

قانون الكوارث

ستيفاني هاومر

يكمّن الدافع لاستحداث قوانين جديدة للاستجابة للطوارئ في الثغرات الموجودة في نطاق القانون الدولي الحالي وتغطيته الجغرافية. وهناك أيضاً ثغرات في تطبيق المعايير الدولية الحالية وعلى الأخص في قدرة القوانين المحلية على معالجة القضايا القانونية الشائعة في عمليات الإغاثة والاستشفاء الدولية من الكوارث.

تتضمن مختلف الاتفاقيات والصكوك القانونية الناعمة (غير الملزمة) عدداً كبيراً من التعليمات التي يمكن إتباعها أثناء الكارثة وبعدها. وتتضمن تلك الوثائق أحكاماً عن المساعدة الفعالة في أرض الواقع بالإضافة إلى حماية الأشخاص المتأثرين. فعلى سبيل المثال، لا يحظى الأشخاص المهاجرون بسبب الكوارث في بلدانهم بتغطية اتفاقية عام ١٩٥١ من ناحية منحهم صفة اللجوء. ومع ذلك، يمكن العثور على أحكام تخص الكوارث أو توابعها في الاتفاقيات الدولية كالعهد الدولي حول الحقوق المدنية والسياسية (١٩٦٦) والعهد الدولي بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (١٩٦٦) واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (١٩٧٩) واتفاقية حقوق الطفل (١٩٩٠).

تتضمن مختلف الاتفاقيات والصكوك القانونية الناعمة (غير الملزمة) عدداً كبيراً من التعليمات التي يمكن إتباعها أثناء الكارثة وبعدها. وتتضمن تلك الوثائق أحكاماً عن المساعدة الفعالة في أرض الواقع بالإضافة إلى حماية الأشخاص المتأثرين. فعلى سبيل المثال، لا يحظى الأشخاص المهاجرون بسبب الكوارث في بلدانهم بتغطية اتفاقية عام ١٩٥١ من ناحية منحهم صفة اللجوء. ومع ذلك، يمكن العثور على أحكام تخص الكوارث أو توابعها في الاتفاقيات الدولية كالعهد الدولي حول الحقوق المدنية والسياسية (١٩٦٦) والعهد الدولي بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (١٩٦٦) واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (١٩٧٩) واتفاقية حقوق الطفل (١٩٩٠).

للناس جراءها.

وهناك بعض الصكوك المحددة التي وإن كانت بحد ذاتها غير ملزمة فهي تترك على أقل تقدير أثراً سياسياً وقد تشير إلى منحى يُعتمد أو قد تساهم في ظهور قواعد القانون العرفي. وتضم هذه الصكوك القانونية الناعمة (غير الملزمة) المبادئ التوجيهية للنزوح الداخلي (١٩٩٨) وإطار هيوغو للعمل (٢٠٠٥-٢٠١٥) الصادر عام ٢٠٠٥ الذي تضمن التقرير الختامي للمؤتمر العالمي حول الحد من الكوارث. ٩. وإضافة إلى ذلك، هناك مبادئ بينبريو ١٠ التي صُممت لتوفير الإرشادات العملية للدول وهيئات الأمم المتحدة وإعادة الممتلكات والأراضي لأصحابها. وهناك أيضاً الإرشادات العملية حول حماية الأشخاص في أوضاع الكوارث الوطنية ١١ الصادرة عن اللجنة الدائمة العابرة للهيئات (٢٠١١) التي تهدف إلى تكميل الإرشادات الحالية المتعلقة بالمعايير الإنسانية في أوضاع المخاطر الطبيعية.

وعلى المستوى الإقليمي للاتحاد الأوروبي، هناك إرشادات دعم الدول المستضيفة (٢٠١٢) وهي غير ملزمة لتوفير الدعم للدول المستضيفة التي تقدم

وإضافة إلى ذلك، هناك الاتفاقية الدولية حول حماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم (١٩٩٠) التي تغطي المهاجرين بفعل المناخ ممن يعملون في الخارج، لكنّ قليلاً من الدول صادق على تلك الاتفاقية.

