

التعاون الدولي في إدارة الكوارث الطبيعية وتحدي السيادة الوطنية

*International Cooperation in Natural Disasters
Management and the Challenge of National Sovereignty*



شريف صورية^{1*}

¹ جامعة محمد لامين دباغين سطيف 2، الجزائر،

s.charif@univ-setif2.dz

تاريخ الإرسال: 2024/03/21 تاريخ القبول: 2024/05/05 تاريخ النشر: 2024/06/01

ملخص:

يهدف هذا المقال إلى دراسة تأثير مسألة السيادة الوطنية على التعاون الدولي في مواجهة مخاطر الكوارث الطبيعية، وبالرغم من حدة الظاهرة والآثار المادية والبشرية الكبيرة التي تخلفها الكوارث الطبيعية عبر مختلف مناطق العالم، وبالرغم من وجود أطر تعاون وتنسيق متعددة الأطراف على المستويين الإقليمي والعالمي، إلا أن الاستجابة المشتركة للكوارث وتنظيم عمليات الإغاثة والإنقاذ لازالت محدودة النطاق، إذ تفضل الدول المتضررة التعامل مع الكارثة بشكل منفرد بداعي الحساسية تجاه مسألة السيادة الوطنية، والرغبة في الظهور بمظهر الدولة المتحكمة في الوضع والقادرة على التصدي لوضع ما بعد الكارثة. كما تتدخل الاعتبارات السياسية أيضا في قبول أو رفض المساعدات المقدمة من طرف الحكومات الأجنبية، وهو ما يؤثر في نهاية الأمر على التكفل بالمتضررين وتسريع عملية التعافي من الانعكاسات المباشرة وغير المباشرة للكارثة.

الكلمات المفتاحية:

الكوارث الطبيعية، التعاون الدولي متعدد الأطراف، السيادة الوطنية.

Abstract:

This article aims to study the impact of national sovereignty on the international cooperation in confronting the risks of natural disasters. Despite the severity of the phenomenon and the significant physical and human impacts left by natural disasters across various regions of the world, and despite the existence of multilateral cooperation and coordination frameworks at the regional and global levels, The joint response to disasters and the organization of relief and rescue operations is still limited in scope, as the affected countries prefer to deal with the disaster individually because of the sensitivity towards its national sovereignty, and the desire to appear controlling the situation and capable of dealing with the post-

disaster situation. Political considerations also interfere in accepting or rejecting aid provided by foreign governments, which ultimately affects caring for those affected and accelerating the recovery process from the direct and indirect repercussions of the disaster.

Key words: Natural disasters, International multilateral cooperation, National sovereignty.

*المؤلف المراسل

مقدمة:

الكوارث الطبيعية هي تهديد عابر للحدود، وذات تأثير كبير على الأرواح وسبل العيش، وقد اكتسب هذا التهديد أهمية أكبر مع بداية الإحساس بجدية تغير المناخ، ولذلك أصبحت الشراكات في إدارة الكوارث ضرورة بين الدول على المستويين الإقليمي والعالمي. وفي هذا السياق صار موضوع الحد من مخاطر الكوارث عنصراً أساسياً ضمن أجندات المنظمات الدولية وباقي صور التعاون الدولي متعدد الأطراف، مثل الأمم المتحدة ومجموعة العشرين والاتحاد الأوروبي ورابطة جنوب شرق آسيا وغيرها. غير أن تعزيز إدارة الكوارث على المستوى المتعدد الأطراف يواجه في المقابل تحديات جدية، مثل الطبيعة غير المنتظمة للتهديد نفسه وسيادة البلدان المعنية، الأمر الذي قد يؤدي إلى تعقيد مسائل التعاون.

وحسب تقرير للأمم المتحدة، بلغ عدد الكوارث المسجلة على مستوى العالم خلال العقدين الأولين من القرن الحالي 7348 كارثة طبيعية أودت بحياة 1.23 مليون فرد وأثرت على حياة 4.2 مليار نسمة، وتسببت في خسائر اقتصادية قدرها 2.97 تريليون دولار¹. وتتفاوت نسبة التعرض للكوارث من بلد إلى آخر، فقد سجلت الصين 577 كارثة طبيعية والولايات المتحدة 467، تلتها الهند بـ 321 والفلبين 304 وإندونيسيا 278. وذكرت المنظمة العالمية للأرصاد الجوية التابعة للأمم المتحدة في تقرير صدر نهاية العام 2021 أن عدد الكوارث الطبيعية، مثل الفيضانات وموجات الحر الناتجة عن تغير المناخ، زادت خمس مرات على مدى الخمسين عاماً الماضية، وأودت بحياة أكثر من مليوني شخص وتسببت في خسائر بلغت 3.64 تريليون دولار. وشمل التقرير الذي فحص نحو 11 ألف كارثة وقعت بين 1970 و2019 كوارث كبيرة مثل الجفاف الذي

¹ - الأمم المتحدة: ارتفاع حاد في الكوارث الطبيعية في العشرين عاماً الأخيرة. October 12, 2020. <https://www.reuters.com/article/idUSKBN26X1MI> (شوهده في 2023-12-28)

