

مركز الدراسات في الدكتوراه : العلوم القانونية والسياسية
الدراسات الاستراتيجية والتحليل القانونية والسياسية: مختبر البحث
أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام
في موضوع :

تحدي الكوارث الطبيعية واستراتيجية الحد من مخاطرها

تحت إشراف الأستاذ :
د. عسو منصور

إعداد الطالبة الباحثة:
منار احديدو

لجنة المناقشة:

مشرفا ورئيسا	أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق بفاس	د. عسو منصور
مقررا	أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق بفاس	د. أحمد مفيد
عضوا	أستاذة التعليم العالي بكلية الحقوق بفاس	د. زبيدة نكاز
مقررا	أستاذة التعليم العالي بكلية الحقوق بتطوان	د. ماري بوجدانين
مقررا	أستاذ مؤهل بكلية الحقوق بفاس	د. محمد أشملال

مقدمة عامة

تعرضت المجتمعات على مدى القرون الماضية للكوارث الطبيعية التي تترك ورائها آثاراً مدمرة على الممتلكات والأرواح، إذ يصعب عليها مواجهة آثارها تلك لأسباب عدة منها غياب الإمكانيات اللازمة أو عدم نجاعتها في مقاومة هذه الآثار، الأمر الذي يجعل من الخسائر أن تكون فادحة.

وبتطور المجتمعات وازدهار الصناعات والعمران، إلى جانب ظهور مفاهيم جديدة كالتنمية في مجالات شتى بما في ذلك مجال العمران والتنمية المستدامة، إضافة إلى الحدوث المتكرر للكوارث الطبيعية وما ينجم عنها من أضرار جسيمة، كل ذلك جعل التفكير الإنساني يتطور في ميدان الحماية من آثار الكوارث الطبيعية بقصد المحافظة على العنصر البشري والاقتصادي على حد سواء.

وتكون الكوارث إما طبيعية ناتجة عن خلل أو تغير في توازن قوى الطاقة الكامنة في الطبيعة مثل الأعاصير والزلازل والبراكين وغيرها، وإما بفعل الإنسان نتيجة سوء استعمال التقنيات التكنولوجية أو الأخطار والإهمال في استعمالها، وإما بسبب الحروب والعمليات الإرهابية بالوسائل المختلفة، وكلها تؤدي إلى كوارث بيئية، تشكل مصدراً للتدمير والتخريب وترويع السكان، وتشكل خطورة بالغة على المباني أو الأشخاص، أو البنية الأساسية.¹

إن المجتمع الدولي قد شهد تزايداً ملحوظاً في حدوث الكوارث الطبيعية وكذلك الكوارث البيئية والتكنولوجية ذات الصلة. ففي العقد الأخير من القرن الماضي أحدثت سلسلة من الزلازل والجفاف والفيضانات والثورات البركانية خسائر فادحة في الأرواح البشرية ودماراً كبيراً في الهياكل الأساسية الاقتصادية والاجتماعية. ففي سنة 1999 وحدها، حدثت أكثر من 700 كارثة واسعة النطاق أسفرت عن مقتل حوالي 100.000 شخص وحدثت خسائر اقتصادية تجاوزت 100 بليون من دولارات الولايات المتحدة، وهو ما يمثل زيادة سنوية بحوالي 10 في المائة خلال عقد التسعينات.²

كما أدت الكوارث الطبيعية على مدار الثلاثين سنة الماضية، إلى فقد ما يزيد على 2.5 مليون شخص ونحو 4 تريليونات دولار، حيث تضاعفت الخسائر العالمية من 50 مليار دولار سنوياً في الثمانينيات إلى 200 مليون دولار خلال العقد الأخير. وجاء عام 2017 ليصدق ناقوس الخطر في هذا الشأن، إذ بلغت خسائر العالم 330 مليار دولار نتيجة كوارث طبيعية مدمرة.³

¹ - محمد عبد العزيز بن محمد أبو عباة، التعويض عن أضرار الكوارث الطبيعية، دراسة تأصيلية تطبيقية في النظام السعودي، الصندوق الخيري لنشر البحوث والرسائل العلمية، دار كنوز أشبيلية للنشر والتوزيع، الرياض، 2011، ص. 10.

² - الجمعية العامة، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، الدورة السادسة والخمسون لسنة 2001، حول المسائل الاقتصادية والبيئية: الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث، وثيقة للأمم المتحدة رقم: A/56/68-E/2001/.

³ - [https://www.albankaldawli.org/ar/topic/disasterriskmanagement/overview_\(12/05/2020\)](https://www.albankaldawli.org/ar/topic/disasterriskmanagement/overview_(12/05/2020))

وكشف الزلازل المدمرة التي حدثت في أوائل سنة 2001 في كل من سلفادور والهند عن وجود أوجه قصور أساسية في النهج المتبع في إدارة الكوارث. ويعود حجم الخسائر في الأرواح والممتلكات عند حدوث الكوارث الطبيعية إلى ارتفاع عدد السكان والممتلكات في الأماكن المعرضة للكوارث. والسبب في ذلك عوامل متعددة، منها تزايد كثافة السكان بسبب تسارع نسق التحضر. ويمثل الفقر الذي يدفع بالسكان إلى العيش في أماكن غير مستقرة جغرافيا وفي مساكن غير مناسبة عاملا أساسيا آخر يسهم في جعل المجتمعات المحلية معرضة للأخطار. ومن العوامل الأخرى المساهمة في تزايد ضعف تلك المجتمعات التخطيط غير المناسب في استخدام الأراضي، وسوء تصميم المباني والهياكل الأساسية وقلة الترتيبات المؤسسية المناسبة التي تحد من المخاطر، إضافة إلى تزايد تدهور البيئة، وأحسن مثال عن ذلك اتساع نطاق إزالة الغابات.

ولا تقتصر الكوارث على منطقة دون أخرى ولا تميز بين البلدان النامية والمتقدمة النمو. فالحرائق التي أتت على أجزاء كبيرة من الغابات طوال أسابيع في الولايات المتحدة في عام 2000 ، والدمار الذي أحدثته الفيضانات عدد من أنحاء أوروبا، لا سيما فرنسا وسويسرا والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وإيرلندا الشمالية، هي أمثلة على تزايد ضعف البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية على حد سواء في مواجهة الكوارث الطبيعية وما يتصل بها من كوارث بيئية وتكنولوجية¹.

ومع أن جميع بلدان العالم معرضة للكوارث الطبيعية فإن الدول النامية أكثر تأثرا بها عند حدوثها، لا سيما من حيث الخسائر في الأرواح ونسبة الأضرار المادية التي تحدثها إلى ناتجها المحلي الإجمالي. وبينت العديد من الدراسات التي أجرتها الأمم المتحدة أن حوالي 90 في المائة من ضحايا الكوارث هم من سكان البلدان النامية. وأفاد البنك الدولي أن الخسائر التي تحدثها الكوارث في البلدان النامية، من حيث نسبها إلى الناتج المحلي الإجمالي، تفوق ب 20 مرة ما يحدث من خسائر مماثلة في البلدان المتقدمة النمو. وفي عام 2000 حدثت فيضانات في بنغلاديش والهند وموزامبيق وفنزويلا وفيتنام، وثورات بركانية في إندونيسيا والفلبين وزلازل في السلفادور وإندونيسيا والهند، أسفرت عن دمار هائل.

لهذا يكون تأثير الكوارث الطبيعية أكثر قسوة وتدميرا بالنسبة للدول الفقيرة، والتي تكون إمكاناتها المادية والتقنية والتخطيطية ضعيفة ومحدودة، كما يعيش الفقراء في بلدان نامية كثيرة في مستوطنات لا تستطيع الصمود في وجه الرياح العاتية أو الأمطار أو الهزات الأرضية، ولذلك فإن الفقراء هم الأكثر تعرضا لخطر الكوارث الطبيعية ولأثارها المدمرة.

¹ - وثيقة للأمم المتحدة رقم: A/56/68-E/2001/3 ، ص. 3.

ومن هذا المنطلق تطور مفهوم الخطر¹ والشعور به عبر الزمان والمكان، الشيء الذي جعل من الأخطار إشكالية تؤرق المجتمعات في أيامنا هذه، وتفرض على الإنسان نمطا جديدا في الفكر والعمل. وقد برز اهتمام المجتمع الدولي بالأخطار الكبرى من خلال بعثة الأمم المتحدة لسنة 1990 للعشرية الدولية للوقاية من الكوارث الطبيعية، وذلك من أجل الوصول إلى معرفة أحسن للأخطار والكوارث، وتطوير ثقافة الوقاية ووضع سياسات مناسبة، والنشر السريع للمعلومات في مراحل الأزمات لتسيير وتقييم الكوارث، بغية الحد من آثارها على الإنسان وبيئته وممتلكاته.

ولا شك أن فترة التسعينات قد شهد ميلاد علم جديد وهو علم الكوارث الطبيعية، وأنه غدا راسخا، فله مؤتمراته الدولية والإقليمية ودورياته العلمية، ونظرياته ونماذجه ومفاهيمه ومصطلحاته، وقد بدأ الاهتمام به يتضح في أقسام الجغرافيا وعلوم الأرض والعلوم الاجتماعية الأخرى إلى جانب علم السياسة. وفي الآونة الأخيرة بدأت الدراسات القانونية تهتم بقضايا الكوارث والأزمات، وظهرت العديد من المؤلفات والبحوث والدراسات وعقدت عدة مؤتمرات ووقعت الكثير من الاتفاقيات التي تعالج هذا الموضوع. ومشكلة الكوارث والأزمات قد أخذت حيزا من الاهتمام الدولي بسبب بعدها العالمي، وأن البيئة الطبيعية وحدة لا تتجزأ، لذلك فهي تثير العديد من الإشكالات وخاصة القانونية منها.

إن مشكلة الكوارث باتت تؤرق فكر المهتمين والعلماء، فبدأوا يدقون ناقوس الخطر، ويدعون لوقف أو الحد من مخاطر الكوارث التي تتعرض له البيئة نتيجة للنهضة الصناعية والتقدم التكنولوجي في هذا العصر. فالكوارث مشكلة عالمية لا تعترف بالحدود السياسية، لذلك حظيت باهتمام دولي، لأنها فرضت نفسها فرضا، وكون التصدي لها يتجاوز حدود وإمكانات التحرك الفردي لمواجهة هذا الخطر المخيف. والحق أن أخطار الكوارث لا تقل خطرا عن النزاعات والحروب والأمراض الفتاكة إن لم تزد عليها.

وإزاء هذه الأخطار وآثارها وجدت بعض الدول أنه لا بد من اتخاذ الإجراءات الكفيلة بالتخفيف من معاناة الإنسان وذلك بمنع وقوع الحوادث من جهة والتخفيف من آثارها في حال وقوعها من جهة ثانية. وقد تطورت هذه الإجراءات حتى أصبحت ضمن متطلبات ومراحل هذه المواجهة وهي الاستعداد والمعالجة وإزالة الآثار.

❖ تعريف الموضوع وتحديده

يعد تحديد المفاهيم ركنا أساسيا ضمن الإجراءات المنهجية للدراسة، لكونها توضح الأهداف التي يرمي المؤلف إلى تحقيقها وما يقصد من دراسته، بحيث يتم تحديد الإطار الذي تسيير فيه الدراسة وما

¹ - عرفت الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث الخطر، في عام 2004، بأنه "حدث أو ظاهرة مادية أو نشاط بشري يمكن أن يكون مضرا وأن يؤدي إلى خسائر في الأرواح أو إلى الإصابات بجروح، أو إلحاق الضرر بالممتلكات، أو إلى اختلال النشاط الاقتصادي أو الاجتماعي أو إلى تدهور البيئة". ويمكن أن تشمل الأخطار الظروف الكامنة التي قد تمثل تهديدات مستقبلية ذات مصادر مختلفة: طبيعية (جيولوجية ومتعلقة بالأرصاد الجوية المائية وبيولوجية) أو ناتجة عن الأنشطة البشرية (التدهور البيئي والأخطار التكنولوجية).

تسعى إلى تحقيقه. ومن هذا المنطلق نحاول تحديد المفاهيم الأساسية بموضوع الدراسة، والتي يتبعها عدد من المفاهيم الأخرى يتم توضيحها في مواضعها بالدراسة، وقد تركزت المفاهيم الأساسية بالدراسة في الكوارث، التخطيط للطوارئ، التصدي لمخاطر الكوارث، المخاطر، نظم الإنذار المبكر، التأهب، الإغاثة، الإنعاش.

- الكوارث

إن مفهوم مصطلح الكوارث له أكثر من دلالة تختلف باختلاف الوسط الذي تعالج فيه، وباختلاف الزاوية التي ينظر منها كل باحث. وهناك تعريفات متعددة للكارثة حددتها المنظمات والهيئات الدولية والوطنية المتخصصة، ويشترط في التعريف الوضوح والشمولية والإيجاز ودقة اختيار الكلمات، ومن هذه التعريفات نجد تعريف الأمم المتحدة: "الكارثة هي حالة مفاجئة يتأثر من جرائها نمط الحياة اليومية فجأة ويصبح الناس بدون مساعدة ويعانون من ويلاتها ويصيرون في حاجة إلى حماية، وملابس، وملجأ، وعناية طبية واجتماعية واحتياجات الحياة الضرورية الأخرى". وعرفت المنظمة الدولية للحماية المدنية بأنها "حادثة كبيرة نجم عنها خسائر في الأرواح والممتلكات وقد تكون طبيعية مردها فعل الطبيعة، وقد تكون صناعية مردها فعل الإنسان سواء كان إراديا أو لا إراديا وتتطلب مواجهتها معونة الحكومة الوطنية أو على المستوى الدولي إذا كانت قدرة مواجهتها تفوق القدرات الوطنية". وتطرق لها المنظمة الأمريكية لمهندسي السلامة والتي عرفت بأنها "التحول المفاجئ غير المتوقع في أسلوب الحياة العادية بسبب ظواهر طبيعية أو من فعل إنسان تتسبب في العديد من الإصابات والوفيات أو الخسائر المادية الكبيرة".

وعرفها الاتحاد الدولي لمنظمات الهلال والصليب الأحمر بشكل مفصل¹، حيث عرف الكارثة بأنها كل حدث يقع لأسباب طبيعية أو بشرية، مقصودة أو غير مقصودة ينتج عنه مصرع عشرة أشخاص أو أكثر، أو تضرر أو إصابة مائة شخص أو أكثر وردود الأفعال المؤلمة التي تظهر لدى الأفراد بشكل فوري بعد الكارثة أو بعد فترة زمنية تشمل عدة ساعات أو بضعة أيام أو عدة شهور وتشمل الكوارث: الفيضانات والأعاصير والعواصف، الزلازل، الكوارث التقنية والصناعية، تحطم الطائرات وغرق السفن، الحروب، الانفجارات والاضطرابات المدنية وعمليات إطلاق النار، الإرهاب والعنف.

الملاحظ أيضا على التعريفات المذكورة سابقا أنها تتفق على أن عناصر الكوارث تتمثل في كونها تحدث فجأة ودون سابق إنذار فلا يمكن أن نوقفها، لذلك يجب الاستعداد لمواجهتها والتخفيف من آثارها، ووقوعها يلحق أضرار متفاوتة في الأرواح والممتلكات حسب قوتها. وانطلاقا من هذين العنصرين يمكن أن نقدم تعريفا موجزا للكارثة بأنها "حدث فجائي يلحق خسائر مادية وبشرية بالمجتمعات".

¹ - التقرير السنوي عن الكوارث في العالم، الاتحاد الدولي لمنظمات الهلال والصليب الأحمر والذي صدر لأول مرة عام 1993.

- التخطيط للطوارئ

هي أداة تستخدم لتحليل أثر الأزمات المحتملة ولتأكد من اتخاذ الترتيبات الكافية أو الملائمة مقدماً من أجل الاستجابة في الوقت المناسب، وبطريقة فعالة ومناسبة لاحتياجات السكان المتضررين. والتخطيط للطوارئ أداة لتوقع المشكلات وحلها، وهي المشكلات التي تنشأ عادة أثناء فترة الاستجابة الإنسانية .

- التصدي لمخاطر الكوارث

هي عملية منهجية لاستخدام القرارات الإدارية، والتنظيم، والمهارات والقدرات التشغيلية للتنفيذ السياسات العامة، والاستراتيجيات، وقدرات مواجهة الكوارث، في المجتمع أو المجتمعات المحلية لتقليل آثار المخاطر الطبيعية والكوارث البيئية والتكنولوجية ذات الصلة، ويشمل هذا جميع أشكال الأنشطة بما فيها التدابير الهيكلية وغير الهيكلية لتجنب منع الآثار غير المواتية للمخاطر ضمن السياق العام للتنمية المستدامة، أو للحد من تلك الآثار (التخفيف من وطأة الكوارث والتأهب لها).¹

- المخاطر

هي حدث مادي، أو ظاهرة، أو نشاط بشري، يحتمل أن يسبب الضرر، وقد يحدث خسارة في الأرواح أو أذى، أو ضرر للممتلكات، أو ارتباكاً اجتماعياً واقتصادياً، أو تدهوراً بيئياً، ويمكن أن يشمل هذا ظروفاً كامنة قد تمثل تهديدات في المستقبل وتكون متباينة النشأة: أي طبيعية (جيولوجية، هيدرولوجية - أو متعلق بالأرصاد الجوية أو بيولوجية) أو ناجمة عن عمليات بشرية (كالتدهور البيئي، والأخطار التكنولوجية)، وقد تكون المخاطر وحيدة، أو متتابعة، أو مشتركة من حيث النشأة والآثار. ويتميز كل خطر من المخاطر من حيث مكانه، وشدته، وتواتره، واحتمالاته.²

- نظم الإنذار المبكر

وتتمثل في توفير المعلومات في الوقت المناسب وبصورة فعالة، من خلال مؤسسات محددة تسمح للأفراد المعرضين للمخاطر باتخاذ الإجراءات لتجنب المخاطر التي يتعرضون لها أو الحد منها، وإعداد الاستجابة بصورة فعالة. ويستلزم نظام الإنذار المبكر سلسلة من الأمور الجديرة بالاهتمام وهي فهم المخاطر ورسم خرائط لها، رصد الأحداث الوشيكة والتنبيه بها، تجهيز ونشر الإنذارات التي يمكن عرضها على سلطات تقرير السياسات العامة والسكان، واتخاذ الإجراءات الملائمة وفي الوقت المناسب استجابة للإنذارات.

¹ - الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث 2007.

² - التأهب للكوارث تحقيقاً للاستجابة الفعالة، مجموعة الإرشادات والمؤشرات لتنفيذ الأولوية الخامسة من إطار عمل هيوغو، الأمم المتحدة، 2008، ص.62.

- التأهب

هي أنشطة ما قبل حدوث الكارثة التي تتخذ في إطار التصدي لمخاطر الكوارث وتستند إلى تحليل سليم للمخاطر. ويشمل هذا إعداد أو تعزيز استراتيجية، أو سياسة شاملة بشأن التأهب، أو الهيكل المؤسسي، أو قدرات الإنذار والتنبيه، أو الخطط التي من شأنها تحديد التدابير المتخذة لمساعدة المجتمعات المعرضة للخطر وحماية الأرواح والموجودات، من خلال التنبيه بالأخطار واتخاذ الإجراءات المناسبة في مواجهة التهديد الوشيك أو الكارثة الفعلية.

- الإنعاش

ويتمثل في القرارات والإجراءات المتخذة بغرض إعادة أوضاع العيش السابقة على حدوث الكارثة إلى ما كانت عليه في المجتمع المتضرر، أو تحسين تلك الأوضاع مع تشجيع القيام بالتعديلات الضرورية وتيسيرها، للحد من مخاطر الكوارث. ويهيئ الإنعاش (أي الإصلاح والتعمير) الفرصة لوضع تدابير الحد من المخاطر وتطبيقها.

ويدور موضوع البحث، كما هو مبين من خلال العنوان، حول "تحدي الكوارث الطبيعية واستراتيجية الحد من مخاطرها"، وهو عنوان يكاد يختزل لب موضوع الأطروحة كلها وينطوي على إشكالية البحث برمته، كما يجمل التصور العام والغاية المحورية التي ستعرض بشكل مبسط في ثنايا الموضوع. وحتى نقف على بيئة من طبيعة الموضوع الذي نروم دراسته، فلا بأس من الوقوف عند المعاني والمقاصد التي تنطوي عليها مفاهيم عنوان البحث. فما دام أن تحدي الكوارث الطبيعية يشكل المحور الأساسي للبحث، فإن البيئة البشرية أصبحت محفوفة بالمخاطر بشكل مطرد، وأصبح وقوع الكوارث الطبيعية اليوم أكثر تكراراً، والحوادث الصناعية المفجعة في ارتفاع مستمر. وبالرغم من تمايز الكوارث الطبيعية (الناجمة عن العمليات الجيوفيزيائية) عن الحوادث (التي يتسبب فيها خطأ بشري أو قصور تكنولوجي)، إلا أن المسلم به الآن أن الأنشطة البشرية تزيد من وقوع الأخطار الجيوفيزيائية وما يترتب عليها من آثار. وتضم الكوارث أنواع مختلفة فتصنف عموماً إلى نوعين حسب المتسبب في حدوثها، كوارث طبيعية (لا دخل للإنسان في وقوعها) وتتمثل في الزلازل، والبراكين، والفيضانات، والانزلاقات، والأمطار الشديدة، الرياح، والعواصف المدمرة. وكوارث غير طبيعية (من صنع الإنسان)، ومنها نذكر الكوارث المصاحبة للحروب التقليدية وغير التقليدية (الذرية، الكيماوية، البيولوجية)، والانفجارات الشديدة، والتسرب الإشعاعي، والتسرب الكيماوي، والتسرب البيولوجي، والعمليات التخريبية، وانفجار السدود وما ينجم عنها من فيضانات.

أما دلالة العنوان الفرعي الموسوم بـ "استراتيجية الحد من مخاطرها" فإنه ينطوي على لب الاشكال الذي نروم من خلال هذه الأطروحة الوقوف عنده. فنقصد بالاستراتيجية في هذا البحث كل الإجراءات التي

يقوم بها مسؤولو المؤسسات الدولية والوطنية في مراحل التخطيط لإدارة الكوارث والأزمات، والمتطلبات الأساسية اللازمة تواجدها في مختلف الاوقات بصورة مخطط لها مسبقا والتي تعد الدعامة الأساسية لنجاح خطة الحد من أخطار الكوارث وآثارها، وذلك لتعزيز ودعم الحوار وتبادل المعلومات والتنسيق فيما بين الوكالات والمؤسسات ذات الصلة المعنية بالإنداز المبكر، والاستجابة للكوارث، والتنمية على جميع المستويات. أما الشق الثاني من العنوان الفرعي المعنون ب "الحد من مخاطرها"، فيكون بمثابة الحل العملي الذي تداعت حوله قناعة المجتمع الدولي، ويقصد بالحد من مخاطر الكوارث هو فهم وممارسة تحليل العوامل المسببة للكوارث بتخفيض التعرض للأخطار وتقليل سرعة تأثر الناس والممتلكات وتحسين الحكامة البيئية وتعزيز التأهب لمواجهة الظواهر الصعبة، ويشمل الحد من مخاطر الكوارث أيضا توفير الحماية المالية الكافية، بما فيها التخطيط المالي. ويوجه المخطط الدولي المعروف بإطار عمل هيوغو، الذي اعتمدته الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام 2005، أنشطة الحد من مخاطر الكوارث على الصعيد المحلي والوطني والإقليمي والعالمي. ويعكس اعتماده تحولا من إدارة الكارثة - أي من التأقلم مع آثارها - إلى الوقاية منها. ويتطلب الحد من مخاطر الكوارث مجموعة متنوعة للغاية من الإجراءات وإدراجها بصورة منهجية ضمن السياسات والخطط والبرامج عبر العديد من القطاعات، والمقاييس الجغرافية والتنظيمية، والبيئات المؤسسية، ولا يستقيم ذلك إلا من خلال سن مجموعة من القواعد القانونية على الصعيد الوطني تستجيب لمبادئ الأطر الدولية للحد من مخاطر الكوارث الطبيعية. ونظرا لأن الكوارث لا تهدد الأرواح فحسب، ولكن تؤثر أيضا على جميع مجالات الاقتصاد، فإن الحد من مخاطر الكوارث يتطلب عملا منسقا بين العديد من القطاعات والوزارات المسؤولة عن التنمية المستدامة والحد من الفقر، وتشمل التخطيط والمالية والصحة والبيئة والزراعة والتعليم والنقل والبنية التحتية. وتتولى الدول على الصعيد الوطني وأصحاب المصلحة غير الحكوميين، متضمنين القطاع الخاص، والأكاديميين منظمات المجتمع المدني هذا العمل "متعدد القطاعات".

هذا من ناحية الموضوع، أما من حيث الإطار الزمني سيتم الاعتماد على المعطيات والاحصائيات المتوفرة مهما كانت في كل الفترات الزمانية في حال كانت تخدم أهداف الدراسة في الجانب النظري، أما الجانب التطبيقي فالإطار الزمني يصل إلى أفق 2050 م باعتبارها دراسة استشرافية.

❖ أهمية الموضوع

تمثل الأخطار وما تنتج عنها من كوارث أحداثا مفاجعة تصيب مناطق مختلفة من العالم، ونادرا ما نجد دولة من الدول لم تصب بكارثة طبيعية من أي نوع، وهناك الكثير من المناطق التي تعودت على تكرار الكوارث. وتسبب الكوارث الطبيعية خسائر في الأرواح والممتلكات في مناطق حدوثها، ويقدر بأنها تكلف العالم كل عام نحو 50 ألف مليون دولار، يصرف منها نحو الثلث على عمليات التوقعات والحماية

ومحاولات منع وقوع الكوارث أو التخفيف الآثار الناجمة عنها. ويقدر عدد القتلى بسبب الكوارث بأنواعها المختلفة بمئات الآلاف نسمة، منهم 95% من العالم الثالث في قارات آسيا وإفريقيا وأمريكا اللاتينية.

وجدير بالذكر أن الكوارث الطبيعية تؤثر كذلك وبشكل حاد على الدول المتقدمة مثل اليابان والولايات المتحدة الأمريكية، إلا أن الأضرار والخسائر المادية تتجه بشكل مطرد نحو الزيادة، هذا إلى جانب ما تتكلفه مشاريع الحماية من أموال طائلة خاصة تلك التي تختص بدرء الفيضانات والحد من الآثار التدميرية لأموال التسونامي الزلزالية والحرائق والعواصف وغيرها من أخطار أخرى، وكلها أخطار تأتي إلى الأراضي الأمريكية بتردد منتظم أحيانا ومفاجئ وغير متوقع في معظم الأحيان مثلها في ذلك مثل المناطق الأخرى من العالم.

وهكذا نرى أن الخسائر البشرية والمادية المفجعة التي تتسبب هذه الأخطار الطبيعية كانت من الأسباب الملحة والدوافع الرئيسية للبحث والتقصي ومحاولة الفهم العلمي لطبيعة هذه الأخطار وما يتسبب عنها من كوارث. لهذا كان لازما على المجتمع الدولي التعاون في تقديم المساعدة الإنسانية والإغاثة في حالات الطوارئ، مما ترتبت عليه حاجة إلى تعزيز التنظيم القانوني لهذه المساعدة.

وتتوخى هذه الدراسة تقديم لمحة عامة عن الصكوك والنصوص القانونية القائمة التي تسري على جملة من جوانب الوقاية من الكوارث والمساعدة العوئية، إلى جانب حماية الأشخاص في حالات الكوارث، مركزة أساسا على الكوارث الطبيعية. ورغم أنه لا توجد معاهدة عامة متعددة الأطراف بشأن الموضوع، فإن عددا من القواعد ذات الصلة قد دُون في بعض المعاهدات المتعددة الأطراف ومعظمها معاهدات قطاعية، سواء على الصعيد العالمي أو على الصعيد الإقليمي، كما دونت هذه القواعد في ما يزيد على 150 معاهدة ثنائية ومذكرة تفاهم. علاوة على ذلك، تم تحديد ما يزيد على 100 قانون وطني يتعلق مباشرة بالموضوع، وما لا يعد ولا يحصى من القوانين الوطنية التي تتعلق بجانب محدد من الموضوع. وحدد سياق الموضوع أيضا بسلسلة من القرارات المهمة بما فيها قرار الجمعية العامة 182/46 الذي يشكل مع صكوك أخرى من قبيل قرار المؤتمر الدولي للصليب الأحمر بشأن التدابير الرامية إلى التعجيل بالإغاثة الدولية، وإطار عمل هيوغو أحد العناصر الرئيسية لإطار تنظيمي موسع. وفي هذا الإطار اعتمد المؤتمر الدولي للصليب الأحمر والهلال الأحمر المبادئ التوجيهية لتسهيل وتنظيم المساعدة الدولية للإغاثة والانعاش الأولي على الصعيد المحلي في حالات الكوارث في 2008. وبالإضافة إلى ذلك، صاغ عدد من الهيئات الأخرى عدة نصوص غير ملزمة وإرشادية.

وتستند الصكوك القانونية المتعلقة بأنشطة الإغاثة في حالات الكوارث إلى عدة مبادئ أساسية منها الإنسانية والحياد والنزاهة وعدم التمييز والتعاون والسيادة وعدم التدخل والوقاية والتخفيف والتأهب. وإذا كان العديد من هذه المبادئ يسري على القانون الدولي الذي يتناول المساعدة الإنسانية على نطاق أوسع،

فإنه يسري أيضا فيما يبدو في سياق الإغاثة في حالات الكوارث. وبالإضافة إلى ذلك، ما فتئ يتزايد التسليم بما لمسائل الوقاية من الكوارث وتخفيف حدتها والتأهب لها من أهمية حاسمة في الإغاثة في حالات الكوارث، وعادة ما ترد أحكام بشأن هذه المسائل جنبا إلى جنب مع الأحكام التقليدية المتعلقة بالاستجابة لحالات الكوارث. وتتوخى أنشطة الحد من مخاطر الكوارث القيام في آن واحد ببناء القدرة على تحمل الأخطار وضمان ألا تؤدي الجهود الإنمائية إلى زيادة قابلية التعرض لهذه الأخطار. وعلى الصعيد القانوني، ينطوي الأمر على وضع وتنفيذ إطار قانوني يسهل القيام بتقييمات للمخاطر، وتصميم حملات لتوعية العموم، وإنجاز برامج تقنية وبرامج لتخفيف حدة المخاطر المادية، وتشجيع تبادل المعلومات والمعرفة.

ويعد النظر في حماية الأشخاص في حالات الكوارث عنصرا ضروريا في نظام دولي كامل للإغاثة في حالات الكوارث. ولئن كان من الثابت أن الحماية تظل المسؤولية الأولى للدولة المتلقية للمساعدة، فإن فاعلين إضافيين يمكن أن يقوموا بدور مهم بالقدر الذي يجيزه القانون الدولي. وتشكل الالتزامات الدولية القائمة المتعلقة بحقوق الإنسان صلب الحماية في سياق الكوارث. وإذا كانت عدة صكوك غير ملزمة توحى بوجود "الحق في المساعدة الدولية" على سبيل التحديد يسري في حالات الكوارث، فإن القانون مع ذلك لا يقطع برأي في هذه النقطة. كما أن أنشطة الحماية خلال الكوارث تشمل ضمان فرص وصول المساعدة الإنسانية إلى الضحايا وإنشاء مناطق آمنة.

ومما لا شك فيه أن المغرب من بين الدول التي عملت على الاستجابة للمعايير الدولية لتقليص من مخاطر الكوارث بما يسمح بإنقاذ الأرواح البشرية والتخفيف من الخسائر التي تقع جراء هذه الكوارث. رغم أنه لا يساهم سوى بحصة ضئيلة في انبعاثات الغازات الدفيئة على المستوى العالمي التي تسبب الكوارث الطبيعية، غير أنه يتأثر سلبا بآثار الاضطراب المناخي، ويدل على ذلك توالي ظاهرة الجفاف في السنوات الأخيرة، وتكاثر بعض الظواهر المناخية القسوى بوتيرة متقاربة، في علاقة على وجه الخصوص بعدم انتظام التساقطات المطرية وتقلص الغطاء النباتي بسبب التصحر واستفحال الكوارث الطبيعية. كما أن المغرب من بين الدول الواقعة بخط يتميز بنشاط زلزالي شديد خاصة الجزء الشمالي منها، وقد سبق لها وأن تعرضت لزلزال مدمر من أبرزها زلزال الحسيمة بتاريخ 24 فبراير 2004 والذي أبان عن ضعف جوهري مرتبط بهشاشة النسيج الاجتماعي والاقتصادي والبنيات التحتية الأساسية والنقص الحاصل على المستوى المؤسسي والتقني والتنظيمي من أجل مواجهة كوارث من هذا الحجم.

❖ صعوبات البحث

مما لا شك فيه أن كل بحث أكاديمي يواجه صاحبه عراقيل متعددة، خاصة إذا كان موضوع البحث جديدا ولم يخضع بشكل كاف لدراسات أكاديمية معمقة. هذا علاوة على صعوبات أخرى أهمها، قلة الدراسات القانونية المتعلقة بالكوارث الطبيعية على المستوى الدولي بصفة عامة وتقريبا انعدامها بالمغرب

حسب علمي باستثناء أطروحة نوقشت بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بوجدة حول موضوع السياسات الدولية تجاه الكوارث الطبيعية.

ومن صعوبات الموضوع المختار للدراسة أيضا، أنه موضوع متشعب وشاسع جدا، بحيث تتدخل في الحماية والوقاية من الكوارث الطبيعية وتدبيرها نصوص قانونية في مجالات مختلفة ومتعددة، مثل البيئة والتعمير وحقوق الإنسان والاتفاقيات الدولية والقوانين التنظيمية الخاصة بالجهوية، كما أن القطاعات المعنية كثيرة ومتنوعة.

❖ تحديد الإشكالية

تعد مواجهة الكوارث الطبيعية إحدى قضايا العلاقات الدولية المعاصرة التي أكدت على أهمية التعاون الدولي كإطار للتفاعلات الدولية، وتوضح الخبرة السياسية في هذا المجال أن الجوانب المتعلقة بهذا التعاون لا يقتصر على التعاون الدولي في مجال تقديم الإغاثة الإنسانية بعد وقوع الكارثة، ولكن تشكل جهود المنظمات الدولية والإقليمية والمتخصصة في وضع هذه القضية على أجندة المجتمع الدولي، والسعي إلى الحد من مخاطر الكوارث الطبيعية أمرا مهما وذلك من خلال تبني استراتيجية دولية للحد من آثار الكوارث الطبيعية، تستند إلى دراسات علمية موثقة وقاعدة بيانات متجددة تشمل كافة الظواهر الطبيعية المسببة لهذه الكوارث الطبيعية، لإيجاد آليات للإنذار المبكر تساعد على التنبؤ بوقوع الكوارث قبل حدوثها بوقت ملائم مما يساعد على اتخاذ الإجراءات الملائمة للحد من مخاطرها والتقليل من الخسائر البشرية والمادية الناتجة عنها.

وعليه تتمثل إشكالية البحث في أن الكوارث بكل أنواعها وأصنافها التي شاهدها ويشهدها العالم اليوم وهي في تزايد ملحوظ للعديد من الأسباب أهمها التغيرات المناخية، تسبب في أضرار وخسائر فادحة، هذا في حين أن التدابير والإجراءات التي تتخذ غير كافية لمواجهة الخطر ضد الإنسان، وقد صدرت تشريعات وقوانين وعقدت مؤتمرات وسطرت عدد من البرامج والاستراتيجيات للحد من تلك الكوارث، وعليه فإن إشكالية البحث تنحصر في تحليل تلك المبادئ والأحكام التي أرستها هذه القوانين، وعلى مدى جدوى هذه الإستراتيجية لتوظيفها في بناء أفضل لمواجهة الكوارث الطبيعية.

وبالتالي تمثلت إشكالية البحث في السؤال الرئيسي التالي: **ما مدى فعالية استراتيجية الحد من الكوارث الطبيعية على المستوى الدولي والإقليمي والوطني؟** وتتفرع منه عدد من الأسئلة بدءا بالبحث عن مسببات الكوارث الطبيعية مع الاقتصار على أهم الأنواع فتكا وتكرارا، مروراً بالوقوف على المجهودات التي قام بها المجتمع الدولي للحد من الكوارث الطبيعية؟ والمبادئ التي تحكم تنظيم الإغاثة الدولية والمساعدات الإنسانية في حالة الكوارث الطبيعية؟ ودور الأمم المتحدة في الحماية من الكوارث الطبيعية

والحد من أخطارها؟ والبحث عن الاتفاقيات التي تحمي من الأخطار الكوارث الطبيعية وتنظم الإغاثة؟ وإن وجدت ما مدى التزام الدول بتطبيقها؟ بدون أن ننسى دور المنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية في تسهيل عمليات الإغاثة وحماية المواطنين؟ وهل هناك تشريعات محلية وإقليمية ودولية للحد من الكوارث وما مضمونها؟ وإلى أي حد ساهمت هذه التشريعات والقوانين في الحد من الكوارث؟ انتهاءً بالبحث عن الجهود التي قام بها المغرب لمواجهة الكوارث الطبيعية وحماية السكان، ومدى التزامه بالمبادئ والمعايير المعمول بها دولياً لمواجهة هذه الكوارث؟

للإجابة عن الإشكالية الأساسية والأسئلة الفرعية المنبثقة عنها طرحت مجموعة من الفرضيات وهي:

- وجود قانون دولي منظم في حالة وقوع الكوارث الطبيعية
- وجود بنية مؤسساتية ومنظمات دولية سواء الحكومية منها وغير الحكومية تتدخل في مجال تقديم المساعدات الإنسانية ضحايا الكوارث الطبيعية
- وجود ترسانة قانونية ومؤسسية على الصعيد المغربي تعنى بتدبير الكوارث الطبيعية والوقاية منها.

❖ المنهجية المعتمدة

إن هذه الدراسة تتطلب إلى تحقيق تحليل قانوني شبه شمولي لمختلف العوامل ومؤثرات الكوارث الطبيعية على النظام البيئي بصفة عامة وعلى الإنسان بصفة خاصة، وبحكم تعدد المنافذ التي قاربنا بها هذا الموضوع وتعدد زوايا النظر نحوه، ما كان لنا أو حق لنا أن ندعي أننا سنركز على منهج منفرد أو نزكي مقاربة معينة، بقدر ما يستلزم منا تنويع مداخل النظر نحو الموضوع والاحتكام إلى مقتضيات منهجية مختلفة. ولهذا ينبغي لبحث موضوع تحدي الكوارث الطبيعية واستراتيجية الحد من مخاطرها اتباع **المنهج التحليلي المقارن** من خلال دراسة النصوص المتعلقة بها، وتحليلها وتمحيصها بالشكل الذي يجعلنا نبين مدى كفاية هذه النصوص والاستراتيجيات، أو مدى قصورها في وضع وإرساء حماية فعالة محققة على أرض الواقع بنتائج ملموسة على المستوى الدولي والوطني، لتوضيح النقائص والثغرات التي تعترى هذه الاستراتيجيات المتبعة للحماية من الكوارث الطبيعية، والنظام القانوني والمؤسسي بصفة عامة، لمحاولة اقتراح حلول قانونية وتدابيرية وإجرائية لجبر النقائص التي تعترى هذه الاستراتيجية المتبعة، لأن الأحداث والوقائع التي نشاهدها يومياً يتضح تنامي الكوارث الطبيعية بشكل ملحوظ وخاصة مع التطور الصناعي والتكنولوجي، الأمر الذي يثير تساؤلاً جوهرياً يتعلق بمدى فعالية الاستراتيجية المتبعة دولياً ووطنياً للحماية من هذه الكوارث، أم هناك كوارث إيكولوجية لا يمكن اتقائها بفعل العوامل الطبيعية، وبسبب قصور في تنفيذ هذه الالتزامات التي تفرضها هذه الاستراتيجيات.

ويعتبر المنهج مقارنا لأن معالجته تقتضي التطرق إلى التشريعات المقارنة في كثير من الأحيان، في مجموعة من الدول، وكيف جابهت هذه التشريعات مثل هذه الكوارث، من أجل التقييم الحقيقي لهذه السياسة دون اعتبار أن هذه الدراسة في أصلها دراسة مقارنة.

ولعرض أنواع ومسببات وآثار الكوارث الطبيعية المختلفة، كان لزاما علينا الاستعانة بالمنهج التاريخي وذلك حتى نتوقف بشكل ملموس على مختلف الكوارث الطبيعية التي شهدتها العالم وخاصة في الحقبة الأخيرة. والاستعانة كذلك بالمنهج الإحصائي والذي من خلاله سيتم عمل تجميع دقيق لكافة المعلومات والبيانات والإحصاءات التي تخص الكوارث، ويعد استخدام المنهج الاستقرائي ضروريا للتعرف من خلال ذلك على حجم هذه الكوارث ومعدلات حدوثها وآثارها التدميرية، هذا بالإضافة لأسباب حدوثها وتفاقم الخسائر الناتجة عنها.

❖ خطة البحث

للإجابة على الإشكالية التي طرحت آنفا، وللإلمام بجميع جوانب البحث تم اختيار خطة ثنائية لهذه الدراسة، مقسمة إلى قسمين، سنتطرق بالتحليل في القسم الأول إلى المساعدات الإنسانية الدولية ودورها في الحد من مخاطر الكوارث الطبيعية، وسنتناول بالضبط في فصله الأول إلى تشخيص ظاهرة الكوارث الطبيعية بتحديد أنواعها وأسبابها وآثارها سواء كانت من صنع الطبيعة. بينما سنفرد الفصل الثاني منه إلى المساعدات الإنسانية أثناء الكوارث الطبيعية، والتي سنبين من خلاله أن تقديم هذه المساعدات الإنسانية يستوجب إعمال مجموعة من المبادئ الأساسية والتي وضعها القانون الدولي الإنساني. هذا من جهة ومن جهة ثانية سنتطرق إلى دور منظومة الأمم المتحدة في تقديم الإغاثة والدعم، وذلك من خلال المنظمات المتخصصة وبرامجها.

بعد تشخيص الظواهر الخاصة بالكوارث الطبيعية، سننتقل في القسم الثاني من البحث إلى عرض الاستراتيجية المعتمدة للوقاية من الكوارث الطبيعية، سواء على المستوى الدولي أو الوطني. وتبعا لذلك سنتطرق إلى الإطار الدولي للحد من مخاطر الكوارث الطبيعية عبر التسلسل الزمني وتطوره منذ استراتيجية يوكوهاما لسنة 1994 ووصولاً إلى إطار سندي للحد من مخاطر الكوارث 2015-2030 ثم الأطر الإقليمية والوطنية للحد من المخاطر. وتنتهي الدراسة بالفصل الأخير إلى السياسة المغربية في تدبير الكوارث الطبيعية للوقوف على أهم المجهودات التي بذلها المغرب من أجل تحديث استراتيجيته وتشريعاته الخاصة بالبيئة والكوارث للوقوف على أهم النقائص التي تعتري الإطار القانوني والمؤسسي في تدبير الكوارث. لنقيم من خلال المبحث الأخير هذه السياسة التي اتبعتها المغرب لمواجهة الكوارث، وخاصة في مجال المخططات القطاعية والتدبير المالي وتقييم حالات خاصة وأمثلة حية لتدبير الكوارث، لنصل إلى

مكامن النقص والمعوقات التي تواجه هذه الاستراتيجية والخطط التدبيرية، لعرض توصيات لمقاربة أفضل لموضوع الكوارث الطبيعية.

القسم الأول:

المساعدات الإنسانية الدولية ودورها في مواجهة
أضرار الكوارث الطبيعية

القسم الأول:

المساعدات الإنسانية الدولية ودورها في مواجهة أضرار الكوارث الطبيعية

جميعنا يدرك ما تتعرض له الأرض من ظواهر طبيعية متنوعة، وما تخلفه هذه الظواهر من كوارث وأخطار. منها ما هو مفاجئ كالزلازل، ومنها ما هو مستشعر حدوثه وتوقيته كالأعاصير والأنواء المناخية، ومنها ما هو متطور ومستمر على فترات زمنية طويلة كالجفاف والتصحر. هذه الكوارث وإن تنوعت أشكالها ومسبباتها إلا أن نتائجها تكون واحدة وهي الخراب والدمار والهلاك للحياة والعمران، إن مواجهة هذه الظواهر تتطلب جهودا مشتركة وفعالة للتقليل من آثارها على كافة الأصعدة الوطنية والإقليمية والعالمية. وكما تم الاتفاق على أشكال الكوارث ومسبباتها ونتائجها، فهناك إجماع على إمكانية تجنب بعضها أو التخفيف من حدتها أو السيطرة عليها والتقليل من خسائرها. فمعظم الكوارث الطبيعية المرتبطة بتدهور البيئة كالجفاف والتصحر والحرائق وإن كانت طبيعية فهي مرتبطة بنشاطات بشرية مجحفة بحق البيئة أدت إلى هذه النتائج الكارثية، وكذلك الكوارث الأخرى كالفيضانات والزلازل والأعاصير التي يمكن التنبؤ بها، فبالإمكان السيطرة على نتائجها من خلال الاستعداد المبكر لها واتخاذ الإجراءات والتدابير التي من شأنها التقليل من الخسائر البشرية والمادية على حد سواء.

وتعد منظمة الأمم المتحدة رائدة في مجال المساعدة الإنسانية وتقديم الإغاثة، فمند تنسيقها لعمليات الإغاثة الإنسانية في أوروبا، بعد الكوارث الإنسانية التي نجمت عن الحرب العالمية الثانية، أصبحت الأمم المتحدة العضو الرئيسي في آلية المساعدات الإنسانية التي تسارع إلى الإغاثة في حالات الكوارث الطبيعية، أو تلك التي تكون من صنع الإنسان، والتي لا يقدر على تحمل تبعاتها بلد واحد بمفرده. واليوم تعد الأمم المتحدة هي القائم الرئيسي بالأعمال الإنسانية بالعالم، إذ تقوم بإمداد الغذاء والدواء والحماية القانونية من خلال وكالاتها العاملة وهيئاتها الإنسانية المنتشرة في جميع أنحاء العالم.

يقدم هذا القسم استعراضا لتشخيص ظاهرة الكوارث الطبيعية سواء كانت بفعل الطبيعة أو بفعل الإنسان، كما يعرض دور التعاون الدولي في تقديم المساعدات الإنسانية أثناء الكوارث الطبيعية ودور منظومة الأمم المتحدة في تقديم الإغاثة والدعم والمساعدة في الكوارث الطبيعية.

وعلى هذا الأساس سنقسم هذا القسم إلى:

الفصل الأول: تشخيص ظاهرة الكوارث الطبيعية

الفصل الثاني: المساعدات الإنسانية أثناء الكوارث الطبيعية

الفصل الأول: تشخيص ظاهرة الكوارث الطبيعية

يتعرض العالم إلى الكوارث الطبيعية بشكل مستمر ومتصاعد وبأنواعها المختلفة، والتي يذهب ضحيتها الآلاف من الأشخاص، وتترتب عنها خسائر مادية تصل إلى مليارات الدولارات، وقد شهد العقدان الأخيران العديد من الكوارث الطبيعية والتي تسببت في مقتل أكثر من ثلاثة ملايين نسمة، وأثرت بشكل مباشر في 800 مليون نسمة (إما فقدوا سكنهم أو تعرضوا لتدمير نووي أو خسروا بلايين الدولارات). ورغم التقدم العلمي والتكنولوجي الذي يشهده العالم إلا أن ذلك لا يصب في مصلحة الإنسان حقيقياً، حيث يتم التركيز على الجوانب الشكلية وغير الضرورية، أو ربما فيما يساهم في تدمير البشرية مثل الأسلحة النووية والكيميائية والجرثومية وغيرها. وما يشهده العالم من سباق في هذا المجال، والذي دخلته الدول النامية بدون تفكير أو تخطيط فأثقل كاهل اقتصادها بدون نتيجة مما زادها فقراً وتخلفاً.

وبالرغم من أن بعض الظواهر الطبيعية قد يحدث في ثوان قليلة كما هو الحال في الزلازل، أو في سنوات مثلما في التصحر، إلا أن تأثيراتها في أحيان كثيرة تكون سلبية على الإنسان وممتلكاته، وتعد الزلازل والبراكين والرياح والأعاصير والسيول والفيضانات والجفاف والتصحر أكبر الظواهر الطبيعية التي تحدث في مناطق متفرقة في العالم، حيث يحكم حدوثها عدة عوامل أهمها المناخ الذي يحدده الموقع الجغرافي والطبيعة الجيولوجية والبيئية لتلك المناطق. ويشكل تغير المناخ أهم الأسباب التي تؤدي إلى تزايد الكوارث الطبيعية، وهو من أكبر التحديات التي تواجه البشرية، وقد بات أمر لا يمكن تجاهله حيث أصبح أشبه بخطر الحروب على البشرية.

وتنقسم الكوارث إلى قسمين، كوارث طبيعية وهي التي تتحكم فيها الطبيعة وليس للإنسان دخلاً في أسباب وقوعها. إلا أنه قد يتسبب في زيادة حجم الخسائر المترتبة على وقوعها بالإهمال وعدم اتخاذ الاحتياطات اللازمة لتفادي تلك الآثار الضارة والتخفيف من آثارها مثل الجفاف والتصحر والأعاصير والزلازل والفيضانات (المبحث الأول)، وهناك نوع ثاني من الكوارث وهي من صنع الإنسان، حيث يلعب العنصر البشري دوراً رئيسياً في وقوعها وهي إما أن تكون من صنع البشر عمداً أو سهواً بالإضافة إلى عوامل تقنية أخرى وهذا النوع يمكن التحكم في أسباب وقوعه كالتلوث البري والبحري والجوي والنفايات الخطرة والإرهاب وأسلحة الدمار الشامل... (المبحث الثاني).

المبحث الأول: كوارث من صنع الطبيعة

الواقع أن كوكب الأرض مكان هش للغاية، مما يجعله محفوفا بالمخاطر، فهو صخرة صغيرة تندفع بعنف وسرعة عبر الفضاء، تدمره الحركات العنيفة لقشرته، فضلا عن تعرضه لتغيرات مناخية هائلة بسبب تغير ظروفه الجيوفيزيائية والمدارية، وبعد مضي عشرة آلاف عام فحسب على نهاية العصر الجليدي¹، يشهد كوكب الأرض أعلى درجات حرارة عرفها تاريخ الأرض الحديث، وفي الوقت نفسه يزيد الانفجار السكاني واستنزاف الموارد الطبيعية كثيرا من تعرض المجتمع الحديث للكوارث الطبيعية، مثل الزلازل، وأمواج تسونامي، والفيضانات، وثورات البراكين.

في هذا المبحث سنتناول الأخطار الحالية المحدقة بهذا الكوكب والتي تزايد نشاطها في العقود الأخيرة وهي الكوارث الطبيعية المرتبطة بالتغيرات المناخية (المطلب الأول)، وتتضمن الفيضانات والأعاصير والعواصف وظاهرة الجفاف والتصحر، كما سنتطرق إلى أنواع أخرى من الكوارث والتي لا تقل أهمية عن سابقتها والتي تخلف ضحايا بالآلاف يوميا في جميع بقاع العالم ونخص بالقول الكوارث الجيولوجية والبيولوجية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الكوارث الطبيعية المرتبطة بالتغيرات المناخية

تعد ظاهرة تغير المناخ من الظواهر الخطيرة التي أصبحت مصدر قلق العلماء في العالم. حيث أن أكثر من يعاني من عواقب هذه الظاهرة شعوب الدول النامية، الذين يعانون من تدهور في صحتهم، وقلة في إنتاج غذائهم، وشحا في مصادر مياه شربهم إلى جانب عدم اتزان في المنظومة الإيكولوجية في بيئتهم. إن كل المؤشرات والقياسات التي تم رصدها تشير إلى أن ظاهرة تغير المناخ تعزى إلى زيادة انبعاث غازات الاحتباس الحراري الناتجة عن الأنشطة البشرية المتزايدة، خاصة حرق الوقود الأحفوري (فحم – بترول – غاز طبيعي)، إلى جانب إزالة الغابات الاستوائية. ويعد غاز ثاني أكسيد الكربون السبب الأساسي لظاهرة الاحتباس الحراري حيث يمتص الأشعة تحت الحمراء القادمة من الشمس ولا يسمح بارتدادها مرة أخرى إلى الفضاء الخارجي، ونتيجة استخدام الطاقة التقليدية في عمليات الصناعة وفي المواصلات وغيرها بكثافة كبيرة، فقد ازدادت درجة حرارة الأرض بمقدار درجة مئوية واحدة خلال القرن العشرين، وذلك طبقا لما أعلنته المنظمة العالمية للأرصاد الجوية، ومن المتوقع زيادة درجة حرارة الغلاف الجوي للأرض

¹ أجريت مؤخرا دراسات للتكوينات الصخرية ذات الصلة بالجليد في جميع أنحاء العالم، فألقت الضوء على فترة صقيع كان كوكبنا خلالها أشبه بكرة ثلج جامدة تندفع بقوة عبر الفضاء منذ أمد بعيد، بين نحو 600 و800 مليون سنة مضت كانت الشمس أضعف، والأرض تنعم بإشعاع شمسي أقل من الآن بنحو 6 في المائة، تشكلت الصفائح الجليدية الضخمة سريعا واندفعت نحو خط الاستواء في كلا القطبين فانخفضت درجات الحرارة إلى 50 درجة مئوية تحت الصفر، ويرجع العلماء أن البراكين هي التي نجت الأرض من برائين الجليد، حيث أن ثاني أكسيد الكربون الهائل التي أطلقتها البراكين قد أحدثت احتباسا حراريا كبيرا بما يكفي لتدفئة الجو وإذابة الجليد. للمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع أنظر: - بيل ما جواير، ترجمة أشرف عامر، الكوارث مقدمة قصيرة جدا، مؤسسة هنداوي للتعليم والثقافة، الطبعة الأولى، القاهرة، 2014.

بمقدار 3.5 في المائة حتى منتصف القرن الحادي والعشرين، وذلك في حالة استمرار انبعاثات غاز ثاني أكسيد الكربون في الدول الكبرى الصناعية، حيث إن الولايات المتحدة الأمريكية وحدها، تمثل ما نسبته 25 في المائة من إجمالي ثاني أكسيد الكربون المتصاعد في جميع الأنشطة البشرية في كافة بقاع الكرة الأرضية. لذلك أرجع العلماء والباحثون أسباب الكوارث التي تضرب الأرض إلى التغيرات المناخية السريعة، والتي تزيد من حدوث التصحر والجفاف صيفا (الفرع الأول)، وحدوث العواصف والأعاصير والفيضانات شتاء (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تنامي ظاهرة الجفاف والتصحر

يختلف الجفاف عن التصحر، بحيث أن هذا الأخير يحدثه بالدرجة الأولى الإنسان، حيث يأخذ عدة أشكال ودرجات تختلف حسب نشاط الإنسان والعوامل الطبيعية، أما بالنسبة للجفاف فهو ظاهرة طبيعية ناتجة عن تغيرات في المناخ وخصوصا في كمية الأمطار في منطقة معينة، ويعد الجفاف عامل مساعد على حدوث التصحر وليس سببا رئيسيا فيه. وهناك عامل مشترك بين الجفاف والتصحر وهو اختفاء الغطاء النباتي، ولكن عند هطول الأمطار وتوفر الأحوال البيئية المناسبة فإن الغطاء النباتي يعود كما كان قبل حدوث الجفاف، أما في حالة التصحر فإن الغطاء النباتي قد لا يعود للظهور مرة أخرى، ومن هنا تظهر خطورته.

الفقرة الأولى: الجفاف

لقد شهدت العقود الأخيرة على الصعيد العالمي، اهتماما بالغا ومتزايدا من قبل المختصين بالمناخ والسكان والاقتصاد والزراعة بدراسة كوارث الجفاف، نظرا لما تمثله من مخاطر بالغة على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والبيئية للدول، فكوارث الجفاف تفوق الكوارث الطبيعية الأخرى في مؤثراتها السلبية على حياة السكان بالأقاليم الجافة وشبه الجافة في إفريقيا وآسيا وأستراليا وأمريكا اللاتينية، كما أن اقتصاديات الدول الغنية ليست هي الأخرى بمنأى عن مؤثراتها، فهي تؤدي بكل بساطة إلى دمار شامل للمحاصيل الزراعية وزيادة أسعارها في الأسواق العالمية، مما يؤدي بدوره إلى خلق بؤر للتوتر الدولي خاصة في المناطق الفقيرة.

وللجفاف تعاريف متعددة تختلف حسب الاهتمامات العلمية كما هو في المناخ والزراعة والاقتصاد والمياه. فالجفاف المناخي هو انخفاض كمية الأمطار إلى نصف معدلها السنوي، وفي الزراعة يعرف على أنه العجز في رطوبة التربة بفعل التبخر لحد لا يستطيع توفير متطلبات النبات من المياه مما يؤثر على نمو النبات وإنتاجه، وفي الاقتصاد هو نقص المياه بدرجة لتصبح غير كافية لجميع المتطلبات الاقتصادية، وفي

علم المياه يعرف الجفاف بأنه نقص الموارد المائية السطحية والجوفية عن معدلها لتصبح غير كافية لسد حاجة المجتمع¹.

أولاً: الآثار المترتبة عن الجفاف

تترتب على الجفاف آثار سلبية عدة على صعيد التنمية المستدامة في البلدان والمناطق النامية المتأثرة به، مما يؤدي إلى نقص في الأغذية وانعدام الأمن الغذائي بسبب انخفاض الإنتاج الزراعي. كما يؤدي إلى المجاعة وندرة المياه وخسائر في الحياة البشرية وزيادة الفقر والبطالة. وهذا ما يزيد من الاضطرابات الاجتماعية بين الناس ويزيد أيضاً من الهجرة الداخلية والخارجية هرباً من الظروف الاقتصادية والاجتماعية السيئة.

1. نقص المياه

تمثل ندرة المياه إحدى الكوارث الطبيعية التي تعاني منها غالبية دول العالم. فحتى في الدول الغنية بمصادرها المائية، تدهورت نوعية المياه، ويعتبر الأمر أسوأ بالنسبة للدول التي تعاني من الجفاف، إذ أدت ندرة المياه النظيفة والصحية فيها إلى تدهور في القطاع الزراعي، نجم عنه مجاعات وانتشار للأوبئة والأمراض. ووفقاً لتقارير الأمم المتحدة، يموت حوالي 40 ألف طفل يومياً بسبب النقص في المياه، وتشير تقارير البنك الدولي حول أزمة المياه العالمية إلى أن 80 في المائة من أمراض مواطني العالم الثالث تسببها المياه الملوثة، وأن 10 ملايين شخص يموتون سنوياً للسبب نفسه، وأن هناك مليار شخص في الدول النامية يعانون من نقص مياه الشرب النقية، كما أن 80 دولة في العالم، تضم 40 في المائة من سكانها مهددة بنقص المياه. وبالتالي فإن القرن الحالي سوف يشهد تفاقمًا لشح وندرة المياه، حيث تشير التوقعات إلى أن 2 من كل 3 أشخاص في العالم سيواجهان مشكلة نقص المياه وستكفي المياه لاستهلاك 35 في المائة فقط من سكان الأرض وذلك بحلول عام 2050.²

وكشف تقرير البيئة العربية، بعنوان "المياه.. إدارة مستدامة لمورد متناقص" أصدره المنتدى العربي للبيئة والتنمية في نوفمبر 2010، عن عدد من الحقائق المهمة، منها أن الدول العربية في غالبيتها الآن تقع تحت خط ندرة الماء، وبحلول سنة 2025 من المتوقع أن يكون السودان والعراق وحدهما فوق مستوى الشح المائي³. وبحسب هذا التقرير فإن الزراعة تنصدر استعمالات المياه في المنطقة العربية، حيث تستخدم نحو 85 في المائة من الموارد العذبة، إضافة إلى انخفاض كفاءة الري، حيث تعد طرق الري القديمة السبب الرئيسي في هدر كميات كبيرة من المياه، بينما في حالة استخدام طريقة الري بالرش في استثمار

¹ - علي احمد غانم، المناخ التطبيقي، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الطبعة الأولى، عمان، 2010، ص. 278.

² - مبارك مبارك احمد، ندرة المياه: مشكلة دولية تتفاقم، مجلة السياسة الدولية، العدد 163، يناير 2006، ص. 78.

³ - خالد محمد غانم، مشكلات الأمن البيئي في مراحل ما بعد الثروات العربية، مجلة السياسة الدولية، العدد 186، 2011، ص. 31.

موارد المياه في القطاع الزراعي يرفع الكفاءة المائية إلى 70 في المائة، أما طريقة الري بالتقسيط فإنها تمكننا من زيادة الكفاءة المائية أو الجدوى الاقتصادية لنحو 85 في المائة من تلك الموارد، ومن تم يمكن ضمان الأمن الغذائي¹.

ويعتبر المغرب وتونس من البلدان التي قد تمثل فيها ندرة موارد المياه عائقا جديا أمام تنمية الاقتصاد. والقطاع الزراعي هو المستهلك الأكبر للمياه، إذ تزيد حصته على 80 في المائة من مجموع الاستهلاك. وإضافة إلى ذلك، ازدادت حصة قطاعات غير زراعية في الناتج الإجمالي للبلدين، ما يعني زيادة الطلب على المياه في القطاع السكني وقطاعي التصنيع والخدمات. وللتعامل مع النواقص المائية المحتملة، وضع المغرب وتونس مجموعة من السياسات والتدابير التقنية على ثلاثة مستويات. المستوى الأول، هو الاستثمار في البنية التحتية وإنشاء السدود من أجل اللحاق بارتفاع الطلب عبر زيادة إمداد المياه. والمستوى الثاني للتدخل هو تنفيذ تدابير ترشيد لضبط زيادة الطلب، باستخدام أدوات تسعير المياه. ويشمل المستوى الثالث إصلاح الأنظمة المؤسسية باتجاه مزيد من الإدارة اللامركزية للمياه².

2. انعدام الأمن الغذائي

تواجه البلدان النامية وخاصة منها البلدان العربية في مسعاها إلى تعزيز الاكتفاء الذاتي الغذائي، تحديات جدية ناتجة عن مجموعة من العوامل، تشمل الجفاف ومحدودية الأراضي الصالحة للزراعة، وندرة الموارد المائية، وتدابير تغير المناخ، وقد ساهمت السياسات غير الملائمة والاستثمار الضئيل في العلوم والتكنولوجيا والتنمية الزراعية في تدهور الموارد الزراعية، إلى جانب الاستخدام غير الكفء لها وإنتاجيتها المتدنية. ويمثل النمو السكاني والطلب المتزايد على الغذاء، وتدهور الموارد الطبيعية، وتحويل الأراضي الزراعية إلى الاستخدام الحضري، تحديات إضافية أمام تحسين مستوى الأمن الغذائي في المنطقة العربية³. وما فتئت المجاعة تشكل أحد أشد آثار الجفاف حدة لا سيما في إفريقيا. فقد أدت حالات الجفاف المتتالية التي حدثت في الجنوب الأفريقي منذ عام 2001 إلى نقص حاد في الأغذية. وأسفر جفاف 2003/2002 عن عجز غذائي قدره 3.3 ملايين طن واحتياج ما قدره 14.4 مليون نسمة إلى المساعدة⁴. وقدر البنك الدولي والاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث، التابعة للأمم المتحدة في تقريرهما عن حالة

¹ - إبراهيم أحمد سعيد، تحديات الأمن المائي العربي، مجلة جامعة دمشق، المجلد 31، العدد 1 و2، 2015، ص. 526.

² - شكري ثابت وعلي شبل وأيمن فريجة، ماذا يحصل في تونس والمغرب إذا رفع الدعم عن أسعار المياه؟ مجلة البيئة والتنمية، نونبر دجنبر 2015 ص. 48.

³ - يبرز العجز الغذائي من خلال نسبة الاكتفاء الذاتي البالغة نحو 46 في المائة للحبوب، و37 في المائة للسكر، و54 للدهون والزيوت، أي أن العجز يصل إلى نحو نصف الحاجة من المواد الغذائية الأساسية، للمزيد من المعلومات أنظر التقرير السنوي للمنتدى العربي للبيئة والتنمية 2014، تحت عنوان الأمن الغذائي في المنطقة العربية التحديات والتوقعات، في الموقع www.afedonline.org

⁴ - اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، تقرير الاستعراض الإفريقي عن الجفاف والتصحر (التقرير الرئيسي)، 2007، ECA/FSSD/ACSD-5/3، ص. 14.

الحد من الكوارث في منطقة إفريقيا جنوب الصحراء لعام 2007، قدر أن المعونة الغذائية لحسابات جنوب القارة استأثرت بقرابة 50 في المائة من الميزانية السنوية للبرنامج العالمي للمعونة الغذائية¹.

وفي جنوب شرقي آسيا، واجهت الفيتنام حالات جفاف خطيرة بسبب تغير المناخ خلال العقد الماضي وكان أخطرها وأطولها مدة الجفاف الذي دام تسعة أشهر خلال فصل الصيف 2004-2005، مما خلف خسائر كبيرة على صعيد الأنشطة الزراعية.

وفي وسط آسيا، ما فتئت كل من أوزباكستان وتركمانستان وطاجيكستان وقيرغيزستان وكازاخستان تتأثر بشكل متزايد بالجفاف خلال العقود الأخيرة. وأدت حالات الجفاف إلى ازدياد الفقر وانخفاض مستوى الأمن الغذائي وإلى الهجرة. وعلاوة على ذلك، يتوقع أن يتفاقم الضغط على المياه في المنطقة دون الإقليمية بسبب ذوبان الجليد وتغير المناخ.

ومن المعترف به أن الجفاف يشكل عائقا خطيرا أمام التنمية في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، التي تواجه انخفاضا حادا في كميات الأمطار مما قد يؤدي إلى حالات مجاعة في بلدان أمريكا الوسطى. وتشكل ظاهرة النينو² والآثار المرتبطة بها مثل الجفاف تأثيرات سلبية على الصحة وخطرا متكررا ودائما في بلدان المنطقة³.

3. تنامي ظاهرة الجوع البيئي

يعتبر مصطلح اللاجئ البيئي جديدا نسبيا، إذ ظهر لأول مرة في تقرير لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة سنة 1985. حيث تعرف هذه الوثيقة "اللاجئ بيئي" لكونهم أشخاص أجبروا على مغادرة مساكنهم المعتادة بصفة مؤقتة أو نهائية، بسبب تدهور بيئتهم من جراء عوامل طبيعية أو بشرية أدت إلى خلل كبير في الوسط الذي يعيشون فيه، جعلهم يفقدون الشعور بالأطمئنان على حياتهم⁴.

¹ - المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة، استعراض تنفيذ جدول أعمال القرن 21 وخطة جوهانسبرغ للتنفيذ: الجفاف، E/CN.17/2008/6، 2008، ص. 6.

² - وتعني باللغة الإسبانية الطفل، وهي ظاهرة مناخية محيطية تتكرر كل بضع سنوات بين 3 إلى 7 سنوات، وتستمر لفترة تتراوح ما بين 14 إلى 22 شهر، وقد أطلقت تلك التسمية من قبل البحارة البيروني في القرن 19 على المياه الاستوائية الدافئة المتجهة غربا، وقد رصد علماء المناخ في بيرو، أن هنالك تغيرات مناخية عنيفة تتكرر كل بضع سنوات يصاحبها فيضانات فصلية مدمرة على طول الساحل الجاف، بحيث تستمر درجات الحرارة مرتفعة لفترة من الزمن تزيد عن سنة، ويصاحب تلك الظاهرة تأثيرات مختلفة على البيئة، كما يرتفع سطح المياه عما يجاوره حوالي نصف متر، وقد تم تسجيل أول حدث غير طبيعي لتساقط الأمطار عام 1525. ومن أكثر مناطق العالم تعرضا إلى تلك الظاهرة أمريكا الجنوبية وأمريكا الوسطى وجنوب أمريكا الشمالية. ويؤدي حدوث النينو إلى تغيرات شديدة في المناخ، لذا تعمل على انتشار العديد من الفطريات والبكتيريا والفيروسات، كما تسبب في حدوث كوارث منها الجفاف والحرائق التي عانت منها كل من استراليا وإفريقيا واندونيسيا، والأمطار الغزيرة في بيرو، وقدرت الخسائر بحوالي 13 مليون دولار، وقتل ما بين 1300 إلى 2000 شخص.

للمزيد من التفاصيل عن هذه الظاهرة أنظر: خلف حسين علي الدليمي، الكوارث الطبيعية والحد من أثرها، مرجع سابق، ص. 171.

³ - اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، منتدى التنفيذ الإقليمي المعني بالتنمية المستدامة، سانتياغو، شيلي، 28 و29 نونبر 2007، ص. 8.

⁴ - أمينة عوشر، الهجرات والنظم البيئية: لاجئ البيئة، أعمال الندوة الدولية، منشورات المعهد الجامعي للبحث العلمي، جامعة محمد الخامس السويسي، الرباط، 2010، ص. 8.

وفعلا فالهجرة تنجم كذلك عن ظروف البيئة المتعرضة إلى الكوارث الطبيعية وإلى التغيرات المناخية العادية أو تلك المرتبطة بالأنشطة البشرية، ففي غياب نظرة استراتيجية مبنية على استغلال محكم للموارد الطبيعية، فإن أي خلل يصيب توازن النظم الإحيائية البيئية قد يؤدي إلى المجاعة التي تدفع بدورها إلى التنقل.

إن التغيرات المناخية الحالية والمرتبقة من المنتظر أن ترفع من أعداد هذا الصنف من اللاجئين الجدد "لاجئي البيئة"، (أو اللاجئين الإيكولوجيين أو اللاجئين المناخيين) أي الأشخاص المضطرين إلى مغادرة بلدانهم الأصلية لأسباب ترجع إلى تغير المناخ أو البيو جغرافية عامة.

ثانيا: الجفاف بالمغرب

يعتبر الجفاف واقعا ثابتا في تاريخ مناخ المغرب، وبالأخص منذ عقد الثمانينات، حيث أضحت الفترات الجافة ذات أهمية. فموقع المغرب في العروض شبه المدارية الإنتقالية جعله أكثر عرضة للجفاف والتغيرات المناخية، وإذا تناولنا البعد الطبيعي نجد أن الجفاف ثابت بنيوي في تاريخ المغرب ومستقبله، فهو ظاهرة قديمة كما تدل المعلومات التاريخية. فعلى امتداد تاريخه الطويل عرف المغرب فترات عصبية قذفت به نحو برائن المجاعات والأوبئة. إن استقراءنا لتاريخ الجفاف المناخي بالمغرب يؤكد بأن بلادنا شهدت قبل القرن العشرين مجاعات متعددة. وقد كان شح المياه وضعف وسائل تعبئتها السبب وراء انتشار المجاعات بكل مظاهرها المأساوية. وتردد فترات الجفاف على المغرب كان يتم على شكل دورات زمنية مختلفة، وكانت هذه الفترات في تناوب أبدي مع فترات الرطوبة والفيض المطري، فالبلاد عاشت في رهان دائم مع التقلب البيسنوي الشديد في الأحوال المناخية.

شكل الجفاف عبر تاريخ المغرب إحدى العوامل المهددة لاستقرار السكان، وسببا في قيام اضطرابات اجتماعية بعد سنوات القحط والجفاف، وانتشار المجاعات والأوبئة، وتحدثت مجموعة من المصادر التاريخية عن حالات الجفاف والمجاعات بمناطق مختلفة من التراب المغربي، وهي إشارات قوية تدل على وجود حالات اضطراب في مناخ المغرب منذ القرون الماضية خاصة تردد فترات الجفاف الذي ينعكس سلبا على الإنسان والحيوان.

وشهد المغرب خلال القرن الماضي عدة حالات جفاف مع بداية القرن 1904-1905 وبين 1917 و1921 حيث ظهرت المجاعات والأوبئة، وجفاف آخر ما بين 1944-1945 أو ما يسمى عند المغاربة بعام الجوع، وكذلك ما بين 1948-1950، ومنذ 1950 شهد المغرب أزيد من 40 حالة جفاف حتى الآن.¹ كما أن انعكاسات التغير المناخي المترتب عن تنامي ظاهرة الاحتباس الحراري سيزيد من حدة

1- إدريس الحافيظ، الموارد المائية بالمغرب الإمكانات والتدبير والتحديات، مطبعة Empreinte numérique، الطبعة الأولى، وجدة، 2015 ص 39.

ظاهرة الجفاف. لذا، فقد أضحى ظاهرة الجفاف تشكل معضلة بنيوية، فالموارد المائية معرضة لخطر الاستنزاف وقابلة للنضوب. وهذا ما سيدخل المغرب ضمن خانة الدول المهددة بشح حاد في المياه على المدى المتوسط والبعيد. ومن ثم سيزداد الطلب على الماء، بينما سيبقى العرض بطبيعته محدودا، خاصة مع ظرفية هيدرولوجية متقلبة وهشة مطبوعة بجفاف متكرر وقاسٍ.

ثالثا: التحديات المستمرة لمشكلة الجفاف

من المرجح أن يتفاقم أثر التغيرات المناخية، مثل انخفاض هطول الأمطار وارتفاع درجات الحرارة وحالات الجفاف، سواء من حيث تواترها أو حدتها، مما سيكون له آثار غير ملائمة على الإنتاج الغذائي والأمن الغذائي في أفريقيا على وجه الخصوص. ويتمثل التحدي في الحد من هشاشة القطاع الزراعي، بما في ذلك المخاطر التي تهدد الإمدادات الغذائية الإقليمية والعالمية، وتقلب المناخ والتغيرات المتوقعة في الظواهر الجوية القصوى، كحالات الجفاف وموجات الحرارة والفيضانات¹.

وفي حين يعتمد الملايين من أفقر سكان العالم وأكثرهم تهميشا في معيشتهم على الزراعة المطرية في المقام الأول، فإن الافتقار إلى المرونة اللازمة لمواجهة حالات الجفاف يشكل عائقا كبيرا يحول دون الإنتاج الزراعي والأمن الغذائي. وكما جاء في مذكرة الأمين العام المقدمة إلى الاجتماع الرفيع المستوى المعني بتغير المناخ، فإن "من المهام الفورية لتعزيز قدرة المجتمعات المحلية على استعادة الحيوية، التأهب لمواجهة ظروف جوية أشد من خلال برامج الحد من أخطار الكوارث، مثل تلك الهادفة إلى زيادة الوعي العام بالأخطار، ونظم الإنذار المبكر، والتأهب للكوارث"².

ونظرا لأن حالات الجفاف يمكن أن تصبح أكثر تواترا وأكثر حدة في طبيعتها، فإنه يرجح أن يزيد التنافس على الموارد المائية، مما يرفع من مخاطر الصراع على الإمدادات المائية والوصول إلى المياه. ويرجح أن تكتسب اتفاقات اقتسام المياه بين البلدان التي تتشارك في مجاري المياه العذبة أهمية في السعي إلى إيجاد خيارات عملية لضمان المساواة في الانتفاع بالمياه، مع تفادي الدخول في صراعات محتملة على المياه.

ويؤكد الاستمرار المتوقع لحالات الجفاف وشدتها الحاجة الماسة إلى تحويل الأولوية في مجال إدارة الجفاف في البلدان والمناطق المتأثرة به تدريجيا من الاستراتيجيات والسياسات المتعلقة في الأساس بقطاعات بعينها (الزراعة والطاقة والمياه وما شابه ذلك) إلى الاستراتيجيات والسياسات التي تدمج إدارة الموارد الطبيعية والنظم الإيكولوجية باستراتيجيات التنمية الاجتماعية والاقتصادية وخطط عملها.

¹ - ورقات مناقشة مقدمة من مجموعات رئيسية إلى الدورة السادسة عشرة للجنة التنمية المستدامة، مساهمة مقدمة من الأوساط العلمية والتكنولوجية (E/CN.17/2008/13/Add.8).

² - المستقبل بين أيدينا: التحدي الذي تواجهه القيادة في مجال تغير المناخ، مذكرة معلومات أساسية مقدمة من الأمين العام إلى الاجتماع الرفيع المستوى المعني بتغير المناخ، 24 شتنبر 2007، ص.3.

وقد ثبتت فعالية الانتقال إلى نهج استباقي يقوم على أساس تحديد المخاطر في إدارة حالات الجفاف في الحيلولة دون وقوع خسائر مادية أو اقتصادية تتصل بالجفاف أو الحد منها. وربما تكون الحاجة أكثر إلى اتباع نهج استباقي في إدارة حالات الجفاف في إطار السيناريوهات المتعلقة بتغير المناخ، وهو أمر له أهميته الخاصة في مناطق مثل منطقة الساحل وغرب آسيا والبحر المتوسط، حيث تتعرض الآن أعداد كبيرة من السكان لآثار الجفاف بسبب النمو السكاني والتحضر.

وكثيرا ما تعوق عدم كفاية الموارد المالية والقدرات التقنية تنفيذ البرامج والمشاريع المتعلقة بإدارة مخاطر الجفاف وذلك على سبيل المثال عن طريق التعليم والتدريب الميداني، وكذا تبادل الخبرات وأفضل الممارسات. وعلى الرغم من أن هناك اعترافا متزايدا بالدور الخطير الذي يمكن أن تضطلع به النظم والشبكات المعنية برصد الجفاف والإنذار المبكر وتقييم أثر حالات الجفاف في الحد منه، فإن هذه النظم والشبكات لا تتوفر في كثير من البلدان والأقاليم النامية المتأثرة بالجفاف، أو أنها لا تعمل بكفاءة. وهناك نقص في الجمع والتحليل المنهجين للبيانات ذات الصلة بحالات الجفاف (على سبيل المثال حدوثها وتواترها وشدتها) في كثير من البلدان المتأثرة، وهو عائق يحول دون الفهم الكامل لخصائص الجفاف، مما يعرقل القدرة على إجراء تقييمات فعالة لأثر حالات الجفاف (على سبيل المثال قابلية المحاصيل للتأثر، وأثر التغير المتوقع في المناخ على إنتاجية الأرض والموارد المائية، والآثار الاجتماعية).

الفقرة الثانية: التصحر

تعد مشكلة التصحر من المشاكل الهامة وذات الآثار السلبية لعدد كبير من دول العالم وخاصة تلك الواقعة تحت ظروف مناخية جافة أو شبه جافة أو حتى شبه رطبة، وظهرت أهمية هذه المشكلة مؤخرا خاصة في العقدين الأخيرين وذلك للتأثير السلبي الذي خلفته على كافة الأصعدة الاجتماعية والاقتصادية والبيئية.

وقد جاء في تعريف المؤتمر الدولي للتصحر في نيروبي بكينيا عام 1977 أنه يعني "فقدان التربة لقدرتها البيولوجية بحيث ينتهي بها الأمر إلى سمات تشبه الصحراء، وقد يكون ذلك بسبب عوامل مناخية أو بسبب ازدياد نسبة الملوحة أو بسبب التدخلات البشرية السلبية"¹.

في كل عام يفقد العالم حوالي 691 كيلومتر مربع من الأراضي الزراعية نتيجة لعملية التصحر، بينما حوالي ثلث أراضي الكرة الأرضية معرضة للتصحر بصفة عامة. ويؤثر التصحر على القارة الإفريقية بشكل خاص، حيث تمتد الصحاري على طول شمال إفريقيا تقريبا. كما أنها أصبحت تمتد جنوبا، حيث إنها اقتربت من خط الاستواء بمقدار 60 كلم عما كانت عليه من 50 سنة، وقد حذر تقرير للاتفاقية الدولية

¹ - محمد صبري محسوب، محمد إبراهيم أرباب، الأخطار والكوارث الطبيعية الحدث والمواجهة، معالجة جغرافية، دار الفكر العربي، القاهرة، 2002، ص.133.

لمكافحة التصحر التابعة لمنظمة الأمم المتحدة من خطورة اتساع نطاق هذه الظاهرة في العالم ليشمل حوالي 110 دولة، ما يهدد الإنتاج الغذائي لخمس سكان العالم (حوالي مليار نسمة)¹، في الوقت الذي تشتد فيه الحاجة إلى زيادة الإنتاج لتلبية حاجات السكان الذين يتزايدون باستمرار ويتطلعون لتحقيق التنمية المستدامة. وتقدر الخسائر التي تسببها ظاهرة التصحر على المستوى العالمي بحوالي 42 مليار سنوياً، وأكد التقرير أنه عادة ما يبدأ التصحر بتدهور الغطاء النباتي ثم بتعرية سطح التربة لتصبح الأرض جرداء لا يأتي إليها ماء ولا تنتج نباتاً. وقد أكدت عدة دراسات عن التصحر بأن العوامل التي تحدث هذه الظاهرة يمكن تقسيمها إلى عوامل طبيعية وأخرى بشرية.

أولاً: العوامل المسببة لظاهرة التصحر

تتداخل العوامل الطبيعية والعوامل البشرية لإحداث التصحر في العديد من المناطق الجافة وشبه الجافة.

1. العوامل الطبيعية

من أهم العوامل التي تؤدي إلى التصحر إن لم نقل أن العامل الرئيسي هو تأثير المناخ، فعندما تنبه العلماء إلى جفاف الساحل ما بين 1968 – 1973م، تساءل: أهذا الجفاف جزء من اتجاه بعيد المدى نحو جفاف أشد، أم أن ذلك كان فترة جفاف عارضة؟

وظهرت مدرستان مختلفتان من مدارس الفكر: المجموعة الأولى وهي تتكون في الغالب من عدد من المختصين في علم المناخ، وقد رأت هذه المجموعة أن ذلك الجفاف ليس إلا بداية لفترة طويلة من الجفاف، وأنه سيزداد سوءاً، ويعتقد هؤلاء المتخصصون أن امتداد الهواء البارد من المناطق القطبية سيحدث لا محالة تغيراً ناحياً خط الاستواء بالنسبة للمناطق ذات الضغط المرتفع، وأن من شأن هذا التغير أن يحد من تقدم الهواء الرطب الإستوائي ناحياً المناطق المدارية².

وتتكون المدرسة الفكرية الثانية في مجملها من متخصصين في علم المناخ والجيولوجيا الهيدرولوجية الإيكولوجية والجغرافية، ويرون أن الأرصاد الجوية التي تعود في بعض الأحيان إلى 135 عاماً، أو أكثر لا تتيح للمرء التوصل إلى نتائج بخصوص التغير المناخي بعيد الأجل. ومناخ العالم في حالة توازن ديناميكي دقيق بين عوامل كثيرة، يتحكم فيها بصورة أساسية حالة التوازن القائمة بين الأشعة الشمسية القادمة من الشمس والأشعة الصادرة من الأرض، والتي تخضع لعوامل متنوعة تتمخض عنها حالة التوازن هذه، ويتفاعل الغلاف الجوي أيضاً مع الغلاف الحيوي والغلاف المائي³، ومن شأن أي تغيير يطرأ على هذه

¹ - أسامة حسين شعبان، التصحر (دراسة تطبيقية من منظور جغرافي)، دار الفجر للنشر والتوزيع، 2011، ص.73.

² - نفس المرجع، ص.105.

³ - ماجد عبد الله المنيف، البيئة العالمية والتغير المناخي وأثارها الاقتصادية، مجلة العلوم الاجتماعية، مجلد 25، عدد 4، 1997.

العوامل المؤثرة أن يحدث بعض التغيرات في مناخ الأرض. وبالتالي يطرح السؤال ما الذي سيؤثر في معظم أراض العالم ويسبب ما يعرف بالتصحّر؟

في الحقيقة أن الجواب على هذا السؤال يستوجب منا دراسة للغلاف الجوي الذي يحيط بكوكبنا الأرضي، حيث يقوم هذا الأخير بدور حيوي في المحافظة على درجات الحرارة على سطح الأرض، وبذلك يمتص بعض الإشعاعات طويلة الموجات المنبعثة من الأرض ويعيد ضخها من جديد إلى سطحها، وإن لم يكن هذا الغلاف موجودا لكانت درجات الحرارة على سطح الأرض أكثر بكثير مما هي عليه الآن، ويتكون الغلاف الجوي للأرض في القسم الأكبر منه من النتروجين 78 في المائة والأكسجين 21 في المائة وتبقى نسبة 1 في المائة تتكون في معظمها من الأرجون، وتعتبر هذه الغازات شفافة لضوء الشمس، حيث تسمح بمروره من خلالها وتسخين سطح الأرض.

وتقوم الأرض والمحيطات الدافئة بدورها بتسخين الغلاف الجوي السفلي وتشتع بعض من تلك الحرارة مرة أخرى إلى الفضاء، ولو كان الأمر مقتصر على ذلك لكان متوسط درجة حرارة الأرض 18 درجة مئوية بدلا من 15 درجة مئوية كما في الوقت الحالي، ويرجع السبب في هذا الدفء الزائد إلى وجود غازات في الغلاف الجوي تمتص الطاقة قبل أن تفقد في الفضاء تم تطلق ببطء مرة أخرى في الغلاف الجوي، وتسمى تلك الغازات بغازات الاحتباس الحراري¹.

بالتالي فالجواب عن السؤال الذي طرحناه ما الذي يؤثر في أراض العالم ويسبب التصحر، هو النتيجة التي وصلنا إليها بتحليل ودراسة الغلاف الجوي ومعرفة أن ظاهرة الاحتباس الحراري هي المسؤولة عن ارتفاع درجة الحرارة، ومهما تباينت الآراء إلا أن هناك إجماع دولي على أن النشاط الإنساني وخاصة النشاط الصناعي والاستخدام الكثيف للطاقة أدى إلى ارتفاع متوسط درجة الحرارة على المستوى العالمي وبالتالي تذبذب وتناقص كميات الأمطار الساقطة على المناطق الجافة وشبه الجافة وصولا إلى تصحر الكثير من الأراضي عبر العالم.

2. العوامل البشرية

يمكن حصر الأنشطة البشرية التي تسبب التصحر في العالم بوجه عام فيما يلي:

¹ - غازات الاحتباس الحراري هي:

- ثاني أكسيد الكربون: ينتج عبر عملية التنفس، نأخذ الأكسجين ونطلق ثاني أكسيد الكربون ويتشكل ذلك جزءا من عملية التنفس، التي تمكن النباتات والحيوانات من الحصول على الطاقة، كما يتم إطلاق ثاني أكسيد الكربون في حرائق الغابات ومن البراكين وحرق الأخشاب والفحم الحجري والنفط.
- الميثان: ينتج الميثان بصورة طبيعية بواسطة بكتيريا تدعى مولدات الميثان التي تتغذى على المواد النباتية والحيوانية في البيئات التي يوجد بها الأكسجين، وتعيش تحت المياه الراكدة في المستنقعات وفي الأجهزة الهضمية للحيوانات، وينتج النمل الأبيض الكثير من الميثان وبعض الأنشطة الزراعية وكذلك الماشية.
- أكسيد النيتروز: تطلق نترات الأمونيوم، المستخدمة على نطاق واسع كسماد لزيادة غلة المحصول، غاز أكسيد النيتروز.

أ- الإفراط في الرعي: حيث تقدر أراضي الرعي بثلاث مساحة سطح الأرض، وهي تشمل مساحات كبيرة من الأقاليم الجافة وشبه الجافة. فمهنة الرعي عرفها الإنسان منذ أن استأنس الحيوان، منذ حوالي 10.000 سنة، حيث تشغل نسبة كبيرة من السكان بصورة مباشرة بالعناية بالحيوانات، والخروج بها للرعي إلى أماكن جديدة حيث الكلاً أفضل والعيش أجود. وإن الرعي الجائر وتحميل المراعي أكثر من طاقتها الاستيعابية مع عدم إعطائها فرصة لإعادة تجديد ما فقدت من النباتات الرعوية يؤدي إلى تعرية التربة وتصير عرضة للتأثيرات الضارة لتصبح هذه الأرض غير صالحة تماماً للرعي¹.

ب - المبالغة في استغلال المياه الجوفية: إن قلة الموارد المائية مع الاستغلال غير الرشيد لها ونظم الري التقليدية (الري السطحي) أدى إلى تمليح الأراضي وارتفاع نسبة الصوديوم بها نتيجة تشبعها بالماء عالي الملوحة، فتتكون طبقة ملحية تكون هي نواة تصحر الأرض وتبويرها.

د- الهجرة والكثافة السكانية: إن من أسباب التصحر الخطيرة هجرة الناس من الريف إلى المدن بحثاً عن حياة أفضل، وهجرة الأيدي العاملة من دولة إلى دولة أخرى تعد صورة أخرى من صور الهجرة الضارة، حيث تعبر أعداد كبيرة من العمال الحدود بين المملكة العربية السعودية واليمن وبين الولايات المتحدة والمكسيك، فيتركون مزارعهم في حالة راحة لسنوات عديدة، مما يتسبب في ضياع التربة عن طريق التعرية.

كما يزداد عدد السكان في العالم بمعدل مزعج، فقد بلغ مجموع سكان البلاد العربية 3.7 مليون نسمة في 2003 ويرتكز معظم هؤلاء في المناطق الجافة وشبه الجافة التي تعاني من التصحر، وهذه الزيادة تؤدي إلى مزيد من التوسع الزراعي وزيادة أعداد الماشية، ومن ثمة زيادة الرعي وقطع الغابات والهجرة واستيطان أماكن غير ملائمة لاستغلال مواردها بشكل مستمر، إضافة إلى توسع المدن وتضخمها على حساب الأراضي الزراعية، كل هذه العوامل تساهم بتسريع التصحر حيث أن نمو السكان والفقر والتدهور البيئي يعزز كل منهما الآخر².

ثانياً: الآثار الناتجة عن التصحر

وقد أوضح تقرير حمل عنوان "التصحر" الذي صدر عن الصندوق الدولي للتنمية الزراعية (IFAD) في 2010، أنه يمكن لآثار التصحر أن تكون مدمرة للغاية، حيث يضعف من قدرة الأراضي على مجابهة تغيرات المناخ الطبيعية، كما يؤدي إلى زيادة شدة الرياح والحرائق الهائلة، فضلاً عن أنه يمكن لآثار العواصف الغبارية أن تترسب في المياه والجداول، كما قد تصل تلك العواصف إلى مناطق تبعد آلاف

¹- شريف الدشوني، العالم الثالث وخطر التصحر، مجلة دراسات عربية، العدد 4، 1982، ص. 26.

²- نفس المرجع، ص. 133.

الكيلومترات عن تلك التي نشأت فيها مشكلات التصحر أصلاً¹. بالإضافة إلى الأضرار الاقتصادية للتصحر، فهو يمثل تهديدا للتنوع البيولوجي، كما يمكن أن يتسبب في فترات طويلة من المجاعات في البلدان الفقيرة أصلاً، وغير القادرة على تحمل خسائر زراعية جسيمة. وفي كثير من الأحيان يضطر الريفيون الفقراء إلى الهجرة أو التعرض للموت جوعاً. وتعد الهجرة الكثيفة التي كانت تحدث في إفريقيا² منذ أواخر السبعينات دليلاً واضحاً على المحنة التي تواجه مثل هذه الأوضاع البيئية غير المحتملة، ففي قمة الأزمة في الفترة 1985/1984 قدر عدد الأشخاص الذين تأثروا بدرجة خطيرة التصحر بما يتراوح بين (30 - 35) مليون في 21 بلداً إفريقياً، تشرد منهم عشرة ملايين، وصاروا يعرفون "اللاجئين البيئيين"، وتلاحق أخطار الأمراض والموت وسوء التغذية المزمن والعجز هذه الملايين من اللاجئين بسبب استمرار الأوضاع المعيشية غير المحتملة.

ولا يعني التصحر الجوع والموت للعالم النامي فحسب، بل إنه يزيد من التهديدات المحدقة بأمن الجميع في العالم، حيث يمكن لشح الموارد أن يؤدي إلى اندلاع الحروب والاضطرابات الاجتماعية، وعدم الاستقرار السياسي والهجرة. وبحسب تقرير أصدرته جامعة الأمم المتحدة عام 2007، يحمل عنوان "تجاوز أحد أكبر تحديات البيئة في وقتنا الراهن ... إعادة التفكير في السياسات للتعامل مع التصحر"³ فإن التصحر يعد أكبر خطر بيئي في الوقت الراهن. ويمكن للتصحر بحسب التقرير ذاته، أن يؤدي إلى تهجير 50 مليون نسمة خلال عشر سنوات، ومن آثار التصحر كذلك نشوب نزاعات كالحرب التي تشهدها العديد من أقاليم السودان، أو في بعض الصراعات الإثنية في جنوب موريتانيا أو على حدودها مع السنغال. أما ظاهرة الهجرة فتنتشر في أغلب المجتمعات العربية التي تعد تقليدياً زراعية أو رعوية، مثل مصر والعراق والسودان. وتلك الظاهرة يمكن ردها جزئياً، إلى التدهور التي تعرضت له الأراضي الزراعية، وأبرز مظاهره التصحر.

وإجمالاً، فإنه بحسب "تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام 2009"، يهدد التصحر المتواصل 2.87 مليون كيلومتر مربع، أو نحو خمس المساحة الكلية للدول العربية، وتبلغ نسبة الأراضي التي تواجه هذه المخاطر 48.6 في المائة من مساحة الأرض في المشرق و28.6 في المائة في وادي النيل والقرن الإفريقي، و16.5 في المائة في شمال إفريقيا، و9 في المائة في الجزيرة العربية. وتتفاوت مساحات الأرض التي تعرضت للتصحر أو التي يهددها التصحر بنسبة كبيرة بين بلد وآخر في تلك المناطق. ففي شمال إفريقيا

1- خالد محمد غانم، مرجع سابق، ص.30.

2- تأتي القارة السمراء في مقدمة قارات العالم من حيث التأثير بمشكلات التصحر حيث أن:

- نسبة 73 في المائة من الأراضي الجافة بإفريقيا المستخدمة لأغراض زراعية قد أصابها التآكل أو التعرية.

- بعض المناطق بالقارة الإفريقية تفقد أكثر من 50 طن من التربة لكل هكتار من الأراضي سنوياً

- أكثر الأراضي تآثراً في القارة الإفريقية بالتصحر موجودة في سيراليون، ليبيريا، غينيا، غانا، نيجيريا، جمهورية إفريقيا الوسطى، إثيوبيا، موريتانيا، النيجر، السودان، والصومال. أنظر: د. أسامة حسين شعبان، التصحر، مرجع سابق، ص.79.

3- خالد محمد غانم، مرجع سابق، ص.30.

مثلا، يبرز التهديد الأكبر في ليبيا، والأدنى في تونس، أما في وادي النيل والقرن الإفريقي، فيتجلى التهديد الأكبر في جيبوتي ومصر والأدنى في الصومال. وفي المشرق يظهر التهديد الأكبر في الأردن، والأدنى في سوريا، أما في شبه الجزيرة العربية فإن أكبر البلدان تأثرا هي الإمارات العربية المتحدة والبحرين والكويت وقطر، وتشكل هذه البلدان في مجموعها المنطقة الأكثر تصحرا في العالم العربي مقارنة بسوريا الأقل تصحرا¹.

أما بالنسبة للمغرب فرغم موقعه الاستراتيجي ومناخه المتميز وتضاريسه التي توفر غطاء نباتي غني ومتنوع يصل إلى حوالي سبعة آلاف صنف ونبته مستوطنة، فإنه يفقد حوالي 31 ألف هكتار من غاباته كل سنة، مما يجعله مهددا بالتصحّر في المستقبل المتوسط حسب عدد من الدراسات والخبراء.

ولعل أكبر دليل على ذلك غابة المعمورة التي تبلغ مساحتها 133 ألف هكتار، وتعتبر أكبر غابة للفلين بالعالم، والتي تتعرض للتلف والتدهور، فحسب الخبير المغربي في النباتات لدى منظمة الزراعة والتغذية الدكتور الرجدالي، فقد فقدت غابة معمورة منذ 1920 ضعفها، وهو وضع أكدته أرقام المندوبية السامية للمياه والغابات ومحاربة التصحر، حين ذكرت أن غابة معمورة تقلصت بين عامي 1951 و1992 من مائة إلى ستين ألف هكتار². وأكد الرجدالي أن الغابات المنتشرة في شمال المغرب تقلصت بنسبة 45 في المائة خلال الأربعين سنة الماضية بسبب زراعة القنب الهندي والحرائق. أما في الجنوب فزحفت الرمال الصحراوية على 280 ألف هكتار في واحتي درعة وزير، كما أن 1500 صنف من النباتات مهددة بالانقراض، وأغلبها من النباتات المستوطنة التي لا توجد إلا في المغرب.

إن تهديدات الغطاء النباتي المغربي لا تتوقف عند هذا الحد، بل إن انجراف التربة يهدد المحيط الحيوي على مساحة 20 مليون هكتار بسبب التلوث والزحف العمراني، وحسب دراسة المندوبية السامية للمياه والغابات فإن أسباب هذا الوضع متعددة. ويقف على رأسها أن الغابة بالمغرب هي المصدر الرئيسي للطاقة لدى سكان القرى، إذ أنها توفر حطب التدفئة والطبخ بنسبة 30 في المائة، ويستهلك المغاربة سنويا حوالي 10 ملايين متر مكعب من الحطب. كما أن الرعي من أهم أسباب تدهور الغابة بالمغرب، إذ أن 40 في المائة من مساحة المغرب مخصصة للرعي، وتدمر الحرائق مساحات متزايدة من الغابة، إذ انتقلت المساحات المحروقة من 1883 هكتار بين عامي 1960 و1969 إلى 2700 هكتار بين عامي 1990 و2007.

¹ - خالد محمد غانم، مرجع سابق، ص. 31.

² - الحسن سرات، التصحر يهدد المغرب باختفاء أكثر من ثلث غاباته، أنظر الموقع www.aljazeera.net/2008/6/5 ، تاريخ الاضطلاع (2017/11/05)

وتخلص معظم التقارير والأبحاث في هذا الصدد إلى أنه على الرغم من التحديات الناجمة عن التصحر، فإن استمراره ليس أمراً محتماً، ذلك أن بوسع الحكومات معرفة الأسباب المحددة في كل واحدة من مناطق البيئات المناخية، أن ترسم السياسات المناسبة الكفيلة بوقفه.

الفرع الثاني: الأخطار الجوية والمائية

لقد أضحت قضايا الكوارث التي تحدثها الطبيعة نتيجة التقلبات المناخية من بين أولويات السياسات العامة للدول المتقدمة، إذ يتم تخصيص برامج ونفقات خاصة للتدبير والحد من المخاطر المفاجئة والمحتملة للطبيعة. ويعد خطر الفيضانات من أهم الظواهر التي تحتاج لتدبير محكم سواء قبل حدوثها بالتنبؤ والاحتياط، أو بعدها بمحاولة التقليل من تفاقم الظاهرة بإصلاح الأضرار المختلفة عبر البرامج المستعجلة التي تضعها الدولة، خاصة أن التقدم التكنولوجي والصناعي والتدخل البشري المجحف في حق الطبيعة يجعل من التقلبات المناخية واحتمال حدوث الكوارث المفاجئة ظاهرة متوقعة، وتعد ظاهرة العواصف والأعاصير والبرد والصقيع والثلوج هي نتائج لهذه التقلبات المناخية والتي لا تقل أهمية عن سابقتها، حيث تخلف هذه الظواهر العديد الخسائر البشرية والاقتصادية سنوياً.

والمغرب كغيره من الدول تعرض للعديد من الكوارث الطبيعية من هذا القبيل وحاول من خلالها تطوير طرق تدبيره للتقليل من الخسائر، إلا أنه لازال يحصد كل سنة خسائر مادية وبشرية تدفعنا لتسليط الضوء على نماذج من هذه الكوارث الطبيعية المدمرة التي عاشها، وخاصة خلال العقد الأخير. وعلى إثر ذلك سننتقل في الفقرة الأولى إلى ظاهرة الفيضانات وأضرارها الكارثية وفي الفقرة الثانية سنسلط الضوء على كل من العواصف والأعاصير نظراً لخطورة هذه الظواهر على الإنسان وحياته.

الفقرة الأولى: الفيضانات وأضرارها الكارثية

تعتبر دراسة مشكل الفيضانات من أهم القضايا الشائكة، بالنظر إلى طبيعتها الفجائية والآنية، وبالنظر لما تخلفه من أضرار اقتصادية واجتماعية ونفسية وبيئية. وتفرض ضرورة إيجاد حلول استعجالية لحماية السكان وممتلكاتهم، ثم صيانة البنيات التحتية والسكنية المتضررة، وإيجاد الحلول الكفيلة بالوقاية من خطر الفيضانات على المدى القريب والمتوسط والبعيد.

الفيضانات هو تدفق كمية كبيرة من المياه فوق منطقة ما، وتعني كذلك ارتفاع منسوب مياه الأنهار عن معدلها الطبيعي بشكل يفوق الطاقة الاستيعابية للقناة أو المجرى، فتتجاوز الضفاف وتغمر المناطق المحيطة بالمجرى والتي تقع ضمن وادي النهر، وقد تكون بنسب عالية تعمل على غمر مساحات واسعة من الأراضي

المحيطة بالنهر، فيؤدي ذلك إلى غرق المدن والقرى والمزارع والطرق، وكل ما يقع ضمن نطاق التأثير، فيتسبب في حدوث خسائر مادية وبشرية كبيرة¹.

أولاً: أسباب حدوث الفيضان ودور الإنسان في تفاقمها

تحدث الفيضانات لعدة أسباب أهمها:

1- هطول الأمطار بكميات كبيرة في أعالي الجبال أو في حوض النهر في مواسم الهطول الغزيرة، حيث تتجمع المياه في قنوات صغيرة، تبدأ بالتعاظم كلما نزلت إلى الأسفل، وتنحصر في مجموعة من القنوات الضخمة التي تغرق المناطق المنخفضة وتسبب الدمار فيها. ومن الأمثلة على هذا النوع من الفيضانات، نجد فيضانات لسنة 1991 بالصين، نتجت عنها خسائر في الأرواح، فقد بلغ عدد الضحايا من القتلى 99 شخصاً وجرح أكثر من خمسة آلاف وتدمير 86 ألف منزل، وقدرت الخسائر بنحو 450 مليون دولار وقد نتجت هذه الأمطار المدمرة بسبب سقوط أمطار غزيرة مركزة فوق مناطق واسعة من الصين. كما تعرضت كينيا سنة 1998 لأمطار استثنائية مفاجئة بشكل غزير للغاية، وقد نتج عنها كوارث مفعجة أدت إلى مقتل 86 شخصاً. على إثر هذا فيضان نهر «ثانا» وأغرق مساحات واسعة من الأراضي وتهدمت أعداد كبيرة من المباني وتشرذم الآلاف وتعد هذه الفيضانات الأسوأ من نوعها في تاريخ كينيا².

وتعرضت دول جنوب إفريقيا سنة 2000 إلى أمطار غزيرة تسببت في حدوث فيضانات في مناطق واسعة من دولة جنوب إفريقيا وموزمبيق وقد فروا من هذه الأخيرة عشرات الآلاف من الناس من منازلهم التي دمرتها الفيضانات وفقد حوالي 26 شخص في جنوب إفريقيا، والمشاكل التي واجهها السكان في المناطق المتضررة نقص في الموارد الغذائية وبقي مئات الآلاف من السكان بدون مأوى، وفي جنوب إفريقيا تعرض 15 شخص للغرق عند محاولتهم عبور نهر رما³.

وفي سنة 2010 وقعت فيضانات مدمرة في أغلب أنحاء العالم باكستان- أستراليا - جنوب إفريقيا - سيريلانكا - والفلبين)، حيث تجاوزت الخسائر 40 مليار دولار، وزاد الطين بلة ما حدث في الساحل الشمالي لليابان في مارس 2011، حيث ضرب تسونامي هذه المنطقة وخلف ضحايا وخسائر مادية كبيرة⁴.

وشهدت دول شرق أوربا فيضانات عارمة سنة 2006، حيث وصل منسوب إلى مستويات قياسية في نهر الدانوب وأنهار أخرى، وغمرت مياه فيضانات الأنهار الناجمة عن الأمطار وذوبان الثلوج قطاعات واسعة

¹ - خلف حسين علي الدليمي، مرجع سابق، ص.233.

² - محمد صبري محسوب، د. محمد إبراهيم أرباب، مرجع سابق، ص.105.

³ - خلف حسين علي الدليمي، مرجع سابق، ص.262.

⁴ - Abbas Kgha et Rloch et Jessica la monde, Villes et inondations, Résume a l'intention des décideurs, Banque mondiale, Washington, GFDRR, 2011, p.6.

من الأراضي في رومانيا وبلغاريا وصربيا والمجر، مما أدى إلى تشريد أكثر من عشرة آلاف شخص من منازلهم.

2- ذوبان كميات كبيرة من الثلوج المتراكمة في الشتاء أثناء الربيع والصيف هي من بين الأسباب في حدوث الفيضانات، حيث يؤدي ذوبان الثلوج في أعالي الجبال بمعدل كبير غمر مساحات شاسعة من المناطق المنخفضة، كما يمكن أن يؤدي إلى فيضانات مجاري الأنهار. ومن الأمثلة على ذلك ما حدث في الصين سنة 1931، حيث سقطت كميات غير مسبوقة من الثلوج على الصين، ثم جاء الربيع وذابت الثلوج مما تسبب في ارتفاع منسوب المياه في نهري "البانجستي" وهواي إلى مستويات غير مسبوقة، مما أدى إلى حدوث فيضانات مدمرة شردت أكثر من 28 مليون صيني وقتلت 4 مليون آخرين¹.

3- العواصف والأعاصير: تتعرض بعض المناطق إلى عواصف وأعاصير يصاحبها سقوط أمطار غزيرة جدا تعمل على رفع مناسيب مياه الأنهار التي تقع تحت تأثيرها، أو تتجمع المياه في شوارع المدن والأراضي المفتوحة وتصل إلى مستويات عالية قد تغمر الطوابق الأرضية من الأوبئة، كما يحدث في جنوب الولايات المتحدة الأمريكية وجنوب شرق آسيا، والتي تتعرض إلى أعاصير "التورنادو والهوريكان والتايفون".

ومن الأمثلة على ذلك ما حدث في بنجلاديش التي تمثل المرتبة الثامنة عالميا من حيث الكثافة السكانية، حيث تسببت الرياح الموسمية سنة 1974 في فيضانات مدمرة قتل على إثره 30 ألف شخص وتشريد مئات الآلاف، حيث دمر الفيضانات المحاصيل الزراعية ولوث مصادر المياه العذبة، مما أدى إلى حدوث مجاعة هلك فيها أعداد كبيرة من الناس².

4- انهيار السدود: تتعرض بعض السدود القائمة على مجاري الأنهار والتي تحجز كميات كبيرة من المياه وبمستويات عالية، تصل مئات الأمتار، فعند تعرض تلك السدود إلى الانهيار لأي سبب من الأسباب كان تندفع المياه المحجوزة أمام السد بسرعة كبيرة ومرتفعة تفوق نسبة الفيضانات، فتعمل على تدمير كل ما يقع ضمن نطاق تأثيرها، وتعد ذات خطورة كبيرة خاصة على الأنهار الكبيرة.

ومن الأمثلة على ذلك ما حدث سنة 1975 في الصين حيث تسبب إعصار نينا في انهيار سد "بانكيا" في مقاطعة هينان الصينية، لتندفع المياه التي كانت مخزونة وراء السد لتجتاح كل شيء أمامها متسببة في مقتل 230 ألف شخص، وتدمير بيوت 11 مليون شخص. وتعتبر هذه أسوأ كارثة يتسبب بها انهيار سد على مر التاريخ³.

¹- مقال منشور تحت عنوان، أسوأ عشر فيضانات في التاريخ، 2015، أنظر الموقع الإلكتروني: <http://abunawaf.Com>، تاريخ الاضطلاع

(2017/12/11)

²- المرجع نفسه.

³- المرجع نفسه.

5- الأمواج العاتية التي تجتاح السواحل، وتعرف بالتسونامي، كذلك أمواج المد التي تسبب الفيضانات في المناطق المنخفضة، وقد زادت حدة تأثير أمواج المد في غالبية سواحل العالم بسبب ما يعرف بظاهرة الاحتباس الحراري المصاحبة للتغير المناخي لكوكب الأرض¹، وتعتبر ظاهرة تسونامي من أشنع الظواهر التي تأزم بسببها العديد من البلدان، ومن أكثر تلك التي كان لها تاريخ حافل بحدوث تلك الظاهرة هي اليابان.

وللإنسان دور في تفاقم الفيضانات وزيادة حدتها حيث يلعب دورا في حدوثه في مناطق الاستخدامات العمرانية الكثيفة سواء بالمدن أو الريف. ومن الأسباب البارزة قطع الغابات واستعمال الأراضي الخاصة بها لزراعة المحاصيل الموسمية وهذا يضعف التربة ويجعلها قابلة للانجراف، مما يعني زيارة الطاقة التدميرية للفيضان، كما أن الأشجار في الغابة تعمل على تقليل احتمالية الجريان السريع للمياه.

كما أن امتداد الأبنية والطرق الاسفلتية في مساحات كبيرة والتي تكون غير قادرة على امتصاص مياه الأمطار كما في التربة، مما يعني تصريف كميات كبيرة منها إلى المجاري المائية المحيطة بالمدن وتكون سيول عارمة قد تتحول إلى فيضانات إذا توفرت لها ظروف معينة مثل ارتفاع معدل الأمطار في وقت قصير وكذلك عدم وجود مجاري تصريف مناسبة لهذه الأمطار.

ثانيا: خطر الفيضانات بالمغرب

تعد الأخطار الهيدرولوجية أكثر الحالات ترددا عبر العالم، مقارنة بباقي الكوارث الطبيعية الأخرى، وحسب منظمة الأرصاد الجوية العالمية تمثل أكثر من 30 في المائة من مجموع الكوارث الطبيعية التي تصيب مختلف دول العالم. وشهد المغرب بدوره عدة حالات من فيضانات خلال العقود الأخيرة. وقد خلفت خسائر مادية وبشرية مهمة. وتختلف درجة خطورة الفيضانات حسب حجم التساقطات وأيضا بالنظر إلى كفاءة المجرى وقوته. وشهد المغرب بين 1960 و2014 أزيد من 30 حالة فيضان، وقد تعرض لعدة حالات للفيضان خلال السنوات الماضية، خلفت خسائر مهمة في الأرواح والمباني والممتلكات والبنيات التحتية والتجهيزات. تعتبر كارثة أوريكا لسنة 1995 من أخطر حالات الفيضان التي شهدتها المغرب خلال السنوات الأخيرة حيث سجل وفاة 242 شخص، وقدرت الخسائر المادية بـ 163 مليون درهم². وخلفت فيضانات المحمدية وبرشيد 26 نونبر 2002 خسائر كبيرة قدرت بـ 45 مليون درهم وخسائر بشرية 63 ضحية وحريق كبير بمحطة "الاسمير" لتكرير البترول، وبلغت خسائر فيضان الناظور والحسيمة في 27 أكتوبر 2008 حوالي 350 مليون درهم وحوالي 16 ضحية، وشهدت منطقة الغرب فيضانات كارثية سنة 2009

¹- مقال منشور تحت عنوان، كيف تحدث الفيضانات وما أضرارها الكارثية وطرق الحد منها، 2015، أنظر الموقع الإلكتروني: www.ts3a.com/bi2a/?p=519 ، تاريخ الاضطلاع (2017/12/04)

²- الحسن سرات، التصحر يهدد المغرب باختفاء أكثر من ثلث غاباته، أنظر الموقع www.aljazeera.net/2008/6/5 ، تاريخ الاضطلاع (2017/12/06)

بعدها غمرت مياه واد بهت حوالي 100000 هكتار، وتضرر حوالي 400 منزل، وتشريد عدد كبير من ساكنة المنطقة، وقدرت الخسائر المادية بحوالي مليار درهم، وشهدت مناطق الجنوب المغربي في 28 نونبر 2014 فيضانات كارثية خلفت أزيد من 45 قتيل¹.

وتتحكم مجموعة من العوامل الطبيعية والبشرية في حدوث هذه الفيضانات وبدرجة متفاوتة من حيث خطورتها والخسائر المادية والبشرية الناجمة عنها، ويشكل العامل المناخي أحد الأسباب الرئيسية في حدوث الفيضانات نظرا للموقع الجغرافي للمغرب الذي يشكل نقطة التقاء لكتل هوائية مختلفة خاصة تلك المحملة بالرطوبة، فينتج عنها عدم استقرار جوي بل أحيانا حدوث تساقطات رعدية في أقل من ساعة أو ساعتين تؤدي لحدوث فيضانات.

ويساعد التراجع المستمر للمجالات الغابوية التي تحيط بالعديد من المدارات الحضرية في تفعيل حركة الجريان وكذا تعزيز الحمولة الصلبة والسائلة التي تؤدي لاختناق قنوات الصرف الصحي (حسب وزارة الفلاحة فحوالي 50 ألف هكتار تتعرض سنويا للتعرية). كما ساهم الطلب المتزايد على الوحدات السكنية خلال العقود الثلاثة الأخيرة إلى تقليص المساحات الزراعية المحيطة بالحوضر، وهو ما يعني أن مُعامل النفاذية في تقليص مستمر بفعل اكتساح قطاع التعمير مناطق ظلت إلى عهد قريب مجالات الزراعة الخضروات، هذه الوضعية أدت لعرقلة حركة الجريان وظهور نقط سوداء وسط المدن وهوامشها، وأصبح معدل مُعامل الجريان في أغلب الحالات لا يتعدى 0.5%².

هذا التطور على مستوى قطاع التعمير لم يواكبه تجهيز حضري فيما يتعلق بالبنيات التحتية خاصة شبكة التطهير والتميزة بهشاشتها وقدمها واختناق جزء كبير منها، وأحيانا عدم قدرتها على استيعاب حجم الحمولة السائلة والصلبة من المياه المطرية. كما أن الطرق الغير معبدة والأرصعة الغير مهيئة والنفايات الصلبة في المدن تعزز حجم الحمولة الصلبة لاختناق قنوات التصريف، مما يفرض القيام بصيانة دائمة للشبكة، ويلاحظ أيضا اعتماد نظام التصريف الأحادي (أي جمع المياه المطرية والمياه المستعملة المنزلية والصناعية في شبكة واحدة) فحسب التصميم المديرى للتطهير السائل فإن نسبة الربط بالشبكة تصل إلى 70 في المائة بالمغرب وأغلبها أحادية، وتمثل 68 في المائة من الشبكة التطهير المنفصلة 16 في المائة والمزدوجة 16 في المائة، وهناك مدن تعتمد نظام التصريف الفردي (المطامير) كما كان الحال لمدينة السعيدية.

¹- نفس المرجع.

²- سميرة اليوشاوي، مليود بوعمامة، إشكالية تدبير خطر الفيضانات داخل المدارات الحضرية بالمغرب، مقال منشور بالموقع الإلكتروني: <https://magazine-geo.blogspot.com/2015/05/blog-post=.html>، تاريخ الاضطلاع (2017/12/22)

وكشف المخطط الوطني للوقاية من الفيضانات التي تم المصادقة عليه في 2002، عن 391 منطقة مهددة بخطر الفيضان و90 موقعا في حالة حرجة تستدعي التدخل العاجل لحماية السكان وممتلكاتهم كمدن وجدة، بني ملال، أكادير، تازة، بركان، فاس. ومن الخلاصات التي خرج بها المخطط أن 94 في المائة من الفيضانات ناتجة عن تعمير غير منظم وأن 50 في المائة من الفيضانات هي نتيجة لسوء التحكم في نظام الجريان لعدد من الأودية. بل الأكثر من ذلك أن التعمير المنظم في عدد من المدن المغربية أقيم في مناطق مهددة بخطر الفيضان في ظل غياب خرائط جيوتقنية لتصنيف الأوساط (مهددة – أقل تهديدا – مستقرة).

ويعتبر تدبير خطر الفيضان بالمغرب من الإكراهات الأساسية التي تعرقل سياسة التخطيط وإعداد التراب الوطني، وذلك بالنظر إلى فجائية حالات الفيضان، وما يترتب عنه من أضرار مادية وبشرية غير متوقعة. وشهد المغرب كما أسلفنا عدة فيضانات في مناطق مختلفة، وكانت لها انعكاسات اقتصادية واجتماعية وبيئية، فرضت ضرورة وضع مخططات استراتيجية للحد من خطر الفيضانات على المدى القصير والمتوسط والبعيد، وإصدار مجموعة من القوانين التنظيمية الزجرية لتدبير خطر الفيضان جاء بها كل من قانون الماء وقانون التعمير. غير أنه يسجل غياب قانون خاص بالأخطار الطبيعية لحد الآن¹، وسنتطرق بتفصيل لهذه القوانين والاستراتيجيات في القسم الثاني من هذا الموضوع.

ثالثا: رهان تقليص مخاطر الفيضانات

للتقليص من أخطار الفيضانات لابد من وضع استراتيجية وقائية بناء على التجارب المأساوية على المستوى الدولي بشكل عام وعلى المستوى الوطني بشكل خاص، واتخاذ إجراءات تقنية قبل وأثناء وبعد الكارثة.

فقبل الكارثة، وبشكل عام يجب دراسة ومعرفة هذا المعطى ومخاطره بشكل علمي من خلال الرجوع ودراسة التجارب وأيضا من خلال شهادات الناس الذين عاشوا هذه التجارب وأيضا من خلال أعمال البحث، ومعرفة حجم وانعكاسات الحدث على النظام الاجتماعي والطبيعي.

فلا بد أن تكون هناك أيضا سياسة وطنية في مجال التربية والتحسيس بمخاطر الفيضانات واستعمال جميع وسائل التواصل المتاحة (وسائل الإعلام المتوفرة، المدرسة، الجمعيات...)، وكذا إعداد إصلاح البنيات التحتية وتوسيع شبكة صرف المياه. ولا بد أيضا من وضع نظام للوقاية والإنذار المبكر بهدف تقليص مخاطر الفيضانات² من خلال ما يسمى بمحطات الإنذار المبكر. وتعزيز الإطار التشريعي أو على الأقل تطبيق النصوص القانونية الموجودة حول الوقاية من مخاطر الفيضانات والموجودة في قانون 10/95

¹ - ابتسام خليل، مخاطر الفيضانات بين النص القانوني والتدبير العلمي، مجلة المنارة، العدد 8، يناير 2015، ص.82.

² - ZAHOURG, Stratégies de gestion des risque d'inondation du Maroc, chercheur à la faculté des sciences ben M'sik, Casablanca.

المتعلق بالماء، وكذلك ضرورة وضع قوانين تتعلق بتدبير الأخطار الهيدرولوجية في علاقتها بتنظيم واستعمال المجال، وفرض نظام إجباري للتأمين لحماية السكان وممتلكاتهم، ورصد ضوابط تقنية محددة في مجال التعمير وإعداد التراب الوطني، ووضع خرائط جيوتقنية لتصنيف وتحديد المجالات المهددة بخطر الفيضان واستثمارها في مجال التهيئة المجالية¹.

وفي الأخير تتطلب فعالية إدارة مخاطر الفيضانات² أن تعمل الحكومة على المستوى الوطني مع المجتمعات المحلية والأطراف الأخرى صاحبة المصلحة المباشرة وتنسيق مع المجتمع الدولي كما يجب أن تتولى مسؤولية ضمان سلامة المواطنين وممتلكاتهم، ولدى الحكومة الصلاحية والقدرة على تشجيع البحوث وتنفيذ برامج واسعة النطاق للحد من مخاطر الفيضانات. كما أن الحكومة قادرة على وضع السياسات والتشريعات التي تقدم الضوابط والحوافز الصحيحة موضع التنفيذ للحد من مخاطر الكوارث. ويستلزم العمل الفعال قوة التآزر بين الحكومة والهيئات المحلية والوكالات الخارجية المتخصصة والقطاع الخاص والمجتمع المدني والأوساط العملية والأكاديمية.

الفقرة الثانية: الأعاصير وأخطارها

تضرب الأعاصير العديد من الدول سنوياً، وبالرغم من خبرة تلك الدول العلمية والعملية في التعامل معها فإنها تتكبد في كل إعصار خسائر مادية وبشرية كبيرة. وتصاب الأعاصير أقطار غزيرة وسيول وفيضانات وصواعق برقية ورعدية بسبب تكون ما يسمى بـ(السحب الطبقيّة والسحب الركامية) إلى ارتفاع 15 كم.

ويثير ازدياد الأعاصير جدلاً بين العلماء، ففي الفترة من 1971 حتى عام 1994 سجل مرور إعصار أو إعصارين كبيرين سنوياً على شمال الأطلسي، أما في الفترة ما بين عام 1995 إلى 2005، فتخطى هذا العدد الأربعة أعاصير. وقد حطم عام 2005 الرقم القياسي مع تسجيل 15 إعصاراً بينها كاترينا الذي أسفر عن مصرع 1500 شخص في الولايات المتحدة، و"ستان" الذي أوقع ألفي قتيل في غواتيمالا.

أولاً: تعريف الأعاصير وأنواعها

1- ماهية الأعاصير

الأعاصير هي عواصف هوائية دوارة حلزونية عنيفة، تنشأ عادة فوق البحار الاستوائية خاصة في فصلي الصيف والخريف، ولذا تعرف باسم الأعاصير الاستوائية أو المدارية أو الأعاصير الحلزونية لان الهواء البارد ذي الضغط المرتفع يدور فيها حول مركز ساكن من الهواء الدافئ ذي الضغط المنخفض، ثم

¹ - إدريس الحافظ، مرجع سابق، ص. 377.

² - تقرير حول إدارة المخاطر من أجل القدرة على مواجهة المخاطر في المستقبل، حكومة اليابان، البنك الدولي وصندوق العالمي للحد من الكوارث والتعاون من أثارها، ص. 25.

تندفع هذه العاصفة في اتجاه اليابسة فتفقد من سرعتها بالاحتكاك مع سطح الأرض، ولكنها تظل تتحرك بسرعات تزيد عن 72 ميلا في الساعة، وقد تصل إلى أكثر من 180 ميلا في الساعة أي إلى أكثر من 300 كيلو متر في الساعة تقريبا، ويصل قطر الدوامة الواحدة إلى 500 كيلو متر وقطر عينها إلى 40 كيلو مترا، وقد تستمر لعدة أيام إلى أسبوعين متتاليين. وتتمثل أهم الأعاصير بنوعين رئيسيين هما:

- أعاصير المنطقة المدارية (الهوريكان والتيفون)، وهي عبارة عن مناطق ضغط منخفض ذات بنية عاصفية دائرية تقريباً، تتصف بشدة انخفاض الضغط في مركزها، وشدة انحداره، وبسرعة حركة الهواء الدورانية الرأسية فيها¹.

- أعاصير العروض المتوسطة: وأشهرها إعصار (التورنادو) و يعد هذا الإعصار من أكثر الأعاصير الجوية عنفاً، ويعود سبب عنفها الشديد إلى صغر مساحتها، وانخفاض قيمة الضغط في مركزها، وشدة انحدار الضغط الجوي فيها، وبالتالي السرعة الشديدة لحركة الهواء حول مركزها التي تصل إلى أكثر من 400 كم/ساعة².

ويتحرك الإعصار في خطوط مستقيمة أو منحنية، فيسبب دماراً هائلاً على اليابسة بسبب سرعته الكبيرة الخاطفة ومصاحبته بالأمطار الغزيرة والفيضانات والسيول، بالإضافة إلى ظاهرتي البرق والرعد كما قد يتسبب الإعصار في ارتفاع أمواج البحر إلى حد إغراق أعداد من السفن فيها.

والأعاصير تدور في نصف الكرة الشمالي في عكس اتجاه عقارب الساعة، وتدور في نصفها الجنوبي مع عقارب الساعة، وتنشأ بين خطي عرض 5 و 20 شمال وجنوب خط الاستواء، حيث تصل درجة حرارة سطح الماء في بحار ومحيطات تلك المناطق إلى 27 درجة مئوية في المتوسط.

وتتحرك عادة من منخفضات استوائية دافئة بسرعات أقل من 39 ميلا في الساعة ثم تزداد سرعتها بالتدريج حتى تتعدى 72 ميلا بالساعة فتصل إلى أكثر من 180 ميلا بالساعة وعند هذا الحد فإنها تسمى بإسم الأعاصير العملاقة ومثل هذه الأعاصير العملاقة تضرب شواطئ كل من أمريكا الشمالية والجنوبية وأفريقيا الجنوبية وخليج البنغال وبحر الصين وجزر الفلبين واندونيسيا والملايو في حدود ثمانين مرة في السنة وتجمع تحت مسمى الأعاصير الاستوائية. أما الأعاصير الحلزونية فيهب منها سنوياً بصفة عامة بين 30 و 150 إعصاراً فوق البحار الدافئة ويصل طول الواحد منها إلى 1500 كيلو متراً وتقدر قوته التدميرية بقوة قنبلة نووية متوسطة الحجم.

¹ - موسى علي حسن، الجو وتقلباته، دار الفكر، الطبعة الأولى، دمشق، 1988، ص: 131.

² - نفس المرجع، ص: 128.

2- أنواع الأعاصير حسب قوتها

يتم استعمال تصنيف عالمي يعتمد على سرعة الرياح في الإعصار ويسمى مقياس فوجيتا ويرمز له بالرمز " F " ويتم تصنيف الإعصار كالتالي:

- **الفئة 1 الإعصار الخفيف:** تكون سرعة الرياح فيه من (64- 83) ميل في الساعة أو (118 – 133) كم في الساعة، وتكون الأضرار الناجمة عنه خفيفة في الغالب وتقتصر على تخريب المزروعات الحقلية وتخريب الهوائيات والمعدات الخفيفة المثبتة على سطوح الأبنية.
- **الفئة 2 الإعصار المتوسط:** تصل سرعة الرياح فيه إلى 95 ميل أي 152 كم /ساعة، حيث يؤدي إلى اقتلاع الأشجار وانقلاب بعض السيارات واقتلاع وتخريب الخيام.
- **الفئة 3 الإعصار القوي:** وتكون سرعة الرياح من 180 إلى 210 كم / ساعة، وفي هذا الإعصار يمكن أن يتم اقتلاع غالبية الأشجار العالية في المناطق التي يضربها، كما يتم تكسير وإزالة غالبية واجهات المنازل الزجاجية والخشبية وانقلاب السيارات الخفيفة والمتوسطة.
- **الفئة 4 الإعصار القوي جدا:** تصل سرعة الرياح إلى 250 كم / ساعة، ويؤدي إلى تدمير أسقف المنازل الخفيفة في المناطق الريفية وإلى اقتلاع غالبية الأشجار وقطع خطوط الكهرباء، وقد يؤدي إلى عزل مناطق كاملة بسبب إغلاق الطرق المؤدية إليها بالركام.
- **الفئة 5 الإعصار العنيف أو المدمر:** حيث يمكن أن تصل سرعة الرياح إلى أكثر من 330 كم / ساعة، ويؤدي إلى اقتلاع بعض البيوت الخشبية الخفيفة وتحولها إلى شظايا عملاقة، وكذلك قد يحمل بعض القطع الكبيرة إلى مسافات تزيد عن عشرات الكيلومترات.
- **الفئة 6 الإعصار فائق القوة:** وتكون سرعة الرياح فيه أعلى من الإعصار العنيف، وقد تصل إلى 500 كم /ساعة، وهو إعصار تخيلي ولم يحدث في التاريخ وإنما تم وضع تصورات له باستخدام برامج حاسوب وبافتراض تزامن بعض الظواهر الجوية المتطرفة.

ثانيا: العواصف الأكثر تدميرا في العالم في العصر الحديث

الأعاصير المدمرة حفرت إسمها في التاريخ بسبب الدمار والموت الذي علق في أذهان الناجين منها وقد تم تسمية الأعاصير بمسميات مختلفة¹.

أعاد إعصار "هايان" الذي ضرب الفلبين وخلف أضرارا بشرية ومادية- التذكير بهذا النوع من الكوارث الطبيعية إلى الواجهة. ويذهب خبير الأرصاد الجوية الأميركي "جيف ماسترز" الذي يعمل في مجموعة "ويذر اندرغراوند" الخاصة إلى القول بأن "هايان" هو أقوى إعصار يضرب الأرض في التاريخ

¹- فيعضها سمي على إسم المنطقة التي ضربها والبعض الآخر سمي على اسم القديسين، وقد اقترح كليمنت راج في بدايات القرن العشرين استعمال أسماء انثوية، وقد تم بالفعل العمل على هذا النظام حتى عام 1970 عندما تم إدخال أسماء ذكورية إلى قائمة أسماء الأعاصير.

وصنف بالدرجة الخامسة التي تعد الأعلى في قوة الأعاصير. منذ الرقم القياسي السابق الذي سجله الإعصار "كاميل" الذي ضرب ولاية ميسيسيبي الأمريكية عام 1969، وفيما يلي تذكير بأهم العواصف والأعاصير في العالم.

- **إعصار كترينا:** ضرب الولايات المتحدة الأمريكية في ولاية فلوريدا سنة 2005، وسبب في مقتل 1833 شخصا فضلا عن خسائر مادية قدرت بنحو 108 مليارات الدولارات.
- **إعصار "سيدر":** ضرب الساحل الجنوبي لبينغلاديش في 15 نوفمبر 2007، وأسفر عن 4100 قتيل ومفقود على الأقل، و8.7 ملايين منكوب، وخلف أضرارا مادية بقيمة 1.5 مليار دولار.
- **إعصار "نارجيس":** ضرب جنوب بورما خصوصا دلتا إيراوادي ومنطقة رانغون في 3 ماي 2008 موقعا 138 ألف قتيل.
- **إعصار "فينغشن":** خلف مروره بالفلبين في 20 يونيو 2008، مئات القتلى والمفقودين قدر عددهم بستمئة شخص، كما أحدث انزلاقات للترربة، خصوصا في وسط البلاد، وهذه الحصيلة لا تشمل ضحايا غرق عبارة زاد عددهم على ثمانمئة قتيل.
- **إعصار "هانا":** ضرب جزيرة هايتي في 3 شتنبر 2008 موقعا خمسمئة قتيل على الأقل، كما أدى مرور الأعاصير "فاي" و"غوستاف" و"هانا" و"ايك" على هايتي لاحقا، إلى مقتل وفقدان 1100 شخص على الأقل.
- **إعصار "موراكوت":** ضرب تايوان في 8 شتنبر 2009 مسببا فيضانات كبيرة وانزلاقات للترربة مما أوقع سبعمئة قتيل ومفقود.
- وفي الفترة من 26 وحتى 30 شتنبر 2009 تعرضت كل من الفلبين وفيتنام ولاوس لعاصفة استوائية، ثم تحولت إلى إعصار قبل أن تضرب فيتنام وكمبوديا ولاوس مما أسفر عن مصرع ثمانمئة قتيل.
- **إعصار "إيدا":** ضرب السلفادور في 9 نونبر 2009 حاملا أمطارا غزيرة غمرت شرق البلاد، مما أسفر عن مصرع وفقدان 280 شخصا وخلف أضرارا مادية جسيمة.
- **عاصفة "واشي":** ضربت جزيرة مينداناو جنوب الفلبين يومي 16-17 دجنبر 2011 موقعة 1268 قتيلا وأكثر من سبعمئة ألف منكوب.
- **إعصار "ساندي":** ضرب السواحل الشمالية الشرقية للولايات المتحدة خصوصا ولايات نيويورك ونيو جيرسي وكونيكتيكت في 29 أكتوبر 2012 موقعا مائتي قتيل بينهم أكثر من أربعين في نيويورك.
- **إعصار "بؤفا":** ضرب الفلبين في 4 دجنبر 2012 وتسببت الفيضانات وانزلاقات التربة الناجمة عنه في مقتل وفقدان 1900 شخص بجزيرة مينداناو. ودمرت ألفي بلدة كلياً أو جزئياً.

- وقد شكلت عاصفتا "مانويل" على ساحل المحيط الهادي و"أنغريد" على جهة الأطلسي في خليج المكسيك منتصف شتبر 2013، وتساقطت أمطار غزيرة مسببة أضرارا في 22 من الولايات البالغ عددها 32. وقدر عدد القتلى بـ 157 على الأقل والمنكوبين بـ 1.7 مليون¹.

يعتبر الإعصار ظاهرة جوية طبيعية، ولكنه ظاهرة مدمرة وكارثية إذا وصل إلى اليابسة وخاصة في المناطق المأهولة، وبالرغم من كل الاحتياطات التي تتخذها الدول للحد من الخسائر، فإنها ما زالت بعيدة عن مواجهة الإعصار والحد من خطورته، ويعتقد بعض العلماء انه بالإمكان إيقاف الإعصار وإخماده باستعمال تقنيات جديدة ومتطورة، بينما ينصب تركيز غالبية المراكز البحثية على إيجاد سبل ناجعة لرصد الأعاصير وتحديد مسارها وقوتها لاتخاذ خطوات استباقية تحد من الخسائر البشرية على أقل تقدير.

المطلب الثاني: الكوارث الجيولوجية والبيولوجية

تختلف الأخطار البيولوجية (النباتية – الحيوانية) اختلافا أساسيا عن الأخطار الجيولوجية (الزلازل – البراكين)، ويتمثل الاختلاف الرئيسي بين النوعين، في كون النوع الأول يمكن منعه تماما في حالات كثيرة، أو بمعنى آخر يمكن للإنسان منع ظاهرة طبيعية بيولوجية معينة من الوصول إلى مرحلة الخطر، وتتوقف إمكانيات المنع على الجوانب المالية والتقدم التكنولوجي المتاح، بينما نجد أن الإنسان برغم ما وصل إليه من تقدم علمي في شتى المجالات فإنه لم يتمكن من منع الأخطار الجيولوجية بأنواعها المختلفة. فالزلازل تحدث في أية لحظة، والبراكين تنفجر، وحرائق الغابات تنتشر في مناطق مختلفة في العالم، وكل ما يفعله الإنسان أمام كل هذه الأخطار القيام بمحاولات للحد من أثارها السلبية وبذل الجهود المتباعدة في عمليات التوقعات والتي مازالت عند مستوى معين من التكنولوجيا لم ترق بعد إلى الحد الذي يمكن معها أن تعرف متى وأين تحدث بالضبط وخاصة فيما يتعلق بالزلازل والبراكين، كذلك لا يمكن للإنسان بإمكانيات الحالية أن يمنع بالتالي حدوثها والحماية الكاملة منها.

وهكذا نجد أن الاختلاف الأساسي بين الأخطار البيولوجية والأخطار الجيولوجية لا يرتبط بدرجة التأثير الكارثي بقدر الارتباط بإمكانية منع الحدث ذاته مثل منع الكثير من الأمراض التي كانت تمثل في فترة سابقة أوبئة كاسحة. وكان لتطور الوسائل الطبيعية والعلمية المختلفة وانتشار الوعي ورفع مستويات المعيشة في مناطق كثيرة في العالم، السبب في القضاء على الكثير من الأمراض الوبائية التي قاسى منها الإنسان في فترات سابقة وحصدت الملايين من الأرواح. وسيوضح الأمر بالتفصيل من خلال الصفحات

¹ - <http://www.aljazeera.net/news/reportsandinterviews/2013/11/11/> (15/12/2018)

التالية من هذا المطلب والذي سنتناول فيه أخطار الزلازل (الفرع الأول)، والأخطار البيولوجية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الزلازل مخاطرها وآثارها

خلفت الكوارث الطبيعية المفاجئة خلال القرن العشرين في مناطق مختلفة من العالم خسائر بشرية ومادية، أودت بحياة الملايين من الضحايا، كما أضاعت مئات الملايين من الدولارات، لذا صارت المعرفة العميقة لها من التحديات العلمية والتكنولوجية والسوسيو-اقتصادية في عصرنا الحاضر، ومن أكثر هذه الكوارث هي الزلازل وذلك لحدوثها في وقت وجيز وبشكل سريع ومفاجئ، ولتدميرها في ثوان ما استغرق بناؤه عشرات السنين.

وظلت الزلازل وإلى عهد قريب مصطلحا يعني بالنسبة لغالب الأشخاص ظاهرة طبيعية جيولوجية تتعلق بعلم الجيوفيزياء وعلوم الأرض، وبعيدة عن العلوم الأخرى وبالأحرى القانون والسياسات العمومية، لكن مع تطور معرفة هذه الظاهرة في السنوات الأخيرة تبين أنه لا يمكن معرفة المناطق المعرضة للزلازل إلا بالاستعانة بعدد من العلماء من تخصصات عديدة ومختلفة، كالجيولوجيا، والهندسة العمرانية، والقوانين لتنظيم ومنع البناء في المناطق المعرضة للزلازل.

والزلازل هي عبارة عن موجات اهتزازية تنطلق من بؤرة الزلزال العميقة، حيث تتحرك تلك الموجات عموديا نحو سطح الأرض في منطقة بؤرة الزلزال، وتختلف زاوية تلك الأمواج بالابتعاد عن تلك البؤرة، أي تزداد بزيادة المسافة، لذا تكون حركة الأرض في البؤرة حركة رأسية أو عمودية، في حين تكون الحركة متموجة في المناطق البعيدة عن البؤرة، أي تقل الحركة الاهتزازية بالابتعاد عن بؤرة الزلزال.

