



المبادئ التوجيهية لحوكمة مخاطر الكوارث

تعزيز القوانين والسياسات والخطط لإدارة شاملة لمخاطر الكوارث



+CIFRC

Disaster Law

حقوق النشر والتأليف © محفوظة لصالح الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، جنيف، 2024

يجوز الاستشهاد بأي جزء من هذا المنشور أو نسخه أو ترجمته إلى لغات أخرى أو تطويعه لتلبية الاحتياجات المحلية دون الحصول على إذن مسبق من الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، شريطة أن يُذكر المصدر بوضوح.

ينبغي توجيه طلبات النسخ التجاري إلى الأمانة العامة لدى الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر (IFRC):

Chemin des Crêts 17, Petit-Saconnex, 1209 Geneva, Switzerland

العنوان البريدي: صندوق بريد 303، 1211 Geneva 19, Switzerland

الهاتف: +41 (0)22 730 42 22 | الفاكس: +41 (0)22 730 42 00 | البريد الإلكتروني: disaster.law@ifrc.org

| الموقع الإلكتروني: ifrc.org

صورة الغلاف تخضع لحقوق النشر والتأليف © الخاصة بالاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، الصليب الأحمر الفنزويلي



تزداد الكوارث تواترا وحدة في شتى ربوع العالم، ويفاقمها تغير المناخ. ويتحمل الأشخاص الذين يعيشون في أوضاع هشة في الغالب عبئا غير متناسب في مواجهة الكوارث وحالات الطوارئ. وتلحق الكوارث والأزمات الدمار بالمجتمعات المحلية وسبل عيشها في جميع المناطق.

وتشكل حوكمة مخاطر الكوارث التي تركز على أطر قانونية وتنظيمية جيدة ومحكمة التنفيذ، أسس النظام المتين اللازم لإدارة مخاطر الكوارث والحفاظ على سلامة الناس في عالمنا الذي لا يفتأ يزداد خطورة. ولقد أقر الاتحاد الدولي بهذا الأمر على مدى عقدين من الزمان. وتقوم هذه *المبادئ التوجيهية لإدارة مخاطر الكوارث الجديدة* على توطيد وتسخير الخبرة الواسعة التي اكتسبها قسم قانون الكوارث لدى الاتحاد الدولي في إجراء البحوث الرائدة وتقديم المشورة التقنية للحكومات بشأن الحد من مخاطر الكوارث، والتأهب والاستجابة لها والتعافي منها، وبشأن طوارئ الصحة العامة، والمساعدة الدولية في حالات الكوارث.

وقد سلّمت الأدوات الدولية بأهمية تعزيز حوكمة مخاطر الكوارث، ومن هذه الصكوك إطار سينداي للحد من مخاطر الكوارث (2015-2030)، أما على الصعيد الداخلي، فقد سُجل نمو قوي في إصلاح القوانين والسياسات الداخلية لدعم إدارة مخاطر الكوارث، حيث سنت العديد من الحكومات تشريعات عصرية وشاملة لمواجهة الكوارث واعتمدت استراتيجيات وطنية للحد من مخاطر الكوارث. وتتجه الحكومات أكثر وأكثر إلى اتباع نهج متعدد المخاطر وزيادة الاستثمار في الوقاية والتخفيف من الأثر والتأهب. ومع ذلك، أظهر تقرير استعراض منتصف المدة لتنفيذ إطار سينداي الذي صدر مؤخرا وجود تفاوت في مستويات التقدم المحرز صوب تعزيز حوكمة مخاطر الكوارث، وحاجة مستمرة لمنح الأولوية إلى تعزيز الأطر القانونية. ولئن كان التقدم المحرز على الصعيد الداخلي كبير بالفعل، فلا يزال يتعين الاضطلاع بالمزيد.

والأمل معقود على أن تكون هذه المبادئ التوجيهية مرجعا قيما وأن تضحى أداة تساعد الدول على تعزيز حوكمة مخاطر الكوارث وتمكنها من التأهب قانونيا لمواجهة الكوارث وحالات الطوارئ.

ويقف الاتحاد الدولي وأعضاؤه من الجمعيات الوطنية للصليب الأحمر والهلال الأحمر على أهية الاستعداد للعمل عن كثب مع الحكومات في هذا الصدد ودعم جهودها الرامية إلى منع آثار الكوارث والحد منها وحماية من يعيشون في أوضاع هشة عندما يواجهون أزمة.

Jagan Chapagain

الأمين العام والمدير التنفيذي

3	تمهيد
6	شكر وتقدير
7	المصطلحات
10	مقدمة
11	معلومات أساسية مهمة
11	الحد من مخاطر الكوارث وإدارتها
12	قانون الكوارث للاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر
14	نبذة عن المبادئ التوجيهية
14	الغرض من المبادئ التوجيهية ونطاقها
15	توقيت استخدام المبادئ التوجيهية وكيفيته
17	1. أسس النظام الفعال لإدارة مخاطر الكوارث
17	أ. الأدوات المتعلقة بحالات الكوارث
19	ب. الترتيبات المؤسسية
24	ج. التمويل
27	د. الجودة والمساءلة
31	هـ. الترابط بين إدارة مخاطر الكوارث والتكيف مع تغير المناخ
32	2. الوقاية من الكوارث والتخفيف من آثارها
32	أ. المعرفة بمخاطر الكوارث
33	ب. تخطيط تدابير الوقاية من الكوارث والتخفيف من آثارها
34	ج. قوانين البناء واستخدام الأراضي
36	د. القوانين البيئية والحلول القائمة على الطبيعة
38	3. التأهب للكوارث والإجراءات الاستباقية ومرحلة الاستجابة للكوارث
38	أ. وضع نظام إنذار مبكر بالأخطار المتعددة
40	ب. التخطيط للإجراءات الاستباقية ومرحلة الاستجابة للكوارث
41	ج. التثقيف والتأهيل والتدريب وتمارين المحاكاة
42	د. إخلاء الأشخاص والحيوانات
43	هـ. المساعدة في توفير المأوى في حالات الطوارئ
46	و. إعلان حالة الكوارث أو الطوارئ
48	4. مرحلة التعافي
48	أ. الاستعداد لمرحلة التعافي
49	ب. التخطيط وقياس التقدم والرصد والتقييم

- ج. إعادة البناء بشكل أفضل 51
- د. التعافي الأخضر 53
5. أنواع محددة من الكوارث 54
- أ. حالات الطوارئ المتعلقة بالصحة العامة 54
- ب. الكوارث التكنولوجية 55
6. المساعدة الدولية في حالات الكوارث 57
7. التسهيلات القانونية 62
- أ. التسهيلات القانونية العابرة للحدود 62
- ب. التسهيلات القانونية المحلية 65
8. حماية الفئات المهمشة والمعرضة للخطر وإدماجها في المجتمع 68
9. الصحة النفسية والدعم النفسي والاجتماعي 72
10. النزوح الناجم عن حالات الكوارث 75
- الموارد الإضافية 79
- تعليقات ختامية 81

شكر وتقدير

كثبت السيدة راشيل ماكلويد (كبيرة موظفي شؤون قوانين الكوارث، الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر) هذه المبادئ التوجيهية بالإضافة إلى الإشراف الفني الذي قدمته إيزابيل جرانجر (مديرة قطاع الممارسات على الصعيد العالمي، قانون الكوارث والدور المُساعد، الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر).

ويتمثل الغرض من هذه المبادئ التوجيهية في دعم وتعزيز الأبحاث والتوصيات التي أجراها الاتحاد الدولي في مجال قانون الكوارث على مدار 20 عامًا. والشكر موصول لفريق العمل السابق والحالي المعني بوضع قانون الكوارث للاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، والذي أسهمت جهوده في كتابة هذه المبادئ التوجيهية: ديفيد فيشر وفينو هيوفانجا ليفيني وفرانك مورهاور وغابرييل إيمري وإيزابيل جرانجر وجانيك سيرادينيو وجيسي جوردان وماريا مارتينيز وماري بيكارد وبادمني نياجام وبولين كاسبيلان وراشيل ماكلويد وربيبكا مونبوز وريس دا كوستا وصوفي تيسييه وستيلا نجوجي وتيسا كلي وتوماسو ناتولي. والشكر موصول أيضًا لفريق عمل الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر على مراجعتهم الفنية: جانتستيسيج جانتولجا وماي مالوني وناتالي دوزوالد وناتان كوبر وسانجولا ويراسينغ وستيفاني جولمي.

كما يود الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر أن يعرب عن تقديره عن الدعم المالي الذي قدمته المديرية العامة للحماية المدنية وعمليات المساعدة الإنسانية التابعة للمفوضية الأوروبية (DG ECHO) والوزارة الاتحادية الألمانية للتعاون الاقتصادي والتنمية، والذي ساعد في إعداد هذا التقرير. لا يمكن بأي حال من الأحوال اعتبار الآراء الواردة في هذا التقرير بأنها تعبر عن الرأي الرسمي للمفوضية الأوروبية أو الحكومة الألمانية.



Federal Ministry
for Economic Cooperation
and Development



Co-funded by
the European Union

في 2 فبراير 2017، أقرت الجمعية العامة للأمم المتحدة (UNGA) مجموعة من التعريفات التي وضعها فريق الخبراء الحكومي الدولي العامل المفتوح العضوية المعني بالموشرات والمصطلحات المتعلقة بالحد من مخاطر الكوارث (فريق الخبراء العامل).¹ وردت هذه التعريفات في تقرير أعده فريق الخبراء العامل وأرسل إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة في ديسمبر 2016 (تقرير فريق الخبراء العامل).² وتعتمد هذه المبادئ التوجيهية تعريفات للمصطلحات الرئيسية المتعلقة بالكوارث التي وضعها فريق الخبراء العامل. كما تستخدم المبادئ التوجيهية أيضاً العديد من المصطلحات التي لم يضع فريق الخبراء العامل تعريفاً لها. يتضمن هذا الأمر العديد من مصطلحات قانون الكوارث التي حددها الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر مثل "المرافق القانونية" و"الاستعداد القانوني". كما يتضمن أيضاً العديد من المصطلحات الشاملة المستخدمة من قبل الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر مثل "السلطات المعنية بإدارة الكوارث" و"السلطات القطاعية". يرد أدناه تعريف جميع المصطلحات الأساسية المستخدمة في هذه المبادئ التوجيهية.

الإجراءات الاستباقية: التصرف قبل وقوع الأحداث الخطرة المتوقعة لمنع الآثار الإنسانية الخطيرة أو تقليلها قبل أن تتكشف بالكامل.³ وقد تتمثل في عمليات الإخلاء، وتوزيع إمدادات الطوارئ والمنح النقدية، وتعزيز الإسكان والبنية التحتية.

التكيف مع تغير المناخ: في النظم البشرية، التكيف مع تغير المناخ هو عبارة عن عملية التكيف مع المناخ الفعلي أو المتوقع وآثاره، بهدف التخفيف من حدة الضرر أو اغتنام الفرص المفيدة. في النظم الطبيعية، التكيف مع تغير المناخ هو عبارة عن عملية التكيف مع المناخ الفعلي وآثاره، مع الإشارة إلى أن التدخل البشري يمكن أن ييسر التكيف مع المناخ المتوقع وآثاره.⁴

الكوارث: اضطراب خطير في أداء جماعة محلية أو مجتمع على أي نطاق بسبب خطورة الظواهر المناخية التي تتفاعل مع ظروف التعرض والضعف والقدرات، مما يؤدي إلى حدوث واحد أو أكثر مما يلي: الخسائر والآثار البشرية والمادية والاقتصادية والبيئية.⁵

السلطات المعنية بإدارة الكوارث: هو عبارة عن مصطلح شامل للإشارة إلى الإدارات والوكالات الحكومية والهيئات أو غيرها من الهياكل الأخرى التي تتمثل وظيفتها الرئيسية في الإشراف على أنشطة إدارة مخاطر الكوارث وتنسيقها وتنفيذها أو أي من ذلك. وفي العديد من البلدان، ستشتمل على مكتب وطني لإدارة الكوارث أو الإدارة العامة للحماية المدنية.

النزوح الناجم عن الكوارث: الحالات التي يضطر فيها الأشخاص أو يُجبرون على مغادرة منازلهم أو أماكن إقامتهم المعتادة نتيجة لحدوث كارثة أو لتجنب تأثير خطر طبيعي فوري و متوقع.⁶

الأدوات المتعلقة بحالات الكوارث: مصطلح شامل لأي نوع من الوثائق الحكومية الرسمية، سواء كانت ملزمة قانوناً أم لا، ويتمثل موضوعها الرئيسي في الكوارث أو القضايا المتعلقة بالكوارث. ويشمل المصطلح؛ القوانين واللوائح والمراسيم والأوامر والسياسات والإستراتيجيات والخطط وإجراءات التشغيل القياسية.

التخفيف من آثار الكوارث: التخفيف أو الحد من حدة الآثار السلبية للأحداث الخطيرة.⁷

الوقاية من الكوارث: الأنشطة والتدابير الرامية إلى تجنب مخاطر الكوارث القائمة والجديدة.⁸

التأهب للكوارث: المعرفة والقدرات التي وضعتها الحكومات ومنظمات الاستجابة والتعافي والمجتمعات والأفراد للتنبؤ بآثار الكوارث المحتملة أو الوشيكة أو الحالية والتصدي لها والتعافي منها بشكل فعال.⁹

التعافي من الكوارث: يشير إلى إصلاح سبل العيش والصحة أو تحسينها، وكذلك أصول الجماعات أو المجتمعات المتضررة من الكوارث وأنظمتها وأنشطتها الاقتصادية والمادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، ومواءمتها مع مبادئ التنمية المستدامة ومبدأ "إعادة البناء بشكل أفضل"، من أجل تجنب مخاطر الكوارث أو التقليل من حدتها في المستقبل.¹⁰

الاستجابة للكوارث: الإجراءات التي تُتخذ مباشرة قبل وقوع الكوارث أو أثناءها أو فور وقوعها مباشرة بهدف إنقاذ الأرواح والحد من الآثار الصحية وضمن السلامة العامة وتلبية الاحتياجات المعيشية الأساسية للسكان المتضررين.¹¹

حوكمة مخاطر الكوارث: نظام المؤسسات والآليات والأطر السياسية والقانونية وغيرها من الإجراءات الأخرى لتوجيه الحد من مخاطر الكوارث ومجالات السياسة ذات الصلة وتنسيقها ومراقبتها.¹²

إدارة مخاطر الكوارث (DRM): تطبيق السياسات والاستراتيجيات وغيرها من التدابير الرامية إلى درء مخاطر الكوارث الجديدة، والحد من مخاطر الكوارث القائمة وإدارة المخاطر المتبقية (من خلال التأهب للكوارث ومواجهتها والتعافي منها)، والإسهام في تعزيز القدرة على الصمود والحد من الخسائر الناجمة عن الكوارث.¹³

الجهات الفاعلة في إدارة مخاطر الكوارث: مصطلح شامل لأي جهة فاعلة تضطلع بدور في تنفيذ أنشطة الوقاية من الكوارث والتخفيف من آثارها، والتأهب لها، واتخاذ الإجراءات الاستباقية اللازمة، والتصدي لها، والتعافي منها. ويشمل ذلك مجموعة واسعة للغاية من الجهات الفاعلة الحكومية وغير الحكومية، بما في ذلك السلطات المعنية بإدارة الكوارث، والإدارات أو الوكالات القطاعية (مثل الصحة والإسكان والتعليم)، والجمعية الوطنية للصليب الأحمر أو الهلال الأحمر، والمجتمع المدني، وفئات المجتمع المحلي، والقطاع الخاص، والمؤسسات الأكاديمية.

الحد من مخاطر الكوارث (DRR): يمثل الهدف السياسي لإدارة مخاطر الكوارث. ويهدف إلى منع مخاطر الكوارث الجديدة والحد من مخاطر الكوارث القائمة وإدارة المخاطر المتبقية، وتسهم جميعها في تعزيز القدرة على الصمود وبالتالي تحقيق التنمية المستدامة.¹⁴

نظام الإنذار المبكر: نظام متكامل لرصد المخاطر وتوقعها والتنبؤ بها وتقييم مخاطر الكوارث ونظم وعمليات الاتصالات والتأهب التي تمكن الأفراد والمجتمعات والحكومات والشركات وغيرها من اتخاذ الإجراءات في الوقت المناسب لتخفيف مخاطر الكوارث قبل وقوع الأحداث الخطرة.¹⁵

الخطر: عملية أو ظاهرة أو نشاط بشري قد يتسبب في وقوع خسائر في الأرواح أو إصابات أو آثار صحية أخرى أو أضرار في الممتلكات أو اضطراب اجتماعي واقتصادي أو تدهور بيئي.¹⁶

المرافق القانونية: الحقوق القانونية الخاصة التي يجري توفيرها لإحدى المنظمات (أو فئة من المنظمات) لتمكينها (أو تمكينهم) من إجراء العمليات بكفاءة وفعالية. غالباً ما تأخذ المرافق القانونية شكل إعفاءات من أحد القوانين أو المتطلبات القانونية التي يمكن تطبيقها أو الوصول إلى عمليات تنظيمية ميسرة وسريعة.¹⁷

الفئات المهمشة والمعرضة للخطر: مصطلح شامل للإشارة إلى الأشخاص الذين قد يتأثرون بصورة غير متناسبة بالكوارث بسبب التهميش الاجتماعي والاقتصادي الموجود مسبقاً، وزيادة التعرض للمخاطر و/أو زيادة التعرض لتأثيرات المخاطر. تشمل المجموعات التي تندرج في كثير من الأحيان (ولكن ليس دائماً) ضمن هذه الفئة النساء والفتيات والأطفال وكبار السن والأشخاص ذوي الإعاقة أو الأمراض المزمنة والمهاجرين (خاصة المهاجرين ذوي الوضع غير القانوني) والنازحين، والأقليات العرقية والإثنية، ومجموعات السكان الأصليين، والأقليات الجنسية والجنسانية.

الطوارئ الصحية العامة: وقوع ضرر أو تهديد وشيك لمرض أو حالة صحية ناجمة عن الإرهاب البيولوجي أو الأمراض الوبائية أو الجائحة أو أحد العوامل الجديدة والمميتة المسببة للعدوى أو السموم البيولوجية، والذي يشكل خطراً كبيراً لعدد كبير من الوفيات أو الحوادث أو الإعاقة الدائمة أو طويلة الأجل. تعتبر حالات الطوارئ الصحية العامة أحد أنواع الكوارث، لأنها تقع ضمن تعريف "الكارثة" الوارد ذكره سلفاً.¹⁸

السلطات القطاعية: مصطلح شامل يشير إلى جميع الإدارات والوكالات الحكومية بخلاف السلطات المعنية بإدارة الكوارث (انظر تعريف "السلطات المعنية بإدارة الكوارث" أعلاه). ويشمل ذلك، على سبيل المثال، الإدارات والوكالات المسؤولة عن الصحة والتعليم والإسكان والبيئة والشؤون الخارجية.

العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي (SGBV): مصطلح مركب تستخدمه الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر للإشارة إلى ظاهرتين متميزتين ولكنهما متداخلتان: (1) العنف الجنسي؛ (2) العنف القائم على النوع الاجتماعي. يشير العنف الجنسي إلى أعمال ذات طبيعة جنسية تُرتكب بحق أي شخص بالقوة أو التهديد باستخدام القوة أو الإكراه. يشير مصطلح العنف القائم على النوع الاجتماعي إلى أي فعل ضار يترتب عليه، أو يرجح أن يترتب عليه، أذى أو معاناة جسدية أو جنسية أو نفسية تلحق بامرأة أو رجل أو فتاة أو فتى على أساس نوعهم الاجتماعي¹⁹

كارثة تكنولوجية: كارثة ناجمة عن حدوث أو ظهور خطر تكنولوجي.

المخاطر التكنولوجية: خطر ناجم عن الظروف التكنولوجية أو الصناعية أو الإجراءات الخطيرة وأعطال الهياكل الأساسية، أو عن أنشطة بشرية معينة. وتشمل الأمثلة على ذلك التلوث الصناعي، والإشعاع النووي، والنفائيات السامة، وانهيار السدود، وحوادث النقل، وانفجارات المصانع، والحرائق، وتسرب المواد الكيميائية. وقد تنشأ الأخطار التكنولوجية أيضاً مباشرة كنتيجة لآثار ظاهرة طبيعية خطيرة.²⁰

وفي سياق تغير المناخ، فإن الطرح المقبول بشكل عام يفيد بأن الكوارث المتزايدة في حدتها وتواترها لا يمكن تجنبها. ويشير، بشكل غير صحيح، إلى أن المجتمعات والجمعيات عاجزة إلى حد كبير في مواجهة قوى لا يمكن التنبؤ بها وحتمية وخارجة عن إرادتها. وعلى العكس من ذلك، فإن مخاطر الكوارث وأثارها تعتمد اعتمادًا كبيرًا على العوامل المادية والاجتماعية والاقتصادية والبيئية التي تقع تحت سيطرتنا.

وعلى الرغم من استمرار السردية الضارة في الطرح عن ضعف الإنسان في مواجهة الكوارث، فإن الحكومات في جميع أنحاء العالم تدرك بشكل متزايد أنه بإمكانها فعل الكثير لتعزز من إدارة مخاطر الكوارث (DRM). وعلى الصعيد الدولي، يتضح ذلك من خلال اعتماد إطار سينداي للحد من مخاطر الكوارث 2030-2015 (إطار سينداي) والأطر السابقة،²¹ والمداولات الجارية بشأن مستقبل مشاريع المواد المتعلقة بحماية الأشخاص في حالات الكوارث التي أعدتها لجنة القانون الدولي والإشارات العديدة إلى إدارة مخاطر الكوارث في أهداف التنمية المستدامة والخطة الحضرية الجديدة. وبالمثل، يتجلى هذا الأمر في الجهود المستمرة التي يبذلها المجتمع الدولي لمراجعة اللوائح الصحية الدولية (2005) والتفاوض على أدوات دولية جديدة لمكافحة الجائحة. وتقرّ الحكومات أيضًا بشكل متزايد بالتداخل بين إدارة مخاطر الكوارث (DRM) والتكيف مع تغير المناخ (CAA)، وبالتالي دور إدارة مخاطر الكوارث الفعال في تحقيق الهدف العالمي بشأن التكيف الذي حدده اتفاق باريس.

تتزايد قوة الدفع أيضًا على الصعيد الإقليمي. وخلال العقد الماضي، اعتمدت المنظمات الإقليمية في الأمريكتين وآسيا والمحيط الهادئ ومنطقة البحر الكاريبي وأوروبا اتفاقيات لإنشاء آليات إقليمية للمساعدة في حالات الكوارث بالإضافة إلى مجموعة من السياسات الإقليمية بشأن إدارة مخاطر الكوارث. وعلى الصعيد المحلي، هناك تزايد كبير في إصلاح القوانين والسياسات المحلية، حيث قامت العديد من الحكومات بسن تشريعات حديثة وشاملة للكوارث وتبني إستراتيجيات وطنية للحد من مخاطر الكوارث. وتتجه الحكومات بوتيرة متزايدة لاتباع نهج يُراعي مخاطر متعددة، وتعمل على زيادة الاستثمار في عمليات الوقاية من الكوارث والتخفيف من أثارها والتأهب لها واتخاذ الإجراءات الاستباقية اللازمة. على الرغم من التقدم الكبير الذي تم إحرازه على الصعيد المحلي، فلا يزال هناك الكثير الذي يتعين القيام به. فقد خلص التقرير الأخير لاستعراض منتصف المدة لتنفيذ إطار سينداي إلى أن التقدم نحو تعزيز حوكمة مخاطر الكوارث كان متنوعًا وأن هناك حاجة مستمرة لتحسين الأطر القانونية.²²

يعمل الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر (IFRC) بنشاط وفعالية في مجال قانون الكوارث منذ أكثر من 20 عامًا. وخلال هذه الفترة، أعدت أبحاث وتوصيات رائدة عالميًا حول مدى إمكانية الأدوات المحلية، القوانين واللوائح والسياسات والخطط وإجراءات التشغيل القياسية، بأن تضع الأسس اللازمة لنظام شامل لإدارة مخاطر الكوارث. تمثل هذه المبادئ التوجيهية تنويجًا لعقد من العمل الذي قام به الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر (IFRC) في مجال قانون الكوارث، حيث قامت بجمع مجموعة كبيرة من الأبحاث والتوصيات في وثيقة واحدة. ويتمثل الهدف من وضع المبادئ التوجيهية في دعم الدول في جهودها الرامية إلى تعزيز حوكمة مخاطر الكوارث والاستعداد من الناحية القانونية لمواجهة الكوارث. وهي عبارة عن أداة مرجعية يمكن استخدامها لتوجيه وضع الأدوات المحلية ومراجعتها، وذلك تحقيقًا للهدف النهائي المتمثل في الحفاظ على سلامة الأشخاص من آثار الكوارث وتغير المناخ.

الحد من مخاطر الكوارث وإدارتها

يمثل الحد من مخاطر الكوارث وإدارة مخاطر الكوارث مفهومين مرتبطين ارتباطاً وثيقاً ويُستخدمان كمترادفين أحياناً. ويمثل الحد من مخاطر الكوارث (DRR) أحد أهداف السياسة المتمثلة في الوقاية من مخاطر الكوارث الجديدة، والحد من مخاطر الكوارث القائمة وإدارة المخاطر المتبقية.²³ كما يشير مصطلح إدارة مخاطر الكوارث إلى الإجراءات التي يتم تنفيذها للتوصل إلى الحد من مخاطر الكوارث.²⁴ توجد عدة أنواع من الأنشطة والتدابير التي تندرج ضمن نطاق إدارة مخاطر الكوارث.

- تشير عبارة **الوقاية من الكوارث** إلى الأنشطة والتدابير الرامية إلى تجنب مخاطر الكوارث الحالية والجديدة.²⁵ كما تعبر عن المفهوم والنية لتجنب الآثار السلبية المحتملة للأحداث الخطرة بشكل كامل. وتهدف الوقاية إلى الحد من قابلية التأثر بالكوارث والتعرض لمخاطرها من خلال تدابير مثل السدود أو الحواجز التي تحول دون مخاطر الفيضانات، وأنظمة استخدام الأراضي التي تحظر الاستيطان في المناطق المحفوفة بمخاطر عالية، والتصاميم الهندسية المضادة للزلازل التي تكفل بقاء مبنى مهم للغاية واستمرار وظيفته إثر وقوع أي زلزال.²⁶
 - يعد **التخفيف من آثار الكوارث** مفهوماً وثيق الصلة بالوقاية. ويشير هذا المفهوم إلى التخفيف أو الحد من حدة الآثار السلبية للأحداث الخطيرة، وليس تلافيها تماماً.²⁷ وتشمل تدابير التخفيف اعتماد تقنيات الهندسة والمباني المقاومة للأخطار، فضلاً عن تحسين السياسات البيئية والاجتماعية والتوعية العامة.²⁸ وتجدر الإشارة إلى أن "التخفيف" يُعرّف بشكل مختلف، في السياسة المتعلقة بتغير المناخ، فهو المصطلح المستخدم للدلالة على التدخلات البشرية للحد من مصادر الغازات الدفيئة أو تعزيز مصارفها.²⁹
 - يشير مصطلح **التأهب للكوارث** إلى المعرفة والقدرات التي وضعتها الحكومات، ومنظمات الاستجابة والتعافي، والمجتمعات والأفراد للتنبؤ بآثار الكوارث المحتملة أو الوشيكية أو الحالية والتصدي لها والتعافي منها بشكل فعال.³⁰ ويتضمن أنشطة مثل التخطيط للطوارئ، وتخزين المعدات واللوازم، ووضع ترتيبات التنسيق والإخلاء والمعلومات العامة، وما يرتبط بها من تدريب وتمارين ميدانية.³¹
 - تشير **الإجراءات الاستباقية** إلى التصرف قبل وقوع الأحداث الخطرة المتوقعة لمنع الآثار الإنسانية الخطيرة أو تقليلها قبل أن تتكشف بالكامل.³² كما تشير في كثير من الأحيان إلى الأليات التي تتضمن تمويلاً متوقعاً ومنفقاً عليه مسبقاً للخطط المتفق عليها مسبقاً، ويُشرع في اتخاذها فور الوصول إلى نقطة بدء التدخل المتفق عليها. ومع ذلك، في بعض الحالات يصف المصطلح نهجاً يغلب عليها الطابع غير الرسمي، حيث يجري اتخاذ الإجراءات تحسباً لوقوع أزمة أو كارثة على أساس التوقعات.
 - تشير **الاستجابة للكوارث** إلى الإجراءات التي تُتخذ مباشرة قبل وقوع الكوارث أو أثناءها أو فور وقوعها مباشرة بهدف إنقاذ الأرواح والحد من الآثار الصحية وضمان السلامة العامة وتلبية الاحتياجات المعيشية الأساسية للسكان المتضررين.³³ ويمكن أيضاً الإشارة إلى الاستجابة للكوارث على أنها الإغاثة في حالات وقوع الكوارث.
 - يشير مصطلح **التعافي من الكوارث** إلى إصلاح سبل العيش والصحة أو تحسينها، وكذلك أصول الجماعات أو المجتمعات المتضررة من الكوارث وأنظمتها وأنشطتها الاقتصادية والمادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، ومواءمتها مع مبادئ التنمية المستدامة ومبدأ "إعادة البناء بشكل أفضل"، من أجل تجنب مخاطر الكوارث أو التقليل من حدتها في المستقبل.³⁴
- ويظهر المخطط أدناه العلاقة بين أنواع الأنشطة المذكورة أعلاه. في حين أن هذه الأنواع من الأنشطة تسمى غالباً "مراحل"، فإن هذه المبادئ التوجيهية تشير إليها على أنها "مكونات" لإدارة مخاطر الكوارث. وهذا يرجع إلى كونها لا تحدث بالضرورة بترتيب تسلسلي أو خطي. على سبيل المثال، حتى بعد أن تتحقق التأثيرات الأولية الناجمة عن كارثة ماء، قد يكون من الضروري تنفيذ أنشطة للتأهب للتأثيرات الثانوية وتوقعها. وكمثال آخر، يجب دمج تدابير الوقاية من الكوارث والتخفيف من آثارها في تدابير التعافي منها من أجل تحقيق مبدأ "إعادة البناء بشكل أفضل".

على الصعيد الدولي، فإن الأداة الأساسية المتعلقة بالحد من مخاطر الكوارث وإدارة مخاطر الكوارث هي إطار سينداي للحد من مخاطر الكوارث 2015-2030 (إطار سينداي). يتضمن إطار سينداي سبعة أهداف عالمية ويتمحور حول أربع أولويات للعمل: (1) فهم مخاطر الكوارث؛ (2) تعزيز حوكمة مخاطر الكوارث لإدارة مخاطر الكوارث؛ (3) الاستثمار في الحد من مخاطر الكوارث من أجل تعزيز القدرة على الصمود؛ (4) تعزيز الاستعداد للكوارث من أجل الاستجابة الفعالة و"إعادة البناء بشكل أفضل" في مجالات التعافي وإعادة التأهيل وإعادة الإعمار.³⁵ كما تتضمن كل أولوية من أولويات العمل الأربع مجموعة من الإجراءات التي يتعين تنفيذها على مستويين: العالمي والإقليمي؛ والوطني والمحلي.

التكيف مع تغير المناخ (CCA) هو عبارة عن عملية التكيف مع المناخ الفعلي أو المتوقع وآثاره، بهدف التخفيف من حدة الضرر أو اغتنام الفرص المفيدة.³⁶ كذلك يوجد تداخل كبير بين إدارة مخاطر الكوارث والتكيف مع تغير المناخ: تتقارب هذه المجالات في إدارة المخاطر المرتبطة بالطقس والمناخ مثل الأعاصير والفيضانات والجفاف وموجات الحر الشديد. كما يشترك كلا القطاعين في أهداف الحد من قابلية التأثر بهذه الأنواع من المخاطر والخسائر الناجمة عنها. ويعني التداخل بين إدارة مخاطر الكوارث والتكيف مع تغير المناخ أن هناك حاجة إلى وجود ترابط بين الأدوات المعتمدة والأنشطة المنفذة في قطاعي إدارة مخاطر الكوارث والتكيف مع تغير المناخ، من أجل تحقيق أوجه التآزر بشكل كامل مع تجنب التضارب والازدواجية والثغرات. نوقش هذا الأمر في القسم 7هـ أدناه. وتتمثل نقطة هامة أخرى في ضرورة تصميم أنشطة وتدابير إدارة مخاطر الكوارث مع مراعاة تغير المناخ، بدلاً من الإشارة إلى الظروف المناخية التاريخية أو الحالية. وبشكل أكثر تحديداً، يتعين تصميم تدابير إدارة مخاطر الكوارث باستخدام النماذج العلمية حول كيفية تأثير سيناريوهات تغير المناخ المحتملة على التعرض للمخاطر المرتبطة بالطقس والمناخ. نوقش هذا الأمر في القسم 2أ أدناه.

على الصعيد الدولي، فإن الأداة الرئيسية المتعلقة بالتكيف مع تغير المناخ (وكذلك التخفيف من آثار تغير المناخ) هي اتفاق باريس. ويحدد اتفاق باريس "الهدف العالمي بشأن التكيف" المتمثل في تعزيز القدرة على التكيف، وتعزيز القدرة على الصمود، والحد من قابلية التأثر بتغير المناخ، بهدف المساهمة في التنمية المستدامة.³⁷ لا يشير اتفاق باريس إلى الكوارث أو الحد من مخاطر الكوارث أو إدارة مخاطر الكوارث. ولكن من الناحية العملية، يمثل تعزيز إدارة مخاطر الكوارث أمراً بالغ الأهمية للتكيف مع تغير المناخ. ولذلك، هناك تداخلات كبيرة بين الإجراءات العملية اللازمة لتحقيق الهدف العالمي لاتفاق باريس بشأن التكيف وأهداف إطار سينداي وأولوياته.

قانون الكوارث للاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر

منذ عام 2007، عمدت القرارات المتعاقبة الصادرة عن المؤتمر الدولي للصليب الأحمر والهلال الأحمر (المؤتمر الدولي)، الذي يجمع الدول الأطراف في اتفاقيات جنيف والجمعيات الوطنية للصليب الأحمر والهلال الأحمر البالغ عددها 191 جمعية (الجمعيات الوطنية)، واللجنة الدولية للصليب الأحمر (ICRC) والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، إلى تكليف الاتحاد الدولي بتقديم المشورة والدعم للدول بشأن قانون الكوارث.³⁸ وتقوم هذه المهمة على ركيزتين: أولاً، إجراء البحوث والاضطلاع بجهود المناصرة، بما في ذلك تطوير النماذج والأدوات والمبادئ التوجيهية للاستخدام العملي؛ وثانياً، دعم الدول في تعزيز قوانين الكوارث لديها. وتجري مشاركة هذه المهمة مع الجمعيات الوطنية، التي يشترك معها الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر في تنفيذ مشاريع المناصرة ودعم مبادرات إصلاح القوانين المحلية تُعرف الوحدة داخل الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر المسؤولة عن تنفيذ قانون الكوارث للاتحاد الدولي باسم قانون الكوارث للاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر. وفي إطار الركيزة الأولى للمهمة، أصدر الاتحاد الدولي أربع وثائق توجيهية رئيسية.

1. تتناول المبادئ التوجيهية المتعلقة بتسهيل وتنظيم المساعدات الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي على الصعيد المحلي في حالات الكوارث (المعروفة باسم المبادئ التوجيهية للقانون الدولي للكوارث) كيفية الاستعداد القانوني للحكومات لتلقي المساعدة الدولية في حالات الكوارث.³⁹ اعتمدت المبادئ التوجيهية للقانون الدولي للكوارث بموجب القرار 4 الصادر عن المؤتمر الدولي الثلاثين في عام 2007، ومن ثم حظي بموافقة العديد من قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة.⁴⁰ كما تم إصدار المبادئ التوجيهية للقانون الدولي للكوارث في شكل قائمة مرجعية للقانون الدولي للكوارث.⁴¹ عمد الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر إلى وضع أدوات لدعم تنفيذ المبادئ التوجيهية للقانون الدولي للكوارث على الصعيد المحلي، بما في ذلك ما يلي: القانون النموذجي الذي وضع بالتعاون مع مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية والاتحاد البرلماني الدولي؛⁴² والمرسوم النموذجي لحالات الطوارئ الذي وضع بالتعاون مع مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية.⁴³

2. وُضعت قائمة مرجعية حول القانون والحد من مخاطر الكوارث (القائمة المرجعية حول القانون والحد من مخاطر الكوارث) من جانب الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) لتقديم مبادئ توجيهية حول كيفية دعم القوانين والسياسات والخطط المحلية للحد من مخاطر الكوارث. كما تم تصورها باعتبارها أداة لدعم تنفيذ المعايير الدولية القائمة على الصعيد المحلي، ولا سيما إطار سينداي وأولية العمل الخاصة بتعزيز إدارة مخاطر الكوارث.⁴⁴ أصدرت الموافقة على القائمة المرجعية بشأن القانون والحد من مخاطر الكوارث بموجب القرار 6 الصادر عن المؤتمر الدولي الثاني والثلاثين عام 2015⁴⁵ مصحوبة بدليل القانون والحد من مخاطر الكوارث.⁴⁶

3. عمد الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر إلى إعداد قائمة مرجعية حول القانون والتأهب للكوارث ومواجهتها (القائمة المرجعية حول القانون والتأهب للكوارث ومواجهتها) لتقديم توجيهات حول الطريقة التي من خلالها يمكن للقوانين والسياسات والخطط على الصعيد المحلي أن تدعم التأهب للكوارث والتصدي لها على أفضل وجه. وتتناول القائمة المرجعية مجموعة كبيرة من القضايا الرئيسية في مجال التأهب للكوارث ومواجهتها، بما في ذلك التخطيط للطوارئ ونظم الإنذار المبكر والتثقيف والتأهيل والتدريب والأطر المؤسسية وإعلان حالات الكوارث أو الطوارئ، والتمويل. وفي عام 2019، جرت الموافقة على القائمة المرجعية حول القانون والتأهب للكوارث ومواجهتها بموجب القرار 7 الصادر عن المؤتمر الدولي الثالث والثلاثين.⁴⁷

4. نشر الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر عام 2022 المبادئ التوجيهية المتعلقة بالقانون والتأهب للطوارئ الصحية العامة ومواجهتها لتقديم إرشادات حول كيف يمكن للقوانين والسياسات والخطط على الصعيد المحلي أن تدعم التأهب والاستجابة الفعالة لحالات الطوارئ الصحية العامة. تتناول المبادئ التوجيهية موضوعات مثل الأطر المؤسسية، والتخطيط للطوارئ، والإنذار المبكر، وحالات الطوارئ، والامتثال للوائح الصحية الدولية (2005).

بالإضافة إلى ما سبق ذكره، أجرى الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر بحثاً ووضع توصيات بشأن التعافي من الكوارث،⁴⁸ وبشأن التكامل والاتساق بين سياسة إدارة مخاطر الكوارث والتكيف مع تغير المناخ،⁴⁹ وحماية الطفل في حالات الكوارث،⁵⁰ وبشأن المساواة بين الجنسين والحماية من العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي في حالات الكوارث.⁵¹

وفي إطار الركيزة الثانية لمهمته، والتي تتمثل بدعم الدول لتعزيز قوانين الكوارث لديها، يعمد الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر بمناصرة التشريعات المحلية في جميع أنحاء العالم بالشراكة مع الجمعيات الوطنية. على سبيل المثال، عمدت الجمعيات الوطنية والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر إلى دعم تنفيذ المبادئ التوجيهية للقانون الدولي للكوارث في الأدوات المحلية في 38 بلداً، فضلاً عن اعتماد العديد من البلدان أكثر من أداة واحدة تعكس توصيات المبادئ التوجيهية للقانون الدولي للكوارث.⁵² وبالإضافة إلى هذا النشاط المحلي، يتعاون الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر مع الجمعيات الوطنية للعمل بشكل مشترك مع الهيئات الإقليمية للتأثير في تطوير الترتيبات والصكوك والأدوات الإقليمية لإدارة مخاطر الكوارث. وعلى سبيل المثال، أُنز الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر والجمعيات الوطنية في تطوير الأحكام الإقليمية المتسقة مع المبادئ التوجيهية للقانون الدولي للكوارث (IDRL) في بلدان الأنديز وأمريكا الوسطى وأوروبا وجنوب شرق آسيا.⁵³

نبذة عن المبادئ التوجيهية

الغرض من المبادئ التوجيهية ونطاقها

حوكمة مخاطر الكوارث: نظام المؤسسات والآليات والأطر السياساتية والقانونية وغيرها من الإجراءات الأخرى لتوجيه الحد من مخاطر الكوارث ومجالات السياسة ذات الصلة وتنسيقها ومراقبتها.⁵⁴

تمثل المبادئ التوجيهية أداة دعم الدول في جهودها الرامية إلى تعزيز حوكمة مخاطر الكوارث والاستعداد من الناحية القانونية لمواجهة الكوارث. ويشكل جمهورها المستهدف صنّاع القوانين والسياسات على الصعيد المحلي، بالإضافة إلى الجهات الفاعلة في إدارة مخاطر الكوارث وأصحاب المصلحة.

يتمثل الهدف الرئيسي من هذه المبادئ التوجيهية في توحيد مجموعة من التوصيات القائمة التي طرحها الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر في وثيقة واحدة والتي يمكن أن تكون بمثابة معيار لتقييم الأدوات المحلية. كما تهدف المبادئ التوجيهية أيضًا إلى تقديم إرشادات بشأن تنفيذ الأدوات الدولية ذات الصلة، وأبرزها إطار سينداي واللوائح الصحية الدولية (2005). وتتبع المبادئ التوجيهية نهجًا شاملاً، والذي يحدد كيف يمكن للأدوات المختلفة من الأدوات؛ القوانين واللوائح والسياسات والخطط والإجراءات التشغيلية الموحدة (SOPS)، توفير إطار شامل بشكل جماعي لإدارة الكوارث على نحو يتسم بالفعالية.

يشير الاستعداد القانوني للكوارث وحالات الطوارئ إلى العملية والنتيجة معًا.

باعتباره نتيجة، يشير الاستعداد القانوني إلى حالة الاستعداد القانوني، مما يعني وجود قوانين وأنظمة وإجراءات وخطط مصممة بعناية ومفهومة جيدًا ومنفذة بدقة فيما يتعلق بالكوارث وحالات الطوارئ.

وباعتباره عملية، فإن الاستعداد القانوني يشير إلى مراجعة وتعزيز الأدوات القانونية لضمان ما يلي: (1) توفير بيئة مواتية لإدارة مخاطر الكوارث على نحو يتسم بالفعالية والكفاءة؛ (2) التخفيف من حدة المشاكل القانونية الشائعة التي تنشأ أثناء الكوارث وحالات الطوارئ. ويشمل أيضًا تنفيذ الترتيبات القانونية القائمة من خلال تطوير الإجراءات والخطط التشغيلية، وتدريب الجهات الفاعلة (خاصة فيما يتعلق بأدوارها ومسؤولياتها)، والنشر والتوعية لعامة الجمهور.

