قوة الإنسانية
المؤتمر الدولي الرابع والثلاثون
للصليب الأحمر والهلال الأحمر
28-31 أكتوبر 2024، جنيف

# تعزيز حوكمة مخاطر الكوارث من خلال القوانين الشاملة لمواجهة الكوارث

مشروع عناصر القرار

نوفمبر 2023

AR

الأصل: بالإنكليزية

وثيقة من إعداد الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر (الاتحاد الدولي)

# مشروع عناصر القرار

# تعزيز حوكمة مخاطر الكوارث من خلال القوانين الشاملة لمواجهة الكوارث

## معلومات أساسية

إن الغرض من مشروع عناصر القرار المقترح بشأن "تعزيز حوكمة مخاطر الكوارث من خلال القوانين الشاملة لمواجهة الكوارث" تقديم ملخص للمضمون المحتمل لكل فقرة دون تقديم مشروع نص نهائي. وتلي كل فقرة مسوغات تشرح الفائدة من إدراج الفقرة المعنية في القرار.

وتُطرح هذه الوثيقة بهدف التشاور بشأنها مع أعضاء المؤتمر الدولي للصليب الأحمر والهلال الأحمر (المؤتمر الدولي) من أجل جمع مجموعة أولى من التعليقات والتعقيبات، والوصول إلى فهم أولي بشأن ما إذا كان النهج المقترح سيحظى بالقبول ويكسب الإجماع.

عند تقديم تعليقات وتعقيبات على هذه الوثيقة، يرجى وضع السؤالين الآتيين في الاعتبار:

- هل توافق على العناصر المقترح إدراجها في فقرات الديباجة ومنطوق القرار المقترح؟
- هل من عناصر ناقصة أو ينبغي إدراجها في القرار؟

ولا يُتوقع في هذه المرحلة تقديم تعليقات مفصلة على صياغة مشروع عناصر هذا القرار، إنما ستتاح فرصة للتعليق على صياغة محددة في مرحلة لاحقة، بمجرد أن يصبح مشروع القرار الأولي متاحا.

## مقدمة

لقد اتضح من سياق تغير المناخ والجائحة الأخيرة أن من اللازم زيادة الجهود المبذولة لإدارة الكوارث ومخاطرها بجميع أنواعها. ويشمل ذلك تعزيز حوكمة مخاطر الكوارث[1] من خلال قوانين وسياسات وخطط شاملة.

وأصدر برنامج قانون مواجهة الكوارث في الاتحاد الدولي على مدى 20 عاما منذ إنشائه وثائق إرشادية رئيسية تتناول جوانب مختلفة من اللوائح المحلية لمواجهة الكوارث، أُقرت ثلاث وثائق منها في قرارات صادرة عن المؤتمر الدولي.[2] وكلف المؤتمر الدولي في قراراته السابقة الاتحاد الدولي والجمعيات الوطنية بتقديم الدعم، وطلب منها تقديمه، في مجال قانون مواجهة الكوارث، بما في ذلك من خلال إعداد الإرشادات، والبحوث المتواصلة، وتقاسم الخبرات وأفضل الممارسات بين البلدان، وإسداء المشورة

[1] تشير "حوكمة مخاطر الكوارث" إلى منظومة المؤسسات والآليات والسياسات والأطر القانونية والترتيبات الأخرى التي ترمي إلى توفير التوجيه في الحد من مخاطر الكوارث ومجالات السياسة العامة ذات الصلة وتنسيقها والإشراف عليها: تقرير فريق الخبراء العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني بالمؤشرات والمصطلحات المتعلقة بالحد من مخاطر الكوارث، الصفحة 15.

[2] الإرشادات بشأن التسهيل المحلي للمساعدات الدولية للإغاثة في حالات الطوارئ والمساعدات الأولية للإنعاش وتنظيمها (التي شاع تسميتها بإرشادات القانون الدولي لمواجهة الكوارث) التي اعتُمدت في القرار 4 الصادر عن المؤتمر الدولي الثلاثين لعام 2007؛ و The Checklist on Law and Disaster Risk Reduction التي أُقرت في القرار 6 الصادر عن المؤتمر الدولي الثاني والثلاثين لعام 2015؛ والقائمة المرجعية حول القانون والتأهب للكوارث ومواجهتها التي أُقرت في القرار 7 الصادر عن المؤتمر الدولي الثالث والثلاثين لعام 2019.

وتقديم الدعم إلى السلطات العامة بغية إعداد أطر قانونية وسياساتية متينة في مجال إدارة مخاطر الكوارث وتنفيذها على جميع المستويات.

