

قوة الإنسانية

المؤتمر الدولي الرابع والثلاثون
للمصليب الأحمر والهلال الأحمر
31-28 أكتوبر 2024، جنيف



تعزيز حوكمة مخاطر الكوارث من خلال القوانين والسياسات والخطط الشاملة لمواجهة الكوارث

وثيقة معلومات أساسية وتقرير مرحلي

سبتمبر 2024

AR

34IC/24/9.3
الأصل: بالإنكليزية
للاطلاع

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

وثيقة معلومات أساسية وتقرير مرحلي

تعزيز حوكمة مخاطر الكوارث من خلال القوانين والسياسات والخطط الشاملة لمواجهة الكوارث

عرض موجز

الغرض من هذا التقرير مزدوج أي توفير المعلومات الأساسية والمسوغات المتصلة بالقرار بشأن قانون مواجهة الكوارث المقترح اعتماده في المؤتمر الدولي الرابع والثلاثين في المقام الأول؛ وتقديم تقرير عن تنفيذ القرار 7 الصادر عن المؤتمر الدولي الثالث والثلاثين بشأن "قوانين وسياسات مواجهة الكوارث التي لا تغفل أحدا" في المقام الثاني.

وقد أُحرز تقدم ملحوظ منذ انعقاد المؤتمر الدولي الثالث والثلاثين من أجل تنفيذ القرار 7، على النحو المفصل في هذا التقرير. ودعم الاتحاد الدولي والجمعيات الوطنية اعتماد صكوك جديدة لمواجهة الكوارث في عشرة بلدان. وشارك كل من الاتحاد الدولي والجمعيات الوطنية في 18 عملية استعراض قانوني في السنة في المتوسط. واستكمل الاتحاد الدولي أيضا مشاريع بحوث عالمية عن ثلاثة مواضيع رئيسية هي التالية: (1) التعافي من الكوارث؛ (2) وطوارئ الصحة العامة؛ (3) والتكامل بين إدارة مخاطر الكوارث والتكيف مع تغير المناخ. وأصبح بالتالي مزودا الآن بمجموعة واسعة من البحوث والتوصيات بشأن قانون مواجهة الكوارث التي جمعها في وثيقة إرشادية واحدة شاملة عنوانها المبادئ التوجيهية بشأن إدارة مخاطر الكوارث: تعزيز القوانين والسياسات والخطط لإدارة مخاطر الكوارث على نحو يتسم بالشمول (المبادئ التوجيهية بشأن إدارة مخاطر الكوارث).

وعلى الرغم من التقدم الملحوظ الذي ما زالت تحرزه الدول من أجل تعزيز قوانينها المحلية لمواجهة الكوارث فلا بد لها من تكثيف جهودها. وقد أبرز استعراض منتصف المدة لإطار سينداي الذي أُجري مؤخرا أن التقدم المحرز لتعزيز حوكمة مخاطر الكوارث كان متفاوتا واقتصر أساسا على البلدان المرتفعة الدخل.¹ وتبين من الاستعراض أن هناك حاجة إلى الارتقاء بالأطر القانونية باستمرار وأن عددا كبيرا من البلدان حدد المساعدة على وضع أطر قانونية كأولوية من الأولويات.² وفي هذا المضمار، يُطلب في الإعلان السياسي للاجتماع الرفيع المستوى المعني باستعراض منتصف المدة لإطار سينداي للحد من مخاطر الكوارث للفترة 2015-2030 إلى الدول تعزيز الإدارة الشاملة لمخاطر الكوارث "وضمان دعم إدارة مخاطر الكوارث بالأطر والسياسات والخطط القانونية والتنظيمية المعدة على جميع المستويات".³

والمؤتمر الدولي هو محفل دولي رئيسي يحتضن الحوار المتواصل بشأن تعزيز القوانين والقواعد والسياسات المتعلقة بمواجهة الكوارث.⁴ وفي ضوء النتائج التي خلص إليها استعراض منتصف المدة لإطار سينداي، يقترح الاتحاد الدولي اعتماد قرار في

¹ [Report of the Midterm Review of the Implementation of the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030](#)

الصفحة 42.

² المرجع نفسه، الصفحة 43.

³ القرار 77/289 الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة، الفقرة 26(ج).

⁴ القرار 7 الصادر عن المؤتمر الدولي الثالث والثلاثين، 2019، الفقرة 14.

المؤتمر الدولي الرابع والثلاثين بشأن تعزيز التأهب القانوني لمواجهة الكوارث والطوارئ بجميع أنواعها وتبئين القضايا المحددة التي تتطلب أحكاماً قانونية وسياسية وتخطيطية أكثر تفصيلاً. ويقترح الاتحاد أيضاً أن ينص القرار على اعتماد المبادئ التوجيهية الجديدة بشأن إدارة مخاطر الكوارث بوصفها أداة غير ملزمة لكنها تُعتبر مهمة لدعم الدول في هذا المسعى وعلى تجديد تأكيد الولاية المسندة إلى الاتحاد الدولي والجمعيات الوطنية في مجال قانون مواجهة الكوارث، وبلغت الانتباه إلى قدرة المنظمة والجمعيات على تقديم المساعدة إلى الدول لتعزيز الأطر القانونية واستعدادها لتقديم هذه المساعدة.

مقدمة ومعلومات أساسية

تزايد الأخطار المعرض لها في عالمنا. ففي عام 2022، سُجِّلت 387 كارثة مرتبطة بالأخطار الطبيعية في جميع أصقاع العالم وطالت بضررها 185 مليون شخص وسببت خسائر اقتصادية ناهزت قيمتها 223.8 مليار دولار أمريكي.⁵ ويُعزى جزء كبير من الزيادة في الخسائر الناجمة عن الكوارث إلى تنامي الكوارث المرتبطة بالمناخ والطقس مثل الأعاصير والفيضانات. وإضافة إلى ذلك، شهد القرن الحادي والعشرون طوارئ عديدة في مجال الصحة العامة ما كانت جائحة كوفيد-19 إلا واحدة منها، وإن كانت أكبرها. وفي هذا العالم المعرض لعدد متزايد من الأخطار، تؤثر هذه الظواهر تأثيراً غير متناسب في فئات الأشخاص المهمشين والمعرضين للمخاطر، بما فيها فئات الأشخاص المقيمين في المناطق شديدة التعرض للمخاطر والشعوب الأصلية والأقليات العرقية والإثنية وفئات المسنين والأشخاص ذوي الإعاقة.

