



جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة بابل
كلية القانون
قسم القانون العام

مسؤولية الحماية للأشخاص أثناء الكوارث الطبيعية

رسالة مقدمة

إلى مجلس كلية القانون بجامعة بابل
وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في
القانون العام
من قبل الطالبة

زينة فاروق محمد حسين الخليفي

بإشراف

أ.د.سرمد عامر عباس

أستاذ القانون الدولي العام

2022م

1443هـ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

وَمَنْ يَتَّقِ اللَّهَ يَجْعَلْ لَهُ مَخْرَجًا * وَيَرْزُقْهُ مِنْ حَيْثُ لَا يَحْتَسِبُ وَمَنْ يَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ فَهُوَ حَسْبُهُ إِنَّ اللَّهَ بَالِغُ أَمْرِهِ قَدْ جَعَلَ اللَّهُ لِكُلِّ شَيْءٍ قَدْرًا

صدق الله العلي العظيم
سورة الطلاق: الآية (2-3)

إقرار المشرف

أشهد بأن الرسالة الموسومة بـ «مسؤولية الحماية للأشخاص أثناء الكوارث الطبيعية» للطالبة «زينة فاروق محمد حسين الخليلى»، قد كتبت تحت إشرافي في كلية القانون في جامعة بابل، وأنها جديرة بنيل درجة الماجستير في القانون العام.

التوقيع:

المشرف: أ.د. سرمد عامر عباس

التاريخ: / /

بناء على التوصيات المقدمة، أرشح هذه الرسالة للمناقشة.

التوقيع:

الاسم: أ.م.د. ميثاق طالب عبد حمادي
معاون العميد للشؤون العلمية والدراسات العليا

/ /

إقرار المقوم العلمي

أشهد أنني قد قرأت هذه الرسالة الموسومة «مسؤولية الحماية للأشخاص أثناء الكوارث الطبيعية»، المقدمة من طالبة الماجستير «زينة فاروق محمد حسين الخليلي» إلى مجلس كلية القانون بجامعة بابل، وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون العام، ووجدتها صالحة من الناحية العلمية. كما أتعهد بمراعاة الدقة في التقييم، وعدم الاكتفاء ببحث الإطار العام للأطروحة أو الرسالة ومنهج البحث العلمي والعمل على ضمان السلامة الفكرية، وعدم هدم النسيج الوطني واللحمة الوطنية، والطلب من مقدم الرسالة حذف الفقرات والعبارات المسيئة لها، وبخلاف ذلك أتحمل التبعات القانونية كافة، ولأجله وقعت.

التوقيع:

الاسم:

الجامعة:

الكلية:

التاريخ: // 2022م

إقرار المقوم اللغوي

أشهد أنني قد أطلعت على رسالة طالبة الماجستير / فرع القانون العام (زينة فاروق محمد حسين) الموسومة ب(مسؤولية الحماية للأشخاص أثناء الكوارث الطبيعية) ، وقد قومتها من الناحية اللغوية والأسلوبية وبذلك تكون صالحة لأغراض المناقشة.

الإمضاء:

المقوم اللغوي : أ.م منير عبيد نجم
الكلية: كلية التربية للعلوم الإنسانية/جامعة بابل

الإهداء
إلى روح أبي الزكية
الطاهرة رحمه الله
إلى نبع الحنان و نبض قلبي
أمي أطال الله في عمرها
إلى رفيق العمر ، سندي في
الدنيا ، زوجي حفظه الله
إلى فلذات كبدي، من كان
لهم نصيب من هذا الجهد،
مهجة قلبي وقررة عيني بناتي
و اولادي أقر الله عيني بهم
إلى اختي عن الف شخص وعن
الف معني حفظها الله لي
إلى جميع من ساعدني محبة
في الله ولو بكلمة
إلى كل قطرة دم سفكت ظلما ،
شهداء المسلمين، جعل لهم
الفردوس منزلا
أهدي ثمرة هذا الجهد
المتواضع

الباحثة

الشكر والعرفان
وبالشكر تدوم النعم.. الحمد لله
رب العالمين والصلاة والسلام على
خاتم النبيين والمرسلين محمد
المصطفى
الأمين وعلى آل بيته الطيبين
وصحبه المنتجبين...
بعد الحمد لله والثناء عليه، جلّت
قدرته على توفيقه لي بإتمام
هذا الجهد العلمي المتواضع،
فيطيب لي أن أتقدم بالشكر
والتقدير الى أستاذي الفاضل
الدكتور (سرمد عامر عباس)
الذي تفضل بأشرفه على هذا
البحث. ولكل ما قدمه لي من دعم
وتوجيه وارشاد لإتمام هذا العمل
على ما هو عليه فله أسمى
عبارات الثناء والتقدير ، و
كل شكري وامتناني إلى السادة
رئيس لجنة المناقشة والأعضاء ،
لتفضلهم بقبول مناقشة بحثي،
مما يوفر لي فرصة عظيمة
للاستفادة من توجيه سيادتهم

الشكر والثناء لله عز وجل أولاً
والحمد لله على أنجاز هذا البحث
.

الباحثة

الملخص

أن الكوارث الطبيعية هي إحدى قضايا العلاقات الدولية ، حيث أن جسامه الأضرار التي نجمت عن الكوارث تعتبر دافع للمجتمع الدولي، إلى تبني جهود غير عادية لتقديم العون والمساعدة لضحايا الكوارث فالطبيعة لا تعرف حدود سياسية، وبالتالي فالكوارث الطبيعية غالباً ما يمتد تأثيرها الى عدة دول في أن واحد و تتسبب الكوارث الطبيعية في إلحاق ضرر كبير بالناس فحسب، ولكن غالباً ما يحدث عدم إعطاء مسؤولية كافية لهؤلاء الأشخاص بسبب التحديات العديدة التي قد يواجهها هؤلاء الأشخاص والتي تتعلق بحقوق الإنسان، حيث تتضرر حقوق الإنسان الخاصة بهم في كثير من الأحيان في أعقاب الكارثة والسبب ليس ضعف المواطنين المتأصل في الاستجابة للكوارث، ولكن إلى عدم وجود تدابير كافية للتحقق من الكوارث والاستعداد لها تحت مسؤولية الحماية بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان. إن احترام حقوق الإنسان هو السبيل الوحيد لتحقيق الاستقرار في البلدان داخلياً ودعم استقرار السلم والأمن الدوليين كان من الضروري إثارة الجدل حول صلاحية قاعدة التدخل الإنساني لوقف الكوارث الإنسانية، الأمر الذي أثار جدلاً واسعاً بين فقهاء القانون الدولي في أروقة الأمم المتحدة ، مما نتج عنه حتمية تطوير هذه القاعدة، حيث إنها أنتجت مفهوماً جديداً آخر لم يصل بعد إلى مرحلة النضج ، وهو مسؤولية الحماية التي تمثل بطريقة أو بأخرى خطوة في النظام المتقدم لقواعد القانون الدولي لمواجهة الفظائع الجماعية، وأن الاعتبار الإنساني يتم من خلاله الحاجة ليتمكن تبرير التعاون الدولي لإنقاذ الضحايا. من هذا المنطلق، نشأ حق الإنسان في المساعدة الإنسانية على أساس القواعد الأخلاقية منذ زمن بعيد .

أن مسؤولية الحماية للأشخاص أثناء الكوارث الطبيعية يعد من أمهات المواضيع التي تحدد بشكل أو بآخر حدود النظرية العامة لمنظومة القانون الدولي، إن فكرة حماية الإنسان من آثار الكوارث الطبيعية فكرة ذات طابع أنساني يحتاج الى أداة تبرير لدوافع سياسية بحتة ومن هنا تكمن أهمية دراسة مسؤولية الحماية للأشخاص أثناء الكوارث الطبيعية

المحتويات

الموضوع	الصفحة
المقدمة	3-1
الفصل الاول : ماهية مسؤولية الحماية للأشخاص أثناء الكوارث الطبيعية	75-4
المبحث الاول : مفهوم مسؤولية الحماية للأشخاص	42-5
المطلب الاول : تعريف مسؤولية الحماية و أساسها القانوني	28-5
الفرع الاول : التعريف بمسؤولية الحماية	21-6
الفرع الثاني : القيمة القانونية لمبدأ مسؤولية الحماية في حد ذاته	28-21
المطلب الثاني : القيمة القانونية لمسؤولية الحماية و نطاق استخدامها	42-29
الفرع الأول : القيمة القانونية لمسؤولية الحماية	36-29
الفرع الثاني : نطاق استخدام القوة من خلال ركائز مسؤولية الحماية	42-36
المبحث الثاني : ماهية الكوارث الطبيعية في القانون الدولي	75-43

الصفحة	الموضوع
60-44	المطلب الأول: المقصود بالكوارث الطبيعية في القانون الدولي
53-45	الفرع الأول: تعريف الكوارث الطبيعية
60-54	الفرع الثاني: التمييز بين مفهوم الكوارث الطبيعية وغيره من المفاهيم المشابهة
75-60	المطلب الثاني: مفهوم ونطاق القانون الدولي لمواجهة الكوارث الطبيعية و تطوره
62-61	الفرع الأول: تعريف القانون الدولي لمواجهة الكوارث الطبيعية
66-62	الفرع الثاني: نطاق القانون الدولي لمواجهة الكوارث الطبيعية
75-66	الفرع الثالث: تطور القانون الدولي لمواجهة الكوارث الطبيعية
123-76	الفصل الثاني: تنفيذ مسؤولية الحماية للأشخاص أثناء الكوارث الطبيعية
103-77	المبحث الأول: تطبيق مسؤولية الحماية للأشخاص وتقديم المساعدات الانسانية أثناء الكوارث الطبيعية.
96-77	المطلب الأول: إمكانية التوسع في تطبيق مسؤولية الحماية للأشخاص أثناء الكوارث الطبيعية
92-78	الفرع الأول: تطبيقات مسؤولية الحماية للأشخاص أثناء الكوارث الطبيعية
96-92	الفرع الثاني: دوافع تقديم المساعدات الانسانية في حالات الكوارث الطبيعية
103-97	المطلب الثاني: مدى الزامية مسؤولية الحماية في اطار القانون الدولي وأساسها القانوني للأشخاص أثناء الكوارث الطبيعية
100-98	الفرع الأول: قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة
103-100	الفرع الثاني: الاتفاقيات الدولية
123-104	المبحث الثاني: المبادئ الأساسية لتنفيذ مسؤولية الحماية للأشخاص أثناء الكوارث الطبيعية
116-104	المطلب الأول: تنفيذ مسؤولية الحماية للأشخاص أثناء الكوارث الطبيعية
109-105	الفرع الأول: مسؤولية الحماية قبل الكارثة
112-109	الفرع الثاني: مسؤولية الحماية أثناء الكارثة
116-112	الفرع الثالث: مسؤولية الحماية بعد الكارثة
123-116	المطلب الثاني: الجهود الدولية لتبني وتطوير مسؤولية الحماية أثناء الكوارث الطبيعية
119-117	الفرع الأول: دور الأمم المتحدة في تنفيذ مسؤولية الحماية أثناء الكوارث الطبيعية
123-119	الفرع الثاني: دور المنظمات غير الحكومية في تنفيذ مسؤولية الحماية
128-124	الخاتمة

المختصرات

Abbreviations

R2P	Responsibility to protect
HFA	Hyogo Framework for Actions
HLP	High-level Panel on Threats, Challenges and Change
ICISS	International Commission on Intervention and State Sovereignty
UNISDR	United Nations International Strategy for Disaster Reduction
UNHLP	United Nation High Level Panel
WSOD	World Summit Outcome Document
UNDRR	United Nations Office for Disaster Risk Reduction
USAID	United States Agency for International Development

F

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

المقدمة

أولاً : موضوع البحث

تعد مواجهة الكوارث الطبيعية إحدى قضايا العلاقات الدولية المعاصرة، حيث أصبحت البيئة البشرية محفوفة بالمخاطر، وأصبح وقوع الكوارث الطبيعية أمراً شائع الحدوث، وبالرغم من تنوع الكوارث الى كوارث طبيعية وكوارث يتسبب فيها الإنسان، ألا أنه الأنشطة البشرية تزيد من وقوع الكوارث الطبيعية وما يترتب عليها من آثار، و تصيب الكوارث أعدادا كبيرة من البشر كل عام في جميع أنحاء العالم فتسبب في خسارة الأرواح، وينتج عنها أضرار اقتصادية بالغة للدول والأفراد، فعلى سبيل المثال، نجد أن الهزة الأرضية التي وقعت على ساحل "سومطرة بإندونيسيا" في 26 ديسمبر 2004، وما نشأ عنها من أمواج "تسونامي" خلفت مجموعة من الكوارث الكبرى عبر أراضي أكثر من 12 دولة، وأزهقت أرواح ما يزيد على 227 ألف شخص، وشردت أكثر من مليون شخص وهكذا نشأت الحاجة الضرورية والعاجلة للقيام بأعمال الإغاثة الإنسانية التي تسعى الى تخفيف من الآثار الجسيمة للكوارث الطبيعية. حيث يعد النظر في حماية الإنسان من آثار الكوارث الطبيعية عنصراً ضرورياً من عناصر الالتزام الدولي لحماية حقوق الإنسان، ولا يمكن القبول بفكرة عالمية حقوق الإنسان دون الاهتمام بالفئات التي تتعرض لظروف استثنائية مما يتوجب حمايتهم عن طريق قواعد قانونية دولية تقر بحقوقهم في تلقي المساعدة على نحو واسع وفعال.

وتعد الكوارث الطبيعية واحدة من مجالات الاهتمام الدولي وهي تشمل الزلازل والبراكين والانهيارات الأرضية فضلاً عن السيول والفيضانات والتصحر والأوبئة بوصفها كوارث طبيعية تهدد الإنسان وممتلكاته ولا تكاد تخلو منطقة من حدوث الكوارث الطبيعية بها وما يترتب عليها من خسائر مادية وخسائر في الأرواح، فعلى المستوى العالمي أعلنت الوكالة القومية للأرض بطوكيو عام 1993 أن عدد ضحايا الكوارث الطبيعية في العالم بلغ 3، 6 مليون نسمة وذلك خلال الفترة من 1965- 1992 .

لقد قام الاتحاد الدولي لحماية الطبيعة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وأمانة الأمم المتحدة لاستراتيجية الحد من الكوارث بالعمل معا من أجل ادماج قضايا النوع الاجتماعي في الحد من مخاطر الكوارث في جميع المجالات حيث أصدر وثيقة مشتركة وهي نتيجة لعملية قادتها أمانة الأمم المتحدة لاستراتيجية الحد من مخاطر الكوارث من أجل دعم تنفيذ إطار عمل هيوغو 2005 لبناء قدرات الأمم المتحدة والمجتمعات على مجابهة الكوارث.

ثانياً : أهمية البحث

تنبع أهمية هذه الدراسة من كونها تتناول موضوعاً أساسياً من موضوعات القانون الدولي، بل يعد من أمهات المواضيع التي تحدد بشكل أو بآخر حدود النظرية العامة لمنظومة القانون الدولي، والدراسة تنطوي بصفة رئيسية على أهمية نظرية وأكاديمية من خلال تحليل ومناقشة الجوانب القانونية لمبدأ مستجد في أدبيات القانون الدولي التي يمر بها المجتمع الدولي أو من خلال المسار التطوري لقواعد القانون الدولي .

أن فكرة الحماية الإنسانية رغم كونها فكرة جذابة تهدف الى القضاء على المعاناة الإنسانية في حالات الكوارث الطبيعية، إلا أنه في غياب نظام حقيقي للأمن الدولي وأيضاً عدم وجود سلطة دولية علياً تحقق الأجماع، فإنه قد تحول هذه الفكرة ذات لطابع الإنساني الى أداة تبرير لدوافع سياسية بحتة ومن هنا تكمن أهمية الموضوع في أنه يثير إشكالات عديدة لا تزال مثار جدل قانوني .

إن الدراسة التي نحن بصددتها تدور حول العمل المنجز من قبل هذه اللجنة وبشكل خاص حول التقرير الذي وصلت إليه، وهو التقرير الذي وافق عليه الأعضاء الاثنا عشر بالإجماع وموضوعه الرئيسي هو " مسؤولية الحماية " التي مفادها أنه على الدول ذات السيادة مسؤولية حماية مواطنيها من الكوارث التي يمكن تجنبها، من القتل الجماعي والاعتصام الجماعي ومن المجاعة ومن الكوارث الطبيعية، ولكن عندما تكون هذه الدول غير قادرة على فعل ذلك يجب أن يتحمل تلك المسؤولية مجتمع الدول الأوسع قاعدة .

ثالثاً : إشكالية البحث

إن القواعد القانونية المتعلقة بحقوق الإنسان أصبحت بلا شك تشكل نظاماً عاماً دولياً بصفتها قواعد أمرة في القانون الدولي التي تقتضي فرض التزام لحماية هذه الحقوق الأساسية في حالة تعرضها للانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، لكن تجسيد ذلك يصطدم بمبادئ راسخة في القانون الدولي، فما هي الضمانات التي يمكن أن تحدد لمسؤولية الحماية مسارها الشرعي والصحيح الذي يحقق الغرض منها؟ لاسيما أن ما شهده العالم المعاصر من تدخلات سابقة بغية حماية حقوق الإنسان أو ما هو مرشح لممارسته في بعض مناطق العالم يثير نقاط جدل واسعة حول المعايير القانونية التي على أساسها يتم ممارسة حق وواجب مسؤولية الحماية في ظل الشرعية الدولية. ضف إلى ذلك أن غياب نظام قانوني متماسك لمفهوم مسؤولية الحماية يستوجب استقراء قواعد المنظومة الدولية التي تنظم علاقات الدول وتضبط سلوكها تجاه بعضها البعض، وذلك بغية رسم حدود فاصلة بين واجب الحماية الذي يتم استجابة لضرورات إنسانية ملحة وبين تلك التدخلات التي تتم تجسيدا لأولويات سياسية أو رؤى مصلحة لدولة أو دولاً معينة تكريسا لنظام الهيمنة، وعليه فإن مشكلة البحث تتركز في عدة تساؤلات يمكن عرضها ومناقشتها وهي :

- 1- ما المقصود بمبدأ مسؤولية الحماية؟ وما مدى تطبيقه في حالات الكوارث الطبيعية؟
- 2- ما هي القواعد المنظمة لمسؤولية الحماية الإنسانية وفق مبادئ وأحكام القانون الدولي العام؟
- 3- ما دور منظمة الأمم المتحدة في تنفيذ مسؤولية الحماية؟
- 4- هل من الممكن ان يصبح مبدأ مسؤولية الحماية قاعدة مقبولة ضمن أحكام القانون الدولي؟ وهل يؤدي هذا الطرح إلى تعديل لنصوص الميثاق الأممي وتبني قراءة جديدة للمبادئ القانونية المستقرة كمبدأي السيادة وعدم التدخل؟.
- 5- هل أن القوانين الدولية القائمة في مجال الاستجابة لمسؤولية الحماية للأشخاص أثناء الكوارث الطبيعية مطبقة وتؤدي الى تأمين أغاثه الأشخاص؟
- 6- الكشف عن مجموعة من المشكلات القانونية التي تبرز أثناء تطبيق مسؤولية الحماية للأشخاص أثناء الكوارث الطبيعية؟

هذه الأسئلة تستدعي إجابات، كما تنبثق عنها أسئلة فرعية ينبغي الإجابة عنها، وسيتم ذلك في ثنايا هذه الدراسة.

رابعاً : منهجية البحث

اعتمد هذا البحث على المنهج الوصفي لدراسة موضوع مسؤولية الحماية للأشخاص أثناء الكوارث الطبيعية وذلك من خلال وصف مفهوم مسؤولية الحماية ونطاقها أثناء الكوارث الطبيعية .

خامساً :الدراسات السابقة

تزخر المكتبات بالكتب والدراسات والأبحاث التي تتناول الجزء الأول من موضوع الفصل الأول من هذه الدراسة، وهو موضوع ماهية مسؤولية الحماية ولكن تفتقر الدراسات وتكون قليلة تلك التي تبحث في موضوع الرسالة الرئيسي وهو "مسؤولية الحماية للأشخاص أثناء الكوارث الطبيعية". وحيث أن الباحثة تجد صعوبة في الحصول على المراجع أو الدراسات باللغة العربية، في بعض جوانب هذه الدراسة، بينما تسنى للباحثة الاطلاع على الكتب والدراسات باللغة الإنجليزية المتوفرة بغزارة. كما أن المواقع الإلكترونية الموضوعية الموثوقة على شبكة الإنترنت سهلت الاطلاع على العديد من الكتب والوثائق والمعلومات خاصة باللغة الإنجليزية، مما وفر للبحث المزيد من المراجع والمصادر والدراسات والمعلومات المهمة وفي هذا السياق يمكن الإشارة إلى بعض الدراسات المهمة التي أفادت منها الباحثة: ليلي نيقولا الرحباني وكتابتها عن التدخل الدولي مفهوم في طور التبدل و ماهر جميل أبو خوات، المساعدات الإنسانية الدولية، دراسة تحليلية وتطبيقية معاصرة في ضوء القانون الدولي العام و د. محسن محمد العبودي وكتابه نحو استراتيجية علمية في مجال إدارة الأزمات والكوارث و د. محمود توفيق محمد، حماية الإنسان في حالات الكوارث الطبيعية في ضوء القانون الدولي العام والشريعة الإسلامية، أما بالنسبة للكتب والبحوث باللغة الإنكليزية فمنها :

Gareth Evans, The responsibility to protect: An Idea whose time has come, Revisiting

Jared Genser Irwin Cotler. The Responsibility to protect: The و promise of stopping mass atrocities in our Time

Alpaslan Ozerdem. The responsibility to protect in natural disasters

سادساً: أسباب اختيار البحث

أن الحديث عن نطاق القانون الدولي لمواجهة الكوارث الطبيعية لا يتوقف على مجرد أخصاء عدد المتضررين أثناء الكوارث الطبيعية ، فهناك مسؤولية الحماية التي تقع على عاتق المجتمع الدولي، فالدول والمنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية مطالبة بالرفع المعاناة عن الجماعات البشرية المتضررة. و عند حدوث كارثة طبيعية ، تصبح الدول والمنظمات الإنسانية مدعوة الى عرض وتقديم المساعدة الإنسانية، وذلك انطلاقاً من مبدأ التضامن الدولي بين الدول والشعوب الذي يعد الدافع الأول لأعمال الإغاثة للأشخاص أثناء الكوارث الطبيعية، فالمجتمع الدولي هو المنوط به أساساً تقديم المساعدة الخارجية للضحايا والدول المنكوبة. ويعتبر البحث في

موضوع مسؤولية الحماية للأشخاص أثناء الكوارث الطبيعية من حيث بيان دور الأمم المتحدة والمنظمات وكيفية تنفيذ مسؤولية الحماية التي هي جزء من فعل المجتمع الدولي على أي كارثة طبيعية موضوعا مهما طالما أثير في مؤتمر القمة العالمي عام 2005 .

وهنا لا يمكن التغاضي عن صعوبات الدراسة

إن أهم المعوقات التي تواجه الباحث عند تناول مبدأ مسؤولية الحماية هي حادثة هذا الموضوع ، حيث أن معظم الدراسات التي عالجته لم تستفص فيه لكونه موضوعا بكرة لا يزال يفتقر إلى بنية قانونية متماسكة فضلا عن أن ممارسته تتسم بالحدثة بل معظمها مازال واقعا متجددا مما يجعل من العسير الحكم على الحالات التطبيقية بالنجاح أو الفشل. ورغم أن مبدأ مسؤولية الحماية أضحى مبدأ توجيهيا لمنظومة حقوق الإنسان العالمية، بل أصبح الحاضر الأبرز في أغلب الدراسات القانونية المتعلقة بحقوق الإنسان وحماية المدنيين إلا أن الباحث عادة ما يواجه صعوبات عدة تكمن في حادثة موضوع الدراسة، لكون فكرة مسؤولية الحماية للأشخاص أثناء الكوارث الطبيعية حديثة النشأة نسبياً، لكونها تم فلم يتم البحث فيها بشكل واسع مفصل، فضلاً عن ندرة المصادر التي تناولت موضوع الدراسة على الرغم من أهمية الموضوع في الواقع العملي.

هيكلية البحث

في سبيل الإلمام بموضوع الدراسة سنقوم بتقسيمه على فصلين وخاتمة، وعلى النحو الآتي:

الفصل الاول : سنخصص هذا الفصل لدراسة ماهية مسؤولية الحماية للأشخاص أثناء الكوارث الطبيعية .

الفصل الثاني: سوف نسلط الضوء في هذا الفصل على تنفيذ مسؤولية الحماية للأشخاص أثناء الكوارث الطبيعية .

أن أهم الاستنتاجات التي توصلنا إليها هي :

1- أن مسؤولية الحماية لاتزال في طور التشكل حيث لم تتبلور بعد كمنظومة قانونية متماسكة تجيب عن كافة الإشكالات المتعلقة بالحماية الإنسانية المفترضة في حالات الكوارث الطبيعية

2- لم تحصل مسؤولية الحماية على قبول عالمي يمكن تنفيذه بالممارسة على نطاق واسع داخل النظام الدولي أو على الأقل لم يترسخ كقاعدة ملزمة قانوناً، وربما يرجع ذلك لكونه مفهوم متعدد الأوجه، فهناك جوانب استوعبته ووصلت لنقطة اللاعودة وأخرى لا تزال تحظى بنقاش حاد في ما يتعلق بحماية الأشخاص أثناء الكوارث الطبيعية .

3-في حالة الأداء الضعيف للحكومات الوطنية أو في حالة افتقارها للقدرات لمواجهة الكوارث الطبيعية التي تؤدي الى معاناة إنسانية فإن أهم ما يحسب لمسؤولية الحماية أنها تشكل الدعامة الثانية الاحتياطية

4- يتضح كذلك أنه ليس هناك مجال في المدى القريب لوضع استراتيجية متكاملة بشكل صارم لمعايير R2P لذلك هناك خطر حقيقي من أن تصبح مسؤولية الحماية نتيجة الخلافات حول المعايير المعتمدة حبرا على ورق.

5- عند حدوث الكوارث الطبيعية نلاحظ عدم الدقة في تقييم الموقف الكارثي من قبل المختصين و عدم الإلمام الجيد بظروف وملابسات الكارثة.
والله ولي التوفيق والحمد لله رب العالمين.

الفصل الأول

ماهية مسؤولية الحماية للأشخاص أثناء الكوارث الطبيعية

المبحث الأول: مفهوم مسؤولية الحماية للأشخاص

المبحث الثاني: ماهية الكوارث الطبيعية في القانون الدولي

الفصل الأول

ماهية مسؤولية الحماية للأشخاص أثناء الكوارث الطبيعية

أصبح القانون الدولي في العصر الحديث أكثر تطوراً من ناحية عنايته بالمسائل الإنسانية فلم يعد يهتم بحقوق الدول وواجباتها تجاه بعضها البعض فحسب، بل امتد هذا الاهتمام إلى حقوق الإنسان التي أصبحت من أكثر المواضيع فعالية وحيوية، من خلال تنظيم أنواع الحقوق والحريات وكيفية التمتع بها وممارستها وحمايتها ضد الانتهاكات. وأصبح على الدول في إطار منظومة الأمم المتحدة بدءاً من الاعلان العالمي لحقوق الإنسان وكافة الاتفاقيات الدولية أن تدرج في دساتيرها ما يحمي الإنسان من مختلف أشكال القمع والاستبداد ، ولم تبقى فكرة سيادة الجدار الذي يحتّمى به الحكام لمنع التدخل الدولي ، بل أصبح الكثير من القضايا خارج نطاق فكرة سيادة الدولة ، ودخلت في اهتمامات القانون الدولي، وأصبح بإمكان الأمم المتحدة نفسها أو بتكليفها لدولة أو لمجموعة من الدول بالتدخل في شؤون الداخلية للدول الأعضاء إذا ما تبين لها بان الأوضاع الجارية في تلك الدولة من شأنها ان تهدد الأمن والسلم الدوليين. كان لزاماً أن يثار الجدل حول مسؤولية الحماية في حالات الكوارث الإنسانية الأمر الذي أثار جدلاً واسعاً بين فقهاء القانون الدولي في الأمم المتحدة، مما نجم عنه كنتيجة حتمية إنشاء اللجنة الدولية للتدخل وسيادة الدول حيث أعلنت الحكومة الكندية بالاشتراك مع بعض المؤسسات الدولية إنشاء اللجنة الدولية للتدخل وسيادة الدول في 16 سبتمبر 2000 " ICISS ". و تكونت هذه اللجنة من أعضاء بارزين في مجال القانون الدولي والعلاقات الدولية برئاسة " غاريث ايفانز " المسؤول التنفيذي لفريق الأزمات الدولية، ونائبه "محمد سحنون" مستشار خاص للأمين العام للأمم المتحدة، وقد أصدرت اللجنة تقريرها المعنون " مسؤولية الحماية " التي مفادها أنه على الدول ذات السيادة مسؤولية حماية مواطنيها من الكوارث ،من هنا يمكن التطرق والبحث في مسؤولية الدول وحمايتها للأشخاص في حالات الكوارث الطبيعية باعتبارها إحدى قضايا العلاقات الدولية المعاصرة وهذا ما سيتم التطرق اليه من خلال البحث في تطور ماهية حماية المسؤولية في نطاقها الأصلي كمبحث أول وماهية حماية الأشخاص في حالات الكوارث الطبيعية لبيان فيما اذا كان ممكناً توسيع هذه النطاق ليشمل حالات الكوارث الطبيعية كمبحث ثاني .

المبحث الأول

مفهوم مسؤولية الحماية للأشخاص

يشكل مفهوم مسؤولية الحماية تطوراً أو بديلاً لمفهوم حق التدخل الإنساني وذلك منذ إقراره من قبل مؤتمر القمة العالمي لرؤساء الدول والحكومات عام 2005 . يهدف هذا المفهوم الجديد والناشئ الى تجاوز الانتقادات الموجهة لحق التدخل الإنساني من خلال محاولة التوفيق بين واجب المجتمع الدولي في التدخل عند حصول انتهاكات جسيمة لقواعد الإنسانية وضرورة احترام سيادة الدول , ينتج عن هذه

المقاربة القانونية الجديدة لحق التدخل، أن الدولة ذات السيادة مسؤولة عن حماية مواطنيها من الكوارث الإنسانية كالقتل الجماعي، والمجاعة، غير أنه عندما تصبح الدولة غير قادرة أو راغبة في القيام بذلك، يتحمل المجتمع الدولي هذه المسؤولية بدلا عنها، لقد أصبحت مسألة احترام حقوق الإنسان من القضايا الدولية المهمة، واتفقت المجتمعات البشرية على ضرورة حماية هذه الحقوق كما وردت في الأديان السماوية وميثاق الأمم المتحدة عام 1945 والإعلان العالمي لحقوق الإنسان عام 1948 والاتفاقيات المتعلقة بحقوق الإنسان واتفاقيات جنيف الأربعة عام 1949 والاتفاقيات الإقليمية الخاصة بهذه الحقوق، وتوسعت أعمال الأمم المتحدة بحماية حقوق الإنسان من خلال إنشاء مؤسسات دولية تابعة لها، ولغرض تسليط الضوء على مسؤولية الحماية وبشكل مفصل وقانوني عليه سنتناول تعريف مسؤولية الحماية وأساسها القانوني ك مطلب أول، في حين سنتناول نطاق القيمة القانونية لمسؤولية الحماية ونطاق استخدامها في إطار مسؤولية الحماية في مطلب ثاني.

المطلب الأول

تعريف مسؤولية الحماية وأساسها القانوني

ولدت مسؤولية الحماية من رحم الفشل، إذ لم يتمكن المجتمع الدولي من التصدي لمذابح رواندا، البوسنة، سربرينيتسا¹، وذلك نظرا للجدل القائم حول التدخل و السيادة الوطنية، فبرزت مسؤولية الحماية لأول مرة كمفهوم جديد على يد الأمين العام السابق للأمم المتحدة "كوفي عنان"، مبررا ذلك بضرورة تفادي رواندا أخرى، ثم تطور مبدأ مسؤولية الحماية إلى أن فرض نفسه في قرارات مجلس الأمن .

(1) هي إبادة جماعية شهدتها البوسنة والهرسك خلال الحرب التي دارت في البوسنة والهرسك في الفترة من 11 إلى 22 يوليو 1995، وتعد أسوأ مذبحه شهدتها أوروبا بعد الحرب العالمية الثانية. حدثت المذبحة في مدينة سربرينيتسا وقتل خلالها 8,372 من المسلمين معظمهم من الرجال والشيوخ والأطفال الذين تتراوح أعمارهم ما بين 12 و77 سنة. في أبريل 1993، أعلنت الأمم المتحدة منطقة سربرينيتسا المحاذية لنهر درينا شمال شرق البوسنة والهرسك، منطقة آمنة تحت حماية القوات الأممية في 8 يوليو 2015، استخدمت روسيا حق النقض، بناء على طلب من جمهورية صرب البوسنة، للاعتراض على قرار للأمم المتحدة يعتبر مذبحه سربرينيتسا إبادة جماعية. وصفت صربيا قرار مجلس الأمن بأنه "ضد الصرب"، بينما أكدت الحكومات الأوروبية والأمريكية أن المذبحة ترقى لمستوى الإبادة الجماعية

أن الوقوف على معنى دقيق لتعريف مسؤولية الحماية ليس يسيرا كونه من الموضوعات التي تختلط فيهما السياسة بالقانون وتتعارض وتختلف بصدها وجهات النظر الصادرة من الدول والمنظمات الدولية، كما تباينت آراء فقهاء القانون الدولي حول تعريف "مسؤولية الحماية"، ففي الوقت الذي يرى فيه بعض هؤلاء الفقهاء أنها فكرة جديدة، يرى البعض الآخر أنها وجه جديد لأفكار قديمة. وفي الوقت الذي يؤكد أنصار مسؤولية الحماية أن الفكرة مبتكرة، وأنها ساهمت بإيجاد حل لإشكالية التدخل الإنساني في علاقته مع السيادة الوطنية ومبادئ الميثاق الأخرى. ومن أجل فهم أعمق "المسؤولية الحماية" سنتعرض لتحديد مفهومها من خلال الوقوف على تعريفها في الفرع الأول وبيان أساسها القانوني في الفرع الثاني .

الفرع الأول

التعريف بمسؤولية الحماية

ظهر مصطلح "مسؤولية الحماية" R2P إلى الوجود في تقرير اللجنة الدولية المعنية بالتدخل وسيادة الدول CIISE الذي صدر في كانون الأول/ ديسمبر عام 2001 ، والذي خلص إلى استبدال مصطلح "الحق في التدخل" أو "واجب التدخل"، وهو مصطلح مثير للجدل ومحل خلاف، بمصطلح جديد هو "مسؤولية الحماية"⁽¹⁾، والذي انحازت إليه اللجنة المعنية بالتدخل وسيادة الدول مبررة ذلك بالقول إن مصطلح "مسؤولية الحماية" يركز الانتباه على الحاجات الإنسانية للذين يلتمسون الحماية أو المساعدة أو يحتاجون إليها، وليس على وجهة نظر الذين يفكرون في التدخل، مضيفة أن لغة "الحق في التدخل" أو 'واجب التدخل' من أساسها أكثر ميلاً إلى المجابهة"⁽²⁾. وبمعنى آخر فقد أرادت هذه اللجنة من هذا المفهوم الجديد تحويل الخطاب من الحديث عن "الحق في التدخل الإنساني" أو "واجب التدخل الإنساني" إلى الحديث عن أهمية وقف الفظائع الجماعية⁽³⁾ أو منعها، وقد ظهرت مسؤولية الحماية كمحاولة لتقديم التوجيه للرد على الفظائع الجماعية ورأب الصدع بين التدخل وسيادة الدولة عندما أدرك أنه غير ممكن ، فتؤكد مسؤولية الحماية على أن المسؤولية الأساسية للدولة هي حماية سكانها، وكذلك يقترح أن على المجتمع الدولي مساعدة الدولة. لقد حققت هذه العقيدة الاهتمام العالمي بسبب غرضه الأخلاقي المتمثل في حماية المدنيين خلال الكوارث⁽⁴⁾. ومع ذلك، فإن تطبيق هذه

(1) جاء إنشاء هذه اللجنة المستقلة بمبادرة من الحكومة الكندية في عام 2000، وضمت خبراء دوليين برئاسة مشتركة بين غارث إيفانز من أستراليا(رئيس مشارك لفريق الأزمات الدولية والمسؤول التنفيذي الأول فيه)ومحمد سحنون من الجزائر (مستشار خاص لأمين العام للأمم المتحدة)، ينظر تقرير اللجنة: مسؤولية الحماية: تقرير اللجنة المعنية بالتدخل وسيادة الدول، مركز أبحاث التنمية الدولية، كندا، ص 108. A/57/303 108 August 2002 14

(2) تقرير اللجنة المعنية بالتدخل وسيادة الدول، ICISS، الفقرات 22، 29، ص 22 .
(3) يستخدم مصطلح الفظائع الجماعية للإشارة إلى الانتهاكات المنظمة و الواسعة النطاق المرتكبة من قبل الدول أو الجماعات المسلحة من غير الدول ضد المدنيين، وتعرف أيضا بالجرائم الفظيعة والجرائم الوحشية، وهي تحديدا تلك الجرائم المشار إليها في نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية وهي الإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب ويضاف إليها أحيانا جرائم التطهير العرقي

(4) Ling Chen, Is There a Responsibility to Protect in Disaster Relief, And Is It Needed?, Faculty of Law, University of Toronto, 2015, p.6.

