



عالمنا. عملكم

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



AR

31IC/11/5.2.2

الأصل: إنجليزي

للاطلاع

المؤتمر الدولي الحادي والثلاثون

لصليب الأحمر والهلال الأحمر

جنيف، سويسرا،

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

القانون والحد من مخاطر الكوارث على المستوى المجتمعي

تقرير الأساسي

أعد الوثيقة

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

جنيف، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١

القانون والحد من مخاطر الكوارث على المستوى المجتمعي

موجز

تصيب الكوارث، كبيرة كانت أم صغيرة، الناس حيث يقيمون. ويعاني الناس منها على المستوى المجتمعي، وكثيرا ما يكون لتدابير الحد من مخاطر الكوارث أكبر الأثر على هذا المستوى أيضا. ولذا، يشدد إطار عمل هيوغو على أهمية العمل وتحقيق النتائج على المستوى المجتمعي، مؤكدا على ضرورة منح الأولوية للحد من مخاطر الكوارث على الصعيدين القطري والمحلي.

غير أن تجربة الجمعيات الوطنية والبحوث المستقلة تشير إلى أن نتائج الحد من مخاطر الكوارث لا تزال متأخرة على المستوى المجتمعي. وبينما أحرزت بلدان عديدة تقدما جيدا على المستوى القطري في سن، ووضع الخطط والهيكل، وتحديد الأدوار فيما يتعلق بالحد من مخاطر الكوارث، فإن هذه التدابير لم تستتبع تغييرات ملحوظة في المجتمعات المحلية إلا نادرا. إن المجتمعات المحلية ليست مطلعة أو ملتزمة أو ممولة بالقدر الكافي للقيام بدور فعال في مجال الحد من المخاطر. ونادرا ما يجري إنفاذ القواعد الرامية إلى منع أشكال السلوك التي تنطوي على خطر (لاسيما في مجال البناء واستعمال الأراضي).

وتعود بعض هذه المشكلات - بصورة جزئية على الأقل- إلى الفجوات في التشريع (أو في تطبيقه). ويرى آخرون أن التشريع ليس السبب بل يمكن أن يشكل جزءا مهما من الحل. ولكن، وبينما أولى قدر مناسب من الاهتمام لما يجب أن تشملته القوانين الفعلية المتعلقة بالكوارث و"الحكم" بشكل أعم على الصعيد الدولي، أولى قدر أقل بكثير من الاهتمام لكيفية مساهمة مثل هذه القوانين في ترويج أنشطة الحد من مخاطر الكوارث والالتزام على المستوى المجتمعي بمزيد من التحديد.

وإذا كانت الحكومات هي المسؤولة، في نهاية الأمر، عن سن التشريعات، فإن مشاوراتنا تبين أن جمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر معنية بدورها بهذا الموضوع الذي ينطوي على أهمية إنسانية كبيرة، حيث يمكن لها أن تقدم وجهة نظر مفيدة للغاية بوصفها تمارس الحد من مخاطر الكوارث على المستوى المجتمعي، وغالبا ما تكون لها خبرة في تقديم المشورة لسلطاتها بشأن القانون الدولي الإنساني، ومؤخرا بشأن قوانين وقواعد ومبادئ الاستجابة الدولية للكوارث.

إن وثيقة المعلومات الأساسية المعروضة عليكم، التي وضعت على أثر مشاورات مستفيضة ضمن الحركة ومع بعض الشركاء الرئيسيين، واستنادا إلى دراسات حالة وبحوث ودراسات مكتبية، تسعى إلى تسهيل مباشرة الحوار حول المشكلات المطروحة وأفضل الممارسات في هذا المجال. وسيتعين، على الأرجح، مواصلة هذا الحوار بعد المؤتمر الدولي الحادي والثلاثين. ويُقترح أن تفكر الدول، والجمعيات الوطنية، والاتحاد الدولي في مواصلة التعاون في عملها حول هذا الموضوع.

1- مقدمة

إن الغرض من هذا التقرير هو تسهيل الحوار بين المشاركين في المؤتمر الدولي الحادي والثلاثين للصليب الأحمر والهلال الأحمر ("المؤتمر الدولي") حول ما يلي:

- المشكلات الرئيسية التي تسهم في توليد فجوات في أنشطة وأعمال الحد من مخاطر الكوارث على المستوى المجتمعي؛
- كيف يمكن للتشريع أن يسد بعض هذه الفجوات؛
- كيف يمكن للجمعيات الوطنية أن تساعد الدول على وضع أهداف مثل هذا التشريع وتحقيقها (حيثما كان ذلك مناسبا).

ويُعرض هذا التقرير بوصفه واحداً من ثلاث وثائق رئيسية تدعم القرار رقم 31 IC/11/5.5 DR الذي يقترحه المؤتمر الدولي بشأن "تعزيز قوانين الكوارث".¹

يبدأ التقرير بعرض معلومات أساسية مبينا ما يدعو الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر (الاتحاد الدولي) إلى اعتبار مسألة تعزيز التشريع لتحقيق أثر على المستوى المجتمعي أمراً مهماً، ومستعرضاً التعهدات الدولية والتقدم المحرز في هذا الميدان. ثم يصف التقرير المشكلات الشائعة التي تم تشخيصها في القوانين القائمة، ويقدم أمثلة على أفضل الممارسات، وينتهي بتقديم توصيات بخصوص العمل المقبل.

ويستقي هذا التقرير معلوماته من مختلف المصادر، وهي:

- استعراض للمؤلفات التي تتناول التشريع المقارن والحد من مخاطر الكوارث، ونموذج من القوانين الحديثة لإدارة الكوارث؛²
- بحوث دراسات الحالة الأصلية بشأن عدة بلدان مختلفة المساحة، وموجز بيانات مخاطر الكوارث، والنهج التشريعية (ألبانيا والبرازيل والجمهورية الدومينيكية ونيبال وجنوب أفريقيا) التي أجريت في عامي ٢٠١٠ و٢٠١١؛
- مناقشات مع ممثلي الجمعيات الوطنية ومع شركاء خارجيين في مجموعة من حلقات العمل الإقليمية والعالمية المنظمة ما بين ٢٠٠٨ و٢٠١١،³
- مناقشات في اجتماع مكرس لخبراء قانون الحد من مخاطر الكوارث ومناسبة عامة نظمت على هامش المحفل العالمي الثالث عن الحد من مخاطر الكوارث نظماً في أيار/مايو ٢٠١١ في جنيف.

٢- الخلفية

أ- ما الذي يدعونا إلى التركيز على القوانين وعلى الحد من مخاطر الكوارث على المستوى المجتمعي؟

لقد راح ما يزيد على ٢٩٧ ٠٠٠ شخص ضحية الكوارث الطبيعية في كل أنحاء العالم وتضرر أكثر من ٢١٧ مليون شخص منها العام الماضي (مركز أبحاث الأوبئة الناجمة عن الكوارث ٢٠١١). ولم تقل الكوارث هذا العام حيث وقعت نكبات كبرى، منها كارثة التسونامي/حالة الطوارئ النووية في اليابان التي قتلت لوحدها ٢٨ ٠٠٠ شخص، والمجاعة في القرن الأفريقي التي سببت أزمة غذائية حادة يعاني منها أكثر من ٣ ملايين شخص. وهناك، إلى جانب هذه النكبات، مئات الكوارث الأصغر حجماً التي لم تحتل

¹ هذه الوثائق هي: "التقدم المحرز في تطبيق إرشادات تسهيل وتنظيم المساعدات الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي على المستوى المحلي في حالات الكوارث الوثيقة رقم 31 IC/11/5.5.1 و "التصدي للحوادث التنظيمية التي تحول دون توفير ماوي الطوارئ والمأوي الانتقالية بطريقة سريعة ومنصفة على أثر حدوث كوارث طبيعية"، الوثيقة رقم 31 IC/11/5.5.3

² سبق أن عرضت ورقة تلخص هذا الاستعراض على استراتيجية الأمم المتحدة للحد من الكوارث بوصفه أساس تقريرها للتقييم العالمي لعام ٢٠١١. أنظر الاستعراض المكتبي للاتحاد الدولي عن اتجاهات تشجيع الحد من خطر الكوارث على المستوى المجتمعي عبر سن تشريعات (٢٠١١). واستفاد هذا التقرير بصفة خاصة من ورقات المعلومات الأساسية الممتازة التي طلبتها استراتيجية الأمم المتحدة للحد من الكوارث لتحضير تقرير التقييم العالمي الثالث.

³ تشمل استنتاجات جلسات مكرسة لقانون الحد من خطر الكوارث في حلقات عمل إقليمية نظمت ليمثلي الجمعيات الوطنية (وفي بعض الأحيان للشركاء الحكوميين والإنسانيين) عقدت في كوالالمبور (تشرين الثاني ٢٠٠٨)، وأبوجا (تشرين الثاني ٢٠٠٨)، وبنما (أيلول ٢٠٠٩)، ونيروبي (حزيران ٢٠٠٩)، وسوفا (آب ٢٠٠٩)، وألما آتي (تشرين الأول ٢٠٠٩)، وفيينا (أيار ٢٠١٠)، بالإضافة إلى مناقشات في دورة اتحاد الدول السنوية القصيرة الأولى عن قانون الكوارث التي نظمت في كوغ بالدانمرك شهر كانون الثاني ٢٠١٠، ومنندى الاتحاد الدولي العالمي عن سلامة المجتمعات المحلية وصمودها الذي نظم في دمشق، سوريا شهر آذار/مارس ٢٠١١.

المكانة الأولى في الإعلام العالمي، ولكنها حطمت حياة من أصابتهم. لقد أخذت مثل هذه الأحداث تتزايد، ويرجح أن تستمر هذه الزيادة في السنوات المقبلة بسبب آثار تغيير المناخ.

تصيب هذه الكوارث، كبيرة كانت أم صغيرة، الناس حيث يعيشون. ويعاني الناس منها على المستوى المجتمعي، وكثيرا ما يكون لتدابير الحد من مخاطر الكوارث أكبر الأثر على هذا المستوى أيضا. وقد أشار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى أن "هناك اعتراف متزايد بأن إدارة مخاطر الكوارث على المستوى المحلي يشكل عنصرا أساسيا من كل استراتيجية قطرية قابلة للتنفيذ في مجال الحد من مخاطر الكوارث، تقوم على جودة الشبكات المجتمعية، والنسيج الاجتماعي والحكم الناجع على مستوى البلديات". (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ٢٠٠٥). وتؤكد ذلك بفضل الاكتشافات الأولية لمشروع بحث، لا يزال جاريا، طلبه الاتحاد الدولي لكشف أهم الخصائص التي تجعل مجتمعا ما قادرا على الصمود أمام الكوارث. وتضمن جزء من البحوث الأساسية لهذه الدراسة إجراء مشاورات مع ٣٠ مجتمعا محليا في أربعة بلدان تضررت من تسونامي المحيط الهادي عام ٢٠٠٤. وتبين من هذه المشاورات أن معظم الأنشطة التي ساهمت في تحقيق أمان المجتمع المحلي وقدرته على الصمود هي أنشطة اضطلعت بها المجتمعات المحلية نفسها (الاتحاد الدولي، قادم؛ أنظر أيضا بيلينغ وهولووي، ٢٠٠٦).

وركز الصليب الأحمر والهلال الأحمر، من ناحيته، كل جهوده في مجال الحد من مخاطر الكوارث على المستوى المجتمعي. وينفذ ٧٠ في المائة من الجمعيات الوطنية في المتوسط برامج مجتمعية للحد من مخاطر الكوارث في كل أنحاء العالم، مستفيدة من هيكل فروعها الواسع وملايين المتطوعين (الاتحاد الدولي ٢٠٠٩). وجاء في الاستراتيجية حتى عام ٢٠٢٠ إننا "نشجع العمل المجتمعي الشامل للقضاء على مخاطر الكوارث حيثما أمكن، وتقليل عدد الكوارث ووقوعها عندما يتعذر تحقيق الوقاية الأولية".