ويشير التعبير "حوكمة مخاطر الكوارث" إلى منظومة القوانين والسياسات والخطط والترتيبات المؤسسية التي ترسي الأسس التي ترتكز عليها إدارة مخاطر الكوارث.⁶ ويعني التعبير "التأهب القانوني" وضع قوانين وسياسات وخطط تتناول جميع أنواع الكوارث والطوارئ ويحسن تصميمها وفهمها وتنفيذها. ويكتسي تعزيز حوكمة مخاطر الكوارث والتأهب القانوني أهمية حاسمة لحماية الأشخاص من آثار الكوارث وتغيير المناخ. وفي الواقع، يعد تعزيز حوكمة مخاطر الكوارث أولوية من أولويات العمل الأربع المحددة في إطار سندياي للحد من مخاطر الكوارث للفترة 2015-2030.

ومنذ عام 2003، تعاقبت القرارات التي صدرت عن المؤتمر الدولي وأُسندت فيها إلى الاتحاد الدولي والجمعيات الوطنية ولاية مشتركة في مجال قانون مواجهة الكوارث.⁷ وتعتمد هذه الولاية على ركيزتين أي على إجراء البحوث والاضطلاع بأنشطة المناصرة وإعداد نماذج وأدوات وإرشادات لأغراض الاستخدام العملي في إطار أنشطة مواجهة الكوارث في المقام الأول؛ ومساعدة الدول على تعزيز قوانينها لمواجهة الكوارث في المقام الثاني. وتمشيا مع هذه الولاية، وضع الاتحاد الدولي على مدى العقدين الماضيين عدة وثائق إرشادية لدعم إصلاح القوانين والسياسات المحلية. وإضافة إلى ذلك، شارك الاتحاد الدولي مع الجمعيات الوطنية في دعم الحكومات كي تضع وتستعرض وتحديث قوانينها ولوائحها لمواجهة الكوارث. وحتى الآن، اعتمد المؤتمر الدولي ثلاث وثائق إرشادية رئيسية بشأن قانون مواجهة الكوارث أو اعترف بها.

⁵ مركز أبحاث الأوبئة الناجمة عن الكوارث، قاعدة بيانات حالات الطوارئ EM-DAT، كوارث عام 2022 بالأرقام، مركز أبحاث الأوبئة الناجمة عن الكوارث، بروكسل، 2023 (بالإنكليزية).

⁶ تقرير فريق الخبراء العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني بالمؤشرات والمصطلحات المتعلقة بالحد من مخاطر الكوارث، الوثيقة A/71/644، 1 ديسمبر 2016، الصفحة 18.

⁷ الهدف النهائي 2-3 للمؤتمر الدولي الثامن والعشرين، 2003، الفقرتان الفرعيتان 3-4 و 2-3 و 6؛ والقرار 4 الصادر عن المؤتمر الدولي الثلاثين، 2007، الفقرة 5؛ والقرار 7 الصادر عن المؤتمر الدولي الحادي والثلاثين، 2011، الفقرتان 14 و 15؛ والقرار 6 الصادر عن المؤتمر الدولي الثاني والثلاثين، 2015، الفقرتان 16 و 17؛ والقرار 7 الصادر عن المؤتمر الدولي الثالث والثلاثين، 2019، (الفقرتان 1 و 11).

• في عام 2007، اعتمد المؤتمر الدولي الثلاثون في [القرار 4 الصادر عنه إرشادات تسهيل وتنظيم المساعدات الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي على الصعيد المحلي في حالات الكوارث](#) (المعروفة عموماً باسم [إرشادات القانون الدولي لمواجهة الكوارث](#)). وتوضح هذه الإرشادات الطرق التي يمكن أن تتبعها الحكومات للتأهب القانوني من أجل الحصول على المساعدة الدولية على مواجهة الكوارث، بتناول بدء المساعدة الدولية وإنهاءها؛ والمسؤوليات الواقعة على عاتق الدول المتضررة والجهات الفاعلة المساعدة؛ وحركة الموظفين والسلع والمعدات عبر الحدود؛ ومرور مركبات النقل البري والبحري والجوي ووصولها.

• في عام 2015، اعترف المؤتمر الدولي الثاني والثلاثون في [القرار 6 الصادر عنه بالقائمة المرجعية حول القانون والحد من مخاطر الكوارث](#) التي شارك في إعدادها الاتحاد الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وتتضمن القائمة المرجعية إرشادات بشأن الطريقة التي يمكن من خلالها للقوانين والسياسات والخطط المحلية أن تدعم الحد من مخاطر الكوارث. وقد حُدِّد مفهوم القائمة المرجعية أيضاً باعتبارها أداة لدعم تنفيذ المعايير الدولية الراهنة وخصوصاً إطار سينداي على المستوى المحلي.

• في عام 2019، اعترف المؤتمر الدولي الثالث والثلاثون في [القرار 7 الصادر عنه بالقائمة المرجعية حول القانون والتأهب للكوارث ومواجهتها](#) التي تتضمن إرشادات بشأن أفضل طريقة يمكن من خلالها للقوانين والسياسات والخطط المحلية أن تدعم التأهب للكوارث ومواجهتها. وتتناول طائفة واسعة من المسائل الرئيسية، بما يشمل التخطيط للطوارئ ونظم الإنذار المبكر والتدريب والتعليم والتأمين والأطر المؤسسية وإعلان وضع الكوارث والتمويل.

وإضافة إلى إقرار القائمة المرجعية حول القانون والتأهب للكوارث ومواجهتها في القرار 7، نص هذا القرار على تشجيع الجمعيات الوطنية على مواصلة تقديم المشورة والدعم إلى حكومات بلدانها لتضع وتنفذ أطراً قانونية وسياسية فعالة ومجدية في مجال إدارة مخاطر الكوارث وطلب فيه من الاتحاد الدولي أن يواصل دعم الجمعيات الوطنية والدول في مجال قوانين مواجهة الكوارث عن طريق تقديم المساعدة التقنية وبناء القدرات وإعداد الأدوات والنماذج والإرشادات والاضطلاع بالمناصرة وإجراء البحوث وتشجيع تبادل الخبرات والتقنيات وأفضل الممارسات بين البلدان.

