

Distr.: General
3 May 2013
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



لجنة القانون الدولي

الدورة الخامسة والستون

جنيف، ٦ أيار/مايو - ٧ حزيران/يونيه

و ٨ تموز/يوليه - ٩ آب/أغسطس ٢٠١٣

التقرير السادس عن حماية الأشخاص في حالات الكوارث

مقدم من السيد إدواردو فالينسيا - أوسينا، المقرر الخاص*

* يعرب المقرر الخاص عن عميق تقديره لما لقيه من تشجيع ودعم من المثلة الخاصة للأمين العام المعنية بالحد من مخاطر الكوارث، مرغاريتا ولستروم، ومستشارها ماركو توسكانو-ريفالتنا. كما يعرب عن تقديره للمساعدة التي قدمها له في سياق إعداد هذا التقرير كل من: ماتياس إ. براونليتش، المرشح لنيل الدكتوراه، معهد الدراسات العليا، جنيف؛ وميليسا ستيوارت، المرشحة لنيل الدكتوراه وأخصائية القانون العالمي، مركز القانون بجامعة جورجتاون، واشنطن العاصمة، ومرشحة الماجستير في الحقوق، معهد الدراسات السياسية، باريس؛ وترينت بوات، مرشح لنيل الدكتوراه في الحقوق، وجوش دوهرتي، مرشح لنيل الدكتوراه/الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق بجامعة جورجتاون، واشنطن العاصمة؛ وإيمكا توكوناغا، المرشحة لنيل درجة الدكتوراه، كلية أوساكا للسياسات العامة الدولية، جامعة أوساكا؛ وأموغ باسافاراج (الماجستير في الحقوق والدبلوماسية ٢٠١٣)، وأماندا مورتويد (الماجستير في الحقوق ٢٠١٣)، وكاترين كونوي (الماجستير في الحقوق والدبلوماسية ٢٠١٣)، ويانغ فو (الماجستير في الحقوق والدبلوماسية ٢٠١٤) وسوبارفا ناراسيمايا (الماجستير في الحقوق ٢٠١٢)، كلية فليتشر للحقوق والدبلوماسية، جامعة تافتس، ميدفورد، ماساتشوستس، الولايات المتحدة الأمريكية؛ وبول ر. وليغر، لاهاي، هولندا. ويود المقرر الخاص أيضا أن يعرب عن امتنانه لأندريا دي غوتري، من مدرسة سانت آنا للدراسات المتقدمة في بيزا، إيطاليا، والمشاركة في تحرير المؤلف "القانون الدولي للاستجابة في حالات الكوارث" (2012) *International Disaster Response Law* (The Hague, T.M.C. Assers Press, The Hague, 2012)، لما أتاحتها مسبقا وقبل نشر النص من مساهمات قيمة.



المحتويات

الصفحة

٤	.....	أولا - مقدمة
٧	.....	ثانيا - المنع
٧	.....	ألف - التطور التاريخي لمفهوم الحد من مخاطر الكوارث
١٧	.....	باء - المنع باعتباره مبدأ من مبادئ القانون الدولي
٢٠	.....	١ - قانون حقوق الإنسان
٢٧	.....	٢ - القانون البيئي
٢٩	.....	(أ) بذل العناية الواجبة
٣٣	.....	(ب) المبدأ التحوطي
٣٥	.....	جيم - التعاون الدولي بشأن المنع
٣٧	.....	١ - الصكوك الثنائية
٤٢	.....	٢ - الصكوك المتعددة الأطراف
٤٣	.....	(أ) الصكوك العالمية
٤٨	.....	(ب) الصكوك الإقليمية
٤٨	.....	'١' آسيا
٥٠	.....	'٢' أفريقيا
٥١	.....	'٣' المنطقة العربية
٥٢	.....	'٤' أوروبا
٥٦	.....	'٥' أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي
٥٨	.....	دال - السياسات والتشريعات الوطنية
٦٦	.....	١ - منع المخاطر
٦٦	.....	(أ) تقييم المخاطر

٦٩	..... (ب) جمع المعلومات المتعلقة بالمخاطر ونشرها
٧١	..... (ج) ضبط استخدام الأرض
٧٣	..... ٢ - تخفيف الضرر
٧٣	..... (أ) معايير البناء
٧٣	..... (ب) التأمين
٧٤	..... ٣ - التأهب
٧٤	..... (أ) الإطار المؤسسي
٧٧	..... (ب) التمويل
٧٧	..... (ج) التأهب والتوعية في المجتمع المحلي
٧٨	..... (د) الإنذار المبكر
٨٢	..... هاء - اقتراحات مشاريع مواد

أولا - مقدمة

١ - قدم المقرر الخاص، في الدورة الرابعة والستين للجنة القانون الدولي، المعقودة في عام ٢٠١٢، تقريره الخامس عن حماية الأشخاص في حالات الكوارث (A/CN.4/652). وأورد فيه نظرة عامة عن آراء الدول والمنظمات بشأن الأعمال التي قامت بها اللجنة حتى ذلك التاريخ، بالإضافة إلى شرح لموقفه من السؤال الذي طرحته اللجنة في الفصل الثالث حيم من تقريرها السنوي لعام ٢٠١١ (A/66/10). وتضمن التقرير واجب التعاون بقدر أكبر من التفصيل كما تضمن مناقشة لشروط تقديم المساعدة ولمسألة إنهاء المساعدة. ويقدم التقرير مقترحات لمشاريع المواد الثلاث الإضافية التالية: ألف (تحليل واجب التعاون)، و ١٣ (شروط تقديم المساعدة) و ١٤ (إنهاء المساعدة).

٢ - ونظرت اللجنة في التقرير الخامس في جلساتها ٣١٣٨ إلى ٣١٤٢، المعقودة من ٢ إلى ٦ تموز/يوليه ٢٠١٢، وأحالت كل مشاريع المواد الثلاث إلى لجنة الصياغة. وكان معروضا على لجنة الصياغة أيضا مشروع المادة ١٢ (الحق في عرض المساعدة) الذي اقترحه المقرر الخاص في تقريره الرابع (A/CN.4/643 و Corr.1)، وتعذر إتمام النظر فيه في الدورة الثالثة والستين، المعقودة في عام ٢٠١١، نظرا لضيق الوقت.

٣ - وعلى ضوء المناقشة التي أجرتها لجنة القانون الدولي في الجلسة العامة، اعتمدت لجنة الصياغة مؤقتا مشاريع المواد الخمس الإضافية التالية: ٥ مكررا (أشكال التعاون)، و ١٢ (عرض المساعدة)، و ١٣ (شروط تقديم المساعدة الخارجية)، و ١٤ (تيسير المساعدة الخارجية)، و ١٥ (إنهاء المساعدة الخارجية).

٤ - وقُدمت مشاريع المواد الخمس إلى لجنة القانون الدولي في الجلسة العامة في تقرير شامل عرضه رئيس لجنة الصياغة في الجلسة ٣١٥٢ للجنة القانون الدولي، المعقودة في ٣٠ تموز/يوليه ٢٠١٢. ونظرا لضيق الوقت الذي لم يسمح بالإعداد اللاحق لشروح مشاريع المواد واعتمادها، أحاطت لجنة القانون الدولي في تلك الجلسة بمشاريع المواد ٥ مكررا و ١٢ إلى ١٥ بالصيغة التي اعتمدها بها لجنة الصياغة مؤقتا. وأدرجت مشاريع المواد الخمس في وثيقة لجنة القانون الدولي (A/CN.4/L.812) وتقرير اللجنة عن أعمال دورتها الرابعة والستين (A/67/10، الحاشية ٢٧٥).

٥ - وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢، أثناء الدورة السابعة والستين للجمعية العامة، نظرت اللجنة السادسة في الفصل المخصص للتقرير الخامس للمقرر الخاص من التقرير السنوي للجنة القانون الدولي وفي مناقشة لجنة القانون الدولي له، وأوليت عناية خاصة لمشاريع المواد ٥ مكررا و ١٢ إلى ١٥ بالصيغة التي اعتمدها بها لجنة الصياغة. وركزت

بعض الوفود، من جهتها، على مشاريع المواد ألف، و ١٢ و ١٣ و ١٤ بالصيغة التي اقترحها بما المقرر الخاص. وعُمِّم في الوثيقة A/CN.4/657 (الفصل الثاني - باء) موجز لمناقشة اللجنة السادسة أعدته الأمانة العامة بناء على طلب الجمعية العامة (القرار ٩٢/٦٧، الفقرة ٣٢).

٦ - واستناداً إلى المخطط العام المؤيد للتوصية بإدراج هذا الموضوع في برنامج عمل اللجنة الطويل الأجل^(١)، سينصبّ تركيز الموضوع على "تنفيذ أنشطة تهدف إلى الوقاية من الكوارث الطبيعية وتخفيف آثارها وكذلك... توفير الإغاثة الإنسانية بعد حدوث الكوارث الطبيعية مباشرة"^(٢). واعتبر المخطط العام تصنيف الأنشطة الرئيسية المضطلع بها في هذا المجال، والوارد في قرار الجمعية العامة ٤٦/١٨٢، المتخذ في عام ١٩٩١، تصنيفاً "مناسباً إلى حد كبير حالياً"، وهو تصنيف يشمل الوقاية من الكوارث والتخفيف منها والتأهب لها بما في ذلك عن طريق تدعيم قدرات الإنذار المبكر^(٣). كما أشار المخطط العام إلى نتائج الفريق الرفيع المستوى المعني بالتهديدات والتحديات والتغيير في عام ٢٠٠٤، الذي حدد مسؤولية المنع من بين المسؤوليات الثلاث المحددة للمجتمع الدولي، معتبراً إياها "المسؤولية الأوثق صلة بالموضوع قيد البحث"^(٤). وهكذا فإن نطاق الموضوع من حيث الزمان "لن يقتصر على مرحلة 'الاستجابة' للكوارث بل سيشمل أيضاً المراحل السابقة واللاحقة للكوارث"^(٥). وعلاوة على ذلك، أورد المخطط العام مبادئ المنع والتخفيف من بين المبادئ الأساسية التي تستند إليها الأنشطة المعاصرة في مجال حماية الأشخاص في حالات الكوارث. ففيما يتعلق بمبدأ المنع، "على الدول أن تعيد النظر في تشريعاتها وسياساتها القائمة لإدماج استراتيجيات الحد من أخطار الكوارث في جميع صكوكها القانونية والسياساتية والتخطيطية ذات الصلة، على كل من الصعيدين الوطني والدولي، بغية مواجهة القابلية للتأثر بالكوارث". أما فيما يتعلق بمبدأ التخفيف - ف"على الدول أن تتخذ تدابير تنفيذية للحد من أخطار الكوارث على الصعيدين المحلي والوطني، بغية تقليل آثار الكوارث داخل حدودها وخارجها"^(٦).

(١) A/61/10، المرفق جيم.

(٢) المرجع نفسه، الفقرة ١.

(٣) المرجع نفسه، الفقرة ٦.

(٤) المرجع نفسه، الفقرة ١٠؛ وانظر أيضاً A/59/565 و Corr.1.

(٥) A/61/10، المرفق جيم، الفقرة ٢٧.

(٦) المرجع نفسه، الفقرة ٣٤.

٧ - وفي عام ٢٠٠٨، ارتأى المقرر الخاص في تقريره التمهيدي الأول^(٧)، أنه فيما يتعلق بمسألة نطاق الموضوع مع حيث الزمان "يبدو من المستصوب اتباع نهج عام إزاء المراحل التي ينبغي إدراجها من أجل توفير المساحة القانونية الكاملة". وأشار إلى "الطائفة العريضة من المسائل المحددة التي يثيرها تقديم المساعدة في حالات الكوارث خلال مراحل متتابعة لا تتمثل فقط في مرحلة الاستجابة للكوارث، وإنما أيضا في مرحلتي ما قبل وقوع الكوارث وما بعدها، أي: منع وقوع الكوارث والتخفيف من حدتها، من ناحية، وأنشطة التأهيل من ناحية أخرى"^(٨). وخلص إلى أنه "سعيًا وراء تغطية الموضوع من جميع جوانبه، ينبغي أن تغطي الأعمال المتعلقة بالموضوع مراحل حالات الكوارث الثلاث جميعها، وإن كان هناك فيما يبدو ما يبرر إيلاء اهتمام خاص للجوانب المتصلة بمنع وقوع الكوارث والتخفيف منها وتقديم المساعدة في أعقاب وقوعها مباشرة"^(٩).

٨ - وفي عام ٢٠٠٩، اقترح المقرر الخاص، في تقريره الثاني^(١٠)، التركيز، في المرحلة الأولى من العمل، على مرحلتي الاستجابة لحالات الكارثة نفسها وما بعدها، مع التأكيد على أن يتم "ذلك دون الإخلال بأن تتناول اللجنة، في مرحلة لاحقة، مسألة التأهب في مرحلة ما قبل الكارثة"^(١١).

٩ - وفي عام ٢٠١٢، لخص المقرر الخاص في تقريره الخامس^(١٢)، التعليقات العامة التي أبدت في اللجنة السادسة أثناء مناقشتها للتقرير السنوي للجنة القانون الدولي لعام ٢٠١١، فسجل أن النطاق المقترح لمشاريع المواد ضيق للغاية فيما يتعلق بالحوادث المشمولة، وأنه ينبغي بالتالي توسيعه ليشمل أنشطة أكثر تنوعا من أنشطة ما بعد وقوع الكوارث المتصلة بالحد من المخاطر والوقاية منها والتأهب لها وتخفيف آثارها^(١٣) وفي ذلك التقرير أيضا، تطرق المقرر الخاص لمسألة التعاون بهدف التأهب للكوارث والوقاية منها والتخفيف من

(٧) A/CN.4/598.

(٨) المرجع نفسه، الفقرة ٥٧.

(٩) المرجع نفسه، الفقرة ٦٦.

(١٠) A/CN.4/615 و Corr.1.

(١١) المرجع نفسه، الفقرة ٢٩.

(١٢) A/CN.4/652.

(١٣) المرجع نفسه، الفقرة ١٥، في معرض الإشارة إلى بيان بولندا (A/C.6/66/SR.21، الفقرة ٨٤).

حدثها، فلاحظ أن "الاتفاقيات الأحداث تاريخاً تتسم بانتقال التركيز فيها من نموذج يتمحور حول الاستجابة قبل كل شيء إلى نموذج يركز بشكل كبير على الوقاية والتأهب"^(١٤).

١٠ - وفي ملاحظاته الختامية في نهاية مناقشة اللجنة لتقريره الخامس في عام ٢٠١٢، أعرب المقرر الخاص عن نيته تكريس تقريره التالي لمنع الكوارث والتخفيف من حدتها والتأهب لها^(١٥).

ثانياً - المنع

ألف - التطور التاريخي لمفهوم الحد من مخاطر الكوارث

١١ - أسس مكتب الأمم المتحدة لتنسيق عمليات الإغاثة في حالات الكوارث في عام ١٩٧١. وهو سلف المكتب الحالي المسمى مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية. وفي فترة مبكرة تعود إلى عام ١٩٧٣، شرع المكتب في مشروع بحث توج باجتماع لفريق الخبراء، عقد من ٩ إلى ١٢ تموز/يوليه ١٩٧٩، وجمع علماء ومخططين متخصصين في المخاطر الطبيعية الكبرى ذات المنشأ المتعلق بالأرصاد الجوية أو المنشأ الجيولوجي والجيوفيزيائي. وفي تقريره الذي تناول بالدراسة المفصلة الكارثة الطبيعية وجوانب الضعف^(١٦)، خلص فريق الخبراء إلى القول إنه "قد تبين الآن أن النتائج الفعلية والمحتملة للمخاطر الطبيعية أصبحت من الخطورة والطابع العالمي المتزايد بدرجة تستوجب من الآن فصاعداً التركيز بقدر أكبر على التخطيط السابق للكوارث والوقاية منها"^(١٧).

١٢ - وبعد عقد من الزمن تقريباً، ركزت الجمعية العامة، في عام ١٩٨٧، على الحد من الكوارث، مشيرة إلى تزايد الأضرار الجسيمة والخسائر في الأرواح. ففي قرارها ١٦٩/٤٢، أعربت عن إدراكها "لمسؤولية الأمم المتحدة عن تعزيز التعاون الدولي في مجال دراسة الكوارث الطبيعية ذات المنشأ الجيوفيزيائي ومجال استحداث تقنيات للتخفيف من المخاطر الناجمة عنها، فضلاً عن تنسيق عمليات الإغاثة في حالات الكوارث والتأهب لها واتقائها، بما في ذلك التنبؤ والإشعار المبكر بها"، فقررت أن تسمى عقد التسعينات "العقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية"^(١٨). كما بتت الجمعية في خمسة أهداف محددة، منها "نشر

(١٤) المرجع نفسه، الفقرة ١١٤.

(١٥) A/CN.4/SR.3142.

(١٦) UNDRO/EXPGRP/1.

(١٧) المرجع نفسه، التوطئة.

(١٨) قرار الجمعية العامة ١٦٩/٤٢.

المعلومات المتوفرة حاليا والجديدة المتصلة بالتدابير اللازمة لتقييم الكوارث الطبيعية والتنبؤ بها واتقائها والتخفيف منها“ و”استحداث تدابير لتقييم الكوارث الطبيعية والتنبؤ بها واتقائها والتخفيف منها عن طريق برامج للمساعدة التقنية ونقل التكنولوجيا، ومشاريع البيان العملي، والتثقيف والتدريب، توضع بما يتفق ومخاطر ومواقع بعينها، وتقييم مدى فعالية تلك البرامج“^(١٩).

١٣ - وفي ١٩٨٩، اعتمدت الجمعية العامة إطارا للعمل الدولي ”للعقد الدولي للكوارث الطبيعية“، وخصصت قسما للإجراءات التي ستتخذها منظومة الأمم المتحدة. وأعلنت أن ”أجهزة ومؤسسات وهيئات منظومة الأمم المتحدة [تُحَث] على أن تقوم، حسبما يكون مناسباً وبطريقة متسقة، بمنح الأولوية [...] للتأهب للكوارث الطبيعية ومنعها وللإغاثة والانتعاش منها في الأجل القصير“. كما أعربت عن إدراكها ”[ل] أهمية المسؤولية الملقاة على عاتق منظومة الأمم المتحدة بأسرها فيما يتعلق بتشجيع التعاون الدولي من أجل التخفيف من آثار الكوارث الطبيعية وتقديم المساعدة وتنسيق أنشطة الإغاثة في حالات الكوارث والتأهب لها والوقاية منها“^(٢٠).

١٤ - وفي ١٩٩١، أي بعد مضي سنة من العقد الدولي، اعتمدت الجمعية العامة قرارا فاصلا، هو القرار ٤٦/١٨٢، الذي تضمن في مرفقه المبادئ التوجيهية للإغاثة الإنسانية والتأهب والوقاية وطائفة الإجراءات بدءا بالإغاثة وانتهاء بإعادة التأهيل والتنمية^(٢١). وأوصت بـ ”إيلاء اهتمام خاص للوقاية من الكوارث ولتأهب الحكومات المعنية، فضلا عن المجتمع الدولي“^(٢٢). وركز الفرعان الثاني والثالث من المرفق على الوقاية والتأهب، واقترحا تدابير محددة يتعين أن يتخذها المجتمع الدولي والدول^(٢٣).

١٥ - وفي نفس السنة، لاحظت الجمعية العامة أن ما يقرب من ١٠٠ دولة قد استجابت لنداء ١٩٨٩ الداعي إلى وضع استراتيجيات وطنية لتحقيق أهداف العقد، وأيدت اقتراحا لعقد مؤتمر عالمي للحد من الكوارث الطبيعية للعمل على تنفيذ إطار العمل الدولي^(٢٤). ووافقت الجمعية العامة على أن تكون أهداف المؤتمر استعراض إنجازات العقد، وزيادة

(١٩) المرجع نفسه.

(٢٠) قرار الجمعية العامة ٤٤/٢٣٦.

(٢١) قرار الجمعية العامة ٤٦/١٨٢، المرفق.

(٢٢) المرجع نفسه، الفقرة ٨.

(٢٣) المرجع نفسه، الفرعان الثاني والثالث.

(٢٤) قرار الجمعية العامة ٤٦/١٤٩، الفقرة ٣.

الإجراءات والتبادل "لزيادة الوعي بأهمية سياسات الحد من الكوارث"^(٢٥)، واعترفت بالدور الذي يمكن أن يقوم به الحد من الكوارث في تحسين إدارة حالات الطوارئ بصفة عامة وبناء القدرات للتأهب للكوارث وتخفيف حدتها على الصعيد الوطني.

١٦ - وفي ١٩٩٤، عقد المؤتمر العالمي للحد من الكوارث الطبيعية في يوكوهاما، اليابان. واستند إلى استعراض منتصف مدة العقد، فأفضى إلى اعتماد استراتيجية يوكوهاما من أجل عالم أكثر أمناً: المبادئ التوجيهية لاتقاء الكوارث الطبيعية والتأهب لها وتخفيف حدتها وخطة العمل^(٢٦). وفي رسالة يوكوهاما، أكدت الدول المشاركة البالغ عددها ١٤٨ دولة على أن "اتقاء الكوارث وتخفيف حدتها والتأهب لها والإغاثة منها أربعة عناصر تسهم في تنفيذ سياسات التنمية المستدامة وتستفيد منها"، وأوصت "الدول [ب]أن تدمجها في خططها الإنمائية وأن تضمن اتخاذ تدابير متابعة فعالة على صعيد المجتمع المحلي والصعيد الوطني ودون الإقليمي والإقليمي والدولي"^(٢٧) ودعت إلى إدخال المزيد من التحسينات على الإنذار المبكر^(٢٨). وأكدت أن "اتقاء الكوارث وتخفيف حدتها والتأهب لها أفضل من الاستجابة للكوارث في تحقيق أهداف وغايات العقد" وأن "الاستجابة للكوارث لوحدها غير كافية"^(٢٩). وللفترة الباقية من العقد وما بعده، حثت الدول على أن "تطور وتُعزز الطاقات والقدرات الوطنية، وكذلك، حيثما يكون مناسباً، التشريعات الوطنية لاتقاء الكوارث الطبيعية والكوارث الأخرى وتخفيف حدتها والتأهب لها"^(٣٠).

١٧ - وفي ١٩٩٩، أعلن عن الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث في إطار متابعة العقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية ولوضع استراتيجية وخطة عمل يوكوهاما^(٣١). واستناداً إلى الأمانة التي كلفت بالإشراف على الاستراتيجية وتوجيهها، فإن الاستراتيجية "تعكس تحولاً رئيسياً من التأكيد التقليدي على الاستجابة لحالة الكوارث إلى الحد من الكوارث، وتسعى في الواقع إلى تعزيز "ثقافة المنع"^(٣٢). وهذا الطرح انعكاس لمضامين قرارات الجمعية

(٢٥) قرار الجمعية العامة ٤٨/١٨٨، الفقرة ٦.

(٢٦) A/CONF.172/9، الفصل الأول، القرار الأول، المرفق الأول.

(٢٧) المرجع نفسه، المرفق الثاني، الفقرة ٢.

(٢٨) A/CONF.172/9، الفصل الأول، القرار الأول، المرفق الأول، الفقرة ٥.

(٢٩) المرجع نفسه، الفقرة ٣.

(٣٠) المرجع نفسه، الفقرة ٧.

(٣١) قرار الجمعية العامة ٥٤/٢١٩.

(٣٢) انظر: "What is the International Strategy?" UNISDR، متاح على الموقع الشبكي: www.unisdr.org/who.

www.unisdr.org/we-are/international-strategy-for-disaster-reduction

العامّة بشأن الاستراتيجية، التي تؤكد على ضرورة التعاون الدولي في جميع الأحوال مع التركيز على المنع^(٣٣).

١٨ - وفي عام ٢٠٠٢، أعلنت خطة تنفيذ نتائج مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة أن "اتخاذ نهج شامل ومتكامل يتصدى لمخاطر متعددة لمعالجة وجوه الضعف وتقييم المخاطر وإدارة الكوارث بما في ذلك الاتقاء منها والتخفيف من حدتها والتأهب لها والرد عليها وتداركها أمر أساسي لإيجاد عالم أكثر أمناً في القرن الحادي والعشرين"^(٣٤).

١٩ - وبعد ذلك بسنة، أي في عام ٢٠٠٣، ركز جدول الأعمال للأنشطة الإنسانية الذي اعتمده المؤتمر الدولي الثامن والعشرون للصليب الأحمر والهلال الأحمر، على أربعة مجالات، منها مجال الحد من مخاطر وآثار الكوارث وتحسين آليات التأهب والاستجابة. فالهدف النهائي ٣-١ من برنامج العمل "يسلم بأهمية الحد من مخاطر الكوارث واتخاذ تدابير لتقليل أثر الكوارث على السكان الضعفاء إلى أدنى حد"^(٣٥).

٢٠ - وفي عام ٢٠٠٣ أيضاً، أحاطت الجمعية العامة، في قرارها ٢١٤/٥٨، بتقرير الأمين العام الذي أشير فيه إلى أن "الاستراتيجية يجب أن تظل أداة ظاهرة ومعترف بها ومرنة بصورة أكبر للحد والحماية من الأخطار الطبيعية وما يتصل بها من الكوارث البيئية والتكنولوجية"^(٣٦). ولهذا الغاية، توخى الأمين العام وضع "إطار للإرشاد ورصد الحد من الكوارث"^(٣٧). والهدف من هذا الإطار الجديد هو "زيادة فهم ممارسات الحد من أخطار الكوارث وفعاليتها من خلال عملية قائمة على المشاركة والبناء على التطبيقات الحالية"^(٣٨). وخلص الأمين العام إلى أن "الحد من مخاطر الكوارث حل ممكن وناجع للتكيف على الصعيد الوطني مع تغير المناخ"، وشجع على إجراء تقييم لمخاطر الكوارث بغية دعم الاستراتيجية الجديدة^(٣٩).

(٣٣) انظر قرار الجمعية العامة ٢١٩/٥٤ و ١٩٥/٥٦ تباعاً.

(٣٤) A/CONF.199/20، المرفق، الفقرة ٣٧.

(٣٥) انظر: Twenty-eighth International Conference of the Red Cross and Red Crescent, Agenda for Humanitarian Action (2003).

(٣٦) A/58/277، الفقرة ١.

(٣٧) المرجع نفسه، الفقرتان ١٧ و ٢٠.

(٣٨) المرجع نفسه، الفقرة ٢٠.

(٣٩) المرجع نفسه، الفقرتان ٥٩ و ٦٠.

٢١ - وفي شباط/فبراير ٢٠٠٤، سلمت الجمعية العامة "بالحاجة الماسة إلى المضي في تطوير المعارف العلمية والتقنية القائمة والانتفاع بها للحد من التأثير بالكوارث الطبيعية"^(٤٠). ولذلك قررت "أن تعقد مؤتمراً عالمياً بشأن الحد من الكوارث في عام ٢٠٠٥ ... بهدف تعزيز المناقشات المتخصصة وتحقيق تغييرات ونتائج ملموسة"^(٤١). وستتوخى أهداف المؤتمر المستندة إلى استراتيجية يوكوهاما وخطة عملها وخطة جوهانسبرغ للتنفيذ "تبادل أفضل الممارسات والدروس المستفادة لتعزيز الحد من الكوارث في سياق بلوغ التنمية المستدامة، وتحديد الثغرات والتحديات"؛ و"زيادة الوعي بأهمية سياسات الحد من الكوارث، مما ييسر ويعزز تنفيذ تلك السياسات"؛ و"زيادة موثوقية المعلومات الملائمة المتصلة بالكوارث وتوافرها للجمهور ووكالات إدارة الكوارث في جميع المناطق"^(٤٢). وأكدت الجمعية "أهمية تحديد الأخطار وتقييمها وإدارتها قبل وقوع الكوارث"^(٤٣).

٢٢ - وفي عام ٢٠٠٥، اعتمد المشاركون في الاجتماع الدولي لاستعراض تنفيذ برنامج العمل من أجل التنمية المستدامة للدول الجزرية الصغيرة النامية، المعقود في موريشيوس، إعلان موريشيوس^(٤٤)، الذي أكدوا فيه ضرورة زيادة الحماية الوقائية للدول الجزرية الصغيرة النامية^(٤٥) وأشاروا إلى نظم الحد من مخاطر الكوارث والإنذار المبكر^(٤٦) وبناء المناعة^(٤٧) باعتبارها تدابير ملائمة.

٢٣ - وعُقد المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث في كوي، هيونغو، اليابان، من ١٨ إلى ٢٢ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥. وبموجب قراره ١، اعتمد إعلان هيوجو، وبموجب قراره ٢، اعتمد إطار عمل هيونغو ٢٠٠٥-٢٠١٥: بناء قدرة الأمم والمجتمعات على مواجهة الكوارث^(٤٨). وكان الغرض من إطار عمل هيونغو أن يكون "أول خطة لشرح ووصف وتفصيل العمل المطلوب من كافة القطاعات والجهات الفاعلة المختلفة للحد من الخسائر

(٤٠) قرار الجمعية العامة ٥٨/٢١٤.

(٤١) المرجع نفسه، الفقرة ٧.

(٤٢) المرجع نفسه، الفقرتان ٧ (ج) - ٧ (هـ).

(٤٣) قرار الجمعية العامة ٥٩/٢٣١.

(٤٤) A/CONF.207/11، المرفق الأول.

(٤٥) المرجع نفسه، الفقرات ٣ و ٤ و ٦ و ١٠.

(٤٦) المرجع نفسه، الفقرة ٦.

(٤٧) المرجع نفسه، الفقرة ١٣.

(٤٨) A/CONF.206/6 و Corr.1، الفصل الأول، القرار ٢.

الناجمة عن الكوارث“، ووفر المؤتمر ”فرصة فريدة للترويج لنهج استراتيجي ومنهجي في الحد من جوانب الضعف واحتمالات التعرض للأخطار“^(٤٩). ونص إعلان هيوغو على ما يلي:

وإننا نسلّم كذلك بأن ثقافة الوقاية من الكوارث والقدرة على مواجهتها، وما يرتبط بذلك من استراتيجيات لمرحلة ما قبل وقوع الكارثة، وهي استراتيجيات تعد بمثابة استثمارات سليمة، يجب أن تعزز على جميع المستويات من الفردي إلى الدولي. وعلى المجتمعات البشرية أن تتعايش مع أخطار الطبيعة. غير أننا لسنا عاجزين إطلاقاً عن الاستعداد لآثار الكوارث والتخفيف منها. وفي استطاعتنا ومن واجبنا تخفيف المعاناة من هذه الأخطار بالحد من تدني مناعة المجتمعات إزاءها. وفي استطاعتنا ومن واجبنا كذلك أن نبني قدرة الأمم والمجتمعات على التعافي من الكوارث وذلك من خلال نظم الإنذار المبكر التي تركز على الناس، وتقييم المخاطر، والتثقيف وغير ذلك من النهج والأنشطة الاستباقية والمتكاملة المعدة لمواجهة أخطار عديدة والشاملة لقطاعات متعددة في سياق دورة الحد من الكوارث التي تتألف من الوقاية والاستعداد والاستجابة الطارئة، والانتعاش وإعادة التأهيل. إن احتمالات وقوع الكوارث والأخطار وما يترتب عليها من آثار تشكل تهديداً، لكن الاستجابة المناسبة لها يمكنها بل ينبغي لها أن تؤدي إلى إجراءات ترمي إلى الحد من المخاطر ومواجهة قلة المناعة إزاءها في المستقبل^(٥٠).

٢٤ - وأعاد إطار عمل هيوغو تأكيد مسؤولية كل دولة عن اتخاذ تدابير فعالة للحد من مخاطر الكوارث، ”بما فيها حماية الناس ... في أراضيها“^(٥١) وكرر النداء الوارد في خطة جوهانسبرغ التنفيذية والداعي إلى ”اعتماد نهج متكامل يراعي المخاطر المتعددة من أجل الحد من خطر الكوارث وإدراجه في إطار السياسات وعمليات التخطيط والبرمجة المتعلقة بالتنمية المستدامة وأنشطة الإغاثة وإعادة التأهيل والانتعاش التي تنظم في أعقاب الكوارث والصراعات في البلدان المعرضة للكوارث“^(٥٢).

٢٥ - وحدد الاستعراض الذي أجري لتنفيذ استراتيجية يوكوهاما ثغرات وتحديات بعينها باعتبارها مجالات رئيسية لتطوير إطار عمل مناسب لاتخاذ إجراءات للعقد ٢٠٠٥-٢٠١٥

(٤٩) انظر: www.unisdr.org/we/coordinate/hfa and www.unisdr.org/we/inform/publications/1037

(٥٠) A/CONF.206/6 و Corr.1، الفصل الأول، القرار ١، الفقرة ٣.

(٥١) إطار عمل هيوغو، الفقرة ١٣ (ب)، وإعلان هيوغو، الفقرة ٤.

(٥٢) إطار عمل هيوغو، الفقرة ١٣ (ج).

وهي: (أ) الحكم: الأطر التنظيمية والقانونية والسياسية؛ (ب) وتحديد المخاطر وتقييمها ورصدها والإنذار المبكر بها؛ (ج) وإدارة المعارف والثقيف؛ (د) والحد من عوامل الخطر الدفينة؛ (هـ) والتأهب للاستجابة والانتعاش الفعالين^(٥٣). وعلى ضوء أهداف المؤتمر العالمي، حددت النتائج المتوقعة خلال السنوات العشر اللاحقة في "الحد بشكل كبير من الخسائر الناجمة عن الكوارث، في الأرواح والممتلكات الاجتماعية والاقتصادية والبيئية للمجتمعات المحلية والبلدان"^(٥٤).

٢٦ - وفي عام ٢٠٠٥، سلمت الجمعية العامة في قرارها ١٩٥/٦٠، بأن "إطار عمل هيوغو مكمل لاستراتيجية يوكوهاما... وخطة عملها"^(٥٥)، ودعت "إلى إدماج الحد من مخاطر الكوارث بصورة أكثر فعالية في سياسات التنمية المستدامة والتخطيط لها وبرمجتها؛ وإلى تطوير وتعزيز المؤسسات والآليات والطاقات الكفيلة ببناء القدرة على مواجهة الأخطار؛ وإلى القيام على نحو منهجي بإدماج نهج الحد من المخاطر في برامج تحقيق التأهب لحالات الطوارئ والاستجابة لها والتعافي منها".