تتناول المبادئ التوجيهية جميع المواضيع الرئيسية التي يتعين تناولها في الأدوات المتعلقة بحالات الكوارث على الصعيد المحلي. كما تبدأ المبادئ التوجيهية بقسم يتناول أسس نظام فعال لإدارة مخاطر الكوارث (القسم 1)، والذي يتناول الترتيبات المؤسسية والتمويل والمراقبة والتقييم ومنع الاحتيال والفساد. وبعد ذلك، تتناول الوقاية من الكوارث والتخفيف من آثارها (القسم 2)؛ والتأهب للكوارث والإجراءات الاستباقية ومرحلة الاستجابة للكوارث (القسم 3)؛ والتعافي من الكوارث (القسم 4). تحتوي المبادئ التوجيهية أيضًا على أقسام مخصصة لأنواع محددة من الكوارث (القسم 5)، والمساعدة الدولية في حالات الكوارث (القسم 6)؛ والتسهيلات القانونية للجهات الفاعلة في إدارة مخاطر الكوارث (القسم 7)؛ وحماية الفئات المهمشة والمعرضة للخطر وإدماجها؛ (القسم 8)؛ والصحة العقلية والدعم النفسي الاجتماعي (القسم 9)؛ والنزوح الناجم عن حالات الكوارث (القسم 10). على الرغم من أن هذا المبادئ

التوجيهية مصممة لتكون شاملة، إلا أن هنالك عددًا صغيرًا من المواضيع التي لم يتم تضمينها والتي يمكن إضافتها لإصدارات مستقبلية بمجرد اكتمال البحث التفصيلي. يشمل ذلك لا سيما دور أنظمة الحماية المجتمعية في الحد من آثار الكوارث، وخاصة على الفئات المهمشة والمعرضة للخطر.⁵⁵

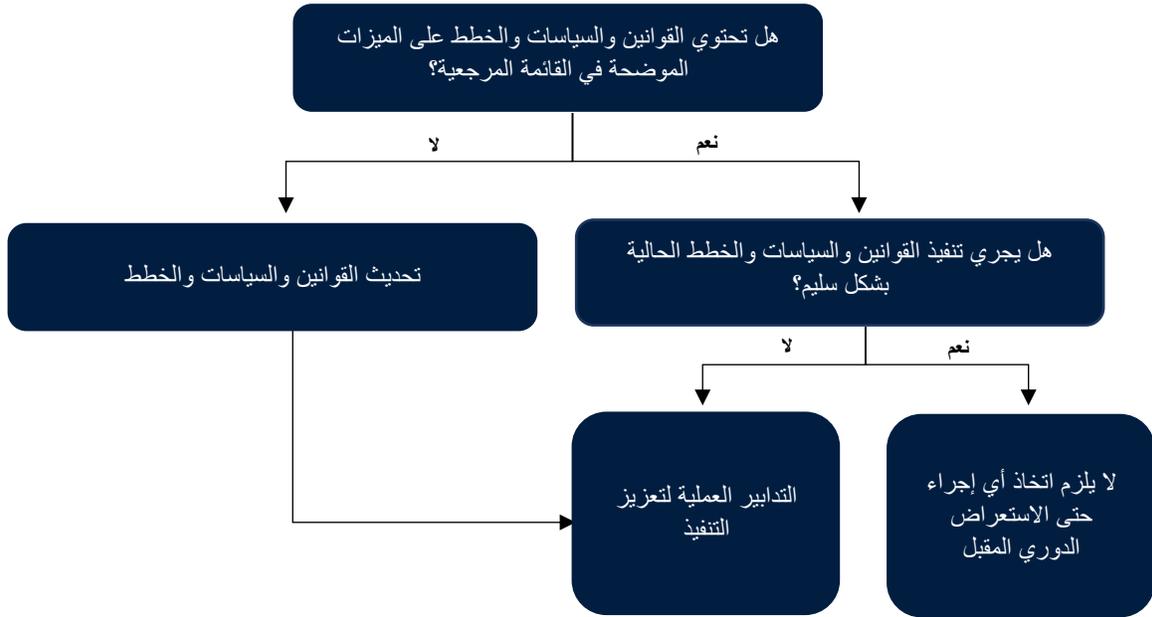
وكما ورد في قسم **المصطلحات** أعلاه، تعتمد هذه المبادئ التوجيهية التعريف المقبول على الصعيد الدولي للكارثة على أنها "[أ] اضطراب خطير في أداء جماعة محلية أو مجتمع على أي نطاق بسبب خطورة الظواهر المناخية التي تتفاعل مع ظروف التعرض والضعف والقدرات، مما يؤدي إلى حدوث واحد أو أكثر مما يلي: الحسائر والأثار البشرية والمادية والاقتصادية والبيئية".⁵⁶ ولا يشمل هذا التعريف النزاعات المسلحة وغيرها من حالات التوتر أو عدم الاستقرار الاجتماعي.⁵⁷ ولذلك، تنطبق هذه المبادئ التوجيهية على جميع أنواع الكوارث وحالات الطوارئ، باستثناء النزاعات المسلحة وغيرها من حالات التوتر أو عدم الاستقرار الاجتماعي. وتجدر الإشارة إلى أنها تشمل حالات الطوارئ الصحية العامة والكوارث الناجمة عن المخاطر التكنولوجية (نوقشت في القسم 5).

وثمة نقطة مهمة أخرى؛ وهي أن هذه المبادئ التوجيهية غير مصممة للاستخدام في دعم قانون الكوارث وإصلاح السياسات في البيئات الهشة والمتضررة من النزاعات والضعيفة (FCV). على العكس، فقد صُممت المبادئ التوجيهية للاستخدام في البيئات التي تخضع لمستوى متوسط إلى مرتفع من الامتثال لسيادة القانون، كما يتضح من خلال عدة عوامل، مثل وجود حكومة مفتوحة وإنفاذ اللوائح التنظيمية ومعدل فساد متدني والالتزام بالحقوق الأساسية والنظام والأمان.⁵⁸ لا تتناول مجموعة الأبحاث والتوصيات الحالية الواردة بقانون الكوارث للاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر كيفية تعزيز حوكمة مخاطر الكوارث في البيئات الهشة والمتضررة من النزاعات والضعيفة. وهذه فجوة كبيرة تتطلب بحثاً وتحليلاً شامليين. والواقع أن التجارب ودراسات الحالة الحالية التي أجراها الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر تسلط الضوء على مدى تعقيد إدارة مخاطر الكوارث في البيئات الهشة والمتضررة من النزاعات والضعيفة، مما يشير إلى أنه قد تكون هناك حاجة إلى مجموعة مخصصة من التوصيات بشأن حوكمة مخاطر الكوارث في هذه السياقات.

توقيت استخدام المبادئ التوجيهية وكيفيته

فيما يتعلق بكل موضوع تتناوله هذه المبادئ التوجيهية، هناك وصف للمسائل القانونية والعملية الرئيسية. ويتبع ذلك قائمة مرجعية قصيرة تحدد أنواع الأحكام القانونية والأحكام المتعلقة بالسياسيات والتخطيط التي ينبغي عمومًا تطبيقها. صُممت هذه القوائم المرجعية الموضوعية لاستخدامها كمعيار لتقييم الأدوات المحلية وتحديد مواطن القوة والضعف والثغرات. ويمكن استخدامها لتحديد مجالات التحسين وأنواع الأحكام التي قد يلزم سنها. يمكن استخدام هذه المبادئ التوجيهية لدعم مراجعة واسعة النطاق أو شاملة لقوانين الكوارث وسياساتها وخططها في بلد ما. وفي هذه الحالة، يوصي الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر باتتباع ترتيب المبادئ التوجيهية، من خلال النظر بشكل منهجي في كل موضوع وقائمة مرجعية على حدة. كما يمكن أن تدعم المبادئ التوجيهية إصلاحًا يستهدف بشكل كبير القوانين أو السياسات التي تركز على جانب محدد من إدارة مخاطر الكوارث واستخدام القسم (الأقسام) أو القسم الفرعي (الأقسام الفرعية) ذي الصلة فقط بالمبادئ التوجيهية.

لا يمكن للقوانين والسياسات والخطط المتعلقة بالكوارث أن تكون فعالة إلا إذا نُفذت تنفيذًا جيدًا. ولذلك، يوصي الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر باتتباع عملية تتكون من ثلاث خطوات عند استخدام القوائم المرجعية الموضوعية في هذه المبادئ التوجيهية. تتمثل الخطوة الأولى في تقييم القوانين والسياسات والخطط القائمة. وإذا كانت الأحكام المناسبة مطبقة بالفعل، فإن الخطوتين الثانية والثالثة تتمثلان في تقييم ما إذا كان قد جرى تنفيذها بشكل جيد، وإذا لم يحدث، فسيتمتع تحديد التدابير العملية لتعزيز التنفيذ. كذلك تتمثل بعض التدابير العملية الرئيسية لتعزيز التنفيذ في تحسين معارف وقدرات الجهات الفاعلة في إدارة مخاطر الكوارث (مثلًا من خلال التأهيل والتدريب وتمارين المحاكاة)، وتعزيز علاقات العمل فيما بينها، وزيادة التمويل والموارد الأخرى المتاحة لها. وتظهر هذه العملية المكونة من ثلاث خطوات في المخطط الموضح في الصفحة التالية.



1. أسس النظام الفعّال لإدارة مخاطر الكوارث

أ. الأدوات المتعلقة بحالات الكوارث

على المستوى المحلي، تعتمد إدارة مخاطر الكوارث على شبكة من القوانين والسياسات والخطط والإجراءات. ويمكن أن يضطلع كل نوع من أنواع الأدوات هذه بدور مهم للغاية. يمكن للقوانين أن توفر البنية الأساسية لنظام إدارة مخاطر الكوارث من خلال إنشاء سلطات معنية بإدارة الكوارث، وتحديد صلاحيات وأدوار ومسؤوليات هذه السلطات وغيرها من الجهات الفاعلة الأخرى، وإنشاء آليات التنسيق، التي تتطلب مخصصات منتظمة في الميزانية، ووضع مبادئ أو أهداف توجيهية. يمكن للقوانين أيضًا أن تفرض إسناد المسؤولية عن المهام الرئيسية لإدارة مخاطر الكوارث (على سبيل المثال، تقييم المخاطر، والإنذار المبكر، والإخلاء)، وتسهيل أنشطة إدارة مخاطر الكوارث من خلال إنشاء استثناءات من القواعد العادية (أي إزالة "الروتين") وتمكين إعلان حالة الطوارئ أو الكارثة. بينما يمكن أن تؤدي السياسات والخطط بعض الوظائف المذكورة أعلاه، فإن فائدة القوانين تكمن في طبيعتها الملزمة، مما يعني أنها يمكن أن تنشئ حقوقًا وواجبات قابلة للتنفيذ.

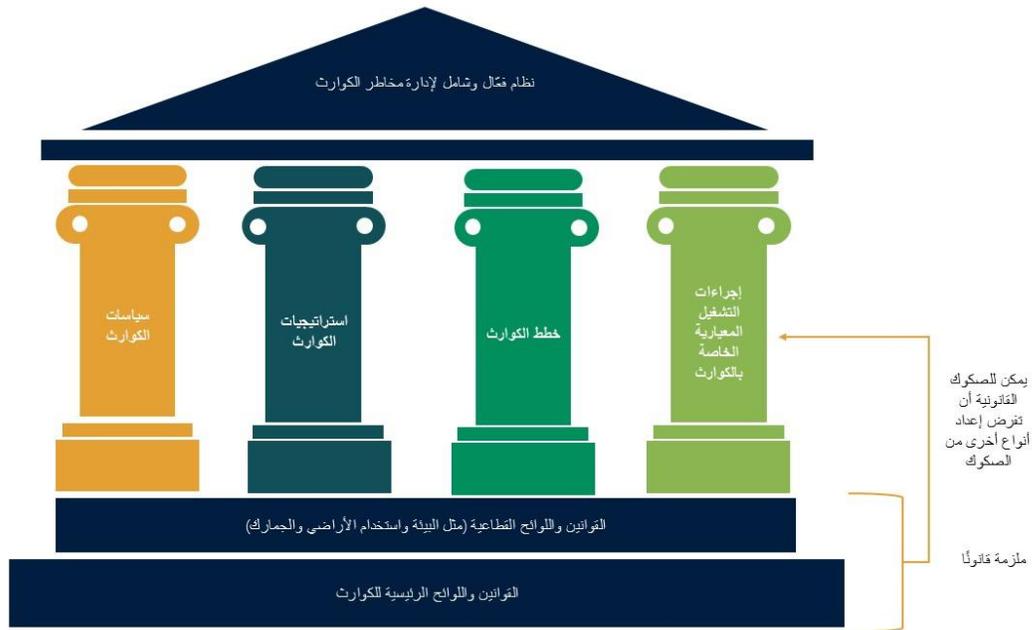
رغم أن معظم الدول لديها قانون مخصص للكوارث، تختلف درجة التفاصيل المتضمنة في هذا القانون. أحد العوامل التي تؤثر في درجة التفاصيل، هو نوع النظام القانوني المطبق. في بعض الأنظمة القانونية، ينص القانون على خطوط عريضة وترد التفاصيل في اللوائح أو المراسيم التنفيذية. وفي هذه الأنظمة، ربما لا تدخل الأحكام الواردة في قانون الكوارث الرئيسي حيز التنفيذ إلا بعد وضع اللوائح أو المراسيم التنفيذية. وفي المقابل، هناك أنظمة قانونية أخرى يتضمن القانون فيها قدرًا كبيرًا من التفاصيل ويصبح ساريًا بمجرد دخوله حيز التنفيذ. وخلال العقدين الماضيين، سنّت العديد من الحكومات قانونًا للكوارث متعددة المخاطر يتناول الوقاية من الكوارث والتخفيف من أثارها، والتأهب لها، والتصدي لها، والتعافي منها. ويوصي الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر عمومًا بهذا النهج لأنه يوفر إطارًا شاملاً يمكن من خلاله إنشاء أدوات أكثر تحديدًا.

يمكن للسياسات والإستراتيجيات والخطط والإجراءات أيضًا أن تضطلع بدور رئيسي في إدارة مخاطر الكوارث. وترد أدناه الأدوار العامة لهذه الأدوات.

- ويتمثل دور السياسات في وضع رؤية لإدارة مخاطر الكوارث (أو جانب محدد من إدارة مخاطر الكوارث). يمكن للسياسات تحقيق هذا الأمر من خلال تحديد المصطلحات الأساسية وتحديد المبادئ والأهداف والغايات والأولويات لإدارة مخاطر الكوارث. كما قد تحدد السياسات أيضًا الأنشطة أو المشاريع الرئيسية التي سيجري تنفيذها وتصف أدوار مختلف الجهات الفاعلة ومسؤولياتها. ومع ذلك، عادةً ما تصف السياسات هذه الأمور بطريقة عامة أو رفيعة المستوى، مع ظهور المزيد من التفاصيل في أدوات أخرى (عادةً ما تكون أدوات أو خططًا قانونية).
- يتمثل دور **الخطط** في تحقيق الوضوح بشأن الضالعين في إدارة مخاطر الكوارث وماهيتها وأوقاتها ومكانها وطرق تنفيذها (أو جانب محدد من إدارة مخاطر الكوارث). عادةً ما تعمل الخطط على تحديد الأنشطة التي سيجري تنفيذها في كل قطاع وتعيين الأدوار والمسؤوليات لهذه الأنشطة. كما أنها عادةً ما تحدد آليات التنسيق وتبادل المعلومات. بينما قد تعمل القوانين والسياسات على معالجة هذه الأمور أيضًا، إلا أن الخطط تدخل بوجه عام في قدر كبير من التفاصيل التنفيذية. تمثل خطط الاستجابة للكوارث في حالات الطوارئ أمرًا شائعًا، ولكن يجب أيضًا إعداد الخطط لمكونات إدارة مخاطر الكوارث الأخرى.
- تشكل **الإستراتيجيات** أنواعًا شائعة من الأدوات المتعلقة بحالات الكوارث. تشبه بعض الإستراتيجيات السياسات، في حين يمتلك البعض الآخر طبيعة هجينة تجمع بين العناصر التي تظهر عادة في السياسات والخطط. ولذا، عمدت العديد من الدول إلى وضع إستراتيجيات على الصعيدين الوطني ودون الوطني للحد من مخاطر الكوارث باعتبار ذلك جزءًا من الوفاء بالتزاماتها بموجب إطار سينداي، الذي تتضمن أهدافه السبعة العالمية زيادة كبيرة في أعداد الدول التي تتبنى إستراتيجيات وطنية ومحلية للحد من مخاطر الكوارث.⁵⁹
- يتمثل دور **إجراءات التشغيل المعيارية (SOPs)** في توفير مجموعة من الإرشادات التفصيلية لتوجيه الجهات الفاعلة في إدارة مخاطر الكوارث في أداء المهام الروتينية أو الرئيسية. لذا يمكن لإجراءات التشغيل المعيارية (SOPs) أن تعزز الفعالية والجودة والاتساق، بالإضافة إلى الحد من الأخطاء أو عدم الامتثال للمعايير المطبقة أيضًا.

غالبًا ما يجري وضع السياسات والخطط والإجراءات لمخاطر أو وظائف أو أنشطة محددة. وهذا يمكن أن يؤدي إلى خطر التشرذم والتشتت. ومن الضروري أن تكون الأدوات المختلفة المتعلقة بحالات الكوارث - والترتيبات العملية التي تنشئها - متسقة مع بعضها وتتجنب الازدواجية غير المطلوبة. وعلاوة على ذلك، من المهم تجنب الثغرات. فيجب أن تعالج الأدوات المختلفة المتعلقة بحالات الكوارث إجمالًا جميع المخاطر وجميع المناطق الجغرافية وجميع مكونات إدارة مخاطر الكوارث. إن وجود قانون شامل للكوارث متعددة المخاطر يمكن أن يخفف من وطأة مخاطر عدم الاتساق والازدواجية والثغرات؛ من خلال توفير إطار شامل يمكن من خلاله وضع سياسات وخطط وإجراءات أكثر تحديدًا. ويمكن لقانون الكوارث الرئيسي أن يطلب إعداد أدوات تتعلق بمخاطر أو وظائف أو أنشطة محددة ويتم تحديثها بشكل دوري.

ويشير مصطلح "القوانين القطاعية" إلى أي نوع من القوانين التي تتعلق بقطاع معين من النشاط (مثل الصحة والتعليم والإسكان والبيئة) ولكن هذا ليس قانونًا للكوارث. كما تظلم العديد من القوانين واللوائح القطاعية المختلفة بدور مهم للغاية في إدارة مخاطر الكوارث. فعلى سبيل المثال، يمكن للقوانين القطاعية المتعلقة بالبيئة واستخدام الأراضي والبناء أن تؤدي دورًا مهمًا في الحد من التعرض للمخاطر والتأثر بها (انظر القسم 2 أدناه). يمكن للقوانين القطاعية المتعلقة بالضرائب والهجرة والجمارك (من بين أمور أخرى) أن تؤدي دورًا مهمًا في تسهيل تقديم المساعدة الدولية في حالات الكوارث (انظر القسم 7 أدناه). وبالتالي، فمن المهم عدم الاقتصار على وضع أدوات فعالة للكوارث فحسب، بل من المهم أيضًا تعميم أو دمج الأحكام المتعلقة بالكوارث في مجموعة كبيرة للغاية من القوانين واللوائح القطاعية. ويوضح المخطط أدناه الآلية التي تعمل من خلالها جميع أنواع الأدوات المختلفة التي وردت في هذا القسم معًا لدعم نظام فعال وشامل لإدارة مخاطر الكوارث.



Public

وكما ورد أعلاه، يمكن للقوانين والسياسات أن تحدد المبادئ التوجيهية والأهداف والنهج لإدارة مخاطر الكوارث. ويوجد العديد من المبادئ والأهداف والنهج المعترف بها على نطاق واسع على المستوى الدولي وفي كل من قطاعي إدارة مخاطر الكوارث والشؤون الإنسانية.⁶⁰ وتشمل هذه الآليات توفير الحماية والمساعدة الخاصة للفئات المهمشة والمعرضة للخطر؛ وتنفيذ نهج يشمل جميع فئات المجتمع والدولة بأسرها؛ وتمكين السلطات المحلية والمجتمعات المحلية؛ واعتماد نهج متعدد المخاطر؛ وزيادة الاستثمار في إجراءات الوقاية من الكوارث والتخفيف من أثارها والتأهب لها واتخاذ الإجراءات الاستباقية اللازمة؛ وتحقيق التآزر بين قطاعات إدارة مخاطر الكوارث والتكيف مع تغير المناخ والتنمية المستدامة. وينبغي للبلدان التي تعتمد على مراجعة قوانينها وسياساتها المتعلقة بالكوارث أن تفكر في إدراج هذه المبادئ التوجيهية والأهداف والنهج، واعتمادها في السياق المحلي.

قائمة مرجعية: الأدوات المتعلقة بحالات الكوارث

- يوجد قانون رئيسي للكوارث يوفر أسسًا لنظام إدارة مخاطر الكوارث.
- يعتمد القانون الرئيسي للكوارث نهجًا متعدد المخاطر. ويتناول الوقاية من الكوارث، والتخفيف من أثارها، والتأهب لها، واتخاذ الإجراءات الاستباقية اللازمة، والتصدي لها، والتعافي منها.
- توجد سياسة لإدارة مخاطر الكوارث (أو، بدلاً من ذلك، مجموعة من السياسات) والتي توفر رؤية لإدارة مخاطر الكوارث من خلال تحديد المبادئ التوجيهية والأهداف والأساليب لإدارة مخاطر الكوارث بالإضافة إلى المجالات وأنواع الأنشطة الرئيسية.
- توجد خطة لإدارة مخاطر الكوارث (أو، بدلاً من ذلك، مجموعة من خطط إدارة مخاطر الكوارث) والتي تحدد بالتفصيل الأنشطة الرئيسية التي سيجري تنفيذها وتوضح الأدوار والمسؤوليات وآليات التنسيق لهذه الأنشطة.
- تتسق قوانين الكوارث وسياساتها وخططها المحددة أعلاه، والترتيبات العملية التي تضعها، مع بعضها بعضًا وتتجنب الازدواجية غير الضرورية.
- تتسم قوانين الكوارث والسياسات والخطط المحددة أعلاه بالشمولية بمعنى أنها تتناول ما يلي:
 - الوقاية من الكوارث والتخفيف من أثارها واتخاذ الإجراءات الاستباقية اللازمة والتأهب لها والتصدي لها والتعافي منها؛
 - جميع أنواع المخاطر السائدة في البلاد؛ و
 - جميع المناطق الجغرافية في البلاد.
- تقوم قوانين الكوارث وسياساتها وخططها باعتماد المبادئ التوجيهية والأهداف والنهج لإدارة مخاطر الكوارث بما في ذلك بعض أو جميع ما يلي:
 - توفير الحماية والمساعدة الخاصة للفئات المهمشة والمعرضة للخطر؛
 - وتنفيذ نهج يشمل جميع فئات المجتمع والدولة بأكملها؛
 - تمكين السلطات المحلية والمجتمعات المحلية؛
 - اعتماد نهج متعدد المخاطر؛
 - زيادة الاستثمار في مجال الوقاية من الكوارث والتخفيف من أثارها والتأهب لها واتخاذ الإجراءات الاستباقية اللازمة؛ و
 - تحقيق التآزر بين إدارة مخاطر الكوارث والتكيف مع تغير المناخ والتنمية المستدامة.

ب. الترتيبات المؤسسية

تتطلب إدارة مخاطر الكوارث الفعالة اتباع نهج "يشمل الدولة بأكملها" و"جميع فئات المجتمع" والذي يسخر المعرفة والقدرات والموارد لمجموعة واسعة للغاية من الجهات الفاعلة الحكومية وغير الحكومية. ويتطلب تنفيذ هذا النهج إنشاء ترتيبات مؤسسية قوية وشاملة يمكنها تحديد أدوار ومسؤوليات جميع الجهات الفاعلة، وآليات التنسيق المناسبة بوضوح. ومن الناحية العملية، يمثل عدم كفاية التنسيق والاضطراب بشأن الأدوار والمسؤوليات تحديات مستمرة في إدارة مخاطر الكوارث. يمكن أن يؤدي ذلك إلى تأخيرات وازدواجية وثغرات في أنشطة إدارة مخاطر الكوارث. وتحدد الأقسام الفرعية التالية الكيفية التي يمكن من خلالها القوانين والسياسات والخطط أن تساهم في مواجهة هذه التحديات من خلال إنشاء ترتيبات مؤسسية قوية. تتناول الأقسام الفرعية أربعة مواضيع رئيسية: (1) المسؤولية الرئيسية عن إدارة مخاطر الكوارث؛ (2) أدوار ومسؤوليات جميع الجهات الفاعلة الأخرى؛ (3) دور الحكومات والمجتمعات المحلية؛ (4) آليات التنسيق.

المسؤولية الرئيسية عن إدارة مخاطر الكوارث

هناك العديد من الطرق المختلفة لتوزيع المسؤولية عن إدارة مخاطر الكوارث بين الجهات الحكومية. توزيع المسؤولية له بعدان رئيسيان: رأسي وأفقي.

- يشير **التخصيص الرأسي** إلى كيفية تقسيم المسؤولية بين الحكومات الوطنية والإقليمية والمحلية (أي البلدية). ويعتمد هذا الأمر إلى حد كبير على النظام الدستوري والسياسي للدولة. في العديد من البلدان، تتحمل الحكومة الوطنية المسؤولية الأساسية عن إدارة مخاطر الكوارث، وتوجد وكالة أو إدارة وطنية لإدارة مخاطر الكوارث لها فروع أو مكاتب في مقاطعات الدولة. وفي المقابل، في البلدان ذات النظام الفيدرالي، قد تتحمل حكومات الولايات المسؤولية الأساسية عن إدارة مخاطر الكوارث ويكون لها وكالاتها أو إدارتها المستقلة الخاصة بإدارة مخاطر الكوارث.
- يشير **التخصيص الأفقي** إلى توزيع المسؤولية بين مختلف الجهات الحكومية الفاعلة على المستوى نفسه (أو بين الأقسام المختلفة داخل الإدارة أو الوكالة نفسها). يمكن توزيع المسؤولية عن إدارة مخاطر الكوارث وفقًا للخطر أو الوظيفة أو نوع النشاط. على سبيل المثال، فقد تكون هناك وكالة وطنية للتعافي أو وكالة وطنية للتصدي للكوارث النووية. وهذا النوع من التوزيع الأفقي للمسؤوليات يمكن أن يحدث أيضًا على المستويات الحكومية الأدنى.

وخلال العقدین الماضیین، أنشأت العديد من الحكومات وكالة أو إدارة وطنية مكلفة بإدارة شاملة لمخاطر الكوارث فيما يخص معظم المخاطر (إن لم يكن جميعها). ويكون لهذه الوكالة أو الإدارة أقسام منوطة بمكونات محددة من إدارة مخاطر الكوارث (مثل: الاستجابة، والتعافي) وأنواع محددة من المخاطر و/أو الكوارث. ويوصي الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر عمومًا بهذا النهج لأنه ينشئ هيئة حكومية واحدة تتولى المسؤولية الرئيسية عن إدارة مخاطر الكوارث، مما يقلل من خطر وجود هيئات مختلفة ذات مهام متداخلة أو متعارضة.

وحتى عندما يكون لدى أي بلد وكالة وطنية لإدارة مخاطر الكوارث، فإن وجود درجة ما من التشرذم والتشتت في الترتيبات المؤسسية يكاد يكون أمرًا حتميًا. وعادةً ما تُدار بعض مجالات إدارة مخاطر الكوارث، على سبيل المثال، إدارة المخاطر النووية، من خلال وكالات منفصلة ومخصصة. وفي هذه الحالة، من المهم أن تكون المهام والأدوار والمسؤوليات المنوطة بكل من الهيئات المختلفة واضحة، وألا توجد أي تناقضات أو ازدواجيات غير ضرورية بينها. علاوة على ذلك، من المهم ألا يؤدي تقسيم المسؤوليات إلى ثغرات، كما يجب أن تشمل مهام الهيئات المختلفة وأدوارها ومسؤولياتها إجمالاً جميع المخاطر وجميع المناطق الجغرافية وجميع مكونات إدارة مخاطر الكوارث.

قائمة مرجعية: المسؤولية الرئيسية عن إدارة مخاطر الكوارث

- ينشئ القانون وكالة أو إدارة وطنية تتحمل المسؤولية الكاملة عن إدارة مخاطر الكوارث فيما يتعلق بمعظم المخاطر (إن لم يكن جميعها).
- ويحدد القانون بوضوح الهيئات الحكومية المسؤولة عن إدارة مخاطر الكوارث على المستوى الإقليمي والمحلي.
- توفر القوانين والسياسات والخطط للسلطات المعنية بإدارة الكوارث مهام وأدوار ومسؤوليات تتسم بالوضوح والشمول على جميع المستويات الحكومية.
- تتناول المهام والأدوار والمسؤوليات التي تضطلع بها السلطات المعنية بإدارة الكوارث ما يلي:
 - الوقاية من الكوارث، والتخفيف من حدة أثارها، والتأهب لها، واتخاذ الإجراءات الاستباقية اللازمة، والتصدي لها، والتعافي منها؛
 - وجميع أنواع المخاطر؛
 - وجميع المناطق الجغرافية في البلاد؛ و
 - وجميع أنواع الوظائف (مثل السياسة والعمليات والرقابة والتقييم).

□ إذا كانت هناك أكثر من هيئة واحدة لإدارة مخاطر الكوارث (على سبيل المثال، على مختلف مستويات الحكومة أو مختصة بمخاطر مختلفة أو منوطة بمكونات مختلفة لإدارة مخاطر الكوارث)، فإن مهام كل منها وأدوارها ومسؤولياتها تكون واضحة. لا يوجد أي تناقض أو ازدواجية أو ارتباك غير مبرر بشأن المهام والأدوار والمسؤوليات.

أدوار الجهات الفاعلة الأخرى ومسؤولياتها

بالإضافة إلى السلطات المعنية بإدارة الكوارث، تضطلع مجموعة كبيرة من الجهات الفاعلة الحكومية وغير الحكومية بدور مهم للغاية في إدارة مخاطر الكوارث. تتولى العديد من الإدارات والوكالات القطاعية (مثل الصحة والإسكان والتعليم والخدمات الاجتماعية) مسؤولية توفير الخدمات الأساسية أثناء التصدي للكوارث والتعافي منها. ويتعين على هذه الإدارات والوكالات أن تتأهب للاستجابة للزيادة في الطلب على خدماتها، ولتقديم هذه الخدمات من خلال طرق بديلة، وتلبية الاحتياجات المحددة الناجمة عن الكوارث. كما تضطلع العديد من الجهات الفاعلة غير الحكومية، مثل القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني ومجموعات المجتمع المحلي، بدور مهم للغاية. وفي كثير من الأحيان، تعتمد هذه الأنواع من الجهات الفاعلة على تنفيذ أنشطة إدارة مخاطر الكوارث بشكل مباشر، وفي بعض الحالات باستخدام التمويل الحكومي وغيرها من الموارد الأخرى.

في ضوء ما تقدم، من المهم أن تعمل القوانين والسياسات والخطط بوضوح على تحديد أدوار ومسؤوليات جميع الجهات الفاعلة الحكومية وغير الحكومية المشاركة في إدارة مخاطر الكوارث، ولا يقتصر ذلك على أدوار ومسؤوليات السلطات المعنية بإدارة الكوارث فحسب. وينبغي أن تكون الأدوار والمسؤوليات متناسبة مع قدرات وموارد كل جهة من الجهات الفاعلة. كما يمكن استخدام القوانين والسياسات لتحديد الأدوار والمسؤوليات على مستوى رفيع، بينما يجب أن تتدخل خطط الكوارث في المزيد من التفاصيل الفنية والتشغيلية من خلال توفير أوصاف أكثر دقة بشأن الضالعين في إدارة الكوارث وماهيتها ومكانها وأوقاتها وأسبابها وطرق تنفيذها. ولتوضيح الرؤية، يتعين أن توفر الخطط توصيفات واضحة ودقيقة لأدوار ومسؤوليات جميع الجهات الفاعلة، وتشير إلى الجهات الفاعلة التي تضطلع بأدوار قيادية وداعمة لمختلف الأنشطة، وتحدد مدى اختلاف الأدوار والمسؤوليات تبعاً لاختلاف مكونات إدارة مخاطر الكوارث (مثل: الاستجابة للكوارث في مقابل التعافي منها).

تتمتع الجمعيات الوطنية للصليب الأحمر والهلال الأحمر (الجمعيات الوطنية) بوضع قانوني فريد باعتبارها هيئة مساعدة للسلطات العامة في المجال الإنساني.⁶¹ ويُقصد بالدور المساعد أن الجمعيات الوطنية تكمل أنشطة سلطاتها العامة في المجال الإنساني، بما في ذلك إدارة مخاطر الكوارث. وتتولى الجمعيات الوطنية عادة تنفيذ أنشطة إدارة مخاطر الكوارث المجتمعية. كما يشاركون في عمليات التصدي لحالات الكوارث باعتبارهم مستجيبين أوليين. لذا ينبغي لقوانين الكوارث وسياساتها وخططها أن تعترف بدور الهيئة المساعدة للجمعية الوطنية ذات الصلة في إدارة مخاطر الكوارث وأن تحدد بوضوح أدوارها ومسؤولياتها.

قائمة مرجعية: أدوار الجهات الفاعلة الأخرى ومسؤولياتها

□ تعمل قوانين الكوارث والسياسات والخطط بوضوح على تحديد أدوار ومسؤوليات جميع الجهات الفاعلة الحكومية وغير الحكومية في إدارة مخاطر الكوارث بما في ذلك:

- المستويات الحكومية المختلفة؛
- الإدارات والوكالات القطاعية؛
- منظمات المجتمع المدني؛
- القطاع الخاص؛ و
- الجماعات المحلية.

- تعترف القوانين المتعلقة بالكوارث وسياساتها وخطتها بالدور المساعد للجمعية الوطنية في إدارة مخاطر الكوارث وتحدد بوضوح أدوارها ومسؤولياتها.
- خطط الكوارث:
 - تقدم وصفاً واضحاً ودقيقاً عن أدوار الجهات الفاعلة ومسؤولياتها؛
 - تشير إلى الجهات الفاعلة التي تؤدي أدواراً قيادية وداعمة لمختلف الأنشطة؛ و
 - تحدد مدى اختلاف الأدوار والمسؤوليات تبعاً لاختلاف مكونات إدارة مخاطر الكوارث (مثل: الاستجابة للكوارث في مقابل التعافي منها).
- تتناسب الأدوار والمسؤوليات المُسندة إلى مختلف الجهات الفاعلة مع قدراتها ومواردها.

الحكومات والمجتمعات المحلية

تتمتع الحكومات المحلية بحضور مستمر قبل الكوارث وأثناءها وبعدها ووقوعها، على عكس الجهات الفاعلة الوطنية والدولية التي قد تأتي وتخفي بعد ذلك. وغالباً ما تكون الحكومات المحلية على دراية بمخاطر الكوارث في المنطقة المحلية (أي المناطق أو الأصول الأكثر تعرضاً وضعفاً) وتتمتع هذه الحكومات بخبرة في التصدي للكوارث والتعافي منها. وعلاوة على ذلك، بالمقارنة مع المستويات الحكومية الأخرى، قد يكون لدى تلك الحكومات علاقات قوية تتسم بالثقة مع المجتمعات المحلية. وفي ضوء هذه العوامل، من الضروري أن تقدم القوانين والسياسات والخطط الدعم اللازم لدور الحكومات المحلية من خلال توضيح أدوارها ومسؤولياتها في الوقاية من الكوارث والتخفيف من حدة أثارها، والتأهب لها، واتخاذ الإجراءات الاستباقية اللازمة، والتصدي لها، والتعافي منها. ومن المهم أيضاً أن تحصل الحكومات المحلية على ما يكفي، وما يمكن الاعتماد عليه من التمويل لتنفيذ هذه المسؤوليات، وهو ما يمكن تحقيقه من خلال آليات مثل مخصصات الميزانية العادية. بالإضافة إلى ذلك، من المهم إنشاء لجان وآليات تنسيق أو إحداها لإدارة مخاطر الكوارث على مستوى الحكومة المحلية وأن تشمل هذه اللجان ممثلي المجتمع. وفي بعض البلدان، هناك درجة عالية من التباين في مستويات مخاطر الكوارث بين مناطق الحكم المحلي المختلفة. وهذا الأمر يستدعي وضع آليات أو برامج لتوفير التمويل الإضافي والدعم الفني للحكومات المحلية التي تواجه مستويات عالية من مخاطر الكوارث.

تمثل أهمية النهج المرتكز على المجتمع تجاه إدارة مخاطر الكوارث أمراً معترفاً به على نطاق واسع. وغالباً ما يكون أفراد المجتمعات العريقة أكثر دراية بمخاطر الكوارث في المناطق المحلية ونقاط الضعف التي ظهرت في عمليات التصدي للكوارث والتعافي منها في السابق. كما يمكن لهؤلاء الأفراد تحديد أنواع الدعم الذي تحتاجه المجتمعات في سبيل التخفيف من مخاطر الكوارث والتأهب لها ومواجهتها والتعافي منها على نحو يتسم بالفعالية. علاوة على ذلك، فإن أفراد المجتمع أنفسهم هم من يتولون المسؤولية في نهاية المطاف عن تنفيذ العديد من الإجراءات الأساسية اللازمة لحماية أنفسهم ومساكنهم وسبل معيشتهم. ويترتب على ذلك أن النهج الذي يركز على المجتمع، والذي يتضمن مشاركة مجتمعية هادفة ومشاورات مستمرة حول تصميم وتنفيذ أنشطة إدارة مخاطر الكوارث، لديه القدرة على تحديد احتياجات المجتمع المحلي وتلبيتها بشكل أفضل. وفي كثير من الحالات، قد ترغب المجتمعات في الاضطلاع بدور نشط في إدارة مخاطر الكوارث من خلال، على سبيل المثال، تشكيل مجموعات أو لجان محلية وتنفيذ مشاريعها. ينبغي للسلطات المعنية بإدارة الكوارث والحكومات المحلية تقديم مجموعة من أشكال الدعم (على سبيل المثال، الدعم المالي والفني والقانوني) لفئات المجتمع المحلي التي ترغب في القيام بهذا النوع من الدور النشط.

قائمة مرجعية: الحكومات المحلية والمجتمعات المتضررة

- تعمل القوانين والسياسات والخطط بوضوح على تحديد أدوار ومسؤوليات الحكومات المحلية في الوقاية من الكوارث والتخفيف من حدة أثارها، والتأهب لها، واتخاذ الإجراءات الاستباقية اللازمة، والتصدي لها، والتعافي منها.

- يوفر القانون للحكومات المحلية ما يكفي، وما يمكن الاعتماد عليه من التمويل لتنفيذ مسؤولياتها في إدارة مخاطر الكوارث من خلال آليات مثل مخصصات الميزانية العادية.
- توجد آليات أو برامج مُطبقة للحكومات الوطنية وحكومات المقاطعات لتوفير التمويل الإضافي والدعم الفني للحكومات المحلية التي تواجه مستويات عالية من مخاطر الكوارث.
- تعترف القوانين والسياسات بأهمية النهج المرتكز على المجتمع المحلي لإدارة مخاطر الكوارث والذي يدمج المشاركة المجتمعية الهادفة في البرامج والأنشطة.
- يشترط القانون أن تعتمد الجهات الفاعلة في إدارة مخاطر الكوارث إلى إجراء مشاورات مجتمعية مستمرة حول تصميم أنشطة إدارة مخاطر الكوارث وتنفيذها.
- ينص القانون على إنشاء لجان وآليات تنسيق أو إحداها لإدارة مخاطر الكوارث على مستوى الحكومة المحلية وتضم ممثلين عن المجتمع.
- توجد آليات أو برامج مطبقة للسلطات المعنية بإدارة الكوارث والحكومات المحلية المعنية بتوفير مجموعة من أشكال الدعم (على سبيل المثال، الدعم المالي والفني والقانوني) لفئات المجتمع المحلي التي ترغب في تصميم مشاريعها المحلية الخاصة بإدارة مخاطر الكوارث وتنفيذها.

آليات التنسيق

تتطلب إدارة مخاطر الكوارث الفعالة تنسيقاً راسياً بين مختلف مستويات الحكومة و/أو أفقياً بين مختلف الجهات الحكومية الفاعلة على المستوى الحكومي نفسه. وبالمثل، فإنها تتطلب التنسيق بين الجهات الحكومية وغير الحكومية. ومن الناحية العملية، يتطلب هذا الأمر وضع مجموعة من الآليات التنسيق الشاملة على مستويات مختلفة ولمكونات مختلفة من إدارة مخاطر الكوارث. فلا يمكن وصف نموذج تنسيق شامل يناسب جميع البلدان. وبالرغم من ذلك، استناداً إلى الأبحاث التي أجراها الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، فإن هناك بعض الاعتبارات العامة التي ينبغي أن يُستدل بها عند وضع آليات التنسيق.

- لا ينبغي أن تقتصر آليات التنسيق على التصدي للكوارث فحسب، بل ينبغي أيضاً وضعها للوقاية من الكوارث والتخفيف من آثارها، والتأهب لها، واتخاذ الإجراءات الاستباقية اللازمة، والتعافي منها، وتقديم المساعدات الدولية.
- إذا استُخدمت آلية التنسيق نفسها لمكونات مختلفة من إدارة مخاطر الكوارث (على سبيل المثال: لكل من التصدي والتعافي)، فمن المهم توضيح ما إذا كانت القيادة والمشاركة في آلية التنسيق تتغيران وكيف ومتى.
- ويتعين أن تكون آليات التنسيق شاملة، مما يسمح لمجموعة كاملة من الجهات الفاعلة الحكومية وغير الحكومية بالمشاركة. ينبغي إدراج الجهات الفاعلة غير الحكومية التي تضطلع بأدوار ومسؤوليات في إدارة مخاطر الكوارث في آليات التنسيق التشغيلية، بدلاً من إحالتها إلى مجموعات أو منتديات استشارية.

قائمة مرجعية: آليات التنسيق

- القوانين والسياسات والخطط:
 - إنشاء مجموعة من آليات التنسيق على مستويات حكومية مختلفة ولمكونات مختلفة من إدارة مخاطر الكوارث؛
 - التحديد الواضح للجهات الفاعلة التي ستقود كل آلية تنسيق وتشارك فيها؛
 - إتاحة الفرصة للجهات الفاعلة غير الحكومية التي تضطلع بأدوار ومسؤوليات في إدارة مخاطر الكوارث للمشاركة في آليات التنسيق التشغيلية؛

- تمكين الحكومة من إدراج جهات فاعلة إضافية في آليات التنسيق على أساس كل حالة بذاتها، (على سبيل المثال للتصدي للظروف المتغيرة)؛ و
- تحديد ما إذا كانت القيادة والمشاركة في آلية التنسيق تتغيران وكيف ومتى، (على سبيل المثال عند الانتقال من مرحلة التصدي إلى التعافي).
- هناك آليات تنسيق للوقاية من الكوارث والتخفيف من أثارها والتأهب لها واتخاذ الإجراءات الاستباقية اللازمة والتصدي لها والتعافي منها بالإضافة إلى تقديم المساعدة الدولية.

ج. التمويل

يوجد العديد من أنواع آليات التمويل المختلفة لإدارة مخاطر الكوارث.⁶² تتمثل آليات التمويل الأكثر شيوعاً في مخصصات الميزانية، وبنود ميزانية الطوارئ، والصناديق المخصصة للكوارث. تعتبر مخصصات الميزانية العادية للسلطات المعنية بإدارة الكوارث أمراً بالغ الأهمية لتوفير مصادر تمويل مستمرة يمكن التنبؤ بها ويُعَوَّل عليها للعمليات الأساسية. بالإضافة إلى مخصصات الميزانية العادية، تمتلك العديد من البلدان بنود ميزانية الطوارئ التي يمكن أن توفر مصادر سريعة للتمويل عند وقوع الكوارث. قد تتسم بنود ميزانية الطوارئ بطابع عام (بمعنى أنها تنطبق على أي نوع من الاحتياجات المالية غير المتوقعة بغض النظر عن سببها الحقيقي) أو تُصمَّم خصيصاً لحالات الطوارئ أو الكوارث. لدى العديد من البلدان أيضاً صندوق مخصص للكوارث أو الطوارئ يمكن استخدامه للاستجابة للكوارث، واستخدامه كذلك في مكونات أخرى من إدارة مخاطر الكوارث.

تقوم الأدوات القانونية بدور مهم للغاية في إنشاء آليات التمويل الشائعة هذه. يمكن للقانون أن يفرض مخصصات في الميزانية العادية للسلطات المعنية بإدارة الكوارث على المستويات الوطنية والإقليمية والمحلية. وعادةً ما يجري إنشاء صناديق مخصصة للكوارث بموجب القانون و/أو اللوائح. تشمل المسائل الرئيسية التي يجب أن تُحدَّد في القانون و/أو اللوائح ذات الصلة ما يلي: مصادر المساهمات في الصندوق؛ معايير صرف الأموال من الصندوق؛ الحد الأقصى للمبلغ الذي يمكن صرفه لكل حادثة أو سنوياً؛ كيفية استثمار أموال الصندوق (إن وجد)؛ إدارة ومراجعة حسابات الصندوق؛ هيكل حوكمة الصندوق (بمعنى إنشاء لجنة إدارة أو هيكل آخر لاتخاذ القرارات المتعلقة بالاستثمار وصرف الأموال).