(1) التحليل والتقدم المحرز

ألف) التقدم المحرز منذ انعقاد المؤتمر الدولي الثالث والثلاثين

التقدم المحرز في التنفيذ على الصعيد المحلي

منذ انعقاد المؤتمر الدولي الثالث والثلاثين، واصل الاتحاد الدولي والجمعيات الوطنية تقديم المشورة والدعم إلى الحكومات لتضع وتنفذ أطراً قانونية وسياسية فعالة ومجدية في مجال إدارة مخاطر الكوارث. ومنذ بداية عام 2020، قدم الاتحاد الدولي والجمعيات الوطنية الدعم التقني لسن صكوك تشريعية أو سياسية جديدة في مجال إدارة مخاطر الكوارث إلى عشرة بلدان هي التالية: غواتيمالا وهندوراس وقيرغيزستان ولاوس وملايو ونيبال ونيوزيلندا وجنوب السودان وتركمانستان وفانواتو. وإذ تستغرق عمليات استعراض قوانين مواجهة الكوارث عادة وقتاً طويلاً، فلا يتم عدد الصكوك الجديدة إلا عن جزء صغير مما يسطوع به الاتحاد الدولي والجمعيات الوطنية من أنشطة المناصرة وتقديم المشورة التقنية في مجال قانون مواجهة الكوارث. وفي الواقع، يتوّج كل صك جديد معتمد عموماً الدعم التقني المقدم باستمرار وكفاءة على مدى عدة سنوات. وقد شارك الاتحاد الدولي والجمعيات الوطنية منذ انعقاد المؤتمر

الدولي الثالث والثلاثين في حوالي 18 عملية من عمليات الصياغة التشريعية في السنة في بلدان مختلفة في العالم. وإضافة إلى ما سبق ذكره، لاحظ الاتحاد الدولي أن عدة حكومات أخرى حدّثت قوانينها و/أو سياساتها و/أو خططها لمواجهة الكوارث في الفترة التي تلت انعقاد المؤتمر الدولي الثالث والثلاثين. وهناك اتجاه عام نحو تحديث القوانين التي تركز أساساً على التأهب للكوارث المرتبطة بالطقس ومواجهتها أو الاستعاضة عن هذه القوانين بقوانين لمواجهة الكوارث المتعددة الأخطار تشمل أيضاً الوقاية وتخفيف الآثار والتعافي. ويتواصل أيضاً التقدم المحرز من أجل تحقيق الغاية هاء المحددة في إطار سينداي والمتمثلة في زيادة عدد البلدان التي لديها استراتيجيات وطنية ومحلية للحد من مخاطر الكوارث بشكل ملحوظ بحلول عام 2030. ولا يمكن تبين هذا التقدم المحرز عن طريق عدد هذه الاستراتيجيات المعتمدة فحسب بل يتسنى استشفافه أيضاً من خلال مضمون الاستراتيجيات ومستوى تنفيذها.⁸

التقدم المحرز في وضع توصيات جديدة

ظل الاتحاد الدولي يجري البحوث ويضع التوصيات بشأن قانون مواجهة الكوارث منذ انعقاد المؤتمر الدولي الثالث والثلاثين في عام 2019. واستُكملت ثلاثة مشاريع بحوث رئيسية خلال هذه الفترة لسد الثغرات الرئيسية في مجموعة البحوث والتوصيات الراهنة الصادرة عن الاتحاد الدولي.

- في عام 2021، استكمل الاتحاد الدولي مشروع بحث يركز على طريقة تعزيز التكامل والاتساق بين الحد من مخاطر الكوارث والتكيف مع تغيّر المناخ. وأجري المشروع بالشراكة مع كلية كورك الجامعية في أيرلندا وشمل [استعراضاً للأدبيات](#) ومجموعة من أربع دراسات حالات قطرية وتُوج بإعداد تقرير ختامي عنوانه [التقرير التوليقي العالمي عن القوانين والسياسات المتعلقة بالقدرة على مواجهة تغيّر المناخ](#). ويتضمّن التقرير توصيات بشأن طريقة تحقيق الاتساق والتكامل بين قطاعي الحد من مخاطر الكوارث والتكيف مع تغيّر المناخ على مستوى وضع القواعد والمعايير.
- في عام 2022، استكمل الاتحاد الدولي مشروع بحث عن أفضل طريقة تسمح للصكوك المحلية بدعم التأهب لطوارئ الصحة العامة ومواجهتها. واستناداً إلى استعراض للأدبيات وبحوث أجريت على المستوى القطري في 32 بلداً، بحث المشروع أداء القوانين والسياسات والخطط أثناء جائحة كوفيد-19 وغيرها من طوارئ الصحة العامة مثل الطوارئ الناجمة عن فيروسات الإيبولا وزيكسا وسارس. وفي منتصف عام 2021، نشر الاتحاد الدولي تقريراً تولى عنوانه [القانون والتأهب للطوارئ الصحية العامة والاستجابة لها: الدروس المستخلصة من جائحة كوفيد-19](#). ونُشرت توصيات هذا التقرير في مستهل عام 2022 في وثيقة إرشادية جديدة عنوانها [وثيقة إرشادية عن القانون والتأهب لطوارئ الصحة العامة ومواجهتها](#).
- في عام 2023، استكمل الاتحاد الدولي مشروع بحث عن القانون والتعافي من الكوارث. وشمل المشروع [استعراضاً للأدبيات](#) وثمانية تقارير قطرية وتقريراً ختامياً عنوانه [القوانين والسياسات والخطط للتعافي من الكوارث: تقرير توليفي متعدد البلدان](#). ورسم كل تقرير من التقارير القطرية خرائط شاملة للإطار القانوني والسياسي والتخطيطي للتعافي من الكوارث في البلد المعني وبحث أداء ذلك الإطار أثناء التعافي من كارثة كبرى حدثت في الآونة الأخيرة. واستند التقرير التوليقي إلى هذه المجموعة الوافرة من البحوث لتقديم مجموعة

⁸ يمكن استخدام أداة رصد إطار سينداي عبر الإنترنت للحصول على أرقام ورسوم بيانية تبين التقدم المحرز في تحقيق الغاية هاء. وتتوافر أربعة مؤشرات خاصة بالغاية هاء يمكن اختيارها وتشمل نطاقاً زمنياً مترواحاً بين عامي 2015 و2023.

