



عالمنا. عملكم

المؤتمر الدولي الحادي والثلاثون للصليب الأحمر والهلال الأحمر
جنيف، 28 تشرين الثاني/نوفمبر - 1 كانون الأول/ديسمبر 2011 - من أجل الإنسانية



IC31/11/5.5.1

الأصل: إنجليزي
للإطلاع

المؤتمر الدولي الحادي والثلاثون

للصليب الأحمر والهلال الأحمر

جنيف، سويسرا،

٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر - ١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١

**التقدم المحرز في تنفيذ
الإرشادات المتعلقة بتسهيل وتنظيم
المساعدات الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي
على الصعيد المحلي في حالات الكوارث**

تقرير أساسي

أعد الوثيقة
الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر
بالتشاور مع اللجنة الدولية للصليب الأحمر

جنيف، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١

موجز

وفقاً لطلب القرار رقم ٤ الصادر عن المؤتمر الدولي الثلاثين، تقدم هذه الوثيقة الأساسية تقريراً مرحلياً بشأن تنفيذ "الإرشادات المتعلقة بتسهيل وتنظيم المساعدات الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي على الصعيد المحلي في حالات الكوارث" (المعروفة أيضاً باسم **إرشادات القوانين الدولية الخاصة بالكوارث**). وهذه الإرشادات هي نتاج سبع سنوات من البحث والمشاورات العالمية المستفيضة. وهي تقدم توصيات للدول بشأن كيفية تعزيز أطرها القانونية والمؤسسية لتجنب المشاكل التنظيمية الشائعة في عمليات الكوارث الدولية.

وعلى مدى السنوات الأربع المنقضية منذ انعقاد المؤتمر الدولي الثلاثين، ومعدل وقوع الكوارث الطبيعية واسعة النطاق وتأثيرها آخذان في الارتفاع، بدءاً من الزلزال/ تسونامي/ حالة الطوارئ النووية في اليابان والجفاف القاتل في منطقة القرن الأفريقي هذا العام، مروراً بالزلزال الذي ضرب هايتي عام ٢٠١٠، والآخر الذي ضرب الصين عام ٢٠٠٩، إلى الفيضانات والعواصف التاريخية التي غمرت أجزاءً كبيرة من باكستان وكولومبيا عام ٢٠١٠، وميانمار عام ٢٠٠٩. وعلاوة على ذلك، فقد استمرت أعداد المستجيبين الدوليين بمختلف أشكالهم تمثل تحدياً لقدرة الدول المتضررة على القيام بتسهيل المساعدات وتنظيمها نحو فعال. وأصبح **التأهب القانوني** ضرورة أكثر إلحاحاً من ذي قبل، للتصدي لهذه التحديات وضمان سرعة وفعالية وصول المساعدات إلى المجتمعات المحلية المتضررة.

ويسر الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر (الاتحاد الدولي) أن يلاحظ الاهتمام المتزايد بإرشادات القوانين الدولية الخاصة بالكوارث، وبالتأهب القانوني للمواجهة الدولية للكوارث بشكل عام. وقد شهدت السنوات الأربع الماضية تقدماً ملموساً **على الصعيد الوطني** في عشرات البلدان في هذا الصدد، بما في ذلك اعتماد تسعة بلدان بالفعل لقوانين أو لوائح أو إجراءات جديدة، تتسق مع التوصيات الواردة في تلك الإرشادات. وعلاوة على ذلك، فهناك عدد من المحافل العالمية، وثمة منظمة إقليمية أو شبه إقليمية واحدة على الأقل في كل قارة، تعمل بنشاط في تعميم تلك الإرشادات ودمجها في عملها، واستخدامها في بعض الحالات كأساس لتطوير أو تعزيز أدواتها الخاصة، وفي حالات أخرى كفرصة للحوار والاتفاق على خطط عمل من أجل أعضائها.

وبالإضافة إلى ذلك، فقد طوّر الاتحاد الدولي عدداً من الأدوات الجديدة وفرص بناء للقدرات من أجل دول وجمعيات وطنية. وتضمن ذلك تطوير قانون نموذجي يتعلق **بتسهيل وتنظيم المساعدات الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي في حالات الكوارث**، بقصد أن يكون أداة مرجعية تتمكن بها الدول من إيجاد الثغرات القائمة في أطرها القانونية المحلية. وقد تمت صياغة هذا القانون النموذجي بالتعاون مع مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية والاتحاد البرلماني الدولي.

بيد أنه ما زال هناك قدر كبير من العمل الذي يتعين القيام به إذا كان يُرجى تحقيق أهداف القرار رقم ٤ فيما يتعلق بضمان جعل المساعدة في حالات الكوارث أسرع وأحسن وفعالية وتنسيقاً. وتبعاً لذلك، فإن هذا التقرير يوصي بدعوة المزيد من الدول – ولاسيما تلك التي تدرك بالفعل أنها تواجه مخاطر مرتفعة من الكوارث الهائلة - إلى القيام بإجراء **استعراضات قانونية** وسد أي ثغرات في إجراءاتها المتعلقة بالحصول على المساعدة الدولية، وذلك اعتماداً على مساعدة جمعياتها الوطنية، بدعم من الاتحاد الدولي. كما يوصي التقرير بأن يظل المؤتمر الدولي على انخراطه في مسألة القوانين الدولية الخاصة بالكوارث، وأن يواصل تعزيزه ورسده لتنفيذ الإرشادات المعنية بهذه القوانين.

١ - مقدمة

وفقاً لما طلبه المؤتمر الدولي الثلاثون، تقدم هذه الوثيقة الأساسية تقريراً مرحلياً بشأن تنفيذ القرار رقم ٤ من قرارات هذا المؤتمر بشأن "الإرشادات المتعلقة بتسهيل وتنظيم المساعدات الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي على الصعيد المحلي في حالات الكوارث" (المعروفة أيضاً باسم إرشادات القوانين الدولية الخاصة بالكوارث). وهي أيضاً واحدة من الوثائق الأساسية الثلاث الداعمة للقرار 31C/11/5.5DR المقترح أمام المؤتمر الدولي، حول "تعزيز القوانين الخاصة بالكوارث".^١

ويبدأ هذا التقرير ببعض المعلومات الأساسية عن إرشادات القوانين الدولية الخاصة بالكوارث، والقرار رقم ٤ للمؤتمر الدولي الثلاثين، وأسباب تطوير تلك الإرشادات. ثم يستعرض بعد ذلك التقدم المحرز بشأن تنفيذها على الأصعدة الوطنية والإقليمية والعالمية، مشيراً أيضاً إلى بعض التطورات الموازية فيما يتعلق بتنظيم الإغاثة الدولية. وهو يصف العديد من الأدوات الجديدة والفرص المستحدثة لبناء القدرات، التي تم تطويرها فيما يتصل بتلك الإرشادات المذكورة آنفاً. وأخيراً، فإنه يعرض تقييماً لمجمل التقدم المحرز ويقدم مقترحات للخطوات التالية.

ويعتمد هذا التقرير على عدة مصادر للمعلومات، تشمل ما يلي:

- المعلومات التي اكتسبها الاتحاد الدولي في تفاعلاته مع الجمعيات الوطنية والدول والشركاء الآخرين بشأن تعزيز إرشادات القوانين الدولية الخاصة بالكوارث على مدى السنوات الأربع الماضية،
- نتائج استقصاء "منتصف المدة" الذي أجري عام ٢٠٠٩ للمشاركين في المؤتمر الدولي حول ما أحرزوه من تقدم بشأن القوانين الدولية الخاصة بالكوارث (الاتحاد الدولي عام ٢٠٠٩)،
- الإجابات الواردة رداً على دراسة استقصائية إضافية أجراها الاتحاد الدولي واللجنة الدولية للصليب الأحمر للمشاركين في المؤتمر الدولي بشأن أنشطتهم في ضوء كل من قرارات المؤتمر الدولي الثلاثين، التي تم تنفيذها هذا العام.

٢ - معلومات أساسية

قام الاتحاد الدولي وجمعياته الوطنية الأعضاء بدراسة مواطن القوة والضعف في الأطر التنظيمية للمواجهة الدولية للكوارث لمدة عشر سنوات. وفي ضوء ولايات عام ٢٠٠١ لمجلس المندوبين والمؤتمر الدولي الثامن والعشرين، فقد اضطلعوا بأبحاث مكثفة ومشاورات مستفيضة حول قضايا تنظيمية في إطار العمليات الدولية للكوارث. ومن خلال أكثر من عشرين دراسة حالة قطرية ودراسات استقصائية ومقابلات مع مئات من الممارسين في مجال مواجهة الكوارث، والعديد من حلقات العمل والاجتماعات والمناقشات، فقد تمكنوا من تكوين صورة شاملة عن الكيفية التي تؤثر بها القضايا التنظيمية فيما إذا كان يمكن تلبية الحاجات الإنسانية الملحة في أعقاب وقوع كارثة كبرى، وكيفية تلبية تلك الحاجات.

وقد كشفت هذه البحوث عن تضافر عدة عوامل لجعل تحسين الأطر التنظيمية المتصلة بالحصول على المساعدة الدولية هدفاً هاماً.

^١ الوثائق أخرى هي: "القانون والحد من مخاطر الكوارث على المستوى المجتمعي" الوثيقة رقم 31C/11/5.5.2 و"معالجة الحواجز التنظيمية لتوفير حلول لمأوى الطوارئ والمأوى الانتقالية بطريقة سريعة ومنصفة بعد وقوع الكوارث الطبيعية". الوثيقة رقم 31C/11/5.5.3

أ- أسباب التركيز على تسهيل وتنظيم المواجهة الدولية للكوارث

أسباب عدة: أولاً، لتزايد عدد الكوارث وتأثيراتها في شتى أنحاء العالم. ففي السنوات الأربع فقط المنقضية منذ انعقاد المؤتمر الدولي الثلاثين، فُجِع العالم بسلسلة من النوازل غير المسبوقة، بدءاً من الكارثة التي تضمنت الزلزال/ تسونامي/ حالة الطوارئ النووية في اليابان، والجفاف القاتل في منطقة القرن الأفريقي هذا العام، مروراً بالزلزال الذي ضرب هايتي عام ٢٠١٠، والآخر الذي ضرب الصين عام ٢٠٠٩، إلى الفيضانات والعواصف التاريخية التي غمرت أجزاءً كبيرة من باكستان وكولومبيا عام ٢٠١٠، وميانمار عام ٢٠٠٩. ونتيجة لآثار تغير المناخ، يمكننا أن نتوقع وقوع المزيد من الكوارث في المستقبل - في أماكن جديدة وبطرق مختلفة (مركز المناخ التابع للصليب الأحمر والهلال الأحمر عام ٢٠٠٧). وبالمثل، فمن المرجح أن تتزايد حتمية وجود التضامن الدولي، بل إن ذلك ينطبق حتى على الدول التي لم يسبق لها قط طلب المساعدة الخارجية، وذلك قبل قد تجد نفسها في وضع مختلف في المستقبل القريب.

ومتى طلبت مثل هذه المساعدة، فسوف تجد أن أعداد المستجيبين الدوليين بمختلف أشكالهم قد زادت أيضاً بشكل كبير في العقود القليلة الماضية. فلم يكن هناك في الماضي سوى حفنة من الجهات الدولية التي يرحح قيامها بمواجهة كارثة طبيعية، أما اليوم، ونتيجة للتغطية الإعلامية الكبيرة للأحداث، فالمساعدة لا تأتي فقط من دول الجوار المحدودة، وإنما من عدد بالغ الضخامة من فاعلي الخير من أماكن مترامية. على سبيل المثال، بعد النكبة التي ألمت باليابان هذا العام، تلقت السلطات اليابانية عروضاً للمساعدة من ١٦٣ حكومة و٤٣ منظمة دولية (وزارة الشؤون الخارجية اليابانية عام ٢٠١١). أما في هايتي، فقد استجابت المئات بدون أدنى مبالغة من المنظمات الأجنبية والوكالات الحكومية والجهات العسكرية والجماعات الكنسية وغيرها لزلزال عام ٢٠١٠ (مجموعة إعادة التأهيل والتنمية في حالات الطوارئ عام ٢٠١٠). ومما لا شك فيه أن الكوارث ليست كلها بذلك الحجم، أو تستدعي مثل هذا العدد الكبير من الجهات الفاعلة الخارجية، ولكن حتى الأحداث متوسطة الحجم قد تستدعي الآن المساعدة بدرجة غير مسبوقة من المجتمع الدولي الذي صار أكبر حجماً وأكثر تنوعاً.