وهناك اتفاقيات حقوق الإنسان الإقليمية ذات الصلة بهذا الموضوع وتضم الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية (١٩٥٠)، والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان (١٩٦٩) والميثاق الأفريقي المعني بحقوق الإنسان والشعوب (١٩٨١) ٣. لكنّ أياً من تلك المعاهدات ولا اتفاقية الوحدة الأفريقية (١٩٦٩) المنظمة للجوانب الخاصة من مشكلات اللاجئين في أفريقيا تغطي الأشخاص الذين يغادرون ديارهم بسبب أزمة بيئية الظهور أو ترقباً لوقوع تلك الأزمة. ٤. وينطبق الأمر نفسه على إعلان قرطاجنة المعني باللاجئين (١٩٨٤). ٥. أما اتفاقية رابطة دول شرق آسيا حول إدارة الكوارث والاستجابة في حالات الطوارئ (٢٠٠٥) ٦ فتتصدى لجوانب مخاطر الكوارث بالتركيز على المنع وخفض الآثار بالإضافة إلى الاستعداد والاستجابة لحالات الطوارئ وإعادة التأهيل.

المساعدات خلال الحالات الطارئة الكبيرة، وتهدف الإرشادات تلك إلى إكمال الاتفاقيات والإرشادات الدولية الحالية^{١٢}. وتُحثُّ الدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بأن تضع في اعتبارها الإرشادات عندما

تطلب المساعدات الدولية وتتلقاها من خلال آلية الحماية المدنية للاتحاد الأوروبي. وتهدف الإرشادات إلى إزالة أكبر قدر ممكن من المعوقات المنظورة الماثلة أمام المساعدات الإنسانية لضمان سلامة عمل عمليات الاستجابة للكوارث. وتغطي الإرشادات أربع نواح هي: التخطيط للطوارئ وإدارة الطوارئ وتنسيقها في الموقع، والإمدادات اللوجستية والنقل والمسائل القانونية والمالية.

القانون الدولي للاستجابة للكوارث

يهدف الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر من خلال قانونه الدولي للاستجابة للكوارث إلى رفد الدول بصك يتيح لها تجليل تشريعاتها المعنية وسد الفجوات التقنية إن وُجدت. والهدف تعزيز الإطار القانوني للاستجابة الدولية للكوارث بحيث تصبح الدولة أكثر استعداداً للتعامل مع المشكلات التنظيمية المتعلقة بتوفير المساعدات الدولية. ولا تنطبق هذه المعايير على النزاعات المسلحة ولا على الكوارث التي تحدث خلال النزاعات المسلحة ولا توصي تلك المعايير بإجراء أي تغييرات كانت على القانون الدولي والاتفاقيات الدولية.

أما الأحكام الرئيسية في الإرشادات فتتترح عدداً من التسهيلات القانونية للدخول والعمليات على الأرض وتركز تركيزاً قوياً على تسريع الإجراءات النظامية وتقليل الحواجز القانونية والإدارية في وضع الكوارث. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي للدول المتأثرة، حسب قدرتها وإلى الدرجة الممكنة التي تسمح بها الظروف، أن تفكر في توفير بعض الخدمات المحددة (مثل: النقل ودعم الإمداد اللوجستي واستخدام المباني أو المعدات) بتكاليف مخفضة أو مجاناً لمساعدة الفاعلين.

وضمن الدراسة التي قادت في نهاية الأمر إلى إنشاء الإرشادات التوجيهية للقانون الدولي للاستجابة للكوارث، حُدِّدَت الثغرات في نطاق القانون الدولي الحالي وتغطيته الجغرافية وكذلك حددت الثغرات في معارف وتطبيقات المعايير الدولية الحالية خاصة بخصوص علامة الاستفهام المثارة على مدى قدرة

القانون المحلي في التعامل مع القضايا القانونية المشتركة أثناء عمليات الإغاثة والاستشفاء الدوليتين من الكوارث. ويُصاغ حالياً مشروع نموذجي للقانون الدولي للاستجابة للكوارث قيد الصياغة لمساعدة الدول على إدماج توصيات الإرشادات التوجيهية للقانون المذكور في قوانينها الوطنية. ١٣. ويُقصد من النظام النموذجي إكمال الإرشادات التوجيهية وتوفير الأداة المرجعية اللازمة والمثال الذي يمكن أن يحتذي به صانعو القوانين أثناء رسمهم للتشريعات التي تناسب ظروفها الوطنية. وقد أحرزت بالفعل بعض الدول تقدماً في تنفيذ التوصيات التي جاءت بها الإرشادات التوجيهية منها على سبيل المثال: كولومبيا وموزمبيق اللتان استحدثتا سياسات وتشريعات جديدة على ضوء الإرشادات.

ويعمل الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على مشروع مشترك لإجراء البحوث والمقارنات والاستشارات المتعلقة بجهود مختلف الدول لتعزيز كيفية دعم قوانينها لخفض مخاطر الكوارث خاصة على مستوى المجتمعات المحلية والتركيز على التنفيذ. ١٤. ومن النواحي التي قد يلزم فيها توفير أطر قانونية فعالية مسألة خفض مخاطر الكوارث في المستوطنات غير الرسمية (العشوائيات ومدن الصفيح) التي يعاني الناس فيها من خطر النزوح.

وفي عام ٢٠٠٧، شرع الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر في إطار استراتيجي للتعامل مع الأبعاد الإنسانية للهجرة والنزوح الداخلي وأعدَّ أوراقاً سياسية من بينها سياسة الهجرة. ١٥. كما حدد الاتحاد في إستراتيجيته لعام ٢٠٢٠ أهدافه التي تضمنت: توفير المساعدة وخدمات الحماية للمهاجرين المستضعفين وتعزيز لدونة المهاجرين والمجتمع المضيف من خلال تحقيق الأمن الاقتصادي والاستشفاء والإدماج الاجتماعي ضمن المجتمعات المحلية، وتحسين الوصول المتكافئ لخدمات الرعاية الصحية والخدمات النفسية والاجتماعية، ومراعاة معالجة القضايا البيئية خاصة منها عوامل السحب والجذب الخاصة بالموارد النادرة والتغير المناخي والتركيز على تغيير الحوار الدائر حول الهجرة، وتعزيز الدمج الاجتماعي ومعالجة قضايا

إعادة دمج المهاجرين ممن اختاروا العودة ومحاربة رهاب الأجانب والوصم بالعار والتمييز والعنف (إما في ذلك العنف القائم على الجندر والاتجار بالبشر والتهریب) الممارس ضد المهاجرين.

ثغرات ومشكلات عملية للنازحين

قد لا يكون من الممكن حل كثير من المشكلات (الواقعية) (قانوناً). ومن هنا، لا يجب أن يقتصر التركيز على الأنظمة الجديدة وحدها إذ لا بد من أن ينصب أيضاً على التنفيذ الفعلي للنظم القائمة وإنفاذها. وإنشاء إطار قانوني محدد ينطبق على الهجرة المدفوعة بالعوامل البيئية على سبيل المثال لا ينبغي أن يُنظر له على أنه الإجابة على النزوح المدفوع بالتغيرات المناخية خاصة إلا ما لم يصحبه الإرادة السياسية لتنفيذ ذلك الصك الجديد وإنفاذه.

قد يكون النزوح واسع النطاق الناتج عن الكارثة تبعة وسبباً للظلم الاجتماعي في آن واحد. وتواجه المنظمات الإنسانية وغيرها من الجهات الفاعلة المساعدة من فيها الدول العاملة في سياق الكوارث عدداً كبيراً من المشكلات العملية الناشئة جزئياً عن ثغرات التشريعات الحالية. وبالإضافة إلى ذلك، هناك مشكلات تؤثر على اللاجئين والنازحين بغض النظر عن سبب هجرتهم مع أن هذا السبب غالباً ما يتمثل في الأزمة أو الكارثة وعواقبها.