عندما تحدث كارثة، فإنها عادةً ما تتسبب في ارتفاع كبير في احتياجات التمويل والتي يمكن أن تستمر لسنوات عديدة. بينما يمكن أن توفر الصناديق المخصصة للكوارث وبنود ميزانية الطوارئ مصدرًا سريعًا للتمويل في حالات الكوارث، إلا أنها مناسبة بوجه عام فقط للأحداث التي تشهد ارتفاعاً في معدل تكرارها والتي تتسبب في وقوع مستويات أقل من الضرر. ونظراً لزيادة خطورة الأضرار وشدتها، يقل احتمال أن تكون الصناديق المخصصة للكوارث أو بنود ميزانية الطوارئ كافية. ولهذا السبب، يوصي الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر بوضع إستراتيجية للتمويل في حالات الكوارث تعتمد نهج "تجزئة نطاقات المخاطر" الذي يتميز بالجمع بين أنواع مختلفة من آليات التمويل لمعالجة الكوارث في معدل تواترها وشدتها المتفاوتة.⁶³ تشمل آليات التمويل التي يمكن تنفيذها مسبقاً للكوارث الأقل تواتراً ولكن الأكثر خطورة ما يلي:

- **الاعتمادات الائتمانية في حالات الطوارئ:** قد تتمكن الحكومات من الوصول إلى الاعتمادات الائتمانية في حالات الطوارئ من المؤسسات المالية الدولية. ويتم الاتفاق على الاعتمادات الائتمانية هذه خلال "الأوقات العادية" وتُصرف الأموال عند حدوث كارثة. تسمح الاعتمادات الائتمانية في حالات الطوارئ للحكومات بالحصول على الأموال بسرعة بعد وقوع الكارثة، عندما تدعو الحاجة إلى تمويل سريع إلا أن القيود على السيولة مرتفعة.
- **التأمين:** يمكن استخدام التأمين التقليدي (ويُسمى أيضاً تأمين التعويض) لتغطية الخسائر الناجمة عن الكوارث. وهناك نوع آخر من التأمين وهو التأمين المعياري، والذي يوفر مدفوعات تعويضية عند وقوع حادثة محددة مسبقاً (على سبيل المثال، زلزال بقوة محددة). يجوز للحكومات أن تحصل على التأمين لنفسها. وبالمثل، يجوز لها إنشاء خطط تأمين عامة للسماح للأفراد بالحصول على تأمين بأسعار معقولة لأصولهم (مثل الإسكان والأصول الزراعية وما إلى ذلك).

- **الأوراق المالية المرتبطة بالكوارث:** توفر الأوراق المالية المرتبطة بالكوارث آلية لنقل مخاطر الكوارث إلى أسواق رأس المال. ويعد النوع الأكثر شيوعًا من الأوراق المالية المرتبطة بالكوارث سندات الكوارث (سندات CAT). سندات الكوارث (CAT) هي أوراق مالية تُدفع للمصدر عندما تصبح مخاطر الكوارث المحددة مسبقًا أمرًا واقعيًا، مثل حرائق الغابات التي تسبب خسائر بقيمة 500 مليون دولار أو زلزال تصل قوته إلى 6.0 درجات.⁶⁴ بينما تشكل شركات التأمين أكبر مجموعة من مصدري سندات الكوارث (CAT)، يمكن للحكومات أيضًا إصدار سندات الكوارث (CAT).⁶⁵

كما تتفاوت تكاليف آليات تمويل الكوارث. ولذلك، عند تحديد الآليات التي سيجري تضمينها في إستراتيجية تمويل الكوارث، من المهم النظر فيما إذا كانت الفوائد المتوقعة طويلة الأجل تبرر التكاليف المستمرة أم لا، مثل مدفوعات الفائدة أو أقساط التأمين.

عند تصميم إستراتيجية تمويل الكوارث، فمن المهم النظر بعناية في نسبة الموارد المخصصة للمكونات المختلفة لإدارة مخاطر الكوارث. ويكون الاستثمار في التدابير التي تقلل من التأثيرات الناتجة عن الكوارث (أي الوقاية من الكوارث والتخفيف من أثارها والتأهب لها واتخاذ الإجراءات الاستباقية اللازمة) يتسم بالكفاءة من الناحية المالية نظرًا لأنه يقلل في نهاية المطاف من تكاليف التصدي للكوارث والتعافي من أثارها. ومع ذلك، فقد تتطلب مكونات إدارة مخاطر الكوارث هذه استثمارًا بحجم أكبر بكثير.⁶⁶ وقد حددت الأبحاث الأخيرة التي أجراها الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر أن تمويل التعافي على المدى الطويل يمثل أيضًا تحديًا كبيرًا، حيث غالبًا ما يُستنفد التمويل بسبب أنشطة التصدي والتعافي المبكر من الكوارث.⁶⁷ إحدى الطرق لمعالجة هذه التحديات التي تواجه التمويل هي تخصيص صناديق داخل الصندوق العام المخصص للكوارث. وهناك خيار آخر يكون بإنشاء صناديق منفصلة ومخصصة مثل صندوق الوقاية من الكوارث والتخفيف من أثارها أو صندوق التعافي من الكوارث. بالإضافة إلى ذلك، قد يكون من الممكن هيكلة آليات التمويل - مثل صناديق الكوارث أو القروض أو حتى التأمين - لتوفير مدفوعات أو مصروفات عادية على مدى عدة سنوات بعد وقوع الكارثة لضمان التمويل الكافي الذي يُعتمد عليه لتحقيق التعافي على المدى الطويل.

ومن الاعتبارات المهمة الأخرى عند تصميم إستراتيجية تمويل الكوارث هي ضمان التمويل الكافي لإدارة مخاطر الكوارث على جميع المستويات الحكومية. سنتباين مصادر التمويل ومخصصاته بشكل ملحوظ اعتمادًا على النظام السياسي والدستوري للدولة. وسيكون مناسبًا لقوانين العديد من الدول الاشتراط على الحكومة الوطنية توفير مخصصات الميزانية العادية لإدارة مخاطر الكوارث للحكومات الإقليمية والمحلية. في المقابل، في البلدان ذات النظام الفيدرالي، يمكن لقوانين المقاطعات أو الولايات أن تتطلب مخصصات الميزانية العادية لإدارة مخاطر الكوارث. وهذا يرجع إلى ترجيح كون حكومات المقاطعات أو الولايات في البلدان ذات النظام الفيدرالي تمتاز بإيرادات ضريبية خاصة بها وميزانية مستقلة. وحتى في هذه الحالة، قد تظل حكومات المقاطعات أو الولايات تعتمد على تمويل الحكومات الفيدرالية لإدارة مخاطر الكوارث، وفي هذه الحالة، قد تستخدم الحكومة الفيدرالية ترتيبات مشاركة التكاليف أو المطابقة لزيادة الحد الأقصى للاستثمار في إدارة مخاطر الكوارث. وقد تضطلع الحكومة الفيدرالية بتعبئة التمويل أو تنسيقه من مصادر مختلفة (مثل مختلف مستويات الحكومة والقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية).

على الرغم من الاعتراف بأهمية الإجراءات الاستباقية على نطاق واسع، فإن آليات تمويل الكوارث المحلية غالبًا ما تُصمَّم للإفراج عن التمويل بعد وقوع الكارثة. الجانب السلبي لهذا النهج هو أنه يعني أن التمويل غير متاح لاتخاذ الإجراءات الاستباقية. التمويل القائم على التوقعات (FbF) هو مفهوم طوره القطاع الإنساني والذي يشير إلى استخدام التوقعات باعتبارها محفزًا لصرف التمويل. وينعكس ذلك بصورة متزايدة في آليات تمويل الوكالات الإنسانية.⁶⁸ ويمكن للحكومات أن تقدم التمويل المستند إلى التوقعات والقائم إما عن طريق دمج المفهوم في آليات التمويل الحالية أو تطوير آليات جديدة. على سبيل المثال، إذا كان لدى بلد ما بالفعل صندوق للكوارث، فمن الممكن تعديل معايير استخدام الصندوق بحيث يمكن صرف التمويل عند التنبؤ بوقوع حدث خطير. ويجب أن تُحدد المعايير بالضبط نوع الحادث الذي يجب التنبؤ به وحجمه من أجل الإفراج عن التمويل. علاوة على ذلك، يجب أن يكون هناك إجراء سريع للموافقة على التمويل وصرفه في هذه الحالة.

قائمة مرجعية: التمويل

- توجد إستراتيجية لتمويل الكوارث والتي تجمع بين مجموعة متنوعة من آليات التمويل لمعالجة الكوارث في معدل تواترها وشدتها المتفاوتة بما في ذلك بعض الآليات التالية أو جميعها:

- مخصصات الميزانية العادية؛
 - بنود ميزانية الطوارئ؛
 - الصناديق الحكومية للكوارث؛
 - الصناديق الائتمانية المتعددة المانحين؛
 - الاعتمادات الائتمانية في حالات الطوارئ؛
 - التأمين التقليدي والمعياري؛ و
 - الأوراق المالية المرتبطة بالكوارث.
- تعكس إستراتيجية التمويل للكوارث طبقات المخاطر وأساليب التمويل المستندة إلى التوقعات.
- تُحقق إستراتيجية تمويل الكوارث توازنًا فعليًا بين آليات التمويل: (1) تدابير الحد من آثار الكوارث (أي الوقاية من الكوارث والتخفيف من آثارها والتأهب لها واتخاذ الإجراءات الاستباقية اللازمة)؛ (2) تدابير الاستجابة للآثار الناجمة عن الكوارث والتعافي منها (أي التصدي للكارثة والتعافي من آثارها).
- توفر إستراتيجية تمويل الكوارث التمويل الكافي للوقاية منها والتخفيف من آثارها، والتأهب لها، واتخاذ الإجراءات الاستباقية اللازمة والتعافي طويل الأجل من خلال آليات مثل:
- تخصيص أموال من صندوق الكوارث لهذه المكونات من إدارة مخاطر الكوارث؛ و/أو
 - إنشاء صناديق مخصصة لهذه المكونات من إدارة مخاطر الكوارث.
- تتضمن إستراتيجية تمويل الكوارث آليات تمويل تقدم مدفوعات أو مصروفات عادية على مدى عدة سنوات بعد وقوع الكارثة.
- ينص القانون على مخصصات الميزانية العادية للسلطات المعنية بإدارة الكوارث على المستوى الوطني والإقليمي والمحلي. كما يحدد القانون أيضًا بند ميزانية الطوارئ الذي يمكن استخدامه للتصدي للكوارث والتعافي منها.
- ينشئ القانون صندوق الكوارث. يحدد القانون بوضوح ما يلي:
- مصادر المساهمات في الصندوق؛
 - معايير عمليات الصرف؛
 - كمية المال القسوى التي يمكن صرفها سنويًا وكل حدث أو إحداها؛
 - حجم التمويل أو نسبته المخصصة لمكونات محددة من إدارة مخاطر الكوارث؛
 - إدارة ومراجعة حسابات الصندوق؛
 - كيفية الاستثمار في الصندوق (إن وجد)؛ و
 - هيكل الحوكمة للصندوق.
- يتيح القانون إمكانية الإفراج عن التمويل من صندوق الكوارث عندما تكون هناك توقعات ذات طبيعة وحجم محددتين. القانون:
- يحدد بوضوح معايير الإفراج عن التمويل (أي طبيعة وحجم الحادث المتوقع)؛
 - يحدد أنواع الأنشطة التي يمكن تمويلها؛ و

د. الجودة والمساعدة

المعايير الدنيا

على الرغم من أن الكوارث يمكن أن تخلق ظروفًا مليئة بالتحديات وصعبة للغاية، فإنه ينبغي لجميع الجهات الفاعلة المشاركة في تقديم المساعدة في حالات الكوارث أن تسعى جاهدة، لكن الأهم من ذلك، أن تخطط لتقديم مساعدة ذات جودة عالية. ويهدف دعم هذا الهدف، يتعين على صناعات القرار المحليين وضع معايير دنيا للمساعدة في حالات الكوارث. تمثل معايير اسفير الدنيا المعايير الرائدة في قطاع الشؤون الإنسانية لتوفير الغذاء والمأوى وخدمات الرعاية الصحية والماء والصرف الصحي والنظافة الصحية للسكان المتضررين من الأزمات. على الرغم من أن معايير اسفير الدنيا قد وضعتها في الأصل الجهات الفاعلة في المجال الإنساني ومن أجلها، إلا أنها يمكن أن توفر نقطة مرجعية مفيدة لوضع المعايير المحلية. والواقع أن العديد من البلدان إما تبنت معايير اسفير الدنيا أو قامت بتكييفها مع السياق المحلي.⁶⁹ وعلاوة على ذلك، تم تصميم الإصدار الحالي من دليل اسفير، والذي يحدد المعايير بالكامل، حتى يتمكن مختلف المستخدمين من الحصول عليه، بما في ذلك السلطات المعنية بإدارة الكوارث على الصعيد الوطني وغيرها من الجهات الحكومية المحلية الأخرى. وكما نُوقش في القسم 7 أدناه، يجب أن يكون الامتثال للمعايير الدنيا شرطًا لحصول الجهات الفاعلة في إدارة مخاطر الكوارث على التسهيلات القانونية، أي الحقوق والإعفاءات القانونية الخاصة (على سبيل المثال، الإعفاء الضريبي، وأولوية المعالجة الجمركية).

قائمة مرجعية: المعايير الدنيا

- تضع القوانين والسياسات و/أو الخطط معايير دنيا للمساعدة في حالات الكوارث أو، بدلاً من ذلك، تعتمد المعايير الدنيا الدولية القائمة.
- تتناول المعايير جميع الجوانب الرئيسية للمساعدة في حالات الكوارث، بما في ذلك، على الأقل، توفير الغذاء والمأوى وخدمات الرعاية الصحية والماء والصرف الصحي والنظافة الصحية للسكان المتضررين من الكوارث.
- ويتطلب القانون من جميع الجهات الفاعلة المشاركة في تقديم المساعدة في حالات الكوارث (الحكومية وغير الحكومية) الالتزام بالمعايير الدنيا.
- ويلزم القانون السلطات المعنية بإدارة الكوارث باستخدام المعايير الدنيا كميّار لما يلي: (أ) وضع خطط الكوارث؛ (ب) مراقبتها وتقييمها.

المراقبة والتقييم

المراقبة والتقييم هما مفهومان واسعان يمكن أن يتخذا أشكالاً مختلفة. المراقبة هي عبارة عن عملية جمع وتحليل روتينية للمعلومات (النوعية و/أو الكمية)، وعادةً بهدف تتبع التقدم المحرز والإبلاغ عنه مقابل الخطط والأهداف والمعايير.⁷⁰ يتضمن التقييم استخدام المعلومات لإجراء تقييم، عادةً حول فعالية الأنشطة أو كفاءتها أو مدى ملاءمتها.⁷¹ يمكن أن تؤدي المراقبة والتقييم إلى تعزيز الشفافية والمساءلة فيما يتعلق بتأثيرات ونتائج أنشطة إدارة مخاطر الكوارث. ويمكنهما أيضاً دعم التحسينات في السياسات والممارسات من خلال تحديد الدروس المستفادة من التجارب السابقة. يمكن أن تختلف التقييمات بعدة طرق:

- **النطاق:** قد تختلف التقييمات من حيث النطاق، بدءًا من التقييمات التي تركز على النشاط إلى التقييمات التي تركز على الوكالة وحتى التقييمات على مستوى المنظومة.
- **التوقيت:** قد تختلف التقييمات في التوقيت، حيث يتم إجراء بعض التقييمات على فترات منتظمة أثناء التنفيذ (المراجعة أثناء الإجراء) ويتم إجراء تقييمات أخرى بعد ذلك (مراجعة ما بعد الإجراء).

• **الأهداف:** بعض أنواع التقييم موجهة في الغالب نحو التعلّم، بينما البعض الآخر موجه في الغالب نحو المساءلة.

فيما يتعلق بالنقطة الأخيرة أعلاه، فإن التقييمات الموجهة نحو المساءلة تركز عموماً بشكل أكبر على الموضوعية والاستقلالية وتعتمد أسلوباً أكثر استقصاءً، وتسعى إلى إسناد المسؤولية عن كل من أوجه النجاح والإخفاق على السواء. وعادةً ما يعتمد مقيّم خارجي إلى إجراءاتها وتُتاح النتائج للجمهور. قد يتم إجراء المزيد من التقييمات الموجهة نحو التعلّم من جانب مقيّم داخلي والذي قد يتيح للمشاركين فرصة للتواصل بسرية تامة حول الصعوبات، وربما الأخطاء. بينما تسعى التقييمات الموجهة نحو المساءلة في كثير من الأحيان إلى إحداث تغيير سريع ومنهجي، فإن التقييمات الموجهة نحو التعلّم قد تدعم التغيير التدريجي والمتزايد فيما يتعلق بنشاط أو جهة فاعلة معينة. ولذا، فإن هذه الأنواع المختلفة من التقييم تؤدي وظائف مختلفة ولكنها متكاملة.

يروصي الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر بوضع مجموعة من آليات المراقبة والتقييم التكميلية لإدارة مخاطر الكوارث. يجب على السلطات المعنية بإدارة الكوارث وضع وتحديث إطار المراقبة والتقييم بشكل دوري والذي ينطبق على جميع الجهات الفاعلة في إدارة مخاطر الكوارث (سواء الحكومية أو غير الحكومية). وينبغي أن يوفر هذا الأمر الأساس اللازم للاستمرار في المراقبة والتقييم لبرامج وأنشطة إدارة مخاطر الكوارث. بالإضافة إلى ذلك، ينبغي إجراء التقييمات على مستوى المنظومة بشكل دوري (على سبيل المثال، مرة كل خمس سنوات) وبعد وقوع كوارث كبرى. وينبغي أن تشمل هذه التقييمات تقييمًا للقوانين والسياسات والخطط القائمة، من أجل تحديد ما إذا كانت هناك حاجة لتعزيز محتوى هذه الأدوات أو تنفيذها. وتماشياً مع النهج المرتكز على المجتمع الذي نُوقش في القسم 1ب أعلاه، ينبغي أيضاً أن يتيح كلا النوعين من المراقبة والتقييم فرصاً للمجتمعات المتضررة من الكوارث لتبادل التعليقات حول برامج إدارة مخاطر الكوارث وأنشطتها. وخصّصت بعض الولايات القضائية مكتباً أو مسؤولاً مكلفاً بمراقبة أنشطة إدارة مخاطر الكوارث وتقييمها (على سبيل المثال، المفتش العام لإدارة مخاطر الكوارث). ويوفر هذا الأمر آلية لدمج المراقبة والتقييم في نظام إدارة مخاطر الكوارث والتأكد من أن هذا النظام يتم على أساس منتظم، وليس على أساس مخصص.

قائمة مرجعية: المراقبة والتقييم

- يلزم القانون السلطات المعنية بإدارة الكوارث بوضع إطار للمراقبة والتقييم والذي ينطبق على جميع الجهات الفاعلة في إدارة مخاطر الكوارث (سواء الحكومية أو غير الحكومية).
- يلزم القانون الجهات الفاعلة في إدارة مخاطر الكوارث بمواصلة إجراء مراقبة وتقييم لبرامجها وأنشطتها. وكجزء من هذه العملية، يتعيّن على الجهات الفاعلة في إدارة مخاطر الكوارث جمع تعليقات المشاركين في برامجها وأنشطتها والنظر فيها.
- يلزم القانون إجراء التقييمات على مستوى المنظومة بشكل دوري (على سبيل المثال، مرة كل خمس سنوات) وبعد وقوع كارثة كبرى. يلزم إجراء هذه العملية بهدف:
 - تضمين تقييم لقوانين الكوارث الحالية وسياساتها والخطط المقررة لها؛
 - إتاحة الفرص للمجتمعات المتضررة من الكوارث لتقديم الطلبات؛ و
 - أن تؤدي إلى إعداد تقرير عام يحتوي على النتائج والتوصيات.
- يوجد مكتب أو مسؤول مخصص مكلف بالإشراف على عمليتي المراقبة والتقييم لأنشطة إدارة مخاطر الكوارث.

مكافحة ارتكاب جرائم الاحتيال والفساد

يمكن أن يشكل الاحتيال والفساد تحدياً خطيراً في إدارة مخاطر الكوارث، مما يقلل من حجم ونوعية المساعدة المتاحة للأشخاص المتضررين من الكوارث. ولمعالجة هذه المشكلة، من المهم أن تعتمد السلطات المعنية بإدارة الكوارث إلى تنفيذ تدابير لتعزيز القدرة على الصمود التنظيمية في مواجهة الاحتيال والفساد. تتمثل بعض التدابير الرئيسية لتعزيز القدرة التنظيمية على مواجهة الاحتيال والفساد فيما يلي:

- وضع مدونة لقواعد السلوك تحدد عملية الإبلاغ عن الاحتيال والفساد وتحظرها وتنص عليها.
 - إنشاء آلية سرية ومناسبة من الناحية الثقافية للإبلاغ عن المخالفات للموظفين والمتطوعين للإبلاغ عن الاحتيال والفساد؛
 - التحقيق في ادعاءات الاحتيال أو الفساد واتخاذ الإجراءات التأديبية المناسبة (بما في ذلك الفصل والإحالة إلى الشرطة) عندما تكشف التحقيقات عن الاحتيال أو الفساد؛ و
 - مطالبة جميع الموظفين الجدد والمتطوعين بالتوقيع على مدونات قواعد السلوك وإكمال وحدات التدريب.
- بالإضافة إلى ما سبق، يجب تنفيذ ضوابط لمكافحة الاحتيال والفساد في مجالات مثل التمويل والموارد البشرية والمشتريات وإدارة الأصول والنقل. وبينما تعتمد أنواع الضوابط على المجال الوظيفي المحدد، إلا أنها غالبًا ما تتضمن الاحتفاظ بالسجلات وتقسيم الواجبات بحيث لا يتحكم شخص واحد في العملية بأكملها؛ واتخاذ القرارات أو الحصول على الموافقات من أكثر من شخص واحد، واستخدام معايير محددة مسبقًا لصنع القرار وعمليات التدقيق (الداخلية والخارجية) المنتظمة. على سبيل المثال، فيما يتعلق بمجال التمويل، فإن بعض الضوابط الرئيسية تضع حدًا ماليًا للنفقات التي تتطلب موافقة شخصين، والاحتفاظ بجميع وثائق المعاملات المالية وحفظها، وإجراء عمليات تدقيق داخلية وخارجية منتظمة.
- لمنع ارتكاب جرائم الاحتيال والفساد، يجب إلزام السلطات المعنية بإدارة الكوارث بصفة قانونية بتنفيذ أنواع من تدابير مكافحة الاحتيال والفساد المحددة أعلاه. ولتحقيق ذلك، يتعين على صناع القرار النظر في إدخال أحكام بهذا المضمون في قانون الكوارث الرئيسي. كما يتعين عليهم النظر فيما إذا كان ينبغي تطبيق متطلبات قانونية مماثلة على الجهات غير الحكومية، أو على أقل تقدير تطبيقها على أنشطة الجهات الفاعلة غير الحكومية التي تمويلها الحكومة. بل وينبغي اشتراط تنفيذ تدابير مكافحة الاحتيال والفساد من أجل الحصول على أنواع التسهيلات القانونية التي نوقشت في القسم 7 أدناه.
- في حين يمكن أن تؤثر جرائم الاحتيال والفساد في أي جانب من جوانب إدارة مخاطر الكوارث، فإن مرحلة الاستجابة للكوارث على وجه الخصوص قد تُنشئ فرصًا للأفراد من عديمي الضمان لارتكاب هذه الجرائم. وللمحد من هذه المخاطر، من المهم اتخاذ خطوات فعلية لتقليل الحاجة إلى التوظيف السريع وإصدار الموافقات السريعة على المشتريات أثناء وقوع الكوارث. إذ يمكن تقليل الحاجة إلى التوظيف السريع من خلال وضع قائمة من المهنيين المدربين جيدًا ممن يمكن توظيفهم وتوزيعهم في غضون مهلة قصيرة. ويمكن تقليل الحاجة إلى إصدار الموافقات السريعة على المشتريات، من خلال إنشاء قوائم من الموردين المعتمدين مسبقًا. ولكن حتى إذا نُفذت التدابير المذكورة أعلاه، فقد يكون من الضروري اللجوء إلى التوظيف السريع وإصدار الموافقات السريعة على المشتريات في حالات الطوارئ. وعليه، ينبغي للقانون أو السياسة أو كليهما تمكين السلطات المعنية بإدارة الكوارث من وضع إجراءات سريعة ومبسطة لعمليات الشراء والتوظيف لتنفيذها أثناء فترة الاستجابة للكوارث والتعافي المبكر.

قائمة مرجعية: مكافحة ارتكاب جرائم الاحتيال والفساد

- يشترط القانون على السلطات المعنية بإدارة الكوارث اعتماد تدابير من شأنها تعزيز القدرة المؤسسية على مواجهة الاحتيال والفساد، ومنها الإجراءات التالية:
 - وضع مدونة لقواعد السلوك؛
 - إنشاء آلية للإبلاغ عن المخالفات؛
 - التحقيق في الادعاءات واتخاذ الإجراءات التأديبية المناسبة؛ و
 - تدريب جميع الموظفين الجدد والمتطوعين
- يُلزم القانون السلطات المعنية بإدارة الكوارث بتنفيذ ضوابط لمكافحة جرائم الاحتيال والفساد في مجالات التمويل والموارد البشرية والمشتريات وإدارة الأصول والنقل.
- يشترط القانون على السلطات المعنية بإدارة الكوارث ترتيب عمليات سريعة ومبسطة لعمليات الشراء والتوظيف أو يمكنها من القيام بذلك. ويجعل اللجوء إلى تلك العمليات مقصورًا فقط على مرحلة الاستجابة للكوارث والتعافي المبكر منها.

□ يتوفر لدى السلطات المعنية بإدارة الكوارث ما يلي:

- قائمة من المهنيين المؤهلين الذين تم فحصهم ممن يمكن توظيفهم وتوزيعهم في غضون مهلة قصيرة أثناء وقوع الكارثة؛ و
- قائمة بمجموعة من الموردين المعتمدين مسبقاً لشراء السلع أثناء وقوع الكارثة.

هـ. الترابط بين إدارة مخاطر الكوارث والتكيف مع تغير المناخ

كما نوقش في قسم المعلومات الأساسية، هناك تداخل كبير بين قطاعي إدارة مخاطر الكوارث والتكيف مع تغير المناخ. ومع ذلك، من الناحية العملية، فغالبًا ما يقع قطاع إدارة مخاطر الكوارث ضمن صلاحيات السلطات المعنية بإدارة الكوارث، بينما يقع قطاع التكيف مع تغير المناخ ضمن صلاحيات وزارة البيئة أو تغير المناخ. فضلًا عن أنه قد يتم تناول كلا المجالين في قوانين وسياسات وخطط منفصلة. على سبيل المثال، من المتعارف عليه أن يكون لدى أي بلد أمران: إستراتيجية وطنية للحد من مخاطر الكوارث وُضعت لتنفيذ إطار سيندائي، و خطة التكيف الوطنية (NAP) أو برنامج العمل الوطني للتكيف (NAPA) أو كليهما المُعدّان بموجب اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ.⁷² ويثير ذلك سؤالًا عمليًا حول كيفية ضمان الاتساق بين أدوات وأنشطة كل مجال من المجالين من أجل تحقيق التآزر الكامل بينهما، مع ضمان تجنب الصراع والازدواجية وأوجه القصور في الوقت ذاته.

في حين أنه ليس من الضروري بوجه عام إنشاء هيئة حكومية واحدة أو إطار عمل موحد لإدارة قطاعي التكيف مع تغير المناخ وإدارة مخاطر الكوارث، إلا أنه من المهم تعزيز الاتساق بينهما. وبناءً عليه، ينبغي للسياسات والخطط المتعلقة بكلٍ من إدارة مخاطر الكوارث والتكيف مع تغير المناخ أن تتضمن إشارات مرجعية لبعضها البعض، وأن تعترف بالروابط وأوجه التآزر بين القطاعين. وعلى مستوى أكثر عملية، يمكن تعزيز قدر أكبر من الاتساق من خلال إعداد الأدوات المستخدمة في كلا القطاعين ومراجعتها وتحديثها في الإطار الزمني نفسه، واعتماد بعض الأهداف المشتركة ومؤشرات الأداء ذات الصلة (حسب الاقتضاء)، واستخدام الأطر الزمنية نفسها للتنفيذ وإعداد التقارير. كما أنه من الضروري أن تتمتع السلطات المسؤولة عن قطاعي إدارة مخاطر الكوارث والتكيف مع تغير المناخ بالتنسيق والتعاون الوثيق فيما بينهما. ويمكن دعمهما من خلال آليات التنسيق المستمرة على مستوى القيادة والتنفيذ، بالإضافة إلى التخطيط والتنفيذ المشتركين للمشاريع التي تتطلب خبرة في كلا القطاعين.

قائمة مرجعية: الترابط بين إدارة مخاطر الكوارث والتكيف مع تغير المناخ

- السياسات والخطط المتعلقة بكلٍ من إدارة مخاطر الكوارث والتكيف مع تغير المناخ مترابطة ومتسقة مع بعضها البعض. ويتضمن ذلك (حسب الاقتضاء) الإستراتيجية الوطنية للحد من مخاطر الكوارث أو خطة التكيف الوطنية أو برنامج العمل الوطني للتكيف أو كل ذلك.
- ينبغي للسياسات والخطط المتعلقة بكلٍ من إدارة مخاطر الكوارث والتكيف مع تغير المناخ أن:
 - تتضمن إشارات مرجعية لبعضها البعض؛
 - تعترف بالروابط وأوجه التآزر بين كلا القطاعين؛
 - يتم تطويرها ومراجعتها وتحديثها في الإطار الزمني نفسه؛
 - تعتمد بعض الأهداف المشتركة ومؤشرات الأداء ذات الصلة؛ و/أو
 - تستخدم الأطر الزمنية نفسها للتنفيذ وإعداد التقارير.
- تتمتع السلطات المسؤولة عن قطاعي إدارة مخاطر الكوارث والتكيف مع تغير المناخ بالتنسيق والتعاون الوثيق فيما بينهما فيما يلي:
 - آليات التنسيق المستمرة على مستوى القيادة والتنفيذ؛ و
 - التخطيط والتنفيذ المشتركين للمشاريع التي تتطلب خبرات في كلا القطاعين.

2. الوقاية من الكوارث والتخفيف من آثارها

تشير عبارة **الوقاية من الكوارث** إلى الأنشطة والتدابير الرامية إلى تجنب مخاطر الكوارث الحالية والجديدة.⁷³ كما تعبر عن المفهوم والنية لتجنب الآثار السلبية المحتملة للأحداث الخطرة بشكل كامل.⁷⁴ وتهدف الوقاية من الكوارث إلى الحد من قابلية التأثر بالكوارث والتعرض لمخاطرها من خلال تدابير مثل السدود أو الحواجز التي تحول دون مخاطر الفيضانات، أو لوائح استخدام الأراضي التي لا تسمح بالاستيطان في المناطق المحفوفة بمخاطر عالية، أو التصميم الهندسية الزلزالية التي تضمن صمود المباني الحيوية وأداء وظيفتها في حالة حدوث أي زلزال محتمل.⁷⁵ أما **التخفيف من آثار الكوارث**، فهو مفهوم شديد الترابط يشير إلى الحد من الآثار السلبية للأحداث الخطيرة أو التقليل من خطورة وقعها وليس تلافيها تمامًا.⁷⁶ وتجدر الإشارة إلى أن "التخفيف" يُعرّف بشكل مختلف، في السياسة المتعلقة بتغير المناخ، فهو المصطلح المستخدم للإشارة إلى التدخلات البشرية لتقليل مصادر غازات الدفيئة أو تعزيز مصارفها.⁷⁷ ويقدم هذا القسم إرشادات ملموسة حول الطريقة التي تدعم بها القوانين والسياسات والخطط المحلية هدف الوقاية من الكوارث والتخفيف من آثارها على أفضل وجه. وينبغي التنبيه إلى أن **القسم 1** أعلاه قد ناقش بالفعل أسس نظام فعال لإدارة مخاطر الكوارث مثل الترتيبات المؤسسية والتمويل. أما هذا القسم فهو مخصص للمواضيع التالية الأكثر تحديًا: (أ) المعرفة بمخاطر الكوارث؛ (ب) تخطيط تدابير الوقاية من الكوارث والتخفيف من آثارها؛ (ج) قوانين استخدام الأراضي والبناء؛ (د) القوانين البيئية والحلول القائمة على الطبيعة.

أ. المعرفة بمخاطر الكوارث

تعتمد مخاطر الكوارث على أربعة عوامل: (1) **الخطر**، ويعني عملية أو ظاهرة أو نشاطًا بشريًا قد يسبب ضررًا؛ (2) **التعرض للخطر**، أي وجود الأشخاص والبنية التحتية والمساكن في مناطق معرضة للخطر؛ (3) **قابلية التأثر بالخطر**، أي الظروف التي تزيد من قابلية الفرد أو المجتمع أو الأصول أو الأنظمة للتأثر بالمخاطر؛ (4) **القدرة على التصدي للخطر**، أي نقاط القوة والصفات والموارد المتاحة داخل منظمة أو جماعة أو مجتمع لإدارة مخاطر الكوارث والحد منها وتعزيز القدرة على الصمود في مواجهتها.⁷⁸ ويمكن توضيح هذه العوامل الأربعة بمثال بسيط: مدينة مبنية في منطقة معرضة للزلازل، ولديها نظام فعال للإنذار المبكر، ولكن مبانيها لا تتمتع بمستوى عالٍ من البناء المقاوم للزلازل. في هذا المثال، الزلازل هي الخطر، وموقع المدينة في منطقة معرضة للزلازل يشكّل مستوى عاليًا من التعرض للخطر، أما افتقار مبانيها إلى نوع البناء المقاوم للزلازل، فهو أحد العوامل التي تزيد من قابلية التأثر بالخطر، في حين أن نظام الإنذار المبكر الفعال هو أحد العوامل التي تزيد من القدرة على التصدي للخطر.

تعتمد الإدارة الفعالة لمخاطر الكوارث على الفهم الدقيق لمخاطر الكوارث، وهو ما يمكن الإشارة إليه باسم **المعرفة بمخاطر الكوارث**. وتتضمن هذه العملية مكونين رئيسيين: أولهما؛ جمع **المعلومات المتعلقة بمخاطر الكوارث** وتحليلها بشكل منهجي، أي المعلومات المتعلقة بالخطر والتعرض له وقابلية التأثر به والقدرة على التصدي له. ويتضمن هذا؛ إعداد خرائط المناطق المعرضة للخطر، والتي تصوّر المناطق الجغرافية المعرضة للمخاطر. ثانيهما؛ استخدام هذه المعلومات لتقييم مستويات مخاطر الكوارث، وهي عملية تعرف باسم **تقييم مخاطر الكوارث**. ويجب أن تتسم خرائط المناطق المعرضة للخطر وتقييمات المخاطر بكونها متعددة الأخطار؛ ما يعني أنه بدلاً من مواجهة خطر واحد فقط، يجب مواجهة أخطار رئيسية متعددة. وعلاوة على ذلك، لا ينبغي لتقييمات مخاطر الكوارث أن تستند إلى المعرفة العلمية فحسب، بل ينبغي لها أيضًا أن تستخدم المعارف التقليدية ومعارف الشعوب الأصلية والمحلية.⁷⁹ في سياق تغير المناخ، من المهم أن تستند خرائط المناطق المعرضة للخطر إلى نماذج علمية حول كيفية تأثير سيناريوهات تغير المناخ المحتملة في التعرض للمخاطر المرتبطة بالطقس والمناخ في المستقبل. وهذا ضروري لتمكين استمرار فعالية تصميم تدابير الوقاية من الكوارث والتخفيف من آثارها في ظل ظروف مناخية جديدة.

يمكن للقوانين أن تدعم تطوير المعرفة بمخاطر الكوارث من خلال تكليف المسؤولية وتخصيصها عن مهام جمع المعلومات المتعلقة بمخاطر الكوارث وتحليلها وإعداد خرائط المناطق المعرضة للخطر وإجراء تقييمات للمخاطر. كما يجب أن تُطالب القوانين أيضًا بنشر خرائط المناطق المعرضة للخطر وتقييمات المخاطر لعامة الناس من أجل تزويدهم بمعلومات دقيقة حول مستويات مخاطر الكوارث. من الناحية العملية، عادةً ما يتطلب تطوير المعرفة بمخاطر الكوارث خبرة مجموعة واسعة من الجهات الفاعلة مثل هيئات الأرصاد الجوية ورصد الزلازل والهيئات البيئية والسلطات المعنية بإدارة الكوارث. لذا، يوصي الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر بتكليف إحدى هذه الهيئات بتنسيق تطوير المعرفة بمخاطر الكوارث ووضع خطة و/أو إجراءات قياسية يجب أن تتبعها الجهات الفاعلة المعنية. وينبغي أن تحدد هذه الخطة و/أو الإجراءات القياسية ما يلي: أدوار مختلف

الجهات الفاعلة ومسؤولياتها، وبروتوكولات تبادل المعلومات بين الجهات الفاعلة، ومنهجيات جمع المعلومات المتعلقة بمخاطر الكوارث وتحليلها، وإعداد خرائط المناطق المعرضة للخطر، وإجراء تقييمات المخاطر.

قائمة مرجعية: المعرفة بمخاطر الكوارث

- يكلف القانون بتخصيص المسؤولية عن المهام التالية:
 - جمع المعلومات المتعلقة بالخطر والتعرض له وقابلية التأثر به والقدرة على التصدي له وتحليلها؛
 - إعداد خرائط للمناطق المعرضة لمخاطر متعددة؛ و
 - إجراء تقييمات المخاطر المتعددة.
- يقتضي القانون نشر خرائط المناطق المعرضة للخطر وتقييمات المخاطر.
- يحدد القانون الهيئة الحكومية المسؤولة عن التنسيق والإشراف على تطوير المعرفة بمخاطر الكوارث. وتطالب هذه الهيئة بوضع خطة و/أو إجراءات قياسية لتطوير المعرفة بمخاطر الكوارث.
- توجد خطة و/أو إجراءات قياسية لتطوير المعرفة بمخاطر الكوارث تتناول ما يلي:
 - أدوار مختلف الجهات الفاعلة ومسؤولياتها؛
 - بروتوكولات لتبادل المعلومات بين الجهات الفاعلة؛ و
 - منهجيات لجمع المعلومات المتعلقة بمخاطر الكوارث وتحليلها، وإعداد خرائط المناطق المعرضة للخطر، وإجراء تقييمات المخاطر.
- تتطلب المنهجيات المشار إليها أعلاه ما يلي:
 - إعداد تقييمات لمخاطر الكوارث باستخدام المعرفة التقليدية ومعرفة الشعوب الأصلية والمحلية، بالإضافة إلى المعلومات العلمية؛ و
 - إعداد خرائط المناطق المعرضة للخطر وتقييمات المخاطر باستخدام أفضل المعلومات المتاحة حول كيفية تأثير سيناريوهات تغير المناخ المحتملة في التعرض للمخاطر المرتبطة بالطقس والمناخ في المستقبل.

ب. تخطيط تدابير الوقاية من الكوارث والتخفيف من آثارها

على غرار المكونات الأخرى لإدارة مخاطر الكوارث، تتطلب الوقاية الفعالة من الكوارث والتخفيف من آثارها تخطيطاً تفصيلياً. وقد يتم التخطيط للوقاية من الكوارث والتخفيف من آثارها كجزء من عملية تخطيط أوسع تشتمل أيضاً على مكونات أخرى من إدارة مخاطر الكوارث. وبدلاً من ذلك، يمكن إعداد خطة مخصصة للوقاية من الكوارث والتخفيف من آثارها. هناك نقطة إضافية يجب ملاحظتها وهي أنه يمكن إعداد الخطط على المستوى الوطني و/أو الإقليمي و/أو المحلي (اعتماداً على الهيكل السياسي والإداري للبلد).

يجب أن يكون التخطيط للوقاية من الكوارث والتخفيف من آثارها تخطيطاً متعدد المخاطر ومتعدد القطاعات، وأن يحدد بوضوح الأدوار والمسؤوليات وآليات التنسيق لمجموعة كبيرة من الجهات الفاعلة القطاعية. وذلك لأن الوقاية من الكوارث والتخفيف من آثارها تعتمد على تكامل التدابير عبر مجموعة من القطاعات تشمل استخدام الأراضي والبناء والبنية التحتية والبيئة وإدارة الموارد الطبيعية والصحة والتعليم. إذ يمكن للأحكام القانونية أن تؤدي دوراً في ضمان حدوث عملية التخطيط، من خلال التكاليف بإعداد الخطة وتحديثها دورياً. وبينما ينبغي تعيين جهة فاعلة واحدة لقيادة عملية التخطيط هذه، يجب أن ينص القانون أيضاً على مشاركة مجموعة واسعة من الوكالات والإدارات القطاعية.

ينبغي للقانون أيضاً أن يُلزم الجهة (الجهات) الفاعلة المسؤولة عن إعداد الخطط بالنظر في تقييمات المخاطر الأحدث والأعلى جودة. وعلى وجه التحديد، يجب الاستعانة بتقييمات المخاطر للهدفين التاليين: (1) تحديد أشد مخاطر الكوارث خطورة (على سبيل المثال، من حيث الخسائر المحتملة في الأرواح، والأضرار التي تلحق بالبنية التحتية الحيوية، والخسائر الاقتصادية، وغيرها)؛ (2) الاسترشاد بها في تصميم تدابير الوقاية من الكوارث والتخفيف من أثارها والتي تكون مناسبة ومتكيفة مع تلك المخاطر.

قائمة مرجعية: تخطيط تدابير الوقاية من الكوارث والتخفيف من أثارها

- ينص القانون على التخطيط للوقاية من الكوارث والتخفيف من أثارها. ملاحظة: قد يحدث هذا من خلال وضع خطة مخصصة للوقاية من الكوارث والتخفيف من أثارها، أو من خلال إجراء عملية تخطيط أوسع تتناول مكونات أخرى من إدارة مخاطر الكوارث.
- يحدد القانون الجهة الفاعلة التي ستقود عملية التخطيط للوقاية من الكوارث والتخفيف من أثارها. كما يحدد الجهات الفاعلة الأخرى التي ستشارك في هذه المهمة. وتشمل الجهات الفاعلة الإدارات أو الوكالات المسؤولة عن قطاعات استخدام الأراضي والبناء والبنية التحتية والبيئة وإدارة الموارد الطبيعية.
- يُطالب القانون الجهات الفاعلة المسؤولة عن التخطيط للوقاية من الكوارث والتخفيف من أثارها بالنظر في تقييمات المخاطر الأحدث والأعلى جودة عند وضع الخطط.
- هناك خطة تتناول الوقاية من الكوارث والتخفيف من أثارها. وتتسم هذه الخطة بأنها:
 - متعددة المخاطر، فهي تواجه العديد من المخاطر الرئيسية؛
 - متعددة القطاعات، فهي تحدد التدابير التي ستنفذ عبر مجموعة واسعة من القطاعات تشمل استخدام الأراضي والبناء والبنية التحتية والبيئة وإدارة الموارد الطبيعية؛ و
 - تحدد بوضوح الأدوار والمسؤوليات وآليات التنسيق لجميع الجهات الفاعلة بما فيها الإدارات والوكالات القطاعية.

ج. قوانين البناء واستخدام الأراضي

يعتمد التعرض لمخاطر الأرصاد الجوية الهيدرولوجية والجيوفيزيائية وقابلية التأثر بها بشكل كبير على القرارات المتعلقة بمكان وطريقة بناء المساكن والبنية التحتية. ويمكن أن يكون لهذه القرارات عواقب طويلة الأمد، ومن المحتمل أن تؤدي إلى الإبقاء على مستويات عالية من مخاطر الكوارث لعقود من الزمن. ولذلك، فمن الأهمية بمكان دمج الأحكام المصممة لمكافحة مخاطر الكوارث والحد منها في القوانين القطاعية المتعلقة باستخدام الأراضي والبناء.