من النتائج والتوصيات المفصلة بشأن الطريقة التي يمكن من خلالها للقوانين والسياسات والخطط المحلية أن تيسر التعافي من الكوارث بفعالية.

وبفضل استكمال هذه المشاريع الثلاثة، أصبح الاتحاد الدولي مزودا الآن بمجموعة شاملة من البحوث والتوصيات بشأن قانون مواجهة الكوارث تشمل جميع مراحل إدارة مخاطر الكوارث وجوانبها الرئيسية.

المبادئ التوجيهية بشأن إدارة مخاطر الكوارث

جمع الاتحاد الدولي في عام 2023 كل التوصيات الراهنة الصادرة عنه بشأن قانون مواجهة الكوارث في وثيقة جديدة عنوانها المبادئ التوجيهية بشأن إدارة مخاطر الكوارث: تعزيز القوانين والسياسات والخطط لإدارة مخاطر الكوارث على نحو يتسم بالشمول. وكان دافع الاتحاد الدولي لإعداد المبادئ التوجيهية الجديدة مزدوجا إذ تلقى الاتحاد تعقيبات تشير إلى فائدة تقديم جميع التوصيات الصادرة عنه ضمن وثيقة واحدة شاملة في المقام الأول؛ وأعد بحلول عام 2023 مجموعة وافرة من البحوث والتوصيات بشأن قانون مواجهة الكوارث تشمل جميع مراحل إدارة مخاطر الكوارث وجوانبها الرئيسية على النحو الموضح أعلاه في المقام الثاني.

والمبادئ التوجيهية بشأن إدارة مخاطر الكوارث أداة مصممة لدعم الدول في سعيها إلى تعزيز حوكمة مخاطر الكوارث وضمان تأهبها القانوني لمواجهة جميع أنواع الكوارث والطوارئ. وتتألف الجهات المعنية التي تستهدفها المبادئ التوجيهية من واضعي القوانين والسياسات المحلية ومن الجهات الفاعلة والجهات صاحبة المصلحة الداعمة لهم في مجال إدارة مخاطر الكوارث. وتتضمن المبادئ التوجيهية في البداية جزءا يتعلق بالأسس التي تركز عليها منظومة فعالة لإدارة مخاطر الكوارث ويشمل الترتيبات المؤسسية والتمويل والرصد والتقييم والوقاية من الاحتيال والفساد. وتتطرق بعد ذلك إلى الوقاية من الكوارث وتخفيف آثارها؛ والتأهب للكوارث؛ والعمل الاستباقي والاستجابة؛ والتعافي من الكوارث. وتتضمن أيضا أجزاء مخصصة لأنواع محددة من الكوارث؛ والمساعدة الدولية على مواجهة الكوارث؛ والتسهيلات القانونية للجهات الفاعلة المعنية بإدارة مخاطر الكوارث؛ وحماية الفئات المهمشة والمعرضة للخطر واحتوائها؛ والصحة النفسية والدعم النفسي والاجتماعي؛ والتزوح بسبب الكوارث.

وتعتمد المبادئ التوجيهية بشأن إدارة مخاطر الكوارث نهجا شموليا يوضح كيف تسمح أنواع مختلفة من الصكوك أي القوانين واللوائح والسياسات والخطط وإجراءات التشغيل الموحدة معا بإتاحة إطار شامل لإدارة مخاطر الكوارث بفعالية. وتتضمن المبادئ التوجيهية فيما يخص كل موضوع مطروح فيها وصفا للمسائل القانونية والعملية الرئيسية تعقبه قائمة مرجعية بأنواع الأحكام القانونية والسياسية والتخطيطية التي يتعين وضعها. وتستهدف هذه القوائم المرجعية الخاصة بالمواضيع المطروحة توفير أداة مرجعية لتقييم الصكوك المحلية وتحديد مواطن القوة والضعف والثغرات. ويمكن استخدامها لتحديد مجالات التحسين وأنواع الأحكام التي قد يلزم سنها.

التقدم المحرز في إعداد أدوات جديدة

منذ انعقاد المؤتمر الدولي الثالث والثلاثين في عام 2019، أحرز الاتحاد الدولي أيضا تقدما ملحوظا في إعداد أدوات جديدة لدعم واضعي القوانين والسياسات والعاملين في مجال إدارة مخاطر الكوارث المعنيين بإصلاح القوانين والسياسات. وترد فيما يلي قائمة بالأدوات الرئيسية المعدة خلال هذه الفترة.

- **الدورات الإلكترونية الجديدة:** في عام 2021، نشر الاتحاد الدولي دورتين جديدتين عن قانون مواجهة الكوارث على منصة التعلم للاتحاد الدولي إحداهما بعنوان [مقدمة للقانون الدولي للاستجابة لحالات الكوارث](#)

والأخرى بعنوان [مقدمة لقانون التأهب للكوارث والاستجابة لها](#). والدورتان مصممتان لتوفير وحدات تدريبية تمهيدية قصيرة ومتاحتان باللغات العربية والإنكليزية والفرنسية والروسية والإسبانية.

- [الموقع الإلكتروني لبرنامج قانون الكوارث التابع للاتحاد الدولي](#): في عام 2021، أنشأ الاتحاد الدولي [موقعا إلكترونيا جديدا مخصصا لبرنامج قانون الكوارث](#). والموقع الإلكتروني هو مستودع يزخر بالمعلومات والموارد عن قانون مواجهة الكوارث. والمهم أن الموقع الإلكتروني يتضمن صفحات مخصصة للمناطق والمناطق الفرعية والبلدان في جميع أرجاء العالم، مما يمكن المستخدمين من الاطلاع على التطورات وأفضل الممارسات في أماكن أخرى.

