جامعة الزقازيق
كلية الحقوق

التنظيم الدولي لمواجهة الكوارث الإنسانية

إعداد
الدكتور / سعيد سالم جويلى
أستاذ القانون الدولى العام
ووكيل كلية الحقوق – جامعة الزقازيق
للدراسات العليا والبحوث

مُقَدِّمَة

لقد تسببت الكوارث فى وفات الملايين من البشر، كما أثرت تأثيرا ضارا على حياة مئات الملايين بالتشريد ،والمرض، والخسائر الاقتصادية الجسيمة، مما كان له أكبر الأثر فى الحد من النمو الاقتصادى، والاجتماعى للعديد من الشعوب عبر التاريخ القديم والحديث .

ومن هنا نبعت الحاجة الى وضع نظم الاستعداد والمجابهة لهذه الأحداث الجسيمة ، يشترك فى تنفيذها كافة الأجهزة والسلطات المعنية فى المجتمع ، من أجل الحد من الأسباب التى تؤدى الى هذه الكوارث ، وتخفيف آثارها ، وكذلك مواجهة النتائج المترتبة عليها من أجل توفير الأمن والطمأنينة للمجتمع .

والكوارث – بصفة عامة – قد تنشأ من فعل الطبيعة ، أو من فعل الإنسان، وهى تعبر عن المخاطر التى يتعرض لها الإنسان ، وتعكس مسير الإنسانية فى مواجهتها لآثارها المدمرة ، من خلال خطط وبرامج يتوقف نجاحها على القدرة على رؤية المستقبل والاستعداد له .

وعلى الرغم من وجود صعوبة أكثر فى التنبؤ الدقيق بالكوارث مثل الزلازل والفيضانات ،السيول ،العواصف كما هو الحال فى كوارث الجفاف والتصحر وآفات الحشرات وغيرها ، فإن الرأى قد أستقر بين المفكرين والعلماء على أنه لا يجوز النظر الى الآثار الناجمة عن الكوارث باستسلام ، وأن الضرورة تقتضى تدبير الوسائل

الـــتى تخفف من آثارها ، خصوصا وأن هذه الآثار تنعكس سلبيا على الجهود الدولية والاقليمية والوطنية الموجهة الى التنمية والتقدم .

والقـــانون بوصـــفه مـــرآة المجـــتمع يقوم بدوره فى مواجهة الكوارث الإنسانية ، وسواء من الناحية الوقائية أو العلاجية ، حتى يقع علـــى عـــاتق السلطة التشريعية سن القوانين والنظم التى تكفل حماية المجتمع من الأضرار الناجمة عن هذه الكوارث ، والتغلب على حالة الخوف والقلق الناجمة عنها ، من أجل نشر الأمن والطمأنينة .

وإذا كانـــت الأحكـــام والنظم التى يرسمها القانون فى مجال الوقاية من الكوارث الإنسانية ، لا تثير أية مشاكل قانونية ، فيما يتعلق بإلزامـــية اتـــباعها من جانب الأفراد والهيئات ، فإن التنظيم القانونى لمواجهة الآثار الناجمة عن هذه الكوارث ، تثير العديد من التساؤلات، خاصـــة وأنه يقوم على أساس تطوعى وليس إلزاميا . والسؤال الذى يطرح نفسه هنا هو :-

هل يستطيع القانون أن يفرض التزامات قانونية محددة بفعل أو امتـــناع عـــن فعل فى مجال الحد من الأضرار الناجمة عن الكوارث الإنسانية ؟

هـــل يســـتطيع القانون أن يفرض التزاما على الأفراد والدول بتقديم المساعدات فى مجال الكوارث الإنسانية ؟

أو بعبارة أخرى :-

لقد قام المجتمع الدولى – بمناسبة كارثة التسونامى بجنوب شرق آسيا ، بتجربة تميزت بالسرعة والسخاء ، لتقديم الدعم والتبرعات وجهود الإغاثة ، مما يعبر بحق عن روح التضامن والالتزام بالتصدى ، بطريقة جماعية ، وتعاونية ، للتحديات التى تواجه البشرية .

وإذا كانت الكوارث الطبيعية العنيفة ، مثل الزلازل ، والفيضانات ، والأعاصير المدارية ، والأعاصير الحلزونية ، وحالات الجفاف ، وظاهرة التسونامى ، لا تعرف أية حدود ، وتظل تشكل مخاطر رئيسية تهدد البشرية جمعاء فى هذا العالم الذى أصبح مترابطا بصورة كبيرة ، فإن ذلك يؤكد الحاجة الى وجود تنظيم دولى لمواجهة الكوارث الإنسانية .

وتبعا لما تقدم ، فإننا نقتصر على بحث موقف التنظيم الدولى من الكوارث الإنسانية وذلك من خلال الخطة التالية :-

الفصل الأول : التعريف بالكوارث الإنسانية

الفصل الثانى : التنظيم القانونى لمواجهة الكوارث الإنسانية

الفصل الثالث : التنظيم الدولى لمواجهة الكوارث الإنسانية

الفصل الأول

التعريف بالكوارث الإنسانية

نتناول فى هذا الفصل بيان النقاط التالية :-

١- تعريف الكارثة

٢- أنواع الكوارث الإنسانية

٣- أهم أنواع الكوارث التى حدثت فى مصر

أولا : تعريف الكارثة :

الكارثة هى (حدث جسيم مفاجئ لا يتيح وقتا كافيا لاتخاذ قرار ايقافه أو مواجهته ، وغالبا ما يكون خارج نطاق قدرة الدولة التى يقع فيها ، وقد يقع هذا الحدث بشكل طبيعى أو بفعل الإنسان بإرادته أو بغير إرادته) [١]

فالكارثة – عموما – تعكس العلاقة بين الإنسان والطبيعة ، وتعبر عن عدم قدرة النظام الاجتماعى ، والنظام الجيوفيزيقى على تشتيت أو عكس أو امتصاص الآثار الناتجة عن الكارثة . [٢]

---

[١] انظر : أ.د. مغاورى شحاته ، ثورة الأرض وأخلاقيات الإغاثة عند وقوع الكوارث ، ورقة عمل مقدمة إلى مؤتمر اكاديمية البحث العلمى ،بالقاهرة، بعنوان (التخفيف من آثار الكوارث) بتاريخ ١٣/٤/٢٠٠٥م .