غير أننا ندرك تماما أن عملنا يكمل عمل السلطات الحكومية حيث أنها تتحمل المسؤولية الأولى وتملك في معظم الحالات القدرة المحلية الرئيسية على الحد من مخاطر الكوارث. وهناك اعتراف عام بأن التشريع يمثل أحد أهم الأدوات التي تتيح للحكومات القيام بذلك. حيث يمكن لها بفضلها أن توضح مسؤوليات إدارة المخاطر، وضمان تخصيص الموارد المناسبة في المكان المناسب، والتصدي لعوامل الضعف الكامنة، وإشراك المجتمعات المحلية والقطاع الخاص في تقليل درجة تعرضها للمخاطر (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ٢٠٠٧، ليوسا وزودرو، ٢٠١١؛ بيلينغ وهولووي، ٢٠٠٦).

غير أن الدراسات المقارنة والحوار بشأن ما نجح وما لم ينجح في مجال التشريع الخاص بالحد من مخاطر الكوارث، تظل نادرة. ويصدق ذلك بصفة خاصة على ما يمكن أن يحققه التشريع على الصعيد المجتمعي بالتحديد. وفي الوقت نفسه، هناك من وجّه انتقادات في أوساط الحد من مخاطر الكوارث (وفي بعض مشاوراتنا) معبرين عن شكوكهم بشأن جدوى التشريع في سد الفجوات القائمة في مجال إدارة المخاطر في العديد من البلدان. وهم يشيرون إلى أن عملية سن القوانين يمكن أن تستغرق أحيانا عدة سنوات، ويمكن أن تنطوي على مفارقة تحويل الطاقات عن اتخاذ الخطوات المطلوبة في مجال الحد من مخاطر الكوارث فيما يدور نقاش حول وضع تشريع جديد. وكثيرا ما يشتكى من قلة تطبيق التشريع الخاص بالحد من مخاطر الكوارث بعد اعتماده كما سيجري بيانه لاحقا. كما أن الاتجاه الملحوظ نحو "إعلان النصر" عند اعتماد تشريع جديد ثم فقدان الاهتمام والزخم، يثير بدوره قلقا.

وعبر بعض الخبراء الذين استشرناهم عن تفضيلهم وضع السياسات والخطط بدلا من التشريعات، للأسباب التي ذكرناها أعلاه جزئيا. وكثيرا ما يكون هناك تداخل كبير بين المواضيع التي تتناولها القوانين والسياسات، ومع ذلك فهناك بعض المواضيع التي لا يمكن حلها إلا عن طريق القانون الملزم. وأشار في تقرير التقييم العالمي الثالث لاستراتيجية الأمم المتحدة العالمية للحد من الكوارث " أن موريشيوس وجمهورية مولدوفا وتيمور الشرقية وفيتنام أفادت بالتحديات التي تواجهها في تنفيذ سياسة قطرية متطورة بالنظر إلى غياب تشريع في هذا المجال يتيح لها تنفيذها وتنسيقها بشكل ملائم" (استراتيجية الأمم المتحدة

العالمية للحد من الكوارث، عام ٢٠١١). وترى حكومات عديدة أنها بحاجة إلى قوانين وسياسات في آن معا. وعليه، تقضي قوانين عديدة في مجال الحد من الكوارث بصياغة سياسات، وتدعو سياسات عديدة بالتحديد إلى وضع تشريعات تدعمها (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، عام ٢٠٠٧).

ب- الالتزامات الدولية المتعلقة بالتشريع والحد من مخاطر الكوارث

أكدت الدول من ناحيتها، مرارا وتكرارا، أهمية وجود تشريع للحد من مخاطر الكوارث على الصعيد الدولي، بما في ذلك في المؤتمر الدولي للصليب الأحمر والهلال الأحمر. وفي الهدف النهائي ٣-١ من جدول أعمال العمل الإنساني، شدد المؤتمر الدولي الثامن والعشرون لسنة ٢٠٠٣ على ضرورة تجاوز أسلوب مواجهة الكوارث الذي يركز على التحرك بعد وقوعها، وعلى الخطوات التي ينبغي أن تتخذها الدول والجمعيات الوطنية لزيادة أنشطتها في مجال الحد من مخاطر الكوارث. وفي هذا الصدد، اعترف المشاركون بأهمية القوانين، وبالأخص تلك القوانين المتعلقة بإدارة الأراضي وقواعد البناء، في تقليل احتمالات التضرر من الكوارث.

وبناء عليه، جاء في الهدف النهائي ٣-١ أن "على الدول، وفقا لاستراتيجية الأمم المتحدة بشأن الحد من الكوارث، أن تعيد النظر في تشريعاتها وسياساتها لدمج استراتيجيات الحد من مخاطر الكوارث دمجاً كاملاً في جميع الصكوك القانونية والسياسية والتخطيطية المعنية، للتصدي للأبعاد الاجتماعية الاقتصادية والسياسية والبيئية التي تسهم في التأثير بالكوارث" وجاء فيه بشكل خاص "أن تتخذ سلطات الدول تدابير تشغيلية مناسبة لتقليل مخاطر الكوارث على المستويين المحلي والقطري، بما في ذلك الموارد الطبيعية المستديمة، والإدارة البيئية وإدارة استعمال الأراضي، والتخطيط الحضري المناسب وقوانين البناء النافذة".

وبعد مضي سنتين، عقدت الأمم المتحدة مؤتمرا جمع ما يزيد على ٤٠٠٠ ممثل عن الحكومات والمنظمات غير الحكومية والصليب الأحمر والهلال الأحمر، ووكالات الأمم المتحدة، والمعاهد الجامعية والقطاع الخاص، اعتمد ما أصبح الصك الدولي الرئيسي في مجال الحد من مخاطر الكوارث، وهو إطار عمل هيوغو ٢٠١٢-٢٠٠٥ المكون من مجموعة من التعهدات والأولويات الرامية إلى اتخاذ التدابير اللازمة للحد من مخاطر الكوارث. وكانت الأولوية الأولى التي وضعها إطار عمل هيوغو هي "ضمان تصدر موضوع الحد من مخاطر الكوارث قائمة الأولويات القطرية والمحلية، ووضع أساس مؤسسي قوي لتنفيذها"، ولاسيما عبر اعتماد التشريع اللازم لدعم الحد من مخاطر الكوارث وتعديله عند الضرورة، بما في ذلك اللوائح والآليات التي تشجع الالتزام به والتي تشجع على تنفيذ أنشطة الحد من المخاطر وتخفيفها".

وفي عام ٢٠٠٧، اعتمد القرار رقم ٤ المتخذ في المؤتمر الدولي الثلاثين "إرشادات تسهيل وتنظيم المساعدات الدولية للإغاثة والانتعاش الأولى على الصعيد المحلي في حالات الكوارث" (المعروفة أيضا بإرشادات القانون الدولي لمواجهة الكوارث). وإذا كانت إرشادات القانون الدولي لمواجهة الكوارث تتصدى لقضايا الاستجابة الدولية للكوارث بالتحديد، فإن الفقرة ٨ منها تنص على أنه "ينبغي أن تعتمد الدول أطرا قانونية وسياسية ومؤسسية شاملة وتخطيطا للوقاية من الكوارث والحد من وقعها والتأهب لها وللإغاثة والانتعاش، كعنصر أساسي في برنامج أوسع للحد من مخاطر الكوارث، وأن تأخذ تلك الأطر بعين الاعتبار دور الجمعية الوطنية للصليب الأحمر أو الهلال الأحمر كجهة مساعدة، وتشارك المجتمع المدني وتمكن المجتمعات المحلية من تحسين أمنها وقدرتها الذاتية على الانتعاش. وينبغي للدول أن تخصص الموارد اللازمة لضمان فعالية تلك الأطر، وذلك بدعم من المنظمات الإقليمية والدولية المعنية حسبما هو مناسب".

وتم التعبير عن وجهات نظر شبيهة في مختلف المنتديات الإقليمية في كل أنحاء العالم. فقد دعت الاستراتيجية الأفريقية للحد من الكوارث لعام ٢٠٠٤ الدول الأفريقية إلى "ضمان تهيئة بيئة تمكينية، بما

في ذلك عن طريق اعتماد تشريع تمكيني". ودعت "خريطة طريق إنشيوين الإقليمية" الصادرة عن الاجتماع الوزاري لمنطقة آسيا والمحيط الهادي في ٢٠١٠ بشأن الحد من مخاطر الكوارث، دعت الدول إلى سن تشريع ورسم سياسات تشجع الأساليب المتكاملة [للحد من مخاطر الكوارث] و[التكيف مع تغير المناخ] في التخطيط والاستثمار الإنمائي". ودعا مؤتمر القمة الخامس للأمريكتين في ٢٠٠٩ إلى "تشجيع تعزيز التخطيط المحلي وتدابير تقسيم المناطق وقواعد البناء حسبما هو مناسب من أجل تقليل المخاطر وتخفيف وقعها وتحسين صمود الأحياء السكنية والتجارية والصناعية".

ج- التقدم المحرز في وضع قوانين جديدة

ما الذي تقوم به الدول، إذن، للوفاء بهذه التعهدات؟

لقد اعتمد عدد من البلدان بالتأكيد قوانين جديدة في السنوات الأخيرة الماضية تتصدى بالتحديد لمسألة الحد من مخاطر الكوارث. ومن جملة البلدان التي قامت بذلك مؤخرا نذكر هندوراس وبيرو وزامبيا والفلبين. فأجرت كل هذه البلدان تنقيحات تمثل نقطة تحول في قوانينها المتعلقة بإدارة الكوارث في ٢٠١٠. واستجابت كلا من الهند واندونيسيا للتجربة التي خاضتها في أعقاب الموجة تسونامي التي أصابت المحيط الهادي سنة ٢٠٠٤ باعتماد تنقيحات في قوانينها المتعلقة بالكوارث في عامي ٢٠٠٥ و٢٠٠٧، شددت على مسؤوليات الوقاية. وفي ٢٠٠٧، اعتمد الاتحاد الأوروبي توجيهات بشأن تقييم مخاطر الفيضانات وإدارتها، عممتها دول أعضاء عديدة في قوانينها وسياساتها الوطنية (يوسا وزودرو ٢٠١١). وفي ٢٠٠٨، أصبحت أكوادور آخر دولة تدرج أحكاما خاصة بالحد من مخاطر الكوارث في دستورها. وتناقش عدة بلدان حاليا مسألة صياغة تشريع جديد يركز على المخاطر، منها بوتان وكمبوديا وشيلي وجامايكا وجزر مالديف وموزامبيق وناميبيا ونيبال وفيتنام. وأشارت ٤٨ دولة إجمالا في تقاريرها بشأن تطبيق إطار عمل هيوغو هذه السنة أنها أحرزت تقدما ملموسا في وضع تشريعات وسياسات واستراتيجيات من أجل تشجيع أنشطة الحد من مخاطر الكوارث وتنسيقها (ليوسا وزودرو ٢٠١١).

غير أن تقييما داخليا أجراه خبراء جمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر والاتحاد الدولي للمعنيين بإدارة الكوارث بمناسبة استعراض إطار عمل هيوغو عن منتصف المدة بين أن "سياسات وتدابير الحكومات في العديد من البلدان لا تزال تركز على الاستجابة للكوارث، وكثيرا ما تضطلع وزارات الحماية المدنية بإدارة الكوارث" (الاتحاد الدولي ٢٠١٠). وبالمثل، استنتج التقييم العالمي الثالث لاستراتيجية الأمم المتحدة الدولية للحد من الكوارث أن "كلا من السياسة الوطنية والنظم التشريعية المؤسسية والداعمة كثيرا ما تقتصر على دعم إدارة الكوارث، وبالتحديد على التأهب للاستجابة أكثر منه على الحد من المخاطر".

د- الالتزامات الدولية في مجال التنفيذ والمشاركة على الصعيد المجتمعي.