٢٧ - وفي السنة ذاتها، أكدت الجمعية العامة، في القرار ٢٠٠/٦١:

"أهمية إعلان هيوغو وإطار عمل هيوغو وأولويات العمل التي ينبغي أن تأخذها في الاعتبار الدول والمنظمات الإقليمية والدولية والمؤسسات المالية الدولية وغيرها من الجهات الفاعلة المعنية في نهجها المتعلق بالحد من مخاطر الكوارث وأن تنفذها، حسب الاقتضاء، وفقا لظروفها وقدراتها الذاتية، واضعة في اعتبارها الأهمية الأساسية للترويج لثقافة الاتقاء في مجال الكوارث الطبيعية، بوسائل منها تعبئة موارد كافية للحد من مخاطر الكوارث، والأهمية الأساسية للعمل على الحد من مخاطر الكوارث، بما في ذلك التأهب للكوارث على الصعيد المحلي، والآثار الضارة للكوارث الطبيعية على الجهود الرامية إلى تنفيذ الخطط الإنمائية الوطنية والاستراتيجيات الوطنية للحد من الفقر بغية تحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا، بما فيها الأهداف الإنمائية للألفية"^(٥٦).

٢٨ - وفي عام ٢٠٠٧، اعتمدت الجمعية العامة القرار ١٩٨/٦١، الذي "تلاحظ [فيه] الاقتراح الداعي إلى إنشاء منتدى عالمي للحد من مخاطر الكوارث ليكون الآلية التي تخلف

(٥٣) المرجع نفسه، الفقرة ٩.

(٥٤) المرجع نفسه، الفقرة ١١.

(٥٥) قرار الجمعية العامة ١٩٥/٦٠.

(٥٦) قرار الجمعية العامة ٢٠٠/٦١، الفقرة ٤.

فرقة العمل المشتركة بين الوكالات للحد من الكوارث، وتقرر، واضعة تنفيذ إطار عمل هيوغو نصب عينها، أن تكون للمنتدى العالمي الولاية نفسها المنوطة بفرقة العمل المشتركة بين الوكالات للحد من الكوارث^(٥٧). وقد عقدت منذ ثلاث دورات للمنتدى العالمي، في ٢٠٠٧ و ٢٠٠٩ و ٢٠١١، ومن المقرر عقد الدورة الرابعة في أيار/مايو ٢٠١٣. وتقود العمل التحضيري وعمل المتابعة لدورات المنتدى العالمي مكتب الأمم المتحدة الدولية للحد من الكوارث الذي أنشئ في عام ١٩٩٩ باعتباره أمانة للاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث^(٥٨).

٢٩ - وفي الدورة الثانية للمنتدى العالمي، المعقودة في عام ٢٠٠٩، أبرز رؤساء الدول والحكومات "بعبارة قوية ولا لبس فيها أن الحد من مخاطر الكوارث أمر حاسم في إدارة آثار تغير المناخ"، بينما شددت البلدان المعرضة للمخاطر على أنها تولى "أولوية قصوى للحد من مخاطر الكوارث وترغب في التعجيل بتصميم واعتماد سياسات واستراتيجيات للتصدي لمخاطرها"^(٥٩).

٣٠ - وفي تقرير استعراض منتصف المدة لإطار عمل هيوغو، لوحظ أن "زحما سياسيا متناميا للحد من مخاطر الكوارث قد تولد على مدى السنوات الخمس الماضية"، على غرار ما تجسد في النقاش المواضيعي بشأن الحد من الكوارث الذي عقده رئيس الجمعية العامة في عام ٢٠١١، والذي دعت خلاله الدول الأعضاء إلى "المزيد من أنشطة التوعية، وتحسين استعمال الخبرات المشتركة والتخطيط والوقاية المتطورين"^(٦٠). ولوحظ في التقرير تنامي الالتزام على الصعيد الوطني بالحد من مخاطر الكوارث وتحقيق أهداف إطار عمل هيوغو، كما أشير إلى أن التأهب أولوية للعمل حققت بشأنها الحكومات أكبر قدر من

(٥٧) قرار الجمعية العامة ١٩٨/٦١، الفقرة ١٥.

(٥٨) قرار الجمعية العامة ٢١٩/٥٤.

(٥٩) ملخص الرئيس عن الدورة الثانية للمنتدى العالمي للحد من مخاطر الكوارث، الفقرتان ١ و ٦. متاح على الموقع الشبكي: http://www.preventionweb.net/files/10750_GP2009ChairsSummaryArabic1.pdf.

(٦٠) الأمانة المشتركة بين الوكالات والمتابعة للاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث، "إطار عمل هيوغو ٢٠٠٥-٢٠١٥: بناء قدرة الدول والمجتمعات على مجابهة الكوارث: استعراض منتصف المدة ٢٠١٠-٢٠١١" (٢٠١١)، الفرع ٣-٣. متاح على الموقع الشبكي (ترجمة عربية مؤقتة): http://www.preventionweb.net/files/18197_provisionalarabicversionmidtermrevi.pdf.

”النجاح“^(٦١). وتم التشديد على أن إطار عمل هيوغو ”قد ولد زحما كبيرا من أجل التغيير“ على الصعيد الإقليمي^(٦٢).

٣١ - وفي أيار/مايو ٢٠١١، عقدت الدورة الثالثة للمنتدى العالمي، وارتكزت على نتائج الدورة الثانية، المعقودة في عام ٢٠٠٩، ونتائج استعراض منتصف المدة و”تقرير التقييم العالمي بشأن الحد من مخاطر الكوارث لعام ٠١١، الصادر عن أمانة استراتيجية الأمم المتحدة للحد من الكوارث، والمستند إلى عدة مصادر منذ عام ٢٠٠٥^(٦٣). وخلص المنتدى إلى أنه من المهم للغاية وضع حوافز للاستثمار في المنع، ولاحظ أن القلة من البلدان هي التي أدرجت منع الكوارث في التخطيط لإعادة البناء والإنعاش^(٦٤). وعلاوة على ذلك، ”أثبتت المناقشات التي جرت في الدورة الثالثة أننا لدينا في الوقت الراهن من المعرفة والوسائل والالتزام ما من شأنه أن يجعل من الحد من مخاطر الكوارث أولوية وطنية ومحلية ودولية“^(٦٥).

٣٢ - وفي القرار ١٩٩/٦٦، أحاطت الجمعية العامة علما مع التقدير بنتائج استعراض منتصف المدة لإطار عمل هيوغو وأدرجت أن المنتدى العالمي للحد من أخطار الكوارث قد أقر ”بأنه يمثل المنتدى الرئيسي على الصعيد العالمي لتنسيق المشورة الاستراتيجية وتنمية الشراكات للحد من أخطار الكوارث“^(٦٦). كما طلبت إلى أمانة الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث ”أن تيسر وضع إطار عمل للحد من أخطار الكوارث لفترة ما بعد عام ٢٠١٥“^(٦٧).

٣٣ - وقد أعطى إطار عمل هيوغو والاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث دفعة أخرى لمبادرات إقليمية ملزمة وأخرى غير ملزمة^(٦٨) ركزت على الحد من مخاطر الكوارث^(٦٩)

(٦١) المرجع نفسه، الفرع ٣-١، أولوية العمل ٥.

(٦٢) المرجع نفسه، الفرع ٣-٢.

(٦٣) متاح على الموقع الشبكي: www.unisdr.org/we/inform/publications/19846.

(٦٤) ملخص الرئيس عن الدورة الثالثة للمنتدى العالمي للحد من مخاطر الكوارث، الفقرتان ٨-٥ و ٩-١. متاح على الموقع الشبكي: www.preventionweb.net/files/20102_gp2011chairsummary.pdf.

(٦٥) المرجع نفسه، الفقرة ٤.

(٦٦) قرار الجمعية العامة ١٩٩/٦٦، الفقرتان ٤ و ٥.

(٦٧) المرجع نفسه، الفقرة ٥.

(٦٨) كان إنشاء المنتديات الوطنية للحد من الكوارث، الذي نودي به منذ ١٩٩١، قد طلبه المجلس الاقتصادي والاجتماعي في الفقرة ٨ من قراره ٦٣/١٩٩٩، وكذلك الجمعية العامة في الفقرة ٣ من قرارها ١٩٥/٥٦ و ٢١٤/٥٨ و ٢١٥/٥٨.

(٦٩) للاطلاع على لمحة عامة، انظر أيضا قرار الجمعية العامة ٢٢٨/٥٩.

ومنها: اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا لإدارة الكوارث والاستجابة في حالات الطوارئ (٢٠٠٥) ^(٧٠)؛ وعمل بيجين من أجل الحد من مخاطر الكوارث في آسيا (٢٠٠٥)؛ وإعلان دلهي بشأن الحد من مخاطر الكوارث في آسيا (٢٠٠٧)؛ وإعلان كوالالمبور بشأن الحد من مخاطر الكوارث في آسيا (٢٠٠٨)؛ والمؤتمر الوزاري الآسيوي الرابع لعام ٢٠١٠ بشأن الحد من مخاطر الكوارث، المفضي إلى إعلان إنتشون بشأن الحد من مخاطر الكوارث في آسيا ومنطقة المحيط الهادئ لعام ٢٠١٠، وخريطة طريق إنتشون وخطة عملها بشأن الحد من مخاطر الكوارث عن طريق التكيف مع تغير المناخ في آسيا ومنطقة المحيط الهادئ، وهي وثيقة أعادت تأكيد إطار العمل واقترحت مبادرات آسيوية للتكيف مع تغير المناخ والحد من مخاطر الكوارث اعتباراً لجوانب الضعف في المنطقة ^(٧١)؛ واستراتيجية الاتحاد الأفريقي الإقليمية الأفريقية للحد من أخطار الكوارث لعام ٢٠٠٤ التي أعقبها برنامج عمل لتنفيذها (كانت مصممة في الأصل لفترة ٢٠٠٥-٢٠١٠، لكن مددت لاحقاً إلى عام ٢٠١٥) ^(٧٢)؛ وأربع دورات للمنتدى الإقليمي الأفريقي للحد من مخاطر الكوارث، عقدت أحدثها عهداً في عام ٢٠١٣ ^(٧٣)؛ والاستراتيجية العربية للحد من مخاطر الكوارث ٢٠٢٠ التي اعتمدها مجلس الوزراء العرب المسؤولين عن شؤون البيئة في دورته الثانية والعشرين، المعقودة في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠ ^(٧٤)؛ وأخيراً، بلاغ نيابيت بشأن مسارات العمل لتعزيز الحد من مخاطر الكوارث في الأمريكيتين (٢٠١١) ^(٧٥).

٣٤ - وعززت التطورات في مجال تغير المناخ الحد من مخاطر الكوارث، ولا سيما في "إطار كانكون للتكيف"، لتعزيز العمل المتعلق بالتكيف، وهو إطار يسعى إلى الحد من جوانب الضعف وبناء القدرة على التحمل في البلدان النامية، ويراعي بصورة صريحة إطار

(٧٠) انظر: ASEAN Documents Series 2005, p. 157. والاتفاق هو أول معاهدة دولية تصاغ بشأن الحد من مخاطر الكوارث بعد اعتماد إطار عمل هيوغو.

(٧١) للاطلاع على نص الإعلان، انظر:

www.preventionweb.net/files/16327_finalincheondeclaration1028.pdf

(٧٢) برنامج العمل الموسع من أجل تنفيذ الاستراتيجية الإقليمية الأفريقية للحد من أخطار الكوارث (٢٠٠٦-٢٠١٥)، مقدمة.

(٧٣) انظر: UNISDR, "Africa seeks united position on disaster risk reduction", 13 February 2013. متاح على الموقع الشبكي: www.unisdr.org/archive/31224.

(٧٤) للاطلاع على نص الاستراتيجية، انظر:

http://www.unisdr.org/files/18903_17934arabdrstrategyfinaladoptedara.pdf

(٧٥) للاطلاع على نص البلاغ، انظر: www.unisdr.org/files/18603_communiqenayarit.pdf.

عمل هيوغو^(٧٦). وبالإضافة إلى ذلك، أكد رؤساء الدول والحكومات في الوثيقة الختامية لمؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة، المعنونة "المستقبل الذي نصبو إليه"، والمعتمدة في عام ٢٠١٢، التزامهم بإطار عمل هيوغو^(٧٧). ودعوا "إلى تناول مسألة الحد من أخطار الكوارث وبناء القدرة على مواجهة الكوارث مع تجدد الوعي بالحاح هذا الأمر... وبإدماجها في السياسات والخطط والبرامج والميزانيات على جميع المستويات ومراعاتها في أطر العمل التي توضع في المستقبل في هذا الصدد"^(٧٨).

٣٥ - وقد نفذت الدول إطار عمل هيوغو بإدراج الحد من مخاطر الكوارث في السياسات والأطر القانونية الوطنية. ففي استعراض للتنفيذ الدولي للسياسات والأطر القانونية الوطنية للحد من مخاطر الكوارث أجري عام ٢٠١١، استنادا إلى آلية إبلاغ ذاتي غير حصرية، أفادت عدة دول بأنها أدرجت الحد من مخاطر الكوارث في الخطط الإنمائية^(٧٩).

باء - المنع باعتباره مبدأ من مبادئ القانون الدولي

٣٦ - في هذه المرحلة، يرى المقرر الخاص أن من المناسب التذكير بالأهمية المحورية للنهج الثنائي المحور الذي اتبعه في دراسته لهذا الموضوع. وعلى غرار مرحلة الكارثة بدقيق المعنى، تنطوي مرحلة ما قبل الكارثة على حقوق والتزامات سواء أفقيا (حقوق والتزامات الدول تجاه بعضها البعض وتجاه المجتمع الدولي) أو عموديا (حقوق والتزامات الدول فيما يتعلق بالأشخاص الموجودين داخل إقليم الدولة والخاضعين لسيطرتها). فأما التزام الدول تجاه بعضها البعض وتجاه المجتمع الدولي في مرحلة ما قبل الكارثة فقد أشار إليه المقرر الخاص في تقريره الخامس فيما يتصل بواجب التعاون في التأهب للكوارث والوقاية منها وتخفيف حدتها^(٨٠). ومما له صلة أيضا بمرحلة ما قبل الكارثة فيما يتعلق بحقوق الدول والتزاماتها تجاه بعضها البعض الالتزام بمنع الضرر العابر للحدود^(٨١). بيد أنه، على غرار ما لاحظته مذكرة الأمانة

(٧٦) FCCC/CP/2010/7/Add.1، الفقرة ١٤ (ه).

(٧٧) قرار الجمعية العامة ٦٦/٢٨٨، المرفق، الفقرة ١٨٦.

(٧٨) المرجع نفسه.

(٧٩) انظر تجميع التقارير المرحلية الوطنية عن تنفيذ إطار عمل هيوغو (٢٠٠٩-٢٠١١)، إطار عمل هيوغو أولوية العمل ١، المؤشر الأساسي ١-١. متاح على الموقع الشبكي:

www.preventionweb.net/english/hyogo/progress/documents/hfa-report-priority1-1%282009-2011%29.pdf

(٨٠) انظر: A/54/652، الفقرتان ١١٤-١١٥.

(٨١) حولىة لجنة القانون الدولي، ٢٠٠١، المجلد الثاني، الجزء الثاني (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع، A.04.V.17 (Part 2))، الفقرة ٩٨.

العامّة، ”تقترن الوقاية اقترانا أوثق بالتزام أولي بمنع الإضرار بسكان الدولة المُخطّرة وممتلكاتها وبيئتها عموماً“،^(٨٢).

٣٧ - وكما يتبين من السرد التاريخي الوارد في الفرع السابق، فإن المنع والتخفيف والتأهب ما فتئت تشكل موضوع المناقشة المتعلقة بالحد من الكوارث الطبيعية وشكلت مؤخرًا موضوع المناقشة المتعلقة بالحد من مخاطر الكوارث. وهي تغطي بصفة عامّة التدابير التي يمكن اتخاذها في مرحلة ما قبل الكارثة^(٨٣). وكما ورد عن صواب في مذكرة الأمانة العامّة ”تكمن الوقاية والتخفيف والتأهب في نقاط شتى من هذا الكل المتواصل من الإجراءات المتخذة قبل حلول الكارثة“^(٨٤).

٣٨ - ولقد وُصف التأهب باعتباره جزءًا لا يتجزأ من إدارة حالات الكوارث أو الطوارئ، ”بأنه تنظيم وإدارة للموارد والمسؤوليات لمعالجة كافة جوانب حالات الطوارئ، ولا سيما التأهب والاستجابة وإجراءات الإنعاش الأولى“^(٨٥). واقترح التأهب بصفته إجراء ملائمًا لمواجهة الزلازل منذ فترة مبكرة تعود إلى عام ١٩٨٣^(٨٦). وبعد إدراجه باعتباره مركز اهتمام محدد في العقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية، نظم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي برنامجًا تدريبيًا لإدارة حالات الكوارث متعلقًا بالتأهب للكوارث وزاد في تفصيل المفهوم في عام ١٩٩٤^(٨٧). وفُهم التأهب بكونه أمرًا حاسمًا في المساعدة الغوثية الدولية. وبالتالي، يرتبط هدف تدابير التأهب ارتباطًا وثيقًا بمحدوث كارثة^(٨٨). وكما خلصت إليه الأمانة العامّة، ”يقصد بالتأهب تلك التدابير التي توضع مسبقًا لضمان فعالية الاستجابة، بما في ذلك التوجيه الفعال للإنذار المبكر في الوقت المناسب والإجلاء المؤقت للسكان وإخلاء الممتلكات“^(٨٩). ومن حيث الزمن، يتوسط التأهب بين مجالي الحد

(٨٢) انظر: A/CN.4/590، الفقرة ٢٤.

(٨٣) قرار الجمعية العامة ١٦٩/٤٢، الفقرة ٤ (أ).

(٨٤) A/CN.4/590، الفقرة ٢٧.

(٨٥) انظر: ISDR, UNISDR *Terminology on Disaster Risk Reduction*، متاح على الموقع الشبكي: www.unisdr.org/eng/library/UNISDR-terminology-2009-eng.pdf

(٨٦) انظر: J. Drakopoulos and S. Tassos, “Earthquakes and their social, economic and legal implications”, in *Proceedings of the Seminar on Earthquake Preparedness, Athens, 11-14 January 1983* (Geneva, Office of the United Nations Disaster Relief Coordinator, 1984), p. 183

(٨٧) انظر: www.icimod.org/?opg=949&q=drr_document&document=671

(٨٨) قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦، الفقرة ١٨.

(٨٩) انظر: A/CN.4/590، الفقرة ٢٧.

من مخاطر الكوارث وإدارة حالات الكوارث، أي: مرحلة ما قبل الكارثة ومرحلة ما بعد الكارثة. وينحصر هدف التأهب للكارثة في الاستجابة الفعالة والإنعاش بصورة أسرع عندما تحل الكوارث. كما تتوخى جهود التأهب ضمان أن يكون أولئك الذين سيقومون بالاستجابة على دراية بكيفية استخدام الموارد الضرورية. ومن الأنشطة المقترنة عادة بالتأهب للكوارث تطوير عمليات التخطيط لضمان الاستعداد؛ وصوغ الخطط لحالات الكوارث؛ وتخزين الموارد الضرورية للاستجابة الفعالة؛ وتطوير المهارات والكفاءات لضمان الأداء الفعال للمهام المرتبطة بحالات الكوارث^(٩٠). وعرفت الوكالة الاتحادية لإدارة الطوارئ في الولايات المتحدة الأمريكية التأهب للكوارث بكونه "دورة متواصلة من التخطيط والتنظيم والتدريب والتجهيز والتمرين والتقييم واتخاذ التدابير التصحيحية سعياً إلى ضمان التنسيق الفعال خلال الاستجابة في حالة وقوع حادث"^(٩١).

٣٩ - وكثيراً ما يشار إلى "التخفيف" مقترناً بالتأهب في معظم الصكوك المتعلقة بالحد من مخاطر الكوارث^(٩٢). وقد حددت الجمعية العامة، في قرارها ٤٤/٢٣٦ من بين أهداف العقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية هدف "تحسين قدرة كل بلد على التخفيف من آثار الكوارث الطبيعية بسرعة وفعالية"^(٩٣). ومن حيث التدابير المحددة، فُهم التخفيف بكونه يرمي إلى اتخاذ تدابير هيكلية وأخرى غير هيكلية للحد من الآثار السلبية للكارثة^(٩٤).

٤٠ - وبما أن التخفيف والتأهب، بحكم تعريفهما، يفيدان ضمناً اتخاذ تدابير سابقة لحلول الكارثة، فإنه يمكن اعتبارهما مظهرين محددتين من مظاهر مبدأ المنع الشامل الذي يكمن في صلب القانون الدولي. فقد كرسه ميثاق الأمم المتحدة عندما أعلن أن المقصد الأول للأمم المتحدة هو "صون السلام والأمن الدوليين، والقيام، تحقيقاً لهذه الغاية، باتخاذ تدابير جماعية فعالة لمنع نشوء أخطار تهدد السلام وإزالتها"^(٩٥). وقد نظرت لجنة القانون الدولي، في إطار مشاريع موادها لعام ٢٠٠١ المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة، في

(٩٠) انظر: Jeannette Sutton and Kathleen Tierney, "Disaster preparedness: concepts, guidance and research", report prepared for the Fritz Institute "Assessing Disaster Preparedness" Conference, Sebastopol, California, 3 and 4 November 2006

(٩١) انظر: www.fema.gov/plan/index.shtm

(٩٢) قرار الجمعية العامة ٤٦/١٨٢، المرفق، الفرع ثالثاً.

(٩٣) قرار الجمعية العامة ٤٤/٢٣٦، المرفق، الفقرة ٢ (أ).

(٩٤) انظر: *Living with Risk: A Global Review of Disaster Reduction Initiatives, 2004 version*, vol. I (United Nations publication, Sales No. GVE.03.0.2), p. 17

(٩٥) ميثاق الأمم المتحدة، المادة ١ (١).

”مبدأ المنع الراسخ“ فيما يتعلق بذلك الجانب الدولي للكوارث التي هي من صنع الإنسان^(٩٦). وقد أشارت اللجنة صراحة إلى إعلان مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة البشرية، وإعلان ريو بشأن البيئة والتنمية وقرار الجمعية العامة ٢٩٩٥ (د-٢٧) وخلصت إلى أنه ”قد قُبل مبدأ منع الإضرار عبر الحدود بالبيئة والأشخاص والممتلكات كمبدأ هام في العديد من المعاهدات المتعددة الأطراف المتعلقة بحماية البيئة، والحوادث النووية، والأجسام الفضائية، والمحاري المائية الدولية، وإدارة النفايات الخطرة، ومنع التلوث البحري“^(٩٧).

٤١ - ولوجود التزام قانوني دولي بمنع الضرر، ببعديه الأفقي والعمودي^(٩٨)، سند في قانون حقوق الإنسان والقانون البيئي.

١ - قانون حقوق الإنسان

٤٢ - أكد المقرر الخاص، في تقريره الأولي، أنه ”يقع على عاتق الدولة، بموجب مختلف الصكوك الدولية لحقوق الإنسان ووفقاً لأحكام القانون الدولي العرفي لحقوق الإنسان، التزام دائم وعم بتوفير الحماية للأفراد الموجودين في إقليمها“^(٩٩). كما أشار إلى أن ”كل حق من حقوق الإنسان يُنظر إليه باعتباره ينطوي على ثلاثة مستويات من الالتزام على الدول أن تعنى بها“^(١٠٠) وهي: واجب الاحترام (أي الامتناع عن الانتهاك)، وواجب الحماية (أي حماية ذوي الحقوق من الانتهاكات من جانب الأطراف الثالثة) وواجب الوفاء (أي اتخاذ تدابير استباقية لتعزيز الاستفادة من الحق)^(١٠١). غير أن الحماية لا تتعلق فحسب بالانتهاكات الفعلية لحقوق الإنسان بل تستتبع أيضاً التزاماً على الدول يوجب عليها منع حدوثها^(١٠٢).

(٩٦) حولية لجنة القانون الدولي، ٢٠٠١، المجلد الثاني، الجزء الثاني، (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع، (A.04.V.17 (Part 2)، الفقرة ٩٨، الشرح العام، الفقرة ٤).

(٩٧) المرجع نفسه، الفقرة (٥).

(٩٨) انظر الفقرة ٣٦ أعلاه.

(٩٩) A/CN.4/598، الفقرة ٢٥.

(١٠٠) المرجع نفسه، الفقرة ٢٦.

(١٠١) انظر: David Fisher, *Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study* (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Geneva, 2007), p. 34.

(١٠٢) انظر: Theo van Boven, "Prevention of human rights violations", in *The Future of Human Rights Protection in a Changing World: Fifty Years since the Four Freedoms Address. Essays in Honour of Torkel Opsahl, Asbjørn Eide and Jan Helgesen*, eds. (Oslo, Norwegian University Press, 1991), p. 191.

٤٣ - وقد كرس هذا الالتزام الإيجابي بمنع انتهاكات حقوق الإنسان تكريسا صريحا في المادة ١ من اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها^(١٠٣) والمادة ٢ من اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة^(١٠٤).

٤٤ - وعلاوة على ذلك، يقر العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية^(١٠٥) التزاما إيجابيا على الدول بوجوب عليها احترام وضمن حقوق الإنسان الواجبة لجميع الأفراد الخاضعين لولايتها، دون أي تمييز من أي نوع^(١٠٦). وتشير المواد ٢ (٢) و ٣ (أ) و ٣ (ب) إلى التزام بالإعداد لانتهاكات حقوق الإنسان وتخفيف نتائجها. ووصفت المادة ٢ (٢) بكونها تستتبع اتخاذ "تدابير وقائية لضمان الشروط الضرورية للتمتع دون عائق بالحقوق المكرسة في العهد"^(١٠٧). ووُصف منع انتهاكات حقوق الإنسان بأنه "القيام أساسا بتحديد الأسباب الضمنية المفضية إلى انتهاكات حقوق الإنسان وإزالتها"^(١٠٨). وفيما يتعلق بالتعذيب، لوحظ أن انتهاك الحق في عدم التعرض للتعذيب هو "الحلقة الختامية في سلسلة طويلة تبدأ عندما يستخف باحترام الكرامة الإنسانية؛ ومنعه يعني وجوب تحديد حلقات السلسلة السابقة للتعذيب وكسر السلسلة قبل أن تبلغها حلقتها الأخيرة"^(١٠٩).

٤٥ - وبصورة أوضح، صاغت محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان الالتزام القانوني الواقع على عاتق الدول والذي يوجب عليها اتخاذ إجراءات معقولة لمنع انتهاكات حقوق الإنسان بالصيغة التالية:

"وواجب المنع هذا يشمل كل تلك الوسائل ذات الطابع القانوني والسياسي والإداري والثقافي التي تعزز حماية حقوق الإنسان ويضمن اعتبار أي

(١٠٣) اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها، قرار الجمعية العامة ٢٦٠ ألف (د-٣)، المرفق.

(١٠٤) اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، United Nations, Treaty Series, vol. 1465, No. 24841.

(١٠٥) انظر قرار الجمعية العامة ٢٢٠٠ ألف (د-٢١)، المرفق.

(١٠٦) انظر: Manfred Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary*, 2nd revised ed. (Kehl am Rhein, N. P. Engel, 2005), art. 2، الفقرة ١٨.

(١٠٧) انظر: Ursula Kriebaum, "Prevention of human rights violations", *Austrian Review of International and European Law*, vol. 2, No. 1 (1997), p. 156.

(١٠٨) انظر: Manfred Nowak and Walter Suntinger, "International mechanisms for the prevention of torture", *in Monitoring Human Rights in Europe*, Arie Bloed, Liselotte Leicht, Manfred Nowak and Allan Rosas, eds. (Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1993), p. 146.

(١٠٩) المرجع نفسه.

انتهاكات أعمالاً غير قانونية ومعاملتها معاملة الأعمال غير المشروعة التي تفضي، في حد ذاتها، إلى معاقبة المسؤولين عنها ويترتب عليها التزام بتعويض ضحاياها عن الأضرار. وليس بالإمكان وضع قائمة مفصلة بكل هذه التدابير، ما دامت تتباين بتباين قانون وظروف كل دولة طرف“^(١١٠).

٤٦ - ويسوق المقرر الخاص، في تقريره الأولي أيضاً، أمثلة عن حقوق الإنسان ذات الصلة بحالة الكوارث منها الحق في الحياة، والحق في الغذاء، والحق في الرعاية الصحية والخدمات الطبية، والحق في إمدادات المياه، والحق فيما يفي بالحاجة من مأوى وكساء وإصحاح، والحق في عدم التعرض للتمييز^(١١١). وتشمل حماية تلك الحقوق في حالة الكوارث اتخاذ تدابير ترمي إلى الوقاية من آثارها وتخفيف حدتها. ولا بد أن يقرأ كل حق من تلك الحقوق على ضوء واجب ”الاحترام والضمآن“ الواقع على عاتق الدولة^(١١٢). فالالتزام بالاحترام يوجب على الدولة عدم اتخاذ أي تدابير من شأنها أن تفضي إلى منع الأفراد من ممارسة حقوقهم أو التمتع بها. ويوجب الالتزام بالضمآن على الدول اتخاذ تدابير إيجابية تضمن عدم انتهاك سلطات الدولة والأطراف الثالثة لحقوق الشخص. ومن ثم، فإن الالتزام الدولي بمنع الكوارث وتخفيف آثارها ينشأ عن الالتزام العالمي الواقع على عاتق الدول والذي يوجب عليها ضمان حقوق من قبيل الحق في الحياة والحق في الغذاء والملبس والمأوى. وهذا الواجب الدولي المتمثل في منع الكوارث والتخفيف من آثارها استناداً إلى قانون حقوق الإنسان واجب تم تحديده منذ فترة مبكرة تعود إلى عام ١٩٧٨^(١١٣).

٤٧ - وتحرم المادة ٦ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الحرمان التعسفي من الحياة، مما تترتب عليه التزامات على عاتق الدول تلزمها بالحماية الإيجابية للحق في

(١١٠) انظر: *Velasquez Rodriguez v. Honduras*, Judgement of 29 July 1988, Inter-American Court of Human Rights, Series C, No. 4, paras. 174-175.

(١١١) A/CN.4/598، الفقرة ٢٦.

(١١٢) انظر على سبيل المثال، المادة ٢ (١) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

(١١٣) انظر: See J. W. Samuels, “The relevance of international law in the prevention and mitigation of natural disasters”, in *Disaster Assistance: Appraisal, Reform and New Approaches*, Lynn H. Stephens and Stephen J. Green, eds. (New York, New York University Press, 1979), pp. 245 and 248. (“وكحد أدنى، فإن الحق المعترف به فيما يفي بالحاجة من غذاء ومأوى وكساء لا بد وأن ينطوي على التزام قانوني للدولة بمساعدة دولة أخرى وقت الكارثة الطبيعية، والتزام قانوني للدولة بالإعداد للإغاثة في حالات الكوارث داخل إقليمها واتخاذ تدابير وقائية للتقليل إلى أدنى حد من المعاناة الناجمة عن الكوارث الطبيعية”). انظر أيضاً Jacqueline Hand, “Disaster prevention presentation, from SCJIL symposium 2003”, *Santa Clara Journal of International Law*, vol. 1, No. 1 (2003), pp. 147 and 159-161.

الحياة. وقد أشارت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان إلى أن المادة ٦ توجب على الدول أن تمنع بعض الكوارث المهددة للحياة والممكن توقعها. وفي تعليقها العام المفسر للمادة ٦، قالت اللجنة إنه من المستصوب للدول أن تتخذ تدابير إيجابية للحد من الوفيات، بما فيها تدابير "للقضاء على سوء التغذية والأوبئة"^(١١٤). ومن الواضح أن اللجنة تستحضر في هذا المقام تلك الكوارث بما فيها، مثلا، الحالات القصوى لسوء التغذية (الجماعة مثلا) التي من شأنها أن تندرج في نطاق تعريف الكارثة الذي اعتمده لجنة القانون الدولي في مشروع المادة ٣^(١١٥). وتسير الحقوق المضمونة بمقتضى العهد جنبا إلى جنب مع الحقوق المكرسة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. فاستنادا إلى المادة ٣ من الإعلان، فإنه "لكل فرد حق في الحياة والحرية وفي الأمان على شخصه". وكما تنص عليه المادة ٢٥ (١)، فإنه "لكل شخص حق في مستوى معيشة يكفي لضمان الصحة والرفاهة له ولأسرته، وخاصة على صعيد المأكل والملبس والسكن والعناية الطبية وصعيد الخدمات الاجتماعية الضرورية، وله الحق في ما يأمن به الغوائل في حالات البطالة أو المرض أو العجز أو الترميل أو الشيخوخة أو غير ذلك من الظروف الخارجة عن إرادته والتي تفقده أسباب عيشه"^(١١٦). ومن المؤكد أن الكوارث هي حالات قد يواجه فيها الفرد "ظروفا خارجة عن إرادته"^(١١٧).

٤٨ - وبالإضافة إلى ذلك، فإن المادة ١١ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تعترف بـ "حق كل شخص في مستوى معيشي كاف له ولأسرته، يوفر ما يفي بحاجتهم من الغذاء والكساء والمأوى، وبحقه في تحسين متواصل لظروفه المعيشية". وفي حالة الكارثة، يقع على عاتق الدولة الالتزام بضمان مستوى معيشي لكل

(١١٤) HRI/GEN/1/Rev.1، الفقرة ٥ ("وبالإضافة إلى ذلك، لاحظت اللجنة أن الحق في الحياة غالبا ما يفسر بالمعنى الضيق. ولا يمكن فهم عبارة "حق أصيل في الحياة" فهما صحيحا على نحو تقييدي، كما أن الحماية من حرمان أي شخص من حياته تقتضي أن تتخذ الدول تدابير إيجابية. وفي هذا الصدد، ترى اللجنة أن من المستصوب أن تتخذ الدول الأطراف كل التدابير الممكنة لتخفيض وفيات الأطفال وزيادة المتوسط العمري، ولا سيما باتخاذ تدابير للقضاء على سوء التغذية والأوبئة").