ستيفاني هاومر HaumersS@drk.de تعمل مستشارة قانونية في مجال القانون الإنساني الدولي لجمعية الصليب الأحمر الألماني. www.drk.de والآراء الواردة في هذه المقالة هي آراء الكاتبة ولا تعكس بالضرورة آراء جمعية الصليب الأحمر الألمانية.

تساهم عدة جوانب في إحداث ثغرات حماية المهاجرين. فبداية، غالباً ما تفتقر الصكوك الحالية إلى الصفة القانونية الملزمة، والقانون غير الملزم لا يمكن استخدامه كأداة للمناصرة وكسب التأييد. أما الأنظمة الملزمة فقد لا تصادق عليها الدول الرئيسية أو قد لا يخضع تنفيذها على رصد هيئة مستقلة. وإضافة إلى ذلك، لا تستشرf الاتفاقيات المحددة صكاً معيناً لتمكين الأفراد أو الأشخاص المتأثرين فعلياً من المطالبة بحقوقهم. ولذلك، لا يعني وجود صك قانوني بالضرورة توفير الحماية المباشرة الفعالة للحقوق التي يغطيها ذلك الصك.

وفضلاً عن ذلك، يُلاحظ أن هذه الصكوك التي تمنح حقوقاً محددة للأشخاص في وضع استثنائي تُصمم بطريقة ضيقة جداً. ونتيجة لذلك، قد لا يتمكن الأشخاص من تلبية المتطلبات المذكورة في مختلف الاتفاقيات وعلى الأخص منها متطلبات إثبات الأسباب المعترف بها للحركة، ومن هنا قد يفقد أولئك الأشخاص حق التأهل للحصول على الحماية. وينطبق ذلك الأمر، على سبيل المثال، على الأشخاص الذين لا يتجهون للهجرة بسبب تأثرهم بكارثة حادة (الأمر الذي يمثل سبباً في بعض الاتفاقيات) بل بسبب أزمة بطيئة الظهور. كما أن الأشخاص الذين ينتقلون طوعاً لتجنب آثار حط متجدد مطول أو حط آخر، على سبيل المثال، لا يحصلون على الحماية على افتراض أنهم لم يستوفوا

١. www.ohchr.org/Ar/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx
٢. www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/0360793A.pdf
٣. www.unicef.org/arabic/crc/files/crc_ar_arabic.pdf
٤. www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4c0f58da
٥. www.refworld.org/docid/3ae6b3b04.html
٦. www.hrcr.org/docs/American_Convention/oashr.html
٧. www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=49426594
٨. www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4874de202
٩. www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b36ec.html
١٠. www.asean.org/news/item/asean-agreement-on-disaster-management-and-emergency-response-vientiane-26-july-2005-2
١١. www.brookings.edu/~media/Projects/idp/kampala/Kampala%20Convention%20Arabic.pdf
١٢. www.brookings.edu/~media/Projects/idp/GP_Arabic.pdf
١٣. http://www.unisdr.org/files/1217_HFABrochureweb1.pdf
١٤. http://displacementsolutions.org/files/documents/PP_Arabic.doc
١٥. <https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/Operational%20Guidelines.pdf>
١٦. http://ec.europa.eu/echo/files/about/COMM_PDF_SWD%2020120169_F_EN_.pdf
١٧. www.ifrc.org/PageFiles/88609/Pilot%20Model%20Act%20on%2028English%29.pdf#IDRL%20
١٨. www.ifrc.org/en/what-we-do/idrl/about-disaster-law/legislation-for-disaster-risk-reduction/law--drr
١٩. www.ifrc.org/PageFiles/89397/Migration%20Policy.AR.pdf