إلى جانب تعهد الدول بوضع القوانين والسياسات المناسبة فيما يتعلق بالحد من مخاطر الكوارث، قُدمت تعهدات دولية محددة فيما يتعلق بمشاركة المجتمع المحلي في الحد من مخاطر الكوارث وتنفيذ أنشطته على الصعيد المجتمعي. وفي إطار عمل هيوغو، اعترفت الدول بأنه ينبغي تمكين كلا من المجتمعات المحلية والسلطات المحلية من إدارة مخاطر الكوارث والحد منها عن طريق الحصول على المعلومات والموارد والسلطات اللازمة لتنفيذ أنشطة ترمي إلى الحد من مخاطر الكوارث". وعليه ناشد إطار عمل هيوغو المنضمين إليه بالقيام بما يلي:

- الأخذ بعدم المركزية فيما يتعلق بمسؤوليات وموارد الحد من مخاطر الكوارث وإناطتها بالسلطات دون الوطنية والمجتمعات المحلية المعنية، حسب الاقتضاء".

• "[..] تعزيز مشاركة المجتمعات المحلية في الحد من مخاطر الكوارث من خلال اعتماد سياسات محددة، والنهوض بإقامة الشبكات، والإدارة الاستراتيجية لموارد المتطوعين، وإسناد الأدوار والمسؤوليات، وتفويض وتوفير السلطة والموارد اللازمة؛"

• "[...] النهوض بمشاركة المجتمع المحلي الجادة في حملات توعية الجمهور المستمرة والمشاورات مع الجمهور على كل مستويات المجتمع."

وقد نجد لهجة مشابهة (وربما أقوى) بشأن التزام المجتمع المحلي بالحد من مخاطر الكوارث في الصكوك الدولية المتعلقة بالبيئة. فقد أكد إعلان ريو لعام ١٩٩٢ بشأن البيئة والتنمية أن "أفضل طريقة لمعالجة القضايا البيئية هي بمشاركة كافة المواطنين المعنيين على المستوى المناسب. وينبغي أن يكون لكل فرد على الصعيد الوطني إمكانية الحصول على معلومات السلطات العامة المتعلقة بالبيئة، بما في ذلك المعلومات المتعلقة بالمواد والأنشطة الخطرة في مجتمعاتها، وفرصة المشاركة في عمليات اتخاذ القرار".

وبالمثل، دعا "الصك غير الملزم قانوناً بشأن جميع أنواع الغابات" الذي اعتمده الجمعية العامة للأمم المتحدة في قرارها رقم ٩٨/٦٢ في عام ٢٠٠٧، الدول الأعضاء إلى ضمان "مساهمة المجتمعات المحلية وملاك الغابات وغيرهم من أصحاب المصلحة المعنيين في تحقيق الإدارة المستدامة للغابات وإشراكها بطريقة شفافة قائمة على المشاركة في عمليات اتخاذ القرارات بشأن الغابات التي تؤثر فيهم، وكذلك في تطبيق الإدارة المستدامة للغابات وفقاً للتشريع الوطني".

وطبقت معاهدة الأمم المتحدة لعام ١٩٩٤ بشأن مكافحة التصحر في البلدان التي تعاني من جفاف حاد و/أو من التصحر، ولاسيما في أفريقيا، طبقت هذه المبادئ على سياق التصحر وطلبت من الدول الأطراف المتضررة بأن "تنهض بالتوعية وتسهل مشاركة السكان المحليين، وبالأخص النساء والشباب، بدعم من المنظمات غير الحكومية، في جهود مكافحة التصحر والتخفيف من آثار الجفاف" (المادة ٥)

والصكوك البيئة مليئة أيضاً بالتعهدات الخاصة بإعلام الجمهور والمشاركة في اتخاذ القرارات في المجالات التي تتناول مخاطر الكوارث. وتعد معاهدة آر هوس لعام ١٩٩٨ بشأن الحصول على المعلومات، ومشاركة الجمهور في اتخاذ القرار، واللجوء إلى العدالة في القضايا البيئية، مثالا مناسباً، فقد حملت دولها الأطراف الـ ٤٤ في أوروبا وآسيا الوسطى على "اتخاذ التدابير العملية و/أو تدابير أخرى لإشراك الجمهور أثناء إعداد الخطط والبرامج المتعلقة بالبيئة". وبالمثل يطالب اتفاق رابطة أمم جنوب شرقي آسيا لعام ٢٠٠٢ بشأن الدخان العابر للحدود، الأطراف بأن "تشرك جميع أصحاب المصلحة، بمن فيهم المجتمعات المحلية والمنظمات غير الحكومية والمزارعين والشركات الخاصة، حسبما هو مناسب"، وإلزام الأعضاء بترويج التربية العامة وحملات النهوض بالوعي وتعزيز [..] مشاركة الجمهور في إدارة الحرائق [.....]"

هـ - التقدم المحرز في تنفيذ أنشطة الحد من مخاطر الكوارث والمشاركة فيها على الصعيد المجتمعي

هناك قصص نجاح فردية في مجال تنفيذ التعهدات المشار إليها أعلاه، كما سيرد بيانه أدناه. غير أن التقدم العام في مجال الحد من مخاطر الكوارث على المستوى المجتمعي كان متفاوتاً تماماً للأسف.

وقد جاء في مساهمة الاتحاد الدولي في الاستعراض عن منتصف المدة أن "ترتيب الأولويات وتحديدتها على الصعيد الوطني لا تتجسد في اتخاذ تدابير مجتمعية وترافقها مشاركة مجتمعية محدودة للغاية في اتخاذ القرارات على الصعيد القطري. وفي العديد من البلدان، يؤدي غياب وسط سياسي وتشريعي تمكيني، بالإضافة إلى قلة التمويل المحلي ونقص القدرات المحلية، إلى تقليل إمكانية تعزيز الحد من

مخاطر الكوارث على الصعيد المجتمعي واستدامته. وقد نلاحظ مبادرات محلية صغيرة عديدة، غير أن التغطية الوطنية الشاملة لا تزال تطرح تحدياً " (استعراض الاتحاد الدولي لإطار عمل هيوغو، ٢٠١١).

وتم بيان هذه الفجوة في سلسلة من الدراسات التي اضطلعت بها الشبكة العالمية لمنظمات المجتمع المدني للحد من الكوارث في عامي ٢٠٠٩ و ٢٠١١. وفي عام ٢٠١١، أجرى أعضاء الشبكة العالمية مقابلات مع ٧٠٠٠ مسؤول محلي، وجماعة من جماعات المجتمع المدني، وعضو من أعضاء المجتمع المحلي في ٤٨ بلداً. وكانت "استنتاجاتهم الرئيسية" عام ٢٠٠٩، كما يبينه التقرير المعنون "سحاب غزير، وغيث قليل" هي أن "السياسات الموضوعية على الصعيد الوطني لا تولد تغييرات منهجية واسعة النطاق في الممارسات المحلية" (الشبكة العالمية لمنظمات المجتمع المدني للحد من الكوارث، ٢٠٠٩). وبشكل خاص "إن الأطر والهياكل وضعت على المستويين الوطنية والمحلي، غير أن مجتمعات محلية عديدة لا تدرك الواقع ولم تُشرك في العمل بعد".

وتوصلت دراسة أجريت عام ٢٠١١ على عينة أكبر (ما يزيد على ٢٠ ٠٠٠ شخص في ٦٩ بلداً) إلى نفس النتيجة وهي: "إن مؤشرات الحكم المحلي تبين أن القدرات محدودة جداً مما يتطلب توفير مدخلات مهمة من حيث المهارات والقدرات والموارد والسلطة. فلو لا ذلك، لن تنفذ السياسات والخطط بمشاركة القاعدة" (الشبكة العالمية للحد من الكوارث، ٢٠١١). وعليه تبين أن أغلبية الدول المشاركة في استطلاع "آراء من الجبهة" بشأن الحكم لعام ٢٠١١ "لم تسجل سوى تقدم محدود، وأن مجال التحسين يظل كبيراً"، فيما يتعلق بالمشاركة والمساءلة والشفافية. وبين المجيبون عن الاستطلاع تحقيق أدنى مستويات التقدم في مجال الحصول على الموارد المالية على المستوى المحلي وفي مجال المحاسبة والشفافية في مجال الحد من مخاطر الكوارث.

وباختصار، يبدو أن الدول سجلت بعض النجاح في الوفاء بالتزاماتها بموجب إطار عمل هيوغو "بجعل مسألة الحد من مخاطر الكوارث أولوية وطنية" ولكنها لم تحقق نفس التقدم في جعلها "أولوية محلية".

٣- المجالات الرئيسية التي تطرح مشاكل

ما هو سبب عدم تحقيق تقدم أكبر في مجال الحد من مخاطر الكوارث على المستوى المجتمعي؟ الواقع هو أن الظروف تختلف اختلافاً كبيراً من بلد إلى آخر بكل بساطة، كما تختلف ضمن البلد نفسه، إلا أن دراسات الحالات والبحوث والمشاورات التي أجريناها كشفت عن اتفاق كبير حول عدد من المجالات التي تثير مشاكل، والتي يوجد ترابط بين عدد منها.

أ- غياب العزم السياسي الراسخ

وأول عزم هو العزم السياسي. وإن مسألة الحد من مخاطر الكوارث هي مسألة ذات تعقيدات عديدة. وتجدر الإشارة إلى أن فهم احتمالات كون سدٍ ما مرتفعاً بما يكفي لصد مياه الفيضانات، أو تجاوز الأمطار للتوقعات أو قصورها، أو أن نمطاً معيناً من البناء سيصمد أو يتهاوى عند حدوث زلزال، يتطلب خبرة فنية وكميات كبيرة من المعدات المعقدة (ومرتفعة الثمن) في الغالب. وتخص هذه المسألة قطاعات عديدة من الحكومات والمجتمع، وتقضي أن تضطلع جهات عديدة مختلفة بأعمال متنوعة بطريقة متماسكة. غير أن هناك إجماع في أوساط الحد من مخاطر الكوارث على أن بوسع كل بلد أن يحقق الحد من مخاطر الكوارث بشكل فعال طالما كان هناك عزم سياسي على تحقيق ذلك.

وللأسف، وبالرغم من التعهدات الدولية الثابتة التي ورد وصفها أعلاه، وبالإضافة إلى المبادرات الواعدة على الصعيد الوطني وفي مناطق محددة في العديد من البلدان، تشير الخبرة إلى أن العزم السياسي يذوب ويتلاشى (حيث تحل أزمة سياسية ما محل أزمة أخرى في ذهن الجمهور) وأن من الصعوبة بمكان المحافظة عليه على مستوى المجتمعات المحلية بعيداً عن مقار المؤسسات الوطنية لإدارة الكوارث.

وكما أكده إطار عمل هيوغو، يمكن للقوانين أن تساعد على تجسيد النوايا الحسنة بجعل الحد من مخاطر الكوارث أولوية (وهي نوايا كثيرا ما يعبر عنها في أعقاب الكوارث الكبرى) وتقليل الطابع الدوري لاهتمام الحكومات والجمهور. ولكن، حتى القوانين المحملة بأخر مفاهيم ومناهج الحد من مخاطر الكوارث المتفق عليها دوليا، يمكن أن تفشل في تحقيق هذا الهدف. والأسباب متنوعة، وكثيرا ما ترتبط بالسياق السياسي والاقتصادي والاجتماعي المحدد لبلد ما. ولكن المراقبين لاحظوا أيضا بعض المشكلات الهيكلية في صيغة بعض القوانين (كما سيلي بيانه في "المجالات الرئيسية" من هذا الجزء) التي يمكن أن تساهم بشكل مهم في نجاحها أو فشلها.