(١١٥) للاطلاع على مناقشة بشأن الجماعة وسوء التغذية باعتبارهما كارثة، انظر: Márcio Pereira Pinto Garcia, "Famine as a catastrophe: the role of international law", in *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles/The International Aspects of Natural and Industrial Catastrophes*, David D. Caron and Charles Leben, eds. (Dordrecht, Kluwer, 2001), p. 229.

(١١٦) قرار الجمعية العامة ٢١٧ ألف (د-٣).

(١١٧) انظر: George Kent, "The human right to disaster mitigation and relief", *Environmental Hazards*, vol. 3 (١١٧) انظر: (2001), p. 137.

شخص عن طريق تخفيف آثارها^(١١٨). وقد أكد فعلا هذا الالتزام القانوني فيما يتعلق بالإغاثة في حالات الكوارث في عام ١٩٧٧، وذلك اعتبارا أيضا "للمصلحة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لجميع الأمم في التخفيف السريع للآثار البشرية للكوارث في كل مكان"^(١١٩). وبطبيعة الحال، فإن نظام العهد يخضع للإنفاذ التدريجي^(١٢٠)، مما يعني أن التزام الدولة بالوفاء بمقتضيات المادة ١١ يتوقف جزئيا على مستوى تنميتها الاقتصادية^(١٢١).

٤٩ - وتتعترف اتفاقية حقوق الطفل أيضا "بحق كل طفل في مستوى معيشي ملائم لنموه البدني والعقلي والروحي والمعنوي والاجتماعي"^(١٢٢). ويقع على عاتق الدول الأطراف في الاتفاقية، واجب "اتخاذ كل التدابير المناسبة" لمساعدة الوالدين على الاضطلاع بمسؤوليتهما الأولى عن أعمال هذا الحق "ولا سيما فيما يتعلق بالتغذية"^(١٢٣).

٥٠ - ولقد تم مؤخرا تناول مسألة وجود التزام بالتخفيف فيما يتعلق بتغير المناخ، ولا سيما عند وضع مجموعة أساسية من الحدود الدنيا أو المعايير الأساسية لحقوق الإنسان، التي يتعين مراعاتها عند التصدي لتغير المناخ^(١٢٤). وبالإضافة إلى ذلك، فإنه فيما يتعلق

(١١٨) وتأييدا للرأي القائل بأن هذا الحق من حقوق الإنسان يفترض مسبقا التزاما بالتخفيف، انظر: Barbara Nicoletti, "The prevention of natural and man-made disasters: what duties for States", in *International Disaster Response Law*, Andrea de Guttry, Marco Gestri and Gabriella Venturini, eds. (The Hague, T. Jacqueline Hand, "Disaster prevention presentation", pp. 194 and 159. M. C. Asser Press, 2012). وانظر أيضا: M. C. Asser Press, 2012), p. 194 and 159.

(١١٩) انظر: Stephen Green, *International Disaster Relief: Towards a Responsive System* (New York, McGraw-Hill Book Company, 1977), p. 66.

(١٢٠) انظر العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المادة ٢.

(١٢١) الإنفاذ التدريجي في حد ذاته ليس غريبا عن مفهوم الوقاية في القانون الدولي. ففي شرح لجنة القانون الدولي لمشاريع المواد المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود، لوحظ أن "المستوى الاقتصادي للدولة هو أحد العوامل التي ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار عند تحديد ما إذا كانت الدولة قد وفّت بالتزامها ببذل العناية الواجبة أم لا" وأن "المستوى الاقتصادي للدولة لا يجوز أن يتخذ ذريعة لإعفاء الدولة من التزامها المقرر بمقتضى هذه المواد". انظر مشاريع المواد المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود، المادة ٣، شرح الفقرة (١٣).

(١٢٢) اتفاقية حقوق الطفل، المادة ٢٧ (١).

(١٢٣) المرجع نفسه، المادة ٢٧ (٣).

(١٢٤) انظر: Siobhan McInerney-Lankford, Mac Darrow and Lavanya Rajamani, *Human Rights and Climate Change: A Review of the International Legal Dimensions* (Washington, D.C., World Bank, 2011), p. 30.

بالتأهب، ذكر أن قانون الصحة العامة ”يوصي بقوانين تشجع أو تشترط التأهب للكوارث الطبيعية“،^(١٢٥).

٥١ - وقد اعتمد الاجتهاد القضائي الدولي مؤخرا النهج المبين في هذا الفرع، إذ اعترفت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان اعترافاً صريحاً بأن الحق في الحياة يوجب على الدول اتخاذ كافة التدابير الملائمة لمنع الكوارث الطبيعية والكوارث التي هي من صنع الإنسان^(١٢٦). وفي قضيتين بارزتين، قضت المحكمة بأن عدم اتخاذ تدابير ممكنة من شأنها أن تمنع أو تخفف آثار الكوارث القابلة للتوقع يشكل انتهاكاً للحق في الحياة وبالتالي تترتب عليه مسؤولية الدولة بموجب القانون الدولي^(١٢٧). ففي قضية أونيريلديز (Önerildiz)، أدى انفجار غاز الميثان في مدفن عمومي للقمامة، واقع على منحدر يطل على واد في اسطنبول، إلى حريق اكتسح ١٠ مساكن في حي فقير في الجوار المباشر لمدفن القمامة فأودى بحياة ٣٩ شخصاً. وكان الخبراء قد حذروا السلطات التركية من خطر حدوث انفجار من ذلك القبيل قبل وقوعه بستين، لكن لم تُتخذ أي إجراءات. وفي قضية بوداييفا (Budayeva)، اكتسح انهيار وحلي بلدة في منطقة جبلية في الاتحاد الروسي، فأهلك عدة أشخاص ودمر عدة مبان. ولئن كانت البلدة محمية بسدود وقائية، فإنها تضررت كثيراً بالانهيارات وحلية شديدة كانت قد وقعت عام ١٩٩٩ ولم تصلح بعدها أبداً، رغم الإنذارات التي وجهتها مؤسسة الأرصاد الجوية الحكومية. فقبل حدوث الانهيار المحلي بأسبوعين، أبلغت الوكالة الوزارة المحلية المكلفة بالإغاثة في حالات الكوارث بالخطر الوشيك لكارثة جديدة وطلبت إنشاء نقاط للمراقبة في المقاطع العليا من النهر وتوجيه إنذار بالطوارئ عند الضرورة. ولم تتخذ أي من هذه التدابير المقترحة.

٥٢ - وفي معرض تفسيرها للمادة ٢ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان التي تضمن الحق في الحياة بعبارة مطابقة تقريباً للمادة ٦ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، أكدت المحكمة في حكمها الصادر في قضية أونيريلديز أن الحق في الحياة ”لا يهتم

(١٢٥) انظر: David L. Feinberg, “Hurricane Katrina and the public health-based argument for greater federal involvement in disaster preparedness and response”, *Virginia Journal of Social Policy and the Law*, vol. 13, No. 3 (2005-2006), p. 598.

(١٢٦) انظر: Walter Kälin and Claudine Haenni Dale, “Disaster risk mitigation – why human rights matter”, *Forced Migration Review*, No. 31 (2008), p. 38.

(١٢٧) انظر المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، أونيريلديز ضد تركيا (Önerildiz v. Turkey)، العريضة رقم ٤٨٩٣٩/٩٩، الحكم المؤرخ ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤؛ المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، بوداييفا وآخرون ضد روسيا (Budayeva and others v. Russia)، العرائض رقم ١٥٣٣٩/٠٢ و ٢١١٦٦/٠٢ و ٢٠٠٥٨/٠٢ و ١١٦٧٣/٠٢ و ١٥٣٤٣/٠٢، الحكم المؤرخ ٢٠ آذار/مارس ٢٠٠٨.

فقط الوفيات الناجمة عن استعمال القوة من جانب عون للدولة بل إنه ... يقيم أيضا التزاما إيجابيا على عاتق الدول بوجوب عليها اتخاذ الإجراءات الملائمة لصون أرواح الخاضعين لولايتها“ وشدت على أن ”هذا الالتزام الإيجابي يستتبع فوق هذا وذاك واجبا أوليا يقع على عاتق الدول ويلزمها بوضع إطار تشريعي وإداري يرمي إلى توفير واق فعال ضد التهديدات المحدقة بالحق في الحياة“^(١٢٨). وفي حكمها الصادر عام ٢٠٠٨ في قضية بودايففا، خلصت المحكمة إلى ما يلي:

”في مجال الإغاثة في حالات الطوارئ، عندما تشترك الدولة مباشرة في حماية الأرواح البشرية عن طريق تخفيف آثار المخاطر الطبيعية، ينبغي أن تسري هذه الاعتبارات ما دامت ظروف الحالة العينية تشير إلى أن خطرا طبيعيا تم التعرف عليه بوضوح يوشك أن يقع، ولا سيما عندما يتعلق الأمر بجائحة متكررة تصيب منطقة معينة أعدت للعمران أو الاستعمال البشري ... وستوقف نطاق الالتزامات الإيجابية للدولة في تلك الظروف العينية على منشأ التهديد ومدى إمكانية تخفيف آثار هذا الخطر أو ذلك“^(١٢٩).

٥٣ - ولذلك فإن الدولة تتحمل المسؤولية إذا أهملت واجبها في اتخاذ تدابير وقائية عندما يكون بالإمكان تحديد الخطر الطبيعي تحديدا واضحا وتكون الوسائل الفعالة لتخفيف آثار الخطر متاحة^(١٣٠). وهذان القراران المتعلقان بواجب منع الكوارث وتخفيف آثارها لهما صلة بالموضوع لأسباب عدة. أولا، أبرزت المحكمة نفس الواجب فيما يتعلق بالكوارث الطبيعية والكوارث التي هي من صنع الإنسان. ثانيا، وأخذت المحكمة تركيا والاتحاد الروسي لعدم ”اتخاذ إجراءات ملائمة“ لمنع الضرر، مما يعكس الالتزام الوارد في شتى الصكوك الدولية والذي يوجب على الدول اتخاذ تدابير ”ملائمة“ أو ”ضرورية“ للحد من مخاطر الكارثة. ثالثا، توحي هاتان القضيتان بأن واجب الدول يقوم عندما تصبح الكارثة قابلة للتوقع، مما يعكس شرط القابلية للتوقع في إطار مبدأ بذل العناية الواجبة.^(١٣١)

(١٢٨) انظر المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، أونيريلديز ضد تركيا (*Öneryildiz v. Turkey*)، العريضة رقم ٩٩/٤٨٩٣٩، الحكم المؤرخ ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤، الفقرتان ١٢٨-١٢٩.

(١٢٩) بودايففا وآخرون ضد روسيا، العرائض رقم ١٥٣٣٩/٠٢ و ٢١١٦٦/٠٢ و ٢٠٠٥٨/٠٢ و ١١٦٧٣/٠٢ و ١٥٣٤٣/٠٢ والحكم المؤرخ ٢٠ آذار/مارس ٢٠٠٨، الفقرة ١٣٧.

(١٣٠) انظر: Walter Kälin and Claudine Haenni Dale, “Disaster risk mitigation – why human rights matter”, p. 39.

(١٣١) انظر الفقرة ٦١ أدناه.

٢ - القانون البيئي

٥٤ - على الدول التزام بعدم التسبب في ضرر بيئي وما شاكله وضمنان ألا تضر الأنشطة الجارية تحت ولايتها بالبيئة أو بمناطق خاضعة لولاية دولة أخرى. فواجب المنع في القانون البيئي الدولي يشمل الالتزامين معاً^(١٣٢). ويستند المنع في السياق البيئي إلى مبدأ في القانون العام الإنكلوأمريكي هو مبدأ "التمتع بالحقوق دون مضارة الغير" (*sic utere tuo ut alienum non laedas*). وكما أعلنته محكمة العدل الدولية في قضية قناة كورفو، فإن هذا المبدأ راسخ في القانون الدولي^(١٣٣) وتطبق منذ فترة مبكرة تعود إلى عام ١٩٤١ في التحكيم في قضية مصهر تريل^(١٣٤). ويمكن الوقوف على أول إعلان واضح عن مبدأ المنع في القانون الدولي في المبدأ ٢١ من إعلان مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة البشرية^(١٣٥) الذي ينص على ما يلي:

للدول، وفقاً لميثاق الأمم المتحدة ولبادئ القانون الدولي، الحق السيادي في استغلال مواردها طبقاً لسياساتها البيئية الخاصة، وتحمل المسؤولية عن ضمان ألا تسبب الأنشطة المضطلع بها داخل نطاق ولايتها أو تحت سيطرتها ضرراً لبيئة الدول الأخرى أو لبيئة المناطق الواقعة خارج حدود الولاية الوطنية.

٥٥ - وقد تبني المبدأ ٢ من إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية المبدأ ٢١ برمته، مع إضافة إقرار بأن للدول حقاً سيادياً في استغلال مواردها وفقاً لسياساتها الإنمائية^(١٣٦). أما المبدأ ١١ من إعلان ريو فيستند إلى هذا الالتزام مضيفاً وجوب اعتماد الدول لسياسات تشريعية وإدارية بغرض منع الضرر العابر للحدود أو تخفيف أثره^(١٣٧).

(١٣٢) انظر: *Case concerning Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)* (القضية المتعلقة بطاحونتي اللباب على نهر أوروغواي (الأرجنتين ضد أوروغواي))، الحكم المؤرخ ٢٠ نيسان/أبريل ٢٠١٠، *I.C.J. Reports 2010*، الرأي المستقل للقاضي كانسادو ترينداد، الفقرة ٥٩.

(١٣٣) انظر: *Corfu Channel case (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Albania)*، قضية قناة كورفو (المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية ضد ألبانيا)، الحكم المؤرخ ٩ نيسان/أبريل ١٩٤٩، *I.C.J. Reports 1949*، الصفحة ٢٢.

(١٣٤) انظر: *Trail Smelter case (United States of America v. Canada)* (قضية مصهر تريل، (الولايات المتحدة الأمريكية ضد كندا)) *Reports of International Arbitral Awards*, vol. III, pp. 1905-1982.

(١٣٥) *Report of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 5-16 June 1972* (A/CONF.48/14/Rev.1)، الجزء الأول، الفصل الأول، الفقرة ٢١.

(١٣٦) تقرير مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، ريو دي جانيرو، ٣-١٤ حزيران/يونيه ١٩٩٢، المجلد الأول، القرارات التي اتخذها المؤتمر (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.93.I.8 والتصويب)، القرار ١، المرفق الأول، المبدأ ٢.

(١٣٧) المرجع نفسه، المبدأ ١١.

٥٦ - وأكدت هذا المبدأ فتوى محكمة العدل الدولية بشأن مشروعية التهديد بالأسلحة النووية أو استخدامها^(١٣٨) بالعبارات التالية:

وإن وجود الالتزام العام للدول بكفالة أن تحترم الأنشطة المضطلع بها داخل ولايتها وإشرافها بيئة الدول الأخرى أو المناطق الواقعة تحت سيطرتها الوطنية هو الآن جزء من مجموعة مواد القانون الدولي المتصلة بالبيئة.

٥٧ - ومع مرور الوقت، استخدمت إعلانات رئيسية لمبدأ المنع لتحميل الدول مسؤولية عدم اتخاذ الإجراءات الضرورية لوقف الضرر العابر للحدود. وعلى سبيل المثال، دعت محكمة العدل الدولية الطرفين، في قضية غابشيكوفو - ناجيماروس، إلى "النظر مجدداً في آثار تشغيل محطة غابشيكوفو لتوليد الطاقة الكهربائية على البيئة" في نهر الدانوب^(١٣٩). وفي ضوء "القواعد والمعايير الجديدة"، خلصت المحكمة إلى أن "المطلوب التزام الحذر والوقاية"، في مجال حماية البيئة على الأقل، لأن طابع الضرر اللاحق بالبيئة لا رجعة فيه وبسبب الحدود الملازمة لأي آلية من آليات حبر هذا النوع من الضرر^(١٤٠). وعلى نفس المنوال، خلصت المحكمة، في قضية طاحونتي اللباب على نهر أوروغواي، إلى أن مبدأ المنع جزء من القانون الدولي العرفي وأن الدولة ملزمة بالتالي باستخدام كافة الوسائل التي تحت تصرفها لتفادي الأنشطة التي تجرى في إقليمها أو في أي منطقة خاضعة لولايتها وتتسبب في ضرر ذي شأن لبيئة دولة أخرى^(١٤١).

٥٨ - وفي ١٩٨٢، اعتمدت الجمعية العامة الميثاق العالمي للطبيعة، الذي يجسد المنع باعتباره مبدأ يستند إليه الميثاق^(١٤٢). وذكرت الجمعية العامة باقتناعها "بأن الفوائد التي يمكن جنيها من الطبيعة مرهونة بالمحافظة على العمليات الطبيعية وتنوع أشكال الحياة، وأن هذه الفوائد تتعرض للخطر بسبب الاستغلال المفرط للموائل الطبيعية وتدميرها"^(١٤٣).

(١٣٨) انظر: *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996*، الصفحة ٢٤١، الفقرة ٢٩.

(١٣٩) انظر: *Case concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), I.C.J. Reports 1997*، الصفحة ٧، الفقرة ١٤٠.

(١٤٠) المرجع نفسه.

(١٤١) قضية طاحونتي اللباب على نهر أوروغواي (الأرجنتين ضد أوروغواي)، الفقرة ١٠١ (في معرض الإشارة إلى الفقرة ٢٢ من الحكم الصادر في قضية قناة كورفو وفتوى محكمة العدل الدولية بشأن مشروعية التهديد بالأسلحة النووية أو استخدامها).

(١٤٢) قرار الجمعية العامة ٧/٣٧.

(١٤٣) المرجع نفسه.

٥٩ - وكما سبقت الإشارة إليه، حددت لجنة القانون الدولي، في عام ٢٠٠١، "مبدأ المنع الراسخ" في سياق الضرر البيئي العابر للحدود^(١٤٤). فالمادة ٣ من مشاريع المواد المتعلقة بالضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة توجب على الدول أن "تتخذ [...] كل التدابير المناسبة لمنع وقوع ضرر جسيم عابر للحدود أو، على أي حال، للتقليل من مخاطره إلى أدنى حد"^(١٤٥). واللجنة، بإقرارها لذلك الواجب، استندت إلى مبدأ "استعمل ما لك دون مضارة الغير" (*sic utere tuo ut alienum non laedas*)، مضيئة قدرًا أكبر من التفصيل لـ "لقيود المفروضة على حرية الدول والواردة في المبدأ ٢١" من إعلان مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة البشرية. وتفرض المادة ٣ التزاما على الدول "بسبب وتنفيذ قوانين وطنية تدرج فيها المعايير الدولية المقبولة"^(١٤٦) وإعمال التشريعات والأنظمة الإدارية لضمان الامتثال^(١٤٧). كما يلهم مبدأ المنع المادة ٧ المتعلقة بتقييم المخاطر، والمادة ٨ المتعلقة بواجب الإخطار، والمادة ٩ المتعلقة بواجب التشاور مع الدول المتضررة بشأن التدابير الوقائية والمادة ١٦ المتعلقة بالتأهب لحالات الطوارئ. بل إن شرح المادة ١٦ يقر "واجب منع وقوع الكوارث البيئية"^(١٤٨).

٦٠ - وتتفق كل من محكمة العدل الدولية ولجنة القانون الدولي على أن مبدأ المنع ينشأ عن التزامين مستقلين لكنهما مرتبطان من التزامات الدول هما: بذل العناية الواجبة والمبدأ التحوطي^(١٤٩).

(أ) بذل العناية الواجبة

٦١ - إن مبدأ بذل العناية الواجبة مبدأ راسخ في القانون الدولي ما فتى يشار إليه باعتباره مبدأ من "مبادئه الأساسية"^(١٥٠). وظل يقترن بمبدأ المسؤولية، إذ يحيل إلى القواعد المستند

(١٤٤) انظر مشاريع المواد المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود، المادة ٣، الفقرة (٤) من الشرح.

(١٤٥) المرجع نفسه. واعتبر المنع أيضا الوسيلة المفضلة لتأكيد مسؤولية الدولة وتحملها لتبعية الضرر العابر للحدود. وفي التقرير الأول للمقرر الخاص، ييماراجو سرينيفاسا راو، عن منع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة، قال المقرر إن "سياسة المنع أفضل بأي حال من الأحوال من المعالجة" وأنها "سياسة اتبعت عبر الزمن واتبعتها على نطاق واسع المجتمعات المتطورة والمصنعة في إدارة الآثار الضارة لنموها الاقتصادي بل والحد منها وإزالتها" (A/CN.4/487، الفقرة ٣٢).

(١٤٦) انظر مشاريع المواد المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود، المادة ٣، الفقرة (٤) من الشرح.

(١٤٧) المرجع نفسه، الفقرة (٦).

(١٤٨) المرجع نفسه، المادة ١٦، الفقرة (١) من الشرح.

(١٤٩) المرجع نفسه، المادة ٣، الفقرات ٧-١٨ من الشرح.

إليها في إطار "نظام المسؤولية عن انتهاك التزامات بذل العناية الواجبة"^(١٥١). وفيما يتعلق بما يصدر عن الفاعلين من غير الدول، من أعمال أو امتناع عن أعمال، ذكر منذ فترة مبكرة تعود إلى أوائل القرن العشرين أن "الدول قد تترتب مسؤوليتها إذا لم تبذل العناية الواجبة لمنع عمل أو امتناع عن عمل أو للتصدي له"^(١٥٢). وعُرف بذل العناية الواجبة، في علاقته بالمنع في السياق البيئي، بأنه استخدام "أفضل الوسائل الممكنة عمليا"^(١٥٣) أو "كل التدابير الملائمة والفعالة"^(١٥٤) في جملة أمور. وكما ورد وصفه على لسان محكمة العدل الدولية في قضية طاحونتي اللباب على نهر أوروغواي والأرجنتين هو "التزام ببذل العناية الواجبة فيما يتعلق بكل الأنشطة التي تجري تحت ولاية وسيطرة كل طرف"^(١٥٥).

٦٢ - والالتزام ببذل العناية الواجبة هو الأساس المعياري للوقاية^(١٥٦). فهو التزام ببذل عناية وليس التزاما بتحقيق غاية؛ وواجب بذل العناية لا يضمن المنع التام للضرر ذي الشأن، بل يتعين على الدول أن تبذل قصاراها لتقليل الخطر إلى أدنى حد^(١٥٧). وبهذا المعنى، فإن واجب بذل العناية هو التزام أساسي بمبدأ المنع^(١٥٨)، وكثيرا ما تستخدم الصيغة التي تلزم

(١٥٠) انظر: Luigi Condorelli, "The imputability to States of acts of international terrorism", *Israel Yearbook on Human Rights*, vol. 19 (1989), pp. 240-242.

وانظر أيضا: Riccardo Pisillo-Mazzeschi, "The due diligence rule and the nature of the international responsibility of States", *German Yearbook of International Law*, vol. 35 (1992), pp. 9-51.

(١٥١) انظر: Riccardo Pisillo-Mazzeschi, "Forms of international responsibility for environmental harm", in *International Responsibility for Environmental Harm*, Francesco Francioni and Tullio Scovazzi, eds. (London, Graham & Trotman, 1991), pp. 15-16.

(١٥٢) انظر: Amos Shartle Hersey, *The Essentials of International Public Law* (New York, Macmillan Company, 1918), p. 162. وانظر أيضا: Robert Perry Barnidge Jr., "The due diligence principle under international law", *International Community Law Review*, vol. 8, No. 1 (2006), pp. 81-121.

(١٥٣) اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار، المؤرخة ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٢، *United Nations, Treaty Series*، المجلد ١٨٣٣، رقم ٣١٣٦٣ المادة ١٩٤.

(١٥٤) اتفاقية تقييم الأثر البيئي في إطار عبر حدودي، *United Nations, Treaty Series*، المجلد ١٩٨٩، رقم ٣٤٠٢٨، المادة ٢ (١).

(١٥٥) قضية طاحونتي اللباب على نهر أوروغواي الفقرة ١٩٧.

(١٥٦) مشاريع المواد المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود، المادة ٣، الفقرة (٨) من الشرح.

(١٥٧) المرجع نفسه، الفقرة (٧).

(١٥٨) في تقريره الثاني عن المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي (منع الضرر العابر للحدود الناشئ عن الأنشطة الخطرة)، يلاحظ المقرر الخاص بيماراجو سرينيفاسا راو، أن

الدول باتخاذ كافة "التدابير الضرورية أو الملائمة" (مثلا المادة ٣ من مشاريع المواد المتعلقة بالضرر العابر للحدود) للتعبير عن هذا الالتزام ببذل العناية الواجبة^(١٥٩). وتتجلى العناية الواجبة في جهود الدولة الرامية إلى تنفيذ وإعمال التشريعات والأنظمة الإدارية المتعلقة بالمنع^(١٦٠). وقد قبلت الدول مبدأ العناية الواجبة باعتباره مبدأ "متوافقا مع واقع ممارسات الدول والقانون الدولي حاليا"^(١٦١). وللخلوص إلى هذا الاستنتاج، اعتمدت لجنة القانون الدولي على عدد من الاتفاقيات البيئية الدولية التي تتضمن التزامات باتخاذ تدابير ملائمة، أو بصيغة أكثر تحديدا، التزامات بتنفيذ التزامات تعاهدية عن طريق التشريعات والأنظمة الإدارية^(١٦٢). وهكذا، فإنه رغم عدم استخدام الاتفاقيات البيئية الدولية لمصطلح "بذل العناية الواجبة"، فإنه من المتعارف عليه أن العديد من المعاهدات المتعلقة بقانون البحار والتلوث البحري وحماية طبقة الأوزون، وتقييمات الأثر البيئي واستخدام المجاري المائية العابرة للحدود والبحيرات الدولية تضمن التزاما من هذا القبيل^(١٦٣).

"واجب المنع، الذي هو واجب سلوك، في جوهره واجب بذل العناية الواجبة" وأن "أي مسألة تتعلق بتنفيذ أو إنفاذ واجب المنع تتناول بالضرورة مضمون الالتزام وبالتالي درجة العناية التي ينبغي على الدول بذلها" (A/CN.4/501، الفقرة ١٨).

(١٥٩) اتفاقية منع التلوث البحري الناجم عن اغراق النفايات ومواد أخرى، *United Nations, Treaty Series*, vol. 1046, رقم. ١٥٤٧٩، المادة ١؛ واتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار، المادة ١٩٤؛ والاتفاقية المتعلقة بالآثار العابرة للحدود للحوادث الصناعية)، *United Nations, Treaty Series*, vol. 2105, of 17 March 1992, رقم. ٣٦٦٠٥، المادة ٣. وانظر أيضا: Cesare P. R. Romano, "L'obligation de prévention des catastrophes industrielles et naturelles" in *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles/The International Aspects of Natural and Industrial Catastrophes*, David D. Caron and Charles Leben, eds. Barbara Nicoletti, "The prevention of natural and man-made disasters: what duties for States" (Dordrecht, Kluwer, 2001), p. 389. وانظر بصفة خاصة:

(١٦٠) مشاريع المواد المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود، المادة ٣، الفقرة (١٠) من الشرح.

(١٦١) انظر: A/54/510، الفقرة ١٠.

(١٦٢) انظر مشاريع المواد المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود، المادة ٣، الفقرة (٨) من الشرح، الحاشية ٨٨٠ (في معرض الإشارة إلى اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار، المادة ١٩٤ (١)؛ واتفاقية منع التلوث البحري الناجم عن اغراق النفايات ومواد أخرى، المواد الأولى، والثانية، والسابعة (٢)؛ واتفاقية فيينا لحماية طبقة الأوزون، المادة ٢؛ واتفاقية تنظيم الأنشطة المتعلقة بالموارد المعدنية لانتاركتيكا، المادة ٧ (٥)؛ واتفاقية تقييم الأثر البيئي في إطار عبر حدودي، المادة ٢ (١)؛ واتفاقية حماية واستخدام المجاري المائية العابرة للحدود والبحيرات الدولية، المادة ٨. ٢ (١).

(١٦٣) انظر المرجع نفسه.

٦٣ - وللالتزام ببذل عناية خاصيتان هما: أن درجة العناية المقصودة هي تلك المتوقعة من "حكومة رشيدة" وأن درجة العناية المطلوبة تتناسب مع درجة خطورة النشاط المعني^(١٦٤).
ففيما يتعلق بمعيار "الحكومة الرشيدة"، ترى اللجنة أنه:

"يمكن القول بأن التزام العناية الواجبة المشمول في واجب المنع يتضمن العناصر التالية: درجة الحرص المطلوب في إطار الالتزام ببذل العناية الواجبة هي تلك التي يُتوقع من حكومة جيدة أن تتوخاها. وينبغي أن يكون لديها نظام قانوني وموارد كافية لإنشاء جهاز إداري مناسب لمراقبة الأنشطة ورصدها. بيد أن من المفهوم أن درجة الحرص التي يتوقع أن تتوخاها دولة ذات اقتصاد متطور بشكل جيد وموارد بشرية ومادية وذات نُظم وهياكل حكم على درجة عالية من التطور تختلف عن درجة الحرص التي يتوقع أن تتوخاها دولة لا تتمتع بنفس المستوى"^(١٦٥).

٦٤ - واستنادا إلى اللجنة، فإنه في إطار معيار "الحكومة الرشيدة"، يعد المستوى الاقتصادي للدول عاملا من العوامل التي تتعين مراعاتها في تحديد ما إذا كانت الدولة قد تقيدت بالتزامها ببذل العناية الواجبة^(١٦٦). غير أنه من المفهوم أن المستوى الاقتصادي للدولة لا يعفيها من التزامها في هذا الصدد وأنه "يُتوقع توخي الحيطنة واستخدام الهياكل الأساسية ورصد الأنشطة الخطرة في أراضي الدولة، وهي أمور تعتبر من الخواص الطبيعية لأية حكومة"^(١٦٧). أما فيما يتعلق بمعيار التناسب، فإن درجة العناية المطلوبة من الدولة تتناسب مع درجة الضرر الذي ينطوي عليه الخطر. وينبغي أن يكون الضرر نفسه قابلا للتوقع وأن تكون الدولة على علم أو يفترض فيها أن تكون على علم بأن درجة الخطر ذات شأن^(١٦٨).

٦٥ - وصاغت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أيضا واجب المنع باعتباره واجب بذل عناية. ففي قضية أونيريلدين، قضت المحكمة بأن السلطات التركية كان عليها التزام إيجابي بالمنع عندما "علمت أو كان عليها أن تعلم بأن ثمة خطرا حقيقيا ووشيكًا يحدق بعدد من

(١٦٤) انظر: A/54/510، الفقرة ٢٠.

(١٦٥) مشاريع المواد المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود، المادة ٣، الفقرة (١٧) من الشرح.

(١٦٦) المرجع نفسه. وانظر أيضا A/CN.4/510، الفقرة ٢٣.

(١٦٧) مشاريع المواد المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود، المادة ٣، الفقرة (١٧) من الشرح.

(١٦٨) المرجع نفسه، الفقرة (١٨).

الأشخاص^(١٦٩)، وأن عدم ”اتخاذ التدابير الضرورية والكافية لدرء المخاطر الملازمة للنشاط الخطير“^(١٧٠) يشكل انتهاكا للحق في الحياة. بموجب المادة ٢ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان. وعلى نفس المنوال، خلصت المحكمة، في قضية بوداييفا، إلى أنه في مواجهة الخطر المتزايد للاهتياالات المحلية، ”كان يعقل أن يتوقع من السلطات أن تدرك تزايد خطر الحوادث في حالة انهيار وحلي تلك السنة وأن تبذل العناية الواجبة بإبلاغ المدنيين واتخاذ ترتيبات مسبقة للإجلاء الطارئ“^(١٧١). ومع ذلك، سلمت المحكمة في قضية أونيريلديز بأنه ”يجب عدم تحميل السلطات عبئا مستحيلا أو غير متناسب دون أن تراعى، بصفة خاصة، الاختيارات التشغيلية التي يتعين عليها أن تقوم بها من حيث الأولويات والموارد“^(١٧٢). وفي قضية بوداييفا، لاحظت المحكمة أن ”هذا الاعتبار لا بد وأن يولى له وزن أكبر، في مجال الإغاثة في حالات الطوارئ فيما يتعلق بحدوث متعلق بالأرصاء الجوية، الذي هو في حد ذاته حادث يخرج عن السيطرة البشرية، من الوزن الذي يولى في مجال الأنشطة الخطرة التي هي من صنع الإنسان“^(١٧٣). غير أن السماح باتخاذ إجراءات شتى تبعا للقدرات والأولويات المحددة للدولة لا يعفي الدول من التزامها بدرء الخطر ”وبذل كل ما في وسعها لحماية [الناس] من المخاطر الوشيكة والمعروفة التي يتعرضون لها“^(١٧٤).

(ب) المبدأ التحوطي

٦٦ - في إطار القانون الدولي، يتعلق ”المبدأ التحوطي“ بالمنع الأعم للضرر البيئي (بما في ذلك داخل الحدود الوطنية) وينشئ إجمالا قرينة غير قطعية بأن عملا أو سياسة يشتهه في أن تكون منطوية على خطر التسبب في ضرر للعموم أو للبيئة في غياب دليل على أنها لا تشكل خطرا^(١٧٥). وقد صاغه إعلان ريو لأول مرة على النحو التالي: ”من أجل حماية البيئة، تأخذ الدول، على نطاق واسع، بالنهج الوقائي، حسب قدراتها. وفي حال ظهور خطر حدوث ضرر جسيم أو لا سبيل إلى عكس اتجاهه، لا يستخدم الافتقار إلى التيقن

(١٦٩) قضية أونيريلديز ضد تركيا، الفقرة ١٠١.

(١٧٠) المرجع نفسه، الفقرة ٩٣.

(١٧١) قضية بوداييفا وآخرين ضد روسيا، الفقرة ١٥٢.

(١٧٢) قضية أونيريلديز ضد تركيا، الفقرة ١٠٧.