العقيدة قد تسبب في نقاش حاد مثل اختلاف الرأي حول مدى تدخل المجتمع الدولي في الشؤون الداخلية⁽¹⁾.

إن مسؤولية الحماية تنطلق أيضا من نتيجة مفادها أن الدولة ليست مسؤولة وحدها عن تنفيذ الحماية الإنسانية بل أن المجتمع الدولي مطالب بتحقيقها في حالة عجز الدولة أو رفضها أو مسؤوليتها عن أهدار الحقوق وعلى المجتمع الدولي أن يعمل على إيجاد وسائل أخرى لتحقيق الحماية المفترضة . إن هذا الطرح تم تبنيه في تقرير الأمين العام للأمم المتحدة المعنون "بتجربة أوسع نحو التنمية، الأمن، حقوق الإنسان" في آذار عام 2005 والذي يعزز فكرة أن الأخطار التي تهدد الإنسانية يمكن أن تحل فقط من خلال العمل المشترك. أشار بوضوح أيضا إلى الاهتمام المتزايد بالمسؤولية الجماعية للحماية، وأعاد التأكيد على أن فكرة مسؤولية الحماية يجب أن تعتق وفي حالة الضرورة يجب أن تفعل وأن تمارس. لقد مثلت مسؤولية الحماية تحولا كبيرا في نهج الأمم المتحدة بالتعامل مع الأزمات الإنسانية في القرن الواحد والعشرين فأولا وقبل كل شيء يفترض في الدولة الوطنية أن تتحمل مسؤولية حماية مواطنيها، كذلك فإن المجتمع الدولي يتحمل المسؤولية لمساعدة الدولة في حماية مواطنيها أما إذا عجزت دولة ما عن حماية مواطنيها أو بصورة أخرى أصبحت هي المسؤولة عن انتهاك حقوق مواطنيها، وكانت هي القوة الدافعة للعنف فالمجتمع الدولي تقع عليه مسؤولية الرد والتدخل في الوقت المناسب⁽²⁾.

ترى اللجنة الدولية المعنية بالتدخل وسيادة الدول أن مناقشة التدخل لأغراض الحماية البشرية يجب أن تركز على التغيير في المصطلح التعريفي لمسؤولية الحماية، إذ يعكس المفاهيم المتأصلة في اللغة التقليدية ويضيف مفاهيم أخرى⁽³⁾.

أولا : إشكالية التعريف

لقد كان للجدل الأكاديمي والقانوني الذي ساد اللجنة في نقاشاتها دور بارز في تحديد مضمون فكرة مسؤولية الحماية حيث لم يخفى على اللجنة أهمية تحديد المقصود بمصطلح مسؤولية الحماية تقاديا لأي تأويل خاطئ وتفسير غامض، وعليه فقد أخذ هذا الأمر حيزا معتبرا من النقاش ما يدل على أهميته. وقد أنتقل الجدل الاصطلاحي من خلال القمة العالمية عام 2005 إلى الأوساط الأممية، حتى فرض هذا المصطلح نفسه على آليات الأمم المتحدة وفي تقاريرها وقرارات مجلس الأمن، على الرغم من تسجيل بعض التردد في تبني هذا المصطلح، لا سيما من قبل الدول النامية التي رأت أنه مجرد بلورة لمفهوم التدخل الإنساني. وبالرجوع إلى من النقاش ما يدل على أهميته. وقد أنتقل الجدل الاصطلاحي من خلال القمة العالمية عام 2005 إلى الأوساط الأممية، حتى فرض هذا المصطلح نفسه على آليات الأمم المتحدة وفي تقاريرها وقرارات مجلس الأمن، على الرغم من تسجيل بعض التردد في تبني هذا المصطلح، لا سيما من قبل الدول النامية التي رأت أنه مجرد بلورة لمفهوم التدخل الإنساني. وبالرجوع إلى تقرير اللجنة ICISS نجد أن الجهود الأولى لتحديد المصطلح أنصبت على تمييزه عن مفهوم التدخل الإنساني .

(1) قزران مصطفى، مبدا مسؤولية الحماية وتطبيقاته في ظل مبادئ واحكام القانون الدولي، رسالة دكتوراه في القانون الدولي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان، 2008، ص 62.

(2) ليلي نيقولا رحباني، التدخل الدولي مفهوم في طور التبدل، منشورات الحلبي، بيروت، لبنان، 2011، ص 81.

(3) تقرير اللجنة الدولية المعنية بالتدخل وسيادة الدول، ICISS، مصدر سابق، ص 36.

وترى اللجنة أن مناقشة التدخل لأغراض الحماية البشرية يجب أن تركز لا على "الحق في التدخل" وإنما على "مسؤولية الحماية" والتغيير المقترح في المصطلح هو تغيير في المنظور أيضاً، إذ يعكس المفاهيم المتأصلة في اللغة التقليدية ويضيف مفاهيم أخرى⁽¹⁾. وبإل وأكثر من ذلك صرحت اللجنة بأفضلية استعمال وتوظيف مصطلح مسؤولية الحماية عن التدخل الإنساني حتى في التفسير الضيق لهذا الأخير فالفكرة الأساسية لمسؤولية الحماية قلب مفهوم "حق التدخل" رأساً على عقب وهي تعني ببساطة مسؤولية جميع الدول عن حماية شعوبها من الجرائم الوحشية وهي مسؤولية رئيسية لكن إذا لم تتمكن الدول من تلبية هذه المسؤولية أما عن طريق سوء النية أو العجز يقع بعد ذلك عبئ توفير هذه الحماية على المجتمع الدولي الأوسع⁽²⁾. لقد كان هدف اللجنة ICISS بلورة مفهوم واسع للتدخل الإنساني وصياغة توافق عالمي حول كيفية الرد على الانتهاكات الكبيرة والمنظمة لحقوق الإنسان، وبما أن اللجنة تصر على رؤية المسائل المطروحة من خلال وجهة نظر الضحايا، وليس من وجهة نظر طالبي التدخل اعتبرت أنه يجب أن يكون هناك تحول في التعبيرات المستخدمة فستبدل عبارة الحق في التدخل Right to intervene بعبارة مسؤولية الحماية Responsibility to protect⁽³⁾.

وقد اعتمدت اللجنة في تقريرها على تغيير في المصطلحات اللغوية " حيث استخدمت مصطلح المسؤولية عن الحماية " كبديل أكثر قبولا في المجتمع الدولي عن مصطلح " الحق في التدخل " الذي لم يلاقي قبول لدى أغلبية الدول كونه يتعارض مع مبادئ مستقرة في القانون الدولي وأهمها مبدأ السيادة، من هنا جاء عمل اللجنة للتخفيف من حدة هذا المصطلح، حيث رأت اللجنة أن الاستمرار باستخدام مصطلح التدخل الإنساني لن يساعد في دفع عجلة الحوار إلى الأمام، بل يجب ترك هذا المصطلح الذي أصطدم بالعديد من الجدالات والنقاشات سواء كانت مساندة له أو معارضة، واستبدال الحق في التدخل بمصطلح يتماشى ويعكس أهمية الموضوع وهو المسؤولية عن الحماية، لكن هل من الممكن أن يكون مجرد التغيير في المصطلح كافي لجعل الدول تفكر بطريقة مختلفة عن حدود سيادتها؟ أو بعبارة أخرى هل أن الحديث عن السيادة بشكل مختلف سيساهم بتغيير مفهوم السيادة؟ عملت اللجنة على خلق قبول ورضا دوليين لموضوع "المسؤولية عن الحماية "

أن الأمم المتحدة منظمة مكرسة لصيانة السلم والأمن الدوليين على أساس حماية السلامة الإقليمية والاستقلال السياسي والسيادة الوطنية للدول الأعضاء فيها. غير أن الغالبية العظمى من النزاعات المسلحة هذه الأيام نزاعات داخلية لا نزاعات بين الدول وعلاوة على ذلك أرتفع عدد المدنيين الذين يقتلون فيها من نسبة واحد من عشرة في بداية القرن العشرين الى نسبة تسعة من عشرة في نهاية القرن وهذا وضع المنظمة أمام صعوبة كبيرة⁽⁴⁾.

وقبل ذلك فقد أوضحت اللجنة الدولية للتدخل وسيادة الدول التي يعود لها الفضل في التأسيس لهذه المقاربة الأمنية الجديدة في تقريرها عام 2001 بأنها " سلسلة عريضة من الأعمال والاستجابات والمساعدة المتنوعة تنوعا واسعا ويستدعي أداؤها، ويمكن أن تضم هذه الأعمال تدابير طويلة أو

(1) محمد علوان، في قواعد العدالة والإنصاف، القانون الدولي العام، المقدمة والمصادر، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2007، ص499.

(2), Gareth Evans, The responsibility to protect: An idea whose time has come, Revisiting Humanitarian intervention, 2002, p11.

(3) تقرير اللجنة الدولية للتدخل وسيادة الدول، ICISS15، مصدر سابق، ص 36

(4) قزران مصطفى، مصدر سابق، ص 65

قصيرة الأجل، للمساعدة على الحيلولة دون حدوث أوضاع تهدد الأمن البشري أو دون تفاقمها، أو انتشارها أو إيقافها، ودعم إعادة البناء للمساعدة على عدم تكرارها، وفي الحالات البالغة الشدة على الأقل تدخل عسكري لحماية المدنيين من الأذى" (1).

من جانبها اعتبرت اللجنة للصليب الأحمر بأن مسؤولية الحماية مفهوم يسعى الى ضمان ألا يفشل المجتمع الدولي ثانية في مواجهة الإبادة الجماعية وأشكال الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان وذلك بالتزام الدولة بحماية مواطنيها من الفظائع الجماعية، وفي حال فشل الدولة في الامتثال لهذا الالتزام، يقع على عاتق المجتمع الدولي اتخاذ إجراء جماعي لحماية المدنيين(2).

ثانيا :تعريف مسؤولية الحماية اصطلاحا

أن الحديث عن تعريف مسؤولية الحماية يجب أن ينظر اليه ليس على أساس أنه حق في التدخل وإنما على أساس أنه مسؤولية عن الحماية، فالتغيير في المصطلحات اللغوية سيقود إلى تغيير فهم المسألة عن طريق عكس الأدراك المتأصل في هذه المصطلحات التقليدية، ويضيف للمسألة مفاهيم أخرى وهي المسؤولية عن الحماية تنطوي على تطور لموضوع التدخل من وجهة نظر أولئك الذين يسعون إلى الحصول على الحماية، أن مسؤولية الحماية تعني بأن المسؤولية الأساسية تقع على عاتق الدولة المعنية، لكن إذا كانت تلك الدولة غير قادرة أو غير راغبة على تحمل تلك المسؤولية، أو قد تكون هي نفسها المسؤولة عن تلك الانتهاكات، هنا تصبح تلك المسؤولية مسؤولية المجتمع الدولي بدلا عن الدولة المعنية، وفي العديد من الحالات فإن الدولة المعنية قد تسعى إلى التخلي عن تلك المسؤولية بالتعاون مع ممثلي المجتمع الدولي.

و يمكن القول أن إظهار هذا المفهوم بصفة رسمية على المستوى الدولي تم بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 60/1 المؤرخ في 24/05/2005 والذي أكدت الفقرة 138 منه أن مسؤولية الحماية عن حماية السكان من جرائم الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية وجرائم التطهير العرقي تقع على عاتق كل دولة على حدة(3).

إن ما خلصت اليه اللجنة في تقريرها والذي أنضوى على التأسيس لمبدأ جديد في القانون وهو مسؤولية الحماية والذي يعد إعادة لصياغة مفهوم معروف وممارس دولياً وهو مفهوم التدخل الإنساني، وذلك من خلال تغيير في المصطلحات المستخدمة إضافة إلى توسيع مدى ونطاق التدخل الإنساني، ليشمل كافة الإجراءات والخطوات التي يجب على المجتمع الدولي اتخاذها لإنقاذ السكان المدنيين من هول الكوارث الإنسانية التي شملت الحالات المذكورة ، ألا إن اللجنة اكدت إن مجرد التغيير في المصطلح لا يعد كافياً للحل والتي جعلت منه مفهوماً مرفوضاً للمشاكل التي لطالما اعترت التدخل الإنساني من قبل العديد من الدول، فلا بد من التأسيس لحل المشاكل المتعلقة بشرعية التدخل والسلطة المختصة بالتدخل، والميول السياسية التي قد تؤثر على كفاءة عمل مسؤولية الحماية، الى جانب هذا يجب التأكيد على أن هذا التقرير الذي وضعته اللجنة لا يعد مصدرا من مصادر القانون الدولي،

(1) تقرير اللجنة الدولية بالتدخل وسيادة الدول، ICISS15، مصدر سابق، ص 37.

(2) اللجنة الدولية للصليب الأحمر، إصدارات اللجنة بعنوان القانون الدولي الإنساني، 2014، ص 9.

(3) قرار الجمعية العامة 2005 / رقم 60، 1

وبالتالي، لا يمكن الاعتراف لما ورد فيه بأي صفة الزامية إلا في حال تبنته الدول بممارساتها و أكدوا فيه على القواعد القانونية الحالية المتمثلة بمنع وقوع جرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية وجريمة الإبادة الجماعية إضافة إلى القواعد الأخرى المنصوص عليها في ميثاق الأمم المتحدة.

و بناء على ما خلصت اليه اللجنة في تقريرها والذي وافق عليه الأعضاء الاثنا عشر بالأجماع وموضوعه الرئيسي "مسؤولية الحماية" يمكن تعريف مسؤولية الحماية بأنه " فكرة أن على الدول ذات السيادة مسؤولية حماية مواطنيها من الكوارث التي يمكن تجنبها، من القتل الجماعي والاعتصاب ومن المجاعة، ولكن عندما تكون هذه الدول غير راغبة أو غير قادرة على فعل ذلك يجب أن يتحمل تلك المسؤولية مجتمع الدول الأوسع قاعدة (1). من جهة أخرى ترى اللجنة أن مناقشة التدخل لأغراض الحماية البشرية يجب أن تركز لا على "الحق في التدخل" وإنما على "مسؤولية الحماية" والتغير المقترح هو تغير في المنظور أيضا، إذ يعكس المفاهيم المتأصلة في اللغة التقليدية ويضيف مفاهيم أخرى:

1-تعترف مسؤولية الحماية بأن المسؤولية الأولى في هذا الصدد تقع على كاهل الدولة المعنية وأنه إذا كانت الدولة غير قادرة أو غير راغبة في النهوض بهذه المسؤولية، أو كانت هي نفسها المرتكبة للجريمة، عندئذ فقط تصبح مسؤولية المجتمع الدولي في ان يتصرف نيابة عنها.

2- تعني مسؤولية الحماية لا مجرد" مسؤولية رد الفعل" وإنما "مسؤولية الوقاية" وكذلك مسؤولية إعادة البناء فهي توجه أنظارنا الى تكاليف العمل ونتائجه مقابل اللاعمل وتعطينا صلات مفاهيمية وقانونية وعملية بين المساعدة والتدخل (2).

ومن حيث المبدأ يجب دائما اتخاذ تدابير أقل اقتحاما وأقل قسرا قبل استخدام تدابير أكثر قسرا واقتحاما أن مفهوم مسؤولية الحماية يعني ببساطة مسؤولية جميع الدول عن حماية شعوبها من الجرائم الوحشية وهي مسؤولية رئيسية واذا لم تتمكن الدول من تلبية هذه المسؤولية ذلك عبء على المجتمع الدولي الاوسع" (3)

وإن كانت خطوة مهمة وضرورية، فهي في حد ذاتها، لا تحل المسائل الصعبة المتصلة بالظروف التي ينبغي فيها ممارسة مسؤولية الحماية وهي مسائل الشرعية، والسلطة، والفعالية التنفيذية، والإرادة السياسية. ومن حيث المبدأ يجب دائما اتخاذ تدابير أقل اقتحاما وأقل قسرا قبل استخدام تدابير أكثر قسرا واقتحاما. أن مفهوم مسؤولية الحماية "يعني ببساطة مسؤولية جميع الدول عن حماية شعوبها من الجرائم (4).

(1) مسؤولية الحماية، تقرير اللجنة الدولية المعنية بالتدخل وسيادة الدول، كانون الاول، 2001، A/57/303، ص 9.

(2) مسؤولية الحماية، تقرير اللجنة الدولية المعنية بالتدخل وسيادة الدول، كانون الاول /ديسمبر 2001، A/57/303، ص36

(3) Gareth Evans, Op. Cit, p 17

(4) مسؤولية الحماية، تقرير اللجنة الدولية المعنية بالتدخل وسيادة الدول، المصدر نفسه، ص 37.

قواعد حقوق الإنسان بصفتها أغلبها قواعد أمرية. كما يمثل استجابة الجماعة الدولية تجاه الأوضاع الإنسانية المتردية التي ينبغي التحرك أزاءها (1).

وقد حددت اللجنة الأسس التي يقوم عليها مسؤولية الحماية للمجتمع الدولي فيما يأتي: (2)

أ- الواجبات المتأصلة في مفهوم السيادة .

ب- مسؤولية مجلس الأمن بموجب المادة 24 من ميثاق الأمم المتحدة وسلطته في حفظ السلم والأمن الدوليين .

ج- الالتزامات القانونية المحددة بموجب الإعلانات والاتفاقيات والمعاهدات المتعلقة بحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني والقانون الوطني .

د- الممارسة المتطورة للدول والمنظمات الدولية الإقليمية ومجلس الأمن نفسه.

ثالثا : تعريف مسؤولية الحماية في الفقه الدولي

على صعيد الفقه الدولي، نجد بعض المحاولات لتقديم تعاريف لمسؤولية الحماية على الرغم من حداثة الموضوع، لكنها لا تخرج عن دائرة العناصر الواردة في تعريف للجنة ICISS، كما لا تسلم في ذات الوقت من بعض النقد، فقد وصفتها أيف ماسينغهام : "أنها نهج جديد لحماية السكان من الفظائع الجماعية يفرض على أن مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول يخضع لمسؤولية الحماية الدولية عندما تكون الدولة غير راغبة في حماية مواطنيها أو غير قادرة على حمايتهم من خسائر في الأرواح فعلية أو مرتقبة على نطاق واسع مع نية الإبادة الجماعية أو بدونها، أو تطهير عرقي واسع النطاق، هي "مسؤولية المنع، مسؤولية رد الفعل ومسؤولية إعادة البناء" (3).

أن أهم ما يمكن ملاحظته على هذا التعريف أنه تطابق مع تعريف اللجنة ICISS من خلال تأكيده على العناصر الثلاثة للمسؤولية الواردة في تقرير اللجنة ICISS (الوقاية، الرد، البناء) تأكيده على المسؤولية الأصلية للدولة المعنية وسلطاتها الوطنية .

كما يؤكد على مسؤولية المجتمع الدولي كمسؤولية احتياطية ألا أن أهم الانتقادات التي توجه لهذا التعريف بالرغم من وجاهته هو أنه لم يظهر ولم يتعرض للسلطة المسؤولة عن تنفيذ الحماية بل وردت بصفة التعميم للمجتمع الدولي، على خلاف اللجنة التي أقرت بمسؤولية الأمم المتحدة وبالذات مجلس الأمن وكذا الترتيبات الإقليمية وبدرجة أقل المنظمات غير الحكومية ووسائل الاعلام .

أنه حدد عتبة تحرك المجتمع الدولي بوقوع جرائم أباداة ضد السكان في حين أن تقرير اللجنة حدد هذه العتبة بجرائم الحرب، جرائم ضد الإنسانية، جرائم الإبادة أهم الانتقادات على هذا التعريف، أنه فتح المجال لما يمكن أن يسمى المسؤولية الاستباقية للمجتمع الدولي فبالرغم من أن استجابة أو نفرة المجتمع الدولي لوضع حد لأعمال الإبادة يبدو أمرا مشجعا، ألا أن مشروعية تحركه في حالة مرتقبة

(1) أيف ماسينغهام، ، التدخل الدولي لأغراض إنسانية : هل تعزز عقيدة مسؤولية الحماية مشروعية استخدام القوة لأغراض إنسانية؟ مختارات من المجلة الدولية للصليب الأحمر، (ع 876)، 2009، ص 158.

(2) عمر اسماعيل سعد الله، حل النزاعات الدولية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 193.

(3) أيف ماسينغهام، مصدر سابق ، ص 159.

فقط يجب أن تخضع للتحليل قبل أقرارها خاصة في ظل ازدواجية المعايير التي تطغى على تصرفات المؤسسات الدولية (1).

كما يتميز تعريف (ايف ماسينغهام) بإخراجه لتدبير التدخل العسكري من زمرة مسؤولية الرد بينما عده تقرير اللجنة ضمنها بالإضافة الى تدابير العقوبات السياسية الاقتصادية وتدابير العدالة الانتقالية .

من جهة أخرى يعرف " كينسي هاماساكي" مسؤولية الحماية بأنه(مبدأ مستجد يتمثل في أعمال المسؤولية الدولية الجماعية عن الحماية عندما تكون الحكومات ذات السيادة غير راغبة او غير قادرة في حماية مواطنيها من كوارث القتل الجماعي، كوارث الاغتصاب الجماعي، التطهير العرقي عن طريق الاكراه والترويع والتجويد المتعمد والتعريض للأمراض(2) ولهذا المبدأ ثلاث جوانب المنع، الارتكاس، البناء).

ربما يحسب لهذا التعريف أنه أعترف بتدرج المسؤوليات من الدولة الوطنية انتقالات الى المسؤولية الدولية للمجتمع الدولي كما لم يغفل العناصر الثلاث للمسؤولية.

غير أن أهم نقد يوجه لهذا التعريف هو تقديمه سلسلة طويلة من الحالات التي تميز نطاق الحماية، الأمر الذي يخل بمقام التعريف أو لا الذي يفترض فيه الدقة والاختصار، ومن جهة أخرى يساهم بشكل أو بآخر في تمييع هذا المبدأ النامي بحيث يفتح مجالات واسعة لمبررات التدخل فبالنظر الى الواقع الدولي لا نكاد نجد دولة تخلو من إحدى هذه الحالات التي يلاحظ فيها قصور وتعاكس السلطات الوطنية عن بعض حقوق مواطنيها ولعل ذلك يرجع الى تأثير هاماساكي بنظرية الأمن الإنساني التي توسع من الأطر والجوانب التي يجب أن يتحقق فيها الأمن الإنساني غير أن هذا التعريف فضل مصطلح حكومة على دولة وهو أمر مستحسن في إطار ضبط المصطلحات القانونية. يذهب رأي آخر الى :أنه عندما يصاب سكان دولة ما بنتائج حرب أهلية أو ثورة من القمع المطبق من الدولة أو من فشل سياستها، وعندما لا تكون الدولة صاحبة العلاقة مستعدة أو قادرة على وضع نهاية لهذه الإلام او تجنبها فان المسؤولية الدولية عن الحماية تتجاوز مبدأ عدم التدخل وبمعنى آخر أن الدولة اذا عجزت عن توفير الحماية الواجبة لحقوق الانسان داخل أقليمها فأن مبدأ السيادة ينعدم أثره ويكون واجب التدخل الدولي لازماً لفرض هذه الحماية(3)

وأهم ما يمكن ملاحظته في هذا التعريف أنه ورد في سياق عام عن الحماية الدولية لحقوق الإنسان ومن ثم لم يرتكز على المبدأ النامي او أي أرضية لتقرير اللجنة ومع ذلك فانه أكد على المسؤولية الأصلية للدولة قبل انتقالها وحالة العجز أو النية السيئة الى الحماية الدولية كما أنه أنفرد بطرح التعارض بين وجوب فرض الحماية كمبدأ مستجد ومبدأي السيادة وعدم التدخل اللذان يعدان أكثر

(1) قززان مصطفى، مصدر سابق، ص85

(2) محمد عوض الغمري، مبدأ السيادة ونظام الحماية الدولية لحقوق الانسان، دراسة تأصيلية في آثار نظام الحماية الدولية لحقوق الانسان على مبدأ السيادة الوطنية للدول المستقلة، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، سنة 2007، ص377.

(3) نبراس إبراهيم مسلم، المسؤولية عن الحماية في القانون الدولي، أطروحة دكتوراه في القانون الدولي العام، كلية الحقوق، جامعة النهرين، 2015، ص45.

تكريسا حسب المواثيق الدولية. من جانبه عرفها "غاريت ايفانز" (1) و"محمد سحنون" (2) بأنها: (واجب القيام برد على المواقف التي توجد فيها ضرورة قاهرة للحماية الإنسانية، وإذا فشلت الإجراءات الوقائية في احتواء مثل هذه المواقف أو حلها، وكانت الدولة المعنية بذلك غير قادرة أو غير قادرة أو غير مستعدة للتدخل وقتها، يمكن أن يتطلب الأمر التدخل من قبل دول أخرى، وقد يشمل هذا التدخل الإجراءات القسرية سواء كانت سياسية أو اقتصادية أو قضائية أو حتى عسكرية وهي الحالات القصوى) (3)

رأي آخر يرى بأنها: (مسؤولية الدولة ذات السيادة عن حماية سكانها المدنيين من الكوارث التي من الممكن تجنبها، ومن القتل الجماعي والاعتصاب والمجاعة، لكن إذا كانت الدولة غير راغبة أو غير قادرة على توفير تلك الحماية، فإن تلك المسؤولية يجب أن يتحملها المجتمع الدولي) (4)

وترى الباحثة أن مسؤولية الحماية هي التزام سياسي عالمي أيده جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة في مؤتمر القمة العالمي لعام 2005 من أجل معالجة الجرائم الرئيسية الأربعة لمنع الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم ضد الإنسانية

رابعا: تمييز مسؤولية الحماية عن التدخل الإنساني

رغم ان جانب كبير من الفقه لا يفرق بين مسؤولية الحماية والتدخل الإنساني، وكان لا بد من إعطاء نظرة عن التدخل الإنساني كون جانب آخر من الفقه يميزه عن مسؤولية الحماية .

فيما يتعلق بالتدخل الجماعي في النظام القانوني الدولي المعاصر، فقد نص الميثاق صراحة على مبدأ عدم التدخل الخارجي في الشؤون الداخلية للدول، وأكدت المنظمة الدولية على مضمون هذا المبدأ في أكثر من مناسبة، باعتباره من المبادئ الأساسية التي تعمل هيئة الأمم المتحدة ووفقا لمقتضياتها، إذ ليس في هذا الميثاق ما يسوغ للأمم المتحدة ان تتدخل في الشؤون التي تكون في صميم السلطان الداخلي لدولة ما، وليس فيه ما يقتضى الأعضاء أن يعرضوا مثل هذه المسائل، لأن تحل بحكم هذا الميثاق، على أن هذا المبدأ لا يخل بتطبيق تدابير القمع الواردة في الفصل السابع". (5)

(1) كان رئيسا لفريق الأزمات الدولية والمسؤول التنفيذي الأول فيه منذ شهر كانون الثاني /يناير 2000 وكان عضوا في مجلس الشيوخ الاسترالي وعضو في البرلمان من عام 1983 حتى عام 1999، وعضو مجلس الوزراء لمدة ثلاث عشرة سنة. و كان وزيرا للخارجية (1988-1996) قام بأدوار بارزة في وضع خطة الأمم المتحدة للسلام في كمبوديا، وعقد اتفاقية الأسلحة الكيميائية، وأسس منتدى التعاون الاقتصادي لمنطقة اسيا والمحيط الهادي، من منشوراته العديدة كتاب التعاون من أجل السلام ومقال بعنوان الأمن التعاوني والصراع داخل الدولة

(2) رئيس مشارك: مستشار خاص للأمين العام للأمم المتحدة، وقد عمل من قبل مبعوثا خاصا للأمين العام في الصراع بين أثيوبيا وأرتيريا عام 1999، ممثل خاص مشترك للأمم المتحدة ومنظمة الوحدة الأفريقية في منطقة البحيرات الكبرى في أفريقيا عام 1997، ممثل خاص للأمين العام للصومال 1992، وهو دبلوماسي جزائري عمل سفيرا لدى ألمانيا وفرنسا والولايات المتحدة والمغرب و مندوبا دائما لبلاده لدى الأمم المتحدة في نيويورك، وعمل أيضا نائبا للأمين العام لمنظمة الوحدة الأفريقية سابقا والأمين العام لجامعة الدول العربية.

(1) Gareth Evans, Op. Cit, p. 17.

(4) نبراس إبراهيم مسلم، مصدر سابق، ص 45.

و نلاحظ من هذا النص، أن المقصود بعدم التدخل الوارد بهذه المادة هو عدم تدخل المنظمة الدولية، تأكيدا على عدم اعتبارها كيانا فوق الدول. أما التدخل المنفرد من قبل الدول والهيئات والمنظمات فهو أمر متفق على تحريمه منذ لإخلاله بمبدأ المساواة بين الدول الذي أقرته الدول آنذاك، كما بينا سابقا. “ويعد مبدأ عدم التدخل مبدأ أساسيا وقاعدة عامة أمرة من قواعد العلاقات الدولية التي لا يجوز مخالفتها أو الاتفاق على مخالفتها إلا في إطار الاستثناء الصريح الوارد بنص المادة أعلاه، وهو حالة وقوع تهديد للسلم أو إخلال به، أو وقوع أي عمل من أعمال العدوان التي تستدعي التدابير الاستثنائية والتدخل، ولو باستخدام القوة والذي بموجبه يجوز لمجلس الأمن التدخل والقيام بما يلزم لحفظ الأمن والسلم الدوليين و اعادتهما لنصابهما ، إذ منح الميثاق مجلس الأمن صلاحية تقرير ما يجب اتخاذه من التدابير وفقا بهدف حفظ الأمن والسلم الدوليين. ويبين الفصل السابع من الميثاق التدابير ، لأحكام المادتين التي يمكن لمجلس الأمن أن يتخذها عند وقوع تهديد للسلم أو إخلال به أو عند وقوع عمل من أعمال العدوان، وهذه التدابير قد تكون من أعمال الحظر أو قطع العلاقات الدبلوماسية على أن مجلس الأمن لم يوضح العلاقة بين النزاعات الداخلية وتهديد الأمن والسلم الدوليين. أما إذا رأى مجلس الأمن أن هذه التدابير غير كافية فله أن يلجأ إلى استخدام القوة العسكرية وما يلزم من الأعمال لحفظ السلم والأمن. ولم يحدد الميثاق أو يعرف الحالات التي من شأنها أن تهدد السلم أو تخل به أو تشكل عملا من أعمال العدوان. فصلاحيه مجلس الأمن بالتدخل بموجب الميثاق هي صلاحية قانونية شرعية عندما يتعرض السلم والأمن الدوليان للتهديد، بل ويقع على عاتق بقية دول المجتمع الدولي التزام تقديم كافة الوسائل الممكنة والمتاحة لتمكين مجلس الأمن من أداء دوره وواجبه بحفظ السلم والأمن الدوليين. وقد حسم مجلس الأمن الشك في اعتبار انتهاكات حقوق الإنسان تقع ضمن مهددات الأمن والسلم الدوليين، وبالتالي جواز التدخل وفق أحكام الفصل السابع من الميثاق لإعادة الأمن والسلم إلى نصابهما . حيث اعتبر مجلس الأمن الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان تشكل إخلالا وتهديدا

خامسا : التطور التاريخي لمسؤولية الحماية

مبدأ المسؤولية عن الحماية ولد على أثر فشل المجتمع الدولي في منع حدوث الانتهاكات واسعة النطاق والخطيرة لحقوق الإنسان ، وقيام بعض الدول بتحدي نظام الأمن الجماعي الذي ارسته الأمم المتحدة عن طريق التدخل الأحادي الجانب باستخدام القوة العسكرية ، الأمر الذي ولد تساؤلات حول دور الأمم المتحدة في هذا المجال وطبيعة وحدود مفهوم سيادة الدولة ، هل هنالك التزام قانوني يفرض على المجتمع الدولي ضرورة التدخل لحماية السكان المدنيين، ومن له حق التدخل ، ومتى وكيف يجب أن يحدث هذا التدخل⁽¹⁾. في العام 1999 وفي الخطاب الذي القاه الأمين العام للأمم المتحدة (كوفي عنان

(1) For more about article 2(7) of the U N Charter, see; Kelsen, Hans. The Law of the United Nations. London Institute of World Affairs, 1950, p.770

(1) في العام 1999 تدخل حلف شمال الاطلس عسكريا في كوسوفو بدون تصريح من مجلس الأمن، وبرر الناتو تدخله على اساس حماية السكان غير الصربيين من القتل الواسع النطاق والمتصاعد في المنطقة، لكن هذا التدخل أثار جدلا حول فاعليته في تحقيق اهدافه المتمثلة بوقف انتهاكات حقوق الإنسان، حيث ان حالة حقوق الإنسان قد ساءت بسبب تسهيل حركة انتقال الصرب من جراء هذا التدخل ، وبعدها قادت الولايات المتحدة الأمريكية غزو ضد العراق في العام 2003 أثار جدلا اخر في ضوء تغير التبريرات التي ادت إلى هذا التدخل ،حيث كانت في البدء متمثلة في تجريد العراق من اسلحة الدمار الشامل وفقا لقرار مجلس الأمن رقم 1441 ، وعندما لم يتم ايجاد تلك الاسلحة تحولت التبريرات إلى اهداف سياسية أوسع منها بناء الدولة لتأمين وترسيخ الديمقراطية ، والتحقق من تأمين حقوق الإنسان وسيادة القانون ، هاتان القضيتان مثلتا تحدي كبير لنظام الأمن الجماعي الذي جاء به ميثاق الأمم المتحدة ، للمزيد من التفاصيل ينظر

(في الدورة 54 للجمعية العامة للأمم المتحدة والذي تحدث فيه عن مفهوم الأمن الإنساني والتدخل في القرن القادم ، اشار إلى فشل مجلس الأمن لاتخاذ التصرف الملائم في كل من رواندا وكوسوفو ، وطالب الدول الاعضاء في الأمم المتحدة بإيجاد اساس مشترك للتنفيذ الدقيق للمبادئ التي جاء بها الميثاق ، والعمل سويا من اجل الدفاع عن الإنسانية ، وأندر الدول الاعضاء قائلاً بأن الضمير الإنساني اذا لم يجد في الأمم المتحدة ملاذ ، فإنه بالتأكيد سوف يبحث في مكان اخر عن السلم والعدالة ، وبعد مرور سنة وفي تقرير الالفية الذي القاه أمام الجمعية العامة كرر الاشارة إلى مشكلة انتهاكات حقوق الإنسان قائلاً: "إذا كان التدخل الإنساني يعد اعتداء غير مقبول على مفهوم السيادة ، فكيف يمكن أن نستجيب اذاً إلى رواندا أو سريريكا ، والانتهاكات المنظمة والجسيمة لحقوق الإنسان والتي تمثل اعتداء على كل الجوانب الإنسانية " ¹.