- تنظم **قوانين وخطط استخدام الأراضي** (ويُشار إليها أيضاً باسم التخطيط العمراني) بشكل عام كل ما يمكن بناؤه وفي أي مكان. تُستخدم قوانين وخطط استخدام الأراضي عادةً منهجية "تقسيم المناطق" لتحديد المناطق التي تنطبق عليها ضوابط محددة، مثل القيود المفروضة على أنواع المباني التي يمكن تشييدها ومتطلبات التصميم. يمكن لقوانين وخطط استخدام الأراضي أن تقلل من مخاطر الكوارث من خلال تحديد المناطق عالية المخاطر حيث يُحظر البناء الجديد أو يُعَدَّ بشدة. علاوة على ذلك، فإنها قد تضع متطلبات تصميم للمباني تجعلها قادرة على مواجهة الكوارث في المناطق عالية ومتوسطة المخاطر. وكما نوقش في **القسم 2** أدناه، تجب أيضاً الاستعانة بقوانين استخدام الأراضي لحظر (أو الرقابة المشددة) عند استخدام المناطق التي تحتوي على نظم بيئية تعزز الحد من مخاطر الكوارث والتكيف مع تغير المناخ.
- تضع **قوانين البناء** (المعروفة أيضاً باسم قواعد الإنشاء) معايير لإنشاء المباني ذات الأهداف الأساسية المتمثلة في ضمان السلامة والتكامل الهيكلي. تتناول قوانين البناء عادةً إعداد الموقع والتصميم الهيكلي وطرق ومواد البناء. يمكن لقوانين البناء أن تقلل من مخاطر الكوارث من خلال فرض التصميم الهيكلي ومواد البناء التي تزيد من القدرة على مواجهة المخاطر الطبيعية. على سبيل المثال، قد تطلب رفع المنازل في المناطق المعرضة

للفيضانات، وبناء المنازل باستخدام إطارات فولاذية في المناطق المعرّضة لحرائق الغابات. وقد تحدد قوانين البناء أيضًا معايير أكثر صرامة للبنية التحتية الحيوية، كأن تتطلب درجة أعلى من التصميم والبناء القادر على مواجهة الكوارث في المستشفيات والمدارس.

إضافة إلى أنواع القوانين المذكورة أعلاه، تتبنى العديد من البلدان إجراءات لتقييم مشاريع البنية التحتية الكبرى والموافقة عليها. ويجب أن تتضمن هذه الإجراءات تقييمًا للمخاطر المتعددة، ويراعي مدى تعرّض البنية التحتية المقترحة للمخاطر وقابلية تأثرها به. علاوة على ذلك، يجب ألا تسمح هذه الإجراءات بالموافقة إلا على المشاريع التي لديها مستوى مقبول من المخاطر أو التي تدمج تدابير هيكلية وغير هيكلية للحد من مستوى المخاطر بشكل مناسب.

يجب أن تستند تدابير الحد من المخاطر في قوانين البناء واستخدام الأراضي إلى أحدث تقييمات المخاطر وخرائطها. كما يجب تنفيذها بالكامل، وأن يتم تحديثها دوريًا لكي تعكس هذه التقييمات والخرائط. كما يجب تنفيذها بالكامل. ففي العديد من البلدان، تتولى الحكومات المحلية مسؤولية إدارة قوانين البناء واستخدام الأراضي. ويمكن أن يؤدي الافتقار إلى الموارد والقدرات على هذا المستوى إلى إعاقة تنفيذ القوانين، في حين يمكن أن يشكل الفساد أيضًا تحديًا كبيرًا.⁸⁰ لذا، قد لا يقتصر الإلزام على إدراج الأحكام القانونية المناسبة في قوانين البناء واستخدام الأراضي فحسب، بل كذلك على تنفيذ تدابير عملية لتعزيز القدرات والحد من الفساد.

قد يكون إنشاء المباني أو إعادة تهيئتها لتصبح قادرة على مواجهة الكوارث أمرًا مكلفًا. ولذلك، بدلًا من مجرد فرض البناء بالمعايير التي تجعله قادرًا على مواجهة الكوارث، ينبغي للقوانين أيضًا تقديم حوافز مالية (على سبيل المثال، امتيازات ضريبية) ودعم مالي مباشر لأصحاب المنازل (مثل الإعانات). بالإضافة إلى ذلك، يجب على الحكومات النظر في تطوير آليات تبادل الأراضي أو إعادة شرائها لمساعدة الأشخاص على الانتقال بعيدًا عن المناطق شديدة الخطورة. وهذه الأنواع من الآليات مناسبة خصوصًا للمناطق المعرضة للخطر حيث لا تؤدي إعادة تجهيز المساكن فيها إلى تقليل المخاطر إلى مستوى مقبول أو ستكون باهظة الثمن.

قائمة مرجعية: قوانين البناء واستخدام الأراضي

- تحدد قوانين وخطط استخدام الأراضي المناطق "عالية المخاطر" المعرضة بشدة لمخاطر الأرصاد الجوية الهيدرولوجية والجيوفيزيائية. فتحظر البناء الجديد في هذه المناطق أو تقيده بشدة.
- يقتضي قانون البناء بناء المساكن والبنية التحتية الحيوية (مثل المستشفيات والمدارس) باستخدام تصميمات ومواد قادرة على مواجهة الكوارث. ملاحظة: قد يقتصر تطبيق هذا القانون على المناطق عالية أو متوسطة الخطورة، كما هو محدد في قوانين وخطط استخدام الأراضي.
- هناك مطلب قانوني ضمن قوانين استخدام الأراضي وقانون البناء يقضي بتحديث تلك القوانين بصورة دورية وفقًا لأحدث خرائط المناطق المعرضة للخطر وتقييمات المخاطر.
- تتضمن إجراءات تقييم مشاريع البنية التحتية الكبرى والموافقة عليها تقييمات للمخاطر المتعددة. وتنص على أنه لا يمكن الموافقة على المشاريع إلا إذا كان لديها مستوى مقبول من المخاطر و/أو دمج تدابير الحد من المخاطر (الهيكليّة وغير الهيكليّة) لتقليل مستوى المخاطر بشكل مناسب.
- يتم تنفيذ القوانين والخطط والإجراءات المحددة أعلاه على أكمل وجه. ويقدر ما توجد نقاط ضعف في التنفيذ، يجري تنفيذ تدابير عملية لتعزيز التنفيذ مثل تطوير القدرات وزيادة التمويل وتدابير مكافحة الفساد.
- يقدم القانون حوافز مالية (مثل الامتيازات الضريبية) ودعمًا ماليًا مباشرًا للأسر (مثل الإعانات) لبناء و/أو إعادة تأهيل المساكن باستخدام تصميمات ومواد قادرة على مواجهة الكوارث.
- توجد آليات لتبادل الأراضي أو إعادة شرائها لمساعدة الأشخاص على الانتقال بعيدًا عن المناطق شديدة الخطورة.

د. القوانين البيئية والحلول القائمة على الطبيعة

يدرك إطار سينداي مدى أهمية البيئة ونظمها البيئية، مثل الغابات أو الأراضي الرطبة، في الحد من مخاطر الكوارث. وفي الواقع، في إطار الأولوية الثالثة، فإنه يحث الحكومات الوطنية على تنفيذ نهج متكاملة لإدارة الموارد البيئية والطبيعية والتي تتضمن الحد من مخاطر الكوارث، والحفاظ على وظائف النظام البيئي التي تساعد في الحد من المخاطر. ويتلخص دور النظم البيئية في مواجهة التحديات المجتمعية مثل مخاطر الكوارث أو تغير المناخ أو الأمن الغذائي والمائي في مفهوم "الحلول القائمة على الطبيعة" (Nbs). فمن شأن الحلول القائمة على الطبيعة أن تعزز التكيف مع تغير المناخ والحد من مخاطر الكوارث من خلال توفير الحماية ضد بعض الظواهر الجوية المائية المتطرفة، مثل العواصف أو الفيضانات أو الانهيارات الأرضية، وكذلك عن طريق الحد من التعرض للتغيرات المناخية. على سبيل المثال، يمكن أن يوفر الحفاظ على النظم البيئية لأشجار المانجروف الحماية من الفيضانات وتآكل السواحل من خلال امتصاص طاقة الأمواج وهبوب العواصف وتحقيق استقرار الشواطئ من التآكل. وكمثال آخر، فإن زيادة الغطاء الشجري في المدن يمكن أن تقلل من تأثير الجزر الحرارية الحضرية؛ وبالتالي تقلل من التعرض لارتفاع درجات الحرارة.

تتضمن الحلول القائمة على الطبيعة عموماً ثلاثة أنواع رئيسية من الإجراءات: الحفاظ على النظم البيئية وإدارتها بشكل مستدام، واستعادة النظم البيئية، وإنشاء بنية تحتية جديدة خضراء أو هجينة. عادةً ما يتم تنظيم العديد من القرارات المتعلقة بحفظ النظم البيئية وإدارتها من خلال القوانين المحلية المتعلقة بحماية البيئة وإدارة الموارد الطبيعية واستخدام الأراضي. ومن ثم، يمكن لهذه القوانين أن توفر آلية قائمة لتعزيز الحلول القائمة على الطبيعة، ولكن قد يكون من الضروري تعزيز محتواها و/أو تنفيذها. ومن الضروري للغاية تعميم اعتبارات المناخ ومخاطر الكوارث في هذه الأنواع من القوانين للتأكد من أنها تعزز الحفاظ على النظم البيئية وإدارتها المستدامة التي تُسهم في الحد من مخاطر الكوارث والتكيف مع تغير المناخ. وفيما يلي بعض أنواع الأحكام القانونية التي يمكن الاستعانة بها أو تكيفها لتعزيز الحلول القائمة على الطبيعة:

- **الالتزامات العامة لحماية البيئة:** غالباً ما تفرض القوانين البيئية حظرًا عامًا على التسبب في أضرار بيئية وتقضي بعقوبات جارية ذلك. كما قد تفرض هذه القوانين التزامات على الأشخاص والشركات بمعالجة الأضرار البيئية التي تسببوا فيها. وينبغي أن تنطبق هذه الالتزامات على النظم البيئية التي تُسهم في الحد من مخاطر الكوارث والتكيف مع تغير المناخ.
- **تقييمات الأثر البيئي:** غالباً ما تفرض القوانين البيئية تقييمات الأثر البيئي (EIAS) للبناء الجديد أو التطوير. ويُشترط أن يكون تقييم الأثر البيئي مُرضياً بشكل عام حتى تصدر موافقة على البناء. وللحصول على تقييم أثر بيئي مقبول، قد يحتاج مقدم الطلب إلى إثبات أنه سينفذ تدابير الحد من الأثار البيئية للبناء. كما يجب أن تنص القوانين البيئية على أن تتضمن تقييمات الأثر البيئي تقييمًا لما إذا كان البناء أو التطوير المقترح سيزيد من مخاطر المناخ و/أو مخاطر الكوارث من خلال التأثير سلباً في النظم البيئية التي تعزز الحد من مخاطر الكوارث والتكيف مع تغير المناخ.
- **أنظمة التصاريح للموارد الطبيعية:** غالباً ما تضع قوانين إدارة الموارد الطبيعية أنظمة تصاريح لاستخدام الموارد الطبيعية أو استخراجها (مثل الغابات والأرصدة السمكية والمعادن). وقد تحظر أيضاً أنشطة استخراج المعادن في مناطق محددة و/أو لموارد طبيعية محددة. ينبغي لقوانين إدارة الموارد الطبيعية أن تحظر أو تقيد بشدة استغلال النظم البيئية التي تعزز الحد من مخاطر الكوارث والتكيف مع تغير المناخ. وإذا كان يمكن منح تصاريح لاستخدام الموارد من هذه النظم البيئية أو استخراجها، فيجب أن تكون هناك حدود صارمة على عدد التصاريح الممنوحة وأنواعها.
- **مناطق النظام البيئي المحمية:** غالباً ما تستخدم قوانين وخطط استخدام الأراضي منهجية "تقسيم المناطق" لتحديد المناطق التي تنطبق عليها ضوابط محددة. ويجوز لها حظر البناء وممارسة أنواع أخرى من الأنشطة (مثل النشاط الصناعي والزراعي وما إلى ذلك) أو تقييدها في هذه المناطق. ينبغي لقوانين وخطط استخدام الأراضي أن تحدد مناطق النظام البيئي المحمية التي تنطبق عليها ضوابط صارمة. ويجب أن تشمل هذه المناطق مناطق تحتوي على أنظمة بيئية تعمل على تعزيز الحد من مخاطر الكوارث والتكيف مع تغير المناخ.

تتضمن العديد من الحلول القائمة على الطبيعة للحد من مخاطر الكوارث والتكيف مع تغير المناخ إنشاء بنية تحتية خضراء جديدة (على سبيل المثال، إنشاء أراضٍ رطبة جديدة للحد من مخاطر الفيضانات) أو إنشاء بنية تحتية هجينة جديدة تجمع بين البنية التحتية الخضراء والرمادية (على سبيل المثال، زراعة الشعاب المرجانية أو المحار على الهياكل الخرسانية للحماية من هبوب العواصف وتآكل السواحل). بالمقارنة مع الهياكل الأساسية التقليدية للوقاية من الكوارث والتخفيف من آثارها، قد تكون هذه الأنواع من الحلول القائمة على الطبيعة أكثر فعالية من حيث التكلفة ولها فوائد إضافية مثل دعم الحياة

البرية والنباتات المحلية. على سبيل المثال، قد تقلل الشعاب المرجانية الاصطناعية من مخاطر الكوارث بالقدر نفسه الذي يعمل به السور البحري الخرساني، ولكنها قد توفر أيضًا موطنًا للكائنات البحرية المهددة بالانقراض. في ضوء ما سبق، يجب أن تعترف سياسات وخطط إدارة مخاطر الكوارث بدور الحلول القائمة على الطبيعة، وتحدد مشاريع محددة لتلك الحلول سيتم تنفيذها للحد من مخاطر الكوارث والتكيف مع تغير المناخ. علاوة على ذلك، عند وضع سياسات وخطط إدارة مخاطر الكوارث، ينبغي لصناع القرار أن يفكروا فيما هو أبعد من البنية التحتية الرمادية التقليدية، وأن ينظروا في جميع الخيارات، بما في ذلك خيارات البنية التحتية الخضراء والهجينة المبتكرة التي توفر منافع إضافية.

قائمة مرجعية: القوانين البيئية والحلول القائمة على الطبيعة

- تعترف سياسات وخطط إدارة مخاطر الكوارث بدور الحلول القائمة على الطبيعة في الحد من مخاطر الكوارث والتكيف مع تغير المناخ. وتحدد كذلك مشاريع محددة لتلك الحلول، والتي سيتم تنفيذها للحد من مخاطر الكوارث وتغير المناخ.
- تفرض القوانين البيئية حظرًا عامًا على التسبب في أضرار بيئية وتقضي بعقوبات جراء ذلك. كما تُلزم الأشخاص والشركات بمعالجة الأضرار البيئية التي تسببوا فيها. وتنطبق هذه الالتزامات على النظم البيئية التي تعزز الحد من مخاطر الكوارث والتكيف مع تغير المناخ.
- تتطلب القوانين البيئية إجراء تقييمات الأثر البيئي (EIAS) لمشاريع البناء أو التطوير الكبرى الجديدة. تتطلب عملية تقييم الأثر البيئي تقييمًا لما إذا كان البناء أو التطوير المقترح سيزيد من مخاطر المناخ و/أو مخاطر الكوارث من خلال التأثير سلبيًا في النظم البيئية التي تعزز الحد من مخاطر الكوارث والتكيف مع تغير المناخ.
- تحظر قوانين إدارة الموارد الطبيعية أو تقيده بشدة استغلال النظم البيئية التي تعزز الحد من مخاطر الكوارث والتكيف مع تغير المناخ. وإذا كان من الممكن منح تصاريح لاستخدام الموارد من هذه النظم البيئية أو استخراجها، فهناك حدود صارمة على كمية وأنواع التصاريح الممنوحة.
- تحظر قوانين وخطط استخدام الأراضي (أو تتحكم بشكل صارم) في استخدام المناطق التي تحتوي على أنظمة بيئية تعمل على تعزيز الحد من مخاطر الكوارث والتكيف مع تغير المناخ. ولا تسمح بأي تطوير أو استخدام لهذه المناطق من شأنه أن يزيد من مخاطر المناخ و/أو الكوارث.

3. التأهب للكوارث والإجراءات الاستباقية ومرحلة الاستجابة للكوارث

يتناول هذا القسم كيف يمكن للقوانين والسياسات والخطط أن تدعم التأهب الفعال للكوارث والإجراءات الاستباقية ومرحلة الاستجابة للكوارث.

- يشير مصطلح **التأهب للكوارث** إلى المعرفة والقدرات التي وضعتها الحكومات، ومنظمات الاستجابة والتعافي، والمجتمعات والأفراد للتنبؤ بآثار الكوارث المحتملة أو الوشيكة أو الحالية والتصدي لها والتعافي منها بشكل فعال.⁸¹ ويشمل أنشطة مثل التخطيط للطوارئ، وتخزين المعدات واللوازم، ووضع ترتيبات التنسيق والإخلاء والإعلام، وما يرتبط بها من تدريب وتمارين ميدانية.⁸²
- تشير **الإجراءات الاستباقية** إلى التصرف قبل وقوع الأحداث الخطرة المتوقعة لمنع الآثار الإنسانية الخطيرة أو تقليلها قبل أن تتكشف بالكامل.⁸³ غالبًا ما يشير مصطلح "الإجراءات الاستباقية" على وجه التحديد إلى الآليات التي تتضمن تمويلًا متفقدًا عليه مسبقًا للخطط المتفق عليها مسبقًا، ويُشرع في اتخاذ تلك الإجراءات فور الوصول إلى نقطة بدء التدخل المتفق عليها.⁸⁴ ومع ذلك، يُستخدم المصطلح أيضًا بشكل عام للإشارة إلى اتخاذ إجراءات تحسبًا لوقوع أزمة أو كارثة بناءً على التوقعات.⁸⁵
- تشير **الاستجابة للكوارث** إلى الإجراءات التي تُتخذ مباشرة قبل وقوع الكوارث أو أثناءها أو فور وقوعها مباشرة بهدف إنقاذ الأرواح والحد من الآثار الصحية وضمان السلامة العامة وتلبية الاحتياجات المعيشية الأساسية للسكان المتضررين.⁸⁶ ويمكن أيضًا الإشارة إلى الاستجابة للكوارث على أنها الإغاثة في حالات وقوع الكوارث.

يتألف هذا القسم من ستة أقسام فرعية تتناول المواضيع التالية: (أ) وضع نظام إنذار مبكر بالأخطار المتعددة، (ب) التخطيط للإجراءات الاستباقية ومرحلة الاستجابة للكوارث، (ج) التنقيف والتأهيل والتدريب وتمارين المحاكاة، (د) إخلاء الناس والحيوانات، (هـ) المساعدة في توفير المأوى في حالات الطوارئ، (و) حالات الاستثناء.

أ. وضع نظام إنذار مبكر بالأخطار المتعددة

يعد النظام الفعال للإنذار المبكر بالأخطار المتعددة مكونًا أساسيًا في إدارة مخاطر الكوارث. ويتكون هذا النظام من أربعة مكونات رئيسية: (1) تطوير المعرفة بمخاطر الكوارث؛ (2) اكتشاف المخاطر ورصدها وتحليلها والتنبؤ بها؛ (3) نشر تحذيرات موثوقة ودقيقة وقابلة للتنفيذ في وقت مناسب؛ (4) ضمان التأهب على جميع المستويات للاستجابة للتحذيرات الواردة.⁸⁷ ويمثل كل مكون من المكونات الأربعة لنظام الإنذار المبكر عنصرًا حيويًا؛ فالفشل في أي عنصر يمكن أن يؤدي إلى فشل النظام ككل. تم تناول المكون الأول لنظام الإنذار المبكر - تطوير المعرفة بمخاطر الكوارث - في القسم 2 أعلاه. يركز هذا القسم 3 على المكونين الثاني والثالث لنظام الإنذار المبكر. أما المكون الرابع (أي التأهب للاستجابة للتحذيرات)، فيتطلب التنقيف والتأهيل والتدريب وتمارين المحاكاة (وقد نوقش في القسم 3 ج أدناه) والتخطيط التفصيلي (وقد نوقش في القسم 3 ب أدناه).

يتطلب المكون الثاني لنظام الإنذار المبكر: موظفين مدربين جيدًا، ومعدات تقنية عالية الجودة تولد البيانات في الوقت الفعلي (أو قريبًا منه)، ومعالجة البيانات وتحليلها في الوقت المناسب، بما في ذلك النمذجة والتنبؤ باستخدام المنهجيات العلمية المقبولة، والصيانة الروتينية، وتحديث جميع البرامج والأجهزة. يتطلب المكون الثالث من نظام الإنذار المبكر تخطيطًا دقيقًا لمحتوى التحذيرات ونشرها. فيما يتعلق بمحتوى التحذيرات، فيجب أن تكون واضحة ومتسقة. فبدلاً من أن تتضمن التحذيرات معلومات فنية وحسب (مثل، "رياح تبلغ سرعتها 140 كم/ساعة")، يجب أن تتضمن أيضًا معلومات حول التأثير المتوقع للكارثة (على سبيل المثال، "رياح قوية بما يكفي لإسقاط الأشجار وخطوط الكهرباء").⁸⁸ كما يجب أن توفر التحذيرات إرشادات واضحة حول الإجراءات التي يجب على المتلقين اتخاذها (مثل "احتماء الكل في مكانه حتى إشعار آخر"). ويجب ترجمتها إلى لغات محلية، بما في ذلك اللغات التي تتحدث بها الأقليات العرقية والإثنية. وأخيرًا، لا يجب أن تكون عبارة عن نصوص فقط؛ بل يجب أن تتضمن أيضًا الترميز باللون والرسومات. ولتحقيق ما سبق، من المهم وضع معايير واضحة لمحتوى التحذيرات قبل وقوع الكارثة. ويمكن إتمام هذا الأمر بالتشاور مع المجتمع المدني وفئات المجتمع المحلي.

فيما يتعلق بنشر التحذيرات، هناك العديد من العوامل الحاسمة التي يجب مراعاتها. يجب أن يتم إصدار التحذيرات من مصدر معتمد وموثوق باستخدام مجموعة واسعة من قنوات الاتصال (مثل البث الخلوي والراديو والتلفزيون ووسائل التواصل الاجتماعي وتطبيقات الهواتف الذكية) والوسائط (مثل، الرسائل النصية والسمعية). يوصي الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر بإصدار تنبيهات باستخدام بروتوكول الإنذار المشترك، وهو تنسيق بيانات قائم على لغة XML يسمح بنشر رسائل التحذير المتسقة في وقت واحد عبر العديد من نظم الإنذار للعديد من التطبيقات.⁸⁹ ومن المهم أيضاً وضع آليات التعقيبات للتحقق من تلقي التحذيرات والتصرف بناءً عليها. وبالمثل، فمن الضروري تحديد المجموعات السكانية التي قد يكون من الصعب الوصول إليها (على سبيل المثال، المجتمعات المحلية في المواقع النائية، والمجتمعات المتنوعة ثقافياً ولغوياً) ووضع خطط للوصول إليهم. وأخيراً، من الضروري صيانة وتحديث النظام المستخدم لنشر التحذيرات وتلقيها، وتكرارها في حالة عطل أحد جوانب النظام.

عادةً ما تتطلب نظم الإنذار المبكر خبرة مجموعة واسعة من الجهات الفاعلة مثل هيئات الأرصاد الجوية ورصد الزلازل والهيئات البيئية والصحية والسلطات المعنية بإدارة الكوارث. ويمكن للقوانين أن تدعم نظم الإنذار المبكر من خلال التحديد الواضح للجهات الفاعلة المسؤولة عن (أ) رصد المخاطر المختلفة والتنبيه بها، (ب) وإنشاء التحذيرات وإصدارها لمختلف أنواع الكوارث. يوصي الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر عموماً بأن تكون هناك سلطة وطنية واحدة مسؤولة عن إنشاء التحذيرات المبكرة وإصدارها (قد يكون المكتب الوطني لإدارة الكوارث أو الإدارة العامة للحماية المدنية)، وتتولى الوكالات المختلفة المسؤولة عن رصد المخاطر المختلفة والتنبيه بها تقديم معلومات عن المخاطر وإسداء المشورة الفنية. يمكن للقوانين أن تدعم أنظمة الإنذار المبكر بشكل أكبر من خلال فرض إعداد إجراءات موحدة لرصد المخاطر والتنبيه بها وإنشاء التحذيرات المبكرة وإصدارها. يتم تحديد المسائل الضرورية لهذه الإجراءات القياسية في مربع القائمة المرجعية أدناه.

بالإضافة إلى ما سبق، يجب أن يخصص القانون التمويل الكافي لوكالات الرصد والتنبيه لتمكينها من: شراء برامج وأجهزة عالية الجودة وصيانتها، وتوظيف موظفين مؤهلين تأهيلاً عالياً والإبقاء عليهم. علاوة على ذلك، ينبغي للقانون أن يفوض شركات الاتصالات الخاصة بنشر التحذيرات عند الطلب وبدون مقابل.

قائمة مرجعية: وضع نظام إنذار مبكر بالأخطار المتعددة

رصد المخاطر والتنبيه بها

- يكلف القانون الجهات الفاعلة المعنية (مثل هيئات الأرصاد الجوية ورصد الزلازل والهيئات الصحية، وغيرها) بما يلي:
 - رصد المخاطر والتنبيه بها؛
 - وضع إجراءات قياسية لعمليات الرصد والتنبيه التي تعكس المنهجيات العلمية المقبولة وتنفيذها؛ و
 - تبادل المعلومات وتقديم المشورة الفنية إلى الكيان الحكومي المسؤول عن إنشاء التحذيرات المبكرة وإصدارها.
- يخصص القانون التمويل الكافي للجهات الفاعلة المسؤولة عن رصد المخاطر والتنبيه بها لتمكينها من: شراء برامج وأجهزة عالية الجودة وصيانتها، وتوظيف موظفين مؤهلين تأهيلاً عالياً والإبقاء عليهم.

إنشاء التحذيرات وإصدارها

- يحدد القانون الهيئات الحكومية الفاعلة المسؤولة عن إنشاء التحذيرات المبكرة وإصدارها. ويتطلب من الجهة الفاعلة وضع إجراءات قياسية للتحذير المبكر وتنفيذها.
- هناك إجراءات موحدة لإنشاء التحذيرات المبكرة وإصدارها. وتتناول الإجراءات القياسية ما يلي:
 - أدوار مختلف الجهات الفاعلة ومسؤولياتها؛
 - آليات التنسيق وتبادل المعلومات بين الجهات الفاعلة؛

- معايير محتوى التحذيرات ونشرها، بما في ذلك:
 - استخدام بروتوكول الإنذار المشترك؛
 - استخدام مجموعة واسعة من قنوات الاتصال والوسائط؛
 - ترميز الألوان والرسومات؛
 - الترجمة إلى اللغات المحلية؛
 - تضمين إرشادات قابلة للتنفيذ حول ما ينبغي اتخاذه؛
 - آليات التعقيبات لضمان تلقي التحذيرات؛
 - طرق النشر الاحتياطية في حالة تعطل الأجهزة أو حدوث أي عطل آخر؛ و
 - طرق النشر للسكان الذين يصعب الوصول إليهم
- يُطالب القانون شركات الاتصالات الخاصة بنشر التحذيرات عند الطلب وبدون مقابل.

ب. التخطيط للإجراءات الاستباقية ومرحلة الاستجابة للكوارث

من الضروري أن تُجري الحكومات عملية تخطيط مفصلة للإجراءات الاستباقية ومرحلة الاستجابة للكوارث. وتتم الإشارة إلى هذه العملية باسم "التخطيط للطوارئ". إذ توفر الخطط القوية لحالات الطوارئ وصفاً واضحاً ودقيقاً لأدوار جميع الجهات الفاعلة (الحكومية وغير الحكومية) ومسؤولياتها، وتحدد كذلك الجهات الفاعلة التي ستقود كل نشاط وتدعمه. وعلاوة على ذلك، فإنها تحدد آليات التنسيق وتبادل المعلومات والتمويل الذي سيتم تنشيطه. ويمكن أن يكفل القانون إجراء تخطيط مناسب للطوارئ بإلزام السلطات المعنية بإدارة الكوارث بوضع خطط للإجراءات الاستباقية ومرحلة الاستجابة للكوارث وتحديثها دوريًا. وعلاوة على ذلك، يمكنها تحديد المحتويات الدنيا لهذه الخطط.

فيما يتعلق بالإجراءات الاستباقية، يجب أن تركز عملية التخطيط على ما يلي: (1) السبب المحفز لبدء الإجراءات الاستباقية (على سبيل المثال، التنبؤ بنوع محدد من الحدث)؛ (2) التمويل والموارد الأخرى التي سيتم إطلاقها؛ (3) أنواع الإجراءات الاستباقية التي ستُنَفَّذ. فيما يتعلق بالنقطة الثالثة، قد تشمل الإجراءات الاستباقية (على سبيل المثال لا الحصر) الإخلاء، وتوزيع إمدادات الطوارئ والمنح النقدية، وتعزيز الإسكان والبنية التحتية. فيما يتعلق بمرحلة الاستجابة للكوارث، يجب أن يركز التخطيط على الأنشطة التي ستُنَفَّذ كاستجابة لوقوع الأحداث الخطرة بمجرد بدء وقوعها. وتشمل هذه الأنشطة (على سبيل المثال لا الحصر) إجراءات مكافحة المخاطر أو احتوائها، والبحث والإنقاذ، والرعاية الصحية في حالات الطوارئ، وإدارة الجثث، والغذاء والماء والمأوى في حالات الطوارئ.

بالإضافة لما سبق، يجب أن يتناول التخطيط للطوارئ كيفية مساهمة مجموعة كبيرة من الإدارات والوكالات القطاعية في توفير استمرارية توفير الخدمات الأساسية (مثل الرعاية الصحية والتعليم) للمتضررين من الكوارث، وتلبية الاحتياجات الجديدة الناجمة عن الكارثة (مثل الإسكان والمساعدات المالية). وكما هو موضح في القسم 8 أدناه، هناك أيضًا حاجة للتخطيط لتلبية الاحتياجات المحددة للفئات المهمشة والمعرضة للخطر ومعالجة مخاطر حماية الطفل والعنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي. وفي حين أنه ينبغي إدراج هذا الأنواع من الأنشطة في خطة (خطط) الطوارئ الرئيسية، فمن المستحسن عمومًا أن تقوم الوكالات والإدارات القطاعية المعنية (مثل التعليم والصحة والإسكان والخدمات الاجتماعية) بوضع خطط مفصلة خاصة بها. ويمكن للقانون أن يكفل حدوث هذا عن طريق مطالبته للوكالات والإدارات القطاعية المعنية بوضع خطط لحالات الطوارئ وتحديثها دوريًا، كما يمكنه تحديد الحد الأدنى من محتويات هذه الخطط.

قائمة مرجعية: التخطيط للإجراءات الاستباقية ومرحلة الاستجابة للكوارث

- يشترط القانون على السلطات المعنية بإدارة الكوارث وضع خطة (أو خطط) مفصلة وتحديثها بشكل دوري للتنبؤ بالأحداث الخطرة والاستجابة لها.
- يقتضي القانون بأن تتناول الخطة (الخطط) ما يلي:
 - أنواع الإجراءات الاستباقية التي يمكن تنفيذها؛
 - السبب المحفز لبدء الإجراءات الاستباقية (على سبيل المثال، التنبؤ بحدث محدد)؛
 - أنواع الإجراءات الاستباقية التي يمكن تنفيذها كاستجابة لوقوع حدث مما يلي:
 - مكافحة المخاطر أو احتوائها؛
 - البحث والإنقاذ؛
 - الرعاية الصحية في حالات الطوارئ؛
 - إدارة الجثث؛
 - الغذاء والماء والمأوى في حالات الطوارئ؛
 - أدوار جميع الجهات الفاعلة (الحكومية وغير الحكومية) ومسؤولياتها في الإجراءات الاستباقية ومرحلة الاستجابة للكوارث؛ و
 - تحديد آليات التنسيق وتبادل المعلومات والتمويل الذي سيتم تنشيطها للإجراءات الاستباقية ومرحلة الاستجابة للكوارث.
- يشترط القانون على الوكالات/الإدارات القطاعية (مثل الصحة والتعليم والإسكان والخدمات الاجتماعية) وضع خطط لحالات الطوارئ وتحديثها بشكل دوري. ويشترط القانون أن تتناول الخطط الكيفية التي ستقوم بها الإدارات/الوكالات القطاعية بما يلي:
 - ضمان استمرارية الخدمات الأساسية للمتضررين من الكوارث؛ و
 - تلبية الاحتياجات الجديدة الناجمة عن الكارثة.

ج. التثقيف والتأهيل والتدريب وتمارين المحاكاة

كما نوقش في القسم 3 أعلاه، فإن المكون الرابع لإعداد نظام إنذار مبكر فعال هو التأهب على جميع المستويات للاستجابة للتحذيرات الواردة. من الناحية العملية، يتطلب هذا الأمر تثقيف عامة الناس ومنحهم تدريبات تأهب لحالات الطوارئ. وينبغي للقوانين والسياسات أن تحدد أي جهات فاعلة مسؤولة عن التثقيف العام بشأن الكوارث، بما في ذلك كيفية الاستجابة للتحذيرات. ويقدر ما تتولى الجهات الفاعلة غير الحكومية هذا الدور، ينبغي أن تحصل على دعم مالي حكومي لضمان قدرتها على أداء الدور بشكل جيد والوصول إلى قطاع عريض من السكان. علاوة على ذلك، يجب أن يشترط القانون دمج التثقيف بشأن الكوارث في المناهج المدرسية. كما يجب أن تحدد القوانين والسياسات الجهات الفاعلة المسؤولة عن تنظيم التدريبات لحالات الطوارئ لعامة الناس. كحد أدنى، يجب أن تكون المنشآت أو المؤسسات التي تستوعب أعدادًا كبيرة من الأشخاص (مثل المدارس والملاعب ودور الرعاية والسجون والمستشفيات وأماكن العمل) ملزمة قانونًا بإجراء تدريبات تأهب لحالات الطوارئ على نحو منتظم.

وبعد التأهيل والتدريب وتمارين المحاكاة المنتظمة أمورًا مهمة للمستجيبين للكوارث. تتضمن تمارين المحاكاة سيناريوهات قريبة لأكثر درجة ممكنة من حالات الطوارئ الحقيقية. وتتمثل أهميتها في أنها تمنح الجهات الفاعلة فرصة اختبار قدراتها في أداء الأدوار والمسؤوليات الموكلة إليها وتحقيق التنسيق الفعال فيما بينها. كما تمنحها كذلك فرصة تحديد أوجه القصور أو المشكلات الموجودة في الترتيبات المخطط لها. وفي حين تركز أنشطة التأهيل وتمارين المحاكاة عادةً على المسائل التنفيذية، إلا أنه من المهم أيضًا استغلالها كفرصة للتأكد من مدى استيعاب الجهات الفاعلة للعناصر الرئيسية للإطار القانوني

المعمول به وتحديد المشكلات القانونية المحتملة التي قد تبرز أثناء وقوع الكارثة. ويمكن أن يُسهم القانون في ضمان عقد دورات التأهيل والتدريب وتمارين المحاكاة هذه بصورة منتظمة للجهات المعنية بالاستجابة للكوارث من خلال تكليف السلطات المعنية بإدارة الكوارث بتنظيم هذه الأنشطة وإدارتها وكتابة تقارير عنها، على أن تتضمن هذه التقارير تقييمًا للقدرة وتحديداً للمواطن التي تحتاج إلى التحسين بالإضافة إلى قائمة بالإجراءات الرئيسية اللازمة لدعم هذه التحسينات.

د. قائمة مرجعية: التثقيف والتأهيل والتدريب وتمارين المحاكاة

- يشترط القانون على السلطات المعنية بإدارة الكوارث تنظيم دورات تأهيل وتدريب وتمارين محاكاة بصورة منتظمة للجهات المعنية بالاستجابة للكوارث (سواءً الجهات الحكومية أو غير الحكومية) ورفع تقارير عنها.
- تحدد القوانين والسياسات الجهات الفاعلة المسؤولة عن تثقيف عامة الناس بشأن الكوارث (بما في ذلك كيفية الاستجابة للتحذيرات) وتنظيم تدريبات تاهب لحالات الطوارئ من أجلهم.
- يقتضي القانون دمج التثقيف بشأن الكوارث (بما في ذلك كيفية الاستجابة للتحذيرات) في المناهج المدرسية.
- يشترط القانون على المنشآت أو المؤسسات التي تستوعب أعدادًا كبيرة من الأشخاص (مثل المدارس والملاعب ودور الرعاية والسجون والمستشفيات وأماكن العمل) إجراء تدريبات تاهب لحالات الطوارئ على نحو منظم.

د. إخلاء الأشخاص والحيوانات

غالبًا ما يكون الإخلاء هو الطريقة الأكثر فعالية لإبعاد الأشخاص عن الخطر وإنقاذ أرواحهم. كما أن الإخلاء هو أحد الإجراءات الاستباقية الرئيسية، ولكنه يمكن أن يتم أيضًا أثناء وقوع الكارثة أو بعدها مباشرة. بشكل عام، يجب الحصول على موافقة حرة قبل الإخلاء. ورغم ذلك، يُسمح بالإخلاء القسري بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان في الحالات التالية: (1) إذا كان منصوصًا عليه في القانون؛ (2) إذا كان إجراءً ضروريًا للغاية في ظل الظروف للاستجابة لتهديد خطير وشيك الحدوث يهدد حياة الأشخاص أو صحتهم، ولن تكون التدابير الأقل تدخلًا كافية لتجنب هذا التهديد؛ (3) بقدر الإمكان، إذا نُفذ الإجراء بعد إبلاغ الأشخاص المعنيين والتشاور معهم.⁹⁰ ومع ملاحظة احتمال عدم رغبة بعض الأشخاص في الإخلاء حتى عندما يواجهون خطرًا وشيئًا، كان على القانون المحلي أن يمنح السلطات المعنية بإدارة الكوارث صلاحيات الأمر بالإخلاء الإجمالي في الظروف المحدودة المسموح بها بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان.

يتطلب الإخلاء الفعال إعدادًا وتخطيطًا تفصيليًا. ويمكن أن يتم إدراج هذا التخطيط في خطط الاستجابة للكوارث في حالات الطوارئ (انظر القسم 3ب أعلاه). أو يمكن إعداد خطط إخلاء منفصلة. والمسائل الرئيسية التي يجب تحديدها في خطط الإخلاء هي طرق الإخلاء، ووسائل النقل للأشخاص الذين يتم إجلاؤهم، وموقع ملاجئ الإخلاء أو المناطق الآمنة المحددة، وكيفية نقل تعليمات الإخلاء إلى الأشخاص الذين يحتاجون إلى الإخلاء، وأدوار ومسؤوليات كل من الجهات الفاعلة المشاركة في عملية الإخلاء. من بين كل مجموعة سكانية، سيكون هناك أشخاص لا يستطيعون الإخلاء بمفردهم ويحتاجون إلى المساعدة، بما في ذلك الأشخاص ذوي القدرة المحدودة على الحركة أو الذين لا يستطيعون الوصول إلى وسائل النقل الخاصة. ولذلك، من المهم التخطيط مسبقًا لكيفية مساعدة هؤلاء الأشخاص على الإخلاء. علاوة على ذلك، يجب على المؤسسات والمرافق التي تستوعب أعدادًا كبيرة من الأشخاص (مثل المدارس والملاعب ودور الرعاية والسجون والمستشفيات وأماكن العمل) أن تضع خطط الإخلاء الخاصة بها.

من القضايا التي لا تحظى عمومًا بالاهتمام الكافي هي إخلاء الحيوانات. فيوجد كثير من الأشخاص لا يرغبون في الإخلاء أو يترددون فيه بدون حيواناتهم الأليفة، مما يدفعهم إلى رفض الإخلاء أو تأخيره. لذلك، من أجل سلامة الأشخاص وحيواناتهم الأليفة، من المهم التخطيط لإعداد ملاجئ طوارئ "آمنة للحيوانات الأليفة"، أو بدلًا من ذلك، التخطيط لترتيبات منفصلة لإخلاء الحيوانات الأليفة وتوفير مأوى لها أثناء حالة الطوارئ. يمكن أن يشكّل إخلاء الماشية تحديات لوجستية هائلة بسبب حجم الحيوانات التي قد تحتاج إلى الإخلاء وعددها. كما أن المخاطر التي تنطوي عليها عملية إخلاء الماشية كبيرة، ولا يرجع ذلك إلى أهمية رعاية الحيوانات والرفق بها فحسب، بل لأنها غالبًا ما تكون بالغة الأهمية لسبل عيش المجتمعات المحلية أيضًا. لذلك، من

الضروري وضع خطط مفصلة لإخلاء الماشية. ويمكن أن يؤدي القانون دورًا مهمًا في دعم عملية التخطيط لإخلاء الحيوانات الأليفة والماشية. إذ بإمكانه تكليف المسؤولية عن هذه المهمة وتخصيصها، وتحديد الحد الأدنى من محتويات هذه الخطط.

قائمة مرجعية: إخلاء الأشخاص والحيوانات

- يسمح القانون للسلطات المعنية بإدارة الكوارث بإصدار أوامر بالإخلاء الإجباري في الحالات التالية:
 - إذا كان الإخلاء ضروريًا للغاية في ظل الظروف للاستجابة لتهديد خطير وشيك الحدوث يهدد حياة الأشخاص أو صحتهم، ولن تكون التدابير الأقل تدخلًا كافية لتجنب هذا التهديد؛ و
 - إذا تم تنفيذ الإخلاء بعد إبلاغ الأشخاص المعنيين والتشاور معهم، قدر الإمكان.
- يشترط القانون على السلطات المعنية بإدارة الكوارث وضع خطط الإخلاء للأشخاص والحيوانات الأليفة وتحديثها بشكل دوري. ملاحظة: قد يمكن القيام بذلك كجزء من التخطيط العام للطوارئ في حالات الكوارث (راجع القسم 3ب أعلاه).
- يشترط القانون على المؤسسات والمنشآت التي تستوعب أعدادًا كبيرة من الأشخاص (مثل المدارس والملاعب ودور الرعاية والسجون والمستشفيات وأماكن العمل) وضع خطط الإخلاء وتحديثها بشكل دوري.
- يحدد القانون الحد الأدنى من محتوى خطط الإخلاء، مثل:
 - طرق الإخلاء؛
 - وسائل النقل للأشخاص الذين يتم إجلاؤهم؛
 - موقع ملاجئ الإخلاء أو المناطق الآمنة المحددة؛
 - مساعدة الأشخاص ذوي الحركة المحدودة على الإخلاء ؛
 - مساعدة الأشخاص الذين لا يستطيعون الوصول إلى وسائل النقل الخاصة للإخلاء؛
 - إخلاء الحيوانات الأليفة وتوفير مأوى لها؛ و
 - أدوار جميع الجهات الفاعلة المشاركة في عملية الإخلاء ومسؤولياتها.
- يشترط القانون على السلطات الحكومية المعنية (مثل، وزارة الزراعة) وضع خطط إخلاء الماشية وتحديثها بشكل دوري.
- هناك خطط واضحة وشاملة ومحدثة لإخلاء الأشخاص والحيوانات في حالة وقوع كارثة.

هـ. المساعدة في توفير المأوى في حالات الطوارئ

"المساعدة في توفير المأوى في حالات الطوارئ" هو مصطلح شامل لأي أنشطة مصممة لمساعدة الأشخاص المتضررين من الكوارث في الوصول إلى مأوى آمن وكريم في أعقاب الكارثة مباشرة. ويشمل تقديم المنح النقدية والأدوات والمواد والدعم الفني للإصلاحات أو إعادة الإعمار. ويشمل أيضًا الوصول إلى مراكز الإخلاء والمساعدة في الإيجار وبرامج الأسرة المضيفة. من الضروري أن تقوم إدارة مخاطر الكوارث وسلطات الإسكان بالتخطيط بعناية للمساعدة في توفير المأوى في حالات الطوارئ. يتمثل الجزء الأساسي من التخطيط للمساعدة في توفير المأوى في حالات الطوارئ في اختيار المباني المتاحة التي يمكن استخدامها بمثابة ملاجئ طوارئ و/أو المواقع التي يمكن فيها تجميع الملاجئ بسرعة. فيما يتعلق باختيار المباني ومواقع الملاجئ، هناك أربعة اعتبارات رئيسية على الأقل.

- أولاً، من الضروري اختيار المباني والمواقع التي لن تعرض السكان المتضررين لمزيد من الخطر.

- ثانيًا، حيثما أمكن، من المهم اختيار مواقع قريبة من سبل عيش السكان المتضررين ومجتمعهم.
- ثالثًا، من المهم اختيار المواقع والمباني التي تسهل على كبار السن والأشخاص ذوي الإعاقة الوصول إليها، أي الأماكن والمرافق التي يمكن لهذه المجموعات الوصول إليها ودخولها والتجول فيها والانتفاع بها.

