب الأحمر (**ICRC**)، و IFRC.[3] وفي وقت لاحق، تم الاستشهاد بالمبادئ التوجيهية للقانون الدولي لمكافحة الكوارث في 22 قرارًا لـ UNAG[4] وقد أثرت على جوهر مشاريع مواد ILC,[5] وتمت الإشارة إليها في إطار سينداي للحد من مخاطر الكوارث لعام 2015- 2030 (**إطار سينداي**).[6] كما كان لهم تأثير على المستوى الإقليمي والمحلي

---

[2] يشير الحد من مخاطر الكوارث إلى "منع مخاطر الكوارث الجديدة والحد من مخاطر الكوارث الحالية وإدارة المخاطر المتبقية، حيث تشكل جميعها أمورًا تساهم في تعزيز القدرة على الصمود وبالتالي تحقيق التنمية المستدامة": تقرير فريق الخبراء الحكومي الدولي العامل المفتوح العضوية المعني بالمؤشرات والمصطلحات المتعلقة للحد من مخاطر الكوارث، A/71/644 (1 ديسمبر 2016). جرت الموافقة على المصطلحات الموصى بها في هذا التقرير من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة في 13 فبراير 2017: تقرير فريق الخبراء الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني بالمؤشرات والمصطلحات المتعلقة بالحد من مخاطر الكوارث، قرار الجمعية العامة 276/71، وثيقة الأمم المتحدة A/RES /71/276 (اعتمد في 13 فبراير 2017).

المؤتمر الدولي الثلاثين للصليب الأحمر والهلال الأحمر، "القرار 4 - اعتماد المبادئ التوجيهية لتيسير وتنظيم الإغاثة الدولية في حالات الكوارث والمساعدة في الإنعاش الأولي على المستوى المحلي" (جنيف، نوفمبر/تشرين الثاني 2007)
https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2021-02/ic-r4.pdf> accessed 20 February 2023.>

[4] انظر، على سبيل المثال، قرار UNAG رقم 133/72 (11 ديسمبر 2017) UN Doc A/RES/72/133؛ قرار 11) 72/132 UNAG ديسمبر 2017) A/RES/72/132.

[5] لجنة القانون الدولي، مشاريع مواد بشأن حماية الأشخاص في حالات الكوارث، مع التعليقات (2016)
https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/6_3_2016.pdf> commentary on arts 3(a), 3(b), 3(d), 4, 6, > 11 and 15.

[6] إطار سينداي للحد من مخاطر الكوارث 2015-2030 (اعتُمد في 18 مارس/آذار 2015) [ص 33].

المستويات المحلية، حيث قام IFRC والجمعيات الوطنية بدعم تنفيذ المبادئ التوجيهية لـ IDRL في العديد من الصكوك الإقليمية[7] والمحلية في 38 دولة.[8]

تتمثل القضايا الرئيسية التي تتناولها المبادئ التوجيهية لـ IDRL في: بدء المساعدة الدولية وإنهائها ومسؤوليات الدول المتضررة والجهات المساعدة وحركة الأفراد والبضائع والمعدات عبر الحدود. تؤكد المبادئ التوجيهية لـ IDRL على سيادة الدولة والدور الأساسي للسلطات المحلية في إدارة الكوارث التي تحدث داخل حدودها، مع التأكيد على أن المساعدة الدولية يجب أن تكمل جهود الجهات الفاعلة المحلية بدلاً من أن تحل محلها. وكما هو موضح أدناه، فإن المفهوم الأساسي للمبادئ التوجيهية للقانون الدولي لمواجهة الكوارث يتمثل في ضرورة توفير السلطات المحلية لتدابير تيسرية لمجموعة محددة من الجهات الفاعلة الدولية التي وافقت عليها بناءً على قدرتها على الالتزام بالحد الأدنى من معايير التنسيق والجودة والمساءلة. نظرًا لإحراز تقدم كبير في قانون الاستجابة للكوارث الدولية (IDRL) خلال العقدين الماضيين، إلاّ أن تجربة IFRC لا تزال تمثل تحديًا كبيرًا في عمليات الاستجابة الدولية للكوارث، مما يمنع وصول المساعدة المناسبة إلى الأشخاص المحتاجين في الوقت المناسب.

ب. الحد من مخاطر الكوارث المحلية

وتزامنًا مع ظهور IDRL، خلال العقدين الماضيين كان هناك أيضًا نشاط معياري دولي متزايد فيما يتعلق *بالإدارة* المحلية لمخاطر الكوارث. وقد حدث هذا إلى حدٍ كبيرٍ تحت رعاية المؤتمر العالمي للحد من مخاطر الكوارث، الذي اعتمد إطار عمل هيوغو في عام 2005 وإطار سينداي في عام 2015. وعلى الرغم من كونه قانونًا غير ملزم، فقد حفز إطار سينداي نشاطًا كبيرًا على المستوى المحلي، مما ساهم في تطوير الاستراتيجيات والسياسات والخطط الوطنية ودون الوطنية للحد من مخاطر الكوارث. وتجدر الإشارة إلى أنه، على الرغم من عنوانه، يتضمن إطار سينداي أيضًا بعض الأحكام المتعلقة بالتأهب والتعافي من الكوارث، حيث تتمثل إحدى أولوياته الأربع في تعزيز التأهب للكوارث من أجل الاستجابة الفعالة و"إعادة البناء بشكل أفضل" في التعافي وإعادة التأهيل والإعمار.