أ- اللجنة الدولية للتدخل وسيادة الدول

لعل أول مظهر لمسؤولية الحماية كفكرة كان عقب نهاية الحرب العالمية الثانية بأنشاء محاكم لمجرمي الحرب لكنها لم تتبلور وتتطور بشكل كبير إلا عقب نهاية الحرب الباردة عام 1989 حيث كانت الخطوة الأبرز بظهور السيادة كمسؤولية، أي مسؤولية الدولة تجاه مواطنيها هذا المفهوم الذي سمح بقراءة جديدة لنظرية مبدأ السيادة والذي سمح الى حد ما لا سيما بعد مجازر رواندا و سربرنيشسا بتفويض السيادة الى المجتمع الدولي في حال كانت الدول غير قادرة أو حتى راغبة في القيام بمسؤوليتها ، كما برزت الحاجة لأفكار "مسؤولية الحماية " منعا لتكرار عجز المجتمع الدولي عن توفير الحماية الإنسانية في خضم الجدل الواسع الذي أثاره "التدخل الإنساني " ⁽²⁾.

أن الرفض الدولي للتدخل والتخوف من تطبيقات نظرية التدخل الإنساني التقليدية وممارساتها لعبا دورا لا يستهان به في ظهور أفكار مسؤولية الحماية، وبزوغها كنظرية جديدة من الممكن أن تتطور لتصبح قاعدة من قواعد القانون الدولي العرفية تتمتع بأهمية أخلاقية جوهرية تضاف للنظام القانوني الدولي ⁽³⁾.

كما لعب التدخل العسكري لحلف شمال الأطلسي "NATO" في كوسوفو عام 1999 والجدل الذي صاحبه حول شرعية ومشروعية التدخل الإنساني، دورا في إبراز الحاجة لمعيار جديد ينظم ويحكم التدخل الإنساني، لا سيما مع انقسام أعضاء الأمم المتحدة بين مؤيد للتدخل العسكري لغايات الحماية الإنسانية وبين مدافع عن سيادة الدولة . جاء طرح الأمين العام للأمم المتحدة "كوفي عنان " للتدخل "كمسؤولية" التزام" يقع على عاتق الدول تجاه الإنسانية، وليس حقاً تمارسه بعض الدول وما

Robertson-op-cit –p36.

(1)The responsibility to protect –report of the international commission on intervention and state sovereignty – Canada-December 2001-p2

(2) نانسي محمد سعيد، مسؤولية الحماية في النظام القانوني الدولي المعاصر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية القانون ، جامعة العلوم الإسلامية العالمية، عمان، 2014، ص121
(3) طرح "كوفي عنان" بتقرير قدمه في مؤتمر الالفية لعام 2001 التساؤل التالي: إذا كان التدخل الإنساني غير مقبول بوصفه انتهاك للسيادة الوطنية، فكيف يمكن الرد على الانتهاكات الجسيمة والممنهجة لحقوق الإنسان التي تتناقض مع كل جوانب إنسانيتنا .

تبع ذلك من اعتراف بمسؤولية الحماية كمبدأ وإعلان المرحلة ما قبل الأخيرة نحو أعضاء الطابع الإنساني الذي لا رجعة عنه⁽¹⁾.

بعد ذلك قام "برتران بادي"⁽²⁾ bertren badie ببلورة هذا المفهوم من خلال كتابه "عالم بلا سيادة الدول بين المراوغة والمسؤولية" والذي يتحدث فيه عن واجب الجماعة الدولية خاصة نحو حقوق الإنسان وعن تكون مسؤولية دولية مقترحة لحماية هذه الحقوق حيث يرى: "أن التقدم الذي أنجزته فكرة المنفعة المشتركة للإنسانية أو تلك الخاصة بالمسؤولية المشتركة للدول تجاه الجماعة الدولية يشجع أفعال التدخل والتشارك في المسؤولية وتقاسم السيادة⁽³⁾.

ومن جهة أخرى يؤكد "برتران بادي" أن هذه المسؤولية العالمية ليست موكولة الى تعسف قوة الدول، إذ يزداد أكثر فأكثر ضرورة وضع هذه المسؤولية الدولية تحت إشراف سلطة دولية عامة تشمل شبكات مترابطة، منظمات غير حكومية، و دول وطنية تخلق تدريجيا مواطنة دولية حقيقية⁽⁴⁾.

ب- تشكيل اللجنة الدولية للتدخل وسيادة الدول

إن المزج بين مبدأ السيادة ومفهوم مسؤولية الحماية يبدو كتحليل أولي مفهومان متعارضان، حيث أن السيادة لم تكن في أي وقت من الأوقات مبدأ مطلقاً لأن الفاعلين في التنظيم الدولي كانوا يوظفونه كأساس لحماية المصالح القومية للدولة وفي حدود هذه المصالح، أن تاريخ المجتمع الدولي والعلاقات الدولية حتى يومنا هذا ليس في الواقع إلا مجرد إشكال وأنواع من التدخلات وتأريخ مستمر من النزعات والحروب المترتبة عن هذا التدخل⁽⁵⁾.

فمنذ العصور الوسطى كان مبدأ الحرب العادلة يمثل قوة ضاغطة تسعى الى فرض ذاتها على سيادة الدولة، هذا الأمر أصبح أكثر وضوحاً بكثير منذ ظهور مبادئ حقوق الإنسان ونمو الوعي العام بالمسؤولية المشتركة تجاه الإنسانية فيما يتعلق بموضوعات السلم والأمن الدوليين والصحة والبيئة وتشعب العلاقات الدولية⁽⁶⁾.

ج- مؤتمر القمة العالمي للجمعية العامة للأمم المتحدة 2005

بدأ مفهوم المسؤولية عن الحماية في عام 2000 حيث صدر النداء الشهير من الأمين العام للأمم المتحدة السابق "كوفي عنان" وعلى أثره تشكلت مبادرة من الحكومة الكندية بتشكيل "اللجنة الدولية للتدخل و سيادة الدول ICISS" والتي توجت جهودها بإصدار تقريرها عام 2001 الذي سعى الى إيجاد صيغة قانونية تمزج بين احترام السيادة الوطنية ومسؤولية المجتمع الدولي في حماية المجموعات السكانية المعرضة للانتهاكات جراء الحروب، في تقريرها المعنون مسؤولية الحماية ركزت اللجنة على الانتقال من الحق في التدخل الى مناقشة المسؤولية الأساسية لدولة ذات سيادة

(1) Ling Chen, Op. Cit, 2015, p7.

(2) برتران بادي/ هو: باحث فرنسي في العلوم السياسية متخصص في العلاقات الدولية و أستاذ في معهد الدراسات السياسية بباريس و باحث في مركز الدراسات والأبحاث الدولية.

(3) برتران بادي، عالم بلا سيادة الدول بين المراوغة والمسؤولية، ط1، ترجمة لطيف فرج، مكتبة الشروق، القاهرة، مصر، 2001، ص 11.

(4) المصدر السابق، ص 14.

(5) نانسي محمد سعيد، مصدر سابق، ص 28.

(6) Gareth Evans , Op. Cit, p.27 .

لحماية سكانها من المعاناة أو الانتهاكات الجسيمة والتي لا يمكن إصلاحها وكذلك الشراكة التابعة للدور الذي يلعبه المجتمع الدولي في R2P

أن الأمين العام السابق للأمم المتحدة طالب بتعريف "التدخل" بطريقة واسعة يتضمن أعمالاً تتراوح بين الأعمال التدخلية الأكثر إنسانية وبين الأعمال ذات الطابع القسري الأكثر "قهرية" طالباً من مجلس الأمن بأن يكون في مستوى التحدي عندما يصبح التدخل العسكري ضرورياً، كما طالب بتطوير وتوسيع مفهوم التدخل ليشمل حماية المدنيين من المجازر والانتهاكات⁽¹⁾. لقد كان المبرر الرئيس لظهور وتبني مبدأ مسؤولية الحماية هو فشل المجتمع الدولي في تفادي المآسي الإنسانية في كل من رواندا والبلقان في التسعينيات، والتي أعادت بقوة النقاش المستمر حول شرعية التدخل لدواعي إنسانية وكنتيجة حتمية للضغط المتكرر على ضمير الإنسانية تجاه الفظائع الإنسانية⁽²⁾.

وقد ارتكزت الحاجة إلى استجابة جماعية لحماية السكان من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم ضد الإنسانية على التراث الوحشي للقرن العشرين وعمليات القتل الجماعي في سربرينستا وغيرها من الأحداث، وهذه الأحداث وغيرها من الأحداث المأساوية، التي أبرزت النقاس الكبير من جانب فرادى الدول عن الوفاء بمسؤولياتها والتزاماتها بموجب القانون الدولي، فضلاً عن قصور المؤسسات الدولية، قادت الأمين العام "كوفي عنان" إلى اتخاذ مجموعة من الخطوات التي أسفرت عن وضع مفهوم مسؤولية الحماية⁽³⁾.

ويمكن القول أن أبرز هذا المفهوم بصفة رسمية على المستوى الدولي تم بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 1/60 في 2005/05/24، والذي أكدت الفقرة 138 منه أن مسؤولية حماية السكان من جرائم الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية وجرائم التطهير العرقي تقع على عاتق كل دولة على حدة، وتستلزم هذه المسؤولية منع وقوع تلك الجرائم، عن طريق الوسائل الملائمة والضرورية⁽⁴⁾.

د- الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي في العام 2005

صدر النداء الشهير من الأمين العام للأمم المتحدة السابق "كوفي عنان"، عام 2000 تشكلت على أثره بمبادرة من حكومة كندا "اللجنة الدولية للتدخل وسيادة الدول ICISS"، والتي توجت جهودها بإصدار تقرير 2001 الذي سعى إلى إيجاد صيغة مفاهيمية وقانونية تميز بين احترام السيادة الوطنية ومسؤولية المجتمع الدولي في حماية المجموعات السكانية المعرضة للانتهاكات الفظيعة جراء الحروب والمجاعات.... الخ، أن مسؤولي كل دولة يتحملون المسؤولية عن الأعمال التي يقومون بها من فعل أو ترك و السلطات الوطنية مسؤولة تجاه مواطنيها في الحدود الإقليمية للدولة⁽⁵⁾. أن ما يعزز قضية التفكير في السيادة بهذه المعاني الأثر المتزايد للقواعد الدولية لحقوق الإنسان والأثر المتزايد لمفهوم

(1) Ling Chen ,Op. Cit, 2015, p.6.

(2) ليلي نيقولا الرحباني، مصدر سابق ص 82 .

(3) الاستجابة في الوقت المناسب وبطريقة حاسمة، تقرير الأمين العام، الدورة السادسة والستون، الجمعية العامة.

(4) الفقرة 138 من قرار الجمعية العامة رقم 1/60 المؤرخ في 24 أكتوبر 2005 المتضمن نتائج مؤتمر القمة العالمي لعام 2005، الوثيقة رقم / A/60/1 .

(5) تقرير اللجنة الدولية المعنية بالتدخل وسيادة الدول "ICISS" عن مسؤولية الحماية، كانون الأول، 2001 ص. مصدر سابق، ص 30.

الأمن الإنساني. رأت اللجنة الدولية المعنية بالتدخل وسيادة الدول في تقريرها الصادر عام 2001 عن مسؤولية الحماية أن الأمن الإنساني يعني "أمن الناس، أي سلامتهم البدنية ورفاهيتهم الاقتصادية والاجتماعية، واحترام كرامتهم وقدرهم كبشر، وحماية حقوق الإنسان المملوكة لهم وحررياتهم الأساسية".(1)

في سبتمبر من عام 2005، وفي الاجتماع الرفيع المستوى للجمعية العامة للأمم المتحدة وافقت الدول الأعضاء في الأمم المتحدة على اعتماد مسؤولية الحماية مع اختلاف حول بعض التفاصيل، وذلك في الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام 2005. وأعلن التقرير أن كل دولة مسؤولة عن حماية مواطنيها من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية من خلال استعمال الوسائل المناسبة والضرورية وقد وافقت أغلب الدول الأعضاء في الأمم المتحدة على قبول هذه المسؤولية والتصرف وفق مقتضياتها.(2)

وافقت كل دولة عضو على أن المجتمع الدولي عند الاقتضاء عليه أن يلجأ الى تشجيع ومساعدة الدول على ممارسة هذه المسؤولية ودعم الأمم المتحدة في أنشاء قدرة على الإنذار المبكر، علاوة على ذلك قررت كل دولة عضو أن المجتمع الدولي ممثلا بداية في منظمة الأمم المتحدة هو المسؤول عن الاستغلال المناسب للوسائل السلمية الدبلوماسية والإنسانية وغيرها لتنفيذ هذه الحماية، إذا وصلت السلطات الوطنية الى حالة فشل واضح في حماية سكانها.(3)

الفرع الثاني

القيمة القانونية لمبدأ مسؤولية الحماية في حد ذاته

جاء في ديباجة الأمم المتحدة: (نحن شعوب الأمم المتحدة وقد آلينا على أنفسنا أن ننقذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب التي في خلال جيل واحد جلبت على الإنسانية مرتين أحراناً يعجز عنها الوصف، وأن نؤكد من جديد إيماننا بالحقوق الأساسية للإنسان وبكرامة الفرد وقدره وبما للرجال والنساء والأمم كبيرها وصغيرها من حقوق متساوية، وأن نبين الأحوال التي يمكن في ظلها تحقيق العدالة واحترام الالتزامات الناشئة عن المعاهدات وغيرها من مصاد القانون الدولي، وأن ندفع بالرفعي الاجتماعي قدماً، وأن نرفع مستوى الحياة في جو من الحرية أفسح).⁴

تأسست الأمم المتحدة من أجل حفظ الأمن والسلم الدوليين كأبرز التحديات أمام المنظمة الدولية، وقد والتي عجزت عن مواجهتها منذ إنشائها في أعقاب الحرب العالمية الثانية. والحديث عن حفظ الأمن والسلم الدوليين بالمفهوم الحديث يضع على كاهل الأمم المتحدة مسؤوليات عديدة في كافة المجالات؛ ليس فقط الأمنية والسياسية، بل وأيضاً في المجالات الاقتصادية والاجتماعية وقد ارتكزت الحاجة الى استجابة جماعية لحماية السكان من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي

(1) تقرير لجنة الأمن الإنساني المعنون "أمن الإنسان الآن حماية الناس وتمكينهم"، نيويورك، 2003، ص4

http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/Arabic/arabic_report.pdf

(2) لخضر رابحي، مجابهة جريمة التحريض الإلكتروني في ضوء مبدأ مسؤولية الحماية، جامعة عمار تليجي، الاغواط، الجزائر، مجلة دولية دورية متخصصة في مجال العلوم القانونية والسياسية على الرابط التالي :

<https://www.asjp.cerist.dz/en/article/116324>

(3) قزران مصطفى، مصدر سابق، ص 81

(4) ديباجة ميثاق الأمم المتحدة

والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية على التراث الوحشي للقرن العشرين، ومواقع المجازر في كمبوديا، والإبادة الجماعية في رواندا، وعميات القتل الجماعي في سريرنيا وغيرها من الأحداث. وهذه الأحداث الأساسية، التي ابرزت التقاعس الكبير من جانب الدول عن الوفاء بمسؤولياتها⁽¹⁾. تثار عدة تساؤلات حول مسؤولية الحماية هل هي إعادة صياغة لمبدأ قديم؟ وماهي قيمتها القانونية في مؤتمر القمة العالمي عام 2005؟

للإجابة على هذه التساؤلات. سنتناول موضوع مسؤولية الحماية في قرارات الأمم المتحدة وتوصياتها التي تم إقرارها رسمياً في مؤتمر القمة العالمي سنة 2005 بمثابة ميلاد قانوني له⁽²⁾ (أولاً) ثم تبناه مجلس الأمن في قراراته المختلفة حيث تم تضمينه والاستناد إليه عند إصدار قرارات مجلس الأمن الأمر الذي أضفى عليه صبغة المشروعية (ثانياً).

أولاً: مسؤولية الحماية في مؤتمر القمة العالمي لعام 2005

لقد عملت الأمم المتحدة ومنذ صدور تقرير "مسؤولية الحماية" على دفع المبدأ باتجاه اكتسابه الاعتراف الدولي الكامل والإلزام القانوني، تمهيداً لتقنينه ضمن القواعد القانونية الدولية. إذ تعتبر إرادة الدولة وقبولها للقاعدة القانونية الدولية صراحة أو ضمناً من قبل المجتمع الدولي لأهمية ومشروعية هذا المبدأ، من موجبات اكتساب أي مبدأ جديد قيمته القانونية ومشروعيته الدولية، إضافة إلى استناده على أسس متينة ثابتة، وارتكازه على أسباب أخلاقية وواقعية سليمة وصحيحة. وذلك تماشياً مع مقاصد الأمم المتحدة وأهداف المجتمع الدولي بحماية حقوق الإنسان وحفظ السلم والأمن الدوليين⁽³⁾.

استمرت المسؤولية عن الحماية في دائرة الضوء حيث تم تكليف الأمين العام للأمم المتحدة" كوفي عنان" برفع تقرير عن تنفيذ الإعلان الذي اعتمده الدول الأعضاء عام 2000⁽⁴⁾، إضافة إلى وضع جدول أعمال مقترح لمؤتمر القمة الذي تقرر عقده في أيلول لعام 2005 والذي يضم قادة ورؤساء الدول، وبالفعل أعد الأمين العام كوفي عنان تقريره مستنداً إلى ما يمتلكه من خبرة ثمان سنوات من العمل كأمين عام للمنظمة، إضافة إلى اعتماده على تقريرين الأول هو التقرير الذي قدمه الفريق العالي المستوى المعني بالتحديات والتهديدات والتغيير، والتقرير الآخر هو مشروع الألفية الذي وضعه خبراء وكرت لهم مهمة اعداد خطة عمل لبلوغ الأهداف الإنمائية للألفية بحلول عام 2015 .

تبنت الأمانة العامة للأمم المتحدة هذا المفهوم وأكدت عليه. كما شكل في عام 2003 لجنة تضم متخصصين لدراسة الأخطار التي تهدد السلم والأمن الدوليين، ولتقديم اقتراحات حول الأفضل

(1) مسؤولية الحماية: الاستجابة في الوقت المناسب وبطريقة حاسمة، تقرير الأمين العام، الدورة السادسة والستون، 25 تموز 2012، ص2.

(2) رابطي امال ويحيوي لطفی، من التدخل الانساني الى مسؤولية الحماية الاعتبارات الانسانية وواقع الممارسات الدولية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون الدولي الإنساني وحقوق الإنسان، كلية القانون، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014، ص11

(3) نانسي محمد سعيد، مصدر سابق، ص158.

(4) الجمعية العامة للأمم المتحدة - الدورة الخامسة والخمسون - اعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية - 13 ايلول لسنة 2000 - الوثيقة رقم A/RES/55/2

لمواجهتها ومواصلة لجهوده أصدر " كوفي عنان " عام 2005 تقريره السنوي في ختام أعمالها تحت عنوان (في جو أفسح من الحرية صوب تحقيق التنمية والأمن وحقوق الإنسان للجميع) (1).

وقد تبنى فيه تقريبا كل الذي ورد في تقرير الفريق العالي المستوى الى الحد الذي يتعلق بمواضيع السلم والأمن و اعتبر أن الأمم المتحدة هي منظمة تضم الدول ذات السيادة لكنها أنشئت لتخدم حاجات وآمال وفي ما يشبه التذكير والاستعادة للمبادئ الوقائية التي أقرتها اللجنة توجه عنان في تقريره إلى أعضاء مجلس الأمن: (ينبغي للمجلس عند نظره فيما إذا كان سيأذن باستعمال القوة العسكرية أن يتوصل إلى رؤية مشتركة بشأن طريقة تقدير خطورة التهديد، ومشروعية الهدف المتوخى من العمل العسكري المقترح، وإمكانية النجاح بشكل معقول في وقف التهديد، واللجوء إلى وسائل أخرى غير استعمال القوة وتناسب الخيار العسكري مع التهديد المطروح، ووجود حظوظ معقولة للنجاح، وبتعبير واضح وصريح أيد عنان بحسب تعبيره مبدأ مسؤولية الحماية) ، وأعاد التذكير بمقتضيات هذا المفهوم أي منذ القمة العالمية عام 2005، لم يطرأ تفسير إضافي لهذا المبدأ إلى أن تصدى لتفسيره من جديد الأمين العام للأمم المتحدة" بان كي مون" في الخطاب الذي ألقاه في برلين في 15 تموز عام 2008 والذي حدد فيه أطر مسؤولية الحماية وهو ليس تعبير جديد للتدخل الدولي الإنساني بل هو مبنى على مفهوم ايجابي للسيادة كمسؤولية يجب تمييزه عن مفهوم الأمن الإنساني الذي هو أشمل من مفهوم المسؤولية الحماية راسخ تماما حسب رأيه في مبادئ القانون الدولي أكثر من المفهومين الآخرين (2) دافع " بان كي مون" لرد شبهتين حول مسؤولية الحماية من حيث القول:

- أ- أن مفهوم مسؤولية الحماية هو مفهوم غربي أو شمالي يفرض فرضا على دول الجنوب، فيرد بأن انطلاقة المفهوم كانت من قبل إفريقيين وهما الأمينان العمان السابقين للأمم المتحدة" بطرس غالي وكوفي عنان" اللذان كانا أول من وظف مفاهيم المسؤولية كسيادة وسيادة الفرد.
- ب- القول بأن مفهوم "المسؤولية عن الحماية" يتعارض مع مبدأ السيادة قول مردود لأن هذا المفهوم حليف السيادة وليس خصمها، فالحماية كانت أحد الأسباب الرئيسية في تأسيس نظام ويستفاليا، لذا فإنه من خلال مساعدة الدول على تأمين التزاماتها ومسؤولياتها فان مسؤولية الحماية يقويها بدل أن يضعفها. كما ينهي "بان كي مون" بعبارة تلخص مرحلة التطور التي وصل إليها مفهوم المسؤولية عن الحماية وهي: مسؤولية الحماية مازال مجرد مفهوم ولم يتحول إلى سياسة بعد.

شارك العديد من رؤساء الدول والحكومات في الاجتماع الذي عقد من 14 الى 16 أيلول عام 2005، بمقر الأمم المتحدة بنيويورك حيث تم التطرق من خلاله للعديد من القضايا ذات الاهتمام الدولي فضلا عن التنمية، السلام، الأمن الجماعي وحقوق الإنسان وكذا تعزيز دور الامم المتحدة . عرفت الاجتماعات التحضيرية للقمة العالمية عدة انقسامات بين الدول .

ثانيا: مدى توفر القاعدة العرفية في مسؤولية الحماية

(1) في جو من الحرية افسح: صوب تحقيق التنمية، الأمن وحقوق الإنسان للجميع-تقرير الامين العام للأمم المتحدة-أذار 2005 /A/59 ص 49-50- الفقرات 133-134

(2) المصدر السابق، الفقرة 135، ص 50 .

إن الاختلاف حول مفهوم فكرة المسؤولية عن الحماية انعكست على عملية الصياغة لنتائج مؤتمر القمة العالمي لسنة 2005، حيث كان هنالك نقاش حول شكل ومحتوى مسؤولية الحماية في اجتماع الهيئة العامة رفيعة المستوى، حيث تحفظ مجموعة من الدول على إدراج مسؤولية الحماية ضمن نتائج مؤتمر القمة وهذه الدول هي (الجزائر، روسيا البيضاء، كوبا، مصر، إيران، باكستان، الاتحاد الروسي، وفنزويلا) (1). الأمر الذي أدى الى تعطيل أقراره مما دفع الجمعية العامة للأمم المتحدة الى إجراء بعض التعديلات على مفهوم المسؤولية عن الحماية وأحداث تغييرات على نصوصه الأساسية الواردة في تقرير اللجنة المعنية، بأسقاط شرط عدم استخدام حق الفيتو عند اتخاذ قرار التدخل، وكذلك عدم إدراج جريمة الإرهاب تفادياً للانقسام وتحقيق توافق دولي ومنه التوصل الى أقرار المسؤولية.

بالرغم من أن صلاحية الجمعية العامة للأمم المتحدة تقتصر بشكل عام على إصدار توصيات (غير ملزمة) بشأن القضايا الدولية التي تندرج ضمن اختصاصها، إلا أن الجمعية العامة اتخذت مجموعة من الإجراءات السياسية والإنسانية والقانونية التي لعبت دوراً مهماً على الساحة الدولية، إذ لا يمكن إنكار الإعلان التاريخي بالألفية الذي أعتمد عام ٢٠٠٠، وكذلك الوثيقة الختامية لاجتماع القمة عام ٢٠٠٥ والذان عبرا كلاهما عن إجماع الدول والتزامها بحماية حقوق الإنسان وتحقيق السلم والأمن الدوليين (2) حيث تم رسمياً أقرار مسؤولية الحماية وبالأجماع في الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي عام 2005 تحت عنوان حماية السكان من الإبادة الجماعية، وجرائم الحرب، والتطهير العرقي، والجرائم ضد الإنسانية ذلك في الفقرتين 138 و 139 منه. وذلك باستخدام ما هو ملائم من الوسائل الدبلوماسية والإنسانية وغيرها من الوسائل وأن أستلزم الأمر القيام بأجراء جماعي في الوقت المناسب وحسم ذلك عن طريق مجلس الأمن وفقاً للفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة. وفي عام ٢٠٠٩ أصدر الأمين العام للأمم المتحدة "بان كي مون" تقريراً يعد التقرير الرسمي الأول والشامل حول مسؤولية الحماية والذي جاء مفصلاً لتنفيذ وتطبيق مسؤولية الحماية

وللتدابير الواجب اتخاذها لمواجهة الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان ومبينا الجهات المعنية بذلك، وملخصاً للنتائج الختامية للمؤتمر العالمي خاصة الفقرتين (139، 138) (3) وقد دعا الأمين العام لانعقاد الجمعية العامة للأمم المتحدة للنظر في كيفية قيام الدول الأعضاء بالمضي قدماً بما اتفقت عليه عام ٢٠٠٥. وأنعقد الاجتماع الذي أظهر المتحدثون خلاله اهتمامهم بمسؤولية الحماية، مؤكداً أن المفهوم الذي أيدته الدول عام 2005 غير قابل للتراجع عنه على أن يبقى نطاق مسؤولية الحماية ضمن الجرائم الأربع المتفق عليها فقط (4).

(1) نبراس إبراهيم مسلم، مصدر سابق، ص 50.

(2) وثيقة الأمم المتحدة رقم 689 الصادرة في ٢٢ تشرين ثان ٢٠١٣

(3) صدر أول تقرير رسمي بتاريخ ١٢ كانون أول ٢٠٠٩ بعنوان (تنفيذ مسؤولية الحماية) وقد جاء مفصلاً لإجراءات وعناصر مسؤولية الحماية. وهي ركائز ثلاث؛ مسؤولية الدولة بالحماية، المسؤولية الدولية بالمساعدة والرد والاستجابة الفعالة وبالوقت الملائم، مستذكرين قرارات مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ والذي أقر خلاله رؤساء الدول مبدأ مسؤولية الحماية. كما أكدت الدول على الفاعلين والمعنيين بمسؤولية الحماية وهم؛ الجمعية العامة، مجلس الأمن، أجهزة الأمم المتحدة، الحكومات، الهيئات الإقليمية وكذلك المجتمع المدني.

(4) اجتمعت الجمعية العامة للأمم المتحدة بأول تفاعل "غير رسمي" حول (مسؤولية الحماية بتاريخ ٢٣ أيلول ٢٠٠٩ واستمرت يومين شاركت بالمناقشات ٩٢ دولة ومراقبين اثنين.

أن هنالك من اكتفى بالإشارة لها بوصفها مفهوما دوليا، وقد يعود السبب إلى الجدل الدائر حول القيمة القانونية لمسؤولية الحماية نتيجة لسكوت مؤتمر القمة عن بيان ذلك تماما، إذ معظم الحكومات سواء كانت مساندة أو معارضة للمسؤولية عن الحماية. عادة تشير إليه بوصفها مجرد مفهوم، كما وصف مستشار الأمين العام للأمم المتحدة حول المسائل المتعلقة بالمسؤولية عن الحماية بأنه مجرد مفهوم ولا يوجد اتفاق على تطوره إلى قاعدة دولية⁽¹⁾.

ثالثا: تكريس المسؤولية عن الحماية في صلب قرارات مجلس الأمن

بدأ مجلس الأمن في الإشارة إلى مبدأ مسؤولية الحماية في القرارات الصادرة عنه بداية من السنة المالية للقمة العالمية، حيث كانت البداية لاستعمال مصطلح مسؤولية الحماية في صلب قرارات مجلس الأمن عام 2006 والخاص بحماية المدنيين في الصراعات المسلحة أي بعد مرور سنة من أقراره رسميا عام 2005 وذلك ضمن مسودة تقدمت بها بريطانيا لمشروع قرار مجلس الأمن، وقد أعلنت روسيا أنه من المبكر اعتماد مبدأ المسؤولية ضمن وثائق مجلس الأمن، كما أصر على إضافة فقرة إضافية في مشروع القرار تؤكد على التزام مجلس الأمن احترام الاستقلال السياسي والمساواة في السيادة والسلامة الإقليمية واحترام سيادة جميع الدول، وفي الأخير تم اعتماد القرار الذي جاء في فقرته الرابعة حيث أكد مجلس الأمن من جديد على أحكام الفقرتين 138 و139 من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي عام 2005 بشأن المسؤولية عن حماية السكان من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية كما شدد على إجبارية وفاء الدول بالتزاماتها المتعلقة بتحقيق العدالة الانتقالية، الأمر الذي يقتضي إعادة بناء مؤسسات قضائية وطنية مستقلة.⁽²⁾

بعد ذلك اعتمد مجلس الأمن مسؤولية الحماية بشكل قانوني ورسمي القرار 1706 الصادر في 2006 حول الوضع في دارفور، حيث عمد إلى إعادة التذكير بمسؤولية المجتمع الدولي في المساعدة في حال عجز الدول عن القيام بحماية سكانها بمفردها الذي فوض فيه مجلس الأمن قوات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة القيام بمهامها مشيرا إلى مسؤولية كل عضو من أعضاء الأمم المتحدة في حماية مواطنيه ومسؤولية المجتمع الدولي في المساعدة⁽³⁾.

تعد الحالة الليبية حسب المهتمين السابقة الأولى العملية لإعمال مسؤولية الحماية في أرض الواقع، فقد استطلت قوات التحالف الدولي وقوات منظمة حلف شمال الأطلسي بالقرارين 1970 بتاريخ 2011/2/26⁽⁴⁾ و 1973 بتاريخ 2011/3/17⁽⁵⁾.

(2) Alex j. Bellamy-responsibility to protect the global effort to end mass atrocities ,Polity press united kingdom, 2012,p.5.

(2)قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1674، الذي اتخذ بالإجماع في 28 أبريل 2006، بعد التأكيد على القرارات 1265 (1999) و1296 (2000) بشأن حماية المدنيين في الصراعات المسلح

(3) قرارات مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، القرار 1706 في 31 أغسطس 2006، توسيع ولاية بعثة الأمم المتحدة في السودان لتشمل عمليات النشر في دارفور.

(4) بناء على الوضع الإنساني في ليبيا أصدر مجلس الأمن القرار الأول 1970 الصادر في 2011 حيث أقر مجلس الأمن أنه يدرك مسؤوليته في مجال صون السلم والأمن الدوليين بموجب ميثاق الأمم المتحدة وبموجب الفصل السابع والمادة 41 من ميثاق الأمم المتحدة وطالب مجلس الأمن بوقف العنف فوراً، ودعا إلى اتخاذ الخطوات الكفيلة بتلبية المطالب المشروعة للسكان، وكيّف هذه الجرائم التي ترتكب في ليبيا " جرائم ضد الإنسانية".

(5) أصدر مجلس الأمن بتاريخ 17 مارس 2011 القرار رقم 1973 الخاص بمبدأ مسؤولية الحماية حيث دعى إلى حماية السكان المدنيين من الهجمات التي شنها نظام الحكم الليبي ضد شعبه، والتي ترتقي إلى مرتبة الجرائم ضد الإنسانية وتشكل تهديدا للسلم والأمن الدوليين .

وقدمت الحالة الليبية كأبرز تطبيق ناجح لمبدأ مسؤولية الحماية، حيث أعتبرها الأمين العام للأمم المتحدة بان كي مون بداية لترسيخ زمن مفهوم مبدأ مسؤولية الحماية. ثم أضطر مجلس الأمن الى الإشارة الى مسؤولية الحماية كل ما أتاحت الفرصة فعلى سبيل المثال لا الحصر القرارات 1769، 1714 وخاصة القرار 1755 الذي اعاد التأكيد على مسؤولية الحماية. ثم توالى تفعيل مسؤولية الحماية والاستناد اليه في تأسيس قرارات مجلس الأمن الدولي المتعلقة بالتدخل الدولي العسكري لأغراض إنسانية اثناء النزاعات المسلحة كالقرارين 1970 و1973 الصادرين عام 2011 بشأن الحالة الليبية، وكذا القرار رقم 2085 لعام 2012 المتعلق بالحالة في مالي، وتجدر الإشارة الى تأكيد هذه القرارات على الركائز الثلاث التي تقوم عليها المسؤولية عن الحماية.⁽¹⁾

المطلب الثاني

الأساس القانوني لمسؤولية الحماية و نطاق استخدامها

إن القواعد القانونية التي تتضمن احترام وحماية الحقوق الأساسية المعترف بها في النظام القانوني الدولي هي قواعد أمرة في القانون الدولي لا يجوز مخالفتها أو الاتفاق على خلافها؛ لذلك لا يمكن لأي مبدأ قانوني، ولا حتى مبدأ السيادة أو مبدأ عدم التدخل، أن يحمي الجرائم التي تُرتكب ضد الإنسانية. والسؤال الذي يُطرح الآن هو: ما هي القيمة القانونية لمسؤولية الحماية في النظام القانوني الدولي المعاصر؟! لا سيما وأن إسباغ الصفة القانونية عليها يترتب عليه آثار قانونية والتزامات تقع على عاتق الدول منفردة وعلى المجتمع الدولي والمنظمات الإقليمية والأمم المتحدة وأجهزتها. ولتحديد القيمة القانونية لمسؤولية الحماية، علينا تحديد القيمة القانونية لكل مبدأ من المبادئ التي ارتكزت عليها مسؤولية الحماية، وكل عنصر من عناصرها التي تتمتع بقبول واحترام أعضاء المجتمع الدولي أو تندرج ضمن القواعد القانونية الدولية الملزمة للكافة. كما يمكننا القول كذلك إن مسؤولية الحماية تستمد إلزاميتها من القوة الملزمة لكل مبدأ من المبادئ التي ارتكزت عليها أو أعادت صياغتها وتجديدها. وهل تعتبر مسؤولية الحماية، قاعدة قانونية أمرة ملزمة، أم هي التزام قانوني، مصطلح سياسي، عرف دولي؟ وهل تصبح مسؤولية الحماية جزءاً من قواعد النظام القانوني الدولي؟ للإجابة على هذه التساؤلات، سنتناول الموضوع في فرعين، الفرع الأول الأساس القانوني لمسؤولية الحماية وسنتناول في الفرع الثاني تقييد استخدام القوة من خلال ركائز مسؤولية الحماية.

الفرع الأول

الأساس القانوني لمسؤولية الحماية

⁽¹⁾قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 2085، المتخذ بالإجماع في 20 ديسمبر 2012

يثير موضوع القيمة القانونية لمسؤولية الحماية تساؤلات عدة نظراً إلى الطريقة التي طُرح بها والجهة التي اضفت الصيغة الرسمية وهناك من أشار إلى مسؤولية الحماية باعتبارها قاعدة ناشئة كما هو الحال في تقرير اللجنة الدولية للتدخل وسيادة الدول ICISS.⁽¹⁾

ويراد بمصطلح (المفهوم) الفكرة المجردة، فعندما تصف الحكومات مسؤولية الحماية على أنه مفهوم فأنها تقصد بأنه مجرد رأي فكرة أو مقترح لقاعدة محتملة هذا يعني أنه عبارة عن موضوع يحتاج إلى تطور وتحليل واتفاقات قبل أن يتحول إلى قاعدة أو خطة عمل دولية².