ويقترح هذا القرار تشجيع الدول على تعزيز حوكمة مخاطر الكوارث بصفتها عنصرا لا غنى عنه لإدارة الكوارث ومخاطرها إدارة فعالة. ويقترح القرار أيضا الموافقة على توصيات جديدة وحديثة ترد في ***الإرشادات بشأن حوكمة مخاطر الكوارث: تعزيز القوانين والسياسات والخطط لإدارة مخاطر الكوارث إدارة شاملة***. وتجمع هذه الإرشادات بحوث الاتحاد الدولي وتجربته في مجال قانون مواجهة الكوارث على مدى 20 عاما في أداة مرجعية واحدة. وتستند أيضا إلى العمل الموسع الذي أنجز خلال السنوات الأربع الماضية لاستعراض التجارب، وأفضل الممارسات، والأدبيات المعنية، والبحوث الإقليمية والعالمية، والمشاورات، والتحليل المقارن للتشريعات المحلية.

## فقرات الديباجة

**الفقرة 1** يمكن أن تعبر عن القلق إزاء الطريقة التي يؤدي بها تغير المناخ إلى تزايد وتيرة وحدّة الكوارث التي لها آثار إنسانية واسعة النطاق. ويمكن أن تقر هذه الفقرة أيضا بأهمية القوانين والسياسات والخطط المتينة والمنفذة جيدا في منع آثار الكوارث والحد منها.

**الفقرة 2** يمكن أن تذكر بأن المؤتمر الدولي أعرب، منذ عام 1973، عن القلق إزاء تدهور البيئة وما له من آثار سلبية في البشرية. ويمكن أن تشير هذه الفقرة أيضا على وجه الخصوص إلى القرار السابع عشر الصادر عن المؤتمر الدولي الثالث والعشرين (1973) والقرار 1 الصادر عن المؤتمر الدولي الثلاثين (2007).

**الفقرة 3** يمكن أن تذكر بقرارات المؤتمر الدولي السابقة التي نوقشت فيها لوائح مواجهة الكوارث المحلية، ولا سيما الهدف النهائي 3-2 للمؤتمر الثامن والعشرين (2003)، والقرار 4 الصادر عن المؤتمر الدولي الثلاثين (2007)، والقرار 7 الصادر عن المؤتمر الدولي الحادي والثلاثين (2011)، والقرار 6 الصادر عن المؤتمر الدولي الثاني والثلاثين (2015)، والقرار 7 الصادر عن المؤتمر الدولي الثالث والثلاثين (2019). ويمكن أن يشير أيضا إلى الدور المهم والمستمر الذي يؤديه المؤتمر الدولي بوصفه أحد المحافل الدولية الرئيسية التي تحتضن الحوار المتواصل حول تعزيز قوانين وسياسات وخطط مواجهة الكوارث.

**الفقرة 4** يمكن أن تشير إلى أن الجمعية العامة للأمم المتحدة شددت مرارا وتكرارا في قرارات منها القراران 72/132 و72/133 لعام 2017 على أهمية عكوف الدول على تعزيز أطرها التشريعية للمساعدة الدولية على مواجهة الكوارث. ويمكن أن تشير كذلك إلى أن القرارات المذكورة سلطت الضوء على إرشادات القانون الدولي لمواجهة الكوارث الصادرة عن الاتحاد الدولي والدعم التقني الذي تقدمه الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر إلى الدول.

**الفقرة 5** يمكن أن تشير إلى قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 76/119 الذي أُنشئ بموجبه فريق عامل تابع للجنة السادسة لدراسة آفاق وضع معاهدة تستند إلى مشاريع المواد المتعلقة بحماية الأشخاص في حالات الكوارث التي اعتمدتها لجنة القانون الدولي.

**الفقرة 6** يمكن أن تشير إلى أن تعزيز حوكمة مخاطر الكوارث واحد من أولويات العمل الأربع لإطار سِنداي للحد من مخاطر الكوارث، بحيث تبين إقرار المجتمع الدولي بأهمية القوانين واللوائح والسياسات والمؤسسات الفعالة في إدارة مخاطر الكوارث. ويمكن أن تشير فقرة الديباجة 6 كذلك إلى أن استعراض منتصف المدة لإطار سِنداي سلط الضوء على تفاوت مستوى التقدم المحرز صوب تحقيق هذه الأولوية.

**الفقرة 7** يمكن أن تشير إلى القرار 3 الصادر عن المؤتمر الدولي الثالث والثلاثين (2019) بشأن التصدي للأوبئة والجوائح. ويمكن أن تسلط الضوء على أهمية الاتساق والتناغم بين الأطر الوطنية لإدارة مخاطر الكوارث وتلك المتعلقة بإدارة حالات الطوارئ ومخاطر الكوارث في مجال الصحة، على النحو الذي شددت عليه مبادئ بانكوك لتنفيذ الجوانب الصحية لإطار سِنداي.