(١٧٣) قضية بوداييفا وآخرين ضد روسيا، الفقرة ١٣٥.

(١٧٤) المرجع نفسه، الفقرة ١٠٩.

(١٧٥) انظر، على سبيل المثال، المبدأ ١٥ من إعلان ريو المتعلق بالبيئة والتنمية.

العلمي الكامل سببا لتأجيل اتخاذ تدابير فعالة من حيث التكلفة لمنع تدهور البيئة^(١٧٦). وينطوي المبدأ التحوطي على عنصرين: الوعي بوجود مخاطر أو استمرارها والوعي بجوانب عدم اليقين العلمي المحيطة بالمسألة المعنية^(١٧٧).

٦٧ - ويسلم شرح المادة ٣ من مشاريع المواد المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود بأن واجب المنع يستتبع اتخاذ ما يناسب من تدابير من باب الحرص الشديد، لتجنب أو منع وقوع ضرر جسيم أو غير قابل للإصلاح، وذلك حتى في حال عدم وجود يقين علمي تام^(١٧٨). ويخلص شرح مشروعى المادتين ٧ و ١٠ صراحة إلى نتيجة مفادها أن المبدأ التحوطي قد أصبح مبدأ عاما من مبادئ القانون البيئي^(١٧٩).

٦٨ - وأدرج هذا المبدأ ضمنا في عدد من الاتفاقيات الدولية، من قبيل اتفاقية باماكو لحظر استيراد النفايات الخطرة إلى أفريقيا ومراقبة حركتها عبر الحدود وإدارتها داخل أفريقيا (المادة ٤ (٣))، واتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيير المناخ (المادة ٣ (٣))، والاتفاقية المنشئة للجماعة الأوروبية بصيغتها المعدلة بموجب معاهدة أمستردام (المادة ١٧٤ (المادة ١٣٠ سابقا الملغاة)) (واتفاقية فيينا لحماية طبقة الأوزون (المادة ٢))^(١٨٠).

٦٩ - ومنذ التسعينات، ذهب البعض إلى القول إن المبدأ التحوطي قد أصبح مبدأ من مبادئ "القانون البيئي الدولي العرفي" بل ومن القواعد العامة للقانون الدولي العرفي^(١٨١). فقد خلص القاضي الخاص فينويسا، في رأيه المخالف المذيل بحكم محكمة العدل الدولية الصادر في قضية طاحونتي اللباب، إلى أن المبدأ التحوطي "يشكل بلا مرأى صلب القانون البيئي"، وقال "إنني أرى أن المبدأ التحوطي ليس فكرة مجردة ولا هو عنصر نظري في القانون الناشئ المنشود،

(١٧٦) المرجع نفسه.

(١٧٧) انظر الرأي المستقل للقاضي كانسادو ترينيداد، قضية طاحونتي اللباب على نهر أوروغواي، الفقرة ٦٢. وانظر أيضا: Arie Trouwborst, *Precautionary Rights and Duties of States* (Leiden, Martinus Nijhoff (Publishers, 2006).

(١٧٨) انظر مشاريع المواد المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود، المادة ٣، الفقرة (١٤) من الشرح.

(١٧٩) المرجع نفسه، المادة ١٠، الفقرتان (٦) - (٧) من الشرح.

(١٨٠) المرجع نفسه، الفقرة (٧).

(١٨١) انظر للمزيد من التفصيل: Ronnie Harding and Elizabeth Fisher, eds., *Perspectives on the Precautionary Principle* (Sydney, Federation Press, 1995), p. 5; Arie Trouwborst, "The precautionary principle in general international law: combating the Babylonian confusion", *Review of European Community & International Environmental Law*, vol. 16, No. 2 (2007), p. 189; Cesare P. R. Romano, "L'obligation de prévention des catastrophes industrielles et naturelles", p. 396

بل إنه قاعدة من قواعد القانون المدرجة في إطار القواعد العامة للقانون الدولي بصيغتها القائمة حالياً^(١٨٢). غير أن المحكمة لم تسلم بعد بهذا المبدأ بصفته تلك^(١٨٣).

جيم - التعاون الدولي بشأن المنع

٧٠ - أكدت لجنة القانون الدولي واجب التعاون في المادة ٥ من مشاريع موادها المتعلقة بهذا الموضوع وفي المادة ٥ مكرراً، المعتمدة في عام ٢٠١٢ أوردت تعديداً غير حصري للأشكال التي يمكن أن يتخذها هذا التعاون في سياق الإغاثة. كما يشكل التعاون محور البعد الأفقي (الدولي) للمنع. وقد تطرق المقرر الخاص باقتضاب، في تقريره الخامس، للتعاون فيما يتعلق بالتأهب للكوارث ومنعها وتخفيف حدتها. وكما لوحظ في التقرير، فإن التعاون يتعلق تقريباً بكافة جوانب منع الكوارث، بما فيه التعاون في مجال ترتيبات البحث والإنقاذ، والاحتياجات المتعلقة بالقدرة الاحتياطية، ونظم الإنذار المبكر، وتبادل المعلومات المتعلقة بتقييم المخاطر وتحديدها، والتخطيط للطوارئ، وبناء القدرات^(١٨٤).

٧١ - وواجب التعاون مبدأ راسخ في القانون الدولي. وكما لاحظته المقرر الخاص في تقريره الثاني، فإنه مكرس في العديد من الصكوك الدولية، بما فيها ميثاق الأمم المتحدة. والغرض من التعاون، بصيغته الواردة في إعلان مبادئ القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول وفقاً لميثاق الأمم المتحدة، يتمثل جزئياً في "تعزيز الاستقرار والتقدم الاقتصادي على الصعيد الدولي" وتحقيق "الرفاه العام للأمم"^(١٨٥).

٧٢ - وواجب التعاون راسخ أيضاً فيما يتصل بالمنع. فقد أعادت تأكيده الجمعية العامة في العديد من القرارات التي تتناول منع الكوارث والحد من مخاطرها. وقد اعترفت الجمعية، عند إعلانها للعقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية، بمسؤولية الأمم المتحدة عن التعاون من أجل تخفيف حدة المخاطر، بما في ذلك عن طريق المنع والإنذار المبكر، مهيبه في الوقت ذاته بالدول أن تتعاون من أجل الحد من المخاطر الطبيعية^(١٨٦). وفي قرارات أحدث عهداً، حثت الجمعية المجتمع الدولي على "الحد من الآثار الضارة للكوارث الطبيعية" عن طريق

(١٨٢) قضية طاحونتي اللباب على نهر أوروغواي.

(١٨٣) انظر: Cass R. Sunstein, *Laws of Fear: Beyond the Precautionary Principle* (New York, Cambridge University Press, 2005); Linda Cameron, "Environmental risk management in New Zealand – is there scope to apply a (more generic framework?)", New Zealand Treasury Policy Perspectives Paper 06/06 (2006).

(١٨٤) انظر: A/CN.4/652، الفقرتان ١١٤-١١٥.

(١٨٥) قرار الجمعية العامة ٢٦٢٥ (د - ٢٥)، المرفق، الفقرة ١.

(١٨٦) قرار الجمعية العامة ١٦٩/٤٢، الفقرتان ٧-٨.

التعاون^(١٨٧). ويتعين أن يكون التعاون الدولي من أجل دعم الجهود الوطنية الرامية إلى المنع^(١٨٨)، لا سيما من أجل "زيادة قدرة البلدان على التصدي للآثار السلبية لجميع الأخطار الطبيعية... وخصوصاً في البلدان النامية"^(١٨٩). وقد اعتمد إطار عمل هيوغو في قدر كبير منه من أجل تشجيع التعاون في مجال المنع، سواء بين الدول أو فيما بين الدول والجهات الفاعلة من غير الدول^(١٩٠). وكما سبق بيانه^(١٩١)، فإن إطار عمل هيوغو هو "الوثيقة التي يهتدى بها في تعزيز وبناء التعاون الدولي حرصاً على استخدام الحد من مخاطر الكوارث ركيزة للخطط الإنمائية الوطنية والدولية". وهذا ما أكدته صيغة إطار عمل هيوغو التي تشدد على أهمية التعاون فيما يتعلق بمنع الكوارث، حيث ورد فيها: "وإننا عازمون على تخفيف ما تلحقه الكوارث من خسائر في الأرواح وفي الموجودات الاجتماعية والاقتصادية والبيئية الأخرى في جميع أنحاء العالم، وندرك في الوقت ذاته أهمية التعاون والتضامن والشراكة على الصعيد الدولي، فضلاً عن حسن التدبير على جميع المستويات"^(١٩٢).

٧٣ - وما فتئت الإعلانات غير الملزمة تشير إلى التعاون عند تأكيدها لواجب المنع. وعلى سبيل المثال، دعا إعلان يوجياكارتا المتعلق بالحد من مخاطر الكوارث في آسيا والمحيط الهادئ الأطراف ذات المصلحة إلى "تعزيز ودعم آليات ومراكز التعاون الإقليمي في مجال إدارة المعلومات المتعلقة بالكوارث" فيما يتصل بتقييم المخاطر المحلية وتمويله^(١٩٣). كما وضع إعلان بنما التعاون في صلب "منع المخاطر والكوارث الطبيعية وتخفيف حدتها". وتعهد رؤساء الدول و/أو الحكومات "بتعزيز التعاون الدولي وبناء القدرات في مجال الكوارث الطبيعية، بدعم تقديم المساعدة الإنسانية في كل مراحل الكارثة والترويج لثقافة المنع ونظم الإنذار المبكر"^(١٩٤).

(١٨٧) قرار الجمعية العامة ٢١٥/٥٨، الفقرة ٢.

(١٨٨) انظر، على سبيل المثال، قرار الجمعية العامة ١٩٦/٦٠، الفقرة ٢.

(١٨٩) قرار الجمعية العامة ٢٣٣/٥٩، الفقرة ١٢. وانظر أيضاً القرار ١٩٦/٦٠.

(١٩٠) إطار عمل هيوغو، الفصل الأول، القرار الأول، الفقرة ٤.

(١٩١) انظر: www.unisdr.org/we/coordinate.

(١٩٢) إطار عمل هيوغو، الفقرة الخامسة من الديباجة.

(١٩٣) اعتمده المؤتمر الوزاري الآسيوي الخامس المعني بالحد من مخاطر الكوارث والمعقود في يوجياكارتا، إندونيسيا، في عام ٢٠١٢.

(١٩٤) اعتمده مؤتمر القمة الرابع لرؤساء دول و/أو حكومات رابطة الدول الكاريبية، المعقود في مدينة بنما في تموز/يوليه ٢٠٠٥.

٧٤ - وقد أنيط التعاون بالأجهزة والمنتديات الإقليمية المعنية بالمنع، بما فيها المنتدى الإقليمي الأفريقي للحد من مخاطر الكوارث في الأمريكيتين، والاستراتيجية العربية للحد من مخاطر الكوارث ٢٠٢٠، والمؤتمر الوزاري الآسيوي للحد من مخاطر الكوارث، والمنتدى الأوروبي للحد من مخاطر الكوارث، ومنتدى المحيط الهادئ لإدارة مخاطر الكوارث والاستراتيجية الإقليمية الأفريقية للحد من مخاطر الكوارث. وعلى سبيل المثال، أشار المنتدى الأوروبي إلى أنه "سيكون محفلاً... لتبادل المعلومات وتبادل المعارف والأفكار وتسهيل التعاون"^(١٩٥). ولهذا الغاية، قام المنتدى الأوروبي "بتحديد فرص معينة للتلاقح بين البلدان والمناطق دون الإقليمية بغرض تبادل المعرفة والمعلومات، وللتعاون ما بين الحكومات وما بين القطاعات"^(١٩٦). وبالإضافة إلى ذلك، حدد برنامج العمل الموسع من أجل تنفيذ الاستراتيجية الإقليمية الأفريقية للحد من أخطار الكوارث (٢٠٠٦-٢٠١٥)، التعاون باعتباره مجالاً رئيسياً للنشاط المتعلق بتقييم المخاطر. وشدد على التعاون "إقليمياً ودولياً لتقييم ورصد المخاطر الإقليمية والعابرة للحدود"^(١٩٧). وأشار إلى أهمية التعاون الإقليمي لكونه يسمح باستخدام الفعال للموارد ويحد من ازدواجية الجهود^(١٩٨).

٧٥ - والتعاون الدولي للوقاية من الكوارث، واجب قانوني، يستمد وجوده من المعاهدات الثنائية والمتعددة الأطراف المبرمة بين الدول أو بين الدول والمنظمات الدولية. وكمثال على هذه الفئة الأخيرة، يتناول اتفاق عام ٢٠٠٠ الإطار المبرم بين الجماعة الكاريبية واليابان تحديداً التعاون لأغراض منع الكوارث. فقد عقد الاتفاق الإطار العزم على "تعزيز التعاون من أجل... العمل الوقائي وإعادة التأهيل"، كما أكد على "تعزيز التعاون الدولي لتقوية القدرة المؤسسية للوكالات الإقليمية والوطنية المعنية بمنع الكوارث والاستجابة في حالات الطوارئ وإدارتها"^(١٩٩).

(١٩٥) انظر: www.preventionweb.net/files/19800_efdrwebfinal.pdf.

(١٩٦) المرجع نفسه.

(١٩٧) برنامج العمل الموسع من أجل تنفيذ الاستراتيجية الإقليمية الأفريقية للحد من أخطار الكوارث (٢٠٠٦-٢٠١٥)، وإعلان المؤتمر الوزاري الأفريقي الثاني للحد من مخاطر الكوارث ٢٠١٠، الصفحة ٤٥.

(١٩٨) انظر: Hyogo Framework for Action, "Implementing the Hyogo Framework for Action in Europe: Advances and Challenges", p. 40، متاح على الموقع الشبكي: www.unisdr.org/files/19690_hfareportwebfinal.pdf.

(١٩٩) انظر: A New Framework for CARICOM-Japan Cooperation for the Twenty-First Century, sect. 1-1.

١ - الصكوك الثنائية

٧٦ - أبرمت دول عديدة اتفاقات ثنائية تتناول تحديدًا التعاون في مجال الوقاية من الكوارث^(٢٠٠). ومنها الاتفاقات المبرمة بين الأرجنتين وإسبانيا^(٢٠١)، وبين غواتيمالا والمكسيك^(٢٠٢)، وبين ألمانيا وهنغاريا^(٢٠٣)، وبين فرنسا وإيطاليا^(٢٠٤)، وبين جمهورية كوريا وبولندا^(٢٠٥)، وبين بولندا وهنغاريا^(٢٠٦)، وبين بولندا وأوكرانيا^(٢٠٧)، وبين بولندا والاتحاد الروسي^(٢٠٨)، وبين الاتحاد الروسي واليونان^(٢٠٩)، وبين سويسرا وإيطاليا^(٢١٠)، وبين

(٢٠٠) انظر أيضا A/CN.4/590، الفقرة ٤٣.

(٢٠١) انظر: Agreement on Cooperation on Disaster Preparedness and Prevention, and Mutual Assistance in the Event of Disasters (الاتفاق المتعلق بالتعاون بشأن التأهب للكوارث والوقاية منها، والمساعدة المتبادلة في حالات الكوارث)، 3 June 1988, Argentina - Spain, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1689, No. 29123 p. 23.

(٢٠٢) انظر: Agreement on Co-operation for Natural Disasters Prevention and Rehabilitation (الاتفاق المتعلق بالتعاون للوقاية وإعادة التأهيل في حالات الكوارث الطبيعية)، 10 April 1987, Guatemala - Mexico, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1509, No. 26055, p. 3.

(٢٠٣) انظر: Agreement between the Government of the Federal Republic of Germany and the Government of the Republic of Hungary on Matters of Common Interest Relating to Nuclear Safety and Radiation Protection (الاتفاق المبرم بين حكومة جمهورية ألمانيا الاتحادية وحكومة جمهورية هنغاريا بشأن المسائل ذات الاهتمام المشترك والمتعلقة بالسلامة النووية والحماية من الإشعاع)، 26 September 1990, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1706, No. 29504, p. 263.

(٢٠٤) انظر: Convention in the Area of the Prediction and Prevention of Major Risks and on Mutual Assistance in the Event of Natural or Man-Made Disasters (اتفاقية في مجال التنبؤ بالمخاطر الكبرى والوقاية منها وتبادل المساعدة في حالة الكوارث الطبيعية أو الكوارث التي من صنع الإنسان)، 16 November 1992, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1962, No. 33532, p.369.

(٢٠٥) انظر: Agreement on Scientific and Technological Cooperation, of 29 June 1993, Republic of Korea - Poland, United Nations *Treaty Series*, vol.1847, No. 31455, p. 289.

(٢٠٦) اتفاق ٦ نيسان/أبريل ٢٠٠٠ المبرم بين حكومة جمهورية بولندا وجمهورية هنغاريا بشأن التعاون والمعونة المتبادلة في مجال الوقاية من النكبات والكوارث الطبيعية وغيرها من الأحداث الخطيرة وإزالة آثارها.

(٢٠٧) اتفاق ١٩ تموز/يوليه المبرم بين حكومة جمهورية بولندا ومجلس وزراء أوكرانيا بشأن التعاون والمعونة المتبادلة في مجال الوقاية من النكبات والكوارث الطبيعية وغيرها من الأحداث الخطيرة وإزالة آثارها.

(٢٠٨) اتفاق ٢٥ آب/أغسطس المبرم بين حكومة جمهورية بولندا وحكومة الاتحاد الروسي بشأن التعاون لمنع الكوارث التكنولوجية والطبيعية وإزالة آثارها.

(٢٠٩) اتفاق ٢١ شباط/فبراير ٢٠٠٠ المبرم بين حكومة الجمهورية اليونانية وحكومة الاتحاد الروسي بشأن التعاون في مجال الوقاية من الكوارث الطبيعية والكوارث التي هي من صنع الإنسان والاستجابة لها.

(٢١٠) اتفاق ٢ أيار/مايو ١٩٩٥ المبرم بين الاتحاد السويسري والجمهورية الإيطالية بشأن التعاون في مجال إدارة المخاطر والوقاية منها والمساعدة المتبادلة في حالات الكوارث الطبيعية أو الكوارث التي من صنع الإنسان.

الولايات المتحدة والاتحاد الروسي^(٢١١)، وبين الولايات المتحدة وبولندا^(٢١٢)، وبين الولايات المتحدة وبلغاريا^(٢١٣)، وبين الولايات المتحدة وأوكرانيا^(٢١٤)، وبين الولايات المتحدة والفلبين^(٢١٥)، وبين أوروغواي وإسبانيا^(٢١٦)، وبين إسبانيا والمكسيك^(٢١٧)، وبين الاتحاد الروسي وإسبانيا^(٢١٨)، وبين فرنسا وماليزيا^(٢١٩). ويقدم هذا الاتفاق الأخير مثالا توضيحيا لنوع الصيغة التي ترد بها هذه الاتفاقات والتي تدل على أهمية التعاون، حيث جاءت على

(٢١١) انظر: Memorandum of Understanding between the Government of the Russian Federation and the Government of the United States of America on Cooperation in Natural and Man-made Technological Emergency Prevention and Response (مذكرة تفاهم بين حكومة الاتحاد الروسي وحكومة الولايات المتحدة الأمريكية بشأن التعاون في مجال الوقاية والاستجابة للطوارئ الطبيعية والتي من صنع الإنسان والطوارئ التكنولوجية)، of 16 July, 1996, United Nations, *Treaty Series*, vol. 2262, No. 40312, p. 583.

(٢١٢) بروتوكول نوايا بين الوكالة الاتحادية لإدارة الطوارئ (الولايات المتحدة الأمريكية) ووزارة الدفاع لجمهورية بولندا بشأن التعاون في مجال الاستجابة والوقاية في حالات الطوارئ الطبيعية والطوارئ التكنولوجية التي من صنع الإنسان، المؤرخ ٩ أيار/مايو ٢٠٠٠.

(٢١٣) بروتوكول نوايا بين الوكالة الاتحادية لإدارة الطوارئ (الولايات المتحدة الأمريكية) ووزارة الدفاع لجمهورية بلغاريا بشأن التعاون في مجال الاستجابة والوقاية في حالات الطوارئ الطبيعية والطوارئ التكنولوجية التي من صنع الإنسان، المؤرخ ٢٤ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٠.

(٢١٤) مذكرة التفاهم المؤرخة ٥ حزيران/يونيه ٢٠٠٠ بين حكومة الولايات المتحدة الأمريكية وحكومة أوكرانيا بشأن التعاون في مجال الوقاية والاستجابة في حالات الطوارئ الطبيعية والطوارئ التكنولوجية التي من صنع الإنسان.

(٢١٥) بروتوكول نوايا بين حكومة الولايات المتحدة الأمريكية وجمهورية الفلبين بشأن التعاون والوقاية من الكوارث وإدارتها، المؤرخ ٢٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١.

(٢١٦) الاتفاق المبرم بين وزارة الدفاع الوطني لجمهورية أوروغواي الشرقية ووزارة الداخلية بمملكة إسبانيا بشأن التعاون التكنولوجي والمساعدة المتبادلة في مجال الوقاية المدنية والوقاية من الكوارث، ٢٥ أيلول/سبتمبر ١٩٩٧.

(٢١٧) الاتفاق المبرم بين وزارة الداخلية بمملكة إسبانيا ووزارة الداخلية بالولايات المتحدة المكسيكية بشأن التعاون التكنولوجي والمساعدة المتبادلة في مجال الوقاية المدنية والوقاية من الكوارث، ١٩٩٧.

(٢١٨) انظر: Agreement on Cooperation on Disaster Preparedness and Prevention, and Mutual Assistance in the Event of Disasters (الاتفاق المتعلق بالتعاون بشأن التأهب للكوارث والوقاية منها، والمساعدة المتبادلة في حالات الكوارث)، of 3 June 14, Argentina - Spain, United Nations, *Treaty Series*, vol. 2153, No. 37586, p. 57.

(٢١٩) الاتفاق المبرم بين حكومة الجمهورية اليونانية وحكومة الاتحاد الروسي بشأن التعاون في مجال الوقاية من الكوارث الطبيعية والكوارث التي هي من صنع الإنسان والاستجابة لها، ٢٥ أيار/مايو ١٩٩٨.

النحو التالي: "اقتناعاً منا بالحاجة إلى تطوير التعاون بين الأجهزة المختصة لكلا الطرفين في مجال الوقاية من الأخطار الجسيمة وحماية السكان والممتلكات والبيئة"^(٢٢٠).

٧٧ - وعلى سبيل التوضيح، فإن من الأمثلة الأولى لاتفاق ثنائي يتناول الحد من مخاطر الكوارث الاتفاق المبرم بين المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية والولايات المتحدة في عام ١٩٥٨، والذي يتضمن عناصر لتحسين التكنولوجيا في مجال التوقعات المتعلقة بالأعاصير وتبادل المعلومات بشأنها والإنذار المبكر بها. وكان الغرض من الاتفاق وضع "برنامج تعاوني للأرصاد الجوية" بغرض تحقيق "قدر أكبر من الدقة وحسن التوقيت في توقعات الأعاصير والإنذار بما يصاحبها من رياح وأمواج وفيضانات مدمرة"^(٢٢١).

٧٨ - وأبرمت الولايات المتحدة أيضاً اتفاقات ثنائية مع بلدان أخرى تناولت منع الكوارث وإدارتها. ونص اتفاق أبرم مع بولندا على أن "الأطراف تنوي التعاون في مجال التخفيف من الكوارث الطبيعية والكوارث التكنولوجية الناجمة عن النشاط البشري، والتأهب لها والاستجابة لحالاتها والانتعاش منها وفي مجالات التدريب وتقديم المساعدة من الخبراء، وتبادل الخبرات"^(٢٢٢). والأنشطة المعنية بالدرجة الأولى هي التدريب وتبادل المعلومات^(٢٢٣). ووقع اتفاق مماثل مع الفلبين، أعرب فيه عن رغبة البلدين في "مواصلة الأنشطة التعاونية في مجال الوقاية من الكوارث وإدارتها عن طريق إطار للتعاون يسهل تبادل الخبرة والمعرفة والمعلومات ونقل التكنولوجيا الجديدة في إدارة حالات الطوارئ"^(٢٢٤).

(٢٢٠) المرجع نفسه، الفقرة الرابعة من الديباجة (الأصل بالفرنسية).

(٢٢١) انظر: Exchange of Notes between the United Kingdom and the United States of America Constituting an Agreement for the Continued Operation of Hurricane Research Stations in the Cayman Islands established under the Agreement of 30 December 1958 as amended by the Agreement of 15 February 1960 (مذكرات متبادلة بمثابة اتفاق بين حكومة المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية وحكومة الولايات المتحدة الأمريكية، للتشغيل المستمر لمحطات الأبحاث المتعلقة بالأعاصير في جزر كايمان المنشأة بموجب اتفاق ٣٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٥٨ بصيغته المعدلة بموجب اتفاق ١٥ شباط/فبراير ١٩٦٠)، of 23 November 1966, United Nations, Treaty Series, vol. 603, No. 8735, p. 235.

(٢٢٢) بروتوكول نوايا بين الوكالة الاتحادية لإدارة الطوارئ (الولايات المتحدة الأمريكية) ووزارة الدفاع لجمهورية بولندا بشأن التعاون في مجال الاستجابة والوقاية في حالات الطوارئ الطبيعية والطوارئ التكنولوجية التي من صنع الإنسان، والمؤرخ ٩ أيار/مايو ٢٠٠٠.

(٢٢٣) المرجع نفسه.

(٢٢٤) بروتوكول نوايا بين حكومة الولايات المتحدة الأمريكية وجمهورية الفلبين بشأن التعاون والوقاية من الكوارث وإدارتها، والمؤرخ ٢٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١.

٧٩ - ومنذ ما يزيد على عقدين، وقعت فرنسا اتفاقات ثنائية مع إيطاليا واليونان لتناول المخاطر الرئيسية التي يمكن أن تفضي إلى كوارث طبيعية. فالاتفاق المبرم مع اليونان، والموقع في عام ١٩٨٩، يتعلق بالتعاون بشأن المخاطر الطبيعية الكبرى ويوجز أنشطة التنبؤ بالمخاطر ومنعها والتخفيف من آثارها^(٢٢٥). وشمل اتفاق مماثل وقع مع إيطاليا، في عام ١٩٩٢، التنبؤ بالمخاطر ومنعها، بأمور منها تبادل المعلومات، في إطار اتفاق أوسع يتناول الوقاية السابقة لوقوع الكوارث والاستجابة لحالات الكوارث^(٢٢٦).

٨٠ - وفي عام ٢٠٠٠، وقعت اليونان والاتحاد الروسي اتفاقا ثانيا بغرض التعاون في مجال "منع الكوارث الطبيعية والكوارث التي هي من صنع الإنسان والاستجابة لها"^(٢٢٧). وعرف الاتفاق "المنع في حالات الطوارئ" بكونه "مجموعة من التدابير المتخذة مسبقا بغرض الحد إلى أدنى مستوى ممكن من مخاطر الطوارئ، وحماية صحة السكان، وتخفيض الأضرار التي تلحق بالبيئة الطبيعية والخسائر المادية في حالة الطوارئ"^(٢٢٨). وذكر هذا الاتفاق طائفة من الأنشطة الموجهة تحديدا نحو منع الكوارث، بما في ذلك عن طريق الرصد البيئي، وتقييم المخاطر وتبادل المعلومات^(٢٢٩).

٨١ - وتضمنت اتفاقات ثنائية أخرى أبرمتها الدول لغرض آخر غير غرض الحد من المخاطر أحكاما تتعلق بمنع الكوارث. وأشار اتفاق ثنائي أبرم في عام ٢٠٠٢ بين جنوب أفريقيا ونيجيريا إلى بناء القدرات وتبادل المعلومات في مسائل الصحة العامة، بما فيها "التأهب والاستجابة لحالات الطوارئ"^(٢٣٠). كما تضمن أحكاما بشأن منع الكوارث

(٢٢٥) اتفاقية ١٩٨٩ بشأن طريقة التعاون الفرنسي اليوناني في مجال المخاطر الطبيعية الكبرى، فرنسا - اليونان. وبموجب المادة ١، فإن الحكومتين، "تتعاونان في مجال المخاطر الطبيعية الكبرى. ويهدف تعاونهما إلى: التنبؤ بالمخاطر، عندما يكون التنبؤ بها ممكنا؛ ومنع المخاطر، إما بتفادي استفحالها وتحويلها إلى كارثة، وإما بتخفيف آثارها".

(٢٢٦) انظر: Convention in the Area of the Prediction and Prevention of Major Risks and on Mutual Assistance in the Event of Natural or Man-Made Disasters (اتفاقية في مجال التنبؤ بالمخاطر الكبرى والوقاية منها وتبادل المساعدة في حالة الكوارث الطبيعية أو الكوارث التي من صنع الإنسان)، France - Italy, 16 November 1992, United Nations, Treaty Series, vol. 1962, No. 33532.

(٢٢٧) اتفاق ٢١ شباط/فبراير ٢٠٠٠ المبرم بين حكومة الجمهورية اليونانية وحكومة الاتحاد الروسي بشأن التعاون في مجال الوقاية من الكوارث الطبيعية والكوارث التي هي من صنع الإنسان والاستجابة لها.

(٢٢٨) المرجع نفسه، المادة ١.

(٢٢٩) المرجع نفسه، المادة ٣.

(٢٣٠) اتفاق ٢٨ آذار/مارس ٢٠٠٢ المبرم بين حكومة جنوب أفريقيا وحكومة جمهورية نيجيريا الاتحادية بشأن التعاون في مجال الصحة والعلوم الطبية.

اتفاقاً أبرم بين ألمانيا والنمسا في عام ١٩٨٨ وتعلق أساساً بالتعاون في الاستجابة لحالات الكوارث^(٢٣١). وبموجب هذا الاتفاق، تتعاون الدولتان "في مجال منع الكوارث أو الحوادث الخطيرة والتصدي لها، بتبادل كافة المعلومات العلمية والتقنية ذات الصلة... وعند تبادل المعلومات المتعلقة بالمخاطر والأضرار التي قد تؤثر على إقليم الدولة المتعاقدة الأخرى، يشمل تبادل المعلومات هذا مقاييس البيانات التحوطية"^(٢٣٢). وتضمن اتفاق ثنائي مماثل وقع بين بلجيكا وفرنسا في عام ١٩٨١ مادة بشأن منع الكوارث تحديداً وتناولت التنبؤ والمنع^(٢٣٣). وشمل هذا الاتفاق تعهدات بتبادل المعلومات المتعلقة بالتنبؤ والمنع^(٢٣٤).

٢ - الصكوك المتعددة الأطراف

٨٢ - ويتناول المقرر الخاص الآن بالدراسة نص الصكوك المتعددة الأطراف، العالمية منها والإقليمية، التي تتناول منع أي كارثة، بصرف النظر عن آثارها العابرة للحدود. وفي تقييم كل صك، ستركز المناقشة على التزامات الدول باتخاذ أو تنفيذ تدابير تشريعية وتنظيمية ملائمة للوفاء بالتزاماتها الوقائية. فهذه "التدابير الضرورية" هي خاصية العناية الواجبة وقد تستخدم لربط هذه الصكوك بواجب أعم هو واجب منع الكوارث وتخفيف أثرها.

٨٣ - ولا يوجد ثمة صك دولي شامل يلزم الدول بمنع الكوارث الطبيعية أو الكوارث التي هي من صنع الإنسان. بل إن النظام الدولي اتبع حتى الآن نهجاً تجزيئياً عند إدراجه للحد من مخاطر الكوارث في الالتزامات التعاهدية، إما بالتركيز على نوع الكارثة (الحوادث الصناعية أو النووية، مثلاً) أو على نوع نشاط الاستجابة الذي يفترض أن تقوم به الدول (المساعدة المتعلقة بالاتصالات السلكية واللاسلكية، مثلاً). وتورد هذه الصكوك، في مجملها، صيغة تتمحور حول التزامات بذل العناية الواجبة الواقعة على عاتق الدول فيما يتعلق بمنع كوارث معينة والتخفيف من حدتها.

(٢٣١) انظر: Agreement between the Republic of Austria and the Federal Republic of Germany Concerning Mutual Assistance in the Event of Disasters or Serious Accidents (الاتفاق المبرم بين جمهورية النمسا وجمهورية ألمانيا الاتحادية بشأن المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث أو الحوادث الخطيرة)، of 23 December 1988, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1696, No. 29224.

(٢٣٢) المرجع نفسه، المادة ١٣.

(٢٣٣) الاتفاقية المبرمة بين حكومة الجمهورية الفرنسية وحكومة مملكة بلجيكا بشأن المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث والحوادث الخطيرة، (الموقعة في ١٢ نيسان/أبريل ١٩٨١).

(٢٣٤) المرجع نفسه، المادة ١١.

٨٤ - وفي ١٩٨٠، نشر مكتب الأمم المتحدة لتنسيق عمليات الإغاثة في حالات الكوارث خلاصة ترتيبات قانونية لمنع الكوارث والتخفيف من حدتها^(٢٣٥)، باعتبار هذه الخلاصة "استعراضاً شاملاً للمعرفة القائمة بشأن أسباب وخصائص الظواهر الوطنية وكذلك التدابير الوقائية التي يمكن اتخاذها للحد من أثرها على البلدان النامية المعرضة للكوارث أو إزالتها تلك الآثار".

(أ) الصكوك العالمية

٨٥ - وأول معاهدة دولية عالمية يمكن القول إنها تناول، ولو بصفة غير مباشرة، مسألة المنع هي اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار^(٢٣٦)، التي تنص في المادة ١٤٥ المتعلقة بحماية البيئة البحرية على أنه "تتخذ التدابير اللازمة وفقاً لهذه الاتفاقية... لضمان الحماية الفعالة للبيئة البحرية من الآثار الضارة التي قد تنشأ عن هذه الأنشطة"^(٢٣٧). كما تجدر بالإشارة في هذا الصدد اتفاقية قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية التي توجب على دول المجرى المائي منع الإضرار بدول المجرى المائي الأخرى والتخفيف من حدته^(٢٣٨). غير أنه يجدر بالملاحظة أن هذه الأحكام الوقائية يطبعها توجه نحو القانون البيئي إلى حد كبير، على غرار ما كانت عليه معظم الإعلانات المشابهة التي تشير إلى المنع على مدى العقدين الماضيين من القرن العشرين^(٢٣٩).