إن مسؤولية الحماية على الرغم من وصفه بالقاعدة الناشئة من قبل تقرير اللجنة الدولية للتدخل وسيادة الدول وتقرير الفريق الرفيع المستوى، ألا إنه في الحقيقة مبدأ قد بني على مبادئ قانونية دولية راسخة في القانون الدولي وبصورة أساسية ضمن القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان وينطوي تنفيذه على مجموعة واسعة من الأعمال بما في ذلك التسوية السلمية للنزاعات في إطار الفصل السادس من ميثاق الأمم المتحدة، والأعمال المتعلقة بانتهاك والتهديد بانتهاك السلم والأمن الدوليين في إطار الفصل السابع والأعمال التي تقوم بها المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية ضمن الفصل الثامن، لم يكن الغرض من تبنيه إيجاد صياغة جديدة لحماية السكان المدنيين بقدر كونه يعمل على تحسين أداء المنظومة الدولية لتحقيق تلك الأغراض.⁽³⁾

كما يرى البعض الآخر أن مسؤولية الحماية هي مجرد شرعنة (إضفاء الشرعية) على التدخل العسكري من قبل القوى الغربية، دون تحقيق أية نتائج فيما يتعلق بحفظ السلم والأمن الدوليين أو حماية المدنيين في المنازعات المسلحة، وأن مسؤولية الحماية تعطي التدخل وضعا قانونيا من دون أن تستجيب للمفهوم الإنسانية بل من أجل فرض الهيمنة عليها من خلال آليات مستحدثة، وذلك بخلق الأزمات الأثنية والعرقية في الدول، ومن ثم التدخل لحلها وفق شروط وآليات تحقق للدول المتدخلة مصالح ومكاسب دون أن تكثر للخسائر البشرية والمادية التي سببتها لشعوب المناطق التي تضررت من هذه الأزمات بينما يرى البعض الآخر أن مسؤولية الحماية وسعت من استثناءات استخدام القوة في العلاقات الدولية، مما يجعل الدول عرضةً للتدخل بشؤونها وبالقوة العسكرية، إذا ما اقترفت أعمالاً يعتبرها مجلس الأمن انتهاكات جسيمة أو تهديدات للسلم والأمن الدوليين⁽⁴⁾.

وعليه يمكن القول إن مسؤولية الحماية تستند في أصولها النظرية لأفكار "الحرب العادلة"، والتي أخذت عنها شروط الحرب العادلة السنته، وتبنتها مسؤولية الحماية لترخيص اللجوء للقوة العسكرية دولياً⁽⁵⁾. ومقتضيات العدالة والإنصاف والحق الطبيعي وغيرها من الأفكار والنظريات والمبادئ التي تؤسس لمبدأ التعاون والمسؤولية المشتركة بين أعضاء المجتمع الدولي بحيث يمكن

(1) تقرير اللجنة الدولية المعنية بالتدخل وسيادة الدول، ICISS، مصدر سابق، الفقرة 24

(2) نانسي محمد سعيد، مصدر سابق، ص 160

(3) نبراس أبراهيم مسلم، مصدر سابق، ص 73

(4) Alex j. Bellamy, Op. Cit, p6.

(5) نانسي محمد سعيد، مصدر سابق، ص 160

الانطلاق منها لتطوير أساس وقاعدة مسؤولية الحماية بما يتجاوز الحدود التقليدية (1) كخطوة على طريق التنمية القانونية للحماية الإنسانية تتبناها مسؤولية الحماية (2)

وهنا يمكن لنا أن نتساءل: ما هي مكانة مسؤولية الحماية في النظام القانوني الدولي؟! وهل تعتبر مسؤولية الحماية قاعدة أمرة من قواعد القانون الدولي؟! أم أنها بمثابة التزام قبل الكافة من أعضاء المجتمع الدولي؟! أو هي عرف دولي؟ يعرف القانون الدولي نوعين من القواعد الأمرة والالتزامات تجاه الكافة بالإضافة إلى مفهوم هو (الانتهاكات الأشد خطورة). (3) ولكن هل مبادئ الحماية الإنسانية باستخدام القوة العسكرية قواعد أمرة، أو هي انتهاكات أشد خطورة، أو التزامات تجاه الكافة؟! أم أن الأمر مجرد تغيير بالألفاظ والمصطلحات بما لا يغير الكثير من الواقع والآثار والالتزامات؟ (4)

من المعروف أن الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي تقوم على احترام حقوق الإنسان تتضمن العديد من القواعد الأمرة الملزمة لكافة الدول الموقعة عليها وترتب في حال مخالفتها وارتكاب انتهاكات جسيمة لبندوها، مسؤولية قانونية، دون إمكانية إعطاء المجال للتذرع بأي مبدأ آخر كالسيادة الوطنية، أو مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول. كما أن ارتكاب بعض الجرائم يعتبر انتهاكا للقواعد الدولية الأمرة التي لا يجوز مخالفتها، الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والقرصنة والرق، وهي جرائم أصبحت تعرف بالانتهاكات الأشد خطورة أو الانتهاكات الجسيمة فيما بعد التي ترتب مسؤولية دولية و مسؤولية جنائية فردية. (5)

أن ممارسة الدولة لاختصاصاتها وتحمل مسؤولياتها باحترام حقوق الإنسان، يندرج ضمن ما يوصف بالالتزامات قبل الكافة التي ترتبها المعاهدات الشارعة على كافة الدول وكافة أشخاص القانون الدولي حتى غير الأطراف بالمعاهدة (كميثاق الأمم المتحدة واتفاقيات جنيف) على سبيل المثال إذ عادة ما يكون عدد الأطراف في المعاهدات الشارعة كبيرا مما يمنحها أهمية وقيمة قانونية كبيرة

ترى الباحثة، ونظرا لطبيعة قواعد القانون الدولي المتطورة والمرنة، أن بعض قواعد الميثاق هي قواعد أمرة ملزمة للكافة، بينما بعضها الآخر يرتب التزامات تجاه الكافة، كما أن طبيعة القواعد الدولية تسمح بتغيير بعضها من قواعد أمرة إلى التزامات تجاه الكافة وبالعكس، خاصة مع تدويل حقوق

(1) وكذلك نظرية التعاون لتحقيق المصالح المشتركة "الصالح العام" ونظرية الاهتمام المشترك وهي من المصطلحات الحديثة في القانون الدولي والعلاقات الدولية تمت الإشارة إليها "common concern" للإنسانية لأول مرة، في مناقشات المؤتمر الدولي للتغير المناخي، ثم توالى الإشارة إليه في عدد من الإعلانات والوثائق الدولية

(2) نتائج مؤتمر القمة العالمي لعام 2005- الدورة (60) البنودان (46، 120) من جدول الأعمال A/RES/60/1 بتاريخ 2005/10/24، ص2 ومن تطبيقات مبدأ التضامن على مسؤولية الحماية الإنسانية؛ الحق في الحصول على المساعدات، الحق في عرض الحصول على المساعدات، الحق في الوصول للضحايا للمساعدة.

(3) من وثائق الأمم المتحدة في الدورة (50) ص(٢٨) A/CN.4/SER.A/1998/ADD1 (part 1)

(4) المادة (٤٠) من مواد لجنة القانون الدولي تعرف الانتهاك الخطير بأنه "فشل جسيم ومنهجي من قبل سلطات الدولة المسؤولة في أداء واجبها تجاه الانتهاك لحقوق الإنسان كما تحظر المادة (٤١) على الدول الأخرى القيام بتقديم أي عون أو مساعدة للحفاظ على ذلك الوضع. والقواعد الأمرة معروف أنها قواعد ملزمة وتعتبر من النظام العام الذي لا يجوز حتى الاتفاق على مخالفته.

(5) نانسي محمد سعيد، مصدر سابق، ص160

الإنسان الذي رفع بلا شك من قيمة مبدأ التدخل للحماية الإنسانية وقلل من شأن قاعدة عدم التدخل و قدسية السيادة الوطنية (1).

فالالتزام بالحماية الإنسانية يستمد طبيعته بموجب القانون الدولي من تطبيق الالتزام القانوني؛ إذ قد يطبق الالتزام كقاعدة ذات طابع جوهري أو إجرائي أو قاعدة مختلطة. وقد يأخذ الالتزام موقعه في الترتيب الهرمي لقواعد القانون الدولي كقاعدة ثانوية أو أساسية أو كقاعدة أمرة. كما أن الالتزام قد يرتبط بغيره من مبادئ القانون الدولي كمبدأ سيادة الدول أو مبدأ حماية حقوق الإنسان (2). بالإضافة إلى أن الالتزام في القانون الدولي يعكس التطورات الجديدة في القانون الدولي وعلى الساحة الدولية واهتمامات المجتمع الدولي الملحة. كما يجمع فقهاء القانون الدولي على أن المعاهدات "غير المحددة المدة" لا تظل قائمة إلا إذا بقيت الأمور على حالها، أما إذا تغيرت الظروف تغيراً جوهرياً فإنها تعد باطلة قانوناً (3).

مما يعزز قيمة مسؤولية الحماية، إذ لا تعتبر مسؤولية الحماية مبدأً قانونياً دولياً يجب أن يكون لهذا المبدأ جذور في العرف الدولي، إذ أن ظهور قاعدة عرفية دولية يتطلب ممارسة الدول أو المنظمة الدولية لسلوك ما ممارسة فعلية عامة متكررة متواصلة (الجانب المادي للعرف)، مع القناعة بالزامية هذه الممارسة (الجانب المعنوي). وفي هذا السياق بينت لجنة القانون الدولي المعاهدات وقرارات المحاكم وممارسات المنظمات الدولية حيث تتدرج ضمن مفهوم القانون الدولي على سبيل المثال تعتبر من القانون الدولي العرفي؛ فقرارات محكمة نورنبرغ العرفي، وكذلك اتفاقية فينا لقانون المعاهدات، واتفاقية منع تقادم جرائم الحرب، وميثاق الأمم المتحدة والنظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية وكذلك ممارسات الدول والمنظمات والاتفاقيات والمعاهدات التي يوقع عليها عدد كبير من الدول وقياساً عليه يمكن اعتبار موافقة الدول بمؤتمر القمة عام 2005 من تقرير مسؤولية الحماية بمثابة أجماع على الالتزام بالفقرتين (138، 139) خطوة هامة في طريق الاعتراف بمسؤولية الحماية وبقيمتها القانونية ومكانتها في النظام القانوني الدولي كعرف يتكون، حيث أجمع قادة العالم على الالتزام بمفهوم مسؤولية الحماية (4).

يثار جدل واسع يتعلق بطبيعة قواعد القانون الدولي التي تتصف ببعض الغموض والخصوصية، والتي تتغير نتيجة لممارسات الدول وتطور الأحداث الدولية، يعزز هذا الغموض المتأصل في القواعد القانونية الدولية، خاصة فيما يتعلق بارتكاز مسؤولية الحماية على فكرة "حكم" القانون الدولي للدول ذات السيادة، حيث السيادة؛ بمفهومها الحديث (السيادة كمسؤولية) تتضمن مسؤولية الدول عن رفاه شعوبها والذي يجسده مبدأ مسؤولية الحماية (5) وقد جادل البعض بأن مسؤولية الحماية لم تأت بأي جديد نهائياً، إنما جاءت لتذكير الدول بواجباتها والتزاماتها الواضحة بالقانون

(1) فكرة الالتزامات تجاه الكافة، عرضتها وأيدتها محكمة العدل الدولية حيث أشارت إلى أن (هناك فرق جوهري بين التزامات الدول إزاء المجتمع الدولي ككل والالتزامات الناشئة إزاء دولة أخرى في ميدان الحماية الدبلوماسية) كما تعتبر هذه الحقوق حقوقاً مرنة تتجدد باستمرار حسب التطورات الدولية.

(2) تقرير لجنة القانون الدولي، الأمم المتحدة بالدورة 56 من 3 أيار إلى 4 حزيران 2004، الوثائق، ص 256 (A/59/10) الرسمية للجمعية العامة للأمم المتحدة، الملحق رقم (1).

(3) د حسام حسن حسان، مدى مشروعية التدخل الدولي لاعتبارات إنسانية في إطار مبدأ عدم جواز تدخل الأمم المتحدة في صميم السلطان الداخلي للدول، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، ع (1)، 2020، ص 3.

(4) نانسي محمد سعيد، مصدر سابق، ص 165

(5) محمد علوان، مصدر سابق، ص 28

الدولي بينما يشكك البعض بمدى إلزامية المبدأ، معتبرين أن ما يتضمنه من مبادئ وقواعد مستقرة بالقانون الدولي هي فقط الملزمة، إذ أن القانون الدولي يلزم الدول بالامتناع عن القيام بالأعمال والانتهاكات الوحشية الجسيمة، ويلزمها بتزويد مجلس الأمن بالإمكانيات لمنع الدول من خرق هذه الواجبات وتترى الباحثة أن امتداد جذور مبدأ مسؤولية الحماية متأصلاً بالتاريخ الإنساني والتاريخ الدولي، حجة له لا عليه، إذ أن ارتكازه على المبادئ المستقرة بالنظام القانوني الدولي كقواعد قانونية ملزمة، يسهل تشكيل مسؤولية الحماية كقاعدة قانونية دولية ملزمة.

يمكننا القول في النهاية: إن "مسؤولية الحماية" رتب التزامات وواجبات إيجابية على الدول تقتضي حماية مواطنيها من الانتهاكات الجسيمة لحقوقهم وواجبات إيجابية على المجتمع الدولي بضرورة اتخاذ إجراءات معينة عند وقوع مثل هذه الانتهاكات واللجوء لاستخدام كافة الوسائل الدبلوماسية والإنسانية والسلمية. أن واجب والتزام الدول بحماية مواطنيها من انتهاكات حقوقهم، هو أمر مفروغ منه ومعترف به في النظام الدولي العرفي والاتفاقي الذي جرى تقنينه فيما بعد بالميثاق. أما مسؤولية الغير (المجتمع الدولي) بالحماية ونظراً لكونها لم تدرج بأية اتفاقية دولية أو معاهدة، فأنها تستلزم أساساً إضافية من القانون الدولي العرفي أو الاتفاقي توفرها مسؤولية الحماية⁽¹⁾.

وكذلك جهود مجموعة القانون الدولي العام التي اسهمت في التأكيد على مسؤولية الحماية وتعزيز مكانتها في النظام والسياسة يسمح للتدخل الدولي كعرف منفرد باستخدام القوة العسكرية في حال قرر مجلس الأمن عن وقف الانتهاكات الإنسانية، وفي هذا ترجمة عملية لتدابير القمع الواردة في الفصل السابع من الميثاق وتدابير نظام الأمن الجماعي التي تتخذ بحالات وقوع العدوان وتهديد الأمن والسلم الدوليين⁽²⁾.

الفرع الثاني

ركائز مسؤولية الحماية

أن القانون الدولي التقليدي عد معاملة الأشخاص من المسائل الداخلية التي لا يجوز التدخل فيها، وحيث لم يعد بوسع المجتمع الدولي في الوقت الراهن أن يتجاهل الانتهاكات الفظيعة التي تطال حقوق الإنسان في مختلف بقاع العالم، بل أصبح التدخل لوقفها ضرورة ملحة فرضتها التطورات الدولية التي شهدتها الساحة الدولية في المجال الإنساني فإن المآسي التي لحقت بالإنسانية خلال الحرب العالمية الثانية، فرضت على الأمم المتحدة حماية حقوق الإنسان وحرياته، لاسيما في ظل وجود علاقة

(1) تنص المادة (٢٥) من الميثاق على أن أعضاء الأمم المتحدة يتعهدون (بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها وفق هذا الميثاق).

(2) نصت المادة (٤٣) من الميثاق على أن الدول تضع تحت تصرف مجلس الأمن... ما يلزم من القوات المسلحة ... كما نصت المادة (٣٩) على أن "لمجلس الأمن اتخاذ تدابير القسر طبقاً للفصل السابع من الميثاق حتى بالنسبة للأمور التي تعد من صميم السلطان الداخلي للدول الأعضاء. يلاحظ أن أفكار مسؤولية الحماية التي تبناها المجتمع الدولي بنهاية مؤتمر القمة عام ٢٠٠٥ تختلف بعض الشيء بما ينسجم مع شرعية بنود الميثاق، "ICISS" عما تم اقتراحه بتقرير اللجنة الدولية المعنية بالتدخل وسيادة الدول حيث لم تبين الوثيقة الختامية للمؤتمر الإجراء الواجب اتخاذه في حال عجز مجلس الأمن عن التصرف لوقف الانتهاكات الإنسانية الجسيمة.

وثيقة بين احترام الحقوق وانتهاكها في المجتمعات القومية وسلام المجتمع الدولي وأمنه، ولهذا فقد جاء في ديباجة ميثاق الأمم المتحدة والمواد 55 و 56 منه التزام المجموعة الدولية بحماية حقوق الإنسان والعمل على احترامها⁽¹⁾. وقد أكد أغلبية فقهاء القانون الدولي أن نصوص الميثاق المتعلقة بحقوق الإنسان وحرياته الأساسية تتمتع بقوة قانونية ملزمة، بما في ذلك المادتين 55 و 56 من الميثاق، ولأن حماية حقوق الإنسان من بين مقاصد الأمم المتحدة، فقد نصت المادة 55 على: "تعمل الأمم المتحدة على أن يشيع في العالم احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز، بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء، ومراعاة تلك الحقوق والحريات فعلاً". وبهدف إعطاء النص أعلاه قيمة قانونية إلزامية جاءت المادة 56 بما يأتي: " يتعهد جميع الأعضاء أن يقوموا، منفردين أو مشتركين بما يجب عليهم من عمل بالتعاون مع" الهيئة لإدراك المقاصد المنصوص عليها في نص المادة (55) فتبدو جليا من هاتين المادتين وجود نية حقيقية للمجتمع الدولي في حماية حقوق الإنسان والارتقاء بها في جميع المجالات، كما أن التفسير الواسع لهاتين المادتين يعطي للمجتمع الدولي صلاحيات من خلال مسؤولية حماية أكبر للتدخل في الشؤون الداخلية للدول الأعضاء كما يتضح أن منظمة الأمم المتحدة لا تهدف فحسب للمحافظة على السلم والأمن الدوليين، وكذلك حماية حقوق الإنسان⁽²⁾. وبتحليل هذا الطرح الذي جاء به أنصار مسؤولية الحماية الذي سعت من خلاله الأمم المتحدة إلى ضبط استخدام القوة المسلحة الذي لا يكون إلا كمرحلة أخيرة . من نتائج مفهوم "مسؤولية الحماية" الذي صوغ له في قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 60 / 1 الذي صدر في أعقاب مؤتمر القمة العالمي عام 2005.

وأشار الأمين العام للأمم المتحدة" بان كي مون" في تقريره حول تنفيذ مسؤولية الحماية بتاريخ 12 يناير عام 2009 إلى أن مسؤولية الحماية تتكون من ثلاث ركائز لها نفس الأهمية⁽³⁾. وهو ما سنتناوله بالتفصيل في (أولاً: الركيزة الأولى مسؤوليات الدولة عن الحماية) و (ثانياً : الركيزة الثانية المساعدة الدولية وبناء القدرات) و (ثالثاً : الركيزة الثالثة الاستجابة في الوقت المناسب وبطريقة حاسمة)

الركيزة الأولى : مسؤوليات الدولة عن الحماية

تتمثل الركيزة الأولى في ما يقع على عاتق الدولة من مسؤولية دائمة عن حماية سكانها، سواء كانوا من رعاياها أم لا، من الإبادة الجماعية، وجرائم الحرب والتطهير العرقي، والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية، ومن التحريض على ارتكاب تلك الأفعال وهنا لا بد من التشديد على أن هذا العنصر الأخير أمر حاسم الأهمية لفعالية استراتيجيات الوقاية وحسن توقيتها⁽⁴⁾.

أن مسؤولية الحماية تقوم أساساً على مسؤولية الدولة في توفير الحماية، لأن الوقاية تبدأ من الداخل بحيث تعد السمة الوحيدة لتحديد مدى تمتع الدولة بسيادتها الكاملة ولا يكون على هذا النحو

(1) محمد يعقوب عبد الرحمان، التدخل الإنساني في العلاقات الدولية، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، الإمارات العربية المتحدة، 2004، ص. 65 و 66

(2) رابطي أمال، مصدر سابق، ص 13.

(3) الأمم المتحدة، تقرير الأمين العام، تنفيذ المسؤولية عن الحماية (A/63/677) (بتاريخ 12/1/2009) انظر أيضاً تقرير الأمين العام الأخير حول مسؤولية الحماية A/69/981، 13 July 2015.

(4) ا.د. سرمد عامر عباس، معالجة الفجوات في نظام الحماية الدولية للاجئين والنازحين في إطار نظرية مسؤولية الحماية، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة النهريين، ع(1)، 2015، ص 234.

للمجتمع الدولي سوى دور مكمل، وعليه فيجب عليها تشجيع عملية التنوع من خلال مبدأي عدم التمييز والمساواة في الحقوق وأتباع سياسة الإدماج بدلاً من الاستبعاد. ولبلوغ هذه الأهداف ينبغي على الدول أن تنظم لمختلف الصكوك الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، وقانون اللاجئين، فضلاً عن نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية الدائمة، بالإضافة إلى ضرورة السهر على عملية دمجها في التشريعات الوطنية كأهم خطوة لتجسيد التزاماتها على أرض الواقع، وفقاً لمبدأ حسن النية (1).

ويستند مبدأ مسؤولية الحماية إلى أساس يتمثل في إعلان رؤساء الدول والحكومات الوارد في الفقرة 138، من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة الذي جاء فيه: "نحن نوافق على تحمل تلك المسؤولية وسنعمل بمقتضاها" (2).

وفي هذا الإطار يمكن للدول أن تطلب المساعدة التقنية من المنظمات الدولية أو الإقليمية أو المنظمات غير الحكومية المتخصصة، أو حتى دول الجوار، أو من خبراء مستقلين في ما يتعلق بوضع التشريعات وأدراج معايير حقوق الإنسان والمعايير الإنسانية الدولية.

الركيزة الثانية : المساعدة الدولية وبناء القدرات

تعد نتائج قمة 2005 الوثيقة الأكثر تأثيراً على مسؤولية الحماية. هذا تم اعتماده بالإجماع من قبل جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة في القمة العالمية للأمم المتحدة عام 2005 في شكل قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة. (3) أكدت الفقرتان 138 و139 من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي على ضرورة قيام المجتمع الدولي بمساعدة الدول على الوفاء بالتزاماتها، وقد حدد تقرير عام 2009 خمس قدرات على الأقل بوصفها قدرات حاسمة وهي تشمل :

- تحليل التنمية الذي يراعي النزاع،
- قدرات الوساطة الأهلية،
- القدرة على حل النزاعات المحلية،
- القدرة على مضاعفة القدرات. (4)

ويرتبط مدى نجاح الركيزة الثانية أساساً باتجاه سياسة الحكومة في تلك الدولة، ومدى رغبتها في توفير الحماية لسكانها وقناعتها بتنفيذ مسؤولية الحماية عن الحماية، وبناء على ذلك فإن الأمر يتوقف على توفر الرغبة السياسية أولاً، وطلب المساعدة لتنمية القدرات المختلفة ثانياً (5).

إلى جانب الضرورة الملحة لأجراء بحوث ميدانية بغرض إيجاد التدابير اللازمة والفعالة، والبحث في كيفية تطبيقها ومتى يجب البدء في تنفيذها، ومثل هذا النوع من البحوث يجب أن يلقى دعماً

(1) رابطي امال، مصدر سابق، ص 20

(2) المصدر السابق، ص 234.

(3) الجمعية العامة للأمم المتحدة، نتائج القمة العالمية لعام 2005، الدورة الستون، وثيقة الأمم المتحدة A / RES / 60/1، أكتوبر 2005 [نتائج القمة].

(4) من تقرير الأمين العام لتنفيذ المسؤولية عن الحماية، الجمعية العامة، الدورة 63، متابعة مؤتمر قمة الألفية، الامم المتحدة، نيويورك، 12 جانفي 2009، وثيقة رقم A/67/63، ص 5.

(5) رابطي امال، مصدر سابق، ص 23.

من منظمة الأمم المتحدة والدول الأعضاء فيها والمجتمع المدني والقطاع الخاص ومن مواطن القوة مؤسساته والمزايا النسبية التي تتمتع بها الأمم المتحدة لا سيما عندما يتعلق الأمر بشبكات البحث ذات القاعدة الجغرافية العريضة التي تسعى الى فهم أسباب عدم استجابة الدول لآلية ما، فيما تستجيب أخرى بالرغم من تماثل الظروف (1).

وقد تم توسيع دور منظمة الأمم المتحدة ووكالاتها والمنظمات الإقليمية في مسألة المنع لتصبح مسؤولية تقع على عاتقها تشمل مساعدة الدول على ضمان حقوق الإنسان وتحقيق دولة القانون وتقديم المساعدات التنموية وهذا تنفيذا للركن الأول الذي تقوم عليه المسؤولية عن الحماية المتمثل في المنع الذي يعد عنصرا رئيسيا في نجاح الاستراتيجية الخاصة بمسؤولية الحماية (2).

الركيزة الثالثة : الاستجابة في الوقت المناسب وبطريقة حاسمة

تتمثل الركيزة الثالثة في مسؤولية الدول الأعضاء عن التحرك في الوقت المناسب في إطار استجابة جماعية حاسمة عندما يتجلى أخفاق إحدى الدول في توفير هذه الحماية. وتعد الاستجابة في الوقت المناسب وبطريقة حاسمة التزاما ثانيا يقع على عاتق المجتمع الدولي بعد المساعدة الدولية كما سبق، وأن كان يستوجب عليه القيام بتدابير قسرية وعسكرية أن ثبت عجز الدولة عن حماية سكانها أو أنها غير راغبة في ذلك ومتواطئة في أعمال العنف ومحرضة لارتكاب الجرائم الأربعة. وقد أعرب رؤساء الدول والحكومات في الفقرة 139 على استعدادهم لاتخاذ إجراء جماعي في الوقت المناسب وبالطريقة الحاسمة، عن طريق مجلس الأمن ووفقا لمقتضيات ميثاق الأمم المتحدة بما في ذلك الفصل السابع منه، وحسب كل حالة على حدة (3).

أن الفقرة اعلاه تفهم في حالة وجود احتمال ارتكاب جرائم أو وقوعها فعلا، فيكون للمجتمع الدولي سلطة تقديرية في اتخاذ أي إجراء حسبما تقتضيه الحالة دون التقيد باحترام التدرج في الركائز، وإنما يتحرك حسب الظروف وخطورة الوضع الإنساني في الدولة المعنية. فيكون للدول وللأمين العام وحتى الترتيبات الإقليمية ودون الإقليمية الحق في اتخاذ التدابير السلمية والقسرية دون الرجوع لمجلس الأمن (4)، وتشمل هذه التدابير المجال العسكري كحظر الأسلحة، والمجال الاقتصادي عن طريق فرض جزاءات مالية أو سياسية، أو دبلوماسية كالطرد من بعض المنظمات الدولية، وفي حالة فشل التدابير السلمية والقسرية في احتواء الأزمة الإنسانية يتم عندئذ اللجوء الى التدخل العسكري كتدبير أخير من حلقات الركيزة الثالثة من مراحل تنفيذ المسؤولية عن الحماية، وذلك بهدف حماية المدنيين من طرف المجتمع الدولي ممثلا في الأمم المتحدة، وبعد أخذ أذن مسبق من مجلس الأمن الدولي وتوافر جملة من الشروط، يتم التدخل العسكري في الدولة المعنية ويكون بذلك مشروعا وبأسم تهديد أو أخلال بالأمم والأمن الدوليين. فالمسؤولية عن الحماية تخاطب جهتين الأولى الدول التي يكون سكانها في خطر والثانية موجهة للمجتمع الدولي فلا يتدخل هذا الأخير إلا في حالة فشل الدول أو برغبة منها مما يجعل دورها ثانوي مما يخلق تكاملا في تطبيقها.

(1) تقرير تنفيذ المسؤولية عن الحماية، مصدر سابق، الفقرة 44، ص 27.

(2) رابطي آمال، مصدر سابق، ص 25.

(3) المصدر السابق، ص 27.

(4) تقرير تنفيذ المسؤولية عن الحماية، مصدر سابق الفقرة 51، ص 31.

ومن الواضح أنّ "مسؤولية الحماية" تدور أساساً حول الوقاية التي تعدّ خطوةً ضروريةً للتقليل من الحاجة إلى التدخل العسكري، ولا يجوز بتاتاً أن ينظر إليها بوصفها مرادفةً لهذا النوع من التدخل، غير أنّ هذه المسؤولية تشتمل كذلك على مسؤولية الرد عن طريق التدابير الملائمة بما فيها التدخل العسكري ومسؤولية إعادة بناء السلام بعد انتهاء الصراع⁽¹⁾.

وقد أظهرت الجلسات الحوارية السنوية التي تعقدها الجمعية العامة حول "مسؤولية الحماية" التي جرت في أيلول/سبتمبر 2015 أنّ الركيزتين الأولى والثانية لمسؤولية الحماية مقبولتان أكثر من الركيزة الثالثة؛ إذ يوافق جميع الدول على مسؤولية أي دولة ذات سيادة بحماية شعبيها وعلى مسؤولية المجتمع الدولي عن مساعدتها في القيام بهذه المسؤولية. ويعزى ذلك إلى دوران هاتين الركيزتين حول الوقاية أكثر منه حول ردة الفعل، وإلى عدم تضمّنهما إمكانية التدخل القسري. وفي المقابل لا تقبل الدول عادةً بارتياح الركيزة الثالثة لمسؤولية الحماية والمتمثلة باتّخاذ المجتمع الدولي إجراءاتٍ جماعيةً وحاسمةً في حال فشل في القيام بمسؤوليتها في حماية شعبيها⁽²⁾. لذا فإن جميع قرارات مجلس الأمن التي تشير إلى مسؤولية الحماية بالتذكير بالركيزة الأولى لمسؤولية الحماية الخاصة بمسؤولية الدولة الرئيسة عن حماية سكانها.

(1) تقرير اللجنة المعنية بالتدخل وسيادة الدول، مصدر سابق، ص 18-34. يلاحظ أنّ الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي وتقارير الأمين العام للأمم المتحدة لا تولي أي أهمية لمسؤولية البناء التي يمكن أن تحول دون عودة المواجهة المسلحة، إلا أنّ هذا البعد كثيراً ما يثار في مداخلات الدول بشأن مسؤولية الحماية، وفي الكتابات المتعلقة بهذا الشأن.

(2) Gareth Evans, "The Responsibility to Protect after Libya and Syria", Global Centre for the Responsibility to Protect, 20 July 2012.p.18

المبحث الثاني

مفهوم الكوارث الطبيعية في القانون الدولي

تغيرت في المقدمة مواجهة الكوارث الطبيعية إحدى قضايا العلاقات الدولية المعاصرة، حيث أصبحت البيئة البشرية محفوفة بالمخاطر، وأصبح وقوع الكوارث الطبيعية أمراً شائع الحدوث، وبالرغم من تنوع الكوارث الى كوارث طبيعية وكوارث يتسبب فيها الإنسان، إلا أن الأنشطة البشرية تزيد من وقوع الكوارث الطبيعية وما يترتب عليها من آثار، و تصيب الكوارث أعدادا كبيرة من البشر كل عام في جميع أنحاء العالم فتسبب في خسارة الأرواح، وينتج عنها أضرار اقتصادية بالغة للدول والأفراد، فعلى سبيل المثال، نجد أن الهزة الأرضية التي وقعت على ساحل "سومطرة بإندونيسيا" في 26 ديسمبر 2004، وما نشأ عنها من أمواج "تسونامي" خلفت مجموعة من الكوارث الكبرى عبر أراضي أكثر من 12 دولة، وأزهقت أرواح ما يزيد على 227 ألف شخص، وشردت أكثر من مليون شخص⁽¹⁾. وهكذا، نشأت الحاجة الضرورية والعاجلة للقيام بأعمال الإغاثة الإنسانية التي تسعى الى تخفيف من الآثار الجسيمة للكوارث الطبيعية. حيث يعد النظر في حماية الإنسان من آثار الكوارث الطبيعية عنصراً ضرورياً من عناصر الالتزام الدولي لحماية حقوق الإنسان، فلا يمكن القبول بفكرة عالمية حقوق الإنسان دون الاهتمام بالفئات التي تتعرض لظروف استثنائية مما يتوجب حمايتهم عن طريق قواعد قانونية دولية تقر بحقوقهم في تلقي المساعدة على نحو واسع وفعال⁽²⁾.

وتعد الكوارث الطبيعية واحدة من مجالات الاهتمام الدولي وهي تشمل الزلازل والبراكين والانهيارات الأرضية فضلا عن السيول والفيضانات والتصحر والأوبئة بوصفها كوارث طبيعية تهدد الإنسان وممتلكاته ولا تكاد تخلو منطقة من حدوث الكوارث الطبيعية بها وما يترتب عليها من خسائر مادية وخسائر في الأرواح، فعلى المستوى العالمي أعلنت الوكالة القومية للأرض بطوكيو عام 1993 أن عدد ضحايا الكوارث الطبيعية في العالم بلغ 3، 6 مليون نسمة وذلك خلال الفترة من 1965-1992⁽³⁾.

لقد قام الاتحاد الدولي لحماية الطبيعة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وأمانة الأمم المتحدة لاستراتيجية الحد من الكوارث بالعمل معا من أجل ادماج قضايا النوع الاجتماعي في الحد من مخاطر الكوارث في جميع المجالات حيث أصدر وثيقة مشتركة وهي نتيجة لعملية

(1) منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة، اليونسكو، اليوم العالمي للتوعية بأمواج تسونامي، متاح على الموقع الإلكتروني: <https://ar.unesco.org/commemorations/tsunamiday>

(2) Tyra R. Saechao, Natural Disasters and the Responsibility to Protect: From Chaos to Clarity, Brooklyn Journal of International Law, Vol.(32),2007, p 663, Available at: <https://brooklynworks.brooklaw.edu/bjil/vol32/iss2/9>.

(3) ريهام رفعت محمد عبد العال، فاعلية وحدة مطورة في الكوارث الطبيعية لتحقيق بعض أبعاد التربية الوقائية في الجغرافيا، رسالة ماجستير، كلية البنات، جامعة عين شمس، 2002، ص 3.

قادتها أمانة الأمم المتحدة لاستراتيجية الحد من مخاطر الكوارث من أجل دعم تنفيذ إطار عمل هيوغو 2005 لبناء قدرات الأمم المتحدة والمجتمعات على مجابهة الكوارث (1)

سنتناول في هذا المبحث مطلبين الأول عن تعريف الكوارث الطبيعية في القانون الدولي وفي المطلب الثاني عن مفهوم ونطاق القانون الدولي لمواجهة الكوارث الطبيعية وتطوره.

المطلب الأول

تعريف الكوارث الطبيعية في القانون الدولي

لا شك أن الظروف الاستثنائية تمثل خطراً على حياة الدولة ورعاياها، ورغم ذلك لم يتفق الفقه الدولي على تسمية جامعة لهذه الظروف، ولا على أبعاد مسؤولية الحماية التي يكفلها لضحاياها، فيما عدا ظرف النزاعات المسلحة والتي أخذت فيه حماية الإنسان حظاً وافراً في كتابات الفقه الدولي والمواثيق الدولية. (2) ويختلف مفهوم الكارثة من مجتمع لآخر، فما يمكن اعتباره كارثة في مجتمع ما، قد لا يتعدى النظر إليه على أنه مجرد حالة طوارئ أو أزمة في مجتمع آخر، ويتوقف ذلك على مجموعة من المحددات الاقتصادية والاجتماعية السائدة في المجتمع، وهذا الاختلاف قد يؤدي إلى معالجات إدارية غير سليمة لكل منها فالخطأ في التشخيص لا يمكن أن يؤدي إلى معالجات صحيحة وغالباً ما يؤدي إلى أخطاء في المعالجة الأمر الذي يتطلب توضيح هذه المفاهيم وبالتالي يمكن القول بأن مفهوم الكارثة هو مفهوم نسبي يختلف من مجتمع إلى آخر، الأمر الذي يتطلب التمييز بين مفهوم الكارثة ومفاهيم أخرى تتشابه معها. أن المفهوم الواضح والمحدد للكارثة الطبيعية سوف يساعد على تمديد الوصول إلى طرق مواجهة الكارثة.