**الفقرة 8** يمكن أن تشير إلى أهمية دور الصكوك المحلية لمواجهة الكوارث في تحقيق أهداف التنمية المستدامة والهدف العام لاتفاق باريس المتمثل في تعزيز القدرة على التكيف وتعزيز القدرة على الصمود والحد من أوجه الضعف في مواجهة تغير المناخ.

**المسوغات:** يُقترح أن تركز فقرات الديباجة على الصكوك الدولية الرئيسية الوجيهة لتعزيز الصكوك المحلية لمواجهة الكوارث (القوانين والسياسات والخطط). وترمي فقرات الديباجة المقترحة إلى عرض السياق الإنساني الراهن وتحديد موضع القرار المقترح من الالتزامات التي قطعتها الدول سابقا في محافل الأمم المتحدة وفي المؤتمر الدولي. وتركز الفقرات على أهمية الموضوع بالنسبة إلى مكونات الحركة والدول، وعلى الإسهام الفريد الذي يقدمه المؤتمر الدولي في تطوير قانون مواجهة الكوارث.

## فقرات المنطوق

**الفقرة 1** يمكن أن تركز على أهمية تحسين التأهب القانوني لمواجهة الكوارث وحالات الطوارئ على المستوى المحلي للحد من آثار الكوارث. ويمكن أن تشجع الدول على ضمان أن يكون لديها صكوك محلية حديثة وشاملة لمواجهة الكوارث (القوانين والسياسات والخطط) لاستباق المخاطر والحد منها ولإدارة الكوارث وحالات الطوارئ بجميع أنواعها.[3] وسعيا إلى دعم تحقيق هذا الهدف يمكن أن تحث فقرة المنطوق 1 الدول على إنشاء: (1) لجنة مشتركة بين الوزارات تُعنى بقوانين مواجهة الكوارث على المستوى الوطني لتركز على تحسين القوانين المحلية؛ (2) ولجنة حكومية دولية تُعنى بقوانين مواجهة الكوارث لتيسير تقاسم المعارف بين الحكومات.

**المسوغات:** لا تفتأ الأخطار تتزايد في عالمنا. ففي عام 2022، سُجّلت 387 كارثة طبيعية مرتبطة بالأخطار في شتى ربوع العالم، وأودت تلك الكوارث بحياة 30 704 أشخاص وطالت بضررها 185 مليون شخص.[4] وبلغ مجموع الخسائر الاقتصادية زهاء 223.8 مليار دولار أمريكي.[5] ويعزى جزء كبير من الزيادة في الخسائر المترتبة على الكوارث إلى تزايد الكوارث المرتبطة بالمناخ والطقس، مثل الأعاصير والفيضانات. أضف إلى ذلك أن القرن الحادي والعشرين شهد فاشيات أمراض عديدة، ما كان مرض كوفيد-19 إلا واحدا منها، وإن كان أكبرها. وإن تعرض العالم لمزيد ومزيد من الأخطار صار يتطلب بذل جهد عالمي لمساعدة المجتمعات المحلية لتضحى أقدر على الصمود بغية الحد من عبء المعاناة والوفيات.

ولئن كان تقدم كبير أحرز صوب تعزيز صكوك مواجهة الكوارث المحلية، فإن العديد من البلدان عليها أن تبذل المزيد من الجهود لتحسين أطرها القانونية لإدارة الكوارث وأخطارها إدارة فعالة. وقد أظهر استعراض منتصف المدة لإطار سِنداي

---

[3] يتوافق هذا العنصر من فقرة المنطوق المقترحة مع استنتاجات وتوصيات *التقرير عن الكوارث في العالم لسنة 2022* الصادر عن الاتحاد الدولي بعنوان الثقة والإنصاف والعمل المحلي، دروس مستفادة من جائحة كوفيد-19 لتجنب الأزمة العالمية المقبلة، الفصل 6؛ ومنشور القانون والتأهب للطوارئ الصحية العامة والاستجابة لها: الدروس المستخلصة من جائحة كوفيد-19 (2021) الصادر عن الاتحاد الدولي؛ وتقرير لجنة المراجعة المعنية بتنفيذ اللوائح الصحية الدولية (2021) الصادر عن منظمة الصحة العالمية.

[4] قاعدة بيانات أحداث الطوارئ EM-DAT، *كوارث عام 2022 في أرقام*.

[5] المرجع ذاته.