اجتاح إثيوبيا في 1983، والذي شهد أعلى نسبة وفيات ناتجة عن كارثة طبيعية إذ أودى بحياة 300 ألف شخص، والإعصار كاترينا في 2005 الذي سجل أعلى خسائر اقتصادية بلغت 163.61 مليار دولار¹. غير أنه في مقابل هذا التحدي العابر للحدود، والخسائر الكبيرة المترتبة عنه بشريا وماديا، لم ينضج التعاون الدولي متعدد الأطراف في مواجهة الكوارث الطبيعية والحد من أثارها بالشكل المرغوب، بالرغم من توفر أطر مؤسسية طموحة، وإرادة مشتركة عبرت عنها المؤتمرات الدولية الكثيرة التي عقدت في هذا الشأن. من بين العوامل التي يمكن أن تفسر هذا التناقض، يمكننا أن نذكر اعتبار السيادة الوطنية، إذ تؤدي حالة الهشاشة المرافقة لحدوث الكوارث الطبيعية إلى خوف الدول المتضررة من الانعكاسات المحتملة على سيادتها وأمنها القومي وتماسكها الاجتماعي، خاصة إذا كانت علاقاتها مع الدول التي تعرض المساعدة متسمة بالحساسية، وهذا وضع تكرر في مناسبات كثيرة في مناطق مختلفة من العالم. يسعى هذا البحث إلى تتبع مسار التعاون متعدد الأطراف في مجال الحد من مخاطر الكوارث الطبيعية وأثر الحساسية تجاه مسألة السيادة على المساعي الرامية لبناء إطار دولي متين لتنظيم عمليات الإغاثة وتعزيز قدرات الدول لمواجهة الانعكاسات المتوقعة في حال حدوث كوارث طبيعية، مهما كان نطاقها وحدتها والأضرار التي تخلفها. وعلى هذا الأساس سيقسم البحث إلى قسمين اثنين، يتناول القسم الأول عرضا للأطر متعددة الأطراف الخاصة بإدارة الكوارث الطبيعية، ويبحث القسم الثاني في تأثير اعتبارات السيادة الوطنية على المساعي العالمية والإقليمية للحد من مخاطر الكوارث الطبيعية مع عرض أمثلة من مناطق مختلفة من العالم.

المبحث الأول

الإطار المؤسسي للتعاون الدولي في مواجهة الكوارث الطبيعية

مع اتساع نطاق وتردد الكوارث الطبيعية في العقود الأخيرة، تزايدت الكوارث التي تصيب أكثر من دولة في الوقت نفسه، فقد تسبب التسونامي الذي ضرب المحيط الهندي في ديسمبر 2004 في 227 ألف حالة وفاة في 14 بلدا²، وهذا مؤشر واضح لضرورة أن تكون مواجهة الكوارث الطبيعية والحد من أثارها جهدا منظما ومتعدد الأطراف. وقد دفع تكرار الكوارث ونتائجها المدمرة المجتمع الدولي للتفكير في سبل عمل مشتركة للتصدي بشكل جماعي لمخاطر الطبيعة والحد من الخسائر الكبيرة التي تنجم عنها في كل مرة. ويمكننا أن نذكر في هذا السياق المحطات التالية للجهود متعددة الأطراف للتصدي المشترك للكوارث الطبيعية:

¹- تقرير أممي: عدد الكوارث الطبيعية تضاعف خمس مرات خلال نصف قرن. <https://2u.pw/UCrH9lc>. 1/9/2021. (شوهدي في 2023-12-28)

²- منظمة الأمم المتحدة، "مكافحة غياب المساواة لبناء مستقبل مرّن". <https://2u.pw/BUz9Z71>. (شوهدي في: 2023-12-29)

المطلب الأول: الاتحاد الدولي للإغاثة

تزامنت نشأة التعاون الدولي في مجال إدارة الكوارث مع قيام نشأة التنظيم الدولي المعاصر في أعقاب الحرب العالمية الأولى، حيث أنشئت منظمة دولية باسم الاتحاد الدولي للإغاثة **the International Relief Union** في إطار عصبة الأمم بموجب معاهدة جنيف 1927. وقد نصت المعاهدة على أن الاتحاد يجسد رغبة الدول في "تقديم المساعدة لبعضها البعض في حالات الكوارث، وتشجيع الإغاثة الدولية من خلال التنسيق المنهجي للموارد المتاحة، وتعزيز تقدم القانون الدولي في هذا المجال. وحددت المادة 2 من المعاهدة بشكل كامل أهداف الاتحاد الدولي للإغاثة، والتي كانت في المقام الأول توفير الإسعافات الأولية وجمع الأموال والموارد والمساعدات بجميع أنواعها في حالة وقوع أي كارثة بسبب قوة قاهرة تتجاوز خطورتها الاستثنائية حدود صلاحيات وموارد الأشخاص المنكوبين، إضافة إلى تنسيق جهود منظمات الإغاثة الأخرى في حالة وقوع أي كارثة، وتشجيع دراسة التدابير الوقائية ضد الكوارث، والسعي إلى حث جميع الشعوب على تقديم المساعدة الدولية المتبادلة¹. ونصت المادة 3 على أن إجراءات الاتحاد الدولي للإغاثة ستكون لصالح جميع الأشخاص المتضررين، بغض النظر عن الجنسية أو العرق ومن غير أي تمييز اجتماعي أو سياسي أو ديني. وأكدت المادة 4 على أن جميع عمليات الاتحاد لن تتم إلا بموافقة حكومة الدول المعنية. وقد جسدت هاتان المادتان من الاتفاقية المبدئين الرئيسيين للاتحاد، وهما احترام السيادة الإقليمية للأطراف وعدم التمييز في المساعدة. وعلى الرغم من أن العمليات كانت مقتصرة على أراضي الأطراف المتعاقدة، كان الأمل هو أن هذا القيد سوف يصحح نفسه ويشجع التقدم نحو عالمية الاتحاد².

بدأ الاتحاد الدولي للإغاثة عمله عام 1932، لكن المشاكل السياسية أعاقَت العمل الإنساني الذي يقوم به، وزادت الحرب العالمية الثانية والظروف الدولية التي تلتها في تعقيد الأمر أكثر، وشيئا فشيئا بدأت الدول الأعضاء في الاتحاد الانسحاب منه ليتم إعلان نهايته الرسمية عام 1965. ومنذ ذلك الحين لم تتم أية محاولة لإحياء الاتحاد أو بناء إطار بديل لتنظيم عملية الإغاثة في حالات الكوارث الطبيعية بشكل مؤسسي.