- [قاعدة بيانات الاتحاد الدولي بشأن قانون مواجهة الكوارث](#): في عام 2021، أنشأ الاتحاد الدولي [قاعدة البيانات الجديدة بشأن قانون مواجهة الكوارث](#) التي تضم أكبر مجموعة من الوثائق المتعلقة بقانون مواجهة الكوارث في العالم. وتحتوي قاعدة البيانات على مواد مستمدة من مصادر دولية وإقليمية ومحلية ومن طائفة واسعة من الجهات الفاعلة، بما فيها الدول والمنظمات الدولية والاتحاد الدولي والمؤسسات الأكاديمية. وتنطوي قاعدة البيانات على وظيفة البحث عن النص الكامل ويمكن أيضا البحث فيها باستخدام مجموعة من المرشحات.

- [قوانين مواجهة الكوارث في العالم](#): في عام 2022، استهل الاتحاد الدولي مشروع [قوانين مواجهة الكوارث في العالم](#)، وهو مشروع يعرض القوانين الرئيسية لمواجهة الكوارث في أكثر من 100 بلد في جميع أنحاء العالم. وتخصّص لكل بلد مذكور صفحة تتضمن لمحة عامة عن القانون الرئيسي للبلد لمواجهة الكوارث. وينطوي المشروع على وظيفة للبحث تمكن المستخدمين من العثور بسرعة على قوانين لها خصائص محددة. ويمكن أيضا استخدام هذه الوظيفة لحساب النسبة المئوية للقوانين ذات الخصائص المحددة (في العالم أو في منطقة/منطقة فرعية مختارة).

- [الأدلة](#): في عام 2023، أعد الاتحاد الدولي دليلين بشأن عمليات استعراض قوانين مواجهة الكوارث. والدليل بشأن إصلاح قوانين مواجهة الكوارث هو دليل للسلطات المحلية يتضمن إرشادات لصانعي القرارات الحكوميين والبرلمانيين بشأن طريقة إجراء عملية فعالة وشاملة لاستعراض قوانين مواجهة الكوارث. ودليل الجمعيات الوطنية لدعم إصلاح القوانين والسياسات المتعلقة بمواجهة الكوارث هو مورد تكميلي يمد الجمعيات الوطنية بإرشادات بشأن الطريقة التي تمكنها من دعم السلطات العامة في بلدانها في إطار عمليات إصلاح القوانين والسياسات المتعلقة بمواجهة الكوارث.

- [الدورات الإلكترونية المفتوحة للجميع في مجال قانون مواجهة الكوارث](#): في عام 2024، استهل الاتحاد الدولي تنظيم أول دورة إلكترونية مفتوحة للجميع في مجال قانون مواجهة الكوارث في العالم بعنوان القوانين والسياسات في مجال مواجهة الكوارث لحماية الأشخاص الأشد ضعفا. والدورة هي دورة إلكترونية مجانية يُفتح باب المشاركة فيها للجميع. وبفضل محاضرات يلقيها خبراء في مجال قانون مواجهة الكوارث من جميع أرجاء العالم ومواد للقراءة مختارة بعناية، تقدم الدورة لمحة عامة شاملة عن الطريقة التي يمكن من خلالها للأطر القانونية والسياسية الدولية والإقليمية والوطنية الحد من آثار الكوارث.

باء) المجالات التي ينبغي تعزيزها

على الرغم من التقدم الملحوظ الذي ما زالت تحزره الدول من أجل تعزيز قوانينها المحلية لمواجهة الكوارث فلا بد لها من تكثيف جهودها. وقد شدد استعراض منتصف المدة لإطار سينداي الذي أُجري مؤخراً على أن التقدم المحرز من أجل تعزيز حوكمة مخاطر الكوارث كان متفاوتاً واقتصر أساساً على البلدان المرتفعة الدخل.⁹ واستنتج الاستعراض أن هناك حاجة إلى الارتقاء بالأطر القانونية باستمرار وأن عدداً كبيراً من البلدان حدد المساعدة على وضع أطر قانونية كأولوية من الأولويات.¹⁰ وفي ظل هذا السياق يقترح الاتحاد الدولي أن يعتمد المؤتمر الدولي الرابع والثلاثون قراراً بشأن قانون مواجهة الكوارث لزيادة الزخم والاستثمار في هذا المجال بهدف الحد من تعرض الإنسان للكوارث وآثار تغيير المناخ في نهاية المطاف.

التأهب القانوني

تشجّع الدول في القرار المقترح بشأن قانون مواجهة الكوارث على تعزيز تأهبها القانوني لمواجهة جميع أنواع الكوارث والطوارئ من خلال وضع صكوك محلية شاملة لمواجهة الكوارث. وعلاوة على ذلك، يُعترف في القرار بالمبادئ التوجيهية الجديدة بشأن إدارة مخاطر الكوارث بوصفها أداة غير ملزمة لكنها تُعتبر مهمة لدعم الدول في هذا المسعى. وتدعم صيغة القرار اتباع نهج شامل في إدارة مخاطر الكوارث لمواجهة الكوارث والطوارئ بجميع أنواعها. واتساقاً مع القرارات السابقة الصادرة عن المؤتمر الدولي واعترافاً بضرورة توفير مساعدة إضافية (على النحو المحدد في استعراض منتصف المدة لإطار سينداي)، يُطلب في القرار المقترح بشأن قانون مواجهة الكوارث من الاتحاد الدولي والجمعيات الوطنية مواصلة تقديم المشورة والدعم إلى سلطات البلدان التي توجد فيها الجمعيات لوضع أطر قانونية وسياسية متينة وتنفيذها في مجال إدارة مخاطر الكوارث على جميع المستويات.

ويتضمن القرار المقترح بشأن قانون مواجهة الكوارث أيضاً فقرات تتناول مواضيع محددة تتطلب أحكاماً قانونية وسياسية وتخطيطية أكثر تفصيلاً. وتناقش هذه المواضيع فيما يلي.