في الواقع أن الافتقار إلى الأطر القانونية يقف عقبة في طريق تنفيذ الإطار.[6] وعلاوة على ذلك، سلطت جائحة كوفيد-19 الضوء على أهمية التأهب القانوني لحالات الطوارئ. وبالتالي حري بالدول الأطراف في اتفاقيات جنيف ومكونات الحركة الدولية العمل صوب تعزيز التأهب القانوني لمواجهة الكوارث بجميع أنواعها.

ويعني التأهب القانوني وضع قوانين وسياسات وخطط تُصمم وتُفهم وتنفذ جيدا لمواجهة الكوارث والطوارئ. والتأهب القانوني عملية تنطوي على استعراض وتعزيز الصكوك لضمان أنها تهيئ بيئة مؤاتية لإدارة مخاطر الكوارث والتخفيف من وقع المشاكل القانونية الشائعة المرتبطة بالكوارث. وينطوي التأهب القانوني أيضا على تنفيذ الترتيبات القانونية القائمة من خلال وضع الإجراءات والخطط التشغيلية وتدريب الجهات الفاعلة في مجال إدارة مخاطر الكوارث (ولا سيما تدريبها على الاضطلاع بأدوارها ومسؤولياتها) ودعم التعميم وتوعية عامة الجمهور.

**الفقرة 2** يمكن أن تعتمد ***الإرشادات الجديدة بشأن حوكمة مخاطر الكوارث: تعزيز القوانين والسياسات والخطط لإدارة مخاطر الكوارث إدارة شاملة***[7] بوصفها أداة مرجعية غير ملزمة، ولكن مهمة لدعم التأهب القانوني لمواجهة الكوارث. ويمكن تشجيع الدول على استخدام تلك الإرشادات في مراجعة صكوكها المحلية لمواجهة الكوارث وتحديد مكامن قوتها ومواطن ضعفها والثغرات والمجالات التي تتطلب التحسين، وعند الاقتضاء، تحديد أنواع الأحكام التي قد يلزم سنها لتعزيز حوكمة مخاطر الكوارث.

**المسوغات**: أعد الاتحاد الدولي في عام 2023 إصدارا تجريبيا من وثيقة الإرشادات الجديدة: *إرشادات بشأن حوكمة مخاطر الكوارث: تعزيز القوانين والسياسات والخطط لإدارة مخاطر الكوارث إدارة شاملة*. وقد صُممت تلك الإرشادات بوصفها أداة مرجعية لدعم الجهود المحلية الجارية لتعزيز حوكمة مخاطر الكوارث من خلال الصكوك المحلية لمواجهة الكوارث، وهدفها الأساسي هو الحفاظ على سلامة الناس من آثار الكوارث. وتتوج تلك الإرشادات العمل الذي أنجزه الاتحاد الدولي على مدى عقدين من الزمان في مجال قانون مواجهة الكوارث وتضم مجموعة واسعة من البحوث والتوصيات في وثيقة واحدة شاملة متاحة للجميع.[8]

وتتناول الإرشادات أسس النظام الفعال لإدارة مخاطر الكوارث، بما في ذلك الترتيبات المؤسسية، والتمويل، والرصد والتقييم، ومنع الغش والفساد. وتنسحب على العناصر الرئيسية لإدارة مخاطر الكوارث، ألا وهي الوقاية والتخفيف من الآثار، والتأهب، والعمل الاستباقي، والاستجابة، والتعافي. وتتضمن الإرشادات توصيات مخصصة بشأن طوارئ الصحة العامة، والمساعدة في حالات الطوارئ الدولية، والمرافق القانونية للجهات الفاعلة المعنية بإدارة مخاطر الكوارث، وحماية الفئات

---

[6] مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، تقرير استعراض منتصف المدة لتنفيذ إطار سِنداي للحدّ من مخاطر الكوارث للفترة 2015-2030 (2023)، الصفحات من 41 إلى 43.

[7] الوثيقة قيد الترجمة حاليا. وستُنشر على الصفحة الإلكترونية التالية الخاصة بوثائق المؤتمر الدولي الرابع والثلاثين: الوثائق - المؤتمر الدولي الرابع والثلاثين - الاجتماعات الدستورية (rcrcconference.org) في 12 نوفمبر 2023.

[8] الواردة في الإرشادات بشأن التسهيل المحلي للمساعدات الدولية للإغاثة في حالات الطوارئ والمساعدات الأولية للإنعاش وتنظيمها (التي اعتُمدت في القرار 4 الصادر عن المؤتمر الدولي الثلاثين لعام 2007)، و The Checklist on Law and Disaster Risk Reduction (التي أُقرت في القرار 6 الصادر عن المؤتمر الدولي الثاني والثلاثين لعام 2015)، والقائمة المرجعية حول القانون والتأهب للكوارث ومواجهتها التي أُقرت في القرار 7 الصادر عن المؤتمر الدولي الثالث والثلاثين لعام 2019)، والوثيقة الإرشادية عن القانون والتأهب لطوارئ الصحة العامة ومواجهتها (التي نشرها الاتحاد الدولي في عام 2022)، والتوصيات بشأن القانون والتعافي (2023)، والتكامل والاتساق بين الحد من مخاطر الكوارث وسياسة التكيف مع تغير المناخ (2021)، وحماية الطفل في حالات الكوارث (2020)، والمساواة بين الجنسين والحماية من العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي في حالات الكوارث (2017).