هنا يطرح تساؤل هل طريق مسؤولية الحماية من خلال العمل أوجد التنسيق المتكامل بين جميع الجهات التي تواجه الكوارث ومن ثم تحقيق مسؤولية الحماية للأشخاص من خلال قيام مسؤولية الحماية للأشخاص بصورة فعالة؟ (3) و انطلاقاً من العلاقة الجدلية بين الكوارث الطبيعية والإنسان سيتم التركيز على أبعاد مسؤولية الحماية الدولية لضحايا الكوارث الطبيعية بوصفها إحدى أهم صور الظروف الاستثنائية وعليه سنتعرف أولاً على مضمون الكارثة الطبيعية في القانون الدولي وهو ما سنتناوله في هذا المطلب من خلال تقسيمه إلى الفرعين التاليين:

الفرع الأول: تعريف الكوارث الطبيعية.

(1) مراعاة النوع الاجتماعي في الحد من مخاطر الكوارث، امانة الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث (UNISDR)، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، والاتحاد الدولي لحماية الطبيعة (IUCN)، جنيف، سويسرا، 2009، ص16.

(2) د. عبد الغني محمود، حماية ضحايا النزاعات المسلحة في القانون الدولي والشريعة الإسلامية، ط4، صادر عن بعثة اللجنة الدولية للصليب الأحمر بالقاهرة، 2009، ص17.

(3) خالد قدرى السيد، تقييم الفاعلية التنظيمية لجهاز الدفاع المدني لمواجهة الكوارث، 1997، ص13.

الفرع الثاني : التمييز بين مفهوم الكوارث الطبيعية وغيره من المفاهيم المشابهة .

الفرع الأول

تعريف الكوارث الطبيعية

شكّلت الكوارث الطبيعية منذ زمن محورا أساسيا للعديد من الدراسات الأكاديمية التي تناولتها من مختلف الوجوه، وبالنظر للقانون الدولي نجد أنه لم يكن بعيدا عن هذا المجال، حيث حظيت الكوارث الطبيعية باهتمام المجتمع الدولي، وأصبح التعاون في مواجهتها والحد من آثارها من أهم المطالب المطروحة على الساحة الدولية في الآونة الأخيرة. ويؤكد هذا الأمر كم المواثيق والمؤتمرات الدولية التي عقدت من أجل محاولة إيجاد آليات وقواعد قانونية متكاملة تساعد على تحقيق رغبة المجتمع الدولي في التصدي لآثار مثل هذه الكوارث (1).

وقبل التطرق الى إيضاح دور مسؤولية الحماية في مواجهة الكوارث الطبيعية فأن من الضروري أن نبين تحديد مفهوم الكوارث الطبيعية لغة واصطلاحا أولا ومن ثم التطرق الى تعريفه في الفقه الدولي و المواثيق الدولية ثانيا.

أولاً: مفهوم الكوارث الطبيعية لغة واصطلاحاً.

أ-تعريف الكوارث الطبيعية لغة

تعني الكارثة الطبيعية لغة بالنَّزلة العَظيمة والشدة جمعها كوارث وَيُقَال كَرثته الكوارث أفلقته (2) وتعني أيضا الكوارث مصيبة عظيمة وخراب واسع فمثلا "الحرب كارثة نازلة جماعية تحل بعدد كثير من الناس"، الكوارث الطبيعية : هي الناتجة عن الطبيعة كالزلازل والفيضانات والأعاصير كارثة لا تعادلها كوارث. (3)

ب-تعريف الكوارث الطبيعية اصطلاحاً

أن تعريف الكوارث الطبيعية اصطلاحاً قد اختلفت الآراء في تعريفها ولها العديد من التعريفات والسبب في هذا التعدد في التعريفات هو المعايير المختلفة المتبعة وعملية التخطيط والتشريعات حيث أن اختياره يكون بما يتناسب مع أهداف الدولة ومن هذه التعريفات، ما عرفت به عن طريق ربطها بمعايير الخسائر البشرية، فهي التي تحدد ما إذا كانت الواقعة كارثة من عدمه ورأي آخر عرفها عن طريق ربطها بمعايير الخسائر المادية فهي التي تقيم الكارثة . وظهر رأي آخر يعرفها على أنها " تحول مدمر وعنيف في أسلوب الحياة الطبيعية والبشرية محدثا بصورة مفاجئة أضرارا مادية على نطاق واسع خلفا عددا كبيرا من الجرحى والوفيات

(1) د. محمود توفيق محمد، حماية الإنسان في حالات الكوارث الطبيعية في ضوء القانون الدولي العام والشريعة

الإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2013، ص 5

(2) المعجم الوسيط. متاح على الموقع الإلكتروني - <https://www.almaany.com/ar/dict/ar->

(3) معجم اللغة العربية المعاصرة، متاح على الموقع الإلكتروني <https://www.maajim.com/dictionary>

(1) " أما التعريف الأكثر شيوعاً يرى أنها: "حدث طبيعي مفاجئ أو متوقع يؤثر بشكل كبير على مجرى الحياة الطبيعية مما يترتب على المجتمعات أن تتخذ إجراءات استثنائية لمجابهته بقدراتها الذاتية أو بمساعدة خارجية (2)."

وتعرف الكارثة أيضاً بأنها "تغير مفاجئ حاد الأثر يحدث بسبب تغيرات متواصلة في القوى يكون من نتائجها انهيار التوازن"، كما أن هناك من يعرف الكارثة بأنها: "حالة مدمرة ينتج عنها أضرار سواء في الماديات أو غير الماديات أو كليهما معاً". كما يوجد تعريف بأنها للكارثة: "تعطيل لحركة العمل في مجتمع ما وتتسبب في خسائر بشرية ومادية وبيئية تتعدى طاقة المجتمع المصاب وقدرته على التعامل معها من خلال موارده الذاتية "

ثانياً: تعريف الكوارث الطبيعية في الفقه الدولي و المواثيق الدولية .

أ-تعريف الكوارث الطبيعية في الفقه الدولي

تثور بعض الإشكاليات فيما يتعلق بمفهوم حالات الكوارث الطبيعية، فنظراً لعدم وجود معيار جامع مانع يختص بالأساس في تعريف الكوارث الطبيعية، لذا فتح المجال أمام تداخل الآراء الفقهية من حيث وصف كارثة ما بأنها كارثة طبيعية، من ذلك اختلاف الآراء حول من يعتبر أن الفيضانات والجفاف في إفريقيا هي بحد ذاتها كارثة ، هذا فضلاً عن طريقة تقدير نطاق الكوارث، بحيث أن انعدام وجود معيار من شأنه وضع وصف دقيق يسمح بمعرفة درجة الخطورة، حال دون تحديد المأساة التي من خلالها يستوجب التدخل لتقديم المساعدات. أن مصطلح "الكارثة الطبيعية" لم يكن مألوفاً لدى الفقه، إلا أن هذا لم يمنع بعضهم عن محاولة تعريفه حيث ذهب "أرنست زيبروسكى" إلى تعريف الكارثة بأنها " كل حدث تؤدي فيه قوى الطبيعة إلى إنهاء حياة البشر، أو تدمير ثمار الجهد الإنساني على نطاق كبير.(3)

ب-تعريف الكوارث الطبيعية في المواثيق الدولية .

وفيما يتعلق بتعريف الكوارث الطبيعية في الوثائق الدولية فقد أشار عدد كبير منها إلى مصطلح الكارثة الطبيعية، ولكنها لم تتفق فيما بينها على تعريف واضح ومحدد لهذه الظاهرة (4).

(1) جمال صالح، السلامة من الكوارث الطبيعية والمخاطر البشرية، دار الشروق، القاهرة، 2002، ص16
(2) تقرير عن القوانين والتشريعات النافذة ذات العلاقة وأدائها ضمن العقبة الاقتصادية الخاصة، أيلول 2009، ص12

(3) أرنست زيبروسكى، مخاطر كوكبنا المضطرب: نظرات علمية على الكوارث الطبيعية، ط1، ترجمة مصطفى إبراهيم فهمي، الناشر المجلس الأعلى للثقافة، مصر، القاهرة، 2003، ص38.

(4) تجدر الإشارة إلى أنه قد صدر العديد من الوثائق التي تناولت مسائل متعلقة بالكوارث مثل تقديم المساعدات الإنسانية إلا أنها اجمعت كلية عن وضع تعريف لمصطلح الكارثة الطبيعية نظراً للاعتبارات السياسية التي كانت سائدة حينئذ، انظر على سبيل المثال: مسودة إرشادات ماكس بلانك الدولية لعمليات المساعدة الإنسانية

أذ يرى المقرر الخاص⁽¹⁾. أن " الكارثة" ليست مصطلحا فنيا، ومن ثم فإنه لا يوجد لها تعريف واحد مقبول؛ وبالتالي، وكما لوحظ في التقرير الأولي (CN/A.4/598).

فإن بعض الصكوك الدولية لم تورد أي تعريف على الإطلاق لكن يبدو أن التعريف يكتسي أهمية أساسية في هذا السياق⁽²⁾. وورد تعريف مصطلح "الكارثة" من خلال منهجيتين مختلفتين في القانون الدولي وتستند المنهجية الأولى إلى نهج محدد من التعامل لا يركز على تعريف نظري للمصطلح وإنما يستوعبه بوصفه نوعا محددا من الأحداث يستدعي معاملة عاجلة في حد ذاته وفي ضوء هذا النهج، تسقط أهمية معرفة ما إذا كان حدث ما يقع ضمن تعريف "الكارثة". وكذلك الشأن بالنسبة لاتفاقية عام 1986 بشأن تقديم المساعدة في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي⁽³⁾. التي تتفادى أي تعريف لمصطلح "الكارثة" لكنها تحدد نوع التعاون الذي ينبغي أن ينشأ بين الأطراف المتعاقدة في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي، وهي كأحداث تعتبر كوارث في حد ذاتها. والبدل الثاني هو وضع تعريف أوسع للكارثة، لا يقتصر على نوع واحد من الأحداث. ويذكر أن أول محاولة لتعريف الكارثة الطبيعية على المستوى الدولي جاءت من خلال تقرير فريق الخبراء الدولي المتخصص للعقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية، والمقدم إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام 1989 م، حيث عرفها بأنها (خلل خطير في حياة مجتمع ما تسببه ظاهرة طبيعية، وينتج عنه خسائر بشرية ومادية واسعة النطاق) ويعكس هذا التعريف الفهم السائد للكوارث الطبيعية في تلك الفترة، حيث يرى فريق الخبراء الدولي أن جوهر تلك الكوارث لا يتمثل في الأخطار الطبيعية المسببة لها، كالزلازل والبراكين وغيرها وإنما يتمثل في الآثار الانسانية والاقتصادية المترتبة على حدوثها⁽⁴⁾.

على أثر تعرض منطقة البحر الكاريبي أواخر القرن الماضي للعديد من الكوارث الطبيعية، تم عقد الاتفاق المنشئ للوكالة الكاريبية للاستجابة الطارئة في حالات الكوارث وذلك في عام 1991 م، والذي وضع للكارثة الطبيعية مفهوما عاما، حيث عرفها بأنها: "حدث فجائي ينسب مباشرة أما إلى قوى الطبيعة أو إلى التدخل البشري أو كليهما معا، وينتج عنه خسائر بشرية ومادية على نطاق واسع، ويكون مصحوبا باضطراب كبير في المرافق العامة، ولكنه لا يشمل الأحداث الناجمة عن المواجهات العسكرية أو سوء الإدارة⁽⁵⁾، وبالنظر إلى هذا التعريف، نجد أنه قد أستثنى صراحة النزاعات المسلحة والأزمات السياسية والاقتصادية من الدخول في

(1) نظرت لجنة القانون الدولي في دورتها من الستين (٢٠٠٨) إلى الخامسة والستين (٢٠١٣) في هذا الموضوع استنادا إلى سنة تقارير قدمها المقرر الخاص في الأمم المتحدة تتناول جملة أمور منها المسائل القانونية التي ينبغي التطرق إليها، ونطاق الموضوع من حيث الموضوع والأشخاص والزمن، وتعريف "الكارثة" لأغراض دراسة هذا الموضوع، وواجب التعاون الأساسي، المبادئ التي تُستوحى منه حماية الأشخاص في حالات الكوارث،

(2) تجدر الإشارة إلى أنه قد صدر العديد من الوثائق التي تناولت مسائل متعلقة بالكوارث مثل تقديم المساعدات الانسانية الا انها اجمعت كلية عن وضع تعريف لمصطلح الكارثة الطبيعية نظرا للاعتبارات السياسية التي كانت سائدة حينئذ، انظر على سبيل المثال اتفاقية البلدان الأمريكية والتي فتح باب التوقيع عليها في 7 حزيران يونيه 1991. ودخلت حيز النفاذ في 16 تشرين الأول /أكتوبر 1996

(3) United Nations, Treaty Series, vol. (1457), No.(24643).

(4) تقرير الأمين العام للأمم المتحدة المقدم إلى الجمعية العامة بشأن العقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية، وثيقة رقم رقم : A/44/322-E/1989/114, 20June 1989

(5) تقرير اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، الدورة 120 من 3-28 تموز، 2017، ص13.

المفهوم، وأعتبر أن الدولة أو المجتمع فيها المفاجأة تعد شرطاً أساسياً لتقرير وجود كارثة طبيعية، إضافة إلى ضرورة وقوع خسائر فعلية تفوق قدرة للتصدي لها بموارده الذاتية⁽¹⁾.

ومن أجل تعزيز الفهم المشترك لموضوع الكوارث الطبيعية ومحاولة التوصل إلى حد أدنى من الاتفاق العالمي حول ما يتعلق بها من اشكاليات، قامت إدارة الشؤون الإنسانية التابعة للأمم المتحدة في عام 1992 م بعرض وثيقة تشمل تعاريف لأغلب المصطلحات الأساسية المتعلقة بإدارة الكوارث، وذلك لاستخدامها بصفة عامة من قبل الجمهور والسلطات والممارسين، ومن بينها مصطلح الكارثة الطبيعية حيث عرفتها بأنها (حدث خلل خطير في حياة مجتمع ما، مما يسبب خسائر بشرية أو مادية أو بيئية واسعة النطاق، تفوق قدرة المجتمع المتضرر على مواجهتها بالاعتماد على موارده الذاتية)⁽²⁾. وكثيراً ما تصنف الكوارث حسب الأسباب الكامنة وراء وقوعها (الطبيعية أو من صنع الإنسان). إلى جانب توقع خسائر فعلية، يشترط هذا التعريف وغيره من التعريفات أن يتجاوز حجم الكارثة قدرة المجتمع أو الدولة المتضررة على مواجهتها.

وبالنظر إلى أن مسؤولية الحماية قد وضعت بما يوحي أنه لا يتناول حماية الأشخاص ضمن إطار فرضية محددة للكوارث، وإنما يدون ويضع قواعد أو مبادئ توجيهية يمكن تطبيقها بصورة مجدية على جميع أنواع الكوارث، يبدو من المناسب اختيار هذه المنهجية الثانية؛ بمعنى اقتراح وضع معايير تحدد العناصر الضرورية التي تصنف حدثاً ما بأنه "كارثة" وتحقيقاً لهذا الغرض، تمثل اتفاقية تامبير لعام 1998 المتعلقة بتقديم موارد الاتصالات السلوكية واللاسلكية للحد من الكوارث ولعمليات الإغاثة نقطة انطلاق جيدة على نحو ما أشار إليه الوفد الفنلندي أمام اللجنة السادسة للجمعية العامة للأمم المتحدة⁽³⁾. حيث تنص مادتها 6/1 على ما يأتي تعرف الكارثة الطبيعية بأنها (حدث خلل خطير في سير شؤون مجتمع ما، مما يشكل تهديداً هاماً وواسع النطاق لحياة البشر أو صحتهم أو ممتلكاتهم أو للبيئة، سواء كان ذلك الخلل ناجماً عن حادث أو عن الطبيعة أو عن نشاط بشري، وسواء حدث بصورة مفاجئة أو وقع نتيجة لعمليات معقدة طويلة الأجل)⁽⁴⁾.

ويرى البعض أن هذا التعريف يعد من أنسب التعاريف التي وضعت لمفهوم الكارثة الطبيعية، وذلك لأنه لم يحدد الآثار الناجمة عنها في الخسائر المادية والبيئية أيضاً، فضلاً عن أنه يشير إلى الأسباب المؤدية للكارثة ويحددها بأنها قد تنجم عن سبب طبيعي أو عن نشاط بشري.

وقد لا تغطي الإشارة إلى العلاقة السببية في تعريف "الكارثة" مشكلة العلاقة السببية المعقدة، حيث أصبحت الظواهر الطبيعية تتداخل مع أعمال الإنسان فتتمخض عنها أحداث

(1) تقرير الأمين العام للأمم المتحدة المقدم إلى الجمعية العامة بشأن العقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية، وثيقة رقم رقم : 20June 1989، A/44/322-E/1989/114، متاحة على الموقع التالي

https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Full_Report

(3) A/C.6/63/SR.22

(3) تقرير اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، مصدر سابق، 2017، ص13

كارثية معقدة وواسعة النطاق وفي هذا السياق، فإن مدونة قواعد السلوك للحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر الدولية، والمنظمات غير الحكومية العاملة في مجال الإغاثة من الكوارث⁽¹⁾، لا تستخدم العلاقة السببية حيث تعرف الكارثة بأنها: "حدث فاجع تنجم عنه خسارة في الأرواح ومعاناة وكرب إنساني كبير، وضرر مادي واسع النطاق². حيث تنص المادة الأولى من (الميثاق المتعلق بالتعاون من أجل تحقيق الاستخدام المنسق للمرافق الفضائية في حالة وقوع كوارث طبيعية أو تكنولوجية) أن مصطلح "الكارثة الطبيعية أو التكنولوجية" (حالة معاناة شديدة تنطوي على خسائر في الأرواح أو أضرار واسعة النطاق في الممتلكات، تسببت فيها ظاهرة طبيعية من قبيل الإعصار أو الزوبعة أو الزلزال أو الثورة البركانية أو الفيضان، أو الحريق الحرجي، أو حادث تكنولوجي، من قبيل التلوث بالهيدروكربون أو المواد السمية أو المشعة). وتجدر الإشارة إلى أن الميثاق الدولي بشأن الفضاء والكوارث الكبرى يتضمن أيضا تحليلا مفصلا لأسباب الكوارث. وعلى نفس المنوال، تتناول الاتفاقية الإطارية المتعلقة بالمساعدة في مجال الحماية المدنية، وهي صك يتوخى تعزيز الوقاية الفعالة من الكوارث وإدارة الأزمات، التهديدات البيئية والمادية، لكنها لا تشمل أي عنصر سببي، فالكارثة حالة استثنائية تكون فيها الحياة أو الأملاك أو البيئة معرضة للخطر ويبدو أن مدونة قواعد السلوك للصليب الأحمر والهلال الأحمر، الصادرة في عام ١٩٩٥، تتبع نهجا تقييديا بدرجة أكبر بكثير، حيث تشترط وقوع خسائر في الأرواح وأضرار مادية". وثمة نهج بديل يشمل الكوارث التي تنسب إما في خسائر في الأرواح أو أضرار في الممتلكات أو تدهور في البيئة، لكنه يتضمن شرطا تقييديا إضافيا يقتضي أن يكون الحدث من درجة الخطورة بحيث تعجز المجتمعات المحلية عن التصدي له بصورة كافية، أن هذا التعريف للكارثة الطبيعية الوارد في المبادئ التوجيهية التشغيلية المتعلقة بحقوق الإنسان والكوارث الطبيعية، التي اعتمدها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات يقصد بمصطلح 'الكوارث الطبيعية' (عواقب الأحداث التي تسببت فيها مخاطر طبيعية تتجاوز قدرة المجتمعات المحلية على مواجهتها، من قبيل الزلازل وثورات البراكين وانهيارات التربة وأمواج تسونامي والفيضانات والجفاف)، وتحدث هذه الكوارث اختلالا خطيرا في سير شؤون جماعة أو مجتمع مما يتسبب في خسائر بشرية أو مادية أو اقتصادية أو بيئية واسعة النطاق تتجاوز قدرة الجماعة المتضررة أو المجتمع المتضرر على التحمل باستخدام مواردها الخاصة فقط واعتمدت استراتيجية الأمم المتحدة الدولية للحد من الكوارث صيغة مماثلة لدى وضع تعريفها، حيث تعرف الكارثة بأنها: (اضطراب خطير في سير شؤون جماعة أو مجتمع يتسبب في خسائر بشرية أو مادية أو اقتصادية أو بيئية واسعة النطاق تتجاوز قدرة الجماعة المتضررة أو المجتمع المتضرر على التحمل باستخدام مواردها الخاصة)⁽³⁾ فقط يقصد بمصطلح "الكارثة" (حدوث خلل خطير في سير شؤون مجتمع ما، باستثناء النزاع المسلح، مما يتسبب في وقوع خسائر بشرية أو مادية أو بيئية هامة وواسعة النطاق)، ويعتمد هذا التعريف التصنيف الأساسي للكارثة

(1) المرفق السادس للتقرير المعنون "المبادئ والاستجابة في المساعدة الإنسانية والحماية الدولية، الوثيقة 3 (C.II/2/1)، المؤتمر الدولي السادس والعشرون للصليب الأحمر والهلال الأحمر، جنيف، الأول/ديسمبر 1995، ص 107.

(3) (UNISDR, Terminology: on Disaster Risk Reduction) استراتيجية الأمم المتحدة للحد من الكوارث. الموقع التالي: www.unisdr.org/eng/library/UNISDR-terminology-2009-eng.pdf : على

باعتبارها "خلا خطيرا"، وهو مصطلح مستخدم في اتفاقية تامبير لعام ١٩٩٨ وفي تعريفات حديثة أخرى (1)، تعرف الكوارث بأنها اضطراب خطير في وظائف المجتمع تنتج عنه خسائر إقتصادية أو بيئية أو بشرية أو مادية على نطاق يتجاوز قدرة المجتمع المتضرر على مواجهتها بالاعتماد على موارده الذاتية، ويعمل هذا الدليل على توسيع تعريف الكارثة ليشمل، بالإضافة للخسائر على الناس والممتلكات، تأثيرها على القيم العالمية الاستثنائية الممثلة في ممتلكات التراث العالمي وعلى نظمها الإيكولوجية حيث يكون ذلك مناسباً (2)

ويركز هذا التعريف على أن الكارثة تمثل وضعاً استثنائياً على حياة البشر، هذا الوضع الاستثنائي قد ينجم عن حالة طبيعية مثل الأوبئة والزلازل والبراكين، وقد يكون من صنع البشر مثل الحروب وانهيارات المباني. وتجدر الإشارة إلى أن هناك تعريفاً صدر مؤخراً عن لجنة القانون الدولي أثناء اضطلاعها بأعداد وثيقة قانونية دولية شاملة تضمن توفير الحماية للأشخاص في حالات الكوارث الطبيعية، حيث أكدت على أنه يقصد بمصطلح الكارثة: (حدث خلل خطير في حياة مجتمع ما، باستثناء النزاع المسلح، مما يتسبب في وقوع خسائر بشرية أو مادية أو بيئية وواسعة النطاق) (3). وترى الباحثة أن هذا التعريف هو من أفضل التعاريف التي تتناسب مع موضوع البحث، حيث أنه صادر عن أكبر لجنة قانونية دولية متخصصة، إضافة إلى احتوائه العديد من المسائل الهامة التي استحوذت على فكر القائمين على قضايا الكوارث الطبيعية في العالم.

الفرع الثاني

التمييز بين مفهوم الكوارث الطبيعية وغيره من المفاهيم المشابهة

أعتاد الكثير من الكتاب والمهتمين بشؤون الكوارث على الخلط بين مفهوم الكارثة الطبيعية وغيره من المفاهيم المشابهة، مثل مفهوم الأزمة والخطر وحالة الطوارئ، وذلك عائد إلى اشتراك هذه المفاهيم ومفهوم الكارثة الطبيعية بصفة أو أكثر، الأمر الذي أوقع البعض للخلط بينها، ولهذا أن اعتبارات الدقة القانونية تستدعي أن نفرق بين هذه المفاهيم لاختلاف معنى ومضمون كل منها إضافة لاختلاف طريقة التعامل التي تحكمها، وسوف نتطرق إلى التمييز بينها من خلال ما يلي :

أولاً: التمييز بين الكارثة الطبيعية والأزمة

(1) الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر وإدارة الشؤون الإنسانية، ص 17، ينظر أيضاً الميثاق الدولي بشأن الفضاء والكوارث الكبرى (حالة الفاجعة الكبرى) والاتفاق المنشئ للوكالة الكاربية للاستجابة الطارئة في حالات الكوارث

(2) إدارة مخاطر الكوارث للتراث العالمي، صدر هذا الكتاب في شهر حزيران/ يونيو عام 2016 عن منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة، اليونسكو. UNESCO / ICCROM / ICOMOS / IUCN, 2016

(3) تقرير المقرر الخاص بشأن حماية الأشخاص في حالات الكوارث وثيقة رقم 7May، A/CN.4/615، : 2009, Para, 45

تتعدد المفاهيم المتعلقة بالأزمات وفقا للبعد الذي تتناوله هذه المفاهيم، نظرا لارتباط مفهوم الأزمة "Crisis" بأكثر من بعد، منها ما هو اجتماعي ومنها ما هو سياسي واقتصادي، كما يختلف الإطار الذي تشمله الأزمة وحدودها، فمنها ما يتعلق بالأزمات الداخلية التي تلقى آثارها على النظام الداخلي للدولة، ومنها ما يتسع نطاقه ليلقى بتأثيره على النظام الدولي برمته، وبذلك يتسع مفهوم الأزمة ليشمل الأزمات المحلية وينتهي بالأزمات الدولية⁽¹⁾. وهذا الاختلاف في طبيعة وحدود وحجم الآثار الناجمة عن الأزمة يؤدي الى اختلاف طبيعة التعامل معها وأدائها.

ومن هذا المنطلق خضع مصطلح الأزمة للعديد من التعريفات التي تختلف في طبيعتها ومضمونها،⁽²⁾ وأستمر الوضع على هذا الحال الى أن توصل بعض الباحثين مؤخرا الى أيجاد تعريف للأزمة مفاده أنها عبارة عن: (نقطة حرجة تواجه منظومة المجتمع أو الكيان الذي تحدث فيه وينتج عنها خلل أو توقف بعض أو كل الوظائف الحيوية في المجتمع، وقد تسبب تدميرا ماديا أو معنويا أو كليهما معا، يصاحبه تداع سريع في الأحداث مما ينشط عناصر عدم الاستقرار في النظام، ويدفع سلطة اتخاذ القرار لضرورة التدخل السريع من أجل مواجهة الموقف وإعادة التوازن لهذا النظام).⁽³⁾

وكان من نتائج هذا التعريف أن حاول البعض استخدام مصطلح الأزمة للتعبير عن حالة وجود كارثة سواء كانت طبيعية أو من صنع الإنسان، بحجة أن كلا المصطلحين (الكارثة والأزمة) مترادفان، وهو من الأخطاء الشائعة نظرا لاختلاف كلا المفهومين عن الآخر، فمصطلح الكارثة الطبيعية "Natural Disaster" يستخدم عادة للتعبير عن حدث محدد زمنيا ومكانيا ينجم عنه تعرض مجتمع بأكمله أو جزء منه الى اخطار مادية شديدة، وخسائر في أفراده تؤثر على البقاء الاجتماعي بإرباك حياته، وتوقف توفير المستلزمات الضرورية لاستمرارها⁽⁴⁾.

أما مصطلح الأزمة "Crisis" فيعتبر من المفاهيم واسعة الانتشار في مجتمعاتنا المعاصرة، ويستخدم عادة للدلالة على حالة توتر ونقطة تحول تتطلب قرارا ينتج عنه مواقف جديدة سلبية كانت او إيجابية، تؤثر على مختلف الكيانات ذات العلاقة بها، أذن فعند حدوث كارثة

(1) تجدر الإشارة، الى أن أول استخدام لمصطلح الأزمة في مجال العلاقات السياسية الدولية ظهر في مطلع الستينيات من القرن الماضي وتحديدا في عام 1962، وذلك عندما نشبت أزمة الصواريخ السوفيتية على الأراضي الكوبية وما ينتج عنها من تفاقم في العلاقات بين موسكو وواشنطن الى حد تلويح الرئيس الأمريكي "جون كينيدي" بحرب عالمية ثالثة، لكن الأزمة انتهت بموافقة الزعيم السوفيتي "خروتشوف" على تفكيك تلك الصواريخ مقابل تعهد أمريكي بعدم غزو كوبا، حينها قال "ماكنامارا" وزير الدفاع الأمريكي آنذاك، لقد انتهى عصر "الاستراتيجية" وبدء عصر جديد يمكن أن نطلق عليه عصر إدارة الأزمات، متاحة على الموقع الإلكتروني: <https://www.marefa.org>

(2) حيث عرفت الأزمة من المنظور الاجتماعي بأنها "توقف الأحداث المنظمة والمتوقعة واطراب العادات والعرف، مما يستلزم التغيير السريع لإعادة التوازن ولتكوين عادات جديدة أكثر ملائمة. أما الأزمة من المنظور السياسي تعني "حالة مشكلة تأخذ بأبعاد النظام السياسي وتستدعي اتخاذ قرار لمواجهة التحدي الذي تمثله الأزمة. (راجع بخصوص هذين التعريفين: د. السيد عليوة، إدارة الأزمات والكوارث: حلول علمية وأساليب وقائية، القاهرة، سلسلة دليل صنع القرار، مركز القاهرة للاستشارات، 1997، ص5).

(3) محمود توفيق محمد، مصدر سابق، ص 25 .

(4) د. منى صلاح الدين شريف، إدارة الأزمات في قطاع الغزل والنسيج، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة عين شمس، كلية التجارة، 1995، ص75.

طبيعية بالمعنى المشار إليه سابقا لا يجوز بأي حال من الأحوال أن نستخدم كلمة "أزمة" للتعبير عنها وهنا سيتم لقاء الضوء على بعض الفروق الجوهرية التي تميز بينهما وذلك على النحو التالي :

1- يرى (تشارلز ماكلياند)¹ ان الأزمة من الممكن التنبؤ بها بدقة، بينما تظل الكارثة الطبيعية بعيدة عن دائرة التوقعات، إذ أنها تحدث بشكل مفاجئ. ولكن هناك من العلماء المتخصصين من يرى أن هذا المعيار غير كاف للتفريق بينهما ويستندون الى أن العديد من الكوارث الطبيعية كالأعاصير والفيضانات والبراكين أصبح من الممكن التنبؤ بحدوثها وبشكل دقيق، وعلى الجانب الآخر ليست كل الأزمات قابلة للتنبؤ بها .

2- يعتقد الباحثين أن الأزمات غالبا ما يخلقها الإنسان بنفسه، أما الكوارث الطبيعية فغالبا ما تحدث نتيجة لأسباب طبيعية لا دخل للإنسان فيها، إلا أن هذا القول أيضا لا يمكن قبوله على إطلاقه، إذ ان هناك العديد من الكوارث الطبيعية التي تحدث بسبب تدخل الإنسان أما عمدا وأما إهمالا، وأقرب مثال على ذلك التغيير المناخي، إضافة الى أن كليهما يمكن أن يكون سببا أو نتيجة للآخر، فالكارثة غالبا تخلق أزمة أو أزمات، مثل الزلازل فإنه يتبعها عادة أزمات في المرافق والأسكان، وقد يحدث العكس أي ينتج عن تفاقم أزمة تسرب للغاز في أحد الخطوط الناقلة له قد تؤدي الى كارثة كاشتعال الحرائق⁽²⁾.

3- يميز أغلب الباحثين والمهتمين بمجال الأزمات والكوارث بين الأزمة والكارثة الطبيعية على أساس أن الأخيرة تكون أكبر من حيث الحجم ومدى الانتشار ودوائر التأثير، ومن ثم يرتفع مستوى الخسائر المادية والبشرية، وكذلك الجهود المطلوبة لمواجهتها والتي يشترك فيها العديد من الأطراف المحلية والإقليمية والدولية.

4- من جانب آخر فإن للأزمات مؤيدين ومعارضين، داخليا وخارجيا منهم من يحاول أخماد هذه الأزمات زمنهم من يحاول إشعالها، أما الكوارث الطبيعية فغالبا لا يكون لها مؤيدين، حتى الدول لا تقوم بتقديم مساعدات للدولة للدول المتضررة⁽³⁾.

5- إدارة الأزمة تختلف عن ادارة الكارثة، إذ أن الأزمة يمكن أدارتها والوصول الى اتفاق بشأنه، ويساعد على تحقيق هذا الطبيعة التصاعدية لأزمة، بينما الكارثة الطبيعية لا يمكنه تجنب الخسائر الناجمة عنها نظرا لطبيعتها المفاجئة، وبالتالي تنحصر نشاطاتها فقط في محاولة الحد من أثارها السلبية لأنها غالبا ما تكون بعد وقوعها بالفعل , وحسب قاموس (Webster) يعرف

(2) McClelland, Charles The beginning duration and abatement of international crisis: Comparison in tow conflic Arenas, In Ccharles F. herman (Eds), International Crisis: Insight, form behavior research, New York (1969), p.60.

(2) عبد العزيز بن سلطان الضويحي، التخطيط الإعلامي ودوره في مواجهة الكوارث والازمات، رسالة ماجستير، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، 2004، ص40.

(3) د. محمود توفيق محمد، مصدر سابق، ص 26

الأزمة بأنها: "فترة حرجة أو حالة غير مستقرة تنتظر حدوث تغير حاسم".⁽¹⁾ وبعد استعراض الفروق الجوهرية التي تميز بين كل من الأزمة والكارثة الطبيعية، يمكننا القول أن الخلط بين هذين المفهومين والذي مازال موجودا في العديد من الأبحاث التي تتناول جوانب متعلقة بأزمات والكوارث لا محل له ولا يقلل من قيمة هذا الاتجاه ما ساقه العلماء من نقد لبعض هذه الفروقات⁽²⁾.

ثانيا: التمييز بين الكارثة الطبيعية والخطر

يعد مفهوم الخطر "Hazard" من أهم المفاهيم المرتبطة بالكوارث لذا يجب علينا أن نفهم ونعرف معنى كلمة الخطر حتى يمكننا التمييز بينه وبين مصطلح الكارثة الطبيعية. وفي هذا الخصوص عرف الخطر الطبيعي بأنه: "تلك العناصر الموجودة في البيئة الطبيعية والتي تسبب ضررا للإنسان، وتنتج بدورها عن قوى عرضية بالنسبة له" كما عرفه مكتب الأمم المتحدة للتخفيف من آثار الكوارث "UNDRO" بأنه: "حدث محتمل في مدة محددة من الزمن وفي منطقة معينة لظاهرة ضارة"⁽³⁾

ويعد التعريف الذي أورده الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث "ISDER" من أشمل وأوضح التعاريف التي وضعت لمفهوم الخطر، حيث عرفته بأنه (حدث أو ظاهرة مادية أو نشاط بشري محتمل أن يكون مضرا، وقد يؤدي الى حدوث خسائر في الأرواح، أو الإصابة بجروح، أو أضرار بالمتلكات، أو اختلال النشاط الاقتصادي أو الاجتماعي، أو الى تدهور البيئة). وبالنظر الى هذه التعاريف يتضح لنا أن الخطر يمثل مصدر الضرر المحتمل أن يلحق بالإنسان أو ما يحيط به من بيئة، وتحول الى كارثة طبيعية يعد موقوفا على وجود الإنسان في منطقة حدوثه، وتكبده خسائر فادحة سواء في الأرواح أو الممتلكات. وبالتالي فان أي حدث استثنائي تتعرض له مناطق غير مأهولة بالسكان يبقى مجرد خطر محتمل لا يرقى أبدا لمرتبة الكارثة، ألا في حالة وصول آثاره التدميرية الى المناطق المأهولة وأحداثه أضرار بها. فلو افترضنا مثلا أن القارة القطبية الجنوبية قد تعرضت لانهيئات جليدية حادة أو أي حدث استثنائي آخر، فبالرغم من خلوها من السكان وموقعها البعيد عن المباني يبقى ما حدث بها مجرد خطر طبيعي محتمل أن يتحول الى كارثة طبيعية، باعتبار ما سوف ينجم عن ذلك من ارتفاع منسوب مياه البحار والمحيطات وغمر مساحات واسعة من الأراضي وبصفة خاصة الأجزاء المنخفضة منها ويترتب على هذا العرض حقائق هامة يمكن اعتباره أساسا للتمييز بين الخطر والكارثة الطبيعية وتتلخص في أن:

(1) يُشير اسم قاموس ويبستر إلى حَظِّ القواميس المطوّرة أولاً من قِبَل نوح ويبستر في أوائل القرن التاسع عشر، . نوح ويبستر (1758-1843)، مؤلف كتب القراء والتهجئة الذي سيطر على السوق الأمريكية في ذلك الوقت، امضى العقود من السنين في البحث في جَمْع قواميسه. قاموسه الأول، قاموس موجز للغة الإنجليزية، ظهر في 1806. قدّم فيه الميزات التي ستكوّن علامة للطبعات المستقبلية. إن هذا الاسم انشأ علامة تجارية في الولايات المتحدة للقواميس الشاملة للغة الإنجليزية. متاح على الموقع الإلكتروني

<https://ar.unionpedia.org>

(2) د. محمود توفيق محمد، مصدر سابق، ص 28.