[٢] انظر أ.د. ماجد لطفى الركايبى ، الاستشعار عن بعد والكوارث ، ورقة عمل مقدم الى المؤتمر سابق الإشارة إليه .

ثانيا : أنواع الكوارث

تنقســم الكوارث – من حيث مصدرها – إلى نوعين رئيسيين هى :-

(١) الكوارث الطبيعية :

وتحــدث هذه الكوارث بفعل شذوذ فى الظواهر الطبيعية (فى بيئة الغلاف الجوى أو المائى أو الأرض) وهى إما جيولوجيه أ بيولوجيه .

أمــا الكوارث الجيولوجيه (والمناخية) ، فهى التى تحدث من الــزلازل ، والبراكيــن ، والأعاصير، والعواصف الثلجية ، والسيول والفيضانات تسونامى ، والانهيارات الثلجية والطينية، وارتفــاع درجة حرارة الجو ، وتآكل طبقة الأوزون ،وسقوط الشهب والنيازك ، وانبعاث الإشعاع الكونى.

والكــوارث البيولوجية ، وهى التى تسببها الآفات والحشرات والأوبئة ، والتى تنعكس بصورة حادة على الإنسان والحيوان والنبات والتربة .

(٢) الكوارث من صنع الإنسان

وتنقسم هذه الكوارث الى كوارث إرادية وأخرى لا إرادية .

الكوارث الإرادية

- الحـــروب التقليدية وغير التقليدية ، وما يستخدم فيها من أســـلحة ضـــارة (النووية والبيولوجية والكيماوية ...الخ) والـــتى تـــؤدى الى قتل ، وتدمير محدود أو شامل ، وما يترتب على ذلك من دمار نفسى ومادى وبيئى .

- انعدام كفاءة صيانة المرافق العامة والبنية الأساسية وعدم اتـــباع تعلـــيمات الأمن اللازمة فى المبانى والمشروعات العامة والخاصة وما يتبعها من كوارث .

- كـــوارث النقل الجوى والبرى والبحرى والنهرى وتلوث المياه فى الترع والمجارى المائية .... الخ

- إهمال صيانة المصانع والمناجم وآبار البترول والمفاعلات الذرية وعدم الالتزام بالأمن الصناعى والمهنى فيها .

- تفاقم التلوث البيئى الناجم عن سلوكيات اجتماعية سيئة أو عـــدم التوازن فى التنمية الاجتماعية الاقتصادية (التلوث البيئى والبيولوجى والإشعاعي) فى الهواء والتربة والمياه ، والغذاء .

الكوارث غير الإرادية

- انهيارات السدود والخزانات المائية والطرق والكبارى نتيجة أنشطة طبيعية .

- التلوث البيئى (البيولوجى والاشعاعى والكيمائى)
- الحريق لأسباب غير إرادية (حريق الغابات)
- الآفات والأوبئة .

والكوارث – بصفة عامة – ليست ظاهرة حديثة ولكنها تحدث مـــن عدة دورات طبيعية لعناصر البيئة (فى الماء والغذاء والبناء ... الـــخ) الأمر الذى يؤدى إلى إحداث نوع من الخلل البيئى ، والتوازن الفطرى الذى فطر الله عز وجل تلك البيئة عليها .

ولايمكـــن لنا أن ننظر إلى الكوارث على أنها غضب من عند الله عـــز وجـــل (فقط) وهو القادر على كل شئ ، ولكن ما يحدث من تـــزايد حدة هذه الكوارث فى العصر الحديث ، ما هو إلا نتيجة حتمية لسوء إدارة البيئة نتيجة التدخل الإنسانى سواء بالتنمية غير المتوازنة أو الاستغلال غير الرشيد للموارد أو الحروب المدمرة .

وتشير الدراسة إلى أن العالم قد شهد فى السنوات الأخيرة نحو ٧١٠٠ كارثة طبيعية ، اسفرت عن وفاة ما يزيد عن ٣٠٠,٠٠٠ الف شخص ، وتسببت فى خسائر فاقت قيمتها ٨٠٠ مليار دولار أمريكى ، وتفيد بعض التقديرات أن أكثر من ٢٠٠ مليون شخص يتأثرون سنويا بالكوارث الطبيعية منذ عام ١٩٩١ .

وتمثل الفيضانات والعواصف ثلثى الكوارث المسجلة منذ عام ١٩٩٤ ، وشـــملت هـــذه الكوارث نوبات أمطار قياسية ، وفيضانات خارقـــة للعادة ، وعواصف لم يسبق لها مثيل ، انتشرت فى كل قارة

مـــن القـــارات الخمس . وبلغ اعصار(ميتش) وحده من الشدة ما أتى علـــى مكاســـب أكثر من ١٠ أعوام من التنمية فى بعض أجزاء من أمريكا الوسطى .

كمـــا شهدت الفترة نفسها نوبات جفاف اقترنت احيانا بدرجات حـــرارة قياسية فى أجزاء عديدة من العالم . وبلغت درجات الحرارة معدلاتهـــا العالمـــية فى الأعوام ١٩٩٨ ، ٢٠٠٢ ، ٢٠٠٣ ، وأودت موجـــات الحرارة الاستثنائية التى شهدتها آسيا وأوربا بأرواح الآلاف مـــن الاشخاص وتضافرت هذه الظروف الطبيعية مع سلوك الانسان لتسبب فى اندلاع حرائق خطيرة، ولاتخضع لأية سيطرة فى كثير من الأحيان فى القارات الخمس جميعها .