المهمشة والمعرضة للخطر واحتوائها، والصحة النفسية والدعم النفسي والاجتماعي، والنزوح بسبب الكوارث. وتتناول الإرشادات أيضا أوجه التآزر بين إدارة مخاطر الكوارث والتكيف مع تغير المناخ.

**الفقرة 3** يمكن أن تطلب من الدول تعزيز **ترتيباتها المؤسسية لإدارة مخاطر الكوارث**، بما في ذلك للواقية من الكوارث، والتخفيف من آثارها، والتأهب لها، والعمل الاستباقي، والاستجابة، والتعافي، وفيما يتعلق بكل الأخطار. ويمكن أن تتضمن فقرة المنطوق هذه فقرات فرعية تتناول قضايا محددة، منها ما يتعلق بالأدوار والمسؤوليات، وآليات التنسيق لإدارة مخاطر الكوارث.[9]

**المسوغات:** تتطلب إدارة مخاطر الكوارث بفعالية اتباع نهج يشمل "الدولة برمتها" وكذلك "المجتمع برمته" ويستفيد من قدرات وموارد طائفة عريضة جدا من الجهات الفاعلة الحكومية وغير الحكومية. وتتطلب كذلك تحديد الترتيبات المؤسسية وواجبات الجهات الفاعلة المحلية لإتاحة العمل بقيادة محلية بما يسهم في بناء قدرة المجتمعات المحلية على الصمود. ويتطلب تنفيذ هذا النهج تحديد السلطة الحكومية الرائدة التي تتولى المسؤولية عن إدارة مخاطر الكوارث، وتزويدها بولاية واضحة وشاملة، وتحديد أدوار ومسؤوليات كل الجهات الفاعلة الحكومية وغير الحكومية الأخرى بوضوح، ووضع طائفة من آليات التعاون الشاملة على كل المستويات ولكل جوانب إدارة مخاطر الكوارث. وينبغي أن تشمل الترتيبات المؤسسية أيضا إنشاء هيئة تنسيق وطنية تلتقي بانتظام، بما في ذلك عندما لا تكون أي استجابة فعالة لكارثة ما قيد التنفيذ.

وكشأن مثال الاستجابة لجائحة كوفيد-19، تتطلب إدارة بعض الأخطار مشاركة وكالات حكومية متعددة، وهي عموما حالة الأخطار المتعلقة بالمناخ، والأخطار البيولوجية، والكوارث التكنولوجية. ومن الأهمية بمكان تلافي الانفصال المؤسسي، وتسوية أوجه عدم الاتساق تلافيا للازدواجية أو أوجه الخلط غير الضرورية بشأن ولايات وأدوار ومسؤوليات مختلف الوكالات. ومن الحاسم كذلك أن تشمل ولايات وأدوار ومسؤوليات السلطات بشكل جماعي كل المراحل وكل الأخطار وكل المناطق الجغرافية وكل وظائف إدارة مخاطر الكوارث.

**الفقرة 4** يمكن أن تشجع الدول على استخدام الصكوك المحلية لمواجهة الكوارث وغيرها من الصكوك القطاعية الوجيهة لتلافي **الآثار الإنسانية للكوارث وتغير المناخ** والحد منها. ويمكن أن تتضمن فقرة المنطوق هذه فقرات فرعية تتناول قضايا محددة، منها ما يتعلق بالتدابير المحددة التي ينبغي اعتمادها في الأطر القانونية المحلية للحد من مخاطر الكوارث، وحماية البيئة، وتعزيز