وغالباً ما تكون التدفقات الكبيرة من مقدمي الإغاثة والمتبرعين من الجهات الأجنبية أمراً أساسياً لإنقاذ الحياة، واستعادة الكرامة بعد وقوع كارثة ضخمة. إلا أنها قد تطرح أيضاً تحدياً هائلاً أمام حكومات الدول المتضررة، التي تعاني بالفعل من الصعوبات في تنسيق أعمال المواجهة المحلية. ومما يؤسف له، أن هناك عدد قليل جداً من الدول التي لديها قواعد وإجراءات وأطر مؤسسية مفصلة من أجل تسهيل وإدارة المساعدة الدولية في حالات الكوارث. وكنتيجة لذلك، فإن العقبات التي تصادف الدخول، مثل تلك المتعلقة بتأشيرات الدخول، التخليص والرسوم الجمركية، الضرائب، تصاريح النقل، ومتطلبات التسجيل، كثيراً ما تؤدي إلى تأخيرات كبيرة في الوقت وزيادة كبيرة في التكاليف. وعلاوة على ذلك، فإن الإخفاقات في الإشراف تعيق التنسيق والتكامل فيما بين جهود الإغاثة الدولية والمحلية، وتفسح المجال لدخول المساعدات الرديئة أو غير الملائمة. ومن جانب تلك الدول، فإن الأطر المعيارية الموجودة على الصعيدين الدولي والإقليمي - على الرغم من تطورهما السريع - ما زالت غير مكتملة، وغير مستغلة بالكامل، ومتضاربة في كثير من الأحيان (الاتحاد الدولي، عام ٢٠٠٧).

ب- إرشادات القوانين الدولية الخاصة بالكوارث والقرار رقم ٤ للمؤتمر الدولي الثلاثين

في ضوء ما سبق، قاد الاتحاد الدولي خلال عامي ٢٠٠٦ و٢٠٠٧ عملية تشاور عالمية مع دول ومنظمات إنسانية وغيرهم من أصحاب المصلحة، بغية تطوير إرشادات معنية بالقوانين الدولية الخاصة بالكوارث، وهي بمثابة توصيات للدول فيما يتعلق بكيفية إعداد أطرها القانونية والإدارية والمؤسسية المتصلة بالحصول على المساعدة الدولية في حالات الكوارث، وذلك لتجنب أكثر المزالق شيوعاً من إفراط أو تقصير في القواعد التنظيمية. واعتماداً على العديد من الصكوك الدولية القائمة في هذا المجال، فقد حددت تلك الإرشادات الحد الأدنى من التسهيلات القانونية الضرورية للجهات التي تقدم المساعدة

لنتمكن من توفير الإغاثة السريعة والفعالة، كما حددت المعايير الدنيا للجودة والتنسيق التي ينبغي لتلك الجهات الفاعلة الالتزام بها. وتوصي تلك الإرشادات كذلك بأن ترهن الدول استمرار المنظمات الإنسانية في حصولها على التسهيلات القانونية الخاصة بامتثالها لمسؤولياتها.

وقد تم الاعتماد بالإجماع لتلك الإرشادات في المؤتمر الدولي الثلاثين عام ٢٠٠٧. ومن بين جملة أمور أخرى، كان القرار رقم ٤ من قرارات هذا المؤتمر، الذي تضمن ما يلي:

- تشجيع الدول على الاستفادة من إرشادات القوانين الدولية الخاصة بالكوارث، لتدعيم أطرها القانونية والسياسية والمؤسسية الوطنية، وأن تسترشد بها الاتفاقات الثنائية والإقليمية،
- دعوة الدول والاتحاد الدولي والجمعيات الوطنية لجذب انتباه المنظمات الدولية والإقليمية الحكومية والمنظمات غير الحكومية إلى تكل الإرشادات،
- دعوة الاتحاد الدولي والجمعيات الوطنية، إلى التعاون الوثيق مع الأمم المتحدة والمنظمات الأخرى ذات الصلة من أجل ما يلي:

- نشر استخدام الإرشادات على المستوى الوطني ودعمها،
- تشجيع تعميم الإرشادات ودمجها في مبادرات أخرى ذات صلة بإدارة الكوارث، بما في ذلك الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث،
- مواصلة أبحاثهم ومناصرتهم وتطويرهم فيما يتصل بأدوات ونماذج للتأهب القانوني للكوارث.

واكتمل اعتماد هذا القرار، بتعهدات فردية وجماعية من قبل ٨٢ دولة وجمعية وطنية في هذا الصدد.

٣- التقدم المحرز على الصعيد الوطني

إن التطلع الرئيسي لإرشادات القوانين الدولية الخاصة بالكوارث، هو مساعدة الحكومات على تطوير إجراءاتها الخاصة بالحصول على المساعدة الدولية على الصعيد الوطني. فمنذ عام ٢٠٠٧، يمكن مشاهدة تقدم ملموس تم إحرازه في هذا الصدد في عشرات من البلدان، بما في ذلك بعض البلدان التي سبق اعتمادها بالفعل لقوانين أو قواعد أو إجراءات جديدة.

أ- التشريعات واللوائح والإجراءات الجديدة المعتمدة بالفعل

على حد علمنا، فقد تبنت تسع دول منذ عام ٢٠٠٧ قوانين أو لوائح أو إجراءات جديدة على الصعيد الوطني، مع أحكام مستوحاة من إرشادات القوانين الدولية الخاصة بالكوارث، أو تتسق مع جوانبها. وفي كل حالة، كانت الجمعية الوطنية، وبدعم من الاتحاد الدولي، تلعب دوراً حاسماً في دعم السلطات لتطوير الأدوات الجديدة. وشمل ذلك الدول التالية:

- **فنلندا**، حيث دخل قانون الإنقاذ الجديد حيز التنفيذ في شهر تموز/ يوليو ٢٠١١، مع إضافة أحكام جديدة تشير صراحة إلى المنظمات الدولية ضمن الجهات الفاعلة التي يجوز لوزارة الداخلية أن تطلب منها مساعدة دولية،
- **إندونيسيا**، حيث تم اعتماد قانون جديد لإدارة الكوارث عام ٢٠٠٧، يتضمن مقطعاً موجزاً بشأن المساعدة الدولية في حالات الكوارث، وحيث صدرت شهر شباط/ فبراير ٢٠٠٨ لائحة تنظيمية

بشأن "مشاركة المؤسسات الدولية والمؤسسات الأجنبية غير الحكومية في إدارة الكوارث"، تعتمد بشكل كبير على إرشادات القوانين الدولية الخاصة بالكوارث،

- **هولندا**، التي طورت حكومتها "دليل المساعدات الخارجية الواردة" الجديد عام ٢٠٠٩، الذي يعتمد جزئياً على توصيات دراسة بشأن القوانين الدولية الخاصة بالكوارث اضطلع بها الصليب الأحمر الهولندي،
- **نيوزيلندا**، حيث اعتمدت وزارة الدفاع المدني وإدارة الطوارئ على إرشادات القوانين الدولية الخاصة بالكوارث في تطوير مجموعة من إجراءات التشغيل الموحدة، قامت باعتمادها في شهر أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩، من أجل "خلية المساعدة الدولية" المكلفة بتنسيق وتسهيل الإغاثة الدولية،
- **النرويج**، حيث دخلت لائحة الهجرة الجديدة إلى حيز التنفيذ في شهر كانون الثاني/يناير ٢٠١٠، مستحدثة فئة جديدة من تأشيرات الدخول اسمها "تأشيرة الطوارئ"، تتيح إصدار تأشيرة الدخول عند الوصول، حيث يمكن لموظفي الإغاثة استخدامها (من غير المؤهلين أساساً للدخول في إطار اتفاق شنغن أو القواعد الأخرى)، وذلك كأول منتج للاستعراض الوزاري المتعدد بقيادة وزارة العدل، الذي شمل الصليب الأحمر النرويجي، حيث قام بدراسة القوانين الوطنية في عدد من القطاعات في ضوء الإرشادات المذكورة آنفاً المعنية بالقوانين الدولية الخاصة بالطوارئ،
- **بنما**، حيث صدر مرسوم تنفيذي جديد في شهر آب/أغسطس ٢٠٠٨ حول الهجرة، شمل فئة خاصة لتأشيرة الدخول لموظفي الإغاثة الإنسانية الدوليين، بما يتماشى مع توصية إرشادات القوانين الدولية الخاصة بالكوارث، وحيث أصدرت وزارة الشؤون الخارجية، في شهر نيسان/أبريل ٢٠٠٩، دليلاً جديداً للإجراءات المتبعة في حالة وقوع الكوارث، يحمل إشارة مقتضبة إلى الإرشادات المذكورة آنفاً،
- **بيرو**، حيث تم اعتماد قانون جديد يؤسس "النظام الوطني لإدارة مخاطر الكوارث" عام ٢٠١١، وهو مكلف خصيصاً بتطوير قواعد محددة "لتسهيل عمليات المساعدة الإنسانية في البلاد وفقاً للقوانين الدولية لمواجهة الكوارث"،
- **الغلبين**، حيث تم عام ٢٠١٠ تبني قانون جديد بمثابة حجر الزاوية للحد من مخاطر الكوارث وإدارتها، تضمن حكماً موجزاً بشأن المساعدات الدولية، حيث تنص "قواعده ولوائحه التنفيذ" على أنه "يتعين على التبرعات الخارجية وواردات المساعدة الإنسانية الخارجية أن تسترشد بالقانون الدولي لمواجهة الكوارث، والإرشادات ذات الصلة حسبما يرتأى مناسباً"،
- **الولايات المتحدة الأمريكية**، التي طورت حكومتها الفيدرالية "إطار المواجهة الوطنية" الجديد عام ٢٠٠٨، الذي تضمن "ملحق دعم التنسيق الدولي" المحدث، الذي يحدد قواعد وإجراءات أوضح فيما يتصل بالمساعدة الواردة المحتملة في حالات الكوارث، واكتمل عام ٢٠١٠ بصور "مفهوم عمليات نظام المساعدة الدولية"، الذي يوفر توجيهات مفصلة بشأن وسائل قبول وتنسيق أي مساعدة ترد في حالات الكوارث من حكومات أجنبية.

ب- عمليات استعراض قانوني رسمية

بالإضافة إلى ما سبق، فقد بدأ الاتحاد الدولي و/أو جمعيات وطنية مشاريع رسمية للمساعدة التقنية في أكثر من عشرين بلداً تقريباً لمساعدة الحكومات المعنية على استعراض أطرها التنظيمية القائمة المتصلة بالحصول على المساعدة الدولية في ضوء إرشادات القوانين الدولية الخاصة بالكوارث. وفي حالات عدة تنطوي على شركاء مثل مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، أو منظمة الصحة العالمية، أو

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تشمل هذه المشاريع بحثاً مكتبية، ومقابلات مع أصحاب المصلحة، وحلقات عمل وطنية مع أطراف ذات صلة من إدارات حكومية وجهات فاعلة غير حكومية (يرجى الاطلاع على الجدول أدناه). وهناك مناقشات جارية مع عدد من الحكومات الأخرى لإطلاق مزيد من مثل هذه المشاريع في العام المقبل. ويرجى الإحاطة بأن التقارير الواردة من المشاريع التي تم إنجازها متاحة من خلال الرابط: www.ifrc.org/idrl.