٨٦ - وكما لاحظته الأمانة، "لعل الاتفاقية الدولية العالمية الأقرب عهداً والتي تناولت الوقاية... من مخاطر الكوارث، وتخفيف آثارها" هي الاتفاقية الإطارية للمساعدة في مجال الحماية المدنية^(٢٤٠). فهذه الاتفاقية التي يبلغ عدد الدول الأطراف فيها ١٤ دولة وطرفاً ويبلغ عدد الدول الموقعة عليها ١٢ دولة موقعة، قد دخلت حيز النفاذ في عام ٢٠٠١ وتتوخى تعزيز التعاون بين السلطات الحكومية المكلفة بالحماية المدنية "على صعيد الوقاية، والتنبؤ والتأهب والتدخل

(٢٣٥) انظر: Office of the United Nations Relief Coordinator, Disaster Prevention and Mitigation: *A Compendium* (٢٣٥) انظر: *of Current Knowledge*, vol. 9, Legal Aspects (United Nations, New York, 1980).

(٢٣٦) انظر الحاشية ١٥٣ أعلاه.

(٢٣٧) المرجع نفسه، المادة ١٤٥.

(٢٣٨) قرار الجمعية العامة ٢٢٩/٥١، المرفق.

(٢٣٩) من قبيل اتفاقية فيينا لحماية طبقة الأوزون (١٩٨٥) وبروتوكول مونتريال المتعلق بالمواد المستنفدة لطبقة الأوزون (١٩٩٧)، بالإضافة إلى اتفاقية التنوع البيولوجي (١٩٩٢)، الفقرتان الثامنة والتاسعة من الديباجة.

(٢٤٠) انظر: A/CN.4/590، الفقرة ٣٦. ويجدر بالإشارة أيضاً أن الاتفاقية والنظام الأساسي المؤسسين لاتحاد الإغاثة الدولي، لعام ١٩٢٧، جعلاً من بين أهدافهما منع الكوارث (المادة ٢ (٢)). غير أن الاتحاد استعاض عنه رسمياً، في عام ١٩٦٨، بمنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة التي تدرج منع الكوارث في جملة أهدافها. انظر: Barbara Nicoletti, "The prevention of natural and man-made disasters: what duties for States", p. 183, note 24.

وإدارة ما بعد الأزمات“^(٢٤١). ورغم أن الاتفاقية في معظمها تغطي المساعدة فيما بين الدول بعد وقوع الكارثة، فإنها تتوخى أيضا المنع باعتبارها عنصرا رئيسيا في ”المساعدة“^(٢٤٢). وتنص على شرط عام يوجب على الدول الأطراف ”استطلاع آفاق التعاون في مجال الوقاية، والتنبؤ، والتأهب والتدخل وإدارة ما بعد الأزمة“^(٢٤٣).

٨٧ وبصرف النظر عن الاتفاقية الإطارية للمساعدة في مجال الحماية المدنية، كثيرا ما يستشهد باتفاقية تامبيرى المتعلقة بتقديم موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية للحد من الكوارث ولعمليات الإغاثة باعتبارها صكا من الصكوك العالمية التي تتناول الحد من مخاطر الكوارث^(٢٤٤). فهي صريحة في جعلها للحماية من الكوارث والتخفيف من حدتها أولوية من أولوياتها في مجال المساعدة المتعلقة بالاتصالات السلكية واللاسلكية^(٢٤٥). وتلزم الاتفاقية الدول بالتعاون مع الدول الأخرى، و”الكيانات من غير الدول“ والمنظمات الحكومية الدولية من أجل تيسير استخدام موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية في الحد من الكوارث^(٢٤٦)، الذي تعرفه الاتفاقية بكونه ”التدابير المصممة للوقاية من الكوارث و/أو التنبؤ بها، و/أو التأهب لها و/أو الاستجابة لها و/أو رصدها و/أو التخفيف من آثارها“^(٢٤٧). وإعمال واجب التعاون هذا، يجوز للدول أن تنشر المعدات ”للتنبؤ“ بالكوارث ”ورصدها وتقديم المعلومات المتعلقة بها“^(٢٤٨)، وتبادل المعلومات المتعلقة بالكوارث المحتملة^(٢٤٩) فيما بينها وتقديم ”المساعدة الفورية في مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية للتخفيف من

(٢٤١) الاتفاقية الإطارية للمساعدة في مجال الحماية المدنية، United Nations, Treaty Series, vol. 2172, No. 38131، الديباجة.

(٢٤٢) المرجع نفسه. وتعرف المادة ١ (ث) ”المساعدة“ بكونها ”تشمل كل عمل تنجزه مصلحة الحماية المدنية التابعة لدولة من الدول لفائدة دولة أخرى بهدف توقي الكوارث أو تخفيف عواقبها“.

(٢٤٣) المرجع نفسه، المادة ٤.

(٢٤٤) انظر على سبيل المثال، الفقرة ٣٧ أعلاه ودراسة: Barbara Nicoletti, “The prevention of natural and man-made disasters: what duties for States” (وكلاهما لا يناقش إلا الاتفاقية الإطارية للمساعدة في مجال الحماية المدنية واتفاقية تامبيرى باعتبارهما صكين ينشئان التزامات دولية بالحد من مخاطر الكوارث).

(٢٤٥) اتفاقية تامبيرى بشأن توفير موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية لأغراض التخفيف من أثر الكوارث وعمليات الإغاثة United Nations, Treaty Series, vol. 2296, No. 40906، المادة ٣ (١) - ٣ (٢). وتعرف المادة ١ (١٥) من الاتفاقية ”الاتصالات السلكية واللاسلكية“ بأنها ”أي بث أو إرسال أو استقبال لعلامات أو إشارات أو كتابات أو صور أو أصوات أو معلومات من أي نوع بطريقة سلكية أو لاسلكية من خلال ألياف بصرية أو غيرها من النظم الكهربائية - المغناطيسية“.

(٢٤٦) المرجع نفسه، المادة ٣ (١).

(٢٤٧) المرجع نفسه، المادة ١ (٧).

(٢٤٨) المرجع نفسه، المادة ٣ (٢) (أ).

(٢٤٩) المرجع نفسه، المادة ٣ (٢) (ب).

واللاسلكية للتخفيف من آثار الكوارث“^(٢٥٠). وهكذا فإن اتفاقية تامبيري، إسوة بالاتفاقية الإطارية للمساعدة في مجال الحماية المدنية، لا تشترط على الدول إلا أن “تتعاون” مع الدول الأخرى في الحد من مخاطر الكوارث. غير أن بالإمكان استنباط التزام بمنع الكوارث داخل حدود الدولة من واجب التعاون هذا ومن المواد الأخرى للاتفاقية. وتنشئ الاتفاقية التزاما داخليا للدول يلزمها “بإزالة الحواجز التنظيمية المفروضة على استخدام موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية للحد من الكوارث وعمليات الإغاثة“^(٢٥١). وهكذا، فإن واجب الدولة الطرف الذي يلزمها بأن تستخدم الاتصالات السلكية واللاسلكية في تخفيف آثار الكوارث يشمل التزاما باتخاذ تدابير تشريعية وتنظيمية لتعزيز تخفيف آثار الكوارث، وهو التزام يعكس الالتزام التقليدي “ببذل عناية” الذي تم تحديده في صكوك القانون الدولي البيئي.

٨٨ ويمكن استشفاف واجب بذل العناية في الصكوك العالمية التي تغطي أنواعا محددة من الكوارث المحتملة. فخلافا للاتفاقية الإطارية للمساعدة في مجال الحماية المدنية واتفاقية تامبيري، لا تذكر الاتفاقيات التي تغطي الحوادث الصناعية والسلامة النووية والضرر البيئي حالات الكوارث ذكرا مباشرا. ونظرا لتعريف لجنة القانون الدولي للـ “كارثة” الوارد في مشروع المادة ٣ من مشاريع المواد المتعلقة بهذا الموضوع، فإن كل صك من الصكوك يتناول الظروف التي قد تبلغ مستوى الكارثة إذا أدت “إلى وقوع خسائر في الأرواح واسعة الانتشار أو إلى معاناة وكرب بشريين شديدين، أو إلى حدوث أضرار مادية أو بيئية واسعة النطاق، مما يخل بشكل خطير بسير المجتمع“. وعلى سبيل المثال، تسري الاتفاقية المتعلقة بالآثار العابرة للحدود للحوادث الصناعية على منع الحوادث الصناعية “القادرة على التسبب في آثار عابرة للحدود“ والتأهب لها والاستجابة لحالاتها، وبما فيها الحوادث الطبيعية^(٢٥٢). وتعترف الاتفاقية المتعلقة بمنع الحوادث الصناعية الكبرى (الاتفاقية ١٧٤)، المعتمدة تحت رعاية منظمة العمل الدولية، في عام ١٩٩٣^(٢٥٣)، بـ “ضرورة ضمان اتخاذ كل التدابير الملائمة من أجل: (أ) منع الحوادث الكبرى؛ (ب) تقليل مخاطر وقوع الحوادث الكبرى؛ و (ج) تقليل آثار الحوادث الكبرى“.

(٢٥٠) المرجع نفسه، المادة ٣ (٢) (ج).

(٢٥١) المرجع نفسه، المادة ٩ (١).

(٢٥٢) الاتفاقية المتعلقة بالآثار العابرة للحدود للحوادث الصناعية)، United Nations, *Treaty Series*, vol. 2105, No. 36605، المادة ٢ (١).

(٢٥٣) الاتفاقية المتعلقة بمنع الحوادث الصناعية الكبرى (الاتفاقية ١٧٤)، الديباجة.

٨٩ - وتلزم الاتفاقية المتعلقة بالآثار العابرة الحدود للحوادث الصناعية الدول الأطراف "باتخاذ التدابير الملائمة" لمنع الحوادث الصناعية عن طريق "تدابير الوقاية والتأهب والاستجابة"^(٢٥٤). فيجب على الدول الأطراف أن تتخذ "التدابير التشريعية والإدارية والمالية الملائمة" لتنفيذ التزاماتها^(٢٥٥) ووضع آليات للتأهب في حالات الطوارئ بغرض الاستجابة لحالات الحوادث الصناعية^(٢٥٦). وعلى سبيل المثال، تنص الاتفاقية على أن "تتخذ الأطراف التدابير الملائمة لمنع الحوادث الصناعية، بما فيها تدابير لحمل المشغلين على الحد من مخاطر الحوادث الصناعية"^(٢٥٧). وهكذا، فإنه رغم أن الدول لا يطلب منها بموجب الاتفاقية إلا أن تتخذ إجراءات لمنع الحوادث العابرة للحدود، فإن الحوادث نفسها، ولا سيما في حالة الكوارث الطبيعية، تحدث داخل الدول، والتزام الدولة ببذل عناية إنما يدور حول المنع المحلي للحوادث الصناعية الداخلية.

٩٠ - وقد ينشأ نوع محدد من الحوادث التي هي من صنع الإنسان نتيجة نشاط نووي. وتشير عدة صكوك إلى الوقاية في هذا الصدد. ففي إطار اتفاقية تقديم المساعدة في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي، توجب الأحكام العامة على الدول التعاون للتقليل إلى أدنى حد من نتائج الكارثة النووية بإبرام اتفاقات "للحوادث دون حدوث الإصابات والأضرار التي يمكن أن تنشأ في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي، أو للتقليل إلى أدنى حد من هذه الإصابات والأضرار"^(٢٥٨). كما تسعى اتفاقية الأمان النووي إلى "الحيلولة دون وقوع حوادث ذات عواقب إشعاعية، وتخفيف حدة هذه العواقب في حالة وقوعها". وخلافا للاتفاقية المتعلقة بالآثار العابرة الحدود للحوادث الصناعية، لا تسري هذه الاتفاقية فقط على الأنشطة التي من شأنها أن تسبب في ضرر للدول الأخرى. بل إنها تسري أيضا على أي منشأة نووية مدنية بصرف النظر عن ضررها المحتمل العابر للحدود. ورغم أن الاتفاقية لا تنص صراحة أبدا على واجب منع الدول للحوادث النووية، فإنه من الواضح أن كامل موضوع وغرض الاتفاقية هو إحداث التزامات دولية لتعزيز الأمان النووي بغية منع الحوادث النووية^(٢٥٩). وعلاوة على ذلك، تشترط الاتفاقية أن تتخذ الدول الأطراف

(٢٥٤) المادة ٣ (١).

(٢٥٥) المادة ٣ (٤).

(٢٥٦) المادة ٨ (١).

(٢٥٧) المادة ٦ (١).

(٢٥٨) اتفاقية بشأن تقديم المساعدة في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي، United Nations, Treaty Series، vol. 1457, No. 24643، المادتان ١ (١) و ١ (٢).

(٢٥٩) الوكالة الدولية للطاقة الذرية، INFIRC/449، المادة ١ '٣'.

”ما يلزم من تدابير تشريعية ورقابية وإدارية وغير ذلك من خطوات ضرورية“ لتنفيذها^(٢٦٠). وتعمل الاتفاقية بالاقتران باتفاقية التبليغ المبكر عن وقوع حادث نووي. وتقيم هذه الاتفاقية التي يبلغ عدد الدول الأطراف فيها ١١٥ دولة طرفاً نظاماً للتبليغ عن طريق الوكالة الدولية للطاقة الذرية عن أي حادث نووي يحتمل أن يكون له ضرر عابر للحدود إلى دولة أخرى^(٢٦١). وتكلف الدول بتبليغ تلك الدول التي يمكن أن تتأثر بالحوادث النووية ذات الشأن والوارد سردها في المادة ١ لا بوجود الضرر فحسب بل حتى بالمعلومات ذات الصلة بتخفيف الضرر^(٢٦٢).

٩١ - وتلزم صكوك أساسية في القانون الدولي البيئي الدول باتخاذ إجراءات وقائية بشأن الكوارث البيئية المحتملة. فالاتفاقية الأمم المتحدة الإطارية المتعلقة بتغير المناخ، مثلاً، تقر بأن ”الدول الأطراف [تتخذ] تدابير وقائية لاستباق أسباب تغير المناخ أو الوقاية منها أو تقليلها إلى الحد الأدنى وللتخفيف من آثاره الضارة“^(٢٦٣). وتشترط الاتفاقية تحديداً أن تعتمد البلدان المتقدمة النمو الواردة في المرفق الأول سياسات وطنية للتخفيف من تغير المناخ عن طريق الحد من انبعاثات غازات الدفيئة^(٢٦٤) وتلزم كافة الأطراف بصوغ وتنفيذ تدابير محلية للتخفيف من تغير المناخ^(٢٦٥). ومن المهم الإشارة إلى أنه بموجب الاتفاقية لا تتوقف واجبات الدول بالتخفيف من تغير المناخ وما ينجم عنه من آثار على حدوث ضرر عابر للحدود يلحق بالدول الأخرى. بل إن الاتفاقية تسري على كل الانبعاثات الناشئة عن أنشطة بشرية، بصرف النظر عن أثرها المحتمل على البلدان الأخرى. وعلاوة على ذلك، اعترفت الدول الأطراف في الاتفاقية بالصلة بين تغير المناخ والحد من مخاطر الكوارث باعتمادها لخطة عمل بالي التي دعت فيها الدول إلى تكييف خططها الوطنية المتعلقة بتغير المناخ لتعكس ”استراتيجيات الحد من الكوارث“^(٢٦٦).

(٢٦٠) المرجع نفسه، المادة ٤ انظر أيضا الفقرة ٧.

(٢٦١) اتفاقية التبليغ المبكر عن وقوع حادث نووي، United Nations, Treaty Series، vol. 1439، No. 24404، المادة ١ (أ).

(٢٦٢) المرجع نفسه، المادة ٢.

(٢٦٣) اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، United Nations, Treaty Series vol. 1771، No. 30822، المادة ٣ (ب).

(٢٦٤) المرجع نفسه، المادة ٤ (٢) (أ).

(٢٦٥) المرجع نفسه، المادة ٤ (١) (ب).

(٢٦٦) FCCC/CP/2007/6/Add.1، المقرر ١/م أ - ١٣، الفقرة ١ (ج) ٣.

٩٢ - وتدرج أيضا اتفاقيات بيئية أخرى متعلقة بمجالات محددة من قبيل التنوع البيولوجي والتصحر وتقييمات الأثر البيئي واجب المنع في ظروف من شأنها أن تتحول إلى كوارث. وعلى سبيل المثال، رغم أن اتفاقية التنوع البيولوجي تركز على المسؤولية عن الضرر العابر للحدود^(٢٦٧)، فإنها تشترط أيضا أن تضع كل دولة طرف استراتيجيات وطنية لحفظ البيئة^(٢٦٨) وتنفيذ إجراءات لتقييم الأثر البيئي للمشاريع التي يحتمل أن تكون لها آثار سلبية ذات شأن على التنوع البيولوجي^(٢٦٩). وعلى نفس المنوال، تدعو اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر الدول إلى تنفيذ برامج "لمكافحة التصحر و/أو تخفيف آثار الجفاف"^(٢٧٠) عن طريق اتخاذ التدابير التشريعية والتنظيمية الضرورية والملائمة^(٢٧١) ووضع برامج عمل وطنية تشمل نظم الإنذار المبكر^(٢٧٢). وأخيرا، تحدد اتفاقية تقييم الأثر البيئي في إطار عبر حدودي التزامات الدول الأطراف بتقييم الأثر البيئي لأنشطة معينة في مرحلة مبكرة من التخطيط. كما تنص على التزام عام يقع على الدول ويلزمها بإخطار بعضها البعض والتشاور فيما بينها بشأن كل المشاريع الرئيسية قيد النظر والتي يحتمل أن يكون لها أثر بيئي سلبي ذو شأن عبر الحدود. وبصفة خاصة، تلزم الدول الأطراف بـ "اتخاذ كافة التدابير الملائمة والفعالة لمنع الأثر البيئي السلبي ذي الشأن والعابر للحدود الناجم عن الأنشطة المقترحة والحد منه والسيطرة عليه"^(٢٧٣). وعلى هذا المنوال، فإنه إسوة بالمعاهدات البيئية الأخرى، تحذو الاتفاقية حذو المادة ٣ من مشاريع المواد المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود، فتتص على واجب عام يقع على عاتق الدول ويلزمها بمنع الضرر ذي الشأن والعابر للحدود.

٩٣ - وعلاوة على ذلك، فإنه رغم أن العديد من الاتفاقيات البيئية يركز على واجب منع الآثار الضارة العابرة للحدود، فإن ثمة تداخلا كبيرا بين المواضيع التي تغطيها هذه الاتفاقيات وحالات الكوارث. وهذه الصكوك الدولية استدلالية أيضا لأن كل صك منها يتضمن واجب بذل العناية.

(٢٦٧) اتفاقية التنوع البيولوجي، United Nations, *Treaty Series* vol. 1760, No. 30619، المادة ٣.

(٢٦٨) المرجع نفسه، المادتان ٦ و ٧.

(٢٦٩) المرجع نفسه، المادة ١٤.

(٢٧٠) اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر في البلدان التي تعاني من الجفاف الشديد و/أو من التصحر، وبخاصة في أفريقيا، United Nations, *Treaty Series*, vol. 1954, No. 33480، المادة ٣.

(٢٧١) انظر المرجع نفسه، المادتان ٤ و ٥.

(٢٧٢) المرجع نفسه، المادة ١٠ (٣) (أ).

(٢٧٣) اتفاقية تقييم الأثر البيئي في إطار عبر حدودي، United Nations, *Treaty Series* vol. 1989, No. 34028، المادة ٢ (١).

(ب) الصكوك الإقليمية

١ آسيا

٩٤ - وفي آسيا والمحيط الهادئ، يعد اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا المتعلق بإدارة حالات الكوارث والاستجابة في حالات الطوارئ الصك الدولي الملزم الأكثر تحديدا وشمولا لمنع الكوارث والتخفيف من حدتها عن طريق اعتماد آليات للحد من مخاطر الكوارث. وقد بدأ في عام ٢٠٠٩ نفاذ المعاهدة، الموقعة في عام ٢٠٠٥، وصدقت عليها كل الدول العشر الأعضاء في رابطة أمم جنوب شرق آسيا. وترمي إلى "توفير آليات فعالة لبلوغ تخفيض جوهرى لما ينجم عن الكوارث من خسائر في الأرواح وفي الأصول الاجتماعية والاقتصادية والبيئية للدول الأطراف، والاستجابة بصورة مشتركة لحالات الطوارئ الناجمة عن الكوارث" (٢٧٤). وتنص على أن "تولي [الدول الأطراف] الأولوية للمنع والتخفيف، وتتخذ بالتالي تدابير تحوطية لمنع الكوارث ورصدها وتخفيف حدتها" (٢٧٥). ومن حيث التخفيف، تشترط صراحة أن "تستجيب [الدول الأطراف] فوراً لحالة الكارثة التي تحدث في إقليمها" (٢٧٦)، وتوجب الوفاء بكل التزام من هذه الالتزامات باتخاذ التدابير التشريعية والإدارية الضرورية (٢٧٧).

٩٥ - ويتضمن الاتفاق ثلاث فئات أولية من التزامات الحد من مخاطر الكوارث هي: تحديد المخاطر ورصدها؛ المنع والتخفيف؛ والتأهب للكوارث. فأولاً، يجب على الدول الأطراف أن تحدد كافة مخاطر الكوارث داخل إقليمها وتخصص لكل خطر محتمل مستويات خطيرة الكارثة (٢٧٨). وثانياً، توجب المادة ٦ على الدول الأطراف أن تقوم فرادى وجماعات، بـ "تحديد المخاطر الناجمة عن الأخطار ومنعها والحد منها" (٢٧٩). ثم يضع الاتفاق على كاهل "كل طرف" عبء اتخاذ تدابير تشريعية وتنظيمية وتنفيذية للتخفيف من آثار الكوارث وتعزيز الخطة المحلية والوطنية لإدارة الكوارث (٢٨٠). وأخيراً، يقع على الدول الأطراف واجب التأهب للكوارث بوضع وتعهد "ترتيبات وطنية للإنذار المبكر

(٢٧٤) المادة ٢.

(٢٧٥) المادة ٣ (٤).

(٢٧٦) المادة ٤ (ب).

(٢٧٧) المادة ٤ (د).

(٢٧٨) المادة ٥.

(٢٧٩) المادة ٦ (١).

(٢٨٠) المادة ٦ (٢).

بالكوارث^(٢٨١)، ووضع استراتيجيات وخطط للاستجابة بغرض الحد من الخسائر الناجمة عن الكوارث^(٢٨٢). وهذه الأحكام في مجملها تنشئ واجبا شاملا على كل الدول الأعضاء في الرابطة يلزمها باتخاذ التدابير الضرورية لمنع الكوارث والتأهب لها والتخفيف من آثارها.

٩٦ - وتشجع اتفاقات أخرى (غير ملزمة) في آسيا أيضا الدول على العمل فرادى وجماعات من أجل الحد من مخاطر الكوارث. وعلى سبيل المثال، اعتمدت رابطة التعاون الاقتصادي لآسيا والمحيط الهادئ إطار مبادرات بناء القدرات المعني بالتأهب لحالات الطوارئ، الذي يحث الدول على التعاون في عدد من المبادرات، بما في ذلك ما يتعلق بالأطر التشريعية للدول الأعضاء. كما تدعو مبادئ رابطة التعاون الاقتصادي لآسيا والمحيط الهادئ المعنية بالاستجابة والتعاون في حالات الكوارث، والمعتمدة في عام ٢٠٠٨، فرادى الدول الأعضاء إلى صوغ وتنفيذ سياسات لتخفيف مخاطر الكوارث والتأهب لها ووضع نظم للإنذار المبكر^(٢٨٣). وبالإضافة إلى ذلك، اعتمدت رابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي، في أعقاب أمواج تسونامي لعام ٢٠٠٤ في آسيا، إطارا شاملا جديدا بشأن الإنذار المبكر وإدارة الكوارث، التزمت بمقتضاه الدول بوضع وتنفيذ برامج للحد من المخاطر في أقاليمها وتقديم الدعم للنظم الإقليمية للإنذار المبكر^(٢٨٤). وعلاوة على ذلك، يتضمن إعلان دلهي بشأن الحد من مخاطر الكوارث في آسيا لعام ٢٠٠٧، أحكاما مفصلة تحث الدول على تنفيذ إطار عمل هيوغو وسن وتعزيز أطر تشريعية للحد من مخاطر الكوارث^(٢٨٥). ويدعو إعلان داكا بشأن التحديات البيئية والكوارث الطبيعية في جنوب آسيا إلى اتخاذ تدابير إقليمية للوقاية^(٢٨٦). ويؤكد إعلان إنتشون بشأن الحد من مخاطر الكوارث في آسيا والمحيط الهادئ لعام ٢٠١٠ الالتزام بإطار عمل هيوغو ويحث الحكومات والفاعلين الدوليين على تنفيذ أوليات عمله الخمس^(٢٨٧).

(٢٨١) المادة ٧.

(٢٨٢) المادة ٨.

(٢٨٣) متاح على الموقع الشبكي: http://aimp.apec.org/Documents/2008/SOM/CSOM/08_csom_020.pdf.

(٢٨٤) متاح على الموقع الشبكي: <http://saarc-sdmc.nic.in/pdf/framework.pdf>.

(٢٨٥) متاح على الموقع الشبكي: <http://nidm.gov.in/amcrrr/declaration.asp>.

(٢٨٦) الفقرة ٣٣. متاح على الموقع الشبكي:

www.ehu.es/ceinik/tratados/9tratadosobreintegracionycooperacionenasia/93SAARC/IC9314.pdf

(٢٨٧) متاح على الموقع الشبكي: www.unisdr.org/files/16327_incheondeclaration4amcrrrev3.pdf.

٩٧ - وقد أنشأت مختلف المنظمات الأفريقية وكالات إقليمية ودون إقليمية تسهل تبادل المعلومات وتوفر أدوات بناء القدرات المتعلقة بالحد من مخاطر الكوارث. وتنص المادة الثالثة عشرة من القانون التأسيسي للاتحاد الأفريقي على أن المجلس التنفيذي "يقوم ... باتخاذ القرارات حول السياسات في المجالات ذات الاهتمام المشترك بالنسبة للدول الأعضاء، بما في ذلك ... حماية البيئة، والعمل الإنساني والاستجابة للكوارث الطبيعية والحد منها". وعملا بهذه الولاية، اعتمد الاتحاد الأفريقي والشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا الاستراتيجية الإقليمية الأفريقية للحد من مخاطر الكوارث في عام ٢٠٠٤^(٢٨٨). والغرض من الاستراتيجية هو تسهيل المبادرات على الصعيدين دون الإقليمي والوطني^(٢٨٩).

٩٨ - وبالإضافة إلى ذلك، أقرت الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا سياستها المتعلقة بالحد من مخاطر الكوارث في عام ٢٠٠٦ وأنشأت مؤخرا آلية للحد من مخاطر الكوارث، تتألف من لجنة تنسيق وزارية وفرقة عمل لإدارة الكوارث ملحقتين بالأمانة^(٢٩٠). وللآلية ولاية تنسيق طلبات الدول للمساعدة الدولية وتعبئة أفرقة الاستجابة في حالات الطوارئ لفائدة الدول الأعضاء. وفي عام ٢٠٠٢، وضعت الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية برنامجا إقليميا لإدارة مخاطر الكوارث يتناول المسائل المتعلقة بالحد من مخاطر الكوارث ويحدد فرصا لإبرام "اتفاقات بشأن تبادل المساعدة وتطوير إدارة الكوارث على الصعيد الإقليمي واتفاقات بشأن مواءمة ترتيبات إدارة الكوارث"^(٢٩١).

٩٩ - وتسمن في الوقت الراهن جماعة شرق أفريقيا مشروع قانون للحد من مخاطر الكوارث وإدارتها سعيا إلى تفعيل المادة ١١٢ (١) (د) من معاهدة إنشاء جماعة شرق أفريقيا التي اتفقت الدول الشريكة بموجبها على اتخاذ ما يلزم من تدابير التأهب للكوارث وإدارتها

(٢٨٨) متاح على الموقع الشبكي:

.www.unisdr.org/files/13093_AFRICAREGIONALDRRSTRATEGYfullPDF.pdf

(٢٨٩) ومن الأهداف الصريحة للاستراتيجية "زيادة الالتزام السياسي بالحد من مخاطر الكوارث" (الفقرة ٣-٢).

(٢٩٠) وثيقة هذه السياسة متاحة على الموقع الشبكي:

www.preventionweb.net/files/4037_ECOWASpolicyDRR.pdf. وفي إطار هذه السياسة، "تقر السلطات

الوطنية بضرورة تطوير وتعزيز المؤسسات اللازمة لبناء القدرة على مواجهة الأخطار"، مما يعني أن "الالتزام السياسي بالحد من مخاطر الكوارث يتزايد في المنطقة الفرعية" (الفقرة ٢-٢-١).

(٢٩١) انظر: Intergovernmental Authority on Development, "Disaster risk management programme for the IGAD region", project 2: elaboration of supporting policies, legislation and agreements for disaster management in member countries (2002), p. 18

واتقائها وتخفيف آثارها لا سيما للسيطرة على الكوارث الطبيعية والكوارث التي هي من صنع الإنسان^(٢٩٢).

٣' المنطقة العربية

١٠٠ - وفي المنطقة العربية، وضعت جامعة الدول العربية الاستراتيجية العربية للحد من مخاطر الكوارث ٢٠٢٠، التي اعتمدها مجلس الوزراء العرب المسؤولين عن شؤون البيئة في دورته الثانية والعشرين، المعقودة في ١٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠^(٢٩٣). وللإستراتيجية غرضان هما: "بلورة رؤية وأولويات استراتيجية ومجالات تنفيذ رئيسية للحد من مخاطر الكوارث في المنطقة العربية" و "تعزيز الآليات المؤسسية وآليات التنسيق وتدابير الرصد والمتابعة لدعم تنفيذ الاستراتيجية على الصعيد الإقليمي والوطني والمحلي من خلال إعداد برنامج عمل"^(٢٩٤). واستلهما لإطار عمل هيوغو واستنادا إلى غرض الإستراتيجية العربية، صيغت خمسة محاور رئيسية هي: تعزيز الالتزام بمنهج شامل ومتكامل للحد من مخاطر الكوارث في مختلف القطاعات؛ وبناء القدرات اللازمة لتحديد ورصد وتقييم مخاطر الكوارث؛ وبناء القدرة على المواجهة من خلال المعرفة والدعوة العامة والبحث والتدريب؛ وتحسين المساءلة فيما يتعلق بإدارة مخاطر الكوارث على الصعيد المحلي والوطني والإقليمي؛ وإدراج الحد من مخاطر الكوارث في خطط وعمليات الاستجابة الطارئة والاستعداد والتعافي^(٢٩٥). ومن المتوقع تنفيذ البرنامج على مرحلتين، واستعراضه في عام ٢٠١٥، والنتيجة المتوقعة في عام ٢٠٢٠ هي أن يتم تحقيق انخفاض فعلي ملموس "في خسائر الكوارث من أرواح وممتلكات على المستوى الاجتماعي والاقتصادي والبيئي في مجتمعات وبلدان المنطقة العربية"^(٢٩٦).

٤' أوروبا

١٠١ - تركزت التطورات في أوروبا حول إشراك الاتحاد الأوروبي في استراتيجيات المنع والتأهب والتخفيف التي كان يشار إليها أصلا بالحماية المدنية. ومنذ ١٩٨٥، عندما تناول المسألة اجتماع على الصعيد الوزاري، اعتمدت عدة قرارات بشأن الحماية المدنية، فأرست

(٢٩٢) لم ينشر.

(٢٩٣) متاح على الموقع الشبكي: www.preventionweb.net/english/profesional/publications/v.php?id=18903.

(٢٩٤) متاح على الموقع الشبكي: http://www.unisdr.org/files/18903_17934arabdrstrategyfinaladoptedara.pdf.

(٢٩٥) المرجع نفسه، الصفحة ٤.

(٢٩٦) المرجع نفسه.

الأسس التي يقوم عليها الحد من مخاطر الكوارث في الوقت الراهن^(٢٩٧). وارتقت الحماية المدنية في الاتحاد الأوروبي إلى مستوى آخر باعتماد معاهدة لشبونة، التي بدأ نفاذها في ١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩. ونظمت معاهدة تشغيل الاتحاد الأوروبي^(٢٩٨) اختصاصات أجهزة الاتحاد، بما فيها ما يتعلق بالمادة ١٩٦ من المعاهدة، التي تعنى بالحماية المدنية، وأرست الأساس القانوني لإجراءات الاتحاد بهذا الشأن.

١٠٢ - والاختصاص المخول بمقتضى المادة ١٩٦ ما هو إلا اختصاص تكميلي "لتنفيذ إجراءات دعم أو تنسيق أو استكمال إجراءات الدول، دون إلغاء اختصاصها في هذه المجالات"^(٢٩٩). وعملا بالمعاهدة:

"١ - يشجع الاتحاد التعاون بين الدول الأعضاء بغية تحسين فعالية نظم منع واثقاء الكوارث الطبيعية والكوارث التي من صنع الإنسان. ويتوخى عمل الاتحاد:

(أ) دعم واستكمال إجراءات الدول الأعضاء على كل من الصعيد الوطني والإقليمي والمحلي في مجال الوقاية من الأخطار وإعداد أفراد الحماية المدنية والاستجابة لحالات الكوارث الطبيعية والكوارث التي من صنع الإنسان داخل الاتحاد؛

(ب) تعزيز التعاون التشغيلي السريع والفعال داخل الاتحاد بين الدوائر الوطنية للحماية المدنية؛

(ج) تعزيز الاتساق في العمل الدولي للحماية المدنية.

٢ - يضع البرلمان الأوروبي والمجلس الأوروبي، المتصرفان وفقا للإجراءات التشريعية العادية، التدابير الضرورية للعمل على تحقيق الأهداف المشار إليها في الفقرة ١، باستثناء أي مواعمة لقوانين ولوائح الدول الأعضاء"^(٣٠٠).