---

[9] تتوافق فقرة المنطوق المقترحة مع استنتاجات وتوصيات مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث الواردة في تقرير استعراض منتصف المدة لتنفيذ إطار سِنداي للحدّ من مخاطر الكوارث للفترة 2015-2030 (2023)؛ *والتقرير عن الكوارث في العالم لسنة 2022* الصادر عن الاتحاد الدولي بعنوان الثقة والإنصاف والعمل المحلي، دروس مستفادة من جائحة كوفيد-19 لتجنب الأزمة العالمية المقبلة، الفصل 6؛ والتقرير الصادر عن الاتحاد الدولي وكلية كورك الجامعية بعنوان Global Synthesis Report on Law and Policies for Climate Resilience: Enhancing Normative Integration between Climate Change Adaptation and Disaster Risk Reduction (2021)؛ *والتقرير عن الكوارث في العالم لسنة 2020* الصادر عن الاتحاد الدولي بعنوان رغم القيظ والأعاصير، الفصل 6؛ وتقرير الاتحاد الدولي المعنون القانون والتأهب للطوارئ الصحية العامة والاستجابة لها: الدروس المستخلصة من جائحة كوفيد-19؛ وتقرير لجنة المراجعة المعنية بتنفيذ اللوائح الصحية الدولية (2021) الصادر عن منظمة الصحة العالمية؛ وتقرير الاتحاد الدولي المعنون Law and Disaster Preparedness and Response: Multi-Country Synthesis Report (2019).

الاتساق والتكامل بين إدارة مخاطر الكوارث والتكيف مع تغير المناخ، وإنشاء نظم إنذار مبكر بأخطار متعددة، والحد من خطر النزوح بسبب الكوارث.[10]

**المسوغات:** لقد باتت أزمة المناخ أزمة إنسانية بالفعل. فخلال السنوات العشر الماضية، نجم ما نسبته 83% من كل الكوارث التي تسببت فيها أخطار طبيعية عن ظواهر قصوى مرتبطة بالطقس أو بالمناخ، مثل الفيضانات والعواصف وموجات الحر، فطالت بضررها 1.7 مليار شخص.[11] وتحدد فقرة المنطوق 4 التدابير القانونية الرئيسية اللازمة لتلافي الآثار الإنسانية للكوارث وتغير المناخ والحد منها.

ومن الحاسم إدراج تدابير الحد من مخاطر الكوارث في الصكوك القطاعية المتعلقة بتغير المناخ، والبيئة، وإدارة الموارد الطبيعية، والتخطيط لاستخدام الأراضي والبناء. والسبب في ذلك أن التعرض للأخطار والضعف في مواجهتها يتوقف بشدة على القرارات التي تبت في *أماكن وطرق* بناء المساكن والبنية التحتية. وقد يكون لتلك القرارات عواقب طويلة الأجل، وربما تؤدي إلى بقاء مستويات مخاطر الكوارث مرتفعة لعقود من الزمن، مما يؤدي في النهاية إلى نزوح السكان بسبب الكوارث. أضف إلى ذلك أن تدهور البيئة يزيد من ضعف السكان والنظم الإيكولوجية، في حين أن حماية النظم الإيكولوجية وإدارتها إدارة مستدامة وإصلاحها يمكن أن تزيدا من قدرة المجتمعات المحلية على الصمود في مواجهة الكوارث المتعلقة بالمناخ، بما في ذلك عن طريق استدامة سبل عيشها والحد من خطر نزوح سكانها.

وعلاوة على ذلك فإن وجود نظام فعال للإنذار المبكر بأخطار متعددة عنصر أساسي من عناصر إدارة مخاطر الكوارث، وهو حاسم لإتاحة العمل الاستباقي قبل وقوع ظواهر قصوى تتعلق بالطقس والمناخ. وعليه، فإن الصكوك المحلية لمواجهة الكوارث ينبغي أن تحدد وتسند بوضوح المسؤوليات المرتبطة بوضع نظام فعال للإنذار المبكر وتنسيقه والإشراف عليه بما يؤدي إلى القيام بالعمل الاستباقي، بما في ذلك العناصر الأربعة الرئيسية التالية: (1) تعميق المعارف بمخاطر الكوارث، بما في ذلك المعارف المجتمعية والمحلية؛ (2) واكتشاف الأخطار ورصدها وتحليلها والتنبؤ بها؛ (3) ونشر إنذارات موثوقة وموقوته ودقيقة وقابلة للتنفيذ؛ (4) وضمان التأهب على كل المستويات (التخطيط للطوارئ، وتوفير المخزونات في الموقع مسبقا، والتدريب والتمرس) للاستجابة للإنذارات المستلمة باتخاذ إجراءات استباقية تحد من آثار الكارثة.