أفريقيا	الأمريكتان	آسيا والمحيط الهادئ	أوروبا
أوغندا	بيرو	باكستان	ألمانيا
سيراليون	كولومبيا	فانواتو	بلغاريا
موزمبيق	هايتي	فيتنام	طاجيكستان
ناميبيا		كمبوديا	فرنسا
		لاوس	كازاخستان
		نيبال	المملكة المتحدة
			النرويج
			النمسا
			هولندا

كما جرى دعوة الاتحاد الدولي و/أو الجمعيات الوطنية لتقديم مدخلات محددة تتصل بإرشادات القوانين الدولية الخاصة بالكوارث فيما يتعلق بمشاريع القوانين والسياسات واللوائح الوشيكة حالياً في عدد من البلدان (يتداخل بعضها مع المشاريع الرسمية التي نوقشت أعلاه). وتشمل تلك البلدان إسبانيا، أفغانستان، أوغندا، أوكرانيا، باكستان، بلغاريا، بوتان، بوتسوانا، جزر القمر، سيراليون، سيشيل، صربيا، فيتنام، كازاخستان، كمبوديا، كولومبيا، ملاوي، موزامبيق، ناميبيا، نيبال.

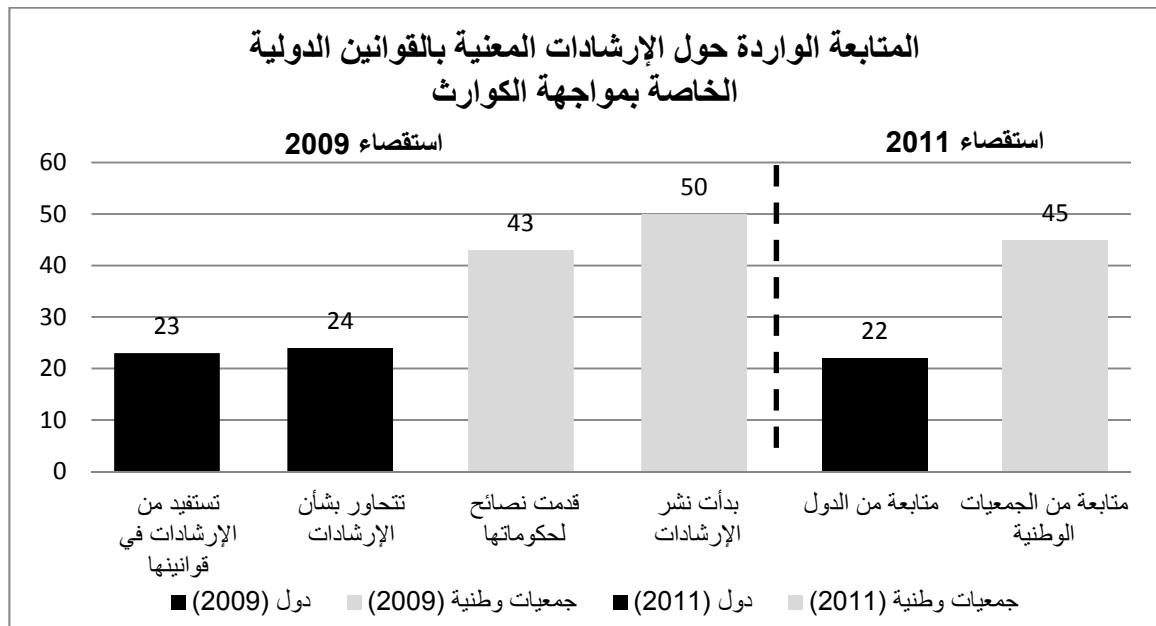
ج- النشر والحوار

بالإضافة إلى المشاريع والمدخلات الرسمية، فقد أشارت غالبية الدول والجمعيات الوطنية التي ردت على استطلاعينا عامي ٢٠٠٩ و ٢٠١١، بأنها أجرت حواراً حول هذه الإرشادات وقامت بأنشطة لنشرها.

فعام ٢٠٠٩، أشارت ٢٣ دولة (٥٨٪ من الدول التي ردت) إلى أنها بدأت في الاستفادة من إرشادات القوانين الدولية الخاصة بالكوارث لتدعيم أطرها القانونية أو السياسة أو المؤسسة الوطنية، بينما أشارت ٢٤ دولة (٦٠٪ من الدول التي ردت) إلى أنها بدأت في إشراك أصحاب المصلحة من ذوي الصلة في حوار حول الإرشادات المشار إليها. وفي الوقت نفسه، ذكرت ٤٣ جمعية وطنية (٦١٪ من الجمعيات التي ردت) أنها شجعت و/أو ساعدت حكوماتها على استخدام الإرشادات، بينما ذكرت ٥٠ جمعية (٧١٪ من الجمعيات التي ردت) أنها قد بدأت نشر هذه الإرشادات إلى ذوي الصلة من الشركاء الحكوميين وغير الحكوميين.

وعام ٢٠١١، ذكرت ٢٢ دولة (٦٩٪ من الدول التي ردت) و ٤٥ جمعية وطنية (٧٣٪ من الجمعيات التي ردت) أنها أخذت على عاتقها "مهمة متابعة" القرار رقم ٤ والتعهدات الطوعية ذات الصلة. (يرجى الاطلاع على الرسم البياني أدناه).

أما غالبية الجمعيات الوطنية التي أفادت عن إحراز تقدم، فقد سلطت الضوء على أنشطتها فيما يتعلق بنشر هذه الإرشادات، بما في ذلك لفت انتباه النظراء الحكوميين من ذوي الصلة إلى هذه الإرشادات. فالصليب الأحمر الكرواتي، على سبيل المثال، قد أفاد عن نشر هذه المبادئ من خلال المنهاج الوطني الكرواتي المعني بالحد من مخاطر الكوارث. كما أفادت جمعية الهلال الأحمر المصري بأن اللجنة الوطنية المصرية المعنية بالقانون الدولي الإنساني تدرس الإجراءات القانونية المتعلقة بالقوانين الدولية الخاصة بالكوارث. وبالمثل، فقد أفاد الصليب الأحمر الأسترالي عن رفع القوانين الدولية الخاصة بالكوارث إلى اللجنة الوطنية الأسترالية المعنية بالقانون الدولي الإنساني، فضلاً عن لقاءات مستديرة في هذا الصدد بالتعاون مع مختلف الإدارات الحكومية. وبالإضافة إلى أولئك الذين يخرطون في مشاريع المساعدة التقنية التي نوقشت أعلاه، فقد أشارت الجمعيات الوطنية في أرمينيا وأستراليا وإندونيسيا وأيرلندا وجزر سليمان وجزر كوك وسنغافورة والسويد والفلبين وفنلندا وكندا ومنغوليا، إلى قيامها بتنظيم حلقات عمل رسمية بشأن القوانين الدولية الخاصة بالكوارث من أجل السلطات في بلادها، وشركائها، مدعومة من الاتحاد الدولي في حالات كثيرة منها.



بدأت عدة جمعيات وطنية أيضاً جهوداً أوسع للنشر الجماهيري. فعلى سبيل المثال، ناقش الصليب الأحمر الياباني عام ٢٠٠٨ إرشادات القوانين الدولية الخاصة بالكوارث في ندوته السنوية، التي تبث على المستوى الوطني عبر برنامج متلفز يشاهده عادة أكثر من مليون مشاهد. ومن المقرر متابعة المناقشة على هذا البرنامج عام ٢٠١١. كما قام الصليب الأحمر الإيطالي عام ٢٠١٠ بتخصيص مؤتمره السنوي للقانون الدولي الإنساني حول مسألة القوانين الدولية الخاصة بالكوارث، وقام بتدريب أكثر من ٢٠٠ متطوع من شتى أنحاء البلاد ليكونوا مدربين معنيين بالقانون الدولي الإنساني.

ومن جانبها، فقد أفادت دول عديدة عن تجاربها في استخدام هذه الإرشادات ونشرها. فعلى سبيل المثال، أفادت ألمانيا بأنها قد عينت رسمياً مسؤول اتصال مرجعي حكومي محدد من أجل القضايا المتصلة بالقوانين الدولية الخاصة بالكوارث. كما أشارت لاوس إلى أنها قد نشرت تلك الإرشادات على نطاق واسع، يشمل جميع اللجان الوطنية ونقاط الاتصال المرجعية المعنية بإدارة الكوارث، وكذلك الشركاء غير الحكوميين. وهناك عدد آخر أشار في تقاريره المفصلة إلى وجود مسؤوليات مؤسسية أو سياسات لإدارة المساعدات الدولية الواردة في حالات الكوارث - وفي بعض الحالات بما يعكس مدى مواءمة تلك الترتيبات مع توصيات الإرشادات المذكورة آنفاً.

وللمساعدة على نشر هذه الإرشادات، فقد تم حتى الآن ترجمتها إلى ١٧ لغة، تشمل: الإسبانية، الإنكليزية، الإيطالية، البرتغالية، البولندية، الخميرية، الروسية، الصربية، الصينية، الطاجيكية، العربية، الفرنسية، الفيتنامية، لاو، المنغولية، اليابانية، واليونانية.

٤- التقدم المحرز على الصعيد الإقليمي

هناك عدد من المشاركين في الاستطلاع، منهم حكومات بلجيكا وتايلند وجنوب أفريقيا، أفادت أيضاً عن جهودهم الرامية إلى تعزيز التعاون الإقليمي بشأن القوانين الدولية الخاصة بالكوارث، وفي الواقع، شهدت السنوات القليلة الماضية تزايد الاهتمام فيما بين الدول بتطوير آليات إقليمية أقوى. وعملاً بالقرار رقم ٤، فقد قام الاتحاد الدولي بتوعية عدد منهم لجلب الانتباه إلى إرشادات القوانين الخاصة بالكوارث.

أ- أفريقيا

يعتبر الاتحاد الإفريقي حالياً في المراحل النهائية لتطوير إطار للسياسة الإنسانية، داعياً إلى إنشاء آلية تنسيق فعالة من أجل العمليات الإنسانية في القارة الأفريقية، بدءاً من حالات النزاع المسلح إلى الكوارث الطبيعية والكوارث التي من صنع الإنسان. وبتشجيع من الاتحاد الدولي، فقد تضمن مشروع هذا الإطار إشارات إلى إرشادات القوانين الخاصة بالكوارث، وإلى ضرورة التأهب من الناحية القانونية تحسباً لوقوع الكوارث، وهو الآن في انتظار مصادقة رؤساء الدول عليه. ويكتف الاتحاد الدولي تعاونه مع منظمة الاتحاد الأفريقي، حيث تم توقيع مذكرة تفاهم بين المنظمتين في هذا الصدد. وستكون القوانين الدولية الخاصة بالكوارث جزءاً كبيراً من هذا التعاون.

وعلى الصعيد شبه الإقليمي، فقد انعقد في شهر تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٩ اجتماع رفيع المستوى، يضم مسؤولي إدارة الطوارئ، قامت بتنظيمه اللجنة الإنمائية للجنوب الأفريقي، التي دعت أعضائها إلى "استكشاف جوانب دمج" الإرشادات المعنية بالقوانين الدولية الخاصة بمواجهة الكوارث في قوانينها المحلية. وتعكف اللجنة حالياً على تطوير سياسة وخطة عمل للحد من مخاطر الكوارث. وقد أتاحت الفرصة للاتحاد الدولي لإبداء الرأي. وفيما بين الاقتراحات التي قدمت، كان هناك اقتراح بأن تدرج في أهداف السياسة تطوير اتفاقات وإجراءات تشغيل موحدة لتقديم المساعدة بين الدول الأعضاء عبر الحدود، وتطوير سياسة موحدة لاستقبال المساعدات الدولية الإنسانية الدولية من خارج الإقليم الفرعي، بما يتماشى مع الإرشادات.

وبالمثل، ففي غرب أفريقيا، اشترك الاتحاد الدولي مع الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا (إيكواس) لدفع التخطيط لحلقة عمل إقليمية حول القوانين الدولية الخاصة بالكوارث. وبتوجيهات من قسم الشؤون الإنسانية والاجتماعية، فإن قطاع الحد من مخاطر الكوارث التابع لجماعة إيكواس، يمضي قدماً في تطوير برامج لتسهيل تعميم ودمج الحد من مخاطر الكوارث في الأنشطة والتخطيط للتنمية المستدامة في غرب أفريقيا. وفي هذا السياق، تسعى جماعة إيكواس إلى تطوير إرشادات للتشريع المعني بالحد من مخاطر الكوارث. وقد عرض الاتحاد الدولي مساعدته في هذا الصدد.