(٢٩٧) قرار ٢٥ حزيران/يونيه ١٩٨٧ المتعلق بإحداث تعاون الجماعة الأوروبية في مجال الحماية المدنية؛ وقرار ١٣ شباط/فبراير ١٩٨٩ المتعلق بالتطورات الجديدة في مجال تعاون الجماعة الأوروبية المتعلق بالحماية المدنية؛ وقرار ٢٣ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٠ المتعلق بتعاون الجماعة الأوروبية في مجال الحماية المدنية؛ وقرار ٨ تموز/يوليه ١٩٩١ المتعلق بتحسين تبادل المعونة بين الدول الأعضاء في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية؛ وقرار ٣١ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٤ المتعلق بتعاون الجماعة الأوروبية في مجال الحماية المدنية؛ وقرار ٢٦ شباط/فبراير ٢٠٠١ المتعلق بتعزيز قدرات الاتحاد الأوروبي في ميدان الحماية المدنية.

(٢٩٨) متاح على الموقع الشبكي:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:en:PDF>

(٢٩٩) معاهدة تشغيل الاتحاد الأوروبي، المادة ٢ (٥).

١٠٣ - وأخيراً، تكرر المادة ٢٢٢ من المعاهدة، والمعروفة بـ "بند التضامن"، التزام الدول الأعضاء "بالعمل بصورة مشتركة بروح من التضامن إذا أصبحت دولة عضو... ضحية كارثة طبيعية أو كارثة من صنع الإنسان"^(٣٠١). وتفرد أحكام "القانون المكمّل" للاتحاد الأوروبي عن خطط التنسيق الإقليمي الأخرى: فأى إجراء يتخذه في إطار هذا الحكم سيلزم سنه في نطاق الإجراءات التشريعية العادية (المادة ٢٩٤ من المعاهدة) وبالتالي فإنه يقوم بصفته قانوناً للاتحاد، يتخذ شكل لوائح أو توجيهات أو قرارات^(٣٠٢).

١٠٤ - وفي عام ٢٠٠١، أنشأ الاتحاد آلية الجماعة الأوروبية للحماية المدنية "لضمان حماية أفضل في حالة الطوارئ الطبيعية والتكنولوجية والإشعاعية والبيئية"^(٣٠٣). وقد نجحت هذه الآلية التي تم إصلاحها واستكمالها في عام ٢٠٠٧^(٣٠٤)، في تعزيز استراتيجيات الاتحاد المتعلقة بالحماية في حالات الطوارئ للسنوات اللاحقة، وكذلك في الدول الثالثة^(٣٠٥). واقترح الاتحاد مؤخراً قراراً بشأن إصلاح آلية الاتحاد للحماية المدنية في شكل جديد^(٣٠٦). ولئن كان مصب اهتمام الآلية القائمة منذ ٢٠٠٧، يركز أساساً على التأهب والاستجابة، فإن إصلاح عام ٢٠٠٧ توخى بعض القواعد المتعلقة بالمنع والإنذار المبكر^(٣٠٧). وبالمقارنة، يرمي الاقتراح إلى وضع "نهج متكامل" في إدارة الكوارث، بما في ذلك المنع والتأهب والاستجابة. وهذا ما سيشمل إنشاء مركز للاستجابة في حالات الطوارئ؛ ووضع سيناريوهات مرجعية للأنواع الرئيسية للكوارث؛ ووضع خطط للطوارئ في الدول

(٣٠٠) المادة ١٩٦.

(٣٠١) المادة ٢٢٢.

(٣٠٢) انظر: Marco Gestri, "EU Disaster response law: principles and instruments", in Andrea de Guttry, Marco Gestri and Gabriella Venturini, eds., International Disaster Response Law, pp. 116-117.

(٣٠٣) قرار المجلس الأوروبي المؤرخ ٢٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠١ والمنشئ لآلية الجماعة لتسهيل التعاون المعزز في مجال تدخلات المساعدة المتعلقة بالحماية المدنية.

(٣٠٤) قرار المجلس الأوروبي المؤرخ ٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧ والمنشئ لآلية الجماعة الأوروبية للحماية المدنية (المعاد صياغته).

(٣٠٥) انظر: the communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on improving the Community Civil Protection Mechanism (COM (2005) 137 final), p. 2.

(٣٠٦) انظر: the proposal for a decision of the European Parliament and of the Council on a Union Civil Protection Mechanism (COM (2011) 934).

(٣٠٧) انظر: the communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the European Union Strategy for Supporting Disaster Risk Reduction in Developing Countries (COM (2009) 84 Final).

الأعضاء؛ و(تجميع) أصول الحماية المدنية المرصودة مسبقاً^(٣٠٨). وهكذا سيكون من بين الأهداف المحددة ”تحقيق مستوى عالٍ من الحماية من الكوارث باتقاء آثارها أو الحد منها والترويج لثقافة الوقاية“ و”تعزيز حالة التأهب في الاتحاد للاستجابة في حالات الكوارث“،^(٣٠٩).

١٠٥ - ويمكن تقييم مشاركة الاتحاد في تنفيذ الحد من مخاطر الكوارث تقييماً أفضل من خلال عدد من الأنشطة الشارعة التي أُنجزت على مستوى الاتحاد. ففي عام ٢٠٠٨، أقرت المفوضية مراسلة بشأن تعزيز قدرة الاتحاد على الاستجابة في حالات الكوارث، وهي جهد أولي يرمي إلى تمهيد السبيل لنهج للاتحاد تجاه الحد من مخاطر الكوارث. وفي عام ٢٠٠٩، اعتمدت المفوضية مراسلتين بشأن الحد من مخاطر الكوارث هما: نهج الجماعة الأوروبية بشأن الوقاية من الكوارث الطبيعية والكوارث التي هي من صنع الإنسان^(٣١٠) واستراتيجية دعم الحد من مخاطر الكوارث في البلدان النامية^(٣١١). فالأولى تقوم بدور أساسي في جهد الاتحاد الرامي إلى تهيئة بيئة تمكينية مشتركة للحد من مخاطر الكوارث^(٣١٢). وبصفة خاصة، تحدد المجالات المحددة التي يمكن أن تكون فيها للإجراءات على مستوى الاتحاد قيمة مضافة: إقامة جرد على مستوى الاتحاد للمعلومات والممارسات الفضلى القائمة؛ وضع مبادئ توجيهية بشأن المخاطر ووضع خرائط للمناطق المعرضة للخطر؛ وربط الجهات الفاعلة والسياسات على مدى دورة إدارة الكوارث؛ وتحسين فرص الاستفادة من نظم الإنذار المبكر؛ والتوجيه المحكم لأموال الجماعة الأوروبية.

١٠٦ - وفي عام ١٩٨٧، اعتمدت لجنة وزراء مجلس أوروبا القرار ٨٧ المنشئ لفريق تعاون معني بالكوارث الطبيعية والكوارث التكنولوجية والحماية منها وتنظيم الإغاثة في حالات

(٣٠٨) انظر: The proposal for a decision of the European Parliament and of the Council on a Union Civil (Protection Mechanism (COM (2011) 934).

(٣٠٩) انظر: Proposal for a decision of the European Parliament and of the Council on a Union Civil Protection Mechanism, para. 1.4.2.

(٣١٠) انظر: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a Community approach on the prevention of natural and man-made disasters (COM (2009) 82 final).

(٣١١) انظر: the communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the European Union Strategy for Supporting Disaster Risk Reduction in Developing Countries (COM (2009) 84 Final).

(٣١٢) انظر: Alessandra La Vaccara, “An enabling environment for disaster risk reduction”, in Andrea de Guttry, Marco Gestri and Gabriella Venturini, eds., *International Disaster Response Law*, pp. 199 and 208.

حدوثها^(٣١٣). وهذا المنتدى الحكومي الدولي الذي أصبح يعرف في الوقت الراهن بـ "اتفاق أوروبا والبحر الأبيض المتوسط المتعلق بالأخطار الكبرى"، يعزز البحث والإعلام والحوار بشأن السياسات المتعلقة بمسائل الكوارث فيما بين الدول السبع والعشرين الأعضاء فيه.

١٠٧ - وشدد مجلس أوروبا على الطابع الملزم لواجب منع مخاطر الكوارث النووية والتخفيف من آثارها. ففي القرار ١٠٨٧ (١٩٩٦)، المتعلق بنتائج كارثة تشيرنوبيل، اعترفت الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا "بوجوب اتخاذ إجراءات عاجلة واعتبارها أولوية مطلقة بالنسبة للمجتمع الدولي" للقيام "بالخطوات العملية لتفادي [الكوارث النووية] أو القيام على الأقل بالحد من مخاطرها"^(٣١٤).

١٠٨ - كما شاركت المجموعات الأوروبية دون الإقليمية مشاركة فعلية في التوقيع على اتفاقات ملزمة تتضمن عناصر تتعلق بالحد من مخاطر الكوارث. ففي عام ١٩٩٨، على سبيل المثال، حدد الاتفاق المبرم بين حكومات الدول المشاركة في منظمة التعاون الاقتصادي في منطقة البحر الأسود بشأن التعاون في تقديم المساعدة الطارئة والاستجابة الطارئة في حالات الكوارث الطبيعية والكوارث التي من صنع الإنسان، إجراءات طلب المساعدة، واشترط على الدول الطالبة لها أن "تكفل استلام السكان المتضررين لسلع المساعدة وتوزيعها عليهم حصراً ودون عائق" ودون تمييز ودعاها إلى تبسيط إجراءات الجمارك والتعجيل بإنجازها والإعفاء من الرسوم والمكوس الجمركية^(٣١٥). وفي عام ١٩٩٢، اعتمدت الدول الأعضاء في مبادرة وسط أوروبا اتفاق التعاون في التنبؤ بالكوارث الطبيعية والتكنولوجية واتقائها والتخفيف من آثارها، الذي يشترط على الدول الأعضاء التعاون فيما بينها لاتخاذ تدابير للوقاية والتخفيف^(٣١٦). كما ينشئ الاتفاق لجنة مشتركة مكلفة بوضع "إجراءات لتقوية التضامن" من أجل التعاون في الاستجابة لحالات الكوارث^(٣١٧).

(٣١٣) اعتمد في ٢٠ آذار/مارس ١٩٨٧.

(٣١٤) انظر: Council of Europe Parliamentary Assembly, resolution 1087 (1996) on the consequences of the Chernobyl disaster, paras. 10-11.

(٣١٥) الاتفاق المبرم بين حكومات الدول المشاركة في منظمة التعاون الاقتصادي في منطقة البحر الأسود بشأن التعاون في تقديم المساعدة الطارئة والاستجابة الطارئة للكوارث الطبيعية والكوارث التي من صنع الإنسان، المؤرخ ١٥ نيسان/أبريل ١٩٩٨.

(٣١٦) المادتان ١ و ٢.

(٣١٧) المرجع نفسه، المادتان ٤ و ٥.

٥' أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي

١٠٩ - واتفاقية البلدان الأمريكية لتسهيل المساعدة في حالات الكوارث، المعتمدة في عام ١٩٩١، هي الاتفاقية الإقليمية الوحيدة المتعلقة مباشرة بالكوارث لكامل الأمريكيتين^(٣١٨). وتركز الاتفاقية التي بدأ نفاذها في عام ١٩٩٦ تركيزاً حصرياً على الاستجابة لحالات الكوارث ولها بالتالي قيمة محدودة فيما يتعلق بتحديد مسؤوليات الدول السابقة لوقوع الكارثة.

١١٠ - غير أنه على المستوى دون الإقليمي تولي الاتفاقيات أهمية متزايدة للوقاية من الكوارث والتخفيف من آثارها. ففي ١٩٩٩، اعتمدت رابطة الدول الكاريبية معاهدة خاصة بها تتعلق بالاستجابة في حالات الكوارث هي: الاتفاق المبرم بين الدول الأعضاء في رابطة الدول الكاريبية والأعضاء المنتسبين لها من أجل التعاون الإقليمي بشأن الكوارث الطبيعية^(٣١٩). ويتوخى الاتفاق صراحة إنشاء "شبكة من الآليات الملزمة قانوناً لتعزيز التعاون من أجل الوقاية من الكوارث الطبيعية والتخفيف من آثارها وإدارتها"^(٣٢٠). وعملاً بالاتفاق، تتفق الأطراف المتعاقدة على تشجيع "صوغ وتنفيذ معايير وقوانين وسياسات وبرامج لإدارة ومنع الكوارث، بطريقة تدرجية ومطردة"، بأمر منها تحديد "المبادئ التوجيهية والمعايير المشتركة" في عدد من المجالات، من قبيل تصنيف الإمدادات وهبات المساعدة الإنسانية^(٣٢١). وهذا الاتفاق لم يدخل حيز النفاذ بعد. وأكد إعلان بنما^(٣٢٢)، المعتمد في مؤتمر القمة الرابع لرؤساء دول و/أو حكومات رابطة الدول الكاريبية، أهمية المنع في الحد من حالة الضعف إزاء الكوارث، وذلك بالعبارات التالية:

نسلم بضعف بلداننا وأقاليمنا أمام الكوارث الطبيعية وبآثارها السلبية على جهودنا الرامية إلى ضمان التنمية المستدامة؛ كما نؤمن جميعاً بالفكرة القائلة بأن أفضل طريقة لمكافحة الضعف أمام الكوارث الطبيعية هو إدماج إدارة الكوارث والحد من المخاطر في السياسات والخطط الإنمائية على كافة مستويات حكوماتنا. ونؤكد كذلك أهمية التعاون الدولي، ولا سيما على الصعيد الإقليمي، في تعزيز الهيئات الوطنية والإقليمية المكرسة لاتقاء الكوارث الطبيعية وتخفيف مخاطرها.

(٣١٨) انظر اتفاقية البلدان الأمريكية لتسهيل المساعدة في حالات الكوارث، المؤرخ ٧ حزيران/يونيه ١٩٩١.

(٣١٩) لم تدخل بعد حيز النفاذ.

(٣٢٠) المادة ٢.

(٣٢١) المادتان ٤ و ٧.

(٣٢٢) انظر الحاشية ١٩٤ أعلاه.

١١١ - وأنشأت صكوك أخرى دون إقليمية وكالات لتنسيق جهود الحد من مخاطر الكوارث. وعلى سبيل المثال، اعتمدت الدول الأعضاء في الجماعة الكاريبية، في عام ١٩٩١، الاتفاق المنشئ للوكالة الكاريبية للاستجابة الطارئة في حالات الكوارث^(٣٢٣). وينيط الاتفاق بالوكالة مهمة بناء القدرات الوطنية للاستجابة في حالات الكوارث. وتلتزم الدول الأطراف باتخاذ عدد من الخطوات لضمان إعداد نظمها الوطنية للاستجابة في حالات الكوارث إعدادا كافيا^(٣٢٤). كما تلتزم بتقليل الحواجز القانونية التي تحول دون دخول الأفراد والسلع، وتوفير الحماية والحصانة من المسؤولية والضريبة للدول المقدمة للمساعدة ولأفراد الإغاثة التابعين لها، وتسهيل المرور العابر^(٣٢٥).

١١٢ - وبالإضافة إلى ذلك، أنشأت بنما والسلفادور وكوستاريكا ونيكاراغوا وهندوراس، في عام ١٩٩٣، مركز تنسيق الوقاية من الكوارث الطبيعية في أمريكا الوسطى في إطار منظومة التكامل لأمريكا الوسطى باعتباره وكالة متخصصة مكلفة بتنسيق تنفيذ الخطة الإقليمية للحد من الكوارث الطبيعية. ونقح مركز التنسيق اتفاهه التأسيسي في عام ٢٠٠٣ ليعكس مبادئ من قبيل التعاون الدولي، وتعزيز حقوق الإنسان (بما فيها الحق في الحماية من الكوارث) ومشاركة العموم في التخطيط لإدارة الكوارث. ويضطلع مركز التنسيق نفسه بمهمة تسهيل المساعدة التقنية والتعاون بين الدول الأعضاء في مجال الوقاية من الكوارث والتخفيف من آثارها.

دال - السياسات والتشريعات الوطنية

١١٣ - وكما سبقت ملاحظته^(٣٢٦)، فإنه في أعقاب العقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية، انخرطت الدول في أعمال شتى لتوحيد الجهود بغرض تحسين التأهب للكوارث والحد من آثارها الضارة. ويدعو الاتفاقان الرئيسيان الناجمان عن ذلك - وهما استراتيجية يوكوهاما وإطار عمل هيوغو - الدول إلى تنفيذ تشريعات وطنية تتضمن الوقاية من الكوارث والتخفيف من آثارها والتأهب لها.

(٣٢٣) انظر الاتفاق المنشئ للوكالة الكاريبية للاستجابة الطارئة في حالات الكوارث، المؤرخ ٢٦ شباط/فبراير ١٩٩١.

(٣٢٤) المادة ٤.

(٣٢٥) المواد ٢١-٢٣.

(٣٢٦) انظر الفقرة ٣٥ أعلاه.

١١٤ - وكما سلف ذكره أعلاه^(٣٢٧)، نفذت الدول إطار عمل هيوغو بإدراج الحد من مخاطر الكوارث في السياسات والأطر القانونية الوطنية. وهذه الدول هي: الأرجنتين، وأرمينيا، وألمانيا، وإندونيسيا، وأنغولا، وإيطاليا، وباراغواي، والبرازيل، وبنغلاديش، وبنما، وبولندا، وبوليفيا (دولة متعددة القوميات)، وبيرو، وتايلند، والجزائر، وجزر المالديف، وجزر فيرجن البريطانية، وجزر كوك، وجزر مارشال، والجمهورية الدومينيكية، والجمهورية العربية السورية، وجمهورية ترازيا المتحدة، وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة، وجورجيا، والرأس الأخضر، وساموا، وسانت كيتس ونيفيس، وسانت لوسيا، وسريلانكا، والسنغال، والسويد، وسويسرا، وشيلي، وغانا، وغواتيمالا، وفانواتو وفنزويلا (جمهورية البوليفارية)، وفنلندا، وفيجي، وكندا، وكوبا، وكوت ديفوار، وكوستاريكا، وكولومبيا، وكينيا، ولبنان، وماليزيا، ومدغشقر، والمغرب، والمكسيك، وملاوي، ومنغوليا، وموريشيوس، وموزمبيق، والنرويج، ونيبال، ونيجيريا، ونيكاراغوا، ونيوزيلندا، والهند، وهندوراس، والولايات المتحدة واليابان.

١١٥ - ومؤخرا، حددت أمانة الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث ٧٦ دولة من الدول التي اعتمدت مناهج عمل وطنية، عرفت بكونها "آليات تنسيق لإشاعة الحد من مخاطر الكوارث في السياسات الإنمائية والتخطيط والبرامج"، وتنفيذ استراتيجيات الحد من مخاطر الكوارث^(٣٢٨).

١١٦ - وأشارت الأمانة إلى أن الإطار القانوني وإطار السياسات المتعلقة بصحة مباشرة بالوقاية ما فتئا ينفذان عادة على الصعيد الوطني وليس على الصعيد الإقليمي أو الدولي^(٣٢٩). وقد اعتمدت عدة بلدان تشريعات تتناول تحديدا الحد من مخاطر الكوارث إما في إطار تشريع مستقل أو في إطار تشريعي أوسع يتعلق في آن واحد بإدارة مخاطر الكوارث وبالاستجابة في حالات الكوارث. ومن الدول التي سنت تشريعات وطنية تتوخى الحد من مخاطر الكوارث الجزائر^(٣٣٠) والكاميرون^(٣٣١) والصين^(٣٣٢) والجمهورية الدومينيكية^(٣٣٣).

(٣٢٧) المرجع نفسه.

(٣٢٨) للاطلاع على قائمة مستكملة للدول التي اعتمدت مناهج عمل وطنية انظر الموقع الشبكي: www.unisdr.org/partners/countries.

(٣٢٩) انظر: A/CN.4/590، الفقرة ٣٣.

(٣٣٠) الجزائر، قانون ٢٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤ المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة. متاح على الموقع الشبكي: <http://www.joradp.dz/FTP/jo-arabe/2004/A2004084.pdf>.

(٣٣١) الكاميرون، القرار رقم 037/PM، المؤرخ ١٩ آذار/مارس ٢٠٠٣ والمتعلق بإنشاء مرصد وطني للمخاطر وتنظيمه وتشغيله.

والسلفادور^(٣٣٤) وإستونيا^(٣٣٥) وفرنسا^(٣٣٦) وغواتيمالا^(٣٣٧) وهاييتي^(٣٣٨) وهنغاريا^(٣٣٩) والهند^(٣٤٠) وإندونيسيا^(٣٤١) وإيطاليا^(٣٤٢) ومدغشقر^(٣٤٣) وناميبيا^(٣٤٤) ونيوزيلندا^(٣٤٥) وباكستان^(٣٤٦) وبيرو^(٣٤٧) والفلبين^(٣٤٨) وجمهورية كوريا^(٣٤٩) وسلوفينيا^(٣٥٠) وجنوب أفريقيا^(٣٥١) وتايلند^(٣٥٢) والولايات المتحدة^(٣٥٣).

- (٣٣٢) الصين، قانون الوقاية من الكوارث والاستجابة لحالاتها (٢٠٠٢).
- (٣٣٣) الجمهورية الدومينيكية، المرسوم رقم ٨٧٤-٠٩، الذي يقر لائحة تطبيق القانون رقم ١٤٧-٠٢ المتعلق بإدارة المخاطر ويلغي الفصول ١ و ٢ و ٣ و ٤ و ٥ من المرسوم رقم ٩٣٢-٠٣ (٢٠٠٩).
- (٣٣٤) السلفادور، قانون الحماية المدنية والوقاية من الكوارث وتخفيف آثار الكوارث (٢٠٠٥).
- (٣٣٥) إستونيا، قانون التأهب للطوارئ (٢٠٠٠).
- (٣٣٦) فرنسا، القانون رقم ٢٠٠٣-٦٩٩ المتعلق بمنع المخاطر التكنولوجية والطبيعية وجبر الأضرار (٢٠٠٣).
- (٣٣٧) غواتيمالا، المرسوم رقم ١٠٩-٩٦، القانون المتعلق بالمنسق الوطني المعني بالحد من الكوارث الطبيعية والكوارث التي من صنع الإنسان (١٩٩٦).
- (٣٣٨) هاييتي، الخطة الوطنية لإدارة المخاطر والكوارث (١٩٨٨).
- (٣٣٩) هنغاريا، القانون الرابع والسبعون (LXXIV) المتعلق بإدارة وتنظيم الوقاية من الكوارث ومنع الحوادث الكبرى ذات الصلة بالمواد الخطرة (١٩٩٩).
- (٣٤٠) الهند، قانون إدارة الكوارث، رقم ٥٣ (٢٠٠٥). متاح على الموقع الشبكي: <http://indiacode.nic.in/>.
- (٣٤١) إندونيسيا، القانون رقم ٢٤ لعام ٢٠٠٧ المتعلق بإدارة الكوارث.
- (٣٤٢) إيطاليا، مرسوم رئيس الوزراء المتعلق بإنشاء منتدى وطني للحد من مخاطر الكوارث (٢٠٠٨).
- (٣٤٣) مدغشقر، المرسوم رقم ٢٠٠٥-٨٦٦ المحدد لطريقة تطبيق القانون رقم ٢٠٠٣-٠١٠ المؤرخ ٥ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣ والمتعلق بالسياسة الوطنية لإدارة المخاطر والكوارث (٢٠٠٥).
- (٣٤٤) ناميبيا، قانون إدارة مخاطر الكوارث (٢٠١٢).
- (٣٤٥) نيوزيلندا، أمر عام ٢٠٠٥ المتعلق بالخطة الوطنية لإدارة الحماية المدنية في حالات الطوارئ (SR 2005/295)، الباب ٣.
- (٣٤٦) باكستان، قانون إدارة الكوارث الوطنية (٢٠١٠). انظر أيضا البيان الرسمي لحكومة باكستان في الدورة الثالثة للمنتدى العالمي للحد من أخطار الكوارث، المعقودة في عام ٢٠٠١، متاح على الموقع الشبكي: www.preventionweb.net/files/globalplatform/pakistanofficialstatement.pdf.
- (٣٤٧) بيرو، القانون رقم ٢٩٦٦٤ المنشئ للنظام الوطني لإدارة مخاطر الكوارث (٢٠١١).
- (٣٤٨) الفلبين، قانون الفلبين لإدارة مخاطر الكوارث (٢٠٠٦).
- (٣٤٩) جمهورية كوريا، قانون تدابير مواجهة الكوارث الوطنية (١٩٩٥)؛ قانون إدارة الكوارث الوطنية (٢٠١٠).
- (٣٥٠) سلوفينيا، قانون الحماية من الكوارث الطبيعية والكوارث الأخرى (٢٠٠٦).
- (٣٥١) جنوب أفريقيا، قانون إدارة الكوارث رقم ٥٧ لعام ٢٠٠٢.
- (٣٥٢) تايلند، قانون الوقاية من الكوارث وتخفيف آثارها (٢٠٠٧).

١١٧ - وعلى سبيل التوضيح، يمكن سوق أمثلة عن إدراج الوقاية في الأطر التشريعية أو أطر السياسات العامة. فبعد أن سنت جنوب أفريقيا قانون إدارة الكوارث في عام ٢٠٠٢، شفحته بوثيقة مفصلة للسياسات العامة المتعلقة بإطارها الوطني لإدارة الكوارث. وبالإضافة إلى ذلك، لجنوب أفريقيا عدد من القوانين المتعلقة بالكوارث، من قبيل الحرائق، والتي قرنت بمنع الكوارث، كذلك المتعلقة بتقييمات الأثر البيئي. وأدرجت ناميبيا الوقاية في قانونها المتعلق بإدارة مخاطر الكوارث لعام ٢٠١٢، والذي يرمي إلى "توفير نهج متكامل ومنسق لإدارة الكوارث يركز على منع الكوارث أو الحد من مخاطر الكوارث، والتخفيف من حدتها، والتأهب لحالات الطوارئ، والاستجابة السريعة والفعالة لحالات الكوارث والانتعاش اللاحق لوقوع الكارثة"^(٣٥٤). وأدرجت الفلبين المنع في هياكل الحوكمة، وعرفته بكونها:

التفادي التام للآثار السلبية للمخاطر وما يتصل بها من كوارث. وهو يعبر عن مفهوم ونية التفادي الكلي للآثار السلبية المحتملة عن طريق اتخاذ إجراءات مسبقة من قبيل بناء سدود أو حواجز تزيل مخاطر الفيضانات، ووضع لوائح تنظم استخدام الأرض ولا تسمح بأي استيطان في المناطق المعرضة للخطر، ووضع تصميمات هندسية مضادة للزلازل تضمن صمود المباني البالغة الأهمية في أي زلزال محتمل وتضمن قيامها بوظيفتها^(٣٥٥).

١١٨ - وعززت كولومبيا مؤخرا إطار سياستها الوطنية المتعلقة بإدارة الكوارث بغرض إدراج الوقاية في إطار شامل واحد. فقانون النظام الوطني لإدارة المخاطر والكوارث، المعتمد في نيسان/أبريل ٢٠١٢، يقيم نظاما وطنيا لإدارة مخاطر الكوارث ويتضمن أحكاما بشأن منع الكوارث والاستجابة في حالات الكوارث. وينشئ إطارا معززا بهيئات حكومية عدة من قبيل وحدة إدارة مخاطر الكوارث والنظام الوطني للوقاية من الكوارث والاستجابة في حالات الكوارث^(٣٥٦).

١١٩ - ونفذت عدة دول سياسات تركز على الحد من مخاطر الكوارث في إطار استكمال تشريعات أو باعتبارها جهودا مستقلة. وعلى سبيل المثال، وضعت غانا سياسة وطنية للحد

(٣٥٣) الولايات المتحدة، قانون التخفيف من آثار الكوارث، (٢٠٠٠).

(٣٥٤) ناميبيا، قانون إدارة مخاطر الكوارث رقم ١٠، لعام ٢٠١٠، فقرة الديباجة.

(٣٥٥) الفلبين، الأنظمة واللوائح التطبيقية لقانون الجمهورية رقم ١٠١٢١، القاعدة ٢، البند ١ (١).

(٣٥٦) انظر: World Bank, "For the first time, Colombia has a natural disaster awareness and prevention policy -

Colombia's President Juan Manuel Santos", 24 April 2012. متاح على الموقع الشبكي:

<http://go.worldbank.org/ZTFL2XNOHO>

من مخاطر الكوارث بغية إدراج الحد من مخاطر الكوارث في التخطيط للمؤسسات العامة وتشغيلها. وذكرت غانا في الدورة الثالثة للمنتدى العالمي للحد من مخاطر الكوارث، المعقودة في عام ٢٠١١، أن الحد من مخاطر الكوارث عامل من العوامل الرئيسية في الحوكمة الرشيدة والتنمية المستدامة^(٣٥٧). وتقدم بنغلاديش مثالا آخر لسياسات مُحكمة في غياب قانون رسمي، تتضمن التنسيق ما بين ١٢ وزارة في إطار برنامج شامل لإدارة الكوارث وصوغ خطة وطنية لإدارة الكوارث للفترة ٢٠١٠-٢٠١٥، واستراتيجية وخطة عمل بشأن تغير المناخ وأوامر دائمة بشأن الكوارث^(٣٥٨).

١٢٠ - ولا يسعى هذا الفرع إلى تناول قائمة حصرية بالتشريعات الوطنية المتعلقة بالحد من مخاطر الكوارث، بل إنه يكتفي بالسعي إلى تقديم نظرة عامة عن جملة من النهج. ولئن كان التحليل الوارد أدناه يتناول أساسا التشريعات الموجهة صراحة لإدارة الكوارث، فإن الأنواع الأخرى من التشريعات لها هي أيضا صلة بالموضوع، بما فيها التشريعات المتعلقة بالتنبؤ بالأحوال الجوية، والتأمين وتقييد استعمال الأرض والحق في الوصول إلى المعلومات. فهذه التشريعات الأخيرة ستتم مناقشتها بإيجاز أدناه. وسيلخص هذا الفرع العناصر الرئيسية لقوانين إدارة الكوارث من ١٤ دولة مختلفة جغرافيا واقتصاديا، بعضها حُدد في مذكرة الأمانة العامة، والبعض الآخر تم اختياره لتنوع العينة استنادا إلى الجغرافيا والتنمية الاقتصادية. وسيستكشف هذا الفرع خصائص التشريعات المتعلقة بالكوارث والتي اعتمدها الجزائر^(٣٥٩) ودولة بوليفيا المتعددة القوميات^(٣٦٠) وكولومبيا^(٣٦١) وكوستاريكا^(٣٦٢) وكوبا^(٣٦٣)

(٣٥٧) انظر: www.preventionweb.net/files/globalplatform/globalplatform2011ghana.docx.

(٣٥٨) وفي الدورة الثالثة للمنتدى العالمي، المعقودة في عام ٢٠١١، لاحظت حكومة بنغلاديش أن مسألة صوغ قانون وطني لإدارة الكوارث لا تزال قيد نظرها الفعلي. انظر الموقع الشبكي:

<http://preventionweb.net/files/globalplatform/bangladeshrevisedstatement.pdf>

(٣٥٩) انظر الحاشية ٣٣٠ أعلاه.

(٣٦٠) دولة بوليفيا المتعددة القوميات، قانون الحد من المخاطر ورصد الكوارث (٢٠٠٠)، القانون رقم ٢١٤٠. متاح على الموقع الشبكي:

www.fps.gob.bo/uploads/Ley_2140_LEY_PARA_LA_REDUCION_DE_RIESGOS.pdf

(٣٦١) كولومبيا، القانون رقم ١٥٣٢ المؤرخ ٢٤ نيسان/أبريل ٢٠١٢ الذي أقر السياسة الوطنية المتعلقة بإدارة مخاطر الكوارث وإقامة النظام الوطني لإدارة مخاطر الكوارث ولأغراض أخرى. وقبل اعتماد القانون بفترة قصيرة، أصدر البنك الدولي دراسة شاملة لسياسات إدارة مخاطر الكوارث في كولومبيا، انتقد فيها إطار البلد، وهو ما قد يكون قد أثر على شكل التشريع الجديد. انظر: World Bank, Analysis of Disaster Risk

(Management in Colombia: A Contribution to the Creation of Public Policies (Bogota, 2011).

(٣٦٢) كوستاريكا، قانون منع الطوارئ والمخاطر على الصعيد الوطني (٢٠١١)، القانون رقم ٨٤٤٨٨ المؤرخ ١١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦.

والهند^(٣٦٤) واليابان^(٣٦٥) ونيكاراغوا^(٣٦٦) والفلبين^(٣٦٧) وجنوب أفريقيا^(٣٦٨) وسري لانكا^(٣٦٩) والمملكة المتحدة^(٣٧٠) والولايات المتحدة^(٣٧١) وفييت نام^(٣٧٢).

١٢١ - وقبل الوصف التفصيلي للعناصر الرئيسية للتشريعات التي تمت دراستها، سيستكشف هذا الفرع جانبين مشتركين في تلك التشريعات يبينان اعتراف الدول بالالتزام باتخاذ إجراءات للتصدي للكوارث. أولهما، أن الدول لا تتباين كثيرا في تحديدها لنطاق المشكل الذي تسعى إلى معالجته. فالتشريعات تتوخى، بصفة رئيسية، الحماية من الكوارث الطبيعية والكوارث التي هي من صنع الإنسان. والفارق الرئيسي يكمن في مدى التفصيل التي تتسم به الأمثلة المقدمة في نص التشريعات. وعلى سبيل المثال، تدرج سري لانكا في تعريفها للكوارث الطبيعية والكوارث التي هي من صنع الإنسان قائمة طويلة من الحوادث المحتملة التي يسري عليها التعريف، ومنها الانهيارات الأرضية والأعاصير والحرائق والحوادث الكيميائية والحرب الأهلية أو الداخلية، والكارثة النووية، والانسكاب النفطي^(٣٧٣). وفي نيكاراغوا، يتناول القانون كلا من الكوارث الطبيعية والكوارث التي هي من صنع الإنسان،

(٣٦٣) انظر: Daniel A. Farber and Jim Chen, Disasters and the Law: Katrina and Beyond (New York, Aspen Publishers, 2006), pp. 211-212.