**الفقرة 5** يمكن أن تشجع الدول على **التأهب للتعافي** قبل وقوع الكوارث وسن أحكام قانونية مفصلة ترسي هيكلا لنظام محلي فعال للتعافي.[12]

**المسوغات:** توصلت الأبحاث الحديثة التي نشرها الاتحاد الدولي إلى أن التعافي أُهمِل في الصكوك المحلية لمواجهة الكوارث مقارنة بالجوانب الأخرى لإدارة مخاطر الكوارث. فعادة ما تتضمن تلك الصكوك أحكاما قليلة نسبيا بشأن التعافي من الكوارث. وكشفت دراسة استقصائية أجراها الاتحاد الدولي وشاركت فيها 100 بلد أن القانون الرئيسي لمواجهة كوارث فيما نسبته 16% فقط من البلدان يتضمن أحكاما مفصلة بشأن التعافي من الكوارث، وذلك على النقيض من الحد من المخاطر

---

[10] تتوافق فقرة المنطوق المقترحة مع استنتاجات وتوصيات التقرير الصادر عن الاتحاد الدولي وكلية كورك الجامعية بعنوان Global Synthesis Report on Law and Policies for Climate Resilience: Enhancing Normative Integration between Climate Change Adaptation and Disaster Risk Reduction (2021)، *والتقرير عن الكوارث في العالم لسنة 2020* الصادر عن الاتحاد الدولي بعنوان رغم القيظ والأعاصير، الفصل 6، وتقرير Effective law and regulation for disaster risk reduction: a multi-country report الصادر عن الاتحاد الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2014).

[11] *التقرير عن الكوارث في العالم لسنة 2020* المعنون رغم القيظ والأعاصير، الصفحة 2.

[12] تقرير الاتحاد الدولي المعنون Laws, Policies and Plans for Disaster Recovery: Multi-Country Synthesis Report (2023).

الذي بلغ نسبة 54% والتأهب الذي بلغ نسبة 75% والاستجابة التي بلغت نسبة 75%.[13] وبالتالي، فالمجال متسع أمام غالبية البلدان لتسن أحكاما قانونية أكثر تفصيلا بكثير لتوجيه أنشطة التعافي المحلية. ويكتسي التحضير أهمية حاسمة لضمان تقديم المساعدة الملائمة على التعافي في الوقت المناسب، وتوافر الموارد الكافية، والتنسيق الفعال بين جهات فاعلة حكومية وغير حكومية عديدة. ويمكن وضع قوانين وسياسات وخطط واتخاذ ترتيبات مؤسسية قبل وقوع الكوارث لدعم نظام شامل للتعافي يضمن الاستعداد للتعافي.

**الفقرة 6** يمكن أن تشجع الدول على الإسراع فيما تبذله من جهود **لتعزيز أطرها القانونية للمساعدة الدولية على مواجهة الكوارث** تماشيا مع قواعد القانون الدولي لمواجهة الكوارث المعمول بها. ويمكن أن تشدد فقرة المنطوق 6 كذلك على الأهمية المستمرة لإرشادات القانون الدولي لمواجهة الكوارث بوصفها أداة غير ملزمة، ولكن مهمة يمكن للدول أن تستخدمها لتعزيز قوانينها ولوائحها المحلية في هذا المجال.

**المسوغات:** يرمي جزء أساسي من عمل الاتحاد الدولي والجمعيات الوطنية منذ عام 2003 في مجال قانون مواجهة الكوارث إلى دعم الدول كي تعزز أطرها القانونية للمساعدة الدولية على مواجهة الكوارث بغية التخفيف من المشاكل القانونية الشائعة التي تؤثر في عمليات الاستجابة الدولية للكوارث.

وقد عمل الاتحاد الدولي مع الدول خلال الفترة من عام 2004 إلى عام 2007 من أجل وضع إرشادات بشأن كيفية تنظيم وتيسير الإغاثة الدولية من الكوارث. وأُعدت الإرشادات بشأن التسهيل المحلي للمساعدات الدولية للإغاثة في حالات الطوارئ والمساعدات الأولية للإنعاش وتنظيمها (التي شاع تسميتها بإرشادات القانون الدولي لمواجهة الكوارث) بإسهامات من زهاء 100 دولة وأكثر من 120 جمعية وطنية للصليب الأحمر والهلال الأحمر وأكثر من 40 منظمة دولية.

وتجمع تلك الإرشادات القواعد والمبادئ الرئيسية المتعلقة بالاستجابة الدولية للكوارث، وتحتوي على توصيات تتعلق بتسهيل وتنظيم الإغاثة، بهدف ضمان تقديم المعونة الصحيحة في الوقت الصحيح، وقد اعتمدتها الدول الأطراف في اتفاقات جنيف إبان المؤتمر الدولي في عام 2007، وأشار إليها ما لا يقل عن 22 قرارا من قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة. وأثرت تلك الإرشادات أيضا في مضمون مشاريع المواد المتعلقة بحماية الأشخاص في حالات الكوارث التي اعتمدتها لجنة القانون الدولي. وأُدرجت توصيات إرشادات القانون الدولي لمواجهة الكوارث في إرشادات الاتحاد الدولي الجديدة بشأن حوكمة مخاطر الكوارث.