وشـــهدت الفـــترة بين عامى ١٩٩٧ ، ١٩٩٨ واحدة من أشد نوبـــات ظاهـــرة (النيـــنو) فى القرن الماضى ، مما أسفر عن انتشار الجفـــاف والفيضـــانات ، والتغـــيرات المناخية الأخرى ، وكان لهذه الأحداث أثر شديد على الزراعة والأمن الغذائى ، والصحة ، والهياكل الأساسية .

وشـــهد العالم منذ عام ١٩٩٤ ، تغيرات ملحوظة فى المناخ ، وتشـــير الدراسات إلى أن درجة حرارة الغلاف الجوى للأرض يمكن أن تزيد فى خلال الخمسين عاما القادمة من ١,٤ إلى ٤,٥ درجه مئوية بســـبب التلوث البيئى ، وأن ذلك من شأنه أن يؤدى إلى تغيرات كبيرة فى المناخ العالمى ، حيث تشهد بعض المناطق ، فى المستقبل ظروف جفـــاف شـــديدة ، وأمطار كثيفة ، وتراجعا للمجتمعات الجليدية ، وما

يسـببه ذلـك فـى تعـرض المناطق الساحلية للغمر فى مياه البحار والمحيطات .

ورغـم أن نسبة الكوارث الجيولوجية لم تتجاوز نحو ١٥ فى المائة من الظواهر المسجلة خلال السنوات العشر الأخيرة فإنها تسببت فـى ثلـث عدد القتلى الذى بلغ ٣٠٠,٠٠٠ . وأدت إلى ارتفاع عدد الخسـائر البشـرية ، لانعدام وسائل الأمان فى المنشآت العامة ، ولا سيما فى المدارس . [١]

ثالثا: أهم أنواع الكوارث التى حدثت فى مصر [٢]

١ – السيول

رغـم أن مصر ضمن الحزام العالمى للصحراء الجافة الحارة إلا أن سـيناء والصـحراء الشـرقية تتميزان بشبكة صرف طبيعى (وديـان) مترابطة يرجع تكوينها إلى أزمنة الحقب الرباعى المطيرة .وتصـرف معظـم المـياه التى تجمع فى هذه الأودية إلى نهر النيل والـبحر الأحمر والبحر المتوسط . وتقع مصر فى المناطق التى يقل فيها سقوط الأمطار ، إلا أنه وعلى فترات غير متباعدة تسقط امطار، غزيـرة علـى أنحاء متفرقة من البلاد تؤدى إلى تكوين سيول تشكل

---

[١] أنظـر : وثـائق المؤتمـر العالمى المعنى بالحد من الكوارث لسنة ٢٠٠٥ ، الوثيقة رقم

A\conf. 206 / L.1

[٢] أنظـر تقريـر مجلـس لشـورى عن موضوع (حول خطة قومية لمجابهة الكوارث) جمهورية مصر العربية عام ١٩٩٣ .

خطـــورة عالـــية علـــى المـــناطق السكانية والصناعية وعلى الثروة الزراعية الحيوانية .

وعلى الرغم من خطورة هذه السيول إلا أن لها وجهها الخير حيث يمكن الاستفادة منها بإنشاء سدود وخزانات فى مناطق مدروسة للاستفادة منها فى الزراعة وغيرها من المشروعات .

٢- الزلازل

وعلى الرغم من أن مصر لم تتعرض – والحمد لله – للزلازل ذات القدرات التدميرية العالية ، فإنها تقع فى مجال الزلازل المتوسطة الشـــدة ، فـــى عـــدة مناطق متفرقة (منطقة البحر الأحمر ، والبحر المتوسط ، ومنطقة السد العالى).

٣ – الفيضانات ونقص الموارد المائية

علـــى الـــرغم من أن السد العالى يساهم فى حماية مصر من كارثتى الفيضان والقحط المائى الشديد إلا أن ذلك قد أدى إلى ضعف جسور المياه ، نتيجة عدم ترسب الطمى على جوانبها ، مما يؤدى إلى انهيارها ويهدد الأرواح والأموال بالخطر .

٤- الحرائق

تتعرض مصر للحرائق الناجمة من الإهمال – فى كثير من الأحيان – وتتسبب فى تهديد مدن وقرى بأكملها .

٥ ـ التصحر

والتصـــحر هو تحول الآراضى المنتجة فى المزارع أو المراعى إلى جـــدب وقد يطلق التصحر على العمليات التى من شأنها أن تفقد البيئة الطبيعية قدرتها على أن تزدهر مما ينعكس على الانتاجية الاقتصادية، وهو يعرف بالتحول إلى حالة تشبه الصحراء . ومن مناطق التصحر فى مصر (الشريط الساحلى الشمالى والأراضى المتآخمة للصحراء ، والأراضي المستصلحة حديثا فى مناطق الصحراء غرب الدلتا وشرقها وشمال سيناء وكذلك الواحات) .

٦- الكوارث البحرية

وهـــذه الكـــوارث لا ترتبط فقط بغرق، أو ارتطام السفن وإنما يكمـــن خطرها الى كارثة النفايات السامة أو المواد الخطرة التى يمكن أن تتسرب نتيجة غرق الباخرة فى المياه الإقليمية .

٧ – نحر الشواطئ

تشكل الشواطئ البحرية واحدة من أهم عناصر الثروة القومية لأى دولـــة تكـــون حلقـــة اتصال بين اليابسة والبحر ، ولقد ظهر منذ الحمســـينات أن عدم اتزان شواطئ الدلتا الذى بدأ فى أوائل هذا القرن أصبح يمثل مشكلة ملحة تفاقمت بعد إنشاء السد العالى للتغيير الجذرى الـــذى طـــرأ فى نظام ترسيب طمى النيل والذى نتج عنه تراجع خط الشـــاطئ بمعدلات كبيرة فى مناطق عديدة مثل رشيد والبرلس ورأس البر .