وعلاوة على ذلك، فبينما لا توجد إشارة مباشرة إلى الإرشادات المعنية بالقوانين الدولية الخاصة بالكوارث، فقد اعتمدت منظمة الاتحاد الأفريقي عام ٢٠٠٩ اتفاقية لحماية ومساعدة النازحين داخلياً في أفريقيا (اتفاقية كمبالا) التي تلزم الموقعين عليها بأن يكونوا متأهبين لتنسيق أعمال الإغاثة الدولية، وأن يطلبوا الحصول على المساعدة في أعقاب وقوع الكارثة عندما تكون مواردهم الذاتية غير كافية، وأن "يتيحوا العبور السريع بدون عوائق لجميع شحنات ومعدات وأفراد الإغاثة إلى النازحين داخلياً" بما في ذلك أولئك النازحين بسبب الكوارث.

وداخل حركة الصليب الأحمر والهلال الأحمر، أكدت الجمعيات الوطنية الأفريقية مجدداً التزامها بتعزيز إرشادات القوانين الدولية الخاصة بالكوارث كجزء من التزام جوهانسبرج، الصادر في ختام المؤتمر الأفريقي السابع للصليب الأحمر والهلال الأحمر الذي عقد في شهر تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨.

ب- الأمريكتان

ومؤخراً، في شهر حزيران/ يونيو ٢٠١١، اعتمدت الجمعية العامة لمنظمة الدول الأمريكية في سان سلفادور - السلفادور، في دورتها العادية الحادية والأربعين، القرار (XLI-O/11) ٢٦٤٧ الذي يدعو الدول الأعضاء في منظمة الدول الأمريكية للاستفادة من الإرشادات المعنية بالقوانين الدولية الخاصة بالكوارث "كمساهمة في تطوير الهياكل القانونية الداخلية بغية استحداث بروتوكولات للعمل، وتحسين القوانين وتكييفها، وسد الفجوات، واستمالة المشاركة من القطاعين العام والخاص، فضلاً عن القطاع المجتمعي"، وطلب أن تقوم أمانة منظمة الدول الأمريكية بتوزيع المعلومات بشأن تلك الإرشادات على الدول الأعضاء.

وشهر نيسان/ أبريل ٢٠١١، انعقد في كيتو الاجتماع الإقليمي الرابع المعني بتعزيز الشراكة الدولية الإنسانية في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، واعتمد استبياناً لإنشاء موجز إقليمي للصدوك التنظيمية المتصلة بتقديم المساعدة الدولية في حالات الكوارث. أما المشروع الذي تم إطلاقه في العام الماضي في الاجتماع الإقليمي الثالث في بوينس آيرس، فهو يعتمد إلى حد كبير على إرشادات القوانين الدولية الخاصة بالكوارث، وقد تمت دعوة الاتحاد الدولي لدعم فريق العمل في وضع هذه الأداة. وقد قدمت الحكومات باعتمادها للإعلان دعوة إلى الاتحاد الدولي لمواصلة تعاونه مع الشركاء الآخرين، المتضمنين لمكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، والمنظمات شبه الإقليمية، وفريق المتابعة، وذلك لتقديم الدعم الفني فيما يتعلق بتقديم المشورة والمساعدة على بناء القدرات من أجل الانتهاء من إعداد الموجز الإقليمي القانوني، ويعكف الاتحاد الدولي الآن على التحضير لتسهيل حلقة عمل تدريبية إقليمية من أجل نقاط الاتصال المرجعية الحكومية ذات الصلة بشأن استكمال هذا الاستبيان.

وشهر كانون الأول/ ديسمبر عام ٢٠١٠، اشترك الاتحاد الدولي وحكومة الأرجنتين في تنظيم دورة مدتها يومين خاصة بأعضاء فريق عمل منظمة الدول الأمريكية للتدريب على الآليات الموجودة من أجل الوقاية من الكوارث ومواجهتها. وقد بحثت حلقة العمل المشاكل التنظيمية الشائعة في مجال الإغاثة الدولية في حالات الكوارث، فضلاً عن الأدوات التنظيمية الموجودة في الأمريكتين. وقد جاء ذلك بالتعاون مع منظمة الدول الأمريكية بعد عرضين سابقين، جرى أحدهما في مدينة واشنطن العاصمة في شهر نيسان/ أبريل ٢٠١٠، قدمه فريق عمل منظمة الدول الأمريكية، بشأن الآليات الموجودة للوقاية من الكوارث ومواجهتها، بينما تم تقديم الثاني في حلقة عمل إقليمية لمنظمة الدول الأمريكية بشأن القوانين الخاصة بحالات الطوارئ في منطقة البحر الكاريبي في سانت لوسيا في شهر حزيران/ يونيو ٢٠١٠. وفي أعقاب حلقة العمل الثانية، نشرت أمانة منظمة الدول الأمريكية عام ٢٠١١ دراسة كبيرة حول الإطار القانوني والمؤسسي المتصل بحالات الطوارئ في بلدان منطقة البحر الكاريبي، وتضمن ذلك بعض المناقشات بشأن المساعدة الدولية (منظمة الدول الأمريكية عام ٢٠١١).

وقد أدى تجدد الاهتمام بهذا الموضوع أيضاً إلى بث روح جديدة في الاتفاقية المشتركة بين البلدان الأمريكية لتسهيل المساعدة في حالات الكوارث لعام ١٩٩١. وقد انضمت جمهورية الدومينيكان إلى الاتفاقية عام ٢٠٠٩، وهي أول بلد يقوم بذلك في غضون ١٠ سنوات. وفي العام التالي، تحركت نيكاراغوا فصادقت على الاتفاقية التي وقعت منذ أكثر من ١٨ عاماً مضى. وكانت هناك أيضاً دعوات في بعض المحافل الإقليمية لتحديث صيغة الاتفاقية.

كما تفتخر منطقة الأمريكتين بشبكة قوية موجودة من قبل، تضم آليات شبه إقليمية مكرّسة للتعاون في حالات الكوارث، وتواصل هذه الشبكة معالجة العديد من القضايا التي أثارها إرشادات القوانين الدولية الخاصة بالكوارث، ويشمل ذلك ما يلي:

- مركز التنسيق للوقاية من الكوارث الطبيعية في أمريكا الوسطى، الذي روج لنموذج مؤسسي ناجح لتسهيل الإغاثة الدولية تحت مسمى "مراكز تنسيق من أجل المساعدة الإنسانية"
- وكالة منطقة البحر الكاريبي لإدارة الكوارث، التي تتضمن أحكاماً في اتفاقها بشأن معالجة قضايا تنظيمية معينة في العمليات المشتركة بين الدول في حالات الكوارث،
- لجنة الأنديز للوقاية من الكوارث والإغاثة في حالات الطوارئ، حيث تضمنت الطبعة الأولى من دليل عملياتها الإقليمية للمساعدة المتبادلة في حالات الكوارث الطبيعية الذي نشر عام ٢٠٠٨، إشارة إلى تلك الإرشادات، وقد دعم الاتحاد الدولي الصليب الأحمر الإكوادوري فيما يتعلق بتوفير المساعدة التقنية اللازمة لتنقيح الدليل مستقبلاً،
- الاجتماع المتخصص المعني بالحد من مخاطر الكوارث والدفاع المدني والحماية المدنية والمساعدة الإنسانية، الذي أعيد تشكيله مؤخراً، وهو يجمع دول أمريكا اللاتينية الأعضاء في تجمع السوق المشتركة الجنوبية 'ميركوسور' في حوار حول التعاون في حالات الكوارث.

وعلى الرغم من أن المنظومة الاقتصادية لدول أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي غير مخصصة تحديداً للتعاون في حالات الكوارث، فإنها قد نظمت لقاءً شهر كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٠ حول الإطار المؤسسي للحد من مخاطر الكوارث في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي وآسيا وأفريقيا، وذلك بالتعاون مع شركاء من: الاستراتيجية الدولية للأمم المتحدة للحد من الكوارث، وأمانة المنظمة الأيبيرية الأمريكية، وصندوق بيريز غيريرو الاستئماني التابع لمجموعة الـ ٧٧. وقد تضمنت النتائج الختامية للاجتماع توصية من أجل تعزيز "تصميم وتحسين الأدوات والمنهجيات والإجراءات والبروتوكولات والإرشادات... 'كخارطة طريق' ممكنة للعمل مستقبلاً في مجال الحد من مخاطر الكوارث في منطقتنا، مع مكونات مذهبية ومواضيعية ومفيدة" (سيلا ٢٠١٠).

ج- آسيا والمحيط الهادئ

في شهر كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٩، دخل إلى حيز التنفيذ اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا المعني بإدارة الكوارث ومواجهة حالات الطوارئ. ومن أجل المساعدة على تفعيل هذا الاتفاق، فقد طورت الرابطة مجموعة من الإجراءات التشغيلية التي تعتمد إلى حد كبير على إرشادات القوانين الدولية الخاصة بالكوارث. وقد دعت رابطة الآسيان أيضاً الاتحاد الدولي لتقديم المساعدة المستمرة بشأن القضايا المتعلقة بالقوانين الدولية الخاصة بالكوارث، بما في ذلك من خلال المشاركة في تدريبات المحاكاة السنوية، واجتماعات اللجنة حول إدارة الكوارث، وحلقة عمل حول تصور الاتفاق المعني بإدارة الكوارث ومواجهة حالات الطوارئ خلال الفترة ٢٠١٠-٢٠١٥، وعدد من النماذج التدريبية واجتماعات فريق عمل الرابطة المعني بإجراءات التشغيل الموحدة للرابطة من أجل الترتيبات الإقليمية الاحتياطية وتنسيق العمليات المشتركة للإغاثة في حالات الكوارث و الطوارئ. وبالإضافة إلى ذلك، ففي العام الحالي طلبت أمانة الرابطة المساعدة من الاتحاد الدولي في تطوير استبيان للدول الأعضاء في الرابطة حول تنفيذها لهذا الاتفاق المعني بإدارة الكوارث ومواجهة حالات الطوارئ، وكذلك تقديم المساعدة إلى الدول الأعضاء للبحث في المعلومات ذات الصلة.

وفي المنطقة نفسها أيضاً، في شهر تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٩، تعاون بنك التنمية الآسيوي مع الاتحاد الدولي في تنظيم منتدى المكونغ للتأهب القانوني لحالات الكوارث والطوارئ الصحية من أجل ممثلي

الحكومات والجمعيات الوطنية في جنوب شرق آسيا. وقد اعتمد هذا المنتدى توصية ذات أولوية قصوى، بتحديث القوانين الوطنية باستخدام إرشادات القوانين الدولية الخاصة بالكوارث و صكوك أخرى ذات صلة.

وشهر تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٨، اعتمدت قمة التعاون الاقتصادي لآسيا والمحيط الهادئ استراتيجية جديدة للحد من مخاطر الكوارث والتأهب لحالات الطوارئ. وهذه الاستراتيجية تشير إلى تلك الإرشادات المعنية بالقوانين الدولية الخاصة بالكوارث، وإلى أوجه التعاون الممكن مع الاتحاد الدولي في مساعدة الدول الأعضاء على الاستفادة من هذه الإرشادات. وفي القمة نفسها، أعلنت حكومتا كل من أستراليا وإندونيسيا عن خطتهما لإنشاء مرفق إقليمي جديد للحد من مخاطر الكوارث. وسيتولى هذا المرفق الجديد، كجزء من مهمته، تعزيز تنفيذ إرشادات القوانين الدولية الخاصة بالكوارث.

أما في جنوب آسيا، فإن رابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي تعمل حالياً على وضع اللمسات النهائية على معاهدة جديدة بشأن المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث. ولكي يتسنى لها تقديم الدعم، يعمل الاتحاد الدولي على تنظيم حلقة عمل حول القضايا المتعلقة بالقوانين الدولية الخاصة بالكوارث من أجل ممثلي الجمعيات الوطنية والحكومية من جنوب آسيا في وقت لاحق من هذا العام.