المطلب الثاني: استراتيجية يوكوهاما من أجل عالم أكثر أمناً

في عام 1994 انعقد المؤتمر العالمي الأول للحد من الكوارث (WCDRR)³ في يوكوهاما باليابان، وشهد اعتماد استراتيجية يوكوهاما من أجل عالم أكثر أمناً وخطة عملها⁴. وقد وضعت الاستراتيجية عددا من المبادئ التوجيهية للعمل بشأن الوقاية من مخاطر الكوارث والتأهب لها والتخفيف من حدتها. وقد استندت

1- Macalister-Smith, P. (1986). The International Relief Union. The LegalHistoryReview, 54(2), 363–374.

2- Idem

3 - UN World Conferences on Disaster Risk Reduction

4 -Disaster Management: Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World

هذه الإرشادات إلى مبادئ تقييم المخاطر، والوقاية من الكوارث والاستعداد لها، والقدرة على منع الكوارث والحد منها والتخفيف من حدتها، والإنذار المبكر. كما نصت الاستراتيجية على أنه ينبغي للمجتمع الدولي أن يتقاسم التكنولوجيا للوقاية من الكوارث وتقليلها والتخفيف من حدتها، مع إظهار التصميم السياسي القوي في مجال الحد من الكوارث¹.

وحدد إطار عمل الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث مجالات التنفيذ ذات الأولوية، وهي:

- زيادة توعية الناس لفهم المخاطر وقابلية التأثر بها والحد من الكوارث؛
- دعم التزام السلطات العامة بالحد من الكوارث؛
- تنشيط الشراكات والشبكات الجامعة بين التخصصات والقطاعات؛
- تحسين المعرفة العلمية بأسباب الكوارث الطبيعية، وبآثار الأخطار الطبيعية وما يتصل بها من كوارث تكنولوجية وبيئية على المجتمعات؛
- التعاون على الصعيد الدولي من أجل الحد من أثر ظاهرة "النينيو"² وسائر مظاهر تقلب المناخ؛
- تعزيز قدرات نظام الإنذار المبكر³.

غير أنه خلال الأعوام التي تلت مؤتمر يوكوهاما لم يسجل تقدم واضح في تحقيق استراتيجية العمل المعتمدة، وكان ينبغي حدوث كارثة مهولة وواسعة النطاق حتى يتفطن المجتمع الدولي لجدية الموقف وضرورة المسارعة للتحرك، فكانت مأساة التسونامي التي ضربت الدول المطلة على المحيط الهندي في ديسمبر 2004 جرس إنذار يحذر من أن كوارث جسيمة أخرى قد تحدث في حال بقيت الاستجابة متعددة الأطراف على ذلك الحال من الفتور.

المطلب الثالث: إطار عمل هيوغو 2005 وسينداي 2015

اجتمع المؤتمر العالمي الثاني للحد من الكوارث في الفترة من 18 إلى 22 يناير 2005 في كوبي باليابان. واعتمدت الدول الـ 168 التي حضرت المؤتمر إطار عمل هيوغو 2005-2015 لبناء قدرة الأمم والمجتمعات على

¹ - المنصة العالمية للحد من مخاطر الكوارث (GP2022)، 23-28 مايو، في:

<https://arise.mx/ar/global-platform-for-disaster-risk-reduction-gp2022-23-28-de-mayo-informe-resumido>

² - ظاهرة النينو أو التدبذب الجنوبي هي ظاهرة مناخية واسعة النطاق تحدث بشكل طبيعي وتنطوي على تقليل درجات حرارة المحيطات في وسط وشرق المحيط الهادئ الاستوائي، إلى جانب التغيرات التي تطرأ على الغلاف الجوي العلوي.

³ - الجمعية العامة، المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث الطبيعية: مشروع استعراض استراتيجية وخطة عمل يوكوهاما من أجل عالم أكثر أمناً، جنيف 11-12 أكتوبر 2004

مواجهة الكوارث¹، وهو إطار العمل الذي أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة 195/60 وألزمت من خلاله الحكومات بخمس أولويات للعمل من أجل²:

- ضمان أن الحد من مخاطر الكوارث أولوية وطنية ومحلية ، مع أساس مؤسسي قوي للتنفيذ؛
- تحديد وتقييم ورصد مخاطر الكوارث وتحسين الإنذار المبكر؛
- استخدام المعرفة والابتكار والتعليم لبناء ثقافة السلامة والصمود على جميع المستويات؛
- تقليل عوامل الخطر الكامنة؛
- تعزيز التأهب للكوارث من أجل الاستجابة الفعالة على جميع المستويات.

وشدد إطار العمل أيضا على أن الحد من الكوارث ليس مجرد موضوع يتناوله العاملون في المجال الإنساني، والعلماء أو المدافعون عن البيئة، بل هو أيضا مهم لعمليات التنمية والاقتصادية والاجتماعية. إذ أن الكوارث تقوض منجزات التنمية وتزيد من إفقار السكان والدول. ونظرا لانعدام الجهود المنسقة من أجل التصدي للأسباب الأساسية للكوارث، فإنها تشكل عقبة متزايدة الخطورة أمام تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية³.

وفي إطار تعزيز الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث ودعم الحكومات في الوفاء بالتزاماتها بتنفيذ إطار عمل هيوجو أطلقت وكالة الأمم المتحدة للشؤون الإنسانية المنتدى العالمي للحد من مخاطر الكوارث في عام 2006. وتم تشكيل المنصة العالمية للحد من مخاطر الكوارث لتكون بمثابة المنتدى الرئيسي لجميع الأطراف المشاركة وزيادة الوعي بالحد من مخاطر الكوارث وتبادل الخبرات وتوجيه عملية التنمية بما يضمن تقليل الأضرار الحاصلة في حالة حدوث كوارث.