وعلى الصعيد المحلي دعم الاتحاد الدولي والجمعيات الوطنية تنفيذ إرشادات القانون الدولي لمواجهة الكوارث في الصكوك المحلية في 38 بلدا، وقد اعتمدت عدة بلدان أكثر من صك واحد يراعي التوصيات المنبثقة من تلك الإرشادات.[14] وأثّر أيضا الاتحاد الدولي والجمعيات الوطنية في وضع أحكام إقليمية تتماشى مع إرشادات القانون الدولي لمواجهة الكوارث، بما في ذلك في أمريكا الوسطى وأوروبا وجنوب شرق آسيا.[15]

---

[13] المرجع نفسه، الصفحتان 6 و7.

[14] البلدان الثمانية والأربعون هي: بوتان، والبوسنة والهرسك، وبوركينا فاسو، وكمبوديا، وكولومبيا، وجزر كوك، وكوستاريكا، وإكوادور، والسلفادور، وفنلندا، وغواتيمالا، وهندوراس، وإندونيسيا، وإيطاليا، وقرغيزستان، وملديف، والمكسيك، ومنغوليا، وموزامبيق، وميانمار، وناميبيا، ونيبال، وهولندا، ونيوزيلندا، ونيكارغوا، والنرويج، وبنما، وباراغواي، وبيرو، والفلبين، ورواندا، وساموا، وسيشل، وطاجيكستان، وتايلند، وتركمانستان، وفانواتو، وفييت نام.

[15] تقرير الاتحاد الدولي المعنون Fourth Progress Report on the Implementation of the Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance (2019)، الصفحات 8 و9 و11؛

وبغض النظر عن هذا التقدم الكبير، فإن تجربة الاتحاد الدولي تبين أن غالبية البلدان لا تزال غير مستعدة قانونيا لتلقي المساعدة الدولية في حالة وقوع كارثة تتجاوز قدرتها المحلية على الاستجابة. وعليه، يُقترح إدراج فقرة منطوق تحث الدول على مواصلة إحراز التقدم في هذا المجال باستخدام إرشادات القانون الدولي لمواجهة الكوارث بوصفها أداة مفيدة (وإن لم تكن ملزمة). ويمكن لمنطوق القرار المذكور أيضا أن يشجع الدول على مراعاة إرشادات القانون الدولي لمواجهة الكوارث في النقاشات الجارية بشأن آفاق معاهدة جديدة أو صك آخر يتعلق بحماية الأشخاص في حالات الكوارث.

**الفقرة 7** يمكن أن ترحب **بالمساهمة الكبيرة للاتحاد الدولي والجمعيات الوطنية** في مجال قانون مواجهة الكوارث.

**المسوغات**: قاد الاتحاد الدولي منذ عام 2001 الجهود المبذولة للبحث في أشيع المسائل القانونية في مجال مواجهة الكوارث ولتجميع أفضل الممارسات المتبعة لتسويتها، ودعمت الجمعيات الوطنية مسؤولي السلطات العامة في إعداد الصكوك المحلية المراعية للمناخ لمواجهة الكوارث.[16] وقد أسندت الدول الأطراف في اتفاقيات جنيف هذه الولاية إلى الاتحاد الدولي والجمعيات الوطنية في خمسة قرارات[17] سابقة صادرة عن المؤتمر الدولي.

وخلال العقدين الماضيين، تعاون الاتحاد الدولي والجمعيات الوطنية مع أكثر من 95 حكومة ومع أكثر من اثنتي عشرة منظمة حكومية دولية على إعداد وتنفيذ صكوك قانونية وسياساتية قوية لإدارة الكوارث في شتى ربوع العالم. ونظرا لتزايد وتيرة الكوارث وحدتها، وتفاقمها بسبب آثار تغير المناخ، زادت الحاجة إلى حوكمة مخاطر الكوارث حوكمة قوية أكثر ذي قبل. ولا يزال الاتحاد الدولي ملتزما هو والجمعيات الوطنية بمواصلة قيادة الجهود المبذولة في مجال قانون مواجهة الكوارث وبالتعاون الوثيق مع الدول على تعزيز أطرها القانونية والسياساتية لكي تكون مستعدة على نحو أفضل لمواجهة الكوارث وإنقاذ الأرواح.

---

وتقرير الاتحاد الدولي المعنون Progress in the implementation of the Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance (أكتوبر 2011)، الصفحة 9.

[16] للمزيد من المعلومات يُرجى زيارة الموقع الإلكتروني التالي: https://disasterlaw.ifrc.org/.

[17] للاطلاع على تفاصيل القرارات، يُرجى زيارة الصفحة المخصصة لقرارات المؤتمر الدولي على الموقع الإلكتروني لقانون مواجهة الكوارث لدى الاتحاد الدولي.