وفي منطقة المحيط الهادئ، أوجد مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية أرضية هامة للقضايا المتعلقة بالقوانين الدولية الخاصة بالكوارث، التي يتعين طرحها ومعالجتها في سياق تشغيلي من خلال الحدث المتعلق بالتخطيط للطوارئ على المستويين الإقليمي والوطني. وبالمثل، فقد استضافت الاستراتيجية الدولية للأمم المتحدة للحد من الكوارث، شبكة شراكة المحيط الهادئ لإدارة مخاطر الكوارث بصفة عامة، مع المناهج السنوية في منطقة المحيط الهادئ لإدارة مخاطر الكوارث على وجه الخصوص. وتعمل لجنة جزر المحيط الهادئ لعلوم الأرض التطبيقية (أصبحت قطاعاً من جماعة جنوب المحيط الهادئ 'سوباك' منذ عام ٢٠١١) كمر للتعوية بشأن القوانين الدولية الخاصة بالكوارث والتزاماتها. وشهر تموز/ يوليو ٢٠٠٨، أصدر اجتماع لكبار المسؤولين التنفيذيين في جماعة جنوب المحيط الهادئ "دعوة إلى العمل" داعين الدول الأعضاء إلى تبني إرشادات القوانين الدولية الخاصة بالكوارث، ومبدين الاستعداد للتعاون مع الاتحاد الدولي في الترويج لها.

وشهر أيار/مايو ٢٠٠٩، شملت نتائج الاجتماع السنوي الرابع لشبكة شراكة المحيط الهادئ لإدارة مخاطر الكوارث (التي تعرف الآن باسم مناهج عمل المحيط الهادئ للحد من مخاطر الكوارث) توصية بدفع القضايا المتعلقة بالقوانين الدولية الخاصة بالكوارث من خلال دعم "الحكومات على تطوير أو تعزيز القوانين والسياسات الوطنية من أجل تعزيز التأهب القانوني لمواجهة الكوارث على الصعيدين الوطني أو الدولي". وشهر آب/أغسطس ٢٠١١، تضمن مناهج العمل الثالث للمحيط الهادئ عرضاً بشأن القوانين الدولية الخاصة بالكوارث، واتفق في بيان نتائجه على العمل على "تعزيز الترتيبات القانونية على المستوى الوطني لتسهيل و تنظيم العمليات الأجنبية لمواجهة الكوارث، وذلك من خلال الاستفادة من الإرشادات المعترف بها دولياً و'القانون النموذجي'" (المبين أدناه كذلك). كما شاركت أمانة مؤتمر مديري الهجرة في منطقة المحيط الهادئ، في التوعية والمناصرة فيما بين أعضائها بشأن القوانين الدولية الخاصة بالكوارث، وتضمن ذلك إصدار موجز للسياسات بعنوان "مواجهة الكوارث ودور الهجرة".

ومن جانبها، فقد تعهدت الجمعيات الوطنية في منطقة آسيا والمحيط الهادئ بزيادة إلمامها بالقوانين الدولية الخاصة بالكوارث وفهمها لها، وبزيادة عملها في مجال المناصرة من أجل تشريعات أكثر قوة لإدارة الكوارث، وذلك في "التزام عمان" الصادر عن المؤتمر الإقليمي الثامن للصليب الأحمر والهلال الأحمر لمنطقة آسيا والمحيط الهادئ، الذي انعقد في العاصمة الأردنية عمان في شهر تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠١٠.

د- أوروبا

شهر كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٧، فور انتهاء المؤتمر الدولي الثلاثين، اعتمد الاتحاد الأوروبي توافقه الأوروبي المعني بالمساعدات الإنسانية، الذي حدد فلسفاته وأولوياته في المجال الإنساني، وقد أعرب هذا التوافق عن "قبوله" بالإرشادات المعنية بالقوانين الدولية الخاصة بالكوارث، وكلف المفوضية الأوروبية بتطوير خطة عمل لاتخاذ تدابير عملية لتنفيذ هذا التوافق. وتتضمن خطة العمل هدفاً محدداً من أجل "تحسين فهم الاتحاد الأوروبي للقوانين الدولية الخاصة بالكوارث، والكيفية التي يمكن بها تشجيع تنفيذ هذه القوانين لتسهيل العمليات الإنسانية".

وفي السنوات الأربع التي تلت، واصل الاتحاد الأوروبي تعزيز أطره للتعاون في إدارة الكوارث. واستناداً إلى نتائج دراسة استغرقت عامين، قام بها الاتحاد الدولي والجمعيات الوطنية في ألمانيا وبلغاريا وفرنسا والمملكة المتحدة والنمسا وهولندا، حول القوانين الدولية الخاصة بالكوارث في الاتحاد الأوروبي (الاتحاد الدولي ٢٠١٠)، وقد تبنت الرئاسة البلجيكية للاتحاد الأوروبي مسألة "دعم الدولة المضيفة" في حالات الكوارث. وبعد حلقات عمل استضافتها المديرية البلجيكية للحماية المدنية في أيلول/ سبتمبر عام ٢٠١٠، والاتحاد الدولي في شهر تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠١٠، اعتمد المجلس الأوروبي "استنتاجاته بشأن دعم الدولة المضيفة" في شهر كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٠، وتعترف هذه الاستنتاجات بأن المتطلبات القانونية والإدارية قد تشكل عائقاً أمام سرعة عبور الحدود بالنسبة للمساعدة في حالات الكوارث، وبالتالي فإنها تدعو الدول الأعضاء، فيما بين جملة أمور أخرى، إلى "تحديد القضايا القانونية ذات الصلة التي قد تشكل عقبات أمام تحقيق الهدف العام المتمثل في تسهيل تقديم المساعدة الدولية، والقيام بتعديل تشريعاتها، إذا كان ذلك مناسباً، بغية تسهيل توفير المساعدة"، وطلبت من المفوضية الأوروبية العمل مع الدول الأعضاء على تطوير "إرشادات بشأن دعم الدولة المضيفة" على المستوى الأوروبي. ويجري حالياً صياغة هذه الإرشادات.

كما انخرط الاتحاد الدولي مع التعاون الاقتصادي لمنطقة البحر الأسود، وذلك في ضوء اتفاقاته العدة بشأن التعاون في حالات الكوارث، ومع منظمة حلف شمال الأطلسي، التي تستند إلى الإرشادات المعنية بالقوانين الدولية الخاصة بالكوارث في إعداد "قائمة مرجعية وإرشادات غير ملزمة فيما يتصل بطلب، واستقبال، وتقديم المساعدة الدولية في حالة وقوع حادث كيميائي/ بيولوجي/ إشعاعي/ نووي أو كارثة طبيعية" لأعضائها عام ٢٠٠٩.

وفي آسيا الوسطى، تعاون الاتحاد الدولي مع مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وحكومة جمهورية كازاخستان وجمعية الهلال الأحمر الكازاخستاني، من أجل تنظيم حلقات عمل إقليمية للحكومات الإقليمية والجمعيات الوطنية بشأن القوانين الدولية الخاصة بالكوارث عامي ٢٠٠٩ و ٢٠١١، وذلك لتطوير خطط عمل وطنية وإقليمية في المنطقة. وفي هذا الصدد، أعد مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية مجموعة من المعاهدات الإقليمية، وكذلك تقريراً حول اتساقها مع الإرشادات المعنية بالقوانين الدولية الخاصة بالكوارث. وشهر آب/ أغسطس ٢٠١١، وقعت طاجيكستان وقيرغيزستان وكازاخستان اتفاقاً لإنشاء مركز إقليمي معني بمواجهة الكوارث والحد من المخاطر.

هـ الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

كما هو الحال في الأمريكتين، فإن الدول الأعضاء في جامعة الدول العربية، قد اعتمدت منذ عدة عقود معاهدة تعالج قضايا عديدة فيما يتعلق بإرشادات القوانين الدولية الخاصة بالكوارث، وهي اتفاق التعاون العربي في تنظيم وتسهيل عمليات الإغاثة، بيد أنها لم تستخدم من الناحية العملية. وقد شهدت منطقة الشرق الأوسط أيضاً اهتماماً متجدداً في هذا الصدد في السنوات القليلة الماضية. فبعد اعتماد إرشادات القوانين الدولية الخاصة بالكوارث عام ٢٠٠٧، بدأت الدول الأطراف في هذا الاتفاق مناقشة كيفية إحيائه وتحديثه. وبعد أن تم تعديل الاتفاق، صادقت عليه الأردن ووافق عليه مجلس الوزراء في المملكة العربية السعودية.

٥- التقدم المحرز على الصعيد العالمي

لقد كان هناك أيضاً تبنٍ كبير للإرشادات المعنية بالقوانين الدولية الخاصة بالكوارث على المستوى العالمي. وقد شمل ذلك قرارات وبيانات ترحيب من محافل دولية رئيسية، فضلاً عن شراكات دولية متنامية.

أ- الجمعية العامة للأمم المتحدة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي

اعترفت الجمعية العامة للأمم المتحدة منذ عام ٢٠٠٨ بالإرشادات المعنية بالقوانين الدولية الخاصة بالكوارث في سبعة قرارات^٢، تدعو في كل منها الدول الأعضاء في الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية أن تأخذ في حساباتها تلك الإرشادات المعنية بالقوانين الدولية الخاصة بالكوارث فيما يتصل بتعزيز أطرها التشغيلية والقانونية للإغاثة الدولية في حالات الكوارث. وفي الأونة الأخيرة، شملت الدورة الخامسة والستين للجمعية العامة للأمم المتحدة الصيغة التالية في القرار "الجامع" بشأن "تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ":

"إن الجمعية العامة... ترحب بالمبادرات المتخذة على الصعيدين الإقليمي والوطني فيما يتصل بتنفيذ المبادئ التوجيهية لتسهيل العمليات الدولية للإغاثة والإنعاش الأولي في حالات الكوارث، وتنظيمها على الصعيد الوطني التي اعتمدت في المؤتمر الدولي الثلاثين للصليب الأحمر والهلال الأحمر المعقود في جنيف من ٢٦ إلى ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧، وتشجع الدول الأعضاء، وعند الاقتضاء المنظمات الإقليمية، على اتخاذ مزيد من الخطوات لتعزيز الأطر التنفيذية والقانونية للإغاثة الدولية في حالات الكوارث، مع مراعاة تلك المبادئ، حسب الاقتضاء" (قرار A/63/133، الفقرة ١١).

وقد أدرج المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة صيغة مشابهة في قراراته المتعلقة بالشؤون الإنسانية في كل سنة من السنوات الأربع الماضية، كان أحدثها خلال دورته التي انعقدت في جنيف عام ٢٠١١^٣. وقد حظيت الصيغة بشأن القوانين الدولية الخاصة بالكوارث سواء في الجمعية العامة للأمم المتحدة وفي قرارات المجلس الاقتصادي والاجتماعي، على مر السنين، بدعم واسع ومتسق باتفاق الآراء من كافة الدول الأعضاء في الأمم المتحدة وجماعات التفاوض.

إن اعتراف مثل هذه الكيانات بأهمية الأطر القانونية لتعزيز مواجهة الدولية للكوارث يدعمه بقوة الاهتمام المستمر من جانب الأمين العام للأمم المتحدة الذي قام في كل سنة من السنوات الأربع الماضية، بتسليط الضوء على إرشادات القوانين الدولية الخاصة بالكوارث في تقاريره المعنية بالشؤون الإنسانية التي يقدمها إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة وإلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي.

ب- لجنة القانون الدولي

لقد كانت إرشادات القوانين الدولية الخاصة بالكوارث أيضاً مصدراً مهماً لإلهام عمل لجنة القانون الدولي (هيئة للخبراء تابعة للأمم المتحدة، مكلفة بتدوين القانون الدولي العرفي). فعام ٢٠٠٧، بدأت لجنة القانون الدولي العمل على "مشاريع مواد" حول موضوع "حماية الأشخاص في حالات الكوارث". ومن المتوقع أن يجري تقديم مشروع هذه المواد، بعد إكمالها، كمشروع اتفاقية، بيد أن ذلك لم يتقرر بعد.