وإلى جانب اعتماد إطار سينداي، شهد عام 2015 اعتماد اتفاق باريس وأهداف التنمية المستدامة. هناك تداخل كبير بين التزامات الدول بموجب إطار سنداي واتفاق باريس وأهداف التنمية المستدامة. وعلى الصعيد النظري والعملي، فإن الإدارة الفعالة لمخاطر الكوارث على المستوى المحلي أمر بالغ الأهمية للتنمية المستدامة والتكيف مع تغير المناخ. وقد ساهم IFRC في تطوير التوجيهات الدولية بشأن الإدارة المحلية للكوارث من خلال إعداد وثائق توجيهية رئيسية، والتي أقرها المؤتمر الدولي للصليب الأحمر والهلال الأحمر. تشمل هذه الوثائق ما يلي: أولاً القائمة المرجعية بشأن القانون والحد من مخاطر الكوارث **(قائمة مرجعية بشأن القانون وDRR)** التي تم وضعها بالاشتراك مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وأقرها

---

[7] لقد أثر IFRC والجمعيات الوطنية بشكل مشترك في تطوير الأحكام الإقليمية المتسقة مع المبادئ التوجيهية لـ IDRL، بما في ذلك الآلية الإقليمية للمساعدة الإنسانية في حالة وقوع كوارث في نظام تكامل أمريكا الوسطى والمبادئ التوجيهية للتعاون الدولي للمساعدة الإنسانية بين بلدان الأنديز والمبادئ التوجيهية للتعاون الدولي للمساعدة الإنسانية بين بلدان الأنديز المبادئ التوجيهية لدعم الدولة المضيفة للاتحاد الأوروبي واتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا بشأن إدارة الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ، وإجراءات التشغيل الموحدة لرابطة أمم جنوب شرق آسيا للترتيبات الاحتياطية الإقليمية وتنسيق عمليات الإغاثة المشتركة والاستجابة لحالات الطوارئ.

[8] وتتمثل الدول البالغة 38 دولة في: بوتان والبوسنة والهرسك وبوركينا فاسو وكمبوديا وكولومبيا وجزر كوك وكوستاريكا، الإكوادور والسلفادور وفنلندا وغواتيمالا وهندوراس وإندونيسيا وإيطاليا وقيرغيزستان وجزر المالديف والمكسيك ومنغوليا وموزمبيق وميانمار وناميبيا ونيبال وهولندا ونيوزيلندا ونيكاراغوا والنرويج وبنما وباراجواي وبيرو والفلبين ورواندا وساموا وسيشيل وطاجيكستان وتركمانستان وتايلاند وفانواتو وفيتنام.

المؤتمر الدولي الحادي والثلاثون في عام 2015؛ وثانيًا القائمة المرجعية بشأن القانون والتأهب للكوارث والاستجابة لها، التي أقرها المؤتمر الدولي الثاني والثلاثين في عام 2018.[9]

2. موقف IFRC بشأن احتمال التوصل إلى معاهدة على أساس مشاريع المواد

ويؤيد IFRC بقوة وضع معاهدة على أساس مشاريع المواد. وضع IFRC ثلاثة أسباب رئيسية لدعم معاهدة جديدة.

أولاً، استناداً إلى خبرة IFRC الممتدة على مدى 20 عاماً في مجال قانون الكوارث، هناك حاجة إلى تنظيم دولي أكثر تفصيلاً للمساعدات الخارجية في حالات الكوارث لمعالجة التحديات الدائمة التي نواجهها في هذا المجال. وعلى الرغم من زيادة الإدراك وإحراز بعض التقدم في هذا المجال خلال العقدين الماضيين، لا تزال معظم الدول غير مستعدة لتلقي المساعدات الخارجية، مما يؤدي إلى حدوث الاختناقات والتأخيرات. تؤثر هذه التحديات بشكل ضار على السكان المتضررين، وتمنعهم من تلقي المساعدة التي يحتاجون إليها في الوقت المناسب. ويمكن أيضًا أن تجعل من الصعب على السلطات المحلية مراقبة جودة وملاءمة المساعدات الخارجية الواردة. توفر أية معاهدة جديدة درجة من اليقين بشأن ما يمكن أن تتوقعه الدول من بعضها البعض عند عرضها للمساعدة أو قبولها في حالات الكوارث كما تحث على تنفيذ الإصلاحات التنظيمية الوطنية اللازمة. وعلى وجه الخصوص، يمكن لمعاهدة جديدة أن توضح أنواع تدابير التيسير التي سيُجرى منحها للدول المساعدة والجهات الأخرى المقدمة للمساعدات إذا تم قبول مساعدتهم أو طلبها من قبل الدولة المتضررة.