- رابعًا، من المهم تقليل استغلال المدارس كملاجئ إلى أدنى حد من أجل تعزيز استمرارية (أو الاستئناف السريع) التعليم.

فيما يتعلق بالنقطة الرابعة أعلاه، فإن استغلال المدارس كملاجئ قد يكون له آثار سلبية على السلامة النفسية والاجتماعية للأطفال، لأن بالإضافة إلى إمكانية توفير المدارس التعليم للأطفال، يمكن أن توفر لهم الاستقرار والحماية من المخاطر التي قد يواجهونها في المنزل أو في الأماكن العامة (مثل سوء المعاملة والاستغلال والاتجار بالبشر).

وفيما يتعلق بتصميم ملاجئ الطوارئ، يوجد العديد من التدابير التي يجب تنفيذها للتخفيف من حدة مخاطر العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي (SGBV) ولتعزيز سهولة وصول الأشخاص ذوي الإعاقة إلى الملاجئ. ففيما يتعلق بالعنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي، تشمل التدابير الرئيسية توفير مراحيض وحمامات يمكن قفلها وتفصل بين الجنسين، وإضاءة ساطعة في المناطق العامة، ومناطق نوم عائلية مقسمة وتفصل بين الجنسين، وكذلك مساحات آمنة للنساء والأطفال. وفيما يتعلق بسهولة وصول الأشخاص ذوي الإعاقة إلى الملاجئ، تشمل بعض التدابير الرئيسية تركيب منحدرات ودرازين، وجعل المداخل واسعة بما يكفي لمرور الكراسي المتحركة. ومن الأفضل عمومًا اختيار المباني التي يسهل عليهم الوصول إليها من البداية، نظرًا لأن تهيئة مبنى بهذه المواصفات قد يستغرق وقتًا طويلاً وتكلفة عالية. كما هو مفصل في مربع القائمة المرجعية أدناه، يمكن للقوانين والسياسات والخطط أن تؤدي دورًا مهمًا في دعم التخطيط المناسب لتوفير المأوى في حالات الطوارئ.

في أعقاب وقوع الكارثة، قد يكون من الصعب على الحكومات إيجاد الأراضي أو المباني التي يمكن استخدامها كمأوى في حالات الطوارئ. بشكل عام، وإذا سمح القانون الدستوري بذلك، يجب أن تتمتع الحكومات بصلاحيات قانونية لمصادرة الممتلكات الخاصة مؤقتًا لتوفير المأوى في حالات الطوارئ إذا لم تتوفر ممتلكات عامة كافية. ومن أجل التقليل من التدخل في حقوق الملكية الخاصة، يجب أن يحدد القانون الذي يمنح هذه الصلاحية مدة قصوى للمصادرة المؤقتة، كما يجب أن يحدد بوضوح الجوانب الرئيسية الأخرى لهذه الصلاحية بما في ذلك (على سبيل المثال لا الحصر): معايير تحديد متى يمكن ممارسة هذه الصلاحية، وعملية إخطار صاحب الملكية بالمصادرة، والحد الأدنى لفترة الإخطار، وحقوق صاحب الملكية في الطعن في طلب المصادرة، وواجب الحكومة في إعادة الممتلكات إلى المالك بحالتها الأصلية. يوفر مربع القائمة المرجعية أدناه قائمة كاملة بالمسائل التي ينبغي معالجتها.

كما ذكر أعلاه، تشمل المساعدة في توفير المأوى في حالات الطوارئ تزويد الأشخاص المتضررين من الكوارث بالأموال و/أو المواد و/أو الدعم الفني لإصلاح أو إعادة بناء مساكنهم. وقبل تقديم هذه الأنواع من المساعدة، قد تطلب الجهات الفاعلة الحكومية وغير الحكومية دليلًا رسميًا على الحيازة "المضمونة"، وغالبًا ما يكون ذلك في شكل سند ملكية حر أو وثائق أخرى لملكية الأراضي. في العديد من السياقات (على سبيل المثال، حيث ينطبق قانون الأراضي العرفي، أو حيث يكون تسجيل الأراضي غير متاح على نطاق واسع)، تكون المطالبة بإثبات رسمي لحيازة مضمونة أمرًا غير عملي وغير عادل. لذا، يوصي الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر بأن ينص القانون والسياسة على توفير المساعدة في توفير المأوى في حالات الطوارئ للأشخاص المتضررين من الكوارث على أساس الحاجة، وليس على أساس الحيازة. عندما تكون هناك حاجة للتحقق من الحيازة، يوصي الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر باستخدام نهج "العناية الواجبة" الذي يركز على تحقيق أكبر قدر ممكن من اليقين بشأن حقوق الأراضي قدر الإمكان في ظل الظروف. ويمكن أن يشمل ذلك اللجوء إلى التحقق المجتمعي وعمليات رسم خرائط الأراضي المجتمعية للتحقق من الملكية أو حقوق الانتفاع، بدلًا من الاعتماد على وثائق الحيازة الرسمية. كما يمكن أن يشمل أيضًا توسيع أنواع الوثائق التي سيتم قبولها كدليل على الحيازة. وبشكل عام، من المهم أن تضع الحكومات برامج لتنظيم حيازة الأراضي غير الموثقة أو غير الرسمية خلال الأوقات العادية، فضلًا عن الإجراءات العاجلة لتنظيم حيازة الأراضي في المجتمعات المتضررة من الكوارث.

قائمة مرجعية: المساعدة في توفير المأوى في حالات الطوارئ

□ ينص القانون على خطط طوارئ للكوارث للمساعدة في توفير المأوى في حالات الطوارئ، وتشمل الآتي:

- أوار ومسؤوليات الجهات الفاعلة المعنية في فتح ملاجئ الطوارئ وتشغيلها وإغلاقها؛
- المباني و/أو المواقع التي يمكن استخدامها كمأوى في حالات الطوارئ؛
- كيفية تكييف المباني المتاحة بسرعة لتصبح ملاجئ للطوارئ؛ و
- التدابير التي سيتم تنفيذها للتخفيف من حدة مخاطر العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي في الملاجئ.
- يحدد القانون المبادئ التوجيهية والاعتبارات للتخطيط لتوفير المأوى، وتشمل الآتي:
 - التقليل من التعرض للمخاطر؛
 - الحد من استغلال المدارس كملاجئ؛
 - التخفيف من حدة مخاطر العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي؛
 - ضمان سهولة وصول الجميع للملاجئ بغض النظر عن أعمارهم أو إعاقاتهم؛ و
 - قرب الملاجئ من سبل العيش والمجتمعات.
- إذا سمح القانون الدستوري بذلك، فإن القانون يسمح للحكومة بمصادرة الممتلكات الخاصة مؤقتًا لتوفير المأوى في حالات الطوارئ إذا لم تتوفر ممتلكات عامة كافية.
- يحدد القانون مدة قصوى للمصادرة المؤقتة، ويزود السكان المؤقتين (أي النازحين) بالوثائق التي تثبت حقهم في الإقامة في تلك الممتلكات.
- يحدد القانون التفاصيل التالية:
 - معايير تحديد متى يمكن ممارسة الصلاحية؛
 - أنواع الممتلكات التي قد تتم مصادرتها؛
 - عملية إخطار صاحب الملكية بالمصادرة؛
 - الحد الأدنى لفترة الإخطار؛
 - حقوق صاحب الملكية في الطعن في طلب المصادرة؛
 - الأسباب التي يجوز على أساسها لصاحب الملكية الطعن في طلب المصادرة؛
 - مبلغ التعويض الواجب دفعه لصاحب الملكية عن مدة الانتفاع بممتلكاته؛
 - آلية تنفيذ إجراء المصادرة (إذا لزم الأمر)؛
 - عملية إعادة الممتلكات إلى المالك؛
 - آلية تنفيذ عملية إعادة الممتلكات (إذا لزم الأمر)؛ و
 - واجب الحكومة في إعادة الممتلكات إلى المالك بحالتها الأصلية.
- إذا كانت القوانين والسياسات تطلب دليلاً على الحيادة كعيار لتلقي المساعدة لإصلاح أو إعادة بناء السكن، فإنها تنص أيضاً على ما يلي:
 - تعتبر الحيادة "المؤمنة بشكل معقول" كافية؛
 - يمكن إثبات الحيادة باستخدام مجموعة واسعة من الوثائق، وليس فقط وثائق ملكية الأراضي؛ و
 - يمكن إثبات الحيادة من خلال التحقق المجتمعي ورسم الخرائط المجتمعية للأراضي.

□ هناك برامج حكومية لتنظيم حيازة الأراضي غير الموثقة أو غير الرسمية. وهناك أيضًا إجراءات مبسطة ومعلقة لتنظيم حيازة الأراضي للمجتمعات المتضررة من الكوارث.

و. إعلان حالة الكوارث أو الطوارئ

"حالة الكوارث" أو "حالة الطوارئ" هي آلية قانونية تستخدم للاستجابة للأزمات والكوارث وحالات الطوارئ بمختلف أنواعها. ويشير الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر إلى هذه الآليات مجتمعة باسم "حالات الاستثناء". ويؤدي إعلان حالة الاستثناء إلى التحول لاتباع الطريقة القانونية الطارئة، حيث تتمتع السلطة التنفيذية للحكومة عادةً بصلاحيات طوارئ خاصة. تنقسم صلاحيات الطوارئ إلى فئتين عريضتين: (1) صلاحيات سن قوانين الطوارئ (أي صلاحيات سن القوانين أو المراسيم أو الأوامر أو اللوائح لمعالجة الموقف)؛ (2) صلاحيات الطوارئ المحددة مسبقًا مثل صلاحيات الأمر بالإخلاء، أو مصادرة الممتلكات، أو تقييد الحركة. وقد يؤدي إعلان حالة الاستثناء أيضًا إلى اتخاذ ترتيبات حوكمة خاصة أو إصدار الأموال والموارد الأخرى.

قد تؤثر حالات الاستثناء بشدة في سيادة القانون وحماية حقوق الإنسان. ولحد من هذا التأثير، من المهم أن تتمتع سلطات الطوارئ بالإمكانات المناسبة للتصدي للتهديدات وأن تكون مهيأة تمامًا لمواجهتها. ومن طرق تحقيق ذلك وضع نظام قابل للتطوير لآليات حالة الاستثناء بحيث يمكن تطبيقه في مختلف الحالات — للكوارث بمختلف أنواعها ونطاقاتها ومستوى خطورتها. وقد تم اعتماد هذا النهج بالفعل إلى حد ما في العديد من الدول. في الواقع، من الشائع نسبيًا أن تكون هناك آلية دستورية لحالة الاستثناء مصممة لمنح الرئيس أو رئيس الوزراء صلاحيات طوارئ واسعة لإدارة الحالات القصوى التي تشكل تهديدًا خطيرًا أو وجوديًا للبلاد، في حين أن هناك أيضًا آليات حالة استثناء ذات مستوى أدنى توفر للسلطات المعنية بإدارة الكوارث أو الحكومات دون الوطنية صلاحيات طوارئ محددة بشكل أضيق.

لكي تساعد آلية حالة الاستثناء في تنفيذ أنشطة الاستجابة للكوارث بدلاً من إعاقتها، يجب إيضاح ثلاثة جوانب رئيسية في القانون: (1) الشخص المخوّل له إصدار الإعلان عن حالة الاستثناء؛ (2) معايير إصدار الإعلان؛ (3) طبيعة صلاحيات الطوارئ التي يمنحها الإعلان. فيما يتعلق بالشخص المخوّل، لا يكفي القانون بتحديد الشخص المخوّل له بإصدار الإعلان بوضوح فقط، بل ويحدد كذلك تسلسل المسؤولين المخوّلين بإصداره في حالة عدم تواجده المسؤول المذكور. وفيما يتعلق بمعايير إصدار الإعلان، ينبغي لتلك المعايير، بهدف تسهيل الإجراءات الاستباقية، أن تتيح إصدار الإعلان بشكل استباقي، على سبيل المثال، عندما يكون الخطر جسيمًا بدرجة كافية، ومن المرجح حدوثه أو اقتراب حدوثه (زمنيًا وجغرافيًا). وفيما يتعلق بصلاحيات الطوارئ، فمن الأفضل عمومًا أن تتضمن القوانين قائمة محددة مسبقًا وديققة وشاملة لصلاحيات الطوارئ، غير أن الصلاحيات الأوسع قد تكون ضرورية في حالات الكوارث شديدة الخطورة.

قد يكون لصلاحيات وتدابير الطوارئ التي تُطبّق خلال حالة الاستثناء تأثيرات كبيرة على حقوق الإنسان. ويجب أن يكون أي تقييد أو انتقاص لحقوق الإنسان متسقًا مع القانون الدولي لحقوق الإنسان ومعاهدات حقوق الإنسان الإقليمية المعمول بها. ومن المهم أيضًا وضع الضمانات وتدابير الشفافية أثناء حالة الاستثناء للحفاظ على سيادة القانون وتعزيز مساءلة الحكومة. هناك خمسة أنواع رئيسية من الضمانات التي يمكن تنفيذها.

- **الرقابة القضائية:** ينبغي تحويل السلطة القضائية بالإشراف على حالة الاستثناء. فمن الناحية العملية، يستلزم ذلك أن تقوم المحاكم ذات الاختصاص القضائي بمراجعة شرعية إعلان حالة الاستثناء أو تمديده والإجراءات الحكومية المتخذة أثناء حالة الاستثناء. كما يستلزم أن تتمتع المحاكم بصلاحيات إصدار أوامر لتصحيح الإجراءات غير القانونية.
- **الإشراف البرلماني:** يمكن أيضًا تحويل البرلمان بالإشراف على حالة الاستثناء. ويمكن أن يتمثل ذلك في إلزام البرلمان بالتصديق على إعلان حالة الاستثناء والموافقة أو التصديق على تمديده. قد يُحوّل البرلمان كذلك بتعديل حالة الاستثناء أو إنهائها (بما في ذلك صلاحية تعديل التفاصيل مثل النطاق الجغرافي والفترة الزمنية وتدابير الطوارئ المعمول بها).

- **التشاور والتصرف بناءً على المشورة:** قد يُطلب من الشخص المخوّل بإصدار إعلان حالة الاستثناء التشاور مع المسؤولين أو الهيئات الحكومية الرئيسية الأخرى أو التصرف بناءً على مشورتهم (على سبيل المثال، الوزراء، ورؤساء الحكومات دون الوطنية، والهيئات الصحية أو السلطات المعنية بإدارة الكوارث). قد ينطبق أيضًا شرط التشاور أو التصرف بناءً على المشورة على القرارات المتعلقة بتنفيذ تدابير الطوارئ.
- **الحدود الزمنية:** يمكن فرض حد زمني على حالة الاستثناء. ويمكن التعبير عن ذلك بحد زمني إجمالي أو حد زمني لعدد التمديدات ومدتها.
- **النشر:** لتعزيز الشفافية، قد يُطلب من الحكومة بصفة قانونية نشر ما يلي: إعلانات حالات الاستثناء، وأي مراسيم أو لوائح طوارئ تم اعتمادها، وتفاصيل تدابير الطوارئ التي تُؤدّت.

قائمة مرجعية: حالات الاستثناء

- يحدد القانون مجموعة من آليات حالة الاستثناء التي تتناسب مع مختلف أنواع الكوارث التي قد تحدث وحجمها.
- فيما يلي ما ينبغي تطبيقه لكل آلية من آليات حالة الاستثناء:
 - يحدد القانون بوضوح الشخص المخوّل بالإعلان عن حالة الاستثناء. يحدد القانون أيضًا تسلسلاً للمسؤولين المخوّلين بإصدار الإعلان في حالة عدم تواجد المسؤول المذكور.
 - يحدد القانون بوضوح معايير إعلان حالة الاستثناء. تتيح المعايير إصدار إعلان استباقي عندما يكون الخطر جسيمًا بدرجة كافية، ومن المرجح حدوثه أو اقتراب حدوثه (زمنيًا وجغرافيًا).
 - يحدد القانون بوضوح صلاحيات الطوارئ التي تنشأ بمجرد إصدار الإعلان. صلاحيات الطوارئ محددة مسبقًا ودقيقة وشاملة.
- يتم تطبيق مجموعة من الضمانات أثناء حالة الاستثناء بما في ذلك بعض أو كل ما يلي:
 - **الإشراف القضائي:** يخول القانون السلطة القضائية (أي المحاكم) بمراجعة شرعية إعلان أو تمديد حالة الاستثناء والإجراءات المتخذة خلال حالة الاستثناء. إذ يخوّل القضاء بتصحيح الإجراءات غير القانونية.
 - **الإشراف البرلماني:** يشترط القانون على البرلمان المصادقة على إعلان حالة الاستثناء والموافقة أو المصادقة على تمديده. كما قد يُخوّل البرلمان كذلك بتعديل حالة الاستثناء أو إنهائها (بما في ذلك صلاحية تعديل التفاصيل مثل النطاق الجغرافي والفترة الزمنية وتدابير الطوارئ المعمول بها).
 - **التشاور والتصرف بناءً على المشورة:** يشترط القانون على الشخص المخوّل بإصدار إعلان حالة الاستثناء التشاور مع المسؤولين أو الهيئات الحكومية الرئيسية الأخرى أو التصرف بناءً على مشورتهم. قد ينطبق أيضًا شرط التشاور أو التصرف بناءً على المشورة على القرارات المتعلقة بتنفيذ تدابير الطوارئ.
 - **الحدود الزمنية:** يضع القانون حدًا زمنيًا للمدة التي قد تظل فيها حالة الاستثناء سارية، سواء تم التعبير عنها بحد زمني إجمالي أو حد لعدد التمديدات ومدتها.
 - **النشر:** يشترط القانون نشر ما يلي: إعلانات حالة الاستثناء، ومراسيم أو لوائح الطوارئ، وتفاصيل تدابير الطوارئ.

4. مرحلة التعافي

يشير مصطلح التعافي من الكوارث إلى استعادة سبل العيش والصحة أو تحسينها، بالإضافة إلى الأصول والأنظمة والأنشطة الاقتصادية والمادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، للجماعات المحلية المتضررة من الكوارث أو المجتمع.⁹¹ وللتعافي مكونان رئيسيان. يتمثل المكون الأول في إيجاد فترة أولية تركز على تلبية الاحتياجات الأساسية للأشخاص المتضررين بعد وقوع الكارثة واستعادة مستوى أدنى من العمل في القطاعات الرئيسية والخدمات الأساسية (على سبيل المثال، الإسكان والتعليم والرعاية الصحية والنقل). وقد يُشار إلى مكون التعافي هذا على أنه "تعافٍ مبكر" أو "إعادة تأهيل" ويتداخل مع مكون الاستجابة للكوارث.⁹² أما المكون الثاني، فيتمثل في العملية المتوسطة إلى طويلة الأجل لإعادة البناء الكامل واستعادة العمل في جميع قطاعات المجتمع وجوانبه. ويمكن أن يُشار إلى ذلك بـ "إعادة الإعمار" أو "التعافي على المدى الطويل".⁹³ تستخدم هذه المبادئ التوجيهية مصطلح التعافي للإشارة إلى هذين المكونين من عملية التعافي. يقدم قسم المبادئ التوجيهية هذا إرشادات ملموسة حول الطريقة التي تدعم بها القوانين والسياسات والخطط المحلية مرحلة التعافي من الكوارث على أفضل وجه. ويركز هذا القسم على الموضوعات المحددة التالية: (أ) الاستعداد لمرحلة التعافي، (ب) التخطيط وقياس التقدم والرصد والتقييم، (ج) إعادة البناء بشكل أفضل، (د) التعافي الأخضر.

أ. الاستعداد لمرحلة التعافي

على الرغم من أنه لا يمكن معرفة الآثار الدقيقة للكارثة مسبقاً، إلا أنه من الممكن التنبؤ بالعديد من جوانب التعافي وتصميمها خلال "الأوقات العادية". وفي الواقع، من المهم الاستفادة من تجربة الكوارث السابقة للاستعداد للتعافي من خلال وضع قوانين وسياسات وخطط وترتيبات مؤسسية مناسبة. وقد وجدت أبحاث الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر أنه غالباً ما يكون هناك نقص في التخطيط المسبق والاستعداد للتعافي، حيث يتم الارتجال بالترتيبات عند وقوع كوارث كبرى.⁹⁴ غالباً ما تتضمن قوانين الكوارث أحكاماً أقل بشأن مرحلة التعافي من الكوارث مقارنة بالمكونات الأخرى لإدارة مخاطر الكوارث. إذ توصلت دراسة استقصائية حديثة أجراها الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر في 100 دولة إلى أن 16% فقط من البلدان لديها قانون رئيسي للكوارث يتضمن أحكاماً مفصلة بشأن مرحلة التعافي من الكوارث.⁹⁵ وفي المقابل، بلغت النسبة 75% لمرحلة التأهب للكوارث و75% لمرحلة الاستجابة للكوارث و54% لمرحلة الوقاية من الكوارث والتخفيف من آثارها.⁹⁶

في ضوء ما سبق، فإن هناك مجالاً متاحاً لمعظم البلدان لسن أحكام قانونية وسياسية وتخطيطية أكثر تفصيلاً لتوجيه عملية التعافي. وتُعد نقطة البداية هي معالجة العناصر الأساسية التي تمت مناقشتها في القسم 1 من خلال وضع قوانين وسياسات وخطط تتسم بما يلي:

- تقديم رؤية لمرحلة التعافي من خلال تحديد الأهداف والمبادئ التوجيهية والأساليب؛
- توضيح الهيئة الحكومية المسؤولة عن تنسيق مرحلة التعافي؛
- تحديد أدوار هذه الهيئة الحكومية والجهات الفاعلة الأخرى (الحكومية وغير الحكومية) ومسؤولياتها عبر مجموعة كاملة من القطاعات والأنشطة المشاركة في مرحلة التعافي؛
- إنشاء مجموعة من آليات التنسيق الشاملة لمرحلة التعافي من الكوارث على مختلف المستويات؛
- توفير التمويل الموثوق والكافي لمرحلة التعافي؛ و
- المطالبة برصد أنشطة التعافي والتقييم المستمر لها.

فيما يتعلق بتوضيح الهيئة الحكومية المسؤولة عن تنسيق مرحلة التعافي المذكور أعلاه، يوصي الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر عموماً بوجود كيان حكومي دائم مسؤول عن مرحلة التعافي، سواء كان ذلك على شكل قسم مخصص لمرحلة التعافي داخل وكالة وطنية لإدارة مخاطر الكوارث أو وكالة مخصصة لمرحلة التعافي. تتمثل إحدى الفوائد الرئيسية لوجود كيان دائم لمرحلة التعافي، بدلاً من إنشاء وكالات معنية بهذه المرحلة مخصصة لكوارث محددة، في أنه يمكنه التركيز على تطوير الاستعداد لمرحلة التعافي خلال "الأوقات العادية". فعلى سبيل المثال، يمكن لكيان التعافي الدائم تنمية علاقات عمل قوية مع أصحاب المصلحة وتصميم برامج للتعافي وتدبير مساعدة وتوظيف قوة عاملة متخصصة في مرحلة التعافي والإبقاء عليها.

وقد حددت أبحاث الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر أيضاً أن الأدوات القانونية والسياسية والتخطيطية — والترتيبات العملية التي تنص عليها — تركز في الغالب على مرحلة التعافي المبكر، وندراً ما تتوجه لمعالجة مرحلة التعافي على المدى الطويل.⁹⁷ ويتجلى هذا التحدي بشكل خاص فيما يتعلق بآليات التنسيق والتمويل. ولذلك، من المهم أن تحدد القوانين والسياسيات والخطط آليات التنسيق لمرحلة التعافي على المدى الطويل من أجل تمكين مجموعة واسعة من الجهات الفاعلة الحكومية وغير الحكومية المشاركة في مرحلة التعافي من التواصل مع بعضها بعضاً والتنسيق بين أنشطة كل منها. وبالمثل، من المهم تصميم آليات تمويل لتوفير تدفق مالي موثوق ويمكن التنبؤ به لمرحلة التعافي على المدى المتوسط والطويل — على سبيل المثال، من خلال هيكله آليات التمويل لتوفير مدفوعات أو مصروفات منتظمة على مدى عدة سنوات بعد وقوع الكارثة.

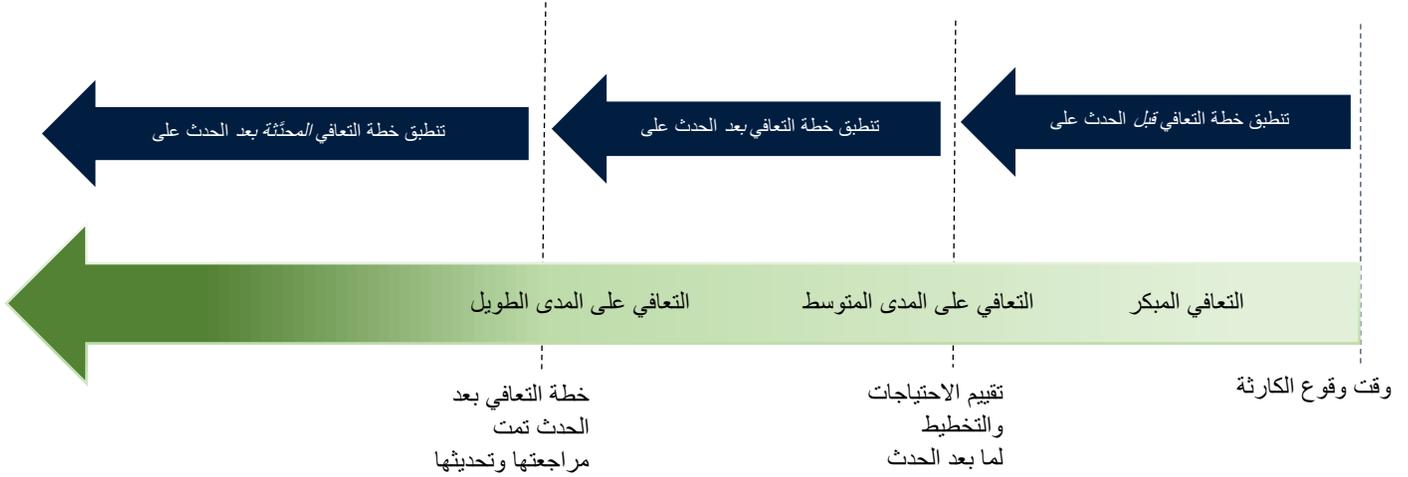
قائمة مرجعية: الاستعداد لمرحلة التعافي

- تضع القوانين والسياسات رؤية لمرحلة التعافي من الكوارث من خلال التحديد الواضح للأهداف والمبادئ التوجيهية وأساليب التعافي.
- يحدد القانون بوضوح الكيانات الحكومية المسؤولة عن التنسيق لمرحلة التعافي من الكوارث. ملاحظة: قد يتخذ ذلك شكل قسم مخصص لمرحلة التعافي داخل قسم/وكالة وطنية لإدارة مخاطر الكوارث أو وكالة مخصصة لمرحلة التعافي.
- يوجد كيان دائم مسؤول عن التنسيق لمرحلة التعافي. تشمل صلاحياته تطوير الاستعداد لمرحلة التعافي خلال "الأوقات العادية"، وتنسيق جهود التعافي على المدى الطويل.
- تحدد القوانين والسياسات والخطط بوضوح الأدوار والمسؤوليات لجميع الجهات الفاعلة (الحكومية وغير الحكومية) المعنية بإدارة مرحلة التعافي من الكوارث. ويشمل ذلك مجموعة واسعة من الوكالات والإدارات القطاعية بما في ذلك تلك المسؤولة عن الصحة والتعليم والإسكان والخدمات الاجتماعية والبيئة.
- تُرسي القوانين والسياسات والخطط مجموعة من آليات التنسيق الشاملة لمرحلة التعافي من الكوارث على مختلف المستويات. ويشمل ذلك آليات التنسيق التي تستمر في العمل طوال مرحلة التعافي على المدى الطويل.
- تتضمن إستراتيجية تمويل الكوارث مجموعة متنوعة من آليات التمويل لمرحلة التعافي مثل مخصصات الميزانية العادية، وتخصيص الأموال ضمن صندوق الكوارث، وإنشاء صندوق مخصص لمرحلة التعافي من الكوارث، والتأمين، وخطوط ائتمانية لحالات الطوارئ، أو أي من ذلك.
- يتم تصميم آليات تمويل مرحلة التعافي لتوفير تدفق موثوق من التمويل الكافي على المدى القصير والمتوسط والطويل من خلال توفير مدفوعات أو مصروفات منتظمة على مدى عدة سنوات بعد وقوع الكارثة.

ب. التخطيط وقياس التقدم والرصد والتقييم

- التخطيط وقياس التقدم والرصد والتقييم هي عناصر حاسمة في مرحلة التعافي من الكوارث. هناك نوعان أساسيان لخطط التعافي: (أ) خطط التعافي قبل الحدث، (ب) خطط التعافي بعد الحدث.
- تحدد **خطط التعافي قبل الحدث** الترتيبات القياسية لمرحلة التعافي من الكوارث بما في ذلك الأنشطة الرئيسية التي يمكن تنفيذها، وأدوار ومسؤوليات الجهات الفاعلة المختلفة، وآليات التنسيق. وترتكز خطط التعافي قبل الحدث عادةً على مرحلة التعافي المبكر.
 - أما بالنسبة ل**خطط التعافي بعد الحدث**، فقد صُممت خصيصاً لكارثة محددة، مع تحديد المشاريع والأنشطة التي سيتم تنفيذها عبر القطاعات للتعافي من الكارثة بناءً على تقييمات الاحتياجات. وترتكز خطط التعافي بعد الحدث عموماً على مرحلة التعافي الممتدة لعدة سنوات بعد وقوع الكارثة.

كلا النوعين من خطط التعافي يكملان بعضهما البعض. إذ يمكن لخطط التعافي قبل الحدث أن تتيح بدء التعافي فوراً بعد وقوع الكارثة من خلال التوضيح المسبق للأشخاص المكلفين بإدارة المرحلة ومهامهم وأماكن وأوقات أداء تلك المهام، كما يمكن لخطط التعافي قبل الحدث توجيه الإجراءات حتى تتم استعادة المستوى الأساسي من الأداء ويتم إجراء تقييمات للاحتياجات. وفي هذه المرحلة، يمكن وضع خطط التعافي بعد الحدث لتوفير إطار عمل مخصص للتعافي من الكارثة المحددة بناءً على الاحتياجات المقدّرة. ويوضح الرسم البياني أدناه العلاقة بين التخطيط للتعافي قبل الحدث وبعده.



لضمان وضع خطط للتعافي قبل الحدث وبعده، يجب أن تفرض الأحكام القانونية وتخصّص المسؤولية لكلا النوعين من الخطط. كما أنه من المهم أن تكون خطط التعافي متعددة القطاعات، بحيث تشمل العديد من القطاعات المختلفة المشاركة في مرحلة التعافي. وتشمل القطاعات والأنشطة الرئيسية التي يجب أن تشملها الخطط (على سبيل المثال لا الحصر) الإسكان والبنية التحتية والتعليم والبيئة والحماية الاجتماعية والرعاية الصحية. ومن المهم أيضاً التخطيط لتوفير خدمات الصحة العقلية والدعم النفسي الاجتماعي للسكان المتضررين من الكارثة، فضلاً عن الحماية والمساعدة للفئات المهمشة والمعرضة للخطر. ويجب أن تحدد خطط التعافي بوضوح أدوار ومسؤوليات جميع الجهات الفاعلة (الحكومية وغير الحكومية) عبر هذه المجموعة الواسعة من القطاعات والأنشطة. يوصي الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر بأن تحدد الخطط المهام المحددة التي ينبغي أداؤها في كل قطاع وتعيين الجهات الفاعلة الرائدة والداعمة لكل مهمة. بالإضافة إلى ما سبق، من المهم أن تتناول خطط التعافي بعد الحدث مرحلة التعافي على المدى الطويل (وعدم الاقتصر على مرحلة التعافي على المدى القصير أو المتوسط فحسب) وتحديثها بشكل دوري بناءً على نتائج عملية الرصد والتقييم المستمرة.

إن الشرط الأساسي لإعداد خطة تعافٍ متعددة القطاعات بعد الحدث هو إجراء تقييم دقيق للآثار والاحتياجات في جميع القطاعات. ونظراً للطبيعة المعقدة والحساسية للوقت لتقييم ما بعد الكارثة، فمن الأفضل التخطيط لتقييم ما بعد الكارثة والإعداد له خلال "الأوقات العادية"، بدلاً من الارتجال عند حدوث الكارثة. وتشمل الخطوات التحضيرية الرئيسية تحديد الجهة الفاعلة التي ستقود تقييم ما بعد الكارثة وتشرف عليه، وتشمل كذلك تطوير منهجية التقييم وجمع البيانات الأساسية وتدريب الأشخاص على كيفية استخدام المنهجية. ومن المهم أيضاً توضيح كيفية مساهمة الجهات الفاعلة الأخرى (مثل الإدارات القطاعية والمستويات الحكومية الأخرى) في تقييم ما بعد الكارثة - على سبيل المثال، من خلال تبادل المعلومات أو إجراء تقييمات خاصة بها. إن المعيار الدولي الأكثر استخداماً لتقييم ما بعد الكارثة هو تقييم احتياجات ما بعد الكوارث (PDNA)، الذي أعدته المفوضية الأوروبية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي. قد تكون **المبادئ التوجيهية لتقييم احتياجات ما بعد الكوارث** بمثابة نقطة مرجعية مفيدة للبلدان التي تقوم بتطوير منهجية التقييم الخاصة بها.

من الضروري أن تُجري الجهات الفاعلة في إدارة مخاطر الكوارث عملية رصد وتقييم لأنشطة التعافي الخاصة بها باستمرار. وينبغي أن يتم ذلك وفقاً لأي إطار عمل موجود بالفعل للرصد والتقييم (راجع القسم 1 المذكور أعلاه). إذا لم يتوفر مثل هذا الإطار، فيتعين على السلطات المعنية بإدارة الكوارث أن تضع إطاراً للرصد والتقييم لعملية التعافي على وجه السرعة. والأهم من ذلك، أن عملية الرصد والتقييم يجب أن تتضمن جمع ردود فعل المشاركين

في برامج التعافي وأنشطته وأخذها بعين الاعتبار. كما يجب تحديث خطط التعافي بعد الحدث بشكل دوري بناءً على نتائج عملية الرصد والتقييم المستمرة، كما هو موضح في الرسم البياني أعلاه.

قائمة مرجعية: التخطيط وقياس التقدم والرصد والتقييم

- يكلف القانون ويخصّص المسؤولية عن إعداد خطة تعافٍ متعددة القطاعات قبل الحدث.
- هناك خطة تعافٍ متعددة القطاعات قبل الحدث يتوفر فيها ما يلي:
 - تناول مجموعة كاملة من الأنشطة والقطاعات المشاركة في مرحلة التعافي؛
 - تحديد الأدوار والمسؤوليات، بما في ذلك الأدوار القيادية والداعمة؛ و
 - تخصيص الأدوار والمسؤوليات للجهات الحكومية وغير الحكومية.
- يكلف القانون ويخصّص المسؤولية عن إعداد خطط تعافٍ طويلة المدى ومتعددة القطاعات لما بعد الحدث. ويتضمن ذلك تحديث خطط التعافي بعد الحدث بشكل دوري بناءً على نتائج عملية الرصد والتقييم المستمرة.
- يشترط القانون على السلطات المعنية بإدارة الكوارث والجهات الفاعلة الأخرى ذات الصلة (الحكومية وغير الحكومية) إجراء عملية رصد وتقييم مستمرة لبرامج وأنشطة التعافي الخاصة بها.
- يكلف القانون ويخصّص المسؤولية عن تقييم احتياجات ما بعد الكارثة.
- يتضمن القانون أحكامًا توجه تقييم احتياجات ما بعد الكارثة، مثل الأحكام التي تتطلب ما يلي:
 - تطوير منهجية التقييم؛
 - جمع البيانات الأساسية؛ و
 - تبادل الوكالات والإدارات القطاعية للمعلومات ذات الصلة و/أو إجراء التقييمات الخاصة بها.

ج. إعادة البناء بشكل أفضل

"إعادة البناء بشكل أفضل" هو أحد المبادئ التوجيهية السبعة لإطار سينداي. ويمثل هذا المبدأ فكرة مفادها أن التعافي يمثل فرصة ذهبية للحد من مخاطر الكوارث — بدلاً من إعادة إنشائها. وعلى نحو مماثل، يمكن أن يمثل التعافي أيضًا فرصة للتكيف مع تغير المناخ من خلال تنفيذ تدابير تقلل من التعرض للمخاطر المرتبطة بالطقس والمناخ وقابلية التأثر بها. ويتطلب ذلك تصميم تدابير الحد من المخاطر باستخدام أفضل المعلومات المتاحة حول كيف يمكن أن تؤثر سيناريوهات تغير المناخ المحتملة على الأرجح في التعرض لمخاطر مرتبطة بالطقس والمناخ في المستقبل. ولتحقيق الأهداف المتداخلة للحد من مخاطر الكوارث والتكيف مع تغير المناخ أثناء مرحلة التعافي، قد يكون من المفيد إدخال أحكام قانونية تتطلب أن تحدد خطط التعافي بعد الحدث تدابير لتقليل مخاطر الكوارث والتكيف مع تغير المناخ في جميع القطاعات.

ويتمثل أحد المكونات الأساسية لإعادة البناء بشكل أفضل في اتخاذ قرارات مستنيرة بشأن المخاطر حول مكان وكيفية إعادة بناء المساكن والبنية التحتية. وبناءً على ذلك، يحدد إطار سينداي على وجه التحديد أهمية تخطيط استخدام الأراضي والمعايير الهيكلية في إعادة البناء بشكل أفضل. أثناء مرحلة التعافي، ينبغي للحكومات أن تنظر في مراجعة قوانين البناء واستخدام الأراضي وتحديثها للتأكد من أنها تفرض ضوابط مناسبة على البناء والتطوير في المناطق عالية ومتوسطة المخاطر. **القسم 2ج** يحتوي على المزيد من المعلومات حول أنواع الضوابط اللازمة للحد من مخاطر الكوارث. إذا كانت قوانين البناء واستخدام الأراضي تحتوي حاليًا على الضوابط المناسبة، فمن الضروري تنفيذها بالكامل خلال مرحلة التعافي. وقد يتطلب ذلك اتخاذ تدابير عملية لتعزيز القدرات والموارد على مستوى الحكومة المحلية.

تشكل التكلفة عائقاً رئيسياً أمام إعادة الإعمار القادر على مواجهة الكوارث. ولذلك ينبغي للحكومات أن تنظر في تطوير برامج لمساعدة أو تحفيز الأسر على اتخاذ قرارات مدروسة بشأن المخاطر حول كيفية إصلاح مساكنهم أو إعادة إعمارها. وتشمل بعض الخيارات التي ينبغي النظر فيها الحوافز الاقتصادية (مثل الامتيازات الضريبية) والمساعدة المالية أو الفنية المباشرة لإعادة الإعمار القادر على مواجهة الكوارث. إذ ستظل درجة المخاطر مرتفعة في بعض المناطق الجغرافية حتى لو نُفِدت أعلى معايير إعادة الإعمار القادر على مواجهة الكوارث. علاوة على ذلك، قد تكون تكاليف إعادة الإعمار القادر على مواجهة الكوارث باهظة أو غير متناسبة مع المنفعة المتحققة. وعليه، ينبغي للحكومات أن تنظر في تطوير آليات تبادل الأراضي أو إعادة شرائها للأسر في هذه المناطق، لمساعدتها وتشجيعها على الانتقال إلى مناطق أكثر أمناً.

أثناء مرحلة التعافي، يمكن أن يؤدي الارتفاع الكبير في طلبات الحصول على موافقات البناء إلى حدوث معوقات أو تأخيرات، مما يؤدي في نهاية المطاف إلى إبطاء عملية إعادة الإعمار. ومن أجل التصدي لهذا التحدي، من الممكن تصميم عمليات الموافقة ذات المسار السريع قبل وقوع الكارثة. كما يمكن تنفيذ العمليات ذات المسار السريع من خلال معالجة الأولويات وزيادة قدرة المعالجة (على سبيل المثال، من خلال إعادة توزيع الموظفين من البلديات أو الإدارات الحكومية الأخرى). كما يمكن للعمليات ذات المسار السريع أن تنطوي على تبسيط المتطلبات الإجرائية والموضوعية أو التنازل عنها. على سبيل المثال، في حالة طلبات إعادة بناء عقارات سكنية ذات حجم مماثل وفي الموقع نفسه، يمكن التنازل عن المتطلبات الإجرائية للإعلان عن البناء المقترح أو إخطار الجيران. إلا أنه ينبغي الاستمرار في تطبيق المتطلبات الفنية المصممة لتحقيق القدرة على مواجهة الكوارث وتعزيز الاستدامة وحماية البيئة.

قائمة مرجعية: إعادة البناء بشكل أفضل

- تحدد القوانين والسياسات والخطط إعادة البناء بشكل أفضل والحد من مخاطر الكوارث والتكيف مع التغيرات المناخية كأهداف أساسية لمرحلة التعافي من الكوارث.
- يشترط القانون أن تُحدد خطط التعافي بعد الحدث التدابير التي سيتم تنفيذها في جميع القطاعات للحد من مخاطر الكوارث والتكيف مع تغير المناخ.
- تتضمن قوانين البناء واستخدام الأراضي الضوابط المناسبة للحد من مخاطر الكوارث. وتطبق هذه الضوابط على إعادة بناء المساكن والبنية التحتية عقب وقوع الكارثة. ملاحظة: راجع القسم 2د للاطلاع على مزيد من المبادئ التوجيهية بشأن أنواع الضوابط التي ينبغي توافرها.
- تضع القوانين والسياسات مبادرات لمساعدة الأسر أو تحفيزها على اتخاذ قرارات مستنيرة بشأن المخاطر حول كيفية إعادة البناء عقب الكارثة ومكان البناء. وهذا يشمل تدابير مثل الحوافز الاقتصادية لإعادة الإعمار القادر على مواجهة الكوارث (مثل الامتيازات الضريبية) والمساعدة المالية أو التقنية المباشرة، وتبادل الأراضي أو إعادة الشراء.
- يحدد القانون عملية ذات مسار سريع للموافقة على إعادة الإعمار بعد وقوع الكوارث. ولا تزال المتطلبات الموضوعية المصممة لضمان القدرة على الصمود في حالات الكوارث وتعزيز الاستدامة وحماية البيئة تنطبق على التطبيقات ذات المسار السريع.

د. التعافي الأخضر

هناك ثلاثة أبعاد بيئية رئيسية لمرحلة التعافي من الكوارث. أولاً، من المهم التخطيط للإجراءات اللازمة لإصلاح الأضرار البيئية الناجمة عن الكوارث وتنفيذها. ثانياً، من الضروري تنفيذ الضمانات والرصد لتجنب التسبب في أضرار بيئية إضافية أثناء مرحلة التعافي. وذلك لأن عملية التعافي نفسها تشكل العديد من المخاطر البيئية. فيمكن أن تتسبب إدارة النفايات الناجمة عن الكوارث في تدهور بيئي كبير، خاصة تلوث التربة والمياه الجوفية. علاوة على ذلك، يمكن أن تؤدي إعادة الإعمار إلى تكثيف أنشطة قطع الأشجار والتعدين غير المستدامة في المناطق المجاورة أو تدهور النظم البيئية التي تدعم سبل العيش وتوفر حواجز طبيعية ضد المخاطر الطبيعية. ثالثاً، من المهم الاستفادة من التعافي كفرصة لتسريع وتيرة التقدم نحو الحد من الانبعاثات عن طريق إعادة بناء المساكن والبنية التحتية باستخدام التصميمات التي تستخدم كميات أقل بكثير من الغازات الدفينة للعمل في المستقبل.

تؤدي القوانين والسياسات والخطط دوراً مهماً في دعم هذه الأبعاد البيئية للتعافي. يمكن أن يلزم القانون ويخصص المسؤولية لما يلي: تقييم الأضرار البيئية الناجمة عن الكوارث والرصد المستمر للتأثيرات البيئية لأنشطة التعافي ووضع خطة لإدارة النفايات الناجمة عن الكوارث وتنفيذها. علاوة على ذلك، ينبغي أن يشترط القانون وضع خطط للتعافي قبل الحدث وخطط للتعافي بعد الحدث (راجع القسم المذكور أعلاه) لتحديد التدابير التي سيتم تنفيذها من أجل (1) معالجة الأضرار البيئية الناجمة عن الكارثة؛ (2) الوقاية من المزيد من الأضرار البيئية أثناء مرحلة التعافي؛ (3) استخدام التعافي كفرصة لتعزيز الممارسات البيئية.