الفقرة الأولى: دور الإنسان في حدوث الزلازل

تنقسم الزلازل إلى أربعة أنواع وهي الزلازل التكتونية والزلازل البركانية والزلازل الإنهيارية والزلازل الاصطناعية¹، وتقاس الهزة الأرضية بمقياس ريختر (RICHTER)². ويعتقد العلماء ومن

¹ - تنقسم الزلازل إلى أربعة أنواع:

1- الزلازل التكتونية: وهي الزلازل التي تحدث في مناطق الاحتكاك والاتصال بين الصفائح المختلفة وتمثل 90 في المائة من مجموع الهزات الأرضية، ونتيجة لحركات هذه الصفائح تتشكل القشرة الأرضية من جبال وتضاريس لذا دعيت الزلازل التكتونية.
2- الزلازل البركانية: تحدث نتيجة للخلخل الحادث من تصاعد الغازات والحمم من جوف الأرض، وعادة ما تحدث في أعماق المحيطات.
3- الزلازل الإنهيارية: تنشأ هذه الزلازل من أثر انهيار بعض الفجوات أو الكهوف الموجودة ضمن القشرة الأرضية وذلك نتيجة لذوبان الصخور الملحية أو الكلسية وذلك بفعل المياه الجوفية، غير أن هذا النوع من الزلازل قليل الحدوث للغاية.
4- الزلازل الاصطناعية: وهي الزلازل الناتجة عن تخريب الوضع الطبيعي للتربة نتيجة النشاطات الإنسانية المختلفة كتجارب التفجيرات النووية أو ملأ الخزانات الكبيرة خلف السدود: أنظر محمد علي الحميدان، حماية حقوق الإنسان في الكوارث الطبيعية بين الشريعة والقانون، دراسة مقدمة استكمال لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في العدالة الجنائية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2011، ص 50 و 51.

² - المقياس العلمي الأول المستخدم لقياس الهزات الأرضية تم استنباطه من قبل عالم الجيولوجيا الأمريكي CHARLES RICHTER عام 1935 في معهد كاليفورنيا لتكنولوجيا، لذلك لازال العالم يستخدم إسمه بمقياس ريختر، ومقياس ريختر ليس جهاز بل هو معادلة رياضية يؤدي تطبيقها إلى حساب كمية الطاقة المتحررة نتيجة للهزة الأرضية والرقم الناتج بين قوة الهزة الأرضية، نفس المرجع، ص 53.

ضمنهم (هوبكنر HOPEKINER) صاحب نظرية الحرارة الباطنية، أن الغازات المحبوسة في باطن الأرض سواء كانت سائلة أم غازية لها تأثير كبير في إحداث اهتزازات عنيفة في قشرة الأرض أو انفجارات بركانية، وهذه الغازات تنكمش أحيانا وتمدد أحيانا أخرى، وفي هذه الحالة تحدث موجة من المد تخرق طبقات الصخور في قشرة الأرض، في اتجاه أفقي أو رأسي، ينتج عنها الهزة الأرضية.

وتنتج الزلازل كذلك كما يفترض العلماء عن تحرك الصخور على سطح صدع بحيث تتزحزح الصخور بعيدا عن صخور أخرى، وأفضل مثال على ما يحدث في صدع سان اندرياس بولاية كاليفورنيا الأمريكية، حيث تتزحزح الصخور إلى الغرب من الصدع بعيدا عن الصخور المجاورة، وعندما يتزايد معدل الإزاحة على سطح الصدع ينتج زلزال مؤثر¹.

هذا بالنسبة للأسباب الطبيعية أو الرئيسية في حدوث الزلازل، وقد أثبتت الكثير من التجارب دور الإنسان في حدوث الزلازل وزيادة أثارها ومنها ما يلي:

أولا: النفايات النووية

أجريت في الفترة ما بين 1962 و1966 دراسة النشاط الزلزالي قرب محطة كيميائية لصناعة الأسلحة في مدينة دنفر وعند سفوح جبال روكي الأمريكية ، وقد وجدت مصلحة مسح الأراضي والسواحل أن المنطقة لم تشهد نشاطا زلزاليا منذ 80 سنة قبل سنة 1962، وفي تلك السنة بدأ عمل المحطة الكيميائية والتي أخذت تضع النفايات الكيميائية الحربية في أبار عميقة يصل عمقها إلى 3600 متر، وبعد فترة من عمليات الضخ المستمر بدأ مركز الرصد الزلزالي يسجل هزات أرضية خفيفة وصلت إلى 700 هزة منها حوالي 75 هزة شعر بها سكان تلك المنطقة، حيث تسبب ضخ تلك الموارد إلى تنشيط الفوالق والصدوع في باطن الأرض وبالتالي حدوث الزلازل. وعند تتبع تلك العملية وتوقيف الضخ لفترة من الزمن قل النشاط الزلزالي كثيرا، وبعد استئنافه زاد النشاط الزلزالي وهذا يعني هناك علاقة كبيرة بين ما يقوم به الإنسان من أنشطة صناعية وضخ مخلفاتها السائلة في باطن الأرض وحدث الزلازل.

ثانيا: السدود وخزانات الماء أو البحيرات الإصطناعية

تشير العديد من الدراسات عن وجود علاقة بين السدود والخزانات التي أقامها الإنسان على الأنهار والنشاط الزلزالي، فقد تم رصد هزات أرضية ضعيفة في منطقة بحيرة ميدبين ولايتي أريزونا ونيفاذا بعد ارتفاع مناسيب المياه في تلك البحيرة عام 1936، وتشير تلك الدراسات قد تكون للماء الذي أضيف إلى

¹- محمد صبري محسوب، محمد إبراهيم أرباب، مرجع سابق، ص.51.

البحيرة دورا في زيادة ضغط الماء واندفاعه في الفوالق والكسور التي تتضمنها الطبقات الصخرية الواقعة أسفل الخزان.

وفي سنة 1968 تم بناء سد يصل ارتفاعه إلى 235م ويتسع لخزن 4.4 كلم من المياه، وقد تم رصد هزات أرضية ضعيفة نشطت بعد إنشاء السد إلى أن حدث زلازل قوي في سنة 1975 والذي تعرض له مدينة أورفيل شمال كاليفورنيا والذي بلغت شدته 7.5 درجة على مقياس ريختر¹.

ثالثا: التجارب النووية

أجرت الولايات المتحدة أولى تجاربها النووية عام 1945، وتلاها الاتحاد السوفياتي عام 1979، ثم المملكة المتحدة عام 1952، وفرنسا عام 1960، ثم الصين عام 1964، والهند عام 1974، وباكستان عام 1998². وقد قامت العديد من هذه الدول بتجارب نووية في باطن الأرض، منها الولايات المتحدة الأمريكية، والتي قامت بتفجير في صحراء نيفادا وكانت كمية التفجير واحد مليون طن، أي ما يعادل زلازل قوته 6.5 درجة، وتنعكس آثار ذلك على الصدوع والفوالق الحربية من التفجير فيؤدي إلى تجدد نشاطها التكتوني، فتتحول حافات الصدوع بمعدل 30 إلى 40 سم أو إلى 1م، كما تسبب حركة رأسية تصل إلى 15 سم. ويكون نطاق التأثير المباشر ما بين بضعة مئات من الأمتار وبضعة كيلومترات، وفي كل الأحوال لا يتجاوز 8 كلم، أما غير مباشرة فيصل مئات الكيلومترات وقد تكررت التجارب النووية الأمريكية، ففي عام 1968 تم إجراء تفجير نووي في صحراء نيفادا مقداره 1.1 مليون طن فوصل تأثيره إلى عمق 1400م وعلى مسافة 450 كم فوق وبقطر 6.5 كم عن مركز التفجير، ونتج عن تلك التفجيرات حدوث هزات أرضية بلغت قوتها 4.2 واستمرت لعدة شهور³. وأخرها التجربة النووية لكوريا الشمالية في عام 2006 والتي أعقبها حدوث زلزال في اليابان.

الفقرة الثانية: مخلفات الزلازل على الإنسان ومحيطه

إن حماية السكان وسلامة البنيات الأساسية، وباقي العناصر المكونة للتراث الثقافي من عواقب الكوارث كالزلازل التي لا يمكن تفاديها، وذلك لما لها من مخلفات كثيرة ومتنوعة يمكن أن تصل إلى مستوى تدمير مخططات التنمية لمنطقة كاملة، إن لم نقل لأمة برمتها، لأن الزلازل الذي يستغرق ثمانية زمنية يمكن أن يهدم ما استغرقه عشرات السنين، وفي مقدمتها الخراب الذي يسود المنطقة المتضررة، المتمثلة في هدم المنازل والمنشآت الكبرى التي قد تكون عواقبها مزرية من وباء ومجاعة وتشرد. ويمكن أن تصير هذه المخلفات أكثر خطرا بفعل ظواهر ثانوية أخرى، مثل انهيار الصخور وانزلاق التربة وتفكك

¹- محمد صبري محسوب، محمد إبراهيم أرباب، مرجع سابق، ص.66.

²- صالح بكر الطيار، مخاطر الطاقة النووية على البيئة العربية، مجلة الأكاديمية العدد 20، 2003، ص.17.

³- مخاطر التجارب النووية الإسرائيلية، تقرير منشور على الموقع الإلكتروني: www.ashargalarbi.org، تاريخ الاضطلاع (2018/02/04)

قنوات الغاز، وغيرها من السوائل الخطيرة والحرائق، وما ينتج عن خسائر في السدود وهيجان في البحر، وقد يصل الأمر إلى حالات يصعب فيها معالجة أوضاع المنكوبين، وتلبية حاجاتهم من غذاء وإسكان وتطبيب وتشغيل¹.

وأشارت الأمم المتحدة إلى أن الزلازل تسببت ب60 في المائة من الوفيات الناجمة عن الكوارث الطبيعية في أول عقود القرن 21، وما زالت تشكل أخطر تهديد لملايين البشر في أنحاء العالم، إذ تقع ثمان من أكثر المدن ازدحاما في العالم على خط الزلازل²، وهي طوكيو وميكسيكو سيتي ونيويورك ومومباي ودلهي وشنغهاي وكالكوفا وجاكرتا. ويعد زلزال هايتي لسنة 2010 الذي حصد أرواح مالا يقل عن 112 ألف شخص، أحد أسوأ الزلازل في العالم. في عام 2003، ضرب زلزال ولاية بومدراس في الجزائر بلغت قوته 8.6 درجات على مقياس ريختر، وكانت الحصيلة 23000 قتيل و130000 نسمة بلا مأوى وخسائر قدرت بمائة مليون دولار.

وبالنسبة إلى الخسائر البشرية، يعتبر تسونامي الذي ضرب عدة دول في آسيا في سنة 2004، أكثر كارثة تسببت بوفاة عدد كبير من الأشخاص، إذ خلف 408.226 قتلى، بينما لقي 338.73 شخصا حتفهم في الزلازل الذي ضرب باكستان العام 2005 وبقي نحو نصف مليون من أهل البلاد من دون مأوى. أما زلزال "سيشوان" في الصين عام 2008 فقد أودى بحياة 476.87 شخصا إضافة إلى 20 ألف مفقود وخمسة ملايين مشرد فقدوا منازلهم وابتأوا يعيشون في ظروف بائسة³. ويعد الزلزال الذي ضرب اليابان عام 2011 الأعنف منذ نحو 140 عاما، وبلغت قوته 9.8 درجات على مقياس ريختر. وقد تسبب الزلزال بمقتل أكثر من 65000 شخص وتشريد مئات الآلاف. كما لحقت أضرار كبيرة بالعديد في الطرق، وانقطعت الكهرباء عن ملايين المنازل والشركات، وأغلقت عدة مطارات وجميع الموانئ والعديد من مصانع السيارات والإلكترونيات، وتوقفت خدمات السكك الحديدية، وتسبب أيضا بانفجار مفاعل فوكوشيما النووي ما أثار مخاوف في وقوع كارثة إنسانية⁴.

ويحدث سنويا أكثر من مليون زلزال، ولكن الذي يسبب أضرارا منها لا يزيد لحسن الحظ على 700 زلزال، وكخلاصة فإن نشاط الزلازل ليس في ارتفاع لكن أصبح بمقدور الإنسان رصد أكبر عدد من

1- تريبا المرابط أزروال، الزلازل الكبرى بالمنطقة المغاربية ومخلفاتها على الإنسان ومحيطه، 2005، ص.325.

2- تصنف المناطق الزلزالية في العالم حزامان رئيسيان يقع داخلهما نحو 90 في المائة من جملة عدد الزلازل التي تتعرض لها الأرض وهما:

1- حزام الحلقة النارية حول سواحل المحيط الهادي وبه نحو 70 في المائة من جملة عدد الزلازل.

2- الحزام الألبى ويمتد امتدادا عرضيا في إسبانيا في الغرب حتى جنوب شرق آسيا شرق مارا بجبال الألب الأوربية وسلسلة جبال طوروس في تركيا وزاجروس ومرتفعات إيران وجبال الهيمالايا، ويضم هذا الحزام نحو 21 في المائة من عدد الزلازل في العالم. إلى جانبهما توجد مناطق أخرى ثانوية تتعرض للزلازل بدرجات متباينة مثل الصدع الأفريقي الأخدودي ومناطق الضعف على طول امتداد حافتي دولفن وتشالنجر وسط المحيط الأطلسي والأطراف الشمالية الغربية في إفريقيا، أنظر: محمد صبري محسوب ومحمد إبراهيم أرباب، مرجع سابق، ص.5.

3- تقرير مركز بحوث أوبئة الكوارث، جنيف، 2010، ص.12.

4- l'orient le gour, séismes et tsunami dévastateurs au japon, N13107, 12-03-2011.

الزلازل الأضعف بفضل التقدم العلمي والتكنولوجي ولوجود 4000 محطة رصد زلزالي في العالم متربصة فيها بالكمبيوتر والأقمار الصناعية.

الفقرة الثالثة: الأمواج المائية العملاقة (التسونامي)

إن تأثير الأمواج المائية العملاقة على المجتمعات البشرية يمكن أن يُقتفى أثره تاريخيا منذ عام 1480 قبل الميلاد، وذلك عندما اندثرت حضارة مينوان في الشرق الأوسط نتيجة لاجتياح الأمواج لها، ولقد سجل اليابانيون حدوث كوارث مماثلة في العام 684 بعد الميلاد، وكذلك الحال في كل من جنوب وشمال أمريكا، فلقد حدث ذلك في تشيلي عام 1562. وعلى الرغم من أن معظم الأمواج المائية العملاقة حدثت في مناطق المحيط الهادي إلا أن هناك حوادث مدمرة أيضا سجلت في كل من المحيطين الأطلسي والهندي، وكذلك البحر الأبيض المتوسط.

ويمكن أن نعرف التسونامي هي مجموعة من الأمواج المدمرة التي تنشأ من تحركات المساحات الكبيرة من المياه المتدفقة بغزارة من المحيطات. كانت تعرف بموجات المد والجزر في المصادر التاريخية لكنه تبين أخيرا، أنها لا تنشأ عن تأثير المد والجزر الذي يسببه القمر أو الشمس، بل تنتج معظمها عن انكسار مفاجئ بقعر المحيطات أثناء الزلازل، وتتقدم عادة بسرعة. وقد تمر بعرض المحيط دون أن يشعر بها أحد، لأن ارتفاعها يقل عن المتر. وبعد وصول هذه الموجات إلى المياه الشاطئية الضحلة، تنخفض سرعتها وتبدأ مياهها في التراكم فوق بعضها إلى ارتفاع يزيد عن 10 أمتار (قد يصل أقصاها 30 مترا). ويظهر التسونامي عند وصوله إلى الشاطئ كموجة عملاقة، تتكسر على الشواطئ محدثة في طريقها جميع أنواع الخراب.

وثمة أسباب وعوامل عديدة لنشوء التسونامي، فمن المعروف أن من أخطر التأثيرات الثانوية للزلازل القوية حدوث الأمواج المائية العملاقة، والسبب الرئيسي لها هو الزحزحة أو الانزياح المفاجئ لتضاريس جزء من قاع المحيط نتيجة زلزال عنيف ضرب القاع، ومن الأسباب كذلك ثورة البراكين مولدة موجات تسونامي. ومن الممكن في حالات نادرة الوقوع، أن تسبب الانهيارات الثلجية في حدوث أمواج تسونامي، فبتاريخ 9 يونيو 1958 انهارت فوق سطح الماء في خليج "ليتوا الأسكا" كتلة جليدية ضخمة هائلة الحجم نشأة عنها موجة بلغ ارتفاعها 25 مترا. وتتولد التسونامي أيضا من التجارب النووية التي تجري في المحيط الهادي خلال العام 1966، ويمكن كذلك نشوء موجات التسونامي لدى سقوط أحد النيازك الكبيرة فوق سطح المحيط¹.

¹ - l'orient le jour, séismes et tsunami dévastateurs au japon, N13107, 12-03-2011.

ويتولد أكبر عدد كوارث التسونامي في المحيط الهادي نظرا لوجود أكثر مناطق الأرض تعرضا للهزات والرجات وهي المنطقة المعروفة باسم "حزام الزلازل" ولذا تكون سواحله وجزره أكبر الساحات لتأثير الموجات المدمرة. ومن الأمثلة على ذلك الكارثة الكبيرة التي حلت بجزيرة هاواي بتاريخ 1 أبريل 1946، ومع أن عدد الضحايا كان 150 شخصا إلا أن الأضرار المادية اتسمت بالهول، إذ دمرت الأمواج العاتية أرضية الموانئ والجسور وخطوط السكك الحديدية، بل هناك حالات انتقلت فيها البيوت عن مكانها عشرات الأمتار دون أن تلحق بها أضرار ملحوظة.

وفي أكبر كوارث تسونامي أيضا تلك التي تعرضت لها سواحل المحيط التيشيلي خلال عام 1960، حيث ضرب أكبر زلزال القرن الماضي في أعماق المحيط الهادئ بلغت شدته 8.5 درجة بمقياس ريختر مولدة موجات تسونامي هائلة تركت ورائها خسائر بشرية ومادية جسيمة. وتعرض المحيط الأطلسي هو الآخر لأمواج التسونامي، حيث تعرضت مدينة لشبونة البرتغالية إلى زلزال عام 1755، وأسفر عن نشوء موجات هادرة بارتفاع 25 مترا، حيث بلغ عدد الضحايا 65 ألف نسمة. بيد أن التسونامي يمكن أن تحدث في البحار المغلقة أو شبه المغلقة كالبحر الأبيض المتوسط والبحر الأسود وبحر قزوين ولكن على نطاق أضيق.

وتتوفر معطيات تاريخية عن الزلازل الذي ضرب المغرب بالساحل المحيطي في فاتح نونبر 1755، وهو أقدم ما سجل عن هذه الظاهرة بالمغرب، وقد خلفت هذه الموجات العملاقة أعداد ضخمة من الضحايا في الموانئ المغربية الواقعة على الساحل الأطلسي، من طنجة إلى أكادير، من حيث كانت أقل خطر في مدن ساحل البحر الأبيض المتوسط¹.

وتعد كارثة تسونامي التي ضربت جنوب شرق آسيا بزلزال قوته 9 درجات على مقياس ريختر سنة 2004، من أعنف موجات التسونامي التي ضربت المنطقة، حيث أدت إلى وفاة 300 ألف إنسان في إندونيسيا وسيريلانكا وتيلاند والهند. ونجد أن الآثار المدمرة للتسونامي حطت بالأساس على الفقراء الذين يعيشون على الساحل في مساكن غير آمنة، وقد تجاهل المجتمع الدولي هذه الكارثة نحو أسبوع ذاق فيه الفقراء الويل فيما الأغنياء فروا من المناطق المنكوبة².

الفرع الثاني: أخطار الأوبئة والأمراض

من الطبيعي أن تكون الصحة الشغل الشاغل لنا جميعا، وأن تكون الموضوع المسيطر على وسائل الإعلام طوال الوقت، حيث تنصدر الصفحات الأولى للصحف، الأخبار الخاصة بحالات تفشي الأوبئة مثل وباء الأنفلونزا، الذي يصيب بلدانا عديدة في آن واحد. وبجانب الأوبئة، تتواتر بصورة دورية أنباء عن

¹- ثريا المرابط أزروال، مرجع سابق ص. 353.

²- سهير مرسى، تفاعل الفقر والكوارث الطبيعية، مجلة المستقبل العربي، العدد 326، 2006، ص. 69.

الاكتشافات الجديدة للملوثات الخطيرة في البيئة، والمواد الواقية من السرطان التي تحتوي عليها الأطعمة المختلفة، والجينات التي تزيد من استعداد الشخص للإصابة بالأمراض أو العقاقير التي تعد بالقضاء عليها. وتعتمد أهميتها الفعلية لصحة الإنسان بشكل جوهري على تراكم الأدلة الواردة من الدراسات، والموجهة من خلال مبادئ علم الأوبئة، الذي يراقب عن كثب ويقيم ما يقع في الجماعات والمجتمعات السكانية الإنسانية¹.

تنتشر الأمراض التي تسببها الفيروسات والبكتيريا والطفيليات في كل أنحاء العالم وبدرجات مختلفة، وحين يبدأ المرض في الانتشار خارج حدوده الزمنية والمكانية المعتادة فإنه يتحول إلى وباء، والذي تعرفه منظمة الصحة العالمية بأنه تفشي المرض بأسلوب غير متوقع ويستدعي الاستنفار. وفي هذه الحالة يصبح الوباء كارثة وخاصة إذا حدث تهديد بانتشاره بكل أنحاء العالم، ويدخل التحليل والتعامل في هذا المستوى في دائرة علم الكوارث، ولكن العالم مع ذلك يميل إلى اعتبار بعض الأمراض المتوطنة الثابتة في توزيعها مخاطر وكوارث، ذلك لتأثيرها السلبي الحاد على المجتمع البشري، هكذا لا توجد حدود فاصلة بين المرض والوباء، فالمرض يمثل المخاطر وخاصة إذا كان معديا والوباء هو الكارثة.

الفقرة الأولى: وضع الأوبئة بالعالم

الوباء هو تفشي مرض على مستوى العالم ما يهدد بخطر وقوع كارثة عالمية كبرى. فالإنفلونزا، على سبيل المثال، تنتقل بسهولة وتنتشر بسرعة، وفي كل عام يموت ما يصل إلى 500 ألف إنسان بسبب الأنفلونزا. وفي السنوات التي يحدث فيها انتشار وبائي للأنفلونزا، يمكن أن ترتفع حصيلة الضحايا إلى الملايين. فوباء الإنفلونزا الذي تفشي في عام 1918، وهو أشد أوبئة الأنفلونزا العالمية الأربعة حدة والتي حدثت خلال المائة سنة الأخيرة، أصاب ما يصل إلى 40% من سكان بعض البلدان وأودى بحياة ما يتراوح بين 50 و100 مليون شخص.

ومازالت مسببات الأمراض ذات النزعة الوبائية مستمرة في الظهور، ومعظمها من أصل حيواني. وهي تشمل، على سبيل المثال، الإيبولا، وإنفلونزا الطيور من سلالة H5N1، ومن سلالة H7N9، والإيدز، واثنين من أنواع فيروس كورونا، وهما: التهاب الجهاز التنفسي الحاد المفاجيء (سارز) والتهاب الجهاز التنفسي بالشرق الأوسط (ميرز). وفي عام 2008، قدر البنك الدولي أن تفشي وباء إنفلونزا يمكن أن يؤدي إلى خسارة الاقتصاد العالمي ما يصل إلى 3 تريليونات دولار، أي ما يعادل 4.8% من إجمالي الناتج المحلي العالمي. ولن تكون أكثر الخسائر ناجمة عن المرض مباشرة، بل عن ردود أفعال المستهلكين، ونقص الأيدي العاملة، والإخفاقات المترتبة بعضها على بعض في القطاعات الاقتصادية والمالية.

¹ - رودولفو ساراتشي، ترجمة أسامة فاروق حسن، علم الأوبئة، مؤسسة هنداوي للتعليم والثقافة، الطبعة الأولى، القاهرة، 2015، ص. 1.

وقد حذرت حكومة الولايات المتحدة من إمكانية تفشي وباء إنفلونزا بما يؤثر في الأمن والاستقرار العالميين. ففي كل عام، تحدث 2.3 مليون حالة عدوى للبشر بالبلدان النامية بأمراض ذات أصل حيواني. ويكون العبء الواقع على كاهل الفقراء هائلاً، إذ أنهم يميلون للعيش بالقرب من الحيوانات في مجتمعات محلية لا يوجد بها ما يكفي من العناية البيطرية أو خدمات الصحة العامة للإنسان. ومثل هذه الأمراض تقلص متوسط الأعمار، وتضعف التغذية، والأمن الغذائي، والتجارة، والأصول المملوكة للأسر الفقيرة. ويعد تخفيف هذا العبء الثقيل حتمية إنمائية عالمية. ولذا فإن تعزيز الوقاية من الأوبئة العالمية والجاهزية لمواجهتها تعد من الأمور بالغة الأهمية لتحقيق الأهداف العالمية الخاصة بإنهاء الفقر المدقع بحلول عام 2030 وتعزيز الرخاء المشترك.¹

ولإدارة مخاطر الأوبئة أهميتها لكل البلدان، لكن هذه الأهمية تزداد بوجه خاص للفقراء وللدول الهشة. فمن شأن حدوث وباء عالمي شديد أن يؤدي إلى إلحاق ضرر كبير بصحة السكان والاقتصاد، والمجتمعات المحلية. وتتطلب الوقاية من الأوبئة أنظمة صحية ذات تركيز عال على العناية بالصحة الأساسية العامة (سواء البيطرية أم البشرية) من أجل الاكتشاف المبكر للعدوى، وضمان التشخيص الصحيح، وسرعة المواجهة لمنع انتشار العدوى.

ويقدر البنك الدولي تكلفة هذه البنية التحتية الأساسية الدائمة والشاملة بنحو 3.4 مليار دولار أمريكي سنوياً في جميع البلدان النامية. وتقدر الفائدة المتوقعة تحقيقها من وراء تحسين درجة الجاهزية والاستعداد بما لا يقل عن 37 مليار دولار في السنة، وهو ما يجعل من الإنفاق على هذه البنية التحتية استغلالاً مربحاً للأموال العامة. وتتراوح نسبة العائد الاقتصادي للاستثمارات في أنظمة الصحة العامة وتحسين الصحة من 50 إلى 123 في المائة في السنة، تبعاً لدرجة خطر المرض.

ومع ذلك، وبالرغم من بقاء التهديد المتمثل في أنفلونزا الطيور وغيرها من الأمراض ذات الأصل الحيواني، فقد تراجعت بشكل ملحوظ في السنوات الأخيرة استثمارات البلدان والجهات المانحة في مجال الوقاية من الأوبئة ورفع درجة الجاهزية. وتعد أزمة الإيبولا في عام 2014 تذكيراً حياً بالثمن الباهظ لتجاهل وظائف الصحة العامة (سواء البيطرية أم البشرية).

¹- <http://www.albankaldawli.org/ar/topic/pandemics/overview> (23/04/2018)

الفقرة الثانية: الأمراض الفتاكة بإفريقيا

نسمع يوميا عن مدى التقدم العلمي والتكنولوجي الذي يصل إليه العلماء والباحثين في جميع المجالات الطبية، إلا أننا بالفعل سنصاب بالدهشة والمفاجأة إذا اكتشفنا أن إفريقيا لا تزال حتى الآن، تنن تحت وطأة عدد من الأمراض نعتقد أنها بسيطة، أو حتى أمراض انقرضت منذ فترة طويلة في كثير من دول العالم. إن النظر سريعا على الأمراض التي تنتشر بإفريقيا، يجعلنا ندرك حجم الفقر المدقع الذي تعيشه هذه الشعوب، وإليكم أكثر الأمراض انتشارا بإفريقيا والتي تقضي على الملايين سنويا، ومن المتوقع أن تتضاعف هذه الأرقام خلال السنوات القليلة القادمة.

1. الملاريا: هي من الأمراض المستوطنة والمشهورة جدا بإفريقيا، حيث يقضي هذا المرض على

55 ملايين شخص سنويا، وهناك طفل يموت بإفريقيا كل 30 ثانية، بسبب الإصابة بالملاريا، وأكدت منظمة الصحة العالمية أن هذا المرض يعاني منه 300 مليون شخص سنويا، منهم 5 ملايين يعانون أشد أنواع الملاريا خطرا، وتنتشر الملاريا عن طريق إناث بعوض "الأنوفيلة"، ويمكن الوقاية منها من خلال الحرص على ارتداء الملابس الطويلة، والقضاء على البرك والمستنقعات، ووضع الناموسيات التي تحمي من وصول الناموس إلى الجلد.¹

2. التهاب الجهاز التنفسي السفلي: يعتبر هذا المرض من أكثر الأمراض المنتشرة بإفريقيا، حيث

تقضي الإصابة بأمراض الجهاز التنفسي على أكثر من 4 ملايين شخص سنويا، أغلبهم أعمارهم أقل من خمس سنوات، وينتقل هذا المرض عن طريق الرذاذ والعطس، والسعال، والتلوث الذي يحيط بالأطفال في تلك الأماكن، وتسعى منظمة الصحة العالمية إلى نشر طرق الوقاية من الإصابة بالالتهاب الرئوي وتوفير العلاج اللازم لحماية أكثر من ثلثي الأطفال من الموت.

3. الإيدز: حسب إحصائيات منظمة الصحة العالمية فخلال عام 2004، قضى ما يقرب من 33 ملايين

شخص بسبب الإصابة بمرض نقص المناعة المكتسبة "الإيدز"، ويمكن أن يزداد هذا العدد حيث أنه في إفريقيا وحدها، يعاني ما يقرب من 39.4 مليون شخص من الإصابة بهذا المرض، لأن أغلب تلك الإصابات بإفريقيا لم تتلق التوعية الكاملة، أو العلاج المناسب، ما يرفع من حالات الوفيات بين الأفارقة، ويعتبر الجنس هو السبب الأول لانتقال هذا الفيروس بين الأفارقة، ثم يأتي بعد ذلك استخدام الإبر الملوثة بالدم المصاب بالمرض.

4. الإسهال: على الرغم من أنه من الأمراض البسيطة، إلا أنه يعتبر من أخطر الأمراض في إفريقيا،

فحسب منظمة الصحة العالمية يموت 2.2 مليون شخص سنويا بسبب الإصابة بالإسهال، كما يصاب به ما يقرب من 4 مليار شخص سنويا، وتنتقل هذه الإصابة عن طريق تناول الطعام أو

¹ - <http://www.dotmsr.com/details> (12/04/2018)

المياه الملوثة، ويمكن علاجها من خلال توفير بعض الأدوية التي تعمل على علاج الجفاف، ولكن المشكلة الدائمة عدم توفر تلك الأدوية.

5. السل: احتفل عدد كبير من الدول الغربية والشرقية باختفاء مرض السل من بلدانهم، إلا أن إفريقيا لا تزال تعاني من هذه الإصابة، حيث أن السل مسؤول عن وفاة 2 مليون شخص سنوياً، ما يزيد من معاناة هؤلاء الأشخاص أن 10% ممن يعانون من الإيدز يصابون بمرض السل، وينتقل هذا المرض عن طريق الرذاذ أو العطس أو السعال، وعلى الرغم من توافر العلاج والأمصال للوقاية من السل، إلا أن فقر تلك الدول تحول دون إمكانية شراء تلك الأدوية، كما أن منظمة الصحة العالمية لا تستطيع مساعدة إلا 45% من المصابين فقط.

6. الحصبة: من الأمراض المسؤولة عن وفاة 5.3 ملايين شخص سنوياً أغلبهم من الأطفال، أي ما يقرب من 1.44 ألف شخص يموتون يومياً بسبب الحصبة، كما أن هذا المرض يصيب 30 مليون شخص سنوياً، وتسعى منظمة الصحة العالمية إلى توفير الأمصال والعلاج المناسب للحد من حالات الوفيات، وخصوصاً بين الأطفال.

المبحث الثاني: كوارث من صنع الإنسان

تعد كوارث البيئة نتيجة حتمية للإخلال المستمر في مقادير وموازن الطبيعة، وتكمن أهمية المحافظة على البيئة في كونها باتت تشغل بال العديد من الدول والمنظمات الدولية والمنظمات غير حكومية، وكذلك العلماء والباحثين والخبراء، من جراء الآثار السلبية للأنشطة الإنسانية على مكونات وتوازن الأوساط البيئية المختلفة والمتنوعة. هذه الآثار التي أصبحت تجلياتها واضحة للعيان من خلال مجموعة من الظواهر الطبيعية التي لم تتعود الإنسانية على ملاحظتها، وعلى رأسها ظاهرة ثقب الأوزون والانحباس الحراري والتغيرات المناخية وتدهور العديد من المجالات البيئية ... (المطلب الأول).

وينجم عن هذه الكوارث مخاطر كبيرة لا تقل أهمية عما يحدث من دمار وهلاك من خلال الحروب وأسلحة الدمار الشامل وإلى ما قبل الحرب العالمية الأولى لم تكن الكوارث الصناعية معروفة حتى حدث التطور وبدأت الدول تصنع الأسلحة والتي تحدث الدمار الشامل في الدول المعادية، وأخذت الدول في تطوير هذه الأسلحة إلى أن أصبحت متعددة الأنواع (نووية- بيولوجية- كيميائية) (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الكوارث التقليدية

لم يعد هنالك شك في كون حياة الإنسان ترتبط بشكل أساسي بمكونات البيئة المتنوعة وباستمرار التوازن بين مختلف الأنظمة الطبيعية التي هي مصدر الحياة والطاقة والموارد التي تعيش بفضلها الإنسانية فوق سطح الأرض. وتعتبر حماية هذه الموارد والمجالات الطبيعية ووقايتها من التلوث والأضرار من أهم الإنشغالات التي أدت إلى نشأة قانون البيئة، حيث أضحت من اللازم الحفاظ عليها وتدبيرها بشكل عقلاني للحفاظ على التوازن البيئي، ومن تم الحفاظ على حياة الإنسان والكائنات الأخرى وضمان استمرارية الأجيال. ويعد الماء والهواء والنباتات من أهم المكونات التي يحاول المشرع وضع مقتضيات قانونية للمحافظة عليها ووقايتها ضد مختلف أشكال التلوث والاستغلال المفرط.

الفرع الأول: ظاهرة التلوث البيئي

لا شك أن من أبرز مشاكل العصر وأعقدها مشكلة الإنسان مع البيئة، فالإنسان أوجد مشكلة بينه وبين بيئته، فقد تسبب في تلويث البحار والأنهار والمحيطات واستخدام المبيدات الحشرية في الزراعة بطريقة لوثت النباتات والثمار، مما أدى إلى إصابة الإنسان بالأمراض الفتاكة، بجانب تآكل طبقة الأوزون بسبب

غاز الميثان والفيون، وتآكل هذه الطبقة يمكن أن يسبب كوارث وأمراض تهدد حياة البشرية والكائنات الحية جميعها¹.

وعلى الصعيد الوطني تشير مجموعة من التقارير الذي أعدتها الوزارة المكلفة بالمحافظة على البيئة حول الوضعية البيئية بالمغرب لسنة 2001 وحول عناصر الاستراتيجية الوطنية الواجب اعتمادها في مجال المحافظة على البيئة والتنمية المستدامة 2002 إلى أن المجالات البيئية ببلادنا تعرف تدهورا متناميا ومقلقا، وأن جودة الموارد الطبيعية وعلى رأسها الموارد المائية والموارد الغابوية تعرف تدهورا كبيرا بفعل ضغط الساكنة وسوء التدبير². وتعزوا الوزارة ذلك إلى العجز الحاصل في مجال محاربة التلوث الناتج عن الأنشطة الصناعية وعن تصريف النفايات والمياه المستعملة من طرف التجمعات السكانية³.

ومن الأهمية بمكان تحديد المقصود بالبيئة من خلال إبراز العناصر المكونة لها، حيث أن هذه العناصر تشكل محل الحماية القانونية من خطر التلوث الذي يصيب أحدها، وعلى ضوء ذلك تعرف البيئة بأنها الوسط الذي يعيش فيه الكائن الحي بوجه عام، كما ينصرف إلى الظروف التي تحيط بذلك الوسط أيا كانت طبيعتها، ظروف طبيعية أو اجتماعية أو بيولوجية والتي تؤثر على حياة ذلك الكائن ونموه وتكاثره⁴. ويعرف المشرع المغربي مصطلح البيئة في القوانين الثلاث الأساسية المتعلقة بحماية البيئة الصادرة في 12 ماي 2003⁵. فيعرفها مثلا في المادة الثالثة من قانون 11.03 المتعلق بحماية واستصلاح البيئة كما يلي⁶: "مجموعة العناصر الطبيعية والمنشآت البشرية وكذا العوامل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تمكن من تواجد الكائنات الحية والأنشطة الإنسانية وتساعد على تطورها".

وللتلوث مصادر ومكونات عديدة منتشرة في البيئة وعدم مراقبتها ومتابعتها تؤدي إلى تفشي التلوث بنطاق واسع ويعتبر تلوث الهواء والمياه من أخطر أنواع التلوث والذي للأسف الشديد بلغ أشده في السنوات الأخيرة.

¹ - عبد السلام منصور الشوي، التعويض عن الأضرار البيئية في نطاق القانون الدولي، رسالة دكتوراه، جامعة المنصورة، مصر، 2001، ص.2.
² - لقد تم اعتماد الاستراتيجية الوطنية لحماية البيئة والتنمية المستدامة في إطار المجلس الوطني للبيئة خلال سنة 1995. وكان هدفها هو تحديد التوجهات الكبرى والمحاور الأساسية للسياسة الوطنية في مجال المحافظة على البيئة.

³ - Ministère de l'aménagement du territoire, de l'eau et de l'environnement, « Elément de la stratégie d'action du secrétariat d'état chargé de l'environnement », juillet 2002.

⁴ - معمر رتيب محمد عبد الحافظ، القانون الدولي للبيئة وظاهرة التلوث (خطوة للأمام لحماية البيئة الدولية من التلوث)، دار الكتب القانونية، مصر، بدون تاريخ، ص.15.

⁵ - يتعلق الأمر بالقانون رقم 11.03 المتعلق بحماية واستصلاح البيئة والقانون رقم 12.03 المتعلق بدراسات التأثير على البيئة والقانون رقم 13.03 المتعلق بمكافحة تلوث الهواء.

⁶ - القانون رقم 11.03 الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.03.59 بتاريخ 12 ماي 2003 المتعلق بحماية واستصلاح البيئة (الجريدة الرسمية، عدد 5118، 19 يونيو 2003، ص.1900).

الفقرة الأولى: تلوث الهواء

عرف خبراء منظمة الصحة العالمية تلوث الهواء بأنه الحالة التي يكون فيها الجو محتويا على مواد بتركيزات تعد ضارة بالإنسان أو بمكونات بيئته. كما يعرف التلوث الهوائي بأنه (خلل في النظام الإيكولوجي الهوائي نتيجة إطلاق كميات كبيرة من العناصر الغازية والصلبة مما يؤدي إلى حدوث تغير كبير في خصائص وحجم عناصر الهواء، فيتحوّل الكثير منها من عناصر مفيدة وصانعة للحياة إلى عناصر ضارة (ملوثات)، تحدث الكثير من الأضرار والمخاطر تصل إلى حد الموت والهلاك للكائنات الحية والتدمير والتخريب للمكونات غير الحية وقد اتسعت دائرة مفهوم التلوث الهوائي ليشمل الضوضاء التي أصبحت تقسر طبيعة الهواء الهادئة وتحوله إلى هواء مزعج ومؤلم مسبباً الكثير من الأمراض.

أصبحت مسألة الحفاظ على جودة الهواء¹ وحمايته من التلوث، تحتل أهمية كبرى في مجال المحافظة على البيئة. وزاد الاهتمام بهذا الموضوع دق ناقوس الخطر من طرف العلماء والخبراء بسبب ظهور مشاكل بيئية خطيرة مرتبطة أساساً بتدهور المجال الهوائي، ونتيجة حسب ما توصلت إليه الدراسات والأبحاث العلمية عن انبعاث الغازات الملوثة للجو، بسبب دخان المعامل الصناعية وعوادم وقود ووسائل المواصلات المختلفة والأنشطة الإنسانية المكثفة. وتعتبر ظاهرة ثقب الأوزون وارتفاع درجة الحرارة على سطح الكرة الأرضية (ظاهرة الانحباس الحراري) من أهم المشاكل البيئية التي أصبحت تشغل بال العلماء والباحثين وكافة أعضاء المجتمع الدولي، لأنها باتت تهدد مستقبل الإنسانية جمعاء بشكل واضح وملحوس في السنوات الأخيرة.

أولاً: ظاهرة ثقب الأوزون

في بداية السبعينيات لاحظ مجموعة من العلماء البريطانيين تدهور نسبة الأوزون² في أجواء مناطق القطب الجنوبي، وأكدوا على ظهور ثقب في طبقة الأوزون خلال بعض الفصول من السنة بهذه المناطق، وفي سنة 1973 استطاع عالم الكيمياء رولاند (Rowland) ومولينا (Molina) أن يثبتا، من خلال دراسة علمية لهما، أن هذه الظاهرة مرتبطة باستعمال مادة الكلوروفليور وكربون CFC التي تؤثر بشكل سلبي على الأوزون.³

1- الهواء هو ذلك الجزء من الغلاف الجوي الأقرب إلى سطح الأرض والذي عندما يكون جافاً وغير ملوث فإنه يتكون من عدة غازات أهمها غاز النيتروجين 78.09% منه وغاز الأوكسجين 20.94% والأركون بنسبة 0.93% وثاني أكسيد الكربون بنسبة قليلة جداً لا تزيد في الهواء النقي على 0.032% وهذه الغازات الأربعة تكون في مجموعها 99.99% من حجم الهواء. إضافة إلى غازات أخرى كالنيون والهليوم وغيرها. - أنظر أزهار جابر، تلوث الهواء والماء أنواعه، مصادره، آثاره، مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية، المجلد 19، العدد 2، 2011.

2- الأوزون غاز ذو رائحة نفاذة يميل لونه إلى الأزرق، ويتكون من ثلاث ذرات من الأكسجين ومع ذلك يختلف تماماً عن الأكسجين، ويوجد الأوزون في الهواء الجوي بنسبة 1 - 100.000.000 جزء بالحجم تقريباً، وإذا زادت هذه النسبة إلى الضعف أصبح الهواء ساماً وخطيراً، وإذا استنشق الإنسان كمية ضئيلة من الأوزون أصيب بالصداع، وزيادة كميته في الهواء قد تسبب الوفاة. ويتركز الأوزون في طبقة الاستراتوسفير 90% منه مكوناً طبقة الأوزونوسفير، أما طبقة التروبوسفير فتحتوي على كمية أقل تصل إلى 10% فقط.

3- الهادي مقداد، قانون البيئة، الطبعة الأولى، كلية الحقوق أكادال، الرباط، 2012، ص.130.

ويلعب الأوزون دوراً أساسياً في حماية الكائنات الحية من الآثار الضارة للأشعة فوق البنفسجية، إلى جانب دوره الثانوي في تنظيم درجة حرارة الأرض. ومنذ أوائل السبعينات من القرن الماضي، تحول الأوزون من مجرد غاز موجود في الغلاف الجوي بكميات قليلة، إلى قضية عالمية بارزة. ففي عام 1985، كشف علماء دائرة المسح البريطانية للقارة القطبية الجنوبية (انتركتيكا) عن وجود ثقب- انخفاض كثافة الأوزون عن المعدل الطبيعي- بمثابة فجوة رهيبة نحو 9 كلم، ينحسر فيها الأوزون بنسبة 50 في المائة.

ومنذ اكتشاف ثقب الأوزون، بدأت الدول والهيئات المختلفة في إنشاء محطات رصد جوي في مختلف أنحاء العالم للوقوف على حالة طبقة الأوزون، وفي عام 1985 وضعت اتفاقية فيينا الخاصة بحماية الأوزون، وفي عام 1987، تم وضع بروتوكول مونتريال بشأن المواد التي تستنزف طبقة الأوزون، وذلك تحت رعاية برنامج الأمم المتحدة للبيئة.¹

1. عوامل تدمير الأوزون

يعد النشاط البشري المسؤول الرئيسي عن التدهور البيئي، فنتيجة لزيادة بعض الغازات الصناعية ظهر ثقب الأوزون، الأمر الذي جعل العلماء يدقون ناقوس الخطر بسبب اتساع فجوة الأوزون، فوق منتصف الكرة الأرضية الجنوبي سنة 1987، وقدرت مساحتها ذلك الوقت بما يعادل مساحة الولايات المتحدة الأمريكية، ويبلغ عمقها قدر ارتفاع جبل إيفرست. وفي سنة 1988 رصد العلماء وجود فجوة أخرى للأوزون فوق القطب الشمالي تتمركز في سماء النرويج، وتقدر نسبة تضائل الأوزون فيها 20 في المائة ويرجع السبب الرئيسي لإحداث ثقب الأوزون إلى تلوث البيئة بالكيماويات التي تصل إلى منطقة الستراتوسفير وذلك بسبب مايلي²:

- **المردودات الضارة:** وهي عبارة عن العبوات، أو البخاخات التي تنفث منها المواد الكيماوية على هيئة ذرات دقيقة محملة بغازات مضغوطة داخل علب، وغالبا ما يستخدم غاز الكلوروفلوروكربون في صنع آلات التبريد وتكييف الهواء والثلاجات والمواد المذيبة ورشاشات العطور والمبيدات المركزة، ونظرا لطول عمر هذا الغاز فيمكنه أن يتصاعد في الجو، ويظل نشطا ومواصلا لتفاعلاته الكيماوية، وبالتالي يؤدي عمله التدميري في طبقات الغلاف الجوي متفاعلا مع ذرة أوزون يقابله.
- **الغازات الناتجة عن الطائرات وإطلاق الصواريخ إلى الفضاء،** خاصة الطائرة النفاثة ذات السرعة العالية التي تفوق سرعتها سرعة الصوت، والتي تطلق كميات كبيرة من الملوثات الكيماوية الناشئة عن عوادم الاحتراق، وخاصة النتروجين والكلور، والتي تعمل على تفكيك غاز الأوزون في طبقة

¹- عبد الرحمن محمد السعدني وثناء مليجي السيد عودة، مشكلات بيئية طبيعتها- أسبابها- آثارها- كيفية مواجهتها، مرجع سابق، ص.127.
²-voir l'avenir de l'environnement Mondial (GEO4) l'environnement pour le développement programme des Nations Unies pour l'environnement, année 2008, pp .69-70-71.

الستراتوسفير. وبالتالي فإن إتلاف طبقة الأوزون أصبح شائعاً عند انطلاق أي صاروخ إلى الفضاء ويكفي أن نعرف أن صاروخاً مثل ساترون/5 كانت كمية الوقود التي يحتويها تبلغ 140 طناً ويمكننا تصور القدر الهائل من الغازات التي يطلقها صاروخ واحد، ومن هنا نعرف أن تكنولوجيا الفضاء قد أعطتنا وأخذت منا.

• **التفجيرات النووية:** التفجيرات الذرية والنووية ينتج عنها قدر هائل من الغازات والإشعاعات التي تنتشر في الغلاف الجوي إضافة إلى الحرارة، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى تدمير طبقة الأوزون.

2. النتائج السلبية لانتساع ثقب الأوزون

إن انتساع ثقب الأوزون يؤثر على الحياة ويتسبب في انتشار الأمراض، كسرطان الجلد حيث أوضح علماء الطب أن أكثر من 7% من الإصابة بهذا المرض يكون مميتاً¹، كما أن تعرض جلد الإنسان لقدر كبير من الأشعة فوق البنفسجية يمكن أن يحدث تلفاً في نويات خلايا البشرة الخارجية للجلد المركز في الحمض النووي، كذلك حدوث الشيخوخة المبكرة، وتسمم الدم، والإرهاق العصبي، وضعف الجهاز المناعي في الجسم، وعدم مقاومة انتشار الأورام السرطانية. كما أن للأشعة فوق البنفسجية تأثير على المحاصيل الزراعية والثروة السمكية، إضافة إلى إصابة الثروة الحيوانية بالأمراض.

ثانياً: التغيرات المناخية وظاهرة الاحتباس الحراري

لا يختلف اثنان على أن ظاهرة الاحتباس الحراري تشكل خطراً كبيراً على الإنسان، فمنذ بداية هذا القرن لم تقتصر هذه الظاهرة على قاعات الدرس والمؤتمرات المتخصصة، بل تعدتها لتصبح واقعا معيشيا في كوكب الأرض، يشعر به الجميع من حيث التغيير في درجات الحرارة. إن الإحترار العالمي كغيره من الظواهر السلبية، جاء نتيجة لسوء استغلال الإنسان موارد الأرض وقسوته في التعامل معها، فارتفاع معدل انبعاث غاز ثاني أكسيد الكربون وبخار الماء سبب حبس الحرارة داخل الغلاف الجوي²، ما أدى إلى ارتفاع مطرد في درجات الحرارة مدفوع بتغير في مناخ الأرض ينذر بوقوع كوارث تهدد الوجود البشري على هذا الكوكب³. وبالتالي حلي بنا أن نتساءل ماذا نعني بظاهرة الاحتباس الحراري؟ وما هي المخاطر التي تحدثها التغيرات المناخية؟ وما هي انعكاساتها على المغرب؟

¹-op.cit. , p .69.

²- الغلاف الجوي بمعناه البسيط هو (كرة غازية)، ويعود أصل هذه الكلمة إلى الكلمة اليونانية التي تتكون من مقطعين هما Atmo بمعنى غازي، Sphere، بمعنى كرة أو غلاف، حيث تحفظ الجاذبية الأرضية هذا الغلاف حول الأرض، الذي يبلغ سمكه حوالي 600 كيلومتر، وهذا الغلاف له العديد من الفوائد، منها حماية الأرض وما عليها من الإشعاعات الصادرة من الشمس نحو الأرض، حفظ درجة الحرارة للكائنات الحية عند معدلها الطبيعي، وإمداد هذه الكائنات الحية بالأكسجين اللازم لحياتها، كذلك إمداد النباتات بغاز ثاني أكسيد الكربون اللازم لتكوين الغذاء عند قيامها بعملية البناء الضوئي.

-ضاري ناصر العجمي، مجلة عالم الفكر، عدد 2، المجلد 37، 2008، ص.158.

³- بدر سيد عبد الوهاب الرفاعي، الإحترار العالمي، مجلة عالم الفكر، عدد 2، المجلد 37، 2008، ص.5.

1- الإحتباس الحراري

وتسمى أيضا ظاهرة الدفيئة، ميز العلماء المتخصصون في مجال المناخ بين الإحتباس الحراري الطبيعي، والذي دونه تستحيل الحياة على الأرض، والارتفاع المتزايد لحرارة الأرض بسبب النشاط البشري، والذي من شأنه أن يندّر بحدوث كوارث بيئية خطيرة، بمعنى آخر فإن درجة حرارة الأرض في تزايد مستمر بسبب ارتفاع نسبة تركيز غازات الدفيئة، وهذا الوضع من شأنه أن يؤثر على عناصر الحياة الأساسية.

ويعمل الغلاف الجوي للكرة الأرضية بشكل طبيعي ومتوازن لكي يحتفظ بالحرارة اللازمة، التي تكفل بقاء الحياة واستمرارها على سطح هذا الكوكب. وقد استمر هذا التوازن آلاف السنين، ولولا هذه الحماية التي يوفرها الغلاف الجوي إزاء موجات الصقيع الكوني لانقرضت الحياة على هذا الكوكب. وهكذا يقوم الغلاف الجوي بدور البيت البلاستيكي أو الزجاجي الذي تنمو فيه النباتات، ومن هنا جاء مصطلح ظاهرة البيوت الزجاجية أو ظاهرة الدفيئة.¹

ولحسن الحظ فإن الغلاف الجوي لا يسمح لكل أشعة الشمس التي تسقط على الغلاف الغازي الجوي أن تصل إلى الأرض، إذ ينعكس نحو حوالي 30% من هذه الأشعة إلى الفضاء، ويتم امتصاص نحو 20% من هذه الأشعة داخل الغلاف الجوي نفسه، وبالتالي فإن 50% فقط من أشعة الشمس تخرع الغلاف الجوي ليصل إلى سطح الأرض.² ومن ثم يتم امتصاص 50% في سطح الأرض ومياه البحار ليدفئها. وتجدر الإشارة إلى أن الغازات المتواجدة في الجو لا تساهم كلها في ظاهرة الإحتباس الحراري الطبيعي، فالأكسجين والنيتروجين مع أنهما المكونان الرئيسيان للغلاف الجوي، إلا أنهما لا يساهمان في الإحتباس الحراري، وأن مفعول الدفيئة يأتي من الجزيئات الأكثر تعقيدا والأكثر عمومية، ويشكل بخار الماء غاز الدفيئة الأهم، يليه ثاني أكسيد الكربون ثم الميثان، ثم أكسيد النيتروز و الأوزون.³

وقد جزم العلماء المؤيدين لفرضية الإحتباس الحراري البشري المصدر بنسبة تقارب المائة بالمائة على أن ارتفاع درجة حرارة الأرض مرجعه تزايد نسبة غازات الدفيئة في الجو، وهذا الوضع من شأنه أن يؤدي إلى جملة من النتائج السلبية على البيئة، وفي هذا الإطار أكدت مختلف التقارير الصادرة عن الهيئة الحكومية الدولية لخبراء المناخ وغيرها من البحوث والدراسات، أن للتغيرات المناخية نتائج ضارة على الطبيعة والإنسان على حد سواء، وأن مظاهرها بدأت تتجلى في عصرنا الحالي و هي مرشحة للتفاقم وفقا لسيناريوهات اللجنة الحكومية الدولية لخبراء المناخ، إذا لم تتخذ الإجراءات اللازمة.⁴

¹ - م.سفيان التل، الإحتباس الحراري، مجلة عالم الفكر، عدد 2، المجلد 37، 2008، ص.47.

² - Taylor N.F.W, Elementary Climate Physics, Oxford University Press, Oxford UK, 2005, p. 212.

³ - عبد الحكيم ميهوبي، التغيرات المناخية، الأسباب، المخاطر ومستقبل البيئة العالمي، دار الخلدوني للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص. 37.

⁴ - نفس المرجع، ص.79.

2- التأثيرات السلبية لظاهرة التغيرات المناخية

إن تغير المناخ يمكن أن يؤدي إلى عواقب بيئية واجتماعية واقتصادية واسعة التأثير ولا يمكن التنبؤ بها، ومن العواقب المحتملة ما يلي:

أ- **خسارة مخزون مياه الشرب:** إن عدد السكان الذين يعانون من نقص المياه الشرب، سيرتفع في غضون 50 عاما من 5 مليارات إلى 8 مليارات شخص فضلا عن حاجة الإنسان إلى المياه في زيارة مستمرة، والمغرب مثل باقي الدول الإفريقية تعاني من شح في المياه وخاصة القرى والبوادي، حيث يضطر أهاليه إلى السير مسافات طويلة للوصول إلى أقرب منبع.

يبلغ سكان المغرب 34 نسمة حسب إحصاء 2014 وتزداد الحاجة إلى الماء كل سنة في حين يقل نصيب الفرد منه، وقدرت المياه العذبة المتوافرة عام 1970 بنحو 1800 متر مكعب للفرد، لكنها أصبحت لا تتعدى 800 متر مكعب للفرد عام 2010 وفقا للمعطيات الرسمية، وهناك العديد من المعطيات الصادرة عن مراكز دولية تضع المغرب في خانة الدول التي ستعاني نقصا حادا في الموارد المائية خلال المستقبل القريب، وقد حذر تقرير لمعهد الموارد المائية في جامعة كاليفورنيا من أن يصبح المغرب بعد 25 سنة ضمن عشرين بلدا هي الأكثر تضررا من مشكلة نقص المياه، بسبب التغيرات المناخية والتنمية الاقتصادية والتمدن والنمو السكاني¹.

ب - **تراجع المحصول الزراعي:** إن الاحتباس الحراري يساهم في تفاقم أزمة سوء التغذية في الدول التي تعتمد على القطاع الزراعي كمصدر أساسي للعيش، فتبعا لتقديرات منظمة الصحة العالمية فإن حوالي 5,3 مليون شخص سيموتون سنويا بسبب سوء التغذية، كما تؤثر الظروف المناخية المضطربة على إنتاج الحبوب وأهم المحاصيل الزراعية، وفي حالة استمرار ارتفاع درجات الحرارة فالوضع يزداد خطورة²، فعلى سبيل المثال فإن ارتفاع درجات الحرارة بأكثر من درجتين يؤثر على إنتاج أهم المحاصيل الزراعية في الكثير من الدول الإفريقية، الأمر الذي يشكل خطرا كبيرا على اقتصادها³.

ج - **تراجع خصوبة التربة وتفاقم التعرية:** تشكل التعرية أحد المشاكل الرئيسية بالعالم، والآفة الخطيرة التي تهدد التوازنات البيئية الهشة على المستوى الوطني، فحسب تقرير المنظمة العالمية للتغذية والزراعة فإن 12.5 مليون هكتار من الأراضي الصالحة للزراعة والمراعي بالمغرب مهددة بالتعرية المائية و2/3 من الأراضي المحروثة تتطلب إجراءات حماية مستعجلة.

¹ عبد الحكيم الروبضي، كيف يواجه ريفو المغرب أزمة العطش، مجلة البيئة والتنمية، العدد 214 ، يناير- فبراير 2015 ، ص.38.
² أكثر الشعوب تأثرا من الوضعية البيئية العلمية الحالية، وبالأخص التغيرات المناخية، هي الشعوب الفقيرة، فهذا الوضع من شأنه أن يساهم في تفاقم الوضع، فحوالي 2,6 مليار شخص يعيشون بأقل من دولار في اليوم، راجع في هذا الشأن تقرير الأمم المتحدة الإنمائي لسنة 2007.
³ عبد الحكيم ميهوبي، مرجع سابق، ص.88.

وتعرف المناطق الجبلية المتوسطة تعرية نشيطة تؤثر على مختلف الأنشطة البشرية، وتعد بحق من أكبر التحديات التي تواجهها هذه المنطقة وأعقدها، فالمظاهر السلبية لهذه الظاهرة تمس حياة السكان وكل القطاعات الاقتصادية، ويمكن ملاحظة المشاكل الناجمة عن التعرية إما عبر طابعها المحلي كالانهيارات والخسائر في البنيات التحتية (طرق، قناطر، ...)، أو عبر انجراف التربة على المرتفعات غير المحمية أو في التكوينات الرباعية للأحواض النهرية¹.

شكل انجراف التربة أهم عوامل تدهور الموارد الطبيعية بالمغرب، وذلك نتيجة الاستغلال المفرط، فالنمو الديمغرافي المتزايد وضعف التنمية الاقتصادية دفع المزارعين إلى استغلال الأراضي الفلاحية والرعية بطريقة مكثفة، ومن أجل تلبية الحاجيات المتزايدة للسكان أضطر عدد منهم إلى استغلال المناطق الهامشية والأكثر عرضة لأساليب التعرية.

وأكدت دراسة قامت بإنجازها الإدارة المكلفة بالمياه والغابات خطورة الوضع المترتب عن التعرية بالمغرب، فعلى مساحة إجمالية للأحواض المائية بالمغرب التي تصل إلى 20 مليون هكتار، تشكل مساحة الخطر 75 في المائة من أصل 15 مليون هكتار تمت دراستها، ويقدر فقدان التربة السنوي المتراكم الناتج عن التعرية بحوالي 100 مليون طن، وقد تكلف هذه الخسارة المترتبة بالتعرية إذا لم تتخذ أي إجراءات خلال العقدين القادمين الاقتصاد الوطني سنويا 10 مليار من الدراهم.

هـ- ارتفاع مستوى البحار وذوبان الجليد في القطب الشمالي

رغم استمرار الجدل حول حجم وسرعة تداعيات الاحتباس الحراري، فإن ذوبان الجليد في القطب الشمالي يعد من أهم وأوضح مؤشرات التغير في المناخ. كما أن اختفاء الثلوج في هذه المنطقة يؤدي بدوره إلى تسارع وتيرة ارتفاع درجة حرارة الأرض.

هذا وتقدر الأراضي المتجمدة طوال العام بنحو 20 في المائة من حجم اليابسة، وهي الخزان الرئيسي لغاز الميثان على سطح الكرة الأرضية، ويشكل انبعاث هذا الغاز إلى الغلاف الجوي خطورة كبيرة، حيث أن قدرته على ارتفاع درجة الغلاف الجوي تبلغ 25 ضعف قدرة غاز الكربون، وتشير الدراسات إلى أن ارتفاع درجة حرارة الأرض بدرجة إلى درجة ونصف مئوية قد يتسبب في ذوبان ما بين ثلث ونصف هذه المناطق المتجمدة، مما يسبب ارتفاعا مذهلا في درجة حرارة الأرض.

¹- فرقة البحث الجغرافي حول جبال الريف، قضايا بيئية بجبال الريف المغربية، منشورات كلية الآداب والعلوم الإنسانية، جامعة عبد المالك السعدي، تطوان، ص.101.

وقد تلاشى 40 في المائة من الطبقة الجليدية التي تغطي الماء حول القطب الشمالي ما بين أعوام 1979 و 2009، ويتكهن العلماء أنه في المستقبل تتراوح تقديراتهم ما بين أعوام 2010 و 2070 سوف تختفي طبقة الجليد في القطب الشمالي أثناء الصيف تماما¹.

إن القياسات المتكررة التي أجرتها وكالة الفضاء والطيران الأمريكية "ناسا" بواسطة جهاز قياس الارتفاعات بأشعة الليزر، تظهر أن حواف الرقعة الجليدية في غرينلاند تنكمش². وتحتوي هذه الكتلة الجليدية وحدها على ما يقارب من 10 في المائة من مخزون العالم من المياه العذبة، ويبلغ عرض الكتلة 1570 ميلا، وعرضها 680 ميلا وسمكها ميلين، ويتوقع العلماء أنه في حالة ذوبان هذه الكتلة، فسوف ترتفع سطح البحار في جميع أنحاء العالم بمقدار سبعة أمتار، مما ستكون له تداعيات كارثية تؤثر على مدن ساحلية مكتظة بالسكان، مثل لندن وبنغلاديش ونيويورك³.

إن الخلاصة التي يمكن الوصول إليها هي أنه لن يسلم إنسان من آثار التغيرات المناخية الناتجة أصلا عن ارتفاع معدلات درجات الحرارة على مستوى العالم، المتسببة فيها غازات الدفيئة من جهة، وحوادث تدمير في طبقة الأوزون بسبب تأثير بعض هذه الغازات من جهة أخرى.

الفقرة الثانية: تلوث المياه

إن الماء مورد طبيعي ضروري لحياة الإنسان والحيوان والنبات. ويعد موردا استراتيجيا للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، حيث تقوم عليه جل الأنشطة الفلاحية والصناعية والسياحية والعمرانية كذلك، ووردت بخصوصه عدة آيات قرآنية تؤكد على أهميته وتحت على عدم الإسراف في استعماله باعتباره نعمة من نعم الله وموردا طبيعيا تقوم عليه استمرارية الحياة فوق سطح الأرض. فقد قال تعالى في سورة الأنبياء {وجعلنا من الماء كل شيء حي}.

وتشكل المساحات المائية 80 % تقريبا من مساحة الكرة الأرضية، وتمثل المياه المالحة 97% من حجم الماء الكلي، أما المياه العذبة فنشكل 3% فقط، على شكل أنهار وبحيرات أو مخزونات بباطن الأرض، وهذا إن دل على شيء فإنه يدل على أن الماء مصدر الحياة، وسيكون مهدد بالخطر ما لم يتم وضع استراتيجية فعالة لحمايته من التلوث⁴.

ومما لا شك فيه أن التطور الاقتصادي والاجتماعي لمختلف المجتمعات المعاصرة نتج عنه تزايد ملحوظ في الطلب على الموارد المائية سواء في مجال التزود بالماء الصالح للشرب، أو فيما يتعلق بالسقي

¹ - شريف رشدي، ذوبان الجليد في القطب الشمالي. آثار الانحباس الحراري، مجلة السياسة الدولية، العدد 179، 2010، ص.66.

² - دانييل جليك، الذوبان الكبير، مجلة الثقافة العالمية، العدد 132، ص.64.

³ - شريف رشدي، مرجع سابق، ص.66.

⁴ - Mohammed Najmeddine Pradai et Abderrahime Bouain , la mer ressources et problèmes F.F.N, Association de de la protection de la nature et de l'environnement de Sfax, Tunis, 1994, p . 257.

والإنتاج الزراعي، أو بخصوص الأنشطة الصناعية المختلفة التي تحتاج إليها كافة المجتمعات لتعزيز قدراتها التنموية¹.

غير أن الموارد المائية، سواء كانت سطحية أو في جوف الأرض أضحت مهددة من حيث وفرتها وجودتها بسبب سوء التدبير وبسبب تزايد عدد الأنشطة والاستعمالات الملوثة، فهناك كميات هائلة من المياه العادمة والنفايات الصناعية السائلة التي يتم التخلص منها في المجال الطبيعي بدون أدنى معالجة. ويشكل الاستعمال غير العقلاني للأسمدة والمبيدات في المجال الفلاحي مصدر التلوث المياه السطحية والجوفية وتدهور جودتها. كما يشكل استغلال المياه بشكل غير عقلائي في المجال الحضري وكذلك في مجال الأنشطة الفلاحية والسياحية هدرا وتبذير الموارد المائية المتاحة.

ويمكن تصنيف أهم مصادر تلوث مياه البحار والأنهار كالتالي:

أولاً: التلوث بمخلفات الصرف الصناعي

تعتبر مخلفات المصانع من أكبر مصادر تلويث مياه الأنهار والبحار والمحيطات حيث تمثل 60 بالمائة من مجموع المواد الملوثة، وتحتوي هذه المخلفات على الكثير من المواد الكيميائية السامة والتي يتم تصريفها إلى المسطحات المائية مثل الأنهار والبحار أو المصارف الزراعية أو مجاري الصرف الصحي. وتعتمد أنواع المواد الكيميائية المختلفة على نوع الصناعات القائمة، كما وتعتمد على نوع المعالجة التي تجرى في كل مصنع، ولكن تشترك أغلب المصانع في إلقاء الكثير من المواد مثل الأحماض والقواعد والمنظفات الصناعية والأصبغ وبعض مركبات الفوسفور والمعادن الثقيلة السامة مثل الرصاص والزنك مما يتسبب عنها تلوثاً شديداً للمياه التي تلقى فيها.

إن معظم المصانع في الدول النامية وحتى الدول المتقدمة، لا تلتزم بضوابط الصرف الصناعي، بل تلقي بفضلاتها في المياه. ففي الولايات المتحدة وجدت مخلفات سامة في مياه الأنهار والبحار المحيطة بالمصانع.

وأكدت الوزيرة شرفات أفيلال، الوزيرة المنتدبة المكلفة بالماء ، في كلمة في ورشة عمل نظمتها الوزارة بدعم من البنك الدولي والوكالة الألمانية للتعاون من أجل التنمية وبشراكة مع القطاعات الوزارية المعنية، بالرباط حول "مكافحة تلوث المياه الناتج عن الأنشطة الصناعية"، أن الأنشطة الصناعية المختلفة تساهم في تفريغ مئات الملايين من الأمتار المكعبة سنوياً في أحواض الماء².

¹ - تقدر حاجيات المغرب حالياً فيما يخص التزويد بالماء الصالح للشرب والموارد المائية المخصصة للأنشطة الصناعية والفلاحة بما يناهز 12 مليار مكعب. ويستحوذ قطاع الفلاحة على نسبة 85 %، بينما يخصص ما تبقى لتزويد الساكنة وللأنشطة الزراعية نسبة 15 %.

² - أفيلال: تلوث المياه عقبة أمام تنمية القطاعات الاقتصادية والاجتماعية 300 ألف طن سنوياً معدل حمولة الصرف الصحي من المواد العضوية الثقيلة ، أنظر الموقع: <http://tadbir.ma/%D8%A3%D9%81%D9%8A%D9%84%D8%A7%D9%8>

ثانيا: التلوث بمخلفات مياه الصرف الصحي

تعتبر مياه المجاري واحدة من أخطر المشاكل على الصحة العامة في معظم دول العالم الثالث، لأن أغلب هذه الدول ليس لديها شبكة صرف صحي متكاملة، بل في بعض المدن الكبيرة لا توجد شبكة صرف صحي. والمشكلة الكبرى عندما تلقي المدن الساحلية مياه الصرف الصحي في البحار دون معالجة مسببة بذلك مشكلة صحية خطيرة. كما أن استخدام الحفر الامتصاصية في الأماكن التي لا يتوفر فيها شبكة صرف صحي له أضراره على الصحة العامة خاصة إذا تركت مكشوفة أو ألقيت مخلفاتها في الأماكن القريبة من المساكن، حيث يتوالد البعوض والذباب مما يسبب الكثير من الأمراض بالإضافة إلى استخدام المبيدات المنزلية التي لها أضرارها على صحة الإنسان .

وتحتوي مياه الصرف الصحي على مواد عضوية تشمل المخلفات الأدمية والصابون والمنظفات الصناعية ومواد دهنية وشحومات ومواد غذائية ومخلفات ورقية وأملاح معدنية وخاصة الفوسفور والنترات بالإضافة إلى البكتيريا والفيروسات.

وأكدت الوزيرة شرفات أفيلال بنفس الورشة أن مياه الصرف الصحي بالمغرب تنقل حمولة ملوثة تناهز حوالي 300 ألف طن في السنة من المادة العضوية و300 طن في السنة من المعادن الثقيلة في المياه.

ثالثا: التلوث بالمبيدات والأسمدة الكيماوية

أدى التوسع في استخدام المبيدات¹ بصورة مكثفة في الأغراض الزراعية والصحية إلى تلوث المسطحات المائية بالمبيدات العضوية إما مباشرة عن طريق إلقاءها في المياه، أو بطريق غير مباشر مع مياه الصرف الزراعي والصحي والصناعي التي تصب بهذه المسطحات كما ويتسرب جزء من هذه المبيدات إلى المياه الجوفية.

ويأتي الضرر البيئي لهذه المبيدات من أن أغلبها مركبات حلقة بطيئة التحلل، وتحتوي على عناصر ثقيلة ذات درجة سمية عالية، كما أن تكسرها يزيد من تركيز وتراكم كميات من الكلور والفوسفور والنترات عن الحد المسموح به في البيئة الزراعية.

وقد أسرف الإنسان في استخدام الأسمدة والمخصبات الزراعية، وخاصة الأسمدة النتروجينية والفوسفاتية وإضافتها إلى التربة الزراعية بهدف زيادة الإنتاج الزراعي، دون الالتزام بمعدلات هذه الأسمدة والتي لا يستفيد النبات بأي كميات زائدة عنها. لذا فإن هذه الكميات الزائدة عن حاجته من الأسمدة الأزوتية تذوب في مياه الري ومياه الصرف الزراعي، ويذهب جزء كبير منها إلى المياه السطحية والمياه الجوفية.

¹ - يطلق على المبيدات كل مادة كيميائية تستعمل لمقاومة الآفات الحشرية أو الفطرية أو العشبية. وتنقسم إلى مبيدات حشرية ومبيدات فطرية ومبيدات عشبية ومبيدات القوارض ومبيدات الديدان.

<http://www.vercon.sci.eg/indexUI/uploaded/waterpollution3/waterpollution.htm>

والإسراف في استخدام الأسمدة النتروجينية هي العامل الرئيسي في تلوث المياه الجوفية ومياه الأنهار. ويأتي الضرر البيئي من التلوث بأيون النترات الذي يصل للإنسان عن طريق مياه الشرب أو تخزن بعض النباتات في أنسجتها نسبة عالية منه مثل أنواع البقول والخضر مما يفقدها الطعم وتغير لونها ورائحتها. وتنتقل النترات عبر السلاسل الغذائية للإنسان فتسبب فقر الدم عند الأطفال وسرطان البلعوم والمثانة عند الكبار.

خامساً: التلوث بالنفط ومشتقاته

ينتج تلوث المياه بالنفط خلال عبور ناقلات النفط عبر البحار والمحيطات، حيث تتسرب زيوت النفط ومشتقاته إلى المياه نتيجة انفجار الناقلات، أو بسبب غرق بعض البواخر أو تنظيف خزاناتها، أو قذف المنتجات الصناعية ومنتجات مصافي النفط في المياه، مما يؤدي إلى الضرر في الأحياء المائية¹، بحيث يمنع التبادل الغازي بين الماء والهواء².

وتعتبر كميات النفط التي تصل إلى مياه البحار والمحيطات من أكثر ملوثات المياه في العالم. وتقدر كميات النفط التي تلوث المياه نتيجة لعمليات نقل النفط الخام وحدها بحوالي 2 طن سنوياً، أما كمية النفط التي تلوث المياه نتيجة لاستخدامات الإنسان فتقدر بأكثر من عشرة ملايين سنوياً هذا بالإضافة إلى كميات أخرى تتسرب في مياه المحيطات نتيجة لعمليات التنقيب واستخراج النفط.

رابعاً: التلوث بالملوثات الإشعاعية

تعتبر الطاقة النووية مصدر هام للطاقة الكهربائية اللازمة للصناعات وفي الاستخدامات المنزلية. ويصاحب استخدام الطاقة النووية تلوث نووي وإشعاعات قاتلة تهدد جميع الكائنات الحية والحيوان والنبات وتدهور لخصوبة التربة الزراعية.

ومن العوامل المسببة للتلوث النووي تجارب تطوير الأسلحة الذرية وزيادة القوة التدميرية لها وحدوث حوادث للمفاعلات النووية والتي يستمر تأثيرها لعدة سنوات.

وقد حاولت بعض الدول الغربية استخدام الصحراء الكبرى في شمال إفريقيا لدفن مخلفاتها المشعة ولكن الدول المحيطة بهذه الصحراء ومنها مصر اعترضت بشدة خوفاً على تلوث المنطقة بالإشعاعات النووية ووصولها إلى المياه الجوفية وقد تم القضاء على هذه الفكرة نهائياً.

1- حسين علي السعدي، أساسيات علم البيئة والتلوث، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، 2006، ص.366.

2- ينتشر طن واحد من النفط على مساحة 12 كلم² في البحر فيحرم بذلك الكائنات البحرية من حاجياتها إلى الضوء والأكسجين، كما يتفاعل مع بكتيريا البحار، حيث تتم عملية الأغلال البيولوجي البطيء للنفط مستهلكاً كمية عالية من أكسجين البحر. أنظر عادل معوض، الحرب البيئية على الشواطئ العربية، مجلة البيئة، المركز العربي للإعلام البيئي، العدد 11، 1987، ص.12.

عندما تصل الملوثات الإشعاعية الموجودة في مياه تبريد المحطات النووية (في الدول التي تستعملها) إلى المياه يذوب بعضها ويتعلق بعضها في صورة معادن ثقيلة كالرصاص والنيكل والكاديوم والزرنيخ والزنابق والكوبالت والأمونيوم وعندما تصل هذه المياه الملوثة إلى جسم الإنسان تحدث أمراض خطيرة.

وقد أدى إقامة المحطات النووية وانتشارها في كثير من الدول، إلى ظهور أحد المشاكل الخطيرة ذات التأثير الضار على كافة عناصر البيئة من هواء ومياه وتربة زراعية وغيرها وهو ما يعرف بالنفائات النووية أو النفائات الخطرة، فماذا نعني بهذه الأخيرة؟ وما الأضرار التي تسببها على البيئة وعلى الإنسان بصفة خاصة؟

الفرع الثاني: كوارث النفائات السامة والنفط

إذا كان القرن العشرين هو قرن الخوف - كما وصفه الفيلسوف "البيركامي"¹ - وأن الخوف قد يكون نتيجة حدوث ضرر يصعب ضبطه نتيجة استخدام أسلحة الدمار الشامل فإن القرن الحادي والعشرين هو قرن الرعب من الأخطار الفادحة الناشئة عن نقل النفائات السامة والنووية من البلدان الصناعية الكبرى إلى الدول النامية، وكذا الكوارث الناتجة عند نقل وإنتاج النفط.

ونتيجة لازدياد الوعي البيئي في الدول الغنية التي تنتج قدرا كبيرا من الصناعات التي تخلف كم هائل من النفائات السامة، بجانب أن التخلص من هذه النفائات بات أمرا صعبا بسبب المشكلات الفنية والتكاليف المادية العالية اللازمة لذلك، لم تتوان الدول الصناعية الكبرى - والتي تتشدق بشعارات حقوق الإنسان والسلام العالمي والرفق بالحيوان - عن أن تهدد حقوق البشر في الدول الفقيرة وأن تبيع دمائهم، فأخذت تغزو شواطئ بلادهم وتغرق أراضيهم بالنفائات السامة، وساعدها على ذلك بعض الذين تم شراء ذممهم وضمايرهم مقابل دولارات معدودة، كما ساعدها أيضا غفلة شعوب هذه الدول وأميتهم وانغماسهم في مشكلات الديون والفقر والتخلف والمرض². مصداقا لقوله تعالى "ظهر الفساد في البر والبحر بما كسبت أيدي الناس ليذيقهم بعض الذي عملوا لعلهم يرجعون"³.

الفقرة الأولى: النفائات الخطرة

يستمر مستوى النفائات الخطرة والسامة التي تتولد كل عام في الارتفاع، وتزايد الكميات التي تنتقل من الدول المتقدمة إلى الدول النامية، مما يشكل أضرارا خطيرة على البيئة والصحة الإنسانية، وفي ظل امتداد مخاطر النفائات الخطرة وما تمثله من تلوث سواء في التربة أو المياه الجوفية وغيرها، فإنها لا تزيد

¹ - "البيركامي" فيلسوف وأديب فرنسي شهير، ولد بالجزائر عام 1913، وغادرها مع والده عندما اشتعلت نيران الحرب العالمية الأولى، للمزيد أنظر: د معمر رتيب محمد عبد الحافظ، المسؤولية الدولية عن نقل وتخزين النفائات الخطرة، دار شتات لنشر والبرمجيات، مصر، 2008، ص.3.

² - محمد عبد القادر الفقيهي، البيئة: مشكلاتها وقضاياها وحمايتها من التلوث، مكتبة ابن سينا، القاهرة، 1994، ص.183.

³ - سورة الروم، أية رقم 41.

من تفاقم الأمور فقط وإنما تدرج بشكل صريح في إطار قضية البيئة بصفة عامة، والتي باتت تمثل بجانب الديمقراطية وحقوق الإنسان أحد أهم المواضيع في النظام العالمي الجديد.

والنفايات إما أن تكون سامة بحيث تتسبب في القضاء على الإنسان والأحياء فوراً، أو أن تكون ذات مخاطر صحية وبيئية، بحيث لا تؤدي إلى هلاك من يتعرض لها مباشرة، بل يستغرق الأمر بعض الوقت حتى تبدأ في التدمير والقتل وإحداث المرض وحالات العجز والإعاقة والتسمم، وينتج عن ذلك كوارث بيئية وأخطار جسيمة على الصحة الإنسانية. لذلك تعد هذه النفايات الخطرة من أهم مصادر تلوث البيئة، مما يدعونا للتعرض لماهية النفايات الخطرة وأنواعها وأضرارها وطرق التخلص منها.

أولاً: مفهوم النفايات الخطرة

النفايات بصفة عامة هي كل المواد التي خلص الإنسان من استخدامها، وأصبحت غير ذات جدوى له ويريد التخلص منها، أو المواد التي تنشأ عن الأنشطة البشرية المختلفة وليست لها منفعة ويريد الإنسان التخلص منها، وأهم مثال على ذلك: القمامة المنزلية والسيارات القديمة المستهلكة والأجهزة الكهربائية التي انتهى عمرها الافتراضي وعوادم المصانع وغيرها، وقد بدأ الإنسان يشعر أن تراكم هذه المواد في البيئة يعد مشكلة أخذت تتزايد في القرن العشرين حتى وصلت إلى مرحلة الكارثة، وذلك لأن هذه المواد في معظمها غريبة عن البيئة أو يزيد تركيزها في البيئة بنسبة ضارة¹.

وقد عرفت منظمة الصحة العالمية النفاية بأنها "بعض الأشياء التي أصبح صاحبها لا يريد لها في مكان ما ووقت ما والتي أصبحت ليست لها قيمة أو أهمية²."

وعرف خبراء البنك الدولي النفاية: بأنها "الشيء الذي أصبح ليس له أية قيمة في الاستعمال، أما إذا أمكن تدوير هذا الشيء بحيث يمكن استعماله أو استرجاع بعض مكوناته ففي هذه الحالة لا يعتبر نفاية"، وعلى ذلك فهناك نفايات غير قابلة للتدوير ونفايات قابلة للتدوير³.

وأعطت الباحثة جاكولين موران دوفليز مدلولاً بسيطاً لمفهوم النفايات وعرفت بها باعتبارها "فضالة أو مادة أو منتج يتخلى عنه صاحبه"⁴.

وبعد تعريف النفاية حلي بنا أن نتطرق إلى تعريف النفايات الخطرة في الأنظمة القانونية الداخلية والاتفاقيات الدولية.

¹ - Jacqueline MORAND-DEVILLER, l'environnement et le droit, politiques locales, L.G.D.J, paris, 2001,p.79.

² - أحمد عبد الوهاب عبد الجواد، أسس تدوير النفايات، الدار العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 1997، ص.33.

³ - Jacqueline MORAND-DEVILLER, op.cit., p.79.

⁴ - سبق للمشرع الفرنسي أن عرف النفايات في المادة الأولى من قانون 15 يوليوز 1975 المتعلق بتدوير النفايات، إذ نص على ما يلي "كل ما تبقى من عملية إنتاج أو تحويل أو استعمال، وكل شيء أو مادة أو منتج، أو بشكل عام كل أثاث متخلى عنه أو يهدف حائزه التخلي عنه".

عرفت منظمة الأمم المتحدة النفايات الخطرة بأنها كل النفايات التي لها صفة الخطورة سواء في حالتها الموجودة عليها أو نتيجة تداولها، وتحمل النفايات الخطرة صفة أو أكثر من الصفات التالية: صفة السمية – صفة الاشتعال – صفة الانفجار – صفة الإشعاعية – صفة النشاط البيولوجي – صفة التأثير المؤكسد – مسببة للتآكل – مسببة للأمراض. ووفقاً لهذا التعريف فإن النفايات النووية يمكن أن تكون خطرة ولكن ليس كل النفايات الخطرة نفايات نووية، ولذلك توصف النفايات النووية بأنها نفايات شديدة الخطورة، حيث أجمع أغلب الدول على إجراءات أمنية خاصة بهذه النفايات وكيفية التخلص منها.

بينما عرفت منظمة الصحة العالمية النفايات الخطرة بأنها: "نفايات لها خواص فزيائية أو كيميائية أو بيولوجية تتطلب إجراءات خاصة فيما يتعلق بالتخلص منها لتجنب خطرهما على الصحة والآثار البيئية الأخرى المعاكسة¹.

وعرفها القانون الانجليزي رقم 972 لسنة 1990 والخاص بحماية البيئة في المملكة المتحدة بأنها "النفايات الخاصة التي لها تأثير خطير على أحد عناصر البيئة بالإضافة إلى خطرهما على الصحة الإنسانية" وقد كان هذا التعريف غامض، وقد عرفت المادة الأولى في الفقرة الثانية في اتفاقية بازل لسنة 1989، النفايات الخطرة وهي التي تكون في مجموعها مواد ذات خاصية سامة وتحتوي على مركبات معدنية، أو مذيبيات عضوية أو مركبات عضوية أو أحماض أو الفينول أو تحتوي على تركيزات عالية من المواد ذات القابلية للتفاعل أو مواد لها خاصية الانفجار أو الاشتعال والتآكل وغيرها.

ويلاحظ على أن هذا التعريف لم يشمل على النفايات الذرية، بينما توسعت اتفاقية باماكو لسنة 1991 في تحديدها لنفايات الخطرة لتشمل النفايات الذرية والمشعة، وبالتالي اتساع دائرة التحريم الواردة في اتفاقية بازل مما يعوض أوجه القصور في الاتفاقية، ويوسع مظلة الحماية الدولية على الدول الفقيرة والتي تكون مطمع للدول الصناعية الكبرى لجعلها مقبرة للنفايات الخطرة.

ثانياً: أنواع النفايات الخطرة وأضرارها على البيئة

تصنف أي نفايات تسبب خطر مادي لحياة الإنسان أو الحيوان أو النبات في الحال أو بمرور الوقت كنفايات خطرة، وتتراوح النفايات المتواجدة في العالم ما بين النفايات الغازية والسائلة والصلبة. ومن الناحية العلمية يمكن تقسيمها إلى نفايات كيميائية، ونفايات مشعة، ونفايات إحيائية والتي تسبب أضرار عديدة للبيئة والصحة الإنسانية

¹ - معمر رتيب محمد عبد الحافظ، مرجع سابق، ص.25.

1- النفايات الكيميائية الخطرة

تصنف العديد من المواد الكيميائية على أنها مواد خطيرة، وقد وضعت وكالة البيئة الأمريكية EPA قائمة بتلك المواد من أجل السيطرة عليها عندما يراد التخلص منها، وتندرج معظم النفايات الكيميائية في أربعة مجموعات هي:

- **النفايات غير العضوية:** وتشمل على الأحماض والقلويات التي تنتج من عديد من مراحل الصناعة كتلميع المعادن مثلاً، وتشمل كذلك على العناصر الثقيلة كالزنك والرصاص والكروم والنحاس والنيكل، والنفايات البترولية.
- **النفايات الملتهبة:** وهي النفايات التي تكون قابلة للاحتراق تحت ظروف تواجه عمليات النقل والتي قد تسهم عن طريق الاحتكاك في حدوث حريق، وتتواجد النفايات القابلة للاشتغال في صورة سائلة أو غازية أو صلبة، بيد أنها غالباً ما تكون في صورة سائلة مثل المذيبات العضوية والزيوت واللدائن العضوية.
- **النفايات المتفجرة:** هي مادة أو نفاية أو مزيج من مواد أو نفايات صلبة أو سائلة أو غازية قادرة بذاتها على أن تنتج بواسطة تفاعل كيميائي غازي على درجة من الحرارة وعلى قدر من الضغط والسرعة، تؤدي إلى إلحاق الضرر بالوسط، وهي تتولد أيضاً من المصانع الحربية.
- **النفايات العضوية:** مثل المذيبات العضوية وهي تنتج من مصانع المعادن أو صباغة النسيج والجلود وعمليات التنظيف الجاف¹.

وتحتوي هذه النفايات على مخاطر شديدة تضر بصحة الإنسان وسلامة البيئة، حيث تكمن الخطورة في درجة السموم التي تنبثها، وفي قدرتها على إحداث تلوث بيئي، وفي العمر التلوثي للنفايات الذي قصد يصل إلى مئات أو آلاف السنين. ويؤدي دفن النفايات التي تتكون من عدة مركبات كيميائية مختلفة إلى حرائق أو انفجارات، كما أن ملامسة بعض الأحماض القوية يؤدي إلى أضرار لقرينة العين، بالإضافة إلى أن امتصاص جسم الإنسان لبعض المبيدات قد يؤدي إلى تسمم حاد². وتسبب كذلك الإصابة بالأورام الخبيثة خاصة السرطان وسرطان الجلد، فضلاً عن تسربها إلى الطعام وتلوثه وهو ما من شأنه أن يصيب الإنسان باضطرابات وخلل خاصة في الهرمونات، بالإضافة إلى التشوهات الخلقية للأجنة.

فالأمراض التي ظهرت اليوم من الفشل الكلوي وأمراض القلب والسرطان وغيرها من الأمراض الفتاكة، ما هي إلا بسبب النفايات الكيميائية الخطرة، والتي تسبح في مأكّل الإنسان ومشربه فتفتك به، وليس أدلّ عن ذلك من تلك الكارثة التي حدثت في اليابان، حيث قامت مصانع "شركة كاميوكا للزنك" بصرف

¹- معمر رتيب محمد عبد الحافظ، مرجع سابق، ص. 44.

²- أحمد عبد الوهاب، النفايات الخطرة، الدار العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، الطبعة الأولى، 1992، ص. 46.

كميات كبيرة من المياه الملوثة بالكاديوم في نهر يستخدم لإنتاج مياه الشرب، فكان من نتيجة ذلك أن تعرضت أعداد كبيرة من البشر للإصابة بأمراض الفشل الكلوي، كما أدى ذلك إلى حدوث إجهاض للعديد من النساء الحوامل، كما أصيب بعض المواطنين بمرض "إتاي إتاي Itai Itai" والذي يسبب الموت بسبب إحلال الكاديوم محل الكالسيوم في العظام¹.

وينبغي الإشارة إلى أن التخلص من النفايات الكيماوية سواء بالقائها في البحار والمحيطات والأنهار أو بطمرها في التربة يترتب عليه العديد من الآثار الضارة التي لا تظل حبيسة الحدود الوطنية، بل تضر بأقاليم والدول أخرى تقع على مسافة لبعيدة من أماكن التخلص منها، ولأن عناصر البيئة الطبيعية من ماء وهواء وبحار في حالة حركة دائمة حيث تنتقل عبر العمليات الطبيعية ودورانها من مكان إلى آخر، ومن قارة إلى أخرى حاملة معها الملوثات والنفايات مما يساعد على انتشار تلوث البيئة بالنفايات الخطرة².

ومجمل القول إن النفايات الكيماوية تشكل خطورة جسيمة على حياة الإنسان والحيوان والنبات وعلى البيئة بشكل عام، ولا يوجد بلد واحد بمنأى من الكارثة، ابتداء من الدول الصناعية الكبرى وصولاً إلى الدول النامية أو دول العالم الثالث، فالكل أمام أضرار النفايات سواء.

2- النفايات البيولوجية

تضم هذه المجموعة النفايات الطبية والنفايات الناتجة عن الأبحاث البيولوجية، وتشمل اللقافات الطبية الناتجة أقسام الطوارئ وغرف العمليات وعن العيادات الطبية، والأدوية منتهية الصلاحية، بالإضافة إلى الأنسجة الأدمية ووحدات الدم التالفة، وهي تنقسم إلى مواد سامة، ذات آثار متأخرة أزمدة وهي النفايات التي قد ينطوي استنشاقها أو نفاذها إلى الجلد على آثار متأخرة أو مزمنة من بينها التسبب في مرض السرطان، وبالنسبة للنوع الثاني فنقصد به النفايات السامة للبيئة وهي التي تسبب إطلاقها أضرار فورية للبيئة بفعل تراكمها في الكائنات الحية وأثارها السامة على النظم الإحيائية.

لذلك يجب التعامل مع هذا النوع من النفايات بعناية كافية لضمان عدم تأثيرها على الصحة العامة، وخاصة لدى الأشخاص الذي يتعاملون معها سواء في جمعها أو نقلها وتصريفها. حيث يمكن تجميعها في أكياس ورقية مبطنة بمادة شمعية، أو في أكياس بلاستيكية ووضعها داخل أو علبة معدنية مبطنة³.

¹ كانت أسوأ الحوادث هي انتشار مرض الميناماتا في اليابان في الخمسينات والستينات نتيجة عمليات الصرف من أحد المصانع الكيماوية في البحر مما أدى إلى تلوث الأسماك بالزئبق، وعندما أكل السكان المحليون هذه الأسماك في مدينة ميناماتا بجزيرة كيوشو باليابان، أصيب الآلاف منهم باضطرابات عصبية.

- أنظر د. مصطفى كمال طلبة، إنقاذ كوكبنا: التحديات والآمال، حالة البيئة في العالم من " 1972م إلى 1992 م" مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، الطبعة الأولى، 1995، ص.14.

² تتعرض هونج كونج والتي يسكنها 5.7 مليون نسمة ويعمل بها 49 ألف مصنع على مساحة قدرها 400 ميل مربع إلى تفريغ يومي لألف طن من نفايات البلاستيك، ثلاث أمثال الكمية تفريغها لندن، كل ذلك يجد طريقة إلى نهر الملوك الأعظم في تايلاند ليفسد مياهه.

- أنظر: معمر رتيب عبد الحافظ، مرجع سابق، ص.57.

³ - محمد أبو كف، إدارة النفايات الخطرة، مجلة بيئة المدن الالكترونية، العدد الرابع، 2013، ص.24.

3- النفايات المشعة:

يقصد بالنفايات المشعة بقايا التفاعلات النووية المستخدمة في المفاعلات الذرية لأغراض عديدة منها الأبحاث، وإنتاج نظائر مشعة للاستخدامات سلمية وعلاجية وحربية. ولذلك تعرف المواد المشعة هي تلك المواد التي تصدر عنها إشعاعات أيونية والتي تشكل خطراً على الكائنات الحية التي تتعرض لها، وتنصف المواد المشعة بأنها تبقى تشع فترة طويلة من الزمن¹. أو أن الإشعاعات الصادرة عنها تتراكم في جسم الكائن الحي إلى أن تصل الجرعة الكافية، لإحداث الضرر.

وتعتبر النفايات المشعة من أخطر المخلفات الناتجة عن النشاط الأدمي في هذا القرن، وتتجمع هذه النفايات بشكل كبير في بعض الدول التي تستخدم المحطات النووية لتوليد الكهرباء، وكذلك في الدول التي يوجد فيها بعض الصناعات الحربية النووية.

إن التعرض الخارجي والداخلي² للإشعاعات المؤينة من الكائنات البيولوجية بصفة عامة والإنسان بصفة خاصة له أضرار بالغة وعديدة ومن أهمها نشر السرطان بأنواعه، تشوه الأجنة، تغيرات في عدسة العين، وتلوث النبات والحيوان، ويمكن تقسيم هذه المخاطر والتي يتعرض لها الإنسان الناتج عن النفايات النووية إلى:

مخاطر جسدية: وهي التي تصيب جميع أنواع الخلايا الجسدية مما يؤدي إلى الإصابة بالأمراض الخطيرة مثل سرطان الدم اللوكيميا، وسرطان الغدة الدرقية، وسرطان العظام، سرطان الأجهزة الداخلية لجسم الإنسان، مرض عتمة عدسة العين، بالإضافة إلى حالات المواليد غير الطبيعية.

مخاطر وراثية: وهي التي تحدث أثارها في الأجيال القادمة نتيجة لتأثر الإنسان بالطفرات الوراثية، وقد يصاب نتيجة لذلك الرجال والنساء بالعقم عند تعرضهم للإشعاع.

ومع خطورة النفايات المشعة وأضرارها التي تستعصي على الحصر تزايدت حدة الانتقادات لإلغاء التكنولوجيا النووية أو التقليل من الاعتماد عليها إلى أقصى حد ممكن لتجنب مشكلة التخلص من النفايات المشعة التي لم يستطيع الإنسان أن يجد لها حلاً جذرياً حتى الآن، بالرغم من تزايد هذه النفايات وصعوبة التحفظ عليها بصورة آمنة مما يجعلنا نترك للأجيال القادمة تركة مثقلة بالتلوث وهذا في حد ذاته مخالف لمبدأ العدالة البيئية بين الأجيال.

1- تحتوي النفايات النووية على الوقود النووي المستخدم في المفاعلات النووية ومنها: اليورانيوم 235، البلونيوم 239، أكسيد اليورانيوم، وبعض نواتج الانشطار التي تشع (بيتا وجاما) كما يحتوي على النظائر الثقيلة التي تشع جسيمات "ألفا" مثل الكيوريم، وهي مواد على درجة عالية من الإشعاع ويستمر هذا النشاط فترة طويلة.

- أنظر: د. معمر رتيب محمد عبد الحافظ، مرجع سابق، ص. 50.

2- يتحقق الضرر بالإنسان عن طريق الإشعاعات المؤينة بإحدى السليتين:

- التعرض الخارجي: وذلك بسقوط إشعاعات مؤينة ناتجة عن مصدر إشعاعي بعيد عن سطح الجسم أو على سطح الجسم نفسه.
- التعرض الداخلي: وهو دخول نظائر مشعة داخل الجسم عن طريق التنفس أو البلع أو عن طريق الجلد في بعض الحالات.

ولكن هناك رأيا يعارض الاتجاه السابق ويرى ضرورة الإبقاء على التكنولوجيا النووية، أما مشكلة النفايات فيمكن القضاء عليها بدفنها في أماكن بعيدة عن المناطق السكنية المأهولة بالسكان، وذلك في إطار تعاون دولي للقضاء على هذه المشكلة لكيلا نترك للأجيال القادمة مشاكل عويصة.

ونحن من جانبنا نؤيد الإقلال بقدر الإمكان من التكنولوجيا النووية وجعلها قاصرة فقط على الاستخدامات السلمية الضرورية، مع تفعيل التعاون الدولي للقضاء نهائيا على مشكلة النفايات النووية الخطرة. والتي لا تتوقف أضرارها الفادحة عند جيل واحد، بل سوف تؤثر على الحياة المستقبلية للأجيال القادمة

ثالثا: بعض كوارث النفايات الخطرة

من الثابت علميا وعمليا أن حوادث النفايات الخطرة بأنواعها المختلفة وخاصة النووية منها تشكل أخطر أنواع الحوادث التي تهدد سلامة العالم المعاصر وخاصة في ظل التزايد المطرد لمصادر هذه النفايات، ومن أشهر حوادث النفايات الخطرة ما يأتي:

● حادث "هانفورد" في ولاية واشنطن بالولايات المتحدة الأمريكية سنة 1945

تم دفن النفايات النووية الناتجة عن تصنيع الأسلحة النووية في منطقة "هانفورد"، ونتيجة لذلك فقد تسرب نحو 550 ألف كوري¹ من الأيودين المشع، معرضا بذلك حوالي 150 مليون أمريكي لأكثر من 4 مليار بيكوكوري لكل شخص من هذا التسرب الإشعاعي القاتل، وهي كمية تماثل، تقريبا كمية الإشعاع الناجمة عن حادثة تشير نوبل والتي تعد أسوأ كارثة نووية في التاريخ والتي أدت إلى مضاعفة نسبة الإصابة بسرطان الغدة الدرقية في هذه المنطقة إلى نحو مائتي مرة.

● تلوث مياه نهر تانشا في منطقة الأورال السوفيتية سنة 1952

تم إنشاء مجمع صناعي يحمل اسم (مياكا) لإنتاج أول قنبلة نووية روسية ولم يلتفت المسؤولون لخطورة النفايات النووية المتخلفة عن عملية تصنيع القنبلة. فما كان منهم إلا أن ألغوها في النهر المجاور والذي يسمى "نهر تانشا"، معتقدين أن المواد المشعة سينقلها النهر بفضل التيار حتى المحيط الأدراتيكي وهناك يصبح رصدها ومعرفة مصدرها مستحيلا، وفي عام 1952 عندما لوحظت درجة التلوث الرهيب للنهر قررت السلطات التوقف عن إلقاء المخلفات في نهر تانشا².

● كارثة مينا ماتا باليابان سنة 1960

¹ - (الكوري) هو وحدة قياس النشاط الإشعاعي الناتج عن حرام واحد من عنصر الراديوم (Radium -226) وتعتبر النفايات على 100 كوري لكل لتر. أنظر: محمد السيد أرناؤوط، الإنسان وتلوث البيئة، الدار المصرية اللبنانية، الطبعة الأولى، القاهرة 1993، ص.342.

² - معمر رتيب عبد الحافظ، مرجع سابق، ص.63.

حدثت هذه الكارثة في مدينة ميناماتا، عندما تم تصريف النفايات الخطرة المتخلفة عن أحد المصانع الكيماوية في البحر، مما أدى إلى تلوث الأسماك بالزئبق، وعندما تناول السكان هذه الأسماك الملوثة، توفيت أعداد كبيرة منها الآلاف أصيبت باضطرابات عصبية، أو ما يسمى بمرض المينا ماتا.

● حادثة الناقله الفنلندية سنة 1975

شوهدت الناقله الفنلندية في مارس سنة 1975 وهي تتجه صوب جنوب الاطلنطي لالقاء حمولتها البالغة 690 برميل من النفايات السامية جدا، ومنعها من ذلك الاحتجاجات العنيفة للأرجنتين والأرجواي¹.

● حادثة السفينة الانجليزية "توياز" سنة 1976

والتي ألفت بنفايات إشعاعية سنة 1976 في منطقة شمال الأطلنطي، وقدرت تلك النفايات بحوالي 24500 طن وذلك في منطقة نصف قطرها 35 ميل بحري وعمقها 4500 متر، وهي العملية التي تمت تحت رقابة وكالة الطاقة النووية التابعة للمنظمة الدولية للتعاون الاقتصادي والتنمية OECD.

● كارثة نهر الراين سنة 1986

يعد نهر الراين من المنافذ الرئيسية لتصريف النفايات الصناعية الخطرة في أوروبا، وتتلخص تلك الكارثة في أن شركة ساندوز للكيماويات في مدينة بازل بسويسرا قد تخلصت من 1246 طن من المواد الكيماوية السامة وذلك نتيجة لحريق في أحد المخازن في نونبر سنة 1986 وصرفت تلك النفايات الكيماوية في نهر الراين، مما أدى إلى تلوث مياه النهر الذي لن يعود إلى طبيعته قبل مرور عشر سنوات على الأقل، وذلك لترسب النفايات السامة في قاع النهر.

تتعدد الحوادث التي نتجت عن النفايات الخطرة والتي لا يمكن التطرق لها كلها، ولكن من خلال هذه الأمثلة السابقة يتضح لنا كم التلوث الذي تحدثه النفايات الخطرة سواء كانت غازية أو سائلة أو صلبة في عناصر البيئة من كائنات حية وبالتالي تشكل خطرا رهيبا يهدد حياة الإنسان في نهاية الأمر ويؤثر في وجوده على كوكب الأرض، وعليه فعلى الدول الصناعية الكبرى باعتبارها المنشأ الأساسي للنفايات الخطرة تحمل مسؤوليتها في التخفيف من مخاطر النفايات الخطرة، وضرورة التعاون الدولي للوصول إلى طرق أكثر أمنا للتخلص من تلك النفايات الخطيرة.

الفقرة الثانية: كوارث النفط

حل النفط² محل الفحم الحجري، ليصبح الوقود الأفضل من حيث سعره المقبول وسهولة استخدامه، لتوفير الطاقة اللازمة للصناعة، ولتلبية احتياجات الأسر من الطاقة في بدايات القرن العشرين، ومن جانب

¹- نفس المرجع، ص.6.

²- استنادا إلى النظرية البيولوجية لتكون النفط، فإنه عبارة عن زيت لزج وكثيف يميل إلى السواد، يتكون أساسا من العديد من المركبات الهيدروكربونية بالإضافة إلى العديد من العناصر المعدنية ومنها عنصر الكبريت والحديد. أنظر الموقع الإلكتروني:

آخر أصبح هذا الوقود المصدر الرئيسي لانبعاثات غاز ثاني أكسيد الكربون، وهو أهم غاز بين الغازات المسببة في الاحتباس الحراري التي تمزج وتتراكم في الغلاف الجوي للأرض، إلى جانب الوقود الأحفوري والغاز الطبيعي والفحم الحجري¹.

وينجم عن النفط عند اشتعاله طاقة كبيرة، إذ أن لتر واحد من البترول المسال ينتج عند تبخره 170 لترا من البخار، وعند اختلاط هذه الأبخرة بالهواء، تولد عند انفجارها 13000 لترا أو ما يعادل طاقة تدميرية تعادل 8 كيلوجرام من الديناميت، وتزداد خطورة المواد البترولية لبقاء أبخرتها قريبا من سطح الأرض، إذ أن أبخرة المواد الهيدروكربونية أثقل كثيرا من الهواء.

وتشمل كوارث النفط بصفة أساسية ثلاثة أنواع هي : كوارث الإنتاج وكوارث النقل والكوارث النفطية المتعمدة².

أولاً: أنواع كوارث النفط

ينتج عن الناقلات البحرية العملاقة تسرب النفط إلى مياه البحر أثناء عملية التخزين أو التفريغ أو أثناء تحركها في المياه بسبب تصريف مياه الموازنة (مياه تستعمل لحفظ توازن ناقلات النفط)³. والتي تعد مصدرا كبيرا لتسرب النفط وتلويث البحار، ويوجد النفط بهذه المياه بنحو 1,5 كيلوجرام لكل متر مكعب من مياه الموازنة، وتشير الإحصائيات إلى أن معدل متوسط انتشار البقع النفطية المتسربة من ناقلات النفط في الفترة من 1974 إلى 1989 حوالي 250 ألف طن سنويا، بينما يقدر حاليا التسرب النفطي الناتج عن عمليات الاستكشاف والإنتاج في مياه المحيطات بحوالي 9 طن سنويا، كما تقدر كميات النفط المتسربة إلى بحر الشمال من عمليات الاستكشاف والإنتاج بحوالي 29 ألف طن.

من أشهر كوارث إنتاج النفط التسرب النفطي الذي حدث أثناء حرب الخليج وترتكز في الكويت حيث تم تدمير عدة أبار نفط، تم تسريب كميات هائلة من النفط عمدا، وأدت هذه العملية إلى تسرب أكثر من 1500 مليون برميل من النفط بين عامي 1991 و1992، وقد أدى اشتعال النيران في كثير من بقع النفط المتسربة إلى إحداث خلل مناخي استمر لعدة سنوات في المنطقة. ويعتبر هذا التسرب الأسوأ من حيث حجم النفط المتسرب منذ حادثة التسرب التي حدثت في منطقة "ليك فيوجراشر" في ولاية كاليفورنيا الأمريكية عام 1910 إذ قدرت الكمية المتسربة بأكثر من 2000 مليون برميل النفط. ولم تكن هذه المرة الأولى التي

[http://petroil-tec.blogspot.com\(10/04/2017\)](http://petroil-tec.blogspot.com(10/04/2017))

¹- تيلاك دوشي، التغير المناخي وتداعياته على السياسات النفطية، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، الإمارات العربية المتحدة، 2011، ص.405.

²- إبراهيم صالح المعتاز، الكوارث الصناعية، جامعة الملك سعود، الرياض، ص.3.

³- نفس المرجع، ص.4.

يحدث فيها تدمير لأبار النفط خلال الحرب، ففي الحرب الإيرانية العراقية تم تدمير حقل النوروز النفطي ونتج عنه تسرب كميات من النفط قدرت بأكثر من 1,9 مليون طن.

كما تحدث الكوارث النفطية عند نقل النفط بواسطة الناقلات أو الأنابيب بعد إنتاجه من الآبار إلى مراكز الاستهلاك أو التصنيع أو التصدير، ومن أمثلة هذه الكوارث كارثة تحطم ناقلة النفط العملاقة توري كانيون في عام 1967 على الشاطئ الجنوبي لإنجلترا، وتسرب نحو 100 ألف طن من النفط غطت دائرة قطرها حوالي 35 كيلومترا وتسبب في تلويث شواطئ إنجلترا وفرنسا، وكذلك حادثة الناقله الليبيرية "أموكاديز" التي غرقت على بعد ثلاثة أميال فقط من الشاطئ الفرنسي عام 1978، وأدت إلى تلويث 300 كلم من الشاطئ الفرنسي بـ 230000 طن من النفط¹. وبحسب تقديرات برنامج الأمم المتحدة البيئي (UNEP) في عام 2000 ، تسرب خلال خمس عشر سنة، أكثر من 55000 طن من النفط إلى البحر الأبيض المتوسط جراء ثلاثة حوادث رئيسية تسبب فيما نسبته 75 في المائة من التسريبات الإجمالية².

هذا فيما يتعلق بالكوارث التي تقع لناقلات النفط، أما بالنسبة للحوادث التي تقع أثناء عملية الاستغلال التي تجري في البحار والتي لا تقل أهمية عن سابقتها، حيث أشار الدكتور محمد طلعت الغنيمي أن "التلوث الذي ينجم عن استثمار وكشف قاع البحر يترتب عنه أخطار بالغة الأثر وأن الزيت المستخرج من المناطق المغمورة يناهز ربع كمية ما ينتجه العالم العربي. وهو بذلك يعد خطرا جديا يهدد البيئة البحرية³.

ثانيا: تأثير التلوث النفطي على البيئة والكائنات الحية البحرية

تعتبر الحياة البحرية موردا ضخما للحياة حيث توفر الأغذية والأدوية والمواد الخام، وبشكل أساسي فإن الحياة البحرية تساعد على تحديد طبيعة كوكبنا. كما تساهم الكائنات الحية البحرية مساهمة كبيرة في دورة الأكسجين، وتشارك في تنظيم مناخ الأرض. وتشكل المحيطات حوالي 71 ٪ من سطح الأرض وحجم سكانها من المواطن هو أكبر بنحو 300 مرة من حجم المواطن على سطح الأرض وتشكل الأحياء البحرية قدرا كبيرا من الكائنات الحية بدءا من الكائنات المجهرية، كمعظم العوالق الحيوانية والعوالق النباتية إلى الحيتان الضخمة الذي يصل طولها إلى مايزيد عن خمسون مترا.

أما التلوث بالنفط فهو إطلاق عناصر أو مركبات أو مخاليط غازية أو سائلة أو صلبة مصدرها النفط إلى عناصر البيئة، التي هي الهواء والماء والتربة، مما يسبب تغييرا في وجود هذه العناصر. ويؤدي تلوث البحار والمحيطات بالنفط إلى مجموعة كوارث حقيقية في غاية الخطورة.

¹- منار احديدو، حماية البيئة البحرية في البحر الأبيض المتوسط، بحث لنيل شهادة الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس، 2012-2013، ص.16.

²- Rapport AEE/N4, problème prioritaire pour l'environnement méditerranée, pollution au loge et d'origine maritime, 2006, p. 25.

³- محمد طلعت الغنيمي، القانون الدولي البحري في أبعاده الجديدة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1998، ص.324.

يتوزع ضرر التلوث بالنفط على كافة أشكال حياة الإنسان والكائنات الحية البحرية والبرية والطيور والنباتات ويؤدي بالنهاية إلى موت وانقراض الملايين من الكائنات الحية البحرية ومن كافة الأجناس والأنواع والأحجام وإلى تعطل أغلب الخدمات الملاحية وإلى تدمير السياحة من خلال تلويثه المياه والشواطئ وإلى إلحاق الضرر بمحطات تحلية المياه ووصول بعض المواد الكيميائية الناتجة من النفط إلى مياه الشرب وإلى انخفاض كبير في إنتاجية صيد الأسماك.

1- آثار التلوث النفطي على الهواء والصحة العامة

إن احتراق النفط يؤدي إلى انبعاث العديد من أخطر الغازات من المركبات السامة والضارة بصحة الإنسان. وينتج عن احتراق النفط مجموعة كبيرة من الغازات السامة والضارة بصحة الإنسان وبكافة أشكال الحياة والبيئة. ويؤثر الدخان الكثيف للنفط المحروق على الصحة العامة، والتي تسبب أمراض الجهاز التنفسي والجهاز الهضمي والسرطانات. كما تسبب الولادة المبكرة والإجهاض والعيوب الخلقية لدى حديثي الولادة والأمراض كالطفح الجلدي ومشاكل في الذاكرة والصداع والخمول وضعف المناعة.

2- آثار التلوث النفطي على التربة

يعتبر النفط من أخطر مصادر تلوث التربة وتحويلها إلى تربة عقيمة غير صالحة للحياة النباتية والحيوانية ولجميع الكائنات الحية. وهناك عدد كبير من المركبات الضارة التي يحتويها النفط الخام والتي تؤدي جميعها إلى تلويث بيئة الأرض والمياه، والتي تكون على شكل ملوثات نفطية عضوية سامة أو ملوثات نفطية غير عضوية سامة، والتي تضم العديد من المركبات الخطرة مثل مركبات الفينول، مركبات السيانيد، مركبات الكبريتيدات، أيونات المعادن السامة، المواد الذائبة والعالقة، والمواد الهيدروكربونية. وكافة تلك المواد السابقة تعمل على تدمير كافة أنواع الأتربة ومنها التربة الزراعية الخصبة وتحويلها إلى تربة عقيمة لا نفع منها. فالنفط السائل يعمل كحاجز بين حبيبات التربة والهواء ويؤدي إلى تسمم وموت كافة محتويات التربة من كائناتها الحية، وإلى تدهور ومن ثم موت النباتات والحيوانات والحشرات مما يسبب إخلالا تاما في النظام البيئي. كما للنفط تأثير سمي مباشر على النباتات والأشجار المزروعة وبكافة أنواعها وأحجامها، كما يشكل النفط الملتصق بالمجموع الخضري عازلا يمنع التبادل الغازي بين النباتات والهواء الجوي ويؤدي بالنهاية إلى موتها.

ويؤدي تلوث البحار والمحيطات بالنفط إلى إلحاق الضرر بكافة الكائنات الحية البحرية بدون استثناء¹، وينتج عن ذلك خسارة فادحة بكافة هذه الكائنات وبالثروة السمكية لمنطقة التلوث والمناطق المجاورة لها وإلى انخفاض كبير جدا في إنتاجية صيد الأسماك الذي يعيش منها ملايين البشر .

¹ من هذه الكائنات الحية البحرية " الحياة المجهرية والنباتات والطحالب واللافقاريات البحرية والأسماك والزواحف والثدييات البحرية والشعاب المرجانية وطيور البحر"، أنظر: <http://green-studies.com/2011/11>

إن انتشار النفط على سطح الماء يشكل طبقة تمنع التبادل الغازي كما تمنع وصول الضوء الكافي للنباتات البحرية مما يسبب خلل في السلسلة الغذائية. وهذا يؤدي إلى انخفاض حاد في المخزون السمكي. كما يؤدي تدفق النفط إلى تلوث المياه الجوفية.

المطلب الثاني: الكوارث غير التقليدية

سنتحدث في هذا المطلب على أنواع أسلحة الدمار الشامل والتي هي من مخلفات النظام العالمي الجديد والتي لا تقل أهميتها عن سابقتها من حيث تهديد الأمن والسلم الدوليين، وهي من أنواع الكوارث من صنع الإنسان.

ويشكل استعمال أسلحة الدمار الشامل بأنواعها (الكيميائية، البيولوجية، النووية)، أحد أكبر الهواجس والتحديات للأمن والسلم العالميين، كلما أثرت الحروب والنزاعات الدولية، وذلك إدراكا لحجم الأضرار والمخاطر الناجمة عنها من خلال استعمالاتها في الحربين العالميتين الأولى والثانية، وتيقنا من المجتمع الدولي أن التطور التكنولوجي الذي شهده العالم في العقود الأخيرة قد انعكس على القدرات التدميرية لهذه الأسلحة أضعاف المرات، وانعكس كذلك على إمكانية حيازتها من خلال النجاحات المحققة من طرف بعض الدول في تجاربها النووية بعد استعمال الولايات المتحدة لقنابلها النووية سنة 1945، وكذلك تكمن مخاوف العالم من جهة أخرى في أن تطور النقل الحربي أصبح يتيح حمل هذه الأسلحة وبكميات هائلة وفي وقت قياسي جدا لأي مكان في العالم مقارنة بالماضي (الفرع الأول). كما أن الأسلحة الكيميائية ومن أهمها غاز الأعصاب تسبب القتل لآلاف بل الملايين من المواطنين، وأيضا الأسلحة البيولوجية (الجرثومية) التي تطلق الميكروبات والجراثيم والفيروسات (الفرع الثاني).

وتلافيا للمخاطر والأضرار الناجمة عن استعمالات أسلحة الدمار الشامل على الأمن الإنساني سارع المجتمع الدولي منذ العقود الماضية في سبيل إمضاء العديد من الاتفاقيات التي تحاول حظر استعمال أصناف هذه الأسلحة، جراء ما خلفه من أضرار على الإنسان والوسط البيئي الذي يعيش فيه بمكوناته المختلفة.

الفرع الأول: الأسلحة النووية

لفهم كيف تمت صناعة الأسلحة النووية والذرية، كان لابد من البحث عن العناصر الموجودة في الطبيعة، حيث اكتشف العلماء حوالي اثنين وتسعين عنصرا، تبدأ بعنصر الهيدروجين الذي يعتبر أخف العناصر وتنتهي بعنصر اليورانيوم وهو أثقل العناصر، ونذكر من العناصر الطبيعية الأخرى الهليوم والكربون والأكسجين والصوديوم والنحاس والحديد والرصاص... ومن المعروف أن جميع المواد على الأرض تتكون من تركيبات مختلفة من هذه العناصر. وتحدد العناصر بعضها البعض وتنشأ ما يعرف بالمركبات مثل اتحاد الهيدروجين بالأكسجين الذي ينتج عنه المركب الكيميائي المعروف بالماء¹.

¹ - د. محمد زكي عويس، "أسلحة الدمار الشامل"، مكتبة الأسرة، مهرجان القراءة للجميع، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر 2003، ص.17.

وفي بدايات القرن العشرين عرف الإنسان أن جميع العناصر المتواجدة في الطبيعة أو التي يمكن تخليقها صناعياً. تتكون من ذرات منفردة أو في مجموعات مترابطة تسمى الجزيئات، وقد اكتشف العلماء أن الذرة تتكون من نواة تقع في مركز الذرة يدور حولها عدد من الإلكترونات والتي تدور حول نفسها أيضاً. أما النواة فتتكون من البروتونات والنيوترونات¹ والتي تكون مكدسة مع بعضها في وسط الذرة، وقد تبين أن قطر الذرة يبلغ جزء من مائة مليون جزء من السنتيم، أما قطر نواة الذرة فهو يقل في حدود مائة ألف مرة عن قطر الذرة، حيث يبلغ جزء من عشرة بلايين جزء من السنتيمتر.

هذا وقد واصل العلماء أبحاثهم في دراسة الذرة لمعرفة سلوكها وخواصها، وقد تمكنوا من تحطيم نواة الذرة²، ولقد ذهلوا من ضخامة الطاقة المنبعثة منها، وقد تطورت الأبحاث والتجارب لأجل صناعة أسلحة نووية، تضاهي في قوتها أو تفوق القنابل النووية التي استخدمت في الحرب العالمية الثانية، ولقد أسفر العلم عن ميلاد جيل من هذه الأسلحة تتمثل في القنابل الذرية والهيدروجينية والنيوترونية.

الفقرة الأولى: أنواع الأسلحة الذرية والنووية

هناك ثلاثة أنواع من الأسلحة الذرية والنووية هي: القنابل الذرية والهيدروجينية والنيوترونية.

أولاً: القنبلة الذرية

عرف أغلبية الفقهاء الدوليين هذه القنبلة بقولهم: "هي قنبلة ذات طاقة تدميرية هائلة كامنة في الروابط التي تربط مكونات كل ذرة مع بعضها البعض داخل المادة، وهذه القوة ليست قوة مغناطيسية، ولكنها مماثلة لها، وتتماسك كل ذرة من ذرات المواد الموجودة داخلياً بواسطة هذه القوة، وتتطلق كمية رهيبية من الطاقة التدميرية، عند انشطار الذرات³.

وتعتمد فكرة القنبلة النووية على انشطار نواة اليورانيوم 235 أو البلوتونيوم دون الإستعانة بالنيوترونات لبدء التفاعل النووي المتسلسل⁴، فإذا أخذت ثمانية كغ من مادة اليورانيوم مثلاً، ثم تعرضت فجأة لضغط كبير في فترة زمنية قصيرة فإن كتلتها تنكمش إلى حجم أصغر، ويحدث انشطار نووي بطريقة تلقائية وتتطلق كمية من الطاقة تكافئ ما ينتج عن انفجار عشرين إلى مائتي ألف طن من مادة TNT⁵ شديدة الانفجار.

1- البروتون له شحنة كهربائية موجبة تبلغ كتلته 10-27 كيلو غرام وهي مساوية لكتلة النيوترون وتعادل 1840 من مقدار كتلة الإلكترون التي تساوي 10-31 كيلو غرام، أنظر مارتن مان، الذرة في خدمة السلام، ترجمة محمد صابر سليم، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، الطبعة الأولى، مصر، 1960، ص.14.

2- إن تحطيم نواة الذرة ليس بالأمر اليسير، حيث أنها لا تتأثر بالكميويات العادية أو الكهرباء أو الحرارة، وعلى أية حال فقد تمكن العلماء من تحطيمها عن طريق النشاط الإشعاعي أو الانقسام، أنظر: مارتن مان، المرجع السابق، ص.19.

3- نورة الحفيان، مرجع سابق، ص.54.

4- معمر رتيب محمد عبد الحافظ، "امتلاك واستخدام الأسلحة النووية في ضوء المواثيق والاتفاقيات الدولية"، دار الكتب القانونية، الطبعة الأولى، مصر، 2014، ص.11.

5- TNT هي مادة ثلاثي نيوتروتولونين وهي مادة شديدة الانفجار تستخدم للتفجير في القنابل التقليدية، أنظر محمود حجازي محمود، "حيازة واستخدام الأسلحة النووية في ضوء أحكام القانون الدولي"، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، القاهرة، 2005، ص.15.

والجدير بالذكر أن هذه القنابل تستخدم أساسا كأسلحة استراتيجية للهجوم على أهداف كبيرة مثل لندن. ويمكن الآن تصنيع قنابل نووية صغيرة تكون قدرتها التدميرية. في حدود ألف إلى خمسة آلاف طن في مادة TNT. وتستخدم كأسلحة تكتيكية يتم قذفها بمقاتلات قاذفة أو صواريخ للهجوم على أهداف صغيرة مثل المطارات ومصانع الأسلحة ومواقع الصواريخ وغيرها مما يحسم نتائج المعارك. وتعتمد مقدار الطاقة المتولدة عن انفجار القنبلة النووية بشكل عام على نوعية التقنية المستخدمة في صنع القنبلة النووية، على سبيل المثال، كانت القنبلة النووية الأولى التي ألقيت على مدينة هيروشيما اليابانية أثناء الحرب العالمية الثانية، تزن 4 أطنان، وتحتوي على قدرة تدميرية تعادل عشرون ألف طن من مادة TNT¹.

ثانيا: القنبلة الهيدروجينية

تعتبر القنبلة الهيدروجينية سلاح نووي آخر أشد وأعظم فتكا وتدميرا من القنبلة الذرية، وتقوم فكرة هذه القنبلة أساسا على نظرية الاندماج النووي، الذي يعتبر وجها مقابلا ومعاكسا للإنشطار النووي التي تقوم عليه القنبلة الذرية، وتتخلص عملية الاندماج النووي بين أنوية نظائر عنصر الهيدروجين وعنصر التريتيوم، ونتيجة عمليات الاندماج النووي يتم تكوين ذرة الهليوم وينطلق نيوترون². ولقد استخدمت هذه القنبلة بشكل كبير خاصة في مجال التجارب النووية، فقد أجرت الولايات المتحدة الأمريكية أول تجربة لها على هذه القنبلة فوق إحدى جزر مارشال في المحيط الهادي عام 1952³، ثم أجرت تجربة أخرى في نوفمبر 1952، وأكدت التقارير على أن قوة هذه القنبلة تعادل 05 إلى 07 ملايين من الأطنان وكان انفجارها قد أدى إلى إختفاء تلك الجزيرة، وأحدثت فجوة مكانها، عمقها قدم وقطرها ميل واحد، وفي مارس 1954 أجرت تجربة أخرى تراوحت قوتها بين 12 و14 مليون طن، وتلاها الاتحاد السوفياتي الذي أجرى أولى تجاربه على هذه القنبلة في 1953 وتبعها بعدة تجارب أخرى⁴.

ثالثا: القنبلة النترونية

القنبلة النترونية هي عبارة عن قنبلة هيدروجينية مصغرة، إلا أن تركيبها وتأثيرها يختلف عن القنبلة الهيدروجينية، حيث أن معظم مفعولها يكون على شكل أشعة نيترونية تخترق الأجسام الحية وتؤدي إلى

1- محمد زكي عويس، مرجع سابق، ص.40.

2- النيترون: يستخدم في الأسلحة النترونية والمصممة للحد من الآثار العصفية والحرارية للتفجير النووي، وتؤثر هذه الأسلحة على جسم الإنسان بصفة خاصة بالمقارنة مع الأسلحة النووية، فإنها أكثر ملائمة للهجوم على الأفراد، فيقل ضررها على الأبنية، أنظر: نورة الحفيان، مرجع سابق، ص.56.

3- محمود محمد ماهر، "نظام الضمانات الدولية للاستخدامات السلمية للطاقة النووية"، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، القاهرة، 1980، ص.9.

4- محمود خيرى، أحمد بنونة، أثر الطاقة النووية على العلاقات الدولية واستراتيجية الكتلتين، دار الفكر، الطبعة الأولى، بيروت، 1967، ص.18.

قتلها في الحال، بينما لا تؤثر على المنشآت بشكل يذكر على عكس الأنواع السابقة للأسلحة النووية¹ ولهذا سميت بالقنبلة النظيفة.

وتتمثل الخصائص التدميرية للقنابل النووية بأنواعها في ثلاث آثار: الانفجار، الحرارة، والإشعاع ناهيك عن الغبار الذري والدخان الكثيف اللذان يغمران مكان الانفجار لسنين عديدة وعلى مساحات شاسعة. فما هي المخاطر والتهديدات الناجمة عن هذه الأسلحة النووية؟

الفقرة الثانية: تهديدات الأسلحة النووية

على الرغم من تخفيض الأسلحة النووية ما بعد الحرب الباردة، إلا أنه لا يزال هناك 12.000 سلاح نووي فعال منتشر، وأكثر من 90 في المائة من هذه الأسلحة موجودة في ترسانتي الولايات المتحدة الأمريكية وروسيا.

ثمة خمس دول أطراف في معاهدة حظر انتشار الأسلحة حائزة للأسلحة النووية وهي: الصين، فرنسا، روسيا، المملكة المتحدة، الولايات المتحدة، وقد أجرت الدولتان ليستا طرفين في معاهدة عدم الانتشار وهما الهند وباكستان، تجارب تفجيرات نووية، وأعلنتا أنهما تملكان هذه الأسلحة. أما إسرائيل، التي ليست أيضا طرفا في معاهدة حظر الانتشار فتمتلك أيضا أسلحة نووية، وذلك بالمئات بحسب بعض التقديرات بالرغم من أنها لم تعترف رسميا بأنها تمتلك هذه الأسلحة. ومن جهة أخرى صرحت كوريا الشمالية بأنها تمتلك أسلحة نووية، على الرغم من أن التقديرات تختلف حول الحجم المحتمل لترسانتها وقدراتها على إطلاقها².

إن التهديدات التي تفرضها الأسلحة النووية تتعلق أولا بمخاطر استخدامها المتعمد، وقد لمح حديثا ممثلون رفيعو المستوى عن الدول الحائزة لأسلحة نووية استعداد هذه الدول فعليا لاستخدام الأسلحة النووية. وقد تبرز مخاطر إضافية نتيجة حوادث، أو حسابات خاطئة، أو استخبارات مغلوطة أو سرقة أو استخدام غير مشروع.

يفرض الانتشار العالمي للأسلحة النووية فعليا سلسلة واسعة من التهديدات على الأمن الإقليمي والدولي. وهذه التهديدات تتزايد مع زيادة عدد الدول الحائزة لهذه الأسلحة.

أما الخطر الأكثر أهمية فهو أن الانتشار سيزيد من خطر الاستخدام، وتذكر الديباجة في معاهدة حظر الأسلحة النووية أن "انتشار الأسلحة النووية سيزيد من خطورة الحرب النووية". هذه التهديدات والمخاطر المذكورة تتعلق بالانتشار الجغرافي أو "الأفقي" لأسلحة الدمار الشامل. وقد تنتج مخاطر أخرى عن الانتشار "العمودي" والذي يعني توسيع أو تحسين قدرات الأسلحة النووية الموجودة. وقد برز جدال

¹ - محمد زكي عويس، مرجع سابق، ص. 44.

² - مركز دراسات الوحدة العربية، أسلحة الرعب إخلاء العالم من الأسلحة النووية والبيولوجية والكيميائية، اللجنة المعنية بأسلحة الدمار الشامل (WMDC)، الطبعة الأولى، بيروت 2007.

واسع في السنوات الأخيرة حول مطالب في الولايات المتحدة لتطوير صواريخ نووية صغيرة أو قنابل مضادة للاستحكامات الحصينة وهي مبادرات قد يكون من شأنها أن تخفض عتبة استخدام الأسلحة النووية¹. ومن التهديدات أيضا احتمال حصول الإرهابيين على أسلحة الدمار الشامل. لكن الصعوبة الأكبر التي يواجهها الإرهابيون الراغبون في تطوير وامتلاك أسلحة نووية، هي الحصول على مواد انشطارية تستخدم في الأسلحة.

خلص تقرير أعدته لجنة في الكونغرس إلى أنه من المرجح أن يستخدم إرهابيون سلاحا للدمار الشامل في السنوات المقبلة، وقال تقرير لجنة الوقاية من انتشار أسلحة الدمار الشامل التابعة للكونغرس إنه من الأكثر ترجيحا أن يستخدم الإرهابيون سلاحا بيولوجيا أكثر من سلاح نووي². والتقرير لم يتخذ صفة العلنية بعد ولكن CNN حصلت على نسخة منه. وأمر الكونغرس اللجنة بالتحقيق في موضوع احتمال استخدام سلاح دمار شامل من قبل إرهابيين بناء على توصية من لجنة 11 ستنبر.

الفقرة الثالثة: كوارث الأسلحة النووية وتأثيراتها على البيئة

أدى تنافس الدول الكبرى على امتلاك وتطوير القدرات النووية لاستخدامها في الأغراض السلمية والحربية في النهاية إلى تلوث البيئة بأخذ أخطر أنواع التلوث نتيجة قيام الدول بتجربة أسلحتها النووية وما ينتج عن تلك التجارب من آثار آنية مباشرة وما تخلفه من نفايات نووية تكون البيئة والأجيال القادمة عرضة لها، فقد ثبت أن بعض الظواهر الطبيعية يرجع سببها الأساسي إلى التفجيرات النووية التي أجريت بالقرب من مناطق وقوعها، كما أن النفايات النووية تعد من أهم العوامل التي أدت إلى تغيرات في ظواهر أخرى مثل تغير المناخ والاحتباس الحراري وثقب الأوزون³. ولا تتوقف مخاطر الاستعمال العسكري للطاقة النووية عند التجارب النووية، لكنها تشمل بالإضافة حوادث المفاعلات النووية والعسكرية وكوارث الحرب النووية.

أولا: آثار تجارب الأسلحة النووية على البيئة

التجارب النووية هي تفجيرات تقوم بها الدول التي امتلكت التقنية النووية وتجرى في الجو على ارتفاعات مختلفة أو تحت الماء أو تحت الأرض، ويعتمد التلوث على ضوء وقوة هذه التفجيرات وكمية الموارد الانشطارية الناتجة عنه وتعتبر التفجيرات الذرية في الجو أكثر تأثيرا في تلوث البيئة عندما يحدث تفجير نووي قريب من سطح الأرض فإنه يلتقط جزيئات من تراب الأرض والغبار العالق في الهواء ويصهرها فتندمج مع الموارد الإنشطارية⁴.

1- نفس المرجع، ص. 44.

2- عباس أبو شامة عبد المحمود، "مواجهة الكوارث غير التقليدية"، مرجع سابق، ص. 161.

3- جمال مهدي، "النظام القانون الدولي لحماية البيئة من الأضرار الناجمة عن الأسلحة النووية"، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2015، ص. 53.

4- معمر رتيب محمد عبد الحافظ، "امتلاك واستخدام الأسلحة النووية في ضوء المواثيق والاتفاقيات الدولية، خطوة للأمام نحو نزع أسلحة الدمار الشامل"، دار الكتب القانونية، دار الشتات للنشر والبرمجيات، مصر، 2011، ص. 21.

لقد كانت دول النادي النووي تتصرف بعنصرية وتفرقة بين مواطنيها وبين مستعمراتها فعادة ما تختبر ترسانتها النووية في المناطق التي تسكنها أقليات عرقية أو دينية أو قومية أو في مستعمراتها وكانت تستعملهم كقنارات تجارب، فحدث أن اختبر الإتحاد السوفيتي أسلحته النووية في كازاخستان وأجرت الصين تجاربها في منطقة أو إقليم الإيغور ذو الغالبية المسلمة وكان نصيب الصحراء الجزائرية جزء كبير من التجارب الفرنسية¹.

بينت التجارب والدراسات التي أجريت على سكان جزر مارشال حيث أجرت فيها الولايات المتحدة الأمريكية ما لا يقل عن 617 تجربة نووية، أن الكثير من سكان هذه الجزر قد أصيبوا بأورام الغدة الدرقية نتيجة تعرضهم لنظير اليود المشع 131 بعد أن امتصته أجسادهم ولم تظهر آثاره إلا بعد عدة سنوات، كما أن الغبار المشع الناتج عن التفجير قد وصل إلى مسافات واسعة مما أدى حينها إلى إجلاء السكان المحليين وموظفي محطة تسجيل المقاييس المناخية، وأدى كذلك التفجير التدريجي إلى تلوث الماء والهواء والغذاء. رغم الحظر الذي فرضته الأمم المتحدة من خلال الحظر الجزئي ثم الكلي للتجارب النووية إلا أن بعض الدول لازالت تقوم ببعض التجارب من حين لآخر، كانت آخرها كوريا الشمالية التي أجرت اختبار للسلاح النووي في 12 فبراير 2013².

أما آثار تلك التجارب عن الإنسان والبيئة في مناطق التجارب وما يحيط بها فقد نتج عنها فقدان البصر، وظهور بعض الأمراض التي كانت نادرة الحدوث في تلك المنطقة مثل سرطان الجلد وأمراض العيون، الوفيات المتكررة للأطفال عند الولادة، بالإضافة إلى الولادة بتشوهات خلقية، انتشار العقم في أوساط الأزواج.

لقد أثبتت دراسات علمية أن التجارب النووية نجمت عنها تغيرات مفاجئة في المناخ مثل حركة الكتلان الرملية في المناطق التي كانت في عوامل التعرية الهوائية فقضت الإشعاعات على الخيرات الطبيعية المتنوعة، وأدت الإشعاعات إلى انخفاض في التنوع الإحيائي والثروة الحيوانية واختفاء عدد من الطيور والزواحف، كما تعرضت التربة للحرق النووي مما جعلها غير صالحة للزراعة.

ثانياً: حوادث المفاعلات النووية

يقصد بالحوادث النووية تلك التي تقع في المفاعلات النووية بصورة غير مقصودة نتيجة مشكلات فنية في أجهزة التحكم والإنذار المبكر ووحدات الاتصال والقيادة وأعطاب في الأجهزة الإلكترونية كتعطل أجهزة التبريد أو أخطاء في التصميم أو نتيجة لظواهر طبيعية كالزلازل أو البراكين فيحدث انفجار في المفاعل وتنتسرب الإشعاعات إلى خارج نطاق المنطقة وانتشارها في الطبيعة بشكل واسع مما يؤدي إلى

1- عبد الكاظم العمودي، "بقايا جرائم فرنسا النووية في الصحراء الجزائرية"، دار العرب للطباعة والنشر والتوزيع، مصر، 2000، ص.145.

2- جمال مهدي، مرجع سابق، ص.55.

هالك الإنسان والحيوان وتلوث النبات والمياه والأغذية¹. وقد عرف العالم العديد من الكوارث النووية الفاجعة، التي خلفت وراءها آثاراً لم تمح حتى الآن:

كارثة كياشيتي في الاتحاد السوفييتي 29 شتبر 1957: وهي كارثة تحطم محطة ماياك النووية بمدينة أوزابورسك في روسيا. مما أدى إلى انفجار وتسرب كبير للمواد الإشعاعية، وتسببت في قتل 200 شخصاً، وتعرض الآلاف للإشعاع النووي وتلوث هائل للبيئة.

حادثة مفاعل ويند سال البريطاني 7 أكتوبر 1957: حيث أثناء قيام العاملين بالمفاعل بأعمال الصيانة الروتينية اكتشفوا ارتفاع درجة حرارة أقطاب الغرافيت بالمفاعل، ثم اشتعلت الحرائق بالمفاعل، واستمرت الحرائق لمدة 5 أيام متتالية. تسبب الإشعاعات النووية الناتجة عن الانفجار في إصابة الكثيرين بالسرطان، وحتى عام 1983 توفي 93 مواطن بالسرطان بسبب هذا الحادث.

حادثة محطة توليد الطاقة النووية بجزيرة الثلاث أميال الأميركية 28 مارس 1979: حيث حدث خلل في نظام التبريد الخاص بقلب المفاعل، مما أدى إلى زيادة ضغط وحرارة قلب المفاعل. حاول العاملون بالمفاعل حل المشكلة، فقاموا بفتح صمام يسمح بتدفق المياه لقلب المفاعل لتبريده. وكان من المفترض أن يُغلق الصمام ذاتياً، لكنه استمر في ضخ المياه مما أدى إلى تعطل نظام التشغيل الرئيسي للمحطة. وبعد العديد من المحاولات، تم وقف تسرب المياه، وإعادة تشغيل المفاعل، ولكن بعد أن تسربت كميات كبيرة من الغازات المشعة مثل: الكريبتون، والزينون، واليود. وصنفت الكارثة عند المستوى الخامس في المقياس الدولي.

حادثة مفاعل فوكوشيما في اليابان 11 مارس 2011: وهو من أسوأ الكوارث النووية في القرن الحادي والعشرين كارثة مفاعل فوكوشيما النووي في اليابان، حيث حدث زلزال بقوة 9 ريشتر، تسبب في موجات تسونامي، ضربت الساحل الشرقي لليابان. وكان من ضمن ما تأثر سلباً بهذا التسونامي مفاعل فوكوشيما النووي، حيث تسبب الزلزال في تعطل نظام الغلق الأوتوماتيكي للمفاعل، واستمر ارتفاع درجة الحرارة في قلب المفاعل، في الوقت الذي تعطل نظام التبريد المسؤول عن تخفيف حرارة قلب المفاعل. وحدث تسرب بكميات كبيرة لغاز الهيدروجين؛ مما ساعد على حدوث العديد من الانفجارات في المفاعل. وفي النهاية استخدم المختصون في المفاعل مياه البحر لتبريد قلب المفاعل المشتعل².