(3) متاح على الموقع الإلكتروني

<https://ar.weblogographic.com/difference-between-hazard-and-disaster>

- الخطر الطبيعي يعد وضعاً سابقاً لحدوث الكارثة الطبيعية، يبدى علامات لإمكانية حدوثها، يمكن لأي مهتم أو متخصص أن يحددها من خلاله (1).
- الكوارث ليست نتيجة حتمية للأخطار الطبيعية، ولكنها تحدث فقط عندما تتقابل مثل هذه الأخطار مع التجمعات السكانية .
- الخطر لا يمكن التحكم فيه وإدارته لأنه موجود دائماً ويشكل جزءاً من البيئة الطبيعية، بينما يمكننا التحكم في سلوكياتنا عن طريق إجراء الدراسات اللازمة لأي مشروع تنموي بما يضمن الحفاظ على البيئة وتوازنها الطبيعي، وبالتالي التقليل من نسبة تحول الخطر إلى كارثة طبيعية .

وعلى هذا الأساس لا يمكن أبداً أن يكون مصطلح الخطر مرادفاً لمصطلح الكارثة الطبيعية بل لا يتعدى كونه دالاً عليها (2).

ثالثاً: التمييز بين الكارثة الطبيعية و حالة الطوارئ

ينبغي أن نشير إلى حالة الطوارئ "Emergency State" بوصفها من المفاهيم التي يستخدمها البعض أحياناً للتعبير عن حدوث كارثة من الكوارث الطبيعية، وهو خلط بين المفاهيم يعكس حقيقة عدم الفهم السائد للعلاقة التي تجمع بين وقوع كارثة طبيعية وإعلان حالة الطوارئ فحالة الطوارئ دائماً ما تظهر عقب حدوث الأزمات والكوارث الطبيعية أو كل وضع استثنائي آخر كوقوع حرب أو قيام حالة تهدد بوقوعها أو نتيجة لاضطرابات داخلية من أجل السيطرة عليه وأنهائه، عن طريق استخدام السلطات العامة لبعض الصلاحيات القانونية غير العادية المخولة لها بموجب القانون (3). وبالتالي فهي حالة قانونية وليست مادية لا ترقى أبداً إلى حد الكارثة الطبيعية، بل قد تكون نتيجة لها ويظهر هذا الاختلاف جلياً من خلال التعريفات التي وضعت لحالة الطوارئ من قبل بعض الفقهاء القانونيين، حيث عرفها موريس هوريو بأنها (نظام قانوني معد سلفاً لتأمين البلاد، يركز على تقوية السلطة لتنفيذية عن طريق نقل السلطة المدنية إلى أيدي السلطة العسكرية) . ويلاحظ على هذا التعريف أن الفقيه "موريس هوريو" عرف حالة الطوارئ بأنها نظام قانوني، أي أن مصدرها القانون، وهو الذي يحدد مبررات إعلانها وكذلك بداية تطبيقها وأنهائها. يلاحظ أيضاً أن هذا النظام القانوني وضع لحماية المصالح العليا للمجتمع والمحافظة على كيانه، ألا أن التعريف لم يحدد ماهية الظروف الاستثنائية الموجبة لهذا النظام. في حين ذهب آخرون إلى تعريف حالة الطوارئ بأنها: " التعبير القانوني للسلطات في حالة أزمة مرتبطة بوضع قائم هو الظروف الاستثنائية، هذه الظروف يمكن أن تعنى بدورها حالة أزمة تمس كل السكان وتشكل خطراً على الوجود المنظم للجماعة التي يتكون منها أساس

(1) د. محمد صبري محسوب، د. محمد أبراهيم أرباب، الأخطار والكوارث الطبيعية، ط1، دار الفكر العربي، مصر، 1998، ص 37.

(2) د. محمود توفيق محمد، مصدر سابق، ص 29.

(3) المصدر السابق، ص 32.

الدولة " وعليه، فإن حالة الطوارئ هي حالة قانونية يتم إعلانها لمواجهة الظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد، والتي يمكن أن تكون الكوارث الطبيعية أحدى أسباب إعلانها. (1)

المطلب الثاني

مفهوم ونطاق القانون الدولي لمواجهة الكوارث الطبيعية و تطوره

أن الإنسانية طوال تاريخها، تعيش تحت تهديد الكوارث الطبيعية وملايين الأرواح قد فقدت في العقود الأخيرة، الى جانب حدوث حالات معاناة بشرية وأضرار بالمتلكات لا تعد ولا تحصى . وفي خضم تلك الأحداث تبرز أهمية الاستجابة الدولية لمواجهة الكوارث الطبيعية ومحاولة السيطرة عليها والحد من أضرارها .ولذلك أتجه المجتمع الدولي في الآونة الأخيرة الى التأكيد على القواعد القانونية التي تحمي الأنسان عندما يتعرض لظروف استثنائية، بالإضافة الى الاهتمام بوضع قواعد من شأنها أن تخفف من حدة تلك الكوارث وأثارها المدمرة. وبات من الواضح أن هناك أرادة دولية تهدف الى ترسيخ العمل الإنساني المشترك من أجل حماية الأنسان في حالات الكوارث الطبيعية، حيث صدرت في السنوات الاخيرة مجموعة من الوثائق الدولية التي تعالج هذا الموضوع لدرجة أن الفقه الدولي أصبح يستخدم مفهوم "القانون الدولي لمواجهة الكوارث الطبيعية " الذي يتشكل من كل القواعد الدولية المتعلقة بحماية وإغاثة الأنسان في الظروف الاستثنائية بشكل عام، وحمائته في حالات الكوارث الطبيعية بشكل خاص.(2)

وعليه سنتناول في هذا المطلب مفهوم القانون الدولي لمواجهة الكوارث الطبيعية كفرع أول , و نطاق القانون الدولي لمواجهة الكوارث الطبيعية كفرع ثاني , و تطور القانون الدولي لمواجهة الكوارث الطبيعية كفرع ثالث .

الفرع الأول

تعريف القانون الدولي لمواجهة الكوارث الطبيعية

ترتبط فكرة القانون بقيام مجتمع أنساني، وما يرتبه من الحاجة الى نوع من القواعد التي تحكم وتنظم العلاقات التي تنشأ بين أفرادها، فمنذ ظهرت المجتمعات الإنسانية الأولى ولدت فكرة القانون(3) . وفي غيبة تأصيل نظري وقانوني واضح لمفهوم الاستجابة للكوارث الطبيعية أستخدم اصطلاح القانون الدولي لمواجهة الكوارث الطبيعية من جانب المهتمين بأعمال الإغاثة الإنسانية، للتعبير عن قواعد الاستجابة الإنسانية الدولية التي تطبق على الضحايا، والدول المعنية

(1) د. محمد مصطفى بونس، حقوق الأنسان في حالات الطوارئ :دراسة فقهية وتطبيقية معاصرة في ضوء مبادئ وقواعد القانون الدولي العام، دار النهضة العربية 2000، ص40 .

(2) د . محمود توفيق محمد , مصدر سابق، ص61.

(3) د. صلاح الدين عامر، مقدمة لدراسة القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، 2003، ص 7.

بالمساعدة، والأطراف المقدمة للمساعدة في حالات الكوارث الطبيعية، أن القانون الدولي لمواجهة الكوارث الطبيعية يدل على: " تلك القواعد والمبادئ الخاصة بالمساعدة الإنسانية الدولية التي تنطبق في سياق وقوع كارثة سواء كانت طبيعية أو تكنولوجية في أوقات السلم " (1). كما ذهب البعض الى تعريف القانون الدولي لمواجهة الكوارث الطبيعية على نحو أكثر تحديدا بأنه: " القوانين والقواعد والمبادئ التي تنطبق على الاستجابة الدولية في حالات الكوارث، وتيسير هذه الاستجابة وتنسيقها وتحديد نوعيتها والمسائلة عنها، وذلك في أوقات الكوارث غير ذات الصلة بالنزاعات المسلحة، وبما يشمل التأهب للكوارث الوشيكة الوقوع، والقيام بعمليات الإنقاذ، وأنشطة المساعدة الإنسانية , كما عرفه الأستاذ الدكتور أبراهيم محمد العناني بأنه) مجموعة القواعد والمبادئ الهادفة الى تيسير المساعدة الدولية الإنسانية في أعقاب الكوارث، والجهود التعاونية لمنع الكوارث والاستعداد لمواجهةها). (2)

وبالنظر الى هذه التعاريف، يلاحظ أنها تكاد تتفق فيما بينها على أن القانون الدولي لمواجهة الكوارث الطبيعية وضع في الأساس لعلاج العقبات التي تصطدم بها أعمال الاستجابة الدولية في حالات الكوارث الطبيعية وتحديدا المساعدات الإنسانية، إلا أن التعريف الأخير قد وسع نطاقه الموضوعي فلم يحدد نوعية الكارثة مثل سابقه الذين أتفقا على أن أحكامه تطبق على الكوارث التي تحدث في أوقات السلم بعيدا عن النزاعات المسلحة، وبصفة خاصة الكوارث الطبيعية لأنها الأكثر شيوعا. كما يفهم من هذه التعاريف أن القانون الدولي لمواجهة الكوارث الطبيعية، يستمد قواعده من النصوص الخاصة بالمساعدة الإنسانية المنصوص عليها في كافة فروع القانون الدولي، والتي من أهمها القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان .

الى جانب أن القانون الدولي لمواجهة الكوارث الطبيعية طبقا لهذا النهج ممكن أن يشمل أي نوع من الأزمات المصاحبة في أوقات الكوارث الطبيعية، كما يمكن أن ينطبق على جميع مراحل إدارة الكارثة بما في ذلك الوقاية منها والتخفيف من آثارها، عن طريق أعمال الإغاثة وإعادة التأهيل والتنمية المستدامة(3). وعليه إن المشاكل والعقبات التي تواجه أعمال الاستجابة الدولية في حالات الكوارث الطبيعية ترجع الى أن القواعد التي تنظم الإغاثة الإنسانية بشكل عام متناثرة في أكثر من فرع للقانون الدولي، مما يستوجب جمعها وتوحيدها تحت مسمى "القانون الدولي لمواجهة الكوارث الطبيعية" يكون له طابعه الخاص، وقواعده التي يسهل عن طريقها التعامل مع الأزمات الإنسانية التي تحدث من جراء الكوارث الطبيعية. (4)

الفرع الثاني

نطاق القانون الدولي لمواجهة الكوارث الطبيعية

(1) المصدر السابق، ص63.

(2) د. إبراهيم محمد العناني، مصدر سابق، ص165 .

(3) David P. Fidler, Indiana University Maurer School of Law, Disaster relief and governance after the Indian ocean tsunami :What role for international law ? p.466

(4) د . محمود توفيق محمد، مصدر سابق، ص64.

يكاد يجمع الفقه والنصوص القانونية المتعلقة بأعمال الإغاثة الإنسانية على أن هناك ثلاثة أطراف رئيسة تخضع لنطاق القانون الدولي لمواجهة الكوارث الطبيعية، وتتمثل هذه الأطراف في الضحايا ذوي الحاجة الى المساعدة الإنسانية العاجلة، والدولة المنكوبة التي يتبعها هؤلاء الضحايا، والتي تعرف عموماً باسم الدولة المعنية بالمساعدة، وأخيراً يظهر المجتمع الدولي كطرف ثالث منوط به تقديم المساعدة للضحايا والدول التي حلت بها الكارثة.⁽¹⁾ وسوف نتناول بالتفصيل نطاق تطبيق القانون الدولي لمواجهة الكوارث الطبيعية على النحو التالي :

أولاً: الضحايا ذوو الحاجة الى المساعدة الإنسانية .

الواقع يدل على أن الكوارث الطبيعية تتنوع وتختلف بحسب تصنيفاتها، الأمر الذي يترتب عليه تنوع واختلاف في الضحايا، ولذلك فإن مفهوم الضحايا في القانون الدولي لمواجهة الكوارث الطبيعية من السعة بحيث يشمل ضحايا الكوارث المناخية والجيولوجية، مثل الأعاصير والعواصف والفيضانات والزلازل والبراكين⁽²⁾. كما ينضم الى الضحايا الأشخاص الذين يفقدون ممتلكاتهم ومصادر عيشهم جراء الأوبئة والجفاف والمجاعات، أذ تشير التقديرات الى أن هناك مئات الآلاف من الأطفال والنساء والشيوخ الذين يعانون ويلات الأوبئة والمجاعات في العالم، فعلى سبيل المثال , قدر أن حوالي مليون نسمة ماتوا بسبب المجاعة في كوريا الشمالية التي حدثت بسبب الفيضانات و الجفاف بين عامي 1997 و 1998م⁽³⁾. كما يعد من قبيل الضحايا الأشخاص ضحايا "الكوارث الصامتة" باعتبار أن هذه الكوارث لا تحظى باهتمام وسائل الإعلام، حيث أن ملايين الوفيات تحدث بسبب الأمراض التي يمكن الوقاية منها بالتحصين.⁽⁴⁾ كمرض الإيدز والملاريا وغيرها من الأمراض المتوطنة وهي كوارث مستترة تهدد مجموعات كثيرة من البشر.⁽⁵⁾

ثانياً: الدولة المعنية بالمساعدة .

تعد الدولة المعنية بالمساعدة الإنسانية الطرف الثاني من الأطراف التي يتكون منها نطاق القانون الدولي لمواجهة الكوارث الطبيعية، فرغم أن الأفراد هم الضحايا المباشرين للكوارث الطبيعية التي تعرضت للكارثة الطبيعية وامتدت آثارها الخطيرة إليها ، ألا ان وصف الضحية ينطبق أيضا على الدول المنكوبة باعتبارها الجهة التي تنفذ أعمال الإغاثة الإنسانية على أراضيها، وجدير بالذكر، أن مفهوم الدولة المعنية بالمساعدة يعد من المفاهيم الشائعة الاستخدام لدى الفقه الدولي، والذي يعرف الدولة المعنية بالمساعدة بأنها: " كل دولة تقدم المساعدة الإنسانية على أراضيها لصالح الضحايا ". ويشمل الدول ضحايا الكوارث الطبيعية ، كما يشمل الدول التي

(1) د. محمود توفيق محمد، مصدر سابق، ص 66.

(2) وثيقة الجمعية العامة للتعاون الدولي بشأن تقديم المساعدة الإنسانية في ميدان الكوارث الطبيعية، الانتقال من A/60/227 مرحلة الإغاثة إلى مرحلة التنمية، 12 آب، 2005.

(3) David P. Fidler, Op. Cit . p.462 .

(4) بروس ديك، الرعاية الصحية القائمة على المجتمع المحلي في الكوارث، المجلة للصليب الأحمر 1991، عدد 21، ص 437.

(5) د. محمود توفيق محمد، مصدر سابق، ص 67

تستقبل أعدادا هائلة من اللاجئين أو النازحين بحيث تعجز إمكاناتها المادية عن التكفل بهم وتوفير الظروف الملائمة لمعيشتهم⁽¹⁾.

ولكن بالنظر الى النصوص القانونية المتعلقة بأعمال الإغاثة الإنسانية نجد أنها لم تستخدم مفهوم الدولة المعنية بالمساعدة على وجه التحديد، ولكنها استخدمت بعض المفاهيم المشابهة والتي تودي نفس المعنى . فهناك مثلا :مصطلح الدولة المستفيدة Beneficiary State، والذي يعني كل دولة طرف مهددة أراضيها أو متضررة بكارثة، وتطلب المساعدة الخارجية أو توافق عليها⁽²⁾. وهناك أيضا مصطلح الطرف المتلقي للمساعدة Receiving party، ويقصد به كل طرف يقبل المساعدة المعروضة من كيان و كيانات مقدمة للمساعدة في حالات الطوارئ الناجمة عن كارثة⁽³⁾.

كما يوجد أيضا مصطلح الدولة المتلقية للمساعدة "Receiving State"، الوارد ضمن مشروع الاتفاقية الخاصة بتعجيل تسليم المساعدة في حالات الطوارئ، والتي حددته بالدولة التي تدعو الحاجة الى المساعدة في أراضيها بموجب هذه الاتفاقية⁽⁴⁾.

ويوجد مصطلح الطرف الطالب للمساعدة ويقصد به كل طرف أو أطراف متعددة تطلب المساعدة في حالات الطوارئ الناجمة عن كارثة⁽⁵⁾.

ويلاحظ أنه لا يوجد تعارض بين استخدام الفقه الدولي لمصطلح الدولة المعنية بالمساعدة، وبين غيره من المصطلحات التي وردت في النصوص القانونية المتعلقة بأعمال الإغاثة الإنسانية، فهي مجرد اختلافات لفظية، لكن مصطلح الدولة المعنية بالمساعدة يتميز عن غيره من المصطلحات التي تم ذكرها سابقا من حيث شموليته وعدم ارتباطه بإطار محدد، لأنه من المتعارف عليه أن كل مصطلح يرد في اتفاقية ما يكون مقيدا بالإطار المحدد لها وبما يخدم ويحقق أهدافها .

الفرع الثالث

تطور القانون الدولي لمواجهة الكوارث الطبيعية .

من الثابت أن الكوارث الطبيعية تعد من أقدم الظواهر الموجودة على الأرض مما دفع البشرية الى محاولة التعامل معها ، وقد مر هذا التعامل بمراحل عديدة بدأت بمد يد المساعدة من الإنسان تجاه أخيه الإنسان، ثم محاولة صياغة قواعد قانونية تحكم التعاون الدولي لمواجهة

(1) د، ماهر أبو خوات، المساعدات الإنسانية الدولية، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، 2009، ص 77

(2) المادة (1 / هـ) من الاتفاقية الإطارية للمساعدة في مجال الحماية المدنية والمعتمدة في 22 مايو 2000

(3) المادة (1 / 12) من اتفاق رابطة امم جنوب شرق آسيا المتعلق بإدارة الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ، المعتمد في 26 يوليو 2005 .

(4) المادة (1 / هـ) من مشروع اتفاقية التعجيل بتسليم المساعدة في حالات الطوارئ لعام 1984، وثيقة A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2

(5) المادة (1 / 13) من اتفاقية رابطة أمم جنوب شرق آسيا المتعلق بإدارة الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ، لعام 2005 .

الكوارث الطبيعية في الفترة السابقة على إنشاء منظمة الأمم المتحدة إلا أنه في السنوات الأخيرة تطورت هذه القواعد وبدأ يتشكل منها فرعاً جديداً من فروع القانون الدولي وهو القانون الدولي لمواجهة الكوارث الطبيعية وهذا التطور يظهر من خلال ما يلي :

أولاً: ملامح تطور القانون الدولي لمواجهة الكوارث الطبيعية ما قبل قيام الأمم المتحدة .

لقد كان للكوارث الطبيعية دائماً آثاراً مأساوية في تاريخ الجنس البشري، ومن أمثلة ذلك ثورة بركان فيزوف عام 79 قبل الميلاد، واستشراء وباء الطاعون في العصور الوسطى، ومنذ هذه الفترة أطلقت النداءات الأخلاقية التي توجه لمساعدة ضحايا الكوارث الطبيعية والتضامن معهم إلى اعتبارات إنسانية . مع نشأة الدول القومية الحديثة وظهور القانون الدولي، كتب الدبلوماسي والمحامي السويسري " أيمير دو فاتيل" في عام 1758م عن التضامن الإنساني في حالات الكوارث الطبيعية وكيف أنه عمل أنساني فطري يجب أن تعتمد الدول وتطبقه في علاقاتها مع بعضها البعض (1) .

ومنذ ذلك الحين بدأ الاعتراف بضرورة تلبية حاجات المتضررين من الكوارث الطبيعية، وهو ما تصاعدت وتيرته في النصف الثاني من القرن التاسع عشر، حيث قامت الجمعيات الوطنية للصليب الأحمر والهلال الأحمر، وفقاً للولاية المنوطة بها (2)، بتقديم المساعدة والإغاثة في حالات الكوارث الطبيعية التي قد تحل بالشعوب في أثناء فترات السلام، باعتبار ذلك من مستلزمات تطورها النشاط، وأعداداً نافعا لها يؤهلها للأعمال التي يتعين عليها الاضطلاع بها وقت الحروب، فهي تركز نفسها في وقت السلم للعمل الإنساني المقابل لواجبها في وقت الحرب، أي لأعمال الإغاثة في حالة وقوع الكوارث العامة التي تقتضي شأنها شأن الحروب مساعدة فورية ومنظمة .

ولقد كانت هناك بعض المحاولات التي دعت إلى توسيع نطاق اتفاقية جنيف لعام 1864م لكي تشمل أيضاً ضحايا الكوارث الطبيعية إلى جانب ضحايا النزاعات المسلحة (3). تلتها محاولة ثانية من جانب " Giovanni Ciralo " عضو مجلس الشيوخ الإيطالي ورئيس جمعية الصليب الأحمر الإيطالية في عام 1921م حيث بدأ في الترويج لفكرة تأسيس منظمة حكومية دولية لضمان توصيل المساعدات الإنسانية الدولية إلى ضحايا الكوارث الطبيعية (4). ولقد تناولت عصابة الأمم مناقشة هذا الاقتراح بداية من عام 1922م، وبعد عدة سنوات من المشاورات وتحديدًا في عام 1927م عقد مؤتمر دولي تحت رعاية عصابة الأمم شاركت فيه ثلاث وأربعون دولة، واعتمدت فيه الاتفاقية والنظام الأساسي المنشئين للاتحاد الدولي للإغاثة (5)، بغرض أن يكون وكالة مركزية توجه الموارد والدعم الدوليين إلى مواقع حدوث الكوارث الطبيعية، وتنسق مع سائر الأطراف الفاعلة الأخرى، وتنشر الدراسات والبحوث في مجال إدارة الكوارث. ولقد

(1) د. محمود توفيق محمد، مصدر سابق، ص 73.

(2) القرار 3، الصادر عن المؤتمر الدولي الثاني للصليب الأحمر، برلين، 1869م.

(3) اتفاقية جنيف الأولى لعام 1864 الخاصة بتحسين أحوال ضحايا النزاعات المسلحة في الميدان، ولمزيد من التفاصيل أنظر: World Disaster Report 2000, I.F.R.C.P. 146.

(4) المصدر السابق، ص 74.

(5) فتح باب التوقيع على الاتفاقية والنظام الأساسي لاتحاد الإغاثة الدولي في عام 1927، ودخلت حيز النفاذ في عام 1932.

دخلت الاتفاقية المنشأة للاتحاد الدولي للإغاثة حيز النفاذ في عام 1932م بعد أن بلغ عدد الدول الأعضاء فيها ثلاثون دولة . لكن هذا الاتحاد لم يتمكن من تنفيذ رسالته على الوجه الأكمل، نظرا لنقص الموارد الشديد الذي واجهه ، وعجزه عن الحصول على مساهمات منتظمة من الدول الاعضاء فيه والذي يمكن أن يعزى الى سوء التوقيت، حيث كانت أوروبا كلها في طريقها للحرب العالمية الثانية، وما ترتب على هذا من انهيار عصابة الأمم المتحدة والتي كانت تشكل الداعم الأول للاتحاد .

ثانيا : ملامح تطور القانون الدولي لمواجهة الكوارث الطبيعية ما بعد قيام الأمم المتحدة.

بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية وحلول الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة محل عصابة الأمم ، أستمر طرح المقترحات التي تهدف الى محاولة تدوين بعض جوانب القانون الدولي لمواجهة الكوارث الطبيعية، فلقد دعت الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام 1971 م الدول المستفيدة من مواد الإغاثة والمحتمل حدوث كوارث بها الى النظر في اتخاذ التدابير المناسبة من أجل تيسير عملية تسليم مواد الإغاثة (1).

وفي نفس السياق، فقد اعد الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر بالتعاون مع مكتب الأمم المتحدة لتنسيق عمليات الإغاثة في حالات الكوارث في الفترة من 1976-1977م دراسة شاملة عن المشاكل المحددة التي واجهت فرق العمل في ميدان الاغاثة الدولية في تلك الفترة، وأصدر قائمة توصيات بالتدابير التي يجب اتخاذها من أجل التعجيل بتقديم مواد الإغاثة الدولية الى المناطق المنكوبة بالكوارث الطبيعية (2).

في عام 1981 قدم الأمين العام للأمم المتحدة تقريرا بعنوان : " الجهود الدولية المبذولة لتلبية الاحتياجات الانسانية في حالات الطوارئ " (3) الى المجلس الاقتصادي والاجتماعي، ولقد أستند التقرير لدى تناوله الموضوع الأخير الى التقرير الذي قدم عن الأعمال السابقة التي أنجزها مكتب الأمم المتحدة لتنسيق عمليات الإغاثة في حالات الكوارث الطبيعية، والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر في هذا المجال . وأنتهى التقرير الى أن منظومة الأمم المتحدة تمكنت في غضون السنوات العشر الماضية من إنشاء آليات اساسية لمواجهة حالات الطوارئ . وهذا ما أعاد تأكيده الأمين العام في تقريره الصادر عام 1983م بعنوان: " من أجل تعزيز قدرة منظومة الأمم المتحدة على مواجهة الكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ المماثلة" (4).

ولقد قدمت في الوقت ذاته من عام 1983م اقتراحات لوضع مشروع اتفاقية للتعجيل بتسليم المساعدة الغوثية الدولية في حالات الكوارث الطبيعية، وبعد دراسته من قبل فريق من الخبراء القانونيين الدوليين تمت إحالة مسودة الاتفاقية الى اللجنة الثانية المنبثقة عن المجلس

(1) قرار الجمعية العامة رقم 2816(د-26) في 14 ديسمبر 1971

(2) لقد كانت تلك الدراسة من أولى الدراسات التي قامت بها منظمة الأمم المتحدة بشأن تقديم المساعدات الإنسانية والاستجابة للكوارث، وتم فيها تحليل مدى استعداد الدول لمواجهة الكوارث، الوثيقة رقم : A/45/587.

Para12.

(3) راجع بخصوص هذا التقرير وثيقة رقم : E/1981/16

(4) راجع بخصوص هذا التقرير وثيقة رقم : A/38/202 وثائق الأمم المتحدة

الاقتصادي والاجتماعي في عام 1984م، إلا أنه لم يتخذ بشأنها أي إجراء رسمي على الإطلاق مكتفياً بعبارات التأييد والثناء التي صاحبته من قبل الدول الأعضاء⁽¹⁾، ثم شهد نهاية عقد الثمانينات من القرن العشرين حركة واسعة النطاق للعمل على تطوير وإنماء القوانين التي تطبق في حالات الكوارث الطبيعية، وتضافرت جهود الأمم المتحدة من أجل العمل على تحقيق ذلك وكان أهمها على الإطلاق، العقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية، واستحداث الجمعية العامة لمنصب منسق في حالات الطوارئ، واعتماد اتفاقية تامبير المتعلقة بتقديم موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية للحد من الكوارث وعمليات الإغاثة لعام 1998م، بالإضافة إلى دور بعض المنظمات غير الحكومية في مجال تطوير القانون الدولي لمواجهة الكوارث الطبيعية وهو ما سنتحدث عنه بشيء من التفصيل كما يلي :

1- المرحلة المبكرة من العقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية .

بحلول نهاية الثمانينات، أعلنت الجمعية العامة بقرارها رقم 226/44 المؤرخ في 22 ديسمبر عام 1989م اعتبار عقد التسعينات عقدا دوليا للحد من الكوارث الطبيعية⁽²⁾. ولقد نص هذا القرار على أهداف العقد والتي من أهمها :

- 1- تحسين قدرة كل بلد على التخفيف من آثار الكوارث الطبيعية بسرعة وفعالية، مع إعطاء اهتمام خاص لمساعدة الدول النامية في تقديم الأضرار التي يحتمل حدوثها نتيجة للكوارث الطبيعية، ووضع نظام للإنذار المبكر وهياكل قادرة على مقاومة تلك الكوارث .
- 2- استنباط مبادئ توجيهية واستراتيجيات ملائمة لتطبيق المعارف العلمية والتكنولوجية، مع مراعاة التنوع الثقافي والاقتصادي بين الدول .
- 3- تعزيز المساعي العلمية والهندسية الرامية إلى سد الثغرات الحرجة في هذه المعارف من أجل تقليل الخسائر في الأرواح والممتلكات .
- 4- نشر ما هو قائم وجديد من المعلومات التقنية المتعلقة بالتدابير اللازمة لتقييم الكوارث الطبيعية والتنبؤ بها وتخفيف آثارها .
- 5- وضع تدابير لتقييم الكوارث الطبيعية والتنبؤ بها والتخفيف من آثارها عن طريق برامج للمساعدة التقنية ونقل التكنولوجيا، والتعليم والتدريب، بما يناسب كوارث وأماكن محددة وتقييم تلك البرامج .

كما يشتمل إطار عمل العقد الدولي على تدابير في مجال السياسة العامة تتخذ على الصعيد الوطني بالإضافة إلى التدابير التي تتخذها منظومة الأمم المتحدة. ولقد أثمرت الجهود الدولية عن وضع استراتيجية دولية للحد من الكوارث الطبيعية وهي "استراتيجية وخطة عمل يوكوهاما من أجل عام أكثر أمنا " اعتمدها المؤتمر العالمي المعنى بالحد من الكوارث الطبيعية

(1) راجع بخصوص الاقتراحات المقدمة لوضع مشروع اتفاقية التعجيل بتسليم المساعدات الدولية في حالات الكوارث وثيقة رقم : A/39/267/SAdd. 1-E 1984/92/Add.2.
(2) قرار الجمعية العامة رقم 169/42 المؤرخ في 11 ديسمبر 1987.

الذي عقد في مدينة يوكوهاما اليابانية في الفترة من 23 الى 27 مايو 1994م ومقصد هذه الاستراتيجية هو الاستجابة للحاجة الماسة الى الحماية من مخاطر الكوارث الطبيعية.(4)

2- منسق الأمم المتحدة للإغاثة في حالات الطوارئ .

صدر قرار الجمعية العامة رقم 182/46 المؤرخ في 19 ديسمبر عام 1991 م بشأن تعزيز تنسيق وتفعيل أنشطة المساعدة الإنسانية الطارئة للأمم المتحدة .ولقد نتج عن هذا القرار إنشاء منصب منسق الأمم المتحدة للإغاثة في حالات الطوارئ كمساعد للأمين العام، الى جانب إدارة متخصصة ضمن الأمانة العام تعنى بالشؤون الإنسانية قوامها مكتب الأمانة العامة لتنسيق الأعمال الإنسانية .

وتتركز مهام المنسق في وضع سياسات تطوير وتنسيق الجهود الإنسانية في حالات الكوارث الطبيعية والطوارئ المماثلة، بما في ذلك حماية المتضررين ومساعدتهم، وتبني الموضوعات الإنسانية في مواجهة الأجهزة السياسية وخاصة مجلس الأمن، وتنسيق المواجه الإنسانية للحالات الطارئة (2) .

3- عقد اتفاقية تامبير للاتصالات السلكية واللاسلكية لعام 1998 م .

أمام ما نجم عن الكوارث الطبيعية في اماكن كثيرة من العالم من خسائر بشرية وانهيار للبنية الاقتصادية والاجتماعية وتدمير شبكات الاتصالات، وبصفة خاصة في البلدان النامية خلال عقد التسعينات، تعاضمت حاجة وكالة الإغاثة الإنسانية الى الاتصالات السلكية واللاسلكية من أجل انجاز مهامها , ولذلك عقدت اتفاقية تامبير المتعلقة بتقديم موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية للحد من الكوارث ولعمليات الإغاثة لعام 1998م³ .والتي تعد بحق أول اتفاقية دولية تعقد بخصوص الكوارث الطبيعية، وتعمل على نشر موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية بصورة فعالة وفي الوقت المناسب، ولقد دخلت الاتفاقية حيز النفاذ اعتبارا من 8 يناير عام 2005 م . وفي المدة من 18 الى 22 يناير 2005 م عقد في مدينة "كوبي " بمنطقة "هيوغو " باليابان مؤتمرا عالميا بشأن الحد من الكوارث الطبيعية , صدر عنه بيان مشترك وإعلان في هذا الشأن، وتم اعتماد " إطار هيوغو لفترة من 2005 – 2015 " بما يتوقعه من نتائج وأهداف باستراتيجيات للتنفيذ وما يتصل به من متابعة , باعتبار ذلك الإطار ارشاديا للعمل في العقد القادم للحد من الكوارث الطبيعية⁴ . ومن أهم الأمور التي دعا اليها اطار عمل هيوغو الجزئية الخاصة بتعزيز الصكوك القانونية الدولية ذات الصلة بالحد من خطر الكوارث الطبيعية(5).

(1) د. ابراهيم محمد العناني، مصدر سابق. ص 145

(2) المرفق السادس (أ) من قرار الجمعية العامة رقم 182/46 المؤرخ في 19 ديسمبر 1991.

(3) أكد المؤتمر الدولي المعنى بالاتصالات المتعلقة بالكوارث الذي عقد في جنيف تحت مظلة الاتحاد الدولي للاتصالات السلكية واللاسلكية عام 1990 على أهمية الدور لذي تلعبه الاتصالات في مجال معالجة آثار الكوارث ومواجهتها، ووجه إعلان تامبير المتعلق بالاتصالات في حالات الكوارث والمنعقد في تامبير بفنلندا خلال الفترة من 20-22 مايو 1991 نداء ملحا من أجل إقامة أنظمة للاتصالات السلكية واللاسلكية يمكن الاعتماد عليها في الحد من الكوارث وعمليات الإغاثة .

(4) د. محمود توفيق محمد، مصدر سابق، ص 80 .

(5) د. أبراهيم محمد العناني، مصدر سابق، ص 148.

4- دور المنظمات غير الحكومية في تطوير القانون الدولي لمواجهة الكوارث الطبيعية .

أن المحاولات السابقة بشأن تطوير قواعد القانون الدولي لمواجهة الكوارث الطبيعية قامت بها في الغالب عصابة الأمم ومن بعدها الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة . ويبقى ان نشير الى دور المنظمات الانسانية الدولية غير الحكومية، والتي عنيت هي الأخرى بضرورة وجود منظومة قانونية تجمع كافة المبادئ والقواعد في الوثائق الدولية تحت مسمى "القانون الدولي لمواجهة الكوارث الطبيعية " وهذا ما تبناه الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب والهلال الأحمر باعتباره اوسع المنظمات الإنسانية الدولية غير الحكومية انتشارا من حيث التواجد والنشاط الإنساني في كافة الدول . ففي نوفمبر عام 2000 م وبناء على توصية لجنة التأهب للكوارث والإغاثة، وضع مجلس ادارة الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر (موضوع القانون الدولي لمواجهة الكوارث الطبيعية) على قائمة اولوياته موضحا الحاجة الماسة الى تعزيزه وذلك كبادرة أولية للتوجه نحو الاستعداد للكوارث. وفي 12 فبراير 2001 م وتلبية لدعوة سكرتارية الاتحاد الدولي , أجمع خبراء 18 جمعية صليب أحمر وهلال أحمر في جنيف لمناقشة تلك القضية⁽¹⁾. ولقد أستشعر المجتمعون بما لديهم من كفاءة وتجارب وخبرات القدرة على زيادة الجهود الدولية نحو تعزيز القانون الدولي لمواجهة الكوارث الطبيعية، وأن الاتحاد الدولي بما يتمتع به من مكانة دولية يملك مكنة قيادة الجهود نحو فعالية تطوير وتنفيذ هذا القانون⁽²⁾ . ولقد حدد الاجتماع خطة العمل التالية من أجل تحقيق هذا الغرض :

أ- تجميع ونشر كافة قواعد القانون الدولي والوثائق الأخرى الموجودة وذات العلاقة بمواجهة الكوارث الطبيعية والتعامل معه³ .