ب- قلة التركيز على الحد من مخاطر الكوارث في قوانين إدارة الكوارث

بالرغم من التقدم الذي وصف أعلاه، لم تشدد بلدان عديدة بعد على الحد من مخاطر الكوارث في قوانينها الرئيسية المتعلقة بإدارة الكوارث. وينعكس ذلك أيضا في دراسات الحالات التي استعملت كأساس لإعداد هذا التقرير. وقد كان لثلاثة من البلدان التي خضعت للدراسة وهي: ألبانيا والبرازيل ونيبال، إرشادات دنيا عن إدراج الحد من مخاطر الكوارث في قوانينها القائمة في مجال إدارة الكوارث. غير أن التشريع الجديد فشل في التصدي لهذا الموضوع في كل من ألبانيا ونيبال. واعتمد كلا من الجمهورية الدومينيكية وجنوب أفريقيا قوانين وطنية لإدارة الكوارث تتضمن تركيزا مهما على الحد من مخاطر الكوارث.

وبطبيعة الحال، لا يمكن أو ينبغي لبلد ما أن يُنظم كل الجوانب المختلفة المتعلقة بالحد من مخاطر الكوارث في قانون واحد. فحتى الدول التي اعتمدت ما يسمى "بالقوانين الشاملة لإدارة الكوارث" تقوم بتنظيم مختلف جوانب الحد من مخاطر الكوارث عبر مجموعة متنوعة من القوانين القطاعية على المستوى الوطني وعلى مستوى المحافظات والمستوى المحلي (مثلا، فيما يتعلق بالوقاية من الحرائق وإدارة المياه، وحماية البيئة، وقوانين البناء وإدارة الأراضي، وتحويل المخاطر، بين جملة مجالات أخرى). إن التشديد على الحد من مخاطر الكوارث في بعض هذه القوانين القطاعية، يحرز تقدما أيضا في بلدان عديدة. ومن ناحية أخرى، وكما سنبينه بالتفصيل لاحقا، نلاحظ أنه حتى البلدان (مثل البرازيل) التي تفتقر إلى تركيز كبير على الحد من مخاطر الكوارث في تشريعها الرئيسي الخاص بإدارة الكوارث، تُسجل أحيانا تقدما جيدا في قوانين قطاعية أخرى.

ج- غياب المشاركة والإعلام المجتمعيين

إن أحد العواقب المهمة – السبب والنتيجة معا – لمشكلة غياب العزم السياسي على المستوى الحكومي، هو قلة مشاركة المجتمع المحلي في الحد من مخاطر الكوارث. وقد بينت الدراسات أن الأفراد والمجتمعات على السواء يواجهون صعوبات في قياس الخسائر المحتملة للكوارث المقبلة بصورة موضوعية مقابل قضايا أكثر إلحاحا، ولاسيما القضايا المتعلقة بسبل معيشتهم (ويليامز ٢٠١١). وعليه، فهم لا يتخذون التدابير اللازمة التي يستطيعون اتخاذها للحد من المخاطر، كما لا يضغطون على قادتهم لكي يتخذوها. وعلى حد قول أحد السياسيين، "سيصبح الحد من مخاطر الكوارث أولويتي فقط إذا أتاح لي كسب المزيد من الأصوات للانتخابات المقبلة" (غوبتا، ٢٠١١).

ويعود أحد أسباب ذلك إلى أن المجتمعات المحلية لا تفهم تماما، في الغالب، الأخطار التي هي عرضة لها، أو الخطوات التي يمكن أن تتخذها للحد من مواطن ضعفها. وعندما تجمع المعلومات المتعلقة بمخاطر الكوارث بصورة منهجية، فعالبا ما يجري ذلك على المستوى الوطني ولا تنشر على المجتمعات المحلية إلا بصورة محدودة. ولا شك في أن لهذه الفجوة الإعلامية آثار مزدوجة، فإذا لم تُشرك المجتمعات المحلية في عملية جمع المعلومات، فسيفوت السلطات معلومات مهمة بشأن القدرات المحلية على الأرجح. وتميل "المسوح" الوطنية إلى التركيز على المستوى الكلي فقط. وفي الوقت نفسه، تبنت الجمعيات الوطنية في بلدان عديدة منهجا نموذجيا لتقييم الضعف والقدرات. وتساعد عمليات تقييم الضعف والقدرات، عن طريق نهج قائم على المشاركة، المجتمعات المحلية على تشخيص مخاطرها وأولوياتها

الخاصة. وبينما ينتظر أن تُشاطر هذه المعلومات مع السلطات، فهي لا تؤخذ في الاعتبار بشكل منهجي في "المسوح" الوطنية.

والسبب الآخر هو أن مسؤولية العديد من الأنظمة الوطنية والمحلية للحد من مخاطر الكوارث تنحصر في المسؤولين الحكوميين، ولا تُبذل جهود كبيرة لإشراك ممثلي المجتمع المحلي في اتخاذ القرارات وجهود التنفيذ. وتوجد، في أنظمة أخرى، هياكل كالمجالس الاستشارية. غير أن البعض عبر عن قلقه في مشاوراتنا بشأن "الاستشارات الإجبارية" التي "تنتهي بموافقة المجتمعات المحلية" التي تفتقر إلى المعارف اللازمة لاتخاذ قرارات مطلعة، "على ما صيغ أصلا على المستوى المركزي". كما أشير إلى أن عدم مراعاة الاختلافات الجسدية يمكن أن يحرف نتائج الممارسات الاستشارية.

د- قلة إشراك منظمات المجتمع المحلي والقطاع الخاص

"دون إقامة شراكات محلية تجديدية بين المجتمع المدني والسلطات الحكومية المحلية والمركزية وسائر أصحاب المصلحة، يُستبعد أن يحقق تخطيط الاستثمارات العمومية أو تحويل النقد المشروط، نتائج فعالة. كما أن غياب مثل هذه الشراكات وسياسات إدارة استعمال الأراضي وقواعد البناء، يمكن أن يولد مخاطر أكثر مما يقللها" (استراتيجية الأمم المتحدة للحد من الكوارث ٢٠١١). إلا أن دور منظمات المجتمع المحلي والقطاع الخاص في مجال الحد من الخطر كثيرا ما يفتقر إلى الوضوح في تشريع إدارة الكوارث، وبذلك تفوت فرص دمج جهودها في خطة متماسكة.

وأخذت الجمعيات الوطنية، في بلدان عديدة، تتعاون بالفعل مع الحكومات في مجال الحد من الخطر، غير أن دورها لم يوصف بشكل واضح لا في السياسة ولا في القانون. وتجدر الإشارة إلى أن هذا الغموض في مجال الإنذار المبكر بصفة خاصة، حيث يؤدي عدد من الجمعيات الوطنية دورا نشيطا أو يود أن يقوم بدور أكبر في سد فجوة "الميل الأخير" للوصول إلى مستوى المجتمع المحلي، أثار القلق حول تطلعات الجمهور التي لا مبرر لها، بشأن دوره وديمومة شراكته مع السلطات في الأمد الطويل.

وبالمثل، تبين البحوث التي أجراها الاتحاد الدولي أن متغير المشاركة الحكومية المحلية يمكن أن يؤدي دورا مهما في نجاح أو فشل مشاريع الحد من مخاطر الكوارث التي تضطلع بها الجمعيات الوطنية على المستوى المجتمعي (الاتحاد الدولي، قادم). وعليه، وبينما صرفت طاقة كبيرة (ودعما دوليا) على الأنشطة المجتمعية المتعلقة بالحد من مخاطر الكوارث تحت رعاية المجتمع المدني في السنوات الأخيرة، يتضح أن من المهم أن تستعد الحكومات المحلية بدورها لتبني هذه الجهود والمشاركة فيها.

هـ- الفجوات في السلطة والقدرة والتمويل على المستوى المحلي

طالما تمسك الخبراء بأن تركيز السلطة المفرط في المستوى الوطني فيما يتعلق بالحد من مخاطر الكوارث، يمكن أن يسهم في خلق فجوة في هذا المجال على مستوى المجتمع المحلي. وعليه، دعا إطار عمل هيوغو ووثائق إرشادية عديدة أخرى إلى توزيع المسؤوليات في هذا المجال، فأصبح هدفا من أهداف العديد من قوانين إدارة الكوارث الحديثة. فمثلا، ينص قانون هندوراس بشأن نظام إدارة الكوارث الوطني لعام ٢٠١٠ على الأخذ باللامركزية بوصفها، أحد "المبادئ الإرشادية" الأولية لنظام إدارة الكوارث في البلد. وينص القانون الفلبيني للحد من مخاطر الكوارث وإدارتها لعام ٢٠١٠ كذلك على أن "سياسة الدولة تتمثل في الاعتراف بأنماط الخطر المحلية في البلد وتعزيز قدرة وحدات الحكومة المحلية على الحد من مخاطر الكوارث وإدارتها عن طريق توزيع السلطات والمسؤوليات والموارد على المستويات الإقليمية والمحلية". ومن ناحية أخرى، جاهدت بعض الدول لتحقيق نقل المسؤوليات بالفعل، وبالأخص عندما قامت بذلك بفضل السياسات بدلا من التشريع (الاتحاد الدولي ٢٠١٠).

وفي بلدان أخرى، وبصفة خاصة في الدول الاتحادية، تشكل اللامركزية جزءاً من النظام القانوني الطبيعي أصلاً، وظل القسط الأكبر من مسؤولية إدارة الكوارث حكراً على سلطات المحافظات أو الأقاليم منذ فترة طويلة (الصليب الأحمر النمساوي، ٢٠١٠؛ الصليب الأحمر الألماني ٢٠١٠؛ تقرير الاتحاد الدولي عن أستراليا ٢٠١٠). غير أن ذلك يعني أن مستوى النشاط والأولوية المكرس للحد من مخاطر الكوارث يختلف من منطقة إلى أخرى على الأرجح، مثله مثل مساندة السلطات المحلية والضغط عليها لكي تطبق الحد من مخاطر الكوارث على مستوى المجتمع المحلي.

وتجدر الإشارة إلى أن البلدان نفسها التي نجحت في نقل المسؤوليات بوضوح إلى المستوى المحلي، تواجه فجوات في القدرة المحلية والتمويل، كثيراً ما تهدد قدرتها على تحسين الحد من مخاطر الكوارث. وبالفعل، بينت دراسة طلبها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مؤخراً، أن الأخذ باللامركزية أدى أحياناً إلى عرقلة التقدم في مجال الحد من مخاطر الكوارث (سكوت وتارازونا ٢٠١١). ولم تجد هذه الدراسة ما يدعم فكرة أن توزيع السلطات يؤدي بالضرورة إلى زيادة أنشطة الحد من مخاطر الكوارث ومشاركة المجتمع المحلي فيها، أو يزيد من شعور السلطات بالمسؤولية. بل العكس هو الصحيح، حيث كثيراً ما تفتقر السلطات المحلية إلى الخبرة والموارد البشرية اللازمة للاضطلاع بأنشطة الحد من مخاطر الكوارث، وبالنظر إلى عدم تخصيص أبواب في الميزانية لهذا النشاط بموجب القانون، فنادرًا ما يتلقى نشاط الحد من مخاطر الكوارث ما يلزم من أموال على الصعيد المحلي، بل "كثيراً ما تحول مبالغ الأمم المتحدة المخصصة للحد من مخاطر الكوارث إلى مجالات أخرى تحتل مكانة سياسية أرفع". وقد كانت مسألة نقص الموارد المخصصة للحد من مخاطر الكوارث على مستوى المجتمع المحلي، أكثر المسائل إثارة للشكوى في مشاوراتنا.

و- الفجوات في تطبيق القوانين على المستوى المجتمعي

إن الشكوى الأكثر تكراراً، بعد الشكوى المتعلقة بنقص الموارد، هي أن قوانين الحد من مخاطر الكوارث وإن كانت حسنة الصياغة، فإنها لا تُطبق. ويصدق ذلك بصفة خاصة على قواعد استخدام الأراضي والبناء.