كارثة مفاعل تشيرنوبل النووي في الاتحاد السوفييتي 26 أبريل 1986: هي من أسوأ الكوارث النووية في التاريخ ونتيجة لتجربة غير متقنة، ولم تراعى فيها معايير السلامة على الإطلاق، بالإضافة للتصميم الخاطئ للمفاعل من الأساس، كل ذلك أدى لانفجار المفاعل الرابع بمنشأة تشيرنوبل. فحدث اندفاع

¹- أنظر: الوثيقة (INFCRC/567) المتعلقة باتفاقية التعويض التكميلي عن الأضرار النووية، الوكالة الدولية للطاقة الذرية (IAEA)، فيينا، 1998، المادة الأولى الفقرة (د).

²-http://www.huffpostarabi.com/2016/11/27/story_n_13226400.html (03/04/2018)

شديد القوة للطاقة المسؤولة عن تشغيل المفاعل الرابع، وعندما حاول العاملون إغلاق المفاعل فشلوا، بل زادت قوة اندفاع الطاقة، فانفجر المفاعل. ونتج عن الانفجار تسرب إشعاعي أثر على روسيا، وأوكرانيا، وبيلاروسيا، ودول الكتلة الشرقية من أوروبا. وكارثة تشيرنوبل هي الكارثة النووية الوحيدة في التاريخ التي تم تسجيلها عند المستوى السابع "أي مستوى الكارثة" في المقياس الدولي للحوادث النووية. حيث إن التسرب الإشعاعي الناتج عن الانفجار كان أكبر 100 مرة من التسرب الإشعاعي الناتج عن قنبلي هيروشيما وناكازاكي، اللتين أسقطتهما الولايات المتحدة في اليابان، خلال الحرب العالمية الثانية.

وكانت نتائج حادثة تشيرنوبل كارثية بكل المقاييس، حيث توفي اثنان من العاملين بالمفاعل بسبب الانفجار، فيما توفي 60 شخصا مباشرة نتيجة تعرضهم للإشعاع الناتج عن الانفجار. أما عن عدد الضحايا، في الأيام التالية للكارثة، فتتراوح بين 4000 آلاف شخص بحسب تقرير منظمة الصحة العالمية و20 ألفاً بحسب تقديرات منظمة السلام الأخضر. إلى جانب الأطفال الذين ولدوا بتشوهات لا حصر لها، والآلاف الذين أصيبوا بالسرطان. بالإضافة إلى مقتل جميع الحيوانات التي وجدت في منطقة المفاعل المنفجر وتلوث النباتات، والمياه.

الفرع الثاني: الأسلحة البيولوجية والكيميائية

أقبل المجتمع الدولي على حظر استعمال الأسلحة الكيميائية والبيولوجية بعد الحرب العالمية الأولى وأكد على هذا الحظر مجدداً في عامي 1972 و1993 عن طريق منع تطوير هذه الأسلحة وإنتاجها وتخزينها ونقلها. وجاءت التطورات الحديثة في العلوم الحيوية والتكنولوجيا البيولوجية، فضلاً عن التغييرات في البيئة الأمنية لتزيد من القلق إزاء احتمالات تجاهل القيود طويلة الأمد المفروضة على استخدام الأسلحة الكيميائية والبيولوجية أو حتى تقويضها.

الفقرة الأولى: الأسلحة البيولوجية وأنواعها

تعد الأسلحة البيولوجية من أشد الأسلحة المعروفة فتكا وتدميراً، حيث أنها تستخدم للتسبب المتعمد في نشر الأوبئة بين البشر وفي تدمير البيئة من ماء وهواء وتربة، كما أنها تستخدم ضد المحاصيل الزراعية والثروة الحيوانية والتي هي لب اقتصاد بعض الدول. ومن أشهر أنواع الأمراض المستخدمة في الحروب البيولوجية: الجمرة الخبيثة، الجدري، الطاعون، الكوليرا، إنفلونزا الطيور.

وضعت إدارة الصحة والتعليم والرفاه الاجتماعي في الولايات المتحدة تعريفاً شاملاً لعوامل الحرب البيولوجية في عام 1959 بأن "الحرب البيولوجية هي الاستخدام المقصود للكائنات الحية أو ما تنتجه من سموم لإحداث الموت أو الإعاقة والتلف في الإنسان والحيوان والنبات"¹، ويمكن أن نخلص لتعريف الأسلحة البيولوجية "هي نوع من أسلحة الدمار الشامل المحرمة دولياً (النووية والكيميائية والبيولوجية) وتشمل

¹- ممدوح حامد عطية وصلاح الدين سليم، الأسلحة النووية والبيولوجية في عالمنا المعاصر، دار سعاد الصباح، الطبعة الأولى، الكويت، 1992، ص.261.

الفيروسات والبكتيريا والفطريات والسموم والتوكسينات ولها قدرة هائلة على إحداث العجز مثل عدم القدرة على الحركة مؤقتاً أو الحُمة أو الموت للإنسان أو حيواناته أو البيئة الطبيعية التي يعيش فيها"¹.

والأسلحة البيولوجية قوية جداً وخطيرة بحيث أنه إذا توافرت الظروف المواتية للمهاجم فإنها تستطيع إهلاك عدد من الأشخاص يساوي أو يزيد ما يهلكهم سلاح نووي أو كيميائي مماثل له حجماً ومن الممكن أن يجعلها ذلك خطراً للغاية كسلاح استراتيجي.

أولاً: التطور التاريخي للأسلحة البيولوجية

يعود استخدام الكائنات الحية كأسلحة بيولوجية إلى عصور قديمة جداً تصل إلى 300 عام قبل الميلاد، فعلى سبيل المثال استخدمت القبائل البدائية المواد السامة المستخلصة من بعض النباتات والحيوانات وعملت بها رؤوس رماحهم وسهامهم المسومة وذلك لقتل حيوانات الصيد وأعدائهم من البشر.

وفي العقود الثلاث التي تلت الحرب العالمية الثانية تطورت الأسلحة البيولوجية بعدما تقدم علم الجينات وعلم الميكروبات، وفي الستينيات كانت كل أسلحة الجيش الأمريكي تحتوي على الأسلحة البيولوجية، واستمر تجريب مثل هذه الأنواع من البكتيريا حتى عام 1968 حيث ثار الرأي العام الأمريكي على الجيش، حيث كتبت "جريدة واشنطن بوست" عام 1976 تتهم هذه التجارب بأنها كانت السبب في بعض حالات العدوى التي حدثت في هذه الآونة، ومنها حالة الإلتهاب في عضلة القلب الداخلية، التي أدت في كثير من الحالات إلى الوفاة وزيادة حدوث الإلتهاب الرئوي².

وبدأت المرحلة الحالية بتطور هندسة الجينات وترقيع الجينات للحصول على كائنات دقيقة جديدة كل الجودة، وأدرك المهتمون بالحرب البيولوجية أن هندسة الجينات باب واسع يمكن أن يقود إلى مرحلة أكثر إتقاناً من الناحية العسكرية، إذ من خلال الأطقم الوراثية من الممكن تحميل حشرة صغيرة أو ميكروب لا يرى بالعين المجردة بطاقم وراثي مرضي -مثل السرطان أو الطاعون- ثم يتم إطلاق هذا الميكروب في مجتمع ما لينطلق هذا الميكروب ويكاثر نفسه ويغزو خلايا الكائنات الحية كلها إلى أشلاء تخلو من الحياة³. فمثلاً إنفلونزا الطيور التي ظهرت وأصابت 17 شخصاً في هونغ كونغ قتلت منهم ستة، ويمكن أن تستخدم هذه السلالة من فيروس الإنفلونزا ويتم نشرها على شكل سلاح بيولوجي بعد هندسته وراثياً لكي تنتقل عدواه بين البشر من إنسان لآخر.

ومن المخاطر المحتمل حدوثها أن يتم تصنيع وتصميم أسلحة وراثية على أساس عرقي (القنبلة الجينية) وارتكازاً على وجود فروق واختلافات وراثية بين المجموعات البشرية المختلفة، وعلى إثر هذه المخاوف صدر الإعلان العالمي لحماية الموروث البشري عام 1997، والذي ينص في البند الخامس منه

¹ - هنوف حسن محمد رمضان، الأسلحة البيولوجية في ضوء قواعد القانون الدولي، دار الكتب القانونية دار الشتات للنشر والبرمجيات، القاهرة، 2012، ص.29.

² - هنوف حسن محمد رمضان، مرجع سابق، ص.49.

³ - عبد الباسط الحمل، "حكاية الاستنساخ"، سلسلة العلم والحياة رقم 107، تصدرها الهيئة العامة للكتاب، 1998، ص.87.

على عدم أخلاقية أو مشروعية استخدام تقنيات الهندسة الوراثية في إنتاج الأسلحة الوراثية لغرض الإضرار بالعنصر البشري¹.

ثانياً: أنواع الأسلحة البيولوجية

ومن الأنواع الشائعة من الأسلحة البيولوجية نجد:

- الفيروسات: وهي مجموعة من الجينات تغطيها طبقات من البروتين وهي أصغر الكائنات الحية على وجه الأرض والفيروسات لا تتكاثر في ظروف طبيعية مثل البكتيريا وإنما تعتمد في غذائها على مضيف مناسب ومتى دخلت الفيروسات البيئة المضيضة يغدو من الصعب القضاء عليها، ويمكن تغيير الفيروس بالهندسة الوراثية وتسبب أمراض كثيرة مثل الجدري، الإيدز، الجمرة الخبيثة، التهاب النخاع الشوكي، حمى ...

- الركسينات (نوع من الجراثيم المعدية): وهي وسط بين الفيروس والبكتيريا. وهي تنمو على الأنسجة الحية. وقد حظي سلاح الركسينات بالإهتمام في السنوات الأخيرة، وتسبب حمى "كوينز لاند" والحمى القراصية تنتقل إلى الجسم بواسطة الهواء والضباب وبعض الحشرات الصغيرة².

- البكتيريا: وهي أكبر من الفيروس ويتراوح حجمها ما بين ميكرون وعدد ميكرونات³. كما يمكن تغييره وراثياً. وتسبب الطاعون (وباء) والسل والكوليرا تنتقل عن طريق الذباب والبعوض.

- الفطر السام: تنتقل سمومه إلى الجسم بواسطة الهواء والضباب والقرمزيات (فصيلة حشرات القرمز) وخطر كوكسيو داميكوس الذي يسبب التهاباً رئوياً حاداً أو آلاماً في المفاصل.

وتستخدم هذه الأنواع من الأسلحة البيولوجية لاستهداف الإنسان والحيوانات والمحاصيل الزراعية والأنظمة البيئية والموارد الطبيعية كالأبار والأنهار والهواء.

ثالثاً: الحرب البيولوجية والتلوث البيئي

يخلف استعمال الأسلحة البيولوجية جراثيم الأمراض الملوثة للهواء، والماء، والغذاء، والبيئة بشكل عام، مسببة بذلك أمراض وبائية للإنسان والحيوان والنبات على حد سواء. حيث أن هذه الجراثيم المرضية لا تظل ساكنة بصورة وبائية في الطبيعة ولعدة سنوات فحسب، بل وتقاوم الظروف البيئية الصعبة.

هنالك عدد كبير من الأمراض الملوثة للهواء والمستخدمة في الحرب البيولوجية وتعد الفطريات من أشهرها، حيث أنها تنتقل بالهواء لمسافات بعيدة لتصيب النباتات السليمة بأمراض كالصدأ وغيره. أما تلوث الأغذية فهو من أقوى الطرق المستخدمة في تنفيذ هجمات الحرب الجرثومية، حيث تنتقل العدوى إلى الإنسان مباشرة من خلال تناول الطعام أو الشراب الملوثين، أو بطرق غير مباشرة بواسطة عائل وسيط.

1- إياد محمد علي العبيدي، "الهندسة الوراثية المتقدمة - الأسس والتطبيقات"، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الطبعة الأولى، عمان، 2001، ص.22.

2- نفس المرجع، ص.32.

3- الميكرون: هو 0.000001 من المتر ويلاحظ أن الدرات التي في هذا الحجم يمكنها الدخول إلى الرئة واختراق جدرانها.

أما المياه فتنتقل عددا من الأمراض الفتاكة، فمثلا يعتبر سم بكتيريا *Clostridium tetani* من أقوى السموم المستخدمة حربيا، حيث يستطيع غرام واحد من هذا السم قتل ثمانية ملايين نسمة خلال ستة ساعات فقط وفي الحال. ويكون الضرر مزدوجا على الحيوان والإنسان معا، تستخدم مايكروبات الأمراض المشتركة كالحمل المأطية، الحمى القلاعية، جدري الأبقار، القراع، الحمى القرمزية وغيرها كثير.

الفقرة الثانية: تهديدات الأسلحة الكيماوية

إن تصنيع وتطوير الأسلحة الكيماوية قد يؤدي إلى كارثة عالمية، قد ترجع بالبشرية إلى الحياة البدائية، إن لم نقل أنها ستقضي على العالم بأسره، خاصة في ظل التطور المذهل في القدرات العسكرية ووسائل إطلاقها، فقد أصبح من الصعب التكهن بحجم الدمار الذي ستحدثه هذه الأسلحة على الكائنات الحية وبيئتها، وقد أولى الفقهاء القانونيين للأسلحة الكيماوية عناية خاصة بدء من تعريفها وصولا إلى أثارها، وقد انعكس هذا الاهتمام في الاتفاقيات الدولية، ويقصد بالأسلحة الكيماوية تلك الأسلحة التي تصنع من مواد كيماوية وتكون لها خاصية التسميم والقتل مثل الغازات الخانقة وغاز الأعصاب الذي يؤدي إلى شلل الأعصاب.

أولا: آثار الأسلحة الكيماوية على البيئة

تشكل الأسلحة الكيماوية أضرار على كافة عناصر البيئة، فهي تقوم بقتل أو تعطيل الإنسان أو الحيوان أو النبات، وذلك عن طريق دخول هذه الكيماويات إلى الجسم من خلال الاستنشاق أو التناول عن طريق الفم أو ملامستها للعيون أو الجلد، وكذلك ملامستها لأوراق النباتات أو تسربها لجذورها في التربة. ومن أخطر استخدامات هذه الأسلحة على البيئة هي ما أقدم عليه الجيش الأمريكي في حربه على الفيتنام عام 1970 باستخدامهم أكثر من خمسين ألف طن من المبيدات للنباتات، والتي تم رشها على مساحة عشرة آلاف كيلو متر مربع من الغابات والمزارع التي كان يختبئ فيها المقاتلون الفيتناميون، وتسببت هذه المبيدات في القضاء على المحاصيل، وإبادة أوراق أشجار الغابات الكثيفة والمزروعات، وكان من ضمن ما تم رشه مواد مبيدة للأعشاب ومواد مكافحة لنمو النبات، ومواد مجففة ومواد تدمر خصوبة التربة الزراعية¹. فاستعمال الأسلحة الكيماوية يؤدي إلى انتقال هذه المواد المسممة إلى البيئة، سواء من خلال المياه أو عن طريق الهواء، بحيث يتم استنشاقها من طرف مختلف الكائنات الحية، وكذلك من خلال تلويث التربة الزراعية والبحار والمحيطات، فتنتقل هذه المواد السامة إلى الأسماك أو الحيوانات أو الماشية واللحوم والطيور ومنتجات الألبان، فتنتقل إلى الإنسان أثناء أكلها مخلفة أضرارا مختلفة.

¹ - سالم أقراري، الآثار البيئية لاستعمال أسلحة الدمار الشامل في الحروب الدولية، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد 1، 2020، ص. 868. مأخوذ من الموقع الإلكتروني: <https://alijtihed.cu-tamanrasset.dz/wp-content/uploads/2020/01/alijtihed-mag-024-art-039.pdf>

ثانياً: أنواع الأسلحة الكيميائية

أدرجت اتفاقية حظر تطوير وإنتاج وتخزين واستخدام الأسلحة الكيميائية وتدميرها لسنة 1993 نوعين أساسيين من هذه الأسلحة هما:

الصنف الأول ويشمل الغازات الحربية والصنف الثاني يشمل المواد الحارقة.

1- الغازات الحربية

ومن أنواع الأسلحة الكيميائية حسب منظمة حظر الأسلحة الكيميائية منها ما هو قاتل، ومنها ما هو معطل، وتقسم هذه الغازات الكيميائية إلى:

- غازات الأعصاب: وهي غازات سريعة المفعول في عواملها الكيميائية، وتعتبر هذه الغازات من أهم الأسلحة الكيميائية الأكثر فتكاً، وتستخدم في الغالب إما في صورة سائل وذلك لتلويث الأسلحة والمعدات والأرض، وإما في صورة أبخرة لتلويث الجو.
- الغازات الخانقة: وتتكون من مادتي الكلورين¹ والفوسجين² وهي غازات مهيجة تستخدم بشكل كبير وعلى نطاق واسع في الصناعات.
- الغازات المؤثرة في الدم: وهي غازات سامة وذات تأثير سريع على الدم وجهاز الأعصاب المركزي، وتأثر هذه الغازات عند امتصاصها داخل الجسم عن طريق الاستنشاق على الأجزاء الحيوية في الجسم، فهذه الغازات تمنع وصول الأكسجين بواسطة الدم إلى الأنسجة الحيوية في الجسم لتغذيتها فيحدث تسمم في الدم مما يؤدي في النهاية إلى الوفاة.
- الغازات الحارقة: تم اكتشافها عام 1935 من قبل "وارد" وكان هذا الغاز يكثر استخدامه في الحروب العالمية السابقة، لاسيما الأولى³، تكون عادة هذه الغازات في شكل سائل زيتي يحرق الجلد، ومن أنواع هذه الغازات غاز الخردل.
- الغازات المعطلة: وهي غازات تقوم بعملية تعطيل وتأخير العدو أو الخصم، في حالة اختلال الامن تستعمل لمكافحة الاضطرابات الداخلية والشغب، ومن أمثلة هذه الغازات: الغازات المسيلة للدموع.

2- المواد الحارقة

¹- الكلورين: هو غاز أخضر مائل إلى الاصفرار مع رائحة قوية، وهذه المادة عامل مؤكسد يتفاعل مع الماء، ليتكون حمض الهيدروكلوريك، وتسبب هذه المادة عند الإصابة لتلف أنسجة الرئة مباشرة. أنظر نورة الحفيان، أمن منطقة الشرق الأوسط على ضوء انتشار أسلحة الدمار الشامل، مرجع سابق، ص.46.

²- غاز الفوسجين: لا لون له وصعب تحلله في الجو الماطر، وهذا الغاز يؤثر على أنسجة الرئة عند الإصابة فتسبب إتلافها وتضعف الأكسجين، مما يؤدي إلى الاختناق خلال 24 ساعة، نفس المرجع، نفس الصفحة.

³- منير الساكت و آخرون، أسلحة الدمار الشامل: الكيميائية –البيولوجية- النووية، دار زهران، الطبعة الأولى، الأردن، 2013، ص.25.

إن المواد الحارقة هي مركبات كيميائية شديدة الإحتراق، وهي مزيج من السوائل الكربونية والمواد المخثرة لتوليد حرارة عالية عند الانفجار، وهي مصممة خصيصا لإلحاق الحروق بمختلف درجاتها للأشخاص المتواجدين في هدفها. ويعتبر النابالم¹ والفسفور الأبيض من أشد وأخطارها على الإطلاق.

من صفوة القول إن طبيعة الأضرار التي تخلفها أسلحة الدمار الشامل سواء منها النووية أو البيولوجية أو الكيميائية لها طابع خاص، وقد نادى أغلبية فقهاء القانون الدولي بضرورة تطوير قواعد المسؤولية الدولية لتتلاءم مع طبيعة الأضرار التي تتعدى في الغالب حدود إقليم الدولة وتمتاز تلك الأضرار فضلا عن خطورتها تعذر إثباتها بالوسائل التقليدية وكذلك استمرار آثارها الضارة إلى الأجيال المتعاقبة.

فما هي المجهودات التي قام بها المجتمع الدولي للتخفيف أو الحد من هذه الكوارث؟

¹ - لقد قام باختراع النابالم لويس- ف- فيرز وهو أستاذ جامعي إسرائيلي يدرس في جامعة هارفرد، ولقد اكتشف هذا المركب عام 1942 عندما كان مسؤولا عن أبحاث المواد الحارقة في وزارة الدفاع الأمريكية إبان الحرب العالمية الثانية، ولقد زود هذا العالم إسرائيل بتفاصيل صنع قنبلة النابالم.

الفصل الثاني: المساعدات الإنسانية

أثناء الكوارث الطبيعية

أصبح موضوع الإغاثة والمساعدات الإنسانية من الموضوعات التي تحظى بأهمية كبيرة في الآونة الأخيرة، وذلك لأن الكوارث باتت ظاهرة تعيشها المجتمعات وخصوصا الحضرية بصورة مستمرة، إذ أن وسائل الإعلام تنقل يوميا أنباء العشرات من الكوارث والتي تذهب بحياة الآلاف من المواطنين وتدمر مساكنهم وممتلكاتهم ويصبح الكثيرون منهم مشردين دون مأوى أو مأكّل أو ملبس وغيرها من الضروريات، ومع هذه الظروف فإن الحاجة إلى المساعدات الإنسانية من قبل الهيئات الحكومية والمنظمات الدولية والإقليمية والمحلية تصبح أكثر إلحاحا، لرفع المعاناة والألم عن المتضررين. وقد عبر عن ذلك الأمين العام للأمم المتحدة بان كي مون في ملاحظاته بمناسبة اليوم العالمي للعمل الإنساني سنة 2009 حيث قال: "اليوم ندرك أن الملايين من الناس يعتمدون علينا في بقائهم على قيد الحياة، المليار شخص الذين يعانون من الجوع وعشرات الملايين الذين أجبروا على الفرار من ديارهم بسبب الكوارث والنزاعات، والأطفال الذين يموتون من أمراض تعرف علاجها، والنساء والفتيات اللواتي يعانين من العنف الجنسي. نحن بحاجة إلى معالجة هذه المشاكل من جذورها، وحتى نفعل ذلك، ستكون حياة الكثيرين معلقة بالميزان وسيكون المجتمع الإنساني في الساحة، مندفعاً اندفاعاً نحو الخطر وتصميم على مساعدة المحتاجين".

ولهذا فإن المساعدات الإنسانية لا يجب أن تخلق التبعية، بل تساعد على توفير الإغاثة اللازمة للطوارئ وإقامة الأوضاع المناسبة للاستعادة القدرة على العمل، وهي تساعد الأفراد والمجتمعات على إعادة بناء قدرتهم على المجابهة واحتواء المواقف إضافة إلى تحقيق الاكتفاء الذاتي، ومن ثم تحدد مسار تحسين كافة الأوضاع المعيشية في البلدان التي تضررت من الأزمات.

وفي هذا الإطار نص قرار الجمعية العامة رقم 182/46 في 19 دجنبر 1991 بتنظيم وتنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ، ويمثل هذا القرار اتفاقا فيما بين الدول الأعضاء على أنه يجب تقديم المساعدة الإنسانية وفقا للمبادئ الإنسانية والحياد والنزاهة، وعلى الأمم المتحدة أن تكفل تقديم المساعدة الإغاثية على نحو عاجل ودون تمييز، بيد أن تطبيق هذه المبادئ قد ضل يواجه صعوبات متزايدة، كما تدل على ذلك التجربة المستفادة من كارثة تسونامي التي وقعت في المحيط الهندي (المبحث الأول). وتمتد الولاية الإنسانية للأمم المتحدة أيضا إلى تشجيع الانتقال السلس من الإغاثة إلى تحقيق الانتعاش والتعمير عبر منظماتها المتخصصة وبرامج الأمم المتحدة (المبحث الثاني).

المبحث الأول: مبادئ وسياسات النظام الحالي

للمساعدات الإنسانية

أصبح التعاون الدولي في تقديم المساعدات الإنسانية في حالات الكوارث الطبيعية والنزاعات المسلحة أكثر انتشاراً في العصور الحديثة بسبب التزايد الكبير في حجم الحروب والنزاعات المسلحة الدولية وغير الدولية والكوارث الطبيعية ، ذلك أن هذه المساعدات الإنسانية المقدمة من قبل الدول والمنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية، تمثل طوق النجاة للكثير من الضحايا الذين انقطعت بهم السبل بسبب تلك الكوارث وأصبح الكثير منهم بحاجة ماسة إلى الحاجات الضرورية اللازمة لإدامة الحياة، من المواد الغذائية والطبية والمياه الصالحة للشرب والأغطية والأفرشة وغيرها، والتي لا يمكن لدولتهم من تقديمها لهم إما بسبب انقطاع سبل الوصول إليهم أو كونها غير قادرة على الإيفاء بتلك الالتزامات، الأمر الذي يدفع المجتمع الدولي والذي يستند إلى ما يمليه الضمير العالمي وكذلك الصكوك الدولية إلى التدخل وعرض تقديم المساعدات الإنسانية، والتي تقتضي بطبيعة الحال وجود جملة من الإجراءات الضرورية الواجب توفرها من أجل إيصال تلك المساعدات منها ما يتعلق بتوافر جملة من الشروط بالإضافة إلى استنادها على مجموعة من المبادئ التي تحكمها.

إن مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول من المبادئ الجوهرية الثابتة في العلاقات الدولية، غير أن التوسع في مفهوم الحماية الدولية لحقوق الإنسان في السنوات الأخيرة والقرارات الصادرة عن مجلس الأمن الدولية وعن الجمعية العامة للأمم المتحدة جعلت تجاوز هذا المبدأ ممكناً في الوقت الراهن، ومن المهم ما دام الأمر كذلك تحديد الحالات التي يكون فيها التدخل في الشؤون الداخلية تدخلاً مشروعاً، ولهذا أصبحنا نلاحظ أن المجتمع الدولي يقر بشكل متزايد بالحق في التدخل لغايات إنسانية ويكمل هذا الحق القانون الدولي الإنساني المعاصر وهو يستهدف تسهيل الوصول إلى ضحايا الكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ المماثلة (المطلب الأول)، وتقدم المساعدة لهم من قبل الدول والمنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية في كل الظروف (المطلب الثاني).

المطلب الأول: المساعدات الإنسانية في القانون الدولي الإنساني

تسبب الكوارث الطبيعية معاناة كبيرة لكثير من الأشخاص في كل سنة في كافة مناطق العالم، حيث يكون هناك خسائر كبيرة في الأرواح وأضرار مادية كبيرة واحتياجات ملحة للمواد الغذائية والإسعافات الطبية وغيرها، ولأنه لم يكن التعاون الدولي في تقديم المساعدات الإنسانية في حالات الكوارث الطبيعية ظاهرة حديثة العهد فإنه أصبح سائداً على نطاق واسع في العصور الحديثة مما يستدعي دراستها وبيان أهميتها.

إن حتمية الكوارث الطبيعية والنزاعات المسلحة والحروب دفعت الكثير إلى التفكير في إمكانية التخفيف من وطأة هذه النزاعات والآثار التي تخلفها الكوارث الطبيعية وذلك من خلال إيجاد ممرات آمنة يمكن من خلالها إيصال المساعدات الإنسانية إلى الأشخاص الذين يستحقونها، وللأهمية الكبيرة لمسألة تقديم المساعدات الإنسانية للضحايا في أوقات الكوارث فقد اعتمدت منظمة الأمم المتحدة العديد من القرارات الخاصة بتقديم المساعدات الإنسانية. وتأتي أهمية البحث في موضوع المساعدات بوصفها من الوسائل الرئيسية لنجدة الكثير من الأشخاص، وبالتالي فمن الضروري البحث في تعريف خاص لتلك المساعدات وبيان شروطها (الفرع الأول) والمبادئ التي تحكم تقديمها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف المساعدات الإنسانية وتمييزها عن غيرها من المصطلحات

لقد تنوعت المصطلحات المستعملة في القانون الدولي الإنساني حول معنى المساعدة الإنسانية، كما أن هناك العديد من المصطلحات التي تقترب أو تتشابه مع مصطلح المساعدة الإنسانية، الأمر الذي يقتضي البحث في تعريف المساعدة الإنسانية والتعرف على أهم المصطلحات التي تتشابه معها وإيجاد أهم أوجه الاختلاف فيما بينها.

الفقرة الأولى: تعريف المساعدات الإنسانية

بشكل عام لا يوجد تعريف متفق عليه للمساعدة الإنسانية، ولكن أي تعريف لها يجب أن يتضمن عناصر تعد بطبيعتها ضماناً لاحترام بعض الحقوق الأساسية للإنسان وتتماشى مع الشروط الضرورية للحفاظ على حياة الإنسان وصحته وتمتعه بالأمن حين يكون بعض الأشخاص ضحايا لأحداث ما، والمساعدة الإنسانية فعل يجب الشروع فيه حيث توجد حالات طارئة وعاجلة وحينما تكون الخدمات العادية ليست بالمستوى المطلوب والمناسب لمواجهة الكوارث الطبيعية¹.

¹ - محمد علي المخادمة، طبيعة المساعدة الإنسانية والقواعد التي تحكمها وقت الحرب والسلام، مجلة الرافدين للحقوق، كلية القانون، جامعة الموصل، العدد السابع، أيلول، 1999، ص. 131.

وقد تناولت اتفاقيات جنيف الأربع لعام 1949 وبروتوكوليهما الإضافيين لعام 1977 المساعدات الإنسانية وفي كثير من المواضيع، إلا أنها لم تعط تعريفاً قانونياً لها واكتفت فقط بتوضيح الأحكام التي تنظمها.

أولاً: التعريف الفقهي للمساعدات الإنسانية

لقد جاءت تعريفات للمساعدات الإنسانية من قبل بعض الفقهاء، نذكر منها تعريف موريس توريللي (Maurice Torelli) حيث عرفها بأنها " الخدمات الصحية أو المواد الغذائية أو اللوازم المقدمة من الخارج لضحايا أي نزاع دولي أو داخلي ¹ ". ويلاحظ من التعريف أنه لم يحدد الجهات القائمة للمساعدة الإنسانية ولو على سبيل المثال كاللجنة الدولية للصليب الأحمر ومنظمة أطباء بلا حدود ومنظمة الإنقاذ الدولية إضافة إلى وكالات الأمم المتحدة العاملة في الشأن الإنساني.

وعرفها عماد الدين عطا الله بأنها " تقديم مواد الإغاثة الأغذية والأدوية والملابس لضحايا الكوارث الطبيعية والنزاعات المسلحة بعد موافقة حكومة الدولة المعنية ، وتقدم هذه المواد في الغالب من قبل هيئات مستقلة ومحيدة كاللجنة الدولية للصليب الأحمر ، أو منظمات الهلال الأحمر ، أو منظمات إغاثة إنسانية مثل (OXFAM) والتي تعد أكبر المنظمات الخيرية الدولية المستقلة العاملة في مجالي الإغاثة والتنمية والتي تأسست كمؤسسة صغيرة سنة 1942، وتدار اليوم كاتحاد دولي يضم 15 منظمة ، وكذلك منظمة أطباء بلا حدود ² (MSF).

ويتضح من التعريف أعلاه أنه قد تجاوز الإنتقادات السابقة سواء المتعلقة بتحديد الجهات القائمة على تقديم المساعدات الإنسانية أو المتعلقة بصور تلك المساعدات. ومن خلال التعاريف السابقة يمكن لنا وضع تعريف للمساعدات الإنسانية بأنها كل عمل يهدف إلى إنقاذ الأرواح وتخفيف المعاناة وصون وحماية كرامة الإنسان أثناء وبعد النزاعات المسلحة الدولية وغير الدولية ³.

وتشتمل هذه المساعدات على:

1. المساعدات المادية والمتمثلة بالمواد الغذائية والمياه والأدوية وغيرها.
2. المساعدات الطبية والخدمات الاجتماعية، إضافة إلى العديد من الخدمات الأخرى والتي لا يمكن إيرادها على سبيل الحصر، والتي يمكن تقديمها جميعاً من جانب الدول أو المنظمات الإنسانية الدولية الحكومية أو غير الحكومية.

¹ - موريس توريللي، هل تتحول المساعدات الإنسانية إلى تدخل إنساني، بحث منشور في كتاب دراسات، في القانون الدولي الإنساني، تقديم د. مفيد شهاب، دار المستقبل العربي ، الطبعة الأولى ، 2000 ص. 463.

² - عماد الدين عطا الله محمد، التدخل الإنساني في ضوء مبادئ وأحكام القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007 ، ص. 270.

³ - المساعدات الإنسانية دراسة في ضوء القانون الدولي، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد 3، 2016، ص. 362.

ثانياً: التعريف التشريعي للمساعدات الإنسانية

عرف معهد القانون الدولي المساعدات الإنسانية بأنها " جميع الأفعال والنشاطات والموارد البشرية والمادية اللازمة لتقديم السلع والخدمات ذات الطابع الإنساني ، والضرورية لبقاء ضحايا الكوارث وسد احتياجاتهم الإنسانية¹ "، وبحسب ما جاء في التعريف أعلاه فإنه يقصد " بالسلع " المواد الغذائية ومياه الشرب والإمدادات الطبية والمعدات والوسائل اللازمة لتوفير الإيواء والأغطية و الأفرشة والسيارات وجميع السلع التي لا غنى عنها من أجل بقاء ضحايا الكوارث وسد احتياجاتهم الأساسية، ولا يشمل هذا المصطلح الأسلحة والذخائر أو أية معدات عسكرية ، أما " الخدمات " فيقصد بها وسائل النقل وخدمات البحث عن المفقودين والخدمات الطبية والمساعدات على الأصدقاء الدينية والروحية وجميع الخدمات الأخرى الضرورية لبقاء ضحايا الكوارث وسد احتياجاتهم الإنسانية².

أما مصطلح " الكارثة " فيقصد به ووفقاً لمعهد القانون الدولي، بأنها الأحداث المفجعة التي تعرض للخطر حياة وسلامة السكان المدنيين الصحية والبدنية وحقهم في عدم التعرض للمعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة أو المساس بالحقوق الإنسانية الأساسية أو الاحتياجات الأساسية لهم ، سواء كانت لأسباب طبيعية (كالزلازل والبراكين والعواصف الشديدة والأمطار الجارفة والفيضانات والانهيئات الأرضية والجفاف والحرائق والمجاعات وانتشار الأوبئة)، أو الكوارث ذات المنشأ التكنولوجي والتي من صنع الإنسان (الكوارث كيميائية المصدر أو الانفجارات النووية)، أو الناتجة عن النزاعات المسلحة أو العنف (كالنزاعات المسلحة الدولية أو الداخلية والاضطرابات الداخلية أو العنف والأعمال الإرهابية) .

يمكن القول بأن النزاع المسلح يعد واحد من الأسباب الرئيسية المسببة للكوارث بالنظر إلى ما تحدثه من أضرار بشرية وفي الممتلكات والبيئة، وذلك بسبب ما يستخدم أطراف النزاع فيها من أدوات القتل والتدمير واسع النطاق وما قد يقترب بها أو ينجم عنها من أضرار جسيمة ببيئة جوية وبحرية وبرية ، ولكون الحرب ذات طبيعة استثنائية فإن الدمار والخراب الذي يقترب بها ويتخلف عنها يجعلها في مقدمة أسباب الكوارث خاصة بالنسبة للمدنيين والمرافق الحياتية للإنسان³.

ونلاحظ هنا ومع تزايد النزاعات المسلحة وخصوصاً الداخلية منها المسببة للكوارث وزيادة المعاناة البشرية بسبب نقص الاحتياجات الإنسانية، ينشأ اهتمام دولي بضرورة مساعدة الدولة المتضررة في التحدي لهذه الكارثة عندما لا تستطيع تلك الدولة مواجهتها بالإعتماد على مواردها وحدها.

¹ - معهد القانون الدولي، قرار اللجنة السادسة عشر الصادر في الثاني من سبتمبر / أيلول 2003 ، المادة الأولى ، وللاطلاع على النص الكامل للمادة الأولى مراجعة ، كات مكنوتش ، في ما وراء الصليب الأحمر حماية المنظمات الإنسانية المستقلة وموظفيها في ضوء القانون الدولي الإنساني ، المجلة الدولية للصليب الأحمر ، المجلد 89 ، العدد 865 مارس ، 2007 ، ص.9.

² - نفس المرجع.

³ إبراهيم محمد العناني، النظام الدولي في مواجهة الأزمات والكوارث ، دار النهضة العربية، الطبعة الثالثة ، القاهرة ، 2007 ، ص. 1.

ثالثاً: تعريف الأمم المتحدة للمساعدات الإنسانية

تناولت هيئة الأمم المتحدة تعريف المساعدات الإنسانية من خلال اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات في¹ 2003 ، حيث عرفت المساعدات الإنسانية بأنها " معونة تقدم لسكان متضررين يقصد بها في المقام الأول السعي إلى إنقاذ الأرواح، والتخفيف من معاناة السكان المتضررين بالأزمة ، ويتعين أن يكون تقديم المساعدات الإنسانية وفقاً للمبادئ الإنسانية ومبدأي الحياد والنزاهة".²

وقد جاء تعريف منظمة الأمم المتحدة بالمساعدات الإنسانية أيضاً من خلال مجلس حقوق الإنسان وفي دورته السابعة والعشرون، حيث عرف المساعدة الإنسانية بأنها معونة تقدم إلى السكان المنكوبين بطريقة تجسد للمبادئ الإنسانية الأساسية المتمثلة في الحس الإنساني والنزاهة والحياد ، وقد تم تصنيفها إلى مساعدات مباشرة ومساعدات غير مباشرة بناء على درجة الاتصال بالسكان المنكوبين ، فالمساعدة المباشرة تتمثل في توزيع السلع والخدمات على السكان المنكوبين وجها لوجه ، أما المساعدة غير المباشرة فهي المساعدة التي يقل فيها الاتصال بالسكان درجة واحدة على الأقل وتشمل عدة أنشطة منها نقل سلع الإغاثة أو عاملي الإغاثة والدعم في مجال البنية التحتية كتقديم خدمات عامة تيسر الإغاثة كإصلاح الطرق وإدارة المجال الجوي وتوليد الطاقة وغيرها.³

الفقرة الثانية: التمييز بين المساعدات الإنسانية وغيرها من المصطلحات

هناك بعض المصطلحات التي تقترب من مفهوم المساعدات الإنسانية نرى من الضروري التعرف عليها وتمييزها عن المساعدات الإنسانية وهي كل من التدخل الإنساني والمساعدات الإنمائية:

أولاً: المساعدات الإنسانية والتدخل الإنساني

إن موضوع التدخل الإنساني وإشكاليته المطروحة على الصعيد الدولي، ترتبط ارتباطاً وثيقاً بتدويل حقوق الإنسان وبالتغيرات الأساسية التي تمر بها نظرية السيادة في المجتمع الدولي المعولم، ولعل أهم الإشكاليات المتصلة بالتدخل الإنساني تكمن في تحديد مفهوم التدخل الإنساني ومبرراته والذي ما زال لحد الآن محل خلاف والدليل على ذلك هو إطلاق تعبير مسؤولية الحماية عليه مؤخراً. إضافة إلى ذلك فإن

¹ - أنشأت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات عام 1992 استجابة لقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 46/182 / 1991 ، الذي دعا إلى تعزيز تنسيق المساعدات الإنسانية ، وفي عام 1993 أكدت الجمعية العامة من خلال القرار رقم 57/48 دور اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بصفتها الآلية الرئيسية للتنسيق فيما بين الوكالات في مجال المساعدات الإنسانية ، وتشارك في هذه اللجنة طائفة واسعة من شركاء الأمم المتحدة وغيرهم من الشركاء في المجال الإنساني ويترأسها وكيل الأمين العام للشؤون الإنسانية، وللمزيد من المعلومات حول اللجنة والاطلاع على الموقع الإلكتروني: <http://www.humanitarianinfo.org/iosc> .

² - المبادئ التوجيهية المتعلقة باستخدام الأصول الدفاعية العسكرية والمدنية لدعم الأنظمة الإنسانية للأمم المتحدة في حالات الطوارئ (اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات)، 2003، ص.6 . متاح على الموقع الإلكتروني: <http://ochaonline.un.org/lcmcs/guidelines>

³ - وثيقة الأمم المتحدة رقم: A/HRC/27/

هناك جانباً من الفقه وفي معرض تعريفه وتشخيصه لمفهوم التدخل الإنساني يذهب إلى الخلط بين هذا المفهوم ومفاهيم قانونية أخرى كالمساعدات الإنسانية.¹

وهنا لابد من عرض أبرز تعريفات التدخل الإنساني ومن ثم إيجاد أوجه الاختلاف بينه وبين المساعدات الإنسانية، حيث عرفت اللجنة الدولية للصليب الأحمر التدخل الإنساني بأنه عمل إلزامي من قبل دولة أو مجموعة دول يشتمل على استخدام القوة في دولة أخرى دون موافقة حكومتها وبتفويض أو بدون تفويض من مجلس الأمن بهدف المنع أو لوقف الانتهاكات الصارخة والجسيمة لحقوق الإنسان أو القانون الدولي الإنساني، وعرف كذلك بأنه "استخدام القوة المسلحة أو التهديد باستخدامها بواسطة دولة أو بواسطة طرف متحارب أو بمعرفة هيئة دولية وبهدف حماية حقوق الإنسان".²

يفهم هنا بأن التدخل الإنساني يقوم على استخدام القوة المسلحة أو التهديد باستخدامها ضد دولة أخرى ودون موافقتها بسبب الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان المرتكبة من قبل تلك الدولة، وانطلاقاً من ذلك يمكن إيراد أوجه الاختلاف بين التدخل الإنساني والمساعدات الإنسانية وهي كالتالي:

- أن المساعدات الإنسانية تهدف إلى تخفيف وطأة المعاناة الإنسانية في دولة ما، بغض النظر عن أسبابها على نحو يتفق ومبادئ الحياد والنزاهة، في حين أن التدخل الإنساني يهدف إلى وقف الانتهاكات السافرة وواسعة الانتشار لحقوق الإنسان.³
- تختلف المساعدات الإنسانية عن التدخل الإنساني في تعاملها مع موضوع سيادة الدولة واستقلالها السياسي، إذ أن الشرط الأساسي لمشروعية المساعدات الإنسانية هو احترام سيادة الدولة المعنية من خلال الحصول على موافقتها بهدف تقديم المساعدة، أما في حالة التدخل الإنساني فمن الممكن أن يتم التدخل دون موافقة الدولة المعنية وبالتالي يعتبر اعتداء وانتقاص لسيادتها.
- المساعدات الإنسانية عمل مشروع من الناحية القانونية يجد سنداً في نصوص القانون الدولي والعديد من قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة ومجلس الأمن الدولي وأحكام قضاء الدول، أما التدخل الإنساني فإنه يتعارض مع قاعدة أمرة من قواعد القانون الدولي الخاصة بتحريم استخدام القوة لحل المنازعات الدولية.⁴

¹ -محمد خليل الموسى، استخدام القوة في القانون الدولي المعاصر، دار وائل للنشر، الأردن، 2004، ص.24.

² - فرست سوفي، الوسائل القانونية لمجلس الأمن في تدويل النزاعات الداخلية وتسويتها، دراسة تحليلية تطبيقية، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2014، ص.1.

³ - عماد الدين عطا الله محمد، مرجع سابق، ص.272.

⁴ - ماهر جميل أبو خوات، المساعدات الإنسانية الدولية، دراسة تحليلية وتطبيقية معاصرة في ضوء قواعد القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص.19.

ثانيا: المساعدة الإنسانية والمساعدة الإنمائية

تعرف المساعدة الإنمائية على أنها تقديم معرفة أو خبرة تقنية إلى البلدان التي لا تملك مثل هذه الإمكانيات بهدف تحقيق التنمية لها، وقد تأخذ شكل مساعدات ثنائية أو متعددة الأطراف¹. المساعدات الثنائية تكون بين الدول في حين أن المساعدات متعددة الأطراف تكون من خلال المنظمات الدولية كالبنك الدولي والهيئات التابعة لمنظمة الأمم المتحدة كمنظمة الأغذية والزراعة وغيرها. هذه المساعدات الإنمائية يمكن أن تكون على شكل فني عن طريق تقديم الكفاءات البشرية لدعم الخبرات الوطنية أو مساعدات رأسمالية، كذلك يمكن أن تتضمن السلع وأغراض أخرى². ومن خلال ما تقدم يمكن إيجاز أهم الاختلافات بين المساعدات الإنسانية والمساعدات الإنمائية هي كالتالي:

- أن المساعدات الإنسانية تقدم في وقت الأزمات والطوارئ وباعتها هو الواجب الأخلاقي لحماية السكان المدنيين أما المساعدات الإنمائية فيتم تقديمها في الظروف العادية ويكون الباعث على تقديمها هو الاعتبار والمصالح السياسية للدول المقدمة للمساعدة³.
- المساعدات الإنسانية تقدم على شكل غذاء وملابس وأدوية ومواد لا غنى عنها لبقاء السكان المدنيين على قيد الحياة، أما المساعدات الإنمائية فتأخذ صور عدة منها إرسال الخبراء والفنيين وإعطاء المنح الدراسية بجامعات البلدان المتقدمة وغيرها⁴.
- إن الغرض الأساسي من تقديم المساعدات الإنسانية هو إغاثة الضحايا وتقديم الدعم لهم في ظروف وأوضاع إنسانية صعبة، أما المساعدات الإنمائية فتقدم إلى دولة معينة يكون القصد منها هو تحقيق التنمية الاقتصادية لتلك الدولة⁵.

الفرع الثاني: مبادئ السياسات الإنسانية المعنية بالكوارث والمساعدات الإنسانية

توفر المبادئ الإنسانية القواعد التي تحكم العمل الإنساني في ظروف الأزمات، سواء كانت ناجمة عن النزاعات المسلحة أو الكوارث الطبيعية. وهذه المبادئ راسخة في القانون الدولي الإنساني الذي ينظم سلوك النزاعات المسلحة ويسعى إلى الحد من تأثيراتها .

وتلعب الدول دورا أساسيا في توفير الإغاثة للسكان الذين هم تحت قيادتهم، إلا أن دور الجهات الإنسانية الفاعلة يكمن في ضمان حصول المتضررين من النزاعات على الحماية والمساعدة في حال عدم

¹- رضا هميسي، مبدأ التعاون في القانون الدولي المعاصر، رسالة ماجستير معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجزائر، 1992، ص.5.

²- نوزاد عبد الرحمن الهيتي، المساعدات الإنمائية الدولية، في عالم متغير، بحث منشور على الموقع الإلكتروني: www.startimes.com.

³- ماهر جميل أبو خوات، مرجع سابق، ص. 19.

⁴- بو جلال صلاح الدين، الحق في المساعدات الإنسانية، دراسة مقارنة في ضوء أحكام القانون الدولي الإنساني وحقوق الإنسان، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007، ص.17.

⁵- ماهر جميل أبو خوات، المرجع السابق، ص. 2.

قدرة الدول على القيام بذلك. ويجب أن تكون هذه الجهات الإنسانية الفاعلة مقبولة من قبل الجماعات المسلحة التابعة وغير التابعة للدولة، ومن قبل السكان المتضررين على حد سواء وذلك من أجل أن تتمكن من التفاوض للوصول إلى أماكن النزاع والعمل في سياقها. ولذلك من المهم أن ينظر إلى الجهات الإنسانية الفاعلة على أنها حيادية ومستقلة وغير متحيزة في تقديم الخدمات ذات الصلة، ولا سيما في البيئات المتنازع عليها سياسياً، وقد دمجت هذه المبادئ في مختلف القرارات وأطر العمل والقوانين والمعايير والأدوات والمبادئ التوجيهية التابعة للأمم المتحدة نظراً لقيمتها باعتبارها أدوات تتيح إيصال المساعدات الإنسانية.

وعلى مر السنين، أعيد التأكيد على أهمية المبادئ الإنسانية من قبل الجهات الإنسانية الفاعلة والمنظمات الحكومية الدولية والدول. فعلى سبيل المثال، أكد مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني الذي عقد مؤخراً عام 2016 على أهمية الإعراف بقيمة المبادئ الإنسانية وحمايتها وتعزيزها بالنسبة للجهات الفاعلة كافة.

لقد كان مبدأ السيادة الوطنية وضرورة موافقة الدولة على عروض المساعدة الإنسانية ودخول المنظمات الإنسانية الأثر الكبير في ظهور مبادئ العمل الإنساني، وهي قيود أساسية تفرض على كل من يقدم المساعدة الإنسانية، وقد أكدت على هذه المبادئ العديد من المواثيق والقرارات الدولية. وقد جاء التأكيد أيضاً على تلك المبادئ من خلال قواعد سلوك من أجل الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر والمنظمات غير الحكومية للإغاثة في حالات الكوارث و النظام الأساسي للجنة الدولية للصليب الأحمر¹.

الفقرة الأولى: مدونة السلوك

وتسمى بمبادئ السلوك الأساسية لحركة الصليب الأحمر والهلال الأحمر والمنظمات غير الحكومية في برامج مواجهة الكوارث. والغرض من قواعد السلوك هذه هو صيانة معايير السلوك، وتتوخى الحفاظ

1 - وضعت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات مجموعة من السياسات والمبادئ العامة و المبادئ التوجيهية بشأن المساعدات الإنسانية، والتي يفترض في منسق الأمم المتحدة للشؤون الإنسانية أن يقوم بتعزيزها ورصد تنفيذها. وهذه تشمل السياسات القائمة التالية بالإضافة إلى سياسات جديدة أخرى كلما قامت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بوضعها واعتمادها وإصدارها.

- المبادئ التوجيهية لعملية النداء الموحد 1994 وخطة عمل تعزيز عملية النداء الموحد، التي وضعتها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات 2002.

- وثائق النداء والإستراتيجية التي وضعتها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات 2003.

- المبادئ التوجيهية المتعلقة باستخدام أصول الدفاع العسكري والمدني في عمليات الإغاثة في حالات الكوارث 1994.

- المبادئ التوجيهية والتشغيلية لاستخدام أصول الدفاع العسكري والمدني في دعم العمليات الإنسانية 1995، والمبادئ التوجيهية المتعلقة باستخدام أصول الدفاع العسكري والمدني في دعم الأنشطة الإنسانية للأمم المتحدة في حالات الطوارئ المعقدة 2003.

- استراتيجية الخروج من الإغاثة إلى التنمية 1995.

- احترام الولاية الإنسانية في حالات النزاع 1995.

- المبادئ التوجيهية لعمليات التدخل بشأن فيروس نقص المناعة البشري/ متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز) في حالات الطوارئ 1996.

- والمبادئ التوجيهية المنقحة بشأن فيروس نقص المناعة البشري/ الإيدز في أوضاع الطوارئ 2003.

- استراتيجية الخروج للجهات العاملة في المجال الإنساني في سياق حالات الطوارئ المعقدة 1997.

- بيان السياسة العامة بشأن إدماج المنظور الجنساني في المساعدة الإنسانية 1999.

- المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي 1999.

- ورقة سياسات اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، السلسلة رقم 2، المتعلقة بحماية المتشردين داخليا 1999.

- المبادئ التوجيهية المتعلقة بالموظفين الميدانيين القائمين بتعزيز إعادة الإدماج (القواعد الذهبية) 2000.

- المبادئ التوجيهية المشتركة بين الوكالات بشأن التخطيط للطوارئ من أجل المساعدة الإنسانية 2001.

- توصيات بخصوص التعاون في مجال الأمن الميداني بين المنظمات التابعة للأمم المتحدة والمنظمات غير التابعة لها 2001.

على درجة عالية من الاستقلال والفعالية والتأثير التي تنشدها المنظمات غير الحكومية العاملة في مجال مواجهة الكوارث والحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر. وفي حالة حدوث نزاع مسلح، تفسر هذه القواعد وتطبق وفقا للقانون الدولي الإنساني، وهذه المبادئ هي كالتالي¹:

1. أولوية الحاجات الإنسانية: إن الحق في الحصول على المساعدة الإنسانية وفي تقديمها هو مبدأ إنساني أساسي ينبغي أن يتمتع به مواطنو البلدان كلها. وذلك التزاما بإتاحة المساعدة الإنسانية حيث ما دعت الحاجة إليها. وبالتالي فإن الحاجة إلى الوصول إلى السكان المتضررين دون إعاقة، تكتسي أهمية بالغة في تحمل تلك المسؤولية. والدافع الأول في مواجهة الكوارث هو التخفيف من المعاناة البشرية لدى الفئات الأقل قدرة على تحمل الشدة الناجمة عن الكوارث.

2- تقديم المعونة بغض النظر عن الانتماء العرقي لمتلقيها أو عقيدته أو جنسيته ودون تمييز معاد من أي نوع. وتحسب أولويات المعونة على أساس الحاجة وحدها : تتعهد الوكالات الإنسانية غير الحكومية² قدر المستطاع إتاحة معونة الإغاثة على أساس تقدير شامل لحاجات ضحايا الكوارث والإمكانات المحلية المتوفرة في منطقة حدوثها لسد تلك الحاجات. وتأخذ بعين الاعتبار مبدأ التناسبية في مجمل البرامج، ويجب تخفيف المعاناة البشرية حيثما وجدت، فالحياة ثمينة في جزء من البلد بقدر ما هي ثمينة في جزئه الآخر. ولذا، فإن تقديم المعونة سيعكس درجة المعاناة التي تتوخى تخفيفها. ولا يكون تنفيذ مثل هذه السياسة العالمية والمحايدة والمستقلة فعالا إلا إذا توفرت فرص الحصول على الموارد اللازمة لإتاحة مثل هذه الإغاثة العادلة، والوصول إلى كافة ضحايا الكوارث على نحو متساو.

3- عدم استخدام المعونة لدعم موقف سياسي أو ديني معين: تقدم المعونة الإنسانية وفقا لحاجات الأفراد والأسر والمجتمعات المحلية، دون المساس بحق الوكالات الإنسانية غير الحكومية بمناصرة آراء سياسية أو دينية بعينها، وتقديم المساعدة يجب أن يكون مستقلا عن مشاطرة متلقيها لتلك الآراء.

4- عدم تسخير كأدوات لسياسة الحكومة الخارجية: الوكالات الإنسانية غير الحكومية هي وكالات تعمل في استقلال عن الحكومات، وبالتالي فإنها تضع سياساتها وتنفذ خططها ولا تسعى إلى تنفيذ سياسة أي

¹-الملحق الرابع، مقتطف من "المبادئ والاستجابة في ميدان المساعدة والحماية الإنسانيين الدوليتين" المؤتمر الدولي السادس والعشرون للصليب الأحمر والهلال الأحمر، جنيف، 3-7 دجنبر 1995، مقال منشور في المجلة الدولية للصليب الأحمر بالموقع الإلكتروني: <https://www.icrc.org/ara/resources/documents/misc/64zdef.htm> تاريخ الاضطلاع (2018/05/04)

²- الوكالات الإنسانية غير الحكومية: هي مكونات الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر - أي اللجنة الدولية للصليب الأحمر والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر والجمعيات الوطنية العضوة بالاتحاد - فضلا عن المنظمات غير الحكومية. وتشير هذه المدونة تحديدا إلى تلك الوكالات الإنسانية غير الحكومية المنخرطة في الاستجابة للكوارث.

حكومة، إلا إذا تطابقت مع سياستها المستقلة. وتلتزم بعدم السماح باستخدامها أو استخدام موظفيها عمداً أو بسبب الإهمال، في جمع معلومات سياسية أو عسكرية أو اقتصادية هامة لصالح حكومات أو هيئات قد تخدم أغراضاً غير الأغراض الإنسانية البحثية، ولن تسخر كأدوات في خدمة السياسات الخارجية للحكومات المانحة. حيث تستخدم المساعدة التي تتلقاها في الاستجابة للحاجات الإنسانية، وينبغي ألا تمنح هذه المساعدة بدافع التخلص من فائض السلع لدى الجهة المانحة أو تحقيقاً للمصالح السياسية، وهي تثنى وتشجع العمل التطوعي والمال الذي يساهم به الأفراد المعنيون لدعم الأنشطة. ومن أجل حماية استقلالها تسعى إلى تجنب التبعية لمصدر تمويل واحد.

5- احترام الثقافات والتقاليد: تسعى الوكالات الإنسانية غير الحكومية إلى احترام ثقافات وهياكل وتقاليد المجتمعات المحلية والبلدان التي تعمل فيها.

6- محاولة إقامة الهياكل اللازمة لمواجهة الكوارث على أساس الإمكانيات المحلية: يملك الناس والمجتمعات المحلية قاطبة – حتى في حالات الكوارث – قدرات ولديهم مواطن ضعف، وستقوم ما أمكنها بتعزيز هذه القدرات عن طريق استخدام موظفين محليين، وشراء أدوات محلية والتجارة مع شركات محلية. وستعمل حيثما كان ذلك ممكناً، وبواسطة الوكالات الإنسانية غير الحكومية المحلية بوصفها شريكة في التخطيط والتنفيذ وستتعاون مع هياكل الحكومات المحلية كلما كان ذلك مناسباً، وتضع التعاون الصحيح في مجال الاستجابة للحاجات في حالات الطوارئ في مصاف الأولويات الكبرى. ويتم ذلك على أحسن وجه في البلدان المعنية بواسطة أولئك الذي يشاركون مباشرة في عمليات الإغاثة، والذين ينبغي أن يكون من ضمنهم ممثلون عن هيئات الأمم المتحدة ذات الصلة.

7- إيجاد الوسائل الكفيلة بإشراك المستفيدين من البرامج في إدارة معونات الإغاثة: ينبغي ألا تفرض على المستفيدين أبداً المساعدة المقدمة لهم في حالات الكوارث. ويمكن التوصل إلى الإغاثة الفعالة وإعادة التأهيل الدائم على أفضل وجه عندما يشارك المستفيدون منها في تصميم برامج المساعدة وإدارتها وتنفيذها.

8- يجب أن تكون مساعدات الإغاثة جهداً يبذل لتقوية الضعفاء على مواجهة الكوارث في المستقبل وإشباع الحاجات الضرورية: تؤثر كل أعمال الإغاثة في إمكانيات تحقيق تنمية طويلة الأجل، سواء بطريقة إيجابية أو سلبية. وتسعى هذه الوكالات جاهداً إلى تنفيذ برامج الإغاثة التي تقلل بشكل فعال من ضعف المستفيدين أمام الكوارث في المستقبل وتساعد على خلق أنماط عيش ممتدة. وستولي مشاكل البيئة عناية خاصة عند إعداد البرامج وتنفيذها. وستحاول تخفيف الوقع السلبي للمساعدة الإنسانية، بالسعي إلى تفادي اعتماد المستفيدين الطويل المدى على المساعدة الخارجية.

9- المسؤولية أمام المستفيدين والمانحين: غالبا ما تعمل هذه الوكالات كصلة وصل منظمة في الشراكة القائمة بين أولئك الذي يرغبون في تقديم المساعدة وأولئك الذي يحتاجون إليها أثناء الكوارث. ولهذا يعتبرون أنفسهم مسئولين تجاه الطرفين. وذلك بتوخي النزاهة والوضوح وتقديم تقارير عن الأنشطة سواء من ناحية التمويل أو من ناحية الفعالية ومراقبة توزيع المعونات مراقبة صارمة وتقييم منتظم لنتائج المساعدة المقدمة في حالات الكوارث.

10- الاعتراف في الأنشطة الإعلامية والدعائية بضحايا الكوارث كبشر ذوي كرامة وليس مجرد أشياء يائسة: ينبغي ألا تغفل أبدا احترام ضحايا الكوارث بوصفهم شركاء كاملين في عملية الإغاثة. ويجب أن تعطي في وسائل الإعلام التي تستخدمها هذه الوكالات إلى الجمهور صورة موضوعية عن حالة الكوارث توضح فيها قدرات ضحايا الكارثة وطموحاتهم لا ضعفهم ومخاوفهم فحسب.¹

الفقرة الثانية: المبادئ الأساسية الدولية للمساعدات الإنسانية

تلخص المبادئ الأساسية السبعة: الإنسانية، وعدم التحيز، والحياد، والاستقلال، والخدمة التطوعية، والوحدة، والعالمية، القيم التي تحكم عمل الحركة الدولية وهي أساس المنهج الذي تتبعه الحركة عند تقديم المساعدة للمحتاجين أثناء النزاعات المسلحة وفي حالة الكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ الأخرى.²

وتتشترك مكونات الحركة الدولية: اللجنة الدولية للصليب الأحمر، والجمعيات الوطنية للصليب الأحمر والهلال الأحمر، والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر في هذه المبادئ التي تمكنها من تقديم المساعدة للمحتاجين بشكل فعال ودون تحيز، ومكونات الحركة الدولية ملزمة بالعمل وفقا لتلك القواعد في جميع الأوقات، ويجب على الدول أن تحترم هذا الالتزام.

إن المبادئ الأساسية ضرورية للحفاظ على هوية الحركة الدولية والتفديد بتلك المبادئ يحافظ على الطبيعة الإنسانية لعمل الحركة الدولية، ويعزز التناسق في تنفيذ الأنشطة واسعة النطاق في جميع أنحاء العالم. وتعد المبادئ الرابط المشترك بين الجمعيات الوطنية التي تختلف بشكل كبير من حيث التنظيم والثقافة والعضوية، وفي الأسطر المقبلة سنتطرق بشيء من التفصيل لهذه المبادئ.

وتستند الصكوك القانونية المتعلقة بأنشطة الإغاثة في حالات الكوارث إلى عدة مبادئ أساسية. فالعديد من المبادئ، من قبيل مبادئ الإنسانية والحياد والنزاهة وعدم التمييز والتعاون، تشكل صلب أنشطة

¹ - الملحق الرابع، مقتطف من "المبادئ والاستجابة في ميدان المساعدة والحماية الإنسانيين الدوليين" المؤتمر الدولي السادس والعشرون للصليب الأحمر والهلال الأحمر، جنيف، 3-7 دجنبر 1995، مقال منشور في المجلة الدولية للصليب الأحمر بالموقع الإلكتروني: <https://www.icrc.org/ara/resources/documents/misc/64zdef.htm>، تاريخ الاضطلاع (2018/05/04)

² - المبادئ الأساسية للحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر، اللجنة الدولية للصليب الأحمر، 2014، ص. 1، كتيب منشور بالموقع الإلكتروني: <https://www.icrc.org/ar/publication/4046-fundamental-principles-international-red-cross-and-red-crescent-movement>، تاريخ الاضطلاع (2018/05/17)

المساعدة الإنسانية، بما فيها تلك المتعلقة بتوفير الإغاثة في حالات الكوارث. أما المبادئ الأخرى، من قبيل مبدأي السيادة وعدم التدخل، فلها صلة بوضع الدولة المتضررة التي تطلب تلك المساعدة وتتلقاها. وثمة مجموعة أخرى من المبادئ، من قبيل مبادئ الوقاية والتخفيف والتأهب، تسري بصفة خاصة في سياق الكوارث، وتخضع بالتالي لقواعد محددة.

أولاً: مبدأ الإنسانية

يعتبر مبدأ الإنسانية الضمانة القانونية الأساسية لاحترام وحماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية أثناء سير العمليات العسكرية، وتبرز أهمية هذا المبدأ في التزام الأطراف المتنازعة بالأخذ به، وهو التزام قانوني دولي حتى في غياب النصوص والاتفاقيات الدولية¹. وأن مبدأ الإنسانية وكما يحدده النظام الأساسي للصليب الأحمر يعني تدارك معاناة البشر وتخفيفها في جميع الأحوال، ويستهدف حماية الحياة والصحة وضمن احترام الإنسان².

وتجدر الإشارة إلى أن محكمة العدل الدولية في حكمها الصادر في قضية الأنشطة العسكرية وشبه العسكرية في نيكاراغوا تعرف الإنسانية بأنها " تخفيف المعاناة على الأفراد وحماية حياتهم وحفظ صحتهم واحترام شخص الإنسان"³، لذا يعد مبدأ الإنسانية قاعدة قانونية وأخلاقية وأخيراً قاعدة مؤسسية، تربط من حيث كونها مبدأ جوهرياً جميع عناصر الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر، وقد أكدت الجمعية العامة للأمم المتحدة على مبدأ الإنسانية في العديد من قراراتها⁴ حيث تنص مبادئ أو سلو التوجيهية ومعايير موهونك للمساعدة الإنسانية في حالات الطوارئ المعقدة على أن هذا المبدأ يجسد الفكرة القائلة " بوجوب معالجة المعاناة الإنسانية أينما وجدت، مع إيلاء عناية خاصة للشرائح الأشد ضعفاً من السكان، من قبيل الأطفال والنساء والمسنين".

ثانياً: مبدأ عدم التمييز

لا تفرق الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر بين الأشخاص على أساس الجنس أو العرق أو المعتقدات الدينية أو الطبقة الاجتماعية أو الآراء السياسية، وكل ما تسعى إليه هو تقديم المساعدة إلى الأشخاص حسب معاناتهم مع إعطاء الأولوية لأشد حالات المعاناة إلحاحاً، ويجسد مبدأ عدم التحيز ثلاثة مفاهيم مرتبطة فيما بينها:

- عدم التمييز: يقدم أعضاء الحركة المساعدة للأفراد دون النظر إلى معتقداتهم الدينية أو لون بشرتهم أو انتماءاتهم السياسية أو أصولهم أو أوضاعهم المادية.

¹ - جعفرور إسلام، مبدأ الإنسانية المطبق على النزاعات المسلحة ذات الطابع الدولي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وز، الجزائر، 2009، ص. 6.

² - بو جلال صلاح الدين، مرجع سابق، ص. 7.

³ - جعفرور إسلام، مرجع سابق، ص. 9.

⁴ - منها القرار رقم 131/43/1988، وثيقة رقم: A/RES/43/131(1988). والقرار رقم 100/45/1990 وثيقة رقم: A/RES/45/100(1990). والقرار رقم 46/182/1991 وثيقة رقم: A/RES/46/182(1991). والقرار رقم 46/87/2012 وثيقة رقم: A/RES/46/87(2012).

- التناسب: يجب على أعضاء الحركة ضمان تقديم المساعدات لمن هم في أمس الحاجة أولاً سواء عند علاج المصابين أو توزيع المواد الغذائية.
- عدم التحيز: يجب أن تتخذ القرارات على أساس "الحاجة فقط" ولا يجب أن تتأثر بالاعتبارات أو المشاعر الشخصية.

بموجب مبدأ عدم التمييز يجب أن تقدم المساعدات الإنسانية بدون تمييز من أي نوع كالتمييز بسبب العنصر أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الملكية أو المولد أو العمر أو الإعاقة أو أي وضع آخر، ولا يعني مبدأ عدم التمييز أن الجميع يجب أن يعاملوا بالمثل، وهذا يعني أن يكون هناك بعض المبررات لتلك الاختلافات في المعاملة وخصوصاً عند علاج بعض الأفراد ومعاملتهم بشكل أدنى من معاملة الأفراد الآخرين¹ ، وقد جاء التأكيد على مبدأ عدم التمييز في كثير من القرارات والمواثيق الدولية منها قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة المرقمين 43/131/1988 و 45/100/1990 والذان أشارا إلى وجوب تقديم المساعدة الإنسانية من دون تمييز². أما محكمة العدل الدولية فقد وضعت مبدأ عدم التمييز من ضمن أولوياتها حيث أشارت إلى أنه حتى لا تتخذ المساعدة طابع التدخل المشجوب في الشؤون الداخلية لدولة ما، لا يجب فقط أن تكون المساعدة مطابقة لما كرسته ممارسات الصليب الأحمر في سبيل التخفيف من معاناة البشر والحفاظ على الحياة والصحة وضمن احترام الشخصية الإنسانية، ولكن يجب أن تمنح بدون أي تمييز لكل من هو في حاجة إليها.

ثالثاً: مبدأ الحياد

إن تقديم المساعدات الإنسانية في أي نزاع مسلح يجب أن يبنى على احترام المبادئ الإنسانية والتي تتطلب أن تقدم تلك المساعدات بشكل نزيه إلى المدنيين وفق معيار واحد وهو الحاجة ، ودون تمييز بين أصولهم أو معتقداتهم، لذا فإن فهم الحياد كشرط لتقديم المساعدات الإنسانية هو عدم المساهمة بشكل مباشر أو غير مباشر في الجهد العسكري لأي طرف في النزاع³.

بموجب مبدأ الحياد يقع تقديم المساعدة الإنسانية خارج نطاق السياق السياسي والديني والعنصري والأيدولوجي، وعلى سبيل المثال، ينص النظام الأساسي للحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر على أنه "لكي تحتفظ الحركة بثقة الجميع، تمتنع عن تأييد أي طرف من الأطراف في الأعمال العدائية أو المشاركة، في أي وقت، في الخلافات ذات الطابع السياسي أو العنصري أو الديني أو الأيدولوجي". وتنص كل من مبادئ أوسلو التوجيهية ومعايير موهونك فيما يتعلق بالحياد على ضرورة " تقديم المساعدة الإنسانية

¹ -George kent, the right to international humanitarian assistance, university of hwai , 2000, P.16.

² -A/RES/45/100(1990) , A/RES/43/131(1988)

³ -Nickolas Morris, Humanitarian Aid and Neutrality, conference on the promotion and protection of Human Rights in Acute crisis, London , 11-13February ,1998.

<https://www.esset.ac.uk/rightsinacuteecrisis/> (12/05/2018)

دون المشاركة في الأعمال العدائية أو موالاة جانب في الخلافات ذات الطابع السياسي أو الديني أو الأيديولوجي"¹. وتنص مبادئ وحسن ممارسة العطاء الإنساني على "ضرورة أن يسترشد العمل الإنساني بمبدأ... الحياد الإنساني، الذي يعني ألا يفضل العمل الإنساني أي جانب في نزاع مسلح أو أي نزاع آخر يضطلع فيه بذلك العمل". وأخيراً، يورد الإطار الموحد لسياسات برنامج الأغذية العالمي الحياد باعتباره مبدأ إنسانياً أساسياً ويؤكد أن "برنامج الأغذية العالمي لن يوالي أي جانب في نزاع ولن يخوض في الخلافات ذات الطابع السياسي أو العرقي أو الديني أو الأيديولوجي"².

رابعاً: مبدأ الاستقلالية

تتمتع الحركة بالاستقلالية، ففي الوقت الذي تتبع فيه الجمعيات الوطنية أجهزة الخدمات الإنسانية لحكوماتها وتخضع لقوانين دولها، كان لازماً على الحركة أن تحافظ على استقلالها بحيث تكون قادرة على التحرك وفقاً لمبادئها في كل وقت³.

رغم أن الجمعيات الوطنية تعمل كأجهزة مساعدة للسلطات العامة في بلدانها إلا أنها يجب أن تحافظ على استقلالها عند اتخاذ القرارات حتى تستطيع العمل بما يتفق مع المبادئ الأساسية في جميع الأوقات وجميع الحالات. وقد يعني هذا رفض أي طلبات تتعارض مع تلك المبادئ، والحرص على عدم الخضوع لأي تدخل أو ضغوط. كما ينبغي السماح لمكونات الحركة بإجراء تقييمات مستقلة والتحدث بحرية إلى الأفراد المحتاجين للمساعدة.

خامساً: مبدأ التعاون

يعد مبدأ التعاون فرضية أساسية في النظام القانوني الدولي، على غرار ما أقره ميثاق الأمم المتحدة مراراً⁴. كما أدرج باعتباره أحد المبادئ الأساسية السبعة للقانون الدولي التي صيغت في إعلان مبادئ القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول وفقاً لميثاق الأمم المتحدة، وفي المناقشات التي أحاطت بذلك القرار، نعتت الدول المبدأ في صيغ متعددة بأنه "مبدأ من المبادئ الأساسية للأمم المتحدة" و "مبدأ من المبادئ التقليدية للتعايش السلمي"، و "جوهر القانون الدولي والعلاقات الدولية السليمة"، ووردت إشارات محددة إلى مبدأ التعاون في العديد من القرارات الإضافية للجمعية العامة وأقره مختلف الشرائح باعتباره مبدأ أساسياً في العديد من القضايا الدولية الهامة، من قبيل حماية البيئة ومنع الإرهاب وجهود الأمم المتحدة لحفظ السلام.

¹ - أنظر: المبادئ التوجيهية المستكملة المتعلقة باستخدام الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية في الإغاثة في حالات الكوارث "مبادئ أوصلو التوجيهية"، 2006، الفقرة 20.

² - الإطار الموحد لسياسات برنامج الأغذية العالمي، الوثيقة WFP/EB-2/2005/4-D/Rev.1، 2005، الفقرة 42.

³ - <http://www.ifrc.org/ar/who-we-are/vision-and-mission/the-seven-fundamental-principles/> (12/05/2018)

⁴ ميثاق الأمم المتحدة، المادة 1 التي تدرج في عداد مقاصد الأمم المتحدة، "تحقيق التعاون الدولي على حل المسائل الدولية ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية". والمادة 11 للجمعية العامة أن "تنظر في المبادئ العامة للتعاون في حفظ السلم والأمن الدولي".

وفي السياق المحدد للإغاثة في حالات الكوارث، يعد مبدأ التعاون مبدأ لا غنى عنه لإنجاح أعمال الإغاثة بسبب تعدد الجهات الفاعلة المشاركة في الجهود الدولية للإغاثة في حالات الكوارث، والتي تشمل عادة عدة دول (الدولة أو الدول (المقدمة للمساعدة)، ودولة أو دول العبور، والدولة المستقبلة، وكذلك عدة منظمات إغاثة احتمالا. والواقع أن "ج. توماس"، في دراسته الشاملة بشأن القانون الدولي المتعلق بالإغاثة في حالات الكوارث والتي قام بها خلال إعداد مشروع اتفاقية التعجيل في تسليم المساعدة في حالات الطوارئ لعام 1974، نعت مبدأ التعاون بكونه "قوة ديناميكية أساسية لتعزيز الإغاثة الدولية".¹

الفقرة الثالثة: المبادئ التوجيهية

استنادا إلى المبادئ الواردة في استراتيجية يوكوهاما من أجل عالم أكثر أمنا والمبادئ التوجيهية لاتقاء الكوارث الطبيعية والتأهب لها وتخفيف حدتها وخطة عمل هذه الاستراتيجية وإطار عمل هيوغو، سيسترشد في تنفيذ هذا الإطار بالمبادئ التالية، مع مراعاة الظروف الوطنية، وبما يتسق مع القوانين المحلية، ومع الإلتزامات والتعهدات الدولية²:

- كل دولة تتحمل المسؤولية الأساسية عن اتقاء خطر الكوارث والحد منه، بوسائل تشمل التعاون الدولي والإقليمي ودون الإقليمي والتعاون عبر الحدود والتعاون الثنائي. ويشكل الحد من مخاطر الكوارث هاجسا مشتركا لجميع الدول، ويمكن عن طريق التعاون الدولي المستدام تدعيم قدرة البلدان النامية على القيام على نحو فعال بتعزيز وتنفيذ سياسات وتدابير وطنية للحد من مخاطر الكوارث في سياق ظروف كل بلد وقدراته.
- يتطلب الحد من مخاطر الكوارث التشارك في المسؤوليات بين الحكومات المركزية والسلطات الوطنية المختصة والقطاعات والجهات المعنية، بما يتناسب مع ظروفها الوطنية ونظام الإدارة المعتمد فيها.
- الهدف من إدارة مخاطر الكوارث هو حماية الأشخاص وممتلكاتهم وصحتهم ومصادر رزقهم ووسائلهم الإنتاجية، وكذلك الموارد الثقافية والبيئية، وفي نفس الوقت احترام وتعزيز حقوق الإنسان، بما فيها الحق في التنمية.
- يتطلب الحد من مخاطر الكوارث مشاركة كافة أطراف المجتمع وتعاونها في إطار شراكة. ويتطلب ذلك أيضا التمكين والمشاركة الشاملة والميسرة وغير التمييزية، وإبلاء اهتمام خاص للأشخاص المتضررين من الكوارث أكثر من غيرهم، ولا سيما أشد الناس فقرا. وينبغي إدماج منظور شامل

¹ - وثيقة الأمم المتحدة حول حماية الأشخاص في حالة الكوارث، 2007: A/CN.4/590.
² - إطار سندي للحد من مخاطر الكوارث للفترة 2015-2030، وثيقة مقدمة من الأمم المتحدة.

- لأبعاد الجنس والسن والإعاقة والثقافة في جميع السياسات والممارسات، وتعزيز الدور القيادي للمرأة والشباب. وينبغي أيضا، في هذا السياق، إيلاء اهتمام خاص لتحسين العمل التطوعي المنظم للمواطنين.
- يتوقف الحد من مخاطر الكوارث وإدارتها على توافر آليات للتنسيق داخل القطاعات وفي ما بينها، ومع أصحاب المصلحة المعنيين على جميع المستويات، ويتطلب التزاما كاملا من قبل جميع مؤسسات الدولة ذات الصبغة التنفيذية والتشريعية، على الصعيدين الوطني والمحلي، وتحديدًا واضحا للمسؤوليات بين جميع أصحاب المصلحة في القطاعين العام والخاص، بما في ذلك الأعمال التجارية والأوساط الأكاديمية، من أجل كفاءة مد جسور التواصل والتعاون والتكامل في الأدوار وضمن المساءلة والمتابعة.
- في حين أن الدور التمكيني والتوجيهي والتنسيقي الذي تقوم به الحكومات الوطنية والاتحادية يبقى أساسيا، فإنه من الضروري تمكين السلطات المحلية والمجتمعات المحلية في مجال الحد من مخاطر الكوارث، بوسائل تشمل توفير الموارد والحوافز وتخويل مسؤوليات اتخاذ القرارات، حسبما يقتضيه الأمر.
- يتطلب الحد من مخاطر الكوارث اتباع نهج متعدد الأخطار واتخاذ القرارات بطريقة شاملة تتسم بالدراسة بالمخاطر، وتستند إلى تبادل ونشر مفتوحين للبيانات المصنفة، بما في ذلك البيانات المصنفة بحسب الجنس والعمر والإعاقة، بالإضافة إلى معلومات عن المخاطر تكون متاحة بسهولة ومحدثة وسهلة الفهم وقائمة على العلم وغير حساسة، تكملها معارف تقليدية.
- ينبغي أن تهدف عملية وضع السياسات والخطط والممارسات والآليات ذات الصلة وتعزيزها وتنفيذها إلى تحقيق الإتساق، حسب الاقتضاء، بين جميع الخطط المتعلقة بكل من التنمية المستدامة والنمو، والأمن الغذائي والصحة والسلامة، وتغير المناخ وتقلبه، والإدارة البيئية، والحد من مخاطر الكوارث. فالحد من مخاطر الكوارث أمر جوهري لتحقيق التنمية المستدامة.
- مع أن أسباب مخاطر الكوارث قد تكون محلية أو وطنية أو إقليمية أو عالمية النطاق، فإن مخاطر الكوارث تنتم بخصائص محلية محددة يجب فهمها، كي يتسنى تحديد التدابير اللازمة للحد من هذه المخاطر.
- التصدي للعوامل الكامنة وراء مخاطر الكوارث، عن طريق الإستثمارات العامة والخاصة القائمة على الوعي بالمخاطر، أكثر فعالية من حيث التكلفة من الإعتماد بصورة أساسية على التصدي للكوارث بعد وقوعها والتعافي منها، ويسهم في استدامة التنمية.
- من الضروري للغاية في مرحلة التعافي وإعادة التأهيل والإعمار عقب الكوارث اتقاء التسبب في مخاطر الكوارث والحد منها، من خلال "إعادة البناء على نحو أفضل"، وزيادة تثقيف الجمهور وتوعيته بهذه المخاطر.

- لإدارة مخاطر الكوارث بفعالية فلا بد من إقامة شراكة عالمية فعالة ومجدية ومواصلة تعزيز التعاون الدولي، بما في ذلك وفاء البلدان المتقدمة النمو بالتزاماتها فيما يتعلق بتقديم المساعدة الإنمائية الرسمية.
- تحتاج البلدان النامية، لا سيما أقل البلدان نمواً، والدول الجزرية الصغيرة النامية، والبلدان النامية غير الساحلية، وبلدان أفريقيا، بالإضافة إلى البلدان المتوسطة الدخل وغيرها من البلدان التي تواجه تحديات خاصة من حيث مخاطر الكوارث، الحصول من البلدان المتقدمة النمو والشركاء على دعم كاف ومستدام في الوقت المناسب، عن طريق التمويل ونقل التكنولوجيا وبناء القدرات وغير ذلك، بما يتناسب مع احتياجاتها وأولوياتها التي تحددها هي بنفسه.

المطلب الثاني: واقع وتطبيقات المبادئ الإنسانية لمواجهة الكوارث الطبيعية

لقد مرت سنين منذ المؤتمر الدولي الثلاثون للصليب الأحمر والهلال الأحمر حيث اعتمدت المبادئ التوجيهية لتيسير وتنظيم الإغاثة من الكوارث المحلية والدولية ومساعدات التعافي الأولية، والتي تهدف إلى مساعدة الدول على إعداد الأطر التنظيمية الداخلية للمشكلة الشائعة في المناطق وهي تلقي المساعدة الدولية في حالات الكوارث.

وقد وصفت مجموعة من التقارير التقدم المحرز منذ ذلك الوقت من قبل الدول والجمعيات الوطنية للصليب الأحمر والهلال الأحمر والإتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر وغيرها من الشركاء في تنفيذ قرار المؤتمر الدولي الثلاثون. وقد أجريت دراسة استقصائية على الدول والجمعيات الوطنية في 2009، الغالبية العظمى من المشاركين في الاستطلاع أشاروا إلى أنهم قد بدأوا في اتخاذ الخطوات اللازمة لتنفيذ المبادئ التوجيهية بشأن مواجهة الكوارث، فإلى أي حد احترمت الدول والمنظمات الدولية تطبيق هذه المبادئ التوجيهية؟

الفرع الأول: نحو تفعيل المبادئ الإنسانية لمواجهة الكوارث الطبيعية

على الصعيد العالمي، انضم المجلس الاقتصادي والاجتماعي والجمعية العامة للأمم المتحدة إلى منظمات أخرى من بين المحافل الحكومية في تشجيع الدول الأعضاء على الاستفادة الفعالة من المبادئ التوجيهية (الفقرة الأولى). وعلى الصعيد الإقليمي، عدد كبير من المنظمات الإقليمية قد بدأت بمناقشة المبادئ التوجيهية، والعديد منهم قد بدأ بالفعل بالإشارة إليها في سياق اتفاقاته الخاصة، وكتب إرشاداته وإجراءات التعاون في حالات الكوارث (الفقرة الثانية). وهناك أكثر من 24 استعراض وطني باستخدام

المبادئ التوجيهية لدراسة نقاط القوة والضعف في القوانين الوطنية، وهم إما في قيد المناقشة أو في طور التطبيق. ومع ذلك، لا يوجد إلا القليل من القوانين الجديدة التي تم اعتمادها حتى الآن (الفقرة الثالثة).

ولكن قدرا كبيرا من العمل لا يزال يتعين القيام به إذا ما أريدت لهذه المبادئ أن يكون لها الأثر المقصود من ضمان توفير المساعدة السريعة والفعالة للمجتمعات المنكوبة في حالات الكوارث.

الفقرة الأولى: التقدم على المستوى العالمي

استجاب كل من المجلس الاقتصادي والاجتماعي في الأمم المتحدة، والجمعية العامة للأمم المتحدة لهذه المبادئ التوجيهية¹. في عام 2008، اعتمدت الجمعية العامة ثلاثة قرارات منفصلة تشير إلى المبادئ التوجيهية. والقرار 139/63 كان نموذجيا في تشجيع الدول الأعضاء، وعند الاقتضاء، المنظمات الإقليمية على تعزيز الإطار القانوني والتشغيلي، والعمل من أجل الإغاثة الدولية في حالات الكوارث، مع الأخذ في الاعتبار، حسب الاقتضاء، المبادئ التوجيهية للتسيير والتنظيم المحلي للإغاثة من الكوارث والإنعاش الأولي. شكلت المبادئ التوجيهية أيضا مصدر هام من مصادر إلهام لجنة القانون الدولي، وهي هيئة خبراء تابعة للأمم المتحدة المكلفة بتدوين القانون الدولي العرفي. بالإعتماد على دليل خطوط وغيرها من الصكوك الدولية، بدأت لجنة القانون الدولي العمل على ما يمكن أن يصبح مشروع المعاهدة العالمية المتعلقة بحماية الأشخاص في حال وقوع كوارث. وقد تم إبلاغ اللجنة السادسة في الجمعية العامة للأمم المتحدة في عدة مناسبات، حول التقدم الذي أحرزته لجنة القانون الدولي، حيث كان عدد من ممثلي الدولة وشدد على أهمية المبادئ التوجيهية².

تم كذلك طرح المبادئ التوجيهية لمواجهة الكوارث في المحافل العالمية الأخرى. وتشمل الدورة الثانية للمنتدى العالمي للحد من أخطار الكوارث، حيث كان هناك دورة جانبية مكرسة لأمثلة وطنية حول تنفيذهم لمواجهة الكوارث والاتحاد البرلماني الدولي، والمنظمة الدولية للدفاع المدني، ومنتدى المنح الإنسانية السليمة، ورابطة اجتماع وزراء القانون.

ودعا مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية الاتحاد الدولي لدمج خبرته في مواجهة الكوارث مع العديد من بعثات التأهب لفريق الأمم المتحدة على مستوى عمليات التخطيط للطوارئ في بلدان من غرب أفريقيا بما في ذلك، لبيرو وكمبوديا وغينيا، وكذلك في سلسلة جديدة من حلقات العمل التدريبية حول القانون الدولي للمنسقين الحاليين والمحتملين. وبالمثل قدمت المبادئ التوجيهية إلى عدة مجموعات إنسانية بوصفها أداة هامة للحوار.

¹ - أنظر قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة 141/63 و 137/63، وكذلك أيضا قرارات المجلس الاقتصادي والاجتماعي 36/2008 لسنة 2008 و 3/2009 لعام 2009.

² - تقرير 2009 المرحلي عن المبادئ التوجيهية لمواجهة الكوارث، الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب والهلال الأحمر، جنيف، 2009، ص. 9.

الفقرة الثانية: التقدم على الصعيد الإقليمي

أولاً: على مستوى إفريقيا

اعتمد الاتحاد الإفريقي "الاتفاقية الدولية لحماية ومساعدة المشردين داخليا في إفريقيا" والتي تلزم الموقعين عليها أن يكونوا مستعدين لتنسيق الإغاثة الدولية، إلى طلب الإغاثة عندما تكون مواردهم الخاصة غير كافية في أعقاب الكارثة، وإلى السماح بمرور سريع وبدون عرقلة لجميع إرساليات وتجهيزات الإغاثة والعاملين إلى المشردين داخليا، بما في ذلك أولئك الذين شردوا بسبب الكارثة. وتطالب المعاهدة كذلك من الدول تنفيذ التزاماتها المختلفة في قوانينها المحلية، كما ينبغي أن تكون المبادئ التوجيهية لمواجهة الكوارث مفيدة للأطراف الإفريقية لملء الثغرات في التفاصيل التقنية حول كيفية الوفاء بهذه الالتزامات على نطاق واسع.

على المستوى الإقليمي الفرعي، عقد اجتماع رفيع المستوى للمسؤولين في حالات الطوارئ في أكتوبر 2009 والذي نظّمته إدارة التنمية للجنوب الإفريقي (SADC)، ودعا الأعضاء إلى استكشاف إدماج المبادئ التوجيهية لمواجهة الكوارث في قوانينها المحلية. وبالمثل، يتم حاليا في غرب إفريقيا، بين الاتحاد الدولي والجماعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا (ECOWAS) وضع اللمسات الأخيرة لترتيب بيانات التعاون في مجموعة من المجالات، بما في ذلك تعزيز المبادئ التوجيهية لمواجهة الكوارث. كما جددت الجمعيات الوطنية الإفريقية التزامها بتعزيز هذه المبادئ كجزء من "التزام جوهانسبرج"، الذي صدر بعد المؤتمر الإفريقي السابع لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر في أكتوبر 2008¹.

كما اعتمدت الدول الأعضاء في جامعة الدول العربية منذ عدة عقود معاهدة لمعالجة العديد من القضايا المعالجة في المبادئ التوجيهية لمواجهة الكوارث "الاتفاق المتعلق بالتعاون العربي في تنظيم وتيسير عمليات الإغاثة"، ولكنها لم تستخدمها كثيرا في أعقاب اعتماد المبادئ التوجيهية لمواجهة الكوارث في عام 2007، بدأت الدول الأعضاء مناقشة كيفية إحياء وتحديث اتفاقهما.

ثانياً: على المستوى الأمريكي

في الأمريكيتين، هناك شبكة موجودة من قبل ومكونة من منظمات شبه الإقليمية وتستمر بمعالجة العديد من القضايا التي أثّرت في المبادئ التوجيهية. وهذه المنظمات تشمل مركز التنسيق للوقاية من الكوارث الطبيعية في أميركا الوسطى، التي روجت لنموذج ناجح لوضع ترتيبات مؤسسية لتسهيل الإغاثة الدولية تسمى "مراكز لتنسيق المساعدة الإنسانية". وبالمثل، فإن الوكالة الكاريبية لمعالجة حالات الكوارث الطارئة لديها أحكاما في اتفاق لمعالجة بعض المسائل الفنية في العمليات المشتركة بين الكوارث الدولية.

¹ - نفس المرجع، ص.5.

وكلا من الوكالتين طلبتا مؤخرا عروضاً من الاتحاد الدولي للدول الأعضاء بشأن المبادئ التوجيهية لمواجهة الكوارث لتوضيح كيف أنها قد تكون ذات صلة بعملهم.

بالإضافة إلى ذلك، أشارت لجنة الأنديز للوقاية من الكوارث والإغاثة إشارة موجزة إلى المبادئ التوجيهية لمواجهة الكوارث في الطبعة الأولى من دليلها الإقليمي "الدليل التشغيلي للمساعدة المتبادلة في حالات الكوارث الطبيعية".

و اعتمدت الجمعية العامة لمنظمة الدول الأمريكية في يونيو 2009 ، قراراً يدعو إلى " عملية تقييم مشتركة للتشريعات القائمة، وآليات التنسيق في الكوارث الطبيعية ومجالات المساعدة الإنسانية، والتي تأخذ في عين الاعتبار جهود التنسيق التي يمكن ممارستها من جانب المنظمة، والنظر في جدوى تحديثها"¹. وعولجت أيضاً المبادئ التوجيهية لمواجهة الكوارث كجزء من ندوة في أكتوبر 2009 للمنظومة الاقتصادية في أميركا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي حول التعاون الإقليمي في حالات الكوارث.

ثالثاً: على مستوى آسيا والمحيط الهادئ

بعد وقت قصير من التسونامي الذي ضرب المحيط الهندي عام 2004، اعتمدت رابطة دول جنوب شرق آسيا (آسيان) اتفاق رائد وإقليمي ألا وهو "الاتفاق على إدارة الكوارث والاستجابة في حالات الطوارئ"، استناداً إلى المبادئ التوجيهية لمواجهة الكوارث وضعت آسيان مجموعة من إجراءات التشغيل الموحدة لتطبيق الاتفاق. كما دعا الإتحاد الدولي لتقديم المشورة في لجنة إدارة الكوارث لمواجهة الكوارث، تدريبات تمثيلية للواقع ومؤتمرات رفيعة المستوى.

في يونيو 2008، عقد كبار المدراء التنفيذيين في لجنة علوم الأرض التطبيقية لجزر المحيط الهادئ اجتماعاً وجه دعوة إلى العمل يحد الدول الأعضاء على اعتماد المبادئ التوجيهية لمواجهة الكوارث، ويشير إلى استعداد اللجنة للتعاون مع الإتحاد في الترويج لها. وتعاونت اللجنة مع الإتحاد الدولي لتنظيم ورشة عمل حول إدارة مخاطر الكوارث، وحول مواجهة الكوارث في يونيو 2009 .

في نوفمبر 2008 ، اعتمدت قمة التعاون الاقتصادي لآسيا والمحيط الهادئ (أبيك) استراتيجية جديدة للحد من أخطار الكوارث والتأهب للطوارئ والاستجابة، والتي تشير إلى المبادئ التوجيهية لمواجهة الكوارث، وتأمل بالتعاون مع الإتحاد الدولي في مساعدة الدول الأعضاء على الاستفادة منها. في مؤتمر القمة نفسه، أعلنت حكومات كل من استراليا واندونيسيا عن خطط لإنشاء نظام إقليمي جديد "مرفق للحد من الكوارث"، والذي سوف يكرس اهتمامه لتعزيز تنفيذ هذه المبادئ التوجيهية لمواجهة الكوارث.

¹ - منظمة الدول الأمريكية، قرار الجمعية العامة رقم 2492 الآليات القائمة لمنع الكوارث ومواجهتها وتقديم المساعدة الإنسانية بين الدول الأعضاء (4 يونيو 2009) ، يوم 25 سبتمبر 2009، في الاجتماع الأول للرد على هذا الطلب كان يعقدها المجلس الدائم لمنظمة الدول الأمريكية واللجنة التنفيذية الدائمة لمجلس البلدان الأمريكية للتكامل والتنمية التابعة في واشنطن.

في ماي 2009 ، تضمن الإجتماع السنوي الرابع لشبكة المحيط الهادئ للشراكة في إدارة مخاطر الكوارث توصية لحمل قضايا مواجهة الكوارث إلى الأمام من قبل الشركاء في دعم الحكومات لتطوير أو تعزيز القوانين والسياسات الوطنية لتعزيز التأهب القانوني الوطني والدولي من أجل الاستجابة للكوارث. وفي نفس السنة، تعاون مصرف التنمية الآسيوي والاتحاد الدولي في تنظيم "منتدى ميكونغ القانوني للتأهب للكوارث والطوارئ الصحية" لممثلي الحكومات والجمعيات الوطنية في جنوب شرق آسيا اعتمد المنتدى في شكل توصية أولوية قصوى، تحديث القوانين الوطنية باستخدام المبادئ التوجيهية لمواجهة الكوارث وغيرها من الصكوك¹.

رابعاً: على مستوى أوروبا

في دجنبر 2007 ، اعتمد الاتحاد الأوروبي "توافق الآراء الأوروبي بشأن المعونة الإنسانية" مبينا الفلسفات والأولويات في هذا المجال، ويوضح التوافق صراحة اعتماد المبادئ التوجيهية لمواجهة الكوارث. وقد انعكس هذا كنقطة عمل في خطة عمل لتنفيذ توافق الآراء الذي أعدته المفوضية الأوروبية في عام 2008، والذي يهدف إلى تحسين الاتحاد الأوروبي لمواجهة الكوارث، وفهم كيف يمكن تنفيذ التوافق لتعزيز تسهيل العمليات الإنسانية. في هذه الأثناء، واصل الاتحاد الأوروبي تعزيز أطر التعاون في مجال إدارة الكوارث، بما في ذلك تعزيز الاتحاد استنتاجات المجلس الجديد وبناء القدرات للاستجابة لحالات الكوارث التي اعتمدت في 2008 والاستنتاجات بشأن "بناء النظام الأوروبي للمساعدة المتبادلة على نهج وحدات الحماية المدنية" الذي اعتمد في 2008².

إن الاتحاد الدولي يتعاون حالياً مع ستة جمعيات وطنية من الاتحاد الأوروبي، بدعم من المفوضية الأوروبية، في دراسة إقليمية تركز على المبادئ التوجيهية لمواجهة الكوارث، والتي سوف تنتج توصيات للعمل على المستويات الوطنية والإقليمية في عام 2010، وقد تشارك أيضاً الاتحاد الدولي في منطقة البحر الأسود مع منظمة التعاون الاقتصادي حول المبادئ التوجيهية لمواجهة الكوارث، في ضوء العديد من الاتفاقيات حول التعاون في حالات الكوارث لمنظمة التعاون الاقتصادي، ومع منظمة حلف شمال الأطلسي (الناتو) التي عملت من خلال المبادئ التوجيهية، على إيجاد مرجعية وخطة عمل لأعضائها عبر الحدود للمساعدة في حالات الكوارث.

¹ - تقرير للاتحاد الدولي لجمعيات الصليب والهلال الأحمر، مرجع سابق، ص.7.

² - نفس المرجع، ص.8.

الفقرة الثالثة: التقدم على الأصعدة الوطنية

الهدف الرئيسي من المبادئ التوجيهية لمواجهة الكوارث هو تعزيز القوانين والسياسات والمؤسسات على المستوى الوطني بحيث تكون مستعدة على حد سواء لتسريع والإشراف على وصول المساعدات الدولية عند الحاجة إليها.

وفيما يلي بعض الأحكام الوطنية التي تم إنجازها بالفعل:

في اندونيسيا، اعتمدت لائحة تنفيذية جديدة في فبراير 2008 حول مشاركة المؤسسات الدولية والأجنبية غير الحكومية في إدارة الكوارث بالاعتماد على المبادئ التوجيهية لمواجهة الكوارث. وفي بنما، نشأ مرسوم تنفيذي جديد وصدر في شتنبير 2008 ، واشتمل على تأشيرة دخول خاصة لفئة موظفي الإغاثة الإنسانية الدوليين على النحو الذي أوصت به المبادئ التوجيهية. بالإضافة إلى ذلك، في أبريل 2009، أصدرت وزارة الشؤون الخارجية دليلا جديدا للإجراءات في حال وقوع كوارث، مما يشير بشكل سريع إلى المبادئ التوجيهية لمواجهة الكوارث. في نيوزيلندا، وضعت وزارة الدفاع المدني وإدارة الطوارئ، على مثال المبادئ التوجيهية لمواجهة الكوارث، مجموعة من إجراءات التشغيل الموحدة، التي اعتمدت في شتنبير 2009 ، للحصول على " خلية المساعدة الدولية" المكلفة بتنسيق وتسهيل الإغاثة الدولية. وفي النرويج ، يستند مشروع قانون الهجرة الجديد إلى المبادئ التوجيهية بما في ذلك الأحكام من أجل التنازل عن متطلبات التأشيرة لموظفي الإغاثة الدوليين¹.

في عدد من البلدان تم استعراض العمليات التي تستخدم المبادئ التوجيهية لمواجهة الكوارث. حيث أن 58٪ من الدول المستطلعين أشارت إلى أنها قد بدأت في الاستفادة من المبادئ التوجيهية لمواجهة الكوارث لتعزيز قدراتها الوطنية في السياسة القانونية والأطر المؤسسية، و60٪ من الدول التابعة للجمعية الوطنية أجابت أنها قد شجعت أو ساعدت حكوماتها لدراسة أطرها في ضوء المبادئ التوجيهية.

في إفريقيا، وخاصة في سيراليون تعاونت جمعية الصليب الأحمر والاتحاد الدولي مع مكتب الأمن القومي في التشاور ومراجعة القانون حول سيراليون في ضوء المبادئ التوجيهية لمواجهة الكوارث، تم تحليل قانوني وأعدت ورشة عمل وطنية وبلغت ذروتها، وقد بدأت الحكومة بصياغة تشريعات جديدة.

في الأمريكتين، وخاصة في بيرو بدأت المناقشات في ماي 2009 أعقاب توصيات قوية من فريق "مهمة التأهب" التابع للأمم المتحدة لتقييم الكوارث والتنسيق بشأنها والذي شارك في الاتحاد الدولي. وفي كولومبيا، نظم الصليب الأحمر الكولومبي والاتحاد الدولي ورشة عمل وطنية بشأن المبادئ التوجيهية

¹ - تقرير للاتحاد الدولي لجمعيات الصليب والهلال الأحمر، مرجع سابق، ص. 3.

لمواجهة الكوارث في نونبر 2009 ، كخطوة أولى في عملية الاستعراض. في كلا البلدين جرت صياغة تشريعات جديدة لإدارة الكوارث.

في منطقة آسيا والمحيط الهادئ، تعاون الاتحاد الدولي، ومنظمة الصحة العالمية، والجمعيات الوطنية في كمبوديا ولاوس وفيتنام في 2008 لدعم السلطات الوطنية في إعادة النظر في القوانين الوطنية في ضوء المبادئ التوجيهية لمواجهة الكوارث واللوائح الصحية الدولية المنقحة. ففي كمبوديا، يخطط الاتحاد الدولي والصليب الأحمر الكمبودي لتقديم الدعم المستمر للحكومة لتمكينها من وضع مشروع قانون جديد. وفي فيتنام، يدعم البرنامج الإنمائي متابعة المشروع مع هدف مماثل، وهو توفير الدعم التقني.

في أوروبا، الجمعيات الوطنية في النمسا، وبلغاريا، وفرنسا، وألمانيا، وهولندا، والمملكة المتحدة قد انضمت إلى الاتحاد الدولي ومؤسساته الوطنية، ومسؤولي الحماية المدنية في مشروع إعادة النظر في القوانين الوطنية، وكذلك الاتحاد الأوروبي على مستوى الأنظمة. هذا المشروع المقرر الانتهاء منه في عام 2010 ، قد استحوذ أهمية إضافية في ضوء اعتماد وشيك لمعاهدة لشبونة، والتي تعزز "تعاون سريع وفعال" في الاستجابة للكوارث داخل الاتحاد الأوروبي¹.

وبالمثل في النرويج، تنسق وزارة العدل، وذلك بدعم من الصليب الأحمر النرويجي، استعراض وزاري متعدد للقانون الوطني، في ضوء المبادئ التوجيهية لمواجهة الكوارث. وفي صربيا، قدم الصليب الأحمر الصربي المشورة بشأن المبادئ التوجيهية لمواجهة الكوارث للسلطات الوطنية في 2009 فيما يتعلق بمشروع إدارة الكوارث والتشريعات التي يجري إعدادها.

لا يزال الهدف الرئيسي من المبادئ التوجيهية تعزيز القوانين الوطنية . حتى الآن، لم يتم اعتماد سوى نسبة ضئيلة من القوانين الجديدة على أساس المبادئ التوجيهية. الحقيقة الواحدة العالمية حول القوانين، هي أنه عملية بطيئة تتطلب المعاهدات الملزمة في بعض الأحيان سنوات عديدة لتحقيق مستويات عالية من التنفيذ التشريعي المحلي، فمن الواضح أن هناك الكثير من العمل لا يزال يتعين القيام به لتحقيق نتيجة مماثلة لمبادئ مواجهة الكوارث، وسوف تتطلب قدرا كبيرا من الطاقة والاهتمام من جانب الحكومات ودعم من الجمعيات الوطنية سوف تحتاج الدول والجمعيات الوطنية، أكثر فأكثر، إلى تناول المبادئ التوجيهية ولا سيما في معظم البلدان المعرضة لحالات الكوارث إذا ما أرادت أن يكون لها الأثر المطلوب لتحسين المساعدات إلى أشد الفئات ضعفا.

¹ - نفس المرجع، ص.4.

الفرع الثاني: التحديات التي تواجه تطبيق المبادئ الإنسانية

لمواجهة الكوارث الطبيعية

إن وجود العديد من التحديات التي تبرز على ساحة العمل الإنساني العالمي يوماً بعد يوم، حيث تتشابك وتتعدد مساراته ومؤثراته المقلقة في كافة أرجاء الأرض، في ظل تزايد الكوارث الطبيعية والتي من صنع الإنسان، تعد إشكالية حقيقية تجابه العمل الإنساني العالمي وفي مقدمتها تزايد أعداد النازحين في العديد من بقاع العالم، حيث ورد في تقرير المفوضية السامية للأمم المتحدة للاجئين بلوغ أعداد اللاجئين وطالبي اللجوء والنازحين حول العالم، لأكثر من 50 مليون لاجئ لعام 2013، مما أدى إلى وجود حاجة ملحة لتطوير آليات وأشكال الاستجابة الإنسانية لهؤلاء اللاجئين، فضلاً على تعزيز قدرات المجتمع الدولي على تقديم العون للتقليل من آثار الكوارث الإنسانية.¹ في هذا الفرع سوف نتناول التحديات التي تعترض العمل الإنساني وفقاً للمبادئ التي تحكمه مع ذكر أمثلة من بعض الدول التي تواجه هذه التحديات.

الفقرة الأولى: الظروف الراهنة التي تؤثر على العمل الإنساني

تضم البيئة التي تجري فيها الأعمال الإنسانية مجموعة متنوعة من أصحاب المصلحة والقضايا والتحديات التي تحول دون تطبيق المبادئ:

أولاً: إضفاء الطابع السياسي

ترتبط التحديات التي تواجه مبدأ الاستقلالية بشكل رئيسي بقضايا التمويل وإضفاء الطابع السياسي على المساعدات. ويحدث إضفاء الطابع السياسي هذا على الصعيدين الدولي والمحلي على حد سواء، وخاصة بفعل مشاركة الحكومة في تمويل المساعدات والتنسيق. وقد زادت سياسات الاستقرار والنهج المتكاملة، والتي تجمع بين الحماية والتنمية والدبلوماسية والاستخبارات وغيرها من قدرات الدولة في المناطق المتضررة بفعل النزاع من توظيف المساعدات الإنسانية لتحقيق مكاسب سياسية.² ويشعر الكثير من العاملين في المجال الإنساني بالقلق من أن جداول الأعمال والأنشطة الإنسانية واسعة النطاق تحل محل العمل الدبلوماسي والسياسي بطريقة أو بأخرى من أجل بناء نظام أمني دولي أكثر استدامة.³

¹ - توحيد الرؤى حول تحديات العمل الإنساني الدولي، مقال منشور بالموقع الإلكتروني:

<http://www.alittihad.ae/details.php?id=59117&y=2014> (24/06/2018)

² - Marta Foresti, Lisa Denney and Victoria Metcalfe, Security, Humanitarian Action and Development, Briefing Paper 67, Overseas Development Institute, February 2011, available online at: <http://goo.gl/LF4VHm>

³ - Peter Maurer, Humanitarian Perspectives on International Security in Times of Mutating Conflicts, Speech given at Geneva Centre for Peace and Security 29 May 2015, available online at: <https://goo.gl/KDT20D>

ثانياً: ضغوط الجهات المانحة

لقد كان هنالك ازدياد في المراقبة السياسية في تمويل المساعدات الإنسانية منذ الأزمة المالية عام 2011 في أوروبا الغربية، حيث تتمركز أكبر الجهات الإنسانية المانحة. وتفضل الجهات المانحة المداخلات القادرة على إظهار القيمة مقابل المال وتحقيق نتائج ملموسة، وتزداد الحاجة إلى الأموال مع ازدياد الاحتياجات الإنسانية من أجل تمويل الاستجابات الإنسانية، وعلى الرغم من أن التمويل المقدم من الجهات المانحة قد ازداد في السنوات الأخيرة إلا أنه يبقى غير كاف وغالباً ما يتم تخصيصه بصعوبة.

وبالإضافة إلى ذلك، يمكن لنقص التمويل المرن للاستجابة للأزمات أن يعيق العمل الإنساني في الوقت المناسب. ويتلقى معظم العاملين في المجال الإنساني التمويل من مجموعة متنوعة من الجهات المانحة من أجل تعزيز الاستقرار المالي، ويمكن للمشاركة مع مزيد من الجهات المانحة أن يفرض ضغوط كبيرة على العاملين في المجال الإنساني حيث أن لدى غالبية الجهات المانحة متطلبات مختلفة فيما يتعلق بتقارير الإبلاغ والمساءلة. وتجتمع هذه العناصر كافة لتحد من قدرة العاملين في المجال الإنساني على اتخاذ قرارات مستقلة بشأن كيفية توزيع المساعدات وفقاً للمبادئ الإنسانية.

ثالثاً: السلطات الوطنية والجماعات المسلحة غير التابعة للدولة

لا بد أيضاً من وجود بعض المسائل التي تواجهها المساعدة الإنسانية مع الجهات الفاعلة السياسية داخل الدول المتضررة بفعل الأزمة. وهناك وجهة نظر مشتركة داخل القطاع الإنساني تفيد بأن معارضة الدول والجماعات المسلحة غير التابعة للدولة تجاه وجود العاملين في المجال الإنساني قد ازدادت، وقد أصبحوا أكثر حزماً في تفاعلهم مع هؤلاء العاملين في المجال الإنساني، ما يؤدي في كثير من الأحيان إلى تقييد الأنشطة الإنسانية أو محاولة عرقلتها. ويرجع هذا الأمر وبشكل جزئي إلى مخاوف الدول فيما يتعلق بالسيادة والتدخل الخارجي في الشؤون الداخلية¹. كما أن لدى الدول والجماعات المسلحة غير التابعة للدولة مخاوف تتعلق بإضفاء الطابع السياسي على المساعدات وإطار العمل الدولي الإجمالي المحيط بالعمل الإنساني. وفي حالة الجماعات المسلحة غير التابعة للدولة، فإن الرغبة في السماح للعاملين في المجال الإنساني بأداء عملهم موجهة إلى حد كبير بفعل المصلحة الشخصية، وفي بعض الحالات قد ترى الجماعات المسلحة غير التابعة للدولة أن مهاجمة أو طرد الجهات الفاعلة الإنسانية أجدى لهم من السماح بوجودها. وفي حالات أخرى، ستساوم هذه الجماعات المسلحة بشأن إمكانية الوصول مقابل الاعتراف الرسمي بسلطتهم في مناطق معينة. ويمكن لهذا الأمر أن يضعف استقلالية وحياد العاملين في المجال الإنساني.

¹ - Clea Kahn and Andrew Cunningham, Introduction to the Issue of State Sovereignty and Humanitarian Action, Disasters Vol. 37, Supplement 2, October 2013, pp.S139-S150.

رابعاً: تدابير مكافحة الإرهاب

لقد كان لهجمات الحادي عشر من شتبر عام 2001 في الولايات المتحدة تأثير على البيئة الأمنية الجغرافية السياسية والعالمية، كما قادت موجة من قوانين وسياسات مكافحة الإرهاب (وضعت التدابير الأولى لمكافحة الإرهاب عام 1963)، بما في ذلك التدابير الهادفة إلى منع تحويل المساعدات الإنسانية إلى الجماعات الموصوفة بالإرهابية¹. وتشمل أطر العمل هذه إمكانية حدوث تداعيات قانونية شديدة بالنسبة للجهات الفاعلة الإنسانية وموظفيها. وقد أدى ذلك إلى حالات من التنظيم الذاتي المتحفظ حيث تختار الجهات الفاعلة الإنسانية الامتناع عن تقديم المساعدات في مناطق معينة تسيطر عليها جماعات موصوفة على أنها إرهابية، وذلك بسبب عدم يقينها بالمستوى المسموح به للانخراط مع هذه الجماعات.

خامساً: انعدام الأمن وتفادي المخاطر

يكون انعدام الأمن في العديد من السياقات العامل المحدد الرئيسي والعائق أمام الحضور الإنساني. وعلى الرغم من وجود بعض الجدل بشأن مدى انعدام الأمن إلا أنه ازداد بالنسبة للعاملين في المجال الإنساني²، وبالمقابل أصبح موقف الجهات الإنسانية الفاعلة سلبياً أكثر تجاه المخاطر حيث انسحبت من العديد من المناطق المتضررة بفعل النزاع التي تشدد فيها الحاجة للمساعدات. كما يرتبط تفادي المخاطر أيضاً بسلوكيات وقواعد الجهات المانحة التي تقيد الطريقة التي تدار بها الأموال في البيئات غير الآمنة.

الفقرة الثانية: دراسة حالات في بعض الدول

إن لدى كل بيئة تحديات خاصة بها تؤثر على قدرة العاملين في المجال الإنساني على تطبيق المبادئ الإنسانية، على الرغم من أنهم قد يواجهون تحديات مشتركة في جميع أنحاء العالم أثناء تقديم المساعدات الإنسانية.

أولاً: في سوريا

بدأت الحرب الأهلية السورية في بداية عام 2011 كحركة احتجاجية، وسرعان ما دخلت في دوامة عميقة من العنف وصف بأنه نزاع مسلح ذو طابع دولي، وقد أصبح هذا النزاع جغرافياً سياسياً حيث أصبحت العديد من الجهات الفاعلة الإقليمية والدولية مشاركة من النواحي السياسية والدبلوماسية والعسكرية. كما زاد وجود جماعات إرهابية مختلفة الوضع تعقيداً، وانقسمت السيطرة على مختلف المناطق والسكان المدنيين في سوريا بين الجماعات المسلحة غير التابعة للدولة (بعضها وصف بالجماعات الإرهابية)

¹ -Jessica Burnside, et al., Counter-terrorism Laws and Regulations: What Aid Agencies Need to Know, Network Paper 79, Humanitarian Practice Network, November 2014, available online at: <http://goo.gl/jOZlrx>

² -Jan Egeland, Adele Harmer and Abby Stoddard, To Stay and Deliver Good practice for humanitarians in complex security environments, OCHA, 2011, available online at: <https://goo.gl/Z64sAN>

والحكومة، وواصلت أطراف النزاع تنفيذ هجمات عشوائية على المناطق ذات الكثافة السكانية العالية، وقد فرضت العديد من الحصارات التي شكلت عائقاً أمام حركة المدنيين، فضلاً عن نقل البضائع والمساعدات. وبالإضافة إلى ذلك، يوجد نحو 5.47 مليون شخص بحاجة إلى المساعدات الإنسانية وهم غير قادرين على الحصول عليها، بمن فيهم نحو 600,000 شخص في المناطق المحاصرة¹.

ومنذ عام 2011، قتل أكثر من ربع مليون شخص سوري، وأصيب أكثر من مليون شخص²، ونزح نحو 6.5 مليون شخص داخلياً حيث أجبر الكثير منهم على ترك منازلهم مرات عديدة، وأجبر نحو 4.8 مليون سوري على الخروج من البلاد. وتشير تقديرات مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية إلى أن عدد الأشخاص الذين هم بحاجة إلى المساعدات الإنسانية بلغ 13.5 مليون شخص عام 2016 من بينهم ستة ملايين طفل. وتعد المساعدات الإنسانية ضرورية للتعامل مع النقص الممتد في الرعاية الصحية الملائمة ودعم الحماية والحصول على المياه وخدمات الصرف الصحي والتعليم والأمن الغذائي، وإضافة إلى أنه تم تدمير أكثر من نصف المستشفيات وربع المدارس تقريباً في سوريا³.

كما توجد قيود مفروضة تحول دون الوصول إلى السكان المحتاجين بسبب العنف والنزاع المستمرين، وعدم وجود تعاون من جانب الحكومة والجماعات المسلحة غير التابعة للدولة، والمخاوف الأمنية بفعل الانتهاكات واسعة النطاق للقانون الإنساني وقانون حقوق الإنسان. وغالباً ما يعبر العاملون في المجال الإنساني عن أن سوريا هي منطقة "خارج نطاق الحماية"، حيث يفتقر السكان المتضررون للحماية مع وجود أنشطة حماية محدودة. كما أن السياق العملي في شمال سوريا، غير آمن بالنسبة للسكان والجهات الفاعلة الدولية والوطنية على حد سواء. وتتطلب الاستجابة الإنسانية للنزاع في سوريا نهجاً إقليمياً نتيجة لانعدام الأمن، وبالتالي فهي تشمل عدة مراكز للوصول والتنفيذ من بينها تركيا والأردن ولبنان والعراق، بالإضافة إلى سوريا ذاتها.

تتمثل الصورة الإنسانية العامة للسياق السوري في بيئة غير آمنة يغلب عليها الطابع السياسي إلى حد كبير، مما يشكل تحديات جادة أمام تقديم العمل الإنساني القائم على المبادئ. وتشير البحوث في هذا المجال إلى أن العاملين في المجال الإنساني يجبرون في بعض الأحيان على إعطاء أولوية للعمل بأفضل ما لديهم بدلاً من الالتزام بالمبادئ. وعلى الرغم من هذا الوضع، فقد أكد الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات من المنظمات غير الحكومية الدولية على أهمية المبادئ الإنسانية، ولم يكن أحد من المستجيبين

¹ -OCHA, Syria Crisis: Regional Overview: About the Crisis, 2016, available online at: <http://www.unocha.org/syrian-arab-republic/syria-country-profile/about-crisis> (accessed June 2016)

² -Ibid.

³ -OCHA, Humanitarian Needs Overview – Syrian Arab Republic, 2016, available online at: <http://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/2016-humanitarian-needs-overview-syrian-arab-republic> (accessed June 2016).

على علم بوجود آلية أكثر فاعلية يمكن من خلالها تنفيذ الحماية والمساعدة الإنسانية. كما لوحظ أن المنظمات غير الحكومية الدولية مدركة وبشكل جيد لنظرية المبادئ الإنسانية، وذكر معظم المستجيبين أنهم يناقشون المبادئ فيما بينهم بشكل روتيني. ومع ذلك، فقد بينت المناقشات حاجة واضحة للمزيد من بناء القدرات والدعم للمنظمات غير الحكومية الوطنية بشأن المبادئ الإنسانية¹.

ثانياً: في جنوب السودان

يعد جنوب السودان مسرحاً لحرب أهلية ممتدة وذلك منذ أن تحول الصراع السياسي على السلطة بين الرئيس سالفا "كير" ونائبه المقال "رياك مشار" إلى نزاع امتد في كثير من الأحيان إلى مجتمعاتهم دينكا ونوير. ونجم عن هذا النزاع مقتل عشرات الآلاف من الناس، ونزوح أكثر من 1.6 مليون شخص، إضافة إلى 640,000 شخص يسعون إلى اللجوء إلى دول مجاورة منذ اندلاع حرب أهلية جديدة في عام 2013، وقد اتسم هذا النزاع بانتهاكات واسعة النطاق للقانون الدولي الإنساني²، وكان قرار وقف إطلاق النار ينتهك باستمرار على الرغم من توقيع اتفاقية للسلام 2015، وفي عام 2016 تم تشكيل حكومة وحدة وطنية، ولكن أحداث العنف الأخيرة التي حدثت في يونيو من عام 2016 زادت من تعقيد الوضع، حيث نزح عشرات الآلاف من الناس وقتل المئات منهم³. وبينما تستمر المفاوضات السياسية الهامة للتخفيف من معاناة الشعب إلى حد كبير، إلا أنه من غير المرجح أن تسفر عن تحسينات سريعة في المكان. ويواجه جنوب السودان تحديات إنسانية كبيرة تشمل تنمية غير كافية ونزاع عنيف وأزمة اقتصادية وشبكة تتسبب بالاحتياجات الإنسانية الناجمة عن النزوح والإصابات ونقص الغذاء وانعدام الأمن، الأمر الذي يعرض سبل العيش للخطر، ويتسبب في انتشار سوء التغذية وتفشي الأمراض والفيضانات الموسمية، وتبلغ الاحتياجات الإنسانية ذروتها في مناطق القتال أو المناطق التي تتضمن أعداداً كبيرة من النازحين داخلياً، ووفقاً لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، فإن أكثر من 5.1 مليون مواطن من جنوب السودان هم في حاجة إلى الحماية والمساعدات الإنسانية⁴.

¹ - تحديات تواجه العمل الإنساني القائم على المبادئ: وجهات نظر من أربعة بلدان، المجلس النرويجي للاجئين والمنظمة الدولية للمعوقين، يونيو 2016، ص.36، وثيقة مأخوذة من الموقع الإلكتروني التالي:

- <https://www.alnap.org/.../2016-12-19-nrc-hi-report-arabicweb.pdf> (29/05/2018)

² - Indeed, the United Nations Children's Fund (UNICEF) report of 18 June 2015 and the United Nations Mission in the Republic of South Sudan (UNMISS) human rights report of 30 June 2015 both accused both sides of perpetrating atrocities against civilians. See also the Final Report of the African Union Commission of Inquiry on South Sudan, 2015. Available online at: <http://www.peaceau.org/uploads/auciss.final.report.pdf>

³ - Reuters, South Sudan leaders order ceasefire as civil war fears grow, July 2016, available online at: <http://www.reuters.com/article/us-south-sudan-security-casualties-idUSKCN0ZQ08J> (accessed 19th of July 2016).

⁴ - OCHA, South Sudan, 2016, available online at: <http://www.unocha.org/south-sudan> (accessed June 2016).

إن نظام تنسيق الشؤون الإنسانية في جنوب السودان معقد ويمتاز بالطابع السياسي إلى حد كبير . ويرجع سبب ذلك إلى عدم وجود إطار عمل شامل ومستوى عال من الاهتمام السياسي والإعلامي الدولي، إلى جانب البعثة المتكاملة للأمم المتحدة في جنوب السودان.

يواجه جنوب السودان تحديات إنسانية كبيرة، ويرجع سبب ذلك إلى الحرب الأهلية طويلة الأمد، والانتهاكات الخطرة المستمرة لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، وذكّرت العديد من الجهات الإنسانية الفاعلة في هذا السياق قيمة تطبيق المبادئ الإنسانية. ومع ذلك، أقرت العديد من الجهات الفاعلة أنها واجهت تحديات مختلفة فيما يتعلق بالالتزام بالمبادئ، وخاصة بسبب الهيكل التنظيمي لبعثة الأمم المتحدة المتكاملة، الأمر الذي يجعل التمييز بين الجهات الفاعلة الإنسانية والتنموية والسياسية والعسكرية غير واضح. وأخيراً، فقد كان لانعدام الأمن نتيجة للنزاع ووجود الجماعات المسلحة غير التابعة للدولة تأثير كبير على إمكانية الوصول وتقديم المساعدات دون تحيز، وفي حين أقرت مختلف الجهات الفاعلة التي تمت مقابلتها في جنوب السودان قيمة المبادئ، إلا أن هنالك حاجة إلى مزيد من التفكير في كيفية احترامها واستخدامها لتعزيز تقديم المساعدات الإنسانية في هذه البيئة ذات الطابع السياسي.¹

ثالثاً: في كولومبيا

تشهد كولومبيا احتياجات إنسانية مستمرة ناجمة عن تأثير النزاع المسلح والعنف، إلى جانب الكوارث الطبيعية في مناطق معينة. لقد شن نزاع مسلح غير دولي استمر منذ الستينيات من القرن الماضي بين الحكومة والعصابات الثورية (منها عصابات رئيسيتين هما القوات المسلحة الثورية الكولومبية – الجيش الشعبي وجيش التحرير الوطني).² كما شاركت أيضاً الجماعات اليمينية شبه المسلحة والجماعات الإجرامية في مراحل مختلفة من النزاع، وتشمل الأسباب الرئيسية للنزاع عدم المساواة في توزيع الأراضي والاتجار بالمخدرات والاقتصاديات غير المشروعة الأخرى والتمييز والفرص الاجتماعية والاقتصادية الضعيفة في المناطق الريفية المعزولة حيث يكون للدولة حضور ضعيف، ولا تزال محادثات السلام جارية منذ عام 2012 بين الحكومة والعصابة الثورية الرئيسية (القوات المسلحة الثورية الكولومبية – الجيش الشعبي) لوضع حد للنزاع، وقد أبرم اتفاق لوقف إطلاق النار من الطرفين وبشكل نهائي وذلك في 24 يونيو 2016.³

¹ - تحديات تواجه العمل الإنساني القائم على المبادئ: وجهات نظر من أربعة بلدان، مرجع سابق، ص. 46.

² - United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), Colombia, 2016, available online at: <http://www.unocha.org/ochain/2014-15/colombia> (accessed July 2016).

³ - Rob Grace and Julia Brooks, Humanitarian Action and the Politics of Transition: The Context of Colombia, White Paper Series, ATHA, 18 September 2015, available online at: <http://goo.gl/V5cmST>

وقد تسبب العنف المرتبط بالنزاع المسلح الداخلي في كولومبيا في نزوح أكثر من 6 ملايين من السكان الكولومبيين قسرياً، ويواصل ما يزيد عن 200,000 شخص الفرار من منازلهم كل عام، الأمر الذي نتج عنه ثاني أكبر عدد سكان نازحين داخلياً في العالم.¹ كما تتسبب القيود التي تمنع الحصول على الخدمات الأساسية والقيود المفروضة على تنقل أفراد الأقليات العرقية والتلوث الناجم عن الألغام الأرضية بتفاقم الاحتياجات الإنسانية.

ويعمل الفريق القطري الإنساني كمتعمد للاستجابة الإنسانية في الحكومة الكولومبية، ويركز على استهداف 1.4 مليون شخص من أصل 5.8 مليون شخص بحاجة إلى المساعدات. ويؤثر التفاوض الحالي بشأن محادثات السلام والحوار المستمر بعد انتهاء النزاع ببطء على خطط الاستجابة للجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية، فعلى سبيل المثال تنظم استراتيجية الفريق القطري الإنساني لعام 2016 بشأن ثلاثة أهداف رئيسية هي "إنقاذ الحياة" بما في ذلك التركيز على حقوق الإنسان ونهج تفاوضي وزيادة المرونة والحلول المستدامة وإجراءات الحماية.²

ويشكل الفهم والتطبيق العملي للمبادئ الإنسانية ونقلها إلى الواقع العملي تحدياً على الرغم من تركيز الدليل المعمم بخصوص الإجماع النظري في كولومبيا على أهمية العمل الإنساني المحايد وغير المتحيز والمستقل، وقد أعربت العديد من الجهات الفاعلة في مجال الإغاثة والجهات المانحة عن قلقها من أن استخدام "حوار المبادئ الإنسانية" من قبل العاملين في مجال الإغاثة بوجود فهم محدود وتطبيق ضعيف للمبادئ لا يقتصر أثره على الإضرار بمصداقية القطاع وحسب وإنما يتسبب أيضاً بفقدان قوة وقيمة المبادئ.³

رابعاً: في نيبال

تستضيف نيبال مجموعة من الجهات الفاعلة في مجال التنمية التي تعمل في بيئات ما بعد فترة النزاعات حيث تعاني تلك البيئات من كوارث طبيعية بشكل دوري. وتشمل هذه الكوارث الفيضانات الناجمة عن الأمطار الموسمية السنوية والانهيارات الأرضية، والزلازل الشديدة العرضية، ففي أبريل وماي من عام 2015، ضرب زلزالان بقوة 7.8 و7.3 نيبال وتسببا بدمار شديد حيث بلغ عدد الضحايا 8,891

¹ - "ECHO FACTSHEET: Refugees and Internally Displaced Persons," European Commission's Humanitarian Aid and Civil Protection department, 2015, available online at: http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/refugees_en.pdf (accessed November 2015).

² - OCHA, Humanitarian Response Plan Overview Colombia - January-December 2016, 2016, available online at: https://www.humanitarianresponse.info/en/system/files/documents/files/2016_hrp_overview_colombia_eng_web.pdf (accessed June 2016).

³ - تحديات تواجه العمل الإنساني القائم على المبادئ: وجهات نظر من أربعة بلدان، مرجع سابق، ص. 21.

شخصاً ودمر نحو 605,254 منزلاً، ونزح 188,900 شخص بشكل مؤقت¹، وقد واجهت عمليات الإنقاذ والإغاثة صعوبات، خاصة أن معظم الأضرار لحقت بالقرى الجبلية النائية.

وقد أطلقت حكومة نيبال عملية إنسانية واسعة النطاق بدعم من مجموعة متنوعة من الشركاء في المجال الإنساني من أجل تلبية احتياجات مئات الآلاف من النازحين داخلياً والمتضررين بفعل الزلازل، وعلى الرغم من استعداد أكثر من 450 منظمة لتقديم الدعم، إلا أن المنظمات الإنسانية لم تكن وحدها أثناء الاستجابة حيث شارك كل من المجتمعات المحلية والمتطوعين والجماعات الشبابية والقطاع الخاص والدول المجاورة أيضاً في عملية الإغاثة²، وقد كان لهذه المجموعة المتنوعة من الجهات العاملة في مجال الاستجابة في الحالات الطارئة تأثير كبير على الحيز الذي يطبق فيه العاملون في المجال الإنساني المبادئ.

أكدت دراسة الحالة في نيبال على العقبات التي تعترض التمسك بالمبادئ الإنسانية في سياق الطوارئ، حيث تتواجد كل من الجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية، وكانت بعض التحديات التي شوهت في دراسات الحالة الأخرى سائدة بشكل كبير مثل إمكانية الوصول إلى المناطق الوعرة وإضفاء الطابع السياسي على المساعدات، وقد زاد دور حكومة نيبال في تنسيق الاستجابة من صعوبة التزام العاملين في المجال الإنساني بمبدأ عدم التحيز والاستقلالية إلى حد كبير وذلك بسبب البيروقراطية الشديدة، ووجود شبكة معقدة من مراكز السلطة تتضمن كل منها مصالح سياسية منافسة وتبديل المسؤولين الحكوميين، كما أوجدت ظاهرة الإقصاء الاجتماعي المنتشرة المزيد من التحديات أمام تقديم المساعدات بشكل عادل. ولاحظ معظم المستجيبين صعوبة في الموازنة بين التمسك بالمبادئ وضرورة الحفاظ على علاقة بناءة مع الحكومة، وهذا شكل تحدياً أمام العاملين في المجال الإنساني للتغلب على القيود التي فرضتها الحكومة من أجل تقديم المساعدات الإنسانية وفقاً للمبادئ³.

وبخلاصة القول ليس من السهل تطبيق المبادئ في السياق العملي، حيث تواجه الجهات الفاعلة خيارات صعبة، وقد تخطت التعامل مع الأمر بطرق متنوعة ما يؤثر على الفهم والتنفيذ الشاملين للمبادئ الإنسانية. ولا يزال هنالك إجماع في الرأي على أن أهمية المبادئ الإنسانية تزداد أكثر من أي وقت مضى من أجل التكيف مع التحديات التي تواجه تقديم المساعدات الإنسانية والاستجابة لها، وعلاوة على ذلك، فهي لا تزال المقياس الرئيسي الذي ينبغي أن تقاس به الاستجابات الإنسانية ويمكن للعمل القائم على المبادئ أن يحسن وبشدة حماية العاملين في المجال الإنساني، ويجب أن يساعد التحدث مع أصحاب المصالح كافة

¹ - OCHA, Nepal Earthquake Humanitarian Response – April to September 2015, available online at: <http://reliefweb.int/report/nepal/nepal-earthquake-humanitarian-response-april-september-2015> (accessed June 2016).

² - Ibid.

³ - تحديات تواجه العمل الإنساني القائم على المبادئ: وجهات نظر من أربعة بلدان، مرجع سابق، ص.29.

في الأزمة (مثل أطراف النزاع)، والحفاظ على حياد العمل وعدم تحيزه، والتمتع بالشفافية بشأن الأهداف في ضمان احترام العاملين في المجال الإنساني وأمنهم، وكذلك السكان الذين يقدمون الخدمات إليهم.

كما أثبتت هذه الدراسة التي قدمها المجلس النرويجي للاجئين وجود تحديات رئيسية تواجه العمل الإنساني القائم على المبادئ، وأن هنالك عملاً هاماً يجب إنجازه من قبل أصحاب المصالح المعنيين كافة بمن فيهم الدول والجماعات المسلحة غير التابعة للدولة والجهات الفاعلة الإنسانية (بما في ذلك المنظمات غير الحكومية) والأمم المتحدة والجهات المانحة من أجل ضمان توفر الحماية والمساعدات الإنسانية للسكان المتضررين. واقترحت الدراسة أن التوصيات والمجالات التالية بحاجة إلى مزيد من التفكير وذلك كخطوة صغيرة نحو تحقيق هذا الهدف.

- 1- يحتاج العاملون في المجال الإنساني إلى تحسين الاستخدام العملي للمبادئ الإنسانية بما في ذلك عملية اتخاذ القرارات الداخلية الخاصة بهم.
- 2- يجب إيلاء مزيد من المعرفة والأهمية للحوار والتنسيق والتعاون بين الجهات الإنسانية الفاعلة والسلطات المحلية.
- 3- يحتاج العاملون في المجال الإنساني إلى فهم مشترك للمبادئ التي يمكن فهمها بلغات وثقافات وخبرات تاريخية متنوعة وذلك من خلال نهج جماعي.
- 4- يجب على المنظمات فهم تدابير مكافحة الإرهاب بشكل أفضل من أجل تجنب المبالغة في تفسير أحكامها والقيود ذات الصلة.
- 5- يجب على الدول المانحة الوفاء بالتزاماتها المتعلقة بعدم إضفاء الطابع السياسي على العمل الإنساني.
- 6- ينبغي للعاملين في المجال الإنساني توضيح التصورات الشائعة بشأن مبدأ الحياد.
- 7- يجب فهم مبدأ "الإنسانية أولاً" من حيث تطبيقه وليس كتفسير مفاهيمي.

المبحث الثاني: دور منظومة الأمم المتحدة في تقديم الإغاثة والدعم والمساعدة في الكوارث الطبيعية

تلعب منظمة الأمم المتحدة دوراً رائداً في مجال تقديم الإغاثة والدعم والمساعدة في الكوارث الطبيعية، بحكم الالتزامات المهمة التي أخذتها على عاتقها في هذا الإطار في ميثاقها التأسيسي الذي يعتبر دستوراً أساسياً. حيث بذلت الأمم المتحدة جهوداً واضحة في هذا المجال، وكان الإعلان عن العقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية (1990 - 1999) هو نقطة البدء في هذا الشأن، وهو ما ساعد على زيادة الوعي بشأن احتياجات التقليل من مخاطر الكوارث الطبيعية، وترى المنظمة الدولية أن مسألة اتقاء الكوارث الطبيعية وتخفيف حدتها من موضوعات القرن العشرين، التي تمثل أهم المسائل العاجلة في القرن الحادي والعشرين، فلقد تعاضمت هذه المسألة وتسببت في معاناة كبيرة لدرجة جعلت التدابير العالمية لاتقاء هذه الكوارث وتخفيف حدتها أمراً لا بد منه، ولقد زاد نطاق وتكرار هذه الكوارث لدرجة جعلتها تدخل ضمن مسؤوليات المجتمع الدولي. ولقد أوضحت الوثيقة التي عرضت في هذا الشأن على مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة، الذي عقد في جوهانسبرج عام 2002، أنه يتعين تنفيذ سياسات وتدابير للحد من الكوارث الطبيعية لبناء مجتمعات محلية قادرة على التغلب على الكوارث، ويتكون هدفها من شقين، الأول الحد من مستوى المخاطر الناجمة عنها في المجتمعات، والثاني كفاءة ألا تؤدي الجهود الإنمائية إلى زيادة خطر التعرض للكوارث بل تعمل بوعي على الإقلال من هذا الخطر.

إن أحد مقاصد الأمم المتحدة التي نص عليها ميثاقها هو "تحقيق التعاون الدولي على حل المسائل الدولية ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية". وكان أول عمل للأمم المتحدة في هذا المقصد في أوروبا التي دمرتها الحرب العالمية الثانية وساعدت المنظمة في تعميرها بعد ذلك، ويعتمد المجتمع الدولي الآن على المنظمة في تنسيق عمليات الإغاثة الإنسانية نظراً لطبيعة الكوارث الطبيعية وتلك التي من صنع الإنسان مما يتطلب جهداً خارج قدرة السلطات الوطنية وخارج الجغرافيا الوطنية كذلك. فعندما تكون هناك مخاطر أو كارثة إنسانية، تكون الأمم المتحدة متواجدة في الساحة لتقديم الإغاثة والدعم والمساعدة، من النزوح السكاني بسبب الحرب والكوارث المناخية والطبيعية، إلى أثرها على الصحة والنظافة والتعليم والتغذية وحتى المأوى الأساسي، وذلك عبر برامجها ومنظماتها المتخصصة من جهة (المطلب الأول) وعبر تنسيق وتمويل العمليات الإنسانية من جهة ثانية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مواجهة الكوارث الطبيعية من خلال المنظمات المتخصصة وبرامج الأمم المتحدة

يتكون نظام الأمم المتحدة المعروف بصفة غير رسمية بـ "أسرة الأمم المتحدة" من منظمة الأمم المتحدة ذاتها والعديد من المنظمات التابعة لها التي تسمى برامج وصناديق ومفوضيات ووكالات متخصصة، ولكل واحدة من تلك المنظمات أعضائها وقيادتها وميزانياتها. وتمول برامج الأمم المتحدة وصناديقها بالتبرعات الطوعية، أما الوكالات المتخصصة فهي منظمات دولية مستقلة تمول بالمساهمات المحددة القيمة والتبرعات الطوعية.

في هذا المطلب سنعرض التعاون في مواجهة الكوارث الطبيعية من خلال أنشطة المنظمات المتخصصة وبرامج الأمم المتحدة، وهو ما يوضح أن التعاون مع هذه الكوارث لا بد أن تأخذ في الاعتبار العديد من الأمور، بحيث يجعل من التعاون الدولي في هذا المجال ضرورة لها أسسها الموضوعية، حيث يتعذر على أي دولة منفردة أو حتى مجموعة من الدول أن تواجه هذه الكوارث دون الاعتماد على المجتمع الدولي.