^٢ قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة: A/RES/64/76، A/RES/64/251، A/RES/65/133، A/RES/65/264، A/RES/63/137، A/RES/63/139، A/RES/63/141.

^٣ قرارات المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٢٠١١: [لم تنشر بعد]، ١/٢٠١٠، ٣/٢٠٠٩، ٣٦/٢٠٠٨.

ومنذ قدم السيد إدواردو فالنسيا-أوسينا، المقرر الخاص المعين لهذا الموضوع، أربعة تقارير أساسية إلى لجنة القانون الدولي، يشير فيها غالباً إلى إرشادات القوانين الدولية الخاصة بالكوارث و/أو البحوث المعنية بهذه القوانين لدى الاتحاد الدولي، وقدم اثني عشر مشروع مواد لإدراجها في صك قانوني في نهاية المطاف. وفي حين لا تزال هذه العملية في مراحلها المبكرة، يبدو أن صكوك لجنة القانون الدولي ستتطرق إلى العديد من القضايا نفسها التي أثارها إرشادات القوانين الدولية الخاصة بالكوارث. ومع ذلك، فقد أكدت كل من لجنة القانون الدولي ذاتها، والدول الأعضاء في اللجنة السادسة على أهمية التأكد من أن منتج لجنة القانون الدولي يكمل العمل الجاري بالفعل من خلال تعزيز إرشادات القوانين الدولية الخاصة بالكوارث وتنفيذها. ومن جانبه، فقد سعى الاتحاد الدولي للتعاون مع اللجنة القانون الدولي في هذا الصدد لتشاطر خبراتها وكذلك خبرات أعضائها. وهو يشارك بانتظام في مناظرات ومناقشات اللجنة السادسة للجمعية العامة للأمم المتحدة بشأن التقارير المقدمة من لجنة القانون الدولي.

ج- المناهج العالمية والإقليمية المعنية بالحد من مخاطر الكوارث

دعا القرار ٤ للمؤتمر الدولي الثلاثين إلى تعميم إرشادات القوانين الدولية الخاصة بالكوارث ودمجها في المناهج العالمية والإقليمية للاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث. وتبعاً لذلك، فقد سعى الاتحاد الدولي للانخراط في هذه القضية، بما في ذلك من خلال استضافة أحداث جانبية مخصصة في المنهج العالمي الثاني والمنهج العالمي الثالث عامي ٢٠٠٩ و ٢٠١١ على التوالي.

وفي حين أن المناهج موجهة أساساً إلى الوقاية من الكوارث بدلاً من مواجهتها، كما أن البيانات الواردة من المشاركين في المنهج، وكذلك البيانات الختامية للمحافل العالمية والإقليمية، قد اعترفت أيضاً بأهمية الإغاثة السريعة في حالات الكوارث، على سبيل المثال، اعتمد المشاركون في الدورة الثانية للمنهج الإقليمي للحد من مخاطر الكوارث في الأمريكتين الذي انعقد شهر آذار/ مارس ٢٠١١، رسالة موجهة إلى الحكومات "تشجع بقوة الحكومات الوطنية وشبه-الوطنية، والحكومات المحلية على... [من بين جملة أمور أخرى]... تشجيع وتعزيز الأطر والإرشادات التنظيمية التي تدعم تدخل المجتمع الدولي في حالات الكوارث، بسرعة وفي الوقت المناسب"، في إشارة إلى القوانين الدولية الخاصة بالكوارث، وعمل الاتحاد الدولي في هذا الصدد (الاستراتيجية الدولية للأمم المتحدة للحد من الكوارث، ٢٠١١).

د- منظمة الجمارك العالمية

في السنوات الماضية، كانت منظمة الجمارك العالمية (وهي منظمة مشتركة بين الحكومات، تمثل ١٧٧ من إدارات الجمارك في شتى أنحاء العالم) تنشط في البحث عن حلول للمشاكل المتعلقة بالجمارك في عمليات الاستجابة الإنسانية، بما في ذلك من خلال إضافة أحكام محددة في حالات الكوارث في عدة معاهدات تفاوضت بشأنها، وكذلك تطوير الاتفاق النموذجي للتسهيلات الجمركية، في ترادف مع مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية عام ١٩٩٤. وبالتعاون مع مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، أجرى الاتحاد الدولي مع منظمة الجمارك العالمية سلسلة من الاجتماعات لتشجيع المنظمة وأعضائها على اتخاذ دور بارز مرة أخرى في التخطيط لقضايا تتعلق بالاستيراد والعبور والتصدير لسلع ومعدات الإغاثة في حالات الكوارث.

ونتيجة لذلك، فقد وقعت منظمة الجمارك العالمية عام ٢٠١٠ على مذكرات تفاهم مع الاتحاد الدولي، ومع مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، وتم تشكيل فريق عمل مخصص من أعضائها لتطوير خطة عمل. وشهر حزيران/ يونيو ٢٠١١، اعتمد المجلس الدائم لمنظمة الجمارك العالمية قراراً حول "دور الجمارك في مجال الإغاثة في حالات الكوارث الطبيعية"، الذي يشير إلى إرشادات القوانين الدولية الخاصة بالكوارث، ويحدد سلسلة من الخطوات التي يتعين على أمانة المنظمة والدول الأعضاء اتخاذها بالتنسيق مع الاتحاد الدولي و مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، وذلك لتحسين تأهبها لمواجهة

الكوارث مستقبلاً، بما في ذلك إجراء استعراضات وطنية للقواعد والإجراءات القائمة، وتطوير مواد مرجعية عالمية، والدعوة لعقد حوارات إقليمية فيما بين إدارات الجمارك والمنظمات الإنسانية.

هـ) الكومنولث

بتداخل التعاريف بين المؤسسات الإقليمية والعالمية، فإن رابطة الكومنولث هي رابطة طوعية تضم ٥٤ بلداً في القارات الست، كثير منها في أشد مناطق العالم تعرضاً للكوارث. ونتيجة للعمل التعاوني بين الصليب الأحمر البريطاني، والاتحاد الدولي، واللجنة الدولية للصليب الأحمر، فقد أولت رابطة الكومنولث اهتماماً متزايداً بإرشادات القوانين الدولية الخاصة بالكوارث. وشهر تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠، أشار اجتماع "مسؤولين كبار من وزارات العدل في دول الكومنولث" عقد في لندن في بيانه الختامي أن "هناك اهتمام متزايد من جانب الحكومات وأصحاب المصلحة الآخرين بالموالجة الدولية للكوارث، بيد أن الاجتماع لاحظ ضرورة تعديل التشريعات المحلية لبعض الدول لتسهيل المواجهة السريعة والفعالة".

وبالمثل، ففي شهر حزيران/يونيو ٢٠١١، اتفق المشاركون في الاجتماع الثالث لمؤتمر الصليب الأحمر والهلال الأحمر لدول الكومنولث المعني بالقانون الدولي الإنساني، الذي انعقد بدعوة من اللجنة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر الماليزي وحكومة ماليزيا، على أنه "ينبغي للجمعيات الوطنية لدول الكومنولث الاعتماد على ... الدور الخاص للجمعيات الوطنية كجهة مساعدة، وذلك لمواصلة العمل معاً في المجالات الإنسانية ذات الاهتمام المشترك، ولا سيما القوانين والقواعد والمبادئ الدولية الخاصة بمواجهة الكوارث، والإرشادات المتعلقة بتسهيل وتنظيم المساعدات الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي على الصعيد المحلي في حالات الكوارث".

و- المزيد من التعميم والدمج

لقد تم بالمثل تعزيز الإرشادات المعنية بالقوانين الدولية الخاصة بالكوارث في محافل عالمية أخرى مثل منتدى المنح الإنسانية السليمة، والاتحاد البرلماني الدولي، والمنظمة الدولية للدفاع المدني. وقد دعا مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية من جانبه الاتحاد الدولي لدمج خبرته فيما يتعلق بالقوانين الدولية الخاصة بالكوارث في عدة بعثات للتأهب قام بها فريق الأمم المتحدة للحصر والتنسيق في حالات الكوارث (بما في ذلك بابوا غينيا الجديدة، وبوتان، وبيرو، وجزر القمر، والسلفادور، وكمبوديا)، وفي ممارسات التخطيط للطوارئ على المستوى القطري في غرب أفريقيا، وكذلك في سلسلة من حلقات العمل التدريبية حول القانون الدولي للمنسقين الإنسانيين الحاليين والمتوقعين وبالمثل، فقد تم تقديم الإرشادات إلى عدة "جماعات" إنسانية كأداة من أجل حوارها مع الحكومات.

٦- أدوات جديدة وفرص لبناء القدرات

قام الاتحاد الدولي، من خلال تعاونه مع جمعيات وطنية وشركاء آخرين، بتطوير عدة أدوات جديدة من أجل التأهب القانوني وتنفيذ إرشادات القوانين الدولية الخاصة بالكوارث، والفرص المقدمة للتدريب وبناء القدرات لأعضائها ولممثلي الحكومات والشركاء الآخرين.

أ- القانون النموذجي المتعلق بتسهيل وتنظيم المساعدات الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي في حالات الكوارث

استجابة لطلبات حكومات عديدة للحصول على اقتراحات محددة بشأن الصياغة القانونية، يتعاون الاتحاد الدولي مع مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية والاتحاد البرلماني الدولي لتطوير "القانون النموذجي المتعلق بتسهيل وتنظيم المساعدات الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي في حالات الكوارث".

الذي تم تصميمه كأداة مرجعية غير ملزمة، والمقصود من هذا القانون النموذجي هو إمداد المهتمين من المشرّعين، بنقطة انطلاق لسعيهم نحو إيجاد أفضل السبل لدمج توصيات الإرشادات المعنية بالقوانين الدولية الخاصة بالكوارث في تشريعاتهم الخاصة.

ويغطي نص القانون النموذجي القضايا المتعلقة بالقوانين الدولية الخاصة بالكوارث، بدءاً من الشروع في تقديم المساعدة الدولية في حالات الكوارث، حتى الانتهاء منها. ويترافق معه تعليق مفصل، يشرح مختلف الأحكام، ويقدم أيضاً أمثلة من بلدان مختلفة على تشريعات قائمة. ويمكن للدول الاستفادة من النص كوسيلة ملهمة لوضع قانون مستقل، أو بإجراء سلسلة من التعديلات على قوانين أخرى قائمة حسب الاقتضاء، وفقاً لظروفها.

وقد تمت صياغة القانون النموذجي بمساعدة تقنية من منظمة الجمارك العالمية، ومساعدة طوعية قدمتها شركات الحمامة ألن أند أوفري إل إل بي، سي إم إس كاميرون ماكيننا، بيكر أند ماكنزي، والقسم القانوني لشركة مايكروسوفت، والاستفادة من مدخلات عديدة من خبراء خارجيين. ومن المتوقع أن يتم إطلاقه في "نسخة تجريبية" في المؤتمر الدولي الحادي والثلاثين.

ب- دليل المناصرة التشريعية من أجل للجمعيات الوطنية

كأداة إضافية للجمعيات الوطنية من أجل بناء قدرتها لتتمكن من تقديم المشورة الفعالة لحكوماتها بشأن القوانين المتعلقة بإدارة الكوارث وحالات الطوارئ الصحية، وقد طور الاتحاد الدولي دليل المناصرة التشريعية، الذي يدمج المشورة وأفضل الممارسات فيما يتعلق بالإغاثة الدولية فضلاً عن القضايا القانونية الشائعة فيما يتصل بإدارة الكوارث على الصعيد المحلي التي تراها الجمعيات الوطنية أمراً بالغ الأهمية.

وقد اتسمت عملية تطوير الدليل بأنها عملية تعاونية، شاركت فيها جمعيات وطنية من مناطق مختلفة، ومختلف الأقسام والبرامج ذات الصلة في أمانة الاتحاد الدولي. وسيتم إطلاق الدليل في ورشة عمل خلال انعقاد الهيئة العامة للاتحاد الدولي المقرر انعقادها في تشرين الثاني/نوفمبر، وذلك قبيل انعقاد المؤتمر الدولي الحادي والثلاثين مباشرة.