ثانياً، من شأن معاهدة جديدة تستند إلى مشاريع المواد أن تولد زخماً حيوياً للحد من مخاطر الكوارث. يحقق الاستثمار في الحد من مخاطر الكوارث مكاسب كبيرة، سواء من حيث تجنب الآثار البشرية أو الاقتصادية: فيوفر كل دولار يُجرى استثماره ما بين 3 إلى 15 دولارًا في تكاليف الاستجابة والتعافي.[10] ونظرًا لتحفيز إطار سينداي عمليات وضع إجراءات أقوى للحد من مخاطر الكوارث (DRR) على المستوى المحلي بلا شك، إلا أنه لا يزال هناك حاجة إلى قيام العديد من الدول بتعزيز قوانينها وسياساتها في هذا المجال. إنّ إنشاء واجب الحد من مخاطر الكوارث، كما هو متوخى في مشاريع المواد، من شأنه أن يسرع الجهود المحلية للحد من مخاطر الكوارث، ويحفز الإصلاحات القانونية والسياسية المهمة على المستويين الوطني ودون الوطني. وهذا أمر بالغ الأهمية في مواجهة المخاطر المتزايدة التي تشكلها المخاطر المرتبطة بالمناخ.

ثالثا، إنّ المشهد القانوني الدولي الحالي المتعلق بالكوارث عبارة عن مزيج غير مكتمل. ولا تتمتع أي من الأدوات الحالية لمواجهة الكوارث بنطاق عالمي. تنطبق العديد من الصكوك الحالية فقط على المجموعات الإقليمية من الدول أو تعالج فقط أنواعًا محددة من الكوارث أو تقدم أشكالًا محددة من المساعدة. وعلاوة على ذلك، فإنّ التأثير العملي للصكوك الحالية محدود نظرًا لانخفاض أعداد التصديق على الصكوك الملزمة وإدراك الحقيقة التي تقضي بأن العديد من الصكوك الرئيسية - مثل إطار سينداي والمبادئ التوجيهية لـ IDRL - عبارة قوانين غير ملزمة. ونتيجة لذلك، يفتقر المجتمع الدولي إلى إطار قانوني واضح وشامل لتنظيم الكوارث، حيث تتوزع الأحكام القائمة عبر العديد من الأدوات المختلفة ذات الأوضاع المتفاوتة. إنّ وجود صك قانوني عالمي صارم بشأن حماية الأشخاص المتضررين من الكوارث من شأنه أن يساعد في توضيح وتعزيز التزامات الدول فيما يتعلق بإدارة الكوارث ومخاطرها.

---

[9] المؤتمر الدولي الثاني والثلاثين للصليب الأحمر والهلال الأحمر "القرار 6 - تعزيز الأطر القانونية للاستجابة للكوارث والحد من المخاطر والإسعافات الأولية" (جنيف، ديسمبر/كانون الأول 2015) 32IC/15/R6 <https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2021-02/32IC-Res6-legal-frameworks-for-disaster_EN.pdf> accessed 21 February 2023; 33rd المؤتمر الدولي للصليب الأحمر والهلال الأحمر، "القرار 7 - قوانين وسياسات الكوارث التي لا تترك أحداً يتخلف عن الركب" (جنيف، ديسمبر/كانون الأول 2019) 33IC/19/R7 <https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2021-02/33IC_R7-Disaster-Law-resolution-adopted-EN-1.pdf>.

[10] وفي نهاية الأمر، يعتمد المبلغ الذي يجرى توفيره بشكل كبير على السياق ولا يمكن تعميمه. ومع ذلك، فمن الواضح أن الاستثمار في الحد من مخاطر الكوارث والتأهب يتسم بكفاءة عالية من الناحية المالية: انظر "ديفيد هوجنبوش توماس نيومان، "تحليل التكلفة والفوائد للحد من مخاطر الكوارث: توليفة لاتخاذ قرارات مستنيرة" (أكتيون دويتشلاند هيلفت إي.في.، أكتوبر 2016) < https://www.aktion-deutschland-hilft.de/fileadmin/fm-dam/pdf/publikationen/ADH_Studie_EN_rev3.pdf> 29-30.

يعتبر IFRC أن مشاريع المواد توفر نقطة انطلاق جيدة للتفاوض بشأن وضع معاهدة جديدة. ويشير، كتعليق عام منه، بأنه في حال إنشاء معاهدة جديدة، فيلزم أن تتضمن أحكام تتناول تنفيذها المستمر مثل الأحكام التي تنشئ آلية للمراقبة والامتثال وإنشاء أمانة و/أو عقد مؤتمرات مستمرة للأطراف.

3. العناصر القوية التي تتضمنها مشاريع المواد

أ. حماية الأشخاص في حالات الكوارث

وكما يوحي عنوانها، تولي مشاريع المواد أهمية محورية لحماية الأشخاص في حالات الكوارث. وتنص مشاريع المواد على وجوب احترام الكرامة الإنسانية للأشخاص في حالات الكوارث (المادة 4) وتنص كذلك على أن الاستجابة للكوارث يجب أن تتم وفقا لمبادئ الإنسانية والحياد والنزاهة، وعلى أساس عدم التمييز، مع مراعاة احتياجات الفئات الضعيفة على نحوٍ خاص (المادة 6). ويرى IFRC أن هذه الأحكام تمثل عناصر قوية في مشاريع المواد التي ينبغي الاحتفاظ بها في أي معاهدة مستقبلية. ويسلط IFRC الضوء على أهمية التطبيق العملي لهذه المبادئ لإدارة مخاطر الكوارث المحلية[11] مع الإشارة على وجه الخصوص إلى أن القضاء على التمييز المباشر وغير المباشر في أنشطة إدارة مخاطر الكوارث هو أمر أساسي لحماية الفئات الأكثر ضعفًا والحد من آثار الكوارث التي يواجهونها. كما يوضح الحقيقة التي تقضي بأن وضع أساس قانوني صارم للمبادئ الإنسانية في حالات الكوارث سيكون ذا قيمة في الوقت الذي توجد فيه ضغوط كبيرة عليها.

ب. الحد من مخاطر الكوارث

ويرى IFRC أنه، تماشيًا مع مشاريع المواد، من المفيد للغاية فرض واجب عام للحد من مخاطر الكوارث في أي معاهدة جديدة. ويقر مشروع المادة 9 (1) بفرض الواجب العام للحد من مخاطر الكوارث من خلال اتخاذ التدابير المناسبة بما في ذلك التشريعات واللوائح، لمنع الكوارث والتخفيف من آثارها والتأهب لها. وينص مشروع المادة 9 (2) على قائمة غير شاملة لتدابير الحد من مخاطر الكوارث؛ حيث تشير إلى تقييمات المخاطر وجمع ونشر معلومات المخاطر والخسائر السابقة وتركيب وتشغيل أنظمة الإنذار المبكر. ويشير IFRC إلى أنه لا يوجد حاليًا أي واجب قانوني صارم فيما يتعلق بالحد من مخاطر الكوارث بموجب القانون الدولي وأن مشروع المادة 9 من شأنه أن يسد هذه الفجوة الخطيرة. نظرًا لقيام إطار سينداي والاستراتيجيات الذي سبقته بلا شك بتحفيز الجهود للحد من مخاطر الكوارث على الصعيد المحلي،[12] فإن إنشاء واجب قانوني صارم للحد من مخاطر الكوارث من شأنه أن يسرّع الجهود المحلية للحد من مخاطر الكوارث. وهذا أمر حيوي لمعالجة المخاطر المتزايدة التي تشكلها المخاطر المرتبطة بالمناخ، وسيتماشى مع التزامات الدول الحالية بشأن التكيف مع تغير المناخ بموجب اتفاق باريس، بما في ذلك الهدف العالمي المتمثل في تعزيز القدرة على التكيف وتعزيز القدرة على الصمود والحد من التعرض لتغير المناخ.[13] ويرى IFRC أن أحد العناصر القوية بشكل خاص في مشروع المادة 9 (1) هو الإشارة إلى "التشريعات واللوائح" كوسيلة لتعزيز الحد من مخاطر الكوارث. جرى تضمين هذا العنصر أيضًا في إطار سينداي حيث جرى التأكيد على أهميته من خلال

---

[11] يستخدم IFRC مصطلح إدارة مخاطر الكوارث للإشارة إلى جميع مراحل إدارة الكوارث، بدءًا من الحد من مخاطر الكوارث وحتى مراحل التخطيط والاستجابة والتعافي. وتعرف إدارة مخاطر الكوارث بأنها "تطبيق السياسات والاستراتيجيات وغيرها من التدابير لمنع مخاطر الكوارث الجديدة، والحد من مخاطر الكوارث الحالية وإدارة المخاطر المتبقية (من خلال الاستعداد للكوارث والاستجابة لها والتعافي منها) والمساهمة في تعزيز القدرة على الصمود والاستجابة لها". "الحد من الخسائر الناجمة عن الكوارث": IFRC، سياسة إدارة مخاطر الكوارث (2020) <https://:www.ifrc.org/sites/default/files/2022-05/20210127_IFRC-DRM- EN%5B1%5D.pdf> 3.

[12] تتمثل الاستراتيجيات التي سبقت إطار سينداي في: استراتيجية يوكوهاما من أجل عالم أكثر أمانًا: المبادئ التوجيهية للوقاية من الكوارث الطبيعية والتأهب والتخفيف من آثارها وخطة عملها (التي جرى اعتمادها في المؤتمر العالمي للحد من الكوارث الطبيعية، 23-27 مايو 1994 في يوكوهاما باليابان)؛ وإطار عمل هيوغو 2005-2015: بناء قدرة الأمم والمجتمعات على مواجهة الكوارث (الذي اعتمده المؤتمر العالمي للحد من الكوارث، 18-22 يناير/كانون الثاني 2005 في مدينة كوبي باليابان).

[13] اتفاق باريس (اعتمد في 12 ديسمبر 2015، ودخل حيز التنفيذ في 4 نوفمبر 2016) UNTS 3156 المادة 7.

مراجعة منتصف المدة الأخيرة لإطار سينداي، والتي وجدت أن الافتقار إلى الأطر القانونية للحد من مخاطر الكوارث يعيق التقدم في تنفيذ الإطار.[14]

ج. المساعدات الخارجية

تتناول المواد من 11 إلى 17 من مشاريع المواد الخاصة بالمساعدات الخارجية المقدمة في حالات الكوارث. يعتبر IFRC أن هذه المواد توفر نقطة انطلاق جيدة للتفاوض بشأن وضع معاهدة جديدة. ويشير إلى أن العناصر القوية في مشاريع المواد هذه تشمل ما يلي: الاعتراف الصريح بالدور الأساسي للدولة المتضررة في توجيه المساعدة الخارجية ومراقبتها وتنسيقها والإشراف عليها؛ وحق الدولة المتضررة في وضع شروط على تقديم المساعدة الخارجية. ويوضح IFRC أن مشاريع المواد تتيح للدولة المتضررة حرية التصرف في تحديد أنواع المساعدة الخارجية التي تقبلها والجهة التي تستقبل منها هذه المساعدات، مما يسمح لها بشكل مناسب باختيار المساعدة الخارجية التي تحتاجها بناءً على تقييمات الاحتياجات والأضرار. وبناءً على تجربة IFRC، فتعد هذه الأحكام مهمة ورشيدة. وفي واقع الأمر، لضمان تمتع المساعدات الخارجية بجودة عالية إلى جانب ملائمتها للاحتياجات المحددة للسكان المتضررين، يجب على الدول وضع شروط على المساعدات الخارجية، وقبول المساعدات المحددة التي تحتاجها فقط بناءً على تقييمات الاحتياجات إلى جانب اتخاذ نهج استباقي لتوجيه المساعدات الخارجية وتنسيقها والإشراف عليها. ولذلك يوصي IFRC بالاحتفاظ بهذه العناصر في أي معاهدة مستقبلية.

د. دور "الجهات الأخرى المقدمة للمساعدات"

تنطبق أحكام مشروع المواد المتعلقة بتقديم المساعدات الخارجية على الدول المتضررة والدول المساعدة والجهات الأخرى المقدمة للمساعدات. يحدد المصطلح "الجهات الأخرى المقدمة للمساعدة" على أنه يعني منظمة حكومية دولية مختصة، أو منظمة أو كيان غير حكومي ذي صلة، يقدم المساعدة إلى الدولة المتضررة بموافقتها. ويشمل ذلك، على سبيل المثال لا الحصر، الأمم المتحدة ومكونات الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر. ويرى IFRC أن إدراج "الجهات الأخرى المقدمة للمساعدات" في مشروع المواد - إلى جانب تعريف هذا المصطلح - يعد عنصرًا قويًا يجب الاحتفاظ به في أي معاهدة مستقبلية. ويعكس الواقع العملي لعمليات المساعدة الدولية المقدمة في حالات الكوارث، والتي تشمل عادةً عددًا كبيرًا من المنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية.

ه. العلاقة مع القانون الدولي الإنساني

ويرى IFRC أن الصياغة الحالية لمشروع المادة 18(2) تتناول بشكل مناسب إمكانية تطبيق مشاريع المواد على الحالات التي تنطوي على نزاع مسلح. وكما نوقش في التعليقات بشأن مشروع المادة 18 (2)، فيتمثل تأثير الصياغة الحالية في أنه في الحالات التي تحدث فيها كارثة في منطقة تشهد نزاعًا مسلحًا، ينطبق القانون الدولي الإنساني (**IHL**) باعتباره *قانونًا خاصًا* ولن تنطبق القواعد الواردة في مشاريع المواد (أو أي معاهدة مستقبلية) إلا إلى الحد الذي لا يشمل فيه القانون الدولي الإنساني القضايا القانونية التي تثيرها الكارثة. ويوضح IFRC أن هذا الأمر يشكل نهجًا منطقيًا، حيث يمنح الأسبقية للقانون الدولي الإنساني بينما يسمح أيضًا للقانون الدولي للكوارث بلعب دور تكميلي عند الاقتضاء. وعلاوة على ذلك، فإنه يعكس الاستخدام المقبول على نطاق واسع *قاعدة التخصيص* كأسلوب للتفسير وحل النزاعات في القانون الدولي.[15] ويشير IFRC كذلك إلى أن اللجنة الدولية للصليب الأحمر، باعتبارها أمين القانون الدولي الإنساني، راضية عن صياغة مشروع المادة 18(2).

---

[14] تقرير مراجعة منتصف المدة لإطار سينداي 2015-2030، (UNDRR-mtr.undrr.org/publication/report- https://sendaiframework> (2023 41-43 <midterm-review-implementation-sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030.

[15] انظر تجزؤ القانون الدولي: الصعوبات الناشئة عن تنويع القانون الدولي وتوسيع نطاقه (تقرير فريق الدراسة للجنة القانون الدولي، 18 تموز/يوليه 2006) A/CN.4/L.702 8. <https://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_l702.pdf>

4. توصيات الاتحاد الدولي بشأن مشاريع المواد

أ. حماية الأشخاص في حالات الكوارث

وضع IFRC تعليقان رئيسيان بشأن عناصر الحماية في مشاريع المواد. أولاً، يشير IFRC إلى أن الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر قد اعترفت بالحق في تلّقي المساعدة الإنسانية من خلال القرار 11 لمجلس المندوبين المنعقد في عام 1993 والقرار 4 الصادر عن المؤتمر الدولي السادس والعشرين المنعقد في عام 1995. ويشير IFRC إلى أنه، تماشيًا مع مشاريع المواد الحالية، لا يتطلب هذا الحق من الدولة المتضررة أن تطلب المساعدة إذا كانت قادرة على تلبية الاحتياجات الإنسانية داخل حدودها، كما أنه لا يتطلب من الدولة المتضررة قبول المساعدة من جميع الجهات الفاعلة التي تقدمها. وقد ترغب الدول في النظر في إدراج هذا الحق في أي معاهدة جديدة تستند إلى مشاريع المواد. ثانيًا، من أجل توضيح معنى الإشارة الحالية إلى "احتياجات الفئات الأكثر ضعفًا" في مشروع المادة 6، يوصي IFRC بإدراج حكم يحدد قائمة غير شاملة وعامة من التدابير لمساعدة الأشخاص الضعفاء. ويمكن لمثل هذا الحكم أن يتخذ شكلاً مماثلاً لمشروع المادة 9 (2)، الذي يتضمن قائمة غير شاملة لتدابير الحد من مخاطر الكوارث. وتشمل التدابير التي يمكن إدراجها ما يلي: جمع البيانات المصنفة (مثل البيانات المصنفة حسب الجنس والعمر والإعاقة)؛ وإزالة الحواجز غير الرسمية التي تحول دون الحصول على المساعدة (مثل الحواجز المادية أو الثقافية أو اللغوية)؛ تلبية الاحتياجات المحددة (مثل الاحتياجات المتعلقة بالرعاية الصحية والتغذية والتعليم)؛ منع ورصد والاستجابة لمخاطر الحماية (مثل العنف الجنسي والعنف القائم على نوع الجنس، والاتجار)؛ وتعزيز مشاركة وتمثيل وقيادة الفئات المهمشة والمعرضة للخطر في إدارة مخاطر الكوارث.[16]

ب. الحد من مخاطر الكوارث

ونظرًا لأن إنشاء التزام قانوني صارم بالحد من مخاطر الكوارث من شأنه أن يسرع الجهود المحلية للحد من مخاطر الكوارث، فيري IFRC أن مشروع المادة 9 يمكن أن يكون أكثر تفصيلاً. أولاً، على غرار إطار سينداي وبما يتوافق مع القائمة المرجعية لـ IFRC بشأن القانون والحد من مخاطر الكوارث، سيكون من المفيد أن تشير المادة 9 صراحةً إلى تعميم الحد من مخاطر الكوارث في التشريعات واللوائح عبر جميع القطاعات بما في ذلك الأدوات المتعلقة بالبناء وتخطيط استخدام الأراضي والتخطيط الحضري والتنمية التخطيط والبنية التحتية وإدارة الموارد الطبيعية والبيئة والصحة والتعليم. ثانياً، قد يكون من المجدي في مشروع المادة 9 (2) الإشارة إلى نطاق أوسع من تدابير الحد من المخاطر. تشمل الأنشطة الرئيسية التي يُجرى الرجوع إليها (والتي لم يتم تضمينها في النص الحالي): تقييمات الضعف والتخطيط للطوارئ والتدريبات والممارسات الخاصة بالمحاكاة وتعزيز مرونة الإسكان والبنية التحتية واستخدام الحلول القائمة على الطبيعة للحد من المخاطر الطبيعية. ثالثًا، سيكون من المفيد إدخال فقرة إضافية تتناول التعافي من الكوارث. وعلى وجه التحديد، يجب أن تؤكد هذه الفقرة الجديدة على: الاستعداد للتعافي، بما في ذلك من خلال وضع خطط التعافي قبل الحدث؛ ودمج الحد من مخاطر الكوارث في التعافي من الكوارث، بما يتفق مع مبدأ "إعادة البناء بشكل أفضل" الذي يتبناه إطار سينداي؛ وتعزيز وتيسير المساواة في التعافي من الكوارث.[17]

---

[16] جرى الاعتراف بأهمية العديد من هذه التدابير في القرار 7 الصادر عن المؤتمر الدولي الثالث والثلاثين المؤتمر الدولي الثالث والثلاثون لـ IFRC "القرار 7 - قوانين وسياسات الكوارث التي لا تترك أحداً يتخلف عن الركب" (جنيف، ديسمبر 2019) 33IC/19/R7 <https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2021- 02/33IC_R7-Disaster-Law-resolution-adopted-EN-1.pdf> para 8.

[17] وتستند هذه التوصيات إلى تقرير سيصدر قريباً عن IFRC بشأن قانون الكوارث والتعافي منها. ويقدم التقرير، الذي سيُجرى نشره في سبتمبر 2023، توصيات بشأن الكيفية التي يمكن بها للقوانين والسياسات والخطط والترتيبات المؤسسية أن تدعم عملية التعافي من الكوارث على أفضل وجه. ويعتمد على مراجعة الأدبيات إلى جانب مجموعة مكونة من ثمانية تقارير قطرية متعمقة.

ج. تسهيل عملية تقديم المساعدات الخارجية

نظرًا لإحراز تقدم كبير في قانون الاستجابة للكوارث الدولية (IDRL) خلال العقدين الماضيين، إلاّ أن تجربة IFRC لا تزال تمثل تحديًا كبيرًا في عمليات الاستجابة الدولية للكوارث. وفي بعض الحالات، يكون الإطار القانوني المحلي متساهلاً للغاية، مما يسمح بالحصول على مساعدات سيئة الجودة أو غير مناسبة. ومع ذلك، ففي معظم الحالات، يكون الإطار القانوني مقيدًا للغاية بحيث لا يسمح بدخول المساعدة الخارجية في وقتها المناسب. يؤدي تطبيق لوائح "الوضع الطبيعي" إلى إبطاء أو حتى منع دخول الأفراد والبضائع والمعدات. وكما هو محدد أعلاه، تشمل المشاكل الشائعة ما يلي: التأخر في الحصول على تأشيرات الدخول لموظفي الإغاثة وعدم قدرة المهنيين الأجانب (مثل الأطباء والممرضات) على ممارسة المهنة بسبب قيود الترخيص؛ التأخير والاختناقات التي تشهدهاعمليات التخليص الجمركي لشحنات الإغاثة؛ التأخير في الحصول على تصريح مرور أو وصول المركبات البرية والبحرية والجوية؛ والتحديات المتعلقة بفتح حسابات مصرفية محلية وتحويل أموال الإغاثة.

ويتطلب دخول المساعدات الخارجية في وقتها المناسب عمومًا تدابير تيسيرية، يتخذ معظمها شكل عمليات تنظيمية مبسطة ومعجلة، أو إعفاءات مستهدفة من اللوائح الدائمة. يتناول مشروع المادة 15 تيسير عملية تقديم المساعدات الخارجية. وينص على أنه تتخذ الدولة المتضررة التدابير اللازمة، في إطار قانونها الوطني، لتسهيل عملية تقديم المساعدات الخارجية على نحوٍ سريع وفعال، ولا سيما فيما يتعلق بأفراد الإغاثة ومعداتها وبضائعها. وفيما يتعلق بموظفي الإغاثة، يشير مشروع المادة 15 إلى الامتيازات والحصانات، ومتطلبات التأشيرة والدخول وتصاريح العمل وحرية التنقل. وفيما يتعلق بمعدات الإغاثة وبضائعها، يشير مشروع المادة 15 إلى المتطلبات والتعريفات الجمركية والضرائب والنقل والتصرف فيها.

أرسى IFRC توصيتان رئيسيتان بشأن مسودة المادة 15. أولاً، يوصي IFRC بإدراج المزيد من التفاصيل حول تسهيل المساعدات الخارجية. نظرًا لإشارة مشروع المادة 15 إلى المجالات *العامة* التي تحتاج إلى وضع تيسيري، فإنه لا يوضح أو يضع معايير لأنواع تدابير التيسير التي يتعين توفيرها. وسيكون من المجدي أن نتناول بمزيد من التفصيل أنواع تدابير التيسير التي يتعين توفيرها للمساعدات الخارجية. وهذا من شأنه أن يجعلنا على يقين تام بشأن ما يمكن أن تتوقعه الدول من بعضها البعض عند عرض أو قبول المساعدات في حالات الكوارث. على سبيل المثال، بدلاً من مجرد الإشارة إلى "المتطلبات الجمركية"، يمكن للصك المستقبلي أن يشير إلى تبسيط وتسريع عمليات التخليص الجمركي من خلال تدابير مثل عمليات المعالجة ذات الأولوية والإعفاء من متطلبات التفتيش أو تخفيضها والإعفاء من الرسوم الجمركية. يلاحظ IFRC أن الدول قد وضعت بالفعل أحكامًا أكثر تفصيلاً بشأن تسهيل المساعدات الخارجية في الاتفاقيات الإقليمية والدولية المتعلقة بأنواع محددة من الكوارث أو أشكال محددة من المساعدة.[18] وقد تكون هذه الاتفاقات بمثابة نقطة مرجعية لوضع أحكام بشأن تيسير المساعدات الخارجية في إحدى المعاهدات الجديدة.

ثانيًا، يوصي IFRC بإدخال مفهوم "الجهات الفاعلة المؤهلة" في مشروع المادة 15. وينص هذا المفهوم، الذي نشأ من المبادئ التوجيهية الخاصة بـ IDRL، على أنه عند حاجة الدولة إلى إحدى المساعدات الخارجية، فيجب عليها توفير تدابير تيسيرية للجهات الفاعلة التي تختارها بناءً على الالتزام بمعايير مثل معايير الجودة والمبادئ الإنسانية. ويشار إلى هذه المجموعة من الجهات الفاعلة، والتي ينبغي أن تشمل دائمًا الأمم المتحدة وIFRC واللجنة الدولية للصليب الأحمر (ICRC) وغيرها من المنظمات الإنسانية المؤهلة، باسم "الجهات الفاعلة المؤهلة". يقدم هذا المفهوم

انظر على سبيل المثال اتفاقية تقديم المساعدة في حالة وقوع حادث نووي أو حالة طارئة إشعاعية (اعتمدت في 26 سبتمبر 1986، ودخلت حيز النفاذ في 26 فبراير 1987) 1457 UNTS 134 المواد 8-9؛ اتفاقية تامبيري بشأن توفير موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية للتخفيف من آثار الكوارث وعمليات الإغاثة (اعتمدت في 18 يونيو 1998، ودخلت حيز النفاذ في 8 يناير 2005) 2296 UNTS 5، المادة 5؛ اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا بشأن إدارة الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ (وُقعت في 26 يوليو 2005، ودخل حيز التنفيذ في 24 ديسمبر 2009) المادة 14؛ اتفاق إنشاء الوكالة الكاريبية لإدارة طوارئ الكوارث (دخل حيز التنفيذ في 4 يوليو 2013) المواد من السابع والعشرين إلى الثامن والعشرين.

آلية مهمة لتمكين الدول من تسريع دخول المساعدات الخارجية، مع الحفاظ أيضًا على التحكم في جودة المساعدات المقدمة. على سبيل المثال، قد يُجرى تخفيف الضوابط التنظيمية التي تنطبق على استيراد الأدوية والمعدات الطبية، ولكن *فقط* لمجموعة محددة من الجهات الفاعلة المؤهلة التي يمكن الوثوق بها، بناءً على تقييم الحكومة، لاستيراد بضائع ومعدات عالية الجودة ومناسبة. ويشبه مفهوم الجهات الفاعلة المؤهلة ذلك الخاص بالمشغل الاقتصادي المعتمد (**AEO**)، الذي جرى تنفيذه بنجاح في المجال الجمركي لإدارة المخاطر الأمنية. يُجرى منح وضع المشغل الاقتصادي المعتمد (AEO) من قبل السلطات الجمركية المحلية للمشغلين الاقتصاديين الذين يمكنهم إثبات استيفائهم لبعض المتطلبات والمعايير المحددة المتعلقة بالمخاطر الأمنية. يمنح وضع AEO فوائد مثل التخليص السريع وتقليل عمليات التفتيش وسهولة الوصول إلى الإجراءات الجمركية المبسطة. يوفر نجاح هذا المخطط في المجال الجمركي مخططًا يمكن تكراره في سياق تقديم المساعدات الخارجية في حالات الكوارث.

بالإضافة إلى النقطتين المذكورتين أعلاه، وضع IFRC توصية أخرى بشأن النطاق الزمني لمشاريع المواد من 11 إلى 17. وتفترض مشاريع المواد هذه المساعدات الخارجية تكون مطلوبة فقط في *مرحلة الاستجابة*. ومع ذلك، من خلال تجربة IFRC، قد تكون هناك حاجة أيضًا إلى المساعدات الخارجية خلال مرحلة التعافي المبكر، والتي تتجاوز الأنشطة المنقذة للحياة وتركز على استعادة الحد الأدنى من الأداء عبر القطاعات الرئيسية (مثل الإسكان والتعليم والصحة). وكثيراً ما تظل تدابير التيسير المنصوص عليها في مشروع المادة 15 مطلوبة عقب انتهاء مرحلة الاستجابة وبدء فترة التعافي المبكر. على سبيل المثال، غالبًا ما يتم استيراد الملاجئ المؤقتة للأشخاص في حالات الكوارث عقب مرحلة الاستجابة. ولذلك يرى IFRC أنه سيكون من المفيد إدخال تعديلات بسيطة مستهدفة حسب الحاجة في هذا الجزء من مسودة المواد لتوضيح مدى انطباقها على كل من الاستجابة والتعافي المبكر.

د. دور "الجهات الأخرى المقدمة للمساعدات"

خلال العقدين الماضيين، انتشرت معاهدات وآليات ووكالات الاستجابة للكوارث تحت رعاية المنظمات الحكومية الدولية الإقليمية وشبه الإقليمية. وتشمل الأمثلة الرئيسية اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا بشأن إدارة الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ، والقرار رقم EU/2013/1313 الصادر عن البرلمان الأوروبي والمجلس بشأن آلية الاتحاد للحماية المدنية (والصكوك المعدلة اللاحقة)، والاتفاق المنشئ لإدارة طوارئ الكوارث في منطقة البحر الكاريبي الوكالة والآلية الإقليمية للمساعدة الإنسانية في حالات الكوارث في نظام التكامل لأمريكا الوسطى. ونظرًا لوقوع الوكالات المسؤولة عن الكوارث الإقليمية وشبه الإقليمية ضمن تعريف "الجهات الأخرى المقدمة للمساعدة"، فيوضح IFRC أنه سيكون من المجدي لأي معاهدة مستقبلية أن تقر *صراحة* بدور هذه الفئة من الجهات الفاعلة. ولذلك يوصي IFRC بإضافة عبارة "المنظمات الحكومية الدولية الإقليمية وشبه الإقليمية" إلى نص مشروع المادة 7، الذي ينص على ضرورة تعاون الدول فيما بينها، مع مكونات حركة الصليب الأحمر والهلال الأحمر والجهات الأخرى المقدمة للمساعدة. وعلاوة على ذلك، يوصي IFRC بإدراج فقرة في ديباجة مشروع المواد، تؤكد الدور المهم للمنظمات الحكومية الدولية الإقليمية وشبه الإقليمية في إدارة الكوارث، بما في ذلك تسهيل التعاون والمساعدة المتبادلين بين البلدان داخل التجمع الإقليمي أو شبة الإقليمي. وعلاوة على ذلك، يلاحظ IFRC أن محتوى الاتفاقات الإقليمية وشبه الإقليمية بشأن الكوارث قد يوفر نقطة مرجعية مفيدة لوضع أي معاهدة مستقبلية.