الفرع الأول: وكالات الأمم المتحدة المتخصصة

وكالات الأمم المتحدة المتخصصة هي منظمات مستقلة تعمل مع الأمم المتحدة. وتعمل هذه المنظمات مع الأمم المتحدة من خلال اتفاقات، فبعضها كان موجودا قبل الحرب العالمية الأولى، وبعضها كان متصلا برابطة الأمم، في حين أن بعضها أنشأت نشوء متزامنا مع تأسيس الأمم المتحدة أو أن الأمم المتحدة هي نفسها التي أنشأتها. أما بعضها الآخر فأنشأتها الأمم المتحدة عند ظهور حاجات تتطلب ذلك. وفي هذه الفقرة سنخص بالذكر المنظمات المتخصصة التي تعمل أو تساعد في مجال التعاون لمواجهة الكوارث الطبيعية وهي المنظمة العالمية للأرصاد الجوية ومنظمة الصحة العالمية ومنظمة الأغذية والزراعة والمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة.

الفقرة الأولى: المنظمة العالمية للأرصاد الجوية

أولا: المقصود بالمنظمة العالمية للأرصاد الجوية

المنظمة العالمية للأرصاد الجوية (WMO) وكالة متخصصة من وكالات الأمم المتحدة تضم 191 عضوا من الدول والأقاليم¹. وهي صوت منظومة الأمم المتحدة ذو الحجية بخصوص حالة وسلوك

¹ - تضم المنظمة العالمية للأرصاد الجوية في عضويتها 191 دولة وستة أقاليم، هي: أفريقيا وآسيا وأميركا الجنوبية وأميركا الشمالية وأميركا الوسطى ومنطقة البحر الكاريبي وجنوب غرب المحيط الهادئ وأوروبا.

الغلاف الجوي للأرض وتفاعله مع الأراضي والمحيطات، والطقس والمناخ الناجمين عن هذا التفاعل، وتوزيع الموارد المائية الناتج عن ذلك، ويوجد مقر المنظمة العالمية للأرصاد الجوية في جنيف بسويسرا.

تأسست المنظمة الدولية للأرصاد الجوية (IMO) عام 1873 بمؤتمر فيينا، لتيسير تبادل معلومات الطقس عبر الحدود الوطنية، ومرت بمراحل متعددة حتى أصبحت تسمى "المنظمة العالمية للأرصاد الجوية (WMO)". ووقعت الاتفاقية العالمية للأرصاد الجوية يوم 11 أكتوبر 1947، وبدأ نفاذها يوم 22 مارس 1950¹، وفي الفترة الفاصلة بين هذين التاريخين استمر عمل اللجنة الدولية للأرصاد الجوية، وحصلت على الاعتراف بها من جانب الأمم المتحدة بوصفها الهيئة التحضيرية للمنظمة الجديدة. تؤدي المنظمة دورا رياديا في الجهود الدولية الرامية إلى رصد البيئة وحمايتها، كما تدعم بالتعاون مع وكالات أخرى تابعة للأمم المتحدة ومع المرافق الوطنية للأرصاد الجوية والهيدرولوجيا التابعة لأعضائها، تنفيذ عدد من الاتفاقيات البيئية، وتؤدي دورا فعالا في تقديم المشورة والتقييمات للحكومات بشأن المسائل ذات الصلة، وتساهم هذه الأنشطة في ضمان تحقيق التنمية المستدامة للبلدان ورفاهها².

منذ تأسيسها، أدت المنظمة العالمية للأرصاد الجوية دورا فريدا وقويا في الإسهام في سلامة ورفاه البشرية. فقد استطاعت أن تسهم مساهمة كبيرة في حماية الأرواح والممتلكات ضد الكوارث الطبيعية، والحفاظ على البيئة، وتعزيز الأوضاع الاقتصادية والرفاه الاجتماعي لجميع قطاعات المجتمع في مجالات مثل الأمن الغذائي والموارد المائية والنقل، وذلك في إطار قيادة المنظمة العالمية للأرصاد الجوية.

من مهام المنظمة العالمية للأرصاد الجوية تيسير سبل التعاون العالمي لإنشاء شبكات من المحطات للقيام بمراقبة الأحوال الجوية والمناخية والهيدرولوجية والجيوفيزيائية. كما تساهم في تبادل المعلومات وتجهيزها وتوحيد البيانات ذات الصلة، وتساعد على نقل التكنولوجيا والتدريب والبحوث. كما تعزز التعاون بين خدمات اللجان الوطنية للأرصاد الجوية والهيدرولوجيا لأعضاء، وتوسيع دائرة تطبيقات الأرصاد الجوية لخدمات الطقس العامة، والزراعة، والطيران، والشحن، والبيئة، وقضايا المياه، والتخفيف من آثار الكوارث الطبيعية³.

¹- للمزيد من المعلومات حول المنظمة أنظر الدليل المرجعي للممثلين الدائمين لأعضاء المنظمة العالمية للأرصاد الجوية، أمانة المنظمة العالمية للأرصاد الجوية، جنيف، 2002.

²- تخصص المنظمة العالمية للأرصاد الجوية تاريخ 23 مارس من كل عام يوما عالميا للأرصاد الجوية، وقد اختير "فهم السحب" موضوعا لعام 2017، للتبويه بأهمية السحب للطقس والمناخ والماء. أنظر الموقع الإلكتروني:

<http://www.aljazeera.net/encyclopediasandstructures/2017/3/23> ، تاريخ الاضطلاع (2018/06/04)

³- منظمة العالمية للأرصاد الجوية، مجلة محطات عالمية "الأمن والحياة"، عدد 391، جنيف، ص.80.

ثانياً: مجهودات المنظمة في مجال الكوارث الطبيعية

تعتبر المنظمة صاحبة الاختصاص الأصيل من الناحية الفنية في هذا المجال، فقد اعتمدت المنظمة خطة عمل شاملة من أجل تنفيذ برنامجها الجامع المتعلق بالحد من الكوارث الطبيعية والتخفيف من حدتها، وهي تعمل على تنسيق برنامج بحثي دولي مدته عشر سنوات، من أجل تحسين التنبؤات بأحوال الطقس الشديدة التأثير، واستخدامها في صنع القرارات، ووضع نظام إنذار منافس من أجل المساعدة على تطبيق التنبؤات الموسمية في إدارة التعامل مع الكوارث الطبيعية.

وتعكف المنظمة على وضع مبادرات عديدة من أجل تحسين التنبؤات بالفيضانات وما يرتبط بذلك من ممارسات من أجل التخفيف من حدة الخسائر الاجتماعية والاقتصادية والبيئية الناتجة عن الفيضانات. ويمكن القول أن خبراء المنظمة قد طوروا برامج تقنية عالية المستوى تزيد من قدرة العالم على ملاحظة وتحليل والاستقراء والتنبؤ والتحذير المبكر، وتبادل المعلومات على أوسع نطاق، بشأن الكوارث الطبيعية المتعلقة بالطقس والمناخ والماء، وذلك عبر شبكة من المراكز العالمية والإقليمية والمتخصصة من ناحية أخرى، اعتمدت القمة الثانية للأرض التي عقدت بطوكيو في أبريل 2004 إطار عمل لخطة تنفيذية مدتها عشر سنوات، من أجل تحقيق عمليات رصد شاملة ومنسقة ومستدامة، وأطلقت لهذه الغاية نظاماً عالمياً للنظم المعنية برصد الأرض، يتمثل أحد أهدافه الرئيسية في خفض الخسائر في الأرواح والممتلكات الناجمة عن الكوارث الطبيعية، وتحسين فهم الأحوال الجوية وتقلب المناخ وتغيره والتنبؤ به¹ وتقوم المنظمة العالمية للأرصاد الجوية بتيسير التبادل الحر والمعلومات، والمنتجات، والخدمات في الوقت الحقيقي وقت تسجيل البيانات بالنسبة للمسائل المتعلقة بسلامة وأمن المجتمع، والرفاه الاقتصادي وحماية البيئة. مما يسهم في صياغة السياسات في هذه المجالات على الصعيدين الوطني والدولي. وفي الحالة الخاصة بالطقس والمناخ والأخطار المتصلة بالمياه والتي تشكل 90% من الكوارث الطبيعية.

توفر برامج المنظمة العالمية للأرصاد الجوية معلومات حيوية للنهوض من أجل تلافي الأخطار وتوجيه تحذيرات للسعي نحو إنقاذ الأرواح والحد من الأضرار التي تلحق بالممتلكات والبيئة. كما تسهم المنظمة العالمية للأرصاد الجوية في الحد من آثار الكوارث التي يسببها الإنسان، مثل تلك المرتبطة بالحوادث الكيميائية والنووية، وحرائق الغابات والرماد البركاني. وقد بينت الدراسات أنه بغض النظر عن الفوائد التي لا تحصى بالنسبة لرفاه الإنسان، كل دولار يستثمر في خدمات الأرصاد الجوية ينتج عنه عائد اقتصادي أكبر بعدة مرات، وغالباً بعشر مرات أو أكثر. وتقوم المنظمة العالمية للأرصاد الجوية بدور رائد في الجهود الدولية الرامية إلى رصد وحماية البيئة من خلال برامجها. بالتعاون مع وكالات الأمم المتحدة الأخرى واللجنة الوطنية للأرصاد الجوية والهيدرولوجية، وتدعم المنظمة العالمية للأرصاد الجوية تنفيذ

¹ - محمد سعد أبو عامود، مرجع سابق، ص. 61.

عدد من الاتفاقات البيئية، وتسهم بدور فعال في تقديم المشورة وإجراء تقييمات للحكومات المسائل ذات الصلة. هذه الأنشطة التي تساهم في التنمية المستدامة ورفاهية الأمم¹.

الفقرة الثانية: منظمة الصحة العالمية

أولاً: المقصود بمنظمة الصحة العالمية

تعتبر منظمة الصحة العالمية² (WHO) وكالة حكومية متخصصة تتبع الأمم المتحدة بموجب اتفاق التعاون والتنسيق الذي أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة والجمعية العامة للصحة وفقاً للشروط الواردة في المادتين 57 و 63 من ميثاق الأمم المتحدة، وتتمتع المنظمة بالشخصية القانونية الدولية التي تخول لها الحق في الدخول مع الأشخاص الدولية الأخرى في اتفاقيات تعاون. وقد بدأت المنظمة في مباشرة عملها في 6 أبريل 1948 ومقرها بجنيف بسويسرا، وبموجب المادة الثانية من دستور المنظمة فإن المنظمة تسعى لتحقيق أهدافها بالتعاون مع الوكالات المتخصصة في مجالات التغذية والإسكان والصحة وظروف العمل³.

شرعت المنظمة في إصلاح دورها في مجال إدارة المخاطر في حالات الطوارئ في أعقاب تأكيد مهمتها إزاء الطوارئ في القرارين الصادرين عن جمعية الصحة العالمية 10-64 و 20-65 ، وهدفت عملية الإصلاح إلى إرساء سياسات، ومبادئ توجيهية، وهياكل وعمليات إدارية ملائمة بتطلبها العمل الإنساني الفعال والناجح على المستوى القطري، وكذلك توفير القدرات والموارد المؤسسية الضرورية لتمكين المنظمة من أداء وظيفتها كوكالة قائمة لمجموعة الصحة العالمية.

وتعمل المنظمة مع الدول الأعضاء والعديد من الشركاء الصحيين وغير الصحيين على القيام بتوجيه ودعم إدماج إدارة جميع مخاطر الطوارئ والكوارث فيما يتعلق بالبرامج الصحية في الخطط الصحية على كل الأصعدة، ومساندة عمليات التقدير الوطنية ودون الوطنية للمخاطر المحدقة بالصحة ولقدرات التأهب للكوارث، وتعزيز القدرات الوطنية اللازمة لإدارة مخاطر الطوارئ والكوارث فيما يتعلق بالصحة، ودعم استحداث وتنفيذ برامج المستشفيات المأمونة لحماية المرافق والخدمات الصحية.

ثانياً: دور المنظمة في إدارة مخاطر الطوارئ والكوارث فيما يتعلق بالصحة

منذ عام 2013 وحتى نهاية عام 2014 استجابت منظمة الصحة العالمية لأكثر من 40 حالة طوارئ منها ست حالات هي: النزاعات في جمهورية إفريقيا الوسطى والعراق، والأزمة الإقليمية للجمهورية العربية السورية، والحرب الأهلية في جنوب السودان، وإعصار هايان في الفلبين، وباء الإيبولا في غرب أفريقيا. فضلاً عن ذلك فقد قدمت المنظمة المشورة والمساعدة لأكثر من 100 بلد لتعزيز القدرات الوطنية

1- المنظمة العالمية للأرصاد الجوية، مجلة محطات عالمية "الأمن والحياة"، مرجع سابق، ص. 81.

2- اختصار ل: World Health Organization

3- معمر رتيب محمد عبد الحافظ، القانون الدولي للبيئة وظاهرة التلوث (خطوة للأمام لحماية البيئة الدولية من التلوث)، دار شتات للنشر والبرمجيات، مصر، ص. 110.

على الحد من مخاطر الكوارث في قطاع الصحة، ومن المجهودات التي قامت بها المنظمة على سبيل المثال لا الحصر نجد:

• إدارة مخاطر الكوارث في إقليم غرب المحيط الهادئ

عانت بلدان إقليم غرب المحيط الهادئ في السنوات الأخيرة من كوارث كبرى أثقلت كاهل حتى البلدان المتأهبة مثل الصين، ونيوزيلندا، والفلبين، ووفقاً لمؤشر المخاطر العالمية فإن عشرة بلدان في هذا الإقليم تتدرج ضمن مجموعة البلدان العشرين الرئيسية التي تواجه أعلى احتمالات الكوارث في العالم. وتشمل البلدان العشرة المذكورة بلدانا جزرية في المحيط الهادئ هي فيجي، وبابوا غينيا الجديدة، وجزر سليمان، وتونغا، وفانواتو، وهي جميعاً عرضة لأخطار الأعاصير، والفيضانات، والزلازل، والتسونامي، والجفاف، ونتيجة لذلك فإن الإقليم منح الأولوية لجهود إدارة مخاطر الطوارئ والكوارث فيما يتعلق بالصحة للحد من مخاطر الإصابات والوفيات، واحتمال تعطل النظم الصحية¹.

وفي عام 2013 قام المكتب الإقليمي لغرب المحيط الهادئ التابع للمنظمة باستضافة اجتماع فيجي للشروع في استحداث إطار إقليمي للعمل يعنى بإدارة مخاطر الكوارث فيما يتعلق بالصحة، بالتشاور مع الدول الأعضاء والشركاء الإقليميين، وشارك في هذه المبادرة ما مجموعه 23 بلداً. ومنذ ذلك الحين عقد المكتب حلقات عمل وساعد بلداناً مثل كمبوديا، وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، وفيتنام على تحويل الإطار المذكور إلى خطط عمل وطنية.

• إنعاش النظام الصحي في غزة

أدت الأعمال العسكرية التي قامت بها القوات المسلحة الإسرائيلية في غزة في 2014 إلى إلحاق أضرار جسيمة بالخدمات الصحية في قطاع غزة. وتسهم منظمة الصحة العالمية في الجهود الهائلة المبذولة لإعادة إعمار النظام الصحي في غزة، وتقدم المنظمة العون إلى وزارة الصحة لزيادة عدد عاملي الرعاية الصحية عبر توفير التدريب والرواتب المنتظمة، وسد الثغرات الخطيرة في الخدمات، ولاسيما المتعلقة بالمسنين، والمعوقين، والمعانين من مشكلات الصحة النفسية².

• الاستجابة العاجلة في سوريا

أدى العنف المستمر في سوريا إلى تعطيل الخدمات الصحية، حيث أحدثت نقصاً حاداً في الأدوية الأساسية، والإمدادات، والعاملين الصحيين، ولاسيما المدربون منهم على الرعاية الطارئة، ويصاب قرابة

¹ - منظمة الصحة العالمية، تقرير عن المنظمة في مجال إدارة مخاطر الطوارئ والأزمات 2013-2014، الإدارة المعنية بإدارة مخاطر الطوارئ والاستجابة الإنسانية ERM ، 2015، ص.9.

² - نفس المرجع، ص. 11.

25000 شخص بجراح كل شهر، مما يثقل كاهل الخدمات الصحية العاملة. وثمة انحدار حقيق في عدد المهنيين في ميدان الرعاية الصحية إذ وصل إلى أقل من نصف ما كان عليه قبل الأزمة .

قامت المنظمة في سورية بإنشاء محورين دون وطنيين إضافة إلى مكتبها في دمشق، وتمتلك أيضا مركزين على الأقل من مراكز اتصال الصحة العمومية التي تتولى دعم عمليات التقدير والرصد الصحية في كل محافظة من محافظات البلاد الأربع عشرة، واعتمدت المنظمة وشركاؤها نهجا يوفر الدعم الفوري لتلبية الاحتياجات الطارئة مع الإسهام في الوقت ذاته في استدامة النظام الصحي في سورية في الأجل الطويل من خلال تدريب المنظمات المحلية، وإنشاء شبكة من المنظمات الوطنية غير الحكومية لتقديم الرعاية الصحية الأساسية، وتعزيز ترصد الأمراض على مختلف الأصعدة¹.

• النشر السريع للمنظمة لاستجابة لإعصار هايان في الفلبين

ضرب إعصار هايان، الذي لا سابق له من حيث القوة، الفلبين في 11 نوفمبر 2013، وأسفر ذلك عن مقتل أكثر من 5200 شخص، وتشريد 3.4 مليون شخص، وإلحاق الضرر بنحو 13 مليون شخص، وأدى التحذير الأولي إلى التطبيق الفوري لإجراءات الاستجابة للطوارئ في منظمة الصحة العالمية، مما أدى إلى الإطلاق الفوري على مستوى المؤسسة لموارد بشرية، ومالية، وتقنية ضخمة للاستجابة للاحتياجات الإنسانية في الفلبين، فقد نشرت المنظمة 67 شخصا من 15 كيانا مختلفا في المرحلة الأولية للاستجابة، وقامت بافتتاح ما مجموعه ثمانية محاور دون وطنية لدعم جهود الإغاثة والإنعاش في الفلبين. ونفذت المنظمة وشركاؤها تقديرا عاجلا أوليا للمناطق المتضررة في تسع مقاطعات تشتمل على 92 بلدة و283 بلدية. وفي غضون الأسبوع الأول من الاستجابة قدمت المنظمة ما يكفي من الأدوية والإمدادات الطبية لتغطية الاحتياجات الصحية الأساسية لأكثر من 300000 شخص على مدى شهر واحد،² وخلال الأشهر الثلاثة اللاحقة وفرت المنظمة 150 موظفا من موظفي التدخل السريع وساعدت على تنسيق جهود نحو 150 فريقيا طبيا أجنبيا وأكثر من 80 شريكا من شركاء المجموعات.

• تلبية الاحتياجات الصحية الطارئة في جنوب السودان

أدت الحرب الأهلية في جنوب السودان عام 2014 إلى تشريد أكثر من 1.8 مليون شخص، وقضى ما يزيد على 10 000 شخص نتيجة النزاع تفشي الأمراض، وفر قرابة نصف مليون شخص إلى دول إثيوبيا، وكينيا، والسودان، وأوغندا المجاورة. وعانت المرافق الصحية على نطاق واسع من النهب ومن نزوح العاملين الصحيين. وفي فبراير 2014 أعلنت منظمة الصحة العالمية الأزمة الصحية في جنوب السودان على أنها حالة طوارئ من الدرجة الثالثة.

¹ - تقرير عن المنظمة في مجال إدارة مخاطر الطوارئ والأزمات 2013-2014، مرجع سابق، ص. 14.

² - نفس المرجع، ص. 17.

واضطلعت المنظمة بدور داعم رئيسي في جنوب السودان، حيث تتولى المنظمة قيادة مجموعة الصحة (التي تضم 57 شريكا صحيا)، وقدمت مجموعة الصحة الإمدادات اللازمة لأكثر من 2.3 مليون تدخل طبي، ومنحت المنظمة الأدوية والإمدادات لنحو 600000 مستفيد¹.

الفقرة الثالثة: منظمة الأغذية والزراعة

أولا: المقصود بمنظمة الأغذية والزراعة

تأسست منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (FAO)² في كندا عام 1945، وهي وكالة متخصصة تابعة للأمم المتحدة تقود الجهود الدولية للقضاء على الجوع، وهدفها هو تحقيق الأمن الغذائي للجميع والتأكد من أن البشر يحصلون بانتظام على ما يكفي من الغذاء عالي الجودة لقيادة حياة نشيطة وصحية. وتعمل المنظمة في أكثر من 130 دولة على مستوى العالم مع أكثر من 194 دولة عضو³.

قامت منظمة الأغذية والزراعة بتحديد الأولويات الرئيسية التي تتمتع فيها بوضع أفضل للتدخل، وذلك من أجل تلبية المطالب التي تطرحها الاتجاهات العالمية الكبرى في مجال التنمية الزراعية والتحديات التي تواجهها الدول الأعضاء. وقد تم إجراء استعراض شامل للمزايا النسبية للمنظمة، مما سمح بتحديد أهداف استراتيجية تمثل مجالات العمل الرئيسية التي ستركز المنظمة جهودها عليها في سعيها إلى تحقيق رؤيتها والأهداف العالمية.

تقوم المنظمة بتوليد واقتسام معلومات حيوية بشأن الأغذية والزراعة والموارد الطبيعية، وذلك على شكل منافع عامة عالمية. غير أن هذا التدفق المعلوماتي لا يسير في اتجاه واحد فحسب. فتعمل المنظمة كذلك كحلقة وصل، وذلك من خلال تحديد كثير من الشركاء ذوي الخبرات الواسعة، إضافة إلى تيسير الحوار بين أولئك الذين يملكون المعرفة ومن يحتاجون إليها. كما تقوم المنظمة من خلال ترجمة المعرفة إلى أعمال بربط الميدان بالمبادرات القطرية والإقليمية والعالمية، وذلك ضمن حلقة متينة تعزز الطرفين معا. من خلال تعاضد الجهود، فإن المنظمة تيسر الشراكات من أجل الأمن الغذائي والتغذية والزراعة والتنمية الريفية بين الحكومات والشركاء في التنمية والمجتمع المدني والقطاع الخاص. وتتمثل المهام الأساسية لمنظمة الأغذية والزراعة فيما يلي⁴:

• تحقيق الأمن الغذائي للجميع.

1- وساندت حملات التطعيم ضد الحصبة 673 574 (طفلا مطعما) وضد شلل الأطفال 931 493 (طفلا مطعما). واستجابت المنظمة وشركاؤها الصحيون لعدد من فاشيات الأمراض عام 2014، وعملت المنظمة والشركاء الصحيون على الوقاية من الملاريا ومعالجتها في مخيمات المشردين داخليا، نفس المرجع، ص.18.

2- اختصار ل: Food and Agriculture Organisation

3- أنظر الموقع الإلكتروني للمنظمة: www.fao.org/home

4- عبد الناصر زياد هياجنه، القانون البيئي- النظرية العامة للقانون البيئي مع شرح التشريعات البيئية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2012، ص.248.

- النهوض بمستويات التغذية، وتعزيز القدرة الإنتاجية الزراعية، وتحسين الأوضاع المعيشية لسكان الريف، والإسهام في النمو الاقتصادي.
- مساعدة الدول الأعضاء في تحقيق التنمية المستدامة لقطاعها الزراعي، بما في ذلك مصائد الأسماك والغابات، وفي تحسين حفظ وتوزيع المنتجات الزراعية.

ثانياً: إنجازات الفاو في مجال الحماية من الكوارث

تدعم منظمة الأغذية والزراعة البلدان المتضررة¹ والتي تعاني من مشاكل اقتصادية واجتماعية وبيئية، وذلك بمشاريع وبرامج لمساعدة البلدان على تحقيق أهداف متعددة من جدول أعمال 2030².

ففي بوليفيا مثلاً، قامت منظمة الأغذية والزراعة مؤخراً بدعم الحكومة البوليفية في وضع قانون للتغذية في المدارس. يضمن هذا القانون الحق في الغذاء، ويقدم تعريفاً واضحاً للمسؤوليات، ويضع إطاراً مستداماً لبرنامج الغذاء والتغذية في المدارس، ويسهم في معالجة الأسباب الجذرية للفقر وسوء التغذية عن طريق خلق فرص للمزارعين. وقد تم اعتماد القانون رسمياً عام 2014 ويعتبر الآن أحد دعائم التزام بوليفيا بمكافحة الجوع وسوء التغذية.

وفي الكاميرون تعمل منظمة الأغذية والزراعة بالتعاون مع وزارة البيئة وحماية الطبيعة بالكاميرون وغيرها من الشركاء، على تعزيز الإطار المؤسسي والقانوني الضعيف المعني بالحفاظ على غابات المانجروف³ وإدارتها، ومكافحة الحصاد غير المقيد وغير المستدام لموارد المانجروف. وتتضمن الخطة تطوير وتنفيذ استراتيجية حماية نظم المانجروف البيئية عبر المجتمعات المحلية، وإنشاء المحميات الطبيعية

¹ - حسب منظمة الأغذية والزراعة فيلدان العجز الغذائي ذات الدخل المنخفض في عام 2016 هي:

- (1) آسيا: أفغانستان- أوزبكستان- الجمهورية العربية السورية- الهند- اليمن- باكستان- بنغلاديش- جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية- طاجيكستان- فيرغيزستان- نيبال.
- (2) أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي: نيكاراغوا- هايتي.
- (3) إفريقيا: جنوب السودان- أوغندا- إثيوبيا- إريتريا- السنغال- السودان- الصومال- الكاميرون- النيجر- بنن- بوركينا فاسو- بروندي- تشاد- توغو- جزر القمر- جمهورية أفريقيا الوسطى - جمهورية الكونغو الديمقراطية- جمهورية تنزانيا المتحدة - جيبوتي- رواندا- زيمبابوي- سان تومي وبرنسيبي- سيراليون- غامبيا- غانا- غينيا- غينيا - بيساو- كوت ديفوار- كينيا- ليبيريا- ليسوتو- مالي- ملاوي- موريتانيا- موزامبيق- نيجيريا.

2- تم وضع جدول أعمال 2030 الطموح، وهو رؤية عالمية لصالح البشر والكوكب والازدهار والرخاء على المدى الطويل. كما يرسم خطة مستقبلية، لوضع العالم على طريق مستدامة ومرنة تقود إلى التحول في مستويات المعيشة والانتقال إلى مسارات فعالة ومستدامة نحو التنمية، وتركز أهداف التنمية المستدامة السبعة عشر على القضاء على الفقر والجوع واستعادة وإدارة الموارد الطبيعية بصورة مستدامة. وتجمع هذه الأهداف بشكل وثيق بين أبعاد التنمية المستدامة الثلاثة، البعد الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، وبين الأهداف الفرعية المتشابهة. أهداف التنمية المستدامة غير قابلة للتجزئة، بمعنى أنه لا يجوز فصل هدف بعينه عن بقية الأهداف، وتدعو جميع الأهداف إلى تطبيق نهج شاملة وتشاركية، علاوة على كونها أهدافاً عالمية، حيث يهتم جدول أعمال 2030 بالبلدان المتقدمة والنامية على حد سواء.

- أنظر كتاب لمنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة تحت عنوان: الأغذية والزراعة عاملان أساسيان لتحقيق جدول أعمال التنمية المستدامة لعام

2030، ص:4، متاح بالموقع الإلكتروني: <https://www.unclearn.org/sites/default/files/.../a-i5499a.pdf>

3- تمتد غابات المانجروف بطول يزيد عن 30 في المائة من ساحل الكاميرون، وتغطي مساحة 200 ألف هكتار تقريباً. وقد تم تقليل هذه المنطقة بنحو الثلث خلال الخمس وعشرين السنة الماضية بسبب ضغوط التنمية وممارسات الإدارة غير المستدامة. غابات المانجروف لها أهمية بيئية كبيرة، حيث تقوم بوظيفة مستودع للكربون وتصلح لتربية الأسماك وتشكل حاجزاً ساحلياً طبيعياً يحمي من العواصف وموجات المد والجزر. كما أنها تشكل مصدراً رئيسياً لسبل كسب العيش المحلية والتنمية الإقليمية والتنوع البيولوجي ذا الأهمية العالمية الذي يوجد بها. نفس المرجع، ص: 12.

والتشجيع على وضع خطط لإدارة المانجروف بطريقة مستدامة على الصعيد الميداني، بما في ذلك وضع تقنيات محسنة لاستخراج الحطب والأعمدة الخشبية والرمال والأسماك والأصداف.

وفي الفلبين¹ تساعد منظمة الأغذية والزراعة الحكومة الفلبينية في وضع أسس للحد من مخاطر الكوارث والتكيف مع تغير المناخ في قطاع الزراعة. فقد غطى برنامج منظمة الأغذية والزراعة المعني باستعادة سبل المعيشة بعد إعصار هايان أكثر من 1.1 مليون شخص من خلال زراعة الأرز والذرة، ونظم الزراعة القائمة على جوز الهند وإعادة تأهيل غابات المانجروف الساحلية. وتستطيع المنظمة من خلال الجمع بين الدروس المستفادة من إعصار هايان وخبرات منظمة الأغذية والزراعة في مجال تعميم الحد من مخاطر الكوارث والتكيف مع آثار تغير المناخ في الزراعة، دعم الحكومات استراتيجياً وتسهيل رفع مستوى الممارسات والتقنيات الجيدة للزراعة ومصايد الأسماك الإنتاجية بطريقة مستدامة، بينما يتم في الوقت نفسه تعزيز القدرة على مواجهة التهديدات والأزمات.

وفي البلدان النامية وأقل البلدان نمواً بشكل خاص يتعرض القطاع الزراعي لآثار تغير المناخ. من خلال وضع خطط التكيف الوطنية، لم تقتصر الدول على مجرد تحديد نقاط الضعف الوطنية، بل وضعت خطة عمل شاملة للتصدي لها. تعمل منظمة الأغذية والزراعة، بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مع وزارات الزراعة والبيئة والمالية والتخطيط في كل من كينيا ونيبال والفلبين وتايلاند وأوغندا وأوروغواي وفيتنام وزامبيا لحماية سبل العيش وزيادة الإنتاج الزراعي والأمن الغذائي من خلال تعزيز عمليات التكيف الوطنية. وتقوم المنظمة بإسداء المشورة السياسية وتقديم الخبرات التقنية لضمان دمج مخاطر وأولويات التكيف مع تغير المناخ في قطاعات الزراعة والغابات وتربية الأحياء المائية ومصايد الأسماك في عمليات التكيف الوطنية.

فحسب تقارير للمنظمة فإن هناك أكثر مما يكفي من الأغذية المنتجة في العالم لإطعام الجميع، ولكن يوجد 815 مليون شخص لا زال يعانون من الجوع. فمن أكبر التحديات التي يواجهها العالم هو كيفية ضمان ما يكفي من الغذاء لتلبية الاحتياجات الغذائية لعدد سكان العالم المتزايد - المتوقع أن يرتفع إلى حوالي 10 مليار بحلول عام 2050. ولإطعام مليارين آخرين في عام 2050²، سيتعين زيادة إنتاج الأغذية بنسبة 50 في المائة على الصعيد العالمي. إن الأمن الغذائي حالة معقدة تتطلب نهجاً شاملاً إزاء جميع أشكال سوء التغذية، وإنتاجية ودخل صغار منتجي الأغذية، ومرونة نظم إنتاج الأغذية، والاستخدام المستدام للتنوع البيولوجي والموارد الوراثية.

1- الفلبين هي واحدة من أكثر البلدان المعرضة، للكوارث في العالم. في عامي 2006 و2013 تسببت 78 كارثة طبيعية في تدمير ما يقرب من 6 ملايين هكتار من المحاصيل، مما كلف القطاع الزراعي وحده 3.8 مليار دولار.

2 - Food and Agriculture Organization of the United Nation, Saving livelihoods saves lives, <http://www.fao.org/emergencies/savinglivelihoods-2017/en/>

الفقرة الرابعة: المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

أولاً: ماهية المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

المفوضية السامية هي وكالة الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (وإسمها الكامل هو مكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين)، وقد تم إنشاؤها سنة 1951 للمساعدة في تقديم الحماية الدولية للاجئين بمقتضى قرار الجمعية العام 4 - 319 في دجنبر 1949 لتحل محل منظمة اللاجئين الدولية، والهدف الرئيسي للمنظمة هو ضمان حق اللجوء لكل الأفراد وإيجاد مكان آمن لهم في دولة أخرى والعودة الاختيارية لبلدانهم¹. يتم تمويل المفوضية بشكل كامل تقريباً من خلال المساهمات الطوعية، بشكل رئيسي من الحكومات ولكن أيضاً من المنظمات ما بين الحكومية الدولية والشركات والأفراد. وتتلقى دعماً محدوداً يزيد قليلاً على ثلاثة في المائة عن تمويلها من الميزانية العادية للأمم المتحدة، لتمويل النفقات الإدارية، وهي تقبل التبرعات العينية بما في ذلك مواد الإغاثة كالخيام، والأدوية، والشاحنات، والنقل الجوي. وتقوم المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بعمل إنساني واجتماعي، يتمثل في مساعدة مجموعات اللاجئين أياً كان دينهم أو عرقهم أو اتجاههم السياسي، ومن أجل تحقيق هذا الهدف النبيل، تم منح المفوض السامي إمكانية الاستقلالية. حيث يقوم هذا الأخير بمقتضى سلطة الجمعية العامة بتوفير الحماية الدولية ومساعدة اللاجئين الذين يشملهم نطاق النظام الأساسي، كما تتولى السعي لإيجاد حلول دائمة لمشكلة اللاجئين عن طريق تقديم المساعدات إلى الدول شرط موافقة حكوماتها، وكذا المنظمات المساهمة في عمليات المساعدة لتسهيل الإدماج أو إعادة الاستقرار أو عمليات الرجوع الاختياري للاجئين. وقد قامت المفوضية السامية منذ إنشائها بكل الأعمال الموكلة لها من توفير الحماية للاجئين والمساعدة الغذائية والصحية بالإضافة إلى بعض واجباتها المتمثل في إيجاد دائمة لهم بالتنسيق مع حكومات دول اللجوء سواء تعلق الأمر بالعودة الطوعية أو التوطين².

وتمارس المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أنشطة وفعاليات متعددة ومتنوعة ومن أمثلتها الاستجابة للطوارئ، الحفاظ على البيئة، والكوارث وتغير المناخ، اللجوء والهجرة، تقديم المساعدات، تقييم الاحتياجات، توفير الحماية، جمع التبرعات، وهناك أنشطة أخرى مثل إصدار القرارات، وإقامة الندوات والمؤتمرات وعقد الاتفاقيات مع الدول أو الهيئات الأخرى العاملة في مجال حقوق الإنسان وحق اللجوء على وجه الخصوص، وأيضاً إنشاء قاعدة بيانات عامة تشمل معلومات دقيقة ومقاربة للواقع،

¹ - محمد بلمديوني، وضع اللاجئين في القانون الدولي الإنساني، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، قسم العلوم الاقتصادية والقانونية، العدد 17، جانفي، 2017، ص. 167.

² - أحمد الرشيد، الحماية الدولية للاجئين، مركز البحوث والدراسات السياسية، القاهرة، الطبعة الأولى 1997، ص. 233 - 231.

وكذلك تقديم جميع أشكال الرعاية للقانون الدولي للاجئين والعمل على ترسيخ قواعده القانونية والتعريف به، كذلك دعم تثبيت قواعد ومبادئ قانون اللاجئين¹.

ثانيا: جهود المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

باتت حماية اللاجئين تشكل الولاية الأساسية للمفوضية السامية للأمم المتحدة للاجئين، والتي أنشأت بهدف رعاية اللاجئين، فقدمت المفوضية الحماية والمساعدة لعشرات الملايين من اللاجئين، ووجدت الحلول الدائمة للعديد منهم، فاللاجئون يضطرون للمغادرة لإنقاذ حياتهم أو الحفاظ على حريتهم، فهم لا يتمتعون بحماية دولتهم، بل غالبا ما تكون حكومتهم هي مصدر تهديدهم بالاضطهاد².

فتقدم المفوضية مساعدات حيوية تتخذ أشكالا عديدة، بالمساعدات الطارئة المنقذة للحياة، والمساعدات الحيوية الأخرى التي تقدمها وتساعد على توفيرها، كتسجيل اللاجئين³ من خلال توفير سجل عن وضع اللاجئين، في حمايتهم من الطرد ومن الاعتقال التعسفي والاحتجاز. كما يتيح لهم الحصول على الخدمات أو المساعدات ويعزز حرية انتقالهم وبالتالي استقلاليتهم، وتقديم المساعدات والمشورة بشأن طلبات اللجوء والتعليم والإرشاد، وتمتد المساعدات التي تقدمها المفوضية للأشخاص العائدين إلى ديارهم، إذ تقوم بترتيب النقل الجوي والبحري والبري، كما تشارك المفوضية في برامج الإدماج المحلي أو إعادة الإدماج، بما في ذلك ترميم البنية التحتية وغيرها من المساعدات بما في ذلك التعليم والخدمات الاستشارية، وكلما أمكن ذلك، تقترن هذه التدابير ببذل جهود لتشجيع اللاجئين على الاعتماد على أنفسهم إلى أقصى حد⁴.

يعتبر توفير المأوى من أولويات المفوضية والتي تعد من الأمور الأساسية التي يحتاجها اللاجئين الذين يجبرون على الفرار من منازلهم، حيث يتولى قسم إدارة الإمدادات في المفوضية، ضمان توفير مخزون من الخيام لاستعمالها عند بروز حاجة مفاجئة، ولا يقتصر الإيواء على توفير الخيام فقط، بل يتخطاها إلى توزيع مواد كالأغطية البلاستيكية والفرش التي يمكن استخدامها في المأوى البسيطة، والمواد غير الغذائية الأخرى، وتقوم المفوضية بتقديم المساعدات في مجال المأوى حتى في الحالات التي يطول أمدها، حيث تمول إعادة تأهيل المأوى الجماعية أو بناء منازل جديدة⁵.

وبشكل عام، تلعب المفوضية في الوقت الراهن دورا أكثر أهمية في البلدان التي تحدث بها عمليات نزوح، سواء بسبب مشاركتها الكبيرة في المساعدة على تحقيق استقرار اللاجئين العائدين إلى مناطقهم

1- مظهر حريز محمود، القانون الدولي والقانون العراقي وعلاقتهما باللاجئين الذين يبحثون على اللجوء في العراق، دراسة قانونية تحليلية، شهادة الدكتوراه فلسفة القانون الدولي العام، جامعة سانت كليمنتس، العراق، 2013، ص. 139.

2- خرباش زينة وخلفاوي سيهام، الحماية الدولية للاجئين والنازحين على ضوء المستجدات الراهنة في القانون الدولي، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق بجامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2016، ص. 49.

3 - المفوضية: تقديم المساعدة، بيان صحفي منشور على الموقع التالي:

www.unhcr.org/ar/4be7cc2759f.html

4- تقرير مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين 1999، الأمم المتحدة، نيويورك 2000، وثيقة رقم A/55/12، ص. 7.

5- المفوضية: المأوى سقف بحميتهم، بيان صحفي منشور على الموقع التالي:

<http://www.unhcr.org/ar/4be7cc275bd.html>

الأصلية، أو بسبب أنشطتها المتزايدة لصالح الأشخاص النازحين داخليا في بلدان من قبيل كولومبيا، والسودان، وسريلانكا، وأوغندا.

وفي بعض الأحيان تؤدي خبرة المفوضية الخاصة إلى منحها حتى دورا أكبر من ذلك، ففي التسعينات من القرن العشرين على سبيل المثال قامت المفوضية بإدارة أطول جسر جوي أمدا على الإطلاق على مستوى العالم كجزء من عملياتها لمساعدة السكان المحاصرين، وكذلك الأشخاص النازحين في جمهورية البوسنة والهرسك. رغم أنها لا تتخبط عادة في عمليات الإغاثة من الكوارث الطبيعية أطلقت المفوضية عمليات كبيرة عقب كارثة تسونامي في المحيط الهندي، والزلازل الذي ضرب باكستان في عام 2005، لأنه في كلا الحالتين كان توفير المأوى وإدارة المخيمات، وهما مجالين للمساعدة تخصص فيها المفوضية يمثلان أهمية كبيرة. وفي ماي 2008 بدأت المفوضية مساعدة ضحايا إعصار نرجس الذي ضرب ميانمار، واستجابت المفوضية للضرورة السورية، حيث حشدت أكثر من 600 موظف كما جمعت الموارد، في 20 موقعا مختلفا لتوفير المساعدات المنقذة للحياة والحماية، ويشمل ذلك توفير المساعدة الإنسانية وبذل الجهود لتحسين السكن والمأوى وللم شمل الأسر التي فصل أفرادها، وتحديد الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، بما في ذلك الأطفال المفصولين عن ذويهم وغير المصحوبين، والإحالة إلى الخدمات المناسبة. كما دعت المفوضية كذلك الدول الأوروبية وغيرها للعمل بشكل جماعي بمسؤولية وتضامن، وذلك تماشيا مع التزاماتها الدولية¹.

وتتدخل المفوضية في أزمة اللاجئين في الروهينغا بميانمار اللذين تأدوا من أعمال العنف بمعدلات هائلة وبأعداد مستمرة في الارتفاع، فمنذ بداية الأزمة، أرسلت المفوضية 1,500 طن من المساعدات المنقذة للحياة من بينها الخيام والأغطية والأسرة، والتي تقدر قيمتها مجتمعة بمبلغ 7.8 مليون دولار لمساعدة 250,000 لاجئ. ويجب بذل الكثير من الجهود الإضافية من أجل تلبية احتياجات الأطفال والنساء والرجال الفارين من الصراع.

وتقدم المفوضية المساعدة للنازحين اليمنيين الذين يواجهون كارثة إنسانية بسبب العنف والأمراض والافتقار إلى الطعام والمياه والمأوى. حيث بموجب نظام تنسيق الشؤون الإنسانية في اليمن، تتولى المفوضية قيادة عمليات توفير الحماية والمأوى والأغطية وأدوات المطبخ وغيرها لمساعدة النازحين الأكثر ضعفا. وتوفر المساعدة القانونية والمالية فضلا عن خدمات الدعم النفسي والاجتماعي لمساعدة المتضررين من الحرب.

وتستجيب المفوضية لحالة الطوارئ في سوريا حيث تقدم المساعدات الإنسانية المنقذة للحياة للاجئين السوريين الأكثر ضعفا موفرين لها المال لشراء الدواء والطعام، والمواقد والوقود للتدفئة، ومواد العزل

¹ - حماية اللاجئين ودور المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وثيقة صدرت عن المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، قسم شؤون الإعلام والعلاقات العامة، 2009، ص.20.

للخيام، والبطانيات الحرارية والملابس الشتوية. وبالنسبة للنازحين داخل سوريا، فإنها توفر لهم حزم المأوى والمواد غير الغذائية، فضلا عن خدمات الحماية والدعم النفسي والاجتماعي.

وقد عملت المفوضية على تعزيز استجابتها في نيجيريا بسبب النزاع المستمر، حيث تأثر حوالي 17 مليون شخص بالنزاع في حوض بحيرة تشاد، بمن فيهم أكثر من 2.3 ملايين نازح من منازلهم، وتواصل المفوضية العمل مع السلطات في شمال شرق نيجيريا، وكذلك مع الشركاء في الأمم المتحدة، لمساعدة النازحين واللاجئين العائدين على استعادة الشعور بالحياة الطبيعية. ويشمل هذا العمل بذل الجهود من أجل ضمان احترام حقوقهم، وتوفير الدعم القانوني والنفسي والاجتماعي لضحايا الاعتداء الجنسي والعنف القائم على نوع الجنس، وتوفير المأوى والأدوات المنزلية الأساسية. وتحشد المفوضية الدعم أيضا لحصول هؤلاء على الخدمات الأساسية وتمتعهم بالسلم والأمن، إذا ما أريد أن تكون العودة مستدامة¹.

الفقرة الخامسة: منظمة الأمم المتحدة للطفولة

أولا: ماهية منظمة الأمم المتحدة للطفولة

منظمة الأمم المتحدة للطفولة أو اليونسيف هي المنظمة الوحيدة المكلفة من الأمم المتحدة للاعتناء برفاه الطفل وحمايته ومراعاة حقوقه، أنشئت عام 1946 لإغاثة الأطفال إبان الحرب العالمية الثانية وتطور تكليفها من بقاء وتنمية إلى حماية الطفل، وتستهدف اليونسيف الأطفال من ذوي الفئة العمرية من صفر إلى سنة 18 سنة. وتعتمد اليونسيف في مصادرها المالية على المساهمات الطوعية من الحكومات والمنظمات الحكومية وغير الحكومية والقطاع الخاص ومنظمات الأمم المتحدة وجمع التبرعات وموارد أخرى².

تنشط اليونسيف في 191 دولة من خلال البرامج القطرية واللجان الوطنية، وتضم ثمانية مكاتب إقليمية و 126 مكتبا قطريا في أنحاء العالم، ويقع المقر الرئيسي لليونسيف في نيويورك. وتتمثل مهمة اليونسيف في حماية حقوق الأطفال ومناصرتها لمساعدتهم في تلبية احتياجاتهم الأساسية وتوسيع الفرص المتاحة لهم لبلوغ الحد الأقصى من طاقاتهم وقدراتهم. وتسترشد اليونسيف بتنفيذها لهذه المهمة بنصوص ومبادئ اتفاقية حقوق الطفل³.

فاليونسيف تعمل على تحصين الأطفال ضد الأمراض، ومنها فيروس نقص المناعة المكتسب (الإيدز) من خلال برنامج عمل الإيدز والأطفال، كما تسعى إلى ضمان حق الطفل في التعليم بتوفير تعليم

¹ أنظر الموقع الإلكتروني الرسمي للمفوضية : www.unhcr.org

² د. أيمن أبو لبن، لمحة عن المنظمة الدولية للطفولة (اليونسيف)، رياض، 2009، ص. 2-3-11.

³ أقرت الجمعية العامة اتفاقية حقوق الطفل سنة 1989 وتتضمن 54 مادة، وبروتوكولان اختياريان. وهي توضح بطريقة لا لبس فيها حقوق الإنسان الأساسية التي يجب أن يتمتع بها الأطفال في أي مكان - ودون تمييز، وهذه الحقوق هي: حق الطفل في البقاء، والتطور والنمو إلى أقصى حد، والحماية من التأثيرات المضرة، وسوء المعاملة والاستغلال، والمشاركة الكاملة في الأسرة، وفي الحياة الثقافية والاجتماعية.

إلزامي مجاني لجميع الأطفال. وتنادي بتجنب الأطفال مخاطر الحروب والصراعات، وتطالب بتكريس مبدأ المساواة بين الجنسين، وتوفير الظروف الملائمة لحياة كريمة لكل أطفال العالم.

ثانيا: دور اليونيسف في العمل الإنساني

تتمتع اليونيسف بتاريخ طويل من العمل في حالات الطوارئ وفي السياقات الإنسانية، سواء كانت طبيعية أو من صنع الإنسان. وفي الأصل كانت المنظمة تدعى صندوق طوارئ الأمم المتحدة للطفولة، وقد تم إنشاء المنظمة لتقديم المساعدات الإنسانية إلى الأطفال الذين يعيشون في عالم قطعت الحرب العالمية الثانية أوصاله، ولقد تغيرت أمور كثيرة منذ ذلك الحين، ولكن مهمة اليونيسف الأساسية لم تتغير.

يواجه المجتمع الدولي أزمات إنسانية معقدة تعرض الأطفال والنساء إلى مخاطر كبيرة. وفي المتوسط، تقوم اليونيسف بالاستجابة لأكثر من مائتي حالة طوارئ في كل عام، وتقوم بتنظيم وتشكيل هذه التدخلات باعتبارها المنظمة الرائدة عالميا في العمل من أجل الأطفال.

أثناء حالات الطوارئ وفي السياقات الإنسانية، يكون الأطفال أكثر عرضة للتضرر من الأمراض وسوء التغذية والعنف. ويكون الأطفال الذين يعيشون في مناطق الصراعات هم الأسوأ حالا، كما تبين مؤشرات الأهداف الإنمائية للألفية. وتشمل البلدان التي تمر بصراعات مسلحة ثلث البلدان التي تعيش في فقر مدقع ونصف الأطفال غير الملتحقين بالمدارس الابتدائية ونصف الأطفال الذين يموتون قبل بلوغهم سن الخامسة، وكذلك يعيش أكثر من ثلثي الأطفال الذين يعانون من نقص التغذية في بلدان متضررة من الصراعات. كما يعيش نحو نصف السكان الذين يعانون من الافتقار إلى مرافق الصرف الصحي والمياه الصالحة للشرب على مستوى العالم في البلدان المتضررة من الصراعات¹.

وتركز اليونيسف على هؤلاء الأطفال وأسرها وعلى التدخلات الأساسية المطلوبة للحماية وإنقاذ الأرواح ولصون حقوق جميع الأطفال، في كل مكان. وتؤدي الفوضى وانعدام الأمن الناجمان عن الحرب إلى تهديد أو إهدار فرص الحصول على الغذاء والمأوى والدعم الاجتماعي والرعاية الصحية، مما يؤدي إلى زيادة التضرر في المجتمعات، وخاصة بالنسبة للأطفال.

وإدراكا لنمو العمل الإنساني لليونيسف ولقيمتها المحورية لإحقاق حقوق الأطفال وللحاجة إلى تعزيز القدرات المكرسة للتحرك المبكر والاستجابة الفعالة وتحديد استراتيجيات دعم الصمود بطريقة أكثر وضوحا، تلتزم اليونيسف بأهداف محددة وقابلة للقياس في مجالات التأهب والاستجابة الإنسانية وتعزيز الصمود. وفي نفس الوقت، يتواصل الالتزام بدمج العمل الإنساني ضمن برامج اليونيسف على المستوى

¹ - https://www.unicef.org/arabic/emerg/25419_69102.html (01/06/2018)

العالمي والقطري لأنه يوفر فرصاً فريدة لتحقيق ترابط أفضل بين الاستجابة الإنسانية وبرامج التنمية. وهذا هو المفتاح لتحقيق استجابة أكثر فعالية للآزمات الإنسانية وكذلك لتعزيز الانتعاش السريع وتعزيز الصمود. ويشمل العمل الإنساني لليونيسف التدخلات التي تركز على التأهب والاستجابة والانتعاش المبكر، لإنقاذ الأرواح وحقوق على النحو المحدد في الالتزامات الأساسية للأطفال في العمل الإنساني (الالتزامات العامة الأساسية) وبما يتماشى مع المعايير الدولية مثل الميثاق الإنساني والمعايير الدنيا في مجال الإستجابة للكوارث (Sphere) والشبكة المشتركة بين الوكالات للتعليم في حالات الطوارئ (INEE)، واسترشاداً بالمبادئ الإنسانية، فضلاً عن مساهمات اليونيسف من أجل التصدي للأسباب الكامنة وراء الضرر من الكوارث والأوضاع الهشة والصراعات سواء من خلال دعمها للاستجابة للآزمات الإنسانية أو من خلال برامجها العادية.

وفي مجالات الصحة، والتغذية، والمياه والصرف الصحي، وحماية الطفل، والتعليم، وفيرس نقص المناعة البشرية/الإيدز، تحدد الالتزامات الأساسية للأطفال في العمل الإنساني أهدافاً ونتائج في مجال التأهب والاستجابة الإنسانية - تتوافق مع المعايير الدولية - فضلاً عن أهداف محددة من شأنها أن تضمن التركيز على معالجة الأسباب الكامنة وراء الضرر والهشاشة والصراع.

فمثلاً في اليمن الذي يعرف أكبر حالة طوارئ أمن غذائي في العالم. حيث يعاني ما يقرب من نصف مليون طفل من سوء التغذية الحاد الوخيم¹، وأقل من ثلث السكان فقط يستطيعون الوصول إلى الرعاية الطبية مع توقف أكثر من نصف المرافق الطبية عن تقديم خدماتها. ويقدر وفاة طفل واحد على الأقل كل عشر دقائق بسبب أمراض يمكن الوقاية منها مثل سوء التغذية والإسهالات وأمراض الجهاز التنفسي².

ورغم ظروف العمل المحفوفة بتحديات شديدة الصعوبة وفجوة التمويل إلا أن اليونيسف استطاعت الوصول إلى بعض الأسر والأطفال الأكثر تضرراً في اليمن. ففي مجال الصحة، تقدم اليونيسف خدمات صحية وتغذية أساسية من خلال المرافق بواسطة المتطوعين والفرق المتنقلة، حيث قدمت خدمات الرعاية الصحية الأساسية لما يزيد عن مليون طفل. وقدمت خدمات الرعاية الصحية الأساسية إلى 558.000 امرأة حامل ومرضع، وتم تطعيم أكثر من 4,8 مليون طفل ضد شلل الأطفال والحفاظ على بقاء اليمن خالية من شلل الأطفال، وقد حصل 65,430 طفل على جرعة اللقاح ضد الحصبة³. وفي مجال التغذية تم فحص أكثر من 2 مليون للتأكد من إصابتهم بسوء التغذية، ونجح برنامج الإدارة المجتمعية لسوء التغذية الحاد في علاج 71 في المائة من الأطفال المصابين. وفي مجال المياه والإصلاح البيئي تمكن قرابة 1,3 مليون شخص من الحصول على مياه الشرب من خلال بناء وإعادة تأهيل أو تشغيل منظومات المياه، واستفاد أكثر من 1,58

1- مذكرة مشاركة قطرية للجمهورية اليمنية، مجموعة البنك الدولي، التقرير رقم: 102118.

2- يونيسف، مذكرة إخبارية "اليونيسف تحذر: سوء التغذية بين أطفال اليمن وصلت إلى أعلى مستوياتها على الإطلاق"، 2016.

3- تقرير اليونيسف، السقوط في دائرة النسيان أطفال اليمن، أكتوبر 2017، ص.7.

مليون شخص من خدمات الصرف الصحي وأنشطة إدارة النفايات الصلبة، ومنذ الإعلان عن تفشي وباء الكوليرا في أكتوبر 2016 حتى سارعت اليونيسف إلى توزيع أقراص الكلور المستخدمة في تنقية مياه الشرب على أكثر من 500.000 شخص جانبا إلى جنب مع توزيع حقائب مستلزمات النظافة الأساسية.

الفرع الثاني: دور برامج الأمم المتحدة في المساعدات الإنسانية

سنخصص هذا الفرع لثلاث كيانات أممية هي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة وبرنامج الأغذية العالمي .

الفقرة الأولى: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

أولا: ماهية برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

هو هيئة تابعة للأمم المتحدة تعمل على تنسيق الجهود الدولية في مجال التنمية ومساعدة البلدان على القضاء على الفقر والتهميش والحد من الفوارق الاجتماعية، تم إنشائه من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة سنة 1965 عبر دمج هيئتين أمميتين سابقتين هما: البرنامج الموسع للمساعدة التقنية للأمم المتحدة الذي أنشئ عام 1949، والصندوق الخاص للأمم المتحدة. ويقع مقر البرنامج في نيويورك وتوجد مكاتب تمثيلية له على الميدان في 170 دولة، يسهر موظفوها على إنجاز مشاريع بها وعلى توفير المشورة والمساعدة التقنية للحكومات. وتقوم خمسة مكاتب إقليمية بمهمة التنسيق بين المكاتب القطرية هي: مكتب إفريقيا، مكتب الدول العربية، مكتب آسيا والمحيط الهادي، مكتب أوروبا ومجموعة الدول المستقلة، ومكتب أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي¹.

يركز برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عمله في أربعة مجالات أساسية وهي:

- الحد من الفقر وتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية عن طريق دعم المشاريع والبرامج التنموية المحلية، ومساعدة الحكومات على وضع سياسات اقتصادية واجتماعية تستهدف تعزيز استراتيجيات التنمية البشرية المراعية لمصالح الفقراء.
- تعزيز الحكامة الديمقراطية عبر دعم الحكومات من أجل تطوير مؤسسات سياسية وأمنية وقضائية نزيهة ومستقلة، وتقديم المساعدة لمنظمات المجتمع المدني وتمويل مشاريعها الرامية إلى مكافحة الفساد وحماية حقوق المرأة والأقليات.
- منع وقوع الأزمات من خلال معالجة الأسباب الكامنة وراءها، والحد من المخاطر الطبيعية والكوارث ومساعدة البلدان المنكوبة على استعادة عافيتها.

¹ - <http://www.aljazeera.net/encyclopedia/economy/2015/6/29/> (02/06/2018)

- حماية البيئة ودعم مشاريع التنمية المستدامة التي تهدف إلى محاربة التصحر وإلى الحفاظ على الغابات والمياه والتنوع الحيوي بالإضافة إلى تخفيض انبعاثات الكربون والتكيف مع التغيرات المناخية.

كما يعنى البرنامج بقضايا أخرى تنصب ضمن اهتماماته مثل حقوق الإنسان والمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة والفئات الهشة في المجتمع، بالإضافة إلى محاربة داء فقدان المناعة المكتسب.

وتحدد السياسات العامة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة، ويسهر مجلس الإدارة على مراقبة أنشطته، في حين يتكلف المدير بتدبير الأنشطة اليومية للبرنامج ورفع التقارير الدورية إلى مجلس الإدارة الذي يضم ممثلين عن 36 دولة يتغيرون بصفة منتظمة وعلى أساس تناوبي.

يتلقى البرنامج إعانات مالية سنوية مباشرة من الدول وتعتبر النرويج والمملكة المتحدة بالإضافة إلى كل من السويد واليابان أكثر الدول المانحة سخاء. ويصدر البرنامج تقريراً سنوياً عن وضع التنمية البشرية في العالم منذ عام 1990.

ثانياً: إسهامات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الحد من المخاطر

يقدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إسهاماً علمياً مهماً في مجال الحد من مخاطر الكوارث، وذلك بوصفها تمثل تحدياً لعملية التنمية، ويشير تقرير للبرنامج حول هذا الموضوع إلى أن مخاطر الكوارث الطبيعية ترتبط ارتباطاً وثيقاً بعمليات التنمية البشرية فالكوارث تعرض التنمية للخطر وفي الوقت نفسه، فإن اختيارات التنمية التي يتخذها الأفراد يمكن أن تولد خطر كوارث جديدة، غير أنه لا ينبغي أن يكون الحال كذلك، فالتنمية البشرية يمكن أن تسهم في الحد من مخاطر الكوارث بدرجة كبيرة، ويوضح التقرير أن تكرار تعرض بعض البلدان للكوارث الطبيعية يجعل وضع مخاطر الكوارث في صدارة اهتمامات القائمين على تخطيط التنمية ويمكن التفرقة بين نوعين من أنواع إدارة الكوارث، الأول: الإدارة الاستشرافية لمخاطر الكوارث، والتي يجب إدماجها في تخطيط التنمية المستدامة، فلا بد من استعراض البرامج والمشاريع الإنمائية لتحديد ما تنطوي عليه من إمكانات للحد من المخاطر أو لتفادتها والثاني: الإدارة التعويضية لمخاطر الكوارث، والتي تقوم على التأهب للكوارث والتصدي لها، فتتواءم مع التخطيط الإنمائي وتركز على التخفيف من حدة أشكال الضعف القائمة والحد من المخاطر الطبيعية التي تراكمت خلال مسيرة التنمية في الماضي، ويوضح التقرير أن السياسات التعويضية مطلوبة للحد من مخاطر الكوارث في الأجلين المتوسط والطويل، وأن الجمع بين الحد من مخاطر الكوارث والشواغل الإنمائية يتطلب اتخاذ ثلاث خطوات، وهي¹:

¹ - محمد سعد أبو عمود، حدود التعاون الدولي في مواجهة الكوارث الطبيعية، مرجع سابق، ص.62.

- 1 - جمع البيانات الأساسية عن مخاطر الكوارث لتتبع العلاقة بين سياسة التنمية ومخاطر الكوارث.
- 2 - جمع ونشر أفضل ممارسات التخطيط الإنمائي وسياسات التنمية في مجال الحد من مخاطر الكوارث.
- 3 - تعبئة الإرادة السياسية لإعادة توجيه قطاعات التنمية والحد من مخاطر الكوارث على حد سواء.

وقد بدأ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في وضع دليل لمخاطر الكوارث، من أجل تحسين فهم العلاقة بين التنمية ومخاطر الكوارث، وقد خلص هذا المشروع إلى نتائج تمكن من قياس ومقارنة المستويات للتعرض المادي وعوامل الضعف والمخاطر بين البلدان وتحديد مؤشرات الضعف، وقد أوضحت الدراسات الميدانية، التي أجراها البرنامج، ضرورة تغيير سياسات التنمية والتخطيط لها إذا ما أردنا إدارة مخاطر الكوارث والحد منها، كما ربطت بين زيادة القدرة على الحد من مخاطر الكوارث والحكم الرشيد، حيث ذكرت أن أصول الحكم الرشيد تنطوي على عناصر اقتصادية وسياسية وإدارية فالحكم السياسي الرشيد يتمثل في عملية صنع القرار من أجل وضع السياسات العامة بما فيها السياسة الوطنية للحد من المخاطر والتخطيط لها، والإدارة الرشيدة تتمثل في وضع نظام لتنفيذ السياسات العامة، وهي تتطلب وجود مؤسسات تعمل بصورة جيدة على الصعيدين المركزي والمحلي، وفي حالة الحد من مخاطر الكوارث، فإن ذلك يتطلب حسن إنفاذ قواعد بناء المباني، والتخطيط لاستغلال الأرض، ورصد المخاطر البيئية وأشكال الضعف البشري ومعايير العلاقة، ويوصى التقرير بعدد من التوصيات المتعلقة بإدارة مخاطر الكوارث، أهمها الحكم الرشيد المناسب عنصر جوهري إذا ما أريد إدماج الاعتبارات المتعلقة بالمخاطر في التخطيط للتنمية، وإذا ما أريد النجاح في تخفيف أثر المخاطر القائمة، وإدماج المخاطر في برامج الإنعاش والتعمير في حالات الكوارث، والإدارة المتكاملة لمخاطر المناخ، ومعالجة ثغرة المعرفة في تقييم مخاطر الكوارث.

الفقرة الثانية: برنامج الأمم المتحدة للبيئة

أولاً: المقصود ببرنامج الأمم المتحدة للبيئة

برنامج الأمم المتحدة للبيئة هو هيئة دولية مختصة بشؤون البيئة¹ وتمثل السلطة البيئية العالمية الرائدة التي تضع جدول الأعمال البيئي العالمي، وتعزز التنفيذ المتسق للبعد البيئي للتنمية المستدامة داخل منظومة الأمم المتحدة، وتعمل كمناصر رسمي للبيئة العالمية². وأنشئ البرنامج وقت انعقاد مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة في مدينة ستوكهولم بالسويد سنة 1972 ، حيث أصدرت الجمعية العامة التوصية رقم 2997 في الدورة رقم 27 القاضي بإنشائه، وقد بدأ نشاطه منذ 1973 وتم وضع هيكل تنظيمي له يتكون من لجنة التنسيق الإدارية، ومجلس إداري يضم 58 دولة عضو، تنتخبها الجمعية العامة لفترة ثلاث سنوات، ومن

¹ - بدرية عبد الله العوضي، نظرة قانونية للأحداث المحلية والإقليمية والدولية، مطبعة جامعة الكويت، الكويت، 1982، ص.59.

² - أنظر الموقع الرسمي لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة: <https://www.unenvironment.org>

أمانة عامة دائمة يرأسها مدير تنفيذي تنتخبه الجمعية العامة لفترة أربع سنوات ويقع مقره في مدينة نيروبي في كينيا ولدى البرنامج ستة مكاتب إقليمية في مناطق مختلفة من العالم¹.

وقد تم تحديد أهداف واستراتيجية برنامج الأمم المتحدة للبيئة في مجال القانون الدولي البيئي من قبل مجلس إدارة البرنامج في دورته الثالثة في سنة 1975. ويتمثل في المساهمة في تطوير قانون دولي يتلاءم مع الاحتياجات الناتجة عن الاهتمام بالبيئة والمساهمة في تطوير القانون البيئي على المستوى الإقليمي والوطني.

ويتمتع برنامج الأمم المتحدة للبيئة بتاريخ طويل في المساهمة في وضع وتنفيذ القانون البيئي من خلال عمله التشريعي أو من خلال تيسير المنتديات الحكومية الدولية لوضع الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف، والمبادئ والتوجيهات الرامية إلى التصدي للتحديات البيئية العالمية.

ثانياً: التدابير التي يتخذها البرنامج في مواجهة الكوارث

تتشر منظمة الأمم المتحدة للبيئة خبراء تقنيين لتحديد المخاطر البيئية الحادة الناجمة عن الصراعات والكوارث والحوادث الصناعية، من خلال وحدة البيئة المشتركة مع مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية. وتقوم أيضاً بعمل ميداني متعمق، وتحليل مختبري، واستخدام أحدث ما توصلت إليه التكنولوجيا من تقييمات لاحتياجات ما بعد الكوارث التي تحدد المخاطر البيئية الهامة على الصحة وسبل العيش والأمن، وتقدم توصيات إلى السلطات الوطنية بشأن كيفية معالجتها².

لعبت الأمم المتحدة للبيئة دوراً نشطاً في إرساء الأسس البيئية للتنمية المستدامة في أفغانستان بعد عقود من الصراع مقترنة بالجفاف والزلازل التي دمرت بيئتها الطبيعية. واليوم، يركز برنامج الأمم المتحدة للبيئة في أفغانستان على بناء القدرة على الصمود البيئي والاستدامة في جميع أنحاء البلد. ويشمل ذلك تدريب وتوجيه النظراء الحكوميين والاضطلاع بمشاريع إيضاحية رائدة وتقديم المساعدة التقنية والمشورة من أجل التنسيق البيئي وتعزيز القانون البيئي والسياسات البيئية وتشجيع التثقيف البيئي وزيادة الوعي، والاضطلاع بإدارة الموارد الطبيعية المجتمعية ودعم التكيف مع تغير المناخ وإنشاء المناطق المحمية، والحد من مخاطر الكوارث الإيكولوجية، والالتزامات المتعلقة بالاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف.

تزود الأمم المتحدة للبيئة الحكومات والجهات الفاعلة الرئيسية بالمعرفة الحرجة لتصميم تدابير التكيف مع تغير المناخ، واتخاذ نهج التكيف القائمة على النظم الإيكولوجية في نيبال وأفغانستان وكمبوديا وميانمار.

¹ - بدرية عبد الله العوضي، مرجع سابق، ص. 59.

² - تدخل برنامج الأمم المتحدة للبيئة في مجموعة من الكوارث في العالم، وأهمها: زلزال اليابان سنة 2011 وتسرب النفط في بنغلاديش سنة 2014 والفيضان في بانكوك سنة 2010 وزلزال نيبال سنة 2015.

كما نقوم بتزويد الجهات الفاعلة الرئيسية في منطقة آسيا والمحيط الهادئ بالمعرفة الكافية لتصميم وتنفيذ هذه التدابير من خلال شبكة آسيا والمحيط الهادئ للتكيف.

إن تحالف ميانمار لمواجهة تغير المناخ يحتل المرتبة الثانية عالمياً من حيث الضعف من جراء الظواهر المناخية القاسية. ويشكل تحالف ميانمار لمواجهة تغير المناخ مبادرة مشتركة بين الأمم المتحدة للبيئة وموئل الأمم المتحدة، تدعم ميانمار لتعميم تغير المناخ في وضع السياسات وجدول أعمال الإصلاح بطريقة شاملة ومتجاوبة مع الجنسين، فضلاً عن تنفيذ أنشطة التكيف على أرض الواقع. وأدى الدعم الذي قدمته المبادرة إلى صياغة استراتيجية وخطة عمل ميانمار لمواجهة تغير المناخ لمدة 15 عاماً وسياسة وطنية بشأن تغير المناخ¹.

الفقرة الثالثة: برنامج الأغذية العالمي

أولاً: نبذة مختصرة عن برنامج الأغذية العالمي

برنامج الأغذية العالمي هو أكبر منظمة إنسانية تعنى بمكافحة الجوع في جميع أنحاء العالم، حيث تقدم الغذاء العاجل في حالات الطوارئ، يوجد المقر الرئيسي لبرنامج الغذاء العالمي في العاصمة الإيطالية روما. بدأ أعماله عام 1962 بسبب وقوع كوارث عالمية كان من بينها زلزال إيران المدمر الذي وقع في السنة نفسها، ووجود نحو خمسة ملايين لاجئ جزائري بسبب حرب التحرير ضد المحتل الفرنسي. وتعتمد المنظمة في تمويلها على التبرعات الطوعية.

يحدد برنامج الغذاء العالمي لنفسه خمسة أهداف استراتيجية هي:²

- إنقاذ الأرواح، وحماية سبل العيش في حالات الطوارئ.

- محاربة الجوع، والاستثمار في تدابير الاستعداد للكوارث والتخفيف من وطأتها.

- استعادة الحياة الطبيعية وسبل كسب العيش في الفترات التي تلي الصراعات أو الكوارث أو المراحل

الانتقالية.

- الحد من الجوع المزمن ونقص التغذية.

- تعزيز قدرات البلدان على الحد من الجوع.

¹ - بناء القدرة على مواجهة الكوارث والنزاعات، مقال منشور بالموقع الإلكتروني للأمم المتحدة للبيئة: <https://www.unenvironment.org> (2018-03-01)

² - <http://www.aljazeera.net/encyclopedia/organizationsandstructures/2010/12/23>

تتسق المنظمة عملها مع وكالات الأمم المتحدة المعنية بتحقيق الهدف نفسه وبينها منظمة الأغذية والزراعة (فاو)، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، وشركاء آخرين.

ثانياً: مجهودات برنامج الأغذية العالمي على أرض الواقع

قدم البرنامج 4.6 مليون طن من المساعدات الغذائية لنحو 109.2 مليون شخص في 75 بلداً¹، ويقدم البرنامج المساعدات الغذائية بما في ذلك في حالات الطوارئ، كما يعمل مع المجتمعات لتحسين التغذية وتعزيز القدرة على الصمود. وفي الوقت الذي يسعى فيه البرنامج إلى القضاء على الجوع وتحقيق الأمن الغذائي وكذا تحسين الوضع الغذائي بحلول عام 2030، لا يزال واحد من بين كل تسعة أشخاص حول العالم يعانون من عدم توفر الغذاء الكافي. وتبقى المساعدات الغذائية وتلك المتعلقة بها تمثل جوهر الجهود التي يبذلها البرنامج في سبيل كسر حلقة الجوع والقضاء على الفقر حول العالم².

تثبت التقارير التي قام بها برنامج الأغذية العالمي التابع للأمم المتحدة أن ارتفاع مستويات انعدام الأمن الغذائي تؤدي إلى ارتفاع معدلات الهجرة عبر الحدود، حيث أن كل زيادة مئوية واحدة في عدد السكان الذين يعانون انعدام الأمن الغذائي تجبر أكثر من 1.9 في المائة على الهجرة. وعلاوة على ذلك، هناك 0.4 في المائة آخرون يفرون من بلادهم كل عام آخر تتواصل فيه الصراعات. ويعني ذلك أن البلد الذي يتزايد فيه مستوى انعدام الأمن الغذائي والصراعات يشهد هجرة أكبر إلى الخارج، أو رحيل الناس بعيداً عن ديارهم³.

كما وجد برنامج الأغذية العالمي أن انعدام الأمن الغذائي هو سبب هام لوقوع الصراعات المسلحة وشدها. وبمجرد أن تبدأ رحلة المهاجرين، فإن الإفتقار إلى فرص العمل، بالإضافة إلى قلة سبل الحصول على الغذاء وغيره من المساعدات الإنسانية أو عدم توفرها، هي عوامل هامة تدفع الناس إلى مواصلة التنقل. وعلاوة على ذلك، ففي الوقت الذي يسعى فيه الناس إلى الحد من انعدام الأمن الغذائي عن طريق

¹ - وكان من بين المستفيدين :

- 89 مليوناً من النساء والأطفال
- 15.4 مليون من المشردين داخليا
- 2.1 مليون لاجئ
- 51.2 في المائة من المستفيدين كانوا من النساء والفتيات
- 2.7 مليون من النساء حصلن على دعم غذائي إضافي
- 66.1 مليون طفل حصلوا على المساعدة عن طريق عمليات البرنامج
- 21.1 مليون تلميذ حصلوا على وجبات مدرسية
- 48.5 في المائة من الأطفال الذين انضموا إلى برامج التغذية المدرسية كانوا من الفتيات
- 8.5 مليون من الأطفال حصلوا على دعم غذائي خاص
- 2.5 مليون من الأشخاص المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية والإيدز في 41 بلداً حصلوا على دعم من البرنامج
- 24.3 مليون شخص حصلوا على مساعدات البرنامج الغذائية كحافز لإنشاء الأصول، والحصول على التدريب، وتعزيز الصمود في مواجهة الصدمات، والحفاظ على سبل المعيشة.

أنظر الموقع الإلكتروني للبرنامج الأغذية العالمي: <http://ar.wfp.org>

² - <http://ye.one.un.org/content/unct/yemen/ar/home/about-us/WFP.html>

³ - أنظر تقرير لبرنامج الأغذية العالمي: انعدام الأمن الغذائي يسرع وتيرة الهجرة على مستوى العالم، روما- 5 ماي 2017، في الموقع الإلكتروني: <http://www.wfp.org/content/2017-root-exodus-food-security-conflict-and-international-migration>

الهجرة، فيمكن أن تؤدي الهجرة نفسها إلى انعدام الأمن الغذائي، نظراً لتكاليف الهجرة وللظروف التي غالباً ما تكون محفوفة بالمخاطر طوال الرحلة.

وقال ديفيد بيزلي، المدير التنفيذي لبرنامج الأغذية العالمي: "في برنامج الأغذية العالمي، نقوم بكل ما في وسعنا لرعاية اللاجئين الذين يعانون من الجوع أو المجاعة في جميع أنحاء العالم." وأضاف: "مع فرار الملايين من إخواننا وأخواتنا من ديارهم ومواجهتهم الكثير من المشقة، فمن واجبنا أن نسلط الضوء على وضعهم المأساوي".¹

ويوصي التقرير بأن المجتمع الدولي ينبغي عليه الاستثمار في الأمن الغذائي وسبل كسب الرزق في أماكن الناس الأصلية أو بالقرب منها. وقد يؤدي القيام بذلك الاستثمار إلى منع المزيد من النزوح، وإلى الحد من الهجرة القسرية إلى الخارج، وقد يؤدي إلى تدخلات إنسانية أكثر فعالية من حيث التكلفة، ويعود بفوائد اجتماعية واقتصادية أكبر في الوقت الحالي وعلى المدى الطويل.

في عام 2016، دعم البرنامج 6.9 مليون لاجئ في 32 بلداً من خلال التحويلات القائمة على النقد والمساعدات الغذائية العينية. ويعمل البرنامج على الوقاية من سوء التغذية ومعالجته من خلال تزويد الأطفال اللاجئين بأغذية متخصصة. وفي المناطق التي يتوفر فيها الغذاء وتعمل الأسواق، يزود البرنامج اللاجئين على نحو متزايد بالتحويلات القائمة على النقد، مما يسمح للناس بشراء الأغذية التي يحتاجون إليها، وفي الوقت نفسه يتم ضخ الأموال في الاقتصاد المحلي. وفي أكبر عملية للبرنامج تركز على اللاجئين، يدعم البرنامج ما يقرب من 2.2 مليون شخص من اللاجئين السوريين الأكثر احتياجاً الذين يتواجدون في لبنان والأردن وتركيا ومصر والعراق.

منذ 19 شتنبير 2008 يحتفل باليوم العالمي للعمل الإنساني ، إسهاما في زيادة الوعي العام بأنشطة المساعدة الإنسانية في جميع أنحاء العالم، وتكريما لجميع الموظفين في مجال العمل الإنساني وموظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها الذين يعملون للنهوض بالقضية الإنسانية وإحياء لذكرى من قضوا نحبتهم منهم أثناء أداء مهامهم. كما يحتفل، بموجب قرار الجمعية العامة 44/236 بتاريخ 22 دجنبر 1989، باليوم الدولي للحد من الكوارث الطبيعية في الأربعاء الثاني من شهر أكتوبر.

المطلب الثاني: تنسيق وتمويل المساعدات الإنسانية في حالة الكوارث الطبيعية

كان القراران الأولان اللذان اتخذتهما الجمعية العامة للدعوة إلى تقديم المساعدة الإنسانية لضحايا الكوارث الطبيعية هما القرار 2034 (د-20) بتاريخ 7 دجنبر 1965، والقرار 2435 (د-23) بتاريخ 19 دجنبر 1968، وقد اتخذوا على أساس العمل الذي أنجزه المجلس الاقتصادي والاجتماعي. وكان الهدف منهما توفير المساعدة الإنسانية التي لا تشمل مجرد الغوث في حالات الطوارئ بل تشمل أيضا التأهيل والتعمير واتقاء الكوارث والتخفيف من حدتها في البلدان المتضررة من الكوارث.

ومنذ ذلك الحين، واستجابة لعدد من الكوارث الطبيعية الكبرى، لا سيما الكوارث التي شهدتها سبعينات القرن العشرين، أنشأت الجمعية العامة، في قرارها 2814 (د-24) بتاريخ دجنبر 1971، مكتب الأمم المتحدة لتنسيق عمليات الإغاثة في حالات الكوارث، وأنشأت في عام 1971 منصب منسق الإغاثة في حالات الكوارث للمساعدة على تقديم المشورة العامة إلى الحكومات بشأن أنظمة الإنذار المبكر، والتخطيط فيما قبل الكوارث وترتيبات الطوارئ التي يمكن أن تواجه على الفور حالات الكوارث الطبيعية، وكان الهدف من إنشاء ذلك المكتب أن يكون بمثابة مركز تنسيق تابع للأمم المتحدة يخصص للإغاثة في حالات الكوارث والتأهب لتلك الحالات.

وفي عام 1991، وفي سياق عدد متعظم من حالات الطوارئ المعقدة، اعتمدت الجمعية العامة القرار المشهود رقم 183/46 الذي يدعو الأمم المتحدة إلى القيام "بدور مركزي فريد" فيما يختص توفير القيادة والتنسيق لجهود المجتمع الدولي الرامية إلى تقديم الدعم إلى البلدان المنكوبة. ويتضمن مرفق ذلك القرار مجموعة مبادئ متفق عليها فضلا عن الإطار المؤسسي والآليات اللازمة لتعزيز تنسيق ما تقدمه الأمم المتحدة من مساعدة إنسانية في حالات الطوارئ (الفرع الأول)، وهذه المجموعة تشمل المبادئ الإنسانية التوجيهية، والاتقاء، والتأهب، والقدرة الاحتياطية بما في ذلك ترتيبات التمويل في حالات الطوارئ وتدابير المواجهة السريعة (الفرع الثاني)

الفرع الأول: الآليات الخاصة لتنسيق المساعدات الإنسانية

يشرف مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، بقيادة منسق الأمم المتحدة لعمليات الإغاثة في حالات الطوارئ، على الجهود الإنسانية وجهود الإغاثة لمنظومة الأمم المتحدة ويعمل على تيسيرها. ويقدم مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ضمن أنشطته الكثيرة، أحدث المعلومات عن حالات الطوارئ في جميع أنحاء

العالم، ويطلق نداءات "دولية موحدة" لحشد التمويل من أجل تقديم المساعدة في حالات الطوارئ في حالات محددة (الفقرة الأولى).

وتضطلع اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بالدور الرئيسي في تنسيق هذه المساعدة المشتركة التي تجمع بين جميع الوكالات الإنسانية الكبرى، في داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها. وتقوم اللجنة، التي يرأسها منسق عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ، بوضع السياسات، والموافقة على تقاسم المسؤوليات بين الوكالات الإنسانية، كما تعمل على جعل العملية فعالة قدر الإمكان. وقد أخذ "نهج المجموعات الفئوية" الذي تتبعه اللجنة في تقسيم المسؤوليات في مواجهة الكارثة ثورة في تقديم المساعدة الإنسانية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية

أولاً: وظائف مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية

مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية (OCHA) هو جزء من الأمانة العامة للأمم المتحدة المسؤولة عن جمع الجهات الفاعلة الإنسانية لضمان الاستجابة المتماسكة لحالات الكوارث و الطوارئ، أنشئ سنة 1998 عوض إدارة الشؤون الإنسانية بموجب قرار الجمعية العامة لسنة 1991 رقم 182/46 لتعزيز استجابة الأمم المتحدة لحالات الطوارئ المعقدة والكوارث الطبيعية، ويهدف مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية إلى حشد وتنسيق العمل الإنساني الفعال والقائم على مبدأ الشراكة مع جهات وطنية ودولية من أجل تخفيف المعاناة الإنسانية في حالات الكوارث والطوارئ، والدفاع عن حقوق الناس المحتاجين وتعزيز الجاهزية والوقاية وتسهيل الحلول المستدامة.¹

يعمل مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية على:

- التصدي للأزمات المستقبلية والحد من آثار الكوارث الطبيعية والكوارث التي من صنع الإنسان، عبر العمل مع الحكومات لتعزيز قدرتها على التعامل مع حالات الطوارئ.
- مساعدة الدول الأعضاء في الأمم المتحدة عن طريق تقديم تنبيه في مرحلة مبكرة، وتحليل قابلية الضرر، التخطيط للطوارئ، وبناء القدرات الوطنية والتدريب، وحشد دعم المنظمات الإقليمية.
- مساعدة الحكومات في الوصول إلى الأدوات والخدمات التي توفر الإغاثة لإنقاذ الحياة بنشر فرق للاستجابة السريعة والعمل مع الشركاء لتقييم الاحتياجات، واتخاذ الإجراءات وتوفير التمويل اللازم، وإصدار التقارير، وتسهيل التنسيق المدني والعسكري.

¹ - أنظر الموقع الإلكتروني لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية: <https://www.ochaopt.org/ar/page/about-us> (تاريخ الاطلاع 03-09-2018)

- مساعدة المجتمع الإنساني على تطوير سياسات مشتركة مبنية على أسس حقوق الإنسان والقانون الدولي والمبادئ الإنسانية.
- التفاوض بشأن قضايا مثل الوصول للمدنيين وحمايتهم وعمال الإغاثة، والمبادئ الإنسانية لضمان وصول المساعدات للمتضررين.
- تنظيم ومراقبة التمويل الإنساني للتتبع المالي والخدمات والمساعد في إدارة التبرعات الإنسانية.
- تحسين فعالية الاستجابة الإنسانية من خلال ضمان أكبر قدر ممكن من التنبؤ والمساءلة والشراكة.
- ويقود المكتب جهود المجتمع الدولي الرامية لإعداد بنية أفضل للنظام الإنساني والاعتماد على القادة الفاعلين في البلد المحتاج للتدخل الإنساني، وكذلك الاعتماد على الفرق الوطنية الإنسانية وتشكيل أطر فاعلة من حيث التنسيق بين جميع المنظمات الإنسانية بشكل منهجي.

تتمتع قوة أوتشا في التنوع والتفاني لأكثر من 2000 موظف يعملون في أكثر من 50 دولة ومنطقة ومقر¹ ولها موظفون من أكثر من 100 دولة، وبذلك يتحلون بالمرونة، والمعرفة المحلية والالتزام بالشراكات الإنسانية وجهود الاستجابة.

ويطلق مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية نوعين من النداءات: النداءات الإنسانية الموحدة تنتج سنوياً، والنداءات العاجلة، وتوضع في حالات الطوارئ المفاجئة، لحشد التمويل من أجل تقديم المساعدة في حالات الطوارئ في حالات محددة.

كما تتم كتابة النداءات الإنسانية الموحدة سنوياً ومراجعتها منتصف العام بالنسبة للحالات الطارئة طويلة الأمد. وتسمح خطط العمل المشترك لمنظمات الإغاثة بتنسيق وتنفيذ ورصد استجاباتهم لحالات الطوارئ والنداء للحصول على أموال بشكل جماعي. أما بالنسبة للنداءات العاجلة فيتم تطويرها في حالات الطوارئ المفاجئ حيث تكون النداءات مبدئياً سريعة أولية ومنسقة وتصدر بشكل مثالي في غضون أسبوع في حالات الكوارث السريعة. وتهدف هذه النداءات لتغطية أول ثلاثة إلى ستة أشهر من الاحتياجات الإنسانية².

¹ - المكاتب الإقليمية لـ OCHA هي:

- المكتب الإقليمي لمنطقة المحيط الهادئ (سوقا، فيجي)
- المكتب الإقليمي لمنطقة القوقاز وآسيا الوسطى (ألماني، كازاخستان)
- المكتب الإقليمي لآسيا والمحيط الهادئ (بانكوك، تايلاند)
- المكتب الإقليمي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (القاهرة، مصر)
- أوتشا شرق إفريقيا (نيروبي، كينيا)
- المكتب الإقليمي لغرب ووسط أفريقيا (داكار، السنغال)
- أوتشا جينيف (سويسرا)
- أوتشا نيويورك (نيويورك، أمريكا)
- المكتب الإقليمي لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي (بنما)

² - وثيقة لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، تحت عنوان هذه هي أوتشا مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، 2011، ص.10، متاحة بالموقع الإلكتروني التالي: www.docs.unocha.org/sites/dms/.../TiOCHA_Brochure_AR_VF.pdf

ولكن ظل التفاوت في الاستجابات للنداءات الموحدة والنداءات العاجلة جلياً من حيث التخصيص القطاعي والجغرافي للتبرعات، فالكوارث وحالات الطوارئ الكبرى تجذب استجابة إيجابية أكبر بكثير وتكون مصحوبة أحياناً بدعم لم يطلب وغير محدد، ليس كحالة الكوارث الأخرى التي تسمى بأنها "كوارث مهمة أو منسية". وتغطية عملية الكوارث بعملية النداء الموحد في حد ذاته محدودة ولا تستجيب تماماً لاحتياجات السكان المتضررين في حالات الطوارئ المهمة. والسياسة العامة الجديدة لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية والتي تتمثل في اختيار المشاريع التي تدرج في النداءات الموحدة في عام 2005 بالمقارنة بمثلتها عام 2004.¹ وهذا يشير إلى وجود مزيد من المجال لتحسين الفعالية والوفرة في عملية النداء الموحدة إذا استخدمت بشكل أفضل كأداة للتخطيط.²

ثانياً: الخدمات التي تقدمها المكاتب الإقليمية لتنسيق الشؤون الإنسانية

يعتمد المكتب الإقليمي للشرق الأوسط وشمال إفريقيا على فريق ذو خبرات متنوعة في مجال الاستجابة الإنسانية بجاهزية دائمة للتدخل في أوقات الطوارئ، ويعمل مع الحكومات وعاملين إنسانيين آخرين لتحديد الاحتياجات وتخطيط وإيصال المساعدات الإنسانية لمن هم في أشد الحاجة لها. ومن الأمثلة على الاستجابة الطارئة في مختلف مناطق الشرق الأوسط، قدم المكتب دعماً فنياً ولوجستياً لكل من الأردن وسوريا ولبنان وتركيا واليمن والجزائر وتونس وليبيا وإيران وفلسطين في مجالات التوعية والتنسيق والاستجابة وإدارة المعلومات.

تم تأسيس مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في اليمن في عام 2010، وهو يقدم الدعم لمنسق الشؤون الإنسانية لليمن. وتتمثل مهمته في تخفيف المعاناة الإنسانية من خلال تنسيق العمل الإنساني الفعال والقائم على المبادئ، ومناصرة قضايا المتضررين من السكان، وجمع وتحليل وتبادل المعلومات مع الشركاء والجمهور، وحشد وتنظيم تمويل الأنشطة الإنسانية.

ويقوم مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في كل عام بوضع خطة الاستجابة الإنسانية لليمن بمشاركة الوكالات والصناديق والبرامج الإنسانية التابعة للأمم المتحدة، وكذلك المنظمات الوطنية والدولية غير الحكومية، التي توجه العمل الإنساني على أساس مبادئ العمل الإنساني، وتقوم بتحديد الاحتياجات والأولويات.

تحتاج خطة الاستجابة الإنسانية في اليمن في عام 2017 إلى 2.3 مليار دولار أمريكي لمساعدة 12 مليون شخص من الضعفاء من النساء والرجال والفتيات والفتيان، من أصل 20 مليون نسمة في اليمن ممن

¹- OCHA annual report 2004, Activités and USE extra budgetary funds, united nations, p. 21.

²- تادانوري اينوماتا، نحو برنامج الأمم المتحدة للمساعدة الإنسانية من أجل الاستجابة للكوارث والحد منها، وحدة التفتيش المشتركة، جنيف، 2006، ص. 31.

هم بحاجة إلى شكل من أشكال المساعدات الإنسانية. تتمثل الأهداف الاستراتيجية لخطة الاستجابة الإنسانية في اليمن في إنقاذ الأرواح، وحماية المدنيين، وتعزيز التكافؤ في الحصول على المساعدات وضمان أن العمل الإنساني يدعم قدرات المرونة والتحمل والانتعاش المستدام.¹

وفي السودان تعد العملية الإنسانية واحدة من أكبر العمليات في العالم. فالاحتياجات الإنسانية في السودان هي متنوعة ومعقدة، وتنتج أساساً من حالات النزوح الجديدة، وتلك التي طال أمدها، علاوة على اللاجئين الفارين من دول الجوار، وعدم استتباب الأمن الغذائي، وسوء التغذية، وتفشي الأمراض. وحتى الآن فإن غالبية الاحتياجات الإنسانية في أوساط النازحين، واللاجئين هي ناجمة عن النزاعات. ويتسبب كل من الفقر، والتخلف المزمن، والعوامل المناخية في حدوث الاحتياجات الإنسانية. ويعمل مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية مع حكومة السودان بما في ذلك مفوضية العون الإنساني، وكذلك مع الشركاء بما في ذلك الفريق القطري الإنساني، والقطاعات الدائمة المشتركة بين الوكالات لتحديد، وتلبية الاحتياجات الإنسانية. ويوفر مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية الدعم لمنسق الشؤون الإنسانية، ونائب منسق الشؤون الإنسانية في دارفور، والفريق القطري الإنساني في السودان.

ويهدف مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية إلى تعزيز بيئة عمل مواتية تُسهّل تقييم الاحتياجات الإنسانية، والتنفيذ الفعال للمساعدات المادية، والحماية. ويشجع مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بشكل جوهري على توخي اتباع المبادئ الإنسانية في الاستجابة الإنسانية. وهذا هو عنصر أساسي من عناصر التنسيق الإنساني الفعال، وهو أمر رئيسي لإرساء، والمحافظة على إتاحة الوصول إلى السكان المتأثرين خاصة في المناطق المتأثرة بالنزاع في السودان.

ويصدر "أوتشا" "اللمحة العامة للاحتياجات الإنسانية بالسودان"، و"خطة الاستجابة الإنسانية للسودان" وهما أداتان أساسيتان للتخطيط، وحشد الموارد للمجتمع الإنساني. وقد حددت اللمحة العامة لعام 2016 بأن هناك 5.8 مليون شخص في حاجة إلى مساعدات إنسانية في السودان. كما أطلقت خطة الاستجابة لعام 2016 نداء بمبلغ 970 مليون دولار أمريكي لتنفيذ الأنشطة المنقذة للحياة التي تستهدف 4.6 مليون شخص من المحتاجين في شتى أنحاء البلاد. وقد جرى حتى نهاية عام 2016 استلام مبلغ 555 مليون دولار أمريكي، أي 57 في المائة من المبلغ المطلوب.

¹ - <http://ye.one.un.org/content/unct/yemen/ar/home/about-us/OCHA.html>(22/06/2018)

الفقرة الثانية: اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات

تأسست اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات عام 1991 من خلال قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 182/46 ، وهي عبارة عن تجمع لوكالات الأمم المتحدة والبنك الدولي والمنظمة الدولية للهجرة ومنظمات إنسانية أخرى مثل اللجنة الدولية للصليب الأحمر والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر ومنظمات غير حكومية¹. وبعبارة أخرى، تضم اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات الكثير من المنظمات الإنسانية الكبرى التي يحسب لها توزيع معظم المساعدات الإنسانية على مستوى العالم، والاتفاق على تقسيم واضح للمسؤوليات عن الجوانب المختلفة للمساعدة الإنسانية وتحديد الثغرات في الاستجابة. وقد قادت نقاط الضعف في النظام الإنساني التي كشفتها الكوارث في باكستان وهايتي إلى عملية إصلاح للجنة الدائمة، يطلق عليه "برنامج التحول".

يجرى التنسيق داخل إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات على مختلف الأصعدة. المسؤولون الرئيسيون للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات هم رؤساء المنظمات التي تتكون منها اللجنة، في حين تضم مجموعات عمل اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات مدراء الطوارئ أو مدراء آخرين بمنظمات اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات. وعلاوة على ذلك، يجتمع ممثلو المجتمعات الإنسانية في جنيف ونيويورك بصفة غير رسمية بهدف تبادل المعلومات حول الطوارئ الحالية وبحث أحدث التطورات، مثل استخدام التكنولوجيات الجديدة في الاستجابة الإنسانية.

اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات كيانات فرعية تحت إشرافها في بعض القضايا المحددة للسياسات ومهام أخرى. وقد تكون الكيانات الفرعية مجموعات عمل فرعية أو قوات مهام أو مجموعات مرجعية تجلب معا الخبرات.

يرأس منسق الإغاثة في الطوارئ اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، حيث يقوم بتنظيم اجتماعات كبار مسؤولي اللجنة ووضع الأجندة اللازمة بالتشاور مع منظمات اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، ويرأس مدير مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بجنيف مجموعة عمل اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات. كما يشارك مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في رئاسة عدد من الكيانات الفرعية للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات.

تقوم أمانة اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات التي يستضيفها مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في جنيف ونيويورك بتسهيل المشاورات بين الوكالات وتوفير الخدمات اللازمة لكبار مسؤولي ومجموعات

¹ وثيقة صدرت عن أمانة اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، تحت عنوان: أوتشا في رسالة: اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، دجنبر 2011، ص.1.
متاحة بالموقع الإلكتروني: https://docs.unocha.org/sites/dms/.../OOM_IASC_120602_Arabic تاريخ الاضطلاع (2018/07/04)

عمل اللجنة، كما تتولى متابعة عمل الكيانات الفرعية للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات وتطبيق قرارات اللجنة.

طورت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات خلال العشرين سنة الماضية مجموعة شاملة وجامعة من السياسات، كما قامت ب إصدار 100 منتج لها بمختلف اللغات بهدف توجيه عمل المجتمع الإنساني. وتشمل الأمثلة حماية الحقوق من خلال العمل الإنساني، الصحة النفسية والدعم النفسي والاجتماعي في بيئات الطوارئ، دليل اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات للمنسقين المقيمين والإنسانيين الخاص بالتأهب والاستجابة للطوارئ ودليل اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات حول العمل الإنساني¹.

في عام 2006 وعقب مراجعة الاستجابة الإنسانية، أقرت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات عملية توزيع العمل بهدف ضمان استجابة قابلة للتنبؤ وشفافة للطوارئ الإنسانية عن طريق تعريف الوظائف والمسؤوليات داخل مختلف القطاعات وهو ما يعرف ب «منهج المجموعات». ومنذ ذلك الحين وفي الكوارث فجائية الوقوع أو الطوارئ الممتدة، يتم تطبيق منهج المجموعات في 31 بلد يتواجد بها منسقون إنسانيون و 12 بلد بها منسقون مقيمون للأمم المتحدة.

الفرع الثاني: تمويل العمليات الإنسانية في منظومة الأمم المتحدة

لم تكفل الميزانية العادية للأمم المتحدة سوى قدر محدود من التمويل اللازم لوظيفة التنسيق الأساسية التي تضطلع بها الأمم المتحدة عبر البنك الدولي. وفيما يختص بتمويل مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الإغاثة في حالات الكوارث والكيانين اللذين خلفاه، وهما إدارة الشؤون الإنسانية ومكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، اللذين يديرهما منسق الإغاثة في حالات الطوارئ، فإن تكاليف أنشطتهم الأساسية تتكبدتها الميزانية العادية والتبرعات غير المخصصة الخارجة عن الميزانية، إلا أن هذه الموارد لا تمثل سوى أقل من 2 في المائة من الموارد الكلية للأنشطة العادية والأنشطة الخارجة عن الميزانية التي تضطلع بها أسرة الأمم المتحدة في القطاع الإنساني.

وفي هذا الإطار طورت الجمعية العامة في قرارها رقم 60/124 الصادر في دجنبر 2005، الصندوق المتجدد المركزي للطوارئ فأصبح الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ. وتم إنشاء كذلك صناديق الاستجابة لحالات الطوارئ والصناديق الإنسانية المشتركة في الميدان، على أساس التبرعات المقدمة من الحكومات والجهات المانحة المنتمية للقطاع الخاص. وهناك صناديق مجمعة (أي صناديق استئنائية متعددة المانحين) تسهم فيها جهات مانحة متعددة في الميدان.

¹ - وثيقة صدرت عن أمانة اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، مرجع سابق، ص.2.

الفقرة الأولى: تمويل الكوارث الطبيعية من طرف البنك الدولي

في ضوء الاتجاه العالمي المثير للقلق والمتمثل في الخسائر المتزايدة للكوارث، يتزايد إدراج إدارة مخاطر الكوارث وتغير المناخ في صدارة أعمال البنك الدولي. وتساعد الاستثمارات على حماية ملايين الأرواح وموارد الرزق ودعم النمو في القطاعات الاجتماعية والاقتصادية الرئيسية. وأسس البنك الدولي بالاشتراك مع الأمم المتحدة وبعض الجهات المانحة الثنائية الصندوق العالمي للحد من الكوارث والتعافي من آثارها عام 2006 لحشد استثمارات جديدة وتوليد المعارف والخبرات وبناء شراكة عالمية من أجل تعزيز إدارة مخاطر الكوارث.

ولعب البنك الدولي دوراً حيوياً في وضع حلول مبتكرة لتمويل إدارة مخاطر الكوارث. وتمكنت مساعدات البنك الدولي للإنشاء والتعمير والمؤسسة الدولية للتنمية، من خلال أدوات واستثمارات مبتكرة، من تقديم الدعم للبلدان المعرضة للكوارث الطبيعية. وعلى سبيل المثال، تأسس في عام 2007 الصندوق الكاريبي للتأمين ضد مخاطر الكوارث، وهو أول منشأة تمويل إقليمية لإدارة الكوارث في العالم. وإضافة إلى المساعدة الفنية في تأسيس الصندوق، قام البنك الدولي بتمويل تكاليف انضمام عدد من بلدان مجموعة الكاريبي للصندوق، وساهم في صندوق استئماني متعدد الجهات المانحة. وخلال أسبوعين من وقوع زلزال هايتي عام 2010، قام صندوق الكاريبي للتأمين من مخاطر الكوارث بتحويل 8 ملايين دولار لتوفير سيولة فورية للحكومة¹.

وبناء على مثال صندوق الكاريبي للتأمين من مخاطر الكوارث، تقوم مبادرة المحيط الهادئ لتقييم مخاطر الكوارث وتمويل إدارتها بتفعيل نتائج دراسة واسعة لتقييم المخاطر في 15 من بلدان المحيط الهادئ. وقدم البنك الدولي لأكثر من 40 بلداً بشأن خيارات الحماية المالية. ومثال على ذلك كولومبيا التي تقوم بتنفيذ سياسات تأمين موحدة لمبانيها الحكومية لتحسين نوعية التغطية التأمينية وخفض أقساط التأمين منذ عام 2012.

وقام البنك الدولي والصندوق العالمي للحد من الكوارث والتعافي من آثارها بمشاركة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وشركاء الاتحاد الأوروبي بزيادة المساندة للبلدان التي تصيبها الكوارث ومنها البلدان المعرضة للجفاف في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وفي إفريقيا. وقدم البنك المساندة للحكومات في إعداد تقييمات لاحتياجات ما بعد الكارثة في أعقاب كارثة الجفاف الشديد التي أصابت منطقتي الساحل

¹ <https://www.albankaldawli.org/ar/results/2013/04/12/managing-disaster-risks-resilient-development> (12/07/2018)

والقرن الإفريقي. ففي جيبوتي عام 2011، ساعد تقييم محكم التوقيت لاحتياجات ما بعد كارثة الجفاف، الذي استمر أربع سنوات وأثر على أكثر من 120 ألف شخص وأحدث خسائر اقتصادية قيمتها 96 مليون دولار، على جمع 13 مليون دولار لتخفيف آثار الجفاف. ويساند هذا البرنامج حاليا إعداد برنامج فعال يتكلف 5 ملايين دولار لشبكات الأمان الوطنية ويعزز القدرة على الوصول للمياه في المجتمعات الريفية.

وساعد البنك الدولي في بناء قدرات الحكومات الوطنية والمحلية في الفلبين لإجراء تقييماتها لاحتياجات ما بعد الكارثة. وبناء على هذه المساندة، استطاعت الحكومة الفلبينية إجراء تقييم ما بعد الكارثة في أعقاب إعصار هايان عام 2013. وساعد فريق من الخبراء الفنيين للبنك الدولي في إجراء تقييم سريع للأضرار في مرافق البنية التحتية وغيرها من الممتلكات الحيوية. ويساعد البنك الدولي أيضا الحكومة في تصميم خطة شاملة للتعافي وإعادة الإعمار تقوم على مبدأ إعادة البناء على نحو أفضل مما كان، وفي إنشاء نظام لمتابعة أنشطة إعادة الإعمار. واستطاع البنك الدولي من خلال عملية تعبئة سريعة للموارد، صرف قرض لأغراض سياسات التنمية قيمته 500 مليون دولار في خلال بضعة أسابيع من وقوع الكارثة¹.

ومن بين أدوات تمويل البنك الدولي الأخرى المصممة خصيصا لإدارة مخاطر الكوارث القروض لأغراض سياسة التنمية مع خيار السحب المؤجل للكوارث، وهو أداة للتمويل اللاحق للطوارئ يقدمها البنك الدولي للإنشاء والتعمير للبلدان. ومن بين 16 قرضا لأغراض سياسة التنمية ذات الصلة بإدارة مخاطر الكوارث والتي وافق عليها البنك الدولي منذ عام 2008 تضمنت ثمانية قروض خيار السحب المؤجل للكوارث والإقراض الطارئ لتعزيز قدرة الحكومات على إدارة آثار الكوارث الطبيعية. وقد سحبت كولومبيا وكوستاريكا والسلفادور وجواتيمالا والفلبين أموالا من هذه الأداة، وبلغت المدفوعات 150 مليون دولار و24 مليون دولار و50 مليون دولار و85 مليون دولار و500 مليون دولار على التوالي، للتدخل في أنشطة الإنعاش الفوري وإعادة البناء في مرحلة ما بعد الكارثة².

الفقرة الثانية: الصناديق المخصصة لدعم حالات الطوارئ

هناك ثلاثة أنواع من الصناديق المخصصة لدعم حالات الطوارئ وهي: الصندوق المركزي للاستجابة الطارئة CERF و الصناديق الانسانية المشتركة CHF و صناديق تمويل الطوارئ ERF . وقد أنشئت هذه الصناديق كدعامة للإصلاحات الإنسانية، ولتيسير التمويل الإنساني الملائم والمرن والذي يمكن التنبؤ به.

¹ - <https://www.albankaldawli.org/ar/results/2013/04/12/managing-disaster-risks-resilient-development> (12/07/2018)

² - نفس المرجع

وهي تساعد في دعائم الإصلاح الإنساني الأخرى عن طريق تعزيز دور منسقي الشؤون الإنسانية، وتشجيع التنسيق بين المجموعات، وتعزيز الشراكات الإنسانية.

أولاً: الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ

تم إطلاق الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ في 9 مارس 2006 ويمثل أداة تمويل دولية متعددة الأطراف. فهو ينفذ الأرواح من خلال توفير التمويل الأولي السريع للمساعدة المنقذة للحياة في بداية الأزمات الإنسانية، والصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ التابع لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية يعتبر آلية تدفق الأموال لتيسير الاستجابة الفورية لحالات الطوارئ. ويستخدم لتقديم المساعدة للوكالات الإنسانية التي تفتقر إلى السيولة المالية قبل وصول التبرعات المالية من المانحين إليها. ويحظى الصندوق بدعم واسع من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة والمراقبين والحكومات الإقليمية والمنظمات الدولية والقطاع الخاص والأفراد.

صندوق الأمم المتحدة المركزي لمواجهة الطوارئ هو واحد من أسرع الطرق وأكثرها فعالية لدعم الاستجابة الإنسانية السريعة للمتضررين من الأزمات الإنسانية. ويتلقى الصندوق التبرعات على مدار السنة تبرعات من المانحين، الحكومات في المقام الأول ومن المؤسسات والشركات والجمعيات الخيرية والأفراد أيضاً، من أجل توفير التمويل الفوري للعمل الإنساني المنقذ للحياة في أي مكان في العالم.

وفي حالات الطوارئ، تقدم منظمات العمل الإنساني معاً طلبات للحصول على تمويل، وتصرف الأموال على الفور إذا استوفت هذه الطلبات معايير الصندوق، أي الاحتياجات الملحة والمنقذة للأرواح، وبالأموال المتاحة على الفور، تتمكن منظمات الإغاثة من تقديم الغذاء والماء الصالح للشرب والإمدادات الطبية وغيرها من المساعدات المنقذة للحياة بشكل أسرع وأكثر كفاءة.

وصممت مخصصات الصندوق لاستكمال مصادر التمويل الإنسانية الأخرى، مثل الصناديق المجمعة القطرية والتمويل الثنائي. ويخصص الصندوق كل عام حوالي 400 مليون دولار أمريكي، ونادى الأمين العام بتوسيع نطاق تمويل الصندوق إلى مليار دولار سنوياً بحلول عام 2018.

يوفر الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ الأموال عند الاحتياج الشديد إليها وعندما يكون الوقت حرجاً ويكون من الضروري للغاية تنفيذ عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ بسرعة. ولكن حشد الأموال قد يستغرق وقتاً طويلاً ويفقد المزيد من الأرواح بمرور الوقت، ويساعد الصندوق في علاج هذه المشكلة بمنح الاستجابة العاجلة، التي يمكن الموافقة عليها في أقل من 48 ساعة¹.

في المتوسط السنوي، يخصص الصندوق حوالي 450 مليون دولار للعمليات الإنسانية في نحو 50 بلداً مختلفاً. ومنذ عام 2006، خصص ما يقرب من 4,5 مليار دولار لمساعدة ملايين الأشخاص في 98

¹ - وثيقة رسمية من الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ، تحت عنوان معلومات عن الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ، 2016، ص.1.

بلدا وإقليميا في جميع أنحاء العالم. وتمويل الصندوق متاح لوكالات وصناديق وبرامج الأمم المتحدة والمنظمة الدولية للهجرة. والمنظمات غير الحكومية شريك مهم في عمليات صنع قرارات تخصيص الصندوق وتسلم تمويل الصندوق عندما تنفذ أعمالا للمنظمات المستفيدة.

يتم تمويل الصندوق من التبرعات ومنذ عام 2006، تلقى الصندوق أكثر من 4,5 مليار دولار من 126 دولة عضو ومراقب في الأمم المتحدة والحكومات الإقليمية للصندوق دعما من الصندوق أيضا¹.

في كل عام، يقدم الصندوق المركزي منحاً لتقديم الخدمات الصحية الحرجة إلى أكثر من 20 مليون شخصا، ومساعدات غذائية لنحو 10 مليون شخصا، وتوفير المياه والإصحاح إلى 8 مليون شخصا وتوفير المأوى في حالات الطوارئ لأكثر من مليون شخصا. وتشمل المجالات الأخرى التي يمولها الصندوق الزراعة وإدارة المخيمات والتنسيق والتعليم والخدمات اللوجستية وإزالة الألغام والتغذية والحماية والأمن².

في السنوات العشر الأولى، أثبت الصندوق نجاحه حيث قام ببناء سجل قوي للاستجابة بسرعة وفعالية لاحتياجات الملايين من الناس في حالات الطوارئ الإنسانية. في المتوسط منذ عام 2006، ساعدت منح الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ المساعدات الإنسانية سنوياً على تقديم الرعاية الصحية الحيوية إلى 20 مليون شخص، وتقديم المساعدات الغذائية إلى 10 ملايين شخص، والمياه والصرف الصحي إلى 8 ملايين شخص، ودعم سبل العيش إلى 5 ملايين شخص، وحماية 4 ملايين شخص³.

وفي عام 2016، ومن خلال التقرير السنوي للصندوق، خصص هذا الأخير لإنقاذ الحياة للمتضررين من النزاعات والكوارث الطبيعية في جميع أنحاء العالم 439 مليون دولار لدعم 445 مشروعاً في 47 بلداً. وقد سمح أكثر من نصف تمويلها لعام 2016، أو 289 مليون دولار، للشركاء في المجال الإنساني بالبدء فوراً في تقديم المعونة العاجلة أو زيادة حجمها في حالات الطوارئ الجديدة أو السريعة التدهور، في حين تم تخصيص 150 مليون دولار لدعم العمليات الإنسانية في الأزمات التي تعاني من نقص التمويل والممتدة. وحصلت الأزمة الإنسانية في العراق على الجزء الأكبر من المخصصات الإجمالية للصندوق. أكثر من 33.3 مليون دولار مكنت الشركاء في المجال الإنساني من الاستجابة بسرعة للاحتياجات المتزايدة في الفلوجة والموصل ومناطق أخرى متضررة⁴.

¹ أكبر متبرعين 2006-2015 بملايين الدولارات هم: المملكة المتحدة (891,3) - السويد (665,9) - النرويج (617,3) - هولندا (613,5) - كندا (311,5) - ألمانيا (213,8) - إسبانيا (194,2) - إيرلندا (165,2) - الدانمارك (158,9) - أستراليا (124,8)، نفس المرجع، ص: 2.

² أكبر 10 متلقين لأموال الصندوق 2006-2015 بملايين الدولارات هم: الكونغو (262,2) - الديمقراطية (241,2) - الصومال (238,3) - باكستان (193,6) - جنوب السودان (162,3) - كينيا (160,8) - تشاد (159,9) - النيجر (150) - اليمن (149,9)، نفس المرجع.

³ أنظر الموقع الرسمي للصندوق المركزي CERF بالإنجليزية:

<https://www.unocha.org/legacy/what-we-do/humanitarian-financing/central-emergency-response-fund-cerf>

⁴ - Annual report 2016, Central Emergency Response Fund CERF, United Nations, 2016. (23/07/2018)

ثانياً: الصناديق الإنسانية المشتركة

الصناديق الإنسانية المشتركة هي صناديق مجمعة منشأة على الصعيد القطري (خمس صناديق)، تم إنشائها سنة 2006، وهي أداة تمويل إنساني مبتكرة توفر التمويل الفوري للأعمال الإنسانية المنقذة للحياة، وتهدف إلى توفير تمويل مبكر والذي يمكن التنبؤ به للاحتياجات الإنسانية الحرجة. يسيرها منسقو الشؤون الإنسانية الذين يقومون بوظيفة مسيري برامج الصناديق، ولكنها تدار من قبل البرنامج الإنمائي، حيث يؤدي مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية مهمة الوكيل المسير¹، وتغطي الصناديق الإنسانية المشتركة الأنشطة المتماشية مع عملية النداءات الموحدة في البلد الذي تعمل فيه، بما في ذلك أنشطة الإنعاش المبكر.

تخصص أموال الصندوق الإنساني المشترك للمشاريع الإنسانية المدرجة في عملية النداءات الموحدة أو خطة العمل القطرية. ويملك منسق الشؤون الإنسانية سلطة تخوله أن يقرر مخصصات التمويل وأن يدير هذه الأموال وينسق استخدامها، بمشورة من فريق استشاري للصندوق الإنساني المشترك، يضم ممثلين للجهات المانحة وفريق الأمم المتحدة القطري والمنظمات غير الحكومية، ويدعمه المكتب القطري التابع لقسم التمويل الإنساني، الذي هو بدوره تابع لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية. والاختصاص المستقل الذي يتمتع به منسق الشؤون الإنسانية يكفل الاستخدام الأمثل للأموال المتاحة على الصعيد القطري، وفقاً لإطار العمل المتفق عليه جماعياً فيما بين أصحاب المصلحة.

خلافًا لما يحدث مع صناديق مواجهة حالات الطوارئ نجد في حالات الصناديق الإنسانية المشتركة أن الشركاء المنفذين من المنظمات غير الحكومية لا يبرمون عقوداً مع مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بل يعقدونها مع البرنامج الإنمائي، القائم بدور الوكيل المسير الذي يصرف الأموال لها باستثناء حالة الصومال. وهذا أوجد حالة بطء فيما بين تخصيص مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية الميزانية وتوزيع البرنامج الإنمائي للأموال وازدواج التسلسل الإداري للشركاء من المنظمات غير الحكومية إزاء مسير البرامج والوكيل المسير².

منذ عام 2006، تجاوز دعم المانحين للصناديق الإنسانية المشتركة في السودان وجمهورية الكونغو الديمقراطية وحدهما مبلغ 5,1 بليون دولار من دولارات الولايات المتحدة، وقد خصص التمويل لكل من المنظمات غير الحكومية ووكالات الأمم المتحدة، وتتلقى المنظمات غير الحكومية الآن 40 في المائة من المخصصات. وتفيد تقارير مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية أن الصناديق الإنسانية المشتركة بجمهورية

¹ - يؤدي البرنامج الإنمائي ثلاثة أدوار فيما يختص بالصناديق الإنسانية المشتركة، على النحو التالي : دور الوكيل الإداري الذي يؤديه مكتب الصناديق الاستثمارية المتعددة الشركاء التابع للبرنامج الإنمائي، ودور الوكيل المسير الذي يؤديه المكتب القطري للبرنامج الإنمائي، ودور المنظمة المشاركة عند تلقي الأموال من الصندوق الإنساني المشترك.

² - تادانوري إينوماتا، تمويل العمليات الإنسانية في منظومة الأمم المتحدة، وحدة التفتيش المشتركة، الأمم المتحدة، جنيف، 2012، ص.49.

الكونغو الديمقراطية والسودان يجتذب كل منها أكثر من 100 مليون دولار من الجهات المانحة سنوياً. وفي عام 2015 حصل الصندوق المشترك للتمويل الإنساني في اليمن على إجمالي 56,7 مليون دولار أمريكي من المساهمات، لدعم المساعدات المنقذة للحياة لنحو 3,4 مليون شخص تضرروا من النزاع¹.

ثالثاً: صناديق الإستجابة للطوارئ

تم إنشاء صناديق مواجهة حالات الطوارئ سنة 1997، وعددها 13 صندوقاً قطرياً²، ويسيرها ويديرها المكتب القطري التابع لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بالنيابة عن منسق الشؤون الإنسانية الذي هو وصي على صندوق مواجهة حالات الطوارئ، وهذه الصناديق يديرها مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية الكائن في جنيف. وخلافاً للصندوق المشترك الذي يوفر الأموال بصورة مباشرة للمنظمات غير الحكومية، فإن صناديق مواجهة حالات الطوارئ متاحة أموالها لوكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية على السواء³.

وتوفر هذه الصناديق المجموعة تمويلًا أنسب في الميدان، وهي تجتذب التبرعات من قاعدة عريضة مؤلفة من جهات مانحة، لاسيما الجهات المانحة غير المنتمية إلى لجنة المساعدة الإنمائية (التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي). إلا أنه ما زال متعيناً إدخال عدد من التحسينات لدعم الاستجابة الإنسانية الفعالة، بما في ذلك صرف الأموال للمنظمات غير الحكومية في توقيت أنسب، وتمويل تكاليف المعاملات، التي تحول من الجهات المانحة إلى المجموعات، وتمويل وظيفتي التنسيق والدعم فيما يختص بتسيير الصناديق المجمعة القائمة على الصعيد القطري، وزيادة التنسيق بين مختلف آليات التمويل، وإيجاد حل لتضارب المصالح بين الوكالات القائمة للمجموعات، وتعزيز رصد المشاريع، وزيادة التمويل لأنشطة التأهب والإنعاش المبكر.

الفقرة الثالثة: تجاوز تحديات تنسيق تمويل حالات الطوارئ الإنسانية

إن منظومة الأمم المتحدة الإنسانية الراهنة ما تزال متسمة بالافتقار إلى آلية حكومية دولية تتحكم في إطار استراتيجي للتسيير والتخطيط للاستجابة لحالات الطوارئ والتخفيف من حدة الكوارث. ويؤثر التنافس للحصول على التمويل، والتباين في حجم الأموال المتبرع بها، والتسيير المتجزئ للأدوات المالية الموجودة تمثل في مجموعها خطر التأثير السلبي على تعبئة وتخصيص الموارد على أساس الأدلة للعمليات الإنسانية،

¹ - التقرير السنوي 2015، الصندوق المشترك للتمويل الإنساني في اليمن، ص. 5.

² - تقرير موجز عن تقييم استخدام البرنامج للصناديق المجمعة في مجال الاستعداد للحالات الإنسانية والاستجابة لها، 2009-2013، المجلس التنفيذي الدورة العادية الأولى، روما، 2015، ص. 5.

³ - the draft ERF guidelines of 23 March 2011, p. 5 and GHA ERFs, profile, July 2011.

كما يعرقل نظام التمويل الراهن جراء عدم وجود هيئة دعم حكومية دولية للتنسيق على صعيد المنظومة، وتنعكس فيها الإرادة الجماعية للدول الأعضاء.

ومن أجل تجاوز هذه العراقيل قدمت وحدة التفنّيش المشتركة التابعة للأمم المتحدة عدة توصيات استراتيجية رئيسية هادفة إلى توفير إطار عمل محسن للحكامة والتخطيط الاستراتيجي لأجل تمويل العمليات الإنسانية في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، ومن أبرز هذه التوصيات:¹

1. ينبغي أن يطلب الأمين العام إلى منسق الإغاثة في حالات الطوارئ، بوصفه رئيساً للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، أن يكفل تطوير عملية النداءات الموحدة لتصبح أداة لتوليد إطار عمل للتخطيط المالي الاستراتيجي من أجل تلبية الاحتياجات الكلية من الموارد للبلدان المتضررة من الكوارث لأجل المساعدة المتواصلة من الطوارئ إلى الإنعاش المبكر، والاتقاء، والتخفيف من حدة المخاطر، والتعمير وهي الاحتياجات التي يتعين تقييمها واقعيًا على أساس حالة كل بلد على حدة لصالح البلدان المعرضة للكوارث والبلدان التي في حالات هشة. وتمكين جميع الأطراف الفاعلة الإنسانية من الاشتراك في تقييمات الاحتياجات المشتركة القائمة على الأدلة لتعبئة وتسليم موارد كافية على أساس حسن التوقيت والقابلية للتنبؤ والاستدامة.

2. ينبغي أن يزيد الأمين العام الشفافية والمساءلة فيما يختص باستعمال الأصول العسكرية المقدمة بصورة مباشرة كملاذ أخير لدعم الجموع السكانية المتضررة، وذلك بتقديم المزيد من التقارير عن مثل هذه الحالات والموارد المعبأة في تقارير أداء الميزانية المرفوعة إلى الجمعية العامة بشأن عمليات حفظ السلام، وكذا في التقارير الدورية المرفوعة إلى مجلس الأمن بشأن حماية المدنيين.

3. ينبغي أن تكلف الجمعية العامة الأمين العام بأن يقدم، بدعم من اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، اقتراحاً بشأن مجموعة مبادئ تمويل إنساني سليم تدعو إلى التخصيص الميسر واتباع نهج تشاركي، مع مراعاة الممارسات السليمة في مجال ترتيبات الإدارة وحكامة البرنامج الشاملة المتعلقة بالصناديق الإنسانية المشتركة على الصعيد القطري والتجربة المحققة عن طريق مبادرة تقديم المنح الإنسانية السليم.

4. ينبغي أن يعد الأمين العام، بدعم من مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية والبرنامج الإنمائي بالاشتراك مع المؤسسات المالية الدولية، مبادئ توجيهية لعقد وتنظيم مؤتمرات الإغاثة والتعمير من أجل كفاءة الالتزام بأموال البلدان المنكوبة بحالات الطوارئ، بما في ذلك الالتزام بها للأزمات الإنسانية الناقصة التمويل أو المهملة، وامتثالاً لمبادئ النزاهة والحياد والاستقلال والإنسانية.

¹ - تمويل العمليات الإنسانية في منظومة الأمم المتحدة، وحدة التفنّيش المشترك، مرجع سابق.

5. ينبغي أن يطلب الأمين العام إلى منسق الإغاثة في حالات الطوارئ أن يكلف اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بوضع مبادئ توجيهية عامة شاملة للمنظومة، تتعلق بإنشاء صناديق واحتياطات لكل وكالة بعينها للاستجابة لحالات الطوارئ والإنعاش وإعادة ملء هذه الصناديق والاحتياطات وتزويدها بالمال، كي تمكن المنظمات الإنسانية وغيرها من منظمات المساعدة المعنية من تقديم مساعدة عاجلة، وسد الفجوة القائمة بين الالتزام بالأموال اللازمة وتعبئتها.
6. ينبغي أن تعتمد الجمعية العامة، على أساس تقرير من الأمين العام، سياسة لبناء القدرات تهدف إلى مساعدة البلدان المتضررة من الكوارث على إعداد نظم وطنية للتأمين ضد الكوارث، مع مراعاة العمل الرائد الذي استهله مصرف التنمية للبلدان الأمريكية والصندوق الدولي للتنمية الزراعية ومنظمة الصحة للبلدان الأمريكية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج الأغذية العالمي ومنظمة الصحة العالمية.
7. ينبغي أن يعزز الأمين العام، بوصفه رئيساً لمجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، وبمساعدة من مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية ومجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، إعداد قواعد بيانات منسقة تكون صالحة للاستخدام على الصعيد القطري، وذلك تحقيقاً للربط المعلوماتي بين البرنامج الإنمائي ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، فضلاً عن مؤسسات التمويل الدولية والمنظمات الإنمائية المتعددة الأطراف.
8. ينبغي أن يدعم الأمين العام، بوصفه رئيس مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، بمساعدة من مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية والبرنامج الإنمائي ومجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، وكلما أمكنه، إنشاء وحدات تسيير مشتركة على الصعيد القطري لضمان إدارة الموارد بصورة محققة لفعالية التكلفة وقابلة للمساءلة ومنهجية، ولتحقيق التناغم بين العمليات وأشكال بيانات الإبلاغ ومنهجياتها المتعلقة بالمشاريع الإنسانية وما يتصل بها من مشاريع إنمائية.

خلاصة القسم الأول

لقد أدركت الدول الآثار السلبية التي يخلفها التدهور البيئي المستمر، والنمو الحضري المتسارع وغير المخطط له، واتجاهات التوزيع الديمغرافي، والهجرة على تحقيق أهداف التنمية المستدامة خاصة في الدول النامية والفقيرة، فيما تهدد هذه الدول تحديات أخرى تفرضها عليها المخاطر المصاحبة لتشريد السكان وانتشار الأمراض الوبائية وانعدام الأمن الغذائي والنزاعات والإضرابات، وذلك بشكل يفوق ما تعرضت له هذه الدول من قبل. ويأتي هذا الإدراك مصاحبا للمسؤولية المباشرة إزاء إدارة ومجابهة الكوارث بفعالية على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي، لاسيما أن الكوارث باتت تحدث بشكل متكرر نتيجة تغيرات جيولوجية وتغيرات مناخية متزايدة.

وانطلاقا من هذه الظروف التي يعيشها العالم، لعبت منظومة الأمم المتحدة دورا رياديا في تقديم المساعدات الإنسانية من خلال الوكالات التابعة لها، وتعزيز إدراج إجراءات الحد من مخاطر الكوارث في السياسات الإقليمية والوطنية الخاصة بالتنمية المستدامة والتكيف مع تغير المناخ وآليات التنسيق المعنية بالإدارة البيئية وإدارة الكوارث.

وكما يقال، عند مواجهة الحالات غير مقبولة في الحياة، إذا لم تكن جزء من الحل، فأنت جزء من المشكلة، والأمم المتحدة، في كل القضايا العالمية على جدول أعمالها وبخاصة فيما يتعلق بالمساعدات في حالات الطوارئ وتوفير الحماية للحياة الإنسانية، هي جزء من الحل، وجزء كبير منه. ولكن يجب إعادة النظر في طبيعة الدور الذي تمارسه في السياسة الدولية المعاصرة والتي تتلمس فيها طبيعة الاختلاف الجذري في سياساتها وقراراتها الساعية إلى مواجهة التحديات ومعالجة الأزمات المختلفة التي تواجه شعوب المعمور. إذ تجدها سباقة إلى اتخاذ القرارات المعارضة لتوجهاتها، في حين تجدها عاجزة عن اتخاذ أي قرارات ملزمة للقوى الكبرى لتقديم دعم يعتد به للدول الضعيفة حين تواجه الكوارث الطبيعية.

أما من ناحية ضعف الاستجابة الدولية لمواجهة الكوارث الطبيعية، فلا تملك منظمات الإغاثة الإنسانية والأمم المتحدة سوى الاعتماد على إمكانياتها الحالية، والمساعدات المتواضعة التي تقدمها للصومال والتي تتعرض لكارثة المجاعة خير دليل، والتجاء منظمة الأمم المتحدة إلى طلب المساعدة من بعض دول الخليج. ولكن القراءات السياسية الحالية تكشف الستار عن حقيقة تراجع الدول الكبرى عن الالتزام بما تنص عليه الاتفاقيات والأعراف الدولية.

القسم الثاني:

استراتيجية الوقاية من الكوارث الطبيعية على
الصعيد الدولي والوطني

القسم الثاني:

استراتيجية الوقاية من الكوارث الطبيعية على الصعيد الدولي والوطني

إن الجديد في مشكلة الكوارث والأزمات مع أنها ليست مشكلة جديدة أو طارئة بالنسبة للأرض، هو زيادة شدة وتأثير الكوارث والأزمات كما وكيفا في عصرنا الحاضر. فقد بدأت في الآونة الأخيرة الدراسات والفكر القانوني يهتم بقضايا الكوارث والأزمات، وأخذها مأخذ الجد، هذا وقد ظهرت العديد من المؤلفات والبحوث والدراسات، وعقدت عدة مؤتمرات ووقعت الكثير من الاتفاقيات التي تعالج هذا الموضوع، فأخذت مشكلة الكوارث والأزمات حيزا من الاهتمام الدولي بسبب بعدها العالمي، ولاسيما وأن البيئة الطبيعية تشكل وحدة واحدة لا تحدها حدودا. لذلك فهي تثير العديد من الإشكاليات خاصة القانونية منها .

وقد باتت مشكلة الكوارث والأزمات تورق فكر المهتمين والعلماء والعقلاء وتقض مضاجعهم، فبدنوا يدقون ناقوس الخطر، ويدعون لوقف أو الحد من مخاطر الكوارث التي تتعرض له البيئة نتيجة للنهضة الصناعية والتقدم التكنولوجي في هذا العصر، فالكوارث مشكلة عالمية، لا تعترف بالحدود السياسية لذلك حظيت باهتمام دولي، لأنها فرضت نفسها فرضا، ولأن التصدي لها يتجاوز حدود وإمكانيات التحرك الفردي لمواجهة هذا الخطر المخيف، والحق أن أخطار الكوارث لا تقل خطرا عن النزاعات والحروب والأمراض الفتاكة إن لم تزد عليها.

إن المتابع للكوارث بكل أنواعها وصنوفها التي شاهدها وتشهدها العالم اليوم، ليدرك تمام الإدراك فداحة وخطورة الكارثة وطنيا وإقليميا ودوليا، كما يدرك الآثار السلبية التي تخلفها تلك الكوارث سواء منها الطبيعية أم التي هي بفعل الإنسان أمنيا واجتماعيا ونفسيا واقتصاديا، مما ساهم في وضع وتقنين التشريعات والقوانين للحد من آثارها على المستوى العالمي الدولي والإقليمي والوطني.

ومن خلال ما سبق سنقسم هذا القسم إلى:

الفصل الأول: السياسات الدولية لمنع مخاطر الكوارث الطبيعية

الفصل الثاني: السياسة المغربية لتدبير مخاطر الكوارث الطبيعية

الفصل الأول: السياسات الدولية لمنع مخاطر الكوارث الطبيعية

هناك مجموعة من القرارات التي تقنن وتحدد أساليب تنفيذ أعمال الإغاثة والمساعدات الإنسانية في حالات الكوارث الطبيعية، والصادرة عن المنظمات الدولية الحكومية كالأمم المتحدة والجامعة العربية والمنظمات الدولية غير الحكومية كالحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر.

فقد قامت الجمعية العامة للأمم المتحدة في شتتبر من عام 1987 بإصدار قرار ينص على أن تمثل الفترة من 1990-1999 بالعقد الدولي للتخفيف من خسائر الكوارث الطبيعية، فقد تم تخصيص هذا العقد لتوعية أكبر بالتبعات الاقتصادية والاجتماعية الناجمة عن الكوارث الطبيعية وبأهمية إدارة الكوارث، وكان الهدف من العقد هو تأكيد هذا التحول نحو التعامل مع الكوارث الطبيعية بصورة أكثر إيجابية. وخلال تلك الفترة انعقد أول مؤتمر عالمي حول التخفيف من آثار الكوارث في مدينة يوكوهاما باليابان، حيث تبني المجتمع الدولي استراتيجية وخطة عمل لعالم أكثر أمناً، وتم التأكيد على الحاجة إلى عمل إداري فاعل وإعطاء أولوية للتخفيف من الخسائر بالتزام من صناع القرار السياسي، وكذلك ركز على المشاركة والاهتمام النشيط للمجتمع المدني في التعامل مع الكوارث. وتشير كمحصلة للجهود المبذولة فقد تبنت الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام 2000 الاستراتيجية الدولية للتخفيف من الكوارث، والتي تهدف إلى زيادة الوعي العام وتقليل المخاطر الناجمة عن الكوارث عالمياً. كما اعتمد المؤتمر العالمي للحد من الكوارث الذي عقد في كوبيه في اليابان خلال شهر يناير من عام 2005 إطار عمل هيوغو للفترة من 2005-2015 والذي ركز على أهمية توفر الخبرات والمعارف على شتى المستويات، وعلى استخدام التقنيات من المخاطر الطبيعية. وفي 2015 تم اعتماد إطار سندي للحد من مخاطر الكوارث للفترة 2015-2030 من خلال مؤتمر الأمم المتحدة العالمي الثالث كبديل عن إطار عمل هيوغو، واستجابة لهذه التوجهات العالمية، فإن العديد من الدول باتت تبذل جهوداً حثيثة لتنمية سياساتها وتشريعاتها وخططها ومؤسساتها ذات العلاقة بإدارة الكوارث. وذلك ما نتطلع إلى دراسته في هذا الفصل، بحيث سنقسم هذا الأخير إلى مبحثين:

المبحث الأول: الإطار الدولي للحد من مخاطر الكوارث

المبحث الثاني: الأطر الإقليمية والوطنية للحد من مخاطر الكوارث

المبحث الأول: الإطار الدولي للحد من مخاطر الكوارث

لقد ازدادت حدة وتواتر الأخطار الطبيعية مثل الفيضانات وموجات الجفاف وآثار الظواهر المتطرفة مثل الزلازل وموجات التسونامي وأصبح لها آثاراً مدمرة على الأفراد والمجتمعات. وقد أدى تفاقم الموقف وسوء التخطيط والفقر وعدد كبير من عوامل ضعف القدرات إلى تدني القدرة على التعامل مع الأخطار والكوارث الطبيعية. وقد ازدادت أهمية القيام باتخاذ إجراءات لتقليل المخاطر على المستوى الدولي، ويرى العديد ضرورة حماية جهود التنمية المستدامة وتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، هذا بالإضافة إلى الاشتراك كعنصر فاعل في خطة التنمية لما بعد 2015.

ويتضمن الحد من أخطار الكوارث كل السياسات والاستراتيجيات والإجراءات التي تمكن الأفراد والمدن والدول من زيادة القدرة على التصدي للأخطار وتقليل المخاطر والضعف أمام الكوارث. وإدراكاً بأن المخاطر الطبيعية يمكن أن تهدد أي جهة وأي فرد دون استثناء، فإن نظام استراتيجية الأمم المتحدة الدولية للحد من الكوارث يعتمد على الشراكات وعلى تبني نهجاً عالمياً للحد من الكوارث، ويهدف إلى إشراك كل الأفراد والمجتمعات في التوجه نحو أهداف تخفيض فقدان الأرواح، والنكسات الاجتماعية والاقتصادية والأضرار البيئية التي تسببها الأخطار الطبيعية.

ولتقريب النظرة سنتناول في هذا المبحث الاستراتيجيات وخطط العمل التي اتخذتها الأمم المتحدة منذ 1989 إلى الآن (المطلب الأول)، ومدى التزامات الدول بهذه الاستراتيجيات (المطلب الثاني).

المطلب الأول: التطور التاريخي لنظام الحماية من الكوارث الطبيعية

أسس مكتب الأمم المتحدة لتنسيق عمليات الإغاثة في حالات الكوارث في عام 1971. وهو سلف المكتب الحالي المسمى مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية. وفي فترة مبكرة تعود إلى عام 1973، شرع المكتب في مشروع بحث توج باجتماع لفريق الخبراء، عقد من 9 إلى 12 يونيو 1979، وجمع علماء ومخططين متخصصين في المخاطر الطبيعية الكبرى ذات المنشأ المتعلق بالأرصاد الجوية أو المنشأ الجيولوجي والجيوفيزيائي. وفي تقريره الذي تناول بالدراسة المفصلة الكارثة الطبيعية وجوانب الضعف، خلص فريق الخبراء إلى القول إنه "قد تبين الآن أن النتائج الفعلية والمحتملة للمخاطر الطبيعية أصبحت من الخطورة والطابع العالمي المتزايد بدرجة تستوجب من الآن فصاعداً التركيز بقدر أكبر على التخطيط السابق للكوارث والوقاية منها".

وبعد عقد من الزمن تقريباً، ركزت الجمعية العامة، في عام 1987، على الحد من الكوارث، مشيرة إلى تزايد الأضرار الجسيمة والخسائر في الأرواح، ففي قرارها 169/42 أعربت عن إدراكها لمسؤولية

الأمم المتحدة عن تعزيز التعاون الدولي في مجال دراسة الكوارث الطبيعية ذات المنشأ الجيوفيزيائي ومجال استحداث تقنيات للتخفيف من المخاطر الناجمة عنها، فضلا عن تنسيق عمليات الإغاثة في حالات الكوارث والتأهب لها واتقائها، بما في ذلك التنبؤ والإشعار المبكر بها ، فقررت أن تسمي عقد التسعينات "العقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية".

الفرع الأول: نظام الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث الطبيعية

اعتمدت الجمعية العامة سنة 1989 إطارا للعمل الدولي "للعقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية"، وخصصت قسما للإجراءات التي ستتخذها منظومة الأمم المتحدة. وأعلنت أن "أجهزة ومؤسسات وهيئات منظومة الأمم المتحدة تحث على أن تقوم، حسبما يكون مناسباً وبطريقة متسقة، بمنح الأولوية للتأهب للكوارث الطبيعية ومنعها وللإغاثة والانتعاش منها في الأجل القصير". كما أعربت عن إدراكها لأهمية المسؤولية الملقاة على عاتق منظومة الأمم المتحدة بأسرها فيما يتعلق بتشجيع التعاون الدولي من أجل التخفيف من آثار الكوارث الطبيعية وتقديم المساعدة وتنسيق أنشطة الإغاثة في حالات الكوارث والتأهب لها والوقاية منها.

وانطلاقاً من هذا التاريخ توالت الجهود الدولية بداية بعقد المؤتمر العالمي الأول للحد من الكوارث والذي أسفر عن إحداث استراتيجية يوكوهاما لسنة 1994 (الفقرة الأولى)، ثم الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث 1999 (الفقرة الثانية)، ثم بعد ذلك عقد المؤتمر العالمي الثاني المعني بالحد من الكوارث سنة 2005 باليابان، والذي تم الاعلان من خلاله على إطار عمل هيوغو 2005-2015 (الفقرة الثالثة)، ثم بعد ذلك تم اقتراح منتدى دولي للحد من أخطار الكوارث من طرف الأمم المتحدة سنة 2006، وذلك ككيان موسع ومهيكل ليتولى مهام فرقة العمل المشتركة بين الوكالات للحد من الكوارث الطبيعية، وقد عقد من ذلك الوقت ستة دورات 2007-2009-2011-2013-2015-2017. ثم بعد ذلك تم عقد المؤتمر العالمي الثالث في سنديا باليابان سنة 2015، والذي أسفر عن اعتماد إطار سنديا للحد من مخاطر الكوارث 2015-2030 (الفقرة الرابعة).

الفقرة الأولى: استراتيجية يوكوهاما 1994

لاحظت الجمعية العامة أن ما يقرب من 100 دولة قد استجابت لنداء 1989 الداعي إلى وضع استراتيجيات وطنية لتحقيق أهداف العقد، وأيدت اقتراحا لعقد مؤتمر عالمي للحد من الكوارث الطبيعية للعمل على تنفيذ إطار العمل الدولي¹، ووافقت الجمعية العامة على أن تكون أهداف المؤتمر استعراض

¹ - قرار الجمعية العامة رقم 149/24، الفقرة 3.

إنجازات العقد، وزيادة الإجراءات والتبادل "لزيادة الوعي بأهمية سياسات الحد من الكوارث"¹، واعترفت بالدور الذي يمكن أن يقوم به الحد من الكوارث في تحسين إدارة حالات الطوارئ بصفة عامة وبناء القدرات للتأهب للكوارث وتخفيف حدتها على الصعيد الوطني.