ج- بناء القدرات وفرص التدريب

لقد تعاون الاتحاد الدولي أيضاً على الصعيد الإقليمي (مع مختلف الشركاء، بما في ذلك مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، ومركز اللوجستيات المشتركة للأمم المتحدة) (الذي أصبح الآن جزءاً من الجماعة اللوجستية)، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وغير ذلك)، والغرض من هذا التعاون هو تصعيد قدرات الجمعيات الوطنية والحكومات والمنظمات غير الحكومية وأصحاب المصلحة الآخرين فيما يتعلق بالإرشادات المعنية بالقوانين الدولية الخاصة بالكوارث والصكوك ذات الصلة. وقد تم تنظيم حلقات عمل إقليمية من أجل ما يلي:

- آسيا: في كوالالمبور في شهر تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨، وبانكوك في شهر نيسان/أبريل ٢٠١٠،
- غرب أفريقيا: في أبوجا في شهر تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨،
- شرق أفريقيا: في نيروبي في شهر حزيران/يونيو ٢٠٠٩،
- المحيط الهادئ: في سوكا في شهر آب/أغسطس ٢٠٠٩،
- الأمريكتان: في بنما سيتي، في شهر أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩، وواشنطن في شهر كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠،
- أوروبا: في فيينا في شهر أيار/مايو ٢٠٠٩، وفي بروكسل في شهر تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠،

- **آسيا الوسطى:** في ألماتي في شهر تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٩، وفي آستانا في شهر آب/ أغسطس عام ٢٠١١.

في وقت الانتهاء من هذا التقرير، كان التخطيط جارياً لحلقات عمل تدريبية إقليمية إضافية، لمنطقة البحر الكاريبي وجنوب آسيا والجنوب الأفريقي.

وعلاوة على ذلك، ففي شهر كانون الثاني/ يناير ٢٠١١، أطلق الاتحاد الدولي بالتعاون مع الصليب الأحمر الدانمركي ووكالة إدارة الطوارئ الدانمركية أول دورة تدريبية سنوية بعنوان "دورة تدريبية قصيرة حول القوانين الخاصة بالكوارث" وكان ذلك في كوجي بالدانمرك. وقد جمعت تلك الدورة القصيرة كبار ممثلي الحكومات والجمعيات الوطنية من شتى أنحاء العالم لإلقاء نظرة عامة واسعة على القوانين والقضايا القانونية فيما يتعلق بأعمال المواجهة على الصعيد المحلي، والتعاون الدولي لمواجهة الكوارث والحد من مخاطر الكوارث.

أما في شهر كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٠، فقد أطلق الاتحاد الدولي نموذجاً تدريبياً من خلال الإنترنت، بشأن القوانين الدولية الخاصة بالكوارث. ومن خلال الحوار التفاعلي والألغاز، يقدم هذا النموذج لمحة عامة عن بعض المشاكل القانونية الأكثر شيوعاً في عمليات الإغاثة الدولية في حالات الكوارث. كما يعرض القوانين والأعراف الدولية القائمة في هذا المجال، بما في ذلك الإرشادات المعنية بالقوانين الدولية الخاصة بالكوارث. وتلك النماذج التدريبية متاحة بالمجان ومفتوحة للجمهور (يرجى استخدام الرابط التالي: www.ifrc.org/idrl)، وهي متوافرة باللغات الإسبانية والإنكليزية والروسية والعربية والفرنسية. وحتى الآن، بلغ إجمالي عدد الذين قاموا بزيارة هذا الموقع الإلكتروني أكثر من ١,٠٠٠ شخص.

٧- الحصر

وردت في التقرير المرحلي للاتحاد الدولي في منتصف المدة بشأن إرشادات القوانين الدولية الخاصة بالكوارث الكثير من النقاط التي ما زالت منطبقة حتى اليوم (الاتحاد الدولي ٢٠٠٩)، ويمكننا القول بأن تلك الإرشادات ما زالت حاضرة في الأذهان، وأن العديد ممن شاركوا في المؤتمر الدولي الثلاثين قد اتخذوا خطوات جادة لمتابعة التزامهم في هذا الصدد. ومع ذلك، فلا يزال هناك الكثير من العمل الذي يتعين القيام به.

أ- التعميم والدمج

الشيء المشجع، أننا نشهد تقدماً ملحوظاً فيما يتصل بتعميم مسألة التأهب القانوني من أجل المواجهة الدولية للكوارث، ولا سيما على الصعيدين الإقليمي والعالمي. ففي كل قارة، ثمة منظمة إقليمية أو شبه إقليمية واحدة على الأقل قد تبنت القضية، وبدأت الاستفادة من الإرشادات المعنية بالقوانين الدولية الخاصة بالكوارث. وقد استلهم البعض هذه الإرشادات في دراسة تحديث المعاهدات القديمة أو غير المفعلة، مثل اتفاقية البلدان الأمريكية لتسهيل المساعدة في حالات الكوارث، واتفاق التعاون العربي في تنظيم وتسهيل عمليات الإغاثة. كما اعتمدت منظمات أخرى على تلك الإرشادات في تطوير أدوات تكميلية، مثل دليل عمليات المساعدة المتبادلة الصادر عن لجنة الأنديز للوقاية من الكوارث والإغاثة في حالات الطوارئ، ومشروع إرشادات الاتحاد الأوروبي المعنية بدعم الجمعية الوطنية المضيفة، وإجراءات التشغيل الموحدة الصادرة عن رابطة أمم آسيا.

وعلى الصعيدين العالمي والإقليمي، فقد أصدرت المنظمات الحكومية الدولية بيانات سياسية ذات غرض وخطط للعمل، يمكن أن تكون ذات فائدة كبيرة للمؤازرين المحليين المعنيين بالتأهب القانوني في إقناع زملائهم بأهمية هذه القضية. ومن المبادرات المشجعة على وجه الخصوص تلك التي في الأمريكتين وجنوب شرق آسيا، من أجل تطوير مسوحات استقصائية مفصلة للدول، تتصل بالقضايا التي نوقشت في

إرشادات القوانين الدولية الخاصة بالكوارث، حيث إن ذلك يخلق فرصة أخرى لكل دولة من الدول المشاركة للنظر في ما إذا كانت لديها أي ثغرات قانونية أو إجرائية تحتاج المعالجة.

ومن ناحية أخرى، وفقاً لملاحظة الدراسة المكتبية التي أجراها الاتحاد الدولي عام ٢٠٠٧، فكما كانت هناك زيادة في حجم الجهات الدولية التي تقوم بعمليات المواجهة في حالات الكوارث التي وقعت في الآونة الأخيرة، كانت هناك أيضاً زيادة في الحلول، وهي ليست دائمة واضحة التفاصيل بالنسبة لبعضها بعضاً بشكل جيد. وقد استمر هذا الاتجاه منذ المؤتمر الدولي الثلاثين، مع المنظمات و/ أو الاتفاقات الإقليمية التي تحدد الأدوار التنظيمية والتنسيقية التي قد تتداخل فيما بينها أو مع تلك الكيانات العالمية (هافر وفولي، ٢٠١١). وعلاوة على ذلك، فلا يزال القطاع غير الحكومي (بما في ذلك حركة الصليب الأحمر والهلال الأحمر والمنظمات غير الحكومية) ممثلاً تمثيلاً ضعيفاً في معظم الاتفاقات والترتيبات الإقليمية، على الرغم من أنها تمثل نسبة كبيرة ومتزايدة من المساعدات الدولية المتاحة لتلبية حاجات المجتمعات المتضررة. فاتفق رابطة أمم جنوب شرق آسيا (آسيان) المعنى بإدارة الكوارث ومواجهة حالات الطوارئ، هو المعاهدة الإقليمية الوحيدة المفعلة حالياً التي تعالج بشكل وافٍ دور القطاع غير الحكومي في عمليات الكوارث، مع وجود عدد قليل من المنظمات الإقليمية الأخرى الناشطة في عمليات الممارسة أو التخطيط، قامت بتشجيع المشاركة الواسعة في هذا القطاع.

وعلاوة على ذلك، فعلى الرغم من الجهود العديدة على الصعيدين العالمي والإقليمي، لتحسين التعاون في حالات الكوارث، فثمة قلق متزايد في المجتمع الإنساني بشأن "فجوة الثقة" التي يبدو أنها أخذت في التزايد فيما يتصل بعمليات الإغاثة الدولية (هارفي وهامر، ٢٠١١). وفي ضوء التحديات المتزايدة فيما يتعلق بإدارة المساعدات الدولية، كانت السلطات في بعض الدول المتضررة من الكوارث تتردد في طلب تلك المساعدة. وكان من المأمول أن تؤدي الإصلاحات التي تقودها الأمم المتحدة في المجال الإنساني في الآونة الأخيرة، بما في ذلك نظام "الجماعات" القطاعية، الذي يشارك الاتحاد الدولي فيه مشاركة نشطة، ليس فقط إلى تحسين التنسيق الأفقي بين الوكالات، وإنما أيضاً إلى إمداد السلطات المحلية بما يمكن اعتباره "نافذة واحدة" للتفاعل مع الجهات الدولية التي تقوم بعمليات المواجهة. بيد أنه من المؤسف أن الاستعراضات التي جرت مؤخراً لنظام الجماعات، تشير إلى أن فعالية ذلك الإمداد للسلطات المحلية ما زال دون مستوى التوقعات (ستيتيس، ٢٠١٠).

ونظراً لهذه التحديات، فقد اشترك الاتحاد الدولي مع الوكالة السويسرية للتنمية والتعاون، ومكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، والمجلس الدولي للوكالات التطوعية، في إطلاق عملية حوار بين الدول والوكالات الإنسانية لاستكشاف كيفية توطيد وتحسين طرق تفاعل الآليات العالمية والإقليمية العديدة مع النظم الوطنية لإدارة الكوارث. والخطوة الأولى في هذه العملية هي "حوار دولي حول تعزيز الشراكة فيما يتصل بمواجهة الكوارث: مد الجسور بين الدعم الوطني والدعم الدولي"، المزمع عقده في جنيف في شهر تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١، والأمل معقود أن تكون نتائجه مفيدة للمداولات بشأن مسألة القوانين الدولية الخاصة بالكوارث في المؤتمر الدولي.

وعلى المدى الطويل، فإن جهود لجنة القانون الدولي قد تسهم في الاهتمام بوجود معاهدة عالمية تعالج بعضاً من هذه القضايا أو كلها. وفي ضوء هذه الإمكانيات، سيكون من المفيد من أجل تحقيق زيادة في المدخلات، أن يتم توفيرها من خلال الوكالات الإنسانية، والخبراء الحكوميين في مجال إدارة الكوارث، والمنظمات الإقليمية، وذلك لمساعدة خبراء اللجنة القانونية. وسيواصل الاتحاد الدولي من جانبه إبداء النصح وإبداء الآراء وإطلاع أعضائه على ما تحرزته اللجنة من تقدم. وما لم يستمر النمو والتوسع في السنوات القادمة فيما يتم بذله من جهود على المستوى القطري والإقليمي، فسيتعين إعادة النظر في خيار تعزيز هذه المعاهدة من قبل المشاركين في المؤتمر الدولي.

ب- التنفيذ

بغض النظر عن كيفية تطور الأطر العالمية أو الإقليمية، فإن الإجراءات التي تتخذها فرادى الدول ستظل تشكل العامل الحاسم في ضمان فعالية تسهيل وتنظيم الإغاثة الدولية الواردة. وهذا هو سبب كونها محوراً رئيسياً بالنسبة للقوانين الدولية الخاصة بالكوارث.

وكما هو موضح أعلاه، ففي السنوات الأربع المنقضية منذ انعقاد المؤتمر الدولي الثلاثين، فإن الاتحاد الدولي يعرف أن هناك تسع بلدان حتى الآن قد اعتمدت قوانين أو لوائح أو إجراءات جديدة تعتمد على (أو تتسق مع) بعض توصيات الإرشادات المعنية بالقوانين الدولية الخاصة بالكوارث، بينما هناك عشرون دولة أخرى تنشط في دراسة صياغات في هذا الصدد. وبالإضافة إلى ما يقدمه الاتحاد الدولي و/أو جمعيات وطنية من دعم إلى تلك البلدان، فقد شاركوا في ١١ استعراض قانوني مستفيض آخر، لم تسفر توصياتها حتى الآن عن صياغة لإجراءات أو قوانين جديدة أو تعديل ما هو قائم منها.