الترتيبات المؤسسية

تتطلب إدارة مخاطر الكوارث بفعالية ترتيبات مؤسسية تكون واضحة وشاملة وجامعة وتدعم اتباع نهج يشمل "الحكومة برمتها" وكذلك "المجتمع برتمته" في إدارة مخاطر الكوارث. وللصكوك المحلية دور أساسي في إرساء هذه الترتيبات. ومع ذلك، هناك حاجة إلى تحديث الصكوك المحلية لتعزيز الترتيبات المؤسسية في عدة بلدان بناءً على بحوث الاتحاد الدولي وخبراته.¹¹ وتشمل التحديات الرئيسية لمواجهة مخاطر الكوارث في هذا المجال عدم وضوح الأدوار والمسؤوليات وإغفال إشراك جميع المؤسسات الحكومية والمنظمات والجهات الفاعلة الأخرى المعنية في آليات التنسيق. ويمكن أيضاً للولايات

⁹ التقرير 2030، الصفحة 42. Report of the Midterm Review of the Implementation of the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–

¹⁰ المرجع نفسه، الصفحة 43.

¹¹ للاطلاع على التحليل والتوصيات بشأن الترتيبات المؤسسية الخاصة بإدارة مخاطر الكوارث، انظروا المنشورات التالية الصادرة عن الاتحاد الدولي: [الصحة العامة والاستجابة لها: الدروس المستخلصة من جائحة كوفيد-19](#)، 2021، الفصل 4؛ و [Law and Disaster Preparedness and Response: Multi-Country Synthesis Report](#)، 2019، الفصل 1؛ و [القانون والتأهب للطوارئ](#) [Effective law and regulation for disaster risk reduction](#)؛ و [Recovery: Multi-Country Synthesis Report](#)، 2023، الفصل 2؛ و [a multi-country report](#)، 2014، الفصل 7؛ و [Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study](#)، 2007، الفصل 14.

والأدوار والمسؤوليات المسندة إلى السلطات المعنية بإدارة مخاطر الكوارث والسلطات المسؤولة عن مواجهة الطوارئ الصحية والكوارث التكنولوجية والتكيف مع تغيّر المناخ أن تكون غير متسقة ومزدوجة.

وفي القرار المقترح بشأن قانون مواجهة الكوارث يُدعى إلى تعزيز الترتيبات المؤسسية الخاصة بإدارة مخاطر الكوارث وتحدّد طرق محددة يمكن من خلالها للصكوك المحلية تحقيق هذا الهدف. واستناداً إلى مجموعة البحوث والتوصيات الصادرة عن الاتحاد الدولي، تشجّع الدول في القرار المقترح على استخدام الصكوك المحلية لمواجهة الكوارث من أجل ما يلي: تحديد السلطة الحكومية الرائدة التي تتولى المسؤولية عن إدارة مخاطر الكوارث وتوكلها بولاية واضحة وشاملة؛ وتحديد أدوار كل الجهات الفاعلة المعنية ومسؤولياتها للسماح بقيادة العمل على المستوى المحلي؛ وضمان الاتساق والمواءمة بين السلطات المعنية بإدارة مخاطر الكوارث والسلطات المسؤولة عن مواجهة الطوارئ الصحية والتكيف مع تغيّر المناخ والكوارث التكنولوجية؛ ووضع آليات للتنسيق والنهوض بنهج يشمل "الحكومة برمتها" فضلاً عن "المجتمع برمته"، عن طريق السماح بمشاركة جميع الأشخاص، بمن فيهم الأشخاص الذين يعانون من أوضاع هشّة، وحمايتهم واحتوائهم؛ وفرض تدابير عملية لتعزيز المعارف والقدرات لدى كل الجهات الفاعلة المعنية المشاركة في إدارة مخاطر الكوارث.

النهج الابتكارية لإدارة مخاطر الكوارث

طراً تحوّل خلال السنوات العشرين الماضية في النهج المتبع من نهج قائم على رد الفعل يركز أساساً على مواجهة الكوارث إلى نهج استباقي يشدد على الحد من الآثار عن طريق الوقاية وتخفيف الآثار والتأهب والعمل الاستباقي والتعافي. ويتجلى ذلك بوضوح في نص إطار سندي والصكوك التي سبقته. وبناء على البحوث الصادرة عن الاتحاد الدولي، هناك عدة مجالات محددة يتعين فيها تعزيز القوانين والسياسات المحلية بهدف تحقيق إمكانات هذا النهج الاستباقي بالكامل والحد من الآثار الإنسانية التي تخلفها الكوارث والطوارئ.

- أولاً، من الأساسي وضع أحكام قانونية وسياسية وتخطيطية ترسي الأسس التي يركز عليها نظام فعال للإنذار المبكر بأخطار متعددة وتربط الإنذارات بالإجراءات الاستباقية للحد من الآثار.¹² وفي هذا الصدد، يتعين تعديل الأحكام القانونية المتعلقة بتمويل مواجهة الكوارث لتسمح بإتاحة التمويل قبل حدوث الكوارث من أجل دعم العمل الاستباقي على النحو المتفق عليه في القرار 7 الصادر عن المؤتمر الدولي في عام 2019 والمعنون "قوانين وسياسات مواجهة الكوارث التي لا تغفل أحداً".¹³
- ثانياً، يتعين تعميم تدابير الحد من مخاطر الكوارث في الأطر والسياسات والخطط القانونية والتنظيمية المحدية المتعلقة بإدارة مخاطر الكوارث والتخطيط لاستخدام الأراضي والبناء والبيئة وإدارة الموارد الطبيعية ويجب وضع أطر قانونية تنص على حماية النظم الإيكولوجية واستدامة إدارتها وإصلاحها بهدف الحد من الآثار.¹⁴ وأخذاً في الحسبان أن حالات النزوح الناجمة عن الأخطار المرتبطة بالمناخ والطقس قد بلغت مستويات لم

¹² التقرير [Law and Disaster Preparedness and Response: Multi-Country Synthesis Report](#)، 2019، الفصل 4، و Disaster

Risk Governance Guidelines، 2023، الفصل 3.

¹³ التقرير [Law and Disaster Preparedness and Response: Multi-Country Synthesis Report](#)، 2019، الفصل 4، و Disaster

Risk Governance Guidelines، 2023، القسم 1(ج)؛ والقرار 7 الصادر عن المؤتمر الدولي الثالث والثلاثين، 2019، الفقرة 2-أ.

¹⁴ التقرير [Effective law and regulation for disaster risk reduction: a multi-country report](#)، 2014، الفصول من 14 إلى 20.