على الرغم من أن إنفاذ القوانين واللوائح البيئية أمر أساسي لتخفيف المخاطر البيئية أثناء مرحلة التعافي، إلا أن استيفاء المتطلبات الواردة بهذه الأدوات يمكن أن يحمل في طياته عمليات موافقة معقدة تستغرق وقتاً طويلاً. فمن المستحسن عمومًا تطوير عملية تقييم الأثر البيئي (EIA) ذات المسار السريع قبل وقوع الكارثة لضمان استمرار تطبيق إجراءات الحماية البيئية أثناء مرحلة التعافي ولكن دون إبطاء لعملية إعادة الإعمار. على غرار عمليات المسار السريع للموافقات على المباني (راجع القسم 4 ج أعلاه)، يجب ألا تعلق عمليات تقييم الأثر البيئي ذات المسار السريع المتطلبات الموضوعية المصممة لحماية البيئة. بدلاً من ذلك، يجب أن تركز على تدابير أخرى للتعجيل في إصدار الموافقات، مثل معالجة الأولويات أو تبسيط المتطلبات الإجرائية.

قائمة مرجعية: التعافي الأخضر

- ينص القانون على المهام الرئيسية التالية ويحدد المسؤولية عنها:
 - تقييم الأضرار البيئية الناجمة عن الكوارث؛
 - وضع وتنفيذ المكونات البيئية لخطط التعافي قبل وقوع الحدث وعقب وقوعه؛
 - الرصد المستمر للتأثيرات البيئية لأنشطة التعافي؛ و
 - وضع خطة لإدارة النفايات الناجمة عن الكوارث وتنفيذها.
- يقتضي القانون بأن تحدد خطط التعافي قبل الحدث وخطط التعافي بعد الحدث التدابير التي سيتم تنفيذها من أجل ما يلي:
 - معالجة الأضرار البيئية الناجمة عن الكوارث؛
 - الحماية من المزيد من الأضرار البيئية أثناء مرحلة التعافي؛ و
 - الاستفادة من مرحلة التعافي كفرصة لتعزيز الممارسات البيئية.
- ينص القانون على عملية تقييم الأثر البيئي (EIA) ذات المسار السريع لضمان استمرار تطبيق إجراءات الحماية البيئية أثناء مرحلة التعافي ولكن دون إبطاء لعملية إعادة الإعمار.

5. أنواع محددة من الكوارث

أ. حالات الطوارئ المتعلقة بالصحة العامة

يُقصد بمصطلح "الكوارث" حدوث اضطراب خطير في أداء جماعة محلية أو مجتمع على أي نطاق بسبب خطورة الظواهر المناخية التي تتفاعل مع ظروف التعرض والضعف والقدرات، مما يؤدي إلى حدوث واحد أو أكثر مما يلي: الخسائر والأثار البشرية والمادية والاقتصادية والبيئية⁹⁸ ويشمل هذا التعريف حالات الطوارئ المتعلقة بالصحة العامة (PHES) وبشكل عام تنطبق محتويات هذه المبادئ التوجيهية على حالات الطوارئ المتعلقة بالصحة العامة بالقدر ذاته الذي ينطبق على أنواع الكوارث الأخرى. ومع ذلك، هناك بعض الاختلافات الملحوظة بين حالات الطوارئ المتعلقة بالصحة العامة والأنواع الأخرى من الكوارث التي لها آثار قانونية وسياسية.

أولاً، هناك أدوات دولية تتعلق بحالات الطوارئ المتعلقة بالصحة العامة وهي ملزمة لـ 196 دولة: اللوائح الصحية الدولية (2005) (IHR).⁹⁹ تحدد اللوائح الصحية الدولية مجموعة من الحقوق والالتزامات المتعلقة بمخاطر الصحة العامة وحالات الطوارئ المتعلقة بالصحة العامة محل الاهتمام الدولي (PHEICs). وتقتضي هذه اللوائح من الدول الأطراف تطوير القدرات المحلية وتعزيزها والحفاظ عليها: من أجل الكشف عن "الأحداث" وتقييمها والإبلاغ عنها وتقديم تقارير بشأنها، والمقصود بالأحداث هو ظهور أعراض مرض أو حدوث ما يؤدي إلى احتمالية الإصابة بالأمراض، والاستجابة الفورية والفعالة لمخاطر الصحة العامة وحالات الطوارئ المتعلقة بالصحة العامة محل الاهتمام الدولي.¹⁰⁰ وتُعرف هذه القدرات عمومًا بـ "القدرات الأساسية" للوائح الصحية الدولية. كما تنشئ اللوائح الصحية الدولية نظامًا تفصيليًا لتبادل المعلومات لضمان تبادل المعلومات المتعلقة بالأحداث التي قد تشكل حالات الطوارئ المتعلقة بالصحة العامة محل الاهتمام الدولي بين منظمة الصحة العالمية (WHO)، والدولة المتضررة والدول الأطراف الأخرى.¹⁰¹ ويعتمد نظام تبادل المعلومات هذا على مركز تنسيق وطني معني باللوائح الصحية الدولية، أي المركز الوطني الذي يجمع المعلومات من السلطات والمجتمعات المحلية ويقدمها إلى منظمة الصحة العالمية، كما ينشر المعلومات من منظمة الصحة العالمية إلى السلطات المحلية. ولسوء الحظ، كانت هناك أوجه قصور واسعة النطاق في تنفيذ الدول للوائح الصحية الدولية، ولا سيما القدرات الأساسية الموصوفة آنفاً.¹⁰² كما هو مفصل في مربع القائمة المرجعية أدناه، يمكن للقوانين والسياسات والخطط أن تؤدي دورًا مهمًا في التنفيذ المحلي للوائح الصحية الدولية.

ثانيًا، عادةً ما تخضع حالات الطوارئ المتعلقة بالصحة العامة لمجموعة من الأدوات العامة لإدارة مخاطر الكوارث والأدوات الخاصة بحالات الطوارئ المتعلقة بالصحة العامة. وفي هذه الحالة، من الأهمية بمكان أن تكون مستندات إدارة مخاطر الكوارث وحالات الطوارئ المتعلقة بالصحة العامة مترابطة ومتكاملة مع بعضها البعض، بدلاً من إنشاء ترتيبات متناقضة أو ازدواجية. ويتم الاعتراف بأهمية التكامل من خلال مبادئ بانكوك لتنفيذ الجوانب الصحية لإطار سينداي (مبادئ بانكوك)، والتي تدعو إلى الترابط والمواءمة بين الأطر الوطنية لإدارة مخاطر الكوارث وتلك المتعلقة بحالات الطوارئ وإدارة مخاطر الكوارث من أجل الصحة. وبينما توجد حاجة محددة إلى الترابط والتكامل، فهناك قصور في التوجيه العملي بشأن ما يعنيه ذلك تمامًا. ويرى الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، استنادًا إلى أبحاثه، أن أدوات إدارة مخاطر الكوارث وحالات الطوارئ المتعلقة بالصحة العامة مترابطة ومتكاملة مع بعضها بعضًا عندما تكون هناك سمات رئيسية معينة.¹⁰³ تم تحديد هذه السمات في مربع القائمة المرجعية الوارد أدناه.

وبالإضافة إلى النقطتين المذكورتين أعلاه، وضع الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر عدة توصيات أكثر تحديدًا واستهدافًا بشأن التدابير القانونية والسياسية الخاصة بحالات الطوارئ المتعلقة بالصحة العامة. وقد تم إدراج هذه التوصيات، حيثما كان ذلك مناسبًا، في هذه المبادئ التوجيهية. على سبيل المثال، يناقش القسم 7 الخاص بالتسهيلات القانونية الموافقات التنظيمية المعجلة للتدابير الصحية المضادة، في حين يناقش القسم 8 المتعلق بالمجموعات المهمشة والمعرضة للخطر حماية الأشخاص الذين هم عرضة بشكل خاص للمخاطر الصحية.

قائمة مرجعية: حالات الطوارئ المتعلقة بالصحة العامة

□ تنفذ القوانين والسياسات والخطط أحكام اللوائح الصحية الدولية (2005) (IHR) المتعلقة بمركز التنسيق الوطني المعني باللوائح الصحية الدولية. القوانين والسياسات والخطط:

○ تعيين مركز تنسيق وطني معني باللوائح الصحية الدولية؛

- تحديد دور مركز التنسيق الوطني المعني باللوائح الصحية الدولية ومسؤولياته وصلاحياته؛
- تزويد مركز التنسيق الوطني المعني باللوائح الصحية الدولية بالسلطة والصلاحيات الكافية لأداء وظائفه، بما في ذلك سلطة جمع المعلومات والإفصاح عنها والتي قد تخضع لقوانين السرية أو حماية البيانات؛ و
- مطالبة الجهات الفاعلة ذات الصلة بتزويد مركز التنسيق الوطني المعني باللوائح الصحية الدولية بالمعلومات التي يحتاجها مركز التنسيق لتحديد ما إذا كان ينبغي إخطار منظمة الصحة العالمية بحدث قد يشكل حالة طوارئ الصحة العامة محل الاهتمام الدولي ومتى يتم ذلك.
- تعمل القوانين والسياسات والخطط على تنفيذ القدرات الأساسية للوائح الصحية الدولية من أجل:
 - الكشف عن ظهور أعراض المرض وتقييمه والإبلاغ عنه وتقديم تقارير بشأنه أو حدوث ما يؤدي إلى احتمالية الإصابة بالأمراض؛
 - الاستجابة الفورية والفعالة لمخاطر الصحة العامة وحالات الطوارئ المتعلقة بالصحة العامة محل الاهتمام الدولي.
- تحدد القوانين والسياسات أو أحدهما بوضوح الجهة المسؤولة عن الإشراف على تنفيذ اللوائح الصحية الدولية والرصد المستمر للامتثال.

ملاحظة: للاطلاع على مزيد من المبادئ التوجيهية بشأن تنفيذ اللوائح الصحية الدولية في القانون المحلي، راجع وثائق المبادئ التوجيهية التي وضعتها منظمة الصحة العالمية والمدرجة في قسم الموارد الإضافية.
- بقدر وجود اختلاف في الأدوات والترتيبات المؤسسية الخاصة بحالات الطوارئ المتعلقة بالصحة العامة وغيرها من أنواع الكوارث، فإن هذه الأدوات والترتيبات تتسم بالترابط والتكامل مع بعضها البعض.
 - تتضح صلاحيات وأدوار ومسؤوليات الجهات الفاعلة في الصحة وإدارة مخاطر الكوارث بخصوص كوارث حالات الطوارئ المتعلقة بالصحة العامة وكوارث حالات الطوارئ غير المتعلقة بالصحة العامة. حيث لا يوجد تضارب أو ازدواجية أو ثغرات.
 - تتضح الترتيبات القيادية بخصوص كوارث حالات الطوارئ المتعلقة بالصحة العامة وكوارث حالات الطوارئ غير المتعلقة بالصحة العامة. حيث لا يوجد تضارب أو ازدواجية في الترتيبات القيادية.
 - إذا كان هناك تعريف قانوني لمصطلح "الطوارئ الصحية العامة"، فإن هذا التعريف يُشير وبدقة إلى أنواع المخاطر وحالات الطوارئ التي يشملها هذا التعريف.
- وإذا استُخدمت آليات مختلفة للتنسيق من أجل كوارث حالات الطوارئ المتعلقة بالصحة العامة وكوارث حالات الطوارئ غير المتعلقة بالصحة العامة، يتم إدراج السلطات المعنية بالصحة والكوارث في كلا النوعين من آليات التنسيق.

ب. الكوارث التكنولوجية

تنشأ المخاطر التكنولوجية عن الظروف التكنولوجية أو الصناعية أو الإجراءات الخطرة أو أعطال البنى الأساسية أو أنشطة بشرية محددة¹⁰⁴ بعض الأمثلة التي تشتمل على مخاطر تكنولوجية وهي التلوث الصناعي والإشعاع النووي والنفايات السامة وانهيار السدود وحوادث النقل وانفجارات المصانع والحرائق وتسرب المواد الكيميائية.¹⁰⁵ توجد العديد من الاتفاقات الدولية التي تتناول أنواعاً محددة من المخاطر والكوارث التكنولوجية. وهناك نوعان من الكوارث التكنولوجية على وجه الخصوص موضوع عدة اتفاقات دولية: التسرب النفطي والحوادث النووية.

- تطلب الاتفاقية الدولية بشأن التأهب والاستجابة والتعاون في مجال التلوث النفطي من الدول الأطراف وضع تدابير للتحضير لحوادث التلوث النفطي والتصدي لها، سواء على الصعيد الوطني أو بالتعاون مع البلدان الأخرى. بالإضافة إلى هذه الاتفاقية، هناك عدة اتفاقات أخرى تتعلق بالتسرب النفطي وتلوث البحار بصورة أعم. وتتعلق هذه الاتفاقات عادة ببحار أو مسطحات مائية محددة - مثل اتفاقية التعاون بشأن التأهب والاستجابة للتلوث البحري بالنفط في القطب الشمالي و اتفاقية بون للتعاون في التعامل مع تلوث بحر الشمال بالنفط والمواد الضارة الأخرى.

□ توجد أربع معاهدات رئيسية تتعلق بالسلامة النووية. تضع اتفاقية التبليغ المبكر عن وقوع حادث نووي نظامًا للإبلاغ عن الحوادث النووية التي يحتمل أن تؤدي إلى إطلاق انبعاثات عابرة للحدود الدولية. تحدد اتفاقية تقديم المساعدة في حالة وقوع حادث نووي أو إشعاعي طارئ إطارًا دوليًا للتعاون فيما بين الدول ومع الوكالة الدولية للطاقة الذرية لتيسير تقديم المساعدة والدعم العاجلين في حالة وقوع حوادث نووية أو حالات طوارئ إشعاعية. تُلزم اتفاقية الأمان النووي و الاتفاقية المشتركة بشأن سلامة إدارة الوقود المستهلك وسلامة إدارة النفايات المشعة الدول بمبادئ الأمان الأساسية لإدارة محطات الطاقة النووية المدنية البرية والوقود المستهلك والنفايات المشعة.

بقدر ما تكون الدولة طرفًا في الاتفاقات الدولية التي تنظم الأخطار أو الكوارث التكنولوجية، بقدر ما يجب عليها أن تضمن أنها نفذت تلك الاتفاقيات بالكامل في قوانينها الداخلية. وتتمثل المسائل الرئيسية التي تجب معالجتها لضمان التنفيذ الكامل في الأدوار والمسؤوليات وآليات التنسيق والتمويل. وإذا التزمت الدولة بتقديم إخطار عن حادث ما أو التنسيق مع دول أخرى و/أو وكالة دولية، فيجب أن يحدد القانون بوضوح الوكالة أو الإدارة الحكومية المسؤولة عن هذه المهام.

قائمة مرجعية: الكوارث التكنولوجية

- إذا كان هناك تعريف قانوني لمصطلح "الكارثة"، فإن التعريف يجب أن يكون واسع بما يكفي ليشمل الكوارث الناجمة عن المخاطر التكنولوجية.
- إذا كانت الدولة طرفًا في اتفاقيات دولية تتعلق بالكوارث التكنولوجية (مثل الحوادث النووية والتسرب النفطي)، فإن القانون ينفذ أحكام تلك الاتفاقيات بالكامل.
- يحدد القانون الأدوار والمسؤوليات وآليات التنسيق والتمويل من أجل تنفيذ العناصر الرئيسية من الاتفاقية (الاتفاقيات).
- إذا كانت الاتفاقية (الاتفاقيات) تتطلب من الدولة تقديم إخطار عن حادث ما أو التنسيق مع دول أخرى و/أو وكالة دولية، فيجب أن يحدد القانون بوضوح الوكالة أو الإدارة الحكومية المسؤولة عن هذه المهام.

6. المساعدة الدولية في حالات الكوارث

يمكن أن تكون المساعدة الدولية ضرورية لتلبية احتياجات الأشخاص المتضررين من الكوارث في الوقت المناسب. إلا أن عمليات المساعدة الدولية في حالات الكوارث غالبًا ما تواجه مجموعة من المشاكل المتكررة. ناهيك عن أن تطبيق اللوائح في "الوضع الطبيعي" في مجالات مثل الجمارك والهجرة والضرائب يمكن أن يؤدي إلى إبطاء دخول بضائع الإغاثة والمعدات والموظفين، مما يؤدي إلى حدوث معوقات وتأخيرات. حيث يتمثل التحدي الرئيسي الآخر في أن المساعدات الدولية ليست كلها ملائمة لاحتياجات السكان المتضررين أو أنها عالية الجودة. وقد يكون من الصعب أيضًا على حكومة الدولة المتضررة التنسيق بين عدد كبير من الجهات الفاعلة الدولية القادمة.

وخلال العقدين الماضيين، برز القانون الدولي للكوارث (IDRL) كفرع متميز من فروع القانون الدولي يعنى بتناول مسألة تنظيم المساعدة الدولية وتيسيرها. وتوجد الآن عدة أدوات دولية تتضمن أحكامًا ذات صلة بالمساعدة الدولية فضلاً عن الاتفاقيات أو المبادئ التوجيهية الإقليمية الخاصة بالقانون الدولي للكوارث (راجع المربع 1 والمربع 2 أدناه). ويجب على الدول الأطراف في هذه الأدوات أن تكفل تنفيذها بالكامل من خلال القانون المحلي. ومع ذلك من خلال تجربة الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، فإن تنفيذ ما ورد في هذه الأدوات لا يكفي عمومًا لتحقيق الاستعداد القانوني للمساعدة الدولية في حالات الطوارئ. وذلك لأن العديد من المستندات الحالية لا تنطبق إلا على أنواع محددة من الكوارث أو أشكال محددة من المساعدة ولا تتناول جميع الجوانب الرئيسية لإدارة المساعدة الدولية.

خلال السنوات العشرين الماضية، وضع الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر توصيات وأدوات شاملة لدعم الدول لكي تكون مستعدة من الناحية القانونية لتلقي المساعدة الدولية في حالات الكوارث. والوثيقة التوجيهية التأسيسية في هذا المجال هي الإرشادات المتعلقة بتسهيل وتنظيم المساعدات الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي على الصعيد المحلي في حالات الكوارث (المعروفة باسم المبادئ التوجيهية للقانون الدولي للاستجابة للكوارث). تتناول هذه المبادئ التوجيهية للقانون الدولي للاستجابة للكوارث بدء المساعدة الدولية وإنهائها؛ ومسؤوليات الدول المتضررة والجهات الفاعلة في المساعدة؛ وحركة بضائع الإغاثة والمعدات والموظفين عبر الحدود. في عام 2007، اعتمد المؤتمر الدولي الثلاثين للصليب الأحمر والهلال الأحمر المبادئ التوجيهية للقانون الدولي للاستجابة للكوارث. كما تم إصدار المبادئ التوجيهية للقانون الدولي للاستجابة للكوارث في شكل قائمة مرجعية للقانون الدولي للاستجابة للكوارث. بالإضافة إلى ذلك، قام الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر بتطوير أدوات لدعم تنفيذها على المستوى المحلي بما في ذلك: القانون النموذجي والمرسوم النموذجي لحالات الطوارئ. ولقد كانت المبادئ التوجيهية للقانون الدولي للاستجابة للكوارث مؤثرة على المستوى الدولي، حيث تم اعتمادها من خلال العديد من قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة.¹⁰⁶ ولطالما كان للمبادئ التوجيهية للقانون الدولي للاستجابة للكوارث تأثير على الصعيدين الإقليمي والمحلي، حيث دعم الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر والجمعيات الوطنية تنفيذ المبادئ التوجيهية للقانون الدولي للاستجابة للكوارث في العديد من الأدوات الإقليمية¹⁰⁷ والأدوات المحلية في 38 دولة.¹⁰⁸

وعلى الرغم من هذا التقدم المحرز خلال العقود الأخيرة، فلا تزال معظم الدول غير مستعدة لتلقي المساعدة الدولية في حالات الكوارث. تتمثل الخطوة الأولى والأساسية للتخصيص للمساعدة الدولية في حالات الكوارث في توضيح الأدوار والمسؤوليات. ففي تجربة الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، تكون السلطات الوطنية المعنية بالكوارث مسؤولة عادة عن تنسيق المساعدة الدولية، في حين أن وزارة الخارجية هي المسؤولة عادة عن بدء المساعدة الدولية وإنهائها. وعادةً تشارك مجموعة من الجهات الحكومية الفاعلة الأخرى من بينهم (على سبيل المثال لا الحصر) سلطات الجمارك والضرائب والهجرة والنقل. ولتوضيح الأدوار والمسؤوليات، يلزم وجود لوائح تفصيلية و/أو إجراءات قياسية لإدارة المساعدة الدولية في حالات الطوارئ التي يتم نشرها وتحديثها بشكل دوري. كما يجب أن تتناول اللوائح و/أو الإجراءات القياسية أو المسائل التالية.

- **الشروع في المساعدة الدولية في حالات الكوارث:** من المهم أن نوضح بالتفصيل عملية طلب المساعدة أو قبولها. ويجب أن يشمل ذلك التشاور والتواصل مع السلطات المعنية بإدارة الكوارث بشأن نوع المساعدة المطلوبة استنادًا إلى تقييمات الاحتياجات الأولية.
- **تيسير المساعدة الدولية في حالات الكوارث:** من المهم تحديد الخطوات التي ستتخذها سلطات الجمارك والضرائب والهجرة والنقل (وغيرها من الإدارات أو الوكالات القطاعية ذات الصلة) لتيسير دخول البضائع والمعدات والموظفين. ويوصي الاتحاد الدولي للصليب الأحمر والهلال الأحمر

بإنشاء "مركز جامع للتزود بالمعلومات" للجهات الفاعلة الدولية، والمقصود هو أن تكون هناك وحدة حكومية تعمل كمصدر مركزي للمعلومات والعمليات الإدارية (مثل المتعلقة بالتأشيرات والجمارك والضرائب والتسجيل وما إلى ذلك).

- **تنسيق المساعدة الدولية في حالات الكوارث:** بالإضافة إلى تحديد الجهة الفاعلة التي ستتنسق المساعدة الدولية، من المهم تحديد كيفية قيامها بذلك بالضبط. على سبيل المثال، من المهم تحديد أنواع آليات التنسيق التي سيتم تفعيلها وطرق مشاركة المعلومات بصورة تبادلية بين الحكومة والجهات الفاعلة الدولية.
- **إنهاء المساعدة الدولية في حالات الكوارث:** من المهم تحديد الظروف التي سيتم فيها إنهاء المساعدة الدولية في حالات الكوارث وكيفية تقديم إشعار إلى الجهات الفاعلة في المساعدة الدولية.

وعند الاستعداد لتلقي المساعدة الدولية، من الأهمية بمكان النظر في آليات التنسيق والمساعدة الدولية والإقليمية التي من المرجح أن يتم تفعيلها. وتجب ومراعاة ذلك عند إعداد تدابير التنسيق والتيسير المحددة أنفًا. قد يتم تفعيل آليات التنسيق والمساعدة الدولية والإقليمية التالية.

- **نظام التنسيق الإنساني الدولي:** عند حدوث حالة طوارئ جديدة أو تتفاقم حالة إنسانية قائمة، يمكن لمنسق الأمم المتحدة للإغاثة الطارئة أن يعين منسقًا للشؤون الإنسانية. يؤسس منسق الشؤون الإنسانية الفريق القطري المعني بالشؤون الإنسانية (HCT) ويقوده والذي يضم ممثلين من الاتحاد الأوروبي وحركة الصليب الأحمر والهلال الأحمر والمنظمات غير الحكومية الدولية. بالإضافة إلى الفريق القطري المعني بالشؤون الإنسانية، هناك "نظام تنسيق المجموعة". "المجموعة" هي مجموعة من المنظمات المعنية بالشؤون الإنسانية والتي تعمل في قطاع محدد (مثل الصحة والمأوى والخدمات اللوجستية). وفي المجلد توجد 11 مجموعة. كما يمكن تفعيل المجموعات على الصعيد الوطني أو دون الوطني استجابة لحالات الطوارئ. ويتم ذلك بالتشاور مع حكومة الدولة المتضررة.

- **آليات التنسيق والمساعدة الإقليمية:** عملت العديد من المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية في جميع أنحاء العالم على تطوير آليات للدول الأعضاء لمساعدة بعضها البعض في حالة وقوع كارثة. يمكن تنسيق هذه المساعدة بواسطة كيان إدارة مخاطر الكوارث الإقليمي. فعلى سبيل المثال، في منطقة البحر الكاريبي، تنسق الوكالة الكاريبية لإدارة الطوارئ في حالات الكوارث (CDEMA) آلية الاستجابة الإقليمية. في جنوب شرق آسيا، يقوم مركز تنسيق المساعدات الإنسانية لإدارة الكوارث التابع لرابطة دول جنوب شرقي آسيا (AHA Centre) بتيسير التعاون والتنسيق بين الدول الأعضاء في رابطة دول جنوب شرقي آسيا (آسيان) لإدارة الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ.

- **شبكة الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر:** تتألف شبكة الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر من الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر (الجمعيات الوطنية) والتي يصل عددها إلى 191 جمعية. في حالة وقوع كارثة، قد تتلقى الجمعية الوطنية المساعدة من الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر والجمعيات الوطنية الأخرى أو كلاهما، بما في ذلك الدعم المالي والموظفين والبضائع والمعدات. ويخضع تقديم المساعدة في إطار شبكة الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر لمبادئ وقواعد الصليب الأحمر والهلال الأحمر للمساعدة الإنسانية.

بالإضافة لما ذكر أعلاه، من الضروري النظر في إمكانية أن تشكل الأصول العسكرية وأصول الدفاع المدني الأجنبية جزءًا من المساعدة الدولية في حالات الكوارث. يوصي الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر بأنه، عند وضع الأحكام القانونية حول هذا الموضوع، يجب على الدول أن تأخذ بعين الاعتبار المبادئ التوجيهية بشأن استخدام أصول أجنبية للدفاع العسكري والمدني في عمليات الإغاثة في حالات الكوارث (المعروفة باسم **مبادئ أوصلو التوجيهية**). وتمشيًا مع مبادئ أوصلو التوجيهية، ينبغي للقانون والسياسة إرساء المبدأ القائل بأن استخدام الأصول الأجنبية للدفاع العسكري والمدني ينبغي أن يكون تمييزًا أخيرًا في الظروف التي لا يوجد فيها بديل مدني مماثل ولا يمكن تلبية حاجة إنسانية ماسة إلا باستخدام الأصول الأجنبية للدفاع العسكري أو المدني.¹⁰⁹ بجانب ذلك، يجب أن تتناول الأحكام القانونية والتنسيق المدني العسكري من أجل حماية المبادئ الإنسانية وتعزيزها وتجنب المنافسة وتقليل أوجه التضارب، والسعي في سبيل تحقيق أهداف مشتركة عندما يكون ذلك مناسبًا.¹¹⁰

وعلى النحو الذي ذكر أعلاه، يكمن التحدي الرئيسي في أن المساعدة الدولية ليست كلها عالية الجودة ومناسبة لاحتياجات السكان المتضررين. وللتصدي لهذا التحدي، يوصي الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر بضرورة مطالبة جميع الجهات الفاعلة الدولية بما يلي: احترام القانون المحلي والتنسيق مع السلطات المحلية وكذلك الالتزام بالمبادئ الإنسانية المتمثلة في الحياد والعدل والإنصاف بالإضافة إلى الامتثال للحد الأدنى

من معايير الجودة (راجع القسم 1د أعلاه). علاوة على ذلك، يوصي الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر بأن ينشئ القانون المحلي فئة من الجهات الفاعلة التي يحق لها اتخاذ تدابير تيسيرية (مثل الأولوية في التخليص الجمركي والتأشيرات المعجلة). تمت مناقشة هذه التوصية بالتفصيل في القسم 7 أدناه. وجوه هذه التوصية أنه يجب على الحكومات التعجيل بدخول البضائع والمعدات والموظفين من الجهات الفاعلة التي يمكن الوثوق بها، اعتمادًا على سجلها الحافل بالإنجازات، لتقديم المساعدة المناسبة وذات الجودة العالية.

قائمة مرجعية: المساعدة الدولية في حالات الكوارث

- إذا قامت الدولة بالتوقيع أو اعتماد أي من الاتفاقيات والمبادئ التوجيهية المذكورة في المربع 1 والمربع 2 أدناه، فإن القانون ينفذ هذه الأدوات تنفيذًا كاملاً.
- يحدد القانون بوضوح الجهة الحكومية المسؤولة عن تنسيق المساعدة الدولية في حالات الكوارث وتلقي التبرعات الدولية المقدمة للحكومة وصرفها. ويقتضي من تلك الجهة الفاعلة تطوير ونشر وتحديث اللوائح و/أو الإجراءات القياسية لإدارة المساعدة الدولية في حالات الكوارث بصورة دورية.
- تم تطوير ونشر لوائح و/أو إجراءات قياسية مفصلة لإدارة المساعدة الدولية في حالات الكوارث.
- تتناول اللوائح و/أو الإجراءات البدء في المساعدة الدولية في حالات الكوارث بما في ذلك:
 - الجهة الحكومية الفاعلة المسؤولة عن طلب المساعدة أو قبولها؛
 - التشاور والتواصل بين هذه الجهات الفاعلة والسلطات المعنية بالكوارث بشأن نوع المساعدة المطلوبة استنادًا إلى تقييمات الاحتياجات؛
 - الظروف التي ستصدر فيها طلبات المساعدة؛
 - نوع المعلومات التي ستدرجها الحكومة في طلبات المساعدة؛
 - نوع المعلومات التي يجب على الجهات الفاعلة الدولية إدراجها في عروض المساعدة؛ و
 - الظروف التي سيتم فيها قبول عروض المساعدة أو رفضها.
- تتناول اللوائح و/أو الإجراءات تنسيق المساعدة الدولية في حالات الكوارث. فضلًا عن تحديد الجهة الحكومية المسؤولة عن تنسيق المساعدة الدولية، فهي تحدد أيضًا ما يلي:
 - أنواع آليات التنسيق التي سيتم تفعيلها وطرق مشاركة المعلومات بصورة تبادلية بين الحكومة والجهات الفاعلة الدولية؛ و
 - التنسيق المدني العسكري في حالات قبول الأصول الأجنبية للدفاع العسكري والمدني.
- تتناول اللوائح و/أو الإجراءات تيسير المساعدة الدولية في حالات الكوارث بما في ذلك:
 - الخطوات التي ستنفذها سلطات الجمارك والضرائب والهجرة والنقل (وغيرها من الإدارات أو الوكالات القطاعية ذات الصلة) لتيسير دخول البضائع والمعدات والموظفين (راجع القسم 7 أدناه حول التسهيلات القانونية)؛ و
 - إجراءات لإنشاء "مركز جامع للتزود بالمعلومات" للجهات الفاعلة الدولية والمقصود به أن يكون وحدة حكومية تعمل كمصدر مركزي للمعلومات والعمليات الإدارية.
- تتناول اللوائح أو الإجراءات إنهاء المساعدة الدولية في حالات الكوارث. فهي تحدد الظروف التي سيتم فيها إنهاء المساعدة الدولية في حالات الكوارث وكيفية تقديم إشعار إلى الجهات الفاعلة الدولية.

□ يطالب القانون الجهات الدولية الفاعلة بما يلي:

- احترام القانون المحلي؛
 - التنسيق مع السلطات المحلية؛
 - الالتزام بالمبادئ الإنسانية المتمثلة في الحياد والعدل والإنصاف؛ و
 - الامتثال للحد الأدنى من معايير الجودة (راجع القسم 1د أعلاه).
- ينص القانون على أن استخدام أصول أجنبية للدفاع العسكري والمدني يجب أن يكون بمثابة الملاذ الأخير.

المربع 1 – الاتفاقيات الدولية

- اتفاقية تقديم المساعدة في حالة وقوع حادث نووي أو إشعاعي طارئ (1986)
- اتفاقية القبول المؤقت (1990) (الملحق ب9)
- اتفاقية تسهيل حركة الملاحة الدولية (1965) (الملحق 1، الأقسام 5.11-5.12)
- اتفاقية الطيران المدني الدولي (1944) (المرفق 9)
- اتفاقية الإعانة الغذائية (2012)
- الاتفاقية الإطارية للمساعدة في مجال الحماية المدنية (2000)
- الاتفاقية الدولية لتبسيط وتنسيق الإجراءات الجمركية (بصيغتها المعدلة) (1999) (الملحق الخاص ي5)
- اتفاقية تامبير بشأن توفير موارد الاتصالات للتخفيف من حدة الكوارث وعمليات الإغاثة (1998)

المربع 2 – أمثلة على الاتفاقيات والمبادئ التوجيهية الإقليمية

- اتفاق إنشاء الوكالة الكاربية لإدارة الطوارئ في حالات الكوارث (2008)
- اتفاقية التعاون العربي في مجال تسهيل عمليات الإغاثة وتنظيمها (1987)
- اتفاقية دول جنوب شرق آسيا (آسيان) لإدارة الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ (2005)
- إجراءات التشغيل القياسية لرابطة دول جنوب شرق آسيا (آسيان) للاتفاقيات الاحتياطية الإقليمية وتنسيق العمليات المشتركة للإغاثة في حالات الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ (إصدار 3 فبراير 2022)
- مدونة الجمارك الموحدة لأمريكا الوسطى (CAUCA) ومدونة الجمارك الموحدة لأمريكا الوسطى ولوانها (RECAUCA) (2008)
- قرار المجلس الصادر في 23 أكتوبر 2001 بإنشاء آلية مجتمعية لتسهيل التعاون المعزز في تدخلات المساعدة في مجال الحماية المدنية
- القرار رقم 1313/2013/EU الصادر عن البرلمان الأوروبي والمجلس بتاريخ 17 ديسمبر 2013 بشأن آلية الحماية المدنية في الاتحاد الأوروبي (نص ذو صلة بالمنطقة الاقتصادية الأوروبية)
- المبادئ التوجيهية للاتحاد الأوروبي لدعم الدولة المضيفة (2012)
- اتفاقية البلدان الأمريكية لتسهيل المساعدة في حالات الكوارث (1991)

- المبادئ التوجيهية التشغيلية للمساعدة المتبادلة في حالات الكوارث في حالة وقوع كوارث في الدول الأعضاء في مجتمع الأنديز (2013)
- القرار رقم 2017-386 (COMIECO EX)، الملحق: إجراءات أمريكا الوسطى لتسهيل العبور البري لشحنات الإغاثة (2017)
- اتفاقية الاستجابة السريعة للكوارث الطبيعية التابعة لرابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي (SAARC) (2011)

7. التسهيلات القانونية

يشير مصطلح "التسهيلات القانونية" إلى الحقوق القانونية الخاصة التي تُمنح للجهات الفاعلة في إدارة مخاطر الكوارث لتمكينهم من الاضطلاع بأنشطتهم بكفاءة وفعالية. وقد تتخذ التسهيلات القانونية شكل حقوق أو استحقاقات إيجابية (مثل القيام بشيء معين أو الحصول عليه). وكثيراً ما تتخذ أيضاً شكل الإعفاءات من القانون الذي سيتم تطبيقه عادة أو الوصول إلى الموافقات التنظيمية المبسطة والمُعجّلة. وتوجد فئتان رئيسيتان من التسهيلات القانونية.

- أولاً، توجد تسهيلات قانونية متعلقة بتسهيل حركة بضائع الإغاثة والمعدات والموظفين عبر الحدود الدولية وذلك للاستجابة لحالات الكوارث والتعافي المبكر (التسهيلات القانونية العابرة للحدود). ومن المعترف به على نطاق واسع أن الجهات الفاعلة الدولية تحتاج إلى هذا النوع من التسهيلات القانونية. ومع ذلك، قد تحتاج الجهات الفاعلة المحلية أيضاً إلى هذه الأنواع من التسهيلات القانونية لاستيراد بضائع الإغاثة والمعدات أو توظيف موظفين أجنبيين.
- ثانياً، هناك تسهيلات قانونية للعمليات في البلد المتضرر (التسهيلات القانونية المحلية). وتشمل هذه الفئة مجموعة واسعة من التسهيلات التي تحتاج إليها الجهات الفاعلة المحلية والدولية على حدٍ سواء لتتمكن من العمل بفعالية في البلد. وتطبق بعض هذه التسهيلات القانونية تحديداً على الاستجابة لحالات الكوارث والتعافي المبكر، بينما ينطبق بعضها الآخر بشكل عام.

هناك العديد من الأسباب المنطقية لتوفير التسهيلات القانونية للجهات الفاعلة في مجال إدارة مخاطر الكوارث. وفيما يتعلق بالتسهيلات القانونية لمرحلة الاستجابة والتعافي المبكر، فإن السبب المنطقي الرئيسي هو أن الحاجة الملحة لهذه الأنشطة تستلزم الخروج عن قواعد "الوضع الطبيعي" وتبرره لتقديم المساعدة بأسرع ما يمكن. علاوة على ذلك، فإن المخاطر المرتبطة بالخروج عن القواعد الطبيعية تفوق فوائد تقديم المساعدة السريعة. وفيما يخص التسهيلات القانونية المالية، فإن السبب المنطقي الرئيسي هو دعم الجهات الفاعلة في مجال إدارة مخاطر الكوارث لتوسيع نطاق الموارد الشحيحة إلى أقصى حد ممكن، وبالتالي تحقيق أقصى قدر من تأثيرها ومقدار المساعدة المتاحة للأشخاص المتضررين من الكوارث. يبرر توفير التسهيلات القانونية المتعلقة بالموظفين والمتطوعين بالحاجة إلى تحفيز الأشخاص الذين ينفذون أنشطة إدارة مخاطر الكوارث وحمايتهم، حيث يتعرض العديد منهم لمخاطر كبيرة على حساب صحتهم وسلامتهم الشخصية.

على الرغم من أن التسهيلات القانونية يمكن أن توفر حلاً للعديد من التحديات التنظيمية المشتركة في مجال إدارة مخاطر الكوارث، إلا أنه لا ينبغي توفيرها لجميع الجهات الفاعلة. وذلك نظراً لكون جميع الجهات الفاعلة لا تمتلك الموارد والقدرات اللازمة لتقديم المساعدة الجيدة التي تُلبي احتياجات السكان المتضررين. ويوصي الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر بأن تقوم الدول بإنشاء فئة من الجهات الفاعلة المؤهلة للحصول على التسهيلات القانونية. وينبغي أن تشمل هذه الفئة المعروفة باسم "الجهات الفاعلة المؤهلة"، الجهات الفاعلة التي يمكن الوثوق بها لتقديم مساعدة مناسبة وجودة عالية.

ويوفر مفهوم الجهات الفاعلة المؤهلة آلية هامة لتمكين الدول من تيسير أنشطة إدارة مخاطر الكوارث، مع الحفاظ في الوقت ذاته على مراقبة نوعية الأنشطة. يوصي الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر بأن تشمل فئة "الجهات الفاعلة المؤهلة" دائماً الدول المساعدة والأمم المتحدة والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر واللجنة الدولية للصليب الأحمر والجمعية الوطنية للدولة المتضررة. كما توصي الدول بوضع معايير وعملية تقييم لتحديد الجهات الفاعلة الأخرى المؤهلة لتحصل على التسهيلات القانونية. وينبغي أن تتضمن المعايير قدرة مثبتة وسجلاً حافلاً بالإنجازات فيما يلي: احترام القانون المحلي والالتزام بالمبادئ الإنسانية المتمثلة في الإنسانية والحياد والعدل والإنصاف والامتنال للحد الأدنى من معايير الجودة (راجع القسم 1د أعلاه).

أ. التسهيلات القانونية العابرة للحدود

تُشرع الدول بشكل عام قوانين ولوائح مفصلة تُنظّم دخول الأشخاص والبضائع إلى أراضيها. وعند الحاجة إلى المساعدة الدولية، يمكن أن يؤدي تطبيق هذه القوانين واللوائح إلى إبطاء أو حتى منع دخول بضائع الإغاثة والمعدات والموظفين. وفيما يلي ملخص لبعض المشاكل التنظيمية الشائعة.

- **الموظفون:** قد لا يتمكن موظفو الإغاثة من دخول الدولة المتضررة بسرعة والبدء في العمل على الاستجابة نتيجة للإجراءات الطويلة للحصول على التأشيرات وتصاريح العمل. وقد يكون موظفو الإغاثة أيضًا غير مؤهلين للحصول على تأشيرة و/أو تصريح عمل. وقد لا يتمكن المهنيون الأجانب، مثل الأطباء والممرضات، من ممارسة مهنتهم نتيجة لعدم الاعتراف بمؤهلاتهم أو تراخيصهم في الدولة المتضررة.
- **البضائع والمعدات:** إن عدم وجود أولوية في تجهيز شحنات الإغاثة و/أو عدم وجود متطلبات جمركية مبسطة (على سبيل المثال، فيما يتعلق بالتوثيق والتفتيش) يفضي إلى حدوث معوقات وتأخير في إجراءات التخليص الجمركي. وقد لا تتمكن الجهات الفاعلة المساعدة أيضًا من استيراد البضائع التي تحتاجها نتيجة للقيود و/أو الضوابط المفروضة على استيراد أنواع معينة من السلع (على سبيل المثال، المعايير التنظيمية الصارمة على الأغذية والمعدات الطبية والأدوية). وقد يُطلب من الجهات الفاعلة المساعدة دفع مبالغ كبيرة في الرسوم الجمركية أو التعريفات أو الضرائب. وأخيرًا، عند انتهاء مرحلة الاستجابة، قد لا يسمح لهم بإعادة تصدير البضائع والمعدات التي لم تعد مطلوبة.
- **الاتصالات:** قد تواجه الجهات الفاعلة المساعدة قيودًا على استيراد معدات الاتصالات وتأخيرًا في الحصول على تراخيص تشغيل المعدات. وقد لا تتمكن أيضًا من استيفاء المتطلبات القانونية للحصول على تراخيص الاتصالات. بل وقد يواجهون صعوبات في الوصول إلى عرض النطاق الترددي والترددات والأقمار الصناعية المستخدمة للاتصالات ونقل البيانات.
- **النقل:** قد تواجه الجهات الفاعلة المساعدة تأخيرًا في الحصول على إذن هبوط للطائرات أو تحليقها وإذن بالرسو للقوارب. ناهيك عن أنهم قد يواجهون تأخيرات في تسجيل المركبات المستوردة.
- **المشاكل المالية:** قد تواجه الجهات الفاعلة المساعدة قيودًا على تحويل النقد و/أو العملات الأجنبية إلى البلاد. وقد يواجهون عقبات قانونية تحول دون فتح حسابات مصرفية، على الرغم من أن ذلك يمكن حله في كثير من الحالات عن طريق التسجيل أو الاندماج في البلد (على النحو المبين أدناه).

كما ذكر آنفًا، قد تواجه كلاً من الجهات الفاعلة الدولية والمحلية هذه التحديات. نظرًا لأن الجهات الفاعلة المحلية قد تحتاج إلى استيراد بضائع الإغاثة أو توظيف موظفين أجانب لدعم عملياتها. وهذا صحيح بشكل خاص بالنسبة للجهات الفاعلة المحلية التي تشكل جزءًا من شبكة دولية أو اتحاد دولي. وثمة نقطة مهمة أخرى هي أن التحديات المذكورة أعلاه يمكن أن تنشأ ليس فقط فيما يتعلق بدخول بضائع الإغاثة والمعدات والموظفين، ولكن أيضًا فيما يتعلق بانتقالهم عبر بلد ما في طريقهم إلى البلد المتضرر.