وبوصول إطار عمل هيوجو إلى نهايته، تم التوصل إلى اتفاق إطار جديد بمناسبة المؤتمر العالمي الثالث للأمم المتحدة حول الحد من مخاطر الكوارث، والذي عقد في الفترة من 14 إلى 18 مارس 2015 في سينداي باليابان، واعتمد إطار سينداي للحد من مخاطر الكوارث 2015-2030. ويهدف إطار سينداي إلى الحد بشكل كبير من مخاطر الكوارث وفقدان الأرواح وسبل العيش والصحة، فضلاً عن الجوانب الاقتصادية والمادية والاجتماعية والثقافية والبيئية للأفراد والشركات. كما حدد إطار سينداي أربع أولويات للعمل (فهم مخاطر الكوارث، وتعزيز إدارة مخاطر الكوارث، والاستثمار في الحد من مخاطر الكوارث وتحسين التأهب للكوارث من أجل الاستجابة الفعالة و "إعادة البناء بشكل أفضل" في التعافي وإعادة التأهيل وإعادة الإعمار)،

¹- HFA: Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the resilience of nations and communities to disasters

²- تقرير المنصة العالمية للحد من مخاطر الكوارث 2022 . (شاهد بتاريخ: 2024/1/9) في <https://arise.mx/ar/global-platform-for-disaster-risk-reduction-gp2022-23-28-de-mayo-informe-resumido>

³- المرجع نفسه.

لتحقيق هدف مجموعة من سبعة أهداف عالمية. وتشمل الأهداف إشارات محددة إلى خفض معدلات الوفيات والأشخاص المتضررين من الكوارث، والخسائر المتعلقة بالنتائج المحلي الإجمالي العالمي، والأضرار التي تلحق بالبنية التحتية والخدمات الحيوية¹.

في السنوات الخمس الأولى من تنفيذ إطار سينداي (2016-2020)، تم الإبلاغ عن إجمالي 328,867 حالة وفاة مرتبطة بالكوارث (بما في ذلك الأشخاص المفقودين) في 82 دولة في المتوسط. ومع ذلك، وعلى المدى الطويل، انخفض متوسط العدد السنوي للقتلى والمفقودين في حالة الكوارث لكل 100 ألف شخص من 1.98 خلال الفترة 2005-2014 إلى 1.32 خلال الفترة 2011-2020. وعند مقارنة الكوارث الكبرى عبر الزمن وفي نفس الموقع وبنفس الشدة، حصل تراجع في معدل الوفيات بين البشر، وعلى سبيل المثال، في ولاية أوديشا الهندية، انخفض تأثير الأعاصير المدارية المتشابهة في شدتها على الوفيات البشرية من حوالي 10 آلاف في عام 1999 إلى أقل من 100 في عام 2019².

علاوة على ذلك، خلال الفترة 2016-2020، أبلغ 77 بلدا في المتوسط عن 774 مليون شخص متضررين من الكوارث. وفي الواقع، ارتفع عدد المتضررين من الكوارث لكل 100 ألف سنويا من متوسط 1981 خلال الفترة 2005-2014 إلى 3145 خلال الفترة 2011-2020. وفي عام 2020 وحده، تم تسجيل 40.5 مليون حالة نزوح داخلي جديدة، أكثر من 75 في المائة منها نزحوا بسبب الكوارث³.

وفي حين أنه من الواضح أن الدول الأكثر ثراءً ستواجه خسائر اقتصادية أكبر، فقد أبلغت أقل البلدان نمواً عن 17 في المائة من إجمالي الخسائر الاقتصادية خلال الفترة 2018-2020 في مراقب إطار سينداي. ويتحمل قطاع الزراعة العبء الأكبر من الخسائر الاقتصادية، إذ يشكل 60 في المائة من الخسائر المسجلة، يليه قطاع البنية التحتية للإسكان. وقد قدرت منظمة الأغذية والزراعة (الفاو) أنه بين عامي 2008 و2018، كلف تأثير الكوارث القطاعات الزراعية في اقتصادات البلدان النامية أكثر من 108 مليار دولار أمريكي من إنتاج المحاصيل والثروة الحيوانية المتضررة أو المفقودة.

¹- المرجع نفسه.

²- UNDRR (2021) "International Cooperation in DisasterRiskReduction", United Nations Office for DisasterRiskReduction. P6.

³- Idem.

المبحث الثاني

تأثير الحساسية تجاه السيادة على الاستجابة المشتركة للكوارث

في سنة 1988 أصدرت الجمعية العامة القرار 43/131 المتعلق بالمساعدة الإنسانية لضحايا الكوارث الطبيعية والحالات الاستعجالية المشابهة. وقد جاء في القرار " أن بقاء الضحايا بدون مساعدة يمثل تهديداً لحياة الإنسان ومساساً بالكرامة الإنسانية"¹، ومن ثم فإن الاستعجال يحتم سرعة التدخل مما يجعل حرية الوصول إلى الضحايا شرطاً أساسياً في تنظيم عمليات الإسعاف، وهذا يقتضي أن الوصول إلى الضحايا لا ينبغي أن تعرقله لا الدولة المعنية ولا الدول المجاورة، ولكن القرار أكد في الوقت نفسه على السيادة والوحدة الترابية والوحدة الوطنية للدول، كما اعترف بأنه يقع على عاتق الدول أن تعتني بضحايا الحوادث الطبيعية والحالات المشابهة التي تقع فوق إقليمها. ولكن ماذا لو أن الدول المتضررة امتنعت عن قبول أي شكل من أشكال المساعدة الدولية أثناء وقوع الكوارث الطبيعية؟

المطلب الأول: لماذا ترفض بعض الدول المساعدة الإغاثية؟

في أوائل شهر ماي 2008، ضرب إعصار نرجس، ثالث أعنف عاصفة يتم تسجيلها على الإطلاق على المستوى العالمي، ساحل ميانمار بسرعة رياح تجاوزت 200 كيلومتر في الساعة. وكانت الأضرار سريعة ومدمرة. وعلى الرغم من عدم وجود إحصاءات رسمية، تشير التقديرات إلى أن ما يصل إلى 150 ألف شخص لقوا حتفهم وتأثر 2.4 مليون بشكل مباشر من خلال التزوح أو التشرذم أو الإصابة. وفي منطقة أيبارواي الأكثر تضرراً، دمر الإعصار أكثر من 50 في المائة من المدارس و75 في المائة من المرافق الصحية. وسوّى الإعصار أكثر من 700 ألف منزل بالأرض وألحق أضراراً بالغة بالإمدادات الغذائية الوطنية²، مما أدى إلى حاجة لا يمكن إنكارها للمساعدة الدولية. ومع ذلك، خوفاً من المزيد من الإدانة والتدخل السياسي الأجنبي، رفضت الحكومة العسكرية في ميانمار في البداية جميع عروض المساعدة الإنسانية الدولية.

أدى قرار ميانمار بتفضيل السلطة السياسية على الاحتياجات الإنسانية لمواطنيها إلى إعادة إشعال الجدل حول الصراع بين الحق السيادي في رفض المساعدة والحق في تلقي الإغاثة الإنسانية في سياق كارثة طبيعية. وشككت المنظمات السياسية والأكاديميون على حد سواء في غياب الآليات القانونية التي يمكن من خلالها تنظيم الإغاثة الدولية في حالات الكوارث لثني الدول عن رفض المساعدة بشكل تعسفي، مع الحفاظ في الوقت نفسه على حق الدولة المتضررة في السيادة والسلامة الإقليمية. ورأى الكثيرون أن مبدأ السيادة لا

¹ - مركز الدراسات والبحوث الإنسانية والاجتماعية: تراجع السيادة الوطنية في ظل التحولات الدولية. في:

[/https://2u.pw/gbwam6F2](https://2u.pw/gbwam6F2)

² - MATIAS THOMSEN, THE OBLIGATION NOT TO ARBITRARILY REFUSE INTERNATIONAL DISASTER RELIEF: A QUESTION OF SOVEREIGNTY. Melbourne Journal of International Law [Vol 16, 2015. P 2

ينبغي أن يسمح للدول بحرمان مواطنيها بشكل تعسفي من الحق في الحياة. ورأى البعض أن إهمال ميانمار كان جريمة ضد الإنسانية تبرر فرض المساعدات الإنسانية القسرية. وفي حين اختفت هذه اللغة التحريضية في الغالب من الخطاب المحيط بقانون الإغاثة الدولية في حالات الكوارث، مع إعلان غالبية الدول والأمين العام للأمم المتحدة أن المسؤولية عن الحماية غير قابلة للتطبيق على الإطلاق في سياق الكوارث الطبيعية، إلا أن هناك سؤالين أساسيين يظلان بلا إجابة¹:

1- لماذا ترفض الدول المساعدة الإنسانية عندما تتجاوز الكارثة قدرتها المحلية؟

2- هل ينبغي أن تكون الدول ملزمة قانوناً بعدم رفض هذه المساعدة بشكل تعسفي عندما تكون غير قادرة أو غير راغبة في الاستجابة لاحتياجات ضحايا الكوارث على أراضيها؟

ومن الأمثلة الأحدث في هذا السياق رفض المملكة المغربية قبول المساعدات من بعض الدول عقب زلزال الحوز في 8 سبتمبر 2023، والذي خلف قرابة ثلاثة آلاف قتيل ودماراً واسعاً في البنية التحتية، في الوقت الذي لم تكن فيه البلاد مستعدة للتعامل مع كارثة طبيعية بهذا الحجم. وقد أثار موقف المغرب استغراب المجتمع الدولي بالنظر لكون المملكة بلداً منفتحاً ولا يعيش عزلة دولية كما هو حال ميانمار. والظاهر أن أسباباً سياسية ذات علاقة بطبيعة العلاقات مع بعض الدول² هو ما دفع المغرب لرفض قبول المعونة منها.

وفي هذا الإطار يجادل أليسون كارنيجي وليندسي دولان أنه كلما زادت الموارد والقدرات العسكرية التي تمتلكها الدول زاد احتمال رفضها للمساعدات، حتى عندما تكون بحاجة إليها³. أما الدول ذات الموارد المحدودة فيمكن تفسير رفضها المساعدة المطلوبة في رغبتها إبراز صور الاكتفاء الذاتي والقدرة على التصدي لآثار الكوارث لوجيستياً وتنظيمياً بشكل منفرد.

ومن خلال التحليل الكمي لعدد من حالات رفض تلقي المساعدات زمن الكوارث ما بين عامي 1982 و2006، أوضح ترافيس نيلسون أنه على الرغم من أن الدول الفقيرة هي في الواقع أقل احتمالية لرفض المساعدات من الدول الأكثر ثراءً، إلا أن احتياجات المتلقي لا تدفع وحدها عملية صنع القرار. كما أن الأنظمة الاستبدادية ليست أكثر أو أقل احتمالاً لرفض المساعدات من الأنظمة الديمقراطية. بدلاً من ذلك، تبدو الدول التي تمر بمرحلة انتقالية هي الأكثر ميلاً بشكل خاص إلى رفض المساعدات علناً وبشكل صريح

¹- Idem.

²- لماذا رفض المغرب المساعدة من فرنسا وألمانيا. اندبندنت عربية 11 سبتمبر 2023. في <https://2u.pw/uYWvj17>

³- Allison Carnegie & Lindsay R. Dolan, The effects of rejecting aid on recipients' reputations: Evidence from natural disaster responses. The Review of International Organizations (2021) 16:495–519

وتصر على قدرتها على التعامل مع الإغاثة والتعافي من الكوارث. إن رفض المساعدات، مثله مثل تقديم المساعدات، هو في جوهره عمل سياسي¹.

ومن المناطق التي تبدي فيها البلدان المتضررة من الكوارث حساسة بشأن سيادتها، يمكن أن نذكر خليج البنغال، فدول المنطقة غالباً ما ترفض المساعدات التي تقدمها الدول المانحة وخاصة حين يكون ضمنها فرق تدخل وإنقاذ تابعة للجيش. وباعتبارها أعضاء في منظمة متعددة الأطراف، فإن هذه الحساسية تجاه السيادة تمنع هذه البلدان أيضاً من توحيد قواتها لإنشاء قوة إقليمية موحدة لإدارة الكوارث. وعلى الرغم من أنه من الناحية النظرية من المرجح أن تكون المساعدات الإغاثية الصادرة عن وكالة متعددة الأطراف أكثر قبولاً في ساعة الأزمة². إلا أن الحساسية تبقى قائمة في بلدان مجموعة BIMSTEC³. حيث يواصل أعضاؤها في حالات الأزمات الاعتماد على المساعدة الثنائية خارج نطاق هذه المنظمة الإقليمية. وبطبيعة الحال، بدون قوة الاستجابة للكوارث، لم تتمكن BIMSTEC من الاستجابة لأي كوارث طبيعية تحدث في منطقة خليج البنغال، وهي منطقة شديدة الهشاشة تجاه الكوارث الطبيعية وخاصة الأعاصير والفيضانات.

المطلب الثاني: صور من التباينات الإقليمية في مجال الاستجابة المشتركة للكوارث

غير بعيد عن خليج البنغال، وعلى خلاف تجربة BIMSTEC، سلط تسونامي المحيط الهندي عام 2004 وأثاره المدمرة في جميع أنحاء المنطقة الضوء على الحاجة إلى آلية متعددة الأطراف لإدارة الكوارث في جنوب شرق آسيا. وقد عزز هذا واحدة من الاتفاقيات القليلة الملزمة قانوناً لرابطة دول جنوب شرق آسيا، وهي اتفاقية آسيان لإدارة الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ (AADMER) في عام 2005. ومنذ ذلك الحين شكلت اتفاقية آسيان لإدارة الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ الأساس للتعاون والتنسيق والمساعدة وتعبئة الموارد في مجال المساعدات الإنسانية والإغاثة في حالات الكوارث في جنوب شرق آسيا. وتشمل الآليات الهامة الأخرى التي تم تطويرها في هذا السياق مركز تنسيق المساعدة الإنسانية في إدارة الكوارث التابع لرابطة دول جنوب شرق آسيا (AHA Centre) الذي يشكل الذراع التشغيلي للرابطة في إدارة الكوارث، كما تم إنشاء مبادرات إقليمية مهمة مع شركاء الرابطة مثل النظام اللوجستي لحالات الطوارئ في حالات الكوارث لرابطة دول جنوب شرق آسيا (DELSA)، وهي آلية لتطوير مخزون إقليمي من إمدادات الإغاثة،

¹ Travis Nelson, Rejecting the gift horse: International politics of disaster aid refusal . Conflict Security and Development. July 2010 (3):379-402

²- Sohini Bose & S. Nanthini, Multilateralism and Disaster Management in the Global South: A Case Study for the G20. T20 Policy Brief (June 2023). P 8

³- مبادرة خليج البنغال للتعاون التقني والاقتصادي متعدد القطاعات (BIMSTEC) هي منظمة دولية تضم مجموعة من البلدان في جنوب وجنوب شرق آسيا، وهي: بنغلاديش، الهند، بورما، سري لانكا، تايلاند، بوتان ونيبال.

وبالتالي تعزيز قدرة دول الرابطة. وقد استخدمت هذه الآلية لتوفير مواد الإغاثة بسرعة أثناء حالات الطوارئ مثل استجابات كوفيد-19 في كمبوديا وتايلاند وكذلك إعصار غوني في عام 2020.

كما تعد هذه المبادرات والآليات أيضًا مثالاً على النموذج التعاوني متعدد الأطراف لرابطة دول جنوب شرق آسيا مع شركائها. ويعد مشروع DELSA في حد ذاته أحد هذه المشاريع المشتركة، حيث تم دعم إنشاء مستودعات الأقمار الصناعية الخاصة به من قبل اليابان. ورغم أن هذه التطورات أدت إلى تحول آسيان إلى جهة فاعلة مركزية في شبكة إدارة الكوارث في المنطقة، إلا أن التحديات لا تزال قائمة¹.

أما القارة الأفريقية، فهي وفقًا لتقرير المخاطر العالمية لعام 2021، ثاني أعلى خطر للكوارث بعد أوقيانوسيا، في حين أنها القارة التي تعاني من أعلى مستويات الضعف المجتمعي بشكل عام، حيث تقع 12 دولة من أصل 15 دولة الأكثر عرضة للخطر في العالم في أفريقيا². وقد تجلت المخاطر من خلال الكوارث المتعددة التي ضربت القارة في السنوات الأخيرة، بما في ذلك ثوران بركان جبل نيراجونجو في جمهورية الكونغو الديمقراطية عام 2021، وأسراب الجراد والفيضانات في القرن الأفريقي بين عامي 2019 و2022، والأعاصير والعواصف التي أدت إلى هطول أمطار غزيرة وفيضانات في دول الجنوب الأفريقي خلال الأشهر الأولى من عام 2022. وهو العام الذي مثل فيه الأفارقة 66% من المتضررين من الكوارث على الصعيد العالمي حسب تقرير للأمم العام للأمم المتحدة³.

وبالنظر إلى هذا الوضع أنشأ الاتحاد الأفريقي أطرا سياسية ومؤسسية للاستجابة بفعالية للكوارث المتزايدة التي تواجه القارة. ومن بين تلك الأطر الاستراتيجية الإقليمية الأفريقية للحد من مخاطر الكوارث (ARSDRR) التي اعتمدها الجمعية العمومية خلال دورتها العادية الثالثة التي عقدت في يوليو 2004، والتي توجه جهود الحد من مخاطر الكوارث في القارة. كما قامت مفوضية الاتحاد الأفريقي بتطوير برنامج العمل لتنفيذ إطار سيندائي للحد من مخاطر الكوارث للفترة 2015-2030. ولمعالجة العواقب الإنسانية الناجمة عن الكوارث، اعتمد الاتحاد أيضا، اتفاقية كمبالا لحماية ومساعدة النازحين داخليا في أفريقيا والموقف الأفريقي المشترك بشأن الفعالية الإنسانية⁴.

1- S. Nanthini, ASEAN: A multilateral model of disaster management. Dec 15, 2022. <https://www.orfonline.org/expert-speak/asean-a-multilateral-model-of-disaster-management>

2- Disaster Management in Africa: Challenges and Perspectives for Human Security, 29 October 2021. <https://amaniafrica-et.org/disaster-management-in-africa-challenges-and-perspectives-for-human-security/>

3- التعاون الدولي في تقديم المساعدة الإنسانية في ميدان الكوارث الطبيعية. تقرير الأمين العام المقدم للجمعية العامة للأمم المتحدة. سبتمبر 2023. في: <https://reliefweb.int/report/world/international-cooperation-humanitarian-assistance-field-natural-disasters-relief-development-report-secretary-general-a78360-enarruzh>

4- Disaster Management in Africa, Op.cit.

وعلى الرغم من التقدم المحرز فيما يتعلق بوضع الهياكل اللازمة لمعالجة مخاطر الكوارث في إفريقيا، إلا أن العديد من التحديات لا تزال قائمة. أحد التحديات الكبيرة في هذا الصدد أن الاستجابة للكوارث بطيئة للغاية وغير فعالة، ومع أن الحكومات والمنظمات غير الحكومية صارت تتلقى أموالاً أكثر للاستجابة بشكل هادف، فإنه في معظم الحالات، لا تكون الاستجابة بطيئة فحسب، بل إنها أيضاً تأخذ شكل رد فعل إلى حد كبير، مع التركيز على الإغاثة وإعادة التأهيل الفوري مع تجاهل التدابير الوقائية متوسطة وطويلة الأمد للحد من أضرار الكوارث. كما يسجل نظام الإنذار المبكر قدراً كبيراً من عدم الكفاية والفجوة في ترجمة الإنذار المبكر إلى تدخل سريع وفعال .

وبالإضافة إلى العوامل السابقة، هناك عوائق قانونية على المستوى المحلي قد تكون سبباً في عدم نجاعة منظومات الإغاثة متعددة الأطراف زمن الكوارث الطبيعية، وقد بين جانك سيرادينيو وآخرون أن بعض الدول الإفريقية غالباً ما لا تدمج بشكل فعال وقواعد ومبادئ الاستجابة الدولية للكوارث في أطر عمل وتشريعات إدارة مخاطر الكوارث الوطنية. وقد يكون ذلك من خلال الاستمرار في تطبيق الأطر القانونية الذي تم تطويرها للأوقات العادية وليس لزمن الكوارث، والتي قد لا تكون مرنة بما يكفي لتسهيل المساعدة الإنسانية بفعالية¹. كما يمكن أن تؤدي الإجراءات البيروقراطية الثقيلة إلى اختناقات وتأخيرات كبيرة في دخول المساعدة الدولية زمن الكوارث. ومن جهة أخرى، قد لا تكون معايير الأهلية للإشراف متوفرة بشكل كاف، وهو ما قد يؤدي إلى استيراد لوازم ومعدات غير مناسبة، ودخول طواقم أجنبية غير مؤهلة. إن التأكد من أن الأطر القانونية المحلية تنظم بشكل شامل المساعدة الدولية لمواجهة الكوارث يمكن أن تعزز التنسيق بين الجهات الفاعلة المحلية والدولية في عمليات الإغاثة المشتركة، وتوفر الشفافية فيما يتعلق بالإجراءات المعمول بها من طرف الجهات الفاعلة ذات الصلة وأدوارها ومسؤولياتها ضمن إطار معايير الجودة والمساءلة التي تحتاج إلى الالتزام بها في مثل هذه العمليات².

خاتمة:

أدى توالي الكوارث الطبيعية وزيادة حجم الدمار وعدد الضحايا الذي تخلفه في كل مرة إلى تنامي الوعي الدولي بضرورة الاستجابة الجماعية لمخاطر الكوارث وتطوير استراتيجيات مشتركة للإنذار المبكر والوقاية وتنظيم أعمال الإغاثة، وهي مساع عززتها أطر العمل الدولي متعدد الأطراف على المستويين العالمي والإقليمي

¹- De Sousa Serradinho, J. A., Ngugi, S. N., & Da Costa, R. (2023). Legal Preparedness for International Disaster Assistance in the SADC Region: An Analysis of the Incorporation of International Disaster Response Laws, Rules and Principles (IDRL) in Domestic Disaster Risk Management Legal and Policy Frameworks. Yearbook of International Disaster Law Online, 4(1), 93-122. In: https://brill.com/view/journals/yido/4/1/article-p93_6.xml

²- Idem.

التي تم التوصل إليها خلال العقود الثلاثة الأخيرة على وجه الخصوص. غير أن الآمال في تأسيس نظام عالمي موحد لإدارة الكوارث الطبيعية والحد من مخاطرها لم تتحقق بالقدر المأمول بسبب عوائق كثيرة، من بينها طبيعة الكوارث الطبيعية نفسها، العصية على التنبؤ من جهة، وغير المنتظمة في نطاقها وحدتها من جهة أخرى. غير أنه بعيدا عن العوامل الطبيعية الخاصة بالظاهرة، تبرز مسألة الحساسية تجاه السيادة الوطنية التي تبديها بعض الدول المتضررة من الكوارث، والتي تخلق تحديات كبيرة أمام العون الدولي في مجال الإغاثة وتنظيم عمليات إدارة الطوارئ وتنسيق المساعدات وغيرها من المسائل المتعلقة بالتدخل بعد وقوع الكوارث. وقد بينت الدراسة أن هذه الحساسية ناجمة بالأساس عن أسباب سياسية، يتعلق بعضها بطبيعة العلاقات بين الدولة المتضررة والدول التي تعرض المساعدة، وبالخوف من الاختراقات التي قد تحصل بسبب وضع الهشاشة المصاحب لمرحلة ما بعد الكارثة، ولرغبة الدول المتضررة في أن تبدو أمام مواطنيها وفي أعين المجتمع الدولي في موقف المسيطر على الوضع والقادر على إدارة عمليات الإنقاذ والإغاثة بالاعتماد على القدرات الخاصة للدولة. غير أن التجارب المتكررة أظهرت أنه مهما كانت قوة الدولة وجاهزيتها للتعامل مع الطوارئ إلا أنها لا تستطيع بمفردها مواجهة الآثار الفورية واللاحقة للكارثة، وقد يؤدي تمسكها بفكرة السيادة إلى زيادة حجم الخسائر في الأرواح وفي البنية التحتية، ويطيل أمد التعافي من آثار الكارثة، وهي نتائج كان بالإمكان تقليص حدتها في حال وجود استجابة جماعية منظمة في إطار التعاون الدولي متعدد الأطراف، وبشكل يراعي مخاوف الدول المتضررة من جهة، ويضمن حق المتضررين في تلقي المساعدة العاجلة في الوقت المناسب، وبالكيفية اللازمة من جهة أخرى.

قائمة المصادر والمراجع

- الأمم المتحدة: ارتفاع حاد في الكوارث الطبيعية في العشرين عاما الأخيرة. October 12, 2020. <https://www.reuters.com/article/idUSKBN26X1MI> (شوهده في 2023-12-28)
- تقرير أممي: عدد الكوارث الطبيعية تضاعف خمس مرات خلال نصف قرن. 1/9/2021. <https://2u.pw/UCrH9lc> (شوهده في 2023-12-28)
- منظمة الأمم المتحدة، "مكافحة غياب المساواة لبناء مستقبل مرّن". <https://2u.pw/BUz9Z71>. (شوهده في: 2023-12-29)
- Macalister-Smith, P. (1986). The International Relief Union. The LegalHistoryReview, 54(2), 363–374. p
- Disaster Management: Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World
- المنصة العالمية للحد من مخاطر الكوارث (GP2022، 23-28 مايو، في :

<https://arise.mx/ar/global-platform-for-disaster-risk-reduction-gp2022-23-28-de-mayo-informe-resumido>

الجمعية العامة، المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث الطبيعية: مشروع استعراض استراتيجية وخطة عمل يوكوهاما. من أجل عالم أكثر أمناً، جنيف 11-12 أكتوبر 2004

<https://www.unisdr.org/2005/wcdr/preparatory-process/prepcom2/pc2-Draft-Review-Of-Yokohama-arabic.pdf>

HFA: Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the resilience of nations and communities to disasters

- تقرير المنصة العالمية للحد من مخاطر الكوارث 2022 . (شاهد بتاريخ: 2024/1/9) في: <https://arise.mx/ar/global-platform-for-disaster-risk-reduction-gp2022-23-28-de-mayo-informe-resumido/>

- UNDRR (2021) "International Cooperation in Disaster Risk Reduction", United Nations Office for Disaster Risk Reduction. P6 .

- MATIAS THOMSEN, THE OBLIGATION NOT TO ARBITRARILY REFUSE INTERNATIONAL DISASTER RELIEF: A QUESTION OF SOVEREIGNTY. Melbourne Journal of International Law [Vol 16, 2015. P 2

- لماذا رفض المغرب المساعدة من فرنسا وألمانيا. اندبندنت عربية 11 سبتمبر 2023. في: <https://2u.pw/uYWvjI7>

- Allison Carnegie & Lindsay R. Dolan, The effects of rejecting aid on recipients' reputations: Evidence from natural disaster responses. The Review of International Organizations (2021) 16:495–519.

- Travis Nelson, Rejecting the gift horse: International politics of disaster aid refusal . Conflict Security and Development. July 2010 (3):379-402

- Sohini Bose & S. Nanthini, Multilateralism and Disaster Management in the Global South: A Case Study for the G20. T20 Policy Brief (June 2023). P 8

- S. Nanthini, ASEAN: A multilateral model of disaster management. Dec 15, 2022. <https://www.orfonline.org/expert-speak/asean-a-multilateral-model-of-disaster-management>

- Disaster Management in Africa: Challenges and Perspectives for Human Security, 29 October 2021. <https://amaniafrica-et.org/disaster-management-in-africa-challenges-and-perspectives-for-human-security/>

- التعاون الدولي في تقديم المساعدة الانسانية في ميدان الكوارث الطبيعية. تقرير الأمين العام المقدم للجمعية العامة للأمم المتحدة. سبتمبر 2023. في: <https://reliefweb.int/report/world/international->

cooperation-humanitarian-assistance-field-natural-disasters-relief-development-report-secretary-general-a78360-enarruzh

- De Sousa Serradinho, J. A., Ngugi, S. N., & Da Costa, R. (2023). Legal Preparedness for International Disaster Assistance in the SADC Region: An Analysis of the Incorporation of International Disaster Response Laws, Rules and Principles (IDRL) in Domestic Disaster Risk Management Legal and Policy Frameworks. *Yearbook of International Disaster Law Online*, 4(1), 93-122. In: https://brill.com/view/journals/yido/4/1/article-p93_6.xml