يسبق لها مثيل في العصر الحديث،¹⁵ فمن المهم أيضا إدراج أحكام متعلقة بالنزوح في القوانين والسياسات والخطط لمواجهة الكوارث (على سبيل المثال، خطط الحد من مخاطر الكوارث وخطط الطوارئ وخطط التعافي).

- ثالثا، من الأساسي التأهب للتعافي قبل وقوع الكوارث وسن أحكام قانونية مفصلة ترسي هيكلًا لنظام محلي فعال للتعافي. وتمشيا مع توصيات مشروع البحث بشأن التعافي،¹⁶ يشدد القرار المقترح على أهمية الصكوك المحلية لمواجهة الكوارث التي تنص على ما يلي: (أ) فرض التخطيط الطويل الأجل والمتعدد القطاعات للتعافي؛ (ب) وتوفير التمويل الطويل الأجل للتعافي؛ (ج) وتحديد الالتزام الواضح بإدراج تدابير الحد من المخاطر في سياق التعافي بما يتماشى مع مبدأ "إعادة البناء على نحو أفضل" المقترح في إطار سندي.

القانون الدولي لمواجهة الكوارث

كان جزء أساسي من أنشطة شبكة الاتحاد الدولي منذ عام 2003 في مجال قانون مواجهة الكوارث ينطوي على دعم الدول في تعزيز أطرها القانونية للمساعدة الدولية على مواجهة الكوارث بغية تخفيف المشاكل القانونية الشائعة التي تؤثر في العمليات الدولية لمواجهة الكوارث. وعلى الصعيد المحلي دعمت شبكة الاتحاد الدولي تنفيذ إرشادات القانون الدولي لمواجهة الكوارث في الصكوك المحلية في 38 بلدا واعتمد العديد من هذه البلدان أكثر من صك واحد تتجلى فيه التوصيات المنبثقة عن تلك الإرشادات.¹⁷ وأثرت شبكة الاتحاد الدولي أيضا في وضع أحكام إقليمية تتماشى مع إرشادات القانون الدولي لمواجهة الكوارث في أمريكا الوسطى وبلدان الأنديز والاتحاد الأوروبي وجنوب شرق آسيا.¹⁸ وعلى الرغم من هذا التقدم الملحوظ المحرز، فإن تجربة الاتحاد الدولي تبين أن عدة دول لا تزال غير مستعدة قانونيا لتلقي المساعدة الدولية في حالة وقوع كارثة تتجاوز قدرتها على المواجهة على الصعيد المحلي. وعليه،

¹⁵ Alexandra Bilak and Prof. Walter Kaelin, [Climate Crisis and Displacement: From Commitment to Action](#), 2022. ¹⁶ في عام 2023 استكمل الاتحاد الدولي مشروع بحث عالمي عن القانون والتعافي من الكوارث ونشر تقريرا عنوانه [Laws, Policies and Plans for Disaster Recovery: Multi-Country Synthesis Report](#) (2023) يعرض مجموعة من النتائج والتوصيات، على النحو المذكور أعلاه. ويحدد التقرير الختامي عدة اتجاهات إيجابية في مجال حوكمة التعافي غير أنه يستنتج في نهاية المطاف أن التعافي قد أهمل مقارنة بالمرحلة والجوانب الأخرى لإدارة مخاطر الكوارث. ويشير إلى بحوث سابقة أجراها الاتحاد الدولي وشملت استقصاء عينة من 100 بلد وكشفت أن ما نسبته 16% فقط من هذه البلدان لديه أحكام قانونية مفصلة بشأن التعافي من الكوارث. وعلى النقيض من ذلك، تبلغ النسبة المئوية 54% عندما تتعلق الأحكام بالوقاية وتخفيف الآثار و75% عندما تتصل الأحكام بالتأهب والمواجهة. وعموما، يخلص التقرير إلى أن الافتقار إلى الأحكام القانونية والتخطيط المسبق التفصيلي يمكن أن يؤدي إلى ابتداء ترتيبات التعافي على عجل في أعقاب الكوارث. وهناك مسألة رئيسية أخرى مفادها أن تدابير تخطيط التعافي والترتيبات المؤسسية لا تشمل في الغالب التعافي الطويل الأجل. وبمثل ضمان التمويل الكافي للتعافي الطويل الأجل أيضا تحديا مستمرا. ونتيجة لذلك، يمكن أن تنضب البرامج وموارد التمويل للتعافي قبل أن تتعافي المجتمعات المحلية بالكامل بفترة طويلة.

¹⁷ البلدان الثمانية والثلاثون هي: بوتان، والبوسنة والهرسك، وبوركينا فاسو، وكومبوديا، وكولومبيا، وجزر كوك، وكوستاريكا، وإكوادور، والسلفادور، وفنلندا، وغواتيمالا، وهندوراس، واندونيسيا، وإيطاليا، وقرغيزستان، وملديف، والمكسيك، ومنغوليا، وموزامبيق، وميانمار، وناميبيا، ونيبال، وهولندا، ونيوزيلندا، ونيكاراغوا، والنرويج، وبنما، وباراغواي، وبيرو، والفلبين، ورواندا، وساموا، وسيشيل، وطاجيكستان، وتركمانستان، وتايلند، وفانواتو، وفييت نام.

¹⁸ انظروا الآلية الإقليمية للمساعدة الإنسانية في حالات الكوارث في إطار منظومة التكامل بين دول أمريكا الوسطى، والإرشادات بشأن التعاون الدولي لتقديم المساعدة الإنسانية بين بلدان الأنديز، وإرشادات الاتحاد الأوروبي لدعم الدول المضيفة، واتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا لإدارة الكوارث والاستجابة في حالات الطوارئ، وإجراءات التشغيل الموحدة لرابطة أمم جنوب شرق آسيا بشأن الترتيبات الاحتياطية الإقليمية وتنسيق العمليات المشتركة للإغاثة في حالات الكوارث ومواجهة الطوارئ. وانظروا أيضا تقرير الاتحاد الدولي المعنون [Fourth Progress Report on the Implementation of the Guidelines for Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance](#)، الصفحات 8 و9 و11؛ 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.