وتلك بداية طيبة، بيد أنه في ضوء الالتزام المشترك لعدد ١٦٧ دولة و ١٧٩ جمعية وطنية (إلى جانب الاتحاد الدولي واللجنة الدولية للصليب الأحمر) في المؤتمر الدولي السابق، فما زال بإمكان العالم فعل الأفضل. وعلى سبيل المقارنة، فبعد مرور ست سنوات على اعتماد إطار عمل هيوغو حول الحد من مخاطر الكوارث، تمكنت الاستراتيجية الدولية للأمم المتحدة للحد من الكوارث، من تحديد ١٣ من القوانين الوطنية الجديدة التي تسلط الضوء على الحد من مخاطر الكوارث، فضلاً عن قيام ٤٨ دولة بالإفادة عن إدراجها للحد من مخاطر الكوارث بشكل أو بآخر في قوانينها أو سياساتها أو إجراءاتها (الاستراتيجية الدولية للأمم المتحدة للحد من الكوارث، ٢٠١١؛ لوسا و زودرو ٢٠١١).

والأمل معقود على أن يكون القانون النموذجي الجديد مفيداً في هذا الصدد. ومع ذلك، فمن الواضح أن الأمر سيستلزم مزيداً من النشر والترويج خلال السنوات المقبلة للإرشادات المعنية بالقوانين الدولية الخاصة بالكوارث، وذلك لضمان تلبية أهداف القرار ٤ بشأن ضمان تحقيق مساعدة في حالات الكوارث أكثر سرعة وفعالية وأفضل تنسيقاً.

ج- دور الصليب الأحمر والهلال الأحمر وشركائه

لقد نمت قدرة الجمعيات الوطنية على مساعدة الدول في هذا الصدد على مدى السنوات الأربع الماضية. إذ تلقى مئات من ممثلي الجمعيات الوطنية تدريباً بشأن القوانين الدولية الخاصة بالكوارث، بينما قدمت جمعيات أخرى عديدة المشورة والدعم لحكوماتها. واعتماداً على تجربتها التاريخية في مجال تعزيز القانون الدولي الإنساني، ودورها كجهات مساعدة، فقد عملت الجمعيات الوطنية مع المؤازرين في حكوماتها لتعزيز التأهب القانوني للكوارث.

وقد سعى الاتحاد الدولي من جانبه إلى لعب دوراً محفزاً، وذلك من خلال تقديم المشورة التقنية، وبناء القدرات، والمناصرة، والأبحاث. وقد استفاد في هذا الصدد من الدعم السخي الذي قدمه عدد من الجهات المانحة، وعلى وجه الخصوص الحكومات و/أو الجمعيات الوطنية في أستراليا وألمانيا والدانمرك وفنلندا وكندا والمملكة المتحدة والنرويج والنمسا، فضلاً عن مكتب الشؤون الإنسانية للاتحاد الأوروبي وبنك التنمية الآسيوي. كما استفاد من شراكات تزداد قوة مع وكالات عالمية رئيسية، مثل مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة الجمارك العالمية، وكذلك عدد من المنظمات الإقليمية. كما ينشط في بناء تعاون مع المنظمات غير الحكومية والأوساط الأكاديمية.

٨- الخلاصة والتوصيات

كما هو الحال مع كافة المسائل المتعلقة بالتأهب للكوارث، فقد يكون من الصعب إعطاء أولوية لتعزيز القوانين والإجراءات للأحداث الافتراضية في المستقبل، ولاسيما في البلدان التي لم تشهد كوارث كبرى في الآونة الأخيرة، أو مضاعفات كبيرة نتيجة لمساعدة دولية في الماضي. ومع ذلك، فلكل من يعتقد أن العالم لن يرى مطلقاً حادثاً مدمراً مثل تسونامي المحيط الهندي عام ٢٠٠٤ - أو مواجهة دولية مماثلة في حجمها لتلك التي أعقبت فاجعة تسونامي - فإن السنوات الأربع الماضية قد وفرت بعض الأجوبة السريعة القوية. إذ أن زلزال هايتي قد برهن بوضوح على الفوائد المنقذة للحياة إلى جانب التحديات الكبيرة التي حملتها عمليات المواجهة الدولية الهائلة. كما أن زلزال/ تسونامي/ حالة الطوارئ النووية في اليابان قد برهنت على احتمال أنه حتى أكثر دول العالم استعداداً ليست في غنى عن طلب المساعدة الخارجية، وليست بعيدة عن التحديات الماثلة في إدارة العروض الوفيرة. وبالمثل، فقد أثبتت كوارث أخرى عديدة في القارات الخمس جميعها أن دول العالم قاطبة لديها مصلحة في جعل نفسها متأهبة.

وتجدر الإشارة إلى أن تعزيز التأهب القانوني والإجرائي لتلقي المساعدة الدولية في حالات الكوارث يعدّ خطوة منخفضة التكلفة يمكنها أن تحدث تغييراً كبيراً في سرعة عمليات الإغاثة في المستقبل وفعاليتها وتكلفتها. وبفضل عمل العديد من الجمعيات الوطنية والحكومات، أصبحت هذه الخطوة هي البداية التي يتعين الاضطلاع بها في عشرات البلدان حول العالم. وعلاوة على ذلك، فقد تبنت العديد من المحافل العالمية والإقليمية رسالة الإرشادات المعنية بالقوانين الدولية الخاصة بالكوارث، مقدمة الدعم لأعضائها في دمج هذه الإرشادات في أنظمتها الخاصة.

وجدير بالذكر أنه ما كان تحقيق ذلك ليكون ممكناً لولا قرارات المؤتمرين الدوليين الثامن والعشرين والثلاثين، التي تعزز تطوير القوانين الدولية الخاصة بالكوارث وتشجعها. ولا يزال هناك قدر كبير من العمل الذي يتعين القيام به في هذا الصدد، ولذلك فإن الاتحاد الدولي يعقد الأمل على أن يظل المؤتمر الدولي منخرطاً في هذه القضية على المدى الطويل.

ومن أجل المضي قدماً، يقدم الاتحاد الدولي التوصيات التالية للعمل بها:

- ينبغي للدول والجمعيات الوطنية كافة بناء قاعدة معرفية بالقوانين الدولية الخاصة بالكوارث، والاستفادة حسب الاقتضاء، من فرص وأدوات التعلم التي طورها الاتحاد الدولي وشركائه.
- ينبغي للمزيد من الدول - ولاسيما تلك التي تدرك بالفعل أنها تواجه مخاطر مرتفعة من الكوارث الكبرى في المستقبل - إجراء استعراضات لأطرها القانونية والإجرائية والمؤسسية من أجل تسهيل وتنظيم المساعدات الدولية في حالات الكوارث في ضوء الإرشادات المعنية بالقوانين الدولية الخاصة بالكوارث، وذلك اعتماداً على المساعدة المقدمة من جمعياتها الوطنية مدعومة من الاتحاد الدولي.
- الدول التي تجد ثغرات في أطرها القانونية القائمة، ولديها اهتمام بتعزيز تلك الأطر، مدعوة للاستفادة من القانون النموذجي كأداة مرجعية.
- المنظمات الحكومية الدولية والعالمية والإقليمية، مدعوة لمواصلة الانخراط مع مسألة التأهب القانوني، وإلى ضمان التنسيق الجيد لآليات التنظيم الدولية.
- ينبغي للمؤتمر الدولي الاحتفاظ بانخراطه في مسألة القوانين الدولية الخاصة بالكوارث، والدعوة إلى رفع تقرير مماثل لذلك التقرير إلى الدورة الثانية والثلاثين للمؤتمر الدولي، وذلك من أجل رصد التقدم المحرز في هذا الصدد.

قائمة المراجع

<p>Groupe URD, Inter-Agency Real-Time Evaluation in Haiti: 3 Months After the Earthquake (2010)</p> <p>مجموعة إعادة التأهيل والتنمية في حالات الطوارئ، التقييم الآني المشترك بين الوكالات في هايتي: ٣ شهور بعد الزلزال (٢٠١٠)</p>
<p>Harvey, Paul and Hamer, Adele, Challenges for National Authorities and International Aid Agencies in Working Together in Times of Disasters, Background Paper for the International Dialogue on Strengthening Partnership in Disaster Response: Bridging National and International Support, October 25-26, 2011 (2011)</p>
<p>Haver, Katherine and Foley, Conor, Regional and International Initiatives, Background Paper for the International Dialogue on Strengthening Partnership in Disaster Response: Bridging National and International Support, October 25-26, 2011 (2011)</p>
<p>IFRC, Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study (2007)</p> <p>الاتحاد الدولي، دراسة مكتبية في القانون والقضايا القانونية فيما يتعلق بالموالفة الدولية للكوارث (٢٠٠٧)</p>
<p>IFRC, The Right Aid at the Right Time: Progress Report on the Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance (2009)</p> <p>الاتحاد الدولي، المعونة المناسبة في التوقيت المناسب: تقرير مرحلي عن التقدم المحرز بشأن تنفيذ الإرشادات المتعلقة بتسهيل وتنظيم المساعدات الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي على الصعيد المحلي في حالات الكوارث (٢٠٠٩)</p>
<p>IFRC, Analysis of Law in the EU and a Selection of Member States pertaining to Cross-Border Disaster Relief: Synthesis Report and Recommendations (2010)</p> <p>الاتحاد الدولي، تحليل للقانون في دول الاتحاد الأوروبي ومجموعة مختارة من الدول الأعضاء، متعلق بالإغاثة في حالات الكوارث عبر الحدود: تقرير تجميعي وتوصيات (٢٠١٠)</p>
<p>IFRC, Disasters in the Americas: The case for legal preparedness (2011)</p> <p>الاتحاد الدولي، الكوارث في الأمريكتين: حالة التأهب القانوني (٢٠١١)</p>
<p>Japan MoFA, List of Relief Supplies and Donations from Overseas as of August 17, 2011 (2011)</p> <p>وزارة الشؤون الخارجية اليابانية، قائمة بإمدادات والإغاثة والتبرعات الواردة من الخارج حتى آب/ أغسطس ٢٠١١ (٢٠١١)</p>
<p>Llosa, Sylvie and Zodrow, Irina, Disaster Risk Reduction Legislation as a Basis for Effective Adaptation Background Paper for the ISDR Global Assessment Review (2011)</p>
<p>OAS, Caribbean Emergency Legislation Project: Improving the Legal and Institutional Framework Related to State of Emergency (2011)</p>
<p>Red Cross/Red Crescent Climate Centre, Climate Guide (2007)</p> <p>مركز المناخ التابع للصليب الأحمر والهلال الأحمر، دليل المناخ (٢٠٠٧)</p>

SELA, Meeting on the Institutional Framework for Disaster Risk Reduction in Latin America and the Caribbean, Asia and Africa, 13-14 December 2010, Panama City, Conclusions and Recommendations (2010)

Steets, Julia et al, Cluster Approach Evaluation 2: Synthesis Report (2010)

UNISDR, Hyogo Framework for Action: Mid-Term Review (2010-2011)

الاستراتيجية الدولية للأمم المتحدة للحد من الكوارث، إطار عمل هيوغو: استعراض منتصف المدة (٢٠١٠-٢٠١١)

UNISDR, Second Session of the Regional Platform for Disaster Risk Reduction in the Americas, Nuevo Vallarta, Nayarit, Mexico, March 15-17, 2011 (2011)

الاستراتيجية الدولية للأمم المتحدة للحد من الكوارث، الدورة الثانية للمنهاج الإقليمي للحد من مخاطر الكوارث في الأمريكتين، نويفو فالارتا، ناياريت، المكسيك، ١٥-١٧ آذار/ مارس، ٢٠١١ (٢٠١١)