ولهذه المُعضلة أسباب عديدة. فتوجد في بعض البلدان فجوات واضحة في الإطار التنظيمي. فيمكن أن تكون قوانين البناء مثلاً اختيارية أو ملزمة فيما يتعلق بأنواع معينة من المباني أو في المدن الكبيرة فقط.

وحتى عندما تكون هناك قوانين ملزمة للبناء، فكثيراً ما تتجاهلها السلطات والبنائين على السواء. ويفسر نقص الموارد الذي أشير إليه أعلاه، إلى حد ما، قلة تطبيق القانون. ولكن، يبدو بالإضافة إلى ذلك أن هذا المجال هو مجال بات فيه الأفضل عدو الجيد. وقد وضعت بلدان/بلديات عديدة قوانين للبناء (ورثتها أحياناً عن القوى الاستعمارية السابقة، أو اقتبستها من الخارج) في غاية التعقيد، متصورة استعمال مواد و/أو ممارسات في البناء يتعذر على شرائح واسعة من السكان دفعها (جونسن ٢٠١١). وبينما يؤكد الخبراء الدوليون أن البناء الآمن أمر قابل للتحقيق دون مصاريف إضافية كبيرة، فإن البنائين (على الأخص الأسر الفقيرة التي تشيد منازلها بنفسها) كثيراً ما يجهلون ما هي أسلم الطرق، ويعتقدون أنهم لا يملكون إمكانية الحصول على المواد اللازمة.

زد على ذلك أن إجراءات الترخيص كثيراً ما تكون صعبة الفهم ومكلفة وتستغرق الكثير من الوقت. كما أن محاولات فرض هذه التكاليف والأعباء الإضافية كثيراً ما تولد اعتراضات وتستتبع نزاعات قانونية (ويمكن أن تؤدي إلى الفساد). وبالتالي، لا تلتزم أعداد هائلة من المباني في بعض البلدان (حتى ٨٠ في المائة أحياناً) بالقوانين القائمة.

وتهدد مشكلات مماثلة عملية تنظيم استعمال الأراضي في بلدان عديدة، وعلى الأخص في الأحياء الفقيرة في المدن أو في المناطق الزراعية الفقيرة من الأماكن المعرضة للفيضانات. وفي هذه الظروف، لا يرى

الفقراء أي خيار سوى خيار العيش في مناطق معرضة لخطر ملموس من أخطار الكوارث (كالفيضانات أو الحرائق أو الانجرافات الأرضية) من أجل الحصول على مصدر رزق. وتعيش هذه الجماعات أحيانا على أراضي لا تملكها، ولا يحق لها عموما أن تحصل على دعم حكومي للمرافق الأساسية أو الخدمات (جونسون، ٢٠١١، استراتيجية الأمم المتحدة للحد من الكوارث ٢٠١١). إن تطبيق قواعد إدارة الأراضي وقوانين البناء الصارمة بحذافيرها يمكن أن يؤدي إلى طرد أعداد كبيرة من الناس، فتفقد الأسر الفقيرة كل إمكانية للعيش، مما يدفعها أحيانا إلى الانتقال إلى مناطق أخرى لا تقل خطورة عن الأولى بل قد تكون أكثر خطورة.

ز- الافتقار إلى المساءلة

هناك مسألة أخيرة، تتداخل أيضا مع تلك التي أشرنا إليها أعلاه، وهي الافتقار إلى المساءلة لتحقيق نتائج في مجال الحد من مخاطر الكوارث على الصعيد المجتمعي. ولما كانت جهود وزارات عديدة ومختلف مستويات الحكم مطلوبة، فقد يصعب أحيانا تعيين مصدر الإخفاق. وبالمثل، فإن نقص المعلومات الواضحة والموحدة بشأن الأرصدية ومتطلبات تمويل مختلف أنشطة الحد من مخاطر الكوارث، يحول دون معرفة ما أحرز من تقدم. وكثيرا ما يُفتقر إلى نظم تبين بالتحديد الجهة التي ينبغي أن تضطلع بالعمل. وعندما تفشل المشاريع، يتعذر بيان الجهة المسؤولة بالتحديد.

٤- كيف يمكن لتشريع أكثر صرامة أن يساهم في تحسين الأمور

ما الذي يمكن أن تفعله القوانين لحل هذه المشاكل؟ يقدم هذا الجزء بعض الأمثلة بشأن الدول التي أدرجت في تشريعاتها الأخيرة واحدا أو أكثر من المجالات المذكورة أعلاه المتعلقة بقوانين الحد من مخاطر الكوارث وأنشطته على المستوى المجتمعي.^٤

أ- إعلام المجتمع المحلي وتوعيته بمسألة الحد من مخاطر الكوارث

أخذ عدد من البلدان يدرج في قوانينه تعليمات لإعلام المواطنين وتوعيتهم بمخاطر الكوارث. فمثلا يضمن القانون الجزائري لعام ٢٠٠٤ بشأن الوقاية من المخاطر الكبرى وإدارة الكوارث في سياق التنمية المستدامة، يضمن للمواطنين حق الحصول على معلومات بشأن الحد من مخاطر الكوارث، بما في ذلك أخطار وإمكانيات تأثر أماكن إقامتهم وعملهم، والتدابير المتخذة لاتقاء هذه المخاطر الكبرى في هذه الأماكن، والتدابير المتخذة لإدارة الكوارث. وينص قانون صربيا لعام ٢٠٠٩ بشأن حالات الطوارئ أيضا على حق الجمهور في أن ينذر بمخاطر الكوارث. وينص قانون السلفادور لعام ٢٠٠٥ بشأن الحماية المدنية والوقاية من الكوارث والتخفيف من حدتها على أن "لكافة الأشخاص الذين يعيشون في البلد الحق في الحصول على معلومات بشأن الكوارث الوشيكة أو المحتملة" و "إن على الإدارة العامة، ولجان النظام، وجميع سلطات الأمن العام واجب توفير هذه المعلومات إن كانت مطلعة عليها."

وقد بدأ هذا الاتجاه يمتد ليشمل التعليمات المتعلقة بالتعليم العام. ففي ألبانيا مثلا، من المقرر أن تتضمن مسودة تشريع الحماية المدنية متطلبات جديدة هي أن تتضمن برامج ومناهج التعليم الابتدائي والثانوي والجامعي معلومات عن مخاطر الكوارث. وفي الجمهورية الدومينيكية مثلا، وُجد أن قطاع التعليم يلعب دورا مهما في الحد من مخاطر الكوارث ويسجل معدلات مرتفعة من المشاركة المجتمعية. ويدعم ذلك نصوص محددة في قانون التعليم العام (القانون رقم ٦٦-٩٧) تشير إلى دور الدولة في توفير وترويج المعلومات والتدريب على مخاطر الكوارث والتخفيف من آثارها، وفي النهوض بالقيم التي تساعد على

^٤ يتناول هذا الجزء أساسا القوانين الوطنية، علما بأن التوجيهات والقواعد الموجودة على مستوى البلديات لا تقل عنها أهمية. ولا شك في أن هناك ما يبرر إجراء بحث مقارنة إضافية لهذه القوانين المحلية (أنظر استراتيجية الأمم المتحدة للحد من الكوارث وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ٢٠١٠).

صون البيئة وحمايتها، فضلا عن الاعتراف بدور مراكز التعليم في تشجيع منظمات المجتمع المحلي على حفز تغييرات مجتمعية إيجابية. وبناء على ذلك، أدرجت مسألة الحد من مخاطر الكوارث، بوصفها هدفا استراتيجيا وشاملا لمختلف القطاعات، في خطة السنوات العشر الثانية للتعليم (٢٠٠٨-٢٠١٨) التي تتضمن خططا لضمان حماية المدارس من الكوارث الطبيعية، وإدراج موضوعي التوعية بالأخطار والحد من المخاطر في برامج التعليم، وتعزيز المدارس بوصفها مراكز للحد من مخاطر الكوارث في المجتمعات المحلية.

وفي جنوب أفريقيا، يطالب القانون الوطني لإدارة الكوارث لجان إدارة الكوارث بترويج التعليم والتدريب على الحد من مخاطر الكوارث، بما في ذلك في المدارس. وهناك ما يشير إلى تحسن التعليم على الصعيد المحلي، علما بأن هناك فجوات على مستوى البلديات. يضاف إلى ذلك أن الجهات المعنية ترى أن نجاح حملات جنوب أفريقيا الأخيرة في مجال التوعية بالكوارث يعود إلى التعليمات الصارمة التي وردت في القانون.

ب- مشاركة المجتمع المحلي في الحد من مخاطر الكوارث

أخذت مشاركة المجتمع المحلي تحتل دورها مكانها في عدد من قوانين إدارة الكوارث. فينص قانون زامبيا لعام ٢٠١٠ بشأن إدارة الكوارث على إنشاء لجان فرعية لإدارة الكوارث تغطي قرية واحدة أو أكثر. وينبغي انتخاب هذه اللجان محليا. كما ينص على أن تضم هذه اللجان ممثلا عن السلطة التقليدية، وما لا يقل عن ثلاثة مواطنين من المنطقة تلقوا تدريباً على إدارة الكوارث، وممثلا واحدا عن منظمة من منظمات المجتمع المحلي في المنطقة، وامرأتين ورجلين من المنطقة، وشابا واحدا على الأقل، ورجل أعمال أو مزارعا، وممثلا محليا عن منظمة غير حكومية. وبالمثل، يأمر قانون فرنسا لعام ٢٠٠٣ بشأن الوقاية من المخاطر التكنولوجية والطبيعية والإبلال من الأضرار، يأمر بتشكيل لجان بلدية معنية بالمخاطر الطبيعية الكبرى، تضم مسؤولين منتخبين محليا، ومهنيين وأكاديميين في مجال إدارة الكوارث، وممثلين عن القطاع الخاص المهني والمجموعات المجتمعية، بما في ذلك "رابطات الضحايا" وشخصيات وسائل الإعلام.

وأدرجت مطالب مماثلة في قانون إدارة الكوارث لعام ٢٠٠٢ في الجمهورية الدومينيكية. وبالنتيجة، شُجِع ممثلو المجتمع المحلي ومنظمات المجتمع المدني على المشاركة في أجهزة اتخاذ القرارات والتنفيذ، كالمجلس الوطني للوقاية من الكوارث والتخفيف من آثارها ومواجهتها ولجان البلديات بما يتيح المناصرة على مستوى القاعدة والإصغاء إلى المجتمعات المحلية في النظم الوطنية لإدارة الكوارث. ويقول السيد غوستافو لارا، المدير التنفيذي في الجمهورية الدومينيكية "إن المجتمعات المحلية لم تعد تكتفي بدور المتفرج الذي ينتظر أن تصله المساعدة، فهي تتخذ التدابير اللازمة لتقليل الخطر، وهي متأهبة لمواجهة الكوارث، وباستطاعتها أن تستجيب لها قبل وصول فرق الإغاثة من الخارج. إن مشاركة المجتمع المحلي تلعب دورا حاسما في تقليل الخسائر الشاملة".

إن إزالة الغابات في كمبوديا يمثل مشكلة بيئية كبرى فضلا عن كونها عاملا يسهم في تنامي مخاطر الكوارث. وفي عام ٢٠٠٧، اعتمد مرسوم فرعي يسمح للمجتمعات المحلية بالاضطلاع مباشرة بإدارة "غابات المجتمع المحلي" بناء على اتفاقات مع دائرة الغابات، وباستعمال الغابات بصورة مستدامة، مقابل اضطلاعها برصد استغلال الغابات من قبل أفراد من خارج المجتمع المحلي. ويُطلب من المجتمع المحلي أن يلتزم بالمشروع التزاما كاملا عن طريق تشكيل لجنة مجتمعية للحراثة ينتخب أعضاؤها في اجتماع عام يحضره ما لا يقل عن ثلثي المجتمع المحلي. وجاء في تقرير عن مدى نجاح القانون في إحدى المجتمعات المحلية أن "المتطوعين يراقبون حرائق الغابات من فوق قلعة للمراقبة. وأن الأسر التي تعني بالغابة تبيع الفطريات التي تنمو فيها وتجمع الأوراق لاستعمالها كوقود للطهي هذه هي الغابة الفتية التي كانت شركة للخشب تريد تدميرها. اعتقدوا أن النقود ستنجح لهم تحقيق مآربهم، ولكنهم لم يحسبوا

حساباً للمجتمع المحلي الذي يعرف ما يمكن أن يجنيه من الغابة." (الهيئة الدولية الحكومية المعنية بتغير المناخ ٢٠٠٧).