يتضمّن منطوق القرار المقترح بشأن قانون مواجهة الكوارث فقرة تحت الدول على مواصلة إحراز التقدم في هذا المجال باستخدام إرشادات القانون الدولي لمواجهة الكوارث بوصفها أداة مفيدة (وإن لم تكن ملزمة).

وأبدت الدول منذ انعقاد المؤتمر الدولي الثالث والثلاثين اهتماما متزايدا باحتمال وضع اتفاقية دولية جديدة أو أي صك آخر استنادا إلى [مشاريع المواد المتعلقة بحماية الأشخاص في حالات الكوارث](#) (مشاريع المواد) التي اعتمدها لجنة القانون الدولي. واتضح ذلك من المناقشات التي أُجريت مؤخرا برعاية اللجنة السادسة للجمعية العامة للأمم المتحدة. وقد تابع الاتحاد الدولي عن كثب مداولات الدول بشأن هذه المسألة ويؤيد تأييدا شديدا وضع معاهدة جديدة تستند إلى مشاريع المواد على النحو المبين في [بيان الموقف](#) الصادر عنه. ويجيط علما بتأثر مشاريع المواد نفسها بإرشادات القانون الدولي لمواجهة الكوارث. وفي ضوء ما سبق ذكره، يرحّب أيضا في القرار المقترح بمجهود الدول الرامية إلى مواصلة الحوار بشأن مشاريع المواد والنظر في وضع اتفاقية جديدة أو أي صك آخر استنادا إليها. ويشدد في هذا الصدد في القرار على أهمية التوصيات التي وضعها الاتحاد الدولي، بما في ذلك إرشادات القانون الدولي لمواجهة الكوارث.

(2) الآثار المترتبة على الموارد

يقضي تنفيذ القرار المقترح بأن يتيح الاتحاد الدولي والجمعيات الوطنية الموارد البشرية والمالية. ويتواصل التزام الاتحاد الدولي والجمعيات الوطنية بتوفير هذه الموارد خلال فترة السنوات الأربع التي تسبق انعقاد المؤتمر الدولي الخامس والثلاثين. وبوجه خاص، يعترم الاتحاد الدولي استبقاء فريقه المخصص المكوّن من خبراء متخصصين في قانون مواجهة الكوارث في المكاتب الإقليمية ودون الإقليمية في جميع أرجاء العالم. وستتاح خدمات هذا الفريق لبناء القدرات في مجال قانون مواجهة الكوارث وتقديم المشورة التقنية خلال عمليات إصلاح القوانين المحلية. وتحقيقا لإمكانات القوانين بالكامل من أجل الحد من تعرض الإنسان للكوارث، سيتعين على الدول المشاركة في المؤتمر الدولي تخصيص الموارد لهذا العمل. وينبغي توفير هذه الموارد في شكل تمويل محلي لاستعراض قوانين مواجهة الكوارث وتحديثها وتمويل لتعزيز إصلاح قوانين مواجهة الكوارث وبناء القدرات في بلدان أخرى حيثما أمكن ذلك. وتحدّد التفاصيل عن متطلبات الموارد لدعم أنشطة البرامج المقررة للفترة 2024-2028 في [اقتراح الشراكة لبرنامج قانون الكوارث التابع للاتحاد الدولي](#).

(3) التنفيذ والرصد

يستخدم الاتحاد الدولي نتائج البحث والرصد والتقييم المسندة بالأدلة من أجل توجيه وضع البرامج والتخطيط. ويتولى المسؤولون عن البرامج في مختلف المناطق رصد المشاريع باستمرار، ولا سيما عن طريق الاتصال المستمر بالجمعيات الوطنية وتنظيم زيارات ميدانية بين حين وآخر. ويجرى الرصد أيضا في إطار الإبلاغ المنهجي مقابل الخطط التشغيلية للاتحاد الدولي على المستوى القطري والإقليمي والعالمي. وسيمد الاتحاد الدولي أعضاء المؤتمر الدولي بالمستجدات عن التقدم المحرز في تنفيذ هذا القرار عبر منصاته العالمية للإبلاغ والتقرير السنوي الصادر عن برنامج قانون الكوارث التابع للاتحاد الدولي. وسيتيح أيضا تقريرا مرحليا عن تنفيذ القرار قبل انعقاد المؤتمر الدولي الخامس والثلاثين في عام 2028.

(4) الخلاصة والتوصيات

يستهدف القرار المقترح بشأن قانون مواجهة الكوارث تواصل الدور المهم الذي يؤديه المؤتمر الدولي بوصفه أحد المحافل الرئيسية التي تحتضن الحوار بشأن تعزيز القوانين والسياسات والخطط المتعلقة بمواجهة الكوارث. وهناك حاجة ماسة إلى هذا الحوار في سياق عالم تزايد فيه الأخطار المتعرض لها وفي ضوء النتائج التي خلص إليها استعراض منتصف المدة لإطار

سِنداي. ووفقا لما ورد ذكره أعلاه، تبين من استعراض منتصف المدة أن التقدم المحرز من أجل تعزيز حوكمة مخاطر الكوارث اقتصر أساسا على البلدان المرتفعة الدخل وأن عددا كبيرا من البلدان حدد المساعدة على وضع أطر قانونية كأولوية من الأولويات.

ويتوقع الاتحاد الدولي أن يؤدي القرار المقترح إلى زيادة الزخم والاهتمام بأهمية تعزيز التأهب القانوني لمواجهة الكوارث والطوارئ بجميع أنواعها. وسيلفت انتباه المجتمع الدولي إلى المبادئ التوجيهية الجديدة بشأن إدارة مخاطر الكوارث، وهي وثيقة إرشادية شاملة وحديثة تجمع البحوث والتوصيات الصادرة عن الاتحاد الدولي بشأن قانون مواجهة الكوارث على مدى 20 سنة. وإضافة إلى ذلك، سيسلط القرار الأضواء على المجالات الحاسمة التي يتعين فيها مواصلة تعزيز الصكوك المحلية. وختاما، سيجدد القرار تأكيد الولاية المسندة إلى الاتحاد الدولي والجمعيات الوطنية في هذا المجال مما يمكن الاتحاد والجمعيات من تقديم المساعدة التي حددتها الدول كأولوية عالية في مجال قانون مواجهة الكوارث.