(٣٦٤) انظر الحاشية ٣٤٠ أعلاه.

(٣٦٥) اليابان، القانون الأساسي لتدابير مواجهة الكوارث، القانون رقم ٢٢٣ (١٩٦١).

(٣٦٦) نيكاراغوا، القانون رقم ٣٣٧ (٢٠٠٠)، القانون المنشئ لنظام وطني للوقاية من الكوارث والتخفيف من أثرها ورصدها.

(٣٦٧) الفلبين، قانون الفلبين للحد من مخاطر الكوارث وإدارتها (٢٠١٠) الذي يلغي القانون رقم ١٠١٢١ (٢٠٠٩).

(٣٦٨) انظر الحاشية ٣٥١ أعلاه.

(٣٦٩) سري لانكا، قانون إدارة الكوارث، رقم ١٣ لعام ٢٠٠٥، ١٣ أيار/مايو ٢٠٠٥.

(٣٧٠) المملكة المتحدة، قانون إدارة الفيضانات والمياه (٢٠١٠). متاح على الموقع الشبكي: www.legislation.gov.uk/

(٣٧١) الولايات المتحدة، قانون الأمن الوطني لعام ٢٠٠٢، ٦ U.S.C، الفقرات ٣١١-٣٢١ (الذي حدد مهمة الوكالة الاتحادية لإدارة الطوارئ والتزاماتها وسلطاتها).

(٣٧٢) فييت نام، الأمر المتعلق بالوقاية من الفيضانات والأعاصير والسيطرة عليها والأحكام التطبيقية، رقم 09-L/CTN (1993).

(٣٧٣) سري لانكا، قانون إدارة الكوارث، المادة ٢٥. وانظر أيضا الجزائر، قانون الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المادتان ٢ و ١٠ (عما فيها الزلازل، والفيضانات، وحرائق الغابات، والحوادث الصناعية والنووية والأوبئة)؛ واليابان، القانون الأساسي لتدابير مواجهة الكوارث، المادة ٢، التي تشير إلى أن "الكارثة" يقصد بها عاصفة، أو فيضان أو زلزال أو أمواج التسونامي أو أي حدث طبيعي غير مألوف، أو حريق أو انفجار أو أي ضرر ذي نطاق مشابه.

لكنه يقدم قائمة طويلة من الكوارث الطبيعية التي يمكن أن تستوفي المواصفات دون أن يقدم قائمة موازية بالكوارث التي هي من صنع الإنسان^(٣٧٤). وتورد دول أخرى تعريفاً واسعاً للكوارث دون أن تقدم أمثلة محددة. وعلى سبيل المثال، يعرف التشريع في الفلبين "الكارثة" بأنها "تعطيل خطير لسير المجتمع"^(٣٧٥). وقليل هي القوانين الخاصة تحديداً بالفيضانات أو العواصف: إذ رغم أن هذا الحصر ينعكس فيما يبدو في العنوان، فإنه يمكن أن يسري في آن واحد على الكوارث الطبيعية والكوارث التي هي من صنع الإنسان^(٣٧٦). كما أدرجت عدة دول شرطاً يوجب أن يتسبب الحدث في ضرر للناس، أو الممتلكات أو الاقتصاد لكي يعتبر كارثة حقاً^(٣٧٧). غير أن هذه القوانين، إذا أخذت في مجملها، تثبت التزاماً معترفاً به بصوغ تشريع يتناول الكوارث الطبيعية والكوارث التي هي من صنع الإنسان.

١٢٢ - والعنصر الثاني في التشريعات المتعلقة بالكوارث والذي يشير إلى التزامات الدول هو الطريقتان المتميزتان اللتان تحدد بهما الدول موضوع التشريع وغرضه وأهدافه. فالنهج الأعم يكتفي بالإعلان عن أن التشريع يرمي إلى تحديد إطار لإدارة مخاطر الكوارث بغرض منعها والتخفيف من أضرارها وزيادة تأهب الدول لها^(٣٧٨). كما تستكمل بضع دول تلك البيانات

(٣٧٤) نيكاراغوا، القانون المنشئ لنظام وطني لمنع الكوارث والتخفيف من أثرها ورصدها، المادة ٣.

(٣٧٥) الفلبين، قانون الفلبين للحد من مخاطر الكوارث وإدارتها (٢٠١٠)، الفقرة ٣. وانظر أيضاً دولة بوليفيا المتعددة القوميات، قانون الحد من المخاطر ورصد الكوارث (٢٠٠٠)، المادة ١ (الحماية من التهديدات الطبيعية والتكنولوجية والتهديدات التي هي من صنع الإنسان)؛ الولايات المتحدة، U.S.C. 6 الفقرة ٣١٣ (ب) (٢) (ألف) (الحماية من "خطر الكوارث الطبيعية، وأعمال الإرهاب والكوارث الأخرى التي هي من صنع الإنسان، بما فيها الحوادث المفزية إلى كوارث") الهند، قانون إدارة الكوارث، المادة ٢ (يقصد بـ "الكارثة" الجائحات الطبيعية أو التي هي من صنع الإنسان أو الحوادث أو الإهمال).

(٣٧٦) انظر فييت نام، الأمر المتعلق بالوقاية من الفيضانات والأعاصير والسيطرة عليها والأحكام التطبيقية، المادة ٢؛ والمملكة المتحدة، قانون إدارة الفيضانات والمياه، المادة ١ (الفيضانات الغامرة والتحات الساحلي، بما فيه انهيار السدود، لكنها لا تشمل الأمطار الغزيرة التي تتسبب في طفح شبكة المجاري).

(٣٧٧) جنوب أفريقيا، قانون إدارة الكوارث رقم ٥٧ لعام ٢٠٠٢، الفقرة ١ (يقصد بالكارثة "حادثة تدريجي أو فجائي، واسع الانتشار أو محلي الموقع، طبيعي أو بشري المنشأ يتسبب أو يهدد بالتسبب في وفاة أو إصابة أو مرض أو إضرار بالممتلكات أو الهياكل الأساسية أو البيئة أو تعطيل العيش في مجتمع محلي، ويكون بحجم يفوق قدرة المتضررين من الكارثة على التصدي لآثاره باستخدام مواردهم الخاصة دون غيرها")؛ وكولومبيا، قانون النظام الوطني لإدارة المخاطر والكوارث، المادة ٤ (٨) (التي تعلن بأن الكوارث هي نتيجة حوادث طبيعية أو غير مقصودة من صنع البشر تتسبب في ضرر أو خسارة للأشخاص أو الممتلكات أو الاقتصاد أو البيئة).

(٣٧٨) انظر قانون جنوب أفريقيا لإدارة حالات الكوارث رقم ٥٧ لعام ٢٠٠٢، الديباجة (وتنص على "سياسة لإدارة الكوارث تركز على منعها والحد من مخاطرها، وتخفيف شدتها والتأهب لحالات الطوارئ، والاستجابة السريعة والفعالة لحالات الكوارث والانتعاش اللاحق لوقوع الكارثة")؛ ومرسوم بشأن الوقاية من الفيضانات والعواصف والسيطرة عليها، والأحكام التطبيقية، الديباجة (ويورد أحكام الأنشطة التي تجرى للوقاية من

المحددة للغرض بأهداف أعم، من قبيل حماية الأرواح، أو بواعث سن القانون^(٣٧٩)، من قبيل التجربة السابقة مع الكوارث^(٣٨٠). ومع ذلك فإن القانون الهندي لإدارة حالات الكوارث، على سبيل المثال، ينص تحديدا على تدابير لمنع الكوارث ودمج تدابير التخفيف وبناء القدرات للتأهب للكوارث^(٣٨١). وتتبع الولايات المتحدة نمجا أدق شيئا ما، إذ تقترح أن تقوم الوكالة الاتحادية لإدارة الطوارئ بـ "وضع توجيهات" بشأن "تحديد المخاطر المحتملة وتقييم المخاطر والآثار؛ وتخفيف أثر طائفة واسعة من المخاطر ... وإدارة وسائل التأهب والاستجابة لحالات الطوارئ"^(٣٨٢). وتحدد بيانات الغرض من هذه الوقاية والتخفيف

الفيضانات والعواصف والسيطرة عليها والتخفيف من آثارها)؛ والمملكة المتحدة، قانون الفيضانات والمياه، الديباجة (وتنص على أن الغرض من القانون هو إدارة المخاطر فيما يتصل بالفيضانات والتحات الساحلي)؛ الولايات المتحدة، U.S.C. 6. الفقرة ٣١٣ (ب) (٢) (ألف) "قيادة" جهود الدولة الرامية إلى التأهب [للكوارث] والحماية منها والاستجابة لحالاتها والانتعاش منها"؛ والمهند قانون إدارة الكوارث، الديباجة (وتنص على الإدارة الفعالة للكوارث)؛ نيكاراغوا، القانون المنشئ لنظام وطني للوقاية من الكوارث والتخفيف من أثرها ورصدها، المادة ١ (وتنص على أن الغرض من القانون هو إرساء المبادئ والمعايير والأدوات اللازمة لإنشاء نظام لمنع الكوارث والحد من مخاطرها والتخفيف من آثارها والتأهب لها)؛ ودولة بوليفيا المتعددة القوميات، قانون الحد من المخاطر ورصد الكوارث، المادة ١ (وتنظم كل الأنشطة في مجال الحد من المخاطر والإنذار بالكوارث وحالات الطوارئ، وإقامة إطار مؤسسي يحد من مخاطر الكوارث وحالات الطوارئ)؛ وكولومبيا قانون النظام الوطني لإدارة المخاطر والكوارث، المادة ١ (إدارة الكوارث، التي تتم عن طريق عملية من السياسات والاستراتيجيات والخطط والأنظمة، أمر ضروري للحد من المخاطر، وإدارتها وصون سلامة الأشخاص ورفاههم ونوعية عيشهم)؛ والجزائر، قانون الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المادة ١ (وتنص على قواعد الوقاية من الأخطار الكبرى وإدارة الكوارث).

(٣٧٩) انظر، على سبيل المثال، الولايات المتحدة، U.S.C. 6، الفقرة ٣١٣ (ب) (٢) ((المهمة هي الحد من الخسائر في الأرواح والممتلكات وحماية الدولة من كافة المخاطر). انظر اليابان، القانون الأساسي لتدابير مواجهة الكوارث، المادة ١ ("لأغراض حماية الإقليم الوطني وحياة المواطنين وسلامتهم البدنية وممتلكاتهم، يرمي هذا القانون إلى إقامة آلية ... لصوغ خطط الوقاية من الكوارث ... وضمان الإدارة الفعالة والمنظمة للوقاية الشاملة والمنظمة من الكوارث")؛ والفلبين، قانون الفلبين للحد من مخاطر الكوارث وإدارتها (٢٠١٠)، الفقرة ٢ (وتحدد سياسة الدولة الرامية إلى إحقاق الحق في الحياة وتعزيز القدرة المؤسسية للبلد على الحد من مخاطر الكوارث)؛ وسري لانكا، قانون إدارة الكوارث، الديباجة (وتشير إلى ضرورة حماية الأرواح البشرية وممتلكات الناس والبيئة في سري لانكا من الكوارث).

(٣٨٠) وعلى سبيل المثال، نيكاراغوا، القانون المنشئ لنظام وطني لمنع الكوارث والتخفيف من أثرها ورصدها، الديباجة (وتشير إلى طائفة من العوامل الدافعة إلى اعتماد قوانين، من بينها عقد الأمم المتحدة الدولي للحد من الكوارث الطبيعية، والظاهرتان المناخيتان إلبنيو ولانينيا وتاريخ الزلازل والانفجارات البركانية والفيضانات والأعاصير وحرائق الغابات التي شهدتها البلد). وانظر أيضا فييت نام، الأمر المتعلقة بالوقاية من الفيضانات والأعاصير والسيطرة عليها والأحكام التطبيقية، الديباجة (في معرض الإشارة إلى الخسائر في الأرواح والممتلكات الناجمة عن الفيضانات والأعاصير).

(٣٨١) الهند، قانون إدارة الكوارث، المادة ١١.

(٣٨٢) الولايات المتحدة، U.S.C. 3211 ٦.

والتأهب باعتبارها أهدافا محددة تتوخاها الدول. وتوخيا للاتساق، سيحيل هذا الفرع إلى تلك العناصر الثلاثة المعترف بها من إطار الحد من الكوارث في معرض وصف السمات الخاصة لقوانين الدول ذات الصلة بالموضوع.

١ - منع المخاطر

١٢٣ - يتعلق منع المخاطر بالإجراءات التي تتخذها الدول لتقليل احتمال حدوث الكارثة إلى أدنى حد. ولهذه الغاية، تتبين من التشريعات التي تمت مناقشتها ثلاثة نهج بشأن تحقيق هذا الهدف وهي: تقييم المخاطر، وتبادل المعلومات، وضبط استخدام الأراضي.

(أ) تقييم المخاطر

١٢٤ - استنادا إلى إطار عمل هيوغو، "[ف]إن الإلمام بالمخاطر وبأوجه الضعف المادية والاجتماعية والاقتصادية والبيئية التي تواجهها أكثرية المجتمعات وبكيفية تغييرها على المدنيين القصير والطويل، هو نقطة الانطلاق نحو الحد من خطر الكوارث وتعزيز ثقافة القدرة على مواجهة الكوارث، وما يعقبها من إجراءات تتخذ على أساس ذلك الإلمام"^(٣٨٣).

١٢٥ - وإطار عمل هيوغو أولوية عمل ثانية هي "تحديد مخاطر الكوارث وتقييمها ورصدها وتعزيز الإنذار المبكر". وتمثل الأنشطة الرئيسية الواردة في هذا الإطار فيما يلي:

(أ) وضع خرائط المخاطر وتحديثها بصفة دورية وتعميمها على نطاق واسع، هي والمعلومات ذات الصلة، على صانعي القرار وعموم الجمهور والمجتمعات المعرضة للخطر بالشكل المناسب.

(ب) استحداث نظم مؤشرات عن خطر الكوارث وبؤر الضعف على الصعيدين الوطني ودون الوطني تمكن صانعي القرار من تقييم أثر الكوارث في الظروف الاقتصادية والاجتماعية والبيئية وتعميم النتائج على صانعي القرار والجمهور والسكان المعرضين للمخاطر.

(ج) تسجيل وتحليل وتلخيص وتعميم المعلومات الإحصائية عن تواتر المخاطر وآثارها وخسائرها، بصفة منتظمة من خلال آليات دولية وإقليمية ووطنية ومحلية.

١٢٦ - وتؤكد استراتيجية يوكوهاما في مبدئها الأول على أن "تقييم الأخطار خطوة لازمة لاعتماد سياسات وتدابير مناسبة وناجحة للحد من الكوارث"^(٣٨٤)، في حين أكدت

(٣٨٣) إطار عمل هيوغو، الفقرة ١٧.

(٣٨٤) A/CONF.172/9، الفصل الأول، القرار ١، المرفق الأول.

الجمعية العامة على أهمية تقييم المخاطر على الصعيدين الوطني والمحلي للحد من قابلية التعرض للمخاطر والتصدي للآثار السلبية للكوارث^(٣٨٥).

١٢٧ - ويتباين تقييم المخاطر على الصعيد الوطني بسبب القيود المالية والعلمية والاحتياجات الإقليمية والمحلية لكل نهج فردي من نهج الدول. وفي عام ٢٠١٢، أفادت ١٢ دولة من ١٥ دولة مجيبة على استقصاء للدول الأعضاء في مجموعة من ٢٠ دولة بأنها أجرت تقييما وطنيا للمخاطر، بينما أفادت الدول الثلاث الباقية بأنها بصدد وضع تقييمات للمخاطر وأنها ستجرى في أوائل عام ٢٠١٣^(٣٨٦). وتبين من استعراض للتقييمات الوطنية والمحلية للمخاطر استناد إلى بيانات الأخطار ومعلومات عن جوانب الضعف أن هذا هو النشاط الذي يمارس على نطاق أوسع فيما يتعلق بأي استراتيجية للوقاية تندرج في إطار عمل هيوغو^(٣٨٧).

١٢٨ - وثمة أدلة تفيد بأن الدول تطلب المساعدة لإجراء تقييماتها الوطنية للمخاطر. فقد طلب ما لا يقل على ٤٠ بلدا المساعدة من البرنامج العالمي لتحديد المخاطر التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لتحسين معرفتها بمخاطر الكوارث عن طريق تقييمات وطنية للمخاطر ونظم وطنية للمعلومات المتعلقة بالمخاطر^(٣٨٨). والتمس اثنا عشر بلدا من أمريكا اللاتينية وجنوب آسيا المساعدة من منتدى أمريكا الوسطى للتقييم الاحتمالي للمخاطر من أجل الحصول على مساعدة تقنية لإجراء تقييم للمخاطر^(٣٨٩).

١٢٩ - ومن الدول الأربع عشرة التي اختيرت للدراسة، ركز عدد منها على تحديد مخاطر الكوارث، وتقييمها ورصدها. وعلى سبيل المثال، تشترط الهند خططا على صعيد الولايات والمقاطعات لتحديد جوانب الضعف المعينة ووضع تدابير لتخفيف الضرر الناجم عن جوانب

(٣٨٥) قرار الجمعية العامة ٢٣٣/٥٩، الفقرة ٣، والقرار ٢٠٠/٦١، الفقرة ٧، والقرار ٢١٧/٦٣، الفقرة ١٠.

(٣٨٦) انظر: the Group of 20/Organization for Economic Cooperation and Development methodological framework on disaster risk assessment and risk financing. متاح على الموقع الشبكي: www.oecd.org/gov/risk/G20disasterriskmanagement.pdf

(٣٨٧) انظر تجميع التقارير المرحلية الوطنية عن تنفيذ إطار عمل هيوغو (٢٠٠٩-٢٠١١)، إطار عمل هيوغو، أولوية العمل ١، المؤشر الأساسي ١-١. متاح على الموقع الشبكي: www.preventionweb.net/english/hyogo/progress/documents/hfa-report-priority1-1%282009-2011%29.pdf

(٣٨٨) ومن الإنجازات التي ذكرت إنجاز تقييم وطني للمخاطر ورسم صورة نموذجية وطنية للمخاطر في جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، وإنجاز تقييمات للمخاطر الحضرية في المكسيك وموزامبيق ونيبال، وإنشاء مرصد وطني للكوارث في أرمينيا والإعلان عن انطلاق تقييم شامل للمخاطر في موزامبيق.

(٣٨٩) باكستان، وبنغلاديش، وبنما، وبوتان، وبيرو، وسري لانكا، والسلفادور، وشيلي، وكوستاريكا، وكولومبيا، ونيبال، والهند.

الضعف تلك^(٣٩٠). وسعياً لتحقيق هذه الغايات، يقترح التشريع ضمان اتباع المبادئ التوجيهية المتعلقة بالوقاية والتخفيف وفحص تشييد المباني للتأكد من أنها بنيت وفقاً للمعايير الملائمة للوقاية من الكوارث^(٣٩١). ويمكن أن يتخذ رصد الكوارث أشكالاً مختلفة، لكنها تنطوي عموماً على تقييمات للمخاطر وتنبؤ بأحوال الطقس. وعلى سبيل المثال، يتضمن التشريع الياباني حكماً ينص على أن تتولى الحكومات المحلية التنبؤ بأحوال الطقس للمساعدة على الوقاية من الكوارث الناجمة عن العواصف^(٣٩٢). وفي الفلبين، يتضمن التشريع أحكاماً بشأن تقييمات للمخاطر والبناء المراعي للمعارف المتعلقة بالمخاطر^(٣٩٣). وفي فييت نام، يدعو المرسوم إلى إجراء تنبؤ بأحوال الطقس وتبنيها ويتوخى إنشاء شركات بين القطاعين العام والخاص لتحقيق هذه الأهداف^(٣٩٤). وعلى نفس المنوال، يشترط التشريع، في الفلبين، تحديد وتقييم الأخطار والمخاطر وتحديد الأولويات المتعلقة بها^(٣٩٥)، بغرض جمع المعلومات المتعلقة بمخاطر الكوارث على الصعيد المحلي، بما فيها المخاطر الطبيعية وجوانب الضعف ومخاطر تغير المناخ، لوضع خريطة للمخاطر المحلية^(٣٩٦).

١٣٠ - وقد اعتمدت بعض الدول رسداً اعتيادياً لأحوال الطقس كوسيلة لتحديد المخاطر المحتملة. ففي الولايات المتحدة، مثلاً، نشأت دائرة أحوال الطقس الوطنية باعتبارها أداة لمساعدة المزارعين، لكن فائدتها توسعت في الوقاية من الكوارث^(٣٩٧). ويقوم عدد من الكيانات بتوقعات أحوال الطقس في الولايات المتحدة، بما فيها دائرة أحوال الطقس الوطنية، وإدارة الطيران الاتحادية (التي توفر توقعات أحوال الطقس لشركات الطيران والرحلات الجوية)، والإدارة الوطنية لدراسة المحيطات والغلاف الجوي (التي تستخدم نظمها لتشغيل نظام الإنذار بحالات الطوارئ في البلد) وعدد من السلطات على صعيد الولايات، من قبيل إدارة النقل بولاية يوتا (التي توفر توقعات مخاطر الانهيار الثلجي)^(٣٩٨). وبالإضافة إلى ذلك،

(٣٩٠) الهند، قانون إدارة الكوارث، المادة ٢١.

(٣٩١) المرجع نفسه، المادة ٣٠.

(٣٩٢) اليابان، القانون الأساسي لتدابير مواجهة الكوارث، المادة ٣٥.

(٣٩٣) الفلبين، قانون الفلبين للحد من مخاطر الكوارث وإدارتها (٢٠١٠)، الفقرات ٣ و ٤ و ١٢.

(٣٩٤) فييت نام، الأمر المتعلق بالوقاية من الفيضانات والأعاصير والسيطرة عليها والأحكام التطبيقية، المادتان ١٠-١١.

(٣٩٥) الفلبين، قانون الفلبين للحد من الكوارث وإدارتها (٢٠١٠)، الفقرة ٩.

(٣٩٦) المرجع نفسه، الفقرة ١٢.

(٣٩٧) انظر: Marsha Baum, *When Nature Strikes: Weather Disasters and the Law* (Westport, Connecticut, Praeger, 2007), p. 3.

(٣٩٨) المرجع نفسه، الصفحتان ٩ و ١٤.

تتعاون الدول لوضع نظم دولية للإنذار بأحوال الطقس في إطار المنظمة العالمية للأرصاد الجوية^(٣٩٩).

(ب) جمع المعلومات المتعلقة بالمخاطر ونشرها

١٣١ - ويمكن أن يساهم جمع ونشر المعلومات المتعلقة بالمخاطر في المنع ما دام ذلك يساهم في الحد من أوجه الضعف ويبيّن القدرة على مواجهة الأخطار. ويشرح إطار عمل هيوغو هذا الغاية على النحو التالي^(٤٠٠): ”يمكن الحد من الكوارث بشكل كبير إذا أُحسن إعلام الناس وحُفّزوا على الأخذ بثقافة اتقاء الكوارث ومواجهتها، وهو ما يتطلب بدوره تجميع وتصنيف وتعميم المعارف والمعلومات المناسبة عن الأخطار وبؤر الضعف والقدرات“. وكما ورد شرحه بتفصيل في تقرير عن تنفيذ إطار عمل هيوغو فإن: ”عمليات جمع البيانات ونشرها تتيح لصناع القرار وللجمهور فهم مدى تعرض البلد لشئ المخاطر وجوانب ضعفه الاجتماعية والاقتصادية والبيئية والمادية. فهذه المعلومات، إن نشرت على النحو الملائم وفي الوقت المناسب، تتيح للمجتمعات المحلية اتخاذ إجراءات للحد من المخاطر“^(٤٠١).

١٣٢ - وفي نطاق أولوية العمل الثالثة في إطار عمل هيوغو، يتعين على الدول أن تضطلع بجملة من الأنشطة من أجل هذه الغاية. وتشمل التحسب لإدارة المعلومات وتبادلها عن طريق أنشطة من قبيل نشر ”معلومات سهلة الفهم عن أخطار الكوارث وخيارات الحماية“. وقد دعت استراتيجية يوكوهاما إلى جمع المعلومات ونشرها ”لتحسين الوعي العام بالكوارث الطبيعية وإمكانية الحد من آثارها“^(٤٠٢).

١٣٣ - ويشكل جمع المعلومات ونشرها جزءاً من السياسات المعتمدة على الصعيد الوطني. وعلى سبيل المثال، أبلغت الصين عن استراتيجية مُحكمة لإتاحة المعلومات المتعلقة بالمخاطر، بما في ذلك عن طريق استراتيجية للتوعية العامة على صعيد البلد^(٤٠٣). وأقامت بلدان أخرى

(٣٩٩) المرجع نفسه، الصفحة ١٥.

(٤٠٠) إطار عمل هيوغو، الفقرة ١٨.

(٤٠١) انظر Hyogo Framework for Action, “Implementing the Hyogo Framework for Action in Europe: Advances and Challenges”, p. 40، متاح على الموقع الشبكي: www.unisdr.org/files/19690_hfareportwebfinal.pdf.

(٤٠٢) A/CONF.172/9، الفصل الأول، القرار الأول، المرفق الأول، الفقرة ١٢ (أ) ’١‘.

(٤٠٣) انظر قرار الجمعية العامة ٣٠٢/٦٦، المرفق، الفقرة ٨.

قواعد بيانات متعلقة بالخسائر الناجمة عن الكوارث حتى يكون صناع القرار على بينة من المخاطر وجوانب الضعف على الصعيد المحلي^(٤٠٤).

١٣٤ - ومن بين الدول الأربع عشرة التي تم اختيارها، يشترط التشريع المعتمد في المملكة المتحدة إقامة سجل بالهياكل الضعيفة ويقترح نشر الخرائط والمعلومات المتعلقة بمخاطر الفيضانات والتحات^(٤٠٥). وفي الجزائر، ينص القانون على أنه يحق للمواطنين الحصول على معلومات بشأن أي جوانب ضعف أو مخاطر يواجهونها بشأن الكوارث، والخدمات المتاحة لهم للوقاية من المخاطر وهوية الجهات الفاعلة المكلفة بإدارة حالات الكوارث^(٤٠٦). وأنشأت كولومبيا نظاما وطنيا للمعلومات المتعلقة بإدارة مخاطر الكوارث، يُعنى خصيصا بجمع وإتاحة المعلومات المتعلقة بالمعايير والبروتوكولات والحلول التكنولوجية والعمليات التي من شأنها أن تحد من المخاطر. ويتصرف هذا الكيان إجمالا باعتباره بنكا للمعلومات في المسائل المتعلقة بالحد من مخاطر الكوارث^(٤٠٧).

١٣٥ - وفي بعض الحالات، دفعت الحوادث الصناعية بالدول إلى اعتماد أنظمة أقوى كان من آثارها الجانبية الحد من مخاطر الكوارث التي هي من صنع الإنسان عن طريق تحديد المخاطر وتبادل المعلومات بشأنها. ففي ١٩٨٤، أدى تسرب للغاز في بوبال، بالهند إلى هلاك وإصابة الآلاف من الأشخاص الذين كانوا يقطنون بجوار مصنع كيميائي^(٤٠٨). وفي أعقاب الحادث، سنت الهند قوانين تنظم السلوك الصناعي. فقانون (حماية) البيئة لعام ١٩٨٦ يحظر انبعاث أي ملوثات بيئية تزيد على المقاييس المحددة بفعل أنشطة الصناعة أو العمليات أو المعالجة^(٤٠٩). ويوجب نظام ١٩٨٩ لصنع المواد الكيميائية وتخزينها واستيرادها على سلطات مراقبة التلوث القيام بصورة روتينية بتفتيش المؤسسات الصناعية^(٤١٠)، ويشترط على المؤسسات الصناعية تقديم تقارير تفتيش وخطط لإدارة الكوارث في حالات الطوارئ^(٤١١).

(٤٠٤) المرجع نفسه، الفقرة ٢٤.

(٤٠٥) المملكة المتحدة، قانون إدارة الفيضانات والمياه، المادة ٢١.

(٤٠٦) الجزائر، قانون الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المادة ١١.

(٤٠٧) كولومبيا، قانون النظام الوطني لإدارة المخاطر والكوارث، المادة ٤٥.

(٤٠٨) انظر: Julian Francis, "Legal aspects of disaster management and rehabilitation: the recent Indian experience", in *Tsunami and Disaster Management: Law and Governance*, C. Ray Kumar and (D. K. Srivastava, eds. (Hong Kong, Sweet & Maxwell Asia, 2006).

(٤٠٩) المرجع نفسه.

(٤١٠) المرجع نفسه، الصفحتان ٢٤٦-٢٤٧.

(٤١١) المرجع نفسه.

١٣٦ - كما حملت كارثة بوبال على اشتراط بيانات بتقييم الأثر البيئي، وبيانات إجبارية تتضمن معلومات عن أي آثار سلبية محتملة تنعكس على البيئة، واقترح خططاً لإدارة الكوارث تتناول تلك الآثار السلبية، وهي وسيلة أخرى لتحديد المخاطر وتبادل المعلومات^(٤١٢). وقد تتضمن الأنظمة الصناعية أيضاً أحكاماً تتعلق بالحق في العلم، من قبيل قانون التخطيط لحالات الطوارئ وحق المجتمع المحلي في العلم، وهو قانون اعتمده الولايات المتحدة في عام ١٩٨٦ ونص على جرد لإصدار المواد السامة^(٤١٣). ويشترط هذا القانون الإبلاغ العلني عن إصدار للمواد الكيميائية السامة^(٤١٤). فتستعمل المجموعات الأخرى عندها هذه المعلومات لفهم المخاطر على أحسن وجه وتوزيع المخاطر والحد منها^(٤١٥).

(ج) ضبط استخدام الأرض

١٣٧ - إن ضبط استخدام الأرض أسلوب تسعى من خلاله الدول إلى منع أنشطة معينة في مناطق معرضة معينة أو منع كل أنواع الوصول إلى منطقة معينة. ولعل نطاق الضابط يتوقف على احتمال وقوع الخطر القائم في منطقة معينة ومدى شدته. وعلى سبيل المثال، تحدد الجزائر أهدافها الرئيسية في التوعية بالمخاطر ورصدها، ومراعاتها في البناء، ووضع خطط لإدارة كافة أنواع الكوارث^(٤١٦). وقبل الإشارة بعدد من الإجراءات المحددة التي يجوز للدولة اتخاذها في إطار خططها لإدارة الكوارث، يورد التشريع خمسة مبادئ أساسية تسترشد بها الدولة وهي: مبدأ الحذر والحيطه، ومبدأ التلازم ومبدأ العمل الوقائي والتصحيحي بالأولوية عند المصدر، ومبدأ المشاركة ومبدأ إدماج التقنيات الجديدة^(٤١٧). ويقترح حظرًا للبناء والسكن في المناطق المعرضة لخطر الزلازل أو الفيضانات^(٤١٨). وعلى نفس المنوال، يمكن

(٤١٢) المرجع نفسه، الصفحة ٢٤٧.

(٤١٣) انظر: Kim Fortun, "Environmental right-to-know and the transmutations of law", in *Catastrophe: Law, Politics and The Humanitarian Impulse*, Austin Sarat and Javier Lezaun, eds. (Amherst, University of Massachusetts Press, 2009).

(٤١٤) المرجع نفسه.

(٤١٥) المرجع نفسه.

(٤١٦) الجزائر، قانون الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المادة ٧.

(٤١٧) المرجع نفسه، المادة ٨.

(٤١٨) المرجع نفسه، المادة ١٩.

لكوستاريكا أن تعلن قيودا على استعمال الأرض تفاديا للكوارث^(٤١٩). وتخول المملكة المتحدة لنفسها سلطات واسعة تقيد أو ترخص بمقتضاها بعد أوجه استعمال الأرض^(٤٢٠).

١٣٨ - واعتمدت الهند في عام ١٩٩١ الإشعار بالمناطق الخاضعة للتنظيم الساحلي الذي يحكم الأنشطة الإنمائية في حدود ٥٠٠ متر من خط المد العالي كوسيلة للتخفيف من الضرر الذي يمتثل أن ينجم عن أمواج تسونامي^(٤٢١). وما فتئت ضوابط استخدام الأرض تستخدم بفعالية في كوبا، حيث يقيم معهد التخطيط العمراني أنظمة تشترط أن تستوفي بعض مشاريع البناء شروط الحد الأدنى للسلامة^(٤٢٢). ويمكن أيضا أن تحظر هذه الأنظمة البناء كليا في بعض المناطق^(٤٢٣). وتشجع حكومة كوبا أيضا التحضر بضمان توفير فرص استفادة سكان الأرياف من الخدمات الحكومية الأساسية؛ فبتقليص حجم السكان الحضريين، يمكن منع مخاطر الكوارث التي تنفقم بسبب الاكتظاظ السكاني^(٤٢٤). ومن خلال تنفيذ هذه الضوابط في استخدام الأرض، تسعى الدول إلى الحد من تعرض السكان للمخاطر المحتملة وتخفيض أي ضرر قد ينجم عن الكارثة في تلك المنطقة. غير أنه في بعض الحالات، تكون ضوابط استخدام الأرض أقل فعالية. ففي الولايات المتحدة، على سبيل المثال، يمكن أن تكون بعض القيود الحكومية على استخدام الأرض محظورة^(٤٢٥).

١٣٩ - وقد استخدمت الأنظمة البيئية في الولايات المتحدة، وهي نوع آخر من أنواع تقييد استخدام الأرض. فقيام مشاريع التنمية الصناعية بتدمير الأراضي الرطبة في لويزيانا حد بصورة جذرية القدرة الطبيعية للمنطقة على الصمود أمام الأعاصير؛ غير أن الحكومة قادرة على اتخاذ إجراءات للتحكم في تنمية المناطق الرطبة بموجب قانون المياه النظيفة^(٤٢٦). وبحماية

(٤١٩) كوستاريكا، قانون الوقاية من الطوارئ والمخاطر على الصعيد الوطني، المادة ٣٤.

(٤٢٠) المملكة المتحدة، قانون إدارة الفيضانات والمياه، المادة ٣.