٨- الأوبئة فى الانسان

الأوبئة تمثل نوعا من الكوارث التى يمكن توقعها أو اكتشافها مبكرا وأهمها (من أشهر الأوبئة التى تعرضت لها مصر : أوبئة الجدرى فى سنوات(١٩١٤ – ١٩٣٤) وباء الكوليرا سنة ١٩٤٧ ، والملاريا ، والتيفوس الوبائى ، والكبد الوبائى) .

٩ – الأوبئة فى الحيوان

يتعرض الحيوان بصفة عامة الى عدد كبير من الأمراض المعدية ترجع مسبباتها إلى الجراثيم، والفطريات ،والطفيليات الداخلية ،والحشرات المختلفة وتشكل هذه الأمراض أخطارا على صحة الحيوان وانتاجيته ، كما أن عددا كبيرا من هذه الأمراض ينتقل من الحيوان إلى الإنسان مباشرة .

ومن أمثلة أمراض الحيوان (مرض الطاعون البقرى الذى دخل مصر عام ١٨٢٣ ، ومرض التهاب لاضرع ، ونفوق العجول ، وحمى الوادى المتصدع ، والذبابة الحلزونية) .

١٠- الكوارث الزراعية

يشكل الفقد من المحاصيل الزراعية قضية اجتماعية وكارثة تعترض طريق التنمية الاقتصادية ، ومن أسباب ذلك الحشرات (مثل دودة القطن ، والدودة الشوكية ، والدودة القارضة ، والذبابة البيضاء)

ومـــن الكـــوارث غـــزوات الجراد الناتجة من مناطق التكاثر الصيفى بشرق أفريقيا (اثيوبيا والصومال وارتريا والسودان) وكذلك من الهند وباكستان وايران والسعودية .

١١- أنواع أخرى من الكوارث

ومـــنها الحوادث التى تقع على الطرق ، وتصادم القطارات ، وحوادث الإرهاب العالمية ، وتفشى ظاهرة الإدمان ، والبطالة والفقر والأمية ، ومشاكل البيئة الناجمة عن تلوث المياه والتربة والهواء .

الفصل الثانى

التنظيم القانونى لمواجهة الكوارث الإنسانية

تعـــتمد سياسة وخطة مواجهة الكوارث – بصفة عامة – على تضـــافر جميع أجهزة الدولة المعنية بحوادث الكوارث والآثار الناجمة عنها . بالإضافة إلى جهود مؤسسات المجتمع المدنى التى تقوم بدور فعـــال فـــى هـــذا المجـــال . وتلجـــأ الـــدول عادة الى وضع الخطط الاستراتيجية ، والتشريعات اللازمة لتنفذها سواء فى مجال الوقاية من الكوارث ، أم كان ذلك بالنسبة لمواجهة الآثار الناجمة عنها .

ونعرض فيما يلى للخطة الحالية لمواجهة الكوارث فى مصر ، والإطار التشريعى لها :-

أولاً : الخطة الحالية لمواجهة الكوارث فى مصر: [1]

تعـــتمد سياســـة وخطة مواجهة الكوارث حاليا فى مصر على ثلاثة محاور :

(١) الوزارات .

(٢) الهيئات اوالمراكز والمجالس والمعاهد البحثية .

---

[1] انظـــر التقرير الصادر عن وزارة الصحة والسكان بجمهورية مصر العربية حول دور القطاع الصحى فى الاستعداد للكوارث ومواجهتها سنة ١٩٩٧ .

(٣) الجهود الشعبية والجمعيات غير الحكومية .

(١) الوزارات

من خلال الوزارات المختلفة يتم مواجهة الكوارث بما يتوافر من خطط معدة لذلك ومنها وزارة الداخلية ، ووزارة التأمينات والشئون الاجتماعية ، ووزارة الإدارة المحلية ووزارة الصحة ،بالإضافة إلى باقى الوزارات التى تكون جميعها على أهبة الاستعداد للمواجهة بكافة امكاناتها وهى وزارة الدفاع والإنتاج الحربى ، والأشغال العامة والموارد المائية ، والنقل والمواصلات والنقل البحرى ، والزراعة واستصلاح الأراضى ، والتعمير والإسكان والمرافق والمجتمعات الجديدة ، والقوى العاملة والتدريب ، والصناعة والبترول والثروة المعدنية ، والكهرباء والطاقة والتموين والتجارة الداخلية والسياحة والطيران المدنى والتعليم والاعلام ولثقافة والأوقاف .

(٢) الهيئات والمراكز والمجالس والمعاهد البحثية

ومنها هيئة الأمن القومى ، وأكاديمية البحث العلمى والتكنولوجيا ، وجهاز شئون البيئة ، وهيئة الطاقة الذرية ، وهيئة المحطات النووية ، والهيئة القومية لمترو الأنفاق ، والمركز القومى للبحوث ، ومركز البحوث المائية ، وهيئة الأرصاد الجوية ، والأكاديمية الطبية والعسكرية ، وهيئة قناة السويس ، والمعهد القومى للبحوث الفلكية والجيوفيزيقية ، والمراكز المتخصصة لطب الطوارئ وعلاج السموم ، والمجلس الأعلى للسلامة والصحة المهنية ، والمركز القومى للبحوث ودراسات الأمن الصناعى ، والهيئة العامة للسكة

الحديـــد ، والمركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية ، ومؤسسات التأمين ، وهيئة الاستشعار عن بعد ، وعلوم الفضاء ، والجامعات .

وتقـــوم هذه الأجهزة التنفيذية والمعاهد البحثية بتقديم خدمات حين تستنفرها ظروف الكوارث والحوادث وتتكامل خططها وبرامجها أثناء الأزمات ودون إعداد مسبق .

ويقوم مجلس الوزراء بالدور القيادى فى حالات الكوارث لكل هـــذه الأجهـــزة، كمـــا صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ١٣٢ لسنة ١٩٩٢ بتشـــكيل مجلس أعلى للدفاع المدنى برئاسة رئيس الوزراء ، وبعـــد زلـــزال أكتوبر ١٩٩٢ أنشئت اللجنة القومية للطوارئ برئاسة رئيس مجلس الوزراء .

الجهود الشعبية والجمعيات غير الحكومية

ومنها مؤسسة الهلال الأحمر ، والجمعيات الخيرية الأخرى ، والمشـــاركة السياسية عن طريق الأحزاب السياسية ، وهناك أكثر من هيـــئة تطوعـــية فـــى مصر تعمل فى مجابهة الكوارث منها الجمعية الائتمانية الكاثوليكية واللجنة العليا لمعونة الشتاء .

الإطار التشريعى لمواجهة الكوارث فى مصر

تلجأ الدول عادة إلى سن القوانين اللازمة لمواجه الكوارث كما فـــى حالة التشريعات المنظمة للبناء ووضع مواصفات و (كود) خاص بالمبانى التى تقاوم الزلازل ، والتشريعات اللازمة لمكافحة الحرائق ، والـــتلوث البيـــئى ، وحمايـــة الصحة العامة من الأمراض والأوبئة ، وتنظـــيم الطرق البرية والبحرية والجوية ، والأمن الصناعى ، وكافة الأنشطة الأخرى ، التى لها علاقة بالكوارث الإنسانية بصفة عامة .

ونشـــير فيما يلى إلى أهم التشريعات واللوائح المعمول بها فى مواجهة الكوارث فى مصر وهى :

١- القـــانون رقـــم ١٤٨ لسنة ١٩٥٩ بشأن الدفاع المدنى ، والقوانين المعدلة له أرقام ١٠ لسنة ١٩٦٥ ، ١٧٥ لسنة ١٩٨١ ، ١٠٧ لسنة ١٩٨٣ .

٢- القـــانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٦١ فى شأن الكوارث البحرية والحطام البحرى .

٣- القـــانون رقـــم ٣٠ لسنة ١٩٧٧ بإصدار قـــانون الضـــمان الاجتماعى (فى شأن صرف المساعدات العاجلة والآجلة التى تستحق عن الذسائر)

٤- القـــانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ بشأن البيئة ولائحته التنفيذية .

وجدير بالإشارة أن نصوص هذه القوانين ، وغيرها ، تشتمل على فرض التزامات ، وتوقيع عقوبات على من يخالف أحكامها .

فالمادة (١٩) من قانون الدفاع المدنى ، تعطى لوزير الداخلية ســـلطة تنفـــيذ خطة الدفاع المدنى وتحديد العقوبات التى يجب توقيعها على المخالفين .

والمـــادة (٢٦) مـــن قانون حماية البيئة ، توجب على جميع الجهات العامة والأفراد أن تسارع بتقديم جميع المساعدات والامكانات المطلوبة لمواجهة الكارثة البيئية ، كذلك نصت على أن يقوم صندوق حماية البيئة برد النفقات الفعلية التى تحملتها الجهات الخاصة والأفراد.

ويمكن القول ، أنه فى ضوء قرار السيد رئيس الجمهورية رقم ١٣٢ لســـنة ١٩٩٢ بتشكيل مجلس أعلى للدفاع المدنى برئاسة رئيس مجلس الوزراء ، أن مصلحة الدفاع المدنى بوزارة الداخلية هى الكيان المســـئول بالدرجة الأولى عن مواجهة الكوارث العامة والطبيعية فى مصر .

الفصل الثالث

التنظيم الدولى لمواجهة الكوارث الإنسانية

وتتعدى آثار الكوارث الإنسانية – بطبيعتها – وفى أحيان كثيرة الحدود الإقليمية للدول ، لتلحق بالبشرية أضرارا جسيمة ومتنوعة . وقد دفع ذلك الجماعة الدولية إلى الاهتمام بموضوع (الكوارث) بصفة عامة ، ودراسة جوانبها المختلفة، وتوفير البيانات والمعلومات المتعلقة بها ، من خلال آليات ووسائل متنوعة ، تمثلت فى وضع اتفاقيات دولية [١] ، وإقامة تنظيم دولى يعكف على دراسة الكوارث الإنسانية للحد من الآثار المدمرة لها ، ويمكن القول بأن الحماية الدولية نتيجة الآثار المدمرة للكوارث الإنسانية فى السنوات القليلة الماضية بدأت ، بالتركيز ليس فقط على مواجهة نتائج الكارثة بل بالاستعداد المسبق لمواجهتها وتقليل مخاطرها .

ولهذا دعت الجمعية العامة للأمم المتحدة مجموعة من الخبراء المتخصصين فى كافة المجالات ذات العلاقة بمواجهة الكوارث الإنسانية ، من أجل دراسة وإعداد خطة لتقييم المخاطر ، على غرار ما لديها من خطط للتنمية المستدامة ، وتهدف مثل هذه الخطة الى الاستعداد والوقاية من الأخطار على كافة المستويات المحلية والإقليمية

---

[١] انظر على سبيل المثال اتفاقية Tampere المبرمة لسنة ١٩٩٩ فى شأن التعاون الدولى فى مجال الاتصالات لمواجهة الكوارث وأعمال الإغاثة والاتفاقيات الدولية الأخرى فى شأن حماية البيئة .

والعالمية . ومن أجل ذلك أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة قرارها رقم ١٦٩/٤٢ بتاريخ ١٩٨٧/١٢/١١ بالدعوة إلى أن يكون عقد التسعينات عقدا دوليا للتخفيف من الكوارث الطبيعية (من عام ١٩٩٠ حتى عام ٢٠٠٠) . ثم تحول العقد الدولى إلى الاستراتيجية الدولية للتخفيف من آثار الكوارث سواء بالتدريب على وسائل التنبؤ أو مواجهة المخاطر والتقليل من الخسائر اعتمادا على عدد من المبادئ والأسس أهمها أن الوقاية من الكوارث قبل بلوغها أفضل من تدارك آثارها وأن استطراد التنمية لابد من أن يرتبط مباشرة ببرامج الحد من أخطار الكوارث .

دور المنظمات الدولية فى مواجهة الكوارث الإنسانية :

بالإضافة إلى أجهزة الأمم المتحدة المعنية بمواجهة الكوارث ، يوجد العديد من الهيئات والمنظمات الدولية ، الحكومية وغيرالحكومية ، التى تشارك بفعالية فى تنفيذ الاستراتيجية الدولية لمواجهة الكوارث.

ومن بين هذه المنظمات :-

١- مكتب الأمم المتحدة لتنسيق عمليات الإغاثة فى حالات الكوارث :

أنشئ هذا المكتب – أساسا – عام ١٩٧١ من أجل التصدى للكوارث الطبيعية المناخية مثل ثورات البراكين أو موجات المد أو الأعاصير أو الأمواج العملاقة أو الزلازل ... وغيرها ولكن اتسع نطاقه ليشمل الكوارث الطارئة التى هى من صنع الانسان مثل الآثار المترتبة على الحروب من انتشار للأوبئة أو الهجرة أو نقص الغذاء .

وقـد قام هذا المكتب بجهود ملحوظة فى حرب الخليج الثانية ومسـاعدة الأردن على مواجهة النازحين ، وكذلك مساعدة البدو على مواجهة اجتياح وباء الكوليرا عام ١٩٩١ .

٢- منظمة الصحة العالمية

وهى تعمل – أساسا – من أجل الكوارث الصحية ، من خلال توفـير الـرعاية الصـحية فى معسكرات المتضررين ، والعمل على سـرعة واسـتعادة المـرافق بكفائتها المعتادة أو تهيئة الوسائل الحية لضمان صحة الأشخاص .

٣- منظمة الأرصاد العالمية :

وتعمـل هذه المنظمة فى مجال رصد المناخ وتحليل عناصره كمـا تعمل على الاهتمام بدراسات التنبؤ بالكوارث المناخية من خلال صور الأقمار الصناعية . وقد أنشأت المنظمة فى عام ١٩٦٧ المجلس الدولى للاتحادات العلمية ، والبرنامج العالمى لأبحاث الطقس والمناخ، يهدف إلى تحسين سبل التنبؤ بالطقس والتعرف علىٰ القواعد الأساسية للنظام المناخى .

٤ – منظمة الأمم المتحدة للعلوم والثقافة (اليونسكو)

مـن بيـن المهام التى قامت من أجلها ، حماية وانقاذ الأماكن التاريخـية والأثرية من الكوارث الطبيعية ، من خلال توفير البيانات والمعلومـات ، وإقامـة أنظمة للإنذار المبكر بالكوارث الطبيعية فى مواقع الأماكن الأثرية .

٤- منظمة اليونيسيف :

وتعمل هذه المنظمة على حماية الأطفال – خاصة فى الدول النامية – من الظروف الصعبة كالحروب والكوارث الطبيعية ، والاستغلال والاهمال .

بالإضافة إلى المنظمات الدولية السابقة – وهى على سبيل المثال وليس الحصر – هناك المنظمات غير الحكومية التى تعمل فى مجال الإغاثة ، ويأتى فى مقدمة هذه المنظمات، منظمات الصليب الأحمر والهلال الأحمر الدوليتين وهما يشاركان فى أعمال الإغاثة الطبية على مستوى العالم بأسره . ووحدة الإغاثة السويدية التى أنشئت عام ١٩٧٨ من أجل المساهمة فى التخفيف من الكوارث على مستوى العالم ، بالتعاون مع الأمم المتحدة والوكالة السويدية للتنمية الدولية ، وفريق الإغاثة اليابانى الذى أنشئ عام ١٩٨٦ ، وهو يقوم بدوره بنقل كل متطلبات الإغاثة للمناطق المنكوبة ، ويوجد أيضا هيئة الإغاثة الإسلامية ، وهيئة الإغاثة الكاثوليكية، واتحاد الكنائس العالمى .

استراتيجية وخطة عمل يوكوهاما من أجل عالم أكثر أمناً :(١)

اعتمد المؤتمر العالمى المعنى بالحد من الكوارث المنعقد فى مدينة يوكوهاما باليابان فى الفترة من ٢٣ – ٢٧ مايو ١٩٩٤ استراتيجية وخطة عمل من أجل عالم أكثر أمنا. وتشتمل هذه

(١) انظر الوثيقة

(A/conf. 206/L.1)

الاستراتيجية على مجموعة من المبادئ التوجيهية للوقاية من الكوارث الطبيعية والاستعداد وتخفيف حدتها وهذه المبادئ هى :-

١- تقيـيم الأخطـار خطوة لازمة لاعتماد سياسات وتدابير الحد من مخاطر الكوارث .

٢- الحد من مخاطر الكوارث له أهمية أساسية لتقليل الحاجة الى الإغاثة فى حالات الكوارث .

٣- الحـد مـن مخاطر الكوارث بالسياسة والتخطيط للتنمـية على جميع المستويات الوطنية والإقليمية والعالمية

٤- ينـبغى أن تكون الأولوية لتنمية وتعزيز القدرات على الحد من مخاطر الكوارث .

٥- ينـبغى نشـر وسائل الإنذار المبكر ، باستخدام وسائل الاتصالات والنشر الفعالة .

٦- حتمـية المشـاركة علـى جميع المستويات بدءاً بالمجـتمع المحلـى ومـرورا بالحكومة الوطنية وانتهاء بالمستويين الإقليمي والدولى من أجل الحد من مخاطر الكوارث بشكل فعال .

٧- ضـرورة تثقـيف وتدريـب المجتمع بأسره أمر حيوى لتقييم وتطبيق أنماط تنمية قياسية تحد من قابلية تأثر الفئات المستهدفة .

٨- لابد للمجتمع الدولى من تقاسم التكنولوجيا اللازمة للحـد مـن مخاطر الكوارث كجزء لا يتجزأ من التعاون التقنى .

٩- حماية البيئة ، بوصفها مكون من مكونات التنمية المستدامة .

١٠- على المجتمع الدولى أن يسعى لتعبئة الموارد الكافية ، واستغلال الموارد المتاحة بكفاءة ، بما فى ذلك الموارد المالية، والإمكانات العلمية ، والتكنولوجية للحد من مخاطر الكوارث ، مع مراعاة احتياجات البلدان النامية .

١١- يتحمل كل بلد المسئولية الرئيسية عن حماية شعبه وأصوله الوطنية من آثار الكوارث الطبيعية .

خطة عمل (هيوغو) للفترة من ٢٠٠٥ – ٢٠١٥ [١]

وفى الفترة من ١٨ – ٢٢ يناير لسنة ٢٠٠٥ عقد المؤتمر العالمى المعنى بالحد من الكوارث فى كوبى ، هيوغو باليابان ، واعتمد خطة عمل للفترة من ٢٠٠٥ – ٢٠١٥ . وركز المؤتمر على الحاجة إلى بناء قدرة الأمم والمجتمعات على الوقاية من الكوارث ، وحدد طرق الوصول إلى ذلك .

وجدير بالإشارة أن هذا المؤتمر قد انعقد عقب كارثة تسونامى التى حدثت فى جنوب شرق آسيا فى ٢٦ ديسمبر سنة ٢٠٠٤ ، ولهذا تم عقد جلسة خاصة أثناء المؤتمر لاستعراض كارثة الزلزال والتسونامى ، من منظور الحد من المخاطر ، حتى يمكن الاستفاده من

---

[١] انظر قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ٢١٤/٥٨ وكذلك الوثيقة A/conf.206?L.2

هـذه الكارثة فى مناطق أخرى ، وأصدر المؤتمر بيانا مشتركا خاصا بكارثة المحيط الهندى (مرفق) .

أهداف خطة عمل (هيوغو)

١- استكمال خطة عمل يوكوهاما بشأن الحد من الكوارث فى القرن الحادى والعشرين .

٢- تحديد أنشطة معينة من أجل تنفيذ خطة جوهانسبرج الصادرة عن مؤتمر القمة العالمى للتنمية المستدامة .

٣- تبادل الممارسات الجيدة والدروس المستفادة لتعزيز الحد من الكوارث من أجل تحقيق التنمية المستدامة .

٤- زيادة الوعى بأهمية سياسات الحد من الكوارث .

٥- زيادة توثيق المعلومات المتصلة بالكوارث ، وتوافرها للجمهور ووكالات إدارة الكوارث فى جميع المناطق .

أهم المبادئ والأحكام فى خطة (هيوغو)

تضمنت خطة هيوغو مجموعة من المبادئ والأحكام من أجل توحيد سلوك الدول والهيئات الدولية فى مواجهة الكوارث الانسانية ، كان من أهمها .

١- مبدأ المسئولية المشتركة

تقر الخطة مبدأ المسئولية المشتركة للدول عن الاضرار التى تحدثها الكوارث ، ولكن فى ظل احترام امكانيات كل دولة ، ومسئوليتها السيادية عن تنميتها المستدامة ، وعن اتخاذ تدابير فعلية للحد من خطر الكوارث ، بما فى ذلك حماية سكانها وهياكلها الأساسية وغيرها من الممتلكات الوطنية من أثر الكوارث .

٢- ايلاء عناية خاصة للبلدان النامية

تحتاج البلدان النامية المعرضة للكوارث وبخاصة أقل لبلدان نموا والدول الجزرية الصغيرة الى عناية خاصة بسبب ارتفاع مستويات الضعف والخطر التى تعانى منها والتى كثيرا ما تتجاوز قدرتها على الاستجابة لتلك الكوارث .

٣- تعزيز التعاون الدولى

فى مجال نقل التكنولوجيا ، والبيانات والمعلومات ، والدروس المستفادة ، وتخفيف عبء الديون على الدول النامية بسبب الكوارث الطبيعية ، وتعبئة المساعدة المالية .

٤ – التزامات الدول

يقع على عاتق الدول مجموعة من الالتزامات أهمها :-

١- تنفيذ خطة هيوغو بالتعاون مع الأطراف الأخرى المعنية فى حدود التزاماتها المالية والبشرية

والماديـــة ، مع مراعاة الاتفاقيات الدولية المعنية بالحد من خطر الكوارث .

٢- اجراء ونشر وتبادل المعلومات الأساسية للحد من خطـــر الكـــوارث مع الهيئات الاقليمية والدولية المعنية .

٣- تعييـــن آلـــية تنســـيق وطنـــية ملائمـــة لتنفـــيذ الاستراتيجية .

٤- القـــيام علـــى أساس طوعى بنشر موجز للبرامج الوطنية للحد من خطر الكوارث .

٥- استحداث اجراءات رقابة على تنفيذ الاستراتيجية الدولية فى المناطق المعرضة لأخطار الكوارث

٦- إدراج معلومـــات علـــى نحو منتظم على التقدم المحرز للحد من خطر الكوارث فى آليات الإبلاغ لأطـــراف العمـــل الدولـــية القائمة وغيرها من الأطـــراف التى تتصل بالتنمية المستدامة حسب الاقتضاء .

٧- تفـــادى اتخاذ أية تدابير انفرادية لا تتفق والقانون الدولـــى وميثاق الأمم المتحدة وتعوق قدرة الدول على التأهب للكوارث ، والاستجابة لها والتخفيف من حدتها بصفة فعالة .

التزامات المنظمات الإقليمية

يقـــع علـــى عاتق المنظمات الإقليمية التى تؤدى دورا يتعلق بالحد من الكوارث (كما فى حالة المنظمات الدولية الاقتصادية) القيام بالمهام التالية :

١- الـــنهوض بالـــبرامج الاقليمـــية فـــى مجال نقل التكنولوجـــيا والمعلومـــات ، والانـــذار المبكر ، وتقييم المخاطر .

٢- تقديم المساعدة التى تطلبها البلدان المعنية .

٣- انشـــاء مرصـــد اقليمى افريقى للحد من مخاطر الكـــوارث وضـــمان تزويده بما يلزم من موارد ومعدات للتقييم والرصد وبؤر الضعف .

٤- توفير الخبرة والتثقيف فى مجال الحد من مخاطر الكوارث .

التزامات المنظمات الدولية المتخصصة :

يقـــع على عاتق المنظمات الدولية المتخصصة ، والمؤسسات المالية الدولية القيام بالمهام التالية : -

١- المشاركة الكاملة فى دعم وتنفيذ الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث

٢- تعزيـــز قـــدرة الأمم المتحدة على مساعدة البلدان لنامية المعرضة للكوارث ، من خلال تخصيص التمويل الكافى لهذه الأغراض .

٣- توفير جميع لبيانات والمعلومات ودعم نظر الإنذار المبكر .

٤- دعـــم الدول بمدها فى الوقت المناسب بمساعدات الإغاثة الدولية الملائمة بناء على طلب الدول المتضررة .

٥- تعزيز برامج التدريب على إدارة الكوارث .

٦- مـــراعاة إدارة مخاطـــر الكـــوارث ذات الصـــلة بالمناخ وضمان رصد الأخطار الجيولوجية .

الخاتمة

ممـــا سبق نستطيع أنة نقرر أن (الكوارث الإنسانية) ليست مســـألة داخلية حبيسة الحدود الإقليمية لكل دولة ، ولكنها أصبحت فى ظـــل المتغيرات العالمية ، مسألة دولية وعالمية تتعدى حدود الدول ، وتؤثر فى البشرية كلها .

وإذا كانـــت الكـــوارث الإنسانية تتسم – بطبيعتها – بالمفاجأة وأنهـــا – غالـــبا – ما تكون خارج نطاق قدرة الدولة التى تقع فيها ، ونظـــرا لتنوع مصادر وأسباب هذه الكوارث ... فقد استلزم ذلك كله مفهومـــا معينا لمواجهة هذه الكوارث يستند على وجود استراتيجيات وخطوط قومية تشترك فيها مختلف الوزارات والأجهزة المعنية فى كل دولة ، من أجل العمل على التصدى للآثار الناجمة عنها وكذلك للوقاية والحد من وقوعها .

كما كشفت الدراسة عن أن الكوارث الإنسانية ليست بعيدة عن التنظـــيم القـــانونى ، فعلـــى العكس لاحظنا أن القانون بوصفه مرآة للمجتمع يقوم بدوره الفعال من أجل مواجهة الكوارث وقائيا وعلاجيا ، من خلال فرض التزامات وعقوبات على المخالفين ، بل أن المتغيرات العالمـــية تستلزم – اليوم – تطور هذه القوانين لتغيير وتطوير أنماط السلوك الإنسانى ليس فقط من أجل مواجهة نتائج الكارثة بل بالاستعداد المسبق لمواجهتها وتقليل مخاطرها .

وكشـــفت الدراسة عن اهتمام الجماعة الدولية بمسألة الكوارث عمومـــا ، حيـــث بدأت فى السنوات الأخيرة عقد الاتفاقات الدولية ،

والمؤتمرات الدولية ، وإنشاء الأجهزة الدولية المعنية بمواجهة الكوارث الإنسانية ، وبلغ حد اهتمام الجماعة الدولية فى هذا الصدد وضع خطط واستراتيجيات تلتزم بها الدول من أجل الحد من آثار الكوارث وتوفير عالم أكثر أمنا .

وإذا كانت القراءة السريعة للجهود الدولية فى مجال الكوارث الإنسانية تنبئ عن وجود تنظيم دولى لمواجهة الكوارث الإنسانية ، يستند على فرض التزامات ومسئوليات على الدول فى مجال الوقاية والعلاج ، فإن الملفت للنظر هو مظاهر التضامن والتعاون الدولى التى تمثلت بصورة جلية بمناسبة كارثة تسونامى غير المسبوقة فى المحيط الهندى فى ديسمبر سنة ٢٠٠٤ .

وكشفت الدراسة – أيضا – عن العلاقة الجوهرية بين الحد من الكوارث والتنمية المستدامة والقضاء على الفقر ، وبأهمية اشتراك جميع الجهات صاحبة المصلحة بما فيها الحكومات والمنظمات الإقليمية والدولية والمؤسسات المالية والمجتمع المدنى والمنظمات غير الحكومية والأوساط العلمية ، من أجل الحد من أخطار الكوارث .

وانتهت الدراسة إلى أن الدول هى المسئولة بصفة رئيسية عن حماية الناس والممتلكات من أخطار الكوارث ، وأن عليها واجب اتخاذ الإجراءات الرامية للحد من الكوارث بما يتفق وقدراتها ومواردها المتاحة ، وأن تمتنع عن اتخاذ أية تدابير انفرادية لا تتفق والقانون الدولى وميثاق الأمم المتحدة وتعوق قدرة الدول على التأهب للكوارث والاستجابة لها والتخفيف من حدتها بصفة فعالة .