ويمكن للنظم المرنة لإنشاء منظمات مجتمعية بصورة قانونية، وإن لم تكن حكرًا على الحد من مخاطر الكوارث، أن تؤدي دوراً مهماً في النهوض بالحد من مخاطر الكوارث على صعيد المجتمعات المحلية. ففي نيبال مثلاً، تم تمديد برامج الحد من مخاطر الكوارث في المجتمعات المحلية بشكل ملموس بفضل قدرة الأعضاء المشاركين على إنشاء مثل هذه الكيانات القانونية التي تواصل إدارة صندوق متجدد الموارد للإغاثة، يمكن أن يحصل بالتالي على تمويل حكومي من أجل مشاريع المستقبل. ويُشجع مثل هذا التسجيل في مشاريع الحد من مخاطر الكوارث على مستوى المجتمع المحلي، ولاسيما من قبل جمعية الصليب الأحمر النيبالي وشركائه، كوسيلة لتنظيم لجان الحد من مخاطر الكوارث في مرحلة نقل المسؤولية إليها عند انتهاء المشاركة الخارجية في المشروع.

ج- إشراك الجمعيات الوطنية وغيرها من منظمات المجتمع المحلي

تستفيد جمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، بموجب النظام الأساسي للحركة، من قانون أو مرسوم معين يحدد دورها وأحياناً التسهيلات القانونية اللازمة (مثل الإعفاءات الضريبية)، ويؤكد قدرتها على العمل وفقاً للمبادئ الأساسية للحركة. ولكن، لما كانت هذه القوانين الأساسية عامة للغاية إجمالاً، فقد ارتأى عدد من البلدان من المفيد أن يدمج بالتحديد دور الجمعيات الوطنية وأنشطتها. بما في ذلك على المستوى المجتمعي- في سياق الصكوك القانونية المتعلقة بإدارة الكوارث.

فمثلاً، يحدد الأمر البرلماني بشأن الكوارث لعام ١٩٩٩ في بنغلاديش، واجبات ومسؤوليات محددة لعدد كبير من الوكالات الحكومية، بما فيها الإذاعة والتلفزيون العامين وجهات فاعلة أخرى، فيما يتعلق بالإنذار المبكر. ويدعو هذا الأمر دائرة الأنواء الجوية في وزارة الدفاع بصفة خاصة، إلى إصدار إنذارات خاصة تتعلق بالمناخ وتوفير هذه المعلومات للوزارات المعنية ولجمعية الهلال الأحمر في بنغلاديش لتواصل نشرها. كما يسند إلى الهلال الأحمر في بنغلاديش دوراً حاسماً في البرنامج الوطني للتأهب للأعاصير، يتضمن تشغيل مركز للقيادة المركزية ويضع ترتيبات لإذاعة الإنذارات عن طريق ٣٣ ٠٠٠ متطوع يقيمون في القرى ويستعملون مكبرات الصوت وصفارات الإنذار اليدوية. ويدعو قانون جيوتسي لعام ٢٠٠٦ بشأن إنشاء إطار مؤسسي لإدارة المخاطر والكوارث، وقانون الجمهورية الدومينيكية لعام ٢٠٠٢ بشأن إدارة الكوارث، وقانون الفلبين لعام ٢٠١٠ بشأن إدارة الكوارث، وقانون كولومبيا لعام ١٩٩٨ الذي أنشأ النظام الوطني للوقاية من الكوارث ومواجهتها، دعت كل هذه القوانين إلى أن يكون لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر من يمثلها في لجان إدارة الكوارث على الصعيدين الوطني والمحلي.

وأمرت قوانين أخرى بمشاركة منظمات إضافية من منظمات المجتمع المدني. فإينص قانون مدغشقر لعام ٢٠٠٣ بشأن إدارة الكوارث على تشكيل لجان معنية بإدارة الكوارث على مستوى المحافظات والأقاليم والبلديات وعلى المستوى المحلي يكون للمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني المعنية ممثلين فيها. وبالمثل، يدعو قانون نيكاراغوا لعام ٢٠٠٠ الذي أنشأ النظام الوطني للوقاية من الكوارث والتخفيف من آثارها ومواجهتها، يدعو رؤساء البلديات إلى ضم ممثلين عن المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص والمجتمع المحلي في لجان إدارة الكوارث في البلديات.

د- الموارد المالية على صعيد المجتمعات المحلية

بدأت بعض القوانين الوطنية تخصص أبواباً من الميزانية لأنشطة الحد من مخاطر الكوارث. فيطالب قانون الهند لعام ٢٠٠٥ مثلاً كل وزارة ودائرة وطنية مثلاً بتخصيص باب في ميزانيتها لإدارة الكوارث. وبالمثل، يطالب قانون إدارة الكوارث في كوستاريكا لعام ٢٠٠٦ "كل مؤسسة عامة" بتخصيص باب

محدد في ميزانيتها للحد من مخاطر الكوارث. وأنشأ قانون باراغواي لعام ٢٠٠٦ الذي أسس الأمانة الوطنية للطوارئ، "صندوقاً وطنياً للطوارئ" يجب أن يخصص ٥٠ في المائة من مصروفاته - خلافاً لما توجي إليه تسميته- لتدابير التخفيف من آثار الكوارث والوقاية منها.

ولكن، وكما بيناه فيما سبق، لا يؤدي تخصيص أبواب من الميزانية لهذا النشاط إلى تنظيم أنشطة على المستوى المحلي دائماً. وعلى النقيض من ذلك، يأمر قانون الفلبين الجديد بشأن إدارة الكوارث بأن تخصص الحكومات المحلية بالتحديد نسبة ٥ في المائة من دخلها للتخفيف من آثار الكوارث ومواجهتها - مع تخصيص نسبة ٧٠ في المائة لتدابير التخفيف والمواجهة، والاحتفاظ بنسبة ٣٠ في المائة لحالات الاستجابة الطارئة. وقد مثل ذلك تحولاً عن القواعد السابقة التي اكتفت بإنشاء "صناديق للנקبات" لتغطية نفقات الطوارئ على أثر حدوث كارثة فقط. وتجدر الإشارة إلى أن التشريع ينص أيضاً على وسائل تمويل هذا الصندوق- بما في ذلك الضرائب المحلية والمخصصات التي تمنحها الحكومة المحلية. ويبدو أن الدول المشاركة في الاجتماع الرابع لوزراء آسيا بشأن الحد من الكوارث الذي عقد في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠ استندت إلى هذه التجربة وتعهدت بتخصيص "٥ في المائة من ميزانية الحكومة المحلية لأنشطة الصمود للمناخ في مجال إدارة مخاطر الكوارث، ضمن السلطات المحلية وعلى مستوى المجتمعات المحلية" (خارطة طريق انشيون ٢٠١٠).

ويأتينا مثال حديث آخر جدير بالذكر من الولايات المتحدة التي اعتمدت قانون الحد من الكوارث عام ٢٠٠٠، الذي وضع بموجبه "برنامج المعونة للحد من المخاطر". ويقدم هذا البرنامج معونات للولايات والأقاليم والحكومات المحلية والحكومات القبلية والمنظمات غير الحكومية لكي تتخذ تدابير لتقليل المخاطر وللتخطيط. ولا يكتفي البرنامج بتوفير أرصدة مباشرة لأنشطة تقليل المخاطر فحسب، بل أنه يضم حافزاً لمواصلة الاستثمارات على مستوى الولاية/المستوى المحلي، ومن جملة معايير اختيار الترشيحات هناك "درجة التزام الولاية أو الحكومة المحلية بمساندة الدعم الجاري، خلاف الدعم الاتحادي، لتدابير الحد من المخاطر التي يراد تطبيقها باستعمال المساعدة التقنية والمالية".

ويضم قانون جنوب أفريقيا بشأن الكوارث نوعاً آخر من الحوافز/العقوبات - إنه بند يرخص للحكومة الوطنية بأن تقلل من الإغاثة في حالات الكوارث ومساعدات الانتعاش المخصصة لأي حكومة محلية بعد وقوع كارثة معينة إذا ما أهملت الاستثمار في أنشطة الحد من المخاطر. والغرض من ذلك هو تقادي الخطر المعنوي الذي كثيراً ما يحدثه إدراك البلديات بأنه ليس هناك ما يدفعها إلى الإنفاق على الوقاية حيث يرجح أن تسرع السلطات "لنجدتها" عند وقوع كارثة. ومن ناحية أخرى، لا بد من الاعتراف بأن بعض الجهات المعنية- بما فيها بعض المسؤولين الوطنيين الذين أجريت معهم مقابلات في سياق دراستنا- عبروا عن عدم ارتياحهم للدفاع عن فرض هذا النوع من الضغوط في حال وقوع كارثة كبرى تستتبع حاجات مهمة.

هـ تطبيق قوانين البناء وقواعد استخدام الأراضي

إن أحد الأخطاء الشائعة في إنفاذ قوانين البناء، كما ذكرناه أعلاه، هو مسألة المتطلبات المعقدة للغاية أو المفرطة التكلفة. وإن أحد الأساليب المثيرة للاهتمام في هذا المجال مطبق في نيبال. فقبل عشر سنوات خلت، وضعت الحكومة "قواعد ثامب الإلزامية" الخاصة بالمباني التي لم يصممها مهندسون. ولما كان ٩٠ في المائة من المباني مبنية من قبل ملاكها أو لم يصممها مهندسون، فقد أقر بأن وجود شكل من أشكال الإرشادات يفضل على عدم وجودها (بالنظر إلى أن قواعد البناء النيبالية الحالية لا تغطي المنازل المكونة من طابق واحد، وليس واضحاً ما إذا كان قانون البناء المنفصل ملزم بالنسبة إلى البلديات). إن قواعد ثامب الإلزامية هي مجموعة من الإرشادات المبسطة غير الملزمة قانوناً، رغم اسمها، بل هي بالأحرى معايير طوعية مخصصة للبنائين المالكين العاديين للمباني الصغيرة لتحقيق قدر من السلامة. ولا شك في

أن من الأمثل أن تكون هناك معايير بسيطة ملزمة، إلا أن قواعد ثامب الإلزامية تعد مثالا جيدا لحل مؤقت.

والمعضلة الأخرى التي أشير إليها أعلاه هي مركز المستوطنات غير القانونية في الأحياء الفقيرة حيث يعيش الناس في ظروف خطيرة لأنهم لا يملكون أي خيار اقتصادي آخر. وقد حاول البرازيل أن يتصدى لهذا الوضع عن طريق سياسة وطنية مجددة في مجال الحواضر. ففي عام ٢٠٠١، اعتمد البرازيل النظام الأساسي للمدينة (القانون رقم ١٠ ٢٥٧). ويدعو هذا القانون إلى تحديد "مناطق تحظى باهتمام اجتماعي خاص". في خطط أو قوانين البلديات. والغاية هي أن تكتسب المنازل التي بنيت خرقا لقوانين البناء واستعمال الأراضي طابعا قانونيا بالتدريج في هذه المناطق، كأن تصبح مؤهلة للحصول على التمويل الاتحادي (الذي كان محروما عليها سابقا) وأن تسعى إلى تحسين سلامة المشاريع (مثل مشاريع الماء والإصحاح التي تعد أساسية للصحة العامة، فضلا عن مساهمتها في تقليل احتمالات تآكل الأرض والانهيارات الأرضية التي تساهم المجاري المفتوحة في تسببها). وبموجب النظام الأساسي للمدينة والسياسات ذات الصلة، لا يُلجأ إلى الطرد إلا كحل أخير، مع تفضيل تدابير أخرى للحد من المخاطر. وإذا لزم نقل بعض مجموعات السكان لأسباب تتعلق بالسلامة، دُفعت التكاليف وتعين على السلطات أن تحاول نقل هؤلاء السكان إلى أماكن قريبة من مساكنهم الأصلية لتفادي قطع روابطهم الأسرية والاجتماعية أو حصولهم على الخدمات وفرص العمل.