وانطلاقاً من هذه القرارات للجمعية العامة عقد المؤتمر العالمي للحد من الكوارث الطبيعية، والذي انعقد في مدينة يوكوهاما في الفترة ما بين 23 و 27 ماي 1994 في جلسته العامة الخامسة المعقودة في 27 من نفس الشهر، استراتيجية يوكوهاما من أجل عالم أكثر أمناً، وقد تضمنت هذه الإستراتيجية مبادئ توجيهية لالتقاء الكوارث الطبيعية و التأهب لها وتخفيف حدتها، متضمنة المبادئ الإستراتيجية وخطة العمل.

تعتمد استراتيجية يوكوهاما على عشرة مبادئ استراتيجية لعملها، تركز على تقدير الأخطار والتأهب لها بواسطة تدابير ملائمة للحد والتقليل منها. ولاتقاء الكوارث والحد منها وتخفيف آثارها يجب إيجاد وسائل إنذار مبكرة في الكوارث الوشيكة الوقوع ونشر المعلومات باستخدام وسائل الاتصال السلكية واللاسلكية، وضرورة تقديم التكنولوجيا بالمجان كجزء لا يتجزأ من التعاون التقني، وضرورة حماية البيئة بوصفها مكوناً من مكونات التنمية المستدامة، وتحمل البلدان المسؤولية عن حماية شعوبها من آثار الكوارث².

أكدت الدول المشاركة البالغ عددها 148 دولة في المؤتمر على أن "اتقاء الكوارث وتخفيف حدتها والتأهب لها والإغاثة منها أربعة عناصر تسهم في تنفيذ سياسات التنمية المستدامة وتستفيد منها"، وأوصت "الدول بأن تدمجها في خططها الإنمائية وأن تضمن اتخاذ تدابير متابعة فعالة على صعيد المجتمع المحلي والصعيد الوطني ودون الإقليمي والإقليمي والدولي"³، ودعت إلى إدخال المزيد من التحسينات على الإنذار المبكر. وأكدت أن "اتقاء الكوارث وتخفيف حدتها والتأهب لها أفضل من الاستجابة للكوارث في تحقيق أهداف وغايات العقد" وأن "الاستجابة للكوارث لوحدها غير كافية"⁴ وللفترة الباقية من العقد وما بعده، حثت الدول على أن تطور وتعزز الطاقات والقدرات الوطنية، وكذلك، حيثما يكون مناسباً، التشريعات الوطنية لاتقاء الكوارث الطبيعية والكوارث الأخرى وتخفيف حدتها والتأهب لها.

ينبغي تنفيذ خطة عمل الاستراتيجية على الصعيدين المحلي والوطني، والصعيدين دون الإقليمي والإقليمي، وعلى الصعيد الدولي. فبالنسبة للأنشطة الواجب القيام بها على المستوى المحلي والوطني، فجميع البلدان مدعوة إلى التعبير عن الإرادة السياسية للحد من قابليتها للتأثر وذلك من خلال إصدار إعلانات

1 - قرار الجمعية العامة رقم 188/48، الفقرة 6.

2- تقرير المؤتمر العالمي للحد من الكوارث الطبيعية، يوكوهاما اليابان، 1994، منشورات الأمم المتحدة، وثيقة: A/conf.172/19، ص.8 و9.

3 - الفصل الأول، المرفق الثاني، الفقرة 2/9، A/CONF.172/9.

4 - نفس المرجع، الفقرة 3.

أو سن تشريعات أو تدابير. ووضع برامج لتقييم المخاطر وخطط الطوارئ ووضع خطط وطنية لإدارة الكوارث، ودمج الحد من الكوارث و الوقاية منها و التخفيف من آثارها في تخطيط التنمية الاجتماعية والاقتصادية¹.

أما على المستوى الإقليمي وغير الإقليمي فينبغي تعزيز التعاون بين بلدان الإقليم، بإنشاء مراكز دون إقليمية أو إقليمية للحد من الكوارث والوقاية منها. وتحسين الاتصالات بشأن الكوارث الطبيعية بين بلدان الإقليم في سياق أنظمة الاستعداد والإنذار المبكر، والاحتفال باليوم الدولي للحد من الكوارث الطبيعية، ووضع اتفاقيات مساعدة متبادلة ومشاريع مشتركة للحد من الكوارث داخل الإقليم والاستعراض الدولي للتقدم المحرز في المحافل السياسية الإقليمية.

أما على المستوى الدولي وفي السياق الترابط العالمي وبروح التعاون الدولي، ينبغي تشجيع جميع أنشطة الحد من الكوارث لاسيما الأنشطة التي وضعها العقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية ودعمها عن طريق تقديم تبرعات من الحكومات والمنظمات الدولية وغيرها، ودمج الحد من الكوارث الطبيعية في برامج المساعدة الإنمائية، والتعاون في مجال البحوث وتطوير علم التكنولوجيا المتصلة بالحد من الكوارث الطبيعية، وتمويل إنشاء وتعزيز نظم الإنذار المبكر لدى البلدان النامية المعرضة للكوارث وضمان تصميم المشاريع الانمائية لتقليل التأثير بالكوارث، وتحسين تبادل المعلومات عن سياسات وتكنولوجيات الحد من الكوارث وتعزيز أنشطة المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص المتصلة بالحد من الكوارث والتعاون فيما بينها، والتنسيق الفعال للإدارة الدولية للكوارث².

تؤكد الاستراتيجية على أن البلدان الأقل نمواً والدول الجزرية الصغيرة النامية، والبلدان الساحلية هي أكثر البلدان قابلية للتأثر نظراً لأنها أقل البلدان امتلاكاً لوسائل تخفيف آثار الكوارث. وفي جميع البلدان يعاني الفقراء والمجموعات المحرومة اجتماعياً أشد المعاناة من الكوارث الطبيعية، وهم أقل الناس قدرة على مواجهتها، والواقع أن الكوارث تساهم كل بطريقتها المحددة في تمزيق نسيج الحياة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية في البيئتين الحضرية والريفية.

الفقرة الثانية: الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث 1999

تقوم الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث على الخبرة المكتسبة من العقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية 1990-1999، الذي أعلنته الجمعية العامة في عام 1989، وتجسد الاستراتيجية المبادئ التي

¹- تقرير المؤتمر العالمي للحد من الكوارث الطبيعية، يوكوهاما اليابان 1994، مرجع سابق، ص.16.

²- نفس المرجع، ص.18.

أكدتها عدد من الوثائق الرئيسية التي اعتمدت خلال العقد، منها بالخصوص استراتيجية يوكوهاما من أجل عالم أكثر أمناً: مبادئ توجيهية لاتقاء الكوارث الطبيعية والتأهب لها والتخفيف من حدتها .

وتعكس الاستراتيجية التحول المفاهيمي الرئيسي من التشديد التقليدي على التصدي للكوارث إلى الحد منها، وهي تسعى عملياً إلى نشر ثقافة الوقاية. ويقوم النهج الذي تتبعه الاستراتيجية على مفهوم يعتبر أن ما تحدثه الكوارث من خسائر في الأرواح والممتلكات ليس أمراً محتوماً، وأنه يمكن التخفيف من تلك الخسائر بالحد من ضعف المجتمعات المحلية في مواجهة الكوارث الطبيعية.

وتسلم الاستراتيجية بأن الأخطار الطبيعية لا تؤدي في حد ذاتها إلى كوارث بالضرورة، وإنما تنتج الكوارث من أثر المخاطر الطبيعية على الشبكات الاجتماعية الضعيفة. وبعبارة أخرى، يمكن اتقاء الكوارث الطبيعية عن طريق العمل الإنساني الواعي المصمم للحد من الضعف. وجرى في سياق تحديد الاستراتيجية مفاهيمياً، توضيح العلاقة بين الحد من الكوارث واتقاء الكوارث، إذ أن هناك نزعة إلى استعمال المصطلحين بنفس المعنى. ويمكن اعتبار أن اتقاء الكوارث، بمعنى العبارة الضيق، يتضمن اتخاذ تدابير لتجنب حدوثها، وهو أمر ليس ممكناً في جميع الأحوال. أما الحد من الكوارث فيتضمن، بمعناه الضيق أيضاً، اتخاذ التدابير للحد أو التخفيف من حدة الآثار التي تحدثها الكوارث. أما بمعنى العبارة الواسع، فإن الحد من الكوارث يتضمن جميع التدابير المصممة لتجنب الأخطار الطبيعية وما يتصل بها من كوارث بيئية وتكنولوجية، أو للحد من الآثار الضارة التي تحدثها تلك الأخطار¹.

يتمثل هدف الاستراتيجية عموماً، كما ورد في الوثيقة الإطارية، في تمكين المجتمعات من تحسين قدراتها على التصدي لآثار الأخطار الطبيعية والتكنولوجية والبيئية ذات الصلة بغية الحد من الخسائر البشرية والاقتصادية والاجتماعية. وهي تحدد، تعزيزاً لذلك الهدف، أربعة أهداف أساسية ينبغي السعي إلى تحقيقها، هي: زيادة الوعي الجماهيري، وتعزيز التزام السلطات العامة، وتنشيط الشراكات المتعددة المجالات والقطاعات وتوسيع شبكات الحد من الأخطار، وتحسين المعرفة العلمية بأسباب الكوارث الطبيعية، وبآثار الأخطار الطبيعية وما يتصل بها من كوارث تكنولوجية وبيئية على المجتمعات. وتتضمن الاستراتيجية أيضاً نشاطين منفصلين أمرت بهما الجمعية العامة في سياق استمرار التعاون الدولي للحد من أثر تيار النينو وغيره من المتغيرات المناخية، وتعزيز القدرات على الحد من الكوارث، عن طريق تطوير شبكات الإنذار المبكر².

¹ البيئة والتنمية المستدامة: الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث، الجمعية العامة، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، من وثائق الأمم المتحدة رقم 56/68-E/2001/63، ص.5.

² نفس المرجع، ص.6.

كما أشارت الاستراتيجية الدولية للحد من أخطار الكوارث إلى وجود العديد من الأجهزة والهيئات الدولية العاملة في مجال الكوارث والتي يمكن الاستفادة منها وهي: البنك الدولي والهيئة الدولية للتنمية المستدامة. والاتحاد الدولي للحد من خطر الفقر ومنظمة الأغذية والزراعة والمنظمة الدولية للتربية والثقافة والعلوم والمنظمة العالمية للأرصاد والمنظمة الدولية للدفاع المدني ومنظمة الصحة العالمية. كما أن هناك العديد من المنظمات والاتحادات العاملة في مجال الكوارث سواء في الدراسات والبحوث أو التأمين أو التعويض وغير ذلك من الأنشطة التي يهتم بها المجتمع الدولي ومنظماته الدولية التي تسهم بإسهامات مادية أو عينية في مواجهة أضرار الكوارث.

الفقرة الثالثة: إطار عمل هيوغو 2005-2015

عقد المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث من 18 إلى 22 يناير 2005 في كوبي، هيوغو، اليابان، واعتمد إطار العمل هذا للفترة 2005-2015 بناء قدرة الأمم والمجتمعات على مواجهة الكوارث، وقامت 168 دولة بإقراره، وقد أقرت الجمعية العامة للأمم المتحدة إطار عمل هيوغو HFA في قرارها رقم 60/195، ويعد خطة دولية ممتدة لعشرة أعوام والتي تعكس النية والحاجة لاتباع منهج متكامل لتحديد وتنفيذ إجراءات متعددة القطاعات للحد من مخاطر الكوارث. وقد أتاح المؤتمر فرصة فريدة للنهوض بنهج استراتيجي منظم للحد من بؤر الضعف¹ والتعرض للأخطار². وركز المؤتمر على الحاجة إلى بناء قدرة الأمم والمجتمعات على مواجهة الكوارث وحدد طرائق الوصول إلى ذلك³.

ولإطار عمل هيوغو ثلاث أهداف استراتيجية وهي:

1. تعزيز الإدماج الفعال لاعتبارات مخاطر الكوارث في سياسات التنمية المستدامة والتخطيط.
2. استحداث وتعزيز المؤسسات والآليات والقدرات التي يمكنها أن تسهم على نحو منظم في بناء القدرة على مجابهة المخاطر.
3. الإدماج المنتظم لنهج الحد من المخاطر في تصميم وتنفيذ برامج الاستعداد للطوارئ والتصدي لها والتعافي منها.

¹ - يعرف الضعف بأنه: "الظروف الناتجة عن العوامل أو العمليات المادية والاجتماعية والاقتصادية والبيئية، التي تزيد من إمكانية تعرض مجتمع ما لأثر المخاطر"، الأمم المتحدة، الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث، جنيف، 2004.

² - يعرف الخطر بأنه "حدث أو ظاهرة مادية أو نشاط بشري يمكن أن يكون مضرًا وأن يؤدي إلى خسائر في الأرواح أو إلى الإصابات بجروح، أو إلحاق الضرر بالمتلكات، أو إلى اختلال النشاط الاقتصادي والاجتماعي أو إلى تدهور البيئة. ويمكن أن تشمل الأخطار الظروف الكامنة التي قد تمثل تهديدات مستقبلية ذات مصادر مختلفة: طبيعية (جيولوجية وناجمة عن الرطوبة الجوية وبيولوجية) أو ناتجة عن الأنشطة البشرية (التدهور البيئي والأخطار التكنولوجية)". الأمم المتحدة الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث، جنيف، 2004.

³ - يشمل نطاق إطار العمل هذا الكوارث التي تتسبب فيها أخطار وطنية المنشأ وما يتصل بها من أخطار وتهديدات بيئية وتكنولوجية. ويعكس ذلك من ثم نهجا شاملا يراعي المخاطر المتعددة من أجل إدارة خطر الكوارث والعلاقة بينها التي يمكن أن يكون لها أثر هام في النظم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، كما شددت على ذلك استراتيجية يوكوهاما.

ولإطار عمل هيوغو خمسة أولويات عمل وهي¹:

1- ضمان اعتبار الحد من مخاطر الكوارث أولوية وطنية ومحلية قائمة على قاعدة مؤسسية صلبة للتنفيذ، وذلك عبر إحداث آليات مؤسسية للحد من مخاطر الكوارث (منتديات وطنية)، بمسؤوليات محددة، ووضع قوانين لدعم الحد من مخاطر الكوارث واللامركزية في المسؤوليات والموارد وتقييم الموارد البشرية والقدرات وكذا تعزيز الالتزام السياسي والمشاركة المجتمعية.

2- تحديد مخاطر الكوارث وتقييمها ورصدها وتعزيز الإنذار المبكر: وذلك عبر تقييم المخاطر وتقديم الخرائط متعدد المخاطر والشرح والنشر، وتحديد مؤشرات عن الحد من مخاطر الكوارث وقابلية التأثير، وتحديد البيانات ومعلومات إحصائية عن الخسائر، والتنمية العلمية والتكنولوجية وتبادل البيانات ومراقبة الأرض من الفضاء والتنبؤ بالمناخ والإنذار المبكر.

3- الاستفادة من المعرفة والابتكارات والتعليم لبناء ثقافة للسلامة والقدرة على مواجهة الكوارث على جميع المستويات: وذلك عن طريق تبادل المعلومات والتعاون، واستخدام مصطلحات موحدة للحد وقابلية التأثير، ودمج الحد من خطر الكوارث في المناهج المدرسية، والتدريب والتعليم في الحد من مخاطر الكوارث على مستوى المجتمع والسلطات المحلية والقطاعات المستهدفة والتمكين المتساوي والتوعية العامة والإعلام.

4- الحد من عوامل الخطر الأساسية: عن طريق إنشاء منظومات طبيعية مستدامة وإدارة بيئية، واستراتيجية للحد من مخاطر الكوارث مدمجة في التكيف لتغير المناخ، وتحسين الأمن الغذائي ليكون أكثر مرونة، ودمج الحد من مخاطر الكوارث في قطاع الصحة والمستشفيات، وحماية المنشآت العامة الحيوية، والشراكة بين القطاعين العام والخاص، وتخطيط استخدام الأراضي وقوانين البناء، وخطط للتنمية الريفية والحد من مخاطر الكوارث.

5- تعزيز الاستعداد للكوارث بغية التصدي لها بفعالية على جميع المستويات: وذلك بتأهيل قدرات إدارة الكوارث سياسية وفنية وقدرات مؤسسية، وعن طريق الحوار والتنسيق وتبادل المعلومات، ووضع منهج إقليمي للاستجابة للكوارث مع التركيز على الحد من المخاطر، والمراجعة والتدريب على خطط الطوارئ والاستعداد، وتعزيز صناديق تمويل الطوارئ والتطوع والمشاركة.

من أجل تحقيق أهداف الاستراتيجية وتنفيذ أولويات العمل، فإنه يجب التعاون مع الدول والمنظمات الإقليمية والدولية وبالتعاون مع المجتمع المدني وأصحاب المصالح، وشركاء الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث وبصفة خاصة فريق العمل المشترك بين الوكالات للحد من الكوارث².

¹ - ملخص إطار عمل هيوغو في الفترة الممتدة ما بين 2005-2015: بناء قدرة الأمم والمجتمعات على مواجهة الكوارث، الأمم المتحدة، الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث، 2008، www.unisdr.org

² - نفس المرجع.

وبشكل عام، قدم إطار عمل هيوغو توجيهات حيوية للحد من أخطار الكوارث وساهم في إحراز التقدم نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. غير أن تطبيقه أبرز وجود عدد من الثغرات في التصدي لعوامل الخطر الكامنة وفي صياغة الأهداف وتحديد أولويات العمل، وفي الحاجة لتعزيز القدرة على مواجهة الكوارث على جميع المستويات، وفي ضمان الوسائل الكافية للتنفيذ. وهذه الثغرات دليل على ضرورة وضع إطار عملي المنحى يمكن للحكومات والجهات المعنية تطبيقه بطريقة داعمة ومكملة، بحيث يساعدها ذلك على وضع اليد على أخطار الكوارث التي يتعين مواجهتها ويرشد الاستثمار في سبيل تحسين القدرة على مواجهة الكوارث. وانطلاقاً من إطار عمل هيوغو، يهدف إطار سندي خلال الخمسة عشر عاماً القادمة إلى الحد بشكل كبير من مخاطر الكوارث والخسائر في الأرواح وسبل المعيشة والصحة والأصول الاقتصادية والمادية والاجتماعية والثقافية والبيئية للأشخاص والأعمال التجارية والمجتمعات المحلية.

الفقرة الرابعة: إطار سندي للحد من مخاطر الكوارث 2015-2030

اعتمد إطار سندي للحد من مخاطر الكوارث للفترة 2030-2015 خلال مؤتمر الأمم المتحدة العالمي الثالث الذي انعقد في سندي باليابان في 17 مارس 2015، ويعد هذا الإطار نتاجاً للمشاورات التي جرت بين أصحاب المصلحة منذ مارس 2012، وكذلك للمفاوضات التي تمت بين الحكومات منذ يوليو 2014 وحتى مارس 2015، بدعم من مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث بناء على طلب الجمعية العامة للأمم المتحدة.

يمثل إطار سندي الإطار البديل لإطار عمل هيوغو للفترة 2005-2015 بناء قدرة الأمم والمجتمعات على مواجهة الكوارث. ومن المعروف أن إطار عمل هيوغو قد أعطى مزيداً من الزخم للعمل العالمي الذي يتم في نطاق إطار العمل الدولي للعقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية لعام 1989، واستراتيجية يوكوهاما من أجل عالم أكثر أمناً: المبادئ التوجيهية لاتقاء الكوارث الطبيعية والتأهب لها وتخفيف حدتها وخطة العمل الخاصة بها التي اعتمدت في عام 1994. والاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث لعام 1999.

يقوم إطار سندي على عناصر تضمن استمرارية العمل الذي عكفت على تنفيذه الدول وأصحاب المصلحة الآخرون في نطاق إطار عمل هيوغو، كما يقدم الإطار عدداً من التغييرات على النحو الذي تمت الدعوة له أثناء إجراء المشاورات والمفاوضات. وأكد الكثير من المعلقين أن أهم التحولات تتمثل في وجود تأكيد قوي على إدارة مخاطر الكوارث على عكس التركيز على إدارة الكوارث، وتعريف الغايات العالمية السبع، والحد من مخاطر الكوارث باعتبار ذلك نتيجة متوقعة، ووضع هدف يركز على اتقاء حدوث مخاطر جديدة، والحد من المخاطر الحالية وتعزيز القدرة على المواجهة، فضلاً عن وضع مجموعة من المبادئ التوجيهية، التي من بينها المسؤولية الأساسية الواقعة على الدول في اتقاء مخاطر الكوارث والحد منها،

ومشاركة جميع المؤسسات المجتمعية وجميع المؤسسات الكائنة بالدولة. إضافة إلى ذلك، تم توسيع نطاق الحد من مخاطر الكوارث بشكل كبير ليشمل التركيز على الأخطار الطبيعية والأخطار التي من صنع الإنسان وما يتعلق بها من مخاطر وأخطار بيئية، وتكنولوجية، وبيولوجية. كما تلقي القدرة الصحية دعماً وتعزيزاً قوياً خلال هذا الإطار.¹

يتناول إطار سنداي أيضاً الحاجة إلى إدكاء الفهم بشأن جميع الأبعاد التي تتضمنها مخاطر الكوارث بما فيها التعرض للكوارث، وقابلية التضرر بها، وخصائص الخطر التي تنطوي عليها، تعزيز إدارة مخاطر الكوارث، بما في ذلك المنظومات الوطنية، المساءلة عن إدارة مخاطر الكوارث، الاستعداد "لإعادة البناء على نحو أفضل"، تقدير أصحاب المصلحة والأدوار المنوطة بهم، نقل الاستثمارات المتأثرة بالمخاطر لتجنب إيجاد مخاطر جديدة، قدرة المواجهة التي تتوفر في البنية التحتية في مجال الصحة، وأماكن التراث الثقافي، وأماكن العمل، تعزيز التعاون الدولي والشراكة العالمية، والسياسات، والبرامج الخاصة بالمانحين والتي تتسم بأنها على دراية بالمخاطر، بما في ذلك الدعم المالي والقروض التي يتم الحصول عليها من المؤسسات المالية العالمية. هناك أيضاً تقدير واضح لإطار سنداي من قبل المنتدى العالمي للحد من مخاطر الكوارث وكذلك من قبل المنتديات الإقليمية المعنية بالحد من مخاطر الكوارث باعتباره يمثل آليات تحقق الاتساق بين جداول الأعمال، كما يمكن استخدامه للرصد والاستعراضات الدورية التي تجرى لدعم هيئات الحكامة التابعة للأمم المتحدة. وأسندت مهمة تنفيذ إطار سنداي، ومتابعته، ومراجعته إلى مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث.

الفرع الثاني: مصادر الحماية من الكوارث في القانون الدولي

لقد استخدم اصطلاح "القانون الدولي لمواجهة الكوارث الطبيعية" من جانب المهتمين بأعمال الإغاثة الإنسانية للتعبير عن قواعد الاستجابة الإنسانية الدولية، التي تطبق على الضحايا والدولة المعنية بالمساعدة في حالات الكوارث الطبيعية، فقد عرف منهم بعض الفقهاء القانون الدولي لمواجهة الكوارث الطبيعية بأنه: "تلك القواعد والمبادئ الخاصة بالمساعدة الإنسانية الدولية التي تنطبق في سياق وقوع كارثة سواء كانت طبيعية أو تكنولوجية في أوقات السلم".²

كما عرف منهم البعض الآخر، القانون الدولي لمواجهة الكوارث الطبيعية بأنه مجموعة القواعد والمبادئ الهادفة إلى تيسير المساعدة الدولية الإنسانية في أعقاب الكوارث والجهود التعاونية لمنع الكوارث

¹ - مار غريتا والستروم، الممثلة الخاصة للأمين العام للحد من مخاطر الكوارث لدى الأمم المتحدة، إطار سنداي للحد من مخاطر الكوارث للفترة 2015-2030، الأمم المتحدة، ص.5.

² - محمد توفيق محمد محمد، حماية الإنسان في حالات الكوارث الطبيعية: في ضوء القانون الدولي والشرعية الإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012، ص.63.

والاستعداد لمواجهة الكوارث الطبيعية يستمد قواعده من النصوص الخاصة بالمساعدة الإنسانية المنصوص عليها في كافة فروع القانون الدولي منها والقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي البيئي والقانون الدولي الإنساني.

الفقرة الأولى: حقوق الإنسان

أظهرت التجربة أن للنزاعات والكوارث الطبيعية آثاراً متعددة الأبعاد على حقوق الإنسان. فهي تؤثر في الحق في الحياة والصحة والأمن. فعندما يحل الخراب بالمحاصيل والبنى التحتية، تقع آثار طويلة الأجل على سبل المعيشة، وتتأثر القدرة على الحصول على الغذاء والمياه والتعليم والرعاية الصحية، وغير ذلك من الخدمات الأساسية، وحتى القدرة على الوصول إلى العدالة.

والعمل الإنساني هو أنشطة المساعدة والحماية والمناصرة المضطلع بها بشكل محايد استجابة للاحتياجات البشرية الناشئة عن الطوارئ السياسية المعقدة والمخاطر الطبيعية². والمساعدة الإنسانية هي معونة تقدم إلى السكان المنكوبين بطريقة تمتثل للمبادئ الإنسانية الأساسية المتمثلة في الحس الإنساني والنزاهة والحياد. ويمكن تصنيف المساعدة في ثلاث فئات بناء على درجة الاتصال بالسكان المنكوبين، منها المساعدة المباشرة وهي توزيع السلع والخدمات وجهاً لوجه، والمساعدة غير المباشرة وهي مساعدة يقل فيها الاتصال بالسكان درجة واحدة على الأقل وتشمل أنشطة مثل نقل سلع الإغاثة أو عاملي الإغاثة، والدعم في مجال البنية التحتية الذي يشمل تقديم خدمات عامة تيسر الإغاثة، مثل إصلاح الطرق وإدارة المجال الجوي وتوليد الطاقة، ولكن هذه الخدمات لا تكون بالضرورة مرئية أو موجهة حصراً لفائدة السكان المنكوبين³.

يوجد إطار قانوني دولي لحقوق الإنسان يتألف من إعلانات ومعااهدات محددة ويهدف إلى حماية المتضررين من الكوارث الطبيعية والنزاعات. وبما أن الحماية لا تقتصر على ضمان البقاء على الحياة في حالات الطوارئ، فإن جميع الضمانات المتعلقة بالحقوق المدنية والسياسية، فضلاً عن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تساهم في تأمين كرامة المتضررين. ولما كانت انتهاكات حقوق الإنسان تزيد في سياقات ما بعد الكوارث وما بعد النزاعات، فإن جميع الأنشطة الإنسانية تستند إلى الإطار القانوني العالمي الرئيسي، ألا وهو الشرعة الدولية لحقوق الإنسان، التي تتألف من الإعلان العالمي لحقوق

¹ - محمد إبراهيم العناني، النظام الدولي في مواجهة الأزمات والكوارث، دار النهضة العربية للطبع والنشر والتوزيع، القاهرة، 2007، ص.165.

² - مسرد ReliefWeb للمصطلحات الإنسانية. متاح على العنوان التالي:

³ - أنظر <http://reliefweb.int/report/world/reliefweb-glossary-humanitarian-terms> ، تاريخ الاضطلاع (2018/8/25)

www.who.int/hac/about/definitions/en/ ، تاريخ الاضطلاع (2018/8/25)

الإنسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والبروتوكولين الاختياريين الملحقين به¹.

أولاً: الصكوك الدولية لحقوق الإنسان

أكد المقرر الخاص إدواردو فالينسيا- أسبينا² في تقريره الأولي، أنه "يقع على عاتق الدولة، بموجب مختلف الصكوك الدولية لحقوق الإنسان ووفقاً لأحكام القانون الدولي العرفي لحقوق الإنسان، التزام دائم وعام بتوفير الحماية للأفراد الموجودين في إقليمها"³. كما أشار إلى أن "كل حق من حقوق الإنسان ينظر إليه باعتباره ينطوي على ثلاثة مستويات من الالتزام على الدول أن تعنى بها"⁴ وهي واجب الاحترام (أي الامتناع عن الانتهاك)، وواجب الحماية أي (حماية ذوي الحقوق من الانتهاكات من جانب الأطراف الثالثة) وواجب الوفاء أي (اتخاذ تدابير استباقية لتعزيز الاستفادة من الحق⁵. غير أن الحماية لا تتعلق بحسب بالانتهاكات الفعلية لحقوق الإنسان بل تستتبع أيضاً التزاما على الدول يوجب عليها منع حدوثها⁶.

وقد كرس هذا الالتزام الإيجابي بمنع انتهاكات حقوق الإنسان تكريسا صريحا في المادة الأولى من اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها⁷، والمادة الثانية من اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة.

وعلاوة على ذلك، يقر العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية⁸ التزاما إيجابيا على الدول يوجب عليها احترام وضمن حقوق الإنسان الواجبة لجميع الأفراد الخاضعين لولايتها، دون أي تمييز من أي نوع، وتشير المواد الثانية والثالثة إلى التزام بالإعداد لانتهاكات حقوق الإنسان وتخفيف نتائجها.

ويسوق المقرر الخاص، في تقريره الأولي أيضاً، أمثلة عن حقوق الإنسان ذات الصلة بحالة الكوارث منها الحق في الحياة، والحق في الغذاء، والحق في الرعاية الصحية والخدمات الطبية، والحق في إمدادات المياه، والحق فيما يفي بالحاجة من مأوى وكساء وصحة، والحق في عدم

¹ - تقرير مرحلي عن التقرير القائم على البحث الذي تعدها اللجنة الاستشارية لمجلس حقوق الإنسان بشأن الممارسات الفضلى والتحديات الرئيسية في مجال تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها في حالات ما بعد الكوارث وما بعد النزاعات، الجمعية العامة، مرجع سابق، ص.10.

² - إدواردو فالينسيا- أسبينا المقرر الخاص، التقرير السادس عن حماية الأشخاص في حالة الكوارث، لجنة القانون الدولي، الدورة الخامسة والستون للجمعية العامة، 2013، وثيقة A/CN.4/662، ص.21.

³ - من وثائق الأمم المتحدة، A/CN.4/598، الفقرة 25.

⁴ - نفس المرجع، الفقرة 26.

⁵ - David Fisher, Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Geneva, 2007, p. 34

⁶ - Theo van Boven, Prevention of human rights violations, in The Future of Human Rights: Protection in a Changing World: Fifty Years since the Four Freedoms Address. Essays in Honour of, Torkel Opsahl, Asbjørn Eide and Jan Helgesen, eds. Oslo, Norwegian University Press, 1991, p.191

⁷ - اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها، قرار الجمعية العامة 260.

⁸ - أنظر قرار الجمعية العامة 2200 ألف (د-21).

التعرض للتمييز. وتشمل حماية تلك الحقوق في حالة الكوارث اتخاذ تدابير ترمي إلى الوقاية من آثارها وتخفيف حدتها. ولا بد أن يقرأ كل حق من تلك الحقوق على ضوء واجب "الاحترام والضمآن" الواقع على عاتق الدولة.¹ فالالتزام بالاحترام يوجب على الدولة عدم اتخاذ أي تدابير من شأنها أن تفضي إلى منع الأفراد من ممارسة حقوقهم أو التمتع بها. ويوجب الالتزام بالضمآن على الدول اتخاذ تدابير إيجابية تضمن عدم انتهاك سلطات الدولة والأطراف الثالثة لحقوق الشخص. ومن ثم، فإن الالتزام الدولي بمنع الكوارث وتخفيف آثارها ينشأ عن الالتزام العالمي الواقع على عاتق الدول والذي يوجب عليها ضمان حقوق من قبيل الحق في الحياة والحق في الغذاء والملبس والمأوى. وهذا الواجب الدولي المتمثل في منع الكوارث والتخفيف من آثارها استناداً إلى قانون حقوق الإنسان واجب تم تحديده منذ فترة مبكرة تعود إلى عام 1978.²

وتحرم المادة الثانية من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الحرمان التعسفي من الحياة، مما تترتب عليه التزامات على عاتق الدول تلزمها بالحماية الإيجابية للحق في الحياة. وقد أشارت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان إلى أن المادة الثانية توجب على الدول أن تمنع بعض الكوارث المهددة للحياة والممكن. ومن الواضح أن اللجنة تستحضر في هذا المقام تلك الكوارث بما فيها، مثلاً، الحالات القصوى لسوء التغذية (المجاعة مثلاً) التي من شأنها أن تتدرج في نطاق تعريف الكارثة الذي اعتمدته لجنة القانون الدولي في مشروع المادة الثالثة.³ وتسير الحقوق المضمونة بمقتضى العهد جنباً إلى جنب مع الحقوق المكرسة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. فاستناداً إلى المادة الثالثة من الإعلان، فإنه "لكل فرد الحق في الحياة والحرية وفي الأمان على شخصه"، وكما تنص عليه المادة 25، فإنه "لكل شخص حق في مستوى معيشة يكفي لضمان الصحة والرفاهة له ولأسرته، وخاصة على صعيد المأكل والملبس والسكن والعناية الطبية وصعيد الخدمات الاجتماعية الضرورية، وله الحق فيما يؤمن به الغوائل في حالات البطالة أو المرض أو العجز أو الترميل أو الشيخوخة أو غير ذلك من الظروف الخارجة عن إرادته والتي تفقده أسباب عيشه". ومن المؤكد أن الكوارث هي حالات قد يواجه فيها الفرد ظروفًا خارجة عن إرادته.⁴

¹ - أنظر على سبيل المثال، المادة الثانية من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

² - See J. W. Samuels, "The relevance of international law in the prevention and mitigation of natural : disasters", in Disaster Assistance: Appraisal, Reform and New Approaches, Lynn H. Stephens and Stephen J. Green, eds. New York, New York University Press, 1979, pp . 245 and 248.

³ Márcio Pereira Pinto Garcia, "Famine as a catastrophe : the role of international law", in Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles/The International Aspects of Natural and Industrial Catastrophes, David D.Caron and Charles Leben, eds ,Dordrecht, Kluwer, 2001, p. 229.

⁴ - George Kent, "The human right to disaster mitigation and relief", Environmental Hazards, vol 3, 2001, p. 137.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن المادة 11 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تعترف بـ "حق كل شخص في مستوى معيشي كاف له ولأسرته، يوفر ما يفي بحاجتهم من الغذاء والكساء والمأوى، وبحقه في تحسين متواصل لظروفه المعيشية" وفي حالة الكارثة، يقع على عاتق الدولة الالتزام بضمان مستوى معيشي لكل شخص عن طريق تخفيف آثارها.¹ وقد أكد فعلا هذا الالتزام القانوني فيما يتعلق بالإغاثة في حالات الكوارث في عام 1977، وذلك اعتبارا أيضا "للمصلحة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لجميع الأمم في التخفيف السريع للآثار البشرية للكارثة في كل مكان"² وبطبيعة الحال، فإن نظام العهد يخضع للإنفاذ التدريجي، مما يعني أن التزام الدولة بالوفاء بمقتضيات المادة 11 يتوقف جزئيا على مستوى تنميتها الاقتصادية.³

وتعترف اتفاقية حقوق الطفل أيضا "بحق كل طفل في مستوى معيشي ملائم لنموه البدني والعقلي والروحي والمعنوي والاجتماعي"،⁴ ويقع على عاتق الدول الأطراف في الاتفاقية، واجب "اتخاذ كل التدابير المناسبة" لمساعدة الوالدين على الاضطلاع بمسؤوليتهم الأولى عن أعمال هذا الحق ولا سيما فيما يتعلق بالتغذية. وأشار إلى المادة 11 من اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، والتي تنص على واجب الدول في كفالة الحماية والسلامة للأشخاص ذوي الإعاقة في حالات عدة، بما فيها الكوارث.

ولقد تم مؤخرا تناول مسألة وجود التزام بالتخفيف فيما يتعلق بتغير المناخ، ولا سيما عند وضع مجموعة أساسية من الحدود الدنيا أو المعايير الأساسية لحقوق الإنسان، التي يتعين مراعاتها عند التصدي لتغير المناخ.⁵ وبالإضافة إلى ذلك، فإنه فيما يتعلق بالتأهب، ذكر أن قانون الصحة العامة يوصي بقوانين تشجع أو تشترط التأهب للكوارث الطبيعية.

¹ -Barbara Nicoletti, "The prevention of natural and man-made disasters: what duties for States", in International Disaster Response Law, Andrea de Guttry, Marco Gestri and Gabriella Venturini, eds. The Hague, T. M. C. Asser Press, 2012, p. 194 .

² -Stephen Green, International Disaster Relief: Towards a Responsive System ,New York, McGraw-Hill Book Company, 1977, p. 66.

³ - انظر العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المادة 2. والإنفاذ التدريجي في حد ذاته ليس غريبا عن مفهوم الوقاية في القانون الدولي. ففي شرح لجنة القانون الدولي لمشاريع المواد المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود، لوحظ أن "المستوى الاقتصادي للدولة هو أحد العوامل التي ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار عند تحديد ما إذا كانت الدولة قد وفقت بالتزامها ببذل العناية الواجبة أم لا " وأن "المستوى الاقتصادي للدولة لا يجوز أن يتخذ ذريعة لإعفاء الدولة من التزامها المقرر بمقتضى هذه المواد". انظر مشاريع المواد المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود، المادة 3.

⁴ - اتفاقية حقوق الطفل، المادة 27.

⁵ - Siobhan McInerney-Lankford, Mac Darrow and Lavanya Rajamani, Human Rights and Climate Change: A Review of the International Legal Dimensions ,Washington, D.C., World Bank, 2011 , p. 30.

ثانيا: الاجتهاد القضائي في مجال حقوق الإنسان

اعترفت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان اعترافا صريحا بأن الحق في الحياة يوجب على الدول اتخاذ كافة التدابير الملائمة لمنع الكوارث الطبيعية والكوارث التي هي من صنع الإنسان¹. وفي قضيتين بارزتين، قضت المحكمة بأن عدم اتخاذ تدابير ممكنة من شأنها أن تمنع أو تخفف آثار الكوارث القابلة للتوقع يشكل انتهاكا للحق في الحياة وبالتالي تترتب عليه مسؤولية الدولة بموجب القانون الدولي²، ففي قضية أونيريلديز (Öneryildiz) أدى انفجار غاز الميثان في مدفن عمومي للقمامة، واقع على منحدر يطل على واد في إسطنبول، إلى حريق اكتسح 10 مساكن في حي فقير في الجوار المباشر لمدفن القمامة فأودى بحياة 39 شخص. وكان الخبراء قد حذروا السلطات التركية من خطر حدوث انفجار من ذلك القبيل قبل وقوعه بسنتين لكن لم تتخذ أي إجراءات. وفي قضية بوداييف (Budayeva)، اكتسح انهيار وحي ببلدة في منطقة جبلية في الاتحاد الروسي، فأهلك عدة أشخاص ودمر عدة مبان. ولئن كانت البلدة محمية بسدود وقائية، فإنها تضررت كثيرا بانهيارات وحية شديدة كانت قد وقعت عام 1999 ولم تصلح بعدها أبدا، رغم الإنذارات التي وجهتها مؤسسة الأرصاد الجوية الحكومية. فقبل حدوث الانهيار الوحي بأسبوعين، أبلغت الوكالة الوزارة المحلية المكلفة بالإغاثة في حالات الكوارث بالخطر الوشيك لكارثة جديدة وطلبت إنشاء نقاط للمراقبة في المقاطع العليا من النهر وتوجيه إنذار بالطوارئ عند الضرورة. ولم تتخذ أي من هذه التدابير المقترحة.

وفي معرض تفسيرها للمادة الثانية من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان التي تضمن الحق في الحياة بعبارات مطابقة تقريبا للمادة الثانية من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، أكدت المحكمة في حكمها الصادر في قضية أونيريلديز أن الحق في الحياة "لا يهم فقط الوفيات الناجمة عن استعمال القوة من جانب عون للدولة بل إنه ... يقيم أيضا التزاما إيجابيا على عاتق الدول يوجب عليها اتخاذ الإجراءات الملائمة لصون أرواح الخاضعين لولايتها" وشددت على أن "هذا الالتزام الإيجابي يستتبع فوق هذا وذاك واجبا أوليا يقع على عاتق الدول ويلزمها بوضع إطار تشريعي وإداري يرمي إلى توفير واق فعال ضد التهديدات المحدقة بالحق في الحياة"³. وفي حكمها الصادر عام 2008 في قضية بوداييف، خلصت المحكمة إلى ما يلي: "في مجال الإغاثة في حالات الطوارئ، عندما تشترك الدولة

¹- Walter Kälin and Claudine Haenni Dale, "Disaster risk mitigation – why human rights matter", Forced Migration Review, No. 31 2008, p. 38.

² - أنظر المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، أونيريلديز ضد تركيا، العريضة رقم 99/48939، الحكم المؤرخ 30 نونبر 2004، المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، بوداييفا وآخرون ضد روسيا، العرائض رقم 02/15339 و 02/21166 و 02/11473، الحكم المؤرخ في 20 مارس 2008.

³ - أنظر المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، أونيريلديز ضد تركيا، العريضة رقم 99/48939، الحكم المؤرخ في 30 نونبر 2004، الفقرتان 129-128.

مباشرة في حماية الأرواح البشرية عن طريق تخفيف آثار المخاطر الطبيعية، ينبغي أن تسري هذه الاعتبارات ما دامت ظروف الحالة العينية تشير إلى أن خطراً طبيعياً تم التعرف عليه بوضوح يوشك أن يقع، ولا سيما عندما يتعلق الأمر بجائحة متكررة تصيب منطقة معينة أعدت لل عمران أو الاستعمال البشري ... وسيتوقف نطاق الالتزامات الإيجابية للدولة في تلك الظروف العينية على منشأ التهديد ومدى إمكانية تخفيف آثار هذا الخطر أو ذاك".

ولذلك فإن الدولة تتحمل المسؤولية إذا أهملت واجبها في اتخاذ تدابير وقائية عندما يكون بالإمكان تحديد الخطر الطبيعي تحديداً واضحاً وتكون الوسائل الفعالة لتخفيف آثار الخطر متاحة.¹ وهذان القراران المتعلقان بواجب منع الكوارث وتخفيف آثارها لهما صلة بالموضوع لأسباب عدة:

أولاً، أبرزت المحكمة نفس الواجب فيما يتعلق بالكوارث الطبيعية والكوارث التي هي من صنع الإنسان. ثانياً، أخذت المحكمة تركيا والاتحاد الروسي " لعدم اتخاذ إجراءات ملائمة " لمنع الضرر، مما يعكس الالتزام الوارد في شتى الصكوك الدولية والذي يوجب على الدول اتخاذ تدابير "ملائمة"، أو "ضرورية" للحد من مخاطر الكارثة.

ثالثاً، توحى هاتان القضيتان بأن واجب الدول يقوم عندما تصبح الكارثة قابلة للتوقع، مما يعكس شرط القابلية للتوقع في إطار مبدأ بذل العناية الواجبة.

الفقرة الثانية: القانون البيئي

لقد أصبحت قضية البيئة في عصرنا الراهن من القضايا الكبرى، فأصبحت هذه الأخيرة مطروحة بجدية أكثر من الماضي، وذلك بسبب بروز ظواهر إيكولوجية متعددة وخطيرة كالتغيرات المناخية والتوسع في ثقب الأوزون، والتصحر، وتلوث البحار، والتلوث الناتج عن النفايات السامة، ومخاطر انتشار الإشعاعات النووية، بالإضافة إلى انتشار الأمراض القاتلة كالإيدز وإنفلونزا الطيور وغيرها من الأمراض الذي عجز المجتمع الدولي على القضاء عليها والتي من شأنها أن تسبب في كوارث للبشرية ولجميع الكائنات الحية.

وعلى هذا الأساس اتجهت أطراف المجتمع الدولي تحت مظلة الأمم المتحدة إلى العمل المشترك لأجل إيجاد علاج فعال لمختلف تلك المشاكل، والهدف من ذلك حماية البيئة والحفاظ عليها من خلال خلق مجموعة من الإعلانات والمبادئ والمواثيق، والنصوص القانونية، والتي شكلت الخطوات الأولى للقانون الدولي البيئي، في جانبه القانوني والمؤسسي، والذي يهدف إلى مكافحة التلوث وحماية البيئة والحفاظ

¹ - Walter Kälin and Claudine Haenni Dale, "Disaster risk mitigation – why human rights matter", p . 39.

عليها، وذلك انطلاقاً من المسؤولية المشتركة التي جاءت بها العديد من الوثائق الدولية (الفقرة الأولى)، من دون أن ننسى دور الاجتهاد القضائي في تأسيس وتدعيم القانون البيئي (الفقرة الثانية).

أولاً: الصكوك الدولية المتعلقة بحماية البيئة

من خلال ما تقدم كان لابد من وجود وسائل للتصدي لكل ما يؤثر على عناصر البيئة بتلويثها بمن عليها، فكان للأحداث والتغيرات الأثر الواضح في عمق المنظمات الدولية على المستويين الدولي والإقليمي، فبدأت تعد الاتفاقيات والمعاهدات بين الدول في هذا الصدد وحازت مواضيع البيئة على الاهتمام الدولي، فجاءت الاتفاقيات والمعاهدات تباعاً، سنتعرض لبعض منها كمثال، والجدير بالذكر بداية الإشارة إلى أن التلوث البحري كان من أول أنواع التلوث التي حظيت بالاهتمام الدولي، فعقدت العديد من الاتفاقيات الدولية وكذلك الإقليمية نورد مثالا عليها، اتفاقية جنيف لأعالي البحار لعام 1958 الداعية إلى حماية البيئة البحرية من التلوث حيث نالت هذه الاتفاقية اهتمام مؤتمر قانون البحار عبر دوراته المختلفة، وجاءت اتفاقية منع تلويث البحار بالنفط لعام 1963 وجرت عليها تعديلات إلى عام 1972، وكذلك اتفاقية بون لعام 1969 التي وضعت لحماية بحر الشمال من التلوث بزيوت البترول¹.

أما المؤتمر الدولي المنعقد في ستوكهولم عام 1972، والذي اعبر حجر الزاوية الأساس للتصدي لظاهرة التلوث ودراساتها بتمعن ومعالجتها، ولقد وضع المؤتمر مبدأ أساسيا احتل مكانة هامة في مجال التنظيم القانوني، وهو مسؤولية الدولة عن أية أضرار بيئية تمس الدول الأخرى، أو تحدث في مناطق خارج الولاية الإقليمية لدولة ما من جراء ما تمارسه من أنشطة على إقليمها²، كما شكل المؤتمر مرحلة انتقالية هامة في تاريخ النظام الدولي، دشنت بدء خطى جماعية نحو حماية البيئة العالمية، وتجنبها كوارث التلوث، بحيث شكل التحرك الدولي من مجرد ردود الفعل الوقائية ضد الأخطار الجديدة إلى بداية برنامج نشيط وإيجابي للرقابة على سلامة البيئة³. كما كان من توصيات المؤتمر إنشاء برنامج الأمم المتحدة للبيئة والذي تبلورت عنه عدت أعمال وجلسات دولية واجتماعات إقليمية لغاية انعقاد المؤتمر الدولي الحكومي للتربية البيئية بتنظيم من اليونسكو وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة في مدينة تبلي سي في الاتحاد السوفيتي سابقا عام 1977⁴.

¹- د. جابر إبراهيم الراوي، المسؤولية الدولية عن أضرار البيئة، مطبعة الادارة المحلية، بغداد، 1983، ص.117.
²- حكمت ناصر عبود هادي، دور الأمم المتحدة في حماية البيئة "اليمن نموذجا"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال الرباط، 2006-2007، ص.108.
³- محمد مصطفى يونس، حماية البيئة البحرية من التلوث في القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، مصر، 1996.
⁴- جابر إبراهيم الراوي، مرجع سابق، ص.118.

ونذكر كذلك اتفاقية أوسلو الخاصة بمنع التلويث البحري الناجم عن إلقاء الفضلات من السفن وكذلك الطائرات، واتفاقية منع التلويث البحري الناجم عن إغراق النفايات ومواد أخرى بصفتها المعدلة لعام 1975، واتفاقية برشلونة المتعلقة بحماية البحر الأبيض المتوسط لعام 1975¹، والاتفاقية الخاصة بحماية الطبيعة في القسم الجنوبي من المحيط الهادي لعام 1976، والاتفاقية الخاصة بالمحافظة على الموارد الحية البحرية في منطقة القطب الجنوبي لعام 1980، واتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام 1982، وكذلك الاتفاقية الخاصة بالمسؤولية المدنية في ميدان النقل البحري للمواد النووية لعام 1981.

لم تقتصر الاتفاقيات على التلويث البحري والأحياء البحرية فحسب بل تطرقت إلى العديد من أنواع التلويث البيئي، ففي التلويث الجوي جاءت اتفاقية اللجنة الاقتصادية الأوروبية للتلويث الجوي بعيد المدى العابر للحدود والتي كانت محصلة من محصلات اتفاقية هلسنكي في أوروبا عام 1975، كأثر لهطول الأمطار الحمضية في أوروبا، نتج عنها قتل الغابات والزيادة في درجة حموضة التربة، إضافة إلى تأثيرها على الإنسان في بعض الحالات، وقد اختصت هذه الاتفاقية بالتلويث الهوائي معطية الاهتمام الكبير لموضوع الأمطار الحمضية، إضافة إلى أنها أشارت إلى تعريف التلويث الهوائي ومداه البعيد العابر للحدود والذي من الصعب بل من المستحيل تحديد مصدره بدقة².

أما اتفاقية فيينا لحماية طبقة الأوزون لعام 1985، فقد جاءت بهدف حماية الصحة البشرية البيئية من الآثار السلبية الناتجة عن التغيرات في طبقة الأوزون، وقد وضعت الاتفاقية التزامات عامة للأطراف لاتخاذ التدابير المناسبة وفقا لأحكامها ولأحكام البروتوكولات السارية التي هي أطراف فيها³ من أجل حماية صحة الإنسان والبيئة من الآثار الضارة التي تنجم عن الأنشطة البشرية التي تحدث تعديلات في طبقة الأوزون، كما وضعت نوعان من الإجراءات لحماية طبقة الأوزون، أحدهما فني يتعلق بالتعاون عن طريق الرصد المنظم والبحث وتبادل المعلومات من أجل المعلومات من أجل زيادة فهم وتقييم آثار الأنشطة البشرية على طبقة الأوزون وآثار تعديل طبقة الأوزون على الصحة البشرية وعلى البيئة، والآخر إجراء قانوني يشمل على اتخاذ التدابير القانونية والإدارية المناسبة والتعاون من أجل تنسيق السياسات لمنع أو تخفيض أو تحديد الأنشطة المرتبطة بالمواد المؤثرة على طبقة الأوزون، وطالبت الاتفاقية

¹ - أنظر: منار احديدو، حماية البيئة البحرية في البحر الأبيض المتوسط، بحث لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس، 2012 - 2013.

- ابتسام سعيد المكاوي، جريمة تلويث البيئة - دراسة مقارنة -، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص. 118.

³ - بروتوكول مونتريال الخاص بالمواد المستنفدة لطبقة الأوزون لعام 1987 والمعدلة عام 1990.

الأطراف التعاون فيما بينها، ومع المنظمات الدولية المختصة من أجل تنفيذ الاتفاقية والبروتوكولات التي هي طرف فيها تنفيذا فعال¹.

أما بخصوص النفايات الخطرة فقد تناولتها اتفاقية بازل المتعلقة بمراقبة حركة النفايات الخطرة عبر الحدود وتصريفها سنة 1989، وتعتبر هذه الاتفاقية أول اتفاق ملزم ذو طابع دولي في مجال مراقبة حركة النفايات الخطرة، بل هي واحدة من أهم الخطوات التي اتخذت في العصر الحديث تجاه التنظيم الدولي لحركة النفايات الخطرة والتحكم فيها عبر الحدود الدولية².

وجاء مؤتمر الأرض الذي عقد في ريو دي جانيرو بالبرازيل عام 1992 ليمثل نقطة الانتقال من مرحلة يمكن أن نصفها بالركود بعد مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة البشرية في عام 1972، وقد تلا مؤتمر ريو العديد من الأعمال التي عُنيت بالبيئة بشكل فعلي، فكانت اتفاقية الأمم المتحدة بشأن تغير المناخ لسنة 1992، وكذا البروتوكول كيوتو الملحق بالاتفاقية الإطار لسنة 1997. ويعتبر هذا الأخير من أهم الاتفاقيات الدولية التي التزمت بمقتضاها الدول الصناعية بمحاربة تلوث الهواء وتقليص انبعاثات الغازات المسببة للانحباس الحراري، حيث نصت المادة الثانية من هذا البروتوكول على التزام الدول الأعضاء بوضع السياسات واتخاذ الإجراءات الكفيلة بتقليص مصادر التلوث التي تؤدي لتسخين المناخ. غير أن الواقع العملي أبان عن عدم التزام الدول الصناعية الكبرى بمقتضيات هذا البروتوكول³، ففي الوقت الذي كان فيه من اللازم احترام مقتضيات البروتوكول وتقليص نسبة الغازات الملوثة إلى 5% للتخفيف من ظاهرة الانحباس الحراري وبالتالي تجنب مخاطر التغيرات المناخية، عرفت أجواء الدول الصناعية الكبرى على الخصوص الولايات المتحدة الأمريكية والصين وغيرها المزيد من انبعاث المواد الملوثة حيث قدر ارتفاعها بنسبة 30% ابتداء من سنة 1997 تاريخ وضع البروتوكول المذكور.

1- المادة الثانية من اتفاقية افيننا لحماية طبقة الأوزون لعام 1985.

2- هناك اتفاقيات ووثائق إقليمية دولية أخرى معنية بالنفايات الخطرة، نذكر من بينها: اتفاقية لومي بين الدول الإفريقية ودول الكاريبي والباسيفك ACP لسنة 1989 واتفاقية باماكو في إطار منظمة الوحدة الإفريقية لسنة 1991. للمزيد من المعلومات في هذا الموضوع، أنظر معمّر رتيّب محمد عبد الحافظ، نقل وتخزين النفايات الخطرة بين مطرقة الفساد وسندان العولمة، مرجع سابق، ص. 131.

3- عارضت بعض الدول الصناعية بروتوكول كيوتو، ورفضت المصادقة عليه، وعلى رأسها الولايات المتحدة الأمريكية التي ظلت ترى في ذلك تعارضا مع مصالحها الاقتصادية التي تقوم في الأصل على الأنشطة الصناعية الكبرى الملوثة للهواء.

ثانياً: الاجتهاد القضائي في مجال حماية البيئة

تتم تسوية النزاعات الدولية البيئية قضائياً بطريقتين هما: التحكيم الدولي¹ والقضاء الدولي²، وقد تولى هذا الأخير مهمة تدعيم وتعزيز مبدأ المسؤولية عن الأضرار البيئية في عدة قضايا، نذكر منها مصنع صهر المعادن في مدينة "ترايل" بكندا، التي تتعلق بالتلوث العابر للحدود بين الدولتين الجارتين كندا والولايات المتحدة الأمريكية، بحيث طلبت هذه الأخيرة التعويض عن الخسائر التي لحقت بالأشخاص والممتلكات في ولاية واشنطن من جراء الأدخنة السامة التي يطرحها هذا المصنع. قررت محكمة التحكيم التي شكلتها الدولتان، بحكمها الصادر في 11 ماي 1941، أنه "وفقاً لمبادئ القانون الدولي، ليس لدولة الحق في أن تستعمل أو تسمح بأنشطة على إقليمها على نحو يسبب الضرر، عن طريق الأدخنة، لإقليم دولة أخرى أو للممتلكات أو للأشخاص فيه، عندما تكون الحالة ذات نتائج خطيرة ويثبت الضرر بأدلة واضحة ومقنعة". أسس هذا الحكم لما أصبح يعرف فيما بعد بمبدأ أو بقاعدة "الاستعمال غير المضر للإقليم"، وبموجبه لا يحق لأية دولة أن تستعمل ترابها بشكل يتسبب بفعل انبعاث الدخان الملوث في إلحاق الضرر بدولة أخرى.

وفي هذا الإطار، هناك قضية عرضت على محكمة العدل الدولية وهي قضية النزاع بين المجر وسلوفاكيا المتعلقة حول إنشاء مشروع أطلق عليه مشروع (غابسيكوفو ناغيماروس Gabcikovo nagymaros) على نهر الدانوب، بحيث طلب الطرفان من محكمة العدل الدولية التدخل لحل النزاع. وقد أصدرت المحكمة حكمها الذي جاء فيه يجب على سلوفاكيا أن تعوض المجر على الخسائر التي تسببت فيها نتيجة تشغيل المشروع، وقررت المحكمة أن البيئة هي "مصلحة هامة" وأكدت أنها لا ترى أي صعوبة في الاعتراف بأن الانشغالات التي أعربت عنها المجر فيما يتعلق ببيئتها الطبيعية والمنطقة المتضررة من المشروع تعكس هذه (المصلحة الأساسية) لهذه الدولة. وقد أشارت المحكمة إلى التأكيد على أهمية البيئة ليس فقط بالنسبة للدول ولكن للبشرية جمعاء.

نستخلص من هذه القضايا أن مبدأ المسؤولية الدولية عن الأضرار البيئية يمكن أن تتحمله الدولة المسببة للضرر وهذا ما أقره أحد مبادئ التي اعتمدها مؤتمر استكهولم حول البيئة عام 1972، والذي نص أن "على الدولة مسؤولية ضمان أن الأنشطة التي تتم داخل ولايتها أو تحت إشرافها لا تسبب ضرراً لبيئة الدول الأخرى أو للمناطق فيما وراء حدود ولايتها الوطنية".

1- التحكيم الدولي يعد طريق من طرق التسوية القضائية للمنازعات الدولية، ويقصد قيام شخص أو هيئة بالفصل في نزاع دولي بدءاً من طلب أطراف النزاع وعلى أساس احترام قواعد القانون الدولي.

2- الفرق الوحيد بين التحكيم الدولي والقضاء الدولي، هو في الواقع فرق شكلي ونظامي يرجع إلى أن التحكيم الدولي يتألف على أساس اتفاقي بواسطة قضاة ومحكمين تختارهم الأطراف المتنازعة بموجب معاهدة ثنائية عقدها هذه الأطراف لتسوية نزاع معين دون سواه، وبعد نشوء هذا النزاع، بينما القضاء الدولي هو جهاز معين سلفاً ليس بواسطة الأطراف المتنازعة، بل بموجب معاهدة متعددة الأطراف للنظر في عدد غير محدود من المنازعات، وخلال مدة غير محدودة من الزمن. أنظر سه نكه ر داود محمد، التنظيم القانوني الدولي لحماية البيئة من التلوث، مرجع سابق، ص. 219.

أما فيما يخص بالاجتهادات القضائية الخاصة بالنظم الإقليمية لحقوق الإنسان نجد أنها أسهمت في توضيح الأبعاد البيئية، ومن الأمثلة التي توضح ذلك، قضية عرضت على المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بشأن الانهيار الوحلي الذي وقع في منطقة القوقاز وأودى بحياة عدد من سكان بلدة تيرنوز. فالحكومة لم تتسبب في الانهيار، ولكن المحكمة رأت أنها مسؤولة على ذلك لأنه لم تتخذ الخطوات المناسبة لصون حياة الأشخاص الموجودين في إقليمها.

وذهبت المحكمة، في المقام الأول، إلى أن الحكومات ملزمة بوضع أطر قانونية مصممة للتصدي الفعال للتهديدات التي تشكل خطرا على الحق في الحياة من جراء الكوارث الطبيعية، فضلا عن الأنشطة البشرية الخطيرة، ومع أن لكل دولة سلطة تقديرية لاختيار تدابير وقائية معينة، فإن تلك السلطة التقديرية التي تتمتع بها الدولة ليست مطلقة، ولدى النظر إن كانت الدولة قد وفّت بالتزاماتها، أشارت المحكمة إلى أن العوامل ذات الصلة تشمل إمكانية التنبؤ بالتهديدات وما إذا كانت الدولة قد أجرت التحقيقات والدراسات المناسبة واتبعت قوانينها، وأخيرا، رأت المحكمة أن عندما تقع خسائر في الأرواح في ظروف قد تلزم الدولة بتحمل المسؤولية، يجب على الدولة أن تتخذ إجراءات كافية لمواجهة الكارثة، لضمان التنفيذ السليم للإطار القانوني المصمم لحماية الحق في الحياة.

المطلب الثاني: التعاون الدولي في حالة الكوارث

إن واجب التعاون مبدأ راسخ في القانون الدولي، وهو مكرس في العديد من الصكوك الدولية، بما فيها ميثاق الأمم المتحدة. والغرض من التعاون، بصيغته الواردة في إعلان مبادئ القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول وفقا لميثاق الأمم المتحدة، يتمثل جزئيا في تعزيز الاستقرار والتقدم الاقتصاديين على الصعيد الدولي وتحقيق الرفاه العام للأمم.

حيث أكدت لجنة القانون الدولي واجب التعاون في حالة الكوارث وأوردت العديد من الأشكال التي يمكن أن يتخذها هذا التعاون في سياق الإغاثة. فيكون على شكل المنع، ويتعلق التعاون تقريبا بكافة جوانب منع الكوارث، بما فيه التعاون في مجال ترتيبات البحث والإنقاذ، والاحتياجات المتعلقة بالقدرة الاحتياطية، ونظم الإنذار المبكر، وتبادل المعلومات المتعلقة بتقييم المخاطر وتحديداتها، والتخطيط للطوارئ، وبناء القدرات.

وواجب التعاون أكدت عليه الجمعية العامة في العديد من القرارات التي تتناول منع الكوارث والحد من مخاطرها. وقد اعترفت الجمعية، عند إعلانها للعقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية، بمسؤولية الأمم المتحدة عن التعاون من أجل تخفيف حدة المخاطر، بما في ذلك عن طريق المنع والإنذار المبكر، مهية في الوقت ذاته بالدول أن تتعاون من أجل الحد من المخاطر الطبيعية. وقد اعتمد إطار عمل هيوغو في قدر كبير منه من أجل تشجيع التعاون في مجال المنع، سواء بين الدول أو فيما بين الدول والجهات الفاعلة من غير الدول. وهذا ما أكدته صيغة إطار عمل هيوغو التي تشدد على أهمية التعاون فيما يتعلق بمنع الكوارث والتخفيف من آثارها والخسائر في الأرواح وفي الموجودات الاجتماعية والاقتصادية والبيئية الأخرى في جميع أنحاء العالم. كما أن التعاون الدولي للوقاية من الكوارث، واجب قانوني، يستمد وجوده من المعاهدات الثنائية والمتعددة الأطراف المبرمة بين الدول أو بين الدول والمنظمات الدولية.

الفرع الأول: التعاون من خلال الاتفاقيات الدولية

رغم عدم وجود صك شامل عالمي يحد من الكوارث الطبيعية، إلا أن هناك عدد من المعاهدات المتعددة الأطراف، بما فيها معاهدات على الأصعدة الإقليمية ودون الإقليمية. وتتصل بذلك أيضا التشريعات الوطنية. وهناك أيضا عدد كبير من المعاهدات الثنائية التي تتناول التعاون والمساعدة. وبالإضافة إلى ذلك تسترشد هذه النصوص القانونية بعدد كبير من الصكوك القانونية غير الملزمة التي تسري على أنشطة المساعدة الإنسانية في حالات الكوارث، ولا سيما القرارات الصادرة عن أجهزة الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات الدولية إلى جانب المنظمات غير الحكومية.

الفقرة الأولى: الصكوك الثنائية

أبرمت دول عديدة اتفاقات ثنائية تتناول تحديدا التعاون في مجال الوقاية من الكوارث ، ومنها الاتفاقات المبرمة بين الأرجنتين وإسبانيا¹، وبين غواتي مالا والمكسيك²، وبين ألمانيا وهنغاريا³، وبين فرنسا وإيطاليا⁴، وبين جمهورية كوريا وبولندا⁵، وبين بولندا وهنغاريا⁶، وبين بولندا وأوكرانيا⁷، وبين بولندا والاتحاد الروسي⁸، وبين الاتحاد الروسي واليونان⁹، وبين سويسرا وإيطاليا¹⁰، وبين الولايات المتحدة والاتحاد الروسي¹¹، وبين الولايات المتحدة وبولندا¹²، وبين الولايات المتحدة وبلغاريا¹³، وبين الولايات المتحدة وأوكرانيا¹⁴، وبين الولايات المتحدة والفلبين¹⁵، وبين أوروغواي وإسبانيا¹⁶، وبين إسبانيا والمكسيك¹⁷، وبين الاتحاد الروسي وإسبانيا¹⁸، وبين فرنسا وماليزيا¹⁹. ويقدم هذا الاتفاق الأخير مثالا

- 1- الاتفاق المتعلق بالتعاون بشأن التأهب للكوارث والوقاية منها، والمساعدة المتبادلة في حالات الكوارث: of 3 June 1988, Argentina - Spain, United Nations, Treaty Series, vol. 1689, No. 29123 p. 23
- 2- الاتفاق المتعلق بالتعاون للوقاية وإعادة التأهيل في حالات الكوارث الطبيعية: of 10 April 1987, Guatemala - Mexico, United Nations, Treaty Series, vol. 1509, No. 26055, p. 3
- 3- الاتفاق المبرم بين حكومة جمهورية ألمانيا الاتحادية وحكومة جمهورية هنغاريا بشأن المسائل ذات الاهتمام المشترك والمتعلقة بالسلامة النووية والحماية من الإشعاع: of 26 September 1990, United Nations, Treaty Series, vol. 1706, No. 29504, p. 263
- 4- اتفاقية في مجال التنبؤ بالمخاطر الكبرى والوقاية منه وتبادل المساعدة في حالة الكوارث الطبيعية أو الكوارث التي من صنع الإنسان: France - Italy, 16 November 1992, United Nations, Treaty Series, vol. 1962, No. 33532, p. 369
- 5- اتفاق التعاون العلمي والتكنولوجي: Agreement on Scientific and Technological Cooperation, of 29 June 1993, Republic of Korea - Poland, United Nations Treaty Series, vol. 1847, No. 31455, p. 289 .
- 6- اتفاق 6 أبريل 2000 المبرم بين حكومة جمهورية بولندا وجمهورية هنغاريا بشأن التعاون والمعونة المتبادلة في مجال الوقاية من النكبات والكوارث الطبيعية وغيرها من الأحداث الخطيرة وإزالة آثارها.
- 7- اتفاق 19 يوليو المبرم بين حكومة جمهورية بولندا ومجلس وزراء أوكرانيا بشأن التعاون والمعونة المتبادلة في مجال الوقاية من النكبات والكوارث الطبيعية وغيرها من الأحداث الخطيرة وإزالة آثارها.
- 8- اتفاق 25 شتنبر المبرم بين حكومة جمهورية بولندا وحكومة الاتحاد الروسي بشأن التعاون لمنع الكوارث التكنولوجية والطبيعية وإزالة آثارها.
- 9- اتفاق 21 فبراير 2000 المبرم بين حكومة الجمهورية اليونانية وحكومة الاتحاد الروسي بشأن التعاون في مجال الوقاية من الكوارث الطبيعية والكوارث التي هي من صنع الإنسان والاستجابة لها.
- 10- اتفاق 2 ماي 1995 المبرم بين الاتحاد السويسري والجمهورية الإيطالية بشأن التعاون في مجال إدارة المخاطر والوقاية منها والمساعدة المتبادلة في حالات الكوارث الطبيعية أو الكوارث التي من صنع الإنسان.
- 11- مذكرة تفاهم بين حكومة الاتحاد الروسي وحكومة الولايات المتحدة الأمريكية بشأن التعاون في مجال الوقاية والاستجابة للطوارئ الطبيعية والتي من صنع الإنسان والطوارئ التكنولوجية:
- 12- بروتوكول نوايا بين الوكالة الاتحادية لإدارة الطوارئ (الولايات المتحدة الأمريكية) وزارة الدفاع لجمهورية بولندا بشأن التعاون في مجال الاستجابة والوقاية في حالات الطوارئ الطبيعية والطوارئ التكنولوجية التي من صنع الإنسان، بتاريخ 9 ماي 2000.
- 13- بروتوكول نوايا بين الوكالة الاتحادية لإدارة الطوارئ (الولايات المتحدة الأمريكية) وزارة الدفاع لجمهورية بلغاريا بشأن التعاون في مجال الاستجابة والوقاية في حالات الطوارئ الطبيعية والطوارئ التكنولوجية التي من صنع الإنسان، بتاريخ 23 يناير 2000.
- 14- مذكرة التفاهم بتاريخ 5 يونيو 2000 بين حكومة الولايات المتحدة الأمريكية وحكومة أوكرانيا بشأن التعاون في مجال الوقاية والاستجابة في حالات الطوارئ الطبيعية والطوارئ التكنولوجية التي من صنع الإنسان.
- 15- بروتوكول نوايا بين حكومة الولايات المتحدة الأمريكية وجمهورية الفلبين بشأن التعاون والوقاية من الكوارث وإدارتها، بتاريخ 20 نونبر 2001.
- 16- الاتفاق المبرم بين وزارة الدفاع الوطني لجمهورية أوروغواي الشرقية ووزارة الداخلية بمملكة إسبانيا بشأن التعاون التكنولوجي والمساعدة المتبادلة في مجال الوقاية المدنية والوقاية من الكوارث، بتاريخ 25 شتنبر 1997.
- 17- الاتفاق المبرم بين وزارة الداخلية بمملكة إسبانيا ووزارة الداخلية بالولايات المتحدة المكسيكية بشأن التعاون التكنولوجي والمساعدة المتبادلة في مجال الوقاية المدنية والوقاية من الكوارث، 1997.
- 18- الاتفاق المتعلق بالتعاون بشأن التأهب للكوارث والوقاية منها، والمساعدة المتبادلة في حالات الكوارث: of 3 June 14, Argentina - Spain, United Nations, Treaty Series, vol. 2153, No. 37586 , p. 57.
- 19- الاتفاق المبرم بين حكومة الجمهورية اليونانية وحكومة الاتحاد الروسي بشأن التعاون في مجال الوقاية من الكوارث الطبيعية والكوارث التي هي من صنع الإنسان والاستجابة لها، 25 ماي 1998.

توضيحيا لنوع الصيغة التي ترد بها هذه الاتفاقات والتي تدل على أهمية التعاون، حيث جاءت على النحو التالي : "اقتناعا منا بالحاجة إلى تطوير التعاون بين الأجهزة المختصة لكلا الطرفين في مجال الوقاية من الأخطار الجسيمة وحماية السكان والممتلكات والبيئة"¹.

وعلى سبيل التوضيح، فإن من الأمثلة الأولى لاتفاق ثنائي يتناول الحد من مخاطر الكوارث الاتفاق المبرم بين المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وإيرلندا الشمالية والولايات المتحدة في عام 1958، والذي يتضمن عناصر لتحسين التكنولوجيا في مجال التوقعات المتعلقة بالأعاصير وتبادل المعلومات بشأنها والإنذار المبكر بها. وكان الغرض من الاتفاق وضع "برنامج تعاوني للأرصاد الجوية" بغرض تحقيق قدر أكبر من الدقة وحسن التوقيت في توقعات الأعاصير والإنذار بما يصاحبها من رياح وأمواج وفيضانات مدمرة².

وأبرمت الولايات المتحدة أيضا اتفاقات ثنائية مع بلدان أخرى تناولت منع الكوارث وإدارتها. ونص اتفاق أبرم مع بولندا على أن "الأطراف تنوي التعاون في مجال التخفيف من الكوارث الطبيعية والكوارث التكنولوجية الناجمة عن النشاط البشري، والتأهب لها والاستجابة لحالاتها والانتعاش منها وفي مجالات التدريب وتقديم المساعدة من الخبراء، وتبادل الخبرات". والأنشطة المعنية بالدرجة الأولى هي التدريب وتبادل المعلومات. ووقع اتفاق مماثل مع الفلبين، أعرب فيه عن رغبة البلدين في "مواصلة الأنشطة التعاونية في مجال الوقاية من الكوارث وإدارتها عن طريق إطار للتعاون يسهل تبادل الخبرة والمعرفة والمعلومات ونقل التكنولوجيا الجديدة في إدارة حالات الطوارئ".

ومنذ ما يزيد على عقدين، وقعت فرنسا اتفاقات ثنائية مع إيطاليا واليونان لتناول المخاطر الرئيسية التي يمكن أن تقضي إلى كوارث طبيعية. فالاتفاق المبرم مع اليونان، والموقع سنة 1989، يتعلق بالتعاون بشأن المخاطر الطبيعية الكبرى ويوجز أنشطة التنبؤ بالمخاطر ومنعها والتخفيف من آثارها³. وشمل اتفاق مماثل وقع مع إيطاليا، في عام 1992، التنبؤ بالمخاطر ومنعها، بأمور منها تبادل المعلومات، في إطار اتفاق أوسع يتناول الوقاية السابقة لوقوع الكوارث والاستجابة لحالات الكوارث.

وتضمنت اتفاقات ثنائية أخرى أبرمتها الدول لغرض آخر غير غرض الحد من المخاطر أحكاما تتعلق بمنع الكوارث. وأشار اتفاق ثنائي أبرم في عام 2002 بين جنوب أفريقيا ونيجيريا إلى بناء القدرات

¹ - نفس المرجع، الفقرة الرابعة من الدباجة.

² - مذكرات متبادلة بمثابة اتفاق بين حكومة المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وإيرلندا الشمالية وحكومة الولايات المتحدة الأمريكية، للتشغيل المستمر لمحطات الأبحاث المتعلقة بالأعاصير في جزر كايمان المنشأة بموجب اتفاق 30 دجنبر 1958 بصيغته المعدلة بموجب اتفاق 15 فبراير 1960: of 23 November 1966, United Nations, Treaty Series, vol. 603, No. 8735, p. 235

³ - اتفاقية 1989 بشأن طريقة التعاون الفرنسي اليوناني في مجال المخاطر الطبيعية الكبرى، فرنسا - اليونان، وبموجب المادة 1، فإن الحكومات، "تتعاونان في مجال المخاطر الطبيعية الكبرى. ويهدف تعاونهما إلى: التنبؤ بالمخاطر، عندما يكون التنبؤ بها ممكنا، ومنع المخاطر، إما بتفادي استفحالها وتحولها إلى كارثة، وإما بتخفيف آثارها".

وتبادل المعلومات في مسائل الصحة العامة، بما فيها التأهب والاستجابة لحالات الطوارئ¹. كما تضمن أحكاماً بشأن منع الكوارث اتفاق أبرم بين ألمانيا والنمسا في عام 1988 وتعلق أساساً بالتعاون في الاستجابة لحالات الكوارث. وبموجب هذا الاتفاق، تتعاون الدولتان "في مجال منع الكوارث أو الحوادث الخطيرة والتصدي لها، بتبادل كافة المعلومات العلمية والتقنية ذات الصلة. وعند تبادل المعلومات المتعلقة بالمخاطر والأضرار التي قد تؤثر على إقليم الدولة المتعاقدة الأخرى، يشمل تبادل المعلومات هذا مقاييس البيانات التحوطية". اتفاق ثنائي مماثل وقع بين بلجيكا وفرنسا في عام 1980 مادة بشأن منع الكوارث تحديداً وتناولت التنبؤ والمنع وشمل هذا الاتفاق تعهدات بتبادل المعلومات المتعلقة بالتنبؤ والمنع.

الفقرة الثانية: الصكوك متعددة الأطراف

لا يوجد ثمة صك دولي شامل يلزم الدول بمنع الكوارث الطبيعية أو الكوارث التي هي من صنع الإنسان، بل إن النظام الدولي اتبع حتى الآن نهجاً تجزئياً عند إدراجه للحد من مخاطر الكوارث في الالتزامات التعاقدية، إما بالتركيز على نوع الكارثة (الحوادث الصناعية أو النووية، مثلاً) أو على نوع نشاط الاستجابة الذي يفترض أن تقوم به الدول (المساعدة المتعلقة بالاتصالات السلكية واللاسلكية، مثلاً). وتورد هذه الصكوك، في مجملها، صيغة تتمحور حول التزامات بذل العناية الواجبة الواقعة على عاتق الدول فيما يتعلق بمنع كوارث معينة والتخفيف من حدتها.

وأول معاهدة دولية عالمية يمكن القول أنها تتناول، ولو بصفة غير مباشرة، مسألة المنع هي اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار²، التي تنص في المادة 145 المتعلقة بحماية البيئة البحرية على أنه "تتخذ التدابير اللازمة وفقاً لهذه الاتفاقية .. لضمان الحماية الفعالة للبيئة البحرية من الآثار الضارة التي قد تنشأ عن هذه الأنشطة". كما تجدر الإشارة في هذا الصدد اتفاقية قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية التي توجب على دول المجرى المائي منع الإضرار بدول المجرى المائي الأخرى والتخفيف من حدته³. غير أنه يجدر بالملاحظة أن هذه الأحكام الوقائية يطبعها توجه نحو القانون البيئي إلى حد كبير، على غرار ما كانت عليه معظم الإعلانات المشابهة التي تشير إلى المنع على مدى العقدين الماضيين من القرن العشرين⁴.

وتعد الاتفاقية الدولية العالمية الأقرب عهداً والتي تتناول الوقاية من مخاطر الكوارث، وتخفيف آثارها، هي الاتفاقية الإطارية للمساعدة في مجال الحماية المدنية والتي دخلت حيز النفاذ في عام 2001،

¹ - اتفاق 28 مارس 2002 المبرم بين حكومة جنوب أفريقيا وحكومة جمهورية نيجيريا الاتحادية بشأن التعاون في مجال الصحة والعلوم الطبية.

² - اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لسنة 1982، المادة 194.

³ - قرار الجمعية العامة رقم 229/51.

⁴ - من قبيل اتفاقية فيينا لحماية طبقة الأوزون 1985 وبروتوكول مونتريال المتعلق بالمواد المستنفدة لطبقة الأوزون 1997، بالإضافة إلى اتفاقية التنوع البيولوجي 1992، الفقرتان الثامنة والتاسعة من الديباجة.

وتتوخى تعزيز التعاون بين الحكومة المكلفة بالحماية المدنية على صعيد الوقاية، والتنبيه والتأهب والتدخل وإدارة ما بعد الأزمات¹، ورغم أن الاتفاقية في معظمها تغطي المساعدة فيما بين الدول بعد وقوع الكارثة، فإنها تتوخى أيضا المنع باعتبارها عنصرا رئيسيا في المساعدة، وتنص على شرط عام يوجب على الدول الأطراف "استطلاع آفاق التعاون في مجال الوقاية، والتنبيه، والتأهب والتدخل وإدارة ما بعد الأزمة"².

وبصرف النظر عن الاتفاقية الإطارية للمساعدة في مجال الحماية المدنية، كثيرا ما يستشهد باتفاقية تامبيري المتعلقة بتقديم موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية للحد من الكوارث ولعمليات الإغاثة باعتبارها صكا من الصكوك العالمية التي تتناول الحد من مخاطر الكوارث. فهي صريحة في جعلها للحماية من الكوارث والتخفيف من حدتها أولوية من أولوياتها في مجال المساعدة المتعلقة بالاتصالات السلكية واللاسلكية³. وتلزم الاتفاقية الدول بالتعاون مع الدول الأخرى، والكيانات من غير الدول والمنظمات الحكومية الدولية من أجل تيسير استخدام موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية في الحد من الكوارث، الذي تعرفه الاتفاقية بكونه "التدابير المصممة للوقاية من الكوارث و/أو التنبيه بها، و/أو التأهب لها و/أو الاستجابة لها و/أو رصدها و/أو التخفيف من أثارها"⁴، ولإعمال واجب التعاون هذا، يجوز للدول أن تنشر المعدات للتنبيه بالكوارث ورصدها وتقديم المعلومات المتعلقة بها، وتبادل المعلومات المتعلقة بالكوارث المحتملة فيما بينها وتقديم المساعدة الفورية في مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية للتخفيف من آثار الكوارث⁵. وهكذا فإن اتفاقية تامبيري، إسوة بالاتفاقية الإطارية للمساعدة في مجال الحماية المدنية، لا تشترط على الدول إلا أن تتعاون مع الدول الأخرى في الحد من مخاطر الكوارث. غير أن بالإمكان استنباط التزام بمنع الكوارث داخل حدود الدولة من واجب التعاون هذا ومن المواد الأخرى للاتفاقية. وتنشئ الاتفاقية التزاما داخليا للدول يلزمها بإزالة الحواجز التنظيمية المفروضة على استخدام موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية للحد من الكوارث ولعمليات الإغاثة⁶. وهكذا، فإن واجب الدولة الطرف الذي يلزمها بأن تستخدم الاتصالات السلكية واللاسلكية في تخفيف آثار الكوارث يشمل التزاما باتخاذ تدابير تشريعية وتنظيمية لتعزيز تخفيف آثار الكوارث، وهو التزام يعكس الالتزام التقليدي "ببذل عناية" الذي تم تحديده في صكوك القانون الدولي البيئي.

ويمكن استنباط واجب بذل العناية في الصكوك العالمية التي تغطي أنواعا محددة من الكوارث المحتملة. فخلافا للاتفاقية الإطارية للمساعدة في مجال الحماية المدنية واتفاقية تامبيري، لا تذكر الاتفاقيات التي تغطي الحوادث الصناعية والسلامة النووية والضرر البيئي حالات الكوارث ذكرا مباشرا، ونظرا

1- الاتفاقية الإطارية للمساعدة في مجال الحماية المدنية، الديباجة.

2- نفس المرجع، المادة 4.

3- اتفاقية تامبيري بشأن توفير موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية لأغراض التخفيف من أثر الكوارث ولعمليات الإغاثة، المادة 3.

4- نفس المرجع، المادة 1.

5- نفس المرجع، المادة 3.

6- نفس المرجع، المادة 9.

لتعريف لجنة القانون الدولي للـ"كارثة" الوارد في مشروع المادة 3 من مشاريع المواد المتعلقة بهذا الموضوع، فإن كل صك من الصكوك يتناول الظروف التي قد تبلغ مستوى الكارثة إذا أدت "إلى وقوع خسائر في الأرواح واسعة الانتشار أو إلى معاناة وكرب بشريين شديدين، أو إلى حدوث أضرار مادية أو بيئية واسعة النطاق، بما يخل بشكل خطير بسير المجتمع". وعلى سبيل المثال، تسري الاتفاقية المتعلقة بالآثار العابرة الحدود للحوادث الصناعية على منع الحوادث الصناعية القادرة على التسبب في آثار عابرة للحدود والتأهب لها والاستجابة لحالاتها، وبما فيها الحوادث الطبيعية¹. وتعترف الاتفاقية المتعلقة بمنع الحوادث الصناعية الكبرى المعتمدة تحت رعاية منظمة العمل الدولية، في سنة 1994²، بضرورة ضمان اتخاذ كل التدابير الملائمة من أجل منع الحوادث الكبرى وتقليل مخاطر وقوع الحوادث الكبرى وتقليل آثار الحوادث الكبرى.

وقد ينشأ نوع محدد من الحوادث التي هي من صنع الإنسان نتيجة نشاط نووي. وتشير عدة صكوك إلى الوقاية في هذا الصدد. ففي إطار اتفاقية تقديم المساعدة في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي، توجب الأحكام العامة على الدول التعاون للتقليل إلى أدنى حد من نتائج الكارثة النووية بإبرام اتفاقات "للحيلولة دون حدوث الإصابات والأضرار التي يمكن أن تنشأ في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي، أو للتقليل إلى أدنى حد من هذه الإصابات والأضرار"³. كما تسعى اتفاقية الأمان النووي إلى الحيلولة دون وقوع حوادث ذات عواقب إشعاعية، وتخفيف حدة هذه العواقب في حالة وقوعه. وخلافا للاتفاقية المتعلقة بالآثار العابرة الحدود للحوادث الصناعية، لا تسري هذه الاتفاقية فقط على الأنشطة التي من شأنها أن تتسبب في ضرر للدول الأخرى، بل إنها تسري أيضا على أي منشأة نووية مدنية بصرف النظر عن ضررها المحتمل العابر للحدود. ورغم أن الاتفاقية لا تنص صراحة أبدا على واجب منع الدول للحوادث النووية، فإنه من الواضح أن كامل موضوع وغرض الاتفاقية هو إحداث التزامات دولية لتعزيز الأمان النووي بغية منع الحوادث النووية⁴. وعلاوة على ذلك، تشترط الاتفاقية أن تتخذ الدول الأطراف "ما يلزم من تدابير تشريعية ورقابية وإدارية وغير ذلك من خطوات ضرورية لتنفيذها"⁵. وتعمل الاتفاقية بالاقتراح باتفاقية التبليغ المبكر عن وقوع حادث نووي وتقيم هذه الاتفاقية التي يبلغ عدد الدول الأطراف فيها 115 دولة طرفا نظاما للتبليغ عن طريق الوكالة الدولية للطاقة الذرية عن أي حادث نووي يحتمل أن يكون له ضرر عابر للحدود إلى دولة أخرى⁶، وتكلف الدول بتبليغ تلك الدول التي يمكن أن تتأثر بالحوادث

1- الاتفاقية المتعلقة بالآثار العابرة للحدود للحوادث الصناعية، المادة 2.

2- الاتفاقية المتعلقة بمنع الحوادث الصناعية الكبرى، الديباجة.

3- اتفاقية بشأن تقديم المساعدة في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي، المادتان 1 و2.

4- الوكالة الدولية للطاقة الذرية، INF/CIRC/ 449، المادة 1.

5- نفس المرجع، المادة 4.

6- اتفاقية التبليغ المبكر عن وقوع حادث نووي، المادة 1.

النوعية ذات الشأن والوارد سردها في المادة 1 لا بوجود الضرر فحسب بل حتى بالمعلومات ذات الصلة بتخفيف الضرر¹.

وتلزم صكوك أساسية في القانون الدولي البيئي الدول باتخاذ إجراءات وقائية بشأن الكوارث البيئية المحتملة. فاتفاقية الأمم المتحدة الإطارية المتعلقة بتغير المناخ، مثلا، تقر بأن الدول الأطراف "تتخذ تدابير وقائية لاستباق أسباب تغير المناخ أو الوقاية منها أو تقليلها إلى الحد الأدنى وللتخفيف من آثاره الضارة"². وتشترط الاتفاقية تحديدا أن تعتمد البلدان المتقدمة النمو الواردة في المرفق الأول سياسات وطنية للتخفيف من تغير المناخ عن طريق الحد من انبعاثات غازات الدفيئة، وتلزم كافة الأطراف بصوغ وتنفيذ تدابير محلية للتخفيف من تغير المناخ³. ومن المهم الإشارة إلى أنه بموجب الاتفاقية لا تتوقف واجبات الدول بالتخفيف من تغير المناخ وما ينجم عنه من آثار على حدوث ضرر عابر للحدود يلحق بالدول الأخرى. بل إن الاتفاقية تسري على كل الانبعاثات الناشئة عن أنشطة بشرية، بصرف النظر عن أثرها المحتمل على البلدان الأخرى. وعلاوة على ذلك، اعترفت الدول الأطراف في الاتفاقية بالصلة بين تغير المناخ والحد من مخاطر الكوارث باعتمادها ل خطة عمل دعت فيها الدول إلى تكييف خططها الوطنية المتعلقة بتغير المناخ لتعكس استراتيجيات الحد من الكوارث.

وتدرج أيضا اتفاقيات بيئة أخرى متعلقة بمجالات محددة من قبيل التنوع البيولوجي والتصحر وتقييمات الأثر البيئي واجب منع الأخطار في ظروف من شأنها أن تتحول إلى كوارث. وعلى سبيل المثال، رغم أن اتفاقية التنوع البيولوجي تركز على المسؤولية عن الضرر العابر للحدود⁴، فإنها تشترط أيضا أن تضع كل دولة طرف استراتيجيات وطنية لحفظ البيئة⁵، وتنفيذ إجراءات لتقييم الأثر البيئي للمشاريع التي يحتمل أن تكون لها آثار سلبية ذات شأن على التنوع البيولوجي⁶. وعلى نفس المنوال، تدعو اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر الدول إلى تنفيذ برامج "لمكافحة التصحر و/ أو تخفيف آثار الجفاف"⁷، عن طريق اتخاذ التدابير التشريعية والتنظيمية الضرورية والملائمة ووضع برامج عمل وطنية تشمل نظم الإنذار المبكر⁸.

وأخيرا تحدد اتفاقية تقييم الأثر البيئي في إطار عبر حدودي التزامات الدول الأطراف بتقييم الأثر البيئي لأنشطة معينة في مرحلة مبكرة من التخطيط، كما تنص على التزام عام يقع على الدول ويلزمها

¹ - نفس المرجع، المادة 2.

² - اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، المادة 3.

³ - نفس المرجع، المادة 4.

⁴ - اتفاقية التنوع البيولوجي، المادة 3.

⁵ - نفس المرجع، المادة 6 و7.

⁶ - نفس المرجع، المادة 14.

⁷ - اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر في البلدان التي تعاني من الجفاف الشديد و/ أو من التصحر، وبخاصة في إفريقيا، المادة 3.

⁸ - نفس المرجع، المادة 10.

بإخطار بعضها البعض والتشاور فيما بينها بشأن كل المشاريع الرئيسية قيد النظر والتي يحتمل أن يكون لها أثر بيئي سلبي ذو شأن عبر الحدود. وبصفة خاصة، تلزم الدول الأطراف بـ "اتخاذ كافة التدابير الملائمة والفعالة لمنع الأثر البيئي السلبي ذي الشأن والعاور للحدود الناجم عن الأنشطة المقترحة والحد منه والسيطرة عليه"¹. وعلى هذا المنوال، فإنه إسوة بالمعاهدات البيئية الأخرى، تحذو الاتفاقية حذو المادة 3 من مشاريع المواد المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود، فتنص على واجب عام يقع على عاتق الدول ويلزمها بمنع الضرر ذي الشأن والعاور للحدود.

وعلاوة على ذلك، فإنه رغم أن العديد من الاتفاقيات البيئية يركز على واجب منع الآثار الضارة العابرة للحدود، فإن ثمة تداخلا كبيرا بين المواضيع التي تغطيها هذه الاتفاقيات وحالات الكوارث. وهذه الصكوك الدولية استدلالية أيضا لأن كل صك منها يتضمن واجب بذل العناية.

الفرع الثاني: التعاون من خلال المنظمات غير الحكومية

تملك الكثير من المنظمات غير الحكومية خبرة في تقديم المعونة والمساعدة الإنسانية في جميع أنحاء العالم. ومن التحالفات والمنتديات الدولية الرئيسية المؤلفة من منظمات غير حكومية تعمل في مجال تنسيق المعونة الإنسانية في جميع أنحاء العالم ما يلي:

المجلس الدولي للمؤسسات الخيرية، وهو شبكة دولية من المنظمات غير الحكومية رسالتها أن تجعل العمل الإنساني أكثر تحليا بالمبادئ وأكثر فعالية عن طريق العمل بصورة جماعية ومستقلة من أجل التأثير في السياسات والممارسات.

تحالف (العمل الكنسي المشترك) ACT ، وهو تحالف يضم أكثر من 140 كنيسة ومنظمة تابعة تعمل معا في أكثر من 140 بلدا، وفقا لأسمى القوانين والمعايير الدولية، من أجل إحداث تغيير إيجابي ومستدام في حياة الفقراء والمهمشين بغض النظر عن الدين أو الانتماء السياسي أو نوع الجنس أو الميل الجنسي أو العرق أو الجنسية.

تحالف InterAction، ويضم في عضويته أكثر من 180 منظمة تعمل في جميع البلدان النامية. المنظمات الأعضاء دينية وعلمانية، كبيرة وصغيرة، وتركز في عملها على أفقر سكان العالم وأشدهم ضعفا.

وتعد الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر من أهم المنظمات الدولية غير الحكومية والعاملة في مجال تعزيز قانون الكوارث الطبيعية، وتتنوع مجالات التعاون بين الدول ويشمل ذلك تنسيق

¹ - اتفاقية تقييم الأثر البيئي في إطار عبر حدودي، المادة 2.

الاتصالات وتبادل المعلومات وتقديم الأفراد والمعدات واللوازم المتعلقة بالاستجابة للكوارث، وتقديم الخبرات العلمية والتقنية من أجل تعزيز قدرة الدول المتأثرة على الاستجابة.

الفقرة الأولى: دور الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر

الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر هي شبكة إنسانية عالمية تضم 80 مليون شخص، تمتد يد العون إلى الأشخاص الذين يواجهون كوارث أو نزاعات أو مشاكل صحية أو اجتماعية. وتتألف الحركة من اللجنة الدولية للصليب الأحمر، والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، و190 جمعية وطنية للصليب الأحمر والهلال الأحمر. وقد كان للحركة الدور الريادي في إصدار قرارات تتعلق بالأساس التشريعي والمؤسسي لأعمال الاغاثة استجابة لحالات الكوارث الطبيعية، وتوالت بعد ذلك القرارات التي تناولت هذه الجوانب.

أولاً: القواعد المنظمة لأعمال الاغاثة

وضعت مبادئ وقواعد تنظيم أعمال الاغاثة التي يقوم بها الصليب الأحمر والهلال الأحمر في حالات الكوارث واعتمدت سنة 1969 وأدخلت عليها تعديلات، وتتضمن أحكام عامة تبين نطاق تطبيق المبادئ والقواعد والمبدأ الأساسي للمساعدة والتعاون وتحديد دور الصليب الأحمر والهلال الأحمر، وهو مساعدة السلطات العامة في حالات الكوارث وأساليب المساعدة وتنسيقها على الصعيد الدولي. كما تتضمن هذه المبادئ التنظيم والاستعداد على الصعيد الوطني وهي تبين الخطة الوطنية للإغاثة وإدارتها والخدمات التي يتولها الصليب الأحمر والهلال الأحمر وترتيبات الاستعداد لها، والمساعدة الفنية التي تتلقاها الجمعية الوطنية، وطلب التسهيلات والاعفاءات الخاصة بدخول وعبور الأموال أو المعونات الموجهة إلى ضحايا الكوارث في البلد المتضرر. وتحتوي هذه القواعد أيضاً على قسم لتعاون الدولي الذي يبين دور الاتحاد الدولي لتنسيق المساعدات المقدمة إلى الجمعيات والمعلومات المبدئية عن الكوارث والتدابير التي يمكن اتخاذها لمساعدة الضحايا وإجراءات طلب وتوجيه نداءات المساعدة ونقل المعلومات بانتظام بين الجمعية والاتحاد الدولي، وكذلك إجراءات جمع الأموال في الخارج والاطلاع على استخدام الهيئات المقدمة من الجمعيات المساعدة، ورصدها ومراجعتها وتوثيقها سواء كانت هيئات نقدية أو عينية والتعامل مع كافة جوانب أعمال الاغاثة.¹

¹ - محمد الزروالي، السياسات الدولية في مواجهة الكوارث الطبيعية، أطروحة لنيل الدكتوراه في العلاقات الدولية، جامعة محمد الاول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، وجدة، 2013-2014، ص.41.

ووضعت مدونة السلوك للحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر والمنظمات غير الحكومية في مجال أعمال الاغاثة في حالات الكوارث وقد اعتمدت سنة 1995 واشتملت على عشرة مبادئ. وتؤكد المدونة على أن الضرورة الانسانية تأتي في المقام الاول في تقديم المساعدة للسكان المتضررين ودون أي تمييز لأي سبب من الاسباب على أساس الحاجة وليس دعما لموفق سياسي أو ديني أو أداة للسياسة الخارجية للحكومات مع الاحترام للثقافة والتقاليد والاعراف للمجتمعات المتضررة، والعمل على بناء الاستجابة للكوارث استنادا إلى القدرات المحلية وإشراك المستفيدين من برامج إدارة معونات الاغاثة حتى تحد من الهشاشة المستقبلية إزاء الكوارث إلى جانب تلبية الاحتياجات الاساسية للمتضررين، وقبول المسؤولية أمام من تقدم لهم المساعدات ومن تقبل منهم الموارد لتمويل المساعدات.

ثانيا: تعزيز التشريعات المحلية الرامية إلى الحد من مخاطر الكوارث

دعا المؤتمر الدولي الثامن والعشرين للصليب الأحمر والهلال الأحمر الدول في عام 2003 إلى "مراجعة تشريعاتها وسياساتها السارية من أجل إدماج استراتيجيات الحد من مخاطر الكوارث إدماجا تاما في هذه التشريعات والسياسات"، وأشار بوجه خاص إلى مسائل تتضمن إدارة الوارد الطبيعية والاراضي، والتخطيط العمراني، وقوانين البناء، وكذلك التدابير الرامية إلى مساعدة الجمعيات الوطنية في مجال الحد من مخاطر الكوارث.

وتأدي التشريعات دورا مهما في إدارة الحد من مخاطر الكوارث بوجه عام، ويمكن أن تحدث فرقا مهما في الانتقال من مجرد الدعم بالقول البليغ إلى الفعل المستدام، على الرغم من أنها ليست بالتأكيد الحل الوحيد. ويمكن للتشريعات أيضا أن تكون أداة حاسمة لإيجاد دور ملائم للمجتمعات المحلية في مجال الحد من مخاطر الكوارث أو لتوطيد دورها في هذا المجال. وتتضمن المسائل المهمة في هذا الصدد مسألة ما إذا كانت المجتمعات المحلية ومنظمات المجتمع المدني قادرة على الاطلاع بدور فعال في اتخاذ القرارات المتعلقة بالحد من مخاطر الكوارث على المستوى المجتمعات المحلية وكيف يجري تمكينها من الاطلاع بهذا الدور، وما إذا كانت هذه المجتمعات والمنظمات تملك الوسائل اللازمة لإبقاء سلطاتها تحت طائلة المسائلة عن المسؤوليات المسندة إليها في مجال الحد من مخاطر الكوارث، وكذلك مسألة ما إذا كانت الحوافز الرئيسية للسلوك الفردي كقواعد إدارة الاراضي وقوانين البناء موضع التطبيق الفعلي على مستوى المجتمعات المحلية بدون زيادة الابعاء التي تنقل كاهل الفقراء والمهمشين.¹

¹ - محمد الزروالي ، مرجع سابق، ص.48.

وتتمتع الجمعيات الوطنية واتحادها الدولي، باعتبارها شبكة من المنظمات الأهلية التي تضطلع في الوقت ذاته بدور خاص بصفقتها هيئات تابعة للسلطات العامة، بوضع فريد يتيح لها إسداء المشورة وتقديم المساعدة إلى الدول في هذا المجال الخاص والمهم للغاية.

وقد نمت قدرة الجمعيات الوطنية للصليب الأحمر والهلال الأحمر على مساعدة الدول في مجال تعزيز قانون الكوارث على مدى السنوات الماضية. إذ تلقى مئات من ممثلي الجمعيات الوطنية تدريباً بشأن القوانين الدولية الخاصة بالكوارث، بينما قدمت جمعيات أخرى عديدة المشورة والدعم لحكوماتها. واعتماداً على تجربتها التاريخية في مجال تعزيز القانون الدولي الإنساني، ودورها كجهات مساعدة، فقد عملت الجمعيات الوطنية في حكوماتها لتعزيز التأهب القانوني للكوارث. وقد سعى الاتحاد الدولي من جانبه إلى لعب دوراً محفزاً، وذلك من خلال تقديم المشورة التقنية، وبناء القدرات، والمناصرة، والأبحاث. وقد استفاد في هذا الصدد من الدعم السخي الذي قدمه عدد من الجهات المانحة، وعلى وجه الخصوص الحكومات والجمعيات الوطنية في أستراليا وألمانيا والدانمرك وفنلندا وكندا والمملكة المتحدة والنرويج والنمسا، فضلاً عن مكتب الشؤون الإنسانية للاتحاد الأوروبي وبنك التنمية الآسيوي. كما استفاد من شراكات تزداد قوة مع وكالات عالمية رئيسية، مثل مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة الجمارك العالمية، وكذلك عدد من المنظمات الإقليمية. كما ينشط في بناء تعاونه مع المنظمات غير الحكومية والأوساط الأكاديمية.

الفقرة الثانية: مجالات التعاون

تشير الصكوك المتعلقة بالاستجابة للكوارث إشارة عامة إلى التعاون العلمي والتقني واللوجستي. ويشمل ذلك تنسيق الاتصالات وتبادل المعلومات وتقديم الأفراد والمعدات واللوازم المتعلقة بالاستجابة للكوارث، وتقديم الخبرات العلمية والتقنية من أجل تعزيز قدرة الدول المتأثرة على الاستجابة. وبالنظر إلى طبيعة الكثير من متطلبات جهود الإغاثة في حالة الكوارث، تشكل العوائق القانونية الموضوعية أمام دخول الأفراد والمعدات واللوازم تحدياً كبيراً، وتتناول بالتالي مجموعة متنوعة من الاتفاقات الدولية والإقليمية والثنائية تلك العوائق. وإضافة إلى ذلك، يركز عدد هام من الاتفاقات الحديثة على مبدأ التعاون على النحو الذي سبق، وتشدّد على اتقاء الكوارث والتأهب لها، بما في ذلك ترتيبات البحث والإنقاذ، والاحتياجات من القدرات الاحتياطية، وأنظمة الإنذار المبكر، وتبادل المعلومات المتعلقة بتحديد مواطن الخطر، والتخطيط للطوارئ.

أولاً: الاتصالات وتبادل المعلومات

الاتصالات هي جانب من جوانب التعاون، كثيراً ما تشير إليه الصكوك المتعلقة بالإغاثة في حالات الكوارث، وتنسيق الاتصالات وتبادل المعلومات أساسيان للاستجابة الفعالة للكوارث. ووفقاً لذلك، فإن العديد من الصكوك التي تعالج موضوع الإغاثة في حالات الكوارث يتناول أيضاً موضوع تبادل المعلومات¹. وعلى سبيل المثال، تشير ديباجة اتفاقية تامبيري إلى "الدور الحيوي الذي تؤديه الإذاعة في نشر المعلومات الدقيقة عن الكوارث على السكان الذين يواجهون المخاطر"²، وتقتضي اتفاقية عام 2000 الإطارية للمساعدة في مجال الحماية المدنية أن تقدم الدولة المتأثرة "كل المعلومات اللازمة والمتوفرة بشأن الوضع القائم لتأمين حسن تقديم المساعدة"³. ويؤكد أيضاً إطار عمل هيوغو 2015 الدور المحوري لتبادل المعلومات والحوار والتعاون في سياق الكوارث.

وتتبع الصكوك باختلاف أنواعها نهجا مختلفة بشأن الاتصالات، فبعضها يتضمن أحكاماً تشير بصفة عامة إلى أنه من المحبذ أن تنتم الاتصالات المتعلقة بالإغاثة في حالات الكوارث بالفعالية، أو إلى التزام عام يفرض على الدولة المتأثرة تيسير الاتصالات، بينما يتضمن بعضها الآخر توجيهات أكثر تحديداً تتعلق بتيسير الاتصالات ذات الصلة بالإغاثة في حالات الكوارث. فعلى سبيل المثال فإن المبادئ التوجيهية المتعلقة باستخدام الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية في الإغاثة في حالات الكوارث (مبادئ أوصلو التوجيهية) تذكر أن "على الدولة المتأثرة أن تزود الجهات الدولية المعنية بحالات الكوارث بمعلومات حسنة التوقيت ودقيقة عن طبيعة وحجم الكارثة، وذلك لتعزيز فعالية المساعدة الخارجية"⁴.

ثانياً: المساعدة العلمية والتقنية

يكثُر أيضاً ذكر طرائق تعاون أخرى مثل تقديم المساعدة العلمية أو التقنية أو التكنولوجية والخبرة. وقد تستدعي الفئات المختلفة من الكوارث تكنولوجيات أو خبرات محددة قد لا تكون متوفرة بسهولة في البلد المتأثر أو قد لا تتوفر بدرجة كافية أو بقدر كافٍ. وتبعاً لذلك، فإن عدداً من الصكوك يشير تحديداً إلى تقديم المساعدة العلمية والتقنية، مثل اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا الذي يدعو الأطراف، في المادة 18

¹- انظر على سبيل المثال الاتفاق المبرم بين الدانمرك والسويد وفنلندا والنرويج بشأن التعاون عبر حدود الدول لمنع إلحاق الضرر بالأشخاص أو الممتلكات أو البيئة أو الحد منه في حالات الحوادث، 1989، المادة 6 "تزود الدول المتعاقدة بعضها البعض بالمعلومات المهمة لأغراض هذا الاتفاق"

²- اتفاقية تامبيري، يمكن الاطلاع عليها أيضاً على الموقع التالي: www.reliefweb.int/telecoms/tampere/index.html، تاريخ الاضطلاع (2018/09/25)

انظر المادة 3 التي تدعو إلى "نشر معدات الاتصالات السلكية واللاسلكية الأرضية والفضائية للتنبيه بالمخاطر الطبيعية والمخاطر الصحية والكوارث، ورصدها وتقديم المعلومات المتعلقة بها"، وإلى "تقاسم المعلومات عن المخاطر الطبيعية والمخاطر الصحية والكوارث فيما بين الدول الأطراف، ومع الكيانات غير الحكومية والمنظمات الحكومية الدولية، ونشر هذه المعلومات على الجمهور العام، وبخاصة في المجتمعات المعرضة للمخاطر".
³- المادة 4 من الاتفاقية.

⁴- مبادئ أوصلو التوجيهية، بصيغتها المنقحة لسنة 2006، الفقرة 54، ويشار إليها فيما يلي باسم مبادئ أوصلو التوجيهية، يمكن الاطلاع عليها على الموقع التالي: <http://www.ifrc.org/idrl>

منه إلى "تعزيز تبادل المعلومات والخبرات والتكنولوجيا والتقنيات والدراية ذات الصلة. وعلاوة على ذلك، ينص عدد من الاتفاقات الثنائية على المساعدة المتبادلة في المسائل العلمية والتقنية أيضا.

ويمكن للتكنولوجيا أيضا أن تعزز الاتصالات، حيث إن استخدام تكنولوجيا الاتصالات السلكية واللاسلكية وتكنولوجيا المعلومات يمكن أن يؤدي إلى تحسن كبير في تبادل المعلومات وزيادة مجمل جهود الإغاثة في حالات الكوارث من حيث الفعالية والكفاءة. وتتناول اتفاقية تامبيري مسألة توفير المساعدة في مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية، بما في ذلك المعدات والمواد والمعلومات والتدريب، وطيف الترددات اللاسلكية، وقدرات الشبكة أو الإرسال، أو الموارد الأخرى اللازمة للاتصالات السلكية واللاسلكية. ويشير اتفاق آخر إلى فئة محددة للتعاون التكنولوجي وهو الميثاق المتعلق بالتعاون من أجل التوصل إلى الاستخدام المنسق للمرافق الفضائية في حالة وقوع كوارث طبيعية أو تكنولوجية المعروف أيضا باسم الميثاق الدولي بشأن الفضاء والكوارث الكبرى، الذي يتعلق بتنسيق تكنولوجيا الأقمار الصناعية في سياق الإغاثة في حالات الكوارث¹.

ثالثا: موظفو الإغاثة

تقتضي أيضا الإغاثة الفعالة في حالات الكوارث التنسيق بشأن توفير موظفي الاستجابة للطوارئ من أجل تعزيز قدرة الاستجابة لدى الدولة المتأثرة، ويشمل ذلك الأفرقة الطبية، وأفرقة البحث والإنقاذ، والتقنيين المتخصصين. ويدعو عدد من الصكوك الدول إلى تنسيق الجهود وتيسير الدخول السريع لموظفي الإغاثة. وتشمل هذه الصكوك قراري الجمعية العامة 182/46 لسنة 1991 و150/57 لسنة 2002، فضلا عن تدابير تسريع الإغاثة الدولية التي اعتمدها المؤتمر الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر والمجلس الاقتصادي والاجتماعي في سنة 1977 وأيدتها الجمعية العامة في قرارها 56/32.

وبالإضافة إلى دخول الموظفين، تعالج الصكوك أيضا تنسيق أنشطة تقديم المساعدة وتيسيرها والإشراف عليها داخل الدولة المتأثرة. وتتمثل المسائل التي تطرح عادة بهذا الشأن في حرية التنقل، ونقل الموظفين، والوصول إلى المرافق، والتنسيق مع الدولة المتأثرة، بما في ذلك توفير الدعم والمعلومات ذات الصلة والتوجيه وخدمات الترجمة التحريرية والترجمة.

وتنص المادة 9 من اتفاقية تامبيري على أن "تقوم الدول الأطراف، قدر الإمكان، ووفقا لقوانينها الوطنية، بخفض أو إزالة ... القواعد التي تحظر انتقال الأفراد الذين يشغلون معدات الاتصالات السلكية واللاسلكية أو الذين يكون وجودهم ضروريا لفعالية استخدامها، وتدعو الفقرة 60 من مبادئ أوسلو التوجيهية إلى وصول فرق الإغاثة بحرية إلى مناطق الكوارث. وينص اتفاق الوكالة الكارثية للاستجابة

¹ - www.disasterscharter.org

الطارئة في حالات الكوارث، في المادتين 16 و22 منه، على تعاون الدولة المتأثرة من أجل توفير المرافق والخدمات المحلية، وتيسير عبور موظفي الإغاثة داخل البلد.

رابعاً: إمدادات ومعدات الإغاثة

تتطلب أيضاً جهود الإغاثة في حالات الكوارث مجموعة متنوعة من السلع والمعدات، فضحايا الكوارث يحتاجون إلى الغذاء والملابس والأدوية ومواد أخرى لتلبية احتياجاتهم الأساسية. وتحتاج أفرقة الإغاثة إلى معدات مثل الهواتف وأجهزة الاتصال اللاسلكية والحواشيب والمركبات ومعدات البناء من أجل العمل بفعالية. ورغم إمكان العثور محلياً على بعض السلع والمعدات اللازمة بعد وقوع كارثة، فإن الحاجة قد تقتضي استيراد لوازم في حال وجود نقص في السلع والمعدات في الدولة المتأثرة. ونظراً لطبيعة الكوارث، فإن الوصول السريع لإمدادات الإغاثة أمر بالغ الأهمية. وعلاوة على ذلك، فإن العديد من هذه المواد، مثل الغذاء والدواء، يمكن أن يتعرض للتلف أو أن تنتهي مدة صلاحيته إذا لم تنقل وتسلم في الوقت المناسب. ويتسم التعاون في مجال توفير إمدادات ومعدات الإغاثة وتيسير دخولها بأهمية حاسمة على نحو خاص لأن العديد من المواد اللازمة مقننة بقدر كبير بموجب القوانين المحلية، وتشمل هذه المواد الأغذية والأدوية والآلات ومعدات الاتصالات السلكية واللاسلكية والمركبات وكلاب الإنقاذ¹.

ولذلك فإن العديد من الاتفاقات والمبادئ التوجيهية تعالج مسألة تيسير وصول معدات وإمدادات الإغاثة بسرعة في حالات الكوارث، وتحدد بعض الصكوك هذه المواد وتنتقل إليها بالتفصيل، بينما ينص بعضها الآخر على أحكام عامة بشأن "إمدادات ومعدات الإغاثة" تشمل مجموعة متنوعة من المواد. وبشكل عام، دعت الجمعية العامة في قرارها 182/46 إلى التنسيق بهدف تيسير وصول إمدادات الإغاثة بسرعة، وأشارت في الفقرة 30 من مرفق ذلك القرار إلى أنه: "ينبغي للبلدان المعرضة للكوارث أن تضع إجراءات خاصة للطوارئ للتعجيل بشراء وتوزيع المعدات والإمدادات الغوثية بسرعة". والتدابير الرامية إلى تعجيل الإغاثة الدولية تركز أيضاً على التنسيق من أجل تفادي التأخير بسبب العوائق التنظيمية.

ويقتضي التعاون أن تساعد الدولة المتأثرة على تسريع وتسهيل قيام الجهات الفاعلة المقدمة للمساعدة بتقديم المساعدة الغوثية وبالتنسيق والتخطيط للحد من تعقيدات عمليات تقديم الإغاثة. ويمكن زيادة كفاءة العملية عن طريق إبلاغ الجهات الفاعلة المقدمة للمساعدة باحتياجات الدولة المتأثرة لتستعد بشكل مناسب لتلبيتها. وتدعو تدابير التعجيل بالإغاثة الدولية إلى أن "يقصر جميع المانحين مساهماتهم الغوثية على الاحتياجات الغوثية ذات الأولوية القصوى التي تحددها السلطات والوكالات الغوثية المختصة". وتنص عدة صكوك على ضرورة أن تكون طلبات الدول المتأثرة على درجة معينة من التحديد، وعلى ضرورة أن

¹ - التقرير الخامس عن حماية الأشخاص في حالة الكوارث، وثيقة الأمم المتحدة: A/CN.4/65

تمتثل الجهات الفاعلة المقدمة للمساعدة إلى هذه الطلبات. فعلى سبيل المثال، تنص المادة الثانية (ب) من اتفاقية البلدان الأمريكية على أنه "لدى وقوع كارثة، تتشاور الدولة المقدمة للمساعدة مع الدولة التي ستتلقى تلك المساعدة، للحصول منها على معلومات عن نوع المساعدة الأنسب التي يمكن تقديمها إلى السكان المنكوبين بتلك الكارثة". ويمكن أن يتيح التواصل بشأن احتياجات الأطراف المعنية وقدراتها وتوقعاتها تيسير عملية الإغاثة بقدر كبير وتقليل الصعوبات الناجمة عن الأنظمة.

خامساً: التأهب للكوارث والوقاية منها والتخفيف من حدتها

تتسم الاتفاقيات الأحدث تاريخاً بانتقال التركيز فيها من نموذج يتمحور حول الاستجابة قبل كل شيء إلى نموذج يركز بشكل كبير على الوقاية والتأهب. ولا تكتفي صكوك عديدة بمعالجة مسائل التعاون فيما يتعلق بالمساعدة الغوثية، بل تعالج أيضاً الوقاية والتخفيف من حدة الكوارث وترتيبات البحث والإنقاذ، والاحتياجات المتعلقة بالقدرة الاحتياطية، ونظم الإنذار المبكر، وتبادل المعلومات المتعلقة بتقييم المخاطر وتحديدها، والتخطيط للطوارئ، وبناء القدرات.

ويركز إطار عمل هيوغو بدرجة كبيرة على الوقاية والتأهب، فيذكر أن أحد الأهداف الأساسية للاتفاق هو "مشاطرة الممارسات الجيدة والدروس المستفادة لتعزيز الحد من الكوارث في سياق بلوغ التنمية المستدامة، وتحديد الثغرات والتحديات"¹. ودعت الجمعية في الفقرات 5 و13 و14 في مرفق قرارها، إلى التعاون في مجال تبادل المعلومات العلمية والتقنية المتصلة بتقييم الكوارث والوقاية منها والتخفيف من آثارها، والإنذار المبكر بحدوثها، فضلاً عن تقديم المساعدة إلى الدول النامية لتعزيز قدراتها على الوقاية من الكوارث والتخفيف من آثارها، بينما شجعت الجمعية العامة، في الفقرة 7 من القرار 150/57، بصورة عامة "على تعزيز التعاون بين الدول على الصعيدين الإقليمي ودون الإقليمي في مجال التأهب لمواجهة الكوارث والتصدي لها، مع إيلاء اعتبار خاص لبناء القدرات على جميع الأصعدة.

¹ - القرار الثاني من الفصل الأول، إطار عمل هيوغو 2005-2015.

المبحث الثاني: الأطر الإقليمية والوطنية للحد من مخاطر الكوارث

قررت الجمعية العامة، بموجب قرارها 211/68 بتاريخ 20 دجنبر 2013، أن يكون أحد أهداف المؤتمر العالمي الثالث المعني بالحد من أخطار الكوارث النظر في الخبرة المكتسبة من خلال الاستراتيجيات والمؤسسات والخطط الإقليمية والوطنية للحد من أخطار الكوارث وتوصياتها، والاتفاقات الإقليمية ذات الصلة في ظل تنفيذ إطار عمل هيوغو 2005-2015 بناء قدرة الأمم والمجتمعات على مواجهة الكوارث.

وانطلاقاً من هذا القرار سنلقي الضوء على الخبرات المكتسبة من المشاركة الإقليمية في أنشطة الحد من أخطار الكوارث في ظل تنفيذ إطار عمل هيوغو وإطار سندي (المطلب الأول). كما سنعرض مختلف الاستراتيجيات والقوانين والمؤسسات والخطط الوطنية التي استخلصت من التقارير المنتظمة التي تقدمها البلدان كل سنتين عن تنفيذ إطار عمل هيوغو (المطلب الثاني).

المطلب الأول: التعاون الإقليمي من أجل الحد من الكوارث

سنعرض من خلال هذا المطلب الخبرات المكتسبة من العمل الإقليمي في مجال الحد من أخطار الكوارث في ظل تنفيذ إطار هيوغو. واستقيت الخبرات من التقارير والاتفاقات الإقليمية، ومن المقابلات التي أجريت مع المنظمات والكيانات الحكومية الدولية الإقليمية.

وسنقدم لمحة عامة عن التجارب وأهم المستجدات الإقليمية وعن الممارسات المتطورة في مجال الحد من أخطار الكوارث، في خمس مناطق هي: إفريقيا، والدول العربية، وأمريكا، وآسيا والمحيط الهادئ، وهناك العديد من الأمثلة على الإجراءات التي يسرها العمل الإقليمي، بما في ذلك إنشاء مؤسسات ووضع صكوك تعزز وتكفل اتساق نهج وسياسات وأدوات وبرامج الحد من أخطار الكوارث عبر الحدود.

الفرع الأول: مجهودات الحد من الكوارث في إفريقيا وآسيا

تعتبر قارتي آسيا وإفريقيا ضحية لمجموعة من الأخطار الطبيعية الأكثر سوءاً في العالم كالزلازل المتكررة، والثورات البركانية، والاعاصير، والرياح الموسمية السنوية. وتضم هذه المنطقة أيضاً العديد من المدن الضخمة على مستوى العالم، وهي المدن التي يزيد عدد سكان كل منها عن 8 ملايين نسمة. ويؤدي التوسع الحضري السريع والنمو الصناعي، وخاصة في الصين، إلى جعل شرائح سكانية كبيرة أكثر تعرضاً وتأثراً بالصدمات، مما يثير شواغل إنسانية رئيسية. وتمثل آثار الكوارث على البنية التحتية أحد الشواغل المتنامية لأنها تهدد بالإطاحة بالمكاسب الاقتصادية المتحققة عبر عشرات السنين. وهذه الآثار تتطلب تضافر المزيد من الجهود والتعاون الدولي للحد من تداعياتها.

الفقرة الأولى: الحد من مخاطر الكوارث في المنطقة العربية

أولاً: المخاطر التي تهدد الدول العربية

يمتد الوطن العربي على رقعة واسعة في قارتي آسيا وإفريقيا، وتبلغ مساحة الشق الإفريقي 9.975.508 كلم مربع بنسبة 72 % من مجموع مساحة الوطن العربي، ويبلغ عدد القاطنين به 216.603.669 نسمة بنسبة 64 % من مجموع سكان الوطن العربي. وتحدث الكوارث الطبيعية في الوطن العربي عموماً بشكل غير متكرر، وتبدو غير منتظمة في الشق الآسيوي ولكنها أكثر تكراراً في الشق الإفريقي، وإن 77 % من الكوارث التي حدثت في البلاد العربية تم تسجيلها في البلدان الواقعة في الشق الإفريقي، حيث عادة ما تحدث الزلازل في الجزائر، ومصر، وليبيا، والمغرب، والسودان، وتونس. كما تحدث كذلك في الشق الآسيوي في العراق، والأردن، ولبنان، وفلسطين، والسعودية، وسورية، واليمن.¹ والفيضانات مألوفة في الجزائر والأردن والمغرب وفلسطين والسودان وسورية وتونس واليمن، ويلزم الجفاف النطاقات الصحراوية في كلا الشقين. وقد عانت البلدان العربية بشكل رئيسي من الزلازل والفيضانات والانزلاقات الأرضية والعواصف والجفاف والأوبئة. وكما من المحتمل أن تعمل آثار تغير المناخ على مضاعفة مخاطر ارتفاع سطح البحر وموجات الجفاف المطولة والتصحر التي حلت بأجزاء واسعة من المنطقة العربية.²

وقد أشار تقرير توقعات البيئة للمنطقة العربية الصادر في 2010 إلى أن معظم الخسائر الناتجة عن الأخطار الطبيعية في الدول العربية قد حدثت بسبب الجفاف والزلازل والفيضانات والعواصف، وأنه في الفترة ما بين 1980 و2008 قد تضرر ما يزيد عن 37 مليون مواطن عربي وبلغ إجمالي الأضرار ما يقرب من 20 مليار دولار³. كما أن النمو الحضري المتسارع والتدهور البيئي وندرة المياه والاتجاهات الديموغرافية والهجرة تعمل على زيادة مستويات قابلية التضرر بين الشعوب العربية. فيما تتهدد المنطقة تحديات مختلفة الأبعاد تفرضها عليها المخاطر المصاحبة لتشرّد السكان وانتشار الأمراض الوبائية وانعدام الأمن الغذائي والنزاعات والاضطراب وذلك بشكل يفوق ما تعرضت له المنطقة من قبل.

وتوجد أدلة دامغة على أن الكوارث تخلف آثاراً مستمرة وطويلة الأمد على اتجاهات الفقر والتنمية البشرية.⁴ وقد انتهى المنتدى العالمي للحد من مخاطر الكوارث عام 2009 إلى أن اتخاذ إجراءات متعددة

¹ - أنظر الموقع الرسمي للمنظمة: www.alecso.org/kaw/ar

² - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وثائق بحثية لتقرير التنمية البشرية في المنطقة العربية: إعداد خرائط تهديدات تغير المناخ وآثار التنمية البشرية في المنطقة العربية 2010، مأخوذ من الموقع الإلكتروني:

<http://www.arab-hdr.org/publications/other/ahdrps/paper02-en.pdf> (28/10/2018)

³ - تقرير توقعات البيئة للمنطقة العربية 2010، متاح بالموقع الإلكتروني: <http://eoar.cedare.int>

⁴ - الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث، تقرير التقييم العالمي حول الحد من مخاطر الكوارث 2009 :

<http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/report/index.php?id=9413> (28/10/2018)

القطاعات للحد من مخاطر الكوارث تعتبر أمراً ضرورياً لتحقيق الأهداف العالمية للحد من الفقر والتكيف مع تغير المناخ وضمان تحسين الوضع الصحي من منظور الحقوق الإنسانية في إطار ما حددته الأهداف التنموية للألفية¹.

ثانياً: مسار تحديث الاستراتيجية العربية للحد من مخاطر الكوارث

نتيجة لهذا الوضع اتخذت الدول العربية العديد من الخطوات للحد من مخاطر الكوارث، حيث شاركت الدول العربية في اعتماد إطار عمل هيوغو في عام 2005، واعتمد مجلس الوزراء العرب المسؤولين عن شؤون البيئة الإعلان الوزاري العربي بشأن تغير المناخ في 2007، والذي أكد على أهمية مجابهة المخاطر المحتملة لتغير المناخ وتناول كيفية مجابته. كما صدر التقرير الإقليمي العربي الأول والثاني عن التقدم المحرز في تنفيذ إطار عمل هيوغو للمنطقة العربية في 2009/2008، و2009-2011 على التوالي.

ووضعت الدول العربية البروتوكولات الإقليمية والاتفاقات بشأن إدارة الكوارث والاستجابة لها والتي شملت إنشاء المركز العربي للحد من مخاطر الزلازل ومن الكوارث الطبيعية الأخرى بالجزائر عام 2010، والمركز الإقليمي للحد من مخاطر الكوارث القاهرة عام 2009. كما تم اعتماد اتفاقية التعاون العربي في تنظيم وتيسير عمليات الإغاثة عام 2009.²

وفي إطار متابعة قرارات القمة العربية الأولى للتنمية الاقتصادية والاجتماعية تم إعداد استراتيجية عربية للحد من مخاطر الكوارث التي اعتمدها القمة العربية في بغداد عام 2012 كما تم إعداد الخطة التنفيذية لهذه الاستراتيجية وأقرها مجلس الوزراء العرب المسؤولين عن شؤون البيئة في يونيو سنة 2014³، وتقدم الاستراتيجية العربية للحد من مخاطر الكوارث رؤية ونطاقاً شاملاً للمحاور الاستراتيجية الممكنة لتنفيذ أولويات الحد من مخاطر الكوارث في البلدان العربية بحلول عام 2020. وتم إعداد إطار عمل تنفيذي لها للأعوام 2013-2020 وذلك بالتعاون والتنسيق مع المكتب الإقليمي للدول العربية لأمانة الأمم المتحدة للاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث ومع كافة الشركاء.

بناء على قرار مجلس الوزراء العرب المسؤولين عن شؤون البيئة رقم 444 لعام 2014، قام مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث وجامعة الدول العربية بعد مراجعة تقارير تتبع تنفيذ إطار عمل هيوغو ومن خلال عدة مشاورات واجتماعات ومؤتمرات إقليمية، تليها عقد المؤتمر العربي الثاني للحد من

¹ - المنتدى العالمي للحد من مخاطر الكوارث 2009، ملخص رئيس المنتدى:

http://www.preventionweb.net/files/10750_GP09ChairsSummary.pdf (05/11/2018)

² - كلمة جامعة الدول العربية أمام المنتدى الدولي الرابع للحد من مخاطر الكوارث، 19-23 ماي 2013 جنيف.

³ - شهيرة حسن هبي، استعراض نتائج والتزامات المؤتمر العربي الأول للحد من مخاطر الكوارث، المؤتمر العربي الأول للحد من مخاطر الكوارث، جامعة الدول العربية، شرم الشيخ، 2014.

مخاطر الكوارث في شرم الشيخ عام 2014 ، ثم مشاورات وطنية في بعض الدول العربية حول تنفيذ إطار عمل هيوغو والاستراتيجية العربية (تونس، لبنان، موريتانيا، المغرب، قطر، مصر) ... وبعدها تم اجتماع المنطقة العربية حول تنفيذ إطار سندي للحد من مخاطر الكوارث في القاهرة سنة 2015 ، تم عقد المؤتمر العربي الثالث للحد من مخاطر الكوارث في الدوحة سنة 2017.¹

تم تحديث الاستراتيجية العربية للحد من مخاطر الكوارث بما يتماشى مع إطار سندي وتم عرضها على مجلس الوزراء العرب المسؤولين عن شؤون البيئة سنة 2016، والتي تم إعداد خطة عمل لتنفيذها على ثلاث مراحل: مرحلة قريبة المدى (2020 – 2018) ومتوسطة المدى (2025 – 2021) وبعيدة المدى (2030 - 2026).

تعتمد الاستراتيجية العربية للحد من مخاطر الكوارث 2030 على أربعة محاور أساسية:²

1. فهم مخاطر الكوارث: ويمتد تنفيذ هذا المحور في جميع مراحل الاستراتيجية وذلك عن طريق إرساء سياسة للتقييم المنتظم للمخاطر الحالية وربطها بعمليات التفاعل ما بين العلم والسياسات، وكذلك تقييم المخاطر الجديدة المحتملة وتطوير كل من منهجيات لتجميع وتحليل خسائر الكوارث وتطوير الآليات المؤسسية العابرة للقطاعات وتحديد الخسائر الحالية للكوارث، وتحديد أهداف لتقليص خسائر الكوارث ومؤشرات لقياس التقدم المحرز والتفاعل مع التنمية والتكيف مع تغير المناخ.
2. تعزيز حكمة الحد من مخاطر الكوارث لإدارة مخاطر الكوارث: ويتم تنفيذ هذا المحور في المرحلة الثانية والثالثة من مراحل الاستراتيجية، وذلك بتعزيز الشفافية والمشاركة والمساءلة على المستوى الوطني والمحلي، وتحسين آليات التخطيط والإرشادات القطاعية وتحسين التشريعات القطاعية لإدارة مخاطر الكوارث.
3. الاستثمار في مجال الحد من مخاطر الكوارث من أجل زيادة القدرة على مواجهتها: ويتم تنفيذها كذلك على المدى المتوسط والبعيد من مراحل الاستراتيجية، وذلك بتعزيز سياسات القطاع العام والخاص في الحد من المخاطر القائمة حالياً والوقاية من المخاطر الجديدة.
4. تعزيز التأهب للكوارث بغية التصدي لها بفعالية وإعادة البناء بشكل أفضل في مرحلة التعافي وإعادة التأهيل والإعمار، وذلك عن طريق رفع الوعي حول جميع جوانب إدارة مخاطر الكوارث وتطوير أطر الاستجابة وخططها على جميع المستويات وتطوير منظومات الإنذار المبكر التي تركز على الإنسان وتطوير خطط التعافي بناء على مبادئ إعادة البناء بشكل أفضل على جميع المستويات.

¹ - الحد من مخاطر الكوارث الأطر العالمية والإقليمية، مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، 2013-2015.

² - نفس المرجع.

وتقوم المنظمات العربية الإقليمية المتخصصة تحت مظلة جامعة الدول العربية بدور فعال في مجال الحد من مخاطر الكوارث، وعلى سبيل المثال تقوم الأكاديمية العربية للعلوم والتكنولوجيا والنقل البحري AASTMT¹، والمركز العربي لدراسات المناطق الجافة والأراضي القاحلة ACSAD²، والمنظمة العربية للتنمية الزراعية AOAD³، ومنظمة العمل العربية ALO⁴ والمنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم ALECSO بإدراج الحد من مخاطر الكوارث في مشاريعها وبرامجها الإقليمية⁵.

تظهر التقارير الوطنية والمبادرات الإقليمية الخاصة بدورات تقديم تقارير إطار عمل هيوغو 2005-2015 الاعتراف المتزايد للحكومات وأصحاب المصالح الآخرين بأهمية رفع الأولوية للحد من مخاطر الكوارث. وبالأخص، يتضح التزام المنطقة العربية بإطار عمل هيوغو من الحقائق التالية:

- تشمل تغطية مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث 22 دولة في المنطقة العربية.
- تم تعيين نقاط اتصال لإطار عمل هيوغو في 20 دولة عربية وهي: الجزائر، والبحرين، وجزر القمر، وجيبوتي، ومصر، والأردن، والعراق، ولبنان، وليبيا، وموريتانيا، والمغرب، وعمان، وفلسطين، وقطر، والصومال، والسودان، وسوريا، وتونس، والإمارات العربية المتحدة واليمن.
- تم إنشاء منظومة وطنية للحد من مخاطر الكوارث في 17 دولة عربية وهي: الجزائر، والبحرين، وجزر القمر، وجيبوتي، ومصر، والأردن، والعراق، ولبنان، وموريتانيا، والمغرب، وفلسطين، وقطر، والسودان، وسوريا، وتونس، والإمارات العربية المتحدة، واليمن.
- لقد كانت هناك زيادة ثابتة في عدد من الدول العربية التي تبلغ بتقدمها المحرز في عمل هيوغو 5: في عام 2009، و 9 في عام 2011، و 13 في عام 2013 و 15 في عام 2015.
- تم تطوير العديد من الاتفاقيات الإقليمية الوزارية والاستعدادات والاستراتيجيات في جامعة الدول العربية على المستوى الإقليمي وشبه الإقليمي مثل مجلس التعاون الخليجي بشأن المسائل المتعلقة بإدارة مخاطر الكوارث.

¹- إنشاء مركز إقليمي للحد من مخاطر الكوارث والتدريب والبحوث ومقره الأكاديمية العربية للعلوم والتكنولوجيا والنقل البحري كمبادرة مشتركة للأكاديمية وأمانة الأمم المتحدة للاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث تهدف إلى دعم القدرات والتدريب وإعداد الدراسات والأبحاث المتخصصة وتعزيز المعرفة والمعلومات عن الحد من المخاطر في المنطقة.

²- أنشأت ACSAD نظام إنذار مبكر إقليمي لمراقبة الجفاف والتنبؤ به والذي أصبح أداة تقنية إقليمية تدعم الأنشطة الإقليمية والوطنية لاستراتيجيات التكيف مع تغير المناخ والأمن الغذائي واستخدامات الأراضي والتخطيط.

³- أنشأت AOAD قاعدة بيانات عن موارد المياه متضمنة معلومات عن الأمطار والأنهار والسدود والمياه الجوفية واستخدام المياه، وتساهم هذه المعلومات في تعزيز الحد من المخاطر في القطاع الزراعي. كما تم تطوير نظام إنذار مبكر لحشد الجراد (هجوم الحشرات) و للفيضانات مما يدعم جهود إدارة الكوارث في المنطقة.

⁴- أدرجت منظمة العمل العربية الحد من مخاطر الكوارث في خطة عمل لعامي 2011-2012 والتركيز على الصحة المهنية و على الدعوة لأن يكون الحد من المخاطر حق إنساني لأن إهماله يؤدي بحياة البشر ويدمر سبل معيشتهم. وأنشأت منظمة العمل العربية صندوق مالي لتعويض الأفراد المتضررين من الكوارث.

⁵- التقدم المحرز في الحد من مخاطر الكوارث وتنفيذ إطار عمل هيوغو في المنطقة العربية، الأمم المتحدة، الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث، المكتب الإقليمي للدول العربية، 2009، ص.3.

- قام مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، ومنظومة الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث ISDR، والحكومات النشطة والمنظمات الإقليمية بالترويج والتقدم بشكل منهجي في تنفيذ إطار عمل هيوغو.

ويواجه التقدم المحرز في السياسة العربية للحد من مخاطر الكوارث عدة تحديات والتي يجب تداركها ، والتي جاءت بها التقارير الإقليمية¹ ومن بينها تخصيص الموارد وتطوير آليات التتبع، لدمج الحد من مخاطر الكوارث في ميزانيات التنمية الوطنية والقطاعية. وتطوير التشريعات المحلية لتحسين القدرات الحالية للحد من مخاطر الكوارث المحلية. وبدل المزيد من الجهد في توسيع شمولية المنظومات الوطنية للحد من مخاطر الكوارث لتشمل هيئات أخرى في القطاع العام وخاصة مشاركة التمويل الوطني وسلطات التخطيط، ومنظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية المستقلة للنساء وشركات التأمين وإعادة التأمين بالقطاع الخاص والمجتمعات المحلية والقطاع الخاص المحلي في المجتمعات ذات القابلية للضرر. والحاجة إلى تطوير برامج وطنية لإدارة المخاطر على المستوى القطاعي بما في ذلك المدارس والمستشفيات والتي تركز على استراتيجيات متوازنة تدمج الحلول المستقبلية، والتصحيحية والتعويضية لإدارة المخاطر. وعلى وجه الخصوص، هناك حاجة إلى زيادة الاستثمار في الاستراتيجيات التصحيحية لإدارة المخاطر في المدارس.

وبالتالي إن واقع أمر المنطقة العربية على ضوء ما عرضناه من الكوارث، فلا بد أن ندرك حجم القصور في استراتيجيات وخطط وبرامج مواجهة أخطار الكوارث فضلا عن عجز أغلب، وربما جميع الدول العربية عن امتلاك الوسائل التكنولوجية اللازمة أو المقومات البشرية المناسبة للتعويض بحدوث الكوارث خاصة الطبيعية والتكنولوجية، منها الزلازل والفيضانات والسيول والجفاف والتصحر والتسرب الإشعاعي والتسرب الكيميائي وحرائق آبار البترول... الخ.²

الفقرة الثانية: الإستراتيجية الإفريقية

إن المحرك الرئيسي للعمل المنهجي بشأن الحد من أخطار الكوارث في منطقة أفريقيا هو الجفاف الذي شهدته في الفترة ما بين 2009 و 2001، والذي أدى إلى خسائر اقتصادية كبيرة في عدة بلدان، فقد أبلغ في كينيا وحدها عن خسائر قدرها 340 مليون دولار.³ وأدى هذا الحدث عموما إلى إجراء دراسة أساسية لإمكانيات إفريقيا في مجال الحد من أخطار الكوارث امتدت من عام 2003 إلى عام 2004 عن

¹ - تقرير التقييم الإقليمي 2005-2015، تنفيذ إطار عمل هيوغو في المنطقة العربية، مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، ص. 6.

² - مغاوري شحاتة دياب، نحو استراتيجية عربية لمواجهة الكوارث، عدد 42625، متاح بالموقع الإلكتروني:

<http://www.ahram.org.eg/Archive/2003/8/20/WRIT1.HTM>

³ - <http://www.irinnews.org/report/84253/africa-disaster-preparedness-woefully-inadequate>

طريق الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا. وخلصت الدراسة إلى أن العديد من الحكومات في المنطقة لم تراعى في عمليات التخطيط الإنمائي التأثير المحتمل للكوارث على النمو الاقتصادي والاستقرار. وخلصت الدراسة أيضا إلى وجود ثغرات محددة في مجال الحد من أخطار الكوارث تشمل جوانب إنشاء المؤسسات وإدارة المعارف والحكمة وتحديد الأخطار والاستجابة في حالات الطوارئ، ولاحظت أن هناك عددا قليلا من الحوافز للنهوض بأنشطة الوقاية من الكوارث التي تهدف إلى تعزيز التنمية الهيكلية والأمن الغذائي.