ب- جمع القواعد المستفادة من التجارب والسوابق ذات الصلة بالمواجهة الفاعلة لمتطلبات العمل الإنساني في مجال الكوارث الطبيعية .

ج- تحديد طرق ووسائل تطوير هذا القانون .

وبعد التشاور مع الجمعيات الوطنية المعنية، واللجنة الدولية للصليب الأحمر، عمل الاتحاد الدولي على تحويل خطة العمل السابقة الى واقع عملي .وفي سبيل ذلك أنشأ الاتحاد الدولي برنامجا أطلق عليه برنامج القوانين والقواعد والمبادئ الدولية لمواجهة الكوارث الطبيعية " IDRL PROJECT"⁽⁴⁾ . ويسعى البرنامج الى دعوة مختلف الهيئات الانسانية لدعم القانون الدولي لمواجهة الكوارث الطبيعية، والبحث عن أفضل الوسائل التي تؤدي الى تعزيز القوانين والمبادئ التي يستند اليها لضمان توفير استجابة سريعة وفعالة لهذه الكوارث .وفي عام 2003 م أصدر الاتحاد الدولي كتابا عن قضايا القانون الدولي لمواجهة الكوارث الطبيعية يضم دراسات

(1) International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, International Disaster Response Law, Briefing paper, April 2003, p.2.

(2) د. محمود توفيق محمد، مصدر سابق، ص 81.

(3) متاح على الموقع الإلكتروني <https://www.icrc.org>

(4) يجب التلميح هنا الى ان الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال يستخدم في هذا المجال مصطلحين يجب التمييز بينهما، احدهما "IDRL" والآخر " IDRL Project " فالأول يشير الى مجموعة من القوانين واللوائح الدولية المتعلقة بالاستجابة للكوارث الطبيعية، في حين ان الثاني يشير الى الأنشطة التي يجري الاضطلاع بها حاليا من قبل الاتحاد الدولي لاستكشاف نطاق ومضمون هذه المجموعة من القوانين.

أجراها خبراء مستقلون⁽¹⁾، وجمع 300 وثيقة دولية تخدم هذا الغرض. وفي نفس العام أيضا أشاد المؤتمر الثامن والعشرون للصليب الأحمر والهلال الأحمر بالعمل الذي قام به الاتحاد الدولي لجمع القوانين والقواعد والمبادئ المطبقة في مجال الاستجابة الدولية للكوارث الطبيعية.

كما وضع الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب والهلال الأحمر " إرشادات تيسير وتنظيم المساعدات الدولية للإغاثة والانتعاش الأولى في حالات الكوارث الطبيعية على الصعيد المحلي"⁽²⁾. وهذه الإرشادات عبارة عن بيان غير ملزم يجمع أهم المعايير والمبادئ التي أتفق عليها المجتمع الدولي، وهي أداة مرجعية فنية للدول التي يهتما تحسين إطارها القانوني الخاص بمواجهة الكوارث الطبيعية، وقد تم إعدادها بمساهمة كل الجهات المعنية كالدول والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية⁽³⁾.

ومن الجدير بالذكر أيضا، أن الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر أجرى عام 2007 م دراسة قانونية في هذا الصدد بعنوان "القانون الدولي لمواجهة الكوارث والقضايا ذات الصلة" وتحتوي هذه الدراسة على نظرة تحليلية عامة عن القانون الدولي لمواجهة الكوارث الطبيعية، وإشكاليات تطبيقه على أعمال الإغاثة الإنسانية التي تنفذ عند حدوث مثل هذه الكوارث، واقتراح حلول لهذه الإشكاليات. ولقد راعى الاتحاد إشراك الدول وأجهزة الأمم المتحدة المعنية في هذه الدراسة، كالجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي، لبلورة وتحديد مضمون القانون الدولي لمواجهة الكوارث الطبيعية، وذلك بإحاطتها بالجهود التي يبذلها الاتحاد واليات، وإدراج الموضوع ضمن جدول أعمال وسياسات تلك الأجهزة والهيئات الدولية، وعقد اجتماعات خاصة لهذا الغرض. وذلك من منطلق التسليم بان تلك الهيئات والأجهزة الدولية هي المنوط بها إنشاء ووضع قواعد القانون الدولي⁽⁴⁾ بما فيها قواعد حماية الإنسان في حالات الكوارث الطبيعية.

(1) International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, International Disaster Response Law, Briefing paper, April 2003, p.52.

(2) ولقد اعتمدت تلك الإرشادات بالقرار رقم 4 الصادر عن المؤتمر الدولي الثلاثون للحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر وثيقة رقم : 30IC/07/R4.

(3) تم إعداد هذه الإرشادات من خلال عملية تشاور واسعة النطاق مع الأطراف المعنية المتعددة والتي تواصلت على مدى سنة ونصف ابتداء من شهر مايو 2006 م ولقد أغنت الوثيقة المتضمنة لتلك الإرشادات الإسهام الفعال للجمعيات الوطنية والدول ووكالات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية والخبراء الأكاديميين. ولقد شاركت 84 دولة و119 جمعية وطنية وأكثر من 40 وكالة تابعة للأمم المتحدة ومنظمة غير حكومية في المحافل الإقليمية الخمسة التي عقدت لمناقشة القانون الدولي لمواجهة الكوارث والتي نظمت في الفترة ما بين شهري مايو عام 2006 م.

(4) د. إبراهيم محمد العناني، مصدر سابق، ص 165.

الفصل الثاني

تنفيذ مسؤولية الحماية للأشخاص أثناء الكوارث الطبيعية

المبحث الأول : تطبيق مسؤولية الحماية للأشخاص وتقديم

المساعدات الانسانية أثناء الكوارث الطبيعية .

المبحث الثاني : :المبادئ الأساسية لتنفيذ مسؤولية الحماية

للأشخاص أثناء الكوارث الطبيعية .

الفصل الثاني

تنفيذ مسؤولية الحماية للأشخاص أثناء الكوارث الطبيعية

من الثابت أن الكوارث الطبيعية التي تحدث في أنحاء عديدة من العالم تقع بصرف النظر عن الحدود الوطنية، وتسبب خسائر فادحة في الأرواح والممتلكات، وعلى الرغم من أن سلطات الدولة المتضررة هي التي تتحمل في المقام الأول مسؤولية الاعتناء بضحايا الكوارث الطبيعية التي تحدث داخل إقليمها، فإن الأمر قد يتطلب مشاركة المجتمع الدولي عندما تقع كارثة تعجز الدولة المتضررة عن التصدي لها بمفردها وهنا تظهر مسؤولية الحماية للأشخاص التي لها بالغ الأثر في التخفيف من معاناة الضحايا وتوفير الحماية لهم⁽¹⁾. وهذا لا يمكن أن يتحقق إلا من خلال تحديد آليات التنفيذ في كل مرحلة من مراحل مسؤولية الحماية، وقد بينت اللجنة الدولية للتدخل وسيادة الدول الخطوات التفصيلية اللازمة لوضع مسؤولية الحماية موضع التنفيذ كما أصدر الأمين العام للأمم المتحدة عدد من التقارير التي تعزز تنفيذ مسؤولية الحماية ومن الجدير بالذكر أن مسؤولية الحماية سواء بالصيغة التي وردت في تقرير اللجنة الدولية أو تلك التي وردت في الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة لم تأتي بآليات تنفيذية جديدة أو مبتكرة في إطار حماية الأشخاص بل أكتفت بالإشارة إلى الآليات المعروفة في نطاق القانون الدولي والتي أشار إليها الفصل السادس والسابع والثامن منه وهو ما سيتم بيانه في هذا الفصل الثاني وفق التقسيم التالي :

المبحث الأول : تنفيذ مسؤولية الحماية للأشخاص وتقديم المساعدات الانسانية أثناء الكوارث الطبيعية.

المبحث الثاني : المبادئ الأساسية لتنفيذ مسؤولية الحماية للأشخاص أثناء الكوارث الطبيعية.

(1) التقرير الثاني للجنة القانون الدولي عن حماية الأشخاص في حالات الكوارث والمقدم من المقرر الخاص ، الدورة الثالثة والستون ، عام 2011

المبحث الأول

تطبيق مسؤولية الحماية للأشخاص وتقديم المساعدات الإنسانية أثناء الكوارث الطبيعية

ان تقرير (ICISS) قد حدد نطاق تطبيق مسؤولية الحماية بشكل واسع حيث يمكن تطبيق مسؤولية الحماية على الكوارث الطبيعية من خلال تسليط الضوء على الحالات التي تضررت فيها الدول والكوارث الدولية قبل وأثناء وبعد وقوع الكوارث الطبيعية، وأن المجتمع الدولي تحمل مسؤولية توضيح كيفية تطبيق مسؤولية الحماية⁽¹⁾. و أن الجهود التي بذلت بعد ذلك لصياغة مسؤولية الحماية بشكل مقبول من المجتمع الدولي سارت باتجاه تضيق نطاق تطبيقه حيث أن التقرير الذي قدمه الفريق المعني بالتحديات عام 2004 أشار فيه الى " أن مسؤولية الحماية تقع على عاتق كل دولة بقدر ما يتعلق الأمر بمعاناة السكان من كارثة يمكن تفاديها " وأن المؤتمرين اتفقوا على تضيق نطاق تطبيق مسؤولية الحماية أثناء الكوارث الطبيعية كي يلاقي القبول من جانب الدول والحكومات ولكي يكون وسيلة فعالة لحماية الأشخاص المدنيين⁽²⁾. أصبح تقديم المساعدات الإنسانية عملاً شائعاً في المجتمع الدولي المعاصر يتم بناءً على قواعد تم تضمينها في إطار القانون الدولي الإنساني لاستخدامها في إغاثة الأشخاص المتأثرين بالكوارث الطبيعية حيث عقدت العديد من المؤتمرات الدولية التي أفرزت الوثائق المعنية بتنظيم عملية تقديم المساعدات وفقاً لمسؤولية الحماية وحتى نتعرف أكثر من حيث إمكانية التوسع في تطبيق مسؤولية الحماية للأشخاص أثناء الكوارث سيتم التطرق إليه كمطلب أول. أما المطلب الثاني فسنبحث في مدى الزامية مسؤولية الحماية في إطار القانون الدولي وأساسها القانوني للأشخاص أثناء الكوارث الطبيعية .

المطلب الأول

إمكانية التوسع في تطبيق مسؤولية الحماية للأشخاص أثناء الكوارث الطبيعية

قد يطرح تساؤلاً حول مدى إمكانية تطبيق مسؤولية الحماية في حالة وقوع الكوارث الطبيعية، خاصة إذا أثرت تلك الكوارث على حياة السكان وعرضتها لخطر الموت نتيجة لعدم وجود أي عمليات إغاثة بسبب قرارات سياسية صادرة من حكوماتهم، فهل يمكن اعتبار مثل هذه القرارات جرائم ضد الإنسانية؟ مع التذكير بأن النسخة الأصلية لمسؤولية الحماية الصادرة من اللجنة الدولية للتدخل وسيادة الدول شملت الكوارث البيئية والطبيعية باعتبارها أحداث ممكن أن تعطي الحق بالتدخل للمجتمع الدولي إذا فشلت الدولة ذات العلاقة في حماية سكانها، كما أكد أحد الباحثين بأنه لا يوجد فرق بين مقتل عدد كبير من السكان عن طريق إطلاق النار عليهم أو عن طريق منع وصول المساعدة لضحايا الكوارث الطبيعية من قبل حكومتهم⁽³⁾، أن الواقع أثبت بأن تطبيق مسؤولية الحماية الذي تم صياغته وتبنيه في مؤتمر القمة العالمي فيما يتعلق بضحايا

(1) Tyra Ruth Saechao, Op. Cit, P. 667.

(2) د، محمود توفيق محمد، مصدر سابق، ص 267.

(3) نبراس أبراهيم مسلم، مصدر سابق، ص 106 .

الكوارث الطبيعية والبيئية والإنسانية لا يزال بالغ الحساسية لكنه ذو أولوية لدى العديد من أعضاء الأمم المتحدة التي جلبت أنتباه المجتمع الدولي أثناء الكوارث الطبيعية⁽¹⁾. ولتفصيل أكثر سوف نقسم هذا المطلب على فرعين، في الأول نتناول تطبيقات مسؤولية الحماية للأشخاص أثناء الكوارث الطبيعية، أما الفرع الثاني فإنه يبين دوافع تقديم المساعدات الإنسانية في حالات الكوارث الطبيعية.

الفرع الأول

تطبيقات مسؤولية الحماية للأشخاص أثناء الكوارث الطبيعية

أن تطبيق مسؤولية الحماية للأشخاص في حالة الكوارث الطبيعية يخضع في الغالب إلى الفلسفة القانونية التي تحكم المجتمع الدولي لذا فإن تطبيقها يتقدم على تأصيلها، ويؤكد على ذلك كثرة المؤتمرات والاتفاقيات الدولية والإقليمية التي عقدت في الآونة الأخيرة من أجل بلورة هذه الأفكار واستخلاص النتائج وتطويرها وتأسيس ما يعرف حالياً بالقانون الدولي لمواجهة الكوارث الطبيعية لتطبيقه⁽²⁾.

إنّ تطبيق مسؤولية الحماية للأشخاص يقع على الدولة بالدرجة الأولى، وتمتد إلى مختلف المنظمات، ثم تأتي مسؤولية المجتمع الدولي في المساعدة وتقوية القدرات والاستجابة في الوقت المناسب وبطريقة حاسمة إذا اقتضى الأمر ذلك. ويعد تطبيق مسؤولية الحماية جزءاً من القضايا الحساسة في عصرنا هذا، وقد أثرت هذه المسألة في الفقرتين 138 و 139 من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام 2005. ولدفع أية شبهات حول الدافع إلى التدخل، عمد الأمين العام للأمم المتحدة "بان كي مون" إلى إعداد تقرير حول تنفيذ مسؤولية الحماية عام 2009⁽³⁾. كما أن استراتيجية إطار عمل هيوغو للأمم المتحدة (HFA) عمدت إلى وضع هيكلية منهجية وشاملة لزيادة الوعي بأهمية تطبيق خطر الكوارث⁽⁴⁾.

أولاً : تطبيق عناصر مسؤولية الحماية للأشخاص أثناء الكوارث الطبيعية

عند وقوع الكوارث الطبيعية تلعب سيادة الدول دوراً مهماً في عمليات الإغاثة الدولية، حيث تمتلك الدولة المتأثرة بالكارثة سلطة إدارة كافة الجوانب المتعلقة بها في إعقاب الكارثة، فلها أن تطالب أو أن ترفض المساعدة من المجتمع الدولي، فلا يوجد إلزام قانوني يفرض على الدول المتضررة جراء الكوارث قبول المساعدة الدولية، فلها أن ترفض المساعدة لأسباب سياسية

(1) Tyra Ruth Saechao Op. Cit, P. 674.

(2) د. محمود توفيق، مصدر سابق، ص46.

(3) الفقرة 14 من تقرير الأمين العام، تنفيذ المسؤولية عن الحماية، الجمعية العامة، الدورة 63، متابعة نتائج مؤتمر قمة، الألفية، الأمم المتحدة، 2009 A/63/677، ص25.

(4) إطار عمل هيوغو للأمم المتحدة (HFA) التي تهدف إلى بناء مجتمعات ودول قادرة بقوة على مواجهة الكوارث وتخفيف تأثيراتها. وبشكل أكثر تحديداً، يمكن تحديد الأهداف الثلاثة لإطار عمل هيوغو على النحو التالي: 1- تكامل الحد من خطر الكوارث في سياسات التنمية المستدامة. 2- تطوير وتعزيز المؤسسات والآليات والقدرات لبناء قدرة المجتمع على المواجهة القوية للمخاطر. 3- الدمج المنهج لنهج الحد من خطر الكوارث في تنفيذ برامج الاستعداد للطوارئ والاستجابة لها والتعافي.

متمثلة بالإحراج الذي ينطوي عليه طلب المساعدة من الخارج، وكشف حقيقة عدم كفاءة الدولة المتضررة جراء الكارثة بالاستجابة الفعالة للكوارث الطبيعية، وعادة ما تلعب الدوافع السياسية دورا بارزا في الاستجابة لعمليات الإغاثة من الكوارث⁽¹⁾ وبالتالي، فإنه لا يوجد ضمان كافي لتوفير الحماية الملائمة لضحايا الكوارث الطبيعية، وبالنظر إلى تلك المسؤوليات فهي لا تبتعد عن فحوى مسؤولية الحماية، فكما تم التوضيح سابقا فإن مسؤولية الحماية في الحقيقة تنطوي على ثلاث عناصر، المسؤولية عن المنع التي هي العنصر الأول الذي جاء به تقرير اللجنة الدولية للتدخل وسيادة الدول ويعد أحد أهم عناصر مسؤولية الحماية والذي يقتضي قيام الدولة بتبني سياسات مثل ضمان المساواة في المعاملة وتوفير الفرص لجميع المواطنين، بذل الجهود اللازمة لتولي الحكومة المسؤولية زمام الأمور، حماية حقوق الإنسان، تعزيز التطور الاجتماعي والاقتصادي وضمن التوزيع العادل للثروات⁽²⁾، إضافة إلى الدور الذي يلعبه المجتمع الدولي لتعزيز المسؤولية عن المنع والتمثل في إنشاء نظام فعال للإنذار المبكر، و اللجوء إلى الوسائل الإجرائية والسياسية المتاحة والمتضمنة الإجراءات الدبلوماسية والاقتصادية والقضائية سواء كانت قسرية أو غير قسرية⁽³⁾، وإذا ما حاولنا تطبيق تلك المسؤوليات في حالات الكوارث الطبيعية، فإنه من المفيد جدا تفعيل هذا النظام في حالة وجود كوارث طبيعية مما يساعد على تجنب تعريض السكان المدنيين إلى خطر التعرض للأذى، على الدولة المتأثرة بالكارثة إنذار الدول الأخرى عن وجود تلك الكارثة التي قد تسبب أضرار عابرة للحدود في حالة وجود أذى حال أو محتمل قد يلحق بها، كما أكدت محكمة العدل الدولية على واجب الإنذار في حكمها الصادر في قضية قناة كورفو 1949.

أما العنصر الثاني من عناصر المسؤولية عن الحماية والتمثل في المسؤولية عن الرد فيقصد به عندما تكون الدولة غير قادرة أو غير راغبة على معالجة الموقف فلا بد من اتخاذ إجراءات تدخلية من قبل بقية أعضاء المجتمع الدولي، وقد تتضمن تلك الإجراءات تدخل الدول الأخرى عسكريا إذا اقتضى الأمر لحماية السكان من الانتهاكات الجسيمة ضد حقوق الإنسان التي يتعرضون لها⁽⁴⁾، وفي حالة وقوع الكوارث فإنه من المنطق تطبيق المسؤولية عن الرد وذلك لوجود معاناة إنسانية شديدة الوطأة تحتاج إلى مثل هذا التدخل، حيث ستوفر هذه المسؤولية المساعدة الإنسانية الضرورية عندما تكون الدول المتأثرة بالكارثة غير قادرة أو غير راغبة في توفيرها، وقد أكدت محكمة العدل الدولية على مسؤولية توفير وقبول المساعدة الإنسانية في قضية الأعمال العسكرية وشبه العسكرية (نيكاراغوا ضد الولايات المتحدة 1986) موضحة بأنه لا يمكن أن يعد توفير المساعدة الإنسانية المتمثلة بالغذاء والملبس والدواء للأشخاص أو القوات المتواجدين في دولة أخرى مهما كانت ميولهم أو أهدافهم السياسية، بمثابة التدخل غير القانوني أو بعبارة أخرى لا يعد مخالف للقانون الدولي⁽⁵⁾، واستنادا إلى تلك الحقائق نستطيع القول بأن القانون الدولي يدعم يساند المساعدة الإنسانية لضحايا الكوارث الإنسانية، على أن تكون المساعدة المعروضة أو الممنوحة لأغراض إنسانية بحتة. أما العنصر الثالث من عناصر مسؤولية الحماية

(1) نيراس أبراهيم مسلم، مصدر سابق، ص 107.

(2) تقرير اللجنة الدولية للتدخل وسيادة الدول، ICISS، مصدر سابق، ص 19.

(3) David P. Fidler, Op. Cit. p.469.

(4) تقرير اللجنة الدولية للتدخل وسيادة الدول، ICISS، مصدر سابق، ص 29.

(5) David P. Fidler, Op. Cit, p.470

حسب تقرير اللجنة الدولية فهو (responsibility to rebuild) والذي يعني إن مسؤولية الحماية لا يقصد بها فقط المسؤولية عن المنع والتصرف بل هي تشمل المسؤولية عن المتابعة و إعادة البناء، فعند انهيار الدولة أو تنازلها عن مسؤوليتها عن الحماية، يجب أن يكون هناك التزام حقيقي للمساعدة في إعادة بناء السلام الداخلي وتعزيز الإدارة القوية والتنمية المستدامة⁽¹⁾، وفي سياق الكوارث الطبيعية فإن المسؤولية عن إعادة البناء يراد بها مسؤولية الدول المتأثرة جراء الكوارث ومسؤولية المجتمع الدولي للعمل بالتعاون مع بعضهم البعض من أجل إعادة الإعمار والتأهيل للمجتمعات التي عانت التدمير الذي تسببت به الكوارث الطبيعية، والحقيقة أن المسؤولية عن إعادة البناء تتوافق مع إعلان الأمم المتحدة حول (الحق في التنمية) الذي تبنته الجمعية العامة للأمم المتحدة في 2 كانون الأول 1986، والذي تضمن عدد من التوصيات نذكر منها إن على كل الدول تحسين رفاهية سكانها⁽²⁾، وللقيام بذلك عليها أن توفر للسكان كل التسهيلات الممكنة لإعمال الحق بالتنمية، ويجب أن تضمن جملة أمور منها إمكانية وصولهم إلى الموارد الأساسية، التعليم، الخدمات الصحية، الغذاء، الإسكان و العمل على التوزيع العادل للدخل⁽³⁾، ووفقا لهذا الاعلان فإن للدول إن تساهم في حالات الكوارث الطبيعية في إعادة بناء المجتمعات المتضررة من تلك الكوارث عن طريق المشاركة بمرحلة إعادة البناء ما بعد الكارثة وتوفير المستلزمات الأساسية لضحايا الكارثة.

بناء على ما تقدم هل من الممكن تطبيق مسؤولية الحماية على حالة الكوارث الطبيعية؟ لعل الإجابة الواضحة عن هذا السؤال ممكن التماسها في قضية (ماينمار)، فقد ضرب إعصار (نرجس) وهو إعصار من الصنف الثالث اتحاد ماينمار في 3 ايار 2008 معرضا 30 بلدة إلى الدمار، حيث يعد هذا الإعصار هو الأسوأ الذي ضرب منطقة جنوب شرق آسيا منذ 1991، خلف هذا الإعصار وفقا لتقارير الأمم المتحدة وجمعية الدول الشرق آسيوية والحكومة البورمية ما يقارب 84000 قتيل و 53000 مفقود و 19000 جريح⁽⁴⁾، ونظرا لشدة الكارثة عرض المجتمع الدولي متمثلا بالهيئات الإنسانية التابعة للأمم المتحدة وحكومات الدول ومنظمات المجتمع المدني تقديم المساعدة والدعم للسلطة الحاكمة في ماينمار، إلا إنها لم تكن على استعداد لقبول تلك المساعدة رافضة قبول أي تواجد أجنبي على أراضيها (ماعدا من وجدوا أصلا بناء على اتفاقات مسبقة)، وأعلنت قبولها فقط لمستلزمات الإغاثة على أن يتم نقلها بواسطة سفن مدنية، حيث كان النظام الحاكم يشكك في نوايا المجتمع الدولي وراء تقديم مساعدات الإغاثة، مدعيا بأنه قادر على توفير الإغاثة اللازمة لضحايا الإعصار إلا أن مرور الوقت أثبت بأنه غير قادر أو غير راغب في إغاثة سكانه حتى بعد أن التقى السيد" بان كي مون "الأمين العام للأمم المتحدة مع رئيس دولة ماينمار وتوصل معه إلى اتفاق يقضي بفتح حدود دولته لعمليات الإغاثة الإنسانية الدولية، حيث قامت السلطات بتقييد حركة عمال الإغاثة ولم تسمح لهم

(1) تقرير اللجنة الدولية للتدخل وسيادة الدول، ICISS، مصدر سابق، ص39.

(2) U.N. Doc. A/41/53 –Dec. 4. 1986

(3) نبراس أبراهيم مسلم، مصدر سابق، ص 109.

(4) Alpaslan Ozerdem. the responsibility to protect in natural disasters: another excuse for interventionism? Nargis Cyclone, Myanmar-conflict, security & development, p.698.

بالممرور الى أشد المناطق تضررا جراء الإعصار⁽¹⁾. دفعت تصرفات حكومة ماينمار الى انتقاد شديد من قبل المجتمع الدولي، ففي اجتماع الجمعية العامة للأمم المتحدة، حذر السفير الفرنسي من أن الإجراءات التي تتخذها حكومة ماينمار بمنعها وصول المساعدات الى المتضررين إنما قد تؤدي الى وقوع جرائم ضد الإنسانية، وأضاف بأن مئات الآلاف من الأشخاص تتعرض حياتهم للخطر وهناك مسؤولية أساسية تقع على عاتق الحكومة تقتضي بضرورة مساعدة هؤلاء أو فتح حدودها للسماح للمساعدات الإنسانية بالدخول إلى المناطق المنكوبة، كما دعا بعض السياسيين الفرنسيين إلى تطبيق مبدأ المسؤولية عن الحماية كون سكان ماينمار هم ضحايا لكارثة مزدوجة، فمن جهة عانوا من التعرض إلى كارثة طبيعية شديدة، ومن جهة أخرى كانوا عرضة لكارثة سياسية⁽²⁾، ودعا وزير الخارجية الفرنسي والناشط في مجال العمل الإنساني برنارد كوشنير إلى تطبيق مبدأ مسؤولية الحماية كرد لرفض الحكومة البورمية لدخول الإغاثة الدولية لملايين من المتأثرين بإعصار (نرجس) مبينا بأن التهديد الذي قد يتعرض له السكان المدنيين لا يأتي عن طريق توجيه السلاح ضدهم فحسب، بل من الممكن أن يكون نتيجة للإهمال الشديد من قبل حكوماتهم في أعقاب كارثة طبيعية أو تفشي مرض وبائي، ففي كل قضية يتعرض فيها السكان المدنيين إلى خطر فقدان حياتهم بشكل واسع النطاق تثار مسألة ما إذا كانت حكومتهم المحلية تستحق بالفعل أن تمارس سلطاتها السيادية على إقليمها، وإذا لم تطبق مسؤولية الحماية في حالات تعمل فيها الحكومات المعنية على حرمان عدد كبير من المدنيين من الحصول على الإغاثة، فكيف يمكن للمجتمع الدولي أن يتعهد بأنه لن يقف مكتوف الأيدي في مواجهة الكوارث الإنسانية⁽³⁾، عرض المقترح الفرنسي للنقاش تمهيدا لعرضه أمام مجلس الأمن مقترحا أن يصدر الأخير قرار يخول التدخل من أجل إيصال المساعدات وفرضه على حكومة ماينمار⁽⁴⁾، إلا إن المقترح واجه معارضة شديدة من قبل كل من روسيا والصين، وقد بنوا معارضتهم على أساس كون الدولة قد تعرضت إلى كارثة طبيعية، ولا يوجد داعي لتسييس تلك الحالة، فضلا عن إن الدولة ذات السيادة لها أن تقرر كيفية مساعدة سكانها، كما أن الكوارث البيئية والطبيعية قد تم استثناءها من قبل الجمعية العامة، مع العلم إن اللجنة الدولية للتدخل وسيادة الدول قد تضمنتها ضمن مسببات التدخل وفقا لمسؤولية الحماية، هو في الحقيقة قرار سياسي بحت اتخذته الجمعية العامة، نتيجة لعدم الثبات والمعايير المزدوجة التي أمتاز بها التدخل الإنساني في حقبة تسعينات القرن الماضي، وما تلاها من التدخل في أفغانستان في العام 2002 والعراق في العام 2003 والذي أثار الشكوك حول الدوافع الغربية لاستخدام المبررات الإنسانية للتدخل في الدول ذات السيادة⁽⁵⁾، فحصر مسؤولية الحماية كمبرر للتدخل عند ارتكاب أحد الفئات الجماعية المتمثلة بالإبادة الجماعية وجرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية والتطهير العرقي يعد رفض صريح من الأمم المتحدة لتطبيق مسؤولية الحماية عند حدوث كوارث طبيعية، وأن عدم تطبيقه في كل مرة تقع فيها كارثة طبيعية قد يؤدي الى فقدان مسؤولية الحماية لشرعيتها واستخدامها كغطاء لتبرير كل أنواع التدخلات الإنسانية، ولم تجد التبريرات التي تمسك بها أنصار تطبيق مسؤولية الحماية

(1) نبراس ابراهيم مسلم، مصدر سابق، ص 110.

(2) Gareth Evans, Op. Cit, p.30.

(3) نبراس ابراهيم مسلم، مصدر سابق، ص 111.

(4) Gareth Evans, Op. Cit, p. 66.

(5) Gareth Evans, Op. Cit, p. 67.

في حالة الكوارث الطبيعية نفعاً ولم تتم الموافقة على تطبيقه على الرغم من إن أمتناع الحكومة البورمية من السماح للمساعدات للدخول إلى الأراضي المنكوبة أدى إلى زيادة عدد القتلى من ضحايا الإعصار⁽¹⁾.

تعطي حالة اعصار نرجس مثالا واضح بأن المجتمع الدولي غير مستعد في الوقت الحالي لتطبيق مسؤولية الحماية على الكوارث الطبيعية، وقد أكد ذلك الأمين العام للأمم المتحدة في تقريره الأول عن تنفيذ مسؤولية الحماية إذ أشار إلى ذلك بقوله "لا تنطبق المسؤولية عن الحماية إلا على الضروب الأربع المحددة والمتفق عليها من الجرائم والانتهاكات، الأ وهي الإبادة الجماعية، وجرائم الحرب، والجرائم ضد الإنسانية، والتطهير العرقي، أولى أن تقرر الدول الأعضاء خلاف ذلك، فإن أي محاولة لتوسيع نطاق هذه المسؤولية لتشمل كوارث أخرى من قبيل فيروس نقص المناعة الإيدز أو تغيير المناخ أو الاستجابة للكوارث الطبيعية من شأنها أن تقوض توافق الآراء عام 2005 وسوف يؤدي إلى توسيع مسؤولية الحماية إلى حد الانتقاص من شرعيته أو مدى الاستفادة منه عملياً⁽²⁾"، كما إن إقحام مسؤولية الحماية لإنقاذ ضحايا الكوارث الطبيعية قد يكون غير فعال وغير عملي، وذلك لكون الإغاثة الإنسانية بعد الكارثة يجب أن تصل إلى الضحايا في غضون ثلاثة إلى سبعة أيام، بعد تلك الفترة فإن الآمال بالبحث والإنقاذ والمساعدة الطارئة سوف تتناقص، حتى إذا كان الغرض من المساعدة هو اتخاذ الإجراءات الضرورية لمنع تفشي الأمراض أو التلوث البيئي فإن المساعدة في هذه الحالة يجب أن تصل إلى محتاجيها خلال أسبوعين إلى ثلاث أسابيع بعد وقوع الكارثة، وعلية فإن عامل الوقت في حالة الكوارث الطبيعية يمثل عنصر جوهري للاستفادة من المساعدة الإنسانية، ونظراً إلى إن تطبيق مسؤولية الحماية يحتاج إلى وقت أطول للمرور بكل الخطوات التي من الممكن إتباعها للوصول إلى النتيجة المرجوة، وحتى التدخل العسكري فإنه يحتاج إلى وقت وتخطيط لتحقيق أهدافه، وإلى أن يتم تنفيذ التدخل فمن الممكن أن يكون قد فات الأوان لإنقاذ السكان المتأثرين من جراء الكارثة⁽³⁾.

لكن إذا نظرنا إلى قضية الكوارث الطبيعية من منظور آخر لوجدنا أنه من الممكن أن يعد امتناع حكومة ما من مساعدة سكانها من ضحايا تلك الكوارث ومنع المساعدات الدولية من الدخول لإيصال مواد الإغاثة يمكن أن يرقى إلى جريمة من ضمن الجرائم ضد الإنسانية أو التطهير العرقي أو الإبادة ، إلا أنها جريمة لا تقع عن طريق ارتكاب الدولة لعمل معين وإنما عن طريق أمتناع قيام الدولة عن إمر معين مصحوب بالإهمال واللامبالاة تجاه معاناة سكانها، وبالتالي فإن التغيير في تفسير الأحداث من الممكن أن يكون له دور في مدى إمكانية تطبيق المبدأ، ففي قضية إعصار نرجس، ركز المعارضون لتطبيق مسؤولية الحماية على إن نطاق تطبيقه لا يشمل حالة الكوارث الطبيعية غير مباشرين إلى وجود حقيقة أخرى مفادها أن حكومة ماينمار إنما ترتكب جرائم ضد شعبها بالامتناع عن توفير الإغاثة لهم، فكل ما يلزم لتطبيق

(1) Jarrod Wong Associate, Reconstructing the Responsibility to Protect in the Wake of Cyclones and Separatism Tulane Law Review, University of the Pacific McGeorge School of Law, 2009-p28 Jarrod Wong. Reconstructing

(2) General Assembly document – A/63/677-12 January 2009, p9

(3) نبراس أبراهيم مسلم، مصدر سابق، ص112.

مسؤولية الحماية وجود شرطين الأول بأن الدولة قد فشلت في توفير الحماية لسكانها، والثاني بأن هنالك واحدة على الأقل من الجرائم الأربع ترتكب ضد سكانها، ومن المفروض إن تلك الجرائم إنما ترتكب من قبل الدولة نفسها أو من قبل طرف ثالث، فإذا كانت قد ارتكبت من الدولة ذاتها فبذلك يتحقق شرطي تطبيق مسؤولية الحماية لان ارتكابها لتلك الجرائم يعني بالضرورة فشلها في حماية سكانها من تلك الجرائم، وكما أشرنا سابقا الى الجرائم ضد الإنسانية بوصفها أحد الجرائم التي من الممكن تطبيقها عند ارتكابها، تلك الجرائم لا تستدعي وجود حرب أو اعتداء مسلح للقول بوقوعها، بل يكفي أن يكون هناك اعتداء يتضمن معاملة سيئة للسكان ومن الممكن أن يشمل أفعال لا تنطوي على عنف مثل تطبيق الفصل العنصري أو ممارسة الضغوط ضد السكان لتوجيههم بالقيام بأعمال معينة⁽¹⁾، كما أكدت المحكمة الدولية الجنائية الخاصة بيوغسلافيا السابقة في عدة قضايا رفضها لفكرة ضرورة وجود سياسات محددة لارتكاب الجرائم ضد الإنسانية، وفي حالات استثنائية من الممكن أن ترتكب تلك الجرائم من خلال الفشل المتعمد بعدم اتخاذ أي فعل من شأنه أن يمنع وقوع تلك الجرائم، في حين طالب آخرون بضرورة شمول مسؤولية الحماية لحالة إحصار نرجس من باب تكييف أعمال الحكومة بأنها جرائم ضد الإنسانية، وذلك يدل على توحيد الصف بين داعمي لمسؤولية الحماية والإبقاء على نطاقه ضمن جرائم الإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية والتطهير العرقي وجرائم الحرب أن هنالك حالة شبيهة بحالة أعصار نرجس لكن لم يكن السبب في عدم وصول الاغاثة الى المناطق المنكوبة عدم رغبة الحكومة في حماية سكانها، بل كان هنالك عدم قدرة على تقديم الاغاثة، ذلك يعني أنه لاوجود لجرائم ضد الإنسانية مرتكبة من قبل تلك الحكومة تجاه سكانها، يبقى التساؤل لماذا لا تستحق مثل تلك الحالة تدخلا دوليا لوضع حد لانتهاكات حقوق الإنسان، خصوصا وأن مسؤولية الحماية لم يكن الغرض من تبنيه إيجاد وسيلة لمنع أو معاقبة أو تنفيذ العدالة فيما يتعلق بارتكاب الجرائم الدولية بقدر ما هو وسيلة لرفع الأذى الخطير الذي يعاني منه السكان، وهو أولا وأخيرا واجب أخلاقي مفاده أنقاذ حياة البشر وهذا الواجب يوجد بغض النظر عن ما اذا كان تهديد الحياة ناجم عن جرائم معروفة دوليا أو أحداث أخرى، من ذلك نرى ضرورة التوسع في تطبيق مسؤولية الحماية ليس على أساس شموله لحالات لم تتضمنها الوثيقة النهائية لمؤتمر القمة العالمي بل على أساس النظر الى التبعات التي تنشأ بعد وقوع الكارثة وبالأخص تلك التي تنشأ من رفض الحكومة المعنية مساعدة سكانها غير مبالية بما يتعرضون له من انتهاكات لحقوقهم، مع لفت النظر الى إن مجلس الأمن أكد أنه على استعداد للاستجابة الى الحالات التي تشهد عرقلة لوصول المساعدات الإنسانية للمدنيين في القرار 1265 في أيلول 1999⁽²⁾. إن توسيع نطاق تطبيق مسؤولية الحماية واجه آراء مختلفة، فذهب " إدوارد لوك" المستشار الخاص للأمين العام للأمم المتحدة إلى أن توسيع نطاق مسؤولية الحماية في هذا الوقت وترى الباحثة أنه يعد قرار غير حكيم وسوف يجعل مسؤولية الحماية أبعاد لم تكن في الحسبان

ثانيا : التطبيق الخاطئ لمسؤولية الحماية أثناء الكوارث الطبيعية (الأزمة في ماينمار)

أن تبني مسؤولية الحماية عن طريق منظمة الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية ومجلس حقوق الإنسان لم يبق مجرد حبر على ورق، فقد شهدت مسؤولية الحماية في الكوارث الطبيعية

(1) نبراس أبراهيم مسلم، مصدر سابق، ص113.

(2) نبراس أبراهيم مسلم، مصدر سابق، ص114.

تطبيقات في أكثر من دولة تعرضت للكوارث الطبيعية واتخذت بموجبه الهيئات المعنية الإجراءات الضرورية سواء لمنع وقوعها أو لإيقافها أو لإعادة البناء بعد نهاية الكارثة، أن عدم تطبيق مسؤولية الحماية في بعض الحالات يعود أولاً وأخيراً إلى توتر العلاقات أو انعدام الثقة بين الأطراف المعنية مما أدى إلى انحراف تطبيق مسؤولية الحماية عن تحقيق أهدافه المرجوة، فضلاً عن ذلك فقد شهد المجتمع الدولي أحداث تم فيها اللجوء إلى اتخاذ إجراء وفقاً لمسؤولية الحماية لكنها لم تكن صحيحة التطبيق بمعنى أنها لا تنطوي أساساً تحت مسؤولية الحماية، وذلك لعدم الوفاء بالمعايير التي تضمنتها كل من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي وتقارير الأمين العام للأمم المتحدة والذي يوضح فيها آلية تطبيق مسؤولية الحماية من أجل التوصل إلى التطبيق السليم الذي لا يؤدي إلى انحراف مسؤولية الحماية عن هدفه الأساسي المتمثل بحماية السكان المدنيين، ولعل أوضح الأمثلة التي من الممكن الإشارة إليها بعد تبني مسؤولية الحماية هي التدخل الروسي في جورجيا والتدخل في ماينمار⁽¹⁾.

من الممكن تطبيق مسؤولية الحماية في الأزمة التي شهدتها ماينمار/ بورما في أعقاب الإعصار الذي ضرب أجزاء واسعة منها في أيار عام 2008². عندما منع النظام الحاكم المساعدات الإنسانية الدولية من الوصول إلى السكان في المناطق المنكوبة، عندها ظهرت مطالب بتطبيق مسؤولية الحماية والتدخل العسكري من أجل إيصال المساعدات الإنسانية، إن الإجابة البسيطة والمختصرة بهذا الصدد أن مسؤولية الحماية لا يطبق في حالة وقوع كوارث طبيعية و أن تطبيقه أنحصر في حالات ارتكاب الجرائم الوحشية التي حددها الفقرة 138 من الوثيقة الختامية، وكانت قضية أعصار نرجس أكثر تعقيداً من مجرد وقوع كارثة طبيعية حيث أثار وزير الخارجية الفرنسي مسألة ضرورة اعتبار تلك الكارثة من قبيل الحالات التي تستدعي تطبيق مسؤولية الحماية وطالب مجلس الأمن بضرورة إصدار قرار يخول التدخل لفرض إيصال المساعدات الإنسانية مشيراً إلى إن النظام العسكري الحاكم في بورما إنما يعتمد حجب تلك المساعدة عن المنكوبين بمصير سكانه وأن تلك الأفعال من الممكن أن تعتبر جرائم ضد الإنسانية، فقد ضمن نظام روما الأساسي إلى جانب القتل والتعذيب والاعتقال وغيرها من الجرائم ضد الإنسانية التي ورد ذكرها في المادة 7 منه " الأفعال اللاإنسانية الأخرى ذات الطابع المماثل التي تتسبب عمداً في معاناة شديدة أو في أذى خطير يلحق بالجسم أو بالصحة العقلية أو البدنية " (3)، كما يمكن أن تندرج جرائم حكومة ماينمار تحت جريمة الإبادة والتي يعرفها نظام روما الأساسي بأنها تعمد فرض أحوال معيشية، من بينها الحرمان من الحصول على الطعام والدواء، بقصد إحداث تدمير جزء من السكان (4)، خصوصاً وأن المناطق التي ضربها الإعصار تسكنها أقليات عرقية مستهدفة من جانب النظام الحاكم مما يثير الشكوك حول وجود نية عمدية للإضرار بتلك الجماعات عن طريق حجب المساعدات الدولية (5)، وعند تقديم مقترح من الجانب

(1) Gareth Evans, Op. Cit, p. 68.

(2) نبراس أبراهيم مسلم، مصدر سابق، ص 236.

(3) المادة 4 الفقرة أولاً ك من نظام روما الأساسي.

(4) المادة 4 الفقرة ثانياً ب من نظام روما الأساسي

(5) تسكن تلك الأقليات العرقية في مناطق غنية بالموارد الطبيعية ونظراً لوجود توترات بين تلك الأقليات والنظام الحاكم فقد حاول النظام ادخال تغيير ديموغرافي في منظم غي تلك المناطق، لذا فإن تعرض تلك المناطق للإعصار وحجب المساعدة من الوصول للمنكوبين قد تسهم في تحقيق غرض النظام الحاكم .

الفرنسي الى مجلس الأمن لغرض إصدار قرار يتضمن التدخل في ماينمار لإيصال المساعدات الإنسانية وفقا لمسؤولية الحماية عارضت كل من الصين، فيتنام، جنوب افريقيا وروسيا أي تدخل لمجلس الأمن في تلك الازمة⁽¹⁾، كما رفضت ماينمار أي إقحام مسؤولية الحماية و أعدته تسييس لأزمة إنسانية كما حذرت من إن تطبيق مسؤولية الحماية في تلك الأزمة سوف يعد سابقة خطيرة لأن الغرض من تبنيه هو منع جرائم الإبادة الجماعية ولم يكن الغرض من تبنيه استخدامه في الكوارث الطبيعية، لكون الكارثة الطبيعية هي أمر داخلي ويجب أن يترك الموضوع للدولة المعنية لاتخاذ ما يلزم لمساعدة سكانها، وأي تطبيق لمسؤولية الحماية سوف يجعل منه حجة لتبرير التدخل العسكري لأزمات أخرى مع الخوف من المعايير المزدوجة التي يتم التعامل على أساسها في تلك المسائل خصوصا بعد التدخل العسكري في كل من افغانستان 2002 والعراق 2003 الذي أثار شكوك حول حقيقة النية التي تضمها دول الغرب من وراء التذرع بالقضايا الإنسانية لأغراض التدخل العسكري في الدول ذات السيادة، فضلا عن إن تقليص نطاق تطبيق مسؤولية الحماية ما بين تقرير اللجنة الدولية للتدخل وسيادة الدول وبين الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي جاء نتيجة لعمل رضائي يهدف إلى الحصول على توافق بشأن تبنى مسؤولية الحماية. أصر أنصار تطبيق مسؤولية الحماية في أزمة ماينمار بأنه ليس من المنطقي الدخول في تلك الجدلالات القانونية في الوقت الذي تتعرض له آلاف الأرواح إلى الخطر والامتناع عن تطبيق مسؤولية الحماية فقط لكون الأزمة تتعلق بوقوع كارثة طبيعية يضر بالمغزى الحقيقي من تبنى مسؤولية الحماية وبحوله إلى مجرد شعار خالي المحتوى، فضلا عن أن تطبيق مسؤولية الحماية في تلك الأزمة لم يتم المطالبة به بسبب فشل الحكومة في توفير الحماية لسكانها في أعقاب وقوع كارثة إنسانية، حيث كان بإمكان الحكومة حماية سكانها من تعرضهم إلى خطر الموت عن طريق الموافقة على إدخال المساعدات الإنسانية التي تكفل المجتمع الدولي بتقديمها لكنها لم تفعل، وبالتالي فإن تطبيق مسؤولية الحماية يتأتى من فشل الحكومة المتعمد في توفير الحماية للسكان المنكوبين وليس بسبب الأذى المباشر من جراء الاعصار الذي ضرب المنطقة. أعدت الأزمة في ماينمار من قبيل التطبيق الخاطئ مسؤولية الحماية لاختلال شرط من شروط تطبيقه وهو أن يكون السكان معرضين لإحدى الجرائم الوحشية والتي ورد ذكرها تحديدا، كما أشار الأمين العام للأمم المتحدة في تقريره عن تنفيذ مسؤولية الحماية في سنة 2009 بأن أي محاولة لتوسيع نطاقه وجعله يشمل كوارث أخرى مثل فيروس نقص المناعة /الايدز أو التغيير المناخي أو الكوارث الطبيعية سوف يقوض القبول الذي توصل له المجتمع الدولي في مؤتمر القمة العالمي ويؤدي إلى تمدد مسؤولية الحماية إلى الحد غير المعترف به والذي يصعب معه تفعيله⁽²⁾، ولو أمعنا النظر في مسؤولية الحماية لوجدنا أنه يطبق في حال فشلت الدولة في حماية سكانها من إحدى الجرائم الوحشية الأربعة، فالشق الأول يشترط أن يكون المسؤول عن الحماية هو الدولة تحديدا، أما بالنسبة للشق الثاني فإن الجرائم الوحشية ممكن أن تكون مرتكبة من الدولة نفسها أو من قبل طرف ثالث، فاذا كانت الدولة هي المحرض أو المرتكب لتلك الجرائم فإن ذلك يستتبع تحقق الشق الأول لأنها قد فشلت في توفير الحماية المطلوبة لسكانها، فلو فرضنا إن حكومة ماينمار قد ارتكبت جرائم ضد الإنسانية بحق سكانها فهذا يعني إنها قد فشلت في حمايتهم وبالتالي يثير ذلك تطبيق مسؤولية الحماية، كما فإن الجرائم ضد الإنسانية تتكون من ركن مادي

(1) Jarrod Wong, Op. Cit, p .245.

(2) نبراس أبراهيم مسلم، مصدر سابق، ص238.

وركن معنوي، أما الركن المادي فأشترط بأن تتمثل الجرائم ضد الإنسانية بهجمات منهجية واسعة النطاق ولم يشترط شكل معين لتلك الهجمات فمن الممكن أن تعتبر المعاملة السيئة أو الضغط بطريقة معينة على السكان لدفعهم للقيام بسلوك معين جريمة ضد الإنسانية كما لم يشترط وجود حرب أو تورط لجهات مسلحة للقول بارتكاب تلك الجرائم، ولهذا من الممكن أن يعد امتناع حكومة ماينمار من مساعدة سكانها جريمة ضد الإنسانية، كما أن الأخيرة يمكن أن ترتكب بالقيام بفعل أو الامتناع عن فعل وقد أكدت على ذلك العديد من المحاكم الدولية، فعلى سبيل المثال اعترفت جريمة القتل بأنها قتل عمدي لأنسان ناتج عن عمل غير قانوني أو امتناع عن عمل من قبل الجاني⁽¹⁾، وبصورة مشابهة عرفت جريمة الأعمال اللاإنسانية "بأنها أي عمل أو امتناع عن عمل يشابه في حدته الأعمال المذكورة ويسبب أذى أو معاناة نفسية أو جسدية أو يشكل هجوم خطير على الكرامة الإنسانية وقد تم تنفيذه بصورة عمدية من قبل الجاني"، أما بالنسبة للركن المعنوي والذي يفترض وفقا لنظام روما الأساسي أن يكون الشخص قد قصد أحداث النتيجة أو كان مدركا بأنها ستقع وفقا للمجرى العادي للأمر⁽²⁾. وتلك الصيغة واسعة بما فيه الكفاية ليندرج تحتها مفهوم فيعد متوفر انطلاقا من امتناعها عن مساعدة سكانها رغم قدرتها على ذلك، وبذلك فإن الإلزام في ماينمار إذا تم النظر إليها من زاوية أخرى يمكن أن تعد حالة من حالات تطبيق مسؤولية الحماية⁽³⁾.

ألا أن الأخيرة لا يعني بالضرورة التدخل عسكريا لأن التدخل العسكري لن يجدي نفعاً في حالة الكوارث الإنسانية وإنما قد يعطل عمل المنظمات الإنسانية ومنظمات الإغاثة وعليه من الممكن استخدام أي من الآليات الأخرى المندرجة تحت مسؤولية الحماية والتي تمكن المجتمع الدولي من تقديم المساعدة للسكان المنكوبين من الجدير بالذكر إن منظمة آسيان كان لها دور بارز في التدخل في أزمة ماينمار باعتبارها عضو في المنظمة حيث قامت بدور الوسيط بين ماينمار والمجتمع الدولي⁽⁴⁾، ودعا الأمين العام لآسيان في 4 أيار 2008 أعضاء المنظمة إلى توفير المساعدات الإغاثة بصورة عاجلة وفقا لاتفاقية آسيان لإدارة الكوارث والاستجابة الطارئة، كما قادت آسيان استجابة منسقة للأزمة في 9 أيار 2008 بموافقة حكومة ماينمار بأرسال أفراد الإغاثة الطبية التابعة للدول الأعضاء في آسيان، وعملت المنظمة عن طريق قوات المهام الإنسانية التابعة لآسيان على تسهيل وصول المساعدات الدولية و أقناع السلطة الحاكمة في ماينمار على التعاون مع جهات الإغاثة، و لم يسمح الأخيرة بالدخول الى المناطق المنكوبة إلا بعد مرور أربعة أسابيع على الإعصار، وأسست العديد من فرق الإغاثة الإقليمية والدولية والتي كان لها دور في تقديم الإغاثة⁽⁵⁾.

(1) International criminal tribunal for Rwanda, Prosecutor v. Akayesu, ICTR-96-4-T, para. 589.

(2) المادة ٣٠ الفقرة ثانيا ب من نظام روما الاساسي ويراد بها ان يكون الشخص في حالة ذهنية تسمح له بتوقع حدوث النتيجة ومع ذلك أستمر في القيام بالعمل

(3) Gareth Evans, Op. Cit, p.30 .

(4) نبراس ابراهيم مسلم، مصدر سابق، ص239.

(5) انشأت آسيان المجموعة الثلاثية والتي كانت مهمتها التنسيق والانقاذ والاشراف على عمليات الإغاثة والتي تكونت من ممثل لآسيان وممثل لمنظمة الأمم المتحدة وممثل عن الوكالات التنفيذية للأمم المتحدة، كما أسست فريق التقييم المشترك لمرحلة ما بعد اعصار نرجس في 8 حزيران وهو فريق مشترك بين آسيان والأمم

الفرع الثاني

دوافع تقديم المساعدات الإنسانية في حالات الكوارث الطبيعية

من الثابت أن الكوارث الطبيعية التي تحدث في أنحاء عديدة من العالم تقع بصرف النظر عن الحدود الوطنية، وتسبب خسائر فادحة في الأرواح والممتلكات و تظهر البيانات الحديثة أن المزيد من الناس تأثروا بالكوارث الطبيعية في جميع أنحاء العالم بين عامي 1990 و 2010، مقارنة بالعقدين السابقين قبل عام 1990⁽¹⁾. وعلى الرغم من أن سلطات الدولة المتضررة هي التي تتحمل في المقام الأول مسؤولية الاعتناء بضحايا الكوارث الطبيعية التي تحدث داخل إقليمها، ولكن في حالة عجز الدولة المتضررة عن التصدي للكوارث الطبيعية يتطلب الأمر مشاركة المجتمع الدولي من خلال مسؤولية الحماية أثناء الكوارث الطبيعية⁽²⁾ وهذا ما كشفت عنه العديد من الكوارث الكبرى التي اجتاحت مناطق مختلفة من العالم في الآونة الأخيرة، ومنها كارثة " تسونامي " التي ضربت عدة دول مجتمعة في جنوب شرق آسيا و آخر عام 2004 وما نتج عنها من خسائر تجاوزت قدرة هذه البلدان مع التصدي لها باستخدام مواردها الذاتية، الأمر الذي فتح الباب على مصراعيه أمام مشاركة المجتمع الدولي في جهود الإغاثة، والتي كان لها بالغ الأثر في التخفيف من معاناة الضحايا وتوفير الحماية لهم. وأن هذه المشاركة تعرف في القانون الدولي " بواجب التعاون " والذي يعد من المبادئ الراسخة في القانون الدولي، وتنص عليه العديد من المواثيق الدولية⁽³⁾.

وهو مكرس في ميثاق الأمم المتحدة ضمن مجالات محددة يأتي في مقدمتها "المجال الإنساني " الذي يندرج تحته موضوع مسؤولية الحماية للأشخاص في حالات الكوارث الطبيعية، حيث تنص المادة (3/1) من الميثاق بشكل واضح على أن أحد أهداف المنظمة يتمثل في تحقيق التعاون الدولي على حل المسائل الدولية ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية، وعلى تعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس جميعا، والتشجيع على ذلك بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ..."

وثمة عدد من الوثائق التي لها صلة مباشرة بحماية الإنسان أثناء الكوارث الطبيعية، والتي نصت على مسؤولية الحماية مما يدل على أن له أهمية كبرى في هذا المجال، من ذلك اتفاقية تامبير لعام 1998 والتي أشارت في ديباجتها الى أن الأطراف تود " تيسير التعاون الدولي من أجل التخفيف من آثار الكوارث " . وينص اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا لإدارة الكوارث والاستجابة في حالات الطوارئ لعام 2005 على ما يلي " تعمل الأطراف ففي سياق

المتحدة وحكومة ماينمار لغرض تقييم الوضع بعد الاعصار والذي يضم أكثر من 250 متطوع من الخبراء والممثلين عن الهيئات الدولية والإقليمية مثل بنك اسيان للتنمية والبنك الدولي.

(1) Asia-Pacific Disaster Management, Comparative and Socio-legal Perspectives, Simon Butt, Luke Nottage, Sydney Law School, University of Sydney, NSW, Australia, p 6.

(2) وثيقة رقم : A/Conf.172/4, para, 1

(3) في التقرير الثاني عن حماية الأشخاص في حالات الكوارث والمقدم من المقرر الخاص ادواردو باينسيا - اوسينا للجنة القانون الدولي عام 2009 وثيقة رقم : (50-71)/A/ CN.4 / 615, paras .

مواجهتها لأخطار الكوارث الطبيعية على أشراك جميع أصحاب المصلحة المعنيين، حسب الاقتضاء، بما في ذلك المجتمعات المحلية والمنظمات غير الحكومية والمؤسسات الخاصة... (1)

ويشير إعلان هيوغو لعام 2005 الى أهمية مشاركة الجهات الفاعلة من غير الدول في جهود الإغاثة بعبارة أننا عازمون على تخفيف ما تلحقه الكوارث الطبيعية من خسائر في الأرواح وفي الأصول الاجتماعية والاقتصادية والبيئية في جميع أنحاء العالم، وندرك في الوقت ذاته أهمية التعاون والتضامن والشراكة على الصعيد الدولي في هذا الخصوص (2).

و لقد اعترفت الجمعية العامة للأمم المتحدة على وجه الخصوص في قرارها رقم 43/131 بأن "ترك ضحايا الكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ المماثلة بلا مساعدة إنسانية يمثل تهديدا للحياة الإنسانية وإهانة لكرامة الإنسان". أن التعاون الدولي يعد أحد أهم المبادئ التي يقوم عليها النظام القانوني الدولي المعاصر، وفيما يخص مسؤولية الحماية أثناء الكوارث الطبيعية(3). وعند حدوث كارثة طبيعية في إقليم دولة ما تسارع الدول الأخرى عادة لتطبيق مسؤولية الحماية للدول المنكوبة ولقد اختلف الفقه الدولي حول دوافع تقديم تلك المساعدات : فهل هي دوافع أخلاقية؟ أم دوافع قانونية؟ أم سياسية؟ وأن هذا الاختلاف يرجع الى أن القانون الدولي الذي ينظم عملية المساعدات الإنسانية في أوقات الكوارث الطبيعية ما زالت قواعده متناثرة في العديد من الوثائق الدولية، ولم يتم تقنينها في صورة اتفاقية ملزمة، وأن من أهم دوافع تقديم المساعدات الإنسانية في حالات الكوارث الطبيعية كما يلي :

أولاً. الدوافع الاخلاقية

لقد تميزت الحياة الإنسانية منذ الأزل بصور للتعاون والتضامن بين أفراد المجتمع الواحد وبين مختلف المجتمعات فيما بينها، ومنبع كل ذلك هو الاعتبارات الأخلاقية والعدالة التي يملئها الضمير وتفرضها الاخلاق على الدول في تصرفاتها حفاظا على مصالحها المشتركة، ودون التزام قانوني من جانبها (4).

ويعد تقديم المساعدات الإنسانية في أوقات الكوارث الطبيعية من أبرز صور التعاون التي تحكمها الاعتبارات الأخلاقية، حيث أن حماية ضحاياها والتخفيف من معاناتهم يشكل التزاما نابعا من الشعور بالعاطفة الإنسانية الخالية من أي مصلحة ذاتية، وذلك على اعتبار أن المساعدات غايتها خدمة أهداف نبيلة تتمثل في إغاثة الدول التي تعجز إمكانياتها عن التصدي للآثار المترتبة على حدوث الكوارث الطبيعية في إقليمها، بما يسمح بعودة الأشخاص الى ممارسة حياتهم اليومية بشكل طبيعي، وبما يتناسب مع الحفاظ على كرامتهم الإنسانية (5).

(1) د. محمود توفيق محمد، مصدر سابق، ص 265.

(2) اعلان هيوغو لعام 2005، الفصل الأول، القرار رقم (1) وثيقة رقم A/Conf /206/6، paras 2-4-5.

(3) د. إبراهيم محمد العناني، مصدر سابق، ص 8.

(4) د. محمود توفيق محمد، مصدر سابق، ص 281.

(5) صلاح الدين بوجلال، الحق في المساعدة الإنسانية، دراسة مقارنة على ضوء أحكام القانون الدولي الإنساني وحقوق الإنسان، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ط1، 2008، ص 31

وهنا تظهر مسؤولية الحماية للأشخاص أثناء الكوارث الطبيعية في مبدئين أساسيين هما: مبدأ التضامن، ومبدأ الكرامة الإنسانية. وقد أكد على هذه الحقيقة الأمين العام للأمم المتحدة بقوله: " أن الأيمان بكرامة الإنسان وقيمه على النحو المبين في ديباجة ميثاق الأمم المتحدة كل الدافع الأول الذي يحث المجتمع الدولي على تقديم المساعدات الإنسانية، كذلك فإن مفهوم التضامن الدولي الذي غالبا ما يستند اليه عقب حالات الطوارئ الرئيسية، ويفسر على أنه شعور بالمسؤولية تجاه شعب حلت به كارثة، هو شعور متأصل أيضا في المبادئ الاخلاقية المنصوص عليها في الميثاق، وأضاف أيضا، أن التضامن بهذا المعنى لا يعتبر صدقة أو أحسانا " (1)

ثانيا. الدوافع القانونية

الى جانب المبررات الأخلاقية التي قدمها البعض كدافع أساسي لتقديم المساعدات الإنسانية، يوجد أيضا مبررات قانونية تستند الى القواعد القانونية الدولية التي ترتبط من قريب أو بعيد بحق الإنسان في الحصول على المساعدات الإنسانية أثناء الكوارث الطبيعية وتوجد هذه المبررات في نصوص ميثاق الأمم المتحدة وبالإضافة الى قواعد حقوق الإنسان .

حيث يرى البعض أن تقديم المساعدات الإنسانية لضحايا الكوارث الطبيعية يجد مبرره في ميثاق الأمم المتحدة، حيث ورد في المادة الاولى فقرة (3) من الميثاق ما يأتي : " تحقيق التعاون الدولي على حل المسائل الدولية ذات الصبغة ... والإنسانية وعلى تعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية ..."

وبتطبيق مسؤولية الحماية للأشخاص أثناء الكوارث الطبيعية، فإن تقديم المساعدات الإنسانية من أجل التخفيف من معاناة الضحايا يمثل الحد الأدنى أو أقل ما يمكن القيام به من جانب مسؤولية الحماية للدول في سبيل أرساء التعاون لحماية ضحايا مثل هذه الكوارث (2).

وعند تطبيق هذا الوضع على حالات الكوارث الطبيعية يلاحظ أنه في مثل هذه الأثناء تتعرض حقوق الإنسان الأساسية كالحق في الحياة والغذاء، والرعاية الصحية، مما يعني ضرورة قيام مسؤولية الحماية من حيث الأخذ بجميع الإجراءات اللازمة لضمان توفير الخدمات الضرورية بالصورة الملائمة للمجتمعات المنكوبة وفي حالة عدم قدرتها على القيام بذلك ينبغي أن تسمح لأطراف أخرى بتوفير المساعدات اللازمة للإغاثة (3) . فالدولة التي تحل بها كارثة عليها التزام إيجابي بتوفير الحماية لمواطنيها فأن لم تستطع فعلها أن تطلب المعونة من الخارج، فأن لم تطلب فالمجتمع الدولي له الحق بمطالبتها اتخاذ إجراءات معينة فعلى المجتمع الدولي أن يتدخل (4).

ثالثا. الدوافع السياسية (دبلوماسية الكوارث)

(1) وثيقة رقم : A/45/587, para.5.

(2) د. صلاح الدين بو جلال، مصدر سابق، ص 37 .

(3) د. محمود توفيق محمد، مصدر سابق، ص 287 .

(4) د. ماهر جميل أبو خوات، مصدر سابق، ص 31.

أن تعبير دبلوماسية الكوارث هو تعبير غير شائع، حيث يشير الى التداعيات التي تحدثها الكوارث الطبيعية في العلاقات المتبادلة بين الدول⁽¹⁾. وكان أول ظهور لمصطلح دبلوماسية الكوارث، عقب زلزال أرمينيا الذي حدث في عام 1988، حيث قام به رئيس الاتحاد السوفيتي في ذلك الوقت " جوربا تشوف " بخطوة غير مسبوقه في تاريخ العلاقات السوفيتية مع الغرب، حيث طلب مساعدات إنسانية من الدول الغربية ومن الولايات المتحدة الأمريكية على وجه الخصوص وهو ما فتح الباب واسعا أمام الانفتاح الروسي على الغرب فيما بعد⁽²⁾. وقد بدا واضحا للجميع أهمية الدور الذي من الممكن أن تؤديه الكوارث الطبيعية في التقريب بين الشعوب، وأحداث نقلات نوعية في العلاقات بين الدول، وتشجع رجال السياسة على اتخاذ مبادرات سلمية أكثر جرأة مستغلين حالة الرضا والشعور بالتعاطف التي تسود بين الشعوب في مثل هذه الحالات .

وإذا تحدثنا عن الدور المهم للكوارث الطبيعية وما يعقبها من تقديم مساعدات إنسانية، وتأثير ذلك في العلاقات المتوترة بين الدول والشعوب يجب ان نشير أيضا الى أنه في أعقاب الكوارث الطبيعية قد تسارع الدول الى تقديم المساعدات الإنسانية لا لغرض تحسين علاقاتها المتبادلة بل من أجل المحافظة على دائرة نفوذها وهو ما يوسع نطاق مسؤولية الحماية في الممارسة وهذا ما يعطي انطبعا راسخا بأن السياسة تؤدي دورا بارزا في حث الدول على تقديم المساعدات الإنسانية في حالات الكوارث الطبيعية⁽³⁾.

المطلب الثاني

مدى الزامية مسؤولية الحماية في إطار القانون الدولي وأساسها القانوني للأشخاص

أثناء الكوارث الطبيعية

عند النظر الى الفقرة 139 نجد إنها تشير إلى مسؤولية المجتمع الدولي من خلال الأمم المتحدة باستخدام الطرق المناسبة سواء كانت دبلوماسية أو إنسانية أو استخدام أي وسيلة سلمية أخرى وفقا للفصلين السادس والثامن من الميثاق من أجل المساعدة في حماية الأشخاص، وبهذا فهي تمثل خطوة مهمة في تطوير القانون عن طريق فرض الالتزامات على دولة الاقليم،⁽⁴⁾

إن مسؤولية الحماية على الرغم من وصفه بالقاعدة الناشئة في تقرير اللجنة الدولية للتدخل وسيادة الدول وتقرير الفريق الرفيع المستوى، الا إنه في الحقيقة قد بني على مبادئ قانونية دولية راسخة في القانون الدولي وبصورة اساسية ضمن القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان وينطوي تنفيذه على مجموعة واسعة من الأدوات والتقنيات بما في ذلك التسوية السلمية للنزاعات في إطار الفصل السادس من ميثاق الأمم المتحدة، والاعمال المتعلقة بانتهاك والتهديد بانتهاك السلم والأمن الدوليين في إطار الفصل السابع، والاعمال التي تقوم بها

(1)David P. Fidler Op. Cit, p .461

(2) المصدر السابق، ص 290..

(3)Simon Butt, Luke Nottage Op. Cit, p 14.

(4) نبراس أبراهيم مسلم، مصدر سابق، ص 70 .

المنظمات الاقليمية ودون الاقليمية ضمن الفصل الثامن، واذنا كنا لا نستطيع ادراجه ضمن القواعد القانونية الاتفاقية أو العرفية فمن الممكن أن يعد مبدأ قانوني من ضمن المبادئ العامة التي اقرتها الدول المتمدنة ذلك كونه ينطوي على اعادة تأكيد لمبادئ راسخة من اهمها حماية حقوق الإنسان⁽¹⁾، ولم يكن الغرض من تبنيه ايجاد صياغة جديدة لحماية السكان المدنيين بقدر كونه يعمل على تحسين اداء المنظومة الدولية لتحقيق تلك الاغراض، ولبيان مدى الزامية مسؤولية الحماية في إطار القانون الدولي سيتم تفصيلها في الفرع الاول و الأساس القانوني لمسؤولية الحماية للأشخاص أثناء الكوارث الطبيعية في الفرع الثاني .

الفرع الاول

مدى الزامية مسؤولية الحماية في إطار القانون الدولي

يثير موضوع مسؤولية الحماية تساؤلات عدة نظرا إلى الطريقة التي طرح بها والجهة التي أضفت عليه الصيغة الرسمية، حيث اشير إلى الموضوع باعتباره قاعدة معيارية (emerging norm) كما هو الحال في تقرير الفريق الرفيع المستوى UNHLP⁽²⁾ وهناك من أشار إلى مسؤولية الحماية باعتبارها مبدأ من ضمن مبادئ القانون الدولي كما هو الحال في تقرير اللجنة الدولية للتدخل وسيادة الدول ICISS⁽³⁾، في حين أن هنالك من اكتفى بالإشارة له بوصفه مفهوما دوليا⁽⁴⁾، وقد يعود السبب إلى الجدل الدائر حول الطبيعة القانونية لمسؤولية الحماية نتيجة لسكوت مؤتمر القمة العالمي عام 2005 عن بيان ذلك تماما، معظم الحكومات، سواء كانت مساندة أو معارضة لمسؤولية الحماية، عادة تشير إليه باعتباره مجرد مفهوم، حيث وصف مستشار الأمين العام للأمم المتحدة حول المسائل المتعلقة بالمسؤولية الحماية بأنه مجرد مفهوم⁽⁵⁾.

ولا يوجد اتفاق على تطوره إلى قاعدة دولية⁽⁶⁾. هذا يعني أنه عبارة عن موضوع يحتاج إلى تطور وتحليل واتفاقات قبل أن يتحول إلى قاعدة أو خطة عمل دولية، وكما اشار ممثل الصين في نقاشات مجلس الأمن حول حماية السكان المدنيين في العام 2007 بأن مسؤولية الحماية هي مجرد مفهوم ومن ثم فإنه من غير الملائم أن يشير إليه مجلس الأمن أو أي هيئة أخرى من هيئات الأمم المتحدة في إعلاناتها أو قراراتها، لكونه مجرد فكرة تحتاج إلى نقاشات

(1) محمد المجذوب . القانون الدولي العام، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2007، ص114

(2) نبراس أبراهيم مسلم، مصدر سابق، 72

(3) تقرير اللجنة الدولية للتدخل وسيادة الدول، ICISS، مصدر سابق، ص22

(4) Alex j. Bellamy-responsibility to protect the global effort to end mass atrocities – Polity pres1united kingdom-2012-p5

(5) ويراد بمصطلح (المفهوم) الفكرة المجردة، فعندما تصف الحكومات المسؤولية عن الحماية على أنه مفهوم فإنها تقصد بأنه مجرد فكرة أو مقترح لقاعدة محتملة اشار ممثل الجزائر إلى ان مسؤولية الحماية هو مجرد مفهوم لم يحصل على الاجماع في إطار المجتمع الدولي كما بين ممثل رومانيا أنه من المبكر تضمين قرارات مجلس الأمن بشأن حماية السكان المدنيين مفهوما جديدا مثل مفهوم مسؤولية الحماية حيث أنه لا يزال في طور النقاش كما بين ممثل الصين بأن مفهوم المسؤولية عن الحماية يجب أن يخضع إلى نقاشات مستفيضة قبل أن ينص عليه مجلس الأمن 2005.

(6) نبراس أبراهيم مسلم، مصدر سابق، ص 73،

وتحليلات ولا تعد مبدأ متفق عليه أو قاعدة دولية، والحقيقة أن وصف مسؤولية الحماية بأنها مفهوم يعكس اتجاه الحكومات أنفسها (WSOD)، ومن الجدير الإشارة إلى أن الوثيقة الختامية تم تبنيها بالأجماع من قبل رؤساء الدول، وتلك الوثيقة لا تعكس توجهات الجمعية العامة نفسها بل تعكس برنامج عمل منظمة الأمم المتحدة، لذا فإن وصف مسؤولية الحماية بأنه مفهوم قد يصدق عليه في الفترة السابقة في مؤتمر القمة العالمي، لأن الوثيقة الختامية لم تشر إليه على أنه فكرة أو مفهوم يحتاج إلى تحليل أكثر بل أشارت له بعبارة واضحة تدل على تضمينه ضمن الأطار القانوني الدولي وعلى الدول مراعاته في علاقتها مع سكانها وفي سلوكها كعضو في المجتمع الدولي، اليوم قد تم وضع مسؤولية الحماية موضع التنفيذ من قبل الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية وحتى الدول المنفردة فلا يمكن وصفه بأنه مفهوم مجرد وأحيانا توصف مسؤولية الحماية بأنها مبدأ، والمبدأ هو الحقيقة الثابتة أو الأساس لاعتقاد معين يقود إلى التطبيق، ذلك لكونها أصبحت تمثل حالة من الفهم المشترك كما إنها حازت قبول كافي مما يجعل منها أساس كافي للتصرف، وقد استخدم لفظ المبدأ من قبل كل من اللجنة الدولية ICISS، والفريق عالي المستوى HLP فاذا سلمنا بأن مؤتمر القمة العالمي قد قدم فكرة واضحة عن مسؤولية الحماية وأن قادة الدول قد وافقوا على الالتزام به ففي هذه الحالة يجب وصف مسؤولية الحماية بأنها مبدأ، وكونه لا ينتهك أو يعارض أيًا من المبادئ الدولية الراسخة. وقد أكدت على ذلك الوثيقة الختامية WSOD حيث أشارت في الفقرة 139 بأن المبادئ الراسخة في ميثاق الأمم المتحدة والقانون الدولي إنما تعمل على تعزيز مسؤولية الحماية و أختلفت مسؤولية الحماية بصيغتها المقترحