حماية الأشخاص في حالات الكوارث

أ.م.د. عباس عبود عباس

نبذة عن الباحث :
تدريسي في معهد العلمين للدراسات العليا

هاني عبد الله عمران السيلاوي

نبذة عن الباحث :

Towards on international low on disaster response

Summary

The issue of international response to disasters is one of the emerging areas of international low . But there is on comprehensive legal framework and multilateral at the international level to regulate this issue . But in recent decades there has been a growing awareness of the role of low at the local and international levels to ensure an effective international response to disaters , as the absence of appropriate domestic legislation and policies delays the implementation of relief and empedes the coordination and distribution of international relief materials . Because of these difficulties , the 30th international conference of the red cross and .

Red crescent adopted the guiding principles to facilitate and organize international assistance for disaster relief and initial recovery of the local level in 2007 . The motives behind the development of legal rules for disaster response lie in the existence of numerous gaps in the scope and geographical coverage of existing international law .

There are also gaps in the application of existing international standards , in particular the capacity of domestic laws to address common legal issues in international disaster relief operations .

The issue of disasters response and the protection of people affected by its one of the new derelopments in international law and the pressing concernes of the international community .

The issue of humanitarian assistance progress and disasters response is still a topic of discussion in the disaster relief community . Activities at the level international response to disasters , has been regulated by a series of legal standards that can be collectively referred to as (International Law of Disaster Response)

الملخص :
إن مسألة الاستجابة الدولية في حالات الكوارث تعد واحدة من المجالات الناشئة، في مجال القانون الدولي، إلا أنه لا يوجد إطار قانوني شامل ومتعدد الأطراف على المستوى الدولي ينظم هذه المسألة، ولكن في العقود الأخيرة كان هناك إدراك متزايد لدور القانون على الصعيدين المحلي والدولي لضمان استجابة دولية فعالة في حالات الكوارث، إذ إن غياب التشريعات والسياسات المحلية الملائمة يؤدي إلى تأخير تنفيذ الإغاثة وإلى عرقلة التنسيق وتوزيع مواد الإغاثة الدولية . وبسبب هذه الصعوبات اعتمد المؤتمر الدولي الثلاثون للصليب الأحمر والهلال الأحمر المبادئ التوجيهية لتسهيل وتنظيم المساعدات الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي على الصعيد المحلي في حالات الكوارث لعام ٢٠٠٧ .
وتكمن الدوافع وراء استحداث قواعد قانونية خاصة بالاستجابة في حالات الكوارث إلى وجود ثغرات عديدة في نطاق القانون الدولي الحالي وتغطيته الجغرافية، كما أن هناك ثغرات في تطبيق المعايير الدولية الحالية وعلى الأخص في قدرة القوانين المحلية على معالجة القضايا القانونية الشائعة، في عمليات الإغاثة الدولية في حالات الكوارث .
إن موضوع مواجهة الكوارث وحماية الأشخاص المتضررين منها يعد من ضمن فئة التطورات الجديدة في ميدان القانون الدولي والاهتمامات الملحة لدى المجتمع الدولي . وإن مسألة تقديم المساعدات الإنسانية والاستجابة في حالات الكوارث هي مسألة لا تزال تشكل موضوعاً للمناقشة في الأوساط المعنية بالإغاثة في حالات الكوارث، وإن الأنشطة المضطلع بها على المستوى الدولي استجابة لما يقع من كوارث، أصبحت تنظم بسلسلة من المعايير القانونية التي يمكن أن يشار إليها مجتمعة بمصطلح (القانون الدولي للاستجابة في حالات الكوارث) .

المقدمة :
يتقارب تعريفا الكارثة اللغوي والاصطلاحي تقارباً كثيراً . فالكارثة على أية حال إنما هي حدث غير اعتيادي بسبب أضرار غير اعتيادية بتأثيره السلبي على سير الأمور في المجتمع الإنساني مسبباً خسائر كبيرة مهدداً الأمن والاستقرار تهديداً متزايداً ما لم تتخذ إجراءات للحد منه . ولقد أدت الدراسات المتخصصة إلى استكشاف أسباب متنوعة للكارثة كما استكشفت وسائل متنوعة للتنبؤ بالكارثة وتجيمها والحد من آثارها وربما منعها نهائياً فضلاً عن معالجتها ومعالجة آثارها المتنوعة . وقد نشأ من مجموع هذه الدراسات ما يمكن أن يشكل علماً خاصاً بالكوارث له أصوله وتفصيلاته وتخصصاته الفرعية . ومن الواضح أن اتساع دراسة الكارثة قد كشف بشكل متواصل عن جوانب متعددة ذات علاقة مباشرة أو غير مباشرة بأسبابها أو أحداثها أو معالجتها ونتائجها وهذه الجوانب قد تختلط مرة أو تستقل أخرى في مدى علاقتها وتأثيرها أو تأثرها فهي جوانب طبيعية تارة وإنسانية أخرى . وهي سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو قانونية من زاوية نظر أخرى . وعلى قدر تعلق الأمر بالعنوان الذي اخترناه لهذا البحث فإنه يمكن

القول أن موضوع البحث لا يمكن أن يغني عن بحوث مقاربة أخرى لتوضيح مجمل الأهداف التي يريد أن يتوصل إليها ، مما تطلب جهداً خاصاً لمحاولة حصر تفرعات البحث وفصلها مع شيء من التسامح والإشارات الضرورية في محلها – عن بقية ما يتصل به واثقين أن هناك حاجة مستمرة للكتابة في الكارثة في إطارها القانوني كما هي الحاجة إلى الكتابة فيها من حيث أبعادها الأخرى ، وإذا قصرنا الكلام على الجانب القانوني فإن ذلك لا يعني أن هذا الجانب جانب محدود ، ذلك أنه يشتمل على عدد من الموضوعات الخطيرة والمتنوعة في إطار القانون ، فهناك قواعد قانونية لمسألة الكوارث على الصعيد الوطني كما أن هناك قواعد أخرى على المستوى الدولي ، وهناك من جانب آخر مصادر للقواعد المذكورة على المستويين كما أن هناك قواعد لا تخص المصادر وإنما تتعلق بتنظيم المعالجات الموضوعة لكل مرحلة من المراحل سابقة الذكر وكذلك الآليات التي ينبغي اللجوء إليها في وضع تلك المعالجات وقواعدها وفي كيفية مراقبة مدى الامتثال لها ونتائج ذلك سلباً وإيجاباً . وفي بحثنا الحالي ينبغي أن نقول أننا سوف نقصر الكلام على مصادر القانون الدولي الخاص بالاستجابة في حالات الكوارث وهي مصادر يمكن إجمالها بما تم الاتفاق عليه دولياً . غير أن المجتمع الدولي له أساليبه المتطورة في وضع القواعد المطلوب احترامها ، فمن أساليبه المعروفة والمتفق عليها ما يشير إليه نص المادة (٣٨) من النظام الأساس لمحكمة العدل الدولية الملحق بميثاق الأمم المتحدة ، وأبرز ما فيه الاتفاقيات الدولية ، كما أن من أساليبه ما هو مستحدث ومختلف في آليات حركته وأهدافها ، وقد لجأ بعض الفقهاء إلى تسمية القواعد النابعة من نص المادة (٣٨) المذكورة بالقانون الملرم وتسمية القواعد التي هي في طريق التشكيل خارج آليات المادة (٣٨) المذكورة بالقانون غير الملزم . وعلى هذا فسوف نتطرق في بحثنا هذا إلى مفهوم المصدرين الملزم وغير الملزم مع عرض موقفنا من التسمية ومدى جدواها في البحث القانوني وعلى صعيد العمل الدولي . وهكذا سينقسم البحث عى مطلبين الأول بعنوان المعاهدات الدولية والثاني بعنوان القانون غير الملزم (القانون الناعم) .

المبحث الأول :المعاهدات الدولية

المعاهدة هي " اتفاق دولي يعقد بين دولتين أو أكثر كتابة ويخضع للقانون الدولي سواء تم في وثيقة واحدة أو أكثر وأياً كانت التسمية التي تطلق عليه " [١] .

إن القانون الدولي، منذ النصف الثاني من القرن العشرين، تطور تدريجياً من كونه القانون الذي ينظم التعايش بين الدول ذات السيادة، إلى كونه نظاما للتعاون بين الدول عن طريق إبرام العديد من المعاهدات الثنائية ومتعددة الأطراف، وغالباً ما تنص هذه المعاهدات على التزامات للتعاون في موضوع الاتفاق، وهذا ما ينطبق على الاستجابة في حالات الكوارث[٢] .

وعلى الرغم من أن هناك تطورا للقواعد القانونية الدولية لمواجهة الكوارث والاستجابة لها، إلا أن هذا التطور على المستوى العالمي كان بشكل مجزأ، إذ أن الأحكام الخاصة بمواجهة الكوارث يتم الإشارة إليها في اتفاقيات ومعاهدات ذات طبيعة أعم ، أما على المستوى الإقليمي فقد تم وضع اتفاقيات إقليمية بشأن المساعدات في حالات الكوارث ،

والملاحظ أن معظم الاتفاقات الدولية السارية بشأن مواجهة الكوارث هي اتفاقات ثنائية[٣] .

وللإحاطة بأهم المعاهدات الدولية العالمية والإقليمية والثنائية التي أبرمت بين الدول والتي تضمنت التزامات بشأن موضوع مواجهة الكوارث والاستجابة لها ، نرى من الأهمية بمكان تقسيم هذا المطلب على ثلاثة فروع .

الفرع الأول : المعاهدات الدولية متعددة الأطراف

وتسمى هذه المعاهدات بالمعاهدات الشارعة أو العامة وهي التي تبرم بين مجموعة كبيرة من الدول تتوافق إرادتها على إنشاء قواعد عامة مجردة تهم الدول جميعاً ، وهذه المعاهدات تضع قواعد قانونية بمعنى الكلمة ، لذلك أطلق عليها اسم المعاهدات الشارعة تميزاً عن المعاهدات العقدية ، ومن الأمثلة على المعاهدات الشارعة اتفاقية جنيف المتعلقة بجرحى الحرب لسنة ١٨٦٤ واتفاقية فينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩ وغيرها من المعاهدات العامة[٤] .

ومن الثابت على المستوى العالمي ، أنه على الرغم من أهمية مواجهة الكوارث وحماية الأشخاص المتضررين منها ، وعلى الرغم من الجهود التي بذلها المجتمع الدولي من أجل وضع قواعد قانونية خاصة بمواجهة الكوارث وحماية الأشخاص المتضررين ، إلا أن هذه الجهود لم يحالفها النجاح إذ لم يتم اعتماد اتفاقية على مستوى النطاق العالمي خاصة بحماية الأشخاص المتضررين منها ، إلا أنه تم الإشارة إلى مسألة مواجهة الكوارث في عدد من الاتفاقيات والمعاهدات القطاعية[٥] .

ولدراسة الأحكام التي جاءت بها هذه المعاهدات القطاعية ، وكذلك دراسة الجهود التي بذلها المجتمع الدولي من أجل وضع قواعد قانونية خاصة بمواجهة الكوارث ، ومعرفة أهم الأسباب التي حالت دون ذلك ، سوف نقسم هذا الفرع على قسمين :-

أولا – جهود المجتمع الدولي في تدوين اتفاقية عامة لمواجهة الكوارث :

كانت الأضرار الكبيرة التي نجمت عن الكوارث ، دافعاً للمجتمع الدولي، متمثلاً بالأمم المتحدة، إلى تبني جهود غير عادية من أجل تدوين قواعد قانونية خاصة بحماية الأشخاص في حالات الكوارث، إلا أن هذه الجهود لم تثمر شيئا ولم تؤد إلى تدوين اتفاقية عامة عن الموضوع[٦] .

ففي عام ١٩٨٤ وبمبادرة من مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الجهود الإنسانية في حالات الكوارث ، عرض على المجلس الاقتصادي والاجتماعي اقتراح يرمي إلى صياغة اتفاقية دولية بشأن مسألة الاستجابة لحالات الطوارئ ، والتعجيل بتقديم المساعدة الطارئة ، إلا أنه لم يتخذ أي إجراء بشأن هذه الاتفاقية[٧] .

وقد تضمنت مسودة هذه الاتفاقية التي سميت بـ (اتفاقية إجراءات إرسال إمدادات الإغاثة على وجه السرعة) حل العديد من المشاكل اللوجستية التي لا تزال مجالات إشكالية إلى اليوم ، وعلى الرغم من إحالة المسودة إلى اللجنة الثنائية المنبثقة عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، إلا أنه لم تنظر الجمعية العامة للأمم المتحدة في مسودة الاتفاقية[٨] .

وفي عام ١٩٩٠ لاحظ الأمين العام للأمم المتحدة ، أن بعض المنظمات الحكومية الدولية وغير الحكومية ، والمانحين للمساعدات الإنسانية ، والحكومات المتلقية للمساعدات الإنسانية ، قد أعربوا عن رأيهم بشأن وضع صكوك قانونية جديدة للتغلب على العقبات التي تعترض تقديم المساعدات في حالات الكوارث ، إلا أن رد مجموعة من هذه المنظمات غير الحكومية ، كانت لا تحبذ عقد اتفاقية من هذا النوع لأنها ترى أن وضع اتفاقية بهذا الخصوص لن يدخل تحسيناً على وضع ضحايا الكوارث ، بل أنها قد تعرض التقدم الذي تم إحرازه على مر السنين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية للخطر[٩] .

إن السبب في اتخاذ هذه المنظمات غير الحكومية هذا الموقف ، هو افتراض أن مفهوم السيادة الوطنية حسب تفسيرها ، قد يعزز إصرار بعض الحكومات على عدم التدخل في شؤونها الداخلية مما يجعل الاتفاقية الجديدة عديمة الجدوى[١٠] .

وعلى كل حال لم يتم وضع هذه الاتفاقية واستعيض عنها بوضع المبادئ التوجيهية للفريق الاستشاري للبحث والإنقاذ[١١] .

ثانيا- أهم الاتفاقيات القطاعية التي تتضمن أحكاما خاصة بمواجهة الكوارث :

توجد على المستوى العالمي صكوك ذات صلة بقضية مواجهة الكوارث ، إذ تحتوي بعض الصكوك المتعلقة بقانون الجمارك على إجابات تركز على المشاكل الفنية في المواجهة الدولية للكوارث ، ومن هذه الصكوك اتفاقية (كيوتو) بشأن تبسيط وتنسيق الإجراءات الجمركية لعام ١٩٩٩ ، واتفاقية اسطنبول بشأن الدخول المؤقت ، التي تحتوي على ملحقات تركز تركيزاً على تخفيض الحواجز ، إلا أن الاتفاقيتين شأنهما شأن عدد من الاتفاقيات والمعاهدات في هذا المجال يضمان عددا قليلا نسبياً من الأطراف، كما أن هناك صكوكا تتعلق بالمتبرعين ذات أهمية في الإغاثة من الكوارث، ومنها اتفاقية المعونة الغذائية المعدلة عام ١٩٩٩ . بالإضافة إلى ذلك فإن الكثير من الاتفاقيات البيئية تحتوي على قواعد تتعلق بالتعاون الدولي في حالات الكوارث، مثل الاتفاقية الدولية للتأهب والاستجابة والتعاون في مكافحة التلوث النفطي والبروتوكول الخاص بها بشأن التأهب والاستجابة والتعاون في مكافحة التلوث بسبب المواد الخطرة والسامة لعام ٢٠٠٠ . وكذلك توجد بعض القواعد الخاصة بالكوارث في الصكوك الخاصة بالحوادث الصناعية ومنها اتفاقية تقديم المساعدة في حالة وقوع حادث نووي أو حادث إشعاعي لعام ١٩٨٦ ، كما أن هناك عددا من المعاهدات في مجال قانون النقل تضم أحكاماً منفردة لتسهيل دخول السلع والأفراد للإغاثة من الكوارث ومن هذه الاتفاقيات، اتفاقية لتسهيل النقل البحري لعام ١٩٦٥، والملحق رقم (٩) من اتفاقية الطيران المدني الدولي لعام ١٩٤٤[١٢] .

ونعتقد إن من أهم الجهود التي قام بها المجتمع الدولي في مجال وضع اتفاقية دولية تتعلق بمواجهة الكوارث ، هي دعوة الأمم المتحدة في عام ١٩٩١ إلى عقد مؤتمر دولي بشأن الاتصالات في حالات الكوارث، وذلك إدراكاً منها لأهمية الدور الذي تلعبه أنظمة الاتصالات في معالجة آثار الكوارث ومواجهتها ، وخلص المؤتمر الذي عقد في جنيف إلى تيسير الكثير من الأدوات الحديثة في مجال الاتصالات، إلا أن القيود التنظيمية تعرقل استعمالها في إطار المساعدة في حالات الكوارث، وفي عام ١٩٩٢ عقد مؤتمر آخر في فنلندا

للنظر في هذه المشكلة المحددة واعتمد المؤتمر إعلاناً أطلق عليه اسم المكان الذي عقد فيه (تامبيري)[١٣] .

ووجه هذا الإعلان نداءً ملحاً من أجل إقامة أنظمة للاتصالات السلكية واللاسلكية يمكن الاعتماد عليها في الحد من الكوارث وعمليات الإغاثة، ومن أجل وضع اتفاقية دولية بشأن الاتصالات في حالات الكوارث لتيسير عملية هذه الأنظمة، إلا أن هذه الوثيقة بعدّها إعلانا للخبراء لم يكن لها طابع ملزم ولكنها مهدت الطريق من أجل وضع معاهدة دولية بهذا الخصوص . وفي عام ١٩٩٨ عقد مؤتمر دولي أيضاً، دعت إلى عقده منظمة الأمم المتحدة بالاشتراك مع الاتحاد الدولي للاتصالات، وقد اعتمدت في هذا المؤتمر اتفاقية تامبيري المتعلقة بتقديم الاتصالات السلكية واللاسلكية للحد من الكوارث وعمليات الإغاثة لعام ١٩٩٨، وقد دخلت حيز التنفيذ بتاريخ ٢٠٠٥/١/٨ بعد تصديق البلد الثلاثين عليها[١٤] .

وتعد اتفاقية تامبيري صكا دولياً ملزماً قانوناً، يهدف إلى مساعدة العاملين في مجال الإغاثة على جلب معدات الاتصالات السلكية واللاسلكية عبر الحدود أثناء وقوع الكارثة، وتنسيق المساعدات والحد من الحواجز التنظيمية، وتتناول الاتفاقية عدداً ملحوظاً من المسائل العامة وإن كانت مقتصرة على مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية، وتضم هذه الاتفاقية المنظمات غير الحكومية بعدّها عناصر فاعلة ومساعدة تمنح عدداً من التسهيلات المحددة[١٥] .

الفرع الثاني : (Reginol and Sabreginol Agreement)المعاهدات الإقليمية ودون الإقليمية

إن الاتفاقيات الإقليمية ودون الإقليمية المتعلقة بمواجهة الكوارث، أصبحت منتشرة في جميع القارات ، وعلى الرغم من أن مستوى التعاون المؤسسي المنصوص عليه في هذه المعاهدات عالٍ جداً، إلا أن هناك اختلافات ملحوظة بينها. ولغرض تقديم وصف موجز للمعاهدات الإقليمية ودون الإقليمية، نرى أنه من الحكمة أن نبدأ بالتطرق إلى أهم الاتفاقيات التي تغطي القارة الأمريكية بأكملها إذ كانت هذه المنطقة سباقة جداً في تنظيم مسألة مواجهة الكوارث، وبعد ذلك نتطرق إلى المعاهدات المعمول بها في القارات الأخرى .

أولاً :- الاتفاقيات على مستوى القارة الأمريكية

لقد تم وضع اتفاق البلدان الأمريكية لتسهيل المساعدة في حالات الكوارث عام ١٩٩١ ليغطي القارة الأمريكية بأكملها ، وقد تم وضع هذا الاتفاق برعاية منظمة الدول الأمريكية، وإن هذا الاتفاق يعد من الاتفاقات الشاملة المتعلقة بمواجهة الكوارث، إذ تضمن قواعد مفصلة للغاية ومن أهم هذه الأمور التي وضع لها قواعد في هذا الاتفاق هي : طلب وعرض وقبول المساعدة في حالات الكوارث ؛ أسماء السلطات الوطنية المسؤولة عن مواجهة الكوارث، كما نص هذا الاتفاق على مسؤولية الدولة المتلقية في التوجيه والتنسيق والإشراف على المساعدة الإنسانية ما لم يتفق على خلاف ذلك، وقد نصت قواعد هذا الاتفاق على آلية دخول الأفراد والبضائع عند حدوث الكارثة، كما جاءت هذه الاتفاقية بإطار قانوني للمطالبة بالتعويض عن الخسائر والأضرار الناجمة عن

عملية المساعدة الدولية، وبينت هذه الاتفاقية أن تكلفة المساعدات تقوم على حساب الدولة المساعدة، ودون أن تكون هناك أي تكلفة على الدولة المتلقية للمساعدة ، إلا إذا اتفقت الدول على خلاف ذلك[١٦] .

والملاحظ أن خمس دول فقط من الدول الأعضاء في منظمة الدول الأمريكية قد صادقت على هذه الاتفاقية والتي دخلت حيز التنفيذ عام ١٩٩١ ، وبسبب هذا العدد القليل من التصديقات على هذه الاتفاقية، فقد لجأت الدول في القارة الأمريكية إلى عقد الكثير من الاتفاقيات الثنائية[١٧] .

وفي منطقة البحر الكاريبي وأمريكا الوسطى ، فقد تم إطلاق مشروع الاستعداد لمواجهة الكوارث والوقاية منها في عموم منطقة البحر الكاريبي في كوستاريكا عام ١٩٨١، ويهدف هذا المشروع إلى زيادة الاهتمام والوعي بمخاطر الكوارث . وفي عام ١٩٩١ عقدت بلدان المنطقة اتفاقية نتج عنها تأسيس الوكالة الكاريبية للاستجابة الطارئة (CDEMA) وقد جاءت هذه الاتفاقية بقواعد جديدة منها :

١- على الدول الأعضاء في المنظمة (CDEMA) أن تستجيب استجابة فعالة وفورية ومنسقة، عن طريق تقديم المساعدة والإغاثة في حالات الكوارث التي تقع في الدول الأخرى الأعضاء في المنظمة .

٢- أن تلتزم الدول الأعضاء في المنظمة بتزويد المنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية المعنية بالكوارث ، بالمعلومات الحقيقية والموثوقة عن الكوارث التي تهدد دولة من الدول الأطراف في المنظمة .

٣- أن تلتزم الدول الأعضاء بتنسيق وتعبئة الإغاثة المقدمة من المنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية .

٤- أن تلتزم الدول الأعضاء بالتحقيق عن العواقب الفورية للكوارث التي تقع في دولة طرف في الاتفاقية[١٨] .

وفي عام ١٩٩٣، تم التوقيع على اتفاقية جديدة لحماية وتنمية البيئة البحرية لمنطقة البحر الكاريبي في (قرطاجة، كولومبيا)، واستناداً لما جاء في هذه الاتفاقية، تلتزم الأطراف المتعاقدة بالتعاون في اتخاذ جميع التدابير اللازمة للاستجابة في حالات الطوارئ وحالات التلوث التي تقع في منطقة الاتفاقية ، مهما كان سبب هذه الحالات الطارئة، والحد والسيطرة والقضاء على التلوث الناتج عن هذه الحالات، كما ينبغي أن تكون الأطراف المتعاقدة على بينة من الحالات التي نتج عنها التلوث أو التي تكون مهددة بالتلوث في منطقة الاتفاق ، ويجب إخطار الدول والمنظمات الأخرى بذلك[١٩] .

ثانياً :- الاتفاقيات على مستوى القارة الأوربية

تلقت مسألة منع الكوارث وإدارتها في القارة الأوربية اهتماما على مستوى عال، ومن مختلف المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية، ففي عام ١٩٨٧ اعتمدت لجنة وزراء مجلس أوربا، اتفاقية المخاطر الكبرى، إذ تهدف هذه الاتفاقية إلى تطوير وسائل إدارة الكوارث وحماية الأشخاص المتضررين منها ، وآلية تنظيم الإغاثة في أعقاب حدوث الكارثة، و هذه الاتفاقية مفتوحة أمام جميع الدول الأعضاء في المجلس الأوربي وأي دولة أخرى ذات

مصلحة ، وقد جاءت أحكام هذه الاتفاقية للتعريف بالكوارث الكبرى التي تقع في منطقة الاتفاقية سواء كانت طبيعية أو تكنولوجية، وآليات الوقاية منها وكيفية إدارة المخاطر وإعادة التأهيل . وخلال الدورة الوزارية الثانية عشرة لهذه الاتفاقية التي عقدت عام ٢٠١٠ في بطرسبرغ الروسية تم وضع خطة عمل جديدة لخمس سنوات (٢٠١١ – ٢٠١٥) للوقاية والتأهب والاستجابة للكوارث التي تقع في منطقة أوربا ودول البحر الأبيض المتوسط ، ونصت هذه الخطة على ثلاث أولويات وهي :-

١- التركيز على التأهب لحالات الكوارث .

٢- استخدام المعلومات لإنقاذ الأرواح ومساعدة الضحايا واستخدام المعرفة للحد من التعرض للكوارث .

٣- وضع الناس في قلب عملية الحد من الكوارث وتحسين الوقاية والتأهب لها ، وتقرير الحكم الرشيد[٢٠] .

أما في أوربا الوسطى ، ففي عام ١٩٩٢ وقعت كل من (النمسا ، كرواتيا ، المجر ، إيطاليا ، بولندا ، وسلوفينيا) على اتفاق التعاون للوقاية والتخفيف من الكوارث الطبيعية والتكنولوجية ، والملاحظ على هذا الاتفاق أنه لم ينص على آلية محددة للتعاون بين الدول المتعاقدة ، على الرغم من أن المادة (٣) من هذا الاتفاق تنص على أن " جميع إجراءات التعاون والتضامن سيتم الاتفاق عليها من قبل اللجنة المشتركة المشار إليها في المادة (٢) من هذه الاتفاقية ". أما في بلدان شمال أوربا فقد وقعت الدول الأسكندنافية في وقت مبكر من عام ١٩٦٣ اتفاقية مع الوكالة الدولية للطاقة الذرية، وتهدف هذه الاتفاقية إلى التعاون في مجال المساعدة في حالات الطوارئ التي ينتج عنها إشعاعات، من خلال وضع أفضل الطرق للمساعدة في حالة وقوع أي حادث ينتج عنه إشعاعات مؤينة، ووضع الشروط اللازمة لطلب المساعدة من الدول المتعاقدة، أو عن طريق الوكالة الدولية للطاقة الذرية[٢١] .

وفي عام ١٩٨٩ وقعت كل من (الدانمارك، فنلندا، النرويج، والسويد) اتفاقاً حول التعاون عبر الحدود الخارجية لمنع والحد من الأضرار التي تلحق بالأشخاص والممتلكات أو البيئة في حالة وقوع حوادث ، ويهدف هذا الاتفاق إلى تسهيل المساعدة اللازمة في حالة وقوع حوادث ، والإسراع في إرسال فرق ومواد الطوارئ ، وفي عام ٢٠٠٢ وقعت كل من (الدانمارك ، فنلندا ، آيسلندا ، النرويج ، والسويد) اتفاق التأهب في مجال الصحة العامة، ويعدّ هذا الاتفاق مهما جداً، إذ كرر التزام الدول الأعضاء بما يلي :-

١- تلتزم الدول الأعضاء بتقديم المساعدة إلى بعضها البعض عند الطلب وفقاً لأحكام هذه الاتفاقية .

٢- إبلاغ بعضها البعض في أقرب وقت ممكن عن التدابير التي تخطط لتنفيذها والتي سيكون لها أو من المتوقع أن يكون لها تأثير كبير في بلدان الشمال الأوربي .

٣- تعزيز التعاون بقدر الإمكان لإزالة العقبات في التشريع الوطني واللوائح وغيرها من القواعد القانونية .

٤- توفير الفرص لتبادل الخبرات والتعاون في بناء الكفاءات .

٥- تعزيز تنمية التعاون في مجال الصحة العامة .

٦- إبلاغ بعضها البعض عن التغيرات ذات الصلة في لوائح استعداد البلدان بما في ذلك تعديل التشريعات القانونية[٢٢] .

أما في منطقة البحر الأسود، فقد تم توقيع اتفاق بين حكومات الدول المشاركة في اجتماع (منظمة التعاون الاقتصادي لدول البحر الأسود)، ويهدف هذا الاتفاق إلى التعاون والاستجابة في حالات الكوارث الطبيعية والكوارث التي من صنع الإنسان، وقد نصت هذه الاتفاقية على حقوق وواجبات الدول الأطراف في حالة حدوث أي حالة من حالات الطوارئ في المنطقة، وكذلك نصت على إجراءات العبور وإجراءات التصدير، وتحديد الهيئات الوطنية المختصة، وجهات الاتصال التي يتم تفعيلها في حالات الطوارئ، كما بينت هذه الاتفاقية آليات تعويض الأضرار التي تحدث نتيجة الكارثة[٢٣] .

ثالثاً :- الاتفاقيات على مستوى قارة آسيا

تعدّ قارة آسيا من أكثر المناطق تعرضاً للكوارث الطبيعية، والملاحظ أن المنظمات الإقليمية في منطقة آسيا تهدف إلى تعزيز التعاون في مجال إدارة الكوارث، وأن المنظمات دون الإقليمية كانت أكثر تعاوناً في مجال إدارة الكوارث، فرابطة دول جنوب آسيا (ASEAN)، قررت في عام ٢٠٠٣ إنشاء لجنة إدارة الكوارث (ACDM) كأداة لتعزيز التعاون الإقليمي، وتتألف هذه اللجنة من رؤساء الوكالات الوطنية المسؤولة عن إدارة الكوارث في الدول الأعضاء للرابطة، ومن أهم النتائج التي حققتها اللجنة هي وضع برنامج إقليمي للأسيان على إدارة الكوارث (ARPDM)، ويهدف هذا البرنامج إلى توفير إطار للتعاون بين الأسيان والمنظمات الدولية ذات الصلة بالكوارث ، مثل مركز الكوارث في المحيط الهادئ، ومكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية (OCHA) ..... الخ[٢٤] .

وفي عام ٢٠٠٥ تم التوقيع على اتفاقية الأسيان حول إدارة الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ (AADMER)، ويهدف هذا الاتفاق إلى توفير آليات فعالة لتحقيق تخفيض كبير من الخسائر الناجمة عن الكوارث في الأرواح والأصول الاجتماعية والاقتصادية والبيئية، والاستجابة السريعة والمشتركة لحالات الطوارئ من خلال تنسيق الجهود الوطنية وتعزيز التعاون الإقليمي والدولي . وقد دخل هذا الاتفاق حيز التنفيذ عام ٢٠٠٩، وقد نص على قواعد مفصلة بشأن الوقاية من الكوارث والتأهب لها، كما نص على الامتيازات والحصانات التي تمنح إلى عمال الإغاثة وكذلك نص على آليات تقاسم الأعباء المالية . والملاحظ أن القواعد التي نص عليها هذا الاتفاق جاءت مشابهة لما تنص عليه المعاهدات الإقليمية الأخرى باستثناء التزامين جديدين هما :-

١- النص على إنشاء ترتيبات لغرض الاستعداد للإغاثة من الكوارث والاستجابة في حالات الطوارئ . واستناداً لهذا النص تم إنشاء لجنة الأسيان حول إدارة الكوارث والوصول السريع إلى جميع المعلومات (ACDM) .

٢- إنشاء المركز التنسيقي للمساعدات الإنسانية لغرض تسهيل التعاون والتنسيق بين الدول الأعضاء في الرابطة، وكذلك مع الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى ذات الصلة[٢٥] .

أما منطقة جنوب آسيا، فإن دول هذه المنطقة، قد اجتمعت وشكلت رابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي (SAARC) ، وتعد هذه المنطقة من المناطق التي تشهد حدوث الكوارث الطبيعية، والتي من صنع الإنسان بشكل متكرر، إذ إن ستا من الدول الأعضاء في هذه الرابطة تقع في جبال الهملايا التي تعد من أكثر المناطق تعرضاً للزلازل والفيضانات ، وقد توصلت الدول الأعضاء في هذه الرابطة عام ٢٠٠٦ إلى إنشاء مركز إدارة الكوارث (ADMC) في نيودلهي، ويهدف هذا المركز إلى توفير الخدمات للدول الأعضاء في هذه الرابطة من خلال تقديم المشورة في مجال السياسات وبناء القدرات والتدريب وتبادل المعلومات في حالات الكوارث [٢٦] .

أما في منطقة آسيا الوسطى، فإن المنظمة الوحيدة التي تنص على تعزيز التعاون في مجال إدارة الكوارث في هذه المنطقة، هي منظمة التعاون الاقتصادي (ECO)، وهي منظمة حكومية دولية إقليمية تضم كلا من (إيران، باكستان، أذربيجان، كازخستان، قرغيزستان، طاجكستان، تركمان ستان، أوزبكستان، وتركيا)، وإن هدف هذه المنظمة استناداً لماء جاء في المادة (٢) من اتفاقية أزمير لسنة ١٩٩٦ هو تسهيل التعاون في مجال حماية البيئة في المنطقة ، وقد نظمت هذه المنظمة العديد من المؤتمرات وورش العمل الخاصة بمواجهة الكوارث وعمليات الإنذار المبكر لها ، كما وقعت هذه المنظمة في عام ٢٠٠٦ مذكرة تفاهم مع الاستراتيجية الدولية لمواجهة الكوارث وفي عام ٢٠٠٧ أنشئ في مدينة مشهد الإيرانية المركز الإقليمي لإدارة مخاطر الكوارث الناجمة عن الكوارث الطبيعية ، ويهدف هذا المركز إلى تطوير آليات الإنذار المبكر لرصد الكوارث الناجمة عن الأخطار الطبيعية والطقس والظروف البيئية ومساعدة الدول الأعضاء في بناء القدرات[٢٧] .

أما منطقة غرب آسيا والمنطقة العربية، فإن دول هذه المنطقة لم تشارك بأي نشاط دون إقليمي ، لتعزيز التعاون لمواجهة الكوارث، إذ أن الكثير من الجهود التي بذلت في هذه المنطقة كانت خاصة، كحماية البيئة البحرية من التلوث، ومن هذه الجهود اتفاقية الكويت للتعاون في حماية البيئة البحرية من التلوث، إذ تنص هذه الاتفاقية على قواعد خاصة للتعامل مع حالات التلوث الطارئة [٢٨] .

رابعاً :- الاتفاقيات الإقليمية ودون الإقليمية في قارة أفريقيا

إن الصك الوحيد على مستوى القارة الأفريقية الذي يعالج الكوارث الناجمة عن التغيرات المناخية ، هو اتفاق حماية النازحين داخلياً في أفريقيا ومساعدتهم، والتي تعرف باتفاقية (كامبالا) لعام ٢٠١٢، وهذه الاتفاقية تضع التزامات على الدول الأعضاء بأن تتخذ التدابير اللازمة لحماية الأشخاص النازحين نتيجة الكوارث الطبيعية والاصطناعية بما فيها التغيرات المناخية ومساعدتهم، كما على الدول الأعضاء ابتكار منظومة الإنذار المبكر في حالات النزوح المحتملة [٢٩] .

أما على المستوى دون الإقليمي في قارة أفريقيا، فإن العديد من المنظمات دون الإقليمية ، وضعت الكثير من السياسات لمواجهة الكوارث، إذ تركز هذه السياسات على الوقاية والحد من المخاطر والتعاون في مجال الكوارث وحالات الطوارئ الصحية، إذ تنص الفقرة

(١) من المادة (١٣) من القانون التأسيسي للاتحاد الأفريقي على المجلس التنفيذي " اتخاذ القرارات حول السياسات في المجالات ذات الاهتمام المشترك للدول الأعضاء بما في ذلك حماية البيئة والعمل الإنساني والاستجابة للكوارث والإغاثة " (٣٠) .

خامساً :- المنطقة القطبية الشمالية والمنطقة القطبية الجنوبية

Arctic and Antarctic Region

فيما يتعلق بالمنطقة القطبية الشمالية ، ففي عام ٢٠١١ وقعت كل من (الولايات المتحدة الأمريكية، كندا، روسيا، الدانمارك، آيسلندا، السويد، فنلندا، والنرويج) اتفاق للتعاون في الطيران والبحث والإنقاذ في منطقة القطب الشمالي، وقد حدد هذا الاتفاق مسؤولية كل دولة من الدول الأعضاء، للبحث والإنقاذ في منطقة معينة عند حدوث كارثة طبيعية أو التي من صنع الإنسان، أما بالنسبة لمنطقة القطب الجنوبي فإن البروتوكول المتعلق بحماية البيئة في القطب الجنوبي لعام ١٩٩١ يحتوي على مادة مكرسة لإجراءات الاستجابة لحالات الطوارئ ، إذ يحدد بوضوح التزامات الدول الأطراف في حالة حدوث الطوارئ البيئية في المنطقة (٣١) .

ومن خلال استعراض أهم الاتفاقيات الإقليمية ودون الإقليمية المتعلقة بمواجهة الكوارث، يمكن أن نسجل بعض الملاحظات منها :-

١- إن قارة أوربا فقط ، تمتلك هيكلا قانونيا ومؤسساتيا متطورا للمساعدة الدولية في حالات الكوارث (٣٢) .

٢- إن التعاون الإقليمي ودون الإقليمي قد ركز في أربعة مجالات مختلفة ولكنها مترابطة بشكل دقيق وهذه المجالات هي (٣٣) :-

أ- المجال الأول :- التعاون من أجل إنشاء مؤسسات وآليات مخصصة للتعامل مع حالات الكوارث ومن هذه الاتفاقيات ، اتفاقية البلدان الأمريكية لتسهيل المساعدات في حالات الكوارث لعام ١٩٩١ .

ب- المجال الثاني :- يستند أساساً على الالتزامات السياسية وليس على المعاهدات ، بين المنظمات الإقليمية والدول الأعضاء وغالباً ما يكون هناك تعاون مع منظمة الأمم المتحدة ، مثال ذلك برنامج تنفيذ الإستراتيجية الإقليمية الأفريقية للحد من مخاطر الكوارث (٢٠٠٦ - ٢٠١٥) .

ج- المجال الثالث :- هناك اتفاقات إقليمية تشمل جميع أصحاب المصلحة من منظمات إقليمية ، ودول ومنظمات غير حكومية ، ومؤسسات علمية وأكاديمية ، ووسائل إعلام ، وقطاع الشركات ، ووكالات إنسانية ومنظمات دولية . وأصدق مثال على هذه الاتفاقيات هو اتفاق أسيان لعام ٢٠٠٥ بشأن إدارة الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ .

د- المجال الرابع :- يتمثل هذا المجال في بنية التعاون الإقليمي أي محاولة إنشاء هياكل لتنسيق الجهود المختلفة التي تتخذ في مناطق أو أقاليم فرعية مختلفة ، ومثال ذلك اتفاق المجلس الأوربي لإدارة المخاطر الذي تكون العضوية فيه ليس فقط للدول بل المفوضية الأوربية والدول المعنية الأخرى.

الفرع الثالث : المعاهدات الثنائية Bilateral Agreements

إن القواعد التي تهدف إلى تنظيم التعاون المشترك في حالات الكوارث قد دونت في معاهدات ثنائية تزيد على (١٥٠) معاهدة، منتشرة في جميع أنحاء القارات تقريباً، ومن الملاحظ أن معظم هذه المعاهدات قد تم إبرامها بين دول متجاورة، إلا أنه توجد حالات أبرمت فيها معاهدات ثنائية بين دول بعيدة بعضها عن البعض الآخر، مثال ذلك ما تم إبرامه بين إيطاليا وفنزويلا على ضرورة التعاون بينهما في حالات الكوارث الطبيعية، أو التي من صنع الإنسان. كما توجد معاهدات ثنائية متعلقة بموضوع الكوارث قد أبرمت بين دولة ومنظمة دولية. إن هذه المعاهدات منتشرة بشكل كبير في أوربا وأمريكا، وبمعدلات أقل في قارة أفريقيا وقارة آسيا، وعلى الرغم من أن هذه المعاهدات تتضمن ميزات فريدة من نوعها، إلا أنه هناك العديد من القواسم المشتركة بينها.

ويمكن تصنيف هذه المعاهدات، على وفق الكارثة التي تتضمنها إلى :-

١- المعاهدات التي تنظم كل أنواع الكوارث سواء كانت طبيعية أو من صنع الإنسان.

٢- المعاهدات الثنائية التي تقتصر على تنظيم أنواع معينة من الكوارث الطبيعية، مثال ذلك الاتفاق الذي أبرم عام ١٩٩٥ بين الصين وروسيا بشأن التعاون في مكافحة حرائق الغابات، وكذلك الاتفاق الذي تم بين وزارة الزراعة في الولايات المتحدة الأمريكية وسلطة الحرائق الريفية في نيوزيلندا عام ٢٠٠١ والذي يهدف إلى إنشاء إطار تنظيمي للتعاون بين البلدين. كما نظم الاتفاق المبرم بين إدارة الزلزال الصينية وإدارة الحماية المدنية الإيطالية عام ٢٠٠٦، التعاون في مجال تخفيف المخاطر الزلزالية وإدارة الطوارئ.

٣- المعاهدات الثنائية التي تنظم الكوارث التي تحدث في مكانات محددة جداً ، مثل الكوارث التي تحدث في المناطق الجبلية أو الكوارث البحرية أو الكوارث التي تحدث في المناطق الحدودية ، ومثال ذلك الاتفاق الإداري المبرم بين إيطاليا وفرنسا عام ٢٠٠٧ للتعاون في حالات الطوارئ التي تحدث في المناطق الجبلية [٣٤] .

كما يمكن تصنيف المعاهدات الثنائية، من حيث مجال التعاون بين الدول المتعاقدة إلى :-

١- معاهدات تتضمن التعاون في مجال تقييم المخاطر والحد من الأضرار وتقدير الخسائر وكذلك في مجال التدريب والتخطيط لمواجهة الكوارث .

٢- معاهدات تتضمن التعاون في مجالات محددة وضيقة ، منها على سبيل المثال التعاون العلمي والتقني في مجال الحماية ، كالاتفاق المبرم بين مملكة اسبانيا وجمهورية البرتغال عام ١٩٩٣ بشأن التعاون التقني والمساعدة المتبادلة في الحماية المدنية [٣٥] .

والملاحظ أيضاً على المعاهدات الثنائية، أنها جميعها توفر إطاراً مؤسسياً لتبادل المعلومات وطلب المساعدة والمساعدة المتبادلة، إذ تنص هذه الاتفاقيات على وجوب وجود طلب من الدولة المتضررة من الكارثة، لكي يتم تفعيل التعاون بين الدولتين المتعاقدتين، وغالباً ما يتم تقديم هذا الطلب عن طريق القنوات الدبلوماسية، أو من خلال السلطات الوطنية المختصة والمحددة في الاتفاقية.

أما بخصوص تكاليف تقديم المساعدات في حالات الكوارث، فغالباً ما ينص عليها في هذه الاتفاقيات بشكل مختلف، فهناك اتفاقيات تنص على أن الدولة المرسلة للمساعدة هي

التي تتحمل مسؤولية التكاليف، وهناك معاهدات تنص على أن الدولة المستقبلة للمساعدة هي التي تتحمل تسديد كل النفقات التي تكبدتها الدولة المرسلة، وأحياناً تنص الاتفاقية على تقاسم التكاليف بين الدولتين المتعاقدتين، أي بين الدولة المقدمة للمساعدة والدولة المتلقية للمساعدة، مثال ذلك الاتفاق المبرم بين حكومة جمهورية فنلندا وحكومة الاتحاد الروسي عام ١٩٩٤ بشأن التعاون لتفادي الكوارث ومنع عواقبها. والقسم الآخر من الاتفاقيات تنص على تقاسم التكاليف استناداً لحكم مسبق مثال ذلك الاتفاق المبرم بين شيلي والأرجنتين عام ١٩٩٧، الذي ينص على أن الدولة المرسلة للمساعدة تتحمل تكلفة النقل، في حين أن الدولة المستقبلة للمساعدة سوف تكون مسؤولة عن جميع التكاليف المحلية [٣٦] .

كما أن هناك العديد من الاتفاقيات الثنائية تنص على جوانب تتعلق بنظام التعويضات والمسؤولية، ولكن القواعد المكرسة لهذا الوضع هي قواعد مختلفة من اتفاقية إلى أخرى، على الرغم من أن هناك اتجاها لوضع قواعد محددة للغاية مما يحد من مسؤولية الدولة المرسلة التي تعد مسؤولة عن أي عمل غير قانوني يحصل من موظفيها نتيجة تقديم المساعدة .

أما مسألة عبور الحدود من قبل الأشخاص، نتيجة الكوارث فقد وضعت قواعد تفصيلية تنظم حرية موظفي الطوارئ عبر الحدود في الكثير من هذه المعاهدات، إذ تنص على تسهيل دخول وخروج موظفي الطوارئ من أراضيها دون تأشيرة الدخول ودون أن يتم دفع رسوم أو ضرائب .

ومن الجدير بالذكر، أن العقود الأخيرة، شهدت اتجاها جديدا في طبيعة الأطراف في المعاهدات الثنائية، وهذا الاتجاه يتمثل في العدد المتزايد من الاتفاقيات المبرمة بين الدول والمنظمات الدولية سواء كانت إقليمية أم عالمية، ومثال ذلك الاتفاق المبرم عام ٢٠٠٦ ، بين إيطاليا والجماعة الكاريبية، والمتضمن التعاون العلمي في مجال مراقبة الأرصاد الجوية الهيدروجينية، وكذلك الاتفاق المبرم بين إيطاليا ولجنة الأمم المتحدة الاقتصادية [٣٧] .

المبحث الثاني :القانون غير الملزم Soft Law

الملاحظ أن الكتب الكلاسيكية الأكثر حجية في مجال القانون الدولي، لا تشير إلى مصطلح القانون غير الملزم (Soft Law)، والسبب في ذلك يرجع إلى أن هذا المصطلح يعدّ إضافة حديثة إلى النظام القانوني الدولي .

كما يبدو أن هذه الظاهرة في تزايد مستمر في النظام القانوني الدولي المعاصر، وأن الكثير من الكتاب المتخصصين في القانون الدولي، يقرون بعدم وجود رأي موحد بين فقهاء القانون الدولي ، بشأن تعريف القانون غير الملزم، بل أحياناً أن بعض الكتاب يناقشون موضوعات مختلفة، تحت نفس العنوان العريض .

وإن الصكوك القانونية غير الملزمة يمكن العثور عليها في كثير من النظم القانونية، إلا أن أهمية هذه الصكوك، أخذت تزداد في مجال مواجهة الكوارث .

ونرى أن من الأهمية بمكان قبل التطرق إلى أهم الصكوك القانونية غير الملزمة في مجال الاستجابة للكوارث، والتي تعد مصدراً مهماً للقانون الدولي للاستجابة لحالات الكوارث،

لابد من معرفة مفهوم هذه القوانين الناعمة (Soft Law) . وعليه سوف نقسم هذا المطلب على فرعين :

الفرع الأول : مفهوم القانون غير الملزم (Soft Law)

يعد الفقيه (ماكنيز) أول من أطلق هذا المصطلح، إذ اعتبر هذه القوانين عبارة عن مرحلة انتقالية، لتطور النظام القانوني الدولي، وأنها تلعب دوراً إيجابياً في النظام الدولي المعاصر . بينما يرى الفقيه (كالبرس) (Kalbbers) . إن القوانين غير الملزمة تعد مفهوماً زائداً عن الحاجة على المستوى الدولي، إذ لا توجد لها أي وظيفة لحل الأزمات الدولية، بل إنها تعد رمزاً للأزمة الدولية المعاصرة، وإنها لا تساهم في حل المشاكل الدولية المعاصرة، بل إنها بدلاً من ذلك قد تؤدي إلى انهيار النظام القانوني الدولي بأكمله، لأن استخدامها قد يؤثر على مصداقية القانون الدولي [٣٨] .

وعلى الرغم من عدم وجود تعريف متفق عليه عالمياً لمصطلح القانون غير الملزم ، لكن يمكن تعريف هذا القانون بأنه " مجموعة من الصكوك غير الملزمة، تهدف إلى توجيه سلوك القوى الدولية الفاعلة، مثل الدول والمنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية، وكذلك المؤسسات الخاصة الأخرى، في المجالات التي لم يتم فيها وضع قواعد عرفية أو تعاهديه " [٣٩].

ويشمل القانون غير الملزم، الإعلانات والقرارات وخطط العمل وقواعد السلوك والمبادئ التوجيهية التي اعتمدتها الهيئات والمنظمات الحكومية وغير الحكومية والمؤتمرات الدولية وغيرها من الجمعيات الخاصة، ويتم تطبيق هذه القواعد عن طريق الامتثال الطوعي، لأنها تفتقر إلى بعض عناصر القوانين الملزمة ومنها نظام العقوبات [٤٠].

وهناك من يرى أن الطبيعة المعقدة للعلاقات الدولية المعاصرة تبرر تزايد اللجوء إلى القوانين الناعمة، لإنشاء المعايير الدولية وذلك لعدة أسباب منها :-

١- إن هذه القوانين يمكن أن تكون بديلاً عن المعاهدات الدولية وذلك لأن هذه القواعد غير الملزمة تسهل صياغة أحكام قانونية أكثر تفصيلاً هذا من جهة، ومن جهة أخرى أن هذه القواعد تجنب الدول إجراءات التصديق على المعاهدات والتي غالباً ما تكون طويلة ولا يمكن التنبؤ بها.

٢- إن عملية تعديل أو استبدال هذه القوانين، تكون أسهل من عملية تعديل المعاهدات.

٣- إن عملية سن هذه القوانين، قد تؤدي تدريجياً إلى اتفاق رسمي أو إلى تطوير القانون الدولي العرفي .

والملاحظ إن جمهور الفقهاء يشككون في جدوى مفهوم القانون غير الملزم بحجة أن هذا القانون قد يشجع المؤسسات الدولية على تجاوز حدود القانون الدولي[٤١] .

وما تقدم يمكن تلخيص مزايا وعيوب القانون غير الملزم بالآتي :-

١- فيما يتعلق بقرارات الأمم المتحدة وبرامجها ، فإنها تعد من القواعد القانونية غير الملزمة الجديرة بالاهتمام وذلك لأن تصدر عن إجماع دولي وتهدف إلى توجيه مسار عمل هذه الدول .

٢- على الرغم من الطبيعة غير الملزمة لهذه الصكوك ، إلا أنها تتميز بالتنفيذ التلقائي من قبل الحكومات والجهات الخاصة الأخرى .
٣- أما أهم عيوب هذه القوانين ، فإنها قد تعرض الالتزامات القانونية والحقوق التي أنشأتْ بموجب القانون الدولي العرفي والتعاهدي للخطر(٤٢) .

الفرع الثاني : القوانين غير الملزمة في مجال الاستجابة للكوارث

إن القانون الدولي للاستجابة في حالات الكوارث يعتمد بشكل واسع على القواعد القانونية غير الملزمة ، التي تتكون من مجموعة من الأدوات المختلفة المعتمدة من قبل الهيئات والمؤتمرات الدولية ، والتي تهدف إلى التأثير على سلوك الدول .
ويمكن إرجاع هذه القوانين غير الملزمة إلى ثلاث مجاميع رئيسية :-
١- القرارات الصادرة من الجمعية العامة للأمم المتحدة ، بشأن المساعدات الإنسانية في حالات الطوارئ .
٢- المبادئ التوجيهية، ومدونات قواعد السلوك التي اعتمدت من قيل الهيئات الحكومية الدولية والتي تهدف إلى تنظيم عمليات الإغاثة والمساعدة في حالات الكوارث .
٣- المبادئ التوجيهية ومدونات قواعد السلوك الصادرة من المنظمات الدولية غير الحكومية .
وسوف نتطرق إلى أهم ما جاء في هذه المجاميع الثلاث والتي لها علاقة بالاستجابة في حالات الكوارث .

أولاً :- القرارات الصادرة من الجمعية العامة للأمم المتحدة

على الرغم من أن البعض ينكر على القرارات التي تصدرها المنظمات الدولية، صفة المصدر للقانون الدولي بحجة أن المادة (٣٨) من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية لم تشر إليها بعدّها أحد مصادر القانون الدولي، من جهة ومن جهة أخرى أنها صادرة عن أجهزة سياسية لا تصلح لوضع القواعد القانونية الدولية، إلا أنه لا أحد ينكر الآن أن المنظمات الدولية، تسهم إلى حد كبير في إنشاء قواعد القانون الدولي بدرجات متفاوتة، عن طريق ما تصدره من قرارات، صحيح أن المادة (٣٨) من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية لم تشر إلى تلك القرارات ضمن مصادر القانون الدولي، غير أن ذلك لا يعني استبعاد هذه القرارات من عداد مصادر القانون الدولي لسببين : **الأول** : إن ما تهدف إليه المادة (٣٨) المشار إليها هو بيان القاعدة التي يتعين على القاضي الدولي اللجوء إليها للفصل في المنازعات المعروضة أمامه، وليس الهدف منها حصر مصادر القانون الدولي، أما السبب **الثاني** ، فإن محكمة العدل الدولية قد أخذت بقرارات المنظمات الدولية بعدّها مصدرا للقاعدة الدولية في عدة حالات (٤٣) .
إذن فالقرارات الصادرة عن المنظمات الدولية، إذا ما احتوت على خصائص القاعدة القانونية، بأن كانت عامة ومجردة، وقبلت الدول بها قبولاً يجعلها ملتزمة بها ويتعذر عليها العدول عن هذا القبول، وعدّت استجابتها لها تنفيذاً لالتزام قانوني يمكن أن تعد مصدراً للقانون الدولي(٤٤).

وبناءً على ما تقدم يمكن أن تعد القرارات الصادرة عن المنظمات الدولية من الروافد المباشرة للقواعد المتعلقة بحماية الأشخاص في حالات الكوارث، أو ما تحاول هذه الدراسة أن تطلق عليه بالقانون الدولي للاستجابة في حالات الكوارث .

وقد صدر عن الجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة، عدد من القرارات المهمة، بشأن المساعدات الإنسانية في حالات الطوارئ، والملاحظ على هذه القرارات أنها أكدت على مسؤولية الدول بحماية سكانها في حالة وقوع كارثة، وعلى ضرورة احترام سيادة الدولة وموافقتها عند تلقي المساعدة من الدول الأخرى .

ويعد القرار (٤٦/١٨٢) من أهم القرارات الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة، والمتعلق بتعزيز المساعدات الإنسانية في حالات الطوارئ، لذا نرى من الأهمية بمكان، بيان أهم الأحكام والهيئات القانونية التي وضعها القرار بشأن المساعدات الإنسانية في حالات الكوارث، علماً أن هذا القرار المشار إليه أعلاه قد صدر عن الجمعية للأمم المتحدة بناءً على طلب من الممثل الدائم لهولندا لدى الأمم المتحدة[٤٥] .

ولقد وضع هذا القرار الإطار الأساسي الذي تجري استناداً إليه أعمال الإغاثة في حالات الكوارث ، والتخفيف من آثارها، وتحسين القدرة والتأهب والتنسيق والتعاون والقيادة في توفير المساعدة للمتضررين في حالات الكوارث ، كما تضمن هذا القرار مرفقاً مهماً بالمبادئ التوجيهية لتنظيم المساعدات الإنسانية في حالات الكوارث[٤٦] .

والملاحظ على هذه المبادئ التوجيهية التي جاء بها هذا القرار، أنها تقر بالعلاقة التعاضدية بين التنمية والمساعدات الإنسانية، من خلال توفير المساعدات الإنسانية بطريقة تدعم الانتعاش والتنمية، كما تقر هذه المبادئ أيضاً بأن النمو الاقتصادي والتنمية المستدامة أساسيان للتأهب لمواجهة الكوارث والاستجابة لها[٤٧] .

إن هذا القرار قد أعطى لمنظمة الأمم المتحدة الدور المحوري والقيادي لقيادة وتنسيق جهود المجتمع الدولي لدعم البلدان المتضررة من الكوارث ، وإن هذا الدور يتعلق بدعوة المجتمع والدول القريبة من الدولة المتضررة من الكارثة على تقديم المساعدات الإنسانية[٤٨] .

إن أهم ما جاء به هذا القرار ، هو وضع هيئات محددة لغرض تنسيق المساعدات الإنسانية في حالات الكوارث ، وهذه الآليات هي :-

١- مكتب منسق المعونة الغوثية في حالات الطوارئ .

٢- اللجنة الدائمة بين الوكالات .

٣- الصندوق الدائري المركزي للطوارئ .

ثانياً :- مدونات السلوك والمبادئ التوجيهية الصادرة من الهيئات الدولية الحكومية

لقد صدر العديد من هذه المبادئ التوجيهية عن الهيئات الدولية الحكومية لغرض تنظيم الإغاثة والمساعدة في حالات الكوارث، وأهم هذه المدونات والمبادئ على سبيل المثال المبادئ التوجيهية الخاصة بالمشردين داخلياً الصادرة عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع لمنظمة الأمم المتحدة لعام ١٩٩٨[٤٩] .

وكذلك المبادئ الصادرة عن اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات والخاصة باستخدام أصول الدفاع المدني والعسكري في حالات الاستجابة للكوارث الطبيعية أو التي من صنع الإنسان وفي حالات الطوارئ المعقدة .

ولأهمية المبادئ الخاصة بالتشرد الداخلي بعدّها من القوانين الناعمة (Soft Law) التي تعد من أهم مصادر القانون الدولي للاستجابة في حالات الكوارث، نرى من الأهمية بمكان إعطاء نبذة مختصرة عنها .

- المبادئ التوجيهية بشأن التشرد الداخلي لعام ١٩٩٨

(Guiding Principles on internal Displacement)

بدأ الإقرار بلزوم معالجة التشرد الداخلي، ووضع معايير دولية للمشردين داخلياً يحتل مكان الصدارة في تسعينيات القرن الماضي، فبحلول عام ١٩٩٥ بلغ عدد الذين شردوا قسراً يتراوح بين (٢٠) مليون و (٢٥) مليون مشرد في أكثر من (٤٠) بلداً، وبذلك فقد حصلت زيادة كبيرة بعدد المشردين، مقارنة بعدد المشردين في عام ١٩٨٢، إذ كان عدد المشردين في تلك السنة (١.٢) مليون شخص في (١١) بلداً، وترجع أسباب التشرد إلى الحروب الأهلية والنزاعات العرقية والانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، وحدوث الكوارث الطبيعية أو التي من صنع الإنسان[٥٠].

وفي تلك الفترة أي عقد التسعينيات من القرن الماضي، لم يكن يوجد أي نظام دولي لمساعدة المشردين داخلياً أو لإرشاد الدول، إذ أن اتفاقية ١٩٥١ المتعلقة بمركز اللاجئين لا تنطبق عليهم، وذلك لأن المشردين لا يتجاوزون حدود دولهم، وإن عدم وجود معايير واضحة لحماية المشردين داخلياً وتقديم المساعدة لهم طرح مشكلة بارزة، وأصبح واضحاً أن ثمة حاجة إلى إرشادات معيارية لتحديد الأشخاص المشردين داخلياً وحقوقهم الخاصة، وإلى توفير استجابة مؤسسية لاحتياجاتهم تتم في الوقت المناسب ويمكن التنبؤ بها وتكون شاملة [٥١] .

وفي عام ١٩٩٢ لاحظ الأمين العام للأمم المتحدة أنه لم يوجد في الواقع نص واضح لحقوق الإنسان للمشردين داخلياً ، وأن القانون الدولي المطبق في هذه الحالة هو عبارة عن خليط من المعايير التي كرستها التقاليد والاتفاقيات، لذلك دعا إلى صياغة مبادئ توجيهية من شأنها توضيح آثار قانون حقوق الإنسان القائم على الأشخاص المشردين داخلياً، وإعداد مجموعة مبادئ شاملة انطلاقاً من المعايير القائمة تكون قابلة للتطبيق عالمياً، تتناول الاحتياجات والمشاكل الرئيسية لهؤلاء الأشخاص[٥٢] .

وفي العام نفسه اتخذت لجنة حقوق الإنسان في المجلس الاقتصادي والاجتماعي القرار ١٩٩٢/٧٣، الذي دعت فيه الأمين العام إلى تعيين ممثل معني بالمشردين داخلياً، تكون من مهامه الرئيسية دراسة إمكانية تطبيق القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني والقانون الدولي للاجئين لحماية الأشخاص المشردين داخلياً، وقد خلص المقرر الخاص والفريق القانوني المكلف بهذه المهمة إلى وجود بعض جوانب الالتباس والثغرات في تحديد حقوق المشردين داخلياً، وأن تحسين حماية المشردين داخلياً يقتضي إعادة صياغة للقانون تجعله أكثر ملاءمة لاحتياجاتهم الخاصة وسد الثغرات الموجودة، ويمكن

تحقيق ذلك عن طريق تجميع قواعد القانون الدولي القائم، وتكييفه مع احتياجات المشردين داخلياً، وصياغة إرشادات لتطبيقه بشكل محدد على المشردين داخلياً، وأن هذه الإرشادات تستند إلى القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني وبالقياس نفسه إلى القانون الدولي للاجئين، لذلك فإن الدول سوف تقبلها [٥٣].

وقد تم صياغة مشروع المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي وخضع للتشاور من عام ١٩٩٦ إلى عام ١٩٩٨، إذ تم وضع اللمسات الأخيرة عليه في مؤتمر ضم (٥٠) من الخبراء الدوليين في فينا واستضافته حكومة النمسا، وفي عام ١٩٩٨ قدم الممثل الخاص نتائج هذا العمل إلى لجنة حقوق الإنسان التي اعتمدت بالإجماع المبادئ التوجيهية المتعلقة بالمشردين داخلياً [٥٤].

وتم الاعتراف بهذه المبادئ على المستوى العالمي، بعدّها إطاراً دولياً هاماً لحماية المشردين داخلياً، وجاء هذا الاعتراف في مؤتمر القمة العالمي المنعقد في نيويورك عام ٢٠٠٥، وهذا الاعتراف والإقرار العالمي، قد عبر عنه لاحقاً مجلس حقوق الإنسان بقراريه ٣٢/٦ و ٩/٢٠، والجمعية العامة للأمم المتحدة في قرارها ١٢٥/٦٦ [٥٥].

وقد رحبت الجمعية العامة بتزايد عدد الدول ووكالات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية والإقليمية والمنظمات غير الحكومية التي أصبحت تطبق هذه المبادئ التوجيهية كمعيار، وشجعت جميع الجهات الفاعلة على استخدام هذه المبادئ عند معالجة حالات التشرد الداخلي [٥٦].

إن هذه المبادئ تهدف إلى تناول الاحتياجات المحددة للمشردين داخلياً في جميع أنحاء العالم، بتعيين الحقوق والضمانات ذات الصلة بحمايتها، وأن هذه المبادئ مستوحاة من القانون الدولي المتعلق بحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي وتتماشى معهما، وكذلك تتضمن المبادئ ذات الصلة المنطبقة على المشردين داخلياً، الموجودة بصورة متناثرة في العديد من الصكوك، وتوضح الجوانب الغامضة المحتمل وجودها، وهي تنطبق على مختلف مراحل التشرد وتوفر الحماية من التشريد التعسفي، فضلاً عن الحماية والمساعدة أثناء التشريد والضمانات اللازمة أثناء العودة أو التوطين البديل وإعادة الاندماج [٥٧].

وقد بينت هذه المبادئ، المقصود بالمشردين داخلياً بأنهم " الأشخاص أو جماعات الأشخاص الذين أكرهوا على الهرب أو على ترك منازلهم أو أماكن إقامتهم المعتادة أو اضطروا إلى ذلك ولاسيما نتيجة أو سعياً لتفادي آثار نزاع مسلح أو حالات عنف عام الأثر أو انتهاكات حقوق الإنسان أو كوارث طبيعية أو كوارث من فعل الإنسان ولم يعبروا الحدود الدولية المعترف بها للدولة " [٥٨].

والملاحظ أن هذه المبادئ التوجيهية قد عدّت الكوارث الطبيعية أو التي بفعل الإنسان، من بين الأسباب الرئيسية للنزوح الداخلي في جميع أنحاء العالم . وبالتالي فإن الأشخاص المشردين بسبب الكوارث، يمكنهم الاستفادة من الأحكام والمبادئ القانونية التي جاءت بها هذه الإرشادات وفي جميع مراحل النزوح، ومنها مبادئ الحماية من التشريد، والتي نعتقد أنها تقابل مرحلة الوقاية من الكوارث، والتأهب لها، وكذلك مبادئ الحماية أثناء

التشريد وهي تقابل مرحلة وقوع الكارثة، وأيضاً من الممكن الاستفادة من المبادئ المتعلقة بالمساعدات الإنسانية، وهي التي تقابل مرحلة الاستجابة للكارثة وكذلك الاستفادة من المبادئ المتعلقة بالعودة وإعادة التوطين والاندماج وهي المرحلة التي تقابل مرحلة ما بعد الكارثة، أي مرحلة التأهيل والإنعاش.

كما أن هذه المبادئ قد أكدت على أن حماية الأشخاص المشردين داخلياً تقع على الحكومات الوطنية، وهذا ينسجم مع جميع قرارات الجمعية العامة الخاصة بمواجهة الكوارث والتي تؤكد على مسؤولية الدولة المتضررة في حماية الأشخاص المتضررين من الكوارث.

ومما تقدم يمكننا القول أن هذه المبادئ تعدّ مصدراً مهماً للقانون الدولي للاستجابة في حالات الكوارث.

ثالثاً :- المبادئ ومدونات السلوك الصادرة من المنظمات غير الحكومية

تعد هذه المبادئ من أهم أدوات القانون الدولي للاستجابة في حالات الكوارث، وتصدر هذه المبادئ ومدونات السلوك من قبل المنظمات غير الحكومية وبالتعاون مع الدول، وتتضمن هذه المبادئ وضع معايير متطورة للمياه والصرف الصحي، والنظافة الصحية، والأمن الغذائي والمعونة الغذائية، والخدمات الصحية، بالإضافة إلى ذلك تم إصدار نموذج المبادئ التوجيهية، لضبط نظام التسهيلات القانونية لموظفي الإغاثة من الكوارث وكذلك وضع إجراءات استخدام أصول الدفاع المدنية والعسكرية في حالات الطوارئ[٥٩] .

ونعتقد أن من أهم هذه المبادئ ومدونات السلوك ، هي المبادئ التي تم وضعها في دليل أسفير، وكذلك ما تم وضعه في قواعد أوسلو لاستخدام أصول الدفاع المدنية والعسكرية في حالات الطوارئ ، ومدونة السلوك للحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر والمنظمات غير الحكومية للإغاثة في حالات الكوارث.

١- دليل أسفير ، الميثاق الإنساني والمعايير الدنيا في مجال الاستجابة الإنسانية

Sphere project : Humanitarian charter and minimum standards in Humanitarian Response . (Sphere Handbook)

هو مجموعة من المبادئ المشتركة والمعايير الدنيا العالمية التي تحظى بأكبر قدر من الاعتراف على المستوى الدولي من قبل العاملين في مجال الاستجابة وإيصال المساعدات الإنسانية ، ويهدف هذا المشروع إلى تحسين نوعية المساعدات المقدمة للمتضررين من الكوارث ، وتعزيز مساءلة الجهات الفاعلة أمام منشئيها والمانحين والسكان المتضررين ، وأن هذه المعايير توجه العمل الإنساني في أربعة مجالات هي :-

١- إمدادات المياه والصرف الصحي .
٢- الأمن الغذائي والتغذية .
٣- المأوى والمستوطنات البشرية واللوازم غير الغذائية .
٤- مجال العمل الصحي

إن دليل أسفير هو عبارة عن قواعد تطوعية، وأداة للتنظيم الذاتي، من أجل الجودة والمساءلة، كما أنه لا يعتمد أية آلية للامتثال، فلا يوجد شيء مثل (التسجيل) أو

العضوية في أسفير أو أي عملية للاعتماد، وإن السبب في اختيار هذا المشروع بأن لا يكون إلزامياً، وذلك لغرض التشجيع على اعتماد هذا الدليل على نطاق واسع. كما إن هذا الدليل لا يقدم توجيهاً عملياً عن كيفية تقديم خدمات بعينها، وإنما يقوم بدلاً من ذلك بشرح ما يتوجب العمل به لكي يتسنى ضمان حماية كريمة للسكان المتضررين، ولذلك فإن الأمر متروك لكل منظمة أو وكالة منفذة لتختار نظاماً لضمان مطابقتها مع المعايير الدنيا لمشروع أسفير. وقد تم تصميم هذا المشروع من أجل استعماله خلال الاستجابة الإنسانية في مجموعة من الحالات والتي من ضمنها الكوارث الطبيعية والنزاعات والأوضاع الكارثية ذات البدايات البطيئة أو السريعة، وحالات الطوارئ السياسية المعقدة في كافة البلدان[٦٠].

وإن الفلسفة التي يقوم عليها هذا المشروع تقوم على معتقدين أساسيين، أولهما : أن السكان المتضررين من الكوارث أو النزاعات، لديهم الحق في الحياة بكرامة، وبالتالي فلديهم حق الحصول على المساعدة وثانيهما : أنه ينبغي اتخاذ كافة الخطوات الممكنة لتخفيف المعاناة الإنسانية الناجمة عن الكوارث أو النزاعات[٦١].

٢- مبادئ أوسلو بشأن استخدام أصول أجنبية للدفاع العسكري والمدني في عمليات الإغاثة في حالات الكوارث

Oslo Guidelines on the use of foreign Military and civil Defense Assets in Disaster Relief

أعدت هذه المبادئ أصلاً خلال فترة سنتين بدأت عام ١٩٩٢، وجاءت هذه المبادئ نتيجة جهد تعاوني بلغ ذروته في مؤتمر دولي عُقد في أوسلو في النرويج في كانون الثاني من عام ١٩٩٤، وأعلنت في آيار من ١٩٩٤ وشارك في هذا الجهد عدد من الدول بالإضافة إلى عدد من المنظمات الدولية غير الحكومية وبعد ما حدث في عام ٢٠٠٥ من نشر غير مسبوق لقوات وأصول عسكرية دعماً للاستجابة الإنسانية للكوارث الطبيعية، فقد دعت الحاجة إلى تحديث هذه المبادئ، وعهد الفريق الاستشاري المعني باستخدام الأصول الدفاعية العسكرية والمدنية، في اجتماعه السنوي في كانون الأول من عام ٢٠٠٥ بعملية التحديث هذه إلى قسم التنسيق المدني – العسكري لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية لكي يعكس التغيرات الاصطلاحية والتنظيمية الجارية متبعاً نمط مخطط مماثل " للمبادئ التوجيهية المتعلقة باستخدام الأصول الدفاعية العسكرية والمدنية لدعم الأنشطة الإنسانية للأمم المتحدة في حالات الطوارئ المعقدة " لعام ٢٠٠٣، وقد تم الاتفاق على تنقيح هذه المبادئ باتفاق الآراء في الدورة الاستثنائية للفريق الاستشاري المعني باستخدام الأصول الدفاعية العسكرية والمدنية في ٢٨ تشرين الثاني عام ٢٠٠٧[٦٢].

وتشكل مبادئ أوسلو التوجيهية المرجع الأولي المعاصر بشأن الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية في الإغاثة في حالات الكوارث، وتدون هذه المبادئ القواعد القانونية المتعلقة باستخدام الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية في الإغاثة في حالات الكوارث، ومن أهم هذه القواعد : لا ينبغي استخدام الأصول العسكرية وأصول الحماية

المدنية إلا في الملاذ الأخير ، عندما لا يكون ثمة بديل مدني مماثل ويكون استخدام الأصول العسكرية أو أصول الحماية المدنية هو وحده القادر على تلبية حاجة إنسانية ماسة[١٣].

كما يجب أن تحتفظ عمليات الإغاثة في حالات الكوارث بطابعها وخاصيتها المدنيتين، وإذا جاز أن تظل الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية تحت السيطرة العسكرية، فإن العملية بمجملها يجب أن تظل تحت السلطة والسيطرة العامتين للمنظمة الإنسانية المسؤولة[١٤].

وينبغي أن تتم الإغاثة المباشرة عن طريق المنظمات الإنسانية ، كما ينبغي التمييز بوضوح بين الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية ، المستخدمة في الأنشطة الإنسانية والقوات المشاركة في المهام العسكرية ، بطرق منها استخدام العلامات والرموز المعترف بها دولياً[١٥].

وينبغي إن لا تكون الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية المشاركة في الإغاثة في حالات الكوارث مسلحة، وأن لا تستخدم هذه الأصول في حماية أفراد الإغاثة في حالات الكوارث بل ينبغي استخدام وحدة مستقلة لهذا الغرض[١٦] .

وتؤكد هذه المبادئ على أن المبادئ العامة السارية على كافة عمليات الإغاثة في حالات الكوارث تسري أيضاً على استخدام الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية ، بما فيها الشرط المسبق القاضي بموافقة الدولة المتلقية للمساعدة الإنسانية ومبادئ الإنسانية والحياد والنزاهة[١٧] .

٣- قواعد السلوك للحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر والمنظمات غير الحكومية في مجال الإغاثة في حالات الكوارث

The Code of conduct for the international Red cross and Red crescent movement and NGOS in Disaster Relief

وضع الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر عام ١٩٩٤، وبالتعاون مع ثمان من المنظمات العالمية المتخصصة بالاستجابة لحالات الكوارث، قواعد السلوك للحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر والمنظمات غير الحكومية في مجال أعمال الإغاثة .

وهذه المبادئ تمثل خطوة كبيرة إلى الأمام في وضع قواعد يتم استخدامها من قبل الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، لمراقبة ورصد المعايير الخاصة بتسليم الإغاثة، وتشجيع الوكالات الأخرى على وضع معايير مماثلة لها[١٨] .

ولقد صممت هذه القواعد بهدف أساسي، هو الإغاثة في حالات الكوارث، ثم طورت وروج لها بواسطة الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، ولم تسهم اللجنة الدولية للصليب الأحمر، إلا فيما بعد في وضع المشروع الأول للمدونة ، وقد أقرت (١٤٧) منظمة حكومية هذه المدونة ، ويبدو من دراسة هذه المدونة، أن الرأي القائل، بأن هذه المدونة هي الأداة الرئيسية للجنة الدولية للصليب الأحمر لتوجيه المجتمع الدولي في مجال تقديم المساعدات الإنسانية، غير معقول إلى حد كبير[١٩].

وتسعى هذه المدونة إلى الحفاظ على مستويات سلوك هذه المنظمات من خلال المحافظة على المستويات الراقية للاستقلال، والفعالية والتأثير الذي تصبو إليه المنظمات غير الحكومية المنخرطة في الاستجابة للكوارث والحركة الدولية للصليب الأحمر، وهي مدونة اختيارية تعززها إرادة الحفاظ على ما تضعه من معايير من قبل كل منظمة تقبل بها. ومن أهم المبادئ التي جاءت بها هذه القواعد أن الحق في تلقي المساعدة الإنسانية، ومنحها هو مبدأ إنساني يجب أن يتمتع به كافة المواطنين في جميع البلدان، وإن الهدف من الاستجابة في حالات الكوارث هو التخفيف من المعاناة الإنسانية بين صفوف أولئك الأقل قدرة على تحمل ما تسببه الكوارث من ضغوط، وأن تقديم هذه المساعدة إلى المتضررين يكون بدون أي تحيز وبغض النظر عن العرق والعقيدة أو الجنسية ومن دون أي تمييز، وأن لا تستخدم المعونة لدعم أي موقف سياسي أو ديني بعينه[٧٠].

الخاتمة :

لقد أشرنا منذ بداية البحث إلى أن القواعد تحكم شؤون الكوارث من الناحية القانونية قد تنوعت بحسب آلياتها ومدى إلزامها . مما ألجأ فريقاً من الفقهاء إلى توزيعها إلى قواعد ملزمة ويقصدون بها القواعد التي تتضمنها المعاهدات الدولية بالمعنى الوارد في المادة (٣٨) من النظام الأساس لمحكمة العدل الدولية . وإلى قواعد غير ملزمة ويقصدون بها أشكال الاتفاقات الدولية الأخرى التي تتميز عن المعاهدات بالمعنى السابق ذكره من ناحية أو أكثر كما مرّ بيانه .

وهكذا فقد حاولنا عرض المصدرين الرئيسيين للقواعد التي تخص شؤون الكوارث في ضوء الاعتبار المذكور فتناولنا في المطلب الأول المعاهدات باعتبارها المصدر الأول للقاعدة الدولية الملزمة واستعرضنا ما تطرقت إليه تلك المعاهدات من موضوعات الكوارث ثم انتقلنا إلى ما سمي بالقانون غير الملزم باعتبارها المصدر الثاني للقواعد موضوع البحث فاستعرضنا أشكالها المتطورة والتي نعتقد أنها سوف تبقى في تطور مستمر نظراً لحاجة المجتمع الدولي في أوضاعه الراهنة .

والنتيجة الرئيسية التي تبدو للعيان في واقع الأمر أنه لا غنى عن اللجوء إلى المصدرين المذكورين في آليات عمل الدول ومؤسسات المجتمع الدولي من حكومية وغير حكومية . وأما النتيجة الثانية فإن تطور وقائع الكوارث من الناحية العملية تفرض على الدول والمؤسسات الدولية وعلى الباحثين في هذا المجال عموماً أن يكونوا على أهبة الاستعداد لتطوير الآليات القائمة في ضوء الأحداث المستجدة . وكامتداد لهذا الاستعداد فإن النتيجة الثالثة تتعلق بوجوب الدراسة المستمرة لإمكانيات نقل القواعد المتبلورة على صعيد القانون الناعم إلى مجال القانون الملزم وذلك بتحويلها إلى صيغة المعاهدات الدولية من أجل مزيد من التنظيم للمشاكل التي تطرحها الكوارث بأسبابها وأشكالها المتنوعة . وفي مرحلة متقدمة من هذا البحث . لم نجد المجال لإقحام مسألة الاهتمام بضرورة امتثال الدول والمؤسسات الدولية للقواعد الموضوعة وذلك بتنفيذ الواجب منها واحترام القواعد الأخرى بقدر تعبيرها عن حاجة المجتمع الدولي .

هذا ولعل من الجدير بالذكر أننا نجد هناك متسعاً لإضافة دور القواعد القانونية الوطنية في تمثيلها لمصدرية القواعد الدولية . وبمعنى آخر الإشارة إلى موارد التسريب للقواعد الوطنية إلى القواعد الدولية لتشكل رافداً آخر إلى جانب رافدي القانون الملزم والقانون الناعم ولعلنا نوفق في بحث آخر لاستعراض هذه المسألة بما تستحقه من اهتمام .

ومع قناعتنا بأن البحث ما يزال بحاجة إلى مزيد من التوسع والتفصيل فإننا نظن أن المسائل الرئيسية التي يشتمل عليها قد وجدت طريقها إليه بشكل أو بآخر والكمال لله وحده .

الهوامش

(١) أنظر نص المادة (٢) من اتفاقية فينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩ ، ومن الجدير بالذكر أن الفقه يستعمل عدة تعبيرات كمرادف لتعبير معاهدة أو مشتق عنه ، اتفاقية (Convention) اتفاق (accord) . التصريح المشترك (joint declaration) ، البروتوكول (Protocol) عهد (Pact) ، ميثاق (Chart) ، نظام (Statute) ، الترتيب المؤقت (modusrivendi) ، وإن جميع الأحكام التي تنظم هذه المسميات المختلفة واحدة ، وهذا ما أكدت عليه المادة (٢) من اتفاقية فينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩. وللمزيد أنظر ، أستاذنا د.عصام العطية ، القانون الدولي العام ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، ط٣ ، ٢٠١٠ ، ص١٠٤ .

(2) Andrea de Guttry , Marco Gestri , GabrellaVanturini , international Disaster response law , springer Sclence and Business Madiason , 2012, P : 10 .

(٣) دافيد فيشر ، القانون والقضايا القانونية في مواجهة الكوارث دولياً : دراسة مكتبية النسخة الموجزة ، الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر ، ٢٠٠٧ ، ص٥ . يمكن الإطلاع عليها من خلال الموقع الالكتروني للاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر على شبكة الانترنت .htt://. www.ifrc.org/idr/.

(٤) أنظر ، د. عصام العطية ، مصدر سابق ، ص١١٣ .

(٥) أنظر. د. إبراهيم محمد العناني ، مصدر سابق ، ص١١٤ .

(٦) أنظر ، د. إبراهيم محمد العناني ، النظام الدولي في مواجهة الكوارث والأزمات ، دار النهضة العربية ، القاهرة ٢٠٠٧ ، ص١١٤ .

(٧) أنظر تقرير الأمين العام للأمم المتحدة ، الوثيقة (A / 39 / 267 / Add . 2 . E / 1984 / 96 / Add)

(٨) دافيد فيشر ، القانون والقضايا القانونية في مواجهة الكوارث دولياً ، مصدر سابق ، ص٥ .

(٩) أنظر تقرير الأمين العام للأمم المتحدة ، الوثيقة (A / 45 / 587) .

(١٠) أنظر مذكرة الأمين العام للأمم المتحدة إلى لجنة القانون الدولي ، الوثيقة (A/C N - 4 / 590) . P. 13 .

(١١) أنظر قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ، الوثيقة (A / RES / 57 / 150) .

(١٢) دافيد فيشر ، المصدر السابق ، ص٨ .

(١٣) للمزيد حول هذه الاتفاقية أنظر الموقع الرسمي للاتفاقية على شبكة الانترنت :
www.relife web-int / te / coms / teempere / index htt 1 – 5 .

(١٤) المصدر نفسه .

(١٥) أنظر التقرير الأولي للمقر الخاص في لجنة القانون الدولي ، بشأن حماية الأشخاص في حالات الكوارث الوثيقة: (A / CN.4 / 598).

(16) Andree de Guttry , Marco Gestri , Gabralla , opcit , pp. 17 – 21 .

(17) Ibid , P. 18 .

(١٨) أنظر المرفق الثاني لمذكرة الأمين العام إلى لجنة القانون الدولي الوثيقة (A dd-2 / 590 / CN-4 / A) .

(19) Andrea - de Guttry , MarcoGestri , Gabralla , opcit , p. 21 .

(20) I bid , pp. 29 – 33 .

(21) Ibid , P. 30 .

(22) Ibid , P. 30 .
(23) I bid , P. 30 .
(24) I bid , PP. 22 - 26 .
(25) Disaster response in Asia and Pacific , A Guide to international tools and services , Shanghai , China , handbook to guide disaster managers , 2011 , P. 9
(26) Andrea de Guttry , Marco Gestri , Gabrella , international disaster response law 7 spring er si lence and business Madiuson , 2012 , PP. 22 – 26 .
(27) Ibid , P.
(28) Ibid , P. 25 .
(٢٩) ستيفاني هاومر ، قانون الكوارث ، مقال منشور في نشرة الهجرة القسرية ، العدد ٤٥ ، ٢٠١٤ ، ص٧٢ .
(30) Dived Fesher , law and legal issues in international disaster response : international Federation of Red cross and Red crescent societies , Genva , 2007 , PP. 62 – 64 .
(31) Andrea de Guttry , Marco Gestri , cabrella , opcit , P. 21 .
(32) Dived Fecher , opcit , P. 62 .
(33) Andera de Guttry , Marco Gestri , cabrella , opcit , P. 34 .
(34) Andrea de Guttry Marco Gestri , opcit , PP. 11 – 17 .
(35) Ibid , PP, 14 – 16 .
(٣٦) أنظر مذكرة الأمين العام إلى لجنة القانون الدولي .
(37) Andrea de Guttry Marco Gestri , opcit , PP. 11 – 17 .
(38) Jang . lili , ANevaluation of Soft Law as amethod for regulating procurement from atrade perspective , PhD , University of Nottingham , 2009 , P.22 .
(39) GabrellaVanturini , intrnatronal Disaster responskaw : in relation to other Branches of international law , springer sclence and Businemodia , 2012 , P. 53 .
(40) Jang , lili , opcit , P. 23 .
(41) GabrellaVanturini , opict , P. 53 .
(42) Ibid , P. 54 .
(٤٣) عبد الواحد محمد الفار ، القانون الدولي العام ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٢ ، ص٧١ .
(٤٤) د. سهير إبراهيم حاجم الهيتي ، الآليات الدولية لحماية البيئة من آثار التنمية المستدامة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٤ ، ص١٨٣ .
(٤٥) أنظر ، رسالة الممثل الدائم لهولندا لدى الأمم المتحدة إلى الأمين العام بتاريخ ١٩٩١/٨/١٦ الوثيقة (A/ 46/194) .
(٤٦) ماهر جميل أبو خوات، المساعدات الإنسانية الدولية، دراسة تطبيقية معاصرة في ضوء قواعد القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة ، ٢٠٠٩ ، ص٦ .
(٤٧) أنظر ، تقرير الأمين العام للأمم المتحدة الوثيقة (A/66/339) .
(٤٨) أنظر ، المبادئ التوجيهية المرفقة بالقرار (٤٦/١٨٢) الوثيقة (A/RES/46/182) .
(٤٩) أنظر ، المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، لجنة حقوق الإنسان ، المبادئ التوجيهية بشأن التشرد الداخلي الوثيقة (E/CN- 4/1998/53 /Add- 2) .
(٥٠) المصدر نفسه .
(٥١) المصدر السابق نفسه .
(٥٢) أنظر الوثيقة الصادرة عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي (E/CN- 4/1992/23) .
(٥٣) أنظر مذكر الأمين العام ، بشأن تقرير المقرر الخاص المعين لحقوق الإنسان للمشردين داخلياً ، الوثيقة (A/67/289
(٥٤) أنظر القرار الصادر عن لجنة حقوق الإنسان في المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، الوثيقة : (E/CN- 4/1998/50) .

(٥٥) أنظر قرار الجمعية العامة ١/٦٠ ، الوثيقة (A/RES/60/1) وكذلك قرار الجمعية العامة ١٢٥/٦٦ ، الوثيقة (A/RES/66/125) .

(٥٦) أنظر قرار الجمعية العامة ١٥٢/٦٢ ، الوثيقة (A/RES/62/152) .

(٥٧) أنظر تقرير ممثل الأمين العام ، السيد فرانسيس م. دونغ ، مذكرة تمهيدية للمبادئ التوجيهية ، ٢٠٠٢ ، الوثيقة (E/CN- 4/1998/53/Add- 2) .

(٥٨) أنظر المبادئ التوجيهية بشأن التشرد الداخلي ، المقدمة : النطاق والغرض ، الفقرة الثانية ، الوثيقة (E/CN- 4/1998/53/ Add-2) . وكذلك أنظر :

WaltarKalin , Guiding principles on inter Displace meut :Annotation , Studies in Transitional legal policy , No , 38 , American Society of international law and Brooking institution (Washington) , D.C , 2008 , P.11 .

(59) Gabrsellaventurini , international Disaster Response law in Relation to other Branches of international law , opcit , P. 55 .

(٦٠) ومن الجدير بالذكر إن مشروع أسفير قد تم وضعه من قبل مجموعة من المنظمات الإنسانية غير الحكومية إلى جانب الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر في عام ١٩٩٧ . للمزيد حول هذا المشروع أنظر الموقع الرسمي للمشروع على شبكة الانترنت :

www.sphere project.org .

(٦١) أنظر الموقع الالكتروني www.sphere hand book.org .

(٦٢) للمزيد حول هذه المبادئ ، أنظر مبادئ أوسلو التوجيهية " مبادئ توجيهية بشأن استخدام أصول أجنبية للدفاع العسكري والمدني في عمليات الإغاثة في حالات الكوارث ، التقيح ١ – ١ تشرين الثاني ٢٠٠٧ ، الأمم المتحدة ، مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية .

(٦٣) أنظر الفقرة (٥) من مبادئ أوسلو التوجيهية ، ٢٠٠٧ .

(٦٤) أنظر الفقرة (٣/٣٢) مبادئ أوسلو التوجيهية لعام ٢٠٠٧ .

(٦٥) أنظر الفقرة (٣٩) والفقرة (٤٠) من مبادئ أوسلو التوجيهية لعام ٢٠٠٧ .

(٦٦) أنظر الفقرة (٤١) والفقرة (٤٣) من مبادئ أوسلو التوجيهية لعام ٢٠٠٧ .

(٦٧) أنظر الفقرة (٢٠) والفقرة (١/٣٢) والفقرة (٤/٣٢) من مبادئ أوسلو التوجيهية لعام ٢٠٠٧ .

(68) Jiri TomaninternantionalDisterRespase law : Treaties , principles , Regulation and Remaining Gaps , Gentenrcal Regional Meeting of Asilcolden Gate University school of law sixteen Annual Fulbright symposin on current international legal lssues , San Francisco , 7 April , 2006 . P. 4 .

(٦٩) ولفريد ريمانز ، الحرب والصليب الأحمر المهمة غير المعلنة ، مقال منشور في المجلة الدولية للصليب الأحمر ، العدد ٣٢٤ ، ١٩٩٨ .

(٧٠) مدونة السلوك للحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر والمنظمات غير الحكومية في مجال أعمال الإغاثة في حالات الكوارث ، مقال منشور في المجلة الدولية للصليب الأحمر بتاريخ ١٩٩٦/٢/٢٩ ، يمكن الاطلاع على هذا المقال وعلى المدونة عن طريق الموقع الالكتروني للمجلة الدولية للصليب الأحمر :

https://www.icrc.org

المصادر

أولا: الكتب باللغة العربية:
١. إبراهيم محمد العناني، النظام الدولي في مواجهة الكوارث والأزمات، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧.
٢. سهير إبراهيم حاجم الهيتي، الآليات الدولية لحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٤.
٣. عبد الواحد محمد الفار، القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢.
٤. عصام العطية، القانون الدولي، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ط٣، ٢٠١٠.
٥. ماهر جميل أبو خوات، المساعدات الإنسانية الدولية، دراسة تطبيقية معاصرة في ضوء قواعد القانون الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩.

ثانياً : البحوث والمقالات :
١. الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، مدونة السلوك للحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر والمنظمات غير الحكومية في مجال أعمال الإغاثة في حالات الكوارث، مقال منشور في المجلة الدولية للصليب الأحمر بتاريخ ١٩٩٦/٢/٢٩. ويمكن الاطلاع على هذا المقال من خلال الاطلاع على الموقع الرسمي للمجلة الدولية للصليب الأحمر.https://www-icrc.org .
٢. دافيد فيشر، القانون والقضايا القانونية في مواجهة الكوارث دوليا : دراسة مكتبية النسخة الموجزة، الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، ٢٠٠٧. متاحة على الموقع الرسمي للاتحاد على شبكة الانترنت .www.ifce-org/idrl.
٣. ستيفاني هاومر، قانون الكوارث، مقال منشور في نشرة الهجرة القسرية، العدد ٤٥، ٢٠١٤.

ثالثاً : المعاهدات الدولية والمبادئ التوجيهية :
١- المعاهدات الدولية :
اتفاقية فينا لقانون المعاهدات ١٩٦٩ .
٢- المبادئ التوجيهية :
مبادئ أوسلو التوجيهية بشأن أصول أجنبية للدفاع العسكري والمدني في عمليات الإغاثة في حالات الكوارث ٢٠٠٧ .

رابعاً : الوثائق الدولية :
١. التقرير الأول للمقرر الخاص بموضوع حماية الأشخاص في حالات الكوارث في لجنة القانون الدولي الوثيقة (A/CN-4/158)
٢. قرار الجمعية العامة المرقم(٥٧/١٥٠) الوثيقة.(A/RES/57/150)

٣. تقرير الأمين العام للأمم المتحدة في الدورة (٤٥) للجمعية العامة الوثيقة.(A/45/587)
٤. تقرير الأمين العام للجمعية العامة في الدورة(٣٩) للجمعية العامة الوثيقة : (A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.1) .
٥. مذكرة الأمين العام للأمم المتحدة إلى لجنة القانون الدولي الوثيقة : (A/CN-4/590) .
٦. رسالة الممثل الدائم لهولندا لدى الأمم المتحدة في الدورة(٤٦) بشان اثر الكوارث الطبيعية الوثيقة.(A/46/194) .
٧. تقرير الأمين العام للجمعية العامة في الدورة(٦٦) للجمعية العامة الوثيقة.(A/66/339) .
٨. المبادئ التوجيهية بشان التشرد الداخلي الصادرة عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي الوثيقة.(E/CN-4/1998/53/Add-2) .
٩. وثيقة صادرة عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي . (E/CN-4/1992/23) .
١٠. مذكرة الأمين العام للأمم المتحدة بشان تقرير المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمشردين داخليا الوثيقة.(A/67/289) .
١١. القرار الصادر عن لجنة حقوق الإنسان في المجلس الاقتصادي والاجتماعي الوثيقة. (E/CN-4/1998/50) .
١٢. قرار الجمعية العامة المرقم(٦٠/١) الوثيقة.(A/RES/60/1) .
١٣. قرار الجمعية العامة المرقم(٦٦/١٢٥) الوثيقة.(A/RES/66/125) .
١٤. قرار الجمعية العامة المرقم(٦٢/١٥٢) الوثيقة.(A/RES/62/152) .
١٥. تقرير ممثل الأمين العام السيد فرانسيس م.دونغ. مذكرة تمهيدية للمبادئ التوجيهية الخاصة بالتشرد الداخلي الوثيقة .(E/CN-4/1998/53/Add-2) .

خامساً : الأجنبية :

1- Andrea de Guttery, Marco Gestri, Gabriella Vanturini, international disaster response law , springer silence and business Madiason,2012.
2- Disaster response in Asia and Pacific, A Guide to international tools and services, Shanghai, China, Handbook to guide disaster managers, 2011.
3- Dived Fesher, Law and legal issues in international disaster response: international federation of red cross and red crecent societies, Geneva, 2007.
4- Gabriella Vanturini, international law, springer sclence and business modia ,2012.
5- Jang.Lili, An evaluation of soft law as a method for regulating procurement from trade perspective, PHD, university of Nottingham, 2009.
6- Jiri Toman, international disaster response law: Treaties, principles ,regulation and remaining gaps, Gentenrcal regional meeting of Asilcolden Gate university school of law sixteen annual Fulbright symposin on current international legal issues , Sanfrancisco ,7 April2006.
7- Waltarkalin, Guiding principles on inter displacement: annotation, studies in transitional legal policy, no,38, American society of international law and brooking institution,(Washington), b-c 2008.

سادساً : المواقع الالكترونية :

١. **الموقع الرسمي لاتفاقية تامبيري** www-relif web -int/te/coms/temper
٢. **الموقع الرسمي لمشروع اسفير**www-sphereproject.org
٣. **الموقع الرسمي للمجلة الدولية للصليب الأحمر**.www.icrc.org
٤. **الموقع الرسمي لدليل اسفير** www-sphere hand book.org