والحد من أخطار الكوارث مجال جديد نسبيا في إفريقيا، تطور في المقام الأول باتباع نهج يشمل إفريقيا برمتها. وما فتئ الفريق الأفريقي العامل المعني بالحد من أخطار الكوارث، الذي أنشئ في عام 2004، يوجه الاهتمام إلى الأعمال المضطلع بها في المنطقة للحد من أخطار الكوارث. وترأس مفوضية الاتحاد الأفريقي الفريق العامل الذي يضم ممثلين من مصرف التنمية الأفريقي، والجماعات الاقتصادية الإقليمية الثماني، واستراتيجية الأمم المتحدة الدولية للحد من الكوارث، والبنك الدولي، والمجتمع المدني، والأوساط الأكاديمية، وهيئات إقليمية أخرى.

أنشأت مختلف المنظمات الإفريقية وكالات إقليمية ودون إقليمية تسهل تبادل المعلومات وتوفر أدوات بناء القدرات المتعلقة بالحد من مخاطر الكوارث. وتنص المادة الثالثة عشرة من القانون التأسيسي للاتحاد الأفريقي على أن المجلس التنفيذي "يقوم ... باتخاذ القرارات حول السياسات في المجالات ذات الاهتمام المشترك بالنسبة للدول الأعضاء، بما في ذلك ... حماية البيئة، والعمل الإنساني والاستجابة للكوارث الطبيعية والحد منها". وعملا بهذه الولاية، اعتمد الاتحاد الأفريقي والشراكة الجديدة من أجل تنمية إفريقيا، الاستراتيجية الإقليمية الأفريقية للحد من مخاطر الكوارث في عام 2004¹، والغرض من الاستراتيجية هو تسهيل المبادرات على الصعيدين دون الإقليمي والوطني.

وعقد المؤتمر الوزاري الإفريقي الأول المعني بالحد من أخطار الكوارث في عام 2005 بأديس أبابا في إثيوبيا، ثم تلاه مؤتمر ثان في عام 2010 بنairobi في كينيا، ومؤتمر ثالث في عام 2014 بأبوجا في نيجيريا. وعقد المنتدى الإفريقي الإقليمي أيضا خمس دورات في أعوام 2007 و2009 و2010 و2013 و2014 على التوالي. وشاركت فيها جهات معنية من مجالات مختلفة لمناقشة المعارف المتاحة وتحديد الثغرات في التنفيذ وتبادل المعلومات عن الحد من أخطار الكوارث. وبموازاة ذلك، لفتت التقارير التي قدمتها البلدان عن جهودها الرامية إلى تنفيذ إطار هيوغو الانتباه إلى أوجه النجاح وأوجه القصور في العمل التعاوني والجماعي على الحد من أخطار الكوارث في المنطقة. وألزمت هذه الآليات كلها البلدان بتحديد

¹ -Africa regional strategy for disaster risk deduction 2004: <http://www.unisdr.org/africa/af-hfa/docs/africa-regional-strategy.pdf> (02/02/2019)

الثغرات التي تعوق التقدم والإجراءات اللازمة لسدها. ويؤدي تقاسم الموارد بشأن القضايا العابرة للحدود إلى تعزيز التعاون الإقليمي من خلال الاتفاقات والمننديات الإقليمية.

وتتحمل الدول الأعضاء في الاتحاد الإفريقي المسؤولية الأساسية عن تفعيل الاستراتيجية الإقليمية الإفريقية للحد من أخطار الكوارث وبرنامج العمل للحد من أخطار الكوارث، وإطار عمل هيوغو، حيث تقدم المننديات الوطنية لأصحاب المصلحة المتعددين أو اللجان الوطنية، بما في ذلك الوزارات التي تعمل في مجال الحد من أخطار الكوارث، مثل وزارات الداخلية والصحة والتعليم والتطوير الحضري والبيئة والمالية والتخطيط، ومنظمات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام، والقطاع الخاص، والمؤسسات العملية والتعليمية، إسهامات عن طريق المهارات والمعارف من أجل إدماج الحد من أخطار الكوارث والتكيف مع تغير المناخ في عمليات التخطيط والتنفيذ الإنمائية المتعددة القطاعات.

ويضع برنامج العمل من أجل تنفيذ الاستراتيجية الإقليمية الإفريقية للحد من أخطار الكوارث (2006-2015)¹ إجراءات تقوم على تنفيذها آليات تشغيلية في مستويات ثلاثة: إقليمي ودون إقليمي ووطني. فتنطوي مفوضية الاتحاد الإفريقي والتنسيق على المستوى الإقليمي للاستراتيجية الإفريقية للحد من أخطار الكوارث وبرنامج العمل للحد من أخطار الكوارث، وإطار عمل هيوغو 2005-2015: بناء قدرة الأمم والمجتمعات على مواجهة الكوارث. كما يتولى كذلك منتدى أفريقيا الإقليمي المعني بالحد من أخطار الكوارث تسيير استراتيجية الأمم المتحدة الدولية للحد من الكوارث، ويمثل الآلية الإقليمية الأساسية لدعم تنفيذ استراتيجيات وبرامج الحد من أخطار الكوارث على المستوى الإقليمي ودون الإقليمي والوطني عن طريق رصد تقدمها وتيسير التنسيق وتبادل المعلومات بين الحكومات والمنظمات دون الإقليمية ووكالات الأمم المتحدة. كما تعقد اجتماعات رفيعة المستوى دورية، مثل الاجتماع الوزاري الإفريقي المعني بالحد من أخطار الكوارث والاجتماع الوزاري الإفريقي المعني بالبيئة، تضمن توافق الآراء إقليمياً على قضايا رئيسية متعلقة بالحد من أخطار الكوارث.

ويضطلع بالتنفيذ والتنسيق على المستوى دون الإقليمي المجموعات الاقتصادية الإقليمية التي تركز على تقديم التوجيه الاستراتيجي للدول الأعضاء فيها، وتيسر تنفيذ الاستراتيجيات والبرامج دون الإقليمية في مناطقها دون الإقليمية تماشياً مع الاستراتيجية الإقليمية الإفريقية للحد من أخطار الكوارث وبرنامج العمل، وإطار عمل هيوغو، كما تيسر التنسيق، ولا سيما المبادرات المشتركة بين الدول. وتعزز هذه المجموعات الاقتصادية الإقليمية أيضاً تنفيذ الاستراتيجيات والبرامج عن طريق إنشاء مننديات ومراكز تنسيق دون إقليمية للحد من أخطار الكوارث، ووضع برامج لجمع التمويل لدعم الجهود الوطنية ودون

¹ - من وثائق مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، متاح بالموقع الإلكتروني: www.unisdr.org/files/13655_POAinEnglishadoptedinNairobi16April%5B1%5D.pdf، تاريخ الاضطلاع (2019/03/25)

الإقليمية. كما تيسر إدماج الحد من أخطار الكوارث في مبادرات التنمية المستدامة، بدعم من مفوضية الاتحاد الإفريقي، وهيئة التخطيط والتنسيق التابعة للشراكة الجديدة من أجل تنمية إفريقيا، ومنظومة الاستراتيجية الدولية للحد من أخطار الكوارث، والوكالات المتخصصة، والمجتمع المدني.¹

وبالإضافة إلى ذلك، أقرت الجماعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا سياستها المتعلقة بالحد من مخاطر الكوارث في عام 2006 وأنشأت مؤخرًا آلية للحد من مخاطر الكوارث، تتألف من لجنة تنسيق وزارية وفرقة عمل لإدارة الكوارث ملحقتين بالأمانة.² وللآلية ولاية تنسيق طلبات الدول للمساعدة الدولية وتعبئة أفرقة الاستجابة في حالات الطوارئ لفائدة الدول الأعضاء. وفي عام 2002، وضعت الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية برنامجًا إقليميًّا لإدارة مخاطر الكوارث يتناول المسائل المتعلقة بالحد من مخاطر الكوارث ويحدد فرصًا لإبرام اتفاقات بشأن تبادل المساعدة وتطوير إدارة الكوارث على الصعيد الإقليمي واتفاقات بشأن مواءمة ترتيبات إدارة الكوارث.

وتسن في الوقت الراهن جماعة شرق إفريقيا مشروع قانون للحد من مخاطر الكوارث وإدارتها سعياً إلى تفعيل المادة 112 من معاهدة إنشاء جماعة شرق إفريقيا التي اتفقت الدول الشريكة بموجبها على اتخاذ ما يلزم من تدابير التأهب للكوارث وإدارتها واتقائها وتخفيف أثارها لا سيما للسيطرة على الكوارث الطبيعية والكوارث التي هي من صنع الإنسان.

الفقرة الثالثة: آسيا والمحيط الهادي

تعتبر منطقة آسيا والمحيط الهادئ أسرع مناطق العالم نمواً مع استمرار معجزتها الاقتصادية في التجلي. لكن هذا النجاح، وإن كان جديراً بالثناء، فإنه معرض للمخاطر. إذ لم يخلق النمو الاقتصادي ما يكفي من فرص العمل اللائق، فيما مُنيت البيئة بخسائر ثقيلة. واحتمال وقوع كوارث طبيعية في هذه المنطقة أكبر منه في أي مكان آخر.³

اضطلعت كيانات إقليمية مختلفة في منطقة آسيا والمحيط الهادئ بعدد من المبادرات المتعلقة بالكوارث. ورغم أن هذه العمليات جارية منذ عدة سنوات، أدت عوامل شتى إلى تعجيل العمل المتعلق بالحد من أخطار الكوارث. وأول هذه العوامل موجة تسونامي في المحيط الهندي في عام 2004. فلم تؤد موجة تسونامي إلى تعزيز قيادة بلدان المنطقة وعزمها على تحسين التعاون الإقليمي بشأن إدارة أخطار

¹ - تقرير مرحلي عن التقرير القائم على البحث الذي تعده اللجنة الاستشارية لمجلس حقوق الإنسان بشأن الممارسات الفضلى والتحديات الرئيسية في مجال تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها في حالات ما بعد الكوارث وما بعد النزاعات، الجمعية العامة، 2014، A/HRC/27/57، ص. 14.

² - وفي إطار هذه السياسة، "تقر السلطات الوطنية بضرورة تطوير وتعزيز المؤسسات اللازمة لبناء القدرة على مواجهة الأخطار"، مما يعني أن الالتزام السياسي بالحد من مخاطر الكوارث يتزايد في المنطقة الفرعية، الفقرة الثانية:

www.preventionweb.net/files/4037_ECOWASpolicyDRR.pdf، تاريخ الاضطلاع (2019/05/01)

³ - التقرير السنوي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لسنة 2014، شراكات جديدة من أجل التنمية، ص. 14.

الكوارث فحسب، بل شكلت أيضا منطلقا لمبادرات تعاونية محددة بشأن الإنذار المبكر وجمع المعلومات المتعلقة بالأخطار والتأهب والمدارس الآمنة والتمويل المتعلق بالأخطار. والعامل الثاني هو اعتماد إطار عمل هيوغو خلال المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث لعام 2005، واستنادا إلى هذا الأخير، وضع أو حسن الكثير من المناطق دون الإقليمية في منطقة آسيا والمحيط الهادئ أطرها دون الإقليمية الخاصة بإدارة أخطار الكوارث. فقد اعتمدت بلدان جنوب آسيا على سبيل المثال الإطار الشامل لإدارة الكوارث التابع لرابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي. واعتمدت البلدان الجزرية في المحيط الهادئ إطار المحيط الهادئ للعمل المتعلق بالحد من أخطار الكوارث وإدارة الكوارث 2015، الذي تعكس عناصره إطار عمل هيوغو. ووقعت بلدان رابطة أمم جنوب شرق آسيا على الاتفاق المتعلق بإدارة الكوارث والاستجابة في حالات الطوارئ في 2005.

وثمة حدث رئيسي آخر أدى إلى تسريع وتيرة التغيير فيما يتعلق بالحد من أخطار الكوارث هو إعصار نرجس الذي اجتاح ميانمار في عام 2008 وأسفر عن مقتل أكثر من 130 ألف شخص. وأدى إعصار نرجس إلى إبراز وتسريع دور الرابطة في أنشطة ما بعد الكوارث، بما في ذلك الاضطلاع بمهمة المنسق الرئيسي بين حكومة ميانمار والشركاء الإنمائيين. وعزز أيضا عددا من الآليات في إطار الرابطة تتعلق بجملة أمور منها التقييم والتخطيط وتعبئة الموارد والدعم التقني في مرحلة ما بعد الكوارث.

ورغم أن السببين المذكورين أعلاه كارثتان كبيرتان، فقد أثرت الهياكل الإقليمية في حد ذاتها أيضا في وضع وتنفيذ برامج الحد من أخطار الكوارث في المنطقة. فعلى سبيل المثال، تمكنت مجموعة من البلدان، إما عن طريق منظمات حكومية دولية دون إقليمية مثل رابطة أمم جنوب شرق آسيا، ورابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي، وشعبة علوم الأرض التطبيقية والتكنولوجية التابعة لأمانة جماعة المحيط الهادئ أو عن طريق تجمعات جغرافية أو سياسية، من إضفاء الطابع المؤسسي على التعاون بين الحكومات في مجال إدارة أخطار الكوارث.

وفي آسيا والمحيط الهادئ، يعد اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا المتعلق بإدارة حالات الكوارث والاستجابة في حالات الطوارئ الصك الدولي الملزم الأكثر تحديدا وشمولا لمنع الكوارث والتخفيف من حدتها عن طريق اعتماد آليات للحد من مخاطر الكوارث. وقد بدأ في عام 2009 نفاذ المعاهدة، الموقعة في عام 2005، وصادقت عليها كل الدول العشر الأعضاء في رابطة أمم جنوب شرق آسيا. وترمي إلى "توفير آليات فعالة لبلوغ تخفيض جوهرى لما ينجم عن الكوارث من خسائر في الأرواح وفي الأصول الاجتماعية والاقتصادية والبيئية للدول الأطراف، والاستجابة بصورة مشتركة لحالات الطوارئ الناجمة عن الكوارث"¹. وتنص على أن "تولي الدول الأطراف الأولوية للمنع والتخفيف، وتتخذ بالتالي تدابير

¹ - اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا المتعلق بإدارة حالات الكوارث والاستجابة في حالات الطوارئ، المادة 2.

تحوطية لمنع الكوارث ورصدها وتخفيف حدتها"¹. ومن حيث التخفيف، تشترط صراحة أن "تستجيب الدول الأطراف فوراً لحالة الكارثة التي تحدث في إقليمها،² وتوجب الوفاء بكل التزام من هذه الالتزامات باتخاذ التدابير التشريعية والإدارية الضرورية .

ويتضمن الاتفاق ثلاث فئات أولية من التزامات الحد من مخاطر الكوارث هي: تحديد المخاطر ورصدها، والمنع والتخفيف، والتأهب للكوارث. فأولاً، يجب على الدول الأطراف أن تحدد كافة مخاطر الكوارث داخل إقليمها وتخصص لكل خطر محتمل مستويات خطورة الكارثة³. وثانياً، توجب المادة 6 على الدول الأطراف أن تقوم فرادى وجماعات، "بتحديد المخاطر الناجمة عن الأخطار ومنعها والحد منها. ثم يضع الاتفاق على كاهل كل طرف "عبء اتخاذ تدابير تشريعية وتنظيمية وتنفيذها للتخفيف من آثار الكوارث وتعزيز الخطة المحلية والوطنية لإدارة الكوارث". وأخيراً، يقع على الدول الأطراف واجب التأهب للكوارث بوضع وتعهد ترتيبات وطنية للإنذار المبكر بالكوارث، "وضع استراتيجيات وخطط للاستجابة بغرض الحد من الخسائر الناجمة عن الكوارث⁴. وهذه الأحكام في مجملها تنشئ واجباً شاملاً على كل الدول الأعضاء في الرابطة يلزمها باتخاذ التدابير الضرورية لمنع الكوارث والتأهب لها والتخفيف من آثارها.

وانطلق العمل دون الإقليمي للحد من أخطار الكوارث في جنوب آسيا في عام 1987 خلال مؤتمر القمة الثالث لرابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي في كاتماندو. وفي أعقاب موجة تسونامي في المحيط الهندي، اعتمدت هذه المنطقة دون الإقليمية الإطار الشامل لإدارة الكوارث التابع لرابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي. وأقر وزراء البيئة في الرابطة في 2006 هذا الإطار الذي كيف ليتسق مع إطار عمل هيوغو. وقبل ذلك، أنشأت الرابطة في عام 2005 مركز إدارة الكوارث الخاص برابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي في دلهي بالهند، من أجل مساعدة البلدان في الجهود الرامية إلى صياغة السياسات والاستراتيجيات وأطر إدارة الكوارث، وفي إجراء البحوث والدراسات، ووضع برامج التدريب، وفي نشر المعلومات عن أفضل الممارسات. ووضعت المنطقة بعد ذلك، عن طريق مركز إدارة الكوارث، خرائط طريق إقليمية بشأن ستة مجالات رئيسية تتعلق بإدارة الكوارث، تشمل العمل المجتمعي للحد من أخطار الكوارث والتكيف مع تغير المناخ، وتحدد المهام التي لا يزال يتعين أن تضطلع بها السلطات المحلية والحكومات الوطنية والمنظمات دون الإقليمية في الآجال القصير والمتوسط والطويل. واستناداً إلى خرائط الطريق، نفذ عدد من المشاريع على المستوى دون الإقليمي.

1- اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا المتعلق بإدارة حالات الكوارث والاستجابة في حالات الطوارئ، المادة 3.

2- نفس المرجع، المادة 4.

3- نفس المرجع، المادة 5.

4- نفس المرجع، المادة 8.

وفي آسيا الوسطى¹ لم تنشأ تماماً بعد آلية دون إقليمية للحد من أخطار الكوارث، ولكن التعاون تعزز من خلال تجمعات مختلفة، مثل رابطة الدول المستقلة ومنظمة شنغهاي للتعاون ومنظمة التعاون الاقتصادي . وللمنطقة تاريخ من التعاون في مواجهة الكوارث، يجسده اتفاق عام 1998 للتعاون بشأن الوقاية من الكوارث ووقفها. وينصب التركيز الآن على اتباع نهج استباقي للتعاون في مجال الحد من الأخطار.

وفي منطقة المحيط الهادئ دون الإقليمية، أسهم العمل الإقليمي إسهاماً هاماً في بلورة الأطر العالمية إلى عمل ملموس عن طريق إطار العمل الإقليمي للفترة 2005-2015، وإطار عمل جزر المحيط الهادئ المعني بتغير المناخ للفترة 2006-2015، واستراتيجية التنمية القادرة على التكيف مع المناخ ومواجهة الكوارث في منطقة المحيط الهادئ². واضطلعت هذه المنطقة دون الإقليمية بدور رائد في إدماج قضايا تغير المناخ والحد من أخطار الكوارث.

ووضعت حكومات بلدان المنطقة دون الإقليمية خطط عمل وطنية مشتركة، سدت الفجوة القائمة بين الأنشطة المتعلقة بتغير المناخ والحد من أخطار الكوارث. وعلاوة على ذلك، ففي حين أن مسألة الحد من أخطار الكوارث كانت تعالج في السابق انطلاقاً من نموذج المواجهة وتخضع بالأساس للقيادة الحكومية، شهد العقد الماضي زيادة مشاركة جهات معنية متعددة تشمل القطاع الخاص والمجتمعات المحلية، في أنشطة الحد من الكوارث. وعملت أمانة جماعة المحيط الهادئ وأمانة برنامج البيئة الإقليمي للمحيط الهادئ معاً عن كثب على إدماج قضايا الحد من أخطار الكوارث وتغير المناخ والتنمية المستدامة³.

وأتاح الجهود التعاونية التي شملت عموم آسيا والمحيط الهادئ من خلال المنتديات الإقليمية لإدارة أخطار الكوارث فرصة للجهات المعنية للعمل معاً من أجل دعم التعاون الإقليمي. ففي آسيا، عقدت ستة مؤتمرات وزارية آسيوية بشأن الحد من أخطار الكوارث، استضافتها على التوالي الصين والهند وماليزيا وجمهورية كوريا وإندونيسيا وتايلاند. وأسفرت المؤتمرات عن صدور إعلانات سياسية في بيجين 2005، ونيودلهي 2007، وكوالالمبور 2008، وإنشيون 2010، وجوجاكارتا 2012، وبانكوك 2014، وأظهرت تزايد الوعي بمسألة الحد من أخطار الكوارث على مر السنين، وبرهنت على التزام متزايد بالتصدي للكوارث باعتباره مسألة إنمائية⁴.

وساهمت المؤتمرات الإقليمية الآسيوية بشأن الحد من أخطار الكوارث أيضاً في زيادة مشاركة الجهات المعنية المتعددة والتنسيق والاتساق بوجه عام. وزاد بمرور الوقت نطاق هذه المؤتمرات الوزارية

¹ - تتألف من أوزبكستان وتركمانستان وطاجيكستان وقيرغيزستان وكازاخستان.

² - استراتيجية الأمم المتحدة الدولية للحد من الكوارث 2014.

³ - الخبرات الإقليمية والوطنية ضمن إطار عمل هيوغو، 2015، وثيقة الأمم المتحدة A/CONF.224/PC(II)/6، ص. 23.

⁴ - نفس المرجع، ص. 24.

ومستوى المشاركة فيها. وتعزز مبدأ الشمولية في الإعلانات الأخيرة. ونتيجة لذلك، تضمنت الإعلانات الصادرة منذ عام 2012 التزامات من مجموعة واسعة من الجهات المعنية. ومن نتائج هذه الإعلانات القبول التدريجي لإدماج قضايا الحد من أخطار الكوارث والتكيف مع تغير المناخ في المنطقة. ويمكن ملاحظة ذلك في استعراض للمشهد المؤسسي والسياسي في المنطقة فيما يتعلق بتغير المناخ والحد من أخطار الكوارث¹.

وقد ساعد منتدى المحيط الهادئ السنوي لإدارة أخطار الكوارث في رصد وتنفيذ الخطط والاستراتيجيات على الصعيد الإقليمي². وأدى التعاون الإقليمي إلى إنشاء شبكة المحيط الهادئ لإدارة أخطار الكوارث التي انبثقت منها شبكة المحيط الهادئ المعنية بالكوارث، وهي موقع إلكتروني حيوي للمعلومات والدعوة في مجال إدماج قضايا الحد من أخطار الكوارث والتكيف مع تغير المناخ. وأدى ذلك حتى الآن إلى تعهد 13 بلدا من أصل 14 في المحيط الهادئ بالتزامات وطنية. وتعكف المنطقة دون الإقليمية أيضا على تجريب مشروع للتأمين ضد الأخطار.

الفرع الثاني: مجهودات الحد من الكوارث في قارتي أوروبا وأمريكا

إن تزايد حدة تأثيرات الكوارث الطبيعية في الدول المتقدمة لا يقل أهمية من باقي الدول النامية أو المتخلفة، رغم المجهودات المبذولة للتصدي لهذه الظواهر الطبيعية، سنتناول في هذا الفرع دور التعاون في هذه المناطق في التصدي للكوارث الطبيعية والتخفيف من حدتها.

الفقرة الأولى: أوروبا

تطور التعاون الإقليمي بشأن الحد من أخطار الكوارث تطورا تدريجيا في أوروبا من خلال المنظمات الحكومية الدولية. فعلى سبيل المثال، تضم هذه المنطقة 47 دولة عضوا في مجلس أوروبا، 28 منها دول أعضاء أيضا في الاتحاد الأوروبي³. وقد اضطلع كل من مجلس أوروبا والمفوضية الأوروبية ومحفل التعاون في جنوب شرق أوروبا بدور نشيط للغاية في أنشطة الحد من أخطار الكوارث، وتعاونت هذه الكيانات مع المنتدى الأوروبي للحد من أخطار الكوارث الذي يسعى لتشجيع وتيسير تبادل المعلومات والمعارف بين المشاركون من جهات التنسيق الوطنية لإطار عمل هيوغو والمنتديات الوطنية والشركاء الإقليميين ودون الإقليميين.

تمركزت التطورات في أوروبا حول إشراك الاتحاد الأوروبي في استراتيجيات المنع والتأهب والتخفيف التي كان يشار إليها أصلا بالحماية المدنية. ومنذ 1985، عندما تناول المسألة اجتماع على

¹ - http://www.preventionweb.net/files/21414_21414apregionalmappingdrrcca1.pdf

² - استراتيجية الأمم المتحدة الدولية للحد من الكوارث، 2014.

³ - وثيقة الأمم المتحدة 6/A/CONF.224/PC(II)، مرجع سابق، ص. 25.

الصعيد الوزاري، اعتمدت عدة قرارات بشأن الحماية المدنية، فأرست الأسس التي يقوم عليها الحد من مخاطر الكوارث في الوقت الراهن.¹

وفي عام 1987، أعدت لجنة الوزراء في مجلس أوروبا اتفاقا حكوميا دوليا جزئيا مفتوحا هو - اتفاق أوروبا والبحر الأبيض المتوسط المتعلق بالمخاطر الكبرى - الذي انضم إليه 26 بلدا. وأهم هدف من الاتفاق هو " تعزيز وتشجيع التعاون بين الدول الأعضاء في سياق متعدد التخصصات لضمان تحسين سبل الوقاية والحماية وتنظيم الإغاثة في حالات الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية الكبرى من خلال الاستفادة من الموارد والمعارف الحالية تحقيقا لإدارة فعالة ومترابطة للكوارث الكبرى". وتعكس خطة عمل الاتفاق أولويات العمل في مجال الحد من الكوارث في منطقة أوروبا والبحر الأبيض المتوسط في سياق إطار عمل هيوغو. وشدد مجلس أوروبا على الطابع الملزم لواجب منع مخاطر الكوارث النووية والتخفيف من آثارها. ففي القرار رقم 1087 لسنة 1996 المتعلق بنتائج كارثة تشيرنوبيل اعترفت الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا بوجوب اتخاذ إجراءات عاجلة واعتبارها أولوية مطلقة بالنسبة للمجتمع الدولي للقيام بالخطوات العملية لتفادي "الكوارث النووية" أو القيام على الأقل بالحد من مخاطرها.²

وفي نوفمبر 2000، أطلق ميثاق الاستقرار في جنوب شرقي أوروبا مبادرة التأهب للكوارث والوقاية منها لدوله الأعضاء الاثنتي عشرة³، وتتيح هذه المبادرة لدول جنوب شرق أوروبا إطارا لوضع برامج ومشاريع تعزز القدرات على الحد من أخطار الكوارث. ومنذ سنة 2005، ما فتئ جنوب شرق أوروبا يحول النهج التقليدية القائمة على مواجهة الكوارث إلى نهج تركز على الحد من أخطار الكوارث والتكيف مع تغير المناخ. ويشكل استعداد البلدان لإدماج مبادئ إطار عمل هيوغو في الخطط الإنمائية الوطنية عاملا هاما في هذا الصدد. وعقدت المنطقة أيضا اجتماعات وزارية ركزت على الحد من أخطار الكوارث. ففي سنة 2013 مثلا، بحث وزراء الشؤون الخارجية قضايا الحد من أخطار الكوارث والتكيف مع تغير المناخ خلال مؤتمر قمة محفل التعاون في جنوب شرق أوروبا. وأحرز تقدم أيضا في مجال التدريبات الثنائية والمتعددة الأطراف للتأهب للأخطار العابرة للحدود، التي نظمت مبادرة التأهب للكوارث والوقاية منها العديد من التمارين بشأنها.

¹ - قرار 25 يونيو 1987 المتعلق بإحداث تعاون الجماعة الأوروبية في مجال الحماية المدنية، وقرار 13 فبراير 1989 المتعلق بالتطورات الجديدة في مجال تعاون الجماعة الأوروبية المتعلق بالحماية المدنية، وقرار 23 نوفمبر 1990 المتعلق بتعاون الجماعة الأوروبية في مجال الحماية المدنية، وقرار 8 يونيو 1991 المتعلق بتحسين تبادل المعونة بين الدول الأعضاء في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية، وقرار 31 أكتوبر 1994 المتعلق بتعاون الجماعة الأوروبية في مجال الحماية المدنية، وقرار 26 فبراير 2001 المتعلق بتعزيز قدرات الاتحاد الأوروبي في ميدان الحماية المدنية.

² - Council of Europe Parliamentary Assembly, resolution 1087 (1996) on the consequences of the Chernobyl disaster, paras. 10-11.

³ - ألبانيا وبلغاريا والبوسنة والهرسك وتركيا ورومانيا وسلوفينيا وصربيا والجبل الأسود وكرواتيا ومقدونيا ومولدوفا واليونان.

وارتقت الحماية المدنية في الاتحاد الأوروبي إلى مستوى آخر باعتماد معاهدة لشبونة، التي بدأ نفاذها في 1 دجنبر 2009. ونظمت معاهدة تشغيل الاتحاد الأوروبي¹ اختصاصات أجهزة الاتحاد، بما فيها ما يتعلق بالمادة 196 من المعاهدة، التي تعنى بالحماية المدنية، وأرست الأساس القانوني لإجراءات الاتحاد بهذا الشأن. ويشجع الاتحاد بمقتضى هذه المعاهدة التعاون بين الدول الأعضاء بغية تحسين فعالية نظم منع واثقاء الكوارث الطبيعية والكوارث التي من صنع الإنسان. كما يضع البرلمان الأوروبي والمجلس الأوروبي، المتصرفان وفقا للإجراءات التشريعية العادية، التدابير الضرورية للعمل على تحقيق هذه الأهداف.² وأخيرا، تكرر المادة 222 من المعاهدة، والمعروفة بـ "بند التضامن"، التزام الدول الأعضاء بالعمل بصورة مشتركة بروح من التضامن إذا أصبحت دولة عضو ... ضحية كارثة طبيعية أو كارثة من صنع الإنسان.

وبناء على التعاون القائم في مواجهة الكوارث والتأهب لها، وضع الاتحاد الأوروبي سنة 2009 استراتيجية لدعم البلدان النامية في الحد من أخطار الكوارث. وشرع هذا الأخير في وضع سياسة عامة لإدارة الأخطار تشمل جميع القطاعات تشجع تقييم الأخطار والتخطيط لمواجهةها على الصعيد الوطني، وتقاسم الممارسات السليمة بين البلدان، بطرق تشمل استعراض النظراء، والاستثمارات القادرة على مواجهة الكوارث التي تدعمها صناديق الاتحاد الأوروبي، والتوعية. وتتبع الحلول المبتكرة لتمويل الوقاية من الكوارث مكانة الصدارة على جدول أعمال الاتحاد الأوروبي، بما في ذلك استخدام التأمين أداة لإدارة الكوارث ومحفزا للتوعية بالأخطار والوقاية منها والتخفيف من آثارها³.

وأدرجت الاعتبارات المتعلقة بالوقاية من الأخطار وإدارتها أيضا في عدد من سياسات الاتحاد الأوروبي وتشريعاته الرئيسية (مثل سياسات الوئام، والصحة، وتقييم الآثار البيئية، والتكيف مع تغير المناخ، والنظم الإيكولوجية، والزراعة، والأمن الغذائي، والمياه، وإدارة أخطار الفيضانات، وتمويل الوقاية من خطر الحوادث الصناعية الكبرى، والسلامة النووية، والنقل والطاقة، والبحوث، والابتكار). وعلاوة على ذلك، يشكل بناء القدرة على مواجهة الكوارث جزءا أساسيا من سياسات الاتحاد الأوروبي في المجالين الإنمائي والإنساني.

واعتمد البرلمان الأوروبي في دجنبر 2013 التشريع المتعلق بآلية الاتحاد الأوروبي للحماية المدنية. واعتبر هذا التشريع إنجازا في مجال الحد من أخطار الكوارث. ويشدد التشريع بقوة على بناء ثقافة الوقاية من الكوارث، ويركز بوجه خاص على تقييم الأخطار والتخطيط لإدارتها واستعراض. ويبين المثال

¹ - <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:en:PDF> (09/05/2019)

² - معاهدة تشغيل الاتحاد الأوروبي، المادة 196.

³ - وثيقة الأمم المتحدة 6/A/CONF.224/PC(II)، مرجع سابق، ص. 26.

الأوروبي مدى تأثير المتطلبات الملزمة قانونا على الصعيد الإقليمي تأثيرا شديدا مباشرا على الدول الأعضاء.

وفي أبريل 2013، اعتمدت المفوضية الأوروبية استراتيجية للتكيف مع تغير المناخ تعزز الصلات القوية بين الحد من أخطار الكوارث والتكيف مع تغير المناخ. وتجدر الإشارة أيضا إلى نطاق الدعم الذي تقدمه المفوضية الأوروبية إلى مناطق أخرى من خلال مبادرات مثل مبادرة سنة 2012 بشأن "بناء القدرة على مواجهة الكوارث في غرب البلقان وتركيا"، التي تهدف إلى تعزيز التعاون وزيادة القدرات على الصعيد الإقليمي، ولا سيما في مواجهة المخاطر الجوية والهيدرولوجية¹.

وبالإضافة إلى العمليات الحكومية الدولية الرسمية، أحرز تقدم أيضا في التعاون في مجال الحد من أخطار الكوارث عن طريق المنتدى الأوروبي للحد من أخطار الكوارث الذي يؤدي دور محفل لتبادل المعلومات والمعارف، وتنسيق الجهود المبذولة في جميع أنحاء المنطقة الأوروبية، والدعوة إلى اتخاذ إجراءات فعالة للحد من أخطار الكوارث. ويشارك في المنتدى 28 بلدا بالإضافة إلى مجلس أوروبا والمفوضية الأوروبية ومبادرة جنوب شرقي أوروبا للتأهب للكوارث والوقاية منها واستراتيجية الأمم المتحدة الدولية للحد من الكوارث. وقد ساهم المنتدى في وضع إطار عمل للحد من أخطار الكوارث لما بعد عام 2015 بصياغة منشورين يتضمنان الممارسات السليمة والتوصيات. وقدم الفريق العامل التابع للمنتدى والمعني بتنفيذ إطار عمل هيوغو على الصعيد المحلي توصيات بشأن أهمية تبادل الخبرات بين المجالس البلدية، مثل أنشطة التوأمة، وإدماج الحد من أخطار الكوارث في أنشطة استخدام الأراضي والتخطيط الحضري، واستعمال أداة التقييم الذاتي للحكم المحلي للوقوف على التقدم المحرز محليا في الحد من أخطار الكوارث.

الفقرة الثانية: أمريكا والبحر الكاريبي

تشهد أمريكا منذ مدة طويلة تعاونا إقليميا على الحد من أخطار الكوارث. وشكل إعصار "ميتش" الذي اجتاح أمريكا الوسطى في عام 1998 وأدى إلى خسائر بشرية واقتصادية مدمرة، سببا في البحث عن منظور طويل الأمد وأكثر استدامة للعمل المشترك على معالجة عوامل الخطر الرئيسية وإنشاء الآليات المؤسسية اللازمة للتعاون بين البلدان بغرض النهوض بمجال إدارة الكوارث.

واتفاقية البلدان الأمريكية لتسهيل المساعدة في حالات الكوارث، المعتمدة في عام 1991، هي الاتفاقية الإقليمية الوحيدة المتعلقة مباشرة بالكوارث لكامل الأمريكيتين²، وتركز الاتفاقية التي بدأ نفاذها

¹ - نفس المرجع، ص. 27.

² - أنظر اتفاقية البلدان الأمريكية لتسهيل المساعدة في حالات الكوارث، بتاريخ 7 يونيو 1991.

في عام 1996 تركيزاً حصرياً على الاستجابة لحالات الكوارث ولها بالتالي قيمة محدودة فيما يتعلق بتحديد مسؤوليات الدول السابقة لوقوع الكارثة.

غير أنه على المستوى دون الإقليمي تولي الاتفاقيات أهمية متزايدة للوقاية من الكوارث والتخفيف من آثارها. ففي سنة 1999، اعتمدت رابطة الدول الكاريبية معاهدة خاصة بها تتعلق بالاستجابة في حالات الكوارث هي: الاتفاق المبرم بين الدول الأعضاء في رابطة الدول الكاريبية والأعضاء المنتسبين لها من أجل التعاون الإقليمي بشأن الكوارث الطبيعية. ويتوخى الاتفاق صراحة إنشاء "شبكة من الآليات الملزمة قانوناً لتعزيز التعاون من أجل الوقاية من الكوارث الطبيعية والتخفيف من آثارها وإدارتها".¹ وعلا بالاتفاق، تتفق الأطراف المتعاقدة على تشجيع "صوغ وتنفيذ معايير وقوانين وسياسات وبرامج لإدارة ومنع الكوارث، بطريقة تدريجية ومطردة"، بأمور منها تحديد "المبادئ التوجيهية والمعايير المشتركة" في عدد من المجالات، من قبيل تصنيف الإمدادات وهبات المساعدة الإنسانية.²

وأنشأت صكوك أخرى دون إقليمية وكالات لتنسيق جهود الحد من مخاطر الكوارث. وعلى سبيل المثال، اعتمدت الدول الأعضاء في الجماعة الكاريبية، في عام 1991، الاتفاق المنشئ للوكالة الكاريبية للاستجابة الطارئة في حالات الكوارث³، وينيط الاتفاق بالوكالة مهمة بناء القدرات الوطنية للاستجابة في حالات الكوارث. وتلتزم الدول الأطراف باتخاذ عدد من الخطوات لضمان إعداد نظمها الوطنية للاستجابة في حالات الكوارث إعداداً كافياً⁴. كما تلتزم بتقليل الحواجز القانونية التي تحول دون دخول الأفراد والسلع، وتوفير الحماية والحصانة من المسؤولية والضريبة للدول المقدمة للمساعدة، ولأفراد الإغاثة التابعين لها، وتسهيل المرور العابر.⁵ واضطلعت الوكالة الكاريبية للتصدي السريع للكوارث، التي أصبحت تسمى الوكالة الكاريبية لإدارة طوارئ الكوارث، بدور رائد في اعتماد إطار الاستراتيجيات والنتائج للإدارة الشاملة للكوارث في منطقة الكاريبي في عام 2001 بالتعاون مع الجهات المعنية. وفي عام 2007، وتجسيدا لأولويات المحددة في إطار عمل هيوغو، أكملت البلدان الأعضاء الاستراتيجية الإقليمية والإطار البرنامجي المنقحين والمعززين لتوجيه عمليات البرمجة في إطار الإدارة الشاملة للكوارث في الكاريبي للفترة 2007-2012. واستخدمت الاستراتيجية المعززة التي تدخل في نطاق الإدارة الشاملة للكوارث إطار الإدارة الشاملة للكوارث أساساً لإعداد استراتيجية الإدارة الشاملة للكوارث في الفترة 2014-2024 التي أقرت في دجنبر 2013.

¹ - المادة 2 من الاتفاقية.

² - المادتان 4 و7.

³ - أنظر الاتفاق المنشئ للوكالة الكاريبية للاستجابة الطارئة في حالات الكوارث، بتاريخ 26 فبراير 1991.

⁴ - المادة 4 من الاتفاق.

⁵ - المواد 21-23.

واضطلعت المؤسسات الحكومية الدولية التي أنشئت لتعزيز التنمية والتعاون في أمريكا الجنوبية بدور الإطار الجامع لمعالجة المشاكل العويصة التي تواجهها البلدان بسبب المخاطر الطبيعية المتكررة. وفي هذا السياق، قررت جماعة دول الأنديز إنشاء لجنة الأنديز للوقاية من الكوارث ومواجهتها. وعززت اللجنة استراتيجية دول الأنديز للوقاية من الكوارث للفترة 2005-2010، التي عدلت في عام 2007 بقرار من الأعضاء لمواءمتها مع أولويات إطار عمل هيوغو.

وأنشئ اتحاد أمم أمريكا الجنوبية في عام 2008 ليكون منظمة دون إقليمية. وكان الزلزال الذي ضرب شيلي في عام 2010 والفيضانات العارمة التي اجتاحت كولومبيا في عام 2011 سببين دفعا هذه المنظمة الحكومية الدولية إلى رسم الأولويات التالية: إنشاء فريق عامل رفيع مستوى برئاسة شيلي، وتحديد استراتيجية مشتركة لإدارة الكوارث، وإعداد سياسة عامة إقليمية للحد من أخطار الكوارث.

وتحظى الوكالة الكاريبية لإدارة طوارئ الكوارث ولجنة الأنديز للوقاية من الكوارث ومواجهتها، بفضل جهودهما التي سبقت إطار هيوغو، بمكانة متميزة في الأمريكتين نظرا لتأثيرهما البرنامجي في مجال الحد من أخطار الكوارث. وربما ترتبط فعاليتهما بمستوى النضج التنظيمي الذي بلغناه في هذا المجال. ومن الأمثلة على الأنشطة المضطلع بها في هذا الصدد، استفادة دول منطقة الكاريبي التي هي أعضاء في الوكالة من تنمية المنافع العامة الإقليمية، من قبيل التشريع النموذجي للحد من أخطار الكوارث. وقدمت الوكالة، بفضل ما حشدته من موارد، المساعدة إلى بلدان لم تكن لتحصل عليها لولا عضويتها فيها. وأعدت اللجنة أدلة لتصميم الطرق الرئيسية تتضمن عنصر الحد من أخطار الكوارث، ومبادئ توجيهية لدمج الحد من أخطار الكوارث في الاستثمارات العامة والأطر الوطنية للتعافي من الكوارث.

وبالإضافة إلى ذلك، أنشأت بنما والسلفادور وكوستاريكا ونيكاراغوا وهندوراس، في عام 1993، مركز تنسيق الوقاية من الكوارث الطبيعية في أمريكا الوسطى في إطار منظومة التكامل لأمريكا الوسطى باعتباره وكالة متخصصة مكلفة بتنسيق تنفيذ الخطة الإقليمية للحد من الكوارث الطبيعية. ونفح مركز التنسيق اتفاقه التأسيسي في عام 2003 ليعكس مبادئ من قبيل التعاون الدولي، وتعزيز حقوق الإنسان بما فيها الحق في الحماية من الكوارث ومشاركة العموم في التخطيط لإدارة الكوارث. ويضطلع مركز التنسيق نفسه بمهمة تسهيل المساعدة التقنية والتعاون بين الدول الأعضاء في مجال الوقاية من الكوارث والتخفيف من آثارها.

وأدت جهود المنظمات الحكومية الدولية الإقليمية إلى اعتماد رؤساء الدول في عام 2010 السياسة العامة لأمريكا الوسطى بشأن الإدارة المتكاملة للأخطار. وتضع هذه السياسة خمسة مجالات للتدخل على جدول أعمال المنطقة في مجال الحد من أخطار الكوارث تتماشى وإطار هيوغو.

وبالإضافة إلى التطورات على الصعيد دون الإقليمي، حدثت تطورات أيضا على مستوى القارة الأمريكية برمتها نتجت في المقام الأول عن عمل منظمة الدول الأمريكية التي أقرت خطة البلدان الأمريكية لالتقاء الكوارث ومواجهتها وتنسيق المساعدة الإنسانية في عام 2012. وهذه الخطة أداة إدارية لتنسيق الجهود التي تبذلها الحكومات من أجل الوقاية من الكوارث والتأهب لها ومواجهتها والتخفيف من حدتها، وتنطبق على المنطقة برمتها باستثناء كوبا¹.

¹ - وثيقة الأمم المتحدة 6/CONF.224/PC(II)، مرجع سابق، ص. 20.

المطلب الثاني: السياسات والتشريعات الوطنية الخاصة بالكوارث

يعد التشريع من أهم المصادر الأصلية للقواعد القانونية إلا أنه لم يتطور في كثير من دول العالم الثالث، بينما صدرت العديد من القوانين البيئية في الدول الصناعية كالولايات المتحدة، وإنجلترا، وفرنسا، وأغلب الدول الأوروبية، وقد وصلت بعضها إلي وضعه من ضمن مبادئ الدستور، ونلاحظ أن معظم الدول بما فيها الدول الصناعية لم تكن تفرد قانونا متكاملًا لحماية البيئة، وإنما تجد نصوصا مبعثرة هنا وهناك تتحدث عن الحماية البيئية، وسوف نستعرض في هذا الفرع التشريعات الوطنية التي تتضمن الوقاية من الكوارث والتخفيف من آثارها والتأهب لها (الفرع الأول)، ثم نعرض في مدى ملائمة هذه التشريعات مع الإطار الدولي للحد من الكوارث (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التشريعات الوطنية التي تتضمن الوقاية من الكوارث والتخفيف من

آثارها والتأهب لها

وكما سبقت ملاحظته، فإنه في أعقاب العقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية، انخرطت الدول في أعمال شتى لتوحيد الجهود بغرض تحسين التأهب للكوارث والحد من آثارها الضارة. ويدعو الاتفاقان الرئيسيان الناجمان عن ذلك - وهما استراتيجية يوكوهاما وإطار عمل هيوجو - الدول إلى تنفيذ تشريعات وطنية تتضمن الوقاية من الكوارث والتخفيف من آثارها والتأهب لها.

وقد نفذت الدول إطار عمل هيوجو بإدراج الحد من مخاطر الكوارث في السياسات والأطر القانونية الوطنية. وهذه الدول هي: الأرجنتين، وأرمينيا، وألمانيا، وإندونيسيا، وأنغولا، وإيطاليا، وباراغواي، والبرازيل، وبنغلاديش، وبنما، وبولندا، وبوليفيا، وبيرو، وتايلاند، والجزائر، وجزر المالديف، وجزر فيرجن البريطانية، وجزر كوك، وجزر مارشال، والجمهورية الدومينيكية، والجمهورية العربية السورية، وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة، وجورجيا، والرأس الأخضر، وساموا، وسانت كيتس ونيفيس، وسانت لوسيا، وسريلانكا، والسنغال، والسويد، وسويسرا، وشيلي، وغانا، وغواتيمالا، وفانواتو وفترولا (جمهورية البوليفية)، وفنلندا، وفيجي، وكندا، وكوبا، وكوت ديفوار، وكوستاريكا، وكولومبيا، وكينيا، ولبنان، وماليزيا، ومدغشقر، والمغرب، والمكسيك، وملاوي، ومنغوليا، وموريشيوس، وموزمبيق، والنرويج، ونيبال، ونيجيريا، ونيكاراغوا، ونيوزيلندا، والهند، وهندوراس، والولايات المتحدة واليابان¹.

وأشارت أمانة الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث إلى أن الإطار القانوني وإطار السياسات المتعلقة بصورة مباشرة بالوقاية ما فتئا ينفذان عادة على الصعيد الوطني وليس على الصعيد الإقليمي أو

¹ - التقرير السادس عن حماية الأشخاص في حالات الكوارث، مرجع سابق، ص. 59.

الدولي. وقد اعتمدت عدة بلدان تشريعات تتناول تحديدا الحد من مخاطر الكوارث إما في إطار تشريع مستقل أو في إطار تشريعي أوسع يتعلق في آن واحد بإدارة مخاطر الكوارث وبلاستجابة في حالات الكوارث. ومن الدول التي سنت تشريعات وطنية تتوخى الحد من مخاطر الكوارث الجزائر¹ والكاميرون² والصين³ والجمهورية الدومينيكية⁴ والسلفادور⁵ وإستونيا⁶ وفرنسا⁷ وغواتيمالا⁸ وهايتي⁹ وهنغاريا¹⁰ والهند¹¹ وإندونيسيا¹² وإيطاليا¹³ ومدغشقر¹⁴ وناميبيا¹⁵ ونيوزيلندا¹⁶ وباكستان¹⁷ وبيرو¹⁸ والفلبين¹⁹ وجمهورية كوريا²⁰ وسلوفينيا²¹ وجنوب أفريقيا²² وتايلند²³ والولايات المتحدة²⁴.

وعلى سبيل التوضيح، يمكن سوق أمثلة عن إدراج الوقاية في الأطر التشريعية أو أطر السياسات العامة. فبعد أن سنت جنوب أفريقيا قانون إدارة الكوارث في عام 2002 شفعته بوثيقة مفصلة للسياسات العامة المتعلقة بإطارها الوطني لإدارة الكوارث. وبالإضافة إلى ذلك، لجنوب إفريقيا عدد من القوانين المتعلقة بالكوارث، من قبيل الحرائق، والتي أقرت بمنع الكوارث، كذلك المتعلقة بتقييمات الأثر البيئي. وأدرجت ناميبيا الوقاية في قانونها المتعلق بإدارة مخاطر الكوارث لعام 2012، والذي يرمي إلى "توفير نهج متكامل ومنسق لإدارة الكوارث يركز على منع الكوارث أو الحد من مخاطر الكوارث، والتخفيف من حدتها، والتأهب لحالات الطوارئ، والاستجابة السريعة والفعالة لحالات الكوارث والانتعاش اللاحق لوقوع

- 1- الجزائر، قانون 25 دجنبر كانون 2004 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، متاح في الموقع الإلكتروني التالي: <http://www.joradp.dz/FTP/jo-arabe/2004/A2004084.pdf>.
- 2- الكاميرون، القرار رقم 037/PM، المؤرخ 19 مارس 2003 والمتعلق بإنشاء مرصد وطني للمخاطر وتنظيمه وتشغيله.
- 3- الصين، قانون الوقاية من الكوارث والاستجابة لحالاتها 2002.
- 4- الجمهورية الدومينيكية، المرسوم رقم 09-874، الذي يقر لائحة تطبيق القانون رقم 147-02 المتعلق بإدارة المخاطر وبلغى الحماية المدنية والوقاية من الكوارث والتخفيف من آثاره الكوارث 2005.
- 5- السلفادور، قانون الحماية المدنية والوقاية من الكوارث وتخفيف آثار الكوارث 2005.
- 6- إستونيا، قانون التأهب للطوارئ 2000.
- 7- فرنسا، القانون رقم 2003-299 المتعلق بمنع المخاطر التكنولوجية والطبيعية وجبر الأضرار 2003.
- 8- غواتيمالا، المرسوم رقم 96-109، القانون المتعلق بالنسق الوطني المعني بالحد من الكوارث الطبيعية والكوارث من صنع الإنسان 1996.
- 9- هايتي، الخطة الوطنية لإدارة المخاطر والكوارث 1988.
- 10- هنغاريا، القانون الرابع والسبعون (LXXIV) المتعلق بإدارة وتنظيم الوقاية من الكوارث ومنع الحوادث الكبرى ذات الصلة بالمواد الخطرة 1999.
- 11- الهند، قانون إدارة الكوارث، رقم 53 (2005)، متاح على الموقع الإلكتروني: <http://indiacode.nic.in/>.
- 12- إندونيسيا، القانون رقم 24 لعام 2007 المتعلق بإدارة الكوارث.
- 13- إيطاليا، مرسوم رئيس الوزراء المتعلق بإنشاء منتدى وطني للحد من مخاطر الكوارث 2008.
- 14- مدغشقر، المرسوم رقم 2005-866 المحدد لطريقة تطبيق القانون رقم 2003-010 المؤرخ 5 شتنبر 2003 والمتعلق بالسياسة الوطنية لإدارة المخاطر والكوارث 2005.
- 15- ناميبيا، قانون إدارة مخاطر الكوارث 2012.
- 16- نيوزيلندا، أمر عام 2005 المتعلق بالخطة الوطنية لإدارة الحماية المدنية في حالات الطوارئ (SR 2005/295) الباب 3.
- 17- باكستان، قانون إدارة الكوارث الوطنية 2010، انظر أيضا البيان الرسمي لحكومة باكستان في الدورة الثالثة للمنتدى العالمي للحد من أخطار الكوارث، المعقودة في عام 2001، متاح على الموقع الإلكتروني: www.preventionweb.net/files/globalplatform/pakistanofficialstatement.pdf.
- 18- بيرو، القانون رقم 29664 المنشئ للنظام الوطني لإدارة مخاطر الكوارث 2011.
- 19- الفلبين، قانون الفلبين لإدارة مخاطر الكوارث 2006.
- 20- جمهورية كوريا، قانون تدابير مواجهة الكوارث الوطنية 1995، قانون إدارة الكوارث الوطنية 2010.
- 21- سلوفينيا، قانون الحماية من الكوارث الطبيعية والكوارث الأخرى 2006.
- 22- جنوب أفريقيا، قانون إدارة الكوارث رقم 57 لعام 2002.
- 23- تايلاند، قانون الوقاية من الكوارث وتخفيف آثارها 2007.
- 24- الولايات المتحدة، قانون التخفيف من آثار الكوارث 2000.

الكارثة"¹. وأدرجت الفلبين المنع في هياكل الحكامة، وعرفته بكونها: التفادي التام للآثار السلبية للمخاطر وما يتصل بها من كوارث. وهو يعبر عن مفهوم ونية التفادي الكلي للآثار السلبية المحتملة عن طريق اتخاذ إجراءات مسبقة من قبيل بناء سدود أو حواجز تزيل مخاطر الفيضانات، ووضع لوائح تنظم استخدام الأرض ولا تسمح بأي استيطان في المناطق المعرضة للخطر، ووضع تصميمات هندسية مضادة للزلازل تضمن صمود المباني البالغة الأهمية في أي زلزال محتمل وتضمن قيامها بوظيفتها².

وعززت كولومبيا مؤخرا إطار سياستها الوطنية المتعلقة بإدارة الكوارث بغرض إدراج الوقاية في إطار شامل واحد. فقانون النظام الوطني لإدارة المخاطر والكوارث، المعتمد في أبريل 2012، يقيم نظاما وطنيا لإدارة مخاطر الكوارث ويتضمن أحكاما بشأن منع الكوارث والاستجابة في حالات الكوارث. وينشئ إطارا معززا بهيئات حكومية عدة من قبيل وحدة إدارة مخاطر الكوارث والنظام الوطني للوقاية من الكوارث والاستجابة في حالات الكوارث³.

ونفذت عدة دول سياسات تركز على الحد من مخاطر الكوارث في إطار استكمال تشريعات أو باعتبارها جهودا مستقلة. وعلى سبيل المثال، وضعت غانا سياسة وطنية للحد من مخاطر الكوارث بغية إدراج الحد من مخاطر الكوارث في التخطيط للمؤسسات العامة وتشغيلها. وذكرت غانا في الدورة الثالثة للمنتدى العالمي للحد من مخاطر الكوارث، المعقودة في عام 2011، أن الحد من مخاطر الكوارث عامل من العوامل الرئيسية في الحكامة الرشيدة والتنمية المستدامة⁴. وتقدم بنغلاديش مثالا آخر لسياسات محكمة في غياب قانون رسمي، تتضمن التنسيق ما بين 12 وزارة في إطار برنامج شامل لإدارة الكوارث وصوغ خطة وطنية لإدارة الكوارث للفترة ما بين 2010 و 2015، واستراتيجية وخطة عمل بشأن تغير المناخ وأوامر دائمة بشأن الكوارث⁵.

الفرع الثاني: مدى ملائمة التشريعات الوطنية مع معايير الإطار الدولي

للحد من الكوارث

سنكتفي من خلال هذه الفقرة بالسعي إلى تقديم نظرة عامة عن جملة من النهج، والتشريعات الموجهة صراحة لإدارة الكوارث، والتشريعات التي لها هي أيضا صلة بالموضوع، بما فيها التشريعات المتعلقة

¹ - ناميبيا، قانون إدارة مخاطر الكوارث رقم 10، لعام 2010، فقرة الديباجة.

² - الفلبين، الأنظمة واللوائح التطبيقية لقانون الجمهورية رقم 10121، القاعدة 2، البند 1.

³ - World Bank, "For the first time, Colombia has a natural disaster awareness and prevention policy -Colombia's President Juan Manuel Santos", 24 April 2012 :<http://go.worldbank.org/ZTFL2XNOH0>

⁴ - www.preventionweb.net/files/globalplatform/globalplatform2011ghana.docx (22/06/2019)

⁵ - <http://preventionweb.net/files/globalplatform/bangladeshrevisedstatement.pdf> (22/06/2019)

بالتنبؤ بالأحوال الجوية، والتأمين وتقييد استعمال الأرض والحق في الوصول إلى المعلومات. فهذه التشريعات الأخيرة ستنم مناقشتها بإيجاز. وستلخص هذه الفقرة العناصر الرئيسية لقوانين إدارة الكوارث من 14 دولة مختلفة جغرافيا واقتصاديا، بعضها حدد في مذكرة الأمانة العامة، والبعض الآخر تم اختياره لتنويع العينة استنادا إلى الجغرافيا والتنمية الاقتصادية. وستستكشف هذه الفقرة خصائص التشريعات المتعلقة بالكوارث والتي اعتمدتها الجزائر ودولة بوليفيا¹ وكولومبيا² وكوستاريكا³ وكوبا⁴ والهند واليابان⁵ ونيكاراغوا⁶ والفلبين⁷ وجنوب إفريقيا وسريلانكا⁸ والمملكة المتحدة⁹ والولايات المتحدة¹⁰ وفيتنام¹¹.

وقبل الدخول في تفاصيل هذه التشريعات، يمكن ملاحظة جانبين مشتركين في تلك التشريعات يبينان اعتراف الدول بالالتزام باتخاذ إجراءات للتصدي للكوارث. أولهما، أن الدول لا تتباين كثيرا في تحديدها لنطاق المشكل الذي تسعى إلى معالجته. فالتشريعات تتوخى، بصفة رئيسية، الحماية من الكوارث الطبيعية والكوارث التي هي من صنع الإنسان. والفارق الرئيسي يكمن في مدى التفصيل التي تنسم به الأمثلة المقدمة في نص التشريعات. وعلى سبيل المثال، تدرج سريلانكا في تعريفها للكوارث الطبيعية والكوارث التي هي من صنع الإنسان قائمة طويلة من الحوادث المحتملة التي يسري عليها التعريف، ومنها الانهيارات الأرضية والأعاصير والحرائق والحوادث الكيميائية والحرب الأهلية أو الداخلية، والكارثة النووية، والانسكاب النفطي.¹² وفي نيكاراغوا، يتناول القانون كلا من الكوارث الطبيعية والكوارث التي هي من صنع الإنسان، لكنه يقدم قائمة طويلة من الكوارث الطبيعية التي يمكن أن تستوفي المواصفات دون أن يقدم قائمة موازية بالكوارث التي هي من صنع الإنسان.¹³ وتورد دول أخرى تعريفا واسعا للكارثة دون أن تقدم أمثلة محددة.

-
- 1- دولة بوليفيا المتعددة القوميات، قانون الحد من المخاطر ورصد الكوارث 2000، القانون رقم 2140، متاح على الموقع الإلكتروني: www.fps.gob.bo/uploads/Ley_2140_LEY_PARA_LA_REDUCION_DE_RIESGOS.pdf.
 - 2- كولومبيا، القانون رقم 1532 بتاريخ 24 أبريل 2012 الذي أقر السياسة الوطنية المتعلقة بإدارة مخاطر الكوارث وإقامة النظام الوطني لإدارة مخاطر الكوارث ولأغراض أخرى، وقبل اعتماد القانون بفترة قصيرة، أصدر البنك الدولي دراسة شاملة لسياسات إدارة مخاطر الكوارث في كولومبيا، انتقد فيها إطار البلد، وهو ما قد يكون قد أثر على شكل التشريع الجديد. انظر: Management in Colombia: A Contribution to the Creation of Public World Bank, Analysis of Disaster Risk Policies Bogota, 2011.
 - 3- كوستاريكا، قانون منع الطوارئ والمخاطر على الصعيد الوطني 2011، القانون رقم 84488 بتاريخ 11 يناير 2006.
 - 4 - Daniel A. Farber and Jim Chen, Disasters and the Law: Katrina and Beyond , New York, Aspen, Publishers, 2006 , pp. 211-212.
 - 5- اليابان، القانون الأساسي لتدابير مواجهة الكوارث، القانون رقم 223 لسنة 1961.
 - 6- نيكاراغوا، القانون رقم 337 لسنة 2000، القانون المنشئ لنظام وطني للوقاية من الكوارث والتخفيف من أثرها ورصدها.
 - 7- الفلبين، قانون الفلبين للحد من مخاطر الكوارث وإدارتها لسنة 2010 الذي يلغي القانون رقم 10121 لسنة 2009.
 - 8- سريلانكا، قانون إدارة الكوارث، رقم 13 لعام 2005، 13 ماي 2005.
 - 9- المملكة المتحدة، قانون إدارة الفيضانات والمياه لسنة 2010، متاح على الموقع الإلكتروني: www.legislation.gov.uk/
 - 10- الولايات المتحدة، قانون الأمن الوطني لعام 2002، U.S.C2، الفقرات 311-321 الذي حدد مهمة الوكالة الاتحادية لإدارة الطوارئ والتزاماتها وسلطاتها.
 - 11- فيتنام، الأمر المتعلق بالوقاية من الفيضانات والأعاصير والسيطرة عليها والأحكام التطبيقية، رقم 09-L/CTN (1993).
 - 12 - سريلانكا، قانون إدارة الكوارث، المادة 25. وانظر أيضا الجزائر، قانون الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المادتان 10 و2 بما فيها (الزلازل، والفيضانات، وحرائق الغابات، والحوادث الصناعية والنووية والأوبئة)، واليابان، القانون الأساسي لتدابير مواجهة الكوارث، المادة 2، التي تشير إلى أن "الكارثة" يقصد بها عاصفة، أو فيضان أو زلزال أو أمواج التسونامي أو أي حدث طبيعي غير مألوف، أو حريق أو انفجار أو أي ضرر ذي نطاق مشابه.
 - 13 - نيكاراغوا، القانون المنشئ لنظام وطني لمنع الكوارث والتخفيف من أثرها ورصدها، المادة 3.

وعلى سبيل المثال، يعرف التشريع في الفلبين الكارثة بأنها " تعطيل خطير لسير المجتمع".¹ غير أن هذه القوانين، إذا أخذت في مجملها، تثبت التزاما معترفا به بصوغ تشريع يتناول الكوارث الطبيعية والكوارث التي هي من صنع الإنسان.

والعنصر الثاني في التشريعات المتعلقة بالكوارث والذي يشير إلى التزامات الدول هو الطريقتان المتميزتان اللتان تحدد بهما الدول موضوع التشريع وغرضه وأهدافه. فالنهج الأعم يكفي بالإعلان عن أن التشريع يرمي إلى تحديد إطار لإدارة مخاطر الكوارث بغرض منعها والتخفيف من أضرارها وزيادة تأهب الدول لها.² كما تستكمل بضع دول تلك البيانات المحددة للغرض بأهداف أعم، من قبيل حماية الأرواح، أو بواعث سن القانون³، من قبيل التجربة السابقة مع الكوارث. ومع ذلك فإن القانون الهندي لإدارة حالات الكوارث، على سبيل المثال، ينص تحديدا على تدابير لمنع الكوارث ودمج تدابير التخفيف وبناء القدرات للتأهب للكوارث.⁴

وسنحاول أن نعرض من خلال هذه الفقرة العناصر الثلاثة المعترف بها في إطار الحد من الكوارث، وهي منع المخاطر وتخفيف الضرر والتأهب، ومدى ملائمتها مع التشريعات الوطنية ذات الصلة.

أولاً: منع المخاطر

يتعلق منع المخاطر بالإجراءات التي تتخذها الدول لتقليل احتمال حدوث الكارثة إلى أدنى حد. ولهذه الغاية، تتبين من التشريعات التي تمت مناقشتها ثلاثة نهج بشأن تحقيق هذا الهدف وهي: تقييم المخاطر، وتبادل المعلومات، وضبط استخدام الأراضي.

بالنسبة لتقييم المخاطر فاستنادا إلى إطار عمل هيوغو، "فإن الإلمام بالمخاطر وبأوجه الضعف المادية والاجتماعية والاقتصادية والبيئية التي تواجهها أكثرية المجتمعات وبكيفية تغييرها على المديين القصير والطويل، هو نقطة الانطلاق نحو الحد من خطر الكوارث وتعزيز ثقافة القدرة على مواجهة الكوارث، وما يعقبها من إجراءات تتخذ على أساس ذلك الإلمام".⁵ ولإطار عمل هيوغو أولوية عمل ثانية هي "تحديد مخاطر الكوارث وتقييمها ورصدها وتعزيز الإنذار المبكر".

¹ - الفلبين، قانون الفلبين للحد من مخاطر الكوارث وإدارتها 2010 الفقرة 3، وأنظر أيضا دولة بوليفيا المتعددة القوميات، قانون الحد من المخاطر ورصد الكوارث 2000 المادة 1، والهند، قانون إدارة الكوارث، المادة 2 يقصد بـ "الكارثة" الجائحات الطبيعية أو التي هي من صنع الإنسان أو الحوادث أو الإهمال.

² - أظر قانون جنوب أفريقيا لإدارة حالات الكوارث رقم 57 لعام 2002، الديباجة وتنص على "سياسة لإدارة الكوارث تركز على منعها والحد من مخاطرها، وتخفيف شدتها والتأهب لحالات الطوارئ، والاستجابة السريعة والفعالة لحالات الكوارث والانتعاش اللاحق لوقوع الكارثة"، ومرسوم بشأن الوقاية من الفيضانات والعواصف والسيطرة عليها، والأحكام التطبيقية، الديباجة "ويورد أحكام الأنشطة التي تجري للوقاية من الفيضانات والعواصف والسيطرة عليها والتخفيف من آثارها".

³ - انظر، على سبيل المثال، الولايات المتحدة، U.S.C. 6، الفقرة 313 ب 2، "المهمة هي الحد من الخسائر في الأرواح والممتلكات وحماية الدولة من كافة المخاطر". انظر اليابان، القانون الأساسي لتدابير مواجهة الكوارث، المادة 1 "لأغراض حماية الإقليم الوطني وحياة المواطنين وسلامتهم البدنية وممتلكاتهم، يرمي هذا القانون إلى إقامة آلية... لصوغ خطط الوقاية من الكوارث... وضمان الإدارة الفعالة والمنظمة للوقاية الشاملة والمنظمة من الكوارث".

⁴ - الهند، قانون إدارة الكوارث، المادة 11.

⁵ - إطار عمل هيوغو، الفقرة 17.

ومن الدول الأربع عشرة التي اختيرت للدراسة، ركز عدد منها على تحديد مخاطر الكوارث، وتقييمها ورصدها. وعلى سبيل المثال، تشترط الهند خططا على صعيد الولايات والمقاطعات لتحديد جوانب الضعف المعينة ووضع تدابير لتخفيف الضرر الناجم عن جوانب الضعف تلك¹. وسعيا لتحقيق هذه الغايات، يقترح التشريع ضمان اتباع المبادئ التوجيهية المتعلقة بالوقاية والتخفيف وفحص تشييد المباني للتأكد من أنها بنيت وفقا للمعايير الملائمة للوقاية من الكوارث. ويمكن أن يتخذ رصد الكوارث أشكالا مختلفة، لكنها تنطوي عموما على تقييمات للمخاطر وتنبؤ بأحوال الطقس. وعلى سبيل المثال، يتضمن التشريع الياباني حكما ينص على أن تتولى الحكومات المحلية التنبؤ بأحوال الطقس للمساعدة على الوقاية من الكوارث الناجمة عن العواصف². وفي الفلبين، يتضمن التشريع أحكاما بشأن تقييمات للمخاطر والبناء المراعي للمعارف المتعلقة بالمخاطر³. وفي الفيتنام، يدعو المرسوم إلى إجراء تنبؤ بأحوال الطقس وتتبعها ويتوخى إنشاء شركات بين القطاعين العام والخاص لتحقيق هذه الأهداف⁴.

أما بالنسبة لجمع المعلومات المتعلقة بالمخاطر ونشرها والتي يمكن أن تسهم في الحد من أوجه الضعف ويبني القدرة على مواجهة الأخطار. ويشرح إطار عمل هيوغو هذه الغاية على النحو التالي: "يمكن الحد من الكوارث بشكل كبير إذا أحسن إعلام الناس وحفزوا على الأخذ بثقافة اتقاء الكوارث ومواجهتها، وهو ما يتطلب بدوره تجميع وتصنيف وتعميم المعارف والمعلومات المناسبة عن الأخطار وبؤر الضعف والقدرات". وقد دعت استراتيجية يوكوهاما إلى "جمع المعلومات ونشرها لتحسين الوعي العام بالكوارث الطبيعية وإمكانية الحد من آثارها".

ويشكل جمع المعلومات ونشرها جزءا من السياسات المعتمدة على الصعيد الوطني. وعلى سبيل المثال، أبلغت الصين عن استراتيجية محكمة لإتاحة المعلومات المتعلقة بالمخاطر، بما في ذلك عن طريق استراتيجية للتوعية العامة على صعيد البلد⁵ وأقامت بلدان أخرى قواعد بيانات متعلقة بالخسائر الناجمة عن الكوارث حتى يكون صناع القرار على بينة من المخاطر وجوانب الضعف على الصعيد المحلي.

ومن بين الدول الأربع عشرة التي تم اختيارها، يشترط التشريع المعتمد في المملكة المتحدة إقامة سجل بالهياكل الضعيفة ويقترح نشر الخرائط والمعلومات المتعلقة بمخاطر الفيضانات⁶. وفي الجزائر، ينص القانون على أنه يحق للمواطنين الحصول على معلومات بشأن أي جوانب ضعف أو مخاطر يواجهونها بشأن الكوارث، والخدمات المتاحة لهم للوقاية من المخاطر وهوية الجهات الفاعلة المكلفة بإدارة

1 - الهند، قانون إدارة الكوارث، المادة 21.

2 - اليابان، القانون الأساسي لتدابير مواجهة الكوارث، المادة 35.

3 - الفلبين، قانون الفلبين للحد من مخاطر الكوارث وإدارتها 2010، الفقرات 3 و 4 و 12.

4 - فيتنام، الأمر المتعلق بالوقاية من الفيضانات والأعاصير والسيطرة عليها والأحكام التطبيقية، المادتان 10 و 11.

5 - انظر قرار الجمعية العامة 302/66، المرفق، الفقرة 8.

6 - المملكة المتحدة، قانون إدارة الفيضانات والمياه، المادة 21.

حالات الكوارث¹. وأنشأت كولومبيا نظاما وطنيا للمعلومات المتعلقة بإدارة مخاطر الكوارث، يعنى خصيصا بجمع وإتاحة المعلومات المتعلقة بالمعايير والبروتوكولات والحلول التكنولوجية والعمليات التي من شأنها أن تحد من المخاطر. ويتصرف هذا الكيان إجمالا باعتباره بنكا للمعلومات في المسائل المتعلقة بالحد من مخاطر الكوارث².

أما بالنسبة للنهج الثالث لمنع المخاطر وهو **ضبط استخدام الأرض**، فهو أسلوب تسعى من خلاله الدول إلى منع أنشطة معينة في مناطق معرضة معينة أو منع كل أنواع الوصول إلى منطقة معينة. وعلى سبيل المثال، تحدد الجزائر أهدافها الرئيسية في التوعية بالمخاطر ورصدها، ومراعاتها في البناء، ووضع خطط لإدارة كافة أنواع الكوارث³. وقبل الإشارة بعدد من الإجراءات المحددة التي يجوز للدولة اتخاذها في إطار خططها لإدارة الكوارث، يورد التشريع خمسة مبادئ أساسية تسترشد بها الدولة وهي: مبدأ الحذر والحيطه، ومبدأ التلازم ومبدأ العمل الوقائي والتصحيحي بالأولوية عند المصدر، ومبدأ المشاركة ومبدأ إدماج التقنيات الجديدة⁴. ويقترح حظرا للبناء والسكن في المناطق المعرضة لخطر الزلازل أو الفيضانات. وعلى نفس المنوال، يمكن لكوستاريكا أن تعلن قيودا على استعمال الأرض تفاديا للكوارث⁵.

وقد استخدمت الأنظمة البيئية في الولايات المتحدة، وهي نوع آخر من أنواع تقييد استخدام الأرض. فقيام مشاريع التنمية الصناعية بتدمير الأراضي الرطبة في لويزيانا حد بصورة جذرية القدرة الطبيعية للمنطقة على الصمود أمام الأعاصير، غير أن الحكومة قادرة على اتخاذ إجراءات للتحكم في تنمية المناطق الرطبة بموجب قانون المياه النظيفة. وبحماية وإحياء الأراضي الرطبة، تأمل الولاية، في جملة أهداف أخرى، أن تحد من الضرر الناجم عن العواصف باستغلال العازل الطبيعي الذي تشكله هذه الأراضي الرطبة ورغم أن عددا من النهج يمكن أن تشكل وقاية من المخاطر، فإن عدة قوانين للحد من مخاطر الكوارث تتضمن بعض الاقتراحات المحددة بشأن السياسة العامة في هذا المجال.

ثانيا: تخفيف الضرر

ينطوي تخفيف الضرر على إجراءات تتبعها الدول للحد من مقدار الضرر الناجم عن الكارثة. ويمكن أن يتخذ هذا النهج أشكالا شتى، منها اشتراط تقييد المباني في المناطق المعرضة للخطر بمعايير معينة من معايير السلامة أو تشييد حواجز أو سدود.

بالنسبة لمعايير البناء يقترح القانون الجزائري اشتراط معايير بناء في شتى سيناريوهات الكارثة. وفي الفيتنام، يرخص المرسوم بإنفاذ معايير البناء وتشبيد مرافق من قبيل الحواجز، أما القانون البريطاني

¹- الجزائر، قانون الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المادة 11.

²- كولومبيا، قانون النظام الوطني لإدارة المخاطر والكوارث، المادة 45.

³- الجزائر، قانون الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المادة 7.

⁴- نفس المرجع، المادة 8.

⁵- كوستاريكا، قانون الوقاية من الطوارئ والمخاطر على الصعيد الوطني، المادة 34.

فيحدد عددا من الأمثلة للإجراءات التي يمكن أن تتخذها الدولة في نطاق إدارة مخاطر الفيضان، وهي إزالة أو تعديل المباني واستخدام السلطة التشريعية للدولة في الترخيص ببعض الأنشطة أو اشتراط القيام بها أو تقييدها أو منعها¹. وبالإضافة إلى ذلك، على الدولة واجب إقامة سجل بالهياكل، مشفوع بالمعلومات المتعلقة بالمالكين وحالة إصلاح الهياكل التي يمكن أن يكون لها أثر ملموس في المنطقة المعرضة للفيضانات².

وتعد نظم التأمين طريقة أخرى تسعى من خلالها الدول إلى تخفيف الضرر الناجم عن الكوارث. ففي 1991، سنت الهند قانون تأمين المسؤولية العمومية، الذي يشترط أن تكون للمؤسسات الصناعية وثائق تأمين ضد أي مسؤولية تنجم عن أنشطتها، من قبيل الأضرار البيئية المحتملة. وقد اعتمدت الولايات المتحدة برنامجا وطنيا للتأمين ضد الفيضانات، الغرض منه الحد من احتمال إقامة الناس في المناطق المعرضة للفيضانات، مما يحد من مخاطر الكوارث. ويشجع البرنامج الأفراد على الابتعاد عن المناطق المعرضة للفيضانات وذلك بإلزام المالكين بالحصول على تأمين ضد الفيضانات وزيادة تكلفة أقساط التأمين كلما قدم المالك مطالبات بموجب التأمين ضد الفيضانات. كما نفذت كاليفورنيا نظاما للتأمين ضد الزلازل خاص بالولاية يشغل بطريقة مماثلة³.

ولئن كانت القلة القليلة من قوانين الحد من مخاطر الكوارث تنص على تدابير معينة ينبغي أو يجب أن تتخذها الدول بشأن تخفيف الضرر، فإن كل الخطط تشمل إشارة ما إلى الضرر باعتباره هدفا للتشريع، وتترك الأساليب المحددة اللازم استعمالها للسلطات المختصة المكلفة بإصدار أنظمة أو تشريعات أخرى.

ثالثا: التأهب

يتعلق التأهب للكوارث بالإجراءات التي تتخذها الدول استباقا للكارثة، والتي تسهل بطبيعتها تقديم المعونة عند حلول الكارثة. ويتضمن قانون جنوب إفريقيا لإدارة الكوارث تعريفا مفصلا نصه كالتالي: "التأهب للكوارث يعني حالة استعداد تمكن أجهزة الدولة وغيرها من المؤسسات المعنية بإدارة الكوارث، والقطاع الخاص، والمجتمعات المحلية والأفراد من التعبئة والتنظيم واتخاذ تدابير إغاثة للتصدي لكارثة وشيكة أو قائمة أو لآثارها"⁴. ومن أكثر السبل التي نهجتها الدول في التأهب للكوارث إقامة هيكل هرمي مؤسسي من الوكالات والجهات الفاعلة وتحديد أدوار هذه الجهات الفاعلة ومسؤولياتها.

بالنسبة للإطار المؤسسي، تدرج قوانين العديد من الدول وصفا شاملا لمؤسسة جديدة تنشأ خصيصا لغرض النهوض بسياسات الحد من مخاطر الكوارث، بما فيها التأهب للكوارث⁵، وكثيرا ما تكون الهياكل

¹- المملكة المتحدة، قانون إدارة الفيضانات والمياه، المادة 3.

²- نفس المرجع، المادة 21.

³- Olivier Moreteau, "Catastrophic harm in United States law: liability and insurance", American Journal of Comparative Law, vol. 58, 2010, pp. 69 and 80.

⁴- جنوب إفريقيا، قانون إدارة الكوارث رقم 57 لعام 2002، المادة 1.

⁵- أنظر على سبيل المثال، الهيئة الوطنية لإدارة الكوارث في الهند، المنشأة بموجب المادة 3 من قانون إدارة الكوارث، والمجلس الوطني للحد من الكوارث والاستجابة لحالاتها في دولة بوليفيا المتعددة القوميات المنشأة بموجب المادة 8 من قانون الحد من الكوارث ورصدها.

الهرمية الجديدة متنوعة، تشمل أعضاء من مجموعة واسعة من الوزارات، وفي بعض الحالات، تشمل جهات فاعلة غير حكومية من قبيل دوائر الأعمال ومنظمات العمال. ونظرا للتأكيد على إدارة الكوارث في التشريعات التي وقع عليها الاختيار، فإنه لا غرو أن يكون جزء كبير من كل قانون من قوانين الدول تقريبا مخصصا لإنشاء مؤسسات حكومية جديدة مكرسة خصيصا للتصدي للكوارث وتزويد هذه المؤسسات بالموظفين وتحديد أدوارها. ومن الدول التي تم استقصاؤها، تنفرد الجزائر بعدم تحديد الجهة الحكومية المسؤولة عن صوغ وتنفيذ سياسات الحد من مخاطر الكوارث أو إدارتها¹. ولا يكتفي معظم الدول بإنشاء مؤسسة وطنية ووضع خطة وطنية لإدارة الكوارث، بل إنها تنشئ أيضا هياكل لا مركزية موازية على مستويات أخرى من الحكومة. وعلى سبيل المثال، ينشئ القانون الهندي لإدارة الكوارث هيئة وطنية لإدارة الكوارث تناط بها مهمة إعداد خطة وطنية لإدارة الكوارث. كما ينشئ مؤسسات على مستوى الولايات والمقاطعات تناط بها مهمة تنفيذ الخطة الوطنية على المستوى المحلي².

وتتشكل هذه المؤسسات في الغالب، لا سيما على الصعيد الوطني، من مجموعة واسعة من الوزارات وبالتالي تضم طائفة واسعة من الخبرات الفنية حسب التخصص ففي الفلبين، يترأس المجلس الوطني للحد من مخاطر الكوارث وإدارتها وزير الدفاع الوطني، كما يضم المجلس عضوية وزير الداخلية والحكم المحلي، ووزير الرعاية الاجتماعية والتنمية، ووزير العلم والتكنولوجيا، وأمين الهيئة الوطنية للتنمية الاقتصادية، ووزير الصحة، ووزير البيئة والموارد الطبيعية، ووزير الزراعة وأعضاء آخرين، بمن فيهم ممثلو هيئات حكومية إضافية على الصعيدين الإقليمي والمحلي وممثلو القطاع الخاص والمجتمع المدني³.

بالنسبة للتمويل، تشترط التشريعات التمويل حتى يتأتى للحكومات الوفاء بالالتزامات التي أنشأتها. وفي إطار قوانين إدارة الكوارث، تورد الدول، في معظمها، أحكاما تتعلق بالتمويل. غير أن معظم الدول لا تدرج اعتمادات خاصة في القوانين. فالقانون الجزائري لا يتضمن أي أحكام بشأن التمويل. وتنشئ عدة قوانين صندوقا يستخدم في إدارة الكوارث، بما في ذلك الحد من مخاطرها⁴ وفي بعض البلدان، تكون تلك الصناديق جائزة لا واجبة. وأخيرا، لكل من الولايات المتحدة⁵ وسريلانكا⁶ قوانين تخصص مستويات محددة من التمويل لاستخدامه في إدارة الكوارث.

1 - أنظر الجزائر، قانون الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المادتان 50 و 52 وتدعوان إلى وضع خطط وطنية و لائحية وبلدية لإدارة الكوارث، لكنهما لا تحددان هيكل الخطة أو تشكيلها أو مكوناتها الرئيسية.

2 - الهند، قانون إدارة الكوارث، المادة 3 و 10 و 14 و 25.

3 - الفلبين، قانون الفلبين للحد من مخاطر الكوارث وإدارتها 2010، الفقرة 5.

4 - دولة بوليفيا المتعددة القوميات، قانون الحد من المخاطر ورصد الكوارث، المادة 21 المنشئة لصندوق الحد من المخاطر والانتعاش الاقتصادي، ونيكاراغوا، القانون المنشئ لنظام وطني للوقاية من الكوارث والتخفيف من أثرها ورصدها، المادتان 12 و 13 وتنشئ صندوقا وطنيا للكوارث، يجمع أموالا وإرادة الميزانية الوطنية والهيئات المحلية والدولية، وكولومبيا، قانون النظام الوطني لإدارة المخاطر والكوارث، المواد 54 و 46 ويعيد تسمية الصندوق الوطني للكوارث بالصندوق الوطني لإدارة مخاطر الكوارث.

5 - الولايات المتحدة 321j U.S.C. 6، ويأذن بتخصيص ما يزيد على 5,5 بلايين دولار للفترة 2004-2013.

6 - سريلانكا، قانون إدارة الكوارث، المادة 16، ويمنح للمجلس الوطني لإدارة الكوارث اعتماد أولي قدره 10 ملايين روبية.

وينطوي التأهب للكوارث على تأهب على مستوى المجتمعات المحلية. وتحقق معظم الدول هذا الهدف بحملات **التثقيف والتوعية** التي تقتضيها قوانين الحد من مخاطر الكوارث. وعلى سبيل المثال، تعين اليابان جمعية الصليب الأحمر اليابان تحديدا باعتبارها منظمة لها دور خاص تقوم به في التأهب على مستوى المجتمع المحلي¹. وبخلاف ذلك، تدعو الفلبين إلى إدراج إدارة مخاطر الكوارث في التعليم الثانوي والعالي وتوجب على جميع العاملين في القطاع العام التدريب على إدارة مخاطر الكوارث والتوعية بشأنها². ويوصي القانون الهندي كذلك بتحديد المباني التي يمكن استخدامها مراكز للإغاثة في حالة الكارثة، وفي تخزين الأغذية، كما يوصي بتقديم المعلومات للسلطات الحكومية، وتشجيع مشاركة المنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني وضمان سلامة نظم الاتصالات بالقيام مثلا بتدريبات دورية³. وتأمّر اليابان بأن تنص خطط الكوارث المحلية على التوفير والتخزين والتوزيع في حالات الطوارئ وتبين العمليات المتعلقة بالوقاية من الكوارث⁴. في حين تركز فيتنام على التوعية ووضع برامج للتوعية لتعميم المعرفة بشأن العواصف والفيضانات⁵. وتقترح المملكة المتحدة وضع ترتيبات للدعم المالي للأفراد وتوفير التوعية والتوجيه بشأن إدارة المخاطر⁶. غير أن هذه الدول لا تدرج عادة إلا بضع توصيات أو شروط محددة بشأن هيكل أو مضمون هذه التوعية.

وبالنسبة **للإنذار المبكر**، فقد أقرت الجمعية العامة منذ فترة مبكرة تعود إلى عام 1971 بأن الإنذار المبكر جانب مهم في الوقاية من الكوارث⁷. وأكد المجلس الاقتصادي والاجتماعي أن الإنذار المبكر عنصر رئيسي "في جهود الوقاية الإقليمية والوطنية والمحلية"⁸. وكما لوحظ في استراتيجية يوكوهاما، فإن "إيجاد وسائل إنذار مبكر من الكوارث الوشيكة الوقوع ونشر المعلومات عنها بصورة فعالة ... هما عاملان أساسيان للنجاح في اتقاء الكوارث". وما فتئ الإنذار المبكر يعتبر طريقة أساسية للوقاية على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي⁹.

وشمل استعراض لنظم الإنذار المبكر الوطنية القائمة والتي تتواصل مع المجتمعات المحلية الدول أو المناطق التالية: أرمينيا، وأستراليا، وإكوادور، وألمانيا، و أنتيغوا وبربودا، وإندونيسيا، وأنغولا، وإيطاليا، وباراغواي، وبنغلاديش، وبنما، وبوتسوانا، وبولندا، وبوليفيا، وبيرو، وجامايكا، وجزر الملديف، وجزر تركس وكايكوس، وجزر سليمان، وجزر فيرجن البريطانية، وجزر كايمان، وجزر كوك، وجزر

1- اليابان، القانون الأساسي لتدابير مواجهة الكوارث، المادة 2.

2- الفلبين، قانون الفلبين للحد من مخاطر الكوارث وإدارتها 2010، الفقرة 4.

3- الهند، قانون إدارة الكوارث، المادة 30.

4- اليابان، القانون الأساسي لتدابير مواجهة الكوارث، المادة 32.

5- فييتنام، مرسوم رقم 32، المادة 11.

6- المملكة المتحدة، قانون إدارة الفيضانات والمياه، المادة 3.

7- في الفقرة 8 من قرار الجمعية العامة 2816 (د-26)، دعت الجمعية حكومات البلدان التي قد تستفيد من المساعدة إلى تحسين الشبكات القومية للإنذار بوقوع الكوارث.

8- قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي 1999/23.

9- أنظر قرار الجمعية العامة رقم 225/26.

مارشال، والجمهورية التشيكية، والجمهورية الدومينيكية، والجمهورية العربية السورية، وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة، وجورجيا، والرأس الأخضر، وزامبيا، وسانت كيتس ونيفيس، وسانت لوسيا، وسريلانكا، والسلفادور، والسنغال، والسويد، وسويسرا، وشيلي، وغانا، وغواتيمالا، وفانواتو، وفترولا (جمهورية- البوليفارية)، وفنلندا، وفيجي، وكندا، وكوبا، وكوستاريكا، وكولومبيا، وكينيا، وليسوتو، وماليزيا، ومدغشقر، والمغرب، والمكسيك، وملديف، ومنغوليا، وموريشيوس، وموزامبيق، والنرويج، ونيجيريا، ونيكاراغوا، ونيوزيلندا، والهند، وهندوراس، والولايات المتحدة، واليابان¹.

ومن الدول الأربع عشرة التي تم اختيارها، يتحسب كل من الجزائر والفلبين والهند تحديدا لنظم إنذار مبكر، في حين أن عددا آخر منها يشير إليها تلميحا بذكر تبادل المعلومات أو الإبلاغ الفوري عن الأخطار. ففي جنوب أفريقيا، يتعين على الدولة أن تجمع وتنشر المعلومات المتعلقة بظواهر تسبب أو تفاقم الكوارث وبعوامل الخطر ونظم الإنذار المبكر وموارد الاستجابة لحالات الطوارئ. وتورد نيكاراغوا تحديدا تفاصيل النظام الحكومي للمخاطر الثلاثية المستويات باعتباره جزءا من نظامها للإنذار المبكر².

¹ - انظر تجميع التقارير المرحلية الوطنية عن تنفيذ إطار عمل هيوجو 2009-2011، إطار عمل هيوجو، أولوية العمل 2، المؤشر الأساسي 2 و3، متاح على الموقع الإلكتروني:

www.preventionweb.net/english/hyogo/progress/documents/hfa-report-priority2-3%282009-2011%29.pdf

² - نيكاراغوا، القانون المنشئ لنظام وطني للوقاية من الكوارث والتخفيف من أثارها ورصدها، المادتان 26-31.

الفصل الثاني: السياسة المغربية لتدبير

مخاطر الكوارث الطبيعية

إن المغرب وبحكم موقعه الجغرافي المنفتح على واجهتين بحريتين يتعرض بشكل كبير لتأثيرات ومخاطر الأحوال الجوية والبحرية، والتي تتفاقم بفعل التغيرات المناخية التي أصبحت اليوم تشكل واقعا ملموسا يجب أخذه بعين الاعتبار على جميع الأصعدة والقطاعات الاقتصادية والاجتماعية، والتي تستلزم اليقظة الدائمة وضرورة الانتقال من مفهوم إدارة الأزمات كردة فعل إلى إدارة معرفة المخاطر كفعل استباقي مبني على أساس علمي متطور وكذا تكنولوجي حديث.

وقد عرف المغرب في السنوات الأخيرة عدة كوارث طبيعية (زلازل، فيضانات، سيول ناتجة عن أمطار غزيرة، غزو الجراد، التصحر، الجفاف انزلاق التربة..) وبعض الحوادث التكنولوجية. وقد تسببت هذه الكوارث في خسائر فادحة في الأرواح البشرية وخسائر مادية مهمة وعجز لا يمكن تقديره على المستوى الاقتصادي والبيئي. كما أن فيضانات السنوات الأخيرة والزلازل الذي تعرضت له مدينة الحسيمة بتاريخ 24 فبراير 2004 أبان عن ضعف جوهري مرتبط بهشاشة النسيج الاجتماعي الاقتصادي والبنيات التحتية الأساسية والنقص الحاصل على المستوى المؤسسي والتقني والتنظيمي من أجل مواجهة كوارث من هذا الحجم. وقد سلط الضوء خطاب صاحب الجلالة الملك محمد السادس بالحسيمة بتاريخ 25 مارس 2004 حول هذا الموضوع أنه: "ومن منطلق ما عهدته فينا، شعبي العزيز، من التزام بمصارحتك، فإننا قد استخلصنا الجوانب الإيجابية ومواطن الخلل من هذه المحنة، ... ومع ذلك، يجب أن نصارح أنفسنا، بأننا لسنا مؤهلين، على الوجه الأكمل، لمواجهة الطوارئ ...".

كان هذا الخطاب نقطة تحول رئيسية في إدراك القيود الكامنة في سياسات إدارة المخاطر العامة بالمغرب، وفي الوقت نفسه شرعت السياسة العمومية المغربية في عملية تطوير استراتيجية شاملة ومتكاملة بالتعاون مع المنتظم الدولي للوقاية من الكوارث وإدارتها والحد منها. لذا، فقد أصبحت الوقاية من المخاطر تعد شيئا فشيئا الشغل الشاغل لمختلف الفاعلين ومن بينهم القطاعات الوزارية، القطاع الخاص وشركات التأمين.

ووعيا من المغرب بأن معرفة المخاطر ضروري من أجل تقليص أفضل لآثار الكوارث، بادر من جهة، لجعل المسؤولية مشتركة بين الدولة والمواطنين ومن جهة أخرى، أدرج الوقاية من المخاطر ضمن السياسات والاستراتيجيات الوطنية للتنمية. وفي هذا النطاق يؤكد الفصل 40 من الدستور على ضرورة تضامن الجميع أمام الكوارث الطبيعية: "على الجميع أن يتحمل، بصفة تضامنية، وبشكل يتناسب مع

الوسائل التي يتوفرون عليها، التكاليف التي تتطلبها تنمية البلاد، وكذا تلك الناتجة عن الأعباء الناجمة عن الآفات والكوارث الطبيعية التي تصيب البلاد".

وفي هذا الفصل سنقدم أهم ما جاءت به السياسات العمومية بالمغرب في مجال تحسين نظامه القانوني والمؤسساتي المتعلق بتدبير والحماية من الكوارث (المبحث الأول)، وكذا تقييم الاستراتيجيات المتبعة والمجهودات المبذولة من خلال التقارير الدولية والوطنية (المبحث الثاني).

المبحث الأول: الإطار القانوني والمؤسساتي لتدبير الكوارث الطبيعية

تعتبر إشكالية الأخطار الطبيعية بجوانبها المتعددة أبرز القضايا التي استغرقت - ولا تزال - قدرا كبيرا من الاهتمام مما جعل الدولة تتحمل مسؤوليات متزايدة لتدعيم وسائل حماية البيئة والسكان. ومن الأمور التي تبعث على الأمل، يلاحظ أن جهود حماية البيئة والمحافظة على تنمية مواردها في المغرب قد اتخذت في التطبيق العملي صورا شتى، فأولا قد انصرف جانب من هذه الجهود إلى محاولة بلورة وصياغة القواعد القانونية التي تأطر العمل الإداري في المجال البيئي، فتم صياغة العديد من التشريعات التي تكون في مجموعها ما يعرف بقانون البيئة كفرع جديد ومتميز من فروع القانون. وثانيا ولكي يتسنى تطبيق القواعد القانونية تم إنشاء أجهزة إدارية تناط بها مهمة الاضطلاع بمجمل الوظائف والاختصاصات ذات الصلة بقضايا البيئة وموضوعاتها المختلفة .

يتوفر المغرب على ترسانة قانونية مهمة في مجال تدبير الشأن المحلي ومجال التهيئة وإعداد التراب الوطني (قانون الماء، قانون البيئة وقانون التعمير...)، الشيء الذي يسمح لنا بالوقوف عند بعض النصوص القانونية التي لها علاقة بتدبير الأخطار الطبيعية وعلاقتها بمجال التهيئة، إذ سنقف عند قانون الماء ثم مختلف النصوص القانونية والتنظيمية لقانون التعمير .

المطلب الأول: النظام القانوني لتدبير مخاطر الكوارث الطبيعية

إن حجم الكوارث الطبيعية والتكنولوجية الكبرى، وخطورة أثارها على أمن السكان لا يسمح في معظم الأحيان إلا بتحكم جزئي من قبل الإنسان. ويعد القانون في هذا المجال أداة مهمة لمواجهة الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، حيث يسمح بوضع سياسة وقائية تقع في المقام الأول على عاتق الدولة، وتتضمن مجموعة من الالتزامات والتدابير لإبعاد الإنسان عن مصادر الأخطار أو لتقليل أثار الكوارث عليه.

وسنتعرض في هذا المطلب على النظام القانوني للوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية في المغرب، بغية توضيح النقائص والثغرات التي تعتريه، ومدى فعاليتها و ملائمتها لمواجهة هذه الأخطار

والتحديات سواء على المستوى الأخطار البيئية (الفرع الأول) أو الأخطار الطبيعية بصفة خاصة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التشريعات الخاصة بالبيئة

من الأكيد أن البيئة أصبحت اليوم أحد الانشغالات الكبرى للمجموعة الدولية وأحد أعمدة مسلسل التنمية في مختلف البلدان التي تتعبد لترفع تحدي بلوغ تنمية منسجمة دون المساس بمستقبل الأجيال المقبلة. وبانضمام المغرب إلى الإرادة الدولية المتمثلة في المحافظة على البيئة والعمل بكيفية تتم معها ترجمة الأجندة 21 بأعمال محسومة، تتبنى استراتيجية جديدة أكثر دينامية تأخذ بعين الاعتبار الانشغالات الدولية الجديدة بجعلها منسجمة مع الأولويات الوطنية في إطار رؤية شاملة على الأمدين المتوسط والبعيد قادرة على أن تؤمن للبلد تنمية مستدامة.

وبالفعل فإن السياسة الوطنية في مجال حماية البيئة أنتجت ترسانة هامة من الظواهر والمراسيم والقرارات التي صدرت من أجل تقنين هذا الجانب أو ذاك من حماية الطبيعة ومحاربة التلوث والإذيات. وسنتناول في الفقرات الآتية بعض أهم التشريعات البيئية الرئيسية الصادرة في المغرب.

الفقرة الأولى: القانون 12-03 المتعلق بدراسات التأثير على البيئة

تشكل دراسة التأثير على البيئة إحدى الأدوات الحديثة التي تمكن من تيسير تطبيق الإجراءات الوقائية الهادفة إلى حماية البيئة وإدماج الانشغالات البيئية في مسلسلات التنمية الاقتصادية والاجتماعية. ويندرج هذا القانون المتعلق بدراسة التأثير على البيئة في إطار هذا التصور الذي يخضع لدراسة التأثير على البيئة كل مشروع أو منشأة من شأنها، بسبب طبيعتها أو حجمها أو تأثيرها على الوسط الطبيعي، أن يكون لها تأثير على البيئة.

يحدد هذا القانون كذلك المشاريع الخاضعة لدراسات التأثير على البيئة ويضع مبادئها ويحدد مضمون تقرير هذه الدراسات، ويشترط الحصول على الرخصة أو الموافقة على المشروع خاضع لدراسات التأثير على البيئة. والهدف من هذه التقنية هو تعزيز آليات الضبط التقليدي من تصريح وترخيص وبالتالي استباق كل ما يمكن أن يترتب من آثار محتملة على الوسط الطبيعي. وهذا الإستباق هو ما تعكسه الفقرة الأولى من المادة 5 من القانون 12-03 المتعلق بدراسة التأثير على البيئة¹ التي نصت على أن "الهدف من هذه التقنية هو التقييم الممنهج والمسبق للآثار المكتملة المباشرة وغير المباشرة المؤقتة والدائمة للمشروع على البيئة"².

¹- القانون رقم 12-03 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 60-103 الصادر بالجريدة الرسمية عدد 5118 بتاريخ 19 يونيو 2003.

²- الفقرة الأولى من المادة 5 من قانون 12-03.

ويتوقف الترخيص لكل مشروع خاضع لدراسة التأثير على البيئة على قرار الموافقة البيئية. ويعد هذا القرار عنصرا من عناصر الملف المقدم لطلب الحصول على الرخصة.

وبموجب القانون رقم 03-12، وبهدف تعزيز مقاربة اللاتمركز، تم إحداث اللجان الجهوية لدراسات التأثير على البيئة وتطبيق إجراء البحث العمومي وذلك بهدف إشراك الساكنة المحلية. هذه اللجان مطالبة بإعطاء دفعة قوية للديناميكية التي ستساعد في تفعيل المراسيم التطبيقية للقانون 03-12. وعملا بالمادتين 3 و 13 للمرسوم المتعلق باختصاصات وسير اللجنة الوطنية واللجان الجهوية لدراسات التأثير على البيئة¹ تناط للجنة الوطنية لدراسات التأثير على البيئة دراسة المشاريع التي يفوق سقف استثمارها مائتي مليون درهم، والمشاريع التي يهم إنجازها أكثر من جهة، কিفما كان مبلغ الاستثمار فيها، والمشاريع العابرة للحدود কিفما كان مبلغ الاستثمار فيها. وتتكلف اللجان الجهوية لدراسات التأثير على البيئة بفحص دراسات التأثير على البيئة للمشاريع التي لا تتعدى قيمتها مائتي مليون درهم.

وبعد نشر المراسيم التطبيقية للقانون 03-12، المتعلق باختصاصات وسير اللجنة الوطنية واللجان الجهوية لدراسات التأثير على البيئة، والمرسوم الذي يحدد كيفية تنظيم البحث العمومي المتعلق بالمشاريع الخاضعة لدراسات التأثير على البيئة²، يعرف نظام دراسة التأثير على البيئة مرحلة جديدة تتميز باللامركز، لأجراً مبدأ التقييم وإشراك الساكنة المحلية المعنية بالمشاريع المزمع إنجازها، وذلك بشكل ممنهج.

وأخيرا ينص هذا القانون على أن الأعوان المكلفين بمعاينة المخالفات في حالة الإخلال بمقتضياته، ينسقون بين السلطة المكلفة بالبيئة والسلطات الأخرى بخصوص دعوة المخالفين إلى الالتزام بمقتضيات مقترح القانون والمحافظة على حق أي شخص مادي أو معنوي في الطعن في تقديم أية رخصة أو موافقة على مشروع لا يحترم المقتضيات التي ينص عليها القانون.

الفقرة الثانية: القانون 03-13 المتعلق بمكافحة تلوث الهواء

يتمثل الهدف من هذا القانون³ في الوقاية من الغازات الملوثة المنبعثة في الجو وتقليصها والحد منها. و يهدف إلى الوقاية والحد من انبعاثات الملوثات الجوية التي يمكن أن تلحق أضرار بصحة الإنسان والحيوان والتربة والمناخ والثروات الثقافية والبيئية بشكل عام، ويطبق على كل شخص طبيعي أو معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص، يملك أو يحوز أو يستعمل مصدر التلوث الهوائي من عقارات أو منشآت منجمية

¹ - المرسوم المتعلق باختصاصات وسير اللجنة الوطنية واللجان الجهوية لدراسات التأثير على البيئة رقم 2-04-563، الصادر في 4 نونبر 2008.

² - المرسوم الذي يحدد كيفية تنظيم البحث العمومي المتعلق بالمشاريع الخاضعة لدراسات التأثير على البيئة رقم 2-04-564، الصادرة في 20 نونبر 2008.

³ - القانون رقم 03.13 الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 1.03.61، المأرخ في 12 ماي 2003 المتعلق بمكافحة تلوث الهواء، المنشور بالجريدة الرسمية، عدد 5118، بتاريخ 19 يونيو 2003.

أو صناعية أو تجارية أو فلاحية أو منشآت متعلقة بالصناعة التقليدية أو عربات أو أجهزة ذات محرك أو آلات لاحتراق الوقود أو النفايات أو للتسخين أو للتبريد¹. فضلا عن ذلك، يتضمن القانون مختلف الالتزامات التي تقع على كاهل كل من الإدارة والأشخاص المشار إليهم.

وهكذا، وفيما يخص الواجبات الملقة على كاهل الإدارة، يلاحظ أن المشرع أوجب على هذه الأخيرة اتخاذ كل الإجراءات والتدابير اللازمة لمراقبة جودة الهواء ورصد مصادر التلوث الثابتة والمتحركة التي من شأنها إلحاق ضرر بصحة الإنسان وبالبيئة بصفة عامة².

غير أن المشرع، إدراكا منه لأهمية المقاربة التشاركية في تحقيق الهدف المتوخى، وبالنظر إلى ارتفاع تكاليف محاربة التلوث، ارتأى إدخال مختلف الفاعلين من جماعات محلية ومؤسسات عمومية ومنظمات غير حكومية ومختلف الهيئات المعنية لتحقيق الهدف المتوخى.

وعلى مستوى آخر، ووعيا منه بأهمية وفعالية النظرة الشمولية في المحافظة على البيئة، حرص على أن تأخذ مخططات إعداد التراب والتعمير متطلبات حماية الهواء من التلوث خاصة عند تحديد المناطق المخصصة للأنشطة الصناعية ومناطق حماية المنشآت التي تكون مصدرا لتلوث الهواء³.

كما أن المشرع لم يهتم فقط بالمحيط البيئي الخارجي للمكان مصدر التلوث، بل اهتم أيضا بوسطه البيئي الداخلي، حيث ألزم صاحب المنشأة باتخاذ ما يلزم للحفاظ على جودة الهواء بمكان العمل وذلك بعدم سماحه بتسرب أو انبعاث ملوثات الهواء داخل أماكن العمل إلا في الحدود المسموح بها سواء كانت ناتجة عن طبيعة ممارسة المنشأة لنشاطها أو عن خلل في التجهيزات والمعدات أو بتوفيره لسبل الحماية اللازمة للعاملين احتراماً منه لشروط السلامة والصحة المهنية⁴.

وعلى مستوى وسائل مكافحة ومراقبة التلوث الهوائي، حدد المشرع المغربي الهيئة المكلفة بالمراقبة وتحرير المحاضر الخاصة بالمخالفات المرتكبة وهم ضباط الشرطة القضائية والموظفون والأعوان المأمرون المنتدبون لهذا الغرض من لدن الإدارة المختصة وكذا المحلفون مخولا لهم صلاحية الدخول إلى المنشأة مصدر التلوث والقيام بالمراقبة والقياس وأخذ العينات وفق الشروط المحددة في قانون المسطرة الجنائية⁵.

¹- الفقرة الأولى من المادة 2 من قانون 03-13 المتعلق بمكافحة تلوث الهواء.

²- المادة 3، نفس المصدر.

³- المادة 5، نفس المصدر.

⁴- المادة 6، نفس المصدر.

⁵- المادة 9 و11، نفس المصدر.

الفقرة الثالثة: القانون 03-11 المتعلق بحماية واستصلاح البيئة

تضمن هذا القانون العديد من المقتضيات البيئية التي تطل المستوطنات البشرية، والطبيعية، والموارد الطبيعية، والأرياف، والمناطق الجبلية، والتلوث، والإذابات، كما نص على العديد من آليات تدبير وحماية البيئة¹.

بالنسبة للمستوطنات البشرية، وحتى تتوفر هذه الأخيرة على شروط بيئية وصحية جيدة، ألزم المشرع التأكد من الآثار المحتملة على البيئة قبل تسليم رخصة البناء ورخص التجزئة، مضيفاً أنه بالإمكان رفض الرخص المذكورة إذا ترتب على ذلك ما يضر بالبيئة وبأن السكان وراحتهم أو تهديد الأماكن المجاورة، أو المآثر التاريخية². ورغبة منه لتحقيق هذه الغاية، أوجب على الإدارات المعنية اتخاذ كل التدابير اللازمة من أجل حماية المستوطنات من الآثار السلبية الناجمة عن أي شكل من أشكال التلوث والإزعاج من نفايات صلبة ومقذوفات سائلة أو غازية وكذا كل أشكال الضجيج والاهتزازات والكوارث الطبيعية والتكنولوجية³.

وفيما يتعلق بالطبيعة والموارد الطبيعية، اعتبر المشرع التربة وما تحت التربة من ثروات، وموارد محدودة، أو غير متجددة، محمية ضد أي شكل من أشكال التدهور، موجبا استغلالها بطريقة عقلانية⁴، كما نص على التدابير الوقائية الخاصة بمحاربة التصحر، والفيضانات، واختفاء الغابات، والتعرية وضياح الأراضي الصالحة للزراعة وتلوث التربة ومواردها، مجيزاً الإعلان عن المنفعة العامة لهذه التدابير وفرضها على كل مستغل ومستفيد⁵.

وقد اعتبر المشرع الغابات سواء العمومية أو الخاصة بمثابة ممتلكات ذات منفعة مشتركة. من واجب الإدارة والخواص المحافظة عليها واستغلالها بشكل يضمن توازنها واحترام الأنظمة البيئية⁶. كما أوجب حماية الهواء ضد كل أشكال التلوث التي تساهم في تدهور جودته وفي تسخين المناخ وإضعاف طبقة الأوزون⁷. وبالنسبة للمياه والموارد البحرية الواقعة، أوجب المشرع اتخاذ تدابير قانونية وتنظيمية من أجل الوقاية أو الحد من الأنشطة التي من شأنها أن تؤدي إلى تدهور جودة المياه والموارد البحرية أو تضرر بالإنسان والحيوان وبالنبات وبالمنافع وبالبيئة البحرية والشاطئية بصفة عامة⁸.

1- عبد المجيد السملالي، الوجيز في قانون البيئة، مطبعة دار القلم، الرباط، 2006، ص.46.

2- المادة 6 من قانون 03-11 المتعلق بحماية واستصلاح البيئة.

3- المادة 7، نفس المصدر.

4- المادة 17، نفس المصدر.

5- المادة 18، نفس المصدر.

6- المادة 23، نفس المصدر.

7- المادة، نفس المصدر.

8- المادة 33، نفس المصدر.

وفيما يخص التلوثات والإذايات، أوجب المشرع على الإدارة والجماعات المحلية وهيئاتها كل التدابير الضرورية قصد الحد من خطورة النفايات وتدبيرها ومعالجتها والتخلص منها بطريقة ملائمة تزيل أو تحد من آثارها المضرّة بصحة الإنسان وبالموارد الطبيعية وبالحيوانات والنباتات وبجودة البيئة بصفة عامة¹. وفضلا عن ذلك، حظر المشرع تداول المواد المضرّة والخطيرة بغير ترخيص من الإدارة، ويخضع استعمالها لمراقبة وتتبع الإدارة إما بسبب خصائصها السامة أو المشعة أو مدى تركيزها وتهديدها للأنظمة الحيوية عند قذفها في الوسط الطبيعي².

وبخصوص آليات تدبير وحماية البيئة، نص المشرع على ثلاث إمكانيات. ويتعلق الأمر بدراسة التأثير على البيئة³، والمخططات الاستعجالية⁴، ووضع مقاييس ومعايير جودة البيئة⁵، والتحفيزات المالية والجبائية⁶، والصندوق الوطني الخاص بحماية واستصلاح البيئة⁷.

وبالتالي إن التوجهات التي أخذتها السياسة التشريعية البيئية للحد من الانتهاكات الفظيعة التي تحول دون السير قدما بالمجال البيئي، والتي لم تعد تعتمد على الحلول التقنية والتكنولوجية فقط، بل ركزت على المقاربة القانونية، بالنظر إلى وعي الدول بضرورة الاعتماد على الترسنة القانونية التي من شأنها إيجاد الحلول المناسبة للمشاكل المطروحة، وضبط سلوك الإنسان في تعامله مع بيئته. لهذا كان المشرع في ظل القانون البيئي حريصا على حماية البيئة والحفاظ عليها من مختلف أشكال التهديد والتخريب، ثم عمل جاهدا من أجل وضع منظومة قانونية شاملة بالمجال البيئي، غير أن هذه الأخيرة لم تسلم من الاختلالات والعراقيل والانتقادات من قبيل ضعف الإطار التشريعي وعدم مواكبته للتقدم الحاصل في إطار التنمية الاقتصادية، في ظل السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة المكلفة بحماية البيئة.

الفقرة الرابعة: القانون رقم 28.00 المتعلق بتدبير النفايات والتخلص منها

يضع القانون رقم 28.00⁸ القواعد والمبادئ الأساسية التي يجب أن تشكل المرجعية الأساسية بالنسبة لكل ما يتعلق من وضع تدبير عقلاني وعصري وفعال للقطاع يحترم متطلبات التنمية المستدامة وحماية البيئة.

1- المادة 41، من قانون 11-03 المتعلق بحماية واستصلاح البيئة.

2- المادة 45، نفس المصدر.

3- المادة 49، نفس المصدر.

4- المادة 51، نفس المصدر.

5- المادة 54، نفس المصدر.

6- المادة 58، نفس المصدر.

7- المادة 60، نفس المصدر.

8- القانون 28.00 الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 1.06.153 المتعلق بتدبير النفايات والتخلص منها صادر في 22 نونبر 2006، الجريدة الرسمية، عدد 5480، ص.3747.

يهدف هذا القانون إلى وقاية صحة الإنسان والوحيش والغطاء النباتي والمياه والهواء والتربة والأنظمة البيئية والمواقع والمناظر الطبيعية والبيئة بصفة عامة من آثار الضارة للنفايات وحمايتها منها. ويشكل هذا النص إطارا قانونيا عالي الأهمية من أجل إرساء سياسات وطنية ومجالية لتدبير النفايات والتخلص منها. ويهم تحديث عملية تدبير النفايات وتقليص آثارها السلبية على صحة الإنسان وعلى البيئة وكذا الوفاء بالتزامات المغرب الواردة في العديد من الاتفاقيات الدولية التي توصي باعتماد تدبير عقلاني وإيكولوجي للنفايات.

ويحدد هذا القانون ويصنف الالتزامات المتعلقة بتدبير النفايات والتخلص منها، وقد تم تحديد هذه الالتزامات، التي تهم حائزي ومنتجي ومستغلي النفايات، حسب نوع النفايات. وينظم كل نوع من النفايات بمرسوم تطبيقي. كما يقنن بكيفية واضحة تدبير النفايات الخطرة بإخضاعها لنظام رخصة مسبقة في كافة مراحل تدبيرها: جمعها ونقلها وتخزينها والقضاء عليها. وهو يمنع علاوة على ذلك أي خلط للنفايات الخطيرة مع باقي فئات النفايات وأي طمر لها ومعالجة هذه النفايات وتخزينها خارج المنشآت المعدة لها خصيصا.¹

ويجعل المشرع من التخطيط أداة أساسية لنظام تدبير النفايات مع التنصيص على وضع ثلاثة أشكال من المخططات المديرية في ثلاث مستويات ترابية مختلفة تقابل ثلاث فئات متميزة من النفايات: مخطط مديري وطني لتدبير النفايات الخطرة ومخطط مديري جهوي لتدبير النفايات الصناعية والطبية غير الخطيرة والنفايات الفلاحية وغير المتفاعلة ومخطط مديري خاص بالعمالة أو الإقليم مخصص لتدبير النفايات المنزلية وما يماثلها.² ويضع نظاما لتحميل المسؤولية لمصدر إنتاج النفايات باستحياء المبادئ الأساسية المعترف بها دوليا مثل مبدأ الوقاية والمبدأ الملوث المؤدي، ومبدأ الإصلاح بالأولوية. ويضع القانون نظاما للمراقبة ولمعايينة المخالفات يتضمن عقوبات تدريجية ورادعة في نفس الآن ذات طبيعة إدارية، لكنها أيضا عقوبات تتمثل في فرض غرامات والحبس تبعا لخطورة المخالفات المرتكبة.³

من المهم من جهة أخرى أن نبرز أن هذا القانون لا ينص على إحداث بنيات إدارية جديدة. وفي المقابل يحيل إلى العديد من النصوص التنظيمية التي يجب أن تحدد كفاءات ومساطر تطبيقه آفاقا فعلية في مجال الاستثمار والتشغيل وتحسين إطار عيش المواطنين.

¹- من المادة 29 إلى 37.

²- من المادة 9 إلى 15.

³- من المادة 61 إلى 82.

الفرع الثاني: التشريعات ذات العلاقة المباشرة بالكوارث الطبيعية

سنخصص هذا الفرع إلى عرض مجموعة من القوانين التي لها علاقة بالكوارث الطبيعية، والتي تحاول من خلالها أن تنظم وتخفف من أثارها وأخطارها، وسنقتصر على القوانين التي تتعلق بالمياه والغابات والتعمير باعتبارهم قوانين ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالكوارث الطبيعية.

الفقرة الأولى: القوانين المتعلقة بالمياه والغابات

أولاً: القانون 15-36 المتعلق بالماء

صادق مجلس الحكومة على مشروع قانون الماء في صيغته الجديدة، رقم 15-36¹، بعد عشرين سنة من إصدار القانون رقم 10-95. والقانون الجديد هو ثمرة مشاورات موسعة على المستويين الوطني والجهوي، يهدف إلى تطوير الحكامة في قطاع الماء بعد أن صارت الضرورة ملحة لتعزيز المكتسبات وتدارك النواقص والثغرات التي تعترى القانون الحالي.

يتضمن هذا القانون عدة مقتضيات تعلق بالجهة المملوكة للملك العام المائي والحقوق المكتسبة على المياه العامة، والأفعال المحظورة، وتلك التي يمكن منح ترخيص بشأنها وآليات تدبير المياه العامة وشرطة الماء². وتتجلى أبرز أهداف هذا القانون في تعزيز المكتسبات وتطوير الحكامة في قطاع الماء من خلال تبسيط المساطر وتقوية الإطار القانوني المتعلق بتأمين مياه الأمطار والمياه المستعملة، ووضع إطار قانوني لتحلية مياه البحر، وتقوية الإطار المؤسساتي وآليات حماية موارد المياه والمحافظة عليها فضلاً عن تحسين شروط الحماية من الظواهر القصوى المرتبطة بالتغيرات المناخية.

ومبادئ هذا القانون الأساسية تهم الملكية العامة للماء، وحق جميع المواطنين والمواطنات في الوصول إلى الماء والعيش في بيئة سليمة، وتدبير الماء طبق ممارسات الحكامة الجيدة التي تشمل المشاركة والتشاور مع مختلف الفاعلين، والتدبير المندمج واللامركزي لموارد المياه مع ترسيخ التضامن المجالي، وحماية الوسط الطبيعي وتطوير التدبير المستدام مع اعتماد مقاربة النوع فيما يخص تنمية وتدبير الموارد المائية³.

وخصص الباب الحادي عشر من القانون حيزاً هاماً لتعزيز المراقبة ودعم شرطة المياه وفق المنظور الجديد لحكامة المياه، حيث أناط بهذه الشرطة مهام المراقبة بهدف توفير الحماية الكافية للملك العمومي

¹- القانون رقم 36.15 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.16.113 الصادر في 10 شتنبر 2016 المتعلق بالماء، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6494 بتاريخ 25 شتنبر 2016، ص. 6305.

²- سلطان سالم راشد عبيد المنصوري، تقييم استراتيجيات الأداء الحكومي في مجال الأثر البيئي في كل من المغرب والإمارات- دراسة مقارنة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس، 2015-2016، ص. 132.

³- المادة 2 من قانون 36.15 المتعلق بالماء.

المائي، والحفاظ عليه من كل فعل من شأنه استنزاف الثروات المائية أو إلحاق الضرر بها، كما حدد مختلف الهيآت التي يمكنها تعيين الأعوان المنوطة بهم مهام مزاولة شرطة المياه.

وخصص الباب التاسع منه إلى تدبير الأخطار المتصلة بالماء وقد تم التركيز على الوقاية من الفيضانات وتعزيز آليات مواجهة الظواهر القصوى، وتدبير الأخطار المتصلة بالماء¹، وجاء الفصل 117 من القانون المذكور ليمنع إقامة البنايات أو التجهيزات أو الحواجز في الأراضي التي يمكن أن تغمرها المياه إلا بشروط حددها النص، كما ينص الفصل 118 على التزام وكالة الحوض المائي بوضع "أطلس المناطق المعرضة للفيضانات"، ومخططات للوقاية من أخطار الفيضانات للمناطق المهددة بخطر متوسط أو مرتفع للفيضان لمدة عشرين سنة، بتنسيق مع الإدارة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية ولجان العمليات والأقاليم للماء المعنية التي تسهر على تنفيذها كل فيما يخصها.

الشيء الذي يطرح للنقاش مدى مسؤولية المرافق العامة المختصة من دولة وجماعات ترابية ومؤسسات عامة في تفادي أضرار التقصير في الحماية، وعدم التقيد بمقتضيات قانون صدر في إطار مقتضيات الفصلين 42 و50 من دستور 2011 هذا القانون الذي حدد قواعد الوقاية من المخاطر المرتبطة بالماء بما يضمن حماية وسلامة الأشخاص والممتلكات والبيئة، وخير دليل على ذلك الفيضان الذي اجتاح ملعب كرة القدم في مجرى الوادي بتارودانت في 28

غشت 2019 والذي تسبب بوفاة ضحايا، والذي يعتبر في منتهى اللامبالاة بنصوص قانونية وتقصيرا في الحماية أدى إلى إزهاق أرواح مواطنين بسبب التقصير في الحماية وعدم وضع مكان الكارثة في أطلس المناطق المعرضة لخطر مرتفع للفيضان، وبالتالي عدم الترخيص بإقامة بناء أو تجهيزات وفي حالة عدم وجود الترخيص عدم السماح بالبناء أو هدم ما تم إقامته من طرف السلطات المختصة لتعارضه مع مقتضيات الفصل 117 من القانون المشار إليه أعلاه مهما كانت الجهة المشرفة على انجازه طالما لم يتم

¹- في إطار الجانب القانوني المؤطر لتدبير الأخطار الطبيعية بالأخص الفيضانات تم نشر مجموعة من الدوريات الوزارية لتدبير خطر الفيضان :

- دورية لوزير الداخلية رقم 2 / DUA / 2167 بتاريخ 14 نونبر 1984 تتعلق "بتجنب الخسائر التي يمكن أن تنتج عن الفيضان."
- دورية لوزير الداخلية رقم DGAI / 1288 / DAG بتاريخ 25 أكتوبر 2000 تتعلق "بالوقاية من الحمولات للأودية وقت الإعلان عن حالت الطوارئ".
- دورية لوزير الداخلية رقم 26 / DGAI / بتاريخ 19 يناير 2001 تتعلق "بمهمة الوقاية وتدبير الأخطار".
- دورية للوزير المنتدب المكلف بالإسكان والتعمير رقم 2173/824 بتاريخ 20 فبراير 2003 تتعلق "بمخطط الحماية الجهوي من الفيضان واللجنة الإقليمية للماء".
- دورية مشتركة لوزير الداخلية والإسكان وإعداد التراب الوطني عدد 08 بتاريخ 7 يناير 2005 تتعلق "بإرساء آليات تنسيق العمليات التي يقوم بها مختلف الفاعلين المحليين لمكافحة خطر الفيضان".

احترام المقتضيات القانونية بشأنه، ناهيك عن عدم التدخل في الوقت المناسب وعدم الاكتراث بإنذارات الأرصاد الجوية في مناطق ذات الخطر المرتفع أو المتوسط.

بالرغم من إيجابيات هذا القانون في تدبير خطر الفيضان وحماية السكان وممتلكاتهم ثم حماية الملك العام المائي فإن تطبيقه الفعلي تنقصه الفعالية لحماية الأودية من البناء العشوائي وخاصة بناء الدرجات السفلى للمجاري المائية .

ثانيا: ظهور 10 أكتوبر 1917 المتعلق بالمحافظة على استغلال الغابات

على الرغم من الحس البيئي في بداية القرن العشرين، ركز التشريع المغربي من خلال مقتضيات ظهور 10 أكتوبر 1917 المتعلق بحفظ واستغلال الغابات، والتعديلات التي أدخلت عليه فيما بعد، على هدفين رئيسيين: المحافظة على الغابة وتنظيم استغلال مواردها. فعلى مستوى المحافظة تم وضع مجموعة من القواعد المتعلقة بكيفية حماية الغابة من الأضرار والاعتداءات التي تلحقها من جراء الأنشطة الإنسانية. وعلى رأسها قطع واجتثاث الأشجار بطرق غير شرعية، ورعي الماشية بشكل عشوائي ومضر بالغابة، واندلاع الحرائق إما بشكل عفوي أو بفعل إجرامي. وفيما يتعلق بتنظيم الاستغلال هناك قواعد أخرى تنبني أساسا على المراقبة الإدارية، عبر تقنية الترخيص الإداري وضبط المخالفات بواسطة الإدارة التي خول لها ممارسة الشرطة الإدارية (الضبط الإداري)، وهي مديرية المياه والغابات¹.

لذلك فإن قانون الغابة يؤسس في فصوله التي بلغ عددها 95 فصلا، والتي توالى مجموعة من الظواهر المعدلة والمتممة لها، لبعض المبادئ التي تحكم الملك الغابي من حيث المحافظة عليه وضبط استغلال موارده المتنوعة من الاستنزاف والإتلاف. وهي كالتالي:

- **المنفعة العامة:** وتتجلى في الوظائف الاقتصادية والاجتماعية وكذلك البيئية التي تؤديها الغابة بالنسبة للمجتمع وعلى رأسها الموارد الخشبية المعدة للنجارة أو للتدفئة، والحماية من انجراف التربة بالجبال والمنحدرات، ومكافحة التصحر بالإضافة إلى ضمان التنوع الحيوي الحيواني والنباتي.
- **واجب المحافظة على الغابة:** ويحرم المشرع كافة الممارسات والأنشطة التي تؤدي إلى " إفساد الغابة كلا أو جزءا"²، مثل اقتلاع الأشجار أو قطعها بشكل غير قانوني، ورعي الماشية دون احترام الإجراءات الوقائية، وإضرار النار في الغابة بطريقة عفوية أو عن قصد...

¹- أحدثت هذه المديرية المكلفة بقطاع الغابات منذ إصدار قانون 1917، وظلت تابعة لوزارة الفلاحة منذ ذلك التاريخ وإلى غاية سنة 1988 تاريخ إحداث الوزارة المكلفة بقطاع المياه والغابات. ثم أصبحت ابتداء من سنة 2003 تحمل اسم المديرية السامية للمياه والغابات ومكافحة التصحر.

²- الفصل 29 من 10 أكتوبر 1917 .

- الضبط الإداري (الشرطة الإدارية): لقد أحدث قانون 1917 شرطة إدارية خاصة بالملك الغابوي. وبواسطتها تحرص الإدارة على تنظيم ومراقبة الأنشطة المرتبطة بالانتفاع من الغابة واستغلال مواردها وفق النصوص القانونية والتنظيمية الجاري بها العمل.
- تجريم الأعمال والأنشطة التي تهدد الغابة: مثلما يحدد القانون الشروط والإجراءات الواجب اتخاذها لاحترام الملك الغابوي للدولة، تعين الأعمال والتصرفات المخالفة للقانون، فيأمر بضبطها ومعاينتها، ويعاقب أصحابها إما بغرامات مالية أو بعقوبات سالبة للحرية حسب خطورة المخالفة.
- تهيئة المناطق واستصلاحها: لعل من لأهم القواعد التي يؤكد عليها القانون المنظم للغابة هي تنمية الملك الغابوي وإعادة تشجيرها باستمرار للمحافظة على طاقته الإنتاجية وعلى الوظائف التي تؤديها المناطق الخضراء على المستوى الاقتصادي والاجتماعي والبيئي.

الفقرة الثانية: القانون المتعلق بالتعمير

ترجع الأسباب التي أدت إلى الاهتمام بقضايا التعمير والتنمية إلى المشاكل التي نتجت عن أزمة ما بعد الحرب العالمية الثانية بسبب ظهور السكن غير اللائق. وارتفاع وتيرة النمو الديموغرافي وتنامي ظاهرة الهجرة نحو المدن، مما أدى إلى توسع العمران بشكل غير منظم، وهو الشيء الذي أصبح يفرض تحديا على السلطة القائمة على التخطيط والتدبير في المجال العمراني.

يعتبر قانون التعمير الصادر في 17 يونيو 1992¹ القاعدة القانونية لتدبير قطاع البناء وما يرتبط به داخل المدارات الحضرية والتجمعات القروية. ولأجل التحكم في قطاع التعمير سن المشرع المغربي نصوص تنظيمية تمت ملاءمتها مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية التي تعرفها الحواضر المغربية. ويعرف التعمير بكونه مجموعة من الإجراءات التقنية والإدارية والاجتماعية التي ترمي إلى جعل الإطار الجغرافي للحياة الاجتماعية أكثر ملاءمة لحاجيات الأفراد، ولن يتأتى ذلك إلا بتظافر الجهود حتى لا يتم بناء أبنية غريبة عن ثقافة المجتمع ومناقضة المعطيات الموضوعية للمجال العمراني².

تعتمد الدولة على آليات التخطيط الحضري، المتمثلة في وثائق التعمير من أجل تنظيم استعمال المجال، وذلك عبر فتح مناطق جديدة للتعمير وتزويدها بالمرافق الضرورية، وأيضا عبر ضبط العمليات العمرانية بالمناطق المنشأة وتخصيص استعمال المناطق والأراضي.... ويتم هذا الأمر عبر نوعين متكاملين من وثائق التعمير، يتشارك في إعدادها مجموعة من الفاعلين والمتدخلين في مجال التعمير، ويتعلق الأمر بوثائق التعمير التقديرية (المخطط التوجيهي للتهيئة العمراني) ، ووثائق التعمير التنظيمية

¹- القانون رقم 012.90 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.92.31 صادر في 15 من ذي الحجة 1412 (17 يونيو 1992) المتعلق بالتعمير، منشور بالجريدة الرسمية عدد 4159 بتاريخ 1992/07/15 ص. 887.

²- الحاج شكر، الوجيز في قانون التعمير المغربي، دار القلم للطباعة والنشر، الطبعة الخامسة، سنة 2010، ص. 1.

(تصميم التطبيق تصميم التهيئة تصميم التنمية).

أولاً: المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية

يعتبر مخطط توجيه التهيئة العمرانية أداة للتخطيط الحضري، وفي هذا السياق نص المشرع في المادة 2 من القانون 12.90 المتعلق بالتعمير على أن توجيه التهيئة العمرانية يطبق على رقعة أرضية تستوجب تنميتها أن تكون محل دراسة إجمالية بسبب الترابط القائم بين مكوناتها في المجالات الاقتصادية والتجارية والاجتماعية. ويمكن أن تشمل الرقعة الأرضية على جماعة حضرية أو عدة جماعات حضرية ومركز محدد أو عدة مراكز محددة وكذلك، إن اقتضى الحال، على بعض أو جميع جماعة قروية أو جماعات قروية مجاورة، وتنص المادة 3 من نفس القانون على أن يشتمل مخطط توجيه التهيئة العمرانية على تخطيط التنظيم العام للتنمية العمرانية للرقعة المتعلقة بها، وذلك لمدة لا يمكن أن تجاوز 25 سنة.

ويهدف مخطط توجيه التهيئة العمرانية بوجه خاص، إلى تحديد اختيارات التهيئة التي تتطلبها تحقيق تنمية متناصفة على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي للرقعة الأرضية المعنية. وكذلك تحديد المناطق العمرانية الجديدة وتواريخ السماح بالقيام بعمليات عمرانية فيها، مع الحفاظ بوجه خاص، على الأراضي الزراعية والمناطق الغابوية التي تتولى السلطة التنظيمية تحديدها بواسطة مرسوم يقترح من طرف الوزير المكلف بالفلاحة بعد استطلاع رأي السلطة الحكومية المكلفة بالتعمير.¹

كما يهدف أيضا إلى تحديد الأغراض العامة المخصصة لها الأراضي، وتعين مواقع المناطق الزراعية والغابوية، والمناطق السكنية وكثافتها والمناطق الصناعية والتجارية والسياحية، والمناطق المثقلة بارتفاعات عدم البناء وعدم التعلية والإرتفاقات الخاصة بحماية الموارد المائية، والأماكن الطبيعية والتاريخية والأثرية التي يجب القيام بحمايتها أو إبراز قيمتها أو بهما معا، والمساحات الخضراء الرئيسية التي يجب القيام بإحداثها وحمايتها أو إبراز قيمتها أو بهما معا، والتجهيزات الكبرى كشبكة الطرق الرئيسية ومنشآت المطارات الموانئ والسكك الحديدية والمؤسسات الرئيسية الصحية والرياضية والتعليمية والمناطق التي تكون تهيئتها محل نظام قانوني خاص.

ويهدف مخطط توجيه التهيئة العمرانية كذلك إلى تحديد القطاعات التي يجب القيام بإعادة هيكلتها أو تجديدها أو بهام معا وتحديد مواضع الصرف الصحي والأماكن الرئيسية التي تصب فيها المياه المستعملة والأماكن التي توضع فيها النفايات المنزلية وتحديد مبادئ تنظيم النقل. وكذا حصر برمجة مختلف مراحل تطبيق المخطط وبيان الأعمال التي يجب أن يحظى إنجازها بالأولوية.

¹ - المادة 4 من قانون التعمير 12.90.

ثانيا: تصميم التطبيق وتصميم التهيئة وتصميم التنمية

يعتبر تصميم التطبيق وثيقة توضيحية تخصص المناطق لأغراض تستعمل لها، كالمناطق السكنية والمناطق الصناعية والمناطق التجارية والمناطق السياحية... وغيرها، ويشمل هذا التصميم على نظام يحدد الإجراءات التنظيمية، المتعلقة بكيفية استعمال الأرض¹، ويسري مفعول هذا التصميم لمدة أقصاها سنتان، كفترة انتقالية إلى حين إنجاز تصميم التهيئة.

لكن تجدر الإشارة بأن تصميم التطبيق، ورغم التنصيص عليه من الناحية القانونية، إلا أنه من الناحية العملية، فقد تم التوقف عن إعداده واعتماده، وذلك راجع إلى توكيل أمر إعداده إلى مكاتب الدراسات، والتي تستغرق حوالي 4 إلى 5 سنوات من إعدادها إلى حين المصادقة عليه، وبالتالي تستنفد المدة القانونية لهذا التصميم، والمحددة في سنتين فقط، وكذا تضحل الغاية منه، والتي تتجلى في التمهيد لتصميم التهيئة، وسد الفراغ إلى حين تبني هذا الأخير، لذلك فقد تم التخلي عنه على المستوى العملي، لكونه يعد تبديدا للام العام، بدل أن يكون وسيلة تخطيطية فعالة.

ويشكل تصميم التهيئة دليلا للسلطات العمومية في مجال التخطيط الحضري والتوسع العمراني، ومن جهة أخرى أداة لترجمة توجهات ومقتضيات المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية على أرض الواقع، وكذا لتحديد الإجراءات التنظيمية المتعلقة بعمليات التعمير وكيفية استعمال الأراضي، كما أن مدة سريانه تحدد في عشر سنوات².

وتجدر الإشارة إلى أن تصميم التهيئة، يعد أول وثيقة تعمرية نص عليها التشريع المغربي في مجال التخطيط الحضري، ضمن أول ظهور لأعمال التعمير، الصادر سنة 1914، والمتعلق بتصنيف الأبنية والطرق والتصاميم الموضوعية لتهيئة المدن وتوسيع نطاقهما والحرمان والجبايات المفروضة على الطرق، بالإضافة إلى كونه يعد أول مخطط تنظيمي اعتمدت عليه السلطات الإدارية في عهد الحماية لتهيئة وتخطيط المدن وتنظيم الاستعمالات العقارية وإحداث المناطق وإنجاز التجهيزات والمرافق الأساسية³.

وبالنسبة لتصميم التنمية فيعتبر وثيقة تعمرية من وثائق التعمير التنظيمي، يتميز بالبساطة والوضوح، يظهر حقوق والتزامات الملاكين العقاريين، ويحدد التجهيزات والمرافق العامة، التي سيتم إنجازها القروية، ويمنح الفرصة للمواطنين لإبداء آرائهم، بصدد هذه التجهيزات أثناء مرحلة البحث العلني، الذي يقام خلال مسطرة إعداد هذه الوثيقة⁴. وتصميم التنمية منظم بظهير 1960، بحيث أنه لم يشمل قانون

¹ - أحمد الناوي: التخطيط الحضري في المغرب: تعاريف- نظريات- أجهزة- قوانين- وثائق- حصيله، مرجع سابق، ص. 74 .
² - عبد الله الوادي: تصميم التهيئة بالمغرب إكراهات التنفيذ وآفاق الإصلاح، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس الرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال، ماستر القانون العام والعلوم السياسية، تخصص التدبير الإداري والمالي، السنة الجامعية 2014-2015، ص. 9.

³ - الهادي مقداد، السياسة العقارية في ميدان التعمير والسكنى، مرجع سابق، ص. 179.

⁴ - الحاج شكره، الوجيز في قانون التعمير المغربي، مرجع سابق، ص. 9.

التعمير 90-12 فهو في محتواه شبيه بتصميم التهيئة، إذ يعتبر وثيقة تعميرية ملزمة يترتب عنها صفة المنفعة العامة. وقد خول قانون التعمير المعمول به حالياً للسلطة التنظيمية إصدار النظام العام لضوابط البناء¹. فإلى جانب الضوابط الوطنية هناك إمكانية إعداد ضوابط ذات صبغة جماعية يتم اعتمادها في شكل قرارات لرئيس الجماعة الحضرية بعد مداولة المجلس، ولا يجوز أن تكون مخالفة للضوابط العامة، وألا تخالف تصميم التهيئة.

فرغم الصلاحيات المخولة للجماعات الحضرية في تنظيم المجال والصرامة التي جاء بها قانون التعمير وخلق مفتشيات للتعمير على المستوى الجهوي والإقليمي، فإن التطبيق الفعلي للقانون يبقى واهنا أمام التدخلات ونفوذ المنعشين العقاريين ونماذج فاس وجدة بركان خير دليل على ذلك حيث البناء فوق الدرجات النهرية السفلى.

الفرع الثالث: التشريعات الخاصة بالكوارث الطبيعية

سنتطرق في هذا الفرع إلى التشريعات التي تهتم بتنظيم وإدارة الكوارث الطبيعية بشكل مباشر، ويتعلق الأمر بالقانون المتعلق بالبناء المضاد للزلازل والقانون المتعلق بإحداث نظام لتغطية عواقب الوقائع الكارثية بدون أن ننسى القانون الجديد المتعلق بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الاعلان عنها وفي الأخير نستنتج النقائص والتحديات التي تعترى الإطار القانوني لتدبير الكوارث.

الفقرة الأولى: القانون المتعلق بالبناء المضاد للزلازل

البناء المضاد للزلازل المسمى «R.P.S 2000» هو نظام يطبق على المباني والمحددة فيه قواعد الوقاية من الزلازل الواجب توفرها في البنايات لأجل ضمان السلامة². ويراعى لتطبيق ضابط البناء المضاد للزلازل تقسيم التراب الوطني إلى مناطق زلزالية بحسب درجة توقع الزلزال فيها، وكذلك ترتيب البنايات إلى أصناف باعتبار درجة الوقاية الواجب توفرها فيها³.

وتم إحداث ممن خلال هذا المرسوم "اللجنة الوطنية لهندسة الوقاية من الزلازل"⁴ ويعهد إليها اقتراح ترتيب البنايات وخرائط توزيع الجماعات داخل المناطق الزلزالية وتغييرهما وإبداء الرأي في شأنهما.

¹ - المادة 40 من قانون التعمير.

² - مرسوم رقم 2.02.177 صادر في 9 ذي الحجة 1422 (22 فبراير 2002) بالموافقة على ضابط البناء المضاد للزلازل المسمى «R.P.S 2000» المطبق على المباني المحددة فيه قواعد الوقاية من الزلازل بإحداث اللجنة الوطنية لهندسة الوقاية من الزلازل، المنشور في الجريدة الرسمية عدد 4988 بتاريخ 2002/03/21 الصفحة 675. والذي غير بمرسوم رقم 2.12.682 صادر في 17 من رجب 1434 (28 ماي 2013)، المنشور في الجريدة الرسمية عدد 6206 الصادرة بتاريخ 17 محرم 1435 (21 نونبر 2013).