وفي بوغوتا، كولومبيا بالمثل، وضع مرسوم البلدية رقم ٦١٩ لعام ٢٠٠٠ والمرسوم رقم ٢٩٦ لعام ٢٠٠٣ إجراءات خاصة بمخاطر الكوارث وتحليل الخطر في مختلف أنحاء المدينة تسمح للسلطات بأن تعلن ضرورة التدخل في بعض المناطق الشديدة التعرض للخطر، بما في ذلك توطين السكان في مناطق أخرى كحل أخير (أنظر نظام معلومات إدارة الطوارئ ٢٠٠٥). ويلزم إجراء دراسة قبل اتخاذ قرار إعادة توطين الناس، لتحديد الوضع الاجتماعي والاقتصادي والقانوني للأسر التي يحتمل تضررها، والوقوع المحتمل لمثل هذا التحويل عليها. وطُلب وضع برامج مفصلة للإعلام وتقديم الدعم والحوافز للاندماج المشاركة الطوعية التي تراعي كرامة المجتمعات المحلية، ولضمان توفير منازل بديلة سليمة وقانونية.

و- وضع خرائط بالمخاطر

بيّنت بعض البلدان في تشريعها أن وضع خرائط بالمخاطر المحلية هو مطلب. فمثلا، يطالب قانون أونتاريو في كندا بشأن إدارة الطوارئ والحماية المدنية لعام ٢٠٠٣ كل البلديات بتشخيص كل الأخطار على سلامة المجتمع وترتيبها حسب درجة خطورتها. وبحلول عام ٢٠٠٨، كانت كل الحكومات المحلية الـ ٤٤٤ في أونتاريو قد التزمت بهذا المطلب (استراتيجية الأمم المتحدة للحد من الكوارث وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ٢٠١٠). وبالمثل، يطالب قانون إدارة الفيضانات والمياه لعام ٢٠١٠ في المملكة المتحدة السلطات المحلية بتقدير احتمالات الفيضانات وبرسم استراتيجيات لتقليل المخاطر على المستوى المحلي تتماشى مع الاستراتيجية الوطنية؛ والقانون الجزائري لعام ٢٠٠٤ بشأن الوقاية من المخاطر الكبرى وإدارة الكوارث في سياق التنمية المستدامة، الذي يطالب بوضع خطط مفصلة لمجموعة واسعة من أنواع المخاطر المعددة انطلاقا من الزلازل ومرورا بالفيضانات وانتهاء بالتلوث وحركات السكان الجماعية. ولكل نوع من الخطط، يحدد القانون أنواع بيانات المخاطر التي ينبغي جمعها. من ناحية أخرى، يجب أن نعترف بأن الحكومات المحلية تجاهلت أحيانا، في بلدان أخرى، مطالبات واضحة في التشريع الوطني فيما يتعلق بوضع خرائط بالمخاطر المحلية (استراتيجية الأمم المتحدة للحد من الكوارث وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لعام ٢٠١٠).

واتبعت الولايات المتحدة الأمريكية، بوصفها دولة اتحادية، نهجا غير مباشر في قانونها الخاص بالحد من الكوارث لعام ٢٠٠٠ الذي يشجع على وضع خرائط بالمخاطر المحلية. وقد عدل هذا القانون القانون

الوطني لإدارة الكوارث لكي ينص على "أنه للحصول على قسط أكبر من التدابير الاتحادية للحد من المخاطر.... يشترط على الولاية أو الحكومة المحلية أو القبلية أن تضع وتقدم خطة للحد من المخاطر لكي يوافق عليها الرئيس، تبيّن فيها آليات تشخيص المخاطر والأخطار الطبيعية ومواطن ضعف المناطق التي تخضع لولاية الحكومة".

وقد أوردت بعض الحكومات إشارة خاصة، في صكوكها القانونية، للنهج المجتمعية في مجال وضع خرائط بالمخاطر ومواطن الضعف. ففي فينتام مثلا، أصدر نائب رئيس الوزراء قرارا في ٢٠٠٩ "وافق فيه على خطة توعية المجتمع المحلي والإدارة المجتمعية لمخاطر الكوارث الطبيعية". وتدعو الخطة، بين جملة أمور، إلى "رسم خرائط للكوارث الطبيعية وإمكانيات تأثر كل مجتمع محلي بها (ستقوم المجتمعات المحلية نفسها بوضع الخرائط استنادا إلى إرشادات فرق العمل المعنية بالإدارة المجتمعية للكوارث الطبيعية)". وبالمثل، يدعو قانون جنوب أفريقيا بشأن إدارة الكوارث وإطار إدارة الكوارث إلى استعمال المعارف الأصلية، فيطلب مثلا أن "تزاعي معارف ومدخلات القادة التقليديين في كل الأنشطة المرتبطة بضمان تهيئة مجتمعات مطلعة وحذرة ومعتمدة على نفسها".

ز- زيادة المساءلة

لا شك في أن أبسط خطوة لزيادة المساءلة في مجال الحد من مخاطر الكوارث على الصعيد المجتمعي تتمثل في تحديد القانون لإدوار ومسؤوليات واضحة. وكما بيناه في الأجزاء السابقة، حققت بعض الدول ذلك في قوانينها الوطنية وفي قوانين المحافظات أو البلديات على حد سواء. غير أن بلدانا أخرى لم تفعل ذلك بعد.

وقد وضعت بعض الدول أيضا آليات للإشراف. ففي باكستان وجنوب أفريقيا مثلا، يطلب من السلطات التشريعية/القانونية الوطنية ودون الوطنية أن ترفع تقارير سنوية إلى أجهزتها التشريعية، وأنشأ قانون الفلبين لعام ٢٠١٠ لجنة إشراف برلمانية خاصة معنية برصد الالتزام بالقانون.

وبالإضافة إلى ذلك، أنشأت بعض الدول في قوانينها "حفا فرديا في الحماية" من الكوارث بالتحديد. وينطبق ذلك الآن على قانون بوليفيا وهندوراس وإندونيسيا وكوسوفو والفلبين وصربيا وسلوفانيا، من جملة دول (فيشر ٢٠١٠). وفيما تظل عقوبة انتهاك هذا الحق غير واضحة في كل ولاية قضائية يعلن فيها مثل هذا الانتهاك، فإن القانون الإندونيسي ينص على فرض غرامة محتملة أو الحبس لمدة معينة على حالات الإهمال التي تستتبع الكوارث. وبالمثل، بات من الممكن الآن في كولومبيا فرض عقوبات جنائية على رؤساء البلديات الذين بمسؤولياتهم يفشلون في الوفاء في مجال الحد من مخاطر الكوارث (سكوت وترازونا ٢٠١١)، ويجري التفكير في وضع تشريع مشابه في البرازيل. غير أن علينا أن نتوخى الحذر في تطبيق القانون الجنائي في مثل هذه الحالات، في ضوء الميل السياسي إلى البحث عن كبش فداء.

٥- دور الجمعيات الوطنية في مساندة الدول في مجال قوانين الحد من مخاطر الكوارث

أخذت الدول تعترف بصورة متزايدة بالحاجة إلى العمل على تحسين نهجها في مجال الحد من مخاطر الكوارث وتطبيقها بصورة منهجية، وهو أمر يشكل التشريع واحدا من الأدوات المهمة لتحقيقه، كما بينه النقاش أعلاه. ولكننا لا نزال في بداية الطريق، لاسيما فيما يتعلق بضمان تحقيق نتائج على المستوى المجتمعي. وإذا كان سن التشريعات من مسؤولية الحكومات في المقام الأول، فإن عواقب أخطار الكوارث تمثل مصدر قلق كبير للجمعيات الوطنية في ضوء مهمتها الإنسانية. وقد عبّرت جمعيات كثيرة، في مشاوراتنا، عن نيتها مساعدة سلطاتها على إيجاد أفضل الحلول التشريعية (وغيرها). وبالفعل، يقوم عدد كبير من الجمعيات بذلك.

ويمكن أن تساهم الجمعيات الوطنية بخبرتها الفريدة في مجال العمل مع المتطوعين على مستوى المجتمعات المحلية في توطيد صمود المجتمعات المحلية. يضاف إلى ذلك أن لديها المقدرة على جمع أفضل الممارسات من كل أنحاء العالم ومشايرتها بصورة فعالة بفضل كونها أعضاء في حركة دولية، وبفضل دعم الاتحاد الدولي. وتؤدي الجمعيات الوطنية، منذ وقت طويل، دوراً أساسياً في تقديم المشورة لسلطاتها بخصوص المسائل المتعلقة بالقانون الدولي الإنساني، بالتعاون مع اللجنة الدولية للصليب الأحمر. وفي الأونة الأخيرة، وسعت جمعيات وطنية عديدة هذا العمل ليشمل قوانين وقواعد ومبادئ الاستجابة الدولية للكوارث (أي بعبارة أخرى المسائل المتعلقة بتسهيل وتنظيم الاستجابة الدولية للكوارث). وعليه، فإن أحد الأدوار المهمة للجمعيات الوطنية يتمثل في توفير مشورتها ودعمها لحكوماتها في مجال تعزيز تشريعها لكي تمكن المجتمعات المحلية، وتحقق نتائج على المستوى المجتمعي.

يضاف إلى ذلك أن النتائج الأولية للبحث الذي طلبه الاتحاد الدولي هي أن أحد الخصائص الرئيسية للمجتمع الصامد هي معرفة الجمهور بالقوانين المناسبة، كالقوانين المتعلقة بقوانين البناء واستعمال الأرض، وبحقوقه ومسؤولياته بموجب هذه القوانين (الاتحاد الدولي، مقبل). غير أن هذه المعلومات ليست متاحة على المستوى المجتمعي في أغلب الأحيان. ولكن عدد من الجمعيات الوطنية يعمل بنشاط على نشر هذا النوع من المعلومات في إطار برامجها التعليمية. وهذه هي طريقة أخرى يمكن بها للجمعيات الوطنية أن تدعم حكوماتها فيما يتعلق بتشريعات الحد من مخاطر الكوارث.

وأخيراً، وكما بيناه فيما سبق، اعترف عدد من الدول بالقيمة التي يمكن أن تضيفها الجمعيات الوطنية في وضع الخطط والبرامج للحد من مخاطر الكوارث على المستوى المجتمعي، وطلبت هذه الدول من ثم أن يكون للجمعيات الوطنية من يمثلها في لجان اتخاذ القرار الرسمية. ووصفت بلدان أخرى، مثل بنغلاديش، بالتحديد أيضاً دور الجمعيات الوطنية في أنشطة الإنذار المبكر على مستوى المجتمعات المحلية. وبالتالي، تشارك الجمعيات الوطنية في بلدان عديدة في مساعدة الحكومات على تحقيق الأهداف التي حددتها تشريعاتها.

٦- الخاتمة والتوصيات

بالرغم من التقدم المهم الذي أحرز منذ أن تناول المؤتمر الدولي الثامن والعشرون هذا الموضوع، يظل الطابع الملح لتحسين عملنا الجماعي في مجال الحد من مخاطر الكوارث مرتقياً. وقد تم تشخيص نواقص محددة ومحيرة، عبر ملاحظات الجمعيات الوطنية والبحوث المستقلة، في تعقيب تعهدات إطار عمل هيوغو على المستوى المجتمعي. ويمكن للتشريع أن يؤدي دوراً في سد هذه الفجوات وينبغي أن يفعله.

لذا، تُنصح الجمعيات الوطنية والدول بالتفكير في التعاون في المجالات التالية:

- تحليل أطرها التشريعية القائمة لتقدير فاعليتها في تشجيع أنشطة الحد من الكوارث على الصعيد المجتمعي وفي تمكين المجتمعات من المشاركة؛
- نشر المعلومات على الصعيد المجتمعي بشأن القوانين القائمة في مجال الحد من مخاطر الكوارث والحقوق والواجبات التي تنص عليها؛
- إيجاد سبل تشجيع تنفيذ اللوائح المناسبة بشكل أفضل، مثل قوانين البناء وقواعد استعمال الأراضي بطريقة لا تتعدى على سبل المعيشة أو الحقوق.

ويسر الاتحاد الدولي أن يقدم دعمه للجمعيات الوطنية للقيام بأي عمل في هذا المجال وفي إقامة شبكات إضافية مع شركاء دوليين محتملين في وكالات الأمم المتحدة وأوساط المنظمات غير الحكومية،

والمؤسسات الجامعية لتوسيع نطاق قاعدة المعارف العالمية بشأن القانون والحد من مخاطر الكوارث على الصعيد المجتمعي.

القوانين التي استشهد بها

- الجزائر، القانون رقم ٢٠-٠٤ بشأن الوقاية من المخاطر الكبرى وإدارة الكوارث في إطار التنمية المستدامة (٢٠٠٤)
- بوليفيا، قانون الحد من المخاطر والاستجابة للكوارث (٢٠٠٠)
- كمبوديا، مرسوم فرعي بشأن إدارة الغابات على المستوى المجتمعي (٢٠٠٧)
- كولومبيا، القانون رقم ٤٦ الذي أنشأ ونظم النظام الوطني للوقاية من الكوارث والاستجابة لها، الذي وضعه المرسوم القانوني رقم ٩١٩ (١٩٨٩)
- كوستاريكا، القانون الوطني رقم ٨٤٨٨ بشأن الطوارئ والحد من المخاطر (٢٠٠٦)
- الجمهورية الدومينيكية، القانون رقم ٠٢-١٤٧ بشأن إدارة المخاطر (٢٠٠٢)
- جيبوتي، المرسوم رقم 2006-0192/PR/MID بشأن وضع إطار مؤسسي لإدارة المخاطر والكوارث (٢٠٠٦)
- أكوادور، قانون الحماية المدنية والوقاية من الكوارث والتخفيف من آثارها (٢٠٠٦)
- السلفادور، قانون الحماية المدنية والوقاية من الكوارث والتخفيف من آثارها (٢٠٠٥)
- فرنسا، قانون الوقاية من المخاطر التكنولوجية والطبيعية والإبلاغ من الأضرار (٢٠٠٣)
- هندوراس، القانون بشأن النظام الوطني لإدارة المخاطر (٢٠١٠)
- الهند، قانون إدارة الكوارث (٢٠٠٥)
- أندونيسيا، قانون إدارة الكوارث (٢٠٠٧)
- مدغشقر، المرسوم 866-2005 الذي يحدد شروط تطبيق القانون رقم 10-2003 الصادر في ٥ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣ بشأن السياسة الوطنية لإدارة المخاطر والكوارث (٢٠٠٥)
- نيكاراغوا، القانون الذي ينشئ النظام الوطني للوقاية من الكوارث والتخفيف من آثارها والاستجابة لها (٢٠٠٠)
- الفلبين، قانون الحد من مخاطر الكوارث وإدارتها (٢٠١٠)
- صربيا، القانون الخاص بحالات الطوارئ والحماية المدنية (٢٠٠٩)
- سلوفينيا، قانون الحماية من الكوارث الطبيعية وغيرها من الكوارث (٢٠٠٦)
- جنوب أفريقيا، قانون إدارة الكوارث (٢٠٠٢)
- المملكة المتحدة، قانون إدارة الفيضانات والمياه (٢٠١٠)
- الولايات المتحدة الأمريكية، قانون التخفيف من آثار الكوارث (٢٠٠٠)
- فيتنام، القرار رقم 1002/QD-TTg الذي يقر خطة التوعية المجتمعية والإدارة المجتمعية لمخاطر الكوارث الطبيعية (٢٠٠٩)
- زامبيا، قانون إدارة الكوارث رقم ١٣ (٢٠١٠)

المراجع

- Austrian Red Cross Society, Analysis of Law in the European Union pertaining to Cross-Border Disaster Relief -- Country Report: Austria (2010)
- جمعية الصليب الأحمر النمساوي، تحليل قانون الاتحاد الأوروبي في مجال الإغاثة عبر الحدود في حالات الكوارث – تقرير قطري، النمسا (٢٠١٠)
- CRED, EM-DAT Database, University of Louvain (consulted 2011)
- قاعدة بيانات CRED, EM-DAT، جامعة لوفين (٢٠١١)
- Fisher, David, Legal Implementation of Human Rights Obligations to Prevent Displacement Due to Natural Disasters, in Incorporating the Guiding Principles on Internal Displacement into Domestic Law: Issues and Challenges (2010).
- فيشر، دافيد، التطبيق القانوني للالتزامات حقوق الإنسان بشأن تقاضي النزوح الناجم عن الكوارث الطبيعية، وفي دمج المبادئ التوجيهية للنزوح الداخلي في القانون القطري: القضايا والتحديات (٢٠١٠).
- German Red Cross Society, Analysis of Law in the European Union pertaining to Cross-Border Disaster Relief – Country Report: Germany (2010)
- جمعية الصليب الأحمر الألماني، تحليل قانون الاتحاد الأوروبي في مجال الإغاثة عبر الحدود في حالات الكوارث – تقرير قطري، ألمانيا (٢٠١٠)
- Global Network of Civil Society Networks for Disaster Reduction, “Clouds but Little Rain” -- Views from the Frontline: A Local Perspective of Progress Towards Implementation of the Hyogo Framework for Action (2009)
- الشبكة العالمية لشبكات المجتمع المدني للحد من الكوارث، "سحب وغيث قليل"- آراء من الجبهة. وجهة نظر محلية للتقدم نحو تطبيق إطار عمل هيوغو (٢٠٠٩)
- Global Network of Civil Society Networks for Disaster Reduction, “If We Do Not Join Hands,” Views from the Frontline (2011)
- الشبكة العالمية لشبكات المجتمع المدني للحد من الكوارث، "ما لم نتكاتف"- آراء من الجبهة (٢٠١١)
- Pelling, Mark and Holloway, Ailsa, Legislating for Mainstreaming Disaster Risk Reduction (2006)
- بنلنغ، مارك وهولوي، ألزا، تشريع تعميم الحد من مخاطر الكوارث (٢٠٠٦)
- IFRC, Community Based Disaster Risk Reduction Study; Characteristics of a Safe and Resilient Community (forthcoming)
- الاتحاد الدولي، دراسة عن الحد من مخاطر الكوارث على المستوى المجتمعي، خصائص مجتمع محلي آمن وصامد (قادم)
- IFRC, Legal Preparedness for International Disaster Response in Australia: Laws, Policies, Planning and Practices (2010)
- الاتحاد الدولي، التأهب القانوني للاستجابة الدولية للكوارث في استراليا: القوانين والسياسات والتخطيط والممارسات (٢٠١٠)
- IFRC, Legal Preparedness for International Disaster Response in Australia (2010)
- الاتحاد الدولي، التأهب القانوني للاستجابة الدولية للكوارث في استراليا (٢٠١٠)
- IFRC, Analysis of Legislation Related to Disaster Risk Reduction in Albania (forthcoming)
- الاتحاد الدولي، تحليل التشريع الخاص بالحد من مخاطر الكوارث في ألبانيا (قادم)
- IFRC, Analysis of Legislation Related to Disaster Risk Reduction in the Dominican Republic (forthcoming)

- الاتحاد الدولي، تحليل التشريع الخاص بالحد من مخاطر الكوارث في الجمهورية الدومينيكية (قادم)
IFRC, Analysis of Legislation Related to Disaster Risk Reduction in Brazil (forthcoming)
- الاتحاد الدولي، تحليل التشريع الخاص بالحد من مخاطر الكوارث في البرازيل (قادم)
IFRC, Analysis of Legislation Related to Disaster Risk Reduction in Nepal (2011)
- الاتحاد الدولي، تحليل التشريع الخاص بالحد من مخاطر الكوارث في نيبال (٢٠١١)
IFRC, Hyogo Framework for Action, Red Cross Red Crescent Mid Term Review (2010)
- الاتحاد الدولي، إطار عمل هيوغو، استعراض الصليب الأحمر والهلال الأحمر عن منتصف المدة (٢٠١٠)
- IFRC, Disaster: How the Red Cross Red Crescent Reduces Risk (2009)
- الاتحاد الدولي، الكوارث: كيف يعمل الصليب الأحمر والهلال الأحمر على الحد من الخطر (٢٠٠٩)
IFRC, Disasters in the Americas: The Case for Legal Preparedness (2011)
- الاتحاد الدولي، الكوارث في الأمريكتين: مبررات التأهب القانوني (٢٠١١)
IFRC, Desk Review on Trends in the Promotion of Community-Based Disaster Risk Reduction through Legislation (2010)
- الاتحاد الدولي، دراسة مكتبية عن الاتجاهات في مجال النهوض بالحد من مخاطر الكوارث على الصعيد المجتمعي عن طريق التشريع (٢٠١٠)
- IFRC, How Prepared are We?: The Well-Prepared National Society: Phase II of Global Self-Assessment, 2005-2008 (2009)
- الاتحاد الدولي، هل نحن متأهبون؟ الجمعية الوطنية الحسنة التأهب: المرحلة الثانية من التقييم الذاتي العالمي، ٢٠٠٥-٢٠٠٨ (٢٠٠٩)
- Interworks, Model for a National Disaster Management Structure, Preparedness, Plan and Supporting Legislation (1998)
- IPCC Working Group on Climate Change and Development, Up in Smoke? Asia and the Pacific (2007)
- Llosa, Sylvie and Zodrow, Irina, Disaster Risk Reduction Legislation as a Basis for Effective Adaptation Background Paper for the ISDR Global Assessment Review (2011)
- Scott, Zoe & Tarazona, Marcela, Study on Disaster Risk Reduction, Decentralization and Political Economy, Background Paper for the ISDR Global Assessment Review (2011).
- Johnson, Cassidy, Creating an Enabling Environment for Reducing Disaster Risk: Recent Experience of Regulatory Frameworks for Land, Planning and Building in Low and Middle-Income Countries, Background Paper for the ISDR Global Assessment Review (2011)
- UNDP, Reducing Disaster Risk: A Challenge for Development (2005)
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الحد من مخاطر الكوارث: تحدي التنمية (٢٠٠٥)
- UNDP, A Global Review: UNDP Support to Institutional and Legislative Systems for Disaster Risk Management (2007)
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، استعراض عالمي: دعم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للنظم المؤسسية والتشريعية لإدارة مخاطر الكوارث (٢٠٠٧)
- UNISDR, Third Global Assessment Report (2011)
- استراتيجية الأمم المتحدة للحد من الكوارث، تقرير التقييم العالمي الثالث (٢٠١١)

UNISDR, Hyogo Framework for Action: Mid-Term Review (2010-2011)
استراتيجية الأمم المتحدة للحد من الكوارث، إطار عمل هيوجو: استعراض عن منتصف المدة (٢٠١٠-٢٠١١)

UNISDR and UNDP, Local Governments and Disaster Risk Reduction (2010)
استراتيجية الأمم المتحدة للحد من الكوارث وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الحكومات لمحلية والحد من مخاطر الكوارث (٢٠١٠)

Williams, Gareth, The Political Economy of Disaster Risk Reduction, Background Paper for the ISDR Global Assessment Review (2011)

ويليامز، غاريث، الاقتصاد السياسي للحد من مخاطر الكوارث، ورقة معلومات أساسية من أجل استعراض التقييم العالمي للاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث (٢٠١١)