(٤٢١) انظر: Julian Francis, "Legal aspects of disaster management and rehabilitation", pp. 247-248.

(٤٢٢) انظر: Daniel A. Farber and Jim Chen, *Disasters and the Law*, p. 218.

(٤٢٣) المرجع نفسه.

(٤٢٤) المرجع نفسه.

(٤٢٥) انظر: *Lucas v. South Carolina Coastal Council*, 505 U.S. 1003 (1992) (قضية لو كاس ضد المجلس الساحلي لكارولينا الجنوبية) (قضت المحكمة بأن قوانين ولاية كارولينا الجنوبية التي تمنع مالكا من بناء هياكل سكنية دائمة على الجزر المقابلة لساحل كارولينا الجنوبية تشكل تقييدا للملكية يستوجب التعويض العادل).

(٤٢٦) انظر: Daniel A. Farber and Jim Chen, *Disasters and the Law*, pp. 211-212.

وإحياء الأراضي الرطبة، تأمل الولاية، في جملة أهداف أخرى، أن تحد من الضرر الناجم عن العواصف باستغلال العازل الطبيعي الذي تشكله هذه الأراضي الرطبة^(٤٢٧).

١٤٠ - ورغم أن عددا من النهج يمكن أن تشكل وقاية من المخاطر، فإن عدة قوانين للحد من مخاطر الكوارث تتضمن بعض الاقتراحات المحددة بشأن السياسة العامة في هذا المجال.

٢ - تخفيف الضرر

١٤١ - ينطوي تخفيف الضرر على إجراءات تتبعها الدول للحد من مقدار الضرر الناجم عن الكارثة. ويمكن أن يتخذ هذا النهج أشكالا شتى، منها اشتراط تقييد المباني في المناطق المعرضة للخطر بمعايير معينة من معايير السلامة أو تشييد حواجز أو سدود.

(أ) معايير البناء

١٤٢ - يقترح القانون الجزائري اشتراط معايير بناء في شتى سيناريوهات الكارثة^(٤٢٨). وفي فييت نام، يرخص المرسوم بإنفاذ معايير البناء وتشديد مرافق من قبيل الحواجز^(٤٢٩). أما القانون البريطاني فيحدد عددا من الأمثلة للإجراءات التي يمكن أن تتخذها الدولة في نطاق إدارة مخاطر الفيضان أو التحات الساحلي، وهي إزالة أو تعديل المباني واستخدام السلطة التشريعية للدولة في الترخيص ببعض الأنشطة أو اشتراط القيام بها أو تقييدها أو منعها^(٤٣٠). وبالإضافة إلى ذلك، على الدولة واجب إقامة سجل بالهياكل، مشفوع بالمعلومات المتعلقة بالمالكين وحالة إصلاح الهياكل التي يمكن أن يكون لها أثر ملموس في المنطقة المعرضة للفيضانات^(٤٣١). ويعدل هذا القانون قانون المباني لعام ١٩٨٤ بغية إدراج شرط يوجب على الأشخاص العاملين على بناء أو تهيئة أو تجهيز مبنى أن يتخذوا إجراءات لزيادة مقاومة هيكل المبنى للفيضانات وقدرته على التحمل^(٤٣٢).

(٤٢٧) المرجع نفسه.

(٤٢٨) الجزائر، قانون الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المادة ٢٣.

(٤٢٩) فييت نام، الأمر المتعلق بالوقاية من الفيضانات والعواصف والسيطرة عليها والأحكام التطبيقية، المادتان ٣٤-٣٥.

(٤٣٠) المملكة المتحدة، قانون إدارة الفيضانات والمياه، المادة ٣.

(٤٣١) المرجع نفسه، المادة ٢١.

(٤٣٢) المرجع نفسه، المادة ٤٠.

(ب) التأمين

١٤٣ - تعد نظم التأمين طريقة أخرى تسعى من خلالها الدول إلى تخفيف الضرر الناجم عن الكوارث. ففي ١٩٩١، سنت الهند قانون تأمين المسؤولية العمومية، الذي يشترط أن تكون للمؤسسات الصناعية وثائق تأمين ضد أي مسؤولية تنجم عن أنشطتها، من قبيل الأضرار البيئية المحتملة^(٤٣٣). وقد اعتمدت الولايات المتحدة برنامجا وطنيا للتأمين ضد الفيضانات، الغرض منه الحد من احتمال إقامة الناس في المناطق المعرضة للفيضانات، مما يجد من مخاطر الكوارث^(٤٣٤). ويشجع البرنامج الأفراد على الابتعاد عن المناطق المعرضة للفيضانات وذلك بإلزام المالكين بالحصول على تأمين ضد الفيضانات وزيادة تكلفة أقساط التأمين كلما قدم المالك مطالبات بموجب التأمين ضد الفيضانات^(٤٣٥). كما نفذت كاليفورنيا نظاما للتأمين ضد الزلازل خاص بالولاية يشغل بطريقة مماثلة^(٤٣٦).

١٤٤ - ولئن كانت القلة القليلة من قوانين الحد من مخاطر الكوارث تنص على تدابير معينة ينبغي أو يجب أن تتخذها الدول بشأن تخفيف الضرر، فإن كل الخطط تشمل إشارة ما إلى الضرر باعتباره هدفا للتشريع، وترك الأساليب المحددة اللازم استعمالها للسلطات المختصة المكلفة بإصدار أنظمة أو تشريعات أخرى.

٣ - التأهب

١٤٥ - يتعلق التأهب للكوارث بالإجراءات التي تتخذها الدول استباقا للكارثة، والتي تسهل بطبيعتها تقديم المعونة عند حلول الكارثة. ويتضمن قانون جنوب أفريقيا لإدارة الكوارث تعريفا مفصلا نصه كالتالي: "التأهب للكوارث يعني حالة استعداد تمكن أجهزة الدولة وغيرها من المؤسسات المعنية بإدارة الكوارث، والقطاع الخاص، والمجتمعات المحلية والأفراد من التعبئة والتنظيم واتخاذ تدابير إغاثة للتصدي لكارثة وشيكة أو قائمة أو لآثارها"^(٤٣٧). ومن أشيع السبل التي تهجتها الدول في التأهب للكوارث إقامة هيكل هرمي مؤسسي من الوكالات والجهات الفاعلة وتحديد أدوار هذه الجهات الفاعلة ومسؤولياتها.

(٤٣٣) انظر: Julian Francis, "Legal aspects of disaster management and rehabilitation", p. 248.

(٤٣٤) انظر: Daniel A. Farber and Jim Chen, *Disasters and the Law*, p. 228.

(٤٣٥) المرجع نفسه.

(٤٣٦) انظر: Olivier Moreteau, "Catastrophic harm in United States law: liability and insurance", *American*

Journal of Comparative Law, vol. 58 (2010), pp. 69 and 80.

(٤٣٧) جنوب أفريقيا، قانون إدارة الكوارث رقم ٥٧ لعام ٢٠٠٢، المادة ١.

(أ) الإطار المؤسسي

١٤٦ - وتدرج قوانين العديد من الدول وصفا شاملا لمؤسسة جديدة تنشأ خصيصا لغرض النهوض بسياسات الحد من مخاطر الكوارث، بما فيها التأهب للكوارث^(٤٣٨)، أو تنيط بجهات سياسية أو غير حكومية قائمة فعلا مسؤوليات إضافية^(٤٣٩). وكثيرا ما تكون الهياكل الهرمية الجديدة متنوعة، تشمل أعضاء من مجموعة واسعة من الوزارات، وفي بعض الحالات، تشمل جهات فاعلة غير حكومية من قبيل دوائر الأعمال ومنظمات العمال. ونظرا للتأكيد على إدارة الكوارث في التشريعات التي وقع عليها الاختيار، فإنه لا غرو أن يكون جزء كبير من كل قانون من قوانين الدول تقريبا مخصصا لإنشاء مؤسسات حكومية جديدة مكرسة خصيصا للتصدي للكوارث وتزويد هذه المؤسسات بالموظفين وتحديد أدوارها. ومن الدول التي تم استقصاؤها، تنفرد الجزائر بعدم تحديد الجهة الحكومية المسؤولة عن صوغ وتنفيذ سياسات الحد من مخاطر الكوارث أو إدارتها^(٤٤٠). ولا يكتفي معظم الدول بإنشاء مؤسسة وطنية ووضع خطة وطنية لإدارة الكوارث، بل إنهما تنشئ أيضا هياكل لا مركزية موازية على مستويات أخرى من الحكومة^(٤٤١). وعلى سبيل المثال، ينشئ القانون الهندي لإدارة الكوارث هيئة وطنية لإدارة الكوارث^(٤٤٢) تناط بها مهمة إعداد خطة وطنية لإدارة الكوارث^(٤٤٣). كما ينشئ مؤسسات على مستوى الولايات^(٤٤٤) والمقاطعات^(٤٤٥) تناط بها مهمة تنفيذ الخطة الوطنية على المستوى المحلي.

(٤٣٨) انظر على سبيل المثال، الهيئة الوطنية لإدارة الكوارث في الهند، المنشأة بموجب المادة ٣ من قانون إدارة الكوارث، والمجلس الوطني للحد من الكوارث والاستجابة لحالاتها في دولة بوليفيا المتعددة القوميات المنشأ بموجب المادة ٨ من قانون الحد من الكوارث ورصدها.

(٤٣٩) انظر، على سبيل المثال، فييت نام، الأمر المتعلق بالوقاية من الفيضانات والعواصف والسيطرة عليها والأحكام التطبيقية، المادة ٦.

(٤٤٠) انظر الجزائر، قانون الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المادتان ٥٠ و ٥٢ (وتدعوان إلى وضع خطط وطنية وولائية وبلدية لإدارة الكوارث، لكنهما لا تحددان هيكل الخطة أو تشكيلها أو مكوناتها الرئيسية).

(٤٤١) انظر، على سبيل المثال، دولة بوليفيا المتعددة القوميات، قانون الحد من المخاطر ورصد الكوارث، المادتان ١١-١٢؛ وفييت نام، المرسوم رقم 32-CP، المادتان ٣ و ٧؛ الفلبين، قانون الفلبين للحد من مخاطر الكوارث وإدارتها (٢٠١٠)، الفقرات ١٠-١١؛ وجنوب أفريقيا، قانون إدارة الكوارث رقم ٥٧ لعام (٢٠٠٢)، الفقرات ٢٢-٢٥ و ٤٣-٥٠؛ واليابان، القانون الأساسي لتدابير مواجهة الكوارث، المواد ٣-٥؛ والولايات المتحدة، 6 U.S.C. 317.

(٤٤٢) الهند، قانون إدارة الكوارث، المادة ٣.

(٤٤٣) المرجع نفسه، المادة ١٠.

١٤٧ - وتشكل هذه المؤسسات في الغالب، لا سيما على الصعيد الوطني، من مجموعة واسعة من الوزارات وبالتالي تضم طائفة واسعة من الخبرات الفنية حسب التخصص^(٤٤٦). ففي الفلبين، يترأس المجلس الوطني للحد من مخاطر الكوارث وإدارتها وزير الدفاع الوطني، كما يضم المجلس عضوية وزير الداخلية والحكم المحلي، ووزير الرعاية الاجتماعية والتنمية، ووزير العلم والتكنولوجيا، وأمين الهيئة الوطنية للتنمية الاقتصادية، ووزير الصحة، ووزير البيئة والموارد الطبيعية، ووزير الزراعة و ٣٦ أعضاء آخرين، بمن فيهم ممثلو هيئات حكومية إضافية على الصعيدين الإقليمي والمحلي وممثلو القطاع الخاص والمجتمع المدني^(٤٤٧).

١٤٨ - وقررت عدة دول أن يكون رئيس الحكومة الوكيل الرئيسي لمؤسسات إدارة الكوارث، مما يدل على الأهمية التي توليها لإدارة الكوارث^(٤٤٨). وتوسع سري لانكا هذا المبدأ ليشمل ليس فقط رئيس الدولة، بل حتى رئيس الوزراء وزعيم المعارضة باعتبارهما من قادة المجلس الوطني لإدارة الكوارث^(٤٤٩).

١٤٩ - وأخيراً، عادة ما تورد تشريعات إدارة الكوارث أيضاً الالتزامات التي يتعين أن تضطلع بها المؤسسات وخطط إدارة الكوارث^(٤٥٠). فكولومبيا، على سبيل المثال، تشترط أن تضع الخطة الوطنية نظاماً لتحديد المخاطر وترتيبها حسب الأولوية، ورصدها وإبلاغ

(٤٤٤) المرجع نفسه، المادة ١٤.

(٤٤٥) المرجع نفسه، المادة ٢٥.

(٤٤٦) انظر، على سبيل المثال، دولة بوليفيا المتعددة القوميات، قانون الحد من المخاطر ورصد الكوارث، المادة ٨؛ وفييت نام، المرسوم رقم ٣٢، المادة ١١؛ وجنوب أفريقيا، قانون إدارة الكوارث رقم ٥٧ لعام ٢٠٠٢، الفقرة ٥؛ ونيكاراغوا، القانون المنشئ لنظام وطني للوقاية من الكوارث والتخفيف من أضرارها ورصدها، المادة ١٠.

(٤٤٧) الفلبين، قانون الفلبين للحد من مخاطر الكوارث وإدارتها (٢٠١٠)، الفقرة ٥.

(٤٤٨) انظر، على سبيل المثال، اليابان، القانون الأساسي لتدابير مواجهة الكوارث، المادة ١١؛ ونيكاراغوا، القانون المنشئ لنظام وطني للوقاية من الكوارث والتخفيف من أضرارها ورصدها، المادة ١٠؛ وكولومبيا، قانون النظام الوطني لإدارة المخاطر والكوارث، المادة ٩؛ ودولة بوليفيا المتعددة القوميات، قانون الحد من المخاطر وإدارة الكوارث، المادة ٨.

(٤٤٩) سري لانكا، قانون إدارة الكوارث، المادة ٣.

(٤٥٠) انظر، على سبيل المثال، دولة بوليفيا المتعددة القوميات، قانون الحد من المخاطر ورصد الكوارث، المادة ٥؛ والولايات المتحدة، 6 U.S.C. 318؛ والهند، قانون إدارة الكوارث، المادة ١٠؛ واليابان، القانون الأساسي لتدابير مواجهة الكوارث، المواد ٣-٥؛ والفلبين، قانون الفلبين للحد من مخاطر الكوارث وإدارتها (٢٠١٠)، الفقرة ٦؛ وسري لانكا، قانون إدارة الكوارث، المادة ٤؛ وجنوب أفريقيا، قانون إدارة الكوارث رقم ٥٧ لعام ٢٠٠٢، الفقرة ٤؛ ونيكاراغوا، القانون المنشئ لنظام وطني للوقاية من الكوارث والتخفيف من أضرارها ورصدها، المادة ٧؛ والمملكة المتحدة، قانون إدارة الفيضانات والمياه، المادة ٧.

السكان المتضررين بوجودها واتخاذ إجراءات استباقية لمنع الضرر الناجم عن الكوارث أو الحد منه^(٤٥١).

(ب) التمويل

١٥٠ - تشترط التشريعات التمويل حتى يتأتى للحكومات الوفاء بالالتزامات التي أنشأتها. وفي إطار قوانين إدارة الكوارث، تورد الدول، في معظمها، أحكاما تتعلق بالتمويل. غير أن معظم الدول لا تدرج اعتمادات خاصة في القوانين. فالقانون الجزائري لا يتضمن أي أحكام بشأن التمويل. وتنشئ عدة قوانين صندوقا يستخدم في إدارة الكوارث، بما في ذلك الحد من مخاطرها^(٤٥٢). وفي بعض البلدان، تكون تلك الصناديق جائزة لا واجبة^(٤٥٣). وأخيرا، لكل من الولايات المتحدة^(٤٥٤) والفلبين^(٤٥٥) وسري لانكا^(٤٥٦) قوانين تخصص مستويات محددة من التمويل لاستخدامه في إدارة الكوارث. وتمكن هذه الأحكام التمويلية الدول من إنفاذ السياسات المتوخاة للحد من مخاطر الكوارث دون أن يتطلب الأمر مجموعة ثانية من عمليات الميزنة.

(٤٥١) كولومبيا، قانون النظام الوطني لإدارة المخاطر والكوارث، المادة ٦.

(٤٥٢) دولة بوليفيا المتعددة القوميات، قانون الحد من المخاطر ورصد الكوارث، المادة ٢١ (المنشئة لصندوق الحد من المخاطر والانتعاش الاقتصادي)؛ ونيكاراغوا، القانون المنشئ لنظام وطني للوقاية من الكوارث والتخفيف من أثرها ورصدها، المادتان ١٢-١٣ (وتنشئ صندوقا وطنيا للكوارث، يجمع أموالا واردة من الميزانية الوطنية والهبات المحلية والدولية)؛ وكولومبيا، قانون النظام الوطني لإدارة المخاطر والكوارث، المواد ٤٦-٥٤ (ويعيد تسمية الصندوق الوطني للكوارث بالصندوق الوطني لإدارة مخاطر الكوارث ويضع الإجراءات المتعلقة بإدارة الصندوق).

(٤٥٣) فييت نام، الأمر المتعلق بالوقاية من الفيضانات والعواصف والسيطرة عليها والأحكام التطبيقية، المادة ٢٧؛ والهند، قانون إدارة الكوارث، المواد ٤٦-٤٩؛ واليابان، القانون الأساسي لتدابير مواجهة الكوارث، المواد ٩٤ و ١٠١؛ وجنوب أفريقيا، قانون إدارة الكوارث رقم ٥٧ لعام (٢٠٠٢)، الفقرات ٥٦-٥٧؛ والمملكة المتحدة، قانون إدارة الفيضانات والمياه، المادة ١٦.

(٤٥٤) الولايات المتحدة، 6 U.S.C. 321j (ويأذن بتخصيص ما يزيد على ٥,٥ بلايين دولار للفترة ٢٠٠٤-٢٠١٣).

(٤٥٥) الفلبين، قانون الفلبين للحد من مخاطر الكوارث وإدارتها (٢٠١٠)، الفقرة ٢١ (وبمول الصندوق المحلي للحد من مخاطر الكوارث وإدارتها بما لا يقل عن ٥ في المائة من تقديرات الإيرادات من المصادر العادية (أي من الإيرادات الضريبية)، لدعم أنشطة إدارة مخاطر الكوارث، على أن تخصص ٣٠ في المائة من أموال هذا الصندوق لتمويل الاستجابة الطارئة). وانظر أيضا الفقرة ٢٣ (وتخصص بليون بيسوس لمكتب الحماية المدنية للقيام بأنشطة الحد من مخاطر الكوارث).

(٤٥٦) سري لانكا، قانون إدارة الكوارث، المادة ١٦ (ويمنح للمجلس الوطني لإدارة الكوارث اعتماد أولي قدره ١٠ ملايين روبية).

(ج) التأهب والتوعية في المجتمع المحلي

١٥١ - ينطوي التأهب للكوارث على تأهب على مستوى المجتمعات المحلية. وتحقق معظم الدول هذا الهدف بحملات التثقيف والتوعية التي تقتضيها قوانين الحد من مخاطر الكوارث. وعلى سبيل المثال، تعين اليابان جمعية الصليب الأحمر اليابان تحديدا باعتبارها منظمة لها دور خاص تقوم به في التأهب على مستوى المجتمع المحلي^(٤٥٧). وبخلاف ذلك، تدعو الفلبين إلى إدراج إدارة مخاطر الكوارث في التعليم الثانوي والعالي وتوجب على جميع العاملين في القطاع العام التدريب على إدارة مخاطر الكوارث والتوعية بشأنها^(٤٥٨).

١٥٢ - ويوصي القانون الهندي كذلك بتحديد المباني التي يمكن استخدامها مراكز للإغاثة في حالة الكارثة، وفي تخزين الأغذية، كما يوصي بتقديم المعلومات للسلطات الحكومية، وتشجيع مشاركة المنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني وضمان سلامة نظم الاتصالات (بالقيام مثلا بتدريبات دورية)، في جملة مهام أخرى^(٤٥٩). وتأمّر اليابان بأن تنص خطط الكوارث المحلية على التوفير والتخزين والتوزيع في حالات الطوارئ وتبين العمليات المتعلقة بالوقاية من الكوارث^(٤٦٠). في حين تركز فييت نام على التوعية ووضع برامج للتوعية لتعميم المعرفة بشأن العواصف والفيضانات^(٤٦١). وتقترح المملكة المتحدة وضع ترتيبات للدعم المالي للأفراد وتوفير التوعية والتوجيه بشأن إدارة المخاطر^(٤٦٢). غير أن هذه الدول لا تدرج عادة إلا بضع توصيات أو شروط محددة بشأن هيكل أو مضمون هذه التوعية.

(د) الإنذار المبكر

١٥٣ - أقرت الجمعية العامة منذ فترة مبكرة تعود إلى عام ١٩٧١ بأن الإنذار المبكر جانب مهم في الوقاية من الكوارث^(٤٦٣). وما فتئ يدرج تقريبا في كل قرارات الجمعية العامة

(٤٥٧) اليابان، القانون الأساسي لتدابير مواجهة الكوارث، المادة ٢.

(٤٥٨) الفلبين، قانون الفلبين للحد من مخاطر الكوارث وإدارتها (٢٠١٠)، الفقرة ٤.

(٤٥٩) الهند، قانون إدارة الكوارث، المادة ٣٠.

(٤٦٠) اليابان، القانون الأساسي لتدابير مواجهة الكوارث، المادة ٤٢.

(٤٦١) فييت نام، المرسوم رقم ٣٢، المادة ١١.

(٤٦٢) المملكة المتحدة، قانون إدارة الفيضانات والمياه، المادة ٣.

(٤٦٣) في الفقرة ٨ من قرار الجمعية العامة ٢٨١٦ (د-٢٦)، دعت الجمعية حكومات البلدان التي قد تستفيد من المساعدة إلى تحسين الشبكات القومية للإنذار بوقوع الكوارث.

اللاحقة والمتعلقة بالموضوع^(٤٦٤). وأكد المجلس الاقتصادي والاجتماعي أن الإنذار المبكر "عنصر رئيسي" في جهود الوقاية الإقليمية والوطنية والمحلية^(٤٦٥).

١٥٤ - وكما لوحظ في استراتيجية يوكوهاما، فإن "إيجاد وسائل إنذار مبكر من الكوارث الوشيكة الوقوع ونشر المعلومات عنها بصورة فعالة ... هما عاملان أساسيان للنجاح في اتقاء الكوارث"^(٤٦٦). وما فتئ الإنذار المبكر يعتبر طريقة أساسية للوقاية على الصعيد الوطنية والإقليمية والدولية^(٤٦٧).

١٥٥ - وكان إطار عمل هيوغو أكثر صراحة عند تناوله للإنذار المبكر، إذ اعتبره ثاني أولوية عمل، واقترح الأنشطة الرئيسية التالية التي يمكن أن تعتمد عليها الدول:

"(د) وضع نظم للإنذار المبكر تتمحور حول الناس، بحيث تكون إنذاراتها محددة التوقيت يستوعبها الأشخاص المعرضون للخطر، وتراعي الخصائص الديمغرافية والجنسانية والثقافية والمعيشية للجمهور المستهدف، وتضم إرشادات بشأن كيفية التصرف لدى سماع الإنذارات، وتدعم العمليات الفعلية التي يتولى القيام بها المسؤولون عن إدارة الكوارث وغيرهم من صانعي القرار.

(هـ) إقامة نظم معلومات واستعراضها بصفة دورية وصيانتها كجزء من نظم الإنذار المبكر بهدف ضمان اتخاذ إجراءات سريعة ومنسقة في حالات الإنذار/الطوارئ.

...

(ز) تنفيذ نتائج المؤتمر الدولي الثاني المعني بالإنذار المبكر المعقود في بون، ألمانيا، في عام ٢٠٠٣، بما في ذلك من خلال تعزيز التنسيق والتعاون بين جميع القطاعات والعناصر الفاعلة المعنية في سلسلة الإنذار المبكر بغية إنشاء نظم للإنذار المبكر فعالة تماما.

(ح) تنفيذ نتائج استراتيجية موريشيوس لمواصلة تنفيذ برنامج عمل بربادوس من أجل التنمية المستدامة للبلدان الجزرية الصغيرة النامية بطرق منها إقامة

(٤٦٤) انظر، على سبيل المثال، قرارات الجمعية العامة ٤٦/١٨٢ و ٥٩/٢٣٣، الفقرة ٧، و ٦٠/١٩٦، الفقرة ٨، و ٦١/٢٠٠، الفقرة ٩، والقرار ٦٣/٢١٧، الفقرة ١٢.

(٤٦٥) قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٦٣/١٩٩٩.

(٤٦٦) A/CONF.172/9، الفصل الأول، القرار ١، المرفق الأول.

(٤٦٧) انظر، على سبيل المثال، قرار الجمعية العامة ٣٦/٢٢٥.

وتعزيز نظم فعالة للإنذار المبكر وغيرها من تدابير التخفيف من الآثار والتصدي لها،^(٤٦٨).

١٥٦ - وشمل استعراض لنظم الإنذار المبكر الوطنية القائمة والتي تتواصل مع المجتمعات المحلية الدول أو المناطق التالية: أرمينيا، وأستراليا، وإكوادور، وألمانيا، وأنتيغوا وبربودا، وإندونيسيا، وأنغولا، وإيطاليا، وباراغواي، وبنغلاديش، وبنما، وبوتسوانا، وبولندا، وبوليفيا (دولة متعددة القوميات)، وبيرو، وجامايكا، وجزر الملديف، وجزر تركس وكايكوس، وجزر سليمان، وجزر فيرجن البريطانية، وجزر كايمان، وجزر كوك، وجزر مارشال، والجمهورية التشيكية، والجمهورية الدومينيكية، والجمهورية العربية السورية، وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة، وجورجيا، والرأس الأخضر، وزامبيا، وسانت كيتس ونيفيس، وسانت لوسيا، وسري لانكا، والسلفادور، والسنغال، والسويد، وسويسرا، وشيلي، وغانا، وغواتيمالا، وفانواتو، وفنزويلا (جمهورية - البوليفارية)، وفنلندا، وفيجي، وكندا، وكوبا، وكوستاريكا، وكولومبيا، وكينيا، وليسوتو، وماليزيا، ومدغشقر، والمغرب، والمكسيك، وملديف، ومنغوليا، وموريشيوس، وموزامبيق، والنرويج، ونيجيريا، ونيكاراغوا، ونيوزيلندا، والهند، وهندوراس، والولايات المتحدة، واليابان^(٤٦٩).

١٥٧ - ومن الدول الأربع عشرة التي تم اختيارها، يتحسب كل من الجزائر^(٤٧٠) والفلبين^(٤٧١) والهند^(٤٧٢) تحديدا لنظم إنذار مبكر، في حين أن عددا آخر منها يشير إليها تلميحا بذكر تبادل المعلومات أو الإبلاغ الفوري عن الأخطار. ففي جنوب أفريقيا، يتعين على الدولة أن تجمع وتنشر المعلومات المتعلقة بظواهر تُسبب أو تفاقم الكوارث وبمعايير الخطر ونظم الإنذار المبكر وموارد الاستجابة لحالات الطوارئ^(٤٧٣). وتورد نيكاراغوا تحديدا

(٤٦٨) إطار عمل هيوغو، الفقرة ١٧ '٢'.

(٤٦٩) انظر تجميع التقارير المرحلية الوطنية عن تنفيذ إطار عمل هيوغو (٢٠٠٩-٢٠١١)، إطار عمل هيوغو، أولوية العمل ٢، المؤشر الأساسي ٢-٣. متاح على الموقع الشبكي: www.preventionweb.net/english/hyogo/progress/documents/hfa-report-priority2-3%282009-2011%29.pdf

(٤٧٠) الجزائر، قانون الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المادة ١٧.

(٤٧١) الفلبين، قانون الفلبين للحد من مخاطر الكوارث وإدارتها (٢٠١٠)، الفقرة ٤.

(٤٧٢) الهند، قانون إدارة الكوارث، المادة ٣٠.

(٤٧٣) جنوب أفريقيا، قانون إدارة الكوارث لعام ٢٠٠٢، الفقرة ١٧.

تفاصيل النظام الحكومي للمخاطر الثلاثية المستويات باعتباره جزءاً من نظامها للإنذار المبكر^(٤٧٤).

١٥٨ - وبطبيعة الحال، فإن الإنذار المبكر ليس حكراً على السياسة أو التشريع الوطنيين. بل إن الإشارة إلى هذا التدبير ترد في اتفاقات متعددة الأطراف وثنائية وفي قرارات للهيئات القضائية. ونظراً لأهميتها العملية، أرى أن من المفيد إيراد بعض الأمثلة عن الطريقة التي تتناول بها تلك المصادر الثلاثة الأخرى الإنذار المبكر.

١٥٩ - واستناداً إلى اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا، فإن الدول لا ينبغي أن تنشئ نظم إنذار مبكر فحسب، بل ينبغي أن تتعهدوا وتخضعها للاستعراض^(٤٧٥). ويندرج في إطار الاستعراض تحديد مدى ملاءمة نظام الإنذار استناداً إلى تقييم منتظم للمخاطر^(٤٧٦). وينبغي أن تكون لنظام الإنذار المبكر آلية لإيصال المعلومات إلى الناس في الوقت المناسب^(٤٧٧). وينبغي بذل جهد لإشعار وتوعية الأشخاص الموجودين داخل إقليم الدولة أو الخاضعين لسيطرتها بشأن كيفية الاستجابة لنظام الإنذار المبكر القائم^(٤٧٨). وقد نعت الجمعية العامة نظم الإنذار المبكر هذه بكونها نظماً "تركز على الناس"^(٤٧٩). كما ينبغي أن تضع الدول، حسب الاقتضاء، آلية للإنذار المبكر لإشعار الدول الأخرى بالآثار العابرة للحدود الناجمة عن الأخطار^(٤٨٠).

١٦٠ - ونصت الاتفاقات الثنائية أيضاً على نظم للإنذار المبكر. وعلى سبيل المثال، نص اتفاق بين المملكة المتحدة والولايات المتحدة أبرم في عام ١٩٥٨ على عناصر لتحسين الإنذار المبكر بغرض تحقيق "قدر أكبر من الدقة وحسن التوقيت في توقعات الأعاصير وفي الإنذار بما يصاحبها من رياح وأمواج وفيضانات مدمرة"^(٤٨١). أما الممارسة المحلية بشأن

(٤٧٤) نيكاراغوا، القانون المنشئ لنظام وطني للوقاية من الكوارث والتخفيف من أثرها ورصدها، المادتان ٢٦-٣١.

(٤٧٥) المادة ٧ (١).

(٤٧٦) المرجع نفسه.

(٤٧٧) المرجع نفسه.

(٤٧٨) المرجع نفسه.

(٤٧٩) قرارات الجمعية العامة ١٩٦/٦٠، الفقرة ٤٨، و ٢٠٠/٦١، الفقرة ٤٩، و ٢١٧/٦٣، الفقرة ١٢.

(٤٨٠) اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا، المادة ٧ (٢).

(٤٨١) انظر: Exchange of Notes between the United Kingdom and the United States of America Constituting an Agreement for the Continued Operation of Hurricane Research Stations in the Cayman Islands established under the Agreement of 30 December 1958 as amended by the Agreement of 15 February 1960 (مذكرات متبادلة بمثابة اتفاق بين حكومة المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية

الإذار المبكر فمتطورة على نطاق واسع ومتكيفة في معظمها مع احتياجات كل حالة فردية ومع عوامل الخطر^(٤٨٢).

١٦١ - وقد أقرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان الالتزام بإنشاء نظم للإذار المبكر. ففي قضية بوداييفا، قضت المحكمة بأن تقصير "السلطات في ضمان تشغيل نظام الإذار المبكر غير مبرر"^(٤٨٣). وعلاوة على ذلك، فإن المحكمة استنتجت قيام "علاقة سببية بين العيوب الإدارية الجسيمة"، بما فيها انعدام إذار مبكر ووفاة الملتصين وإصاباتهم^(٤٨٤). وبالإضافة إلى ذلك، فإن المحكمة وإن لم تستعمل عبارة "الإذار المبكر" تحديداً، فإنها خلصت أيضاً إلى أنه، بموجب المادة ٢ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان (الحق في الحياة)، يقع على الدول "التزام إيجابي بإخبار الجمهور إخباراً كافياً بأي طارئ مهدد للحياة"^(٤٨٥).

هاء - اقتراحات مشاريع مواد

١٦٢ - وعلى ضوء ما سبق، يقترح المقرر الخاص مشروع المادتين التاليتين:

مشروع المادة ١٦

واجب المنع

١ - تتعهد الدول بالحد من مخاطر الكوارث باتخاذ تدابير ملائمة تضمن تحديد المسؤوليات وآليات المساءلة ووضع ترتيبات مؤسسية، بغية منع الكوارث والتخفيف من آثارها والتأهب لها.

٢ - تشمل التدابير الملائمة، بصفة خاصة، إجراء تقييمات للمخاطر المتعددة، وجمع ونشر معلومات عن الخسائر والمخاطر وإنشاء وتشغيل نظم للإذار المبكر.

وحكومة الولايات المتحدة الأمريكية، لعام ١٩٦٦ لتشغيل المستمر لخطات الأبحاث المتعلقة بالأعاصير في جزر كايمان المنشأة بموجب اتفاق ٣٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٥٨ بصيغته المعدلة بموجب اتفاق ١٥ شباط/فبراير،، of 23 November and December 1966, United Nations, *Treaty Series*, vol. 603, No. 8735, p. 235.

(٤٨٢) انظر: UNISDR, *Early Warning Practices Can Save Lives: Selected Examples: Good Practices and Lessons Learned* (Bonn, 2010).

(٤٨٣) قضية بوداييفا وآخرين ضد روسيا، الفقرة ١٥٥.

(٤٨٤) المرجع نفسه، الفقرة ١٥٨.

(٤٨٥) المرجع نفسه، الفقرة ١٣١.

مشروع المادة ٥ مكررا ثانيا
التعاون للحد من مخاطر الكوارث

يشمل التعاون اتخاذ تدابير ترمي إلى الحد من مخاطر الكوارث.