³ - المادة 2 من مرسوم 2.02.177.

⁴ - المادة 4 من نفس المرسوم.

ودراسة التغييرات واقتراح التحسينات المراد إدخالها على ضابط البناء المضاد للزلازل «R.P.S 2000» باعتبار تطور معرفة الظواهر الزلزالية والجيوتقنية وما يتعلق منها بتقنيات هندسة الوقاية من الزلازل.

وتتكون اللجنة برئاسة السلطة الحكومية المكلفة بالسكنى من ممثلي السلطات الحكومية التالية¹ : السلطة الحكومية المكلفة بالتعمير والسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية والسلطة الحكومية المكلفة بالتجهيز والسلطة الحكومية المكلفة بالمعادن والسلطة الحكومية المكلفة بالبحث العلمي وممثلو القطاعات الجامعية والمعاهد العلمية والتقنية والمدارس العليا للتكوين والمنظمات المهنية المعنية المحددة قائمتها بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالسكنى.

ولابد من الإشارة إلى أن قانون البناء المضاد للزلازل يتطلب مراجعته وتحيينه، كما ينبغي أن تتوفر على مراكز البحث المعدة لهذه المهمة على آلات لرصد الزلازل في جميع المناطق المعرضة لخطر الزلازل، ولابد من إجراء دراسة مدققة تتعلق بالزلازل، والاستعانة بدراسة الباحثين في مجال الزلازل. فلحد الآن التعمير لا يبنى على أبحاث علمية بل فقط تقديرية. فمثلا باليابان تقع زلازل درجتها تتراوح ما بين 7 و 8 درجات على سلم ريشتير دون أن تسجل خسارة في الأرواح بالنظر لاحترام هذا البلد لقواعد البناء المضاد للزلازل. إذن من المفروض على السلطات المعنية بالمغرب السهر على تطبيق المقترحات المتعلقة بالبناء المضاد للزلازل لتفادي وقوع خسائر في الأرواح. فمثلا إمزرون بضواحي الحسيمة مازال يشهد نقشي البناء الذي لا يراعي الضوابط المضاد للزلازل. وبالتالي ينبغي استحضار هذا المعطى حيث لا ينبغي أن يتجاوز علو المنازل طبقتين كحد أقصى، علما أنه حاليا نعاين منازل في المنطقة يصل علوها إلى 5 أو 6 طبقات. لهذا يجب أن تأخذ السلطات المعنية بإمزورن بجدية هذا المعطى لتفادي حدوث كوارث.

الفقرة الثانية: القانون المتعلق بإحداث نظام لتغطية عواقب الوقائع الكارثية

عرف قانون 110-04² في مادته الثالثة الوقائع الكارثية: "كل حدث تنجم عنه أضرار مباشرة في المغرب، يرجع السبب الحاسم فيه إلى فعل القوة غير العادية لعامل طبيعي أو إلى الفعل العنيف للإنسان"³. ومواصفات القوة غير العادية لعامل طبيعي هي⁴ أن تتوفر في وقوع الحادث المسبب له شرط الفجائية أو عدم إمكانية التوقع، وفي حالة إمكانية توقع الحادث، يشترط ألا تمكن التدابير الاعتيادية المتخذة من تفادي هذا الحادث أو تعذر اتخاذ هذه التدابير. وأن تشكل آثاره المدمرة خطورة شديدة بالنسبة للعموم.

¹- المادة 5 من نفس المرسوم.

²- القانون رقم 110-14 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 152-16-1 بتاريخ 21 من ذي القعدة 1437 المتعلق بإحداث نظام لتغطية عواقب الوقائع الكارثية وبتعديل وتتميم القانون رقم 99-17 المتعلق بمدونة التأمينات، المنشور في الجريدة الرسمية عدد 6502 - 22 شتنبر 2016.

³- المادة 1 من قانون 110-04 المتعلق بإحداث نظام لتغطية عواقب الوقائع الكارثية.

⁴- المادة 3، نفس المصدر.

ويعتبر الفعل العنيف للإنسان واقعة كارثية إذا كان يشكل فعلا إرهابيا أو نتيجة مباشرة لوقوع فتن أو اضطرابات شعبية عندما تشكل آثارها خطورة شديدة بالنسبة للعموم. يهدف هذا القانون إلى إحداث نظام لتغطية عواقب الوقائع الكارثية، وذلك قصد تعويض ضحايا هذه الوقائع.

كما أحدث المشرع لجنة لتتبع الوقائع الكارثية، والتي تناط بها مهمة تتبع تنفيذ النظام، حيث يعهد لها بجمع كل المعلومات لدى الإدارات أو مصالح الدولة أو الجماعات الترابية أو أي هيئة أخرى عامة أو خاصة، والعمل على إنجاز كل دراسة تتعلق بظروف وحجم وآثار واقعة معروضة على أنظارها. كما تبدي اللجنة رأيها للحكومة بشأن الطابع الكارثي للواقعة المعروضة عليها. كما تساعد اللجنة صندوق التضامن ضد الوقائع الكارثية، المحدث بموجب هذا القانون، في تقييم الأضرار اللاحقة بضحايا واقعة كارثية. وتقدم اقتراحات إلى الإدارة بشأن جميع التدابير الهادفة إلى تحسين النظام¹.

كما سبقت الإشارة أحدث المشرع بموجب هذا القانون "صندوق التضامن ضد الوقائع الكارثية"، والذي يعتبر شخص اعتباري خاضع للقانون العام ويتمتع بالاستقلال المالي²، ويخضع لوصاية الدولة وللمراقبة المالية المطبقة على المقاولات العمومية³. ويهدف الصندوق إلى تعويض ضحايا الوقائع الكارثية، ومنح قروض لمقاولات التأمين، وصياغة اقتراحات وإبلاغها إلى الإدارة بهدف تحسين النظام، وكذلك إعداد معطيات إحصائية ومالية تتعلق بعواقب الوقائع الكارثية وإبلاغها إلى الإدارة بناء على طلبها، وكذا إنجاز كل الدراسات التي يراها ضرورية لممارسة مهامه⁴.

الفقرة الثالثة: القانون المتعلق بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها

بناء على المرسوم الملكي المتعلق بإعلان حالة الاستثناء لسنة 1965، تم الاعلان على قانون 554.65 المتعلق بوجوب التصريح ببعض الامراض واتخاذ تدابير وقائية للقضاء على هذه الامراض سنة 1967. ويتكون هذا القانون من ثمانية فصول، تنص على أن في حالات الامراض الجارية عليها الحجر الصحي والامراض ذات الصبغة الاجتماعية والامراض المعدية والوبائية، يجب التصريح بها على الفور من طرف السلطة الادارية المحلية والسلطة الطبية للعمالة أو الاقليم. وفي حالة وجود خطر جسيم على الصحة العمومية يستوجب اتخاذ تدابير مستعجلة لمنع نشر المرض. ويعاقب عن المخالفات لمقتضيات هذا المرسوم والنصوص المتخذة لتطبيقه بالسجن لمدة تتراوح بين ستة أيام وشهرين وبغرامة تتراوح قدرها بين 40 درهما و2400 درهم أو بإحدى هاتين العقوبتين فقط.

¹- المادة 9، نفس المصدر.

²- المادة 15، نفس المصدر.

³- المادة 16، نفس المصدر.

⁴- المادة 17، نفس المصدر.

وبعد 63 سنة تقريبا وفي خضم انتشار فيروس كورونا - كوفيد 19 في جميع أنحاء العالم والمغرب كذلك لم يسلم من هذا الوباء الفتاك التي أودى بالعديد من المواطنين، تم سن قانون رقم 2.20.292 في 23 مارس 2020 المتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الاعلان عنها¹. ويتكون هذا القانون من خمسة مواد، حيث ينص في مادته الأولى على أنه يعلن عن حالة الطوارئ بأي جهة أو عمالة أو إقليم أو جماعة أو أكثر بمجموع أرجاء التراب الوطني عند الاقتضاء، كلما كانت حياة الاشخاص وسلامتهم مهددة من جراء انتشار أمراض معدية أو وبائية، واقتضت الضرورة اتخاذ تدابير استعجالية لحمايتهم من هذه الامراض والحد من انتشارها، تفاديا للأخطار التي يمكن أن تنتج عنها.

وتقوم الحكومة من خلال فترة إعلان حالة الطوارئ باتخاذ جميع التدابير اللازمة التي تقتضيها هذه الحالة، وذلك بموجب مراسيم ومقررات تنظيمية وإدارية أو بواسطة مناشير وبلاغات من أجل التدخل الفوري والعاجل للحيلولة دون تفاقم الحالة الوبائية للمرض، وتعبئة جميع الوسائل المتاحة لحماية الاشخاص وضمان سلامتهم². وهذه التدابير يجب ألا تحول دون ضمان استمرارية المرافق العمومية الحيوية. ويعاقب على مخالفة أحكام هذا القانون بالحبس من شهر إلى ثلاثة أشهر وبغرامة تتراوح بين 300 و1300 درهم أو بإحدى هاتين العقوبتين دون الاخلال بالعقوبة الجنائية الأشد. ويعاقب بنفس العقوبة كل من عرقل أو قام بتحريض على مخالفة قرارات السلطات العمومية المتخذة تطبيقا لهذا المرسوم³.

ونصت المادة الخامسة من قانون الطوارئ على أنه يجوز للحكومة إذا اقتضت الضرورة ذلك أن تتخذ بصفة استثنائية، أي إجراء ذي طابع اقتصادي أو مالي أو اجتماعي أو بيئي يكتسي صبغة الإستعجال، والذي من شأنه الإسهام بكيفية مباشرة في مواجهة الآثار السلبية المترتبة على إعلان حالة الطوارئ الصحية المذكورة.

وتم سن قانون آخر بعده مباشرة يتعلق بإعلان حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا- كوفيد 19⁴ بعد يوم من التاريخ القانون السالف ذكره. وقد تضمنت المادة الثانية منه مجموعة من التدابير التي تتخذها السلطات العمومية من أجل عدم مغادرة الاشخاص لمحل سكناهم مع اتخاذ الاحتياطات اللازمة طبقا لتوجيهات السلطات الصحية، ومن أجل منع أي تنقل لكل شخص

¹ - مرسوم قانون رقم 2.20.292 الصادر في 28 من رجب 1441 (23 مارس 2020) المتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الاعلان عنها، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6867 مكرر بتاريخ 29 رجب 1441(24 مارس 2020).

² - المادة 3، نفس المصدر.

³ - المادة 4، نفس المصدر.

⁴ - مرسوم قانون رقم 2.20.293 الصادر في 29 من رجب 1441 (24 مارس 2020) يتعلق بإعلان حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا-كوفيد 19، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6867 مكرر بتاريخ 29 رجب 1441(24 مارس 2020).

خارج محل سكناه إلى في حالات الضرورة القصوى، ومنع أي تجمع أو تجمهر أو اجتماع لمجموعة من الأشخاص مهما كانت الأسباب الداعية لذلك وتستثنى الاجتماعات التي تنعقد لأغراض مهنية مع مراعاة التدابير الوقائية. ومن التدابير كذلك إغلاق المحلات التجارية وغيرها من المؤسسات التي تستقبل العموم خلال فترة الطوارئ الصحية.

الفقرة الرابعة: نقائص الإطار القانوني لتدبير الكوارث

يتبين مما سبق أن الإطار القانوني للحد من آثار الكوارث الطبيعية قاصر على الحماية وذلك من عدة جوانب:

أولاً: غياب قانون إطار بخصوص الوقاية وتدبير المخاطر

يتوفر المغرب على العديد من النصوص القانونية التي تعالج القضايا المتعلقة بتدبير الكوارث الطبيعية. لكن يلاحظ بأن هذه النصوص كانت قد أعدت في الأصل للاستجابة لحاجيات معينة دون أن توضع في إطار رؤية شاملة تؤسس لاستراتيجية منسجمة للوقاية ومكافحة الكوارث الطبيعية.

وترجع هذه الوضعية إلى غياب قانون إطار خاص بالوقاية من المخاطر يحدد بدقة السلطات المختصة في هذا المجال، وإلى تعدد المتدخلين بما ينتج عن ذلك من ضعف وصعوبة في التنسيق، بل ومن تنازع في الاختصاصات.

لذا يتعين إعداد مخططات لتدبير الكوارث الطبيعية ووضع المساطر القانونية لذلك. كما أن تدبير المخاطر يستوجب إشراك جميع السلطات العمومية المعنية.

ثانياً: تأطير غير كافٍ للمخاطر في النصوص القانونية

إن النصوص القانونية الجاري بها العمل لا تولي للمخاطر تلك الأولوية التي تضمن أخذها بعين الاعتبار وبشكل مناسب في السياسات العمومية. كما أن هذه النصوص لا تتناول بعض المخاطر كالجفاف مثلاً. وينطبق نفس الأمر على مقتضيات القانون المتعلق بالتعمير التي صيغت بعبارات عامة لا تعطي الأهمية المطلوبة للمخاطر، خاصة فيما يتعلق بالمناطق المعرضة للزلازل أو للفيضانات.

وعليه، يستنتج أن المقتضيات القانونية المتعلقة بالمخاطر لا تعكس وجود مقاربة قانونية شاملة تتضمن عناصر الوقاية والمكافحة وإعادة الأوضاع إلى حالتها العادية. زيادة على ذلك، فإن عدة نصوص لاتزال سارية المفعول رغم ما تستلزمه من تحيين وتأهيل.

ثالثاً: عدم تطبيق العقوبات في مجال الوقاية من المخاطر

تطرح الوقاية من المخاطر مسألة تطبيق العقوبة في حالة عدم احترام المقتضيات القانونية المنظمة لهذا المجال. فعلى سبيل المثال، لا يفرض عدم تطبيق مقتضيات النظم المضاد للزلازل إلى أية عقوبة.

وبالنسبة لمكافحة حرائق الغابات، فإن النصوص المطبقة في هذا الإطار لم تعد ملائمة بحكم تنصيصها على عقوبات لا تتوافق مع الظروف الراهنة. فعلى سبيل المثال، ينص الفصل 49 من ظهير 10 أكتوبر 1917 حول المحافظة واستغلال الغابات على عقوبات ضد الأفراد الذين تسببوا في اشتعال النار في الغابة وضد القبائل المعنية، إذ يمكن الحكم، في هذا الإطار، بأداء غرامات جماعية من أجل تعويض الأضرار التي لحقت بالغابة.

إن الثغرات التي تعتري الإطار القانوني والصعوبات في تنسيق أعمال مكافحة المخاطر المرتبطة بالكوارث دفعت وزارة الداخلية إلى إصدار مجموعة من الدوريات التي سمحت بوضع خريطة خاصة بكل عمالة أو إقليم بشأن بعض المخاطر، وخصوصاً الفيضانات.

رابعاً: الاعتماد على الدوريات الوزارية في تدبير مخاطر الكوارث الطبيعية

إن أهم الدوريات التي تنظم تدبير الكوارث المرتبطة بالمخاطر الطبيعية همت أساساً خطر الفيضانات وخطر حرائق الغابات. ويتعلق الأمر بالدوريات التالية:

- دورية وزير الداخلية رقم 26 بتاريخ 19 يناير 2001 المتعلقة بمهمة الوقاية وتدبير المخاطر؛
- الدورية المشتركة بين وزير الداخلية ووزير إعداد التراب الوطني والماء والبيئة والوزير المنتدب
- المكلف بالسكنى والتعمير رقم 8 بتاريخ 7 يناير 2005 حول الوقاية من مخاطر الفيضانات؛
- دورية وزير الداخلية رقم 10973 بتاريخ 6 يوليو 2007 المتعلقة بالمسطرة العملية للتدخل ضد حرائق الغابات؛
- دورية وزير الداخلية رقم 6561 بتاريخ 23 شتنبر 2009 حول مساطر تدبير الفيضان

المطلب الثاني: الإطار المؤسسي لتدبير الكوارث

تعتبر الوزارات المسؤولة عن تنفيذ البرنامج لتدبير ومكافحة آثار الكوارث الطبيعية بدءاً من وزارة الداخلية والتي تقوم بدور رئيسي في إدارة مخاطر الكوارث الطبيعية في الإدارة العامة، سواء كان من خلال دور تنسيقي أفقي لقطاعات الوزارات أو من خلال دور تنسيقي عمودي بين المستويات الإقليمية والمركزية والإدارة المحلية.

كما تلعب مؤسسات متعددة دوراً هاماً في إدارة الكوارث الطبيعية فهي قد تكون مؤسسات منخرطة بطريقة مباشرة في الحماية من أضرار الفيضان مثل وزارة الطاقة والمعادن والماء والبيئة، ووكالة الحوض المائي والمندوبية السامية للمياه والغابات ومحاربة التصحر والجماعات الترابية والمجلس الأعلى للماء والمناخ، والمكاتب الإقليمية للتنمية الزراعية (الفرع الأول)، أو مؤسسات مسؤولة عن الإدارة والتخطيط الحضري مثل وزارة التعمير وإعداد التراب الوطني، ووزارة السكنى وأعداد التراب الوطني، ووزارة الأشغال العمومية والنقل والتموين والمجالس الجهوية والإقليمية والمحلية، ووكالات حضرية (الفرع الثاني)، وقد تكون مؤسسات مسؤولة عن مراقبة مخاطر الكارثة مثل المعهد الجيوفيزيائي الوطني أو المديرية الوطنية للأرصاد الجوية (الفرع الثالث)، أو مؤسسات مسؤولة عن الإدارة وتعبئة وحماية السكان مثل مركز اليقظة والتنسيق، والحرس الملكي، والوقاية المدنية (الفرع الرابع)، وقد تكون مؤسسات مسؤولة عن الصحة العامة مثل وزارة الصحة والمكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتوجات الغذائية (الفرع الخامس).

الفرع الأول: المؤسسات المنخرطة في الحماية من أضرار الفيضان

سنتناول في هذا الفرع بعض المؤسسات التي تنخرط مباشرة في الحماية من مخاطر الفيضانات، وسنركز على وزارة التجهيز والماء (الفقرة الأولى)، وكالات الأحواض المائية (الفقرة الثانية)، المندوبية السامية للمياه والغابات ومحاربة التصحر (الفقرة الثالثة)، الجماعات الترابية (الفقرة الرابعة).

الفقرة الأولى: وزارة التجهيز والماء

تعد وزارة التجهيز والماء مسؤولة عن القطاعات الحيوية التي تلعب دوراً أساسياً في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد، وتشارك بشكل مباشر أو غير مباشر في التخطيط الترابي، وتقليل الفوارق

الإقليمية وخلق بيئة مواتية للاستثمار. وتتمثل مهمتها في تطوير وتنفيذ وتنسيق سياسة الحكومة المتعلقة بقطاع البنيات التحتية الطرقية والمينائية والمائية والأرصاد الجوية¹.

تشمل وزارة التجهيز والماء على مجموعة من المديريات من بينها المديرية العامة لهندسة المياه التي تضم مديرية البحث والتخطيط المائي ومديرية التجهيزات المائية، والمديرية العامة للأرصاد الجوية التي تضم مديرية التوقعات والأبحاث الرصدية ومديرية أنظمة الرصد².

تناط بالمديرية العامة لهندسة المياه ، مهمة إعداد وتنفيذ استراتيجية الوزارة في ميدان التخطيط للمياه وتعبئة مواردها وإدارة شؤونها والمحافظة عليها، وإعداد استراتيجية الوزارة في ميدان تهيئة المنشآت المائية التي تدخل ضمن مجال اختصاصات الوزارة والسهر على تنفيذها، والسهر على تتبع التوجهات العامة المتعلقة بمجال الوصاية على المؤسسات العمومية التي تعمل في ميدان المياه³. وتتولى المديرية العامة للأرصاد الجوية، مهمة إعداد وتنفيذ استراتيجية الوزارة في ميدان الأرصاد الجوية والمناخ تماشياً مع حاجات المستعملين على الصعيد الوطني، وطبقاً للقواعد والمعايير الدولية⁴.

الفقرة الثانية: وكالات الأحواض المائية

من الأهداف الرامية إلى إحداث وكالات الأحواض المائية حرص الدولة على تدبير الموارد المائية والتخطيط لاستعمالها ووقايتها من التلوث والاستنزاف في إطار وحدة جغرافية محلية هي الحوض المائي.

تعتبر وكالة الحوض المائي المحدثة بمقتضى القانون رقم 10.95 المتعلق بالماء⁵، مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي. وتخضع لوصاية الدولة ومراقبتها المالية، وتنطاط بها داخل منطقة نفوذها مجموعة من المهام، من أهمها إنجاز القياسات والأبحاث والقيام بالدراسات الضرورية لتقييم وتتبع تطور حالة الموارد المائية على مستوى الكم والجودة، وكذا الدراسات المتعلقة بتخطيط وتدبير الماء والمحافظة عليه والوقاية من تأثير الظواهر المناخية القصوى لاسيما الفيضانات والجفاف⁶.

¹ - أنظر المرسوم رقم 2-21-1072 صادر في 16 من جمادى الآخرة 1443 (19 يناير 2022) بتحديد اختصاصات وتنظيم وزارة التجهيز والماء، المادة الأولى.

² - <http://www.equipement.gov.ma/AR/ministere/organisation/organigramme/Pages/missions.aspx>

³ - المادة 16 من مرسوم رقم 2-21-1072 بتحديد اختصاصات وتنظيم وزارة التجهيز والماء.

⁴ - المادة 19 من نفس المرسوم.

⁵ - القانون رقم 36.15 الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.16.113 بتاريخ 6 ذي القعدة 1437 (10 أغسطس 2016) المتعلق بالماء.

⁶ - المادة 80 من قانون 36.15 المتعلق بالماء.

وتواجه وكالات الأحواض المائية عدة صعوبات ونواقص حسب تقرير المجلس الأعلى للحسابات¹ وتكمن في:

- تعدد مهام وكالات الأحواض المائية في ظل عدم كفاية الوسائل المسخرة

منح قانون الماء اختصاصات متنوعة لوكالات الأحواض المائية، إلا أن تعدد هذه المهام لم يصاحبه رصد موارد بشرية ومالية كافية. وقد أدت هذه الوضعية إلى تأخر اعتماد مخططات التهيئة المندمجة للموارد المائية وإلى محدودية تدخل الوكالات على مستوى الملك العمومي المائي.

- عدم إتمام مخططات التهيئة المندمجة للموارد المائية

نص قانون الماء على أن تضع الإدارة مخططات مديريةية للتهيئة المندمجة للموارد المائية PDAIRE، وذلك لمدة لا تقل عن 21 سنة. لكن، سجل بأن مخطط سوس ماسة درعة ومخطط تانسيفت كانا الوحيدين اللذين نوقشا من طرف المجلس الأعلى للماء والمناخ في أبريل 2001، بينما المخططات المتعلقة بالأحواض المائية الأخرى (ملوية والشاوية وأبي رقراق وأم الربيع، وكير-زيز- أغريس واللكوس وسبو والساقية الحمراء-وادي الذهب) فلم يتم إعدادها بعد².

- نقص التحكم في الملك العمومي المائي

رغم أن وكالات الأحواض المائية تتوفر على معطيات حول الملك العمومي المائي، خاصة جرد المواقع المنتجة والمستعملة للموارد المائية، فإن المراقبة التي تمارسها في هذا الإطار تبقى غير كافية بسبب عدم تحديد الملك العمومي المائي، مما لا يسمح لهذه الوكالات بالاستجابة لطلبات المتدخلين في هذا الميدان (الوكالات الحضرية، الجماعات الترابية...). بالإضافة إلى ما سبق، فإن دور شرطة الماء ما زال محدودا في الزمان والمكان، بسبب النقص في الموارد البشرية والمالية قياسا مع اتساع الملك العمومي المائي.

- نقص على مستوى الوقاية والحماية ضد الفيضانات

ينص القانون المتعلق بالماء على أن وكالات الأحواض المائية تتولى إنجاز البنيات التحتية الضرورية للوقاية من الفيضانات. وفي هذا الاتجاه، تم الشروع في إنجاز عدة دراسات لتقييم الوضعية، لكن لم تتم ترجمتها بإنجاز التجهيزات المناسبة لحماية المناطق المعرضة للفيضانات.

¹- التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2016، ص. 14.

²- التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2011.

الفقرة الثالثة: المندوبية السامية للمياه والغابات ومحاربة التصحر

خلال العقود السابقة، ظل قطاع المياه والغابات تابعا لاختصاص الوزارة المكلفة بالفلاحة والثروات الحيوانية نظرا لعلاقته بالأنشطة والأعمال المرتبطة بتدبير الموارد الغابوية والمناطق الرعوية وتربية الأسماك والوحيش والمحافظة على جودة التربة. غير أنه ابتداء من تشكيل حكومة التناوب، عمدت السلطات العمومية إلى إحداث وزارة مكلفة بالمياه والغابات مستقلة عن وزارة الفلاحة والتنمية القروية والصيد البحري¹. ولم تعمر هذه الوزارة طويلا، حيث تم التخلي عنها ابتداء من سنة 2002 بمناسبة التغيير الحكومي، وأحدثت محلها المندوبية السامية للمياه والغابات ومحاربة التصحر في نهاية سنة 2003.

يحدد مرسوم 3 دجنبر 1999 المتعلق بتنظيم اختصاصات الوزارة المكلفة بقطاع المياه والغابات بشكل واضح التوجهات الكبرى للسياسة الحكومية في مجال صيانة الغابات وتنميتها المستدامة². وهي نفس الاختصاصات التي أسندت فيما بعد للمندوبية السامية للمياه والغابات ومكافحة التصحر المحدث في نهاية سنة 2003³، والتي نظمها بعد ذلك مرسوم فاتح فبراير 2005⁴.

فمرسوم 3 دجنبر 1999 ينص في هذا الإطار على حرص الإدارة الغابوية على "المحافظة على الموارد الغابوية والاحراج الرعوية وتربية الأسماك والوحيش وتنميتها المستدامة وإعداد الأحواض المنحدرة والمحافظة على التربة". كما يؤكد على الدور البيئي للغابة والمتمثل في الثروة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية التي تمثلها الغابة بالنسبة للمجتمع. ومساهمة المناطق الغابوية في تحقيق التوازن البيئي، وكذلك ضمان التنوع الحيوي والمحافظة على التربة والتنمية المستدامة.

أما مرسوم فاتح فبراير 2005 فتوسع في هذه الاختصاصات، ووضحها بشكل يضمن تدخل المندوبية السامية من أجل إعداد وتنفيذ السياسات العامة في المجال الغابوي، وعقلنة تدبير المناطق الغابوية، وممارسة الشرطة الإدارية للسهر على تطبيق القوانين والأنظمة التي تهتم القطاع.

وتتوفر المندوبية السامية للمياه والغابات ومكافحة التصحر على مجموعة من المديريات والأقسام والمصالح الإدارية والتقنية المكلفة بتحقيق المهام المنوطة بها⁵. فعلى مستوى الاختصاصات الإدارية

¹- مرسوم رقم 232-99-2 بتاريخ 26 دجنبر 1999 المتعلق بتحديد اختصاصات وتنظيم الوزارة المكلفة بالمياه والغابات، الجريدة الرسمية عدد 4756 بتاريخ 30 دجنبر 1999، ص. 3088.

²- مرسوم رقم 232-99-2 صادر في 3 دجنبر 1999 بتحديد اختصاصات الوزارة المكلفة بالمياه والغابات، الجريدة الرسمية عدد 4756 بتاريخ 30 دجنبر 1999، ص. 3088.

³- مرسوم رقم 203947 صادر في 26 دجنبر 2003 في شأن اختصاصات المندوب السامي للمياه والغابات ومحاربة التصحر، الجريدة الرسمية عدد 5174 بتاريخ فاتح يناير 2004، ص. 114.

⁴- مرسوم رقم 204503 بتاريخ فاتح فبراير 2005 لتحديد اختصاصات وتنظيم المندوبية السامية للمياه والغابات ومحاربة التصحر، الجريدة الرسمية عدد 5292 بتاريخ 17 فبراير 2005، ص. 612.

⁵- أنظر نفس المرسوم السابق ذكره.

المركزية تسهر مديرية الملك الغابوي والشؤون القانونية بالأساس على ضبط الأملاك الغابوية وتجهيزها وصيانة بنيتها التحتية، وتسهر على إعداد مشاريع القوانين والنصوص التنظيمية الخاصة بإدارتها.

وتسهر مديرية التنمية الغابوية على إعداد الدراسات والمخططات والبرامج المتعلقة بتهيئة المجالات الغابوية وتنميتها المستدامة. أما مديرية محاربة التصحر وحماية الطبيعة فتعنى بمحاربة ظاهرة التصحر التي تهدد الغطاء الغابوي والنباتي، وتسهر على وضع البرامج والمشاريع المتعلقة بتهيئة المنتزهات والمحميات الطبيعية، وحماية الغابات من المخاطر، والمحافظة على الماء والتربة، وحماية وتنمية الأصناف الحيوانية والنباتية التي تزخر بها المجالات الغابوية. وتضم هذه المديرية عدة أقسام ومصالح إدارية لعل أهمها في هذا المجال كمثال: قسم المحافظة على الماء والتربة وحماية الغابات¹، وقسم المنتزهات والمحميات الطبيعية²، وقسم تدبير تربية الوحيش والأسماك بالمياه القارية.

الفقرة الرابعة: الجماعات الترابية

لقد منح المشرع المغربي للجماعات الترابية اختصاصات واسعة لتنظيم المجالات الترابية وإدارة شؤونها بطريقة تضمن حلول ناجعة للمشاكل التي يطرحها التطور السريع الذي عرفته هذه الأخيرة خاصة في المجال البيئي، وما نتج عنه من اتساع في حجم الحاجيات ونوعها، والتي جعلت المغرب يتبنى سياسة اللامركزية، حيث أخذت السلطات العليا إلى تقسيم التراب الوطني إلى جماعات محلية. فبصدور ظهير 21 يونيو 1960 حول الجماعات المحلية التي يعتبر لبنة أولى للبنية الحقيقية للجماعات المحلية بعد المحاولة التي جاء بها ظهير 1916 في عهد الحماية، وفي 30 شتنبر 1976، صدر الظهير المتعلق بالتنظيم الجماعي الذي يشكل منعطفا هاما في تاريخ اللامركزية الإدارية، إذ وسع من اختصاصات المجالس الجماعية وأنيط برؤسائها مهام جديدة³.

وفي 3 أكتوبر 2002 صدر قانون 78.00 الذي عزز صلاحيات المجالس الجماعية في مجال حماية وتدبير البيئة⁴. وقد شكل دستور 2011 قفزة نوعية في مجال التدبير الترابي، من خلال ما تضمنه من مقتضيات تسمح بتعزيز دور الجماعات الترابية في النهوض بالتنمية الشاملة والاضطلاع السليم بمهامها الإدارية والتدبيرية. وقد نص الفصل 31 من الدستور على أن الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات

¹- يضم هذا القسم مصلحة أخرى مكلفة بالمحافظة على التربة وتهيئة الأحواض المائية ومصلحة أخرى مكلفة بوقاية الغابات.

²- يضم هذا القسم مصلحة المحافظة على النباتات والحيوانات المتوحشة ومصلحة تهيئة المنتزهات والمحميات الطبيعية.

³- د حسنة كجي، الجماعات الترابية وتدبير البيئة بين إمكانيات الحماية وعوائق التطبيق، منشورات مسالك الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد

48/47، ص. 153.

⁴- نفس المرجع، ص. 157.

تعمل على تعبئة كل الوسائل المتاحة لتيسير أسباب استفادة المواطنين والمواطنات على قدم المساواة من مجموعة من الحقوق ومن بينها الحصول على الماء والعيش في بيئة سليمة.

وقد تضمنت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية على مستوياتها الثلاث (الجهات، الأقاليم، العمالات والجماعات) مقتضيات ذات صلة بالشأن البيئي لكن بدرجات مختلفة سواء من حيث قيمتها القانونية والنوعية (اختصاص، إجراء، مقارنة...) أو من حيث حجم حضورها داخل القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات وبدرجة أقل أهمية بمقتضيات القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بتنظيم الجماعات، وبمستوى ضعيف في متن القانون التنظيمي 112.14 الخاص بتنظيم العمالات والأقاليم.

يخول القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات اختصاصات واسعة في مجال تدبير المخاطر الطبيعية وفي مجال التعمير خصوصا فيما يتعلق بإعداد الوثائق أو تطبيقها، وقد تضمن الفصل 100، الذي يحدد صلاحيات رئيس الجماعة في إطار مهام الشرطة الإدارية، السهر على نظافة مجاري المياه واتخاذ التدابير اللازمة للوقاية من الحريق والآفات والفيضانات وجميع الكوارث العمومية الأخرى. إضافة لذلك فرئيس الجماعة ملزم بتنظيم استعمال النار من أجل الوقاية من الحريق. كما ينص الفصل 91 من نفس القانون بأن المجلس الجماعي يمكن أن يمارس اختصاص الدولة في إحداث وصيانة المنشآت والتجهيزات المائية الصغيرة والمتوسطة إذا ما تم نقله له.

وتتمتع المجالس الجماعية ورؤساؤها باختصاصات هامة في مجال تدبير المخاطر الطبيعية، إذ تعتبر هذه المجالس عنصرا لا يمكن الاستغناء عنه في الوقاية ومكافحة هذه المخاطر وإعادة الوضع إلى حالته العادية. ورغم ذلك، فإن عمل هذه المجالس يبقى محدودا جدا، بحيث إنها لا تتخذ التدابير الكافية للوقاية من الأخطار كما أن مشاركتها في محاربة هذه الأخيرة تعتبر غير كافية.

وعلى مستوى وضع وثائق التعمير، فقد سجل تأخر كبير في هذا المجال يمكن إرجاعه إلى عدم التوافق في بعض المجالس وإلى غياب التحسيس بأهمية الموضوع، كما أن تطبيق القواعد التنظيمية في هذا المجال يواجه في بعض الأحيان، صعوبات مرتبطة أساسا بمنح رخص البناء في مناطق مهددة بالمخاطر (المناطق المهددة بالفيضانات مثلا).

وبخصوص مكافحة الفيضانات، فإن اختصاصات الجماعات في هذا المجال محددة بشكل واضح، لكن تطبيقها يعد محدودا، وترجع هذه الوضعية إلى النقص في الوسائل المالية والبشرية، مما يضع الجزء الأكبر من المسؤولية على عاتق الفاعلين الآخرين، خاصة وزارة الداخلية ووكالات الأحواض المائية.

وفي ميدان مكافحة الزلازل، يبقى تطبيق القواعد التنظيمية رهينا بمدى توفر الجماعات على موارد بشرية مؤهلة لمراقبة البناء ومنعه في المناطق التي يمكن أن تتعرض للمخاطر. وتعتبر الوضعية، في هذا المجال، مقلقة بشكل أكبر على مستوى الجماعات القروية.

أما بالنسبة لمحاربة حرائق الغابات، فإن المجهود المبذول من طرف الجماعات في هذا الإطار ما يزال محدودا جدا. ففي الواقع، ورغم أن بعض الجماعات تعتمد من بين مواردها على الغابات، فإن مساهمتها في تدبير مخاطر الحريق تبقى غائبة في جل الأحيان.

الفرع الثاني: المؤسسات المسؤولة عن الإدارة والتخطيط الحضري

تعتمد الدولة على آليات التخطيط الحضري، المتمثلة في وثائق التعمير من أجل تنظيم استعمال المجال، وذلك عبر فتح مناطق جديدة للتعمير وتزويدها بالمرافق الضرورية، وأيضا عبر ضبط العمليات العمرانية بالمناطق المنشأة وتخصيص استعمال المناطق والأراضي.... ويتم هذا الأمر عبر نوعين متكاملين من وثائق التعمير، يتشارك في إعدادها مجموعة من الفاعلين والمتدخلين في مجال التعمير، ويتعلق الأمر بالمخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية، وتصميم التطبيق وتصميم التهيئة وتصميم التنمية.

سنتناول في هذا الفرع بعض المؤسسات المسؤولة عن الإدارة والتخطيط الحضري، وسنركز على الوزارة المكلفة بالتعمير وإعدادا لتراب الوطني (الفقرة الأولى)، ووزارة التجهيز والنقل (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الوزارة المكلفة بالتعمير وإعداد التراب الوطني

طبقا للمرسوم رقم 478.14.2 صادر في 11 من شوال 1435 (8 أغسطس 2014) بتحديد اختصاصات وتنظيم وزارة التعمير وإعداد التراب الوطني تعنى وزارة التعمير وإعداد التراب الوطني بإنجاز مهمة شاملة تتمثل في إعداد وتنفيذ سياسة الحكومة في مجالات إعداد التراب والتعمير والهندسة المعمارية. كما تساهم أيضا، وفي حدود المهام المنوطة بها، في إعداد السياسة الحكومية في مجال التنمية القروية وذلك بالتنسيق مع الوزارة والهيئات المعنية¹.

¹ - تنقسم مهام الوزارة المكلفة بالتعمير وإعداد التراب الوطني على النحو التالي :

- وضع السياسة الحكومية في مجال إعداد التراب على المستوى الوطني والجهوي.
- ترسيخ التقارب والتكامل بين السياسات العمومية وذلك بالتنسيق مع الوزارات المعنية.
- وضع استراتيجيات وبرامج عمل لتعزيز التعمير والهندسة المعمارية وذلك بالتنسيق مع مختلف الوزارات المعنية وضمان تنفيذها.
- اتخاذ التدابير اللازمة لضمان تغطية التراب الوطني بوثائق التعمير وتطوير المجالات الترابية المندمجة المستدامة والتنافسية وذلك بالتنسيق مع جميع المعنيين بهذا المجال.
- وضع وتنفيذ سياسات وبرامج لتعزيز جودة وسلامة المباني والمشهد الحضري، وإعادة التأهيل والحفاظ على التراث المعماري وذلك بالتنسيق مع الوزارات المعنية.
- اقتراح التشريعات والأنظمة المتعلقة بمجالات إعداد التراب، التعمير والهندسة المعمارية والعمل على تحيينها.

تتولى الوزارة المكلفة بالتعمير وإعداد التراب الوطني مهام السهر على إعداد دراسات التخطيط الحضري وإعداد وثائق التعمير وتطبيق وتقييم مقتضيات النصوص القانونية والتنظيمية المؤطرة للتعمير والهندسة المعمارية وإعداد التراب الوطني. ولكن بالمقابل تواجه صعوبات ومن أهمها:

1. تغطية غير كافية بوثائق التعمير

فعلى مستوى إنجاز تصاميم التهيئة، لوحظ وجود عدة مشاكل وخاصة ببطء المسطرة المعتمدة للمصادقة على هذه التصاميم وذلك لأسباب مختلفة (ملفات مجمدة، تأخر في المصادقة على المخططات، فسخ الصفقات المبرمة مع مكاتب الدراسات...) فعلى سبيل المثال، تتراوح مدة إعداد تصاميم التهيئة بوجدة ما بين 5 و 14 سنة، فيما تتراوح مدة إعداد تصاميم التنمية للتجمعات القروية ما بين 4 و 10 سنوات. وقد ساهمت هذه الوضعية في انتشار السكن غير النظامي. أما على مستوى التغطية بتصاميم التهيئة، فإن النسب المسجلة في بعض المناطق تبقى ضعيفة جدا، فعلى سبيل التوضيح، لوحظ بأن نسبة التغطية بوثائق التعمير في سنة 2012 وصلت إلى 58٪ بمراكش، و 28 ٪ بالحوز و 14 ٪ بشيشاوة . وقد صودق على هذه الوثائق في الفترة الممتدة ما بين سنة 2000 وسنة 2002، زيادة على ذلك، فقد سجلت صعوبات على مستوى التطابق بين تصاميم التهيئة المعدة على مستوى مناطق معينة، مما جعلها صعبة التنفيذ¹.

2. مخاطر مرتبطة بالاستثناءات الخاصة بالمشاريع العقارية

حسب معطيات مديرية التعمير، تم ما بين 1999 و 2013، قبول 7451 طلبا خاصا بالاستثناءات في مجال التعمير، أي ما يمثل 60.25 ٪ من مجموع الطلبات التي تمت دراستها والبالغ عددها 12.367 طلبا، وتبقى جهة مراكش تانسيفت الحوز وجهة دكالة عبدة وجهة الشاوية ورديغة وجهة تادلة أزيلال أهم الجهات المعنية بهذه الاستثناءات.

وإذا كانت مسطرة الاستثناء في ميدان التعمير وسيلة تم إحداثها من أجل مواجهة وضعيات خاصة يمكن فيها تجاوز المقتضيات الخاصة بالتعمير، فإن اللجوء إليها بشكل مفرط قد يكون سببا في تفاقم المخاطر. وفي هذا الإطار، يتبين أن الاستثناءات الممنوحة من طرف اللجنة المحدثة على مستوى ولاية الجهة الشرقية تهم أساسا قطاع العقار بنسبة 92٪. وفي الدار البيضاء، يلاحظ أن جزءا مهما من الاستثناءات 64 ٪ له طابع عقاري. إضافة إلى ذلك، فإن بعض الاستثناءات منحت على مستوى المناطق المعرضة للفيضانات،

- الحرص على تدريب وتأهيل الأطر التقنية في مجالات التعمير وإعداد التراب والهندسة المعمارية.

¹- أنظر وزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان وسياسة المدينة، مشروع قانون مالية 2018، ص.5.

خاصة تلك الواقعة على امتداد الأودية التي تمر بجهة الدار البيضاء الكبرى كوادي بوسكورة ووادي النفيف ووادي شراط. وقد تم التخلي على مسطرة الاستثناء منذ 1914.

الفقرة الثانية: وزارة التجهيز والنقل

تهتم وزارة التجهيز والنقل بعدد من الخدمات التي تصب في مصلحة حماية البيئة، ففي قطاع التجهيز تتولى مديرية الشؤون التقنية مراقبة وحراسة المؤسسات المضرة، وغير الصحية والخطيرة، حيث تضم قسم المياه والبيئة، كما تتولى مديرية الطرق والتسيير، إعداد وتنفيذ سياسة الحكومة في مجال الطرق السيارة، وذلك بوضع الخطط وتجهيز الطرق العامة وصيانتها، أما في قطاع النقل¹ فتتولى مديرية سلامة النقل عبر الطرق الترخيص لمراكز الفحص التقني ومراقبتها، وإعداد النصوص التنظيمية المتعلقة بسلامة النقل عبر الطرق وتطبيقها، كما تقوم بالسهر على تطبيق اللوائح التنظيمية الخاصة بالوقاية من التلوث الناجم عن السيارات.

أما مديرية الملاحة التجارية فتتولى سلامة السفن "التجارية والصيد"، والوقاية من التلوث البحري²، وكذلك المراقبة التقنية للسفن التابعة للدولة، والإشراف على جميع الدراسات الاقتصادية والتقنية المرتبطة بالملاحة البحرية، والنقل البحري، والأنشطة الملحقة بها، واقتراح تطبيق النصوص التنظيمية المتعلقة بالملاحة الترفيهية وضمان مراقبة هذا العمل³.

وتتدخل الوزارة أيضا في الحالات الاستعجالية التي تهم كل أنواع المخاطر التي تدرج في حدود اختصاصاتها، وترد عليها بعض ملاحظات المجلس الأعلى للحسابات وهي كما يلي:

أولاً: تحديد مقاييس المنشآت الفنية

يعتمد تحديد مقاييس منشآت العبور أساسا على اختيار فترة السيول التي تم تشخيصها حسب قوة جريان المياه وأهمية الطريق (تصنيفها ووتيرة السير عليها) لتحديد فترة الرجوع بالنسبة لكل مشروع، ويحدد الاختيار حسب ما إذا كان الأمر يتعلق برصيف مغمور بدون قنوات أو برصيف مغمور مع وجود قنوات أو برصيف قابل للغمر أو بقنطرة. هذه الاختيارات قد تكون حاسمة في حالة ارتفاع منسوب المياه الذي

¹- المرسوم رقم 2.97.377، بتاريخ 28 يناير 1996، بتنظيم القرار الصادر بتاريخ 24 يناير 1953، في شأن مراقبة السير والمرور، الجريدة الرسمية، العدد 4558، بتاريخ 5 فبراير 1998.

²- المادة 9 من الرسوم رقم 2.94.858، بتاريخ 20 يناير 1995، بشأن تحديد اختصاصات وتنظيم وزارة الصيد البحري والملاحة التجارية، الجريدة الرسمية، العدد 4298، بتاريخ 15 مارس 1995.

³- www.mtpnnt.gov.ma

يمكن أن يتسبب في الفيضانات أو يضاعف من تأثيراتها. كما يشكل مستوى الاعتمادات المالية عاملاً حاسماً في اختيار المنشآت المزعم إحداثها.

ثانياً: وضعية متردية لبعض المنشآت الفنية بشبكة الطرق الوطنية

تشتمل شبكة الطرق المصنفة كطرق وطنية على 525 منشأة قابلة لأن تغمرها المياه، وعلى 464 وحدة فنية بأحجام ضيقة أو بحمولة محدودة، بينما توجد 305 منشأة فنية مهددة بخطر الانهيار. وتبقى أغلب هذه المنشآت الفنية قديمة وحالتها تتردى سنة بعد أخرى (تفتت، تردي حالة منشآت التطهير، ظهور تشققات، تهدم الأركان...). هذا التردى يرجع بالأساس إلى عوامل داخلية تتعلق بالتقادم الطبيعي لمكونات مواد البناء وتراجع قدرة هذه المنشآت على الصمود ومسايرة وتيرة المرور. كما أن هذه المنشآت تحملت سيولا استثنائية ومتكررة فاقت طاقتها.

ثالثاً: تكاليف مهمة لعملية إصلاح الأضرار الحاصلة

يستلزم إصلاح الأضرار الناتجة عن السيول مبالغ مالية لا يمكن أن تتحملها ميزانية الوزارة وحدها. لذا، فإن كل عملية إصلاح قد تستغرق عدة سنوات. وخير دليل على ذلك ما أحدثته إصلاح أضرار الفيضانات المسجلة في نوفمبر 2014، حيث تم تخصيص مبلغ مالي قدر بحوالي 1.35 مليار درهم لتمويل التدخلات على المدى القصير. أما التدخلات الآنية المنجزة بهدف الرجوع إلى السير على المحاور الطرقية المتضررة، فقد بلغت تكلفتها ما قدره 41 مليون درهم.

الفرع الثالث: المؤسسات المسؤولة عن مراقبة مخاطر الكارثة

سنتناول في هذا الفرع بعض المؤسسات المسؤولة عن الإدارة والتخطيط الحضري، وسنركز على المعهد الوطني للجيوفيزياء (الفقرة الأولى)، مديرية الأرصاد الجوية الوطنية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: المعهد الوطني للجيوفيزياء

يعتبر المعهد الوطني للجيوفيزياء التابع للمركز الوطني للبحث العلمي والتقني من المؤسسات التي تعمل 24 ساعة على 24 ساعة وطيلة أيام الأسبوع، بما في ذلك عطل نهاية الأسبوع والأعياد، وذلك في إطار التناوب بين فرق من التقنيين والمختصين للرصد والإنذار المبكر للزلازل عبر تراب المملكة. ويضم المعهد الوطني للجيوفيزياء ثلاث مصالح، الأولى هي مصلحة المراقبة والإنذار الزلزالي، والثانية مصلحة الوقاية الزلزالية والتعاون، والثالثة هي مصلحة المعدات والتكوين والتحسيس.

تحول اسم المختبر الجيوفيزيائي، الذي انطلق العمل به سنة 1985 والذي انطلقت به الأنشطة داخل المركز الوطني للبحث العلمي والتقني، وذلك في يونيو سنة 2005، إلى المعهد الوطني للجيوفيزياء كما تم تعزيزه بنظام إداري جديد. وتتولى المصالح العلمية والتقنية التابعة له، بمهام رصد النشاط الزلزالي عبر التراب الوطني والمناطق المجاورة وتركيب وصيانة وتشغيل معدات وأجهزة الشبكة الزلزالية الوطنية، وكذلك إنجاز الدراسات العلمية للمساهمة في الوقاية والحد من مخاطر الزلازل على الصعيدين الوطني والإقليمي.

وتتضاف إلى المهام الرئيسية للمصالح نفسها تطوير الجيوفيزياء التطبيقية واستعمالاتها ومساعدة أصحاب القرار في بلورة رؤية علمية في مجال الوقاية من آثار الزلازل وتمثيل البلاد بالمحافل الدولية في هذا المجال، كما بدأ المعهد بالاهتمام بالتوعية والتكوين قصد التقليل من مخاطر الزلازل. ويعتبر حضور المعهد الوطني للجيوفيزياء قويا على الصعيد الدولي، إذ يمثل المغرب في عدد من التظاهرات منها اتفاق المجلس الأوروبي المفتوح حول المخاطر الكبرى، وذلك منذ 1995، كما يحتضن بدوره المركز الأوروبي المتوسطي للتقييم والوقاية من المخاطر الزلزالية. وتستعين المصالح التقنية والعلمية في رصد الزلازل والإنذارات في الوقت الحقيقي بموجات الراديو وخطوط الهاتف المخصصة، وذلك عن طريق شبكة يتم تصميمها وتركيبها وصيانتها وتشغيلها من طرف المعهد الوطني للجيوفيزياء ذات الإشارة التماثلية القصيرة والمعمول بها منذ سنة 1987.

ويعمل المعهد الوطني للجيوفيزياء، أيضا على تحديث وتوسيع الشبكة الزلزالية الحالية منذ 2009 بشبكة رصد زلازل رقمية من الجيل الجديد قصد توفير الرصد والإنذار. كما يعمل المعهد الوطني للجيوفيزياء حاليا على تجديد المحطات التابعة للمعهد والبالغ عددها حوالي 50 محطة تعمل بتنسيق مع

إدارة المركز بالرباط. وتتوفر المحطات على أحدث التجهيزات لرصد الزلازل والهزات الأرضية وحتى التي لا يمكن أن يشعر بها سكان مناطق معينة، والتي يتم تسجيلها وإرسالها عبر الأقمار الاصطناعية.

ومن بين مشاريع المحطات في طور الإنجاز، يجري التحضير حاليا لإنشاء محطات بالأقاليم الجنوبية، وكذلك مجموعة من المحطات التي ستمتد على طول الشواطئ المغربية الأطلسية والمتوسطية. ويعتبر المعهد الوطني للجيوفيزياء طرفا مهما في المساهمة في إنجاز برامج علمية للجنة الأوروبية، خاصة في ما يتعلق بدراسة المخاطر الزلزالية والتسونامي، وذلك بالتنسيق مع المراكز الزلزالية على الصعيد الدولي.

منذ 14 يوليوز 1993 وإلى غاية 31 دجنبر 2008 تمكن المعهد الوطني للجيوفيزياء من رصد نشاط الزلازل لمدة 15 سنة، والتي بلغ عددها 5 آلاف و500 نشاط زلزالي. وصنفت الأنشطة الزلزالية إلى أربعة أنواع، وأولها ما تم رصده على المستوى الوطني وثانيها في شواطئ المحيط الأطلسي وثالثها في شواطئ البحر الأبيض المتوسط ورابعها في عدد من المناطق المجاورة مثل الجزائر والجزيرة الإيبيرية وجزر الكناري. وخلال الفترة ذاتها التي ترصد حركة الزلازل لما يزيد عن خمس عشرة سنة سجل المعهد الوطني للجيوفيزياء عددا مهما من الهزات الأرضية، التي بلغ عددها 3 آلاف و787 من بينها ألف و644 تم تسجيلها بالحسيمة والمناطق المجاورة لها. وكان أقوى زلزال خلال الفترة ذاتها بلغ قوته 6.3 على سلم ريشر وحدث يوم 24 فبراير سنة 2004 على الساعة الثانية و27 دقيقة.

وفيما يخص الشواطئ المغربية رصد المعهد الوطني للجيوفيزياء 1101 هزة، كانت أكثرها قوة الهزة المسجلة يوم ثاني دجنبر 2004 على الساعة الخامسة و50 دقيقة، وحددت في 4.9 على سلم ريشر. أما في الشواطئ الواقعة على المحيط الأطلسي فبلغ عدد الهزات الأرضية 441 وكانت أكثرها قوة تلك المسجلة يوم ثاني عشر فبراير 2007 على الساعة العاشرة و35 دقيقة بقوة بلغت 5.4 على سلم ريشر.

الفقرة الثانية: مديرية الأرصاد الجوية الوطنية

تعتبر مديرية الأرصاد الجوية الوطنية فاعلا وطنيا مكلفا بمراقبة الأحوال الجوية وتتبع التوقعات المناخية داخل المملكة، وتقوم المديرية في هذا الإطار بمهام تجمع فيها بين أنشطة عملية وإجرائية (كالقياس ومعالجة المعطيات)، وأنشطة علمية (كالتحليل والأبحاث)، كما تضطلع في هذا المجال بمهام المرفق العمومي، وخاصة فيما يتعلق بسلامة الأشخاص والممتلكات. وقد أنشأت مديرية الأرصاد الجوية الوطنية

سنة 1961، كمصلحة للأرصاد الجوية الوطنية تابعة لمديرية الملاحة الجوية في وزارة النقل، وتعتبر حاليا مرفقا للدولة مسيرا بصورة مستقلة تحت وصاية وزارة الطاقة والمعادن والماء والبيئة¹.

وتعتبر مديرية الأرصاد الجوية الوطنية من أهم القطاعات الحيوية، بالنظر إلى الدور الذي تلعبه المحطة في الاستشعار عن بعد، وإعطاء معلومات عن الحالة الجوية للبلد على المدى القصير والمتوسط والبعيد في مجال التنبؤ ودراسة الحالات الجوية للمغرب، ويعتبر الإنذار المبكر وإصدار نشرات إنذارية من أبرز الحلول العلمية للتقليل من حدة الفيضان وكذا اتخاذ الاحتياطات اللازمة وتوفير الوسائل اللوجيستكية الضرورية للتدخل². وفلا فقد تمكنت مديرية الأرصاد الجوية الوطنية من المساهمة في الحفاظ على الأشخاص والممتلكات في مجموعة من الأحداث، من بينها سنة 2010 والتي سجلت فيها أرقام قياسية والتي أدت إلى ارتفاع غير عادي لمنسوب المياه نجمت عنه فيضانات مهولة، والتي أصدرت من خلالها نشرات إنذارية للتنبؤ المبكر مما مكن من انقاذ الأرواح البشرية والتقليل من حجم الأضرار المادية. كما ساهمت بفعالية في اللجنة الوطنية لليقظة والتنسيق للحماية من آثار الفيضانات من خلال رصد وتتبع الظواهر القصوى على مدار الساعة وبث نشرات تحذيرية.

وقد أطلقت مديرية الأرصاد الجوية في 8 يونيو 2018، نظاما جيدا لليقظة الرصدية بشراكة مع وزارة الداخلية، ومديرية البحث والتخطيط، ويهدف هذا النظام إلى تحسين الإنذار لحماية المواطنين بشكل أفضل من الظواهر الجوية القصوى (العواصف الرعدية، موجات البرد، التساقطات الثلجية القوية، الأمواج العاتية)، ولتمكين السلطات والشركاء من أخذ التدابير الاستباقية لتجنب المخاطر المرتبطة بهذه الظواهر.

وتواجه مديرية الأرصاد الجوية عراقيل تحد من القيام بالمهام الموكولة لها، مما يتوجب العمل على تفاديها، وهي حسب المجلس الأعلى للحسابات:

1. ضرورة تقوية نظم المراقبة، حيث يتم رصد الظواهر الجوية عبر الشبكة الوطنية لمحطات الرصد التي تضم ما يقارب 200 محطة منها 56 محطة تتطلب وجود العنصر البشري. ويشار في هذا الصدد إلى أن معايير المنظمة العالمية للمناخ بشأن إحداث المحطات لا تُحترم دائما (على سبيل المثال محطة بنسركاو بمدينة أكادير).

¹ - التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات يرسم سنة 2014، ص.85.

² - تعتمد مديرية الأرصاد الجوية في ذلك على البرامج التالية:

- برنامج البشير: التوقعات على المدى القصير والمتوسط 72 ساعة.
- برنامج المبارك: التوقعات الفصلية للتساقطات المطرية 3 أشهر.
- برنامج الغيث: الاستمطار الصناعي للسحب.
- برنامج الرصد الفلاحي: توقعات وإرشادات في المجال الفلاحي.

2. نظام الإنذار: ضرورة توصيف الأماكن المتأثرة بشكل دقيق، حيث تعتمد مديرية الأرصاد الجوية الوطنية نظاما لليقظة على مدار الساعة وطيلة أيام الأسبوع. وتقوم مصالح هذه المديرية بإخبار السلطات المعنية، بشكل استباقي، عن وضعية المناخ بحسب المعطيات المتوفرة والإمكانات التي تتيحها التجهيزات المتوفرة لديها. إلا أن تحليل المعطيات المقدمة من طرف مديرية الأرصاد الجوية الوطنية يبين وجود صعوبات بشأن الوقاية والإنذار على مستوى رقعة ترابية بعينها (المواقع التي يمكن أن تتأثر أكثر في الحالات القصوى).

الفرع الرابع: المؤسسات المسؤولة عن الإدارة وتعبئة وحماية السكان

سنتناول في هذا الفرع المؤسسات الأساسية المسؤولة عن الإدارة والتخطيط الحضري، وسنركز على مركز اليقظة والتنسيق (الفقرة الأولى)، المديرية العامة للوقاية المدنية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مركز اليقظة والتنسيق

من المعلوم أن وزارة الداخلية¹ هي العين الساهرة على الأمن العام في جميع الدول، وتناط بوزير الداخلية مهمة الإدارة الترابية للمملكة في إطار اختصاصه ويسهر على الحفاظ على الأمن العام، ويزود الحكومة بالمعلومات العامة، والقيام طبقا للنصوص الجاري بها العمل، ولاسيما القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية والنصوص التنظيمية المتخذة لتطبيقها، بمواكبة هذه الجماعات في تدبيرها لشؤونها بكيفية ديمقراطية، والمساهمة في إطار المهام الموكولة إليها وتنسيق مع القطاعات والهيئات المعنية، في التنمية الترابية². وتشتمل وزارة الداخلية بالإضافة إلى ديوان الوزير على الإدارة المركزية³ والمصالح الخارجية.

تناط بمديرية تدبير المخاطر الطبيعية مهمة المساهمة، بتنسيق مع القطاعات والهيئات المعنية، في وضع تنفيذ السياسة الحكومية المتعلقة بتدبير المخاطر الطبيعية والحد منها وإعداد مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية المرتبطة بها وكذا المساهمة في وضع المخططات الوطنية للوقاية من المخاطر الطبيعية وآليات المراقبة، بالإضافة إلى المشاركة في إعداد وتنفيذ الاتفاقيات الدولية ذات الصلة.

¹ - مرسوم رقم 1086-19-2 صادر في 4 جمادى الآخرة 1441 (30 يناير 2020) بتحديد اختصاصات وتنظيم وزارة الداخلية.
² - المادة 1 من نفس المرسوم.

³ - تشتمل الإدارة المركزية من جهة على الكتابة العامة والمديرية العامة للشؤون الداخلية؛ المديرية العامة للأمن الوطني؛ إدارة القوات المساعدة؛ المفتشية العامة للإدارة الترابية؛ المديرية العامة للجماعات الترابية؛ المديرية العامة للوقاية المدنية؛ مديرية التعاون الدولي؛ مديرية التواصل؛ مجلس تقييم النجاعة وتثمين الكفاءات الترابية، التابعة مباشرة للوزير ومن جهة أخرى على: مديرية الشؤون الإدارية؛ مديرية أنظمة المعلومات والاتصالات؛ مديرية الشؤون القروية؛ مديرية الموارد البشرية؛ مديرية الشؤون القانونية والمنازعات؛ مديرية تدبير المخاطر الطبيعية؛ مديرية الإنعاش الوطني؛ مديرية تنسيق الشؤون الاقتصادية. أنظر المادة 3 من نفس المرسوم.

كما يعهد إليها بتنمية المعرفة بالمخاطر الطبيعية من خلال تجميع وتبادل واستغلال المعطيات المتعلقة برصد المخاطر. وتسهر على دعم العمليات والأقاليم في تدبير المخاطر وفق التوجهات الوطنية وعلى إعداد وتتبع تنفيذ البرنامج السنوي للحساب المرصد لأمر خصوصية "صندوق محاربة الكوارث الطبيعية".¹

كما أن الظهير بمثابة قانون رقم 1.72.168 بتاريخ 12 فبراير 1977 كما تم تغييره وتتميمه والمتعلق باختصاصات العامل، يمنح للعمال مهمة تنسيق أنشطة المصالح الخارجية للإدارات المدنية للدولة والمؤسسات العمومية التي لا يتجاوز نطاق عملها حدود العمالة أو الإقليم، وذلك تحت سلطة الوزراء المعنيين. ويسمح هذا الاختصاص لوزارة الداخلية، عن طريق العمال، بتنسيق أنشطة المصالح الخارجية في مجال تدبير المخاطر الطبيعية.

وتتجلى مهمة مركز اليقظة والتنسيق في قيادة عمليات تدبير الحالات الاستعجالية (كحالة الكوارث الطبيعية) بالقيام بالوقاية من المخاطر والتهديدات، والتخطيط فيما يتعلق بالموارد، والتنسيق بين المتدخلين، وإعادة الوضع إلى حالته العادية.

وقد أحدث هذا المركز سنة 2007 كامتداد للمبادرات المتخذة بعد زلزال الحسيمة: ويعتبر المركز فاعلا رئيسيا في المساعدة على اتخاذ القرار، بحيث يتولى تدبير دورة الأزمة بكاملها كيفما كان نوعها (انطلاقا من مرحلة الوقاية إلى مرحلة العودة إلى الوضعية العادية).²

ومن الناحية التنظيمية، وفي غياب نص قانوني يحدد اختصاصاته بشكل واضح، لا يظهر مركز اليقظة والتنسيق على مستوى الهيكل التنظيمي لوزارة الداخلية. ويخضع المركز لسلطة الوالي ولا يتوفر على ميزانية مخصصة لتمويل العمليات التي ينفذها، كما لا يتوفر على تمثيل على المستوى المحلي، بحيث أن تنسيق الأعمال التي يقوم بها يتم عبر السلطات المحلية.

¹ - المادة 34 من نفس المرسوم.

² - وقد تم استنباط فكرة إحداث هذا المركز من وجود مراكز مماثلة مثل "Rooms Cabinet Office Briefing (COBRA) ببريطانيا" والذي يتولى تنسيق عمليات الإغاثة في حالة حصول كوارث، و "Centre Opérationnel de Gestion Interministérielle des crises (COGIC)" بفرنسا، و "Fédéral Emergency Management Agency (FEMA) بالولايات المتحدة الأمريكية" والذي يدبر، على المستوى الفيدرالي، جميع أنواع الحالات الاستعجالية.

الفقرة الثانية: المديرية العامة للوقاية المدنية

تعتبر المديرية العامة للوقاية المدنية جهازاً وطنياً للتفكير والبحث والدراسة والاستشارة والتدخل لحماية الأشخاص وممتلكاتهم في جميع الأحوال، وهي جهاز مكلف بالإنقاذ بالدرجة الأولى تابع للإدارة المركزية لوزارة الداخلية.

أولاً: اختصاصات واسعة في مجال الإسعاف ومكافحة المخاطر

تعتبر المديرية العامة للوقاية المدنية الجهاز المتخصص بوزارة الداخلية في كل ما يرتبط بتدبير المخاطر ووقاية الساكنة وحمايتها. ولهذا الغرض تناط بها عدة مهام¹ منها إعداد الدراسات والأبحاث حول الكوارث وتوثيق المعلومات وتحديد سبل الوقاية منها وآليات العمل لمواجهتها، والمساهمة في تفادي الأخطار الطبيعية والصناعية والتكنولوجية وأخطار البنيات، والتعاون مع المؤسسات المختصة في تطوير منظومة التنبؤ ووسائل إنذار السكان، والمشاركة في أنشطة التوعية والتحسيس في ميدان الأخطار والمساهمة في تكوين السكان، والإسهام في إعداد وتطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية في مجال تدبير الأخطار، ومكافحة جميع الحوادث، وتنسيق أعمال الإغاثة في حالة وقوع كارثة جسيمة، والحرص على وضع وتفعيل تصاميم الإغاثة وتصاميم الاستعجال، وحماية السكان وصيانة الممتلكات الوطنية في ظروف تدرج في نطاق الدفاع المدني، وإعداد وتنفيذ جميع عمليات محاربة الجراد بالتعاون مع السلطات المختصة.

وتشتمل المديرية العامة للوقاية المدنية على مديرية الدعم والشؤون الإدارية ومديرية الإغاثة والتخطيط والتنسيق والدراسات وتناط بهذه الأخيرة مهام² بالغة الأهمية في مجال الحد من آثار الكوارث الطبيعية، وتكمن في تنظيم الإغاثة وتنفيذ خطط وتدابير الوقاية في حالة الأزمات وتدبير إدارة قاعات العمليات وتأطير الأعمال التطوعية، وإعداد الدراسات والأبحاث حول الكوارث وتوثيق المعلومات لتحديد سبل الوقاية منها وآليات العمل لمواجهتها، والمساهمة مع الجهات الحكومية المختصة في وضع الإجراءات والتدابير المتعلقة بالأخطار الطبيعية والصناعية والتكنولوجية وأخطار البنيات، وتعميم المعلومات المتعلقة بالكوارث على كافة أجهزة التدخل والإغاثة والمساهمة في تطوير منظومة التنبؤ ووسائل إنذار السكان، وإعداد الخطط والبرامج لمواجهة الكوارث الطبيعية والصناعية والتكنولوجية مع باقي الجهات المعنية، وإعداد ووضع الخطط اللازمة لمواجهة الأخطار والكوارث بتنسيق مع باقي الأجهزة الحكومية.

1- المادة 36 من مرسوم 176-97-2 المتعلق باختصاصات وتنظيم وزارة الداخلية.

2- المادة 36 مكرر، نفس المرسوم.

تلعب المديرية العامة للوقاية المدنية دورا أساسيا في عمليات تدبير المخاطر الطبيعية، إلا أن تنوع وطبيعة المهام المنوطة بهذه المديرية يستدعيان تمكينها من وسائل وإمكانيات هامة للتدخل والتواجد بمجموع التراب الوطني. فإذا كانت هذه المديرية قد تمكنت من اقتناء تجهيزات جديدة وأصبحت تستعمل طرقا حديثة في تدخلاتها، فإن الإمكانيات الموضوعة رهن إشارتها تبقى غير كافية وموزعة بشكل غير متكافئ.

ويجب التذكير بأن عدد التدخلات السنوية للوقاية المدنية خلال الفترة الممتدة من 2004 إلى 2014 قد ارتفع بما يقارب 51 ٪، إذ انتقل من 287.543 إلى 434.526 تدخلا. ووصل مستوى معدل نشاطها العملياتي اليومي سنة 2014 إلى 1091 تدخلا، أي ما يعادل ثلاثة تدخلات كل أربع دقائق، وتمثل عمليات الإنقاذ نسبة 62 ٪ من مجموع أنشطة المديرية¹.

ثانيا: تعزيز وسائل العمل الموضوعة رهن إشارة المديرية العامة للوقاية المدنية

على إثر الكوارث الطبيعية والتكنولوجية التي مست المغرب مؤخرا، كثر الاهتمام بشكل خاص بالوقاية المدنية، وذلك من أجل تقوية قدراتها العملية لتتمكن من مواجهة كل أنواع الكوارث بفعالية. وهكذا تم إعداد برنامج عمل (2008-2012) من أجل تأهيل المديرية العامة للوقاية المدنية بكلفة مالية حددت في 822 مليون درهم.

وتحسبا للمخاطر التي قد تصيب البلد، أحدثت المديرية العامة للوقاية المدنية ستة مستودعات وزارية وستين مستودعا إقليميا للمعدات (معدات الإسعاف والإيواء) مخصصة للسكان المتضررة، بالإضافة إلى مركزين طبيين متقدمين تم اقتناؤهما وتجهيزهما من أجل تقديم الإسعافات الأولية وحسن التكفل بالضحايا. وإلى حدود سنة 2014، بلغ عدد الوحدات ومراكز الإغاثة 225، منها 16 اكتمل إنجازها لكن لم تباشر بعد عملها لعدم توفر الوسائل البشرية والمادية.

إن التوزيع الجغرافي الحالي لمراكز الإنقاذ على مجموع التراب الوطني يبقى غير متكافئ، ويظل العالم القروي المتضرر الأول في هذا المجال. وتجدر الإشارة إلى أن إحداث مراكز الإنقاذ يتقرر وفق معايير انتقاء محددة منها عدد التدخلات المنجزة من طرف مصالح الوقاية المدنية في المنطقة المعنية. وللاشارة، فإن المديرية العامة للوقاية المدنية تتوفر على قاعة مجهزة لتتبع تطور الأزمات وتنسيق العمليات.

¹ - تقرير المجلس الأعلى للحسابات 2016، مرجع سابق، ص. 11.

ثالثاً: عدم كفاية الموارد البشرية

ارتفع عدد العاملين بالمديرية العامة للوقاية المدنية من 4932 سنة 2004 إلى 8071 سنة 2014 وبالرغم من أن معدل التوظيف السنوي ارتفع من 140 شخصا سنة 2004 إلى 500 شخص بين سنتي 2006 و2013، فإن عدد العاملين بالمديرية العامة للوقاية المدنية يبقى غير كاف للقيام بالمهام المسندة إليها ولتحسين مستوى خدماتها¹.

وقد أعدت الوقاية المدنية سنة 2008 مشروعا يهدف إلى تقوية قدرات المتدخلين وخصوصا المجتمع المدني في التعامل مع الكوارث. فمذ ذلك التاريخ، تم تكوين 800 متطوع في 19 حيا بالمدن العتيقة لكل من فاس ومكناس ومولاي يعقوب. وقد ساهمت تدخلات هؤلاء المتطوعين في تقليص الخسائر البشرية الناجمة عن الكوارث.

الفرع الخامس: المؤسسات المسؤولة عن الصحة العامة

سنتناول في هذا الفرع على المؤسسات المسؤولة عن الصحة العامة، وسنركز على وزارة الصحة (الفقرة الأولى)، المكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتوجات الغذائية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: وزارة الصحة

وزارة الصحة هي الوزارة المسؤولة عن الصحة العامة للمملكة، من خلال محاربة الأمراض وانتشار الأوبئة، وكذلك الإشراف على المنشآت الصحية والأجهزة الفنية في المراكز والمستشفيات وكل ما يتعلق بالبيئة الصحية. وطبقا لمقتضيات المرسوم سنة 1994² الخاص بصلاحيات وتنظيم وزارة الصحة، فإن هذه الأخيرة مكلفة بإعداد وتطبيق السياسة الحكومية في ميدان صحة السكان، وتعمل بتنسيق مع القطاعات المعنية على تحسين المستوى الصحي للسكان من الناحية البدنية والعقلية والاجتماعية، وعلى توفير التوجيهات وتنسيق الأهداف والإجراءات والتدابير التي تساهم في تحسين الوضع الصحي على مستوى التراب الوطني. كما تتدخل من أجل تأمين الموارد اللازمة للوقاية والعلاج والمساعدة الطبية في مجال الادوية والمواد الصيدلانية من الناحية التقنية والقانونية³.

يتكون الهيكل التنظيمي للوزارة من عدة مديريات، من بينها مديرية علم الأوبئة ومحاربة الأمراض، والتي تحتوي على "قسم المحافظة على البيئة"، ويختص هذا القسم بمجموعة من الأنشطة منها تطهير

¹- تقرير المجلس الاعلى للحسابات 2016، مرجع سابق، ص.12.

²- المرسوم رقم 2.94.285، الصادر بتاريخ 17 جمادى الاولى 1415، الموافق 21 نونبر 1994، في شأن اختصاصات وزارة الصحة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 4286، بتاريخ 21 دجنبر 1994.

³- وزارة الصحة، مشروع نجاعة الاداء، قانون ميزانية 2019، ص.5.

وسلامة البيئة والمحافظة على الصحة الغذائية ومراقبة النشاط الإشعاعي للبيئة، والقيام بجميع الأعمال الرامية إلى حماية الوسط البيئي ودعم إنجاز برامج محاربة الأمراض بتدخلات وقائية.¹

وقد وضعت وزارة الصحة عدة آليات لمواجهة الكوارث وتأهيل مصالح المستعجلات. وهكذا، أعدت الوزارة استراتيجية وطنية لتدبير المستعجلات الطبية والمخاطر الصحية المرتبطة بالكوارث 2005، كما أعدت دليلا للمساعدة على إعداد المخطط الاستعجالي الاستشفائي ومخطط عمل خاص بالمستعجلات الطبية. وقد بلغ عدد الأطباء الذين تابعوا تكوينا في مجال التدخل في حالة الاستعجال 18 طبيبا إلى غاية سنة 2012، غير أن هذا العدد الذي يفترض أن يغطي مجموع التراب الوطني، بغض النظر عن المراكز الاستشفائية الجامعية، يبقى غير كاف ولو لمواجهة كارثة كبرى واحدة.

وفي إطار الاستراتيجية الوطنية لوزارة الصحة، تتوفر الوزارة على دراسة حول هشاشة البنيات الصحية وخاصة المستشفيات، كما تتوفر على جرد للموارد المتاحة، إضافة إلى آلية للتنسيق بين القطاعات على المستوى الوطني تحت إشراف مركز اليقظة والتنسيق التابع لوزارة الداخلية. وفي هذا الإطار وضعت برنامج للرصد الوبائي واليقظة والأمن الصحيين والوقاية ومراقبة الأمراض، يتكون من 16 مشروع، والذي يتضح من خلاله أنه من الضروري تطوير نظام فعال لليقظة الصحية ومراقبة الأمراض من خلال الاستجابة لمختلف قضايا الصحة العامة والمخاطر الصحية التي تشكل تهديدا لصحة السكان، وللوصول لهاته الغاية يتم اتخاذ عدة إجراءات منها تقوية وإعادة هيكلة نظام مراقبة الأوبئة وتطوير نظام اليقظة والسلامة الصحية وتطوير نظام اليقظة المبكرة للأوبئة وتعزيز تدبير الطوارئ من خلال إنشاء مراكز عمليات لطوارئ الصحة العامة.²

أما فيما يتعلق بتدبير الكوارث، فإن تحديد الأدوار قد تم على مستوى المخططات الاستعجالية للمستشفيات، لكن لم يتم وضع أية استراتيجية لتدبير المعلومات في حالة حدوث الكوارث أو بشأن الأنشطة الخاصة بتمارين المحاكاة (exercice de simulation) في تدبير الكوارث الطبيعية. وبالرجوع إلى التجارب السابقة، ومن خلال الفيضانات التي اجتاحت جنوب المغرب³، يتبين أن برنامج "رعاية" لم ينجز إلا بمناسبة هذا الحدث ولم يكن موجودا من قبل ضمن استراتيجية الوزارة. إضافة إلى ذلك، لا تتوفر الوزارة على برنامج عمل لإصلاح الأضرار التي تصيب البنيات الصحية جراء الكوارث وقد اتضح ذلك جليا بعد فيضانات نونبر 2014، حيث أن الوزارة لم تبرمج إعادة 22 وحدة صحية إلى حالتها بعد أن تضررت بفعل السيول التي اجتاحت جهة سوس ماسة درعة. كما وضعت وزارة الصحة مخطط عمل

¹-www.sante.gov.ma

²- نفس المرجع، ص. 132.

³ أنظر حالة الفيضانات في جهة سوس-ماسة-درعة 2014.

المستعجلات الطبية ويغطي هذا المخطط الفترة ما بين 2012 و2016، وتتمثل أبرز محاوره في تحسين العناية بالمستعجلات وتقوية التكوين والتأطير للعاملين بها وتطوير الشراكة بين القطاعين العام والخاص، مع تدعيم الإطار التنظيمي.

وتبين المقارنة بين المنجزات والأهداف السنوية أن هذه الأخيرة لم تتحقق بكاملها، خصوصا فيما يتعلق بإحداث المستعجلات الطبية للقرب والمصالح المتنقلة الخاصة بالمستعجلات والإنعاش. أما بخصوص تأهيل مصالح المستعجلات، فإن 13 مصلحة فقط من أصل 22 هي التي استفادت من هذه العملية. وأخيرا، تجدر الإشارة إلى أن 11 جهات فقط من أصل 16 هي التي تتوفر على برامج عمل جهوية في هذا المجال.¹

الفقرة الثانية: المكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتوجات الغذائية

المكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتوجات الغذائية مؤسسة عمومية أنشأت بموجب القانون 08-25، خاضعة لوصاية الدولة ومتمتعة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي³. ويمارس المكتب لحساب الدولة الاختصاصات المتعلقة بحماية صحة المستهلك وبالحفاظ على صحة الحيوانات والنباتات، إذ يطبق سياسة الحكومة في مجال السلامة الصحية للحيوانات والنباتات وكذا المنتوجات الغذائية ابتداء من المواد الأولية وصولا إلى المستهلك النهائي، بما في ذلك المواد المعدة لتغذية الحيوانات.

ويعتبر المكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتوجات الغذائية جهازا مؤسساتيا تم إحداثه في إطار تفعيل التوجهات الاستراتيجية لمخطط المغرب الأخضر الذي يهدف إلى جعل القطاع الفلاحي قاطرة أساسية للاقتصاد المغربي. وتهدف إحدى مكونات هذا المخطط إلى مواكبة التحولات التي يعرفها قطاع الصناعة الفلاحية عبر تحسين جودتها وضمان سلامتها الصحية على امتداد السلسلة الغذائية، وتوطيد ثقة المستهلك ونجاعة نظام التفتيش الصحي ومراقبته الغذائية.

ومن أجل القيام بالصلاحيات المخولة لمكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتوجات الغذائية والمتعلقة بحماية صحة المستهلك وبالحفاظ على صحة الحيوانات والنباتات، أوكلت إليه مهمة⁴ ضمان المراقبة والحماية الصحية للرصيد النباتي والحيواني الوطني وعلى الحدود، وضمان السلامة الصحية للمواد الغذائية ابتداء من المواد الأولية إلى المستهلك بما فيها المواد البحرية والمواد الخاصة بتغذية الحيوانات، واعتماد

¹ - أنظر تقرير المجلس الأعلى للحسابات 2016، مرجع سابق ص. 16.

² - الظهير الشريف رقم 20.09.1 صادر في 22 من صفر 1430 (18 فبراير 2009) بتنفيذ القانون 25-08 القاضي بإحداث المكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتوجات الغذائية، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5712-30 صفر 1430 (26 فبراير 2009)، ص. 599.

³ - المادة 1 من قانون 25-08 القاضي بإحداث المكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتوجات الغذائية.

⁴ - المادة 2 من نفس القانون.

ومراقبة المدخلات الفلاحية (البذور، المبيدات، الأسمدة) وتسجيل الأدوية البيطرية، وتطبيق القوانين والمساطر المتعلقة بالشرطة الصحية والبيطرية ووقاية النباتات.

وتعتبر مقارنة الرقابة الصحية للنباتات والحيوانات والمنتجات الغذائية المعتمدة من طرف المكتب مقارنة عصرية تركز أساساً على مبدأ تحليل المخاطر في التتبع ووضع نظام للمراقبة الذاتية بتحميل المسؤولية للمهنيين ومنح رخص أو اعتمادات صحية لكل المؤسسات الصناعية والفلاحية، وإجبارية تتبع مسار المنتج على امتداد السلسلة، وتحميل المسؤولية كذلك للمهنيين من أجل سحب المواد الخطرة والغير مطابقة.

وعلى المستوى الجهوي¹، يتوفر المكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتجات الغذائية على 10 مديريات جهوية، أما على المستوى الإقليمي فيتوفر على 72 مصلحة بيطرية و46 مصلحة مراقبة المنتجات النباتية أو ذات الأصل النباتي و45 مصلحة لوقاية النباتات و14 خلية جهوية لمراقبة البذور والاعراس و4 مديريات لمراقبة الجودة و10 مختبرات².

¹- للقيام بالمهام المنوطة به، يتوفر المكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتجات الغذائية على الصعيد المركزي والجهوي والإقليمي على موارد بشرية كفأة ومؤهلة، ويصل الرصيد البشري لهذه الموارد إلى 2032 مستخدم، 313 طبيب بيطري، 290 مهندس، 71 إداري وإطار مماثل، 802 عون متمكن و556 عون الدعم.

أنظر: المكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتجات الغذائية جهاز مؤسسي للمراقبة الصحية على امتداد السلسلة الغذائية 2015، ص. 15، على الموقع الإلكتروني الرسمي للمكتب: www.ONSSZ.gove.ma

²- نفس المرجع، ص. 10.

المبحث الثاني: تقييم السياسة المغربية في مجال مواجهة الكوارث وآفاق تطويرها

يتعرض المغرب إلى حد كبير لمخاطر الأصل الطبيعي (الفيضانات والجفاف وحركات الأرض أو الزلازل أو العواصف أو موجات الحر أو تسونامي ...)، مما يسبب خسائر بشرية واقتصادية كبيرة، وهذا يدفع إلى المشاركة في ديناميكية لتعزيز سياسات إدارة المخاطر، والمعرفة الدقيقة لها وتقييمها لاتخاذ القرارات اللازمة لمنع المخاطر والتأهب للأزمات، وتنمية ثقافة الخطر لاسيما على المستوى المحلي. بالإضافة إلى وضع آليات وأدوات للوقاية والحماية من الكوارث الطبيعية، والعديد من المؤسسات التي لديها خبرة وخبرة معترف بها في إدارة المخاطر (من مركز الرصد والتنسيق، المديرية العامة للحماية المدنية التي عززت قدراتها البشرية والمادية، والمعهد الجيوفيزيائي الوطني، ومديرية الأرصاد الجوية الوطنية، وما إلى ذلك... والتي سبق وتطرقنا لهم في المبحث السابق). ويهدف هذا المبحث وهو الأخير إلى تقييم المخاطر في المغرب وبناء قدرات الجهات الفاعلة الوطنية والمحلية، وتعزيز الإطار التنظيمي وسياسة إدارة المخاطر المؤسسة وكذلك الأدوات الجديدة في التنمية على المستوى الوطني، وذلك عبر الأخذ بالتوصيات الصادرة عن منتدى المخاطر الرفيعة المستوى لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لسنة 2016.

المطلب الأول: نحو استراتيجية لتدبير المخاطر

إن الهدف من إيجاد استراتيجية وطنية لتدبير المخاطر هو من ناحية، إيجاد أوجه التآزر اللازمة وتحسين تنسيق الجهود في هذا المجال، ومن ناحية أخرى، تحديد الإجراءات ذات الأولوية الواجب تنفيذها. وفقا لجدول أعمال محدد لجعل الإقليم الوطني أكثر مرونة تجاه المخاطر الرئيسية المرتبطة بالكوارث الطبيعية. ويكتسي وجود هذه الاستراتيجية أهمية كبرى بالنظر لدورها في الوقاية وتدبير المخاطر. ويسجل في هذا الصدد وجود مجموعة من المخططات القطاعية في ظل غياب استراتيجية وطنية واضحة المعالم (الفرع الأول) ونقص في التمويل والتأمين لمكافحة آثار الكوارث الطبيعية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المخططات القطاعية

اعتمد المسار التنموي بالمغرب على تمكين الاقتصاد الوطني من مقومات التأهيل والاقلاع، وذلك بتوفير التجهيزات الهيكلية واعتماد المخططات الطموحة، وفي هذا الإطار قامت جل القطاعات بإعداد رؤاها ومخططاتها الاستراتيجية والتي تم تنزيلها وفق برامج ومشاريع، وتعتبر المخططات ذات العلاقة بالبيئة وتدبير المخاطر من بين أهم هذه

الاستراتيجيات نظرا لكونها ترتبط بسلامة الإنسان ومحيطه. وعليه سنتناول في هذا الفرع أهم المخططات ذات العلاقة بحماية البيئة (الفقرة الأولى)، والمخططات ذات العلاقة بالكوارث الطبيعية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: المخططات التي لها علاقة بالبيئة

يتوفر المغرب، بالنظر لموقعه الجغرافي المتميز وتنوع مناطقه البيئية، على أنظمة غابوية غنية ومتنوعة، لعبت على مر العصور، أدوارا بيئية واجتماعية واقتصادية أساسية في التنمية المحلية والجهوية. وقد ساهم التوطن والقدرة على التأقلم للتشكيلات الغابوية عبر التاريخ، في هيكلتها وتكوينها على مساحة 9 مليون هكتار (8,5 مليون هكتار من الغابات)، مما أدى إلى نسب متفاوتة للغطاء الغابوي تتراوح بـ 2% في المناطق الصحراوية إلى 42% في منطقة الريف. وتخضع النظم الغابوية، التي تعتبر مكونا أساسيا للموارد الطبيعية، للظروف المناخية لمنطقة حوض البحر الأبيض المتوسط، والتي تتميز أساسا بنذرة المياه وانقطاع التساقطات لفترة طويلة من السنة، مما يحد من اندثار الأشجار الغابوية. وبالفعل، فإن تضايف عامل الجفاف، الذي يهدد أكثر من 90% من التراب الوطني، والاستغلال المفرط للموارد، يؤديان إلى هشاشة النظم الغابوية. ونتيجة لذلك، فإن ظاهرة التصحر تهدد بدرجات متفاوتة، 95% من الأراضي.

أولاً: مخططات تدبير ومعالجة النفايات

تعتبر آلية التخطيط من المستجدات التي جاء بها القانون الجديد رقم 28.00 المتعلق بتدبير النفايات والتخلص منها¹، وقد أعلن المشرع المغربي في مستهل هذا القانون على ضرورة "اعتماد التخطيط على الصعيد الوطني والجهوي والمحلي".

يهدف المخطط المدير الوطني بالأساس إلى عقلنة تدبير النفايات الخطرة فوق مجموع التراب الوطني لما لها من مخاطر وآثار سلبية على البيئة وعلى الصحة العمومية. ويتضمن مجموعة من التوجيهات الأساسية التي يتم تحديدها انطلاقا من جرد تقديري لكمية النفايات الخطرة المرتقب التخلص منها وتدبيرها في أفق عشر سنوات مقبلة. هذا الجرد الذي يمكن واضعي المخطط من وضع الخيارات والبرامج المتعلقة بتحديد المواقع الملائمة لإحداث المنشآت والمطارح الخاصة بهذا النوع من النفايات، وكذا وضع برامج للتمويل والاستثمار اللازمة لتحقيق ذلك. هذا ويعتبر المخطط المدير إلزاميا للإدارة، إذ نص المشرع على وجوب وضعه داخل أجل خمس سنوات ابتداء من تاريخ نشر قانون 28.00. كما حث الإدارة على اتخاذ المبادرة، بمقتضى نص تنظيمي، لجمع النفايات والتخلص منها في انتظار صدور المخطط المدير. وألزمها

¹ - القانون رقم 28.00 الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 153.06.1 صادر في 30 شوال 1427 الموافق لـ 22 نونبر 2006 المتعلق بتدبير النفايات والتخلص منها، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 5480 بتاريخ 7 دجنبر 2006، ص. 3747.

كذلك بمراعاة مقتضيات وثائق التعمير أثناء تحديدها لمواقع المنشآت والمطارح المرتقب إحداثها في إطار المخطط.

وإذا كان المخطط الوطني يوضع من طرف الإدارة المركزية لتدبير النفايات الخطرة على مستوى مجموع التراب الوطني، فإن المخطط المديرى الجهوي يخصص لتدبير عدد من أنواع النفايات الأخرى غير الخطيرة، ويتعلق الأمر بالنفايات الصناعية والفلاحية والطبية بالإضافة إلى النفايات النهائية الهامدة. ويتم وضعه لمدة عشر سنوات من طرف مجلس الجهة، تحت مسؤولية الوالي، وبالتنسيق مع لجنة استشارية مكونة من ممثلين عن الإدارة ومجالس العمالات والأقاليم والمهنيين المعنيين والجمعيات المهتمة بحماية البيئة على مستوى تراب الجهة.¹ وينص المشرع على وجوب عرض المخطط الجهوي على بحث عمومي لتمكين السكان من إبداء آرائهم وملاحظاتهم حول المشروع قبل الموافقة عليه بقرار لوالي الجهة بعد استطلاع رأي المجلس الجهوي.²

لقد ترك المشرع أمر تدبير النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها المخطط أقل درجة على المستوى الترابي، فنص على إحداث مخططات مديرية إقليمية تغطي تراب كل عمالة أو إقليم على حدة. وتنشأ به هذه المخططات المحلية مع المخططات الجهوية لفائدة السكان المعنيين. ويتم إعداده من طرف عامل العمالة أو الاقليم بتشاور مع لجنة مكونة من ممثلين عن المجلس الاقليمي والمجالس الجماعية والإدارة والمهنيين المعنيين إضافة عن المجتمع المدني بالإقليم³ أو العمالة (جمعيات حماية البيئة وجمعيات الأحياء).

إن جمع ونقل وفرز ومعالجة النفايات المنزلية، وكذا أشغال النظافة بالممرات والأماكن العمومية، يعتبرها قانون تدبير النفايات مرفقا عموميا جماعيا تتكلف المجالس الجماعية بالسهر عليه. ولهذه الغاية ألزم المشرع الجماعات⁴ تحديد كيفية تدبير هذا النوع من النفايات فوق تراب الجماعة، ويراعي التوجهات العامة للمخطط المديرى الإقليمي الخاص بالعمالة أو الإقليم مقر الجماعة. ويعود إلى الجماعة أمر تحديد كيفية تدبير هذا المرفق، ووضع البرنامج المناسب لجمع النفايات والتخلص منها أو فرزها أو معالجتها. ومن بين النقاط التي يجب أن يبرمجها المخطط الجماعي كيفية جمع النفايات لا من حيث تحديد المكان والزمان والوثيرة، ولا من حيث تحديد المناطق المعنية والمسالك المختارة للقيام بذلك. غير أن مدة سريان هذا المخطط تبلغ خمس سنوات، وتتم الموافقة عليه بقرار من عامل العمالة أو الاقليم مقر الجماعة التي تبادر بإعداده كما جاء في المادة 17 من القانون.

1- د. الهادي مقداد، قانون البيئة، مرجع سابق، ص. 247.

2- المادة 10 من قانون تدبير النفايات.

3- على غرار المخطط المديرى الوطني ألزم المشرع الجهات المعنية بإعداد المخططات الجهوية والإقليمية داخل أجل خمس سنوات من صدور قانون 28.00 المتعلق بتدبير النفايات قصد تغطية كافة التراب الوطني. ونص كذلك لتدارك الفراغ على ضرورة اتخاذ الإجراءات اللازمة لتدبير النفايات، بمقتضى نصوص تنظيمية تحدد كيفية ومكان الجمع والتخلص، في انتظار وضع المخططات المعنية.

4- المادة 16 من قانون إعداد المخطط الجماعي.

ثانيا: المخطط الوطني لمكافحة الاحترار المناخي

وقع المغرب سنة 1992 على اتفاقية الأمم المتحدة الاطارية بشأن التغير المناخي، وصادق عليها عام 1995، كما احتضن المغرب عام 2001 بمراكش أعمال المؤتمر السابع للأطراف في الاتفاقية، التي تمخض عنها تفعيل بروتوكول كيوتو، وقد صادق على هذا البروتوكول سنة 2002. كما احتضن أعمال المؤتمر كوب 22 للأطراف في اتفاقية الامم المتحدة الاطارية بشأن التغير المناخي.

وبالرغم من أن المغرب لا يتسبب بشكل كبير في انبعاثات الغازات الدفيئة، إلا أنه يتأثر بقوة بفعل التغيرات المناخية. وتيسر استراتيجية المغرب لمكافحة التغيرات المناخية وفق مبدئين، يتمثل أولهما في نهج المغرب لسياسة إرادية لخفض انبعاث الغازات الدفيئة وهو مقتنع بأن تفعيل سياسة الحد من التغيرات المناخية عبر التقليل من هذه الانبعاثات يمكن أن يتحقق تنمية شاملة خاصة عبر إدخال التكنولوجيا النظيفة.

وبفضل المخطط الوطني لمكافحة الإحترار المناخي يكون المغرب قد أرسى نظام دائم لتتبع السياسات في هذا المجال التي ستمكنه من تحقيق التقدم الملموس وتوفير الضمانات للمانحين الدوليين على حكamته الجيدة. وينقسم المخطط إلى ثلاثة أقسام وهي تدابير التخفيف من حدة التغير المناخي الهادفة إلى الحد من انبعاثات الغازات وتدابير التكيف مع التغير المناخي وتدابير أفقية¹.

ثالثا: الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة

التزم المغرب برفع تحديات القرن الواحد والعشرين من خلال اعتماد التنمية المستدامة كمشروع مجتمعي وكنموذج تنموي جديد ومتجدد، وقد تكرر هذا الإلتزام كخيار استراتيجي منذ سنة 1992 من خلال خطاب الملك محمد السادس بمناسبة انعقاد مؤتمر قمة الأرض الأولى بربو البرازيلية، وتم من خلاله رسم رؤية للركائز الأساسية لبناء نموذج مجتمعي جديد. ومنذ ذلك الحين، تم تفعيل هذا الإلتزام بالمبادئ الأساسية للتنمية المستدامة من خلال سلسلة من الإصلاحات المتتالية بهدف بناء التنمية الاقتصادية على أسس صلبة وتحسين الظروف الاجتماعية، وتسريع وتيرة الانجازات الوقائية والعلاجية².

¹- الموقع الرسمي لكتابة الدولة لدى وزير الطاقة والمعادن والتنمية المستدامة المكلفة بالتنمية المستدامة (www.environnement.ma)

²-المحطات الكبرى لإرساء مشروع مجتمعي مبني على مبادئ التنمية المستدامة:

- المرحلة الأولى: التأهيل الاقتصادي والاجتماعي (1992/2000)، حيث باشر المغرب سياسة تحرير اقتصاده وتركيز الاستثمارات العمومية على المشاريع الاجتماعية الكبرى بهدف فك العزلة عن العالم القروي وإصلاحات هامة للقطاع المالي والبنكي، والتوقيع على اتفاقية التبادل الحر مع الاتحاد الاوروبي سنة 1995.
- المرحلة الثانية: وضع رافعات أساسية لتسريع التنمية (2000/2011)، وقد همت بتسريع الإصلاحات المؤسساتية خاصة في شقها الاجتماعي الذي طال مدونة الاسرة وتنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، والمصادقة على القوانين البيئية الكبرى مثل قانون رقم 03-11 المتعلق بحماية واستصلاح البيئة، والقانون رقم 03-12 المتعلق بدراسة التأثير على البيئة والقانون 03-13 المتعلق بمحاربة تلوث الهواء.

ومن المبادئ الأساسية للإستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة، المطابقة مع الإطار الدولي وكذا التطابق مع مبادئ القانون الإطار 12-99 بمثابة ميثاق وطني للبيئة والتنمية،¹ والتزام الأطراف المعنية، وهي كذلك استراتيجية عملية تركز على تدابير ملموسة وميدانية. وتقدم الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة في أفق 2030، سبعة رهانات، يتوجب العمل بها، وهي²:

- 1- تعزيز حكمة التنمية المستدامة، وذلك عبر اعتماد الاداء المثالي للدولة كرافعة لتحقيق التنمية المستدامة، وكذا تقوية الإطار المؤسسي وتعزيز الإطار القانوني وآلية المراقبة، وتقوية الآليات الاقتصادية والمالية للتمكن من تنفيذ سياسة ضريبية بيئية.
- 2- إنجاز الانتقال نحو الاقتصاد الأخضر، وذلك عبر مجموعة من المحاور من بينها التوفيق بين عصرنة القطاع الفلاحي ومقتضيات التنمية المستدامة، والمحافظة على الموارد البحرية والغابات، وتسريع الوثيرة الصناعية والانتقال الطاقوي وتشجيع الصناعة التقليدية والنقل المستدام، والملائمة بين التنمية السياحية وحماية المجالات، والتدبير المندمج للنفايات.
- 3- تحسين تدبير وتثمين الموارد الطبيعية والمحافظة على التنوع البيولوجي، عن طريق تأمين التزود بالماء وتدعيم التدبير المندمج للموارد المائية، ومعرفة الضغوط الممارسة على التربة، وحماية التنوع البيولوجي.
- 4- النهوض بثقافة التنمية المستدامة، عبر تقوية المواطنة البيئية من خلال برامج التربية والتحسيس والتواصل، وجعل الابتكار والبحث رافعة للانتقال نحو التجسيد الفعلي للتنمية والتكوين في المهن الخضراء.
- 5- تسريع تنفيذ سياسة وطنية لمحاربة التغيرات المناخية، عبر تحسين الحكمة المناخية، وضمان الانخراط الترابي في مسار مكافحة الاحتباس الحراري واستغلال فرص تمويل البرامج المناخية.
- 6- إيلاء عناية أكبر بالمجالات الترابية الهشة، عبر تحسين التدبير المستدام للساحل وحماية وتثمين الواحات والمناطق الصحراوية، والمناطق الجبلية.
- 7- دعم التنمية البشرية وتقليص الفوارق الاجتماعية والمجالية عبر استثمار مكتسبات المبادرة الوطنية للتنمية البشرية لمحاربة الفقر ودعم نظام الصحة واليقظة الصحية وسد الخصاص في ميدان التعليم.

- المرحلة الثالثة: التعديل الدستوري وأجرات التنمية المستدامة 2011...، حيث شكلت سنة 2011 منعطفا حاسما في بلورة المشروع المجتمعي، بعد أن أبانت المقاربات القطاعية عن محدوديتها، وقد تمت المصادقة في سنة 2011 على الميثاق الوطني للبيئة والتنمية المستدامة، وصياغة دستور 2011 ...

¹- المبادئ الواردة في القانون الإطار هي: مبدأ الاندماج، مبدأ المجالية الترابية، مبدأ التضامن، مبدأ الاحتياط، مبدأ الوقاية، مبدأ المسؤولية، مبدأ المشاركة.

²- أنظر الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة 2030، كتابة الدولة لدى وزير الطاقة والمعادن والتنمية المستدامة المكلفة بالتنمية المستدامة.

الفقرة الثانية: المخططات المتعلقة بالمخاطر

سنتناول في هذه الفقرة ثلاث برامج أو استراتيجيات مهمة والتي وضعها المغرب للحماية من المخاطر وهي برنامج العمل الوطني لمحاربة التصحر واستراتيجية تدبير المخاطر في المجال الفلاحي المخطط الوطني للماء.

أولاً: برنامج العمل الوطني لمحاربة التصحر

لقد انظم المغرب لاتفاقية الأمم المتحدة حول محاربة التصحر (UNCCD) سنة 1944، وصادق عليها سنة 1996، وللوفاء بالتزاماته إزاء هذه الاتفاقية الدولية، تم بلورة برنامج عمل وطني لمحاربة التصحر (PANLCD) في إطار عملية تخطيط تشاركية ساهم فيها العديد من الفاعلين على المستوى الوطني والجهوي والمحلي (مصالح وزارية، ومنظمات غير حكومية، ومنظمات التعاون، ومنظمات التمويل...)، ويرتكز هذا الاختيار الذي يميز برنامج العمل الوطني لمحاربة التصحر على إعطاء الأولوية للتدابير الكفيلة باستكمال البرامج القطاعية الموجودة، والتحفيز على تنفيذها، وتعزيز ديناميكية حقيقية للتنمية، قائمة على الإدماج والمجالية والشراكة واعتماد المقاربة التشاركية.

وحقق تنفيذ برنامج العمل الوطني عدة مكاسب، إلا أنه لازال يعرف بعض النواقص وخصوصاً على المستويين التصوري والمنهجي، لاسيما فيما يرجع إلى¹ التحليل الشامل والغير الوقع لأسباب ومظاهر التصحر وكذا غياب عملية تقييم درجات التدهور، وتحديد توجهات وأهداف عامة ليست لها مرام كمية ليتم تقييمها دورياً، وتعدد الفاعلين المقترن بأهداف غير متقاربة أحياناً، والذي يفضي في بعض المناطق إلى احترام مؤهلات الاراضي، مما يؤدي إلى استفحال وتفاقم ظاهرة التصحر.

لذلك، صار من الضروري القيام ببعض التعديلات لتحسين هذا البرنامج، مع الأخذ بعين الاعتبار للنواقص التي ذكرت، وكذا التطورات التي حصلت على الصعيد الوطني (انطلاق مخططات ومبادرات جديدة بعد تبني برنامج العمل الوطني لمحاربة التصحر سنة 2001)، وكذا على الصعيد الدولي (الاستراتيجية العشرية للاتفاقية في أفق 2018) حتى يتلائم مع المتطلبات الجديدة.

ويروم هذا التحسين تكييف برنامج العمل الوطني لمحاربة التصحر لملائمته مع خصوصية المناطق، وأجرات نظام التتبع والتقييم طوال عملية تنفيذ هذا التحسين، وقد حددت مجموعة من الاهداف الاستراتيجية، التي ترجمت إلى أهداف عملية لضمان معرفة جيدة بظواهر تدهور الاراضي وتتبعها وتقييمها، وتحسين

¹- خلاصة تحيين برنامج العمل الوطني لمحاربة التصحر: لملائمة مع خصوصيات المناطق، المندوبية السامية للمياه والغابات ومحاربة التصحر، يونيو 2013، ص.11.

ظروف عيش السكان وتنويع النشاط الاقتصادي في المناطق المتضررة، وضمان التدبير المستدام للموارد الطبيعية وتعزيزها حسب مؤهلاتها، وتعبئة الموارد من أجل تنفيذ برنامج العمل الوطني.

وتتطلب محاربة التصحر تحليلاً حسب النظام الأيكولوجي، وذلك لتوفير أداة مناسبة بالنظر إلى مقاربة تدخل لتتلائم مع خصوصيات المناطق. وبذلك، ستعتمد استراتيجية محاربة التصحر والتدبير المستدام للموارد الطبيعية على تصنيف التراب الوطني حسب "المناطق المتجانسة"¹ كإطار للإستقصاء وللتخطيط، ولبرمجة تدابير وإجراءات لمحاربة التصحر.

ومن أجل المساهمة في تنفيذ اتفاقيات الأمم المتحدة المنبثقة عن ريو، وخاصة تلك المتعلقة بمحاربة التصحر، ومن أجل التمكين من تعبئة موارد تمويلية إضافية في شكل هبات أو قروض بفوائد تفضيلية تم تصميم مجموعة من البرامج ذات صبغة مدمجة في إطار التعاون الثنائي أو متعدد الأطراف.² كما تمت أجرات نظام التتبع والتقييم، وذلك عبر تثمين التجارب السابقة المتعلقة على الصعيد الوطني والدولي، ووضع مرصد ممثلة للمناطق المتجانسة، وإنتقاء مجموعة من المؤشرات التي من شأنها أن تسمح بتتبع تطور ظاهرة تدهور الأراضي وتقييم تأثير التدابير المتخذة لمحاربة التصحر.

وفي هذا السياق تم تهيئة الأحواض المائية على مساحة تفوق 585 ألف هكتار والقيام بعملية تشجير وتحسين المراعي ومحاربة الانجراف على ما مجموعه 660 ألف هكتار وتثبيت الكثبان الرملية على مساحة تقارب 37 ألف و500 هكتار لحماية التجمعات السكنية والواحات والتجهيزات الفلاحية. كما تم إنجاز 18 مشروعاً مندمجاً لتنمية الغابات والمناطق المجاورة لها وحوالي 50 مشروعاً لاستثمار الأراضي البورية وتحسين المراعي وتحفيز تنظيم استغلالها عبر خلق عدة تعاونيات وجمعيات في مختلف المناطق الرعوية

ثانياً: استراتيجية تدبير المخاطر في المجال الفلاحي

تعتبر الفلاحة من القطاعات الاستراتيجية للتنمية الاجتماعية والاقتصادية بالمغرب، حيث يساهم القطاع بنسبة 19 في المائة من الناتج الداخلي الإجمالي، ويلعب دوراً رئيسياً في التوازن الماكرو-اقتصادي

¹- لقد تم تحديد المناطق المتجانسة الكبرى وترسيم حدودها اعتماداً على نتائج مختلف التصنيفات للتراب الوطني ذات الصلة بتدهور الأراضي، مع استهداف معايير التصنيف مناسبة لمشكل التصحر. والخرائط الموضوعاتية الرئيسية المستعملة لتحديد المناطق المتجانسة وترسيم حدودها هي: خريطة التضاريس، خريطة المناخ، خريطة التربة السطحية، نفس المرجع، ص.14.

²- من المشاريع قيد الانجاز:

مشروع التنمية القروية بالمنطقة الجبلية لإقليم الرشيدية
مشروع التكيف مع التغير المناخي في المغرب في مناطق الواحات
مشروع تطوير بعض القطاعات الزراعية في المناطق الجبلية بإقليم تازة
مشروع التنمية القروية بالأطلس المتوسط الجهة الشرقية
مشروع تحسين ظروف عيش السكان الضعفاء بمنطقة السمارة الناظور
مشروع محاربة التصحر والحد من الفقر بالهضاب العليا للمنطقة الشرقية
مشروع تهيئة الأحواض المائية بمنطقة العالية سد علال الفاسي والحوض المائي واد الملاح.
أنظر خلاصة تحيين برنامج العمل الوطني لمحاربة التصحر، مرجع سابق، ص.30 و31.

والميزان التجاري للبلاد. زيادة على ذلك فإن القطاع الفلاحي يؤثر على اقتصاد البلاد ككل حيث أن معدل النمو في البلاد يرتبط ارتباطا وثيقا بالإنتاج الفلاحي. إلا أن القطاع يتعرض لعدة مخاطر منها ناتجة عن التقلبات المناخية والأمراض الحيوانية والنباتية، وكذا المخاطر المتعلقة بالاستغلال والتسويق وما يترتب عنها من خسائر تؤثر سلبا على الفلاحين ولاسيما الصغار منهم.

ويعتبر المغرب من بين الدول التي يخضع مناخه لتغيرات في المكان والزمان. وحسب التوقعات المستقبلية للتغيرات المناخية فسيعرف المغرب ارتفاعا في متوسط درجات الحرارة مصحوبا بانخفاض في التساقطات المطرية مما ينعكس على رطوبة التربة. وقد أصبحت ظاهرة الجفاف من الظواهر الهيكلية التي يشهدها المغرب وذلك نظرا لتوالي وتكرار فترات الجفاف بالبلاد حيث أنه تم إدراجها في برنامج التنمية الفلاحية والقروية. وبالتالي فإنه لا يكفي فقط تدبير عواقب الجفاف والمخاطر المناخية الأخرى، بل يجب البحث عن إمكانية السيطرة عليها والحد من تأثيرها.

وتحتل الآن المخاطر المناخية مكانة هامة في السياسة الفلاحية المترجمة في مخطط المغرب الأخضر حيث أنه تم إرساء توجهات استراتيجية لضبط المخاطر من خلال تطوير آليات فعالة لتدبيرها مع تنفيذ برامج هيكلية للتكيف مع التقلبات المناخية ويمكن تصنيف آليات تدبير المخاطر إلى ثلاثة أنواع وهي تنمية التأمين الفلاحي وإجراءات لمعالجة والتخفيف من الأضرار الناتجة عن هذه المخاطر وآليات استباقية للوقاية.

1. التأمين عن المخاطر الفلاحية

وضعت وزارة الفلاحة التأمين ضمن أولوياتها وذلك بتبني استراتيجية للتأمين الفلاحي. وتهدف هذه الاستراتيجية إلى وضع نظام تأميني شامل يغطي السلاسل الرئيسية للإنتاج الزراعي والحيواني وتشمل على حد سواء الفلاحة ذات القيمة المضافة العالية والفلاحة التضامنية. وفي هذا الإطار، تلعب الدولة دورا في تطوير، وإعداد، وتمويل وتتبع أنظمة التأمين المعتمدة وذلك عبر¹ وضع قانون ملائم لتنمية التأمين الفلاحي، وضع تحفيزات مالية لتشجيع انخراط الفلاحين في نظام التأمين، خاصة الصغار منهم وتنويع الفاعلين (شركات التأمين) لمواجهة المخاطر الكارثية، وإعادة تأهيل التجهيزات الخاصة بتتبع أحوال الطقس، وتشجيع المشاريع المبتكرة، خاصة فيما يخص التأمين البراميتري، ووضع تدابير للتحسين المستمر لنظام التأمين الفلاحي.

¹ - استراتيجية تدبير المخاطر في المجال الفلاحي، وزارة الفلاحة والصيد البحري، 2016.

هذا وقد تم بناء استراتيجية التأمين الفلاحي حول ثلاث محاور أساسية وهي التأمين المتعدد المخاطر المناخية: يشمل تغطية عدة محاصيل فلاحية ضد مخاطر رئيسية (الجفاف، فائض الماء، البرد، الرياح القوية...)، وتأمين المنتوجات التي تستجيب لحاجيات خاصة: كتأمين بعض المنتوجات الزراعية والحيوانية ضد مخاطر معينة مع المحافظة على تكلفة إنتاج مناسبة¹.

2. آليات استباقية للوقاية والحد من المخاطر

في إطار مخطط المغرب الأخضر، قامت وزارة الفلاحة بوضع عدة آليات للوقاية والتدبير الاستباقي للمخاطر، وذلك بهدف التقليل من احتمال حدوث المخاطر والتخفيف من آثارها. فنجد هناك نوعين من البرامج للوقاية والحد من المخاطر، برامج استثمارية على المدى المتوسط والطويل، وبرامج سنوية للوقاية الاستباقية وللحد من المخاطر.

فبالنسبة للبرامج الاستثمارية على المدى المتوسط والطويل، وبهدف تحسين قدرة تأقلم الفلاحة المغربية مع التغيرات المناخية، جاء مخطط المغرب الأخضر ببرنامجين هما التدبير الوقائي للموارد المائية للسقي² وتحويل جزء من المساحات المزروعة بالحبوب إلى الأشجار المثمرة³. أما بالنسبة للبرامج السنوية للوقاية الاستباقية وللحد من المخاطر، وتنقسم إلى برامج التدبير الاستباقي للحد من المخاطر المناخية⁴ وبرامج التدبير الاستباقي للوقاية من المخاطر الصحية⁵.

-
- 1- الزراعات المؤمنة: الزراعات الزيتية (نواة الشمس- الكولزة)، القطاني الغذائية (العدس- الحمص- الفول- اللوبيا- الجلبانة)، الحبوب (القمح الصلب - القمح الطري- الشعير- الذرة). ويغطي هذا التأمين جميع الجماعات القروية على صعيد التراب الوطني للمملكة.
 - 2- وضع مخطط المغرب الأخضر السقي ضمن برامجه الإصلاحية الهيكلة وذلك لمواجهة ندرة المياه، ومن أجل ضمان إنتاج أكثر بكمية مياه أقل وبطريقة مستدامة وتنافسية، وقد ترجمت هذه الإصلاحات من خلال إرساء برنامجين رئيسيين هما: البرنامج الوطني لاقتصاد مياه السقي الذي يهدف إلى إعادة تأهيل تقنيات الري الحالية التقليدية ومحدودة الفعالية للانتقال بها إلى السقي الموضعي (بالتنقيط) على مساحة تناهز 550.000 هكتار في أفق 2020. وهناك برنامج توسيع الري على 160.000 هكتار في أفق 2020.
 - 3- يتم سنويا منذ عام 2009 غرس ما يناهز 12 مليون شجرة مثمرة وذلك في إطار برنامج تحويل مليون هكتار من المساحة المزروعة بالحبوب إلى أشجار مثمرة في المناطق الهشة والغير المؤهلة لزراعة الحبوب.
 - 4- البرامج الرئيسية التي تهدف الى الوقاية من الاخطار المناخية هي:
 - برامج تنمية المراعي للتخفيف من آثار الجفاف؛
 - مشاريع مكافحة التصحر عن طريق تهيئة الواحات؛
 - برنامج مكافحة البرد من خلال الإنذار المبكر؛
 - تحفيز الفلاحين من خلال صندوق التنمية الفلاحية؛
 - دعم البذور المختارة...
 - 5- تقوم الوزارة من خلال المكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتوجات الغذائية، بتوفير الوقاية والرصد الدائم للمخاطر الصحية والمخاطر المرتبطة بالأمراض النباتية وذلك عبر البرامج التالية:
 - البرنامج السنوي للوقاية من الأمراض المصنفة قانونا معدية؛
 - البرنامج السنوي لمراقبة الشتائل والبذور؛
 - برنامج مكافحة الجراد (النتيع والوقاية)؛
 - مشروع مكافحة أنفلونزا الطيور...

3. آليات المعالجة والإعانة للتخفيف من الأضرار

تهدف التدابير التي تضعها الوزارة للتخفيف من الآثار السلبية الناتجة عن الكوارث الطبيعية (كالجفاف والفيضانات وكذا الأمراض الوبائية) إلى توفير المساعدة المالية والتقنية والصحية للمتضررين وذلك عبر البرامج التالية:

- برنامج مكافحة آثار الجفاف، وترتكز هذه الأخيرة والتي تقدمها وزارة الفلاحة لمساعدة الفلاحين المتضررين خلال سنوات الجفاف على إعفاء المستورد من الرسوم الجمركية ودعم المواد العلفية وإحداث نقط الماء لتوريد الماشية وحملات لمعالجة وتلقيح القطيع وكذا خلق فرص الشغل في المناطق القروية...
- برنامج مكافحة الفيضانات والأضرار الناتجة عنها، ومن أهم الإجراءات التي تقوم بها وزارة الفلاحة اتجاه الفلاحين المتضررين بعد وقوع الفيضانات والأضرار الناجمة عنها نجد: صيانة وإعادة تأهيل المنشآت الهيدرولوجية و منح إعانات لتعويض الزراعات المفقودة بأخرى عبر اقتناء البذور والأسمدة وتوزيعها بأثمنة مدعمة، وكذا إطلاق حملات للمعالجة الصحية وتلقيح القطيع المتضرر من الفيضان، واقتناء وتوزيع أعلاف الماشية مدعمة من طرف الدولة.
- برامج الإعانات المرتبطة بالأمراض الوبائية (الحيوانية والنباتية)، حيث تقدم وزارة الفلاحة من خلال المكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتوجات الغذائية برامج لمساعدة الفلاحين ومربي الماشية المتضررين في إطار تدبير الأزمات الصحية الحيوانية منها والنباتية نذكر منها منح تعويضات مالية لمربي الماشية المتضررين بعد الدبح أو إتلاف القطيع المصاب بالأمراض المصنفة قانوناً معدية، ومنح إعانة لقطع وحرق الأشجار المصابة بالأمراض الناشئة.

ثالثاً: المخطط الوطني للماء

من أجل تعزيز المكتسبات ومواجهة الاكراهات المتعلقة بقطاع الماء لضمان التدبير الفعال والمستدام، قامت كتابة الدولة المكلفة بالماء بإعداد مشروع المخطط الوطني للماء والذي سيشكل امتداداً للأهداف والتوجهات والإجراءات المتخذة في إطار الاستراتيجية الوطنية للماء لسنة 2009، ويرتكز المخطط الوطني للماء على ثلاثة دعائم أساسية تروم التحكم في الطلب على الماء وتأمينه، من خلال إعداد برامج عمل يهتم تدبير الطلب على الماء الصالح للشرب، برفع المعدل الوطني لمردوديات شبكات توزيع الماء الصالح للشرب إلى 80 بالمائة كمعدل وطني في أفق 2025، والمحافظة على نفس المستوى حتى سنة 2030 عن طريق إنجاز أشغال إعادة تأهيل شبكات التوزيع، وتطوير نظام العد، وصيانة الشبكة بالإضافة إلى أشغال التقطيع والتنظيم والبحث عن التسربات وإصلاحها حيث سيتمكن هذا البرنامج من

تخفيض الطلب على الماء الصالح للشرب بقرابة 120 مليون متر مكعب في السنة في أفق 2025. مع اقتصاد الماء في السقي عبر تحويل أنظمة السقي الانجذابي إلى السقي الموضعي بوتيرة 50000 هكتار في السنة، واقتصاد 4،1 مليار متر مكعب في أفق 2020 ، وقد تم تمديد هذا المخطط في إطار المخطط الوطني للماء ومخطط المغرب الأخضر بغية اقتصاد 2،3 مليار متر مكعب في أفق 2030¹.

تمثل المحاور ذات الأولوية للسياسة المائية المستقبلية في الاقتصاد في استعمال الماء وتثمينه في مجال السقي ورفع فعالية تدبير الماء الصالح للشرب والسياحي والصناعي بالإضافة الى الحرص على نجاعة الاستعمال المتعدد للموارد المائية وكذا الأخذ بعين الاعتبار عامل ووفرة المواد الكافية للماء في توطين وتصميم وإنجاز المشاريع وفي إعداد التراب الوطني.

ويعد الرفع من العرض على الماء أحد ركائز المخطط الوطني للماء وذلك بتعبئة الموارد المائية اللازمة قصد مواجهة الطلب على الماء في سنة 2030، ولتنمية العرض سيتم تفعيل مجموعة من التدابير والإجراءات منها مواصلة تعبئة المياه السطحية عن طريق إنجاز السدود الكبرى²، ودعم التنمية المحلية للمياه السطحية بمواصلة إنجاز السدود المتوسطة والصغرى، وتعبئة الموارد المائية غير التقليدية كتحلية مياه البحر وإعادة استخدام مياه الصرف الصحي المعالجة³، وتحويل المياه من أحواض الشمال الى أحواض الوسط الغربي، قصد التخفيف من العجز الحاصل في بعض الاحواض في إطار التضامن بين الجهات⁴، وجمع وتعبئة مياه الامطار.

ومن ركائز المخطط الوطني للماء الحفاظ على الموارد المائية وعلى الوسط الطبيعي والتأقلم مع التغيرات المناخية وذلك عبر الحفاظ على جودة المياه ومكافحة التلوث، وسيتم تحقيق ذلك من خلال تعزيز مراقبة جودة المياه وتسريع وثيرة تنفيذ المخطط الوطني للصرف الصحي السائل وإعادة استخدام المياه العادمة، والإسراع في تنفيذ البرنامج الوطني للنفايات واعتماد خطط وطنية لمكافحة التلوث الصناعي والمنزلي والتلوث الناتج عن استخدام المبيدات. وكذلك الحفاظ على المياه الجوفية وذلك من خلال إرساء تدبير مستدام وتشاركي في إطار تعاقدية (عقود الفرشات المائية)، والتغذية الاصطناعية للفرشات المائية التي تعرف عجزاً، وتهيئة وحماية الاحواض المائية، والحفاظ على المناطق الحساسة والهشة، عبر تنفيذ مخططات عمل محددة للمناطق الرطبة والواحات. وفي الأخير التأقلم مع التغيرات المناخية، وذلك باتخاذ

1- أنظر: المخطط الوطني للماء لسنة 2030 من شأنه تفادي حدوث اختلال التوازن بين العرض، النشور بالموقع الالكتروني: <https://www.agrimaroc.ma/%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AE%D8%B7%D8%B7-2019/10/05> بتاريخ 2019/10/05.

2- سيتم إنجاز وفقاً للمخطط الوطني للماء ثلاثة سدود سنوياً والتي سيتم من الحصول على حجم إضافي يقدر بمليار متر مكعب سنوياً إلى حلول عام 2030. أنظر مشروع قانون مالية 2019 لوزارة التجهيز والنقل واللوجستيك والماء- قطاع الماء-، مشروع نجاعة الأداء، ص: 7.

3- في الواقع ستلعب تحلية المياه دوراً كبيراً في المستقبل إذ من المحتمل أن تصل القدرة على تحلية مياه البحر في أفق 2030 وفقاً للدراسات المنجزة حتى الآن إلى 510 ملايين م³ سنوياً.

4- أظهرت دراسة الجدوى الأولية أن ما يناهز 800 مليون متر مكعب يمكن تحويلها من أحواض لاو، اللكوس وسبو إلى أحواض أبي رقراق، أم الربيع وتانسيفت.

مجموعة من التدابير قصد الحماية من الفيضانات ومكافحة آثار الجفاف، والتي تهدف إلى تحسين حماية الأشخاص والممتلكات من الفيضانات، وإلى تحسين المعرفة في مجال التنبؤ بالأرصاد الجوية وإنجاز أشغال الحماية من الفيضانات للمواقع المعرضة للخطر.

ومن التدابير المصاحبة للمخطط الوطني للماء نجد متابعة الاصلاحات التشريعية والمؤسسية الخاصة بقطاع الماء بتعاون مع القطاعات المعنية الأخرى، وكذا تحديث الإدارة لتمكين الموارد البشرية المتاحة لقطاع الماء من القيام بالمهام المنوطة بها على أحسن وجه في تدبير المرفق العام. وكذا تقوية الكفاءات من خلال رفع مستوى المهارات عبر برامج التدريب والتكوين، ومن التدابير المصاحبة أيضا دعم البحث والتجارب لإيجاد حلول تتلائم مع السياق المغربي، ويمكن إنجاز برامج البحث في إطار التعاون التقني والعلمي مع الشركاء الأجانب.

الفرع الثاني: التدبير المالي والنظام التأميني للكوارث الطبيعية

رغم تأكيد الدستور على ضرورة تضامن جميع الجهات لمواجهة الكوارث الطبيعية (الفصل 21)، مازال اللبس قائما حول ميزانيات مختلف القطاعات التي تتدخل في تدبيرها، ومدى تفعيل الصناديق القطاعية الخاصة بالمخاطر على أرض الواقع وكذا النظام التأميني لمواجهة مخاطر الكوارث الطبيعية.

الفقرة الأولى: تقييم تدبير صناديق الكوارث الطبيعية

سنركز في هذه الفقرة على صندوق مكافحة آثار الكوارث الطبيعية، وصندوق الآفات الطبيعية، والصندوق الخاص بإنعاش ودعم الوقاية المدنية وغيرها من الأجهزة والآليات الخاصة بالوقاية من الكوارث وتقييم تكاليفها.

أولا: صندوق مكافحة آثار الكوارث الطبيعية

يشكل الصندوق حسابا خصوصيا بالخزينة ويعتبر وزير الداخلية أمرا بالصرف به، وقد نص قانون المالية لسنة 2009 على أن هذا الصندوق يمكن أن يمول النفقات الضرورية لمحاربة آثار الكوارث، والنفقات المتعلقة بعمليات الإنقاذ المستعجلة ومساعدة السكان المتضررين، والنفقات الخاصة بالترميم وإعادة بناء المنشآت المتضررة وبناء منشآت الوقاية، والنفقات المتعلقة ببرامج تحسين وسائل تدخل الأجهزة المختصة.

كما نص قانون المالية لسنة 2013 على أن يتم تحويل مقابل التكاليف المتعلقة بهذه الأعمال إلى ميزانيات القطاعات الوزارية والمؤسسات العمومية والمقاولات والحسابات الخصوصية المعنية بعمليات

مكافحة الكوارث. وفي هذا السياق، كان الصندوق يشكل أرضية لتمويل الأعمال المنجزة على عدة مستويات حتى قبل أن يتم إقرار هذه المقترضات في القانون.

وقد استطاع الصندوق تمويل أعمال مرتبطة بشكل مباشر بتدبير المخاطر المتعلقة بالكوارث، حيث بلغت قيمتها 1.664 مليون درهم خلال الفترة الممتدة من سنة 2009 إلى سنة 2014.¹ وقد همت أعمال إصلاح الأضرار وزارات التجهيز، والفلاحة، والسكنى، والتربية الوطنية، والتجارة والصناعة، فيما همت الأعمال المتعلقة بتعزيز التجهيزات ووسائل التدخل كلا من وزارة الداخلية والوقاية المدنية والدرك الملكي. أما الأعمال المتعلقة بالحماية من الفيضانات وبتعزيز وسائل اليقظة والإنذار الخاصة بالأرصاد الجوية، فقد أنجزت من طرف الوزارة المكلفة بالماء وشركة «Casa Aménagement».

ويأخذ على صندوق مكافحة آثار الكوارث الطبيعية غياب آليات تتبع إنجاز الأعمال فرغم كون وزير الداخلية هو الأمر بالصرف للصندوق، فإن برمجة الأعمال موضوع التمويل تتم من طرف لجنة وزارية. وقد سمحت إمكانية تحويل الموارد من الصندوق إلى ميزانيات الأجهزة المعنية بمنح هذه الأجهزة استقلالية في إنجاز الأعمال دون تتبع من طرف الوزير الأمر بالصرف. فهذا الأخير لا يتوفر لا على الوسائل القانونية للتتبع ولا على المعطيات المتعلقة بإنجاز هذه الأعمال.

كما أن تمويل الأعمال تتم في غياب معايير الاختيار وفي غياب استراتيجية شاملة لمكافحة الكوارث إذ أن اللجنة الوزارية المكلفة باختيار الأعمال القابلة للتمويل لم تضع معايير مسبقة تبرر اختيار المشاريع القابلة للتمويل وفق استراتيجية شاملة، كما لم تحدد مساطر تتبع وتقييم هذه الأعمال. فقد تم إنجاز هذه الأعمال عموماً في غياب إطار قانوني يحدد شروط تحقيق أهدافها، وبالتالي أصبحت هذه الأعمال ذات وقع محدود لكونها لا تسعى إلى تجسيد استراتيجية شاملة لمكافحة الكوارث الطبيعية.

ثانياً: صندوق الآفات الطبيعية

حدث "صندوق الآفات الطبيعية" بعد موافقة مجلس الحكومة بتاريخ 29 شتنبر 1993 على توصية صادرة، بهذا الخصوص، عن المجلس الإداري للصندوق الوطني للقرض الفلاحي. وتشمل الآفات المعنية بهذا الصندوق الجفاف والفيضانات وأضرار السيول واجتياح الجراد. ويتم الإعلان عن وجود حالة الآفة

¹ - المبالغ المخصصة لكل صنف من الأعمال المنجزة نجد:

- إصلاح الأضرار: بلغت كلفتها سنة 2009، 485,4 مليون درهم و 214,4 مليون درهم سنة 2011
- تعزيز التجهيزات ووسائل التدخل: بلغت كلفتها سنة 2009، 310 مليون درهم و 30 مليون درهم في كل من سنة 2012 و 2014
- الحماية من الفيضانات وتعزيز وسائل اليقظة والإنذار الخاصة بالأرصاد الجوية: بلغت كلفتها سنة 2009، 20 مليون درهم و 305,5 مليون درهم في سنة 2010 و 58 مليون درهم سنة 2011 و 170 مليون درهم في سنة 2013، و 40 مليون درهم في سنة 2014.
انظر تقرير المجلس الأعلى للحسابات لسنة 2016.

الطبيعية بقرار مشترك لوزراء الفلاحة والمالية والداخلية بناء على تقرير تعدده المصالح التقنية لوزارة الفلاحة.

تتكون موارد الصندوق من مساهمة سنوية لصندوق التنمية الفلاحية قدرها 150 مليون درهم دون أن يتعدى رصيد الصندوق عتبة المليار درهم . إلا أنه لوحظ بأن التحويلات تكون حسب الحاجيات الفعلية الناتجة عن الإنجازات في إطار برامج التأمين وآفات طبيعية أخرى.¹ ويعهد إلى وزارة الفلاحة بتدبير الصندوق ووضع البرنامج الخاص باستعمال موارده. وحاليا، يستعمل الصندوق لتمويل مساهمة الدولة في التأمينات المكتتبة من طرف الفلاحين ضد المخاطر المناخية. كما استعمل الصندوق، في السنوات الأخيرة، في تغطية التكاليف المرتبطة بنظام التأمين الذي أحدث من طرف وزارة الفلاحة.

وحسب الخلاصات التي توصل إليها المجلس الأعلى للحسابات أثناء مراقبة صندوق التنمية الفلاحية، فإن حساب الصندوق استعمل لتمويل عمليات لا تدخل في إطار إصلاح أضرار الآفات الطبيعية. إضافة إلى ذلك، فباستثناء حالة التأمين ضد المخاطر المناخية للحبوب والقطاني في المناطق البورية والتي تشمل أضرار الجفاف، فإن التأمينات المكتتبة والممولة من طرف الصندوق لا تغطي الفيضانات وأضرار السيول واجتياح الجراد والجفاف، وبالتالي لا يمكن تمويلها من طرف هذا الصندوق.

وقد استعمل هذا الصندوق أيضا لتمويل أعمال كانت موضوع اتفاقية مع الهيئات المهنية. ويتعلق الأمر باتفاقية موقعة في يوليوز 2012 مع الفدرالية المهنية المغربية للسكر FIMASUCRE بمبلغ 31,75 مليون درهم لمعالجة الأضرار التي لحقت بقصب السكر جراء موجة الصقيع. وقد لوحظ غياب الوثائق الخاصة بتتبع الاتفاقية المذكورة وبالتالي لا يمكن تقييم النتائج المحققة.

أما بالنسبة لتتبع صندوق الآفات الطبيعية فيلاحظ ضعف على هذا المستوى، حيث بالرغم من أن وزارة الفلاحة تقوم بتدبير هذا الصندوق، فإنها لا تتوصل، بشكل منتظم، بالوضعيات الخاصة بحسابه، كما أن هذه الوزارة لا تطلب تقديم هذه الوضعيات. فقد أظهرت المراقبة التي قام بها المجلس الأعلى للحسابات سنة 2014 أن آخر كشف حساب متوفر يرجع إلى 11 أبريل 2012 وأن الوزارة لا تتوفر على البيانات السنوية التي تعطي التفاصيل حول عمليات الصندوق التي كان من الواجب إعدادها من طرف البنك وبعثها إلى وزارتي الفلاحة والمالية.

ثالثا: الصندوق الخاص بإنعاش ودعم الوقاية المدنية

تتكون مداخل الصندوق الخاص بإنعاش ودعم الوقاية المدنية، الذي أحدث سنة 1997، من الإيرادات الناتجة عن الخدمات التي تقدمها الوقاية المدنية ومن مساهمة الجماعات المحلية في نفقات تسيير

¹ - أنظر تقرير المجلس الأعلى للحسابات المتعلق بمراقبة تسيير صندوق التنمية الفلاحية لسنة 2014.

وتجهيز مصالح الإسعاف ومكافحة الحرائق وفقا لمقتضيات الفصل 3 من القانون رقم 81-3 المتعلق بنقل خدمات الإسعاف ومكافحة الحرائق من المجموعات الحضرية والجماعات إلى الدولة.

وقد وصلت مداخيل الصندوق، في الفترة ما بين 2011 و2014، إلى 683,53 مليون درهم، منها في 91 في المائة من الإيرادات الخاصة بالوقاية المدنية أي 624,86 مليون درهم و 7,5٪ أي 50,67 مليون درهم كمساهمة من طرف الجماعات المحلية. وقد خصصت هذه الموارد المالية لبناء وتجهيز المستودعات ومراكز الإسعاف وتطوير الكفاءات البشرية والوسائل الخاصة الموضوعة رهن إشارتها، وذلك لتأمين مستوى أفضل فيما يخص الوقاية وتدبير حالات الكوارث.

الفقرة الثانية: النظام التأميني للكوارث الطبيعية

نصت أحكام القسم الثاني من قانون 99-17 المتعلق بمدونة التأمينات، على تأمينات الأضرار والتي تشمل على التأمين ضد الحريق¹، حيث "يتحمل المؤمن ضد الحريق كل الأضرار الناجمة عن اشتعال النار أو انتشارها أو مجرد الاحتراق. غير أنه لا يتحمل، ما لم يتم الاتفاق على خلاف ذلك، الأضرار الناتجة عن تأثير الحرارة فقط أو عن ملامسة مباشرة وفورية للنار أو لمادة متوهجة إذا لم يكن هناك لا حريق ولا بداية حريق من شأنها أن تتحول إلى حريق حقيقي"². كما بين المشرع في المادة 56 أن التأمين لا يشمل الحرائق الناتجة مباشرة عن ثوران البراكين والزلازل والكوارث الأخرى، عدا اتفاق مخالف.

ومن بين تأمينات الأضرار كذلك المنصوص عليها في هذا القانون، التأمينات ضد البرد وموت الماشية³، فيما يخص التأمين ضد البرد، فيجب على المؤمن له أن يرسل التصريح بالحادث داخل أجل خمسة أيام من وقوعه، إلا في حالة قوة قاهرة أو حادث فجائي وكذا في حالة تمديد هذا الأجل بمقتضى العقد. وفيما يخص التأمين ضد موت الماشية، يخفف هذا الأجل إلى ثمان وأربعين ساعة دون احتساب أيام العطل⁴.

بما أن تمويل الأعمال المنجزة عند حصول كارثة طبيعية يمكن أن يتم على أساس نظام للتأمين، فقد انتهجت الدولة هذه الطريقة لمواجهة المخاطر في القطاع الفلاحي، خاصة من أجل التقليل من آثار الجفاف على الفلاحين. كما أن هذه التجربة لم تكن الوحيدة، بل تم إصدار نظام لتغطية الوقائع الكارثية.

تم إصدار القانون رقم 14.110 المتعلق بإحداث نظام لتغطية الوقائع الكارثية وتغيير وتنظيم القانون المتعلق بمدونة التأمينات⁵، حيث يكرس هذا القانون مبدأ التضامن الوطني المنصوص عليه في دستور

¹- الباب الثاني من القانون 99-17، المتعلق بمدونة التأمينات المواد من 51 إلى 56.

²- المادة 51 من نفس المصدر.

³- المواد من 57 إلى 60 من نفس المصدر.

⁴- المادة 57 من نفس المصدر.

⁵- القانون رقم 14.110 الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.16.152 بتاريخ 21 من ذي القعدة 1437 (25 أغسطس 2016) المتعلق بإحداث نظام لتغطية عواقب الوقائع الكارثية وتغيير وتنظيم القانون رقم 99.17 المتعلق بمدونة التأمينات.

المملكة في الفصل 40 الذي ينص أنه "على الجميع أن يتحمل، بصفة تضامنية، وبشكل يتناسب مع الوسائل التي يتوفرون عليها، التكاليف التي تتطلبها تنمية البلاد، وكذا تلك الناتجة عن الأعباء الناجمة عن الآفات والكوارث الطبيعية التي تصيب البلاد.

إن منظومة التغطية تركز، أساساً، على ثلاثة محاور متكاملة تضمن معالجة ممنهجة لآثار الوقائع الكارثية، إذ ينص المحور الأول على إحداث نظام لتغطية عواقب هذه الوقائع وإحداث سجل لحصر حجم الواقعة الكارثية وكذا الضحايا المستحقين للتعويض¹، حيث يتميز هذا النظام بالتكامل بين القطاعين العام والخاص، إذ يمكن القطاع العام – عبر صندوق التضامن ضد الوقائع الكارثية – المتضررين غير المتوفرين على تأمين من الحصول على تعويض، بينما ينتظر أن يوفر القطاع الخاص عروضاً مشجعة لتغطية العواقب الناجمة عن الوقائع الكارثية

ويهم المحور الثاني من المنظومة إحداث لجنة للتتبع، تناط بها مهمة تتبع تنفيذ نظام التغطية وتقييم الأضرار اللاحقة بالبنائيات²، وإبداء الرأي للحكومة حول الطابع الكارثي للواقعة، وتتألف لجنة التتبع من ممثلين عن الإدارة وأعضاء يتم اختيارهم نظراً لكفاءتهم في الميادين المتعلقة بالوقائع الكارثية أو بتقييم الأضرار الناجمة عنها أو هما معاً³. بينما يتعلق المحور الثالث بإحداث صندوق التضامن ضد الوقائع الكارثية⁴، الذي سيوفر قروضاً وسيساهم في ضمانات الدولة لفائدة شركات التأمين وإعادة التأمين في حالة عدم توفر القدرة الكافية في السوق أو في حالة عجز معيدي التأمين الأجانب عن الوفاء بالتزاماتهم. وسيتمكن هذا الصندوق الأشخاص الذاتيين غير المتوفرين على تأمين من الحصول على حد أدنى من التعويض عن الآثار الناجمة عن حدوث واقعة كارثية طبيعية كانت أو بفعل إنساني.

1- أنظر المادة 3 من قانون 110.14.

2- أنظر المادة 9 من نفس القانون.

3- أنظر المادة 11 من نفس القانون.

4- أنظر المادة 15 من نفس القانون.

المطلب الثاني: واقع وتحديات تدبير الكوارث الطبيعية بالمغرب

شهدت المملكة المغربية كوارث طبيعية متعددة، وخاصة في السنوات الأخيرة، والتي أبانت عن مكامن الضعف المتعلقة بهشاشة النسيج الاقتصادي والاجتماعي. كما سلطت الضوء بشكل أوضح على النقائص التي تعترى تدبير الوقائع الكارثية على المستويين المؤسساتي والتنظيمي بالمغرب، الأمر الذي يمكن إرجاعه إلى غياب استراتيجية وطنية مندمجة في مجال تدبير المخاطر، بحيث لا يتم إيلاء الأهمية القصوى لمشاريع الوقاية وإعادة التأهيل ضمن السياسات العمومية.