يمكن للتسهيلات القانونية أن توفر حلاً لكل من التحديات المذكورة أعلاه. حيث يمكن تيسير دخول بضائع الإغاثة والمعدات والموظفين من خلال الإعفاءات من القوانين واللوائح العادية أو بدلاً من ذلك الحصول على الموافقات التنظيمية المبسطة والمعالجة. كما نُوقش في **القسم 6** أعلاه، يوصي الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر بإنشاء "مركز جامع للتزود بالمعلومات"، أي وحدة حكومية تعمل كمصدر مركزي للمعلومات والعمليات التنظيمية للجهات الفاعلة الدولية القادمة. ويقدم مربع القائمة المرجعية الوارد أدناه قائمة شاملة بالمرافق القانونية لنقل بضائع الإغاثة والمعدات والموظفين عبر الحدود. كما يُوصي الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر بتطوير هذه التسهيلات القانونية قبل وقوع الكوارث من أجل تجنب المعوقات والتأخيرات عند وقوع الكارثة. لكن يجب أن تكون الترتيبات القانونية مرنة بما يكفي لتمكين تقديم التسهيلات القانونية بعد وقوع الكارثة (على سبيل المثال، من خلال سلطات الطوارئ أو مراسيم الطوارئ).

ومن الناحية العملية، يمكن أن يمثل أحد التحديات الأساسية التي تواجهها الجهات الفاعلة الدولية في عدم القدرة على التسجيل في بلد ما أو الاندماج بها. وبدون التسجيل أو الدمج قد تفتقر المنظمات الأجنبية إلى الشخصية القانونية، وبالتالي، لا تكون قادرة على أداء المهام الأساسية مثل فتح حساب مصرفي أو توقيع عقد. بالإضافة إلى التسهيلات القانونية المذكورة أعلاه، ينبغي للقانون أن يسمح للجهات الفاعلة الدولية بالحصول على الشخصية القانونية في البلد إما عن طريق التسجيل أو الاندماج.

قائمة مرجعية: التسهيلات القانونية العابرة للحدود

- يعتبر القانون أن الدول المساعدة والأمم المتحدة والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر واللجنة الدولية للصليب الأحمر والجمعية الوطنية هي "جهات فاعلة مؤهلة".
- ويحدد القانون المعايير التي يتعين على الجهات الفاعلة الأخرى الوفاء بها حتى يتم الاعتراف بها على أنها "جهة فاعلة مؤهلة".
- هناك إجراء مفصل لتحديد (قبل وقوع الكارثة) ما إذا كانت الجهة الفاعلة تستوفي المعايير، وبالتالي تُمنح حالة "جهة فاعلة مؤهلة". كما يوجد إجراء مُعجل لتحديد الأهلية يمكن استخدامه في حالة وقوع كارثة.
- يسمح القانون للجهات الفاعلة المساعدة الدولية بالحصول على الشخصية القانونية في البلد إما عن طريق التسجيل أو الاندماج.
- يوفر القانون التسهيلات القانونية التالية "للجهات الفاعلة المؤهلة". تنطبق التسهيلات القانونية على كل من دخول ونقل المساعدات الدولية. وتكون هذه التسهيلات متاحة خلال مرحلتي الاستجابة لحالات الكوارث والتعافي المبكر.

الموظفون

- الإعفاء من شروط الحصول على تأشيرة دخول لموظفي الإغاثة أو، بدلاً من ذلك، الوصول إلى عملية سريعة للحصول على التأشيرات للدخول.
- الإعفاء من متطلبات تصريح العمل لموظفي الإغاثة أو، بدلاً من ذلك، الوصول إلى عملية سريعة للحصول على تصاريح العمل.
- الاعتراف التلقائي أو السريع بالمؤهلات أو التراخيص المهنية الأجنبية.

الجمارك

- الوصول إلى تخليص جمركي مبسط ومُعجل وذلك يشمل:
 - الوثائق الجمركية المبسطة؛
 - أولوية التخليص الجمركي؛
 - التنازل عن متطلبات التفتيش أو تقليلها؛
 - التفتيش والإفراج عن البضائع خارج ساعات العمل؛ و
 - التفتيش والإفراج عن البضائع في مكان آخر غير مكتب الجمارك.
- الإعفاء من قيود التصدير والاستيراد.
- تقليل الضوابط التنظيمية لاستيراد الأغذية والأدوية والمعدات الطبية.
- الإعفاء من الرسوم الجمركية أو التعريفات أو الضرائب.
- الوصول إلى عملية معجلة للمطالبة بالإعفاء من الرسوم أو التعريفات أو الضرائب.
- الإذن بإعادة تصدير البضائع والمعدات غير المستخدمة أثناء عملية الاستجابة لحالات الكوارث.

الاتصالات

- الإعفاء من شروط الترخيص لمعدات الاتصالات أو، بدلاً من ذلك، الوصول إلى عملية مُعجلة للحصول على ترخيص.
- أولوية الوصول إلى عرض النطاق الترددي والترددات والأقمار الصناعية المستخدمة في الاتصالات ونقل البيانات.

النقل

- الإذن بأولوية الهبوط بالطائرات والتحليق بها وكذلك الإذن بأولوية إرساء القوارب.

□ الإعفاء من شروط التسجيل للمركبات، أو بدلاً من ذلك الوصول إلى عملية مُعجلة لتسجيل المركبات.

المالية

□ الإعفاء من أي قيود على تحويل النقد و/أو العملات الأجنبية إلى البلاد.

□ الإعفاء من أي قيود على قيام الجهات الأجنبية بفتح حسابات مصرفية في الدولة.

ب. التسهيلات القانونية المحلية

هناك العديد من التسهيلات القانونية التي قد تحتاج إليها الجهات الفاعلة المحلية والدولية لتعمل بكفاءة وفعالية في البلد. وترد مُوجزة فيما يلي. تمامًا كالتسهيلات القانونية التي نُوقِشت في القسم 7 أعلاه، ويجب توفير التسهيلات القانونية التي ستتم مناقشتها أدناه فقط للجهات الفاعلة المؤهلة.

● **الوصول إلى السكان المتضررين/حرية التنقل:** خلال الكوارث قد تفرض السلطات العامة تدابير طارئة تُقيّد من حرية التنقل. على سبيل المثال، قد يُمنع عامة السكان من دخول مناطق جغرافية محددة معرضة لخطر وقوع الكوارث أو التي تتأثر بها بشدة. وخلال حالات الطوارئ المتعلقة بالصحة العامة، يمكن فرض قيود على حرية الحركة للحد من انتشار الفيروس أو مسببات الأمراض الأخرى. وللوصول إلى السكان المتضررين ومساعدتهم، غالبًا ما تحتاج الجهات الفاعلة المحلية والدولية المشاركة في الاستجابة لحالات الكوارث إلى إعفاء من هذه الأنواع من القيود. ولذلك يجب أن يضمن القانون وصول الجهات الفاعلة المؤهلة إلى السكان المتضررين من الكوارث، بما في ذلك في الحالات التي يتم فيها فرض قيود على حرية التنقل على عامة السكان. وبدلاً من ذلك، يمكن حصر هذا التسهيل القانوني باعتباره الحق في حرية التنقل في جميع الأوقات، بما في ذلك أثناء حالات الكوارث أو الطوارئ.

● **الموظفون:** غالبًا ما يتحمل موظفو الجهات الفاعلة في مجال إدارة مخاطر الكوارث والمتطوعون فيها مستوى عاليًا من المخاطر. وكثيرًا ما تتعرض صحتهم وسلامتهم الشخصية للخطر وقد يواجهون أيضًا مخاطر قانونية مرتبطة بتقديم المساعدة. لذلك، هناك حجة قوية تتمثل في أن الجهات الفاعلة في مجال إدارة مخاطر الكوارث، باعتبارها "جهات فاعلة مؤهلة"، يجب أن تستفيد من مجموعة من التسهيلات القانونية لحماية الموظفين والمتطوعين لديها وتحفيزهم. تشمل التسهيلات القانونية الرئيسية في هذا المجال على ما يلي:

- الحقوق القانونية في الرعاية الطبية الممولة من الحكومة، والتعويض و/أو التأمين ضد المرض أو الإصابة أو الوفاة التي تحدث أثناء العمل أو العمل التطوعي؛
- المسؤولية القانونية المحدودة عن الأفعال أو التقصير المُرتكب عن حسن نية خلال فترة الكارثة المعلنة، بما في ذلك تقديم الإسعافات الأولية؛
- الحق في التطوع لدى جهة فاعلة مؤهلة في مجال إدارة مخاطر الكوارث لفترة محددة كبديل عن العمل مدفوع الأجر و/أو الخدمة العسكرية؛ و/أو
- الامتيازات الضريبية للموظفين (على سبيل المثال، امتيازات ضريبية على الدخل بالنسبة للرواتب) وللمتطوعين (على سبيل المثال، إعفاء ضريبي على علاوات أو رواتب التطوع).

بالإضافة إلى التسهيلات القانونية المذكورة أعلاه، قد تكون هناك حاجة إلى أحكام قانونية تنص على الاعتراف التلقائي أو المعجل بالمؤهلات المهنية (على سبيل المثال، الأطباء والمهندسين) عبر الحدود دون الوطنية في حالة الطوارئ. من المرجح أن يكون هذا مناسبًا في الولايات الفيدرالية.

● **الضرائب:** العديد من الجهات الفاعلة غير الحكومية في مجال إدارة مخاطر الكوارث هي كيانات غير ربحية تعتمد على التبرعات والتمويل الحكومي و/أو عمل المتطوعين. لتوسيع هذه الموارد المحدودة قدر الإمكان، يجب تزويد الجهات الفاعلة غير الربحية في مجال إدارة مخاطر الكوارث، باعتبارها "جهات فاعلة مؤهلة"، بمجموعة واسعة من الإعفاءات الضريبية، سواء للجهة الفاعلة نفسها أو للتبرعات المقدمة لها. كما يقدم مربع القائمة المرجعية أدناه قائمة شاملة بأنواع الإعفاءات الضريبية التي ينبغي تقديمها.

بالإضافة إلى التسهيلات القانونية المذكورة آنفاً، هناك بعض التسهيلات القانونية الخاصة بالجهات الحكومية. وهي تشمل التالي:

- الحق في استخدام عمليات الشراء والتوظيف المبسطة و/أو المعجلة خلال فترة الاستجابة والتعافي المبكر؛
 - يحق للهيئات الصحية استخدام عملية مبسطة و/أو معجلة للموافقة على التدابير الصحية المضادة (مثل اللقاحات والأدوية وغيرها من العلاجات) أثناء الطوارئ الصحية العامة؛
 - تحظى السلطات المعنية بإدارة الكوارث، بصلاحيات الحصول على معلومات متعلقة بالكوارث من الإدارات أو الوكالات الحكومية الأخرى.
- فيما يتعلق بالتسهيل القانوني الأول المذكور أعلاه، كما تمت مناقشته في القسم 10 ينبغي للحكومة تقليل الاعتماد على عمليات التوظيف والمشتريات السريعة من خلال: (أ) وضع قائمة بالمهنيين الذين تم فرزهم والمدربين تدريباً جيداً والذين يمكن تعيينهم ونشرهم في غضون مهلة قصيرة؛ (ب) إنشاء قوائم بالموردين المعتمدين مسبقاً والمختارين من قبل فرق المشتريات المُدربة.

قائمة مرجعية: التسهيلات المحلية

يمنح القانون التسهيلات القانونية التالية للجهات الفاعلة في إدارة مخاطر الكوارث باعتبارها "جهات فاعلة مؤهلة".

الوصول إلى السكان المتضررين/حرية الحركة

- يضمن القانون للجهات الفاعلة المؤهلة الوصول إلى السكان المتضررين من الكوارث، بما في ذلك في الحالات التي يتم فيها فرض قيود على حرية التنقل على عامة السكان.
- بدلاً من ذلك، يمنح القانون الجهات الفاعلة المؤهلة الحق في حرية التنقل في جميع الأوقات، بما في ذلك أثناء حالات الكوارث أو الطوارئ.

الموظفون

- يوفر القانون للجهات الفاعلة المؤهلة مجموعة من التسهيلات القانونية لحماية وتحفيز موظفيها والمتطوعين لديها، بما في ذلك:
 - الحقوق القانونية في الرعاية الطبية الممولة من الحكومة، والتعويض و/أو التأمين ضد المرض أو الإصابة أو الوفاة التي تحدث أثناء العمل أو العمل التطوعي؛
 - المسؤولية القانونية المحدودة عن الأفعال أو التقصير المُرتكب عن حسن نية خلال فترة الكارثة المعلنة، بما في ذلك تقديم الإسعافات الأولية؛
 - الحق في التطوع لدى جهة فاعلة مؤهلة في مجال إدارة مخاطر الكوارث لفترة محددة كبديل عن العمل مدفوع الأجر و/أو الخدمة العسكرية؛ و/أو
 - الامتيازات الضريبية للموظفين (على سبيل المثال، امتيازات ضريبية على الدخل بالنسبة للرواتب) وللمتطوعين (على سبيل المثال، إعفاء ضريبي على علاوات أو رواتب التطوع).
- ينص القانون على الاعتراف التلقائي أو السريع بالمؤهلات المهنية (على سبيل المثال، للأطباء والمهندسين) خارج الحدود دون الوطنية في حالة الطوارئ. ملاحظة: من المرجح أن يكون هذا مناسباً في الولايات الفيدرالية.

الضرائب

- يمنح القانون الجهات الفاعلة المؤهلة وضع الإعفاء الضريبي. لا يُطلب من الجهات الفاعلة المؤهلة دفع الضرائب على:
 - البضائع والخدمات (مثل ضريبة القيمة المضافة وضريبة البضائع والخدمات)؛
 - واردات السلع عبر الحدود الوطنية أو دون الوطنية (مثل الرسوم أو التعريفات الجمركية أو الضرائب)؛

- الدخل أو الإيرادات (مثل ضريبة الدخل أو ضريبة الشركات)؛ أو
 - الممتلكات (على سبيل المثال، رسوم الدمغة، ضريبة الأراضي، الضريبة على دخل الإيجار أو أرباح رأس المال).
 - ينص القانون على أن التبرعات الممنوحة للجهات الفاعلة المؤهلة معفاة من الضرائب. وكذلك ينطبق الإعفاء الضريبي على التبرعات التي يقدمها الأفراد والمنظمات. كما ينطبق على التبرعات المقدمة من الأشخاص الأحياء وعلى التبرعات المذكورة في الوصايا.
- ملاحظة: لا ينبغي منح الإعفاءات الضريبية المذكورة أنفاً إلا للجهات الفاعلة المؤهلة غير الربحية.
- بالإضافة إلى التسهيلات القانونية المذكورة أعلاه، يوفر القانون للسلطات الحكومية المعنية التسهيلات القانونية التالية:**
- الحق في استخدام عمليات الشراء والتوظيف المبسطة و/أو المعجلة خلال فترة الاستجابة لحالات الكوارث وفترة التعافي المبكر.
 - يحق للهيئات الصحية استخدام عملية مبسطة و/أو مُعجلة للموافقة على التدابير الصحية المضادة أثناء الطوارئ الصحية العامة.
 - تحظى السلطات المعنية بإدارة الكوارث، بصلاحيات الحصول على معلومات متعلقة بالكوارث من الجهات الفاعلة الحكومية الأخرى.

8. حماية الفئات المُهمّشة والمعرضة للخطر وإدماجها في المجتمع

تفاوت تأثير الكوارث على مجموعات مختلفة داخل المجتمع. الأشخاص الذين قد يتأثرون بشكل متفاوت بالكوارث (حسب الظروف) هم النساء والفتيات والأطفال وكبار السن والأشخاص ذوي الإعاقة أو الأمراض المزمنة والمهاجرين والأقليات العرقية والإثنية ومجموعات الشعوب الأصلية والأقليات الجنسية والجنسانية. وتشير هذه المبادئ التوجيهية مجتمعة إلى هذه المجموعات بصفتهم "فئات مُهمّشة ومعرضة للخطر". فخلال فترات الكوارث، قد تعاني الفئات المُهمّشة والمعرضة للخطر من مستويات أعلى من الوفيات والإصابات والتشرد وفقدان سبل كسب العيش أو السكن. كما أنهم قد يواجهون عقبات تمنعهم من الحصول على المساعدة نتيجة لممارسة التمييز المباشر أو غير المباشر. بل ويمكن أن تؤدي الكوارث إلى تعطيل الرعاية الصحية والرعاية الاجتماعية والتعليم وغيرها من الخدمات الأساسية لهذه المجموعات، مع آثار خطيرة على صحتهم الجسدية ورفاهيتهم العقلية والنفسية والاجتماعية. وفي ضوء هذه الآثار المتفاوتة، من الضروري أن يتم تشريع قوانين وسياسات وخطط الكوارث مع وضع حماية الفئات المُهمّشة والمعرضة للخطر وإدماجهم في المجتمع كاعتبار أساسي.

تحدد مجموعة الأبحاث والتوصيات الحالية الصادرة عن الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر مجموعة من التدابير القانونية والسياسية لتعزيز حماية الفئات المُهمّشة والمعرضة للخطر وإدماجهم في المجتمع في إدارة مخاطر الكوارث. تشمل هذه التدابير على ما يلي: حظر التمييز وجمع البيانات المصنفة حسب الجنس والعمر والإعاقة (على سبيل المثال، لتقييمات المخاطر، وتقييمات الاحتياجات وما إلى ذلك) وإزالة العقبات غير الرسمية التي تحول دون الحصول على المساعدة (مثل العقبات المادية أو اللغوية أو الحسية أو الثقافية) وتعزيز تمثيل الفئات المُهمّشة والمعرضة للخطر في مجال إدارة مخاطر الكوارث ومشاركتها؛ وتدريب الجهات الفاعلة في مجال إدارة مخاطر الكوارث على الاحتياجات والمخاطر المحددة التي تواجهها الفئات المختلفة أثناء الكوارث. ويقدم مربع القائمة المرجعية أدناه قائمة أكثر تفصيلاً وتوضيحاً لهذه التدابير. يتمثل جزء مهم من حماية الفئات المُهمّشة والمعرضة للخطر في تلبية احتياجاتهم الخاصة وتزويدهم بالخدمات الأساسية مثل الرعاية الصحية والرعاية الاجتماعية والتعليم باستمرار. كما نُوقش في القسم 3ب، يجب أن تُلزم القوانين الإدارات والوكالات القطاعية ذات الصلة (مثل الصحة والخدمات الاجتماعية والتعليم والإسكان) بإعداد خطط طوارئ مفصلة للكوارث تحدد طرق ضمان استمرارية تقديم الخدمات الأساسية أثناء فترات الكوارث. أضف إلى ذلك أنه يجب أن تحدد خطط الطوارئ هذه كيفية عمل الوكالات القطاعية على تلبية الاحتياجات المحددة للفئات المُهمّشة والمعرضة للخطر أثناء فترات الكوارث وما بعدها. يحدد الجدول الموجود أدناه بعض من الاحتياجات الأساسية للفئات المُهمّشة والمعرضة للخطر التي تتطلب تخطيطاً مسبقاً مفصلاً.

قد تتعرض الفئات المُهمّشة والمعرضة للخطر لخطر لخطر متزايد بأشكال مختلفة من العنف والسلوك الضار الآخر الذي يزداد عادة في أعقاب الكارثة. قد تكون النساء والفتيات أكثر عرضة لمخاطر العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي (SGBV). وتشمل المخاطر المتعلقة بحماية الطفل (على سبيل المثال لا الحصر) على ما يلي: الاختطاف والاتجار والبيع والتبني غير القانوني والاستغلال، بما في ذلك عمل الأطفال والعنف الجنسي والجنساني، بما في ذلك استغلال الأطفال في البغاء وزواج الأطفال وتشويه الأعضاء التناسلية للإناث والعنف الجسدي والإهمال. وبناءً على ذلك، ينبغي أن يطلب القانون من السلطات المسؤولة عن العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي وحماية الأطفال وضع خطط طوارئ للكوارث ترمي إلى ضمان استمرارية خدمات الوقاية والرصد والاستجابة أثناء الكوارث.¹¹¹ وينبغي أن تتناول هذه الخطط كيفية قيام السلطات بتوسيع نطاق الخدمات لتلبية الطلب المتزايد أثناء الكوارث والتدابير التي ستفعلها لمعالجة المخاطر المحددة التي تنشأ في ظروف الكوارث.¹¹² بل ويجب مطالبة جميع الجهات الفاعلة الحكومية المشاركة في إدارة مخاطر الكوارث — بما في ذلك الإدارات والوكالات القطاعية والجيش والشرطة — بالمشاركة في تدريب عن مخاطر العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي ومخاطر حماية الطفل في حالات الكوارث.¹¹³

في حالات الطوارئ المتعلقة بالصحة العامة، قد تكون هناك فئات إضافية تتطلب حماية أو مساعدة خاصة: وهم المعرضون بشكل خاص للمخاطر الصحية ذات الصلة. ويوضح التاريخ أن هذا قد يختلف من حالة الطوارئ الصحية العامة إلى أخرى — حيث كان الشباب معرضين بشكل خاص لفيروس H1N1 "إنفلونزا الخنازير" الذي تسبب في وباء الأنفلونزا عام 1918، وتعرض السيدات الحوامل والأجنة التي لم تولد بعد بشكل خاص لفيروس زيكا، في حين أن كبار السن والأشخاص الذين يعانون من حالات صحية أساسية معينة يكونون معرضين بشكل خاص للإصابة بمرض كوفيد-19. وبالتالي، ينبغي لخطط الطوارئ المتعلقة بحالات الطوارئ المتعلقة بالصحة العامة أن تحدد التدابير التي سيتم تنفيذها لحماية الأشخاص الأكثر

عرضة للمخاطر الصحية ذات الصلة، مثل الحماية وأولوية الحصول على التدابير الطبية المضادة (مثل التشخيص ومعدات الحماية الشخصية واللقاحات والعلاج).

قائمة مرجعية: حماية الفئات المُهمّشة والمعرضة للخطر وإدماجها في المجتمع

التدابير العامة

- يشمل قانون الكوارث الرئيسي حظر التمييز على أساس العرق أو الجنس أو العمر أو الإعاقة أو الرأي السياسي أو الميل الجنسي أو الهوية الجنسية. ملاحظة: بالمقابل يمكن أن ينص على ذلك بموجب القوانين الدستورية أو قوانين حقوق الإنسان.
- تعزز القوانين والسياسات والخطط التمثيل العادل للفئات المُهمّشة والمعرضة للخطر في إدارة مخاطر الكوارث ومشاركتها من خلال:
 - تفويض التمثيل في هيئات التنسيق واتخاذ القرارات الرئيسية؛
 - تشجيع توظيف أعضاء الفئات المُهمّشة والمعرضة للخطر في السلطات المعنية بالكوارث؛ و
 - التفويض بإجراء مشاورات فيما يتعلق بتصميم الأنشطة وتنفيذها.
- تنص قوانين الكوارث على جمع البيانات المصنفة حسب الجنس والعمر والإعاقة وتحليلها في تقييمات المخاطر، وتقييمات الاحتياجات وتوزيع المساعدات في حالات الكوارث، بالإضافة إلى ما يتعلق بآثار الكوارث (بما في ذلك الوفيات).
- يُلزم القانون جميع الجهات الفاعلة الحكومية المشاركة في إدارة مخاطر الكوارث — بما في ذلك الإدارات/الوكالات القطاعية والجيش والشرطة — بالمشاركة في تدريب حول الاحتياجات المحددة لمختلف الفئات والمخاطر التي تواجهها أثناء الكوارث، بما في ذلك العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي والمخاطر المتعلقة بحماية الطفل.

التخطيط للطوارئ

- يلزم القانون السلطات المعنية بإدارة الكوارث والوكالات القطاعية ذات الصلة (مثل التعليم والصحة والإسكان والخدمات الاجتماعية) بإعداد خطط طوارئ مفصلة للكوارث تُلبي الاحتياجات المحددة للفئات المُهمّشة والمعرضة للخطر وتحديد سبل ضمان استمرارية تقديم الخدمات الأساسية لهذه الفئات أثناء الكوارث.
- توجد خطط طوارئ مفصلة للكوارث معمول بها تُلبي الاحتياجات الخاصة للفئات المُهمّشة والمعرضة للخطر. تتناول هذه الخطط ما يلي:
 - الرعاية الصحية والرعاية الاجتماعية لكبار السن والأشخاص ذوي الإعاقة أو الذين يعانون من الأمراض المزمنة؛
 - والرعاية الصحية الجنسية والإنجابية للنساء والفتيات؛
 - إدارة النظافة الصحية أثناء الدورة الشهرية للنساء والفتيات؛
 - تغذية الحوامل والمرضع والأطفال وكبار السن والأشخاص ذوي الإعاقة أو الذين يعانون من الأمراض المزمنة؛
 - استمرارية التعليم للأطفال في سن المدرسة؛
 - الاستمرار في توفير الملاجئ والمساحات ووسائل الحماية للناجين من العنف المنزلي والجنسي؛
 - المساعدة في إخلاء الأشخاص ذوي الإعاقة وكبار السن؛
 - استخدام مجموعة واسعة من قنوات الاتصال والوسائط واللغات في أنشطة التأهب والاستجابة للكوارث، بما في ذلك التحذيرات.
- يتطلب القانون وضع خطط لحالات الطوارئ المتعلقة بالصحة العامة لتحديد التدابير اللازمة لحماية الأشخاص الذين قد يكونون عرضة بشكل خاص للمخاطر الصحية ذات الصلة.

العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي

- يُلزم القانون الجهات الفاعلة الحكومية المسؤولة عن منع العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي (SGBV) والتصدي له بوضع خطط طوارئ مفصلة للكوارث.
- ويتطلب خططاً لمناقشة التالي: استمرارية أنشطة الوقاية والرصد والاستجابة أثناء حالات الكوارث؛ وتوسيع نطاق الخدمات بسرعة لتلبية الطلب المتزايد عليها.
- يخصص القانون التمويل الكافي لهذه الجهات الفاعلة من أجل تنفيذ أنشطة شاملة للوقاية والرصد والاستجابة للعنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي أثناء الكوارث.
- يشترط القانون وضع خطط طوارئ للكوارث لتحديد التدابير التي سيتم تنفيذها للتخفيف من حدة مخاطر العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي في ملاجئ الطوارئ.
- يستمر تطبيق القوانين الجنائية المتعلقة بالعنف الجنسي والإيذاء والاستغلال أثناء الكوارث. يحظر القانون الجنائي صراحةً على مقدمي المساعدة في حالات الكوارث الضلوع في اعتداء جنسي أو استغلال جنسي للأشخاص الذين يطلبون المساعدة أو يحتاجون إليها.

حماية الطفل

- يُلزم القانون الجهات الحكومية المسؤولة عن حماية الطفل بوضع خطط طوارئ مفصلة للكوارث. تتطلب الخطط مناقشة ما يلي:
 - استمرارية أنشطة الوقاية والرصد والاستجابة أثناء حالات الكوارث؛
 - توسيع نطاق الخدمات بسرعة لتلبية الطلب المتزايد عليها؛
 - تدابير لمعالجة المخاطر المحددة المتعلقة بحماية الأطفال والتي تطرأ في ظروف الكوارث؛ و
 - حماية الأطفال غير المصحوبين بمرافق والمنفصلين عن ذويهم.

الاحتياجات الخاصة للفئات المُهمَّشة والمعرضة للخطر

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ● الرعاية الصحية الجنسية والإنجابية ● الدعم الغذائي للسيدات والحوامل والمرضعات ● إدارة النظافة الصحية أثناء الدورة الشهرية ● توسيع نطاق الوقاية والرصد لمخاطر العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي والاستجابة لها ● الوصول إلى مناطق نوم يُفصل فيها بين الجنسين ● الوصول إلى المراحيض والحمامات المضاءة جيداً والتي يمكن قفلها | النساء والفتيات |
| <ul style="list-style-type: none"> ● مواصلة التعليم ● استمرارية تسجيل المواليد ● توسيع نطاق الوقاية والرصد لمخاطر حماية الطفل والتصدي لها ● الوصول إلى أماكن ملائمة للأطفال ● الدعم الغذائي (مثل المكملات الغذائية والأطعمة المدعمة) | الأطفال |
| <ul style="list-style-type: none"> ● استمرارية الرعاية الصحية والاجتماعية ● الدعم الغذائي (مثل المكملات الغذائية والأطعمة المدعمة) ● إمكانية الوصول إلى المعلومات (مثل استخدام طريقة برايل والصوت ولغة الإشارة والخط الكبير) ● المباني ونقاط التوزيع التي يمكن الوصول إليها فعلياً (مثل المنحدرات والدرابزين) | كبار السن والأشخاص ذوي الإعاقات |

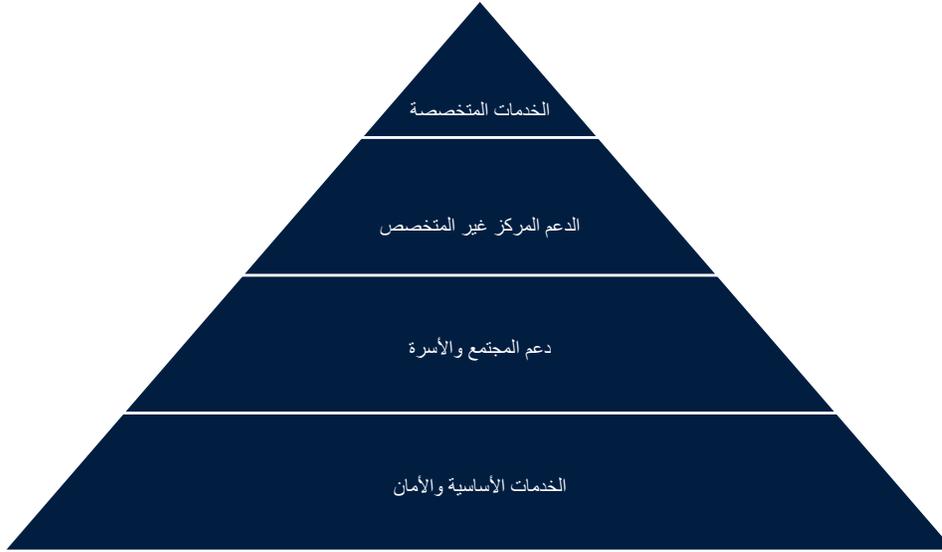
<ul style="list-style-type: none"> • تقديم الخدمة عبر الزيارات المنزلية 	
<ul style="list-style-type: none"> • إمكانية الوصول إلى المعلومات (مثل اللغات والأشكال وقنوات الاتصال المتنوعة) • تقديم الخدمات بالشراكة مع قادة المجتمع والمنظمات المجتمعية 	<ul style="list-style-type: none"> • المهاجرون والأقليات العرقية والإثنية
<ul style="list-style-type: none"> • المساعدة في إيجاد ترتيبات بديلة حيثما تكون المرافق المجتمعية غير آمنة أو مناسبة • استمرارية الرعاية الصحية وتوفير الرعاية الصحية الجنسية والإنجابية الخاصة / المنفصلة وإدارة النظافة الصحية أثناء الدورة الشهرية 	<ul style="list-style-type: none"> • الأقليات الجنسية والجنسانية (SGM)

9. الصحة النفسية والدعم النفسي والاجتماعي

خلال فترات الكوارث وفي أعقابها، من الضروري توفير خدمات تتعلق بالصحة النفسية والدعم النفسي والاجتماعي للمجتمعات المتضررة. يشير مصطلح خدمات الصحة النفسية عمومًا إلى الخدمات السريرية التي يقدمها المتخصصون بهدف تشخيص الأمراض النفسية وعلاجها. لطالما كان للدعم النفسي والاجتماعي مفهوم واسع يشمل مختلف الخدمات غير السريرية المصممة لتلبية الاحتياجات النفسية والاجتماعية المتداخلة للأفراد والأسر والمجتمعات المحلية. ففي حالات الكوارث، يمكن أن يشمل الدعم النفسي الاجتماعي (من بين أمور أخرى) الإسعافات الأولية النفسية ومجموعات الدعم والتثقيف حول ردود الفعل الطبيعية للأحداث المسببة للضغط وآليات التكيف الصحية وإنشاء مساحات ملائمة للأطفال ودعم استمرارية الحياة الاجتماعية والثقافية المجتمعية. يشير المصطلح المركب للصحة النفسية والدعم النفسي الاجتماعي (MHPSS) بشكل مشترك إلى خدمات الصحة النفسية والدعم النفسي والاجتماعي، مما يعكس الطبيعة التكميلية والمترابطة لهذه الأنواع من التدخلات.

تُعد المبادئ التوجيهية للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بشأن الصحة النفسية والدعم النفسي الاجتماعي في حالات الطوارئ (المبادئ التوجيهية للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بشأن الصحة النفسية والدعم النفسي الاجتماعي في حالات الطوارئ) مصدرًا موثوقًا ومعترفًا به على نطاق واسع لأفضل الممارسات في مجال الصحة النفسية والدعم النفسي والاجتماعي في حالات الطوارئ. المفهوم الرئيسي للمبادئ التوجيهية للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بشأن الصحة النفسية والدعم النفسي الاجتماعي في حالات الطوارئ هو النموذج الهرمي والذي يمثل "نظامًا متعدد الطبقات من وسائل الدعم التكميلية التي تلي احتياجات الفئات المختلفة".¹¹⁴ كما هو موضح في الرسم البياني أدناه يحتوي هرم الصحة النفسية والدعم النفسي الاجتماعي على أربع طبقات من التدخل حيث يتطلب المستوى السفلي جميع السكان المتضررين من حالة الطوارئ وكل طبقة لاحقة مطلوبة من قبل شريحة أصغر تدريجيًا من السكان.

- توجد في قاع الهرم الخدمات الأساسية والأمان، وهي ما تشير إلى تعزيز رفاهية جميع الناس من خلال (إعادة) تأسيس الأمن والحوكمة الملائم والخدمات التي تلي الاحتياجات المادية الأساسية (أي الغذاء والمأوى والماء والرعاية الصحية الأساسية).¹¹⁵
- يوجد في الطبقة الثانية من الهرم دعم المجتمع والأسرة، يشمل مجموعة واسعة من الأنشطة التي تسهل دور شبكات وأنشطة الأسرة والمجتمع في تعزيز الصحة النفسية الفردية والرفاهية النفسية الاجتماعية. كما تشمل بعض الأمثلة على أنشطة هذه الفئة اقتفاء أثر الأسر ولم شملها والمساندة في مراسم الحداد، واحتفالات الشفاء المجتمعي والتواصل الجماهيري بشأن الأساليب البناءة للتكيف وتفعيل الشبكات الاجتماعية.¹¹⁶
- تتمثل الطبقة الثالثة من الهرم في الدعم المركز غير المتخصص. وهذا يشمل تدخلات فردية أو عائلية أو جماعية أكثر تركيزًا. وذلك يشمل رعاية الصحة النفسية الأساسية التي يقدمها العاملون في مجال الرعاية الصحية الأولية وكذلك الإسعافات الأولية النفسية والتدخلات الأخرى التي يقدمها غير المتخصصين في مجال الصحة.¹¹⁷
- الطبقة الرابعة والأخيرة من الهرم هي الخدمات المتخصصة، والتي تشير إلى الدعم النفسي أو الطب النفسي للأشخاص الذين يعانون من أمراض الصحة النفسية والذين تتجاوز احتياجاتهم قدرات خدمات الصحة الأولية/العامة الحالية.¹¹⁸



هرم التدخل للصحة النفسية والدعم النفسي الاجتماعي في حالات الطوارئ، مصدره المبادئ التوجيهية للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بشأن الصحة النفسية والدعم النفسي الاجتماعي في حالات الطوارئ (IASC MHPSS)

كما ذكر أعلاه، يمثل المستوى الثالث من هرم الصحة النفسية والدعم النفسي الاجتماعي دعمًا مركزيًا غير متخصصًا بما في ذلك الإسعافات الأولية النفسية. تتضمن الإسعافات الأولية النفسية في جوهرها تقديم الدعم الإنساني والرحيم للشخص المتأثر بحدث صادم. لا تُعد الإسعافات الأولية النفسية مجموعة من الإجراءات المحددة مسبقًا. بل تستلزم الاستماع بعناية إلى احتياجات الأشخاص المتضررين وربطهم بالمعلومات والدعم العملي مع التركيز على التفاعل معهم بطريقة تغرس الأمل وتعزز الشعور بالأمان والهدوء والتواصل والكفاءة الذاتية.¹¹⁹ بالإضافة إلى الإسعافات الأولية النفسية، قد يتضمن الدعم المركز غير المتخصص تدخلات أكثر تنظيمًا مصممة لمساعدة الأشخاص على تجاوز الصعوبات الشائعة التي تلي حالة طوارئ أو أي حدث أليم آخر. يوجد العديد من البرامج الموضوعية لهذا الغرض، منها: PM+ (الإدارة المطورة للمشكلات) الذي صممه منظمة الصحة العالمية؛¹²⁰ وبرنامج مهارات التعافي النفسي، الذي صممه المركز الوطني لاضطراب ما بعد الصدمة والشبكة الوطنية لخدمات الأطفال في الولايات المتحدة؛ وبرنامج SOLAR (مهارات التكيف مع الحياة والصلابة النفسية)، والذي تم تصميمه من خلال التعاون الدولي بين خبراء مكافحة الكوارث والصحة النفسية بقيادة فينيكس أستراليا – مركز الصحة النفسية بعد الصدمة في جامعة ميلبورن.¹²²

يمكن لتنفيذ التدخلات على المستويات الأدنى من هرم التدخل للصحة النفسية والدعم النفسي الاجتماعي أن يقلل من الحاجة إلى التدخلات على المستويات الأعلى عن طريق التخفيف من حدة الضيق ومنع تطوره إلى اضطراب صحي نفسي يمكن تشخيصه. وفي واقع الأمر، بالنسبة للعديد من الأشخاص المتضررين من الكوارث، يمكن أن تكون التدخلات المبكرة في المستويات الدنيا طريقة مناسبة وفعالة لدعم صحتهم النفسية والرفاهية النفسية والاجتماعية. فعلى سبيل المثال، يمكن لتبشير دعم المجتمع والأسرة — من خلال تدابير مثل لم شمل الأسرة واستئناف الحياة الاجتماعية المجتمعية — أن يخفف من حدة الضيق ويعزز الرفاهية العقلية والنفسية والاجتماعية عن طريق توفير التواصل الاجتماعي واستعادة الشعور بالحياة الطبيعية وإعادة بناء الشعور بالمجتمع والتواصل مع المكان. بالإضافة إلى تقليل الحاجة إلى تدخلات المستويات العليا، فهناك فائدتان على الأقل لتدخلات المستويات الدنيا. أولاً، يمكن إجراء العديد من تدخلات الصحة النفسية والدعم النفسي الاجتماعي ذات المستوى الأدنى من قبل أشخاص عاديين مدربين. وهذا يسمح بتحويل المهمة من أخصائيي الصحة النفسية إلى أشخاص عاديين مدربين، مما قد يقلل الضغط على أنظمة الرعاية الصحية. ثانيًا، يمكن للجهات الفاعلة التي تقدم تدخلات على المستويات الدنيا من الهرم أن تؤدي دورًا مهمًا في تحديد الأشخاص الذين يحتاجون إلى تدخلات المستويات العليا وإحالتهم.

عادةً ما يحتاج السكان المتضررون من الكوارث إلى دعم الصحة النفسية والدعم النفسي الاجتماعي لسنوات عديدة بعد الكارثة لأن آثار الكوارث على الصحة النفسية والرفاهية النفسية والاجتماعية يمكن أن تكون طويلة الأمد.¹²³ وقد تظهر هذه الآثار أو تتفاقم خلال السنوات التي تلي وقوع الكارثة، وفي بعض الحالات تكون نتيجة للتأثير المتراكم للكوارث اللاحقة أو الضغوطات الإضافية. وقد حددت أبحاث الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر أن الصحة النفسية والدعم النفسي الاجتماعي تمثل فجوة رئيسية في الأطر القانونية والسياسية والتخطيطية في مرحلة التعافي من الكوارث.¹²⁴

وبالتالي، هناك حاجة لوضع المزيد من الأحكام المفصلة في هذا المجال. وقد يدعم هذا أحكام قانونية تتطلب وضع خطط للطوارئ في حالات الكوارث وخطط للتعافي لمعالجة مشاكل الصحة النفسية والدعم النفسي الاجتماعي. كما وقد تؤدي السياسة المخصصة بشأن الصحة النفسية والدعم النفسي الاجتماعي في حالات الكوارث دورًا مهمًا من خلال تحديد رؤية ونهج وأهداف واضحة في هذا المجال. ومن الجدير بالذكر أنه ينبغي للأحكام القانونية والسياسية والتخطيطية ألا تتناول خدمات الصحة النفسية السريرية وحسب، بل يجب أيضًا تناول مجموعة واسعة من تدخلات الصحة النفسية والدعم النفسي الاجتماعي بالمستوى الأدنى، بما يتوافق مع النموذج الهرمي للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات. بل ومن المهم أيضًا أن يكون هناك تمويل كافٍ وطويل الأجل للجهات الفاعلة الحكومية وغير الحكومية التي تقدم خدمات الصحة النفسية والدعم النفسي الاجتماعي للسكان المتضررين من الكوارث.

قائمة مرجعية: الصحة النفسية والدعم النفسي الاجتماعي (MHPSS)

- توجد سياسة مخصصة للصحة النفسية والدعم النفسي الاجتماعي في حالات الكوارث والتعافي منها، والتي تحدد رؤيةً ونهجًا وأهدافًا واضحة في هذا المجال.
- تتوافق هذه السياسة مع النموذج الهرمي للصحة النفسية والدعم النفسي الاجتماعي. وتعترف هذه السياسة بأهمية تناول مجموعة واسعة من تدخلات الصحة النفسية والدعم النفسي الاجتماعي بالمستوى الأدنى والتي تشمل:
 - تيسير دعم المجتمع والأسرة؛
 - الإسعافات الأولية النفسية؛ و
 - العديد من التدخلات الأكثر استهدافًا وتنظيمًا (على سبيل المثال، برنامجي PM+ وSOLAR).
- يتطلب القانون خطط طوارئ الكوارث وخطط التعافي من الكوارث مناقشة ما يتعلق بالصحة النفسية والدعم النفسي والاجتماعي، بما في ذلك:
 - تدخلات الصحة النفسية والدعم النفسي والاجتماعي التي سيتم تنفيذها؛
 - الأدوار والمسؤوليات الواضحة لجميع الجهات الفاعلة المشاركة في تنفيذ التدخلات؛ و
 - وتنسيق الآليات من أجل تقديم الصحة النفسية والدعم النفسي الاجتماعي.
- وتتضمن خطط الطوارئ في حالات الكوارث وخطط التعافي من الكوارث أحكامًا واضحة ومفصلة بشأن النظام. لا تناقش الخطط خدمات الصحة النفسية السريرية فحسب، بل أيضًا تناقش مجموعة واسعة من تدخلات الصحة النفسية والدعم الاجتماعي ذات المستوى الأدنى.
- هناك تمويل كافٍ من الجهات الفاعلة الحكومية وغير الحكومية المسؤولة عن تقديم خدمات الصحة النفسية والدعم النفسي الاجتماعي للسكان المتضررين من الكوارث.

10. النزوح الناجم عن حالات الكوارث

يشير النزوح الناجم عن حالات الكوارث إلى اضطراب الأشخاص إلى مغادرة منازلهم أو أماكن إقامتهم المعتادة نتيجة لكارثة أو لتجنب تأثير خطر فوري ومتوقع.¹²⁵ في حين يعبر بعض الأشخاص عبر الحدود الدولية سعياً في الحصول على الأمان، تظل الغالبية العظمى من الأشخاص النازحين نتيجة لحالات الكوارث داخل البلد ذاته. ويركز هذا القسم بشكل أساسي على النزوح الداخلي في حالات الكوارث. تنجم الغالبية العظمى من عمليات النزوح الناجمة عن حالات الكوارث عن المخاطر المرتبطة بالطقس مثل الفيضانات والعواصف وحرائق الغابات.¹²⁶ ولطالما كان التغيير المناخي سبباً دافعاً للنزوح الناجم عن حالات الكوارث نتيجة لما يؤديه من تفاقم المخاطر المرتبطة بالطقس.

يتمثل أحد الجوانب الرئيسية لإدارة النزوح الناجم عن حالات الكوارث في وضع قانون و/أو سياسة بشأن النزوح الداخلي تنطبق على الأشخاص النازحين نتيجة لحالات الكوارث (فضلاً عن حالات الطوارئ أو الأزمات الأخرى). ويجب أن يكون ذلك متماشياً مع المعايير الدولية ذات الصلة، من بينها **المبادئ التوجيهية بشأن التشريد الداخلي**. بالإضافة إلى ذلك ينبغي إدماج إدارة حالات النزوح الناجم عن حالات الكوارث في إدارة مخاطر الكوارث من خلال القوانين والسياسات والخطط المتعلقة بالكوارث. وهناك أربعة عناصر رئيسية لإدارة النزوح الناجم عن حالات الكوارث: (أ) تنفيذ تدابير للتصدي لمخاطر النزوح؛ (ب) الاستعداد للاستجابة للنزوح الذي لا يمكن تجنبه؛ (ج) الاستجابة للنزوح عند حدوثه من خلال مساعدة وحماية الأشخاص النازحين؛ (د) دعم النازحين لتحقيق حلول دائمة، سواء في شكل العودة أو الإدماج المحلي أو إعادة التوطين. ويمكن دمج عناصر إدارة النزوح الناجم عن حالات الكوارث هذه في الأدوات المتعلقة بالكوارث على النحو التالي.