وعليه سنتناول في هذا المطلب تقييم للتدابير المتخذة في حالات خاصة من الكوارث الطبيعية (الفرع الأول) بالإضافة إلى النقائص التي تعترى الاستراتيجية المعتمدة لتدبير هذه المخاطر الطبيعية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تقييم حالات خاصة من الكوارث الطبيعية

يمر تدبير المخاطر والإجراءات المتخذة لمواجهة الكوارث الطبيعية من أربعة مراحل كبرى وهي الوقاية والتحضير والتدخل المستعجل حين حدوث الكارثة، ثم إعادة التأهيل والبناء ووضع التدابير الوقائية. وسنحلل في هذا الفرع ثلاث مخاطر يتعرض لها المغرب بشكل متواتر، وهي الفيضانات (الفقرة الأولى)، وحرائق الغابات (الفقرة الثانية)، والزلازل (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى: خطر الفيضانات

يعتبر خطر الفيضان إحدى الاستراتيجيات الكبرى التي أولاها المغرب أهمية بالغة في السنوات الأخيرة بعد كارثة أوريكا 1995 وتازة، زاو 2000 ووجدة، بركان 2008 ومنخفض الغرب 2009 و2010. فجاء التشخيص العام الذي قامت به وزارة إعداد التراب الوطني والبيئة والماء سابقا والمتمثل في المخطط الوطني للوقاية من الفيضان 2002. كما سجل على المستوى القانوني والمؤسساتي صدور مجموعة من القوانين التنظيمية والزجرية لتدبير خطر الفيضان جاء بها كل من قانون الماء 10-95 وقانون التعمير، غير أنه يسجل غياب قانون خاص بالأخطار الطبيعية. وقد تبعت هذه المنجزات القانونية مجموعة من العمليات الميدانية الهادفة إلى الحد من خطر الفيضان في عدد من المدن كبناء السدود التلية والقنوات الخاصة بتصريف المياه المطرية (المحمدية فاس بركان وجدة) وسنركز اهتمامنا في هذه الفقرة على استعراض أهم المبادرات لتدبير أخطار الفيضان والنقائص التي تواجهها.

أولاً: تدبير خطر الفيضان على المستوى القانوني

يتوفر المغرب على ترسانة قانونية مهمة في مجال تدبير الشأن المحلي ومجال التهيئة وإعداد التراب الوطني (قانون الماء قانون البيئة وقانون التعمير)، وهدف الوقوف عند بعض النصوص القانونية التي لها علاقة بتدبير خطر الفيضان وعلاقتها بمجال التهيئة، سنقف عند القوانين التي لها علاقة بتدبير خطر الفيضان ومن أهمها:

1. قانون الماء 10.95¹

حيث أصدر المشرع المغربي هذا القانون لتدبير أحسن للموارد المائية وحسن استعمالها وصيانتها والمحافظة عليها سواء كانت سطحية أم باطنية، وأبرز كيفية الوقاية من الفيضانات، خاصة بالمناطق التي تغمرها المياه ثم منع إقامة حواجز لعرقلة حركة الجريان².

وخصص قانون الماء فرعاً كاملاً من الباب الحادي عشر لمحاربة الفيضان. فالمادة 94 من القانون تنص على منع كل عرقلة لسيلان مياه الفيضانات ماعداً إذا كان الغرض من هذه الإقامة (الحواجز) هو حماية السكان وممتلكاتهم الخاصة المتاخمة للمجاري المائية، وبهدف تدبير أحسن لخطر الفيضان أسندت هذه المهمة إلى وكالة الحوض المائي للقيام بعملية المراقبة وحماية الملك العام المائي من أي عرقلة لحركة سيلان المياه، أو توسيع بكيفية مضرّة نطاق الفيضانات³. كما أسندت مهمة إنجاز البنيات التحتية الضرورية لحماية السكان وممتلكاتهم من خطر الفيضان إلى الجماعات المحلية و إلى لجن العمالات و الأقاليم للماء⁴.

وبالرغم من إيجابيات هذا القانون في تدبير خطر الفيضان وحماية السكان وممتلكاتهم ثم حماية الملك العام المائي، فإن تطبيقه الفعلي تنقصه الفعالية لحماية الأودية من البناء العشوائي.

2. قانون التعمير 12.90⁵

يعتبر قانون التعمير الصادر في 17 يونيو 1992 القاعدة القانونية لتدبير قطاع البناء وما يرتبط به داخل المدارات الحضرية والتجمعات القروية. ولأجل التحكم في قطاع التعمير سن المشرع المغربي نصوص تنظيمية تمت ملاءمتها مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية التي تعرفها الحواضر المغربية. إلا أنه يمكن التساؤل إلى أي حد يمكن التطبيق الفعلي لهذا القانون؟ تنص المادة السابعة من قانون 25-90

¹- القانون رقم 10.95 الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 154-95-1 المؤرخ في 16 غشت 1995 بتنفيذ القانون رقم 10.95 المتعلق بالماء، الجريدة الرسمية عدد 4325 بتاريخ 20 شتنبر 1995، ص.2520.

²- المادة 1 من قانون الماء 10.95.

³- المادة 95 من نفس القانون.

⁴- المادة 102 من نفس القانون.

⁵- قانون رقم 12.90 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.92.31 المؤرخ في 15 من ذي الحجة 1412 (17 يونيو 1992) المتعلق بالتعمير.

المتعلقة بالتجزئات العقارية على رفض القيام بتجزئة بوجه خاص إذا كان العقار المراد تجزئته غير موصل بشبكات الصرف الصحي والطرق وتوزيع الماء الصالح للشرب والكهرباء، وهو ما يتنافى بطبيعة الحال مع نمط السكن السري المتواجد على هوامش المدن، حيث انعدام قنوات التطهير، مما يشكل خطر كبير أثناء فترات الفيض¹. وقد خول قانون التعمير المعمول به حالياً للسلطة التنظيمية إصدار النظام العام لضوابط البناء. فإلى جانب الضوابط الوطنية هناك إمكانية إعداد ضوابط ذات صبغة جماعية. يتم اعتمادها في شكل قرارات لرئيس الجماعة الحضرية بعد مداولة المجلس. ولا يجوز أن تكون مخالفة للضوابط العامة، وألا تخالف تصميم التهيئة.

فرغم الصلاحيات المخولة للجماعات الحضرية في تنظيم المجال و الصرامة التي جاء بها قانون التعمير وخلق مفتشيات للتعمير على المستوى الجهوي والإقليمي، فإن التطبيق الفعلي للقانون يبقى واهنا أمام التدخلات ونفوذ المنعشين العقاريين ونماذج فاس وجدة بركان خير دليل على ذلك حيث البناء فوق الدرجات النهرية السفلى².

ثانياً: تقييم التدابير المنجزة في إطار المخطط الوطني لمحاربة الفيضانات والمعوقات التي تعترضه

أحصى المخطط الوطني لمحاربة الفيضانات ثلاث مائة وتسعين موقعا مهددا بالفيضانات، خمسون منها ذات أولوية. ويتطلب هذا المخطط غلافاً مالياً يقدر بخمسة وعشرين مليار درهم على امتداد خمسة عشر سنة، أي ما يعادل الالتزام بمليار وسبع مائة وستين مليون درهم كل سنة. وتم تقسيم التدابير المقترحة من طرف هذا المخطط إلى ثلاثة أنواع، وهي التدابير البنيوية الخاصة بالتجهيز، والتدابير الوقائية التي تعتمد على إدماج خطر الفيضانات في مخططات إعداد التراب، وخصوصاً مخططات التعمير، والتدابير المؤسساتية والتنظيمية التي توضح من خلالها مهام ومسؤوليات مختلف المتدخلين.

¹ كما هو الحال بالنسبة للهوامش الجنوبية والجنوبية الغربية بكل من وجدة وبركان ويسجل استفحال هذه الظاهرة في مجموعة من الأحياء الهامشية لمدينة فاس.

² وفي إطار الجانب القانوني المؤطر لتدبير الأخطار الطبيعية، بالأخص الفيضانات تم نشر مجموعة من الدوريات الوزارية لتدبير خطر الفيضان:

- دورية لوزير الداخلية رقم 2 DUA / 2167 / DU بتاريخ 14 نونبر 1984 تتعلق "بتجنب الخسائر التي يمكن أن تنتج عن الفيضان".
- دورية لوزير الداخلية رقم DGAI / 1288 / DAG بتاريخ 25 أكتوبر 2000 تتعلق "بالوقاية من الحمولات للأودية وقت الإعلان عن حالت الطوارئ".
- دورية لوزير الداخلية رقم DGAI / 26 بتاريخ 19 يناير 2001 تتعلق "بمهمة الوقاية وتدبير الأخطار".
- دورية للوزير المنتدب المكلف بالإسكان والتعمير رقم 2173/824 بتاريخ 20 فبراير 2003 تتعلق "بمخطط الحماية الجهوي من الفيضان واللجنة الإقليمية للماء".
- دورية مشتركة لوزير الداخلية والإسكان وإعداد التراب الوطني عدد 08 بتاريخ 7 يناير 2005 تتعلق "بإرساء آليات تنسيق العمليات التي يقوم بها مختلف الفاعلين المحليين لمكافحة خطر الفيضان".

وتجدر الإشارة إلى أن الإنجازات المادية والمالية لا ترقى إلى الأهداف المحددة بالمخطط الوطني لمحاربة الفيضانات، إذ يلاحظ أن عدد النقط السوداء التي تمت معالجتها وصلت إلى 74 نقطة من أصل 391 نقطة تم تحديدها مسبقاً، أي ما يعادل 19% من الأهداف المسطرة.

وفيما يتعلق بالوسائل المالية المعبأة لتغطية كل مكونات المخطط الوطني لمحاربة الفيضانات، فإنها بقيت محدودة مقارنة مع الإمكانيات المتوقعة والتي حددت في 25 مليار درهم، ذلك أن المبلغ الإجمالي الخاص بالاستثمار الذي تم الالتزام بما بين سنة 2003 وسنة 2014 يقدر بحوالي 7,1 مليار درهم (أي ما يعادل 21 % من الميزانية المتوقعة)، منها 4 ملايين درهم التزامات بها الوزارة المنتدبة المكلفة بالماء، و 1,6 مليار درهم التزامات بها وكالات الأحواض المائية، و 2,5 مليار درهم من طرف الشركاء (الجماعات المحلية، وكالات التنمية...).

ويلاحظ أيضاً أن المقاربة التي يأخذ بها لمعالجة الفيضانات تظل مقاربة جزئية، حيث ركز المخطط الوطني لمحاربة الفيضانات على معالجة النقط السوداء الناتجة عن السيول والفيضانات (مناطق معرضة لغرق المنشآت الخاصة بالعبور، انقطاع في بدال الطرق، ارتفاع في منسوب المياه الشتوية، أو انهيار شامل أو جزئي لدور السكن، أو أية بنية تحتية أخرى). وقد أشارت الوزارة المنتدبة المكلفة بالماء إلى أنه كان من الأفضل اعتماد التشخيص على أساس تحديد " المناطق الهشة " كقاعدة أساسية تعالج من خلالها أسباب ومستويات التعرض للفيضانات.

إن من أهم المعوقات التي تحول دون تدبير أمثل لخطر الفيضانات حسب تقرير للمجلس الأعلى للحسابات نجد:

1. غياب تحديد كامل للملك العمومي المائي

تبقى العوائق التي تعترض تحديد الملك العمومي المائي مرتبطة أساساً بتعقيد المسطرة في حد ذاتها، خصوصاً فيما يتعلق بالصعوبة التي تعترض تفعيل مسطرة التشاور خلال القيام بالبحث العمومي، والتي تعد شرطاً أساسياً لضمان نجاح هذه العملية. وقد نتج عن عدم تعميم تحديد الملك العمومي المائي تنامي البناءات في مجاري مياه الأودية، وبالتالي احتلال أراضٍ في المناطق المعرضة للفيضانات. إذ أن هذا التجاوز، خاصة فيما يتعلق بالبناءات الموجودة على مستوى جنبات مجاري الأودية الغير محددة، حال دون إجراء أية عملية تحديد للملك العمومي المائي.¹

¹ - تقرير حول تقييم تدبير الكوارث الطبيعية للمجلس الأعلى للحسابات، مرجع سابق، ص. 26.

وهكذا، فإن الإحصاء الذي أنجز من طرف وزارة الداخلية سنة 2009 حول البنيات الموجودة فوق الملك العمومي المائي، وخصوصا قرب مجاري المياه، قد أظهر وجود ما يناهز 84.631 بناية، بساكنة قدرت بحوالي 405.807 شخص يمثلون أكثر من 1,5 % من سكان المغرب.

2. قياسات وأحجام غير ملائمة للمنشآت المخصصة للعبور

يرتكز تحديد قياسات المنشآت المخصصة للعبور، بشكل أساسي، على اختيار الفترة التي وقعت فيها الفيضانات مقارنة مع حجم المياه المتدفقة ونوعية الطرق المعنية (التصنيف، حركية المرور) ، وذلك من أجل تحديد فترة الرجوع التي يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار في إعداد كل مشروع، حيث يتم الاختيار بين رصيف مغمور بدون قنوات أو رصيف مغمور مع قنوات أو رصيف قابل للغمر أو رصيف ذي قنطرة. وقد كشفت الفيضانات التي همت الجهات الجنوبية في نونبر 2014 عن عدم ملائمة بعض القناطر وبعض المنشآت الفنية المقامة على طول المحاور الطرقية التي تتقاطع مع مجاري المياه. فهذه المنشآت باتت تشكل حواجز لتدفق المياه، بحيث لا تسمح بمرور السيول القوية، مما يرفع مستوى المياه في المناطق الموجودة في أعلى المنشآت.

3. ضرورة تحسين التنسيق بين مختلف الجهات المعنية

يجب أن تتسم عملية التنسيق والتشاور بين الوزارة المكلفة بالتجهيز والوزارة المكلفة بالماء (وكالات الأحواض المائية أو المديرية المكلفة بتهيئة الموارد المائية)، خلال مراحل تصميم منشآت العبور، بفعالية أكبر. وهكذا سيكون بالإمكان الأخذ بعين الاعتبار البيانات الهيدرولوجية والمخاطر المتعلقة بالفيضانات، وكذا تحديد فترة رجوع السيول، وهي معطيات يجب اعتمادها في كل مشروع مزمع تطويره في المستقبل.

وفرضت الأضرار المسجلة والناجمة عن فيضانات 2014 اعتماد حلول علاجية تركز على اللجوء إلى تقنيات مكلفة، كتحويل الطريق من أجل الابتعاد عن مجاري المياه وتعلية الطرق في المناطق المهددة بالفيضانات وبناء القناطر والجسور في محل الأرصفة المهددة بالغرق، وكذا حماية مسطحات الطرق وأعمدة المنشآت من الإنهيار بسبب تقويض مجاري المياه.

ويجب التذكير، في هذا الصدد، بأن البرنامج الوطني لمحاربة الفيضانات قد أشار، خلال مرحلة التشخيص، إلى أن الجسور ومختلف منشآت العبور (جسور صغيرة، قنوات مبلطة، إطارات، أنابيب) تبقى ناقصة في أحجامها، ومنشآت عبور مجاري المياه الكبرى لها أحجام ملائمة، خصوصا فيما يتعلق بشبكة

الطرق الأساسية، لكن غالبا ما تكون حالة هذه المجاري متدهورة بالمناطق الحضرية. أما مجاري المياه ذات الصبيب المتواضع (خصوصا منها الشعاب) فتبقى ناقصة الحجم. وتبرز هذه الوضعية بحدة أكبر في المناطق الحضرية (بالمدين الكبرى وفي الجزء المجهز من المناطق القروية).

4. نقص في صيانة مجاري المياه والتخطيط المائي

تشمل إشكالية صيانة مجاري المياه والتخطيط المائي عدة جوانب من بينها الطرح العشوائي للنفايات (النفايات المنزلية والأنقاض والمواد الناتجة عن الهدم)، ووجود غطاء نباتي غير ملائم على ضفاف ومجاري الأنهار وردم هذه المجاري من أجل توسيع المساحة التي يمكن البناء عليها، وانهيار وانزلاق الضفاف غير المستقرة أو الحواجز المقامة لحماية المساحة القابلة للبناء... إذ أن هذه الوضعية، والتي توجد عليها أغلب مجاري المياه، من شأنها أن تقلص من فروع الأودية وأن تؤدي إلى انخفاض في انسياب المياه بها، وبالتالي تكون سببا في عرقلة مرور هذه المياه على مستوى المنشآت الخاصة بالتصريف، مما ينتج عن تجاوز المياه لجنبات المجاري المائية وبالتالي وقوع الفيضان.

5. ضرورة ضبط المعطيات ومتابعة النتائج السلبية المتعلقة بتوحد السدود

إلى غاية سنة 2014، يملك المغرب ما يناهز 140 سدا كبيرا وما يزيد عن 200 سد صغير جميعها قيد الاستغلال. وتعاني مختلف هذه السدود من عملية التوحد والتي تعتبر ظاهرة في معظم جهات المغرب، حيث قدر حجم المياه التي يتم فقدانها كل سنة في 75 مليون متر مكعب. وتسجل آثار التوحد على حقيقة السدود على عدة مستويات، خصوصا على مستوى حجم المياه والأداء الجيد وسلامة السدود من جهة، وعلى مستوى التقليل من قدرة التحكم في الفيضانات من جهة أخرى. وقد ينتج عن هذه الحالة، خطر التسربات في اتجاه المناطق المهددة بالفيضانات الموجودة في السفوح.

الفقرة الثانية: خطر حرائق الغابات

يتوفر المغرب، بالنظر لموقعه الجغرافي المتميز وتنوع مناطقه البيئية، على أنظمة غابوية غنية ومتنوعة، لعبت على مر العصور أدوار بيئية واجتماعية واقتصادية أساسية في التنمية المحلية والجهوية. فعلى المستوى البيئي تتميز الغابات المغربية بتعدد الأنظمة البيئية (40 نظاما غابويا) وبتنوع بيولوجي ملحوظ يتمثل في حوالي 4.000 نوع نباتي و550 نوع من الفطريات وألف من أنواع حيوانية أخرى، الشيء الذي يجعل المغرب يحتل المرتبة الثانية من حيث النوع البيولوجي على صعيد البحر الأبيض المتوسط،

بعد تركيا¹. كما تلعب النظم الغابوية، عبر وظائفها المتعددة أدوار مهمة في مجال مكافحة التصحر والمحافظة على التنوع البيولوجي وهيكلية المجال الطبيعي بالإضافة إلى أدوار أخرى.

وعلى المستوى الاقتصادي يمثل سكان المناطق الغابوية، حوالي 7 ملايين نسمة، نمط عيشهم قروي بالأساس، حيث تمثل الغابات بالنسبة إليهم مجالا حيويا يستمدون منه سبل العيش عبر أنشطة تربية المواشي وجمع المواد الغابوية الخشبية والغير الخشبية. وتلعب المناطق الغابوية أدوار اقتصادية من خلال توفير العديد من المنتجات والخدمات التجارية والغير التجارية مما يساهم بشكل مباشر أو غير مباشر في الاقتصاد المحلي والوطني². وعلاوة على ذلك، تمثل الغابة مصدرا مهما للطاقة، خاصة في المناطق القروية، إذ تساهم بحوالي 18% من الحصة الطاقية الوطنية، أي ما يعادل 3 ملايين طن من البترول. ومن خلال هذه الوظائف المتعددة للمناطق الغابوية، كان من الضروري حمايتها من الضغوط الطبيعية والبشرية، وخاصة ما تتعرض له من حرائق، حيث بلغت حصة حرائق الغابات لسنة 2018، 1660 هكتارا وفق أرقام المندوبية السامية للمياه والغابات.

أولاً: المخطط المديرى للوقاية ومحاربة حرائق الغابات

تعد حرائق الغابات بمثابة خطر قائم يمكن أن يسبب أضرارا في الملك الغابوي الوطني. لهذا تم إعداد المخطط المديرى للوقاية ومحاربة حرائق الغابات بالمغرب سنة 2001. هذا المخطط تم إقراره تبعا للتعليمات الملكية السامية لتوحيد جهود كل المتدخلين من أجل وضع إطار استراتيجي للتدخل. وقد عرف إعداد هذا المخطط تعبئة كل الإدارات المعنية، خصوصا منها وزارة الداخلية والمندوبية السامية للمياه والغابات والوزارة المكلفة بالتجهيز والنقل والدرك الملكي والوقاية المدنية ووكالة التنمية الاقتصادية والاجتماعية لعمالات وأقاليم الشمال وكذلك الوكالة الوطنية للمحافظة العقارية والمسح والخرائطية. وقد حدد المخطط عدة أهداف عامة خصوصا منها حماية الملك الغابوي وتقوية البنية التحتية وتكوين العاملين، إضافة إلى وضع نظام للقيادة المندمجة وتقوية التعاون بين مختلف المتدخلين مع توعية الجماعات الترابية والساكنة.

ولما كان تحقيق هذه الأهداف متوقفا على أربعة توجهات تتمثل في مواءمة التشريع الخاص بحرائق الغابات ووضع مسطرة عملية لمحاربته وخرائط ملائمة لتنفيذ برنامج العمل، فقد عهد إلى لجنة وزارية دائمة بعملية وضع وتتبع إنجاز هذا المخطط. وحسب تقرير المجلس الأعلى للحسابات فإن المخطط تم

¹- برنامج العمل، المندوبية السامية للمياه والغابات ومحاربة التصحر، 2012-2016، ص.4.

²- إن قطاع الغابات يوفر قيمة سنوية مباشرة تتجاوز 7 ملايين درهم، ويخلق ما يفوق 10 ملايين يوفر عمل في السنة، وخاصة في المناطق التي تقل فيها فرص العمل. وهكذا توفر المجالات الغابوية المواد الأولية لـ 60 وحدة صناعية وأكثر من 6.000 صانع تقليدي (خشب النجارة والصناعة والفلين والنباتات الطبية والعطرية والفطر...)، نفس المرجع، ص.5.

التخلي عنه من طرف المندوبية السامية للمياه والغابات ومحاربة التصحر لم يشكل أداة عمل للمندوبية. حيث تعتبر المخطط المذكور بمثابة أرضية فقط لإعداد استراتيجية مستقبلية بحيث مكن من تحديد جميع المؤسسات المعنية ومجالات تدخلها. ولم تأخذه بعين الاعتبار في إعداد وإنجاز برنامجها العشري.

ثانيا: الوقاية من خطر حرائق الغابات

بالرجوع إلى الإحصائيات الحديثة، يتبين بأن عدد الحرائق المسجلة يأخذ منحى تصاعديا، حيث انتقل عددها من 327 سنة 2001 إلى 455 سنة 2014، في حين أن المساحات المتضررة بالحرائق تتجه نحو الانخفاض. وفي هذا الصدد، تم تسجيل انخفاض متدرج للمساحات المحروقة، حيث انتقل معدلها من 11 هكتارا ما بين سنتي 1991 و 2000، إلى 7 هكتارات ما بين سنتي 2001 و 2010، ليصل إلى 6 هكتارات ما بين سنتي 2011 و 2014. وتجدر الإشارة إلى أن المنحى التنازلي للمساحات المحروقة لا يتم بنفس الوثيرة من سنة إلى أخرى. وتشير المندوبية السامية للمياه والغابات ومحاربة التصحر أن أغلبية حرائق الغابات يتسبب فيها الإنسان مقارنة مع الحرائق ذات مصدر طبيعي، حيث تشير إحصائيات مصلحة حماية الغابات على مستوى المندوبية السامية إلى أن 99 في المائة من الحرائق مصدرها الإنسان وأن 95 في المائة من الحرائق مرتكبوها مجهولون.

وعلى المستوى القانوني حدد المخطط المديرى للوقاية ومحاربة حرائق الغابات مجموعة من النصوص التي يجب وضعها إما من أجل استكمال أو تغيير النصوص الموجودة وإما من أجل العمل على صياغة قرارات جديدة (كان من المرتقب وضع 13 نصا منها 3 مراسيم و 10 قرارات وزارية). ويعتبر عدم إقرار هذه النصوص بمثابة العائق الأساسي أمام تنسيق الإجراءات بين مختلف المتدخلين.

وتجب الإشارة إلى أنه، لتجاوز هذه الوضعية، تم سنتي 2005 و 2007 إصدار دوريتين وزاريتين تتعلقان بمحاربة الحرائق، وقد وضعتا التنظيم العملياتي للتدخلات. وفيما يخص وضع الخرائط، حيث يركز تدبير الحرائق على نوعين من الخرائط: الخرائط الثابتة والخرائط الديناميكية. هذه الخرائط تسمح باختيار المواقع التي يتوجب تجهيزها وتلك التي يجب توجيه المعدات إليها عندما يكون خطر اندلاع الحرائق مرتفعا¹.

ونشير في هذا الصدد أن تحديد الملك الغابوي من بين التحديات الكبرى في محاربة حرائق الغابات. فعدم تأمين المجال الغابوي يعيق إنجاز الاستثمارات وتنفيذ المشاريع الخاصة بالحماية والتنمية. كما تستوجب عمليات الحراسة ومحاربة الحرائق وجود عاملين بعدد كاف يتوفرون على تكوين ملائم .

¹ - لأجل التحكم في خطر اندلاع الحريق، أحدثت المندوبية السامية موقعا على شبكة الأنترنت (www.sysfeu.com) يحتوي على خريطة ديناميكية تحدد المواقع المعرضة لخطر الحريق على صعيد التراب الوطني، بحيث يتم تحديث المعطيات مرتين في اليوم . هذا الموقع، ذو الولوج المفتوح، يمكن المسؤولين المحليين من تحديد مناطق الخطر في مجال تدخلهم ومن تموضع مسبق للمعدات.

كما يجب على كل إدارة جهوية للمندوبية السامية التوفر على العاملين القادرين على تحقيق هذا الهدف ووضع برنامج للتكوين في هذا المجال¹.

كما يأخذ على برنامج حماية الغابات عدم إحداث هيئة لرجال الإطفاء الغابويين فخلال الزيارات الميدانية، يتم تقديم العاملين في الإدارة الذين يشاركون في مكافحة نيران الغابة باعتبارهم إطفائيين غابويين. ويأخذ على البرنامج كذلك عدم تنفيذ برنامج التكوين، وعدم إنجاز التجهيزات والبنيات التحتية. وبالرغم من الدور الذي تلعبه توعية السكان في الحد من عدد الحرائق والأضرار وفي سير عمليات مكافحة، فإن المخطط المديرى للوقاية ومحاربة حرائق الغابات لم يخصص إلا فقرة واحدة لهذا الموضوع. وتجدر الإشارة إلى أن المندوبية السامية وضعت سنة 2006، وبالتعاون مع المنظمة العالمية للتغذية، استراتيجية للتوعية، لكن هذه الاستراتيجية تمت صياغة محتواها بطريقة جد مختصرة.

ثالثا: تدبير حرائق الغابات

يعد إصدار الإنذار عنصرا مهما في مكافحة الحرائق، وكل تأخر في هذه العملية قد تنتج عن انعكاسات سلبية على العمليات المنجزة بعد اندلاع النيران. غير أن أهمية المساحات المراقبة والنقص في تجهيزات المراقبة (المنظار على سبيل المثال) ووعورة التضاريس تحتم على المكلفين بالمراقبة قطع مسافات طويلة للوصول إلى المناطق المتضررة أو إصدار الإنذار (في حالة المناطق الغير مجهزة بشبكة الهاتف). وقد أكدت المندوبية السامية أنه، خلال الفترة ما بين 2001 و 2010 ، تم اقتناء 87 % من معدات تحديد المواقع والملاحظة (GPS والمنظار والبوصلة) من مجموع المعدات المبرمج اقتناؤها. لذا كان من الضروري تعميم المسطرة العملية لمكافحة الحرائق وتكييفها مع مخاطر أخرى، هذا الإجراء تنص علي دورية وزير الداخلية رقم 10973 بتاريخ 6 يوليوز 2007 ، حيث تدعو إلى تدخل مجموعة من الإدارات في مكافحة الحرائق مما يستوجب إصدار مرسوم في هذا الشأن. وقد وضعت هذه الدورية مجموعة من المستويات لتدبير مكافحة الحرائق حسب خطورتها باستعمال الوسائل الضرورية وبتنسيق جهود مختلف المتدخلين.

ووضعت المندوبية السامية، سنة 2013، نظاما تسلسليا للعمليات من أجل توقع حرائق الغابات ومحاربتها. هذا النظام يتضمن 6 مراحل عملية وهي مرحلة التهيئ ومرحلة ما قبل التوقع ومرحلة الإنذار ومرحلة المكافحة ومرحلة الإخماد وأخيرا مرحلة ما بعد الحملة.

¹ - يقوم الفرسان الغابويون، من بين متدخلين آخرين، بحراسة الملك الغابوي ويساهمون في مراقبة الأنشطة التي تمارس في الغابات، كما يساهمون في الإنذار بخطر اندلاع الحريق. إلا أن معطيات سنة 2013 تفيد بأن عدد الفرسان قد انخفض بشكل واضح، إذ انتقل من 883 سنة 2001 إلى 491 سنة 2013.

ونلاحظ من خلال تقرير المجلس الأعلى أن الوسائل محدودة من أجل تحقيق الأهداف المرجوة، حيث يتطلب إخماد النيران التوفر على معدات مناسبة لطبيعة الغابة نتيجة صعوبة الولوج ووجود تضاريس وعرة تستلزم التنقل عبر مسالك¹. وكذا ضعف في تدبير طائرات مكافحة النيران فقد ساهم استعمال الطائرات في تعزيز المجهود المبذول من أجل خفض معدل المساحات المحروقة. وتمثل ذلك، بالدرجة الأولى، في الحد من انتشار النيران وفي تحسين فعالية التدخلات، وتأكد هذا المنحى الإيجابي بعد اقتناء طائرات "كنادير"².

الفقرة الثالثة: خطر الزلازل

إن الإحصائيات الرسمية للمعهد الوطني للجيوفيزياء التابع للمركز الوطني للبحث العلمي والتقني، المختص برصد وتتبع الزلازل³، تؤكد بجلاء أن الزلازل لم تعد ظاهرة استثنائية، بل ظاهرة يومية في بعض مناطق المغرب حيث أن أجهزة الاستشعار والرصد لهذا المركز الموجود في الرباط والذي أنشئ عام 1985، سجلت حوالي 2200 هزة خلال عام 2014، منها أكثر من 141 هزة تراوحت درجاتها بين 3 و4 درجات على مقياس ريختر و15 هزة أرضية وصلت قوتها ما بين 5 و6 درجات. وتتوزع أهم هذه الهزات بين شمال المغرب بمنطقة الحسيمة الجبلية المطلة على البحر المتوسط، ووسط المغرب فوق جبال الأطلس المتوسط بمدن أزيلال وبني ملال وخنيفرة، ثم الجنوب بمنطقة أكادير الشاطئية المطلة على المحيط الأطلسي.

إن وجود المغرب في بؤرة جيولوجية مفصلية لصفيحتين هما الإفريقية والأوروآسيوية تجعله بالضرورة في مركز الاهتزازات الناجمة عن تقارب هذه الصفائح المتحركة. ويؤكد الخبير الفرنسي بالمعهد

¹ - في هذا الإطار، قامت المندوبية السامية، ما بين سنتي 2006 و 2014، باقتناء 37 سيارة "VPI" بمبلغ يصل إلى 41,5 مليون درهم، وباقتناء عتاد صغير بمبلغ يقدر بحوالي 12,4 مليون درهم. إلا أن سجل عدم كفاية العتاد والآليات المخصصة لمكافحة حرائق الغابات. ومن جهة أخرى، اقتنت المديرية العامة للوقاية المدنية 103 شاحنة صهريج (عوض 199 المبرمجة في إطار المخطط المديرية للوقاية ومحاربة حرائق الغابات). وتقوم المديرية بوضع وحدات متنقلة لمكافحة الحرائق في فترة الذروة، خاصة في مدن طنجة والناضور وبركان والعرائش.

² - تطلب اقتناء هذه الطائرات إمكانيات مالية مهمة بلغت حوالي 900 مليون درهم (على سبيل التذكير، فالميزانية المتوقعة من طرف المخطط المديرية للوقاية ومحاربة حرائق الغابات لشراء الطائرات كانت قد حددت في مبلغ 120 مليون درهم فقط)، مما استلزم تعبئة موارد مالية إضافية مهمة لأجل الصيانة. فخلال سنة 2015، كانت الوسائل الجوية تتكون من طائرتين من نوع C 130 و 5 طائرات من نوع "كنادير" مستعملة من طرف القوات الملكية الجوية، ومن 17 طائرة من نوع turbo-trush مستعملة من طرف الدرك الملكي.

³ - تم إصدار القانون رقم 80 00 المتعلق بإحداث المركز الوطني للبحث العلمي والتقني (CNRST) في الأول من غشت لعام 2001، نظرا للدور المهم الذي تلعبه العلوم والتكنولوجيا في مستقبل الاستراتيجيات الدولية. وقد تم بموجب الظهير رقم 1.76.503 الذي تم إنشاؤه بتاريخ 5 شعبان 1396، الموافق ل 5 غشت 1976 إسناد العديد من المهام للمركز وتكمن في:

1. إحداث برامج للبحث والتنمية التكنولوجية، وذلك في إطار الاختيارات والأولويات التي تحددها السلطة الحكومية الوصية.
2. المساهمة في تعميم المعلومات العلمية والتقنية ونشر أعمال البحث وضمان تنفيذ استراتيجية اليقظة التكنولوجية
3. الإسهام في تعزيز البنية التحتية الوطنية للبحث العلمي.
4. تقديم خدمات لفائدة الفاعلين في مجال البحث العلمي والمساهمة في تحسين قيمة الأبحاث ونشر نتائجها.
5. إبرام اتفاقيات أو عقود شراكة في إطار أنشطة البحث أو الخدمات مع مؤسسات ومنظمات البحث العلمي العامة أو الخاصة.
6. خلق تداوب بين مختلف فرق البحث التي تشتغل على مواضيع ذات أولوية (الشبكات وأقطاب الكفاءات)
7. القيام بأعمال التقييم والتتبع لجميع أنشطة البحث والخدمات التي يشارك فيها المركز.

الوطني لمراقبة الزلازل بستراسبورغ ميشيل كريني هذا المعطى يكون المنطقة المغاربية في مجملها تحتضن 90% من النشاط الزلزالي الذي يعرفه العالم كل سنة¹.

أولاً: دور المعهد الوطني للجيوفيزياء

تم إنشاء المعهد الوطني للجيوفيزياء (ING) التابع للمركز الوطني للبحث العلمي والتقني CNRST في عام 1984² ، مبدئياً باسم مختبر الفلك والجيوفيزياء (LAG). وقد طور منذ ذلك الحين أنشطة مهمة للغاية في مجال الزلازل واكتسب خبرة في القيادة على المستوى الوطني. وقد عهدت إليه الحكومة المغربية بعدة مهام متعلقة بعلم الزلازل. ولهذا الغرض، فإنه المسؤول عن ضمان المراقبة الزلزالية في جميع مناطق المغرب، 24 ساعة في اليوم، طيلة 7 أيام في الأسبوع. وتم تعيينه كوكالة منفذة للاتفاقية الموقعة بين المملكة المغربية والولايات المتحدة الأمريكية لتكوين وتشغيل صف زلزالي وطني، وتم تعيينه كذلك كجهة تنسيق علمية وتقنية لتنظيم معاهدة الحظر الشامل للتجارب النووية (CTBTO).³

يمتلك المعهد شبكة محطات رصد الحركات القوية" تبلغ حالياً 50 محطة توجد في مواقع المنشآت الكبرى والاستراتيجية كالسدود والموانئ والمطارات والقطار الكبرى والأنفاق ومحطات توليد الكهرباء. كما أن دور المعهد هو علمي وتقني وينحصر في وضع المعلومة الدقيقة رهن إشارة كل الجهات المعنية بأمن وسلامة الوطن والمواطنين ورهن العلماء ومراكز البحث داخل وخارج المغرب، وإنجاز مهمات ميدانية عاجلة عقب حدوث نشاط زلزالي طارئ قصد تتبع تطور الأزمات الزلزالية، بالإضافة إلى تمكين الجهات المعنية بالبنيات التحتية والمشاريع السكنية من خرائط زلزالية لمعرفة طبيعة الأرض التي ستقام عليها المشاريع وبالتالي نوعية البناء ومتطلباته.

ومن الأمثلة لتدخل المعهد، ما حصل أثناء الزلزال الذي ضرب منطقة الحسيمة عام 2004 والذي بلغت قوته 6.3 درجات على مقياس ريختر، حيث حرص المعهد الوطني للجيوفيزياء على نشر شبكة من المحطات المحمولة لرصد الهزات الارتدادية التي تتلو عادة الهزات الزلزالية القوية والتي مكنت من تتبع الوضع عن كثب وإصدار نشرات إنذارية مباشرة حتى يبقى السكان في منأى عن المباني والمنشآت المهددة.

ويشمل دور المعهد أيضاً، ومنذ بضع سنوات، رصد مستوى سطح البحر من خلال أجهزة قياس المد والجزر تحسباً لموجات المد البحري (تسونامي) التي تعقب الزلازل القوية ليتم إنذار الجهات المختصة حتى تتخذ الإجراءات الاحترازية الضرورية وإجلاء السواحل المهددة في الوقت المناسب.

¹- <https://www.aljazeera.net/news/scienceandtechnology/2015/19/12/2029>

²- أنظر القانون رقم 80-00 بشأن المركز الوطني للبحوث العلمية والتقنية، ظهير شريف بموجب القانون رقم 1-76-503 المؤرخ 5 شعبان 1396 (2 غشت 1976).

³ - <https://www.cnrst.ma/index.php/ar/unites-et-services/pole-mutualisation/ing> (24/12/2019)

وللإشارة، فعلى مدى تاريخه الطويل، عرف المغرب ليس فقط سلسلة من الزلازل ولكن أيضا موجات تسونامي كبيرة تراوح علوها -حسب المؤرخين- بين 5 و10 أمتار غمرت مناطق ساحلية امتدت من العرائش شمال المغرب إلى منطقة الصويرة الساحلية جنوبا بعد زلزال لشبونة البرتغالية عام 1755 الذي ذهب ضحيته 100 ألف شخص في ظرف تسعة دقائق.

ومن بين الزلازل المدمرة التي بصمت تاريخ المغرب والتي قد تكون فاقت قوتها 6.5 درجات على مقياس ريشر بسبب ما خلفته من أضرار، زلزال مدينة العرائش عام 1276، وزلزال مدينة فاس خلال سنوات 1522 و1624 و1755 و1773، ومدينة مراكش عام 1719، وطنجة عام 1773، وغيرها من المدن¹. وكان أخطرها زلزال أكادير عام 1960 المدينة التي دمرت بالكامل وأعاد بنائها الملك الراحل محمد الخامس، وأخيرا زلزال الحسيمة عام 2004، الذي أودى بحياة أكثر من 900 شخص وشرّد 51 ألفا من سكان المنطقة.

ثانيا: المعوقات التي تواجه التدابير الوقائية المتعلقة بمخاطر الزلازل

هناك مجموعة من المعوقات التي تواجه التدابير الوقائية المتعلقة بالزلازل وهي كالتالي:

1. تأخر في وضع استراتيجية وطنية لتدبير خطر الزلازل

بحكم أن هذا الخطر يتسم بكون يظل غير قابل للتوقع، فإنه يتطلب الإعداد المسبق للوسائل والتدابير الملائمة الكفيلة بمواجهته بالسرعة والفعالية اللازمين. غير أن المغرب لا يتوفر، في المرحلة الراهنة، على استراتيجية ملائمة لمواجهة خطر الزلازل. ويلاحظ في هذا الشأن، بأن هناك نقصا فيما يتعلق بالتدابير المتخذة، بحيث أن فرض احترام النظام الخاص بالوقاية من الزلازل في البناء يعد غير كاف في حد ذاته، بل يسجل في هذا المضمار وجود معوقات أمام تطبيق مدونة التعمير في ظل وجود مساكن عشوائية أو آيلة للسقوط، الأمر الذي لا يمكن مع التقليل من الخسائر في حالة وقوع الزلازل.

2. شبكة مراقبة وتتبع النشاط الزلزالي

لقد وضع المعهد الوطني للجيوفيزياء سنة 2003، وبشراكة مع الوكالة الوطنية للمحافظة العقارية والمسح العقاري والخرائطية، خريطة زلزالية للمغرب وللجهات المحاذية على سلم 1/500 000. وقد تم الاعتماد، في وضع هذه الخريطة، على معطيات زلزالية مسجلة منذ بداية القرن الماضي. وبعد زلزال الحسيمة، تم تجهيز المعهد الوطني للجيوفيزياء ببنية تحتية جديدة للمراقبة وتتبع بمساهمة وزارة الداخلية. ومنذ سنة 2009، أصبح المعهد يتوفر على شبكة زلزالية رقمية V-SAT من أجل الإنذار والمراقبة، هذه

¹-[https://www.aljazeera.net/news/scienceandtechnology/2015/5/15/ \(24/12/2019\)](https://www.aljazeera.net/news/scienceandtechnology/2015/5/15/ (24/12/2019))

الشبكة تضم 51 مركزا. ولمواجهة كل خطر ناتج عن عدم فعالية نظام التواصل عبر الأقمار الاصطناعية، يعتمد المعهد على حيزين على مستوى قمرين اصطناعيين مختلفين، بحيث يتحمل كل واحد منهما نصف المحطات الزلزالية، مما يسمح بالقيام بمتابعة زلزالية آنية.

3. تأخر في وضع ضوابط بناء مضادة للزلازل

يتوفر المغرب على ضوابط بناء مضادة للزلازل تطبق على المباني وعلى البنايات الطينية. وتهدف هذه الأنظمة إلى الحد من الخسائر البشرية والمادية التي يمكن أن تنتج جراء حدوث هزات أرضية، وإلى تحسين الفعالية الزلزالية للمباني. كما تروم هذه الإجراءات إقرار السلامة والأمان للعموم حين وقوع الهزات الأرضية، وضمان استمرارية المصالح الأساسية والحفاظ على الممتلكات¹. وقد تم وضع ضابط البناء المضاد للزلازل الخاص بالمباني (R.P.S 2000) المطبق على البنايات بموجب المرسوم رقم 2.02.177 بتاريخ 9 ذي الحجة 1422 (22 فبراير 2002) والذي تم تحيينه فيما بعد. أما فيما يخص ضابط البناء المضاد للزلازل المتعلق بالمباني المنجزة بالطين، فقد تم وضع بموجب المرسوم رقم 2.12666 بتاريخ 17 رجب 1434 (28 ماي 2013)².

4. نقص في الإجراءات المعمول بها وعدم تحيينها لمواجهة الأزمة الزلزالية

يتطلب تدبير الأزمة الزلزالية وضع إجراءات محينة وذات مصداقية تسمح بمواجهة فعالة لهذا الخطر. وتجدر الإشارة إلى أن، وبالرغم من وجود مخطط خاص بالزلازل، فإن لم يتم تحديث إلى اليوم. إضافة إلى ذلك، يلاحظ غياب تمارين المحاكاة التي يجب أن ينخرط فيها كل المتدخلين في تدبير الأزمة المتعلقة بالزلازل. فرغم كون تجربة الحسيمة قد بينت ضعفا على مستوى التنسيق بين مختلف المتدخلين، فإن لم يتم وضع الإجراءات اللازمة لتصحيح هذه الوضعية.

ثالثا: تدبير أزمة زلزال الحسيمة

لقد كان زلزال الحسيمة بمثابة نقطة انطلاق التفكير الجاد حول تدبير مخاطر الزلازل والمخاطر بصفة عامة. وتجدر الإشارة، في هذا الإطار، إلى أن خطاب صاحب الجلالة قد سلط الضوء على النقائص

¹- أنظر المرسوم رقم 2.12.666 صادر في 17 من رجب 1434 (28 ماي 2013) بالموافقة على ضابط البناء المضاد للزلازل المطبق على المباني المنجزة بالطين وبإحداث اللجنة الوطنية للمباني المنجزة بالطين. المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6206 الصادرة بتاريخ 17 محرم 1435 (21 نونبر 2013).

²- حدد هذا المرسوم ضابط البناء المضاد للزلازل والمتعلق بالبناء الذاتي على الأرض والمسمى RPAC Terre 2011 وضابط البناء المضاد للزلازل والمتعلق بالمباني المنجزة بالطين، كما حدد القواعد الزلزالية التي يجب أخذها بعين الاعتبار في كل البنايات من أجل ضمان السلامة والأمان.

المسجلة على مستوى تدبير الكوارث الطبيعية. فمقارنة مع هذه التجربة، سجل وجود بعض التقدم في هذا الميدان، مع أن عنصر الفجائية وعدم التوقع الملموس لهذا النوع من الكوارث يضع ضغوطا كثيرة على مصالح الدولة التي يرجع إليها العمل على تقديم الإسعاف للمواطنين. ويتعلق الأمر، على الخصوص، بمصالح الوقاية المدنية والمصالح الصحية والقوات العمومية والمصالح العمومية المحلية...

ويستدعي الطابع الاستعجالي للتدخل من أجل إنقاذ الأرواح البشرية وضع كل الوسائل الضرورية رهن إشارة المنكوبين، وذلك من أجل الاستجابة لمتطلباتهم من قبيل التغذية والإيواء. وقد تطلب زلزال الحسيمة تعبئة وسائل جد مهمة كما مكن من الوقوف على مجموعة من النقائص. حيث أشار التقرير الذي أعدت اللجنة الجهوية للإغاثة بتاريخ 2 فبراير 2004 إلى وجود عدة نقائص على مستوى وسائل الإغاثة، مع غياب مخطط خاص بالتدخل وتدبير الأزمة.

فقبل الكارثة لوحظ غياب استراتيجية وطنية و جهوية وإقليمية خاصة بالكوارث، غياب المخططات والمساطر العملية لمواجهة الكوارث، عدم احترام المعايير الزلزالية مع نقص في معدات الإغاثة، نقص الفاعلية في اتخاذ القرارات غياب الخرائط الجيوتقنية والزلزالية التكتونية إضافة إلى هشاشة المنطقة، غياب مخطط مديري للتعمير.

وخلال الكارثة لوحظ عدم ملائمة وسائل الإغاثة، غياب التنسيق بين المتدخلين، وضعف على مستوى استقبال وتوزيع المساعدات، ونقص على مستوى تأطير السكان في عين المكان، وغياب مخطط محدد سلفا لتأطير فرق الإغاثة الأجنبية والصحافة ومختلف المنظمات غير الحكومية.

لقد قدمت اللجنة الجهوية للإغاثة عدة اقتراحات على أساس تجربة زلزال الحسيمة، لكن لم تؤخذ في مجملها بعين الاعتبار. ويتعلق الأمر بالإسراع بوضع النصوص التنظيمية المتعلقة بتدبير مخاطر الزلازل، والتوفر على معطيات محينة لمونوغرافيات الجهات وإنجاز دراسة حول انفراط السدود، وتوعية السكان بالمخاطر المحدقة بكل منطقة من أجل احترام الضوابط المعمول بها .

الفرع الثاني: تجزأ الاستراتيجية

انطلاقاً مما سبق نلاحظ أن استراتيجية تدبير الكوارث الطبيعية بالمغرب تواجه عدت تحديات ونقائص تكمن في غياب استراتيجية وطنية لتدبير المخاطر ومحدودية استغلال النظام الاعلامي والجغرافي وقصور في شبكات وأنظمة الإنذار السريع.

الفقرة الأولى: غياب استراتيجية وطنية لتدبير المخاطر

سجل تقرير للمجلس الأعلى للحسابات حول الكوارث الطبيعية التي تعرض لها المغرب خلال السنوات الأخيرة، غياب أي إستراتيجية وطنية في هذا الشأن، رغم الأهمية التي تكتسيها في الوقاية وتدبير المخاطر، في مقابل وجود بعض المخططات القطاعية. ما اعتبره نهج مقارنة تعتمد على "رد الفعل" بدل "نهج استباقي"، إذ ظل الاهتمام، بالأساس، على تدبير الحالات الاستعجالية عند ظهورها بدلا من الاهتمام بتدابير الوقاية من المخاطر قبل حدوث الكارثة. كما تم تسجيل عدم دمج أي سياسة في مجال الوقاية في الاستراتيجيات التنموية المعتمدة وعدم تخصيص الوسائل الضرورية للتقليص من مخاطر الكوارث في الميزانيات.

1. مقارنة تعتمد على رد الفعل بدل نهج استباقي

إن وقوع كارثة ذات أثر كبير غالبا ما يكون مناسبة للسلطات الحكومية للتفكير في مشاريع لأجل تأهيل البنيات التحتية المتضررة أو تلك المخصصة للوقاية. وكمثال على ذلك، كان زلزال الحسيمة لسنة 2004 وراء فتح نقاش عمومي موسع حول إشكالية البناء العشوائي والسكن غير اللائق، كما كان وراء إعداد نصوص تنظيمية وطنية جديدة خاصة بالبناء في المناطق المعرضة للزلازل.

لذا، فإن ما تم تسجيله بشكل رئيسي في هذا الإطار هو أن الاهتمام ظل منصبا بالأساس، ولمدة طويلة، على تدبير الحالات الاستعجالية عند ظهورها، بدلا من الاهتمام بتدابير الوقاية من المخاطر قبل حدوث. كما تم تسجيل عدم دمج أية سياسة في مجال الوقاية في الاستراتيجيات التنموية المعتمدة، وعدم تخصيص الوسائل الضرورية للتقليص من مخاطر الكوارث في الميزانيات.

2. عدم إيلاء الأهمية الكافية للمخاطر الطبيعية في السياسات العمومية

في مجال تدبير المخاطر الطبيعية في بلادنا، تبقى المشاريع المتعلقة بالوقاية والتدبير وإعادة التأهيل غير كافية، رغم ما تم سجل من مجهودات في مجال الرفع من القدرة على مواجهة المخاطر والانتقال من ممارسة تقنية صرفة إلى الانخراط في منطق استراتيجي مندمج.

وعلى الصعيد الدولي، بدأت مجموعة من الدول بإدماج مفهوم المخاطر في سياساتها العمومية . فحسب دراسة أعدتها منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE) سنة 2013 حول سياسات تدبير المخاطر، فإن أغلب البلدان الأعضاء" أخذت بعين الاعتبار، وبشكل منهجي، مخاطر الكوارث ضمن استراتيجياتها ومخططاتها القطاعية في مجال الاستثمارات العمومية"¹.

3. تأخر في وضع استراتيجية التدبير المندمج للمخاطر

منذ عقد من الزمن، برز الوعي بضرورة وضع استراتيجية وطنية لتدبير المخاطر . وهكذا، وبعد زلزال الحسيمة، سعت السلطات الحكومية إلى بلورة استراتيجية شاملة وفعالة في هذا المجال، وذلك بالاعتماد على أجهزة مسؤولة تكون لها اختصاصات واضحة ودقيقة. ورغم اتخاذ مبادرات عديدة لأجل الرفع من القدرة على مواجهة المخاطر، فإنه لم يتم بلوغ النتائج المرجوة، كما هو الشأن بالنسبة لمشروع استراتيجية التدبير المندمج للمخاطر الذي لم يخرج بعد إلى الوجود.

وتجدر الإشارة إلى أن المغرب حصل في أبريل 2016 على تمويل بقيمة 200 مليون دولار في إطار مشروع التدبير المندمج للكوارث الطبيعية. ويرمي التمويل إلى إدخال مقاربة شاملة تضم الإصلاح المؤسسي والاستثمارات في تقليص المخاطر والتأمين عليها. هذا التمويل سيسمح بوضع صندوق وطني يهدف إلى تشجيع الاستثمار في مشاريع استباقية لمحاربة الكوارث (خصوصا الفيضانات والجفاف والتسونامي وانزلاق التربة والزلازل) وتدبير الآثار الناجمة عنها.

4. تعدد المخططات القطاعية

أمام غياب استراتيجية شاملة في ميدان تدبير المخاطر الطبيعية، تم وضع مجموعة من المخططات الوطنية كالاستراتيجية الوطنية لحماية البيئة والتنمية المستدامة، وبرنامج العمل الوطني للبيئة، والمخطط الوطني لمكافحة التقلبات المناخية، وميثاق إعداد التراب الوطني، والمخطط الوطني لتدبير النفايات المنزلية، والمخطط الوطني للتطهير السائل وتصفية المياه العادمة.

ومن جهة أخرى، تم إعداد مخططات لها علاقة بالمخاطر موضوع هذا التقييم. ويتعلق الأمر خاصة بالمخطط الوطني لمكافحة الفيضانات، ومخطط محاربة المخاطر الفلاحية، والمخطط الوطني لمحاربة اجتياح الجراد، والمخطط المديرى للوقاية ومكافحة حرائق الغابات، والمخطط العام لتنظيم الإغاثة 3 (ORSEC)، والاستراتيجية الوطنية لتدبير المستعجلات الطبية والمخاطر الصحية المرتبطة بالكوارث.

¹ - منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، تدبير المخاطر، 2015.

الفقرة الثانية: محدودية استغلال النظام الإعلامي والجغرافي

في إطار شراكة المغرب طويلة الأمد مع البنك الدولي¹ بشأن إدارة متكاملة للمخاطر، وضع المغرب نمذجة حديثة للغاية لمواجهة خطر الكوارث التي تتعرض لها البلاد وتعتمد النمذجة على نظم المعلومات الجغرافية GIS، تعرف بتقييم مخاطر الكوارث الطبيعية المحتملة في المغرب Morocco Natural Hazards Probabilistic Risk Assessment (MnhPRA). وستتيح هذه القدرة الجديدة في البلاد بإجراء تحليل على المستوى الكلي لمخاطر الزلازل والفيضانات، والتسونامي والجفاف والانهيئات الأرضية في جميع أنحاء الغرب. وتعمل هذه الوسيلة على جرد المواقع التي يمكن أن تتعرض للمخاطر والأضرار المحدقة بالتملكات، وتحليل الآثار المالية لهذه المخاطر، فتقدير الأضرار يسمح بتدبير أفضل لمدى التعرض للمخاطر، وذلك عن طريق برامج استثمارية تهتم بالبنيات التحتية، كما يسمح بإعداد حلول على المستويين المالي والميزانياتي، واتخاذ التدابير المناسبة للرفع من القدرة على مواجهة المخاطر.

وقد وضع المغرب أيضا هذه القدرة على نمذجة الاقتصاد الكلي المتعلق بالكوارث لانتقاط التأثير طويل المدى لهذه الكوارث على الاقتصاد القومي وعلى قطاعات محددة، فضلا عن إمكانية تقديم خيارات سياسات تهدف الى الحد من آثار الكوارث. واستخدمت هذه الأدوات بالفعل من قبل وزارة الاقتصاد والمالية في تنفيذ برنامج التأمين ضد المخاطر الكارثية التي تتعرض لها المغرب على النحو المتوخى في مشروع القانون ذات الصلة. وبهذا يتوفر للمغرب أدوات تحليلية جيدة لقياس التعرض الإجمالي للكوارث الطبيعية وتوجيه الاستراتيجية الوطنية الناشئة في إدارة المخاطر وتحملها.

إلا أنه، وبالرغم من أن هذا النظام "الاحتمالي" تم نشره على نطاق واسع بين الفاعلين المعنيين، خاصة من خلال تنظيم دورات تكوينية، فقد تبين أنه لم يستغل في أغلب الأجهزة التي زارتها لجنة المجلس الأعلى للحسابات.

ومن التحديات التي تعترض النظام الإعلامي والجغرافي نجد أن هذا الأخير لا يغطي كل المخاطر، وقد تم تدبير الكوارث الطبيعية في غيابها، علما أنه يمكن من التحكم أكثر في المخاطر عن طريق استعمال

¹ - تتعاون حكومة المغرب مع البنك الدولي في شراكة إدارة المخاطر منذ عام 2008. ففي البداية، ركزت هذه الشراكة على تقديم المساعدة التقنية في تدخلات استراتيجية متكاملة لإدارة المخاطر¹، تتناول المخاطر العديدة التي تواجهها البلاد بما في ذلك: (1) الكوارث الطبيعية، (2) مخاطر تقلب أسعار السلع (الطاقة)، (3) مخاطر في القطاع الزراعي. وتتلخص نتائج المساعدة التقنية المقدمة في عام 2013 في مطبوعة البنك الدولي "بناء مرونة المغرب: تدخلات لاستراتيجية متكاملة لإدارة المخاطر" حيث ألقى الضوء على مخاطر الكوارث بصفة خاصة، مما جعل الحكومة تطلب رسميا في عام 2012 عملية إقراض جديدة. لقد جاء خيار التركيز على إدارة مخاطر الكوارث (DRM) نتيجة لطلب العملاء التركيز على مجموعة فرعية من المخاطر من أجل التحرك نحو تغييرات إصلاح مؤسسي ملموسة وتحقيق نتائج الحد من المخاطر ومن التعرض للضرر على أرض الواقع. فمنذ ذلك الحين، ساهم البنك بشكل وثيق مع الأمين العام في وزارة الداخلية في الجهود المبذولة لإعادة تصميم صندوق مكافحة آثار الكوارث الطبيعية (FLCN) ليصبح "صندوق المرونة الوطنية". وقد واصل البنك أيضا تقديم المساعدة التقنية إلى وزارة الاقتصاد والمالية في التأمين ضد مخاطر الكوارث والمسائل المالية. ويهدف هذا العمل الذي يتسم بتركيز أكبر إلى توفير أساس لنهج تنفيذي في المغرب لإدارة المخاطر بقدر متكامل أعظم (ولكن بدءا من مجموعة فرعية معينة من المخاطر في المقام الأول) تمشيا مع توصيات تقرير التنمية في عام 2014 عن "المخاطر والفرص".

أنظر: World Bank Group. 2013. Building Morocco's Resilience: Inputs for an Integrated Risk Management Strategy.

المعطيات المتوفرة في تحديد المناطق المعنية، ووضع سيناريوهات لمواجهة الحالات الاستعجالية، ويتميز الوضع الحالي بكون كل قطاع يتوفر على وسائله الخاصة لتدبير المخاطر.

الفقرة الثالثة: شبكات وأنظمة الإنذار السريع

يتوفر المغرب على شبكات للأرصاد الجوية وأخرى تهتم بالزلازل والإنذار بالسيول وأجهزة من أجل المراقبة والإعلام حول الظواهر التي يمكن أن تنتج عنها كوارث طبيعية (المركز الملكي للاستشعار البعدي الفضائي، نظام المراقبة الوبائية..).

ويعد المركز الملكي للاستشعار البعدي الفضائي من أبرز شبكات وأنظمة الإنذار السريع وهو مؤسسة وطنية مركزها في مدينة الرباط. تم تأسيسها في ديسمبر 1989، مكلفة بتطوير استعمال وتطبيقات الاستشعار الفضائي بالمغرب. يسهر المركز الملكي على وضع وتنفيذ البرنامج الوطني في مجال الاستشعار الفضائي بالتعاون مع القطاعات الوزارية المعنية وكذلك الفاعلين الاقتصاديين الخواص والمراكز الجامعية. ويتولى المركز الملكي الإشراف على جمع وتحليل معطيات وصور مراقبة الأرض ووضعها رهن إشارة المستعملين. كما يقوم المركز الملكي بإجراء الدراسات المنهجية والبحوث العلمية في مختلف الفروع العلمية والعملية المتعلقة بالتقنيات الفضائية والبياديين المتصلة بها (الاستشعار الفضائي، أنظمة المعلومات الجغرافية، أنظمة تحديد المواقع، الاتصالات). بالإضافة إلى ذلك، يقدم المركز الملكي برنامجا للتكوين المستمر لإعداد وتدريب الأخصائيين في مجال التقنيات الفضائية كما يساهم في برامج وأعمال للبحث العلمي في إطار شراكة مع مؤسسات وطنية ودولية¹.

يقدم المركز الملكي خبراته في مجال الاستشعار الفضائي لمختلف المنظمات الوطنية والجهوية سواء تعلق الأمر بالفاعلين الخواص أو المؤسسات الحكومية أو غير الحكومية المكلفة بإنجاز مشاريع تدبير الموارد الطبيعية ومراقبة البيئة. بفضل تجربة وديناميكية أطره ومعدات متطورة وفعالة. ويقوم المركز الملكي للاستشعار البعدي الفضائي بمتابعة الأنشطة الدولية المتعلقة بشؤون الفضاء من أجل رعاية المصالح الوطنية ومسايرة التقدم وتسهيل نقل ونشر التكنولوجيا وتعزيز التعاون على الصعيد الدولي. كما أن من بين أبرز مهام المركز الملكي، تشجيع استعمالات الاستشعار الفضائي من خلال تكوين وإعداد الأخصائيين ومتخذي القرار في مختلف الفروع العلمية المتصلة بتقنيات الاستشعار عن بعد، والمساهمة في برامج البحث العلمي بالتعاون مع الجامعات الوطنية والأجنبية وكذلك المراكز الجهوية. وتهتم هذه الأعمال مواضيع تتعلق بالتحولات في استغلال الأراضي، التحولات المناخية، التصحر،...

¹ <http://www.crts.gov.ma/static.php?file=arabic.html> (22/01/2020)

بالرغم من تفعيل هذه الشبكة، فإن تحليل هذه المخاطر الطبيعية يبين أنه لم يتم توفير المعلومات الكافية بهذا الخصوص بشكل يضمن تدبيرا استباقيا أفضل للمخاطر.

إن وضع نظام مندمج للإنذار يعد عنصرا مركزيا في كل استراتيجية لمحاربة مخاطر الكوارث الطبيعية. فهذا النظام يجب أن يغطي كل المخاطر المحتملة التي تواجهها البلاد وأن يتوفر على معطيات من أجل التعرف بدقة على خاصيات هذه الظواهر وتتبع تطورها.

وبالتالي فإن التحدي المطروح اليوم أمام المغرب هو الحكامة الجيدة في مجال تدبير مخاطر الكوارث الطبيعية. والمتمثلة أساسا في تحسين التنسيق بين جميع المؤسسات المغربية من وزارة الداخلية والتعمير والمياه والبيئة والفلاحة وغيرها.. وجعل تدبير المخاطر بالمغرب أولوية من أجل تنمية مستدامة على المدى القصير والمتوسط والطويل، واعتماد سياسة وطنية لتقييم المخاطر تدعمها آلية مؤسسية ملائمة.

كما أن تدبير المخاطر بالمغرب تواجهه عدة تحديات يجب تجاوزها، تم تحديدها في التدخل العمومي المشتت وغير المتناسق، وجهود موجهة بالأساس إلى تدبير الأزمات، وقلة الإهتمام بجانب الوقاية من المخاطر، وغياب الخطط الاستباقية، وعدم المعرفة الجيدة للمخاطر، وضع آليات الإنذار المبكر، خصوصا بالنسبة للفيضانات، ونقص في مجل التواصل والتحسيس وضعف النسيج الجماعي والتخصص في تدبير المخاطر، وسوء استعمال الأراضي المعرضة لخطر الفيضانات وانهيارات التربة.

خلاصة القسم الثاني

بعد ثلاثين سنة من تصديق الدول الأعضاء بالأمم المتحدة على العقد الدولي للحد من مخاطر الكوارث الطبيعية، وبعد خمسة عشر سنة من اعتماد إطار عمل هيوغو، وخمس سنوات من اعتماد إطار سندي بهدف خفض الخسائر الناجمة عن الكوارث في المستقبل، لم يتم خفض مخاطر الكوارث العالمية بشكل كبير. وعلى الرغم من الحد من الوفيات والخسائر الاقتصادية في بعض الدول والمدن وبالنسبة لبعض الأخطار، فإن مخاطر الكوارث على النحو الكلي لا تزال في تزايد.

ومن التطورات المقلقة على نحو خاص تصاعد كلا من الوفيات والخسائر الاقتصادية المرتبطة بالكوارث الصغيرة المحلية المتكررة. وهذه المخاطر الممتدة ترتبط بشكل وثيق مع مسببات مثل عدم المساواة، والتدهور البيئي، والتنمية الحضرية سيئة التخطيط والإدارة، وضعف الحكامة. وهي تمثل الشغل الشاغل للأسر ذات الدخل المنخفض والشركات الصغيرة التي تعتمد على البنية التحتية العامة، وكذلك للحكومات المحلية التي توفر هذه البنية.

لقد أدى إطار عمل هيوغو إلى توليد استثمارات كبيرة وإلى الالتزام بالحد من مخاطر الكوارث من قبل المعنيين على جميع المستويات، ما في ذلك الحكومات على المستوى الوطني والمجالس الجهوية والمرافق، والمنظمات غير الحكومية، والمؤسسات العلمية والتقنية، والمنظمات الإقليمية والدولية، والقطاع الخاص. ومع ذلك، في حين قدم إطار عمل هيوغو إرشادات مفصلة بشأن إدارة الخاطر الكامنة ومسبباتها، فإن معظم الدول قد استوعبت ومارست الحد من مخاطر الكوارث على أنه إدارة للكوارث، وذلك بشكل أساسي من خلال تعزيز قدرات التأهب والاستجابة والإنذار المبكر للكوارث وعن طريق الحد من مخاطر محددة.

وفي حين أن هذا المنهج هو طريقة مناسبة لإدارة الكوارث، وقد تبث أنه أقل فعالية بكثير في إدارة المخاطر الكامنة، وبالنظر إلى أن هذه المخاطر تتولد من داخل عملية التنمية، فإن التصدي لها يتطلب إجراءات مثل الحد من الفقر، والتخطيط الحضري للمدن وإدارتها بشكل مناسب، وحماية واستعادة النظم الإيكولوجية.

وهذا هو المجال الذي لم يتحقق فيه إلا تقدم محدود في معظم الدول خلال إطار عمل هيوغو. والحالات التي تم فيها وضع اعتبارات الحد من المخاطر في الحساب في الاستثمارات الاجتماعية والاقتصادية، أو تم دمج المعرفة الخاصة بالمخاطر في خطط وممارسات التنمية لا تزال تشكل الاستثناء. وعلى هذا النحو، وبالرغم من التحسن الملحوظ في إدارة الكوارث، فقد تولدت مخاطر جديدة وتراكمت أسرع مما تم خفضه من المخاطر القائمة.

وفي حين أن هذا المنهج هو طريقة مناسبة لإدارة الكوارث، وقد تبث أنه أقل فعالية بكثير في إدارة المخاطر الكامنة، وبالنظر إلى أن هذه المخاطر تتولد من داخل عملية التنمية، فإن التصدي لها يتطلب إجراءات مثل الحد من الفقر، والتخطيط الحضري للمدن وإدارتها بشكل مناسب، وحماية واستعادة النظم الأيكولوجية.

الخاتمة:

إن مخاطر الكوارث الطبيعية تقوض بالفعل قدرة العديد من الدول على إيجاد استثمارات رأس المال والنفقات الاجتماعية اللازمة للتنمية المستدامة، وفي الوقت نفسه مع تزايد اللامساواة في العالم، وزيادة التعرض للخطر، والتوسع الحضري السريع والاستهلاك المفرط للطاقة ورأس المال الطبيعي، فإن كل ذلك يهدد بالدفع الخطير نحو مستويات خطيرة وغير متوقعة من الآثار العالمية، وعلى نحو خاص، مع التعديلات المفرطة على القدرة البيولوجية للكوكب، فإن هناك الآن إمكانية حقيقية، لأن تصل مخاطر الكوارث إلى نقطة نهائية، والتي بعدها تكون الجهود والموارد اللازمة للحد منها تتجاوز قدرة الأجيال القادمة، وهذا يشكل تحدياً حاسماً لمستقبل الحد من مخاطر الكوارث.

وإذا كان هناك تزايد متسارع لتجنب مخاطر الكوارث، فإن هناك إجماع متنامي بأن مسببات المخاطر يجب أن يتم معالجتها، إن المنطق يقول بأنه بعد حد معين لا يعتمد التقدم الاجتماعي والتنمية البشرية على النحو الاقتصادي غير المحدود، وأن ازدياد استهلاك الطاقة أصبح مقبولا على نحو متزايد وهو يدفع الآن نحو المناقشة العالمية بشأن التنمية المستدامة.

هناك الآن زخم متزايد من القطاع الخاص والمواطنين والمدن لتحويل ممارسات التنمية إلى قطاعات مثل الطاقة المتجددة والمياه وإدارة النفايات، وإدارة الموارد الطبيعية، والمباني الخضراء والبنية التحتية، والزراعية المستدامة، وهذه التحولات في مجال التنمية تسهل أيضا في الحد من مخاطر الكوارث: على سبيل المثال الانتقال إلى اقتصاد خفض الكربون الذي يقلل من خطر التغير الكارثي للمناخ، وحماية واستعادة النظم الإيكولوجية التنظيمية التي يمكن أن تخفف مجموعة متنوعة من الأخطار، كما أن الزراعة المراعية للمخاطر يمكن أن تعزز الأمن الغذائي لأنه من أجل دعم هذه التحولات في التنمية، فمن الضروري إعادة تفسير الطريقة التي يتم بها معالجة الحد من مخاطر الكوارث، إن إدارة المخاطر الكامنة في النشاط الاجتماعي والاقتصادي بدلا من تعميم الحد من مخاطر الكوارث – لمجرد الحماية ضد التهديدات الخارجية – هو أمر مختلف تماما من النهج المالي للحد من مخاطر الكوارث. وهذا يعني أن إدارة المخاطر – وليست إدارة الكوارث- تكون بمثابة مؤشرات للمخاطر غير المعالجة، وتصبح الآن متأصلة في فن التنمية، لا كوظيفة إضافية إلى التنمية، ولكن كمجموعة من الممارسات تمثل جزءا لا يتجزأ من أصولها الجذرية.

إن تدبير المخاطر بالمغرب تواجهه تحديات يجب تجاوزها، تم تحديدها في التدخل العمومي المشتت وغير المتناسق، وجهود موجهة بالأساس إلى تدبير الأزمات، وقلة الاهتمام بجانب الوقاية من المخاطر، وغياب الخطط الاستباقية، وعدم المعرفة الجيدة للمخاطر، وضع آليات الإنذار المبكر، خصوصا بالنسبة للفيضانات، ونقص في مجل التواصل والتحسيس وضعف النسيج الجماعي والتخصص في تدبير المخاطر،

وسوء استعمال الأراضي المعرضة لخطر الفيضانات وانهيارات التربة. وإن التحدي المطروح اليوم أمام المغرب هو الحكامة الجيدة في مجال تدبير مخاطر الكوارث الطبيعية. والمتمثلة أساسا في تحسين التنسيق بين جميع المؤسسات المغربية من وزارة الداخلية والتعمير والمياه والبيئة والفلاحة وغيرها.. وجعل تدبير المخاطر بالمغرب أولوية من أجل تنمية مستدامة على المدى القصير والمتوسط والطويل، واعتماد سياسة وطنية لتقييم المخاطر تدعمها آلية مؤسساتية ملائمة.

وقد خلصت الدراسة إلى عدد من النتائج والمقترحات التي نرى أنها جديرة بالطرح وهي على النحو التالي:

- إن العدد المتزايد من الكوارث الطبيعية في العالم أدى إلى وجود يقظة قانونية دولية في مجال إصدار القوانين والتشريعات الخاصة بالحد من مخاطر الكوارث الطبيعية.
- لا تعترف الكوارث بالحدود السياسية للدول لذلك حظيت باهتمام دولي.
- إن التنوع الكبير في الصكوك القانونية للحد من مخاطر الكوارث والأزمات عالميا، مع الحاجة المستمرة إلى إصدار الصكوك لتكملة النواقص ومعالجة المشكلات البيئية الحديثة.
- لا يوجد نص قانوني بمثابة الإطار التنظيمي المقبول دوليا لجميع الدول في حال وقوع كارثة محتملة.
- تتضمن الاتفاقيات والمعاهدات الدولية غير الملزمة المختلفة أدوات تحتوي على مجموعة واسعة من التعليمات واللوائح ذات الصلة بالكوارث الطبيعية.
- هناك بعض المعاهدات المحددة التي وإن كانت بحد ذاتها غير ملزمة فهي تترك على أقل تقدير أثرا سياسيا في حالة الاستجابة لمخاطر الكوارث.
- تمثل المسائل القانونية إحدى معوقات تقديم المساعدات الإنسانية في حالات الكوارث، وخصوصا في مجال التنسيق والتخطيط في الموقع، والإمدادات اللوجستية، والتنقل والمسائل المالية.
- ظهرت العديد من آليات تطبيق القوانين البيئية على المستوى الوطني والدولي، نتيجة للحراك التشريعي والقانوني في مجال قوانين الحد من مخاطر الكوارث الطبيعية.
- ساهمت التشريعات في تنظيم المسائل القانونية في مجال قوانين الحد من مخاطر الكوارث على المستوى الوطني والدولي.
- تصاغ القوانين الوطنية باستخدام المبادئ التوجيهية لمواجهة الكوارث وغيرها من الصكوك الدولية.

وبالنظر لكل التحديات التي تواجهها السياسات الدولية في إدارة الكوارث، يمكن اقتراح مجموعة من التوجيهات والمبينة على توصيات مختلف الدراسات والمنظمات الدولية الحكومية غير الحكومية للتخفيف

من الآثار الناجمة عن الكوارث في حدها الأدنى، ويقدم مناهج استراتيجية لدرء الكوارث المحتملة والتخفيف من آثارها واتخاذ التدابير على المستوى الدولي والوطني من أجل التقليل بشكل فعال من مخاطر الكوارث وهي على النحو التالي:

✓ فهم مخاطر الكوارث

يعد فهم المخاطر بكل أبعادها المرحلة الأولية قبل الشروع في أي خطة عمل، وذلك عن طريق استغلال المعلومات المتعلقة بالمخاطر ومدى قابلية التضرر منها، وعرض الأشخاص والممتلكات وقدرتهم على التصدي للكوارث وخصوصية المخاطر وأثرها على البيئة. كما يجب مشاركة المعرفة النظرية والتطبيقية حول المخاطر على كل مستويات المجتمع عن طريق التربية والتكوين من خلال تعزيز وسائل الدراسة والبحث والتحقق في أسباب مخاطر الكوارث، وإشراك الجامعات ومراكز البحث من أجل الدراسات والبحوث من خلال اتفاقيات مع الجماعات المحلية وكذلك أصحاب المصالح الآخرين (مؤسسات، هيئات، تنظيمات أخرى)، وتطوير وتحديث وإتاحة أنواع المعلومات الجغرافية المختلفة حول مخاطر الكوارث، وتعزيز التشاور بين أصحاب القرار والعلماء من أجل تجسيد المعارف العلمية عملياً.

كما يجب تعزيز دور الإعلام للتحسيس وتعبئة السكان من خلال تعزيز التعلم حول المخاطر في مختلف مستويات النظام التعليمي خاصة من خلال إشراك الخبراء في صياغة الكتب المدرسية، وتنظيم تكوينات متخصصة في تسيير المخاطر في كل مستويات الإدارات وكذلك أصحاب المصالح الآخرين (هيئات، جمعيات، تنظيمات، مؤسسات)، وتحيين قواعد المعطيات المحلية والوطنية باستمرار ومشاركتها بصورة واسعة.

✓ تعزيز الإطار القانوني الدولي وتطويره

يهدف القانون الدولي للاستجابة للكوارث إلى حث الدول لسن تشريعات تتيح لها سد الفجوات التقنية إن وجدت، والهدف من ذلك تعزيز الإطار القانوني للاستجابة الدولية للكوارث بحيث تصبح الدولة أكثر استعداداً للتعامل مع المشكلات التنظيمية المتعلقة بتوفير المساعدات الدولية، لذلك يجب العمل على إصدار إطار قانوني لتنسيق الجهود المحلية والعاملين في حالات الكوارث، وتضمين الموائيق والمعاهدات في التشريع الوطني، والعمل إلى إنشاء هيئات وطنية للطوارئ، وتظافر جهود الجهات الفاعلة الانسانية كالدول والمنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية والمنظمات الوطنية، وإقامة شراكات حقيقية بين جميع الاطراف المشاركة في حالات الكوارث والاتفاق على آلية تنسيق موحدة، وتشجيع إدراج القانون الدولي لمواجهة الكوارث الطبيعية في الأطر القانونية الوطنية المتعلقة بإدارة الكوارث، وتوفير الدعم الفني لهذه الغاية وذلك بالتعاون الوثيق مع الامم المتحدة وغيرها من الشركاء الدوليين والاقليميين المتناسبين.

✓ تعزيز حكمة مخاطر الكوارث من أجل تسيير أفضل

على الرغم من التقدم الكبير المحرز في الآونة الأخيرة في مجال تدبير الكوارث الطبيعية، إلا أنه لا يزال الإطار الاستراتيجي في المغرب يتميز بتعدد المبادرات وتعدد المتدخلين مع قلة التنسيق بينهم، ولمواجهة هذه التحديات فإن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية أعطت مجموعة من التوصيات في هذا المجال يجب الأخذ به، أو تتضمن تحديد الأولويات من حيث الوقاية والتخفيف والاستجابة والانتعاش وإعادة التأهيل، حيث يجب دمج الأولويات في الاستراتيجيات والخطط القطاعية المختلفة مع تطوير المؤسسات العامة، وتنسيق مشاركة جميع الجهات الفاعلة على المستوى الوطني والإقليمي، والدخول في حوار شامل حول سياسة المخاطر مع جميع الهيئات المتدخلة من مجتمع مدني وقطاع خاص ومراكز الأبحاث وجامعات... للمشاركة في تدبير المخاطر لضمان نتائج أفضل من حيث الصمود، والاستفادة من خبرات وتجارب المؤسسات العلمية والتقنية، مثل مديرية الأرصاد الجوية الوطنية والمركز الوطني للبحوث العلمية والتقنية والمركز الملكي للاستشعار عن بعد، وتعزيز القاعدة القانونية والمؤسسية عن طريق الإسراع في إعداد النصوص التطبيقية للقوانين سارية المفعول، وترقية النصوص القانونية وتكييفها مع القواعد والمعايير الدولية (الأطر الدولية)، ودمج الحد من مخاطر الكوارث بصورة منتظمة في جميع القطاعات، وتعزيز التزام السلطات المحلية بصياغة الاستراتيجيات المحلية وتكييفها ومعالجة نقل التجمعات السكانية خارج المناطق المعرضة للخطر (أدوات التخطيط الحضري).

✓ ضرورة إنشاء أرضية وطنية لتدبير المخاطر

يتطلب النقص الحاصل في تدبير المخاطر على الصعيد المغربي إنشاء قاعدة وطنية تمكن من ضمان تنسيق أفضل فيما يخص الأعمال والوسائل والبيانات المعلوماتية بين مختلف المتدخلين (الوزارات، القطاع الخاص، المجتمع المدني...)، كما يجب ترشيد الموارد التي تتم تعبئتها في إطار الوقاية، وتسهيل تعبئة الموارد البشرية والمالية من أجل التخفيف من حدة مخاطر الكوارث، وتطوير استراتيجية وطنية للتحسيس والتوعية بمخاطر الكوارث الطبيعية، وتكريس التزام المغرب، على الصعيد العالمي، بتفعيل إطار عمل "هيوكو".

فبخصوص البنية التنظيمية للأرضية الوطنية المستقبلية، يمكن اللجوء إلى عدة سيناريوهات كما هو الحال في الدول الأخرى، حيث يمكن لجهاز من هذا النوع أن يأخذ طابع وحدة مستقلة، كما هو الشأن بفرنسا، أو يكون تابعا للسلطات العليا للدولة، كما هو الحال في ألمانيا، ويبقى الهدف من ذلك هو ضمان تنسيق على أعلى مستوى، مع تحديد المحاور والتوجهات الاستراتيجية في مجال تدبير المخاطر الطبيعية.

ويمكن لهذه الأرضية أن تدبر على المستوى العملي من طرف مركز اليقظة والتنسيق، مع خلق خلايا تقنية حسب كل نوع من المخاطر، بحيث يتم توجيهها من طرف الوزارة المختصة. وفي هذا الصدد، تبقى تجربة محاربة حرائق الغابات تجربة مهمة يمكن الاقتداء بها.

وفي هذا الإطار، ينبغي تحديد وتقاسم المسؤوليات على المستوى المركزي والجهوي والمحلي. ويجب أن تعزز هذه الأرضية من خلال اعتماد استراتيجية وطنية، مع وضع إطار قانوني مناسب وتحديد الاستثمارات الأولية ووسائل التمويل المناسبة، كما يجب اعتماد سياسة تحسيسية موجهة للسكان من أجل تغيير سلوكها اتجاه المخاطر.

✓ تقوية الجوانب المالية للمخاطر الطبيعية

لتقوية الجوانب المالية لمخاطر الكوارث الطبيعية، يجب وضع استراتيجيات وطنية للتمويل تأخذ بعين الاعتبار جميع مراحل تدبير المخاطر، وتعبئة موارد مالية قارة لأخذ التدابير اللازمة ذات الأولوية في محاربة المخاطر، وضع معايير واضحة وموضوعية تمكن من اختيار المشاريع القابلة للتمويل من طرف الصناديق الوطنية لمكافحة آثار الكوارث الطبيعية بإشراك كل المؤسسات المعنية، ووضع مساطر مرنة للتمويل تسمح بالسرعة والتفاعل المجدي في إطار محاربة المخاطر الطبيعية من طرف الأجهزة المختصة، ووضع نظام للتغطية ضد المخاطر، مع عدم الاقتصار على التمويل العمومي فقط من أجل التعويض عن الخسائر الناتجة عن الكوارث.

✓ الاستثمار في الحد من المخاطر المرتبطة بالكوارث الطبيعية من أجل مجابهة أفضل

يلعب كل من الاستثمار العمومي والخاص في ميدان الوقاية والحد من مخاطر الكوارث حسب الوسائل الهيكلية وغير الهيكلية، دوراً أساسياً في المجابهة الاقتصادية والاجتماعية والصحية والثقافية للأشخاص والجماعات والبلاد بالإضافة إلى الحفاظ على البيئة، ولهذا يجب تخصيص التمويل اللازم لتسيير مخاطر الكوارث، وترشيد استخدام الموارد المالية الموجهة لبرامج الاستثمارات في مجال تسيير مخاطر الكوارث، والتأكيد على أن خطط الحد من مخاطر الكوارث جزء لا يتجزأ من خطط التنمية على جميع المستويات، وتشجيع التعاون الوثيق بين صناع السياسات وقطاع العلوم والتكنولوجيا لتحديد ونشر منهجيات وتكنولوجيات فعالة من حيث التكلفة للحد من مخاطر الكوارث، وتشجيع ودعم الشراكة بين القطاع العام والخاص من أجل تعبئة الموارد المخصصة للحد من مخاطر الكوارث.

✓ تنسيق عملية الاستجابة للطوارئ

إن التعافي من آثار الكوارث يمنح الفرصة لتغيير المجتمع وتحوله. فالمرحلة التي تعقب الكوارث توفر سياسية داعمة لاتخاذ القرارات والتدابير لإحداث تحولات من أجل إعادة بناء مجتمع أكثر مرونة من خلال تقليص مواطن الضعف والهشاشة والمخاطر والقضاء على الأسباب الكامنة. فبدءاً بتخطيط التعافي المبكر وانتهاء بعملية التنفيذ، لابد للدول من مراعاة خطوات أساسية في التعافي من الكوارث خلال المرحلة التي تلي حدوث الكارثة. وتعتبر تدابير التعافي المبكر حاسمة لتفادي التأثيرات الجانبية للكارثة. وفي هذا الصدد، ولكي يتسنى إدارة عمليات التعافي الانتقالي والمستدام إدارة فعالة واستغلال الفرصة للتحلي بقدر أكبر من المرونة بعد الكارثة يوصى بتعزيز التعاون بين البلدان على المستوى الإقليمي لمساعدة البلدان التي تفتقر للقدرة على تقييم الأضرار والاحتياجات خلال مرحلة ما بعد الكوارث والتي تفتقر للآليات المؤسسية لإدارة عمليات التعافي، ودعم عملية تطوير القدرات المؤسسية والفنية لدى البلدان التي تتعافى من الكوارث، وذلك من خلال القيام بنشاطات مختلفة في مجال بناء القدرات، والتصميم الحذر والدقيق لعملية الانتقال من مرحلة الإغاثة إلى مرحلة التعافي حتى تتسنى معالجة أسباب الضعف والهشاشة، وإقامة شراكة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الذي يعتبر الوكالة الرائدة لدى الأمم المتحدة للتعافي والتعافي المبكر.

✓ تعزيز التأهب للكوارث الفعال وإعادة التأهيل والإعمار

تساعد زيادة وتفاقم مخاطر الكوارث على جعلنا ندرك الحاجة إلى استعداد أفضل للتدخل في حالة الكارثة من أجل اتخاذ تدابير وقائية والسهر على توفر الوسائل لعمليات الإغاثة والإنعاش على جميع المستويات وذلك عن طريق توقع وتخطيط ودمج مفهوم الخطر في مسار التخطيط وسياسة التنمية في جميع المستويات. فقد أظهرت تجربة الكوارث السابقة أن مرحلة التأهيل وإعادة التأهيل والإعمار يجب أن يتم إعدادها قديماً، وأنها فرصة جيدة "لإعادة بناء على نحو أفضل"، خاصة من خلال دمج الحد من مخاطر الكوارث في إعداد خطط التنمية، كما يجب تشجيع المدن والمجتمعات المحلية من أجل بذل مجهود أكبر لتطوير وتجديد نفسها من أجل بناء مجتمعات مجابهة في مواجهة الكوارث في المستقبل، ويجب تحيين منتظم للنصوص المتعلقة بتنظيم التدخل والإغاثة، وتشجيع مساهمة العلوم والتكنولوجيا والبحوث في تشكيل قاعدة أساسية لدعم صانعي السياسات والقطاعين العام والخاص في جهودهما الرامية إلى "إعادة البناء على نحو أفضل"، وكذلك من الضروري وضع إطار تحضير مناسب للتدخل الفعال لمكافحة المخاطر، من ناحية التنظيم القانوني والتكوين والعمليات الاستعراضية واحتياطات الطوارئ، وإعداد و تعزيز أنظمة التنبؤ والاستشعار والإنذار، كما يجب توقع مفهوم المخاطر وقابلية التضرر منها والتخطيط لها وإدراجها ضمن سياق التخطيط والسياسة التنموية على كل الأصعدة.

وهكذا فإن مجمل القول يجب أن تكون هناك مجموعة مناسبة من الاستراتيجيات الداعمة لبعضها البعض لإدارة مخاطر الكوارث تمتزج وتتدفق من خلال قرارات التنمية، وهو أمر بالغ الأهمية لتسهيل التحول ونجاح جميع الأطر الدولية، وبدون الإدارة الفعالة لمخاطر الكوارث، فإن التنمية المستدامة لن تكون مستدامة. كما أن موضوع الإطار القانوني للاستجابة الدولية للكوارث الطبيعية وخاصة على المستوى المغربي لم يحظى بالبحث ولم يخضع بشكل كافٍ لدراسات أكاديمية معمقة، وإن تفشي فيروس كورونا - كوفيد 19 - خلال سنة 2020 فرصة جوهريّة لإعادة النظر في استراتيجية المغرب لتدبير المخاطر المرتبطة بالكوارث الطبيعية.

لائحة المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية

1. الكتب

- أحمد غانم علي، المناخ التطبيقي، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الطبعة الأولى، عمان، 2010.
- أرناؤوط محمد السيد، الإنسان وتلوث البيئة، الدار المصرية اللبنانية، الطبعة الأولى، القاهرة 1993.
- بو جلال صلاح الدين، الحق في المساعدات الإنسانية، دراسة مقارنة في ضوء أحكام القانون الدولي الإنساني وحقوق الإنسان، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007.
- تادانوري إينوماتا، تمويل العمليات الإنسانية في منظومة الأمم المتحدة، وحدة التفتيش المشتركة، الأمم المتحدة، جنيف، 2012.
- توريلي مورييس، هل تتحول المساعدات الإنسانية إلى تدخل إنساني، بحث منشور في كتاب دراسات، في القانون الدولي الإنساني، تقديم د. مفيد شهاب، دار المستقبل العربي، الطبعة الأولى، 2000.
- توفيق محمد محمد، حماية الإنسان في حالات الكوارث الطبيعية: في ضوء القانون الدولي والشرعية الإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012.
- جميل ابو خوات ماهر، المساعدات الإنسانية الدولية، دراسة تحليلية وتطبيقية معاصرة في ضوء قواعد القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009.
- الحافظ إدريس، الموارد المائية بالمغرب الإمكانات والتدبير والتحديات، مطبعة Empreinte numérique، الطبعة الأولى، وجدة، 2015.
- حامد عطية ممدوح وسليم صلاح الدين، الأسلحة النووية والبيولوجية في عالمنا المعاصر، دار سعاد الصباح، الطبعة الأولى، الكويت، 1992.
- حجابي محمود محمود، حيازة واستخدام الأسلحة النووية في ضوء أحكام القانون الدولي، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، القاهرة، 2005.

- حسن محمد رمضان هنوف، الأسلحة البيولوجية في ضوء قواعد القانون الدولي، دار الكتب القانونية دار الشتات للنشر والبرمجيات، القاهرة، 2012.
- حسن هبى شهيرة، استعراض نتائج والتزامات المؤتمر العربي الأول للحد من مخاطر الكوارث، المؤتمر العربي الأول للحد من مخاطر الكوارث، جامعة الدول العربية، شرم الشيخ، 2014.
- حسين شعبان أسامة، التصحر (دراسة تطبيقية من منظور جغرافي)، دار الفجر للنشر والتوزيع، 2011.
- الحمل عبد الباسط، حكاية الاستنساخ، سلسلة العلم والحياة رقم 107، تصدرها الهيئة العامة للكتاب، 1998.
- خليل موسى محمد، استخدام القوة في القانون الدولي المعاصر، دار وائل للنشر، الأردن، 2004.
- خيرى محمود، أحمد بنونة، أثر الطاقة النووية على العلاقات الدولية واستراتيجية الكتلتين، دار الفكر، الطبعة الأولى، بيروت، 1967.
- الراوي جابر إبراهيم، المسؤولية الدولية عن أضرار البيئة، مطبعة الادارة المحلية، بغداد، 1983.
- رتيب محمد عبد الحافظ معمر، القانون الدولي للبيئة وظاهرة التلوث (خطوة للأمام لحماية البيئة الدولية من التلوث)، دار الكتب القانونية، مصر، 2014.
- رتيب محمد عبد الحافظ معمر، المسؤولية الدولية عن نقل وتخزين النفايات الخطرة، دار شتات لنشر والبرمجيات، مصر، 2008.
- الرشيدى أحمد، الحماية الدولية للاجئين، مركز البحوث والدراسات السياسية، القاهرة، الطبعة الأولى 1997 .
- زكي عويس محمد، أسلحة الدمار الشامل، مكتبة الأسرة، مهرجان القراءة للجميع، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب، 2003.
- زياد هياجنه عبد الناصر، القانون البيئي- النظرية العامة للقانون البيئي مع شرح التشريعات البيئية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2012.
- سارانتشي رودولفو، ترجمة أسامة فاروق حسن، علم الأوبئة، مؤسسة هنداوي للتعليم والثقافة، الطبعة الأولى، القاهرة، 2015.
- الساكت منير وآخرون، أسلحة الدمار الشامل: الكيميائية-البيولوجية-النووية، دار زهران، الطبعة الأولى، الأردن، 2013.

- سعد أبو عامود محمد، حدود التعاون الدولي في مواجهة الكوارث الطبيعية، مجلة السياسة الدولية، عدد 163، 2006.
- سعيد المكاوي ابتسام ، جريمة تلويث البيئة- دراسة مقارنة-، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009.
- السملالي عبد المجيد، الوجيز في قانون البيئة، مطبعة دار القلم، الرباط، 2006.
- سوفي فرست، الوسائل القانونية لمجلس الأمن في تدويل النزاعات الداخلية وتسويتها، دراسة تحليلية تطبيقية، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2014.
- شكرة الحاج، الوجيز في قانون التعمير المغربي، دار القلم للطباعة و النشر، الطبعة الخامسة، سنة 2010.
- صبري محسوب محمد و إبراهيم أرباب محمد، الأخطار والكوارث الطبيعية الحدث والمواجهة، معالجة جغرافية، دار الفكر العربي، القاهرة، 2002.
- طلعت الغنيمي محمد، القانون الدولي البحري في أبعاده الجديدة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1998.
- عبد القادر الفقهي محمد، البيئة : مشكلاتها وقضاياها وحمايتها من التلوث، مكتبة ابن سينا، القاهرة، 1994.
- عبد الله العوضي بدرية ، نظرة قانونية للأحداث المحلية والإقليمية والدولية، مطبعة جامعة الكويت، الكويت، 1982.
- عبد الوهاب أحمد، النفايات الخطرة، الدار العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، الطبعة الأولى، 1992.
- عبد الوهاب عبد الجواد أحمد، أسس تدوير النفايات، الدار العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 1997.
- عطا الله محمد عماد الدين، التدخل الإنساني في ضوء مبادئ وأحكام القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007.
- علي السعدي حسين، أساسيات علم البيئة والتلوث، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، 2006.
- علي حسن موسى، الجو وتقلباته، دار الفكر، الطبعة الأولى، دمشق، 1988.
- العمودي عبد الكاظم، بقايا جرائم فرنسا النووية في الصحراء الجزائرية، دار العرب للطباعة والنشر والتوزيع، مصر، 2000.

- عوشر أمينة، الهجرات والنظم البيئية: لاجئو البيئة، أعمال الندوة الدولية، منشورات المعهد الجامعي للبحث العلمي، جامعة محمد الخامس السويسي، الرباط، 2010.
- الغرايبة سامح والفرحان يحيى، المدخل إلى العلوم البيئية، دار الشروق للنشر والتوزيع، عمان، 2003.
- كمال طلبة مصطفى، إنقاذ كوكبنا: التحديات والآمال، حالة البيئة في العالم من 1972 إلى 1992، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، الطبعة الأولى، 1995.
- ما جواير بيل، ترجمة أشرف عامر، الكوارث مقدمة قصيرة جدا، مؤسسة هنداوي للتعليم والثقافة، الطبعة الأولى، القاهرة، 2014.
- محمد العناني إبراهيم ، النظام الدولي في مواجهة الأزمات والكوارث، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثالثة ، 2007.
- محمد علي العبيدي إياد، الهندسة الوراثية المتقدمة -الأسس والتطبيقات، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الطبعة الأولى، عمان، 2001.
- محمد ماهر محمود، نظام الضمانات الدولية للاستخدامات السلمية للطاقة النووية، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، القاهرة، 1980.
- مدلول أبو هليليه أسامة، الضبط الإداري والضبط القضائي، بحث مقدم إلى الإدارة العامة للتأهيل والتدريب التابعة لوزارة الداخلية في الكويت، 2008.
- المرابط أزروال تريا، الزلازل الكبرى بالمنطقة المغاربية ومخلفاتها على الإنسان ومحيطه، 2005.
- مركز دراسات الوحدة العربية، أسلحة الرعب إخلاء العالم من الأسلحة النووية والبيولوجية والكيميائية، اللجنة المعنية بأسلحة الدمار الشامل (WMDC)، الطبعة الأولى، بيروت 2007.
- مصطفى يونس محمد، حماية البيئة البحرية من التلوث في القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، مصر، 1996.
- معمر رتيب محمد عبد الحافظ، امتلاك واستخدام الأسلحة النووية في ضوء المواثيق والاتفاقيات الدولية، دار الكتب القانونية، الطبعة الأولى، مصر، 2014.
- مقداد الهادي، قانون البيئة، الطبعة الأولى، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2012.

- مهدي جمال، النظام القانون الدولي لحماية البيئة من الأضرار الناجمة عن الأسلحة النووية، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2015
- ميهوبي عبد الحكيم، التغيرات المناخية، الأسباب، المخاطر ومستقبل البيئة العالمي، دار الخلدوني للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.
- يوسف التل أحمد، الإرهاب في العالمين العربي والغربي، الطبعة الأولى، دائرة المطبوعات والنشر، عمان، 1998.

2- الأطروحات

- بهطاط ياسين، السياسات الدولية في مواجهة الكوارث الطبيعية، أطروحة لنيل الدكتوراه تخصص العلاقات الدولية، جامعة محمد الأول كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، وجدة، 2013-2012.
- حريز محمود مظهر، القانون الدولي والقانون العراقي وعلاقتهما باللجنيين الذين يبحثون على اللجوء في العراق، دراسة قانونية تحليلية، شهادة الدكتوراه فلسفة القانون الدولي العام، جامعة سانت كليمنتس، العراق، 2013.
- سالم راشد عبيد المنصوري سلطان، تقييم استراتيجيات الأداء الحكومي في مجال الأثر البيئي في كل من المغرب والإمارات- دراسة مقارنة-، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس، 2015-2016.
- ناصر عبود هادي حكمت، دور الأمم المتحدة في حماية البيئة "اليمن نموذجاً"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال، الرباط، 2006-2007.
- ناصر عبود هادي حكمت، دور الأمم المتحدة في حماية البيئة "اليمن نموذجاً" ، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال الرباط، 2006-2007.

3- الرسائل

- احديدو منار، حماية البيئة البحرية في البحر الأبيض المتوسط، بحث لنيل شهادة الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس، 2012-2013.
- إسلام جعفر، مبدأ الإنسانية المطبق على النزاعات المسلحة ذات الطابع الدولي ، رسالة ماجستير، كلية الحقوق ، جامعة مولود معمري تيزي وزو ، الجزائر ، 2009.

- الحجاجي جمال، الحماية القانونية للأطفال ضحايا الكوارث الطبيعية-تسونامي نموذجاً-، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس، 2005-2006.
- خرباش زينة وخلفاوي سيهام، الحماية الدولية للاجئين والنازحين على ضوء المستجدات الراهنة في القانون الدولي، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق بجامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2016.
- رضا هميسي، مبدأ التعاون في القانون الدولي المعاصر، رسالة ماجستير معهد العلوم القانونية والادارية، جامعة الجزائر، 1992.
- علي الحميدان محمد، حماية حقوق الإنسان في الكوارث الطبيعية بين الشريعة والقانون، دراسة مقدمة استكمال لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في العدالة الجنائية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2011..
- الوادي عبد الله، تصميم التهيئة بالمغرب إكراهات التنفيذ وآفاق الإصلاح، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس الرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال، ماستر القانون العام والعلوم السياسية، تخصص التدبير الإداري والمالي، السنة الجامعية 2014-2015.

4- المقالات

- إبراهيم الدسوقي مراد، الأبعاد الإستراتيجية لقضايا البيئة "العلاقة بين البيئة والتنمية"، مجلة السياسة الدولية، عدد 110، أكتوبر 1992.
- ابنزلر تيم ترجمة حمدي أبو كيلة، إلى أين يذهب الكربون، الثقافة العالمية، العدد 131، يوليو 2005.
- أحمد سعيد إبراهيم، تحديات الأمن المائي العربي، مجلة جامعة دمشق، المجلد 31، العدد 1 و2، 2015.
- بكر الطيار صالح، مخاطر الطاقة النووية على البيئة العربية، مجلة الأكاديمية العدد 20، 2003.
- بلمديوني محمد، وضع اللاجئين في القانون الدولي الإنساني، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، قسم العلوم الاقتصادية والقانونية، العدد 17، 2017.
- ثابت شكري و شبل علي فريجة وأيمن، ماذا يحصل في تونس والمغرب إذا رفع الدعم عن أسعار المياه، مجلة البيئة والتنمية، نونبر دجنبر 2015.
- جابر أزهار، تلوث الهواء والماء أنواعه، مصادره، أثاره، مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية، المجلد 19، العدد 2، 2011.

- حسين أفندي عطية، الإدارة الدولية لقضايا البيئة "دور الأمم المتحدة" مجلة السياسة الدولية، عدد 110، أكتوبر 1992.
- خليل ابتسام، مخاطر الفيضانات بين النص القانوني والتدبير العلمي، مجلة المنارة، العدد 8، يناير 2015.
- خليل سعيد، تقرير عن ندوة محاربة التصحر، مجلة دراسات، كلية الآداب والعلوم الإنسانية أكادير، عدد 4، 1990.
- الدشوني شريف، "العالم الثالث" وخطر "التصحر"، مجلة دراسات عربية، عدد 4، فبراير 1982.
- رجائي عبد اللطيف حنان، التكلفة الاقتصادية للكوارث الطبيعية، مجلة السياسة الدولية، عدد 163، يناير 2006.
- رشدي شريف، ذوبان الجليد في القطب الشمالي. آثار الانحباس الحراري، مجلة السياسة الدولية، العدد 179، 2010.
- الرويضي عبد الحكيم، كيف يواجه ريفيو المغرب أزمة العطش، مجلة البيئة والتنمية، العدد 214، 2015.
- سعد أبو عمود محمد، حدود التعاون الدولي في مواجهة الكوارث الطبيعية، مجلة السياسة الدولية، عدد 163، يناير 2006.
- السلمون عبد المنعم، الأرض تدق أجراس الخطر، الثقافة العالمية، العدد 132، أكتوبر 2005.
- سليمان طابع محمد، تحديات الندرة المائية في المنطقة العربية، مجلة السياسة الدولية، عدد 179، يناير 2010.
- سيد عبد الوهاب الرفاعي بدر، الإحترار العالمي، مجلة عالم الفكر، عدد 2، المجلد 37، 2008.
- سيرات سيلين، كيف تتكيف الحيوانات القطبية مع تغيير المناخ، مجلة البيئة والتنمية، العدد 212-213، 2015.
- عبد الله المنيف ماجد، البيئة العالمية والتغير المناخي وأثارها الاقتصادية، مجلة العلوم الاجتماعية، مجلد 25، عدد 4، 1997.
- علي المخادمة حمد، طبيعة المساعدة الإنسانية والقواعد التي تحكمها وقت الحرب والسلام، مجلة الرافدين للحقوق، كلية القانون، جامعة الموصل، العدد السابع، أيلول، 1999.

- علي حازم غانم عبد النور، دراسة أسباب الفيضانات في المناطق الجافة وشبه الجافة وأساليب السيطرة عليها... دراسة حالة فيضانات مدينة معبر في اليمن، مجلة تقنية البناء، العدد 15، يونيو 2001.
- كمال طلبة مصطفى، الأخطار البيئية ومسؤولية المجتمع الدولي، مجلة السياسة الدولية، عدد 163، يناير 2006.
- كمال طلبة مصطفى، تغيير المناخ سيؤثر على أمن وسلامة العالم كله، مجلة السياسة الدولية، عدد 170، أكتوبر 2007.
- لحويلى حسين، آفة الجراد والتعاون الدولي، مجلة الجواهر، العدد 14، 1989.
- مارديرو غارو سيان ترجمة عبد الله الصوفي، موجات التسونامي وكوارثها، الثقافة العالمية، العدد 133، نوفمبر 2005.
- مبارك أحمد مبارك، ندرة المياه: مشكلة دولية تتفاقم، مجلة السياسة الدولية، العدد 163، يناير 2006.
- محمد غانم خالد، مشكلات الأمن البيئي في مراحل ما بعد الثروات العربية، مجلة السياسة الدولية، العدد 186، 2011.
- محمود الصلاحيين عبد المجيد، أسلحة الدمار الشامل وأحكامها في الإسلام، مجلة الشريعة والقانون، العدد 23، ماي 2005.
- مرسي سهير، تفاعل الفقر والكوارث الطبيعية، مجلة المستقبل العربي، العدد 326، 2006.
- منصور خالد، المساعدات الإنسانية والكوارث الطبيعية، مجلة السياسة الدولية، عدد 163، يناير 2006.
- ناصر العجمي ضاري، مجلة عالم الفكر، عدد 2، المجلد 37، 2008.

5. الاتفاقيات الدولية

- الاتفاقية المتعلقة بتقديم موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية للحد من الكوارث ولعمليات الإغاثة الصادرة عام 1998.
- بروتوكول كيوتو الملحق باتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيير المناخ الصادر عام 1997.
- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر 1996.
- اتفاقية الأسبان لعام 2005 حول إدارة الكوارث والاستجابة إلى حالات الطوارئ وإطار عمل مادنجان للأعوام 2005-2015 الخاص بمنطقة المحيط الهادئ.

- الاتفاقية الأوروبية والمتوسطية للأخطار الكبرى 1987 لتوجه الوقائي بالمنطقة نحو الكوارث الطبيعية والتكنولوجية.
- الاتفاق المبرم بين وزارة الدفاع الوطني لجمهورية أوروغواي الشرقية ووزارة الداخلية بمملكة إسبانيا بشأن التعاون التكنولوجي والمساعدة المتبادلة في مجال الوقاية المدنية والوقاية من الكوارث، بتاريخ 25 شتنبر 1997.
- اتفاقية 1989 بشأن طريقة التعاون الفرنسي اليوناني في مجال المخاطر الطبيعية الكبرى، فرنسا-اليونان.
- الإتفاق المبرم بين الدانمرك والسويد وفنلندا والنرويج بشأن التعاون عبر حدود الدول لمنع إلحاق الضرر بالأشخاص أو الممتلكات أو البيئة أو الحد منه في حالات الحوادث، 1989.
- اتفاقية البلدان الأمريكية لتسهيل المساعدة في حالات الكوارث بتاريخ 7 يونيو 1991.
- الاتفاق المنشئ للوكالة الكاريبية للاستجابة الطارئة في حالات الكوارث بتاريخ 26 فبراير 1991.
- المبادئ التوجيهية لعملية النداء الموحد 1994 وخطة عمل تعزيز عملية النداء الموحد، التي وضعتها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات 2002 .
- المبادئ التوجيهية المتعلقة باستخدام أصول الدفاع العسكري والمدني في عمليات الإغاثة في حالات الكوارث 1994.
- المبادئ التوجيهية والتشغيلية لاستخدام أصول الدفاع العسكري والمدني في دعم العمليات الإنسانية 1995، والمبادئ التوجيهية المتعلقة باستخدام أصول الدفاع العسكري والمدني في دعم الأنشطة الإنسانية للأمم المتحدة في حالات الطوارئ المعقدة 2003 .
- المبادئ التوجيهية لعمليات التدخل بشأن فيروس نقص المناعة البشري/ متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز) في حالات الطوارئ 1996 والمبادئ التوجيهية المنقحة بشأن فيروس نقص المناعة البشري/ الإيدز في أوضاع الطوارئ 2003 .
- المبادئ التوجيهية المشتركة بين الوكالات بشأن التخطيط للطوارئ من أجل المساعدة الإنسانية 2001.
- إطار سندي للحد من مخاطر الكوارث للفترة 2015-2030، وثيقة مقدمة من الأمم المتحدة.

6. النصوص القانونية والتنظيمية

- القانون رقم 13.03 الصادر بتنفيذ ه الظهير الشريف رقم 1.03.61 بتاريخ 12 ماي 2003 المتعلق بمكافحة تلوث الهواء، الجريدة الرسمية، عدد 5118 ، 19 يونيو 2003 .
- القانون 28.00 الصادر بتنفيذ ه الظهير الشريف رقم 1.06.153 بتاريخ 22 نونبر 2006 المتعلق بتدبير النفايات والتخلص منها، الجريدة الرسمية، عدد 5480 ، 7 دجنبر 2006 .

- القانون رقم 11.03 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.03.59 بتاريخ 12 ماي 2003 المتعلق بحماية واستصلاح البيئة، الجريدة الرسمية، عدد 5118، 19 يونيو 2003 .
- القانون رقم 012.90 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.92.31 بتاريخ 15 من ذي الحجة 1412 (17 يونيو 1992) المتعلق بالتعمير، الجريدة الرسمية، عدد 4159، 15/07/1992.
- القانون رقم 14-110 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-16-152 بتاريخ 21 من ذي القعدة 1437 المتعلق بإحداث نظام لتغطية عواقب الوقائع الكارثية وبتغيير وتنظيم القانون رقم 99-17 المتعلق بمدونة التأمينات، الجريدة الرسمية، عدد 6502، 22 شتنبر 2016 .
- القانون رقم 36.15 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.16.113 بتاريخ 6 ذي القعدة 1437 (10 غشت 2016)، المتعلق بالماء.
- القانون 08-25 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 20.09.1 بتاريخ 22 صفر 1430 (18 فبراير 2009) القاضي بإحداث المكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتوجات الغذائية، الجريدة الرسمية، عدد 5712، 7 فبراير 2009 .
- القانون رقم 28.00 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 153.06.1 بتاريخ 30 شوال 1427 موافق ل 22 نونبر 2006 المتعلق بتدبير النفايات والتخلص منها، الجريدة الرسمية عدد 5480، 7 دجنبر 2006.
- القانون رقم 110.14 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.16.152 بتاريخ 21 ذي القعدة 1437 (25 غشت 2016) المتعلق بإحداث نظام لتغطية عواقب الوقائع الكارثية وبتغيير وتنظيم القانون رقم 17.99 المتعلق بمدونة التأمينات.
- المرسوم رقم 2.12.666 صادر في 17 من رجب 1434 (28 ماي 2013) بالموافقة على ضابط البناء المضاد للزلازل المطبق على المباني المنجزة بالطين وبإحداث اللجنة الوطنية للمباني المنجزة بالطين. المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6206 الصادرة بتاريخ 17 محرم 1435 (21 نونبر 2013).
- المرسوم رقم 203947 صادر في 26 دجنبر 2003 في شأن اختصاصات المندوب السامي للمياه والغابات ومحاربة التصحر، الجريدة الرسمية عدد 5174 بتاريخ فاتح يناير 2004.
- المرسوم رقم 2-99-232 بتاريخ 26 دجنبر 1999 المتعلق بتحديد اختصاصات وتنظيم الوزارة المكلفة بالمياه والغابات، الجريدة الرسمية عدد 4756 بتاريخ 30 دجنبر 1999.
- مرسوم رقم 204503 بتاريخ فاتح فبراير 2005 لتحديد اختصاصات وتنظيم المندوبية السامية للمياه والغابات ومحاربة التصحر، الجريدة الرسمية عدد 5292 بتاريخ 17 فبراير 2005.
- المرسوم رقم 2.97.377، بتاريخ 28 يناير 1996، بتنظيم القرار الصادر بتاريخ 24 يناير 1953، في شأن مراقبة السير والمرور، الجريدة الرسمية، العدد 4558، بتاريخ 5 فبراير 1998.

- المرسوم رقم 2.99.922، الصادر بتاريخ 13 يناير 2000، في شأن تنظيم اختصاصات كتابة الدولة المكلفة بالبيئة، الجريدة الرسمية، العدد 4770، التاريخ 7 فبراير 2000.
- مرسوم رقم 2.02.177 صادر في 9 ذي الحجة 1422 (22 فبراير 2002) بالموافقة على ضابط البناء المضاد للزلازل المسمى «R.P.S 2000» المطبق على المباني المحددة فيه قواعد الوقاية من الزلازل بإحداث اللجنة الوطنية لهندسة الوقاية من الزلازل، المنشور في الجريدة الرسمية عدد 4988 بتاريخ 2002/03/21.
- المرسوم رقم 2.94.858، بتاريخ 20 يناير 1995، بشأن تحديد اختصاصات وتنظيم وزارة الصيد البحري والملاحة التجارية، الجريدة الرسمية، العدد 4298، بتاريخ 15 مارس 1995.
- مرسوم رقم 2-97-176 صادر في 14 من شعبان 1418 (15 ديسمبر 1997) في شأن اختصاصات وتنظيم وزارة الداخلية (ج. ر. عدد 4558 بتاريخ 7 شوال 1418 - 5 فبراير 1998).
- المرسوم رقم 2.95.717، بتاريخ 22 يناير 1996، بشأن التحضير لمحاربة التلوثات البحرية الطارئة.
- المرسوم رقم 2.94.285، الصادر بتاريخ 17 جمادى الاولى 1415، الموافق 21 نونبر 1994، في شأن اختصاصات وزارة الصحة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 4286، بتاريخ 21 دجنبر 1994.
- دورية لوزير الداخلية رقم DAG/1288 / DGAI بتاريخ 25 أكتوبر 2000 تتعلق "بالوقاية من الحمولات للأودية وقت الإعلان عن حالت الطوارئ".
- دورية لوزير الداخلية رقم 26 DGAI / بتاريخ 19 يناير 2001 تتعلق "بمهمة الوقاية وتدبير الأخطار".
- دورية للوزير المنتدب المكلف بالإسكان والتعمير رقم 2173/824 بتاريخ 20 فبراير 2003 تتعلق "بمخطط الحماية الجهوي من الفيضان واللجنة الإقليمية للماء".
- دورية مشتركة لوزير الداخلية والإسكان وإعداد التراب الوطني عدد 08 بتاريخ 7 يناير 2005 تتعلق "بإرساء آليات تنسيق العمليات التي يقوم بها مختلف الفاعلين المحليين لمكافحة خطر الفيضان".

7-التقارير والوثائق

- إدواردو فالينسيا- أسبينا المقرر الخاص، التقرير السادس عن حماية الأشخاص في حالة الكوارث، لجنة القانون الدولي، الدورة الخامسة والستون الجمعية العامة، 2013، وثيقة A/ CN.4/662

- الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة 2030، كتابة الدولة لدى وزير الطاقة والمعادن والتنمية المستدامة المكلفة بالتنمية المستدامة.
- استراتيجية تدبير المخاطر في المجال الفلاحي، وزارة الفلاحة والصيد البحري، 2016.
- تقرير 2009 المرحلي عن المبادئ التوجيهية لمواجهة الكوارث، الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب والهلال الأحمر، جنيف، 2009.
- تقرير التقييم الاقليمي 2005-2015، تنفيذ إطار عمل هيوغو في المنطقة العربية، مكتب الأمم المتحدة للحد مخاطر الكوارث
- التقرير الرسمي للمؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث، وثيقة الامم المتحدة CONF/A15.6/206، مارس 2005.
- التقرير السنوي 2015، الصندوق المشترك للتمويل الإنساني في اليمن.
- التقرير السنوي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لسنة 2014، شراكات جديدة من أجل التنمية
- التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2014.
- التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2016.
- تقرير اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، تقرير الاستعراض الإفريقي عن الجفاف والتصحر (التقرير الرئيسي)، 2007 ECA/FSSD/ACSD-5/3.
- تقرير اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، منتدى التنفيذ الإقليمي المعني بالتنمية المستدامة، سانتياغو، شيلي، 28 و 29 نوفمبر 2007.
- تقرير المجلس الأعلى للحسابات المتعلق بمراقبة تسيير صندوق التنمية الفلاحية لسنة 2014.
- تقرير المؤتمر العالمي للحد من الكوارث الطبيعية، يوكوهاما اليابان، 1994، منشورات الأمم المتحدة، وثيقة: A/conf.17219.
- تقرير اليونيسيف، السقوط في دائرة النسيان أطفال اليمن، أكتوبر 2017.
- تقرير حول إدارة المخاطر من أجل القدرة على مواجهة المخاطر في المستقبل، حكومة اليابان، البنك الدولي وصندوق العالمي للحد من الكوارث والتعاون من أثارها.
- تقرير عن التنمية في العالم 2012، التنمية وتغيير المناخ، نشر مشترك بين البنك الدولي ومركز الأهرام للنشر والترجمة والنشر.
- تقرير عن المؤتمر الدولي الحادي والثلاثون للصليب الأحمر والهلال الأحمر، القانون والحد من مخاطر الكوارث على المستوى المجتمعي، جنيف، أكتوبر، 2011.

- تقرير مرحلي عن التقرير القائم على البحث الذي تعده اللجنة الاستشارية لمجلس حقوق الإنسان بشأن الممارسات الفضلى والتحديات الرئيسية في مجال تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها في حالات ما بعد الكوارث وما بعد النزاعات، الجمعية العامة، 2014، A/HRC/27/57
- تقرير مركز بحوث أوبئة الكوارث، جنيف، 2010.
- تقرير مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين 1999، الأمم المتحدة، نيويورك 2000، وثيقة رقم A/55/12.
- تقرير منظمة الصحة العالمية حول إدارة مخاطر الطوارئ والأزمات 2013-2014، الإدارة المعنية بإدارة مخاطر الطوارئ والاستجابة الإنسانية ERM ، 2015.
- خلاصة تحيين برنامج العمل الوطني لمحاربة التصحر: لملائمة مع خصوصيات المناطق، المندوبية السامية للمياه والغابات ومحاربة التصحر، يونيو 2013.
- المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة، استعراض تنفيذ جدول أعمال القرن 21 وخطة جوهانسبرغ للتنفيذ: الجفاف، E/CN.17/2008/6، 2008.
- المستقبل بين أيدينا: التحدي الذي تواجهه القيادة في مجال تغير المناخ، مذكرة معلومات أساسية مقدمة من الأمين العام إلى الاجتماع الرفيع المستوى المعني بتغير المناخ، 24 شتنبر 2007.
- الوثيقة (INFCRC/567) المتعلقة باتفاقية التعويض التكميلي عن الأضرار النووية، الوكالة الدولية للطاقة الذرية (IAEA)، فيينا، 1998.
- ورقات مناقشة مقدمة من مجموعات رئيسية إلى الدورة السادسة عشرة للجنة التنمية المستدامة، مساهمة مقدمة من الأوساط العلمية والتكنولوجية (E/CN.17/2008/13/Add.8).

ثانيا: المراجع باللغات الأجنبية

1- باللغة الفرنسية

❖ Les ouvrages

- MORAND-DEVILLER Jacqueline, l'environnement et le droit, politiques locales, L.G.D.J, paris, 2001.
- Najemeddine Mohammed Pradai et Abderrahime Bouain , la mer ressources et problèmes F.F.N, Association de la protection de la nature et de l'environnement de Sfax, Tunis, 1994.

❖ Documents officiels

- Abhas Kgha et Rloch et jessico la monde, Villes et inondations, Résumé à l'intention des décideurs, Banque mondiale, washington, GFDRR, 2011.
- Ministère de l'aménagement du territoire, de l'eau et de l'environnement, « Élément de la stratégie d'action du secrétariat d'état chargé de l'environnement », juillet 2002.
- L'avenir de l'environnement Mondial (GEO4) l'environnement pour le développement programme des Nations Unies pour l'environnement, année 2008.
- Guide pratique connaître et évaluer les risques de catastrophes naturelles au Maroc, OCDE, ministère de l'intérieur des Maroc, 2018.
- Guide pratique prévenir les risques de catastrophes naturelles au Maroc, OCDE, ministère de l'intérieur des Maroc, 2018.
- Guide pratique se préparer à la gestion de crise dans les territoires du Maroc, OCDE, ministère.
- Etude de L'OCDE sur la gestion des risques au Maroc 2016.

2- باللغة الإنجليزية

- Clea Kahn and Andrew Cunningham, Introduction to the Issue of State Sovereignty and Humanitarian Action, Disasters Vol. 37, Supplement 2, October 2013.
- Taylor N.F.W, Elementary Climate Physics, Oxford University Press, Oxford UK , 2005 .
- Annual report 2016, Central Emergency Response Fund CERF, United Nations, 2016.
- George kent , the right to international humanitarian assistance, university of hawaii, 2000.

- Nickolas Morris, Humanitarian Aid and Neutrality , conference on the promotion and protection of Human Rights in Acute crisis , London , 11-13February ,1998.
- Marta Foresti, Lisa Denney and Victoria Metcalfe, Security, Humanitarian Action and Development, Briefing, Overseas Development Institute, February 2011.
- Peter Maurer, Humanitarian Perspectives on International Security in Times of Mutating Conflicts, Speech given at Geneva Centre for Peace and Security 29 May 2015.
- Jessica Burnside, et al., Counter-terrorism Laws and Regulations: What Aid Agencies Need to Know, Network, Humanitarian Practice Network, November 2014.
- Jan Egeland, Adele Harmer and Abby Stoddard, To Stay and Deliver Good practice for humanitarians in complex security environments, OCHA, 2011.
- David Fisher, Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study : International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Geneva, 2007.
- Theo van Boven, Prevention of human rights violations, in The Future of Human Rights : Protection in a Changing World: Fifty Years since the Four Freedoms Address. Essays in Honour of, Torkel Opsahl, Asbjørn Eide and Jan Helgesen, eds. Oslo, Norwegian University Press, 1991.
- See J. W. Samuels, “The relevance of international law in the prevention and mitigation of natural: disasters”, in Disaster Assistance: Appraisal, Reform and New Approaches, Lynn H. Stephens and Stephen J. Green, eds. New York, New York University Press, 1979.

- Márcio Pereira Pinto Garcia, “Famine as a catastrophe: the role of international law”, in *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles/The International Aspects of Natural and Industrial Catastrophes*, David D.Caron and Charles Leben, eds ,Dordrecht, Kluwer, 2001.
- George Kent, “The human right to disaster mitigation and relief”, *Environmental Hazards*, vol 3, 2001.
- Barbara Nicoletti, “The prevention of natural and man-made disasters: what duties for States”, in *International Disaster Response Law*, Andrea de Guttry, Marco Gestri and Gabriella Venturini, eds. The Hague, T. M. C. Asser Press, 2012.
- Stephen Green, *International Disaster Relief: Towards a Responsive System* ,New York, .McGraw-Hill Book Company, 1977.
- Siobhan McInerney-Lankford, Mac Darrow and Lavanya Rajamani, *Human Rights and Climate Change: A Review of the International Legal Dimensions* ,Washington, D.C, World Bank, 2011.
- Walter Kälin and Claudine Haenni Dale, “Disaster risk mitigation – why human rights matter”, *Forced Migration Review*, No. 31 2008.
- Council of Europe Parliamentary Assembly, resolution 1087 (1996) on the consequences of the Chernobyl disaster.
- Daniel A. Farber and Jim Chen, *Disasters and the Law: Katrina and Beyond*, New York, Aspen, Publishers, 2006 Daniel A. Farber and Jim Chen, *Disasters and the Law: Katrina and Beyond* , New York, Aspen, Publishers, 2006 .
- Olivier Moréteau, “Catastrophic harm in United States law: liability and insurance”, *American Journal of Comparative Law*, vol. 58, 2010.

—

ثالثاً: المواقع الإلكترونية

- www.un.org/ar/globalissues/gumanitairian/
- <http://www.humanitarianfo.org/iosc>
- <http://ochaonline.un.orglcmcs/guidelines>
- www.startimes.com
- <https://www.icrc.org/ara/resources/documents/misc/64zdef.htm>
- <https://www.eset.ac.uk/rightsinucutecrisis/>
- <http://www.ifrc.org/ar/who-we-are/vision-and-mission/the-seven-fundamental-principles/>
- <https://www.icrc.org/>
- <http://www.alittihad.ae/details.php?id=59117&y=2014>
- : <http://goo.gl/LF4VHm>
- <http://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/2016>
- <https://www.alnap.org/.../2016-12-19-nrc-hi-report-arabic>
- <http://www.peaceau.org/uploads/>
- <http://www.unocha.org/ochain/2014-15/colombia> (accessed July 2016).
- http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/refugees_en.pdf (accessed November 2015).
- https://www.humanitarianresponse.info/en/system/files/documents/files/2016_hrp_overview_colombia_eng_web.pdf (accessed June 2016).
- <http://reliefweb.int/report/nepal/nepal-earthquake-humanitarian-response-april-september-2015> (accessed June 2016).
- <http://www.un.org/ar/sections/what-we-do/deliver-humanitarian-aid/>
- <http://www.fao.org/emergencies/savinglivelihoods-2017/en/>
- https://www.unicef.org/arabic/emerg/25419_69102.html
- <http://www.aljazeera.net/encyclopedia/economy/2015/6/29/>
- <https://www.unenvironment.org>
- <https://www.unenvironment.org>

- <http://www.wfp.org/content/2017-root-exodus-food-security-conflict-and-international-migration>
- <https://www.ochaopt.org/ar/page/about-us>
- https://docs.unocha.org/sites/dms/.../OOM_IASC_120602_Arabic
- <http://www.unjiu.org/>
- www.mtpnemt.gov.ma
- <https://www.autaza.ma/ar/missions-ar>
- www.ONSSZ.gove.ma
- www.environnement.gov.ma
- <https://www.agrimaroc.ma/%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AE%D8%B7%D8%B7->
- <https://www.cnrst.ma/index.php/ar/unites-et-services/pole-mutualisation/ing>
- <http://www.crts.gov.ma/static.php?file=arabic.html>
- www.unisdr.org
- <http://reliefweb.int/report/world/reliefweb-glossary-humanitarian-terms>
- www.who.int/hac/about/definitions/en/
- www.reliefweb.int/telecoms/tampere/index.html
- www.alecso.org/kaw/ar
- <http://www.arab-hdr.org/publications/other/ahdrps/paper02-en.pdf>
- <http://eoar.cedare.int>
- <http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/report/index.php?id=9413>
- http://www.preventionweb.net/files/10750_GP09ChairsSummary.pdf
- <http://www.unisdr.org/africa/af-hfa/docs/africa-regional-strategy.pdf>

الفهرس

01	مقدمة
14	القسم الأول: دور المساعدات الإنسانية الدولية في مواجهة أضرار الكوارث الطبيعية
16	الفصل الأول: تشخيص ظاهرة الكوارث الطبيعية
17	المبحث الأول: كوارث من صنع الطبيعة
17	المطلب الأول: الكوارث الطبيعية لمرتبطة بالتغيرات المناخية
18	الفرع الأول: تنامي ظاهرة الجفاف والتصحر
18	الفقرة الأولى: الجفاف
24	الفقرة الثانية: التصحر
30	الفرع الثاني: الأخطار الجوية والمائية
30	الفقرة الأولى: الفيضانات وأضرارها الكارثية
36	الفقرة الثانية: الأعاصير وأخطارها
41	المطلب الثاني: الكوارث الجيولوجية والبيولوجية
41	الفرع الأول: الزلازل مخاطرها وآثارها
41	الفقرة الأولى: دور الانسان في حدوث الزلازل
43	الفقرة الثانية: مخلفات الزلازل على الانسان ومحيطه
45	الفقرة الثالثة: الأمواج المائية العملاقة (التسونامي)
46	الفرع الثالث: أخطار الأوبئة والأمراض
47	الفقرة الأولى: وضع الأوبئة بالعالم
49	الفقرة الثانية: الأمراض الفتاكة بإفريقيا
51	المبحث الثاني: كوارث من صنع الإنسان
52	المطلب الأول: كوارث التلوث
52	الفرع الأول: ظاهرة التلوث البيئي
53	الفقرة الأولى: تلوث الهواء

59.....	الفقرة الثانية: تلوث المياه
63	الفرع الثاني: كوارث النفايات السامة والنفط
63	الفقرة الأولى: النفايات الخطرة
70.....	الفقرة الثانية: كوارث النفط
75.....	المطلب الثاني: الكوارث غير التقليدية
75.....	الفرع الأول: الأسلحة الذرية والنووية
76.....	الفقرة الأولى: أنواع الأسلحة الذرية والنووية
77.....	الفقرة الثانية: كوارث الأسلحة النووية وتأثيرها على البيئة
82.....	الفرع الثاني: الأسلحة البيولوجية والكيميائية
81.....	الفقرة الأولى: الأسلحة البيولوجية وأنواعها
85.....	الفقرة الثانية: تهديدات الأسلحة الكيميائية
88.....	الفصل الثاني: المساعدات الإنسانية أثناء الكوارث الطبيعية
89.....	المبحث الأول: مبادئ وسياسات النظام الحالي للمساعدات الإنسانية
90.....	المطلب الأول: المساعدات الإنسانية في القانون الدولي الإنساني
90.....	الفرع الأول: تعريف المساعدات الإنسانية وتمييزها عن غيرها من المصطلحات
90.....	الفقرة الأولى: تعريف المساعدات الإنسانية
93	الفقرة الثانية: التمييز بين المساعدات الإنسانية وغيرها
95.....	الفرع الثاني: مبادئ السياسات الإنسانية المعنية بالكوارث والمساعدات الإنسانية
96	الفقرة الأولى: مدونة السلوك
99	الفقرة الثانية: المبادئ الأساسية الدولية للمساعدات الإنسانية
103.....	الفقرة الثالثة: المبادئ التوجيهية
105.....	المطلب الثاني: واقع وتطبيقات المبادئ الإنسانية لمواجهة الكوارث الطبيعية
105.....	الفرع الأول: نحو تفعيل للمبادئ الإنسانية لمواجهة الكوارث الطبيعية
106.....	الفقرة الأولى: التقدم على المستوى العالمي

107	الفقرة الثانية: التقدم على الصعيد الإقليمي.....
110	الفقرة الثالثة: التقدم على الأصعدة الوطنية.....
	الفرع الثاني: التحديات التي تواجه تطبيق المبادئ الإنسانية لمواجهة
112	الكوارث الطبيعية.....
112	الفقرة الأولى: الظروف الراهنة التي تؤثر على العمل الإنساني.....
114	الفقرة الثانية: دراسة حالات في بعض الدور.....
	المبحث الثاني: دور منظومة الأمم المتحدة في تقديم الإغاثة والدعم والمساعدة
121	في الكوارث الطبيعية.....
	المطلب الأول: مواجهة الكوارث الطبيعية من خلال المنظمات المتخصصة
122	وبرامج الأمم المتحدة.....
122	الفرع الأول: وكالات الأمم المتحدة المتخصصة.....
122	الفقرة الأولى: المنظمة العالمية للأرصاد الجوية.....
125	الفقرة الثانية: منظمة الصحة العالمية.....
128	الفقرة الثالثة: منظمة الأغذية والزراعة.....
131	الفقرة الرابعة: المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.....
134	الفقرة الخامسة: منظمة الأمم المتحدة للطفولة.....
137	الفرع الثاني: دور برامج الأمم المتحدة في المساعدات الإنسانية.....
137	الفقرة الأولى: برامج الأمم المتحدة الإنمائي.....
139	الفقرة الثانية: برنامج الأمم المتحدة للبيئة.....
141	الفقرة الثالثة: برنامج الأغذية العالمي.....
144	المطلب الثاني: تنسيق وتمويل المساعدات الإنسانية في حالة الكوارث الطبيعية.....
144	الفرع الأول: الآليات الخاصة لتنسيق المساعدات الإنسانية.....
146	الفقرة الأولى: مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية.....
149	الفقرة الثانية: اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات.....

150.....	الفرع الثاني: تمويل العمليات الإنسانية في منظومة الأمم المتحدة.
151.....	الفقرة الأولى: تمويل الكوارث الطبيعية من طرف البنك الدولي.
152.....	الفقرة الثانية: الصناديق المخصصة لدعم حالات الطوارئ.
156.....	الفقرة الثالثة: تجاوز تحديات تنسيق تمويل حالات الطوارئ الإنسانية.
159.....	خلاصة القسم الأول
160.....	القسم الثاني: استراتيجية الوقاية من الكوارث الطبيعية على الصعيد الدولي والوطني.
162.....	الفصل الأول: السياسات الدولية لمنع مخاطر الكوارث الطبيعية.
163.....	المبحث الأول: الإطار الدولي للحد من مخاطر الكوارث الطبيعية.
163.....	المطلب الأول: التطور التاريخي لنظام الحماية من الكوارث الطبيعية.
164	الفرع الأول: نظام الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث الطبيعية.
164.....	الفقرة الأولى: استراتيجية يوكوهاما 1994.
166.....	الفقرة الثانية: الإستراتيجية الدولية للحد من الكوارث 1999.
168.....	الفقرة الثالثة: إطار عمل هيوغو 2005 – 2015.
170	الفقرة الرابعة: إطار سندي للحد من مخاطر الكوارث 2015 – 2030.
171	الفرع الثاني: مصادر الحماية من الكوارث في القانون الدولي.
172.....	الفقرة الأولى: حقوق الإنسان.
177.....	الفقرة الثانية: القانون البيئي.
183	المطلب الثاني: التعاون الدولي في حالة الكوارث.
183.....	الفرع الأول: التعاون من خلال الاتفاقيات الدولية.
184.....	الفقرة الأولى: الصكوك الثنائية.
186.....	الفقرة الثانية: الصكوك متعددة الأطراف.
190.....	الفرع الثاني: التعاون من خلال المنظمات غير الحكومية.
191.....	الفقرة الأولى: دور الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر.
193.....	الفقرة الثانية: مجالات التعاون.

المبحث الثاني: الأطر الإقليمية والوطنية للحد من مخاطر الكوارث.....	198
المطلب الأول: التعاون الإقليمي من أجل الحد من الكوارث.....	198
الفرع الأول: مجهودات الحد من الكوارث في إفريقيا وآسيا.....	198
الفقرة الأولى: الحد من مخاطر الكوارث في المنطقة العربية.....	199
الفقرة الثانية: الاستراتيجية الإفريقية.....	208
الفقرة الثالثة: آسيا والمحيط الهادي.....	206
الفرع الثاني: مجهودات الحد من الكوارث في قارتي أوروبا وأمريكا.....	210
الفقرة الأولى: أوروبا.....	210
الفقرة الثانية: أمريكا والبحر الكاريبي.....	213
المطلب الثاني: السياسات والتشريعات الوطنية الخاصة بالكوارث.....	216
الفرع الأول: التشريعات الوطنية الخاصة بالوقاية من الكوارث والتخفيف من آثارها	
والتأهب لها.....	217
الفرع الثاني: مدى ملائمة التشريعات الوطنية مع معايير الإطار الدولي للحد من الكوارث.....	219
الفصل الثاني: السياسة المغربية لتدبير مخاطر الكوارث الطبيعية.....	228
المبحث الأول: الإطار القانوني والمؤسسي لتدبير الكوارث الطبيعية.....	229
المطلب الأول: النظام القانوني لتدبير مخاطر الكوارث الطبيعية.....	229
الفرع الأول: التشريعات الخاصة بالبيئة.....	230
الفقرة الأولى: القانون 03-12 المتعلق بدراسات التأثير على البيئة.....	230
الفقرة الثانية: القانون المتعلق بمكافحة تلوث الهواء.....	231
الفقرة الثالثة: القانون 03.11 المتعلق بحماية واستصلاح البيئة.....	233
الفقرة الرابعة: القانون رقم 00.28 المتعلق بتدبير النفايات والتخلص منها.....	234
الفرع الثاني: التشريعات ذات العلاقة المباشرة بالكوارث الطبيعية.....	236
الفقرة الأولى: القوانين المتعلقة بالمياه والغابات.....	236
الفقرة الثانية: القانون 90.12 المتعلق بالتعمير.....	239

242.....	الفرع الثالث: التشريعات الخاصة بالكوارث الطبيعية
242.....	الفقرة الأولى: مرسوم رقم 2.02.177 الخاص بالبناء المضاد للزلازل
	الفقرة الثانية: القانون رقم 110.04 المتعلق بإحداث نظام وتغطية عواقب
243.....	الوقائع الكارثية
244....	الفقرة الثالثة: القانون المتعلق بحالات الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها
246	الفقرة الرابعة: نقائص الإطار القانوني لتدبير الكوارث
248.....	المطلب الثاني: الإطار المؤسسي لتدبير الكوارث
248	الفرع الأول: المؤسسات المنخرطة بطريقة مباشرة في الحماية من أضرار الفيضانات
248.....	الفقرة الأولى: الوزارة التجهيز والماء
249.....	الفقرة الثانية: وكالة الأحواض المائية
251.....	الفقرة الثالثة: المندوبية السامية للمياه والغابات ومحاربة التصحر
252.....	الفقرة الرابعة: الجماعات الترابية
254.....	الفرع الثاني: المؤسسات المسؤولة عن الإدارة والتخطيط الحضري
254.....	الفقرة الأولى: الوزارة المكلفة بالتعمير وإعداد التراب الوطني
256.....	الفقرة الثانية: وزارة التجهيز والنقل
258.....	الفرع الثالث: المؤسسات المسؤولة عن مراقبة مخاطر الكارثة
258.....	الفقرة الأولى: المعهد الدولي للجيوغرافيا
259.....	الفقرة الثانية: مديرية الأرصاد الجوية الوطنية
261.....	الفرع الرابع: المؤسسات المسؤولة عن الإدارة وتعبئة وحماية السكان
261.....	الفقرة الأولى: مركز اليقظة والتنسيق
263.....	الفقرة الثانية: المديرية العامة للوقاية المدنية
265.....	الفرع الخامس: المؤسسات المسؤولة عن الصحة العامة
265.....	الفقرة الأولى: وزارة الصحة
267.....	الفقرة الثانية: المكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتوجات الغذائية

المبحث الثاني: تقييم السياسة المغربية في مجال مواجهة الكوارث وآفاق تطويرها.....	269
المطلب الأول: نحو استراتيجية لتدبير المخاطر.....	269
الفرع الأول: المخططات القطاعية	269
الفقرة الأولى: المخططات التي لها علاقة بالبيئة.....	270
الفقرة الثانية: المخططات المتعلقة بالمخاطر.....	274
الفرع الثاني: التدبير المالي والنظام التأميني للكوارث الطبيعية.....	280
الفقرة الأولى: تقييم تدبير صناديق الكوارث الطبيعية.....	280
الفقرة الثانية: النظام التأميني للكوارث الطبيعية.....	283
المطلب الثاني: واقع وتحديات تدبير الكوارث الطبيعية بالمغرب.....	285
الفرع الأول: تقييم حالات خاصة من الكوارث الطبيعية.....	285
الفقرة الأولى: خطر الفيضانات	285
الفقرة الثانية: خطر حرائق الغابات.....	290
الفقرة الثالثة: خطر الزلازل.....	294
الفرع الثاني: تجزأ الاستراتيجية.....	299
الفقرة الأولى: غياب استراتيجية وضعية لتدبير المخاطر	299
الفقرة الثانية: محدودية استغلال النظام الإعلامي والجغرافي.....	301
الفقرة الثالثة: شبكة وأنظمة الإنذار السريع.....	302
خلاصة القسم الثاني.....	304
خاتمة	306
لائحة المراجع.....	313
الفهرس.....	331