- **الوقاية من الكوارث والتخفيف من آثارها:** يمكن أن تتضمن تقييمات مخاطر الكوارث (التي تمت مناقشتها في **القسم 2** أعلاه) تحليلاً لمخاطر النزوح وتحديد المناطق الجغرافية حيث الأماكن التي تزيد فيها مخاطر النزوح. في المقابل، يمكن أن يحدد التخطيط للوقاية من الكوارث والتخفيف من آثارها (كما نُوقش في **القسم 2** أعلاه) التدابير التي من شأنها أن تقلل من مخاطر النزوح بسبب الكوارث بما في ذلك: التدابير الهيكلية مثل بناء بنية تحتية وقائية أو تعزيزها (مثل الجدران البحرية والسدود) وتعزيز الإسكان القادر على مواجهة الكوارث؛ والتدابير غير الهيكلية مثل تنوع سبل المعيشة وتحسين الأمن الغذائي. وثمة تدبير محتمل آخر هو إعادة التوطين المخطط لها الذي ينبغي اعتباره الملاذ الأخير حيث لا يمكن تخفيض مخاطر الكوارث إلى مستوى مقبول كما هو مذكور أدناه.
- **التأهب للكوارث والإجراءات الاستباقية ومرحلة الاستجابة للكوارث:** ينبغي أن تحدد خطط الطوارئ في حالات الكوارث المخاطر والنطاق المحتمل للنزوح والجهة الفاعلة التي ستسق الاستجابة لحالات النزوح وأدوار ومسؤوليات الجهات الفاعلة الأخرى وكذلك الإجراءات الاستباقية اللازمة للحد من النزوح فضلاً عن أنواع المساعدة التي سيتم تقديمها للنازحين. وفيما يتعلق بتقديم المساعدة، ينبغي أن تحدد الخطط كيفية توفير المأوى والسكن الأساسيين والغذاء الأساسي والمياه الصالحة للشرب والملابس المناسبة والخدمات الطبية الأساسية والصرف الصحي للنازحين. ولمراعاة احتمال عجز النازحين عن العودة إلى ديارهم سريعاً (أو على الإطلاق)، ينبغي ألا تقتصر الخطط على تحديد طرق تقديم الخدمات لفترة قصيرة في ملاجئ الطوارئ. كما يجب عليهم تحديد كيفية تلبية الاحتياجات على المدى المتوسط إلى الطويل، وذلك يشمل الحلول المؤقتة مثل استخدام الهياكل المعيارية أو القابلة للفك للإسكان والتعليم والرعاية الصحية أثناء استمرار عملية إعادة الإعمار.
- **التعافي من الكوارث:** كما نُوقش في **القسم 4** أعلاه، تتمثل الخطوتان الرئيسيتان لاستعادة القدرة على العمل بعد الكوارث في تقييم الاحتياجات بدقة ووضع خطة للتعافي متعددة القطاعات. وينبغي أن تتضمن تقييمات احتياجات مرحلة ما بعد الكوارث تحليلاً لحجم النزوح واحتياجات النازحين، بما في ذلك احتياجات المساعدة الفورية وأنواع الدعم الذي سيحتاجون إليه لإيجاد حلول دائمة. وينبغي أن تحدد خطط التعافي دورها طرق تلبية هذه الاحتياجات، بما في ذلك تحديد جهة فاعلة رئيسية وأدوار ومسؤوليات الجهات الفاعلة الأخرى. ينبغي أن تسترشد الأحكام المتعلقة بالحلول الدائمة بإطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بشأن الحلول الدائمة للنزوح في حالات الكوارث. كما هو مبين أدناه، فإن إعادة التوطين المخطط له قد تكون حلاً دائماً للنزوح الناجم عن حالات الكوارث في الحالات التي تكون فيها الظروف غير آمنة بدرجة لا تسمح بالعودة.

والأهم من ذلك، ينبغي تصميم جميع الأنشطة المذكورة أعلاه لتمكين النازحين من التشاور والمشاركة الهادفة. بل وينبغي تقديم المساعدة لجميع النازحين بغض النظر عن جنسيتهم أو وضعهم كمهاجرين.

كما هو موضح أعلاه، يمكن أن تكون إعادة التوطين المخطط له إجراءً للحد من مخاطر النزوح، أو حلاً دائماً للنزوح، أو كليهما في بعض الحالات. تشير إعادة التوطين المخطط له إلى عملية مخططة يتم من خلالها مساعدة الأشخاص على الابتعاد عن منازلهم أو أماكن إقامتهم المؤقتة للاستقرار في موقع جديد. ولطالما تم اعتبار إعادة التوطين المخطط له بشكل عام بمثابة تدبير الملاذ الأخير. وللوصول إلى نتائج ناجحة للأشخاص، يجب أن تكون إعادة التوطين المخطط له أكثر بكثير من مجرد "منزل جديد في مكان آمن" — حيث أن هناك حاجة إلى تزويد المجتمع المعاد توطينه بالوسائل لإعادة بناء حياتهم من خلال الوصول إلى سبل العيش والخدمات العامة والشبكات الاجتماعية. ينبغي اعتماد الأحكام القانونية والسياسية حيال إعادة التوطين المخطط له لضمان حصول الأشخاص المتضررين على الحماية القانونية والوكالة والوسائل اللازمة لإعادة بناء حياتهم. كما وتحدد الإرشادات التوجيهية حول حماية الأشخاص من الكوارث الطبيعية والتغير البيئي من خلال إعادة التوطين المخطط له أنواع الأحكام القانونية والسياسية التي ينبغي تطبيقها.

ويركز هذا الفرع بشكل أساسي على النزوح الداخلي في حالات الكوارث، والذي يتسبب في معظم حالات النزوح الناجم عن حالات الكوارث. ويشكل النزوح الناجم عن حالات الكوارث العابر للحدود تحديات قانونية وإنسانية معقدة، حيث إن الأشخاص الذين عبروا الحدود الدولية استجابة لكارثة ليسوا "لاجئين" في العموم على النحو المحدد في الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين. وعلى الرغم من أن القانون الدولي لحقوق الإنسان قد يحظر في حالات محددة إعادة النازحين عبر الحدود إلى بلدانهم الأصلية، إلا أنه لا يمنح لهؤلاء الأشخاص حقاً إيجابياً في السماح لهم بالدخول إلى بلد آخر والبقاء فيه. وفي هذا الصدد، يوصي الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر بأن تدعم القوانين والسياسات المحلية "الممارسات الفعالة" المحددة في جدول أعمال لحماية النازحين عبر الحدود في سياق الكوارث والتغير المناخي (المعروفة باسم **أجندة الحماية لمبادرة نانس**). ينبغي للقانون والسياسة (من بين أمور أخرى): منح الدخول والإقامة المؤقتين للنازحين عبر الحدود بسبب الكوارث؛ وتمكينهم من التمتع بالاحترام الكامل لحقوق الإنسان الخاصة بهم، والحصول على المساعدة لتلبية احتياجاتهم الأساسية خلال فترة إقامتهم؛ ووضع معايير لعودة النازحين بسبب الكوارث عبر الحدود (تتوافق هذه المعايير مع القانون الدولي)؛ والسماح للنازحين بسبب الكوارث عبر الحدود بالتقدم بطلب تجديد إقامة أو استخراج إقامة دائمة، أو إعادة التوطين في بلد ثالث عندما تستمر الظروف المسببة للنزوح لفترة طويلة من الزمن أو تصبح دائمة.¹²⁷

ومن المعترف به على نطاق واسع أن الكوارث هي المحرك الرئيسي للنزوح، فقد أظهرت جائحة كوفيد-19 أن حالات الطوارئ المتعلقة بالصحة العامة يمكن أن تؤثر على التنقل البشري بطرق مختلفة تماماً. ويمكن للقيود المفروضة للحد من انتشار المرض أن تؤدي إلى عكس النزوح القسري. وهو عدم القدرة على الحركة. يمكن أن تؤدي القيود المفروضة على الحدود والسفر إلى أن تنقطع بهم السبل في الخارج دون الحصول على سبل المعيشة أو الرعاية الصحية. يمكن أن تكون مجحفة أيضاً للذين يحتاجون إلى السفر لأسباب شخصية عاجلة، مثل الوصول إلى الرعاية الطبية المنقذة للحياة غير المتاحة في مكان إقامتهم المعتاد. قد يكون لقيود الحدود والسفر عواقب وخيمة للغاية — قد تهدد الحياة — على اللاجئين وطالبي اللجوء وغيرهم من الأشخاص الفارين من ضرر لا يمكن إصلاحه. ولذلك، ينبغي أن تخضع القيود المفروضة على الحدود والسفر عموماً لاستثناءات واضحة فيما يتعلق باللاجئين وطالبي اللجوء وغيرهم من الفارين من الضرر الذي لا يمكن إصلاحه والمهاجرون والمواطنون الأجانب الراغبون في إعادتهم إلى أوطانهم والأشخاص الذين يحتاجون إلى السفر لأسباب شخصية عاجلة.

قائمة مرجعية: النزوح الناجم عن حالات الكوارث

الوقاية من الكوارث والتخفيف من أثارها

- يقتضي القانون أن تضمن تقييمات مخاطر الكوارث تحليل مخاطر النزوح وتحديد المناطق الجغرافية الأكثر عرضة لمخاطر النزوح.
- يتطلب القانون أن تتضمن خطط الوقاية من الكوارث والتخفيف من أثارها تدابير هيكلية وغير هيكلية للحد من مخاطر النزوح.
- تحدد الخطط الحالية للوقاية من الكوارث والتخفيف من أثارها بوضوح تدابير الحد من مخاطر النزوح في المناطق الأكثر عرضة للمخاطر بما في ذلك التدابير الهيكلية وغير الهيكلية.

التأهب والإجراءات الاستباقية ومرحلة الاستجابة للكوارث

- يحدد القانون بوضوح الجهة الحكومية المسؤولة عن تنسيق المساعدة للنازحين بسبب الكوارث.
- ينص القانون على خطط الطوارئ في حالات الكوارث لمعالجة النزوح وتشمل الآتي:
 - توفير المأوى والسكن الأساسيين والغذاء الأساسي والمياه الصالحة للشرب والملابس المناسبة والخدمات الطبية الأساسية والصرف الصحي للنازحين؛ و
 - أدوار ومسؤوليات الجهات الفاعلة المختلفة (الحكومية وغير الحكومية) في توفير الحماية والمساعدة المذكورة أعلاه.
- تحتوي خطط الطوارئ في حالات الكوارث الحالية على أحكام واضحة ومفصلة حول مساعدة النازحين نتيجة لحالات الكوارث وحمايتهم. وهي لا تتناول المساعدة قصيرة الأجل في ملاجئ الطوارئ فحسب، بل تتناول أيضاً المساعدة لفترات أطول باستخدام حلول/طرق مؤقتة لتقديم الخدمات الأساسية.

التعافي من الكوارث

- ينص القانون على إجراء تقييمات لاحتياجات مرحلة ما بعد الكوارث لتشمل تحليلاً لحجم النزوح واحتياجات النازحين.
- يحدد القانون بوضوح الجهة الحكومية المسؤولة عن تنسيق الجهود لمساعدة النازحين أثناء التعافي من الكوارث.
- ينص القانون على خطط للتعافي من الكوارث لمعالجة النزوح وتشمل الآتي:
 - أنواع الحماية والمساعدة المستمرة التي سيتم توفيرها للنازحين حتى يتم إيجاد حلول دائمة لنزوحهم؛
 - أنواع الدعم التي سيتم تقديمها للنازحين للعودة إلى أوطانهم أو الاندماج محلياً أو إعادة التوطين؛ و
 - أدوار ومسؤوليات الجهات الفاعلة المختلفة (الحكومية وغير الحكومية) في دعم العودة والاندماج المحلي و/أو إعادة التوطين.

الأدوات المتعلقة بالنزوح وإعادة التوطين

- هناك قانون و/أو سياسة مفصلة بشأن النزوح الداخلي تشمل الأشخاص النازحين بسبب الكوارث (فضلاً عن الأزمات أو حالات الطوارئ الأخرى). وتستند هذه السياسة إلى المبادئ التوجيهية بشأن التشريد الداخلي وتتوافق معها.
- يوجد قانون و/أو سياسة بشأن إعادة التوطين المخطط له والتي توفر إطاراً تفصيلياً لإجراء إعادة التوطين المخطط له تحسباً للكوارث واستجابة لها. يتماشى هذا القانون و/أو السياسة مع المبادئ التوجيهية حول حماية الأشخاص من الكوارث والتغير البيئي خلال عملية إعادة التوطين المخطط له.

النزوح عبر الحدود نتيجة لحالات الكوارث

- ينص القانون والسياسة على الدخول والإقامة المؤقتة للنازحين عبر الحدود نتيجة لحالات الكوارث.
- ينص القانون والسياسة على أن يتمتع النازحون عبر الحدود نتيجة لحالات الكوارث بالاحترام الكامل لحقوق الإنسان الخاصة بهم وأن يحصلوا على المساعدة لتلبية احتياجاتهم الأساسية خلال فترة إقامتهم.
- يضع القانون والسياسة معايير لعودة النازحين عبر الحدود نتيجة لحالات الكوارث (تتوافق هذه المعايير مع القانون الدولي).

□ يسمح القانون والسياسة للنازحين عبر الحدود نتيجة لحالات الكوارث بالتقدم بطلب تجديد إقامة أو استخراج إقامة دائمة، أو إعادة التوطين في بلد ثالث، عندما تستمر الظروف المسببة للنزوح لفترة طويلة أو تصبح دائمة.

الوقاية من الكوارث والتخفيف من آثارها

- القائمة المرجعية حول القانون والحد من مخاطر الكوارث (الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2015)
- دليل للقانون والحد من مخاطر الكوارث (الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2015)
- تحويل الأقوال إلى أفعال: الحلول القائمة على الطبيعة للحد من مخاطر الكوارث (مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، 2021)
- تحويل الأقوال إلى أفعال: دليل تنفيذ التخطيط العمراني واستخدام الأراضي (مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، 2020)
- تحويل الأقوال إلى أفعال: المعارف التقليدية ومعارف الشعوب الأصلية والمحلية للحد من مخاطر الكوارث (مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، 2022)
- تحويل الأقوال إلى أفعال: التقييم الوطني لمخاطر الكوارث (مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، 2017)

التأهب للكوارث والإجراءات الاستباقية ومرحلة الاستجابة للكوارث

- القائمة المرجعية حول القانون والتأهب للكوارث ومواجهتها (الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، 2019)
- القانون والتأهب للكوارث ومواجهتها: تقرير توليفي متعدد البلدان (الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، 2019)
- إدارة الجثث بعد الكوارث: دليل ميداني للمستجيبين الأوائل (الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، منظمة الصحة العالمية، ومنظمة الصحة للبلدان الأمريكية والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر؛ الطبعة الثانية، 2016)
- نظم الإنذار المبكر بالأخطار المتعددة: قائمة مرجعية (المنظمة العالمية للأرصاد الجوية، 2018)
- تحويل الأقوال إلى أفعال: دليل لنظم الإنذار المبكر بالأخطار المتعددة (مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، 2023)
- تحويل الأقوال إلى أفعال: تعزيز التأهب للكوارث من أجل الاستجابة الفعالة (مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، 2020)
- تحويل الأقوال إلى أفعال: تصميم تمارين المحاكاة وإجرائها - تمارين المحاكاة (SIMEX) (مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، 2020)

مرحلة التعافي

- دليل إطار التعافي من الكوارث (المرفق العالمي للحد من الكوارث والإنعاش، 2020)
- القوانين والسياسات وخطط التعافي من الكوارث: تقرير توليفي متعدد البلدان (الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، 2023)
- المبادئ التوجيهية لتقييمات احتياجات مرحلة ما بعد الكوارث: المجلد أ (البنك الدولي، المفوضية الأوروبية ومجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، 2013)

الجودة والمساءلة

- دليل اسفير: الميثاق الإنساني والمعايير الدنيا في مجال الاستجابة الإنسانية (إصدار 2018)
- دليل الممارسات الجيدة لمنع الفساد في العمليات الإنسانية (منظمة الشفافية الدولية، 2010)

حالات الطوارئ المتعلقة بالصحة العامة

- وثيقة إرشادية عن القانون والتأهب لطوارئ الصحة العامة ومواجهتها (الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، 2022)
- اللوائح الصحية الدولية (2005) - مقدمة موجزة للتنفيذ في إطار التشريعات الوطنية (منظمة الصحة العالمية، 2009)

- اللوائح الصحية الدولية (2005) - مجموعة أدوات للتنفيذ في إطار التشريعات الوطنية: مركز التنسيق الوطني المعني باللوائح الصحية الدولية (NFP) (منظمة الصحة العالمية، 2009)
- اللوائح الصحية الدولية (2005) - مجموعة أدوات للتنفيذ في إطار التشريعات الوطنية: أسئلة وأجوبة، المرجع التشريعي وأداة التقييم وأمثلة على التشريعات الوطنية (منظمة الصحة العالمية، 2009)
- أداة التقييم الخارجي المشترك (منظمة الصحة العالمية، 2022، الإصدار الثالث)

المساعدة الدولية في حالات الكوارث

- المبادئ التوجيهية للقانون الدولي للاستجابة للكوارث (الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، 2007)
- قائمة مرجعية للقانون الدولي للاستجابة للكوارث (الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، 2017)
- قانون نموذجي للقائمة المرجعية للقانون الدولي للاستجابة للكوارث (الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية والاتحاد البرلماني الدولي، 2013)
- مرسوم نموذجي للقانون الدولي للاستجابة للكوارث في حالات الطوارئ (الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، 2017)

حماية الفئات المهمشة والمعرضة للخطر

- كتيب ميداني للأطفال غير المصحوبين والمنفصلين عن ذويهم (أنقذوا الأطفال، 2016)
- دراسة عالمية: القوانين والسياسات الفعالة بشأن المساواة بين الجنسين والحماية من العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي في الكوارث (الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، 2017)
- مبادئ توجيهية لحماية المهاجرين في البلدان التي تعاني من نزاعات أو كوارث طبيعية (مبادرة "المهاجرون في البلدان التي تمر بأزمات"، 2016)
- معايير الإدماج الإنساني لكبار السن والأشخاص ذوي الإعاقة (اتحاد العمر والإعاقة، 2018)
- المبادئ التوجيهية للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بشأن الصحة النفسية والدعم النفسي الاجتماعي في حالات الطوارئ (2007)
- المبادئ التوجيهية للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات حول دمج تدخلات العنف المبني على النوع الاجتماعي في العمل الإنساني (فريق عمل اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات المعنية بالمساواة بين الجنسين والمساعدة الإنسانية، 2005)
- الدليل الميداني المشترك بين الوكالات حول الصحة الإنجابية في الأوضاع الإنسانية (الفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بالصحة الإنجابية في الأزمات، 2018)
- المعايير الدنيا لحماية الطفل في العمل الإنساني (التحالف من أجل حماية الطفل في العمل الإنساني، 2019)
- المعايير الدنيا المتعلقة بقضايا الحماية والنوع الاجتماعي والإدماج في حالات الطوارئ (الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، 2018)
- غير مرني وغير مسموع: العنف القائم على النوع الاجتماعي في حالات الكوارث - دراسة شاملة (الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، 2015)
- نحن بحاجة إلى تحسين أداؤنا: موجز سياساتي من أجل تعزيز القوانين واللوائح لحماية الأطفال في حالات الكوارث (الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، 2020)

النزوح الناجم عن حالات الكوارث

- أجندة حماية المهجرين العابرين للحدود في سياق الكوارث والتغير المناخي (أجندة الحماية لمبادرة نانسن)
- الإرشادات التوجيهية حول حماية الأشخاص من الكوارث الطبيعية والتغير البيئي من خلال إعادة التوطين المخطط له (2015، المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، معهد بروكينجز، جامعة جورج تاون)
- المبادئ التوجيهية التشغيلية للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بشأن حماية الأشخاص في حالات الكوارث الطبيعية (2011)
- إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بشأن الحلول الدائمة للنازحين داخليًا (2010)

- 1 قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 276/71 "تقرير فريق الخبراء الحكومي الدولي العامل المفتوح العضوية المعني بالمشورات والمصطلحات المتعلقة بالحد من مخاطر الكوارث" وثيقة الأمم المتحدة <https://www.preventionweb.net/files/resolutions/N1702972_en.pdf> (المعتمد في 2 فبراير 2017).
- 2 تقرير فريق الخبراء الحكومي الدولي العامل المفتوح العضوية المعني بالمشورات والمصطلحات المتعلقة بالحد من مخاطر الكوارث، وثيقة الأمم المتحدة (A/71/644) ديسمبر 2016 <https://www.preventionweb.net/files/50683_oiewgreportenglish.pdf> (تقرير فريق الخبراء العامل).
- 3 مبادرة ADAPT وشراكة العمل المبكر الواعية بالمخاطر، "مسرد مصطلحات العمل المبكر" (2022) <https://www.early-action.org/sites/default/files/2022-10/REAP_Glossary%20of%20Early%20Action%20terms_2022%20edition_FINAL.pdf>.
- 4 معتمد (بالإضافة إلى تعديلات طفيفة وغير جوهرية) من الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ، "إدارة مخاطر الظواهر المتطرفة والكوارث للنهوض بعملية التكيف مع تغير المناخ" (2012) <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/SREX_Full_Report-1.pdf> 556 (في الملحق الثاني، مسرد المصطلحات) (تقرير الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ عن التكيف مع تغير المناخ 2012).
- 5 تقرير فريق الخبراء العامل، رقم 2، 41/13 أعلاه.
- 6 مبادرة نانسن، "أجندة حماية المهجرين العابرين للحدود في سياق الكوارث والتغير المناخي - المجلد الأول" (ديسمبر 2015) <<https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2015/02/PROTECTION-AGENDA-VOLUME-1.pdf>> 16 (أجندة الحماية لمبادرة نانسن المجلد 1).
- 7 تقرير فريق الخبراء العامل، رقم 2، 41/20 أعلاه.
- 8 المرجع نفسه 41/21.
- 9 المرجع نفسه.
- 10 المرجع نفسه.
- 11 المرجع نفسه 41/22.
- 12 المرجع نفسه 41/15.
- 13 الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، سياسة إدارة مخاطر الكوارث: من الوقاية إلى التصدي والتعافي (2020) <https://www.ifrc.org/sites/default/files/2022-05/20210127_IFRC-DRM-EN%5B1%5D.pdf> 3. انظر أيضًا تقرير فريق الخبراء العامل، رقم 2، 41/15 أعلاه.
- 14 تقرير فريق الخبراء العامل، رقم 2، 41/16 أعلاه.
- 15 المرجع نفسه 41/17.
- 16 المرجع نفسه 41/18.
- 17 الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، وثيقة إرشادية عن القانون والتأهب لطوارئ الصحة العامة ومواجهتها (2022) <<https://disasterlaw.ifrc.org/media/3611>> 6 (وثيقة إرشادية عن القانون والتأهب لطوارئ الصحة العامة ومواجهتها للاتحاد الدولي).
- 18 نشرت منظمة الصحة العامة هذا المصطلح مسبقاً على صفحة باسم "تعريفات: حالات الطوارئ" على عنوان URL التالي: <https://www.who.int/hac/about/definitions/en/>. نظرًا لعدم نشر منظمة الصحة العامة أي تعريف آخر لمصطلح "الطوارئ الصحية العامة"، كما لا يوجد أيضًا تعريف متفق عليه أو معتمد دوليًا لهذا المصطلح.
- 19 اللجنة الدولية للصليب الأحمر والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، "العنف الجنسي القائم على النوع الاجتماعي: العمل المشترك في مجال المنع والمواجهة" (تقرير مرجعي للمؤتمر الدولي الثاني والثلاثين للصليب الأحمر والهلال الأحمر، جنيف، أكتوبر 2015) <https://rcrcconference.org/app/uploads/2015/04/32IC-Background-report-on-Sexual-and-gender-based-violence_EN.pdf> 2-1 (راجع التعاريف في الحاشية 1).
- 20 تقرير فريق الخبراء العامل، رقم 2، 21/19 أعلاه.
- 21 انظر مشروع إستراتيجية يوكوهاما من أجل عالم أكثر أمنًا: مبادئ توجيهية للتصدي للكوارث الطبيعية والتأهب لها وتخفيف حدتها وخطة عملها: (المعتمد في المؤتمر العالمي للحد من الكوارث الطبيعية، 23-27 مايو 1994 في يوكوهاما، اليابان)؛ إطار عمل هيوجو 2005-2015: بناء قدرة الدول والمجتمعات على الصمود في مواجهة الكوارث، (المعتمد في المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث، 18-22 يناير 2005 في مدينة كوبي، اليابان).
- 22 تقرير استعراض منتصف المدة لتنفيذ إطار سينداي 2015-2030 (مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث 2023) <<https://sendaiframework.org/publication/report-midterm-review-implementation-sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030>> 43-41 (تقرير استعراض منتصف المدة لتنفيذ إطار سينداي).
- 23 تقرير فريق الخبراء العامل، رقم 2، 41/16 أعلاه.
- 24 تقرير فريق الخبراء العامل، رقم 2، 41/16-15 أعلاه (تعريف "إدارة مخاطر الكوارث")؛ مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، "الحد من مخاطر الكوارث وإدارة مخاطر الكوارث" <<https://www.preventionweb.net/understanding-disaster-risk/key-concepts/disaster-risk-reduction-disaster-risk-management>>.
- 25 تقرير فريق الخبراء العامل، رقم 2، 41/21 أعلاه.

- 26 المرجع نفسه.
- 27 المرجع نفسه 41/20.
- 28 المرجع نفسه.
- 29 تقرير الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ عن التكيف مع تغير المناخ رقم 4، 561 لعام 2012 أعلاه (في الملحق الثاني، مسرد المصطلحات).
- 30 تقرير فريق الخبراء العامل، رقم 2، 41/21 أعلاه.
- 31 المرجع نفسه.
- 32 مبادرة ADAPT وشراكة العمل المبكر الواعية بالمخاطر، "مسرد مصطلحات العمل المبكر" (2022) <[https://www.early-action-\(2022\)](https://www.early-action-(2022))> [7 reap.org/sites/default/files/2022-10/REAP_Glossary%20of%20Early%20Action%20terms_2022%20edition_FINAL.pdf](https://www.early-action-(2022)).
- 33 تقرير فريق الخبراء العامل، رقم 2، 41/22 أعلاه.
- 34 المرجع نفسه 41/21.
- 35 إطار سينداي للحد من مخاطر الكوارث 2030-2015 (اعتمد في 18 مارس 2015 في مؤتمر الأمم المتحدة العالمي الثالث المعني بالحد من مخاطر الكوارث) <<https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030>> [20] (إطار سينداي).
- 36 معتمد (بالإضافة إلى تعديلات طفيفة وغير جوهرية) من تقرير الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ عن التكيف مع تغير المناخ 2012 رقم 4، 556 أعلاه (في الملحق الثاني، مسرد المصطلحات).
- 37 اتفاق باريس (معتمد 12 ديسمبر 2015)، المادة (17).
- 38 القرار رقم 4 للمؤتمر الدولي الثلاثين (2007) <https://disasterlaw.ifrc.org/media/1824?language_content_entity=en> [5]، القرار رقم 7 للمؤتمر الدولي الحادي والثلاثين (2011) <https://disasterlaw.ifrc.org/media/133?language_content_entity=en> [14]-[15]، القرار رقم 6 للمؤتمر الدولي الثاني والثلاثين (2015) <https://disasterlaw.ifrc.org/media/1820?language_content_entity=en> [16]-[17]، القرار رقم 7 للمؤتمر الدولي الثالث والثلاثين (2019) <https://disasterlaw.ifrc.org/media/1822?language_content_entity=en> [10]-[11].
- 39 الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، "الإرشادات المتعلقة بتسهيل وتنظيم المساعدات الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي على الصعيد المحلي في حالات الكوارث" (أعيد إصدار النسخة عام 2017 مع مقدمة من الأمين العام للاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، الحاج أس سي) <https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2020-09/1205600-IDRL-Guidelines-EN-LR.pdf> (المبادئ التوجيهية للقانون الدولي للاستجابة للكوارث).
- 40 القرار رقم 4 للمؤتمر الدولي الثلاثين (2007) <https://disasterlaw.ifrc.org/media/1824?language_content_entity=en> [1]. بعض الأمثلة على قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة التي تؤيد المبادئ التوجيهية للقانون الدولي للاستجابة للكوارث هي قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة 141/63 و139/63 و137/63 لعام 2008، و251/64 و76/64 لعام 2009، و264/65 و133/65 لعام 2010، و133/72 و132/72 لعام 2017.
- 41 الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، "قائمة مرجعية بشأن تسهيل وتنظيم المساعدات الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي في حالات الكوارث" (نوفمبر 2017) <<https://disasterlaw.ifrc.org/media/1325>> (القائمة المرجعية للقانون الدولي للاستجابة للكوارث).
- 42 الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، ومكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، والاتحاد البرلماني الدولي، "القانون النموذجي لتسهيل وتنظيم المساعدات الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي في حالات الكوارث (مشفوعاً بالتعليقات)" (مارس 2013) <https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2021-02/IDRL%20Model%20Act%20%28English%29.pdf> (القانون النموذجي للقانون الدولي للاستجابة للكوارث).
- 43 الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر ومكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، "مرسوم نموذجي للطوارئ من أجل تسهيل وتنظيم المساعدات الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي في حالات الكوارث" (2017) <https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2020-09/Model-Decree_EN-LR.pdf> (مرسوم نموذجي للقانون الدولي للكوارث في حالات الطوارئ).
- 44 إطار سينداي رقم 35 أعلاه [20].
- 45 القرار رقم 6 للمؤتمر الدولي الثاني والثلاثين (2015) <https://disasterlaw.ifrc.org/media/1820?language_content_entity=en> [9].
- 46 الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، "دليل القانون والحد من مخاطر الكوارث" (2015) <<https://disasterlaw.ifrc.org/media/1349>>.
- 47 القرار رقم 7 للمؤتمر الدولي الثالث والثلاثين (2019) <https://disasterlaw.ifrc.org/media/1822?language_content_entity=en> [3].
- 48 الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، "قوانين وسياسات وخطط التعافي من الكوارث: تقرير توليفي متعدد البلدان" (2023) <<https://disasterlaw.ifrc.org/media/4230>> (تقرير الاتحاد الدولي بشأن القانون والتعافي من الكوارث).
- 49 الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، "التقرير التجميعي العالمي بشأن القوانين والسياسات العامة المتعلقة بالقدرة على التكيف مع تغير المناخ: تعزيز التكامل المعياري بين التكيف مع تغير المناخ والحد من مخاطر الكوارث" (2021) <<https://disasterlaw.ifrc.org/media/3268>>.
- 50 الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، "نحن بحاجة إلى تحسين أداؤنا: موجز سياساتي من أجل تعزيز القوانين واللوائح لحماية الأطفال في حالات الكوارث" (2021) <<https://disasterlaw.ifrc.org/media/1285>>.

- 51 الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، "غير مرئي وغير مسموع: العنف القائم على النوع الاجتماعي في حالات الكوارث (دراسة شاملة)" (2015) <<https://disasterlaw.ifrc.org/media/1785>>؛ الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، "دراسة شاملة: القوانين والسياسات الفعالة بشأن المساواة بين الجنسين والحماية من العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي في حالات الكوارث" (2017) <<https://disasterlaw.ifrc.org/media/1788>>.
- 52 والدول الـ 38 هي: البوتان والبوسنة والهرسك وبوركينا فاسو وكمبوديا وكولومبيا وجزر كوك وكوستاريكا والإكوادور والسلفادور وفنلندا وغواتيمالا وهندوراس وإندونيسيا وإيطاليا وقيرغيزستان وجزر المالديف والمكسيك ومنغوليا وموزمبيق وميانمار وناميبيا والنيبال وهولندا ونيوزيلندا ونيكاراغوا والنرويج وبنما والباراجواي والبيرو والفلبين ورواندا وساموا وسيشيل وطاجيكستان وتركمانستان وتايلاند وفانواتو وفيتنام.
- 53 الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، "التقرير المرحلي الرابع بشأن تنفيذ الإرشادات المتعلقة بتسهيل وتنظيم المساعدات الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي على الصعيد المحلي في حالات الكوارث" (2019) <https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2020-09/20191120_IDRL_ONLINE_Sized.pdf> (للإشارة إلى الآلية الإقليمية للمساعدة الإنسانية في حالة وقوع كوارث في نظام تكامل أمريكا الوسطى (Mec-Reg/SICA) والمبادئ التوجيهية للتعاون الدولي للمساعدة الإنسانية بين بلدان الأنديز والمبادئ التوجيهية للتعاون الدولي للمساعدة الإنسانية بين بلدان الأنديز (CAPRADE) والمبادئ التوجيهية لدعم الدولة المضيفة للاتحاد الأوروبي واتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا بشأن إدارة الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ)، والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر "التقدم في تنفيذ الإرشادات المتعلقة بتسهيل وتنظيم المساعدات الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي على الصعيد المحلي في حالات الكوارث" (أكتوبر 2011) <https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2021-02/31-int-conference-idrl-rep-11-5-5-1-en.pdf> (للإشارة إلى الإجراءات التشغيلية الموحدة لرابطة أمم جنوب شرق آسيا للترتيبات الاحتياطية الإقليمية وتنسيق عمليات الإغاثة المشتركة والاستجابة لحالات الطوارئ في حالة الكارثة).
- 54 تقرير فريق الخبراء العامل، رقم 2، 41/15 أعلاه.
- 55 للاطلاع على دراسة مفصلة على المستوى القطري حول هذا الموضوع، انظر الصليب الأحمر الألماني ومركز المناخ التابع للصليب الأحمر والهلال الأحمر، "دراسة جنوى حول الاستخدام المحتمل لنظم الحماية المجتمعية القائمة على النقد في حالات الفيضانات" (يوليو 2022) <https://www.anticipation-hub.org/Documents/Feasibility_Study/feasibility-study-srsp-bangladesh.pdf>.
- 56 تقرير فريق الخبراء العامل، رقم 2، 41/13 أعلاه.
- 57 ويتوقف تعريف "الكارثة" الذي وضعه فريق الخبراء العامل على وقوع "أحداث خطيرة". حدد تقرير فريق الخبراء العامل أن مصطلح "الخطر" لا يشمل "لا يشمل وقوع أو احتمال وقوع النزاعات المسلحة وغيرها من حالات التوتر أو عدم الاستقرار الاجتماعي". ويترتب على ذلك أن تعريف "الكارثة" لا يشمل النزاعات المسلحة وغيرها من حالات التوتر أو عدم الاستقرار الاجتماعي. انظر تقرير فريق الخبراء العامل، رقم 2، 13، 18، 20 أعلاه.
- 58 للحصول على معلومات عن المكونات الرئيسية لسيادة القانون، انظر: مشروع العدالة العالمية، "عوامل مؤشر سيادة القانون لمشروع العدالة العالمية (WJP)" (2023) <<https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/factors/2023>>.
- 59 إطار سينداي، رقم 35، [18(هـ)] أعلاه.
- 60 راجع على وجه التحديد قائمة "المبادئ التوجيهية" في الفقرة 19 من إطار سينداي.
- 61 لمعرفة المزيد حول دور الهيئة المساعدة، راجع قانون الكوارث للاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، "دور الهيئة المساعدة" <<https://disasterlaw.ifrc.org/auxiliary-role>>. انظر أيضاً الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، "دليل لتعزيز دور الهيئة المساعدة من خلال القانون والسياسات" (2021) <<https://disasterlaw.ifrc.org/media/1771>> 11-13.
- 62 لمزيد من التفاصيل عن هذا الموضوع، راجع الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، "القانون والتأهب للكوارث ومواجهتها: تقرير توليفي متعدد البلدان" (2019) <<https://disasterlaw.ifrc.org/media/1302>> 38-58 (تقرير توليفي حول التأهب للكوارث ومواجهتها). انظر أيضاً تقرير الاتحاد الدولي بشأن القانون والتعافي من الكوارث، رقم 48، 44-49 أعلاه.
- 63 لمزيد من التفاصيل عن هذا الموضوع، انظر تقرير الاتحاد الدولي بشأن القانون والتعافي من الكوارث، رقم 48، 44-49 أعلاه.
- 64 Andy Polacek، "سندات الكوارث: دراسة تمهيدية واستعراضية" (خطاب بنك الاحتياطي الفيدرالي في شيكاغو، رقم 405، لعام 2018) <<https://www.chicagofed.org/publications/chicago-fed-letter/2018/405>>.
- 65 المرجع نفسه.
- 66 تقرير استعراض منتصف المدة لتنفيذ إطار سينداي رقم 22، 44-56 أعلاه.
- 67 تقرير الاتحاد الدولي بشأن القانون والتعافي من الكوارث، رقم 48، 44-49 أعلاه.
- 68 راجع، على سبيل المثال، صندوق الطوارئ للاستجابة للكوارث (DREF) التابع للاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر و"مكون الاستباق": الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، "مكون الاستباق التابع لصندوق الطوارئ للاستجابة للكوارث" <<https://www.ifrc.org/happening-now/emergencies/anticipatory-pillar-dref>>. انظر أيضاً الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ (CERF) التابع للأمم المتحدة وملحقات الإجراءات الاستباقية التابعة له: الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ، "الإجراءات الاستباقية للصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ" (11 نوفمبر 2023) <<https://cerf.un.org/sites/default/files/resources/21117%20CERF%20Anticipatory%20Action.pdf>>. ومن الأمثلة الأخرى الصندوق الخاص لحالات الطوارئ وأنشطة إعادة التأهيل (SFERA) التابع لمنظمة الأغذية والزراعة، والذي أصبح لديه الآن إطاراً للعمل الاستباقي: منظمة الأغذية والزراعة التابعة للأمم المتحدة، "الصندوق الخاص لحالات الطوارئ وأنشطة إعادة التأهيل (SFERA) - التقرير السنوي 2020" (2021) <<https://www.fao.org/3/cb4912en/cb4912en.pdf>> 15-19.
- 69 تقرير جماعي للتأهب للكوارث والتصدي لها، رقم 62، 139 أعلاه.

- 70 الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، "رصد وتقييم المشاريع/البرامج" (2011) <<https://www.ifrc.org/document/projectprogramme-monitoring-and-evaluation-guide>> 11، 13. انظر أيضًا الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، "مبادئ توجيهية حول خطة التعافي من الكوارث 2012" (2012) <<https://www.ifrc.org/document/recovery-programming-guidance>> 15-17. المرجع نفسه.
- 71 المرجع نفسه.
- 72 انظر اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، "خطط التكيف الوطنية 2023: التقدم المحرز في صياغة خطط التكيف الوطنية وتنفيذها" (2023) <<https://unfccc.int/sites/default/files/resource/NAP-progress-publication-2023.pdf>>.
- 73 تقرير فريق الخبراء العامل، رقم 2، 41/21 أعلاه.
- 74 المرجع نفسه.
- 75 المرجع نفسه.
- 76 المرجع نفسه 41/20.
- 77 الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ، "إدارة مخاطر الظواهر المتطرفة والكوارث للنهوض بعملية التكيف مع تغير المناخ" (2012) <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/SREX_Full_Report-1.pdf> 561 (في الملحق الثاني، مسرد المصطلحات).
- 78 تقرير فريق الخبراء العامل، رقم 2، 41/14 أعلاه.
- 79 إطار سيندادي رقم 35، 24 (ط) أعلاه.
- 80 للاطلاع على مناقشة تفصيلية عن التحديات التي تعترض تنفيذ قوانين البناء واستخدام الأراضي، انظر الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر "القانون والتنظيم الفعالان للحد من مخاطر الكوارث: تقرير متعدد الأقطار" (2014) <<https://disasterlaw.ifrc.org/media/1372>> 52-53، 55.
- 81 تقرير فريق الخبراء العامل، رقم 2، 41/21 أعلاه.
- 82 المرجع نفسه.
- 83 مبادرة ADAPT وشراكة العمل المبكر الواعية بالمخاطر، "مسرد مصطلحات العمل المبكر" (2022) <https://www.early-action-2022.org/sites/default/files/2022-10/REAP_Glossary%20of%20Early%20Action%20terms_2022%20edition_FINAL.pdf> 7.
- 84 المرجع نفسه.
- 85 المرجع نفسه.
- 86 تقرير فريق الخبراء العامل، رقم 2، 41/22 أعلاه.
- 87 المرجع نفسه 41/17.
- 88 مثال مأخوذ من: سالي بوتر وأخريين، "تأثير تحذيرات الطقس القاسي القائمة على التأثيرات بشأن تصورات المخاطر وإجراءات الحماية المقصودة" *المجلة الدولية للحد من مخاطر الكوارث* (المجلد 30، سبتمبر 2018) <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2212420918304011>>.
- 89 المركز العالمي للتأهب للكوارث، "تنفيذ بروتوكول الإنذار المشترك" <<https://preparecenter.org/initiative/common-alerting-protocol-implementation/>>.
- 90 المبادئ التوجيهية بشأن التشريد الداخلي (تم اعتمادها من جانب لجنة حقوق الإنسان في 11 فبراير 1998) <<https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/199808-training-OCHA-guiding-principles-Eng2.pdf>> (د)؛ المبادئ التوجيهية التشغيلية للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بشأن حماية الأشخاص في حالات الكوارث الطبيعية (2011) <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IDPersons/OperationalGuidelines_IDP.pdf> 16.
- 91 تقرير فريق الخبراء العامل، رقم 2، 41/21 أعلاه.
- 92 المرجع نفسه 41/22.
- 93 المرجع نفسه.
- 94 المرجع نفسه 6-7.
- 95 تقرير الاتحاد الدولي بشأن القانون والتعافي من الكوارث، رقم 48، 25 أعلاه.
- 96 المرجع نفسه.
- 97 المرجع نفسه.
- 98 فريق الخبراء العامل، رقم 2، 41/13 أعلاه.
- 99 اللوائح الصحية الدولية (2005)، 2509 سلسلة معاهدات الأمم المتحدة 79 (التي دخلت حيز التنفيذ في 15 يونيو 2007) (اللوائح الصحية الدولية).
- 100 المرجع نفسه، المادتان 5(1) و13(1)، الملحق 1.
- 101 المرجع نفسه، المادتان 4 و6.
- 102 لمناقشة هذه القضية راجع الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، "القانون والتأهب للطوارئ الصحية العامة والاستجابة لها: الدروس المستخلصة من جائحة كوفيد-19" (2021) <<https://disasterlaw.ifrc.org/media/3010>> 67-80.
- 103 المرجع نفسه 83-86؛ وثيقة إرشادية عن القانون والتأهب لطوارئ الصحة العامة ومواجهتها للاتحاد الدولي، رقم 17، 18-19 أعلاه.
- 104 فريق الخبراء العامل، رقم 2، 41/19 أعلاه.

رقم 28: الصحة النفسية والدعم النفسي الاجتماعي في مرحلة التعافي " في المبادئ التوجيهية الشاملة بشأن الصحة النفسية والدعم النفسي الاجتماعي في حالات الكوارث (جامعة إنسبروك، النمسا، 2016) 133.

¹²⁴ تقرير الاتحاد الدولي بشأن القانون والتعافي من الكوارث، رقم 48، 77-78 أعلاه.

¹²⁵ أجنحة الحماية لمبادرة نانسن المجلد 1، رقم 6، 16 أعلاه.

¹²⁶ مركز رصد النزوح الداخلي، "التقرير العالمي لعام 2023 حول النزوح الداخلي" - <<https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2023/#:~:text=There%20were%2071.1%20million%20internally,as%20a%20result%20of%20disasters>>

¹²⁷ أجنحة الحماية لمبادرة نانسن المجلد 1، رقم 6، 25-26، 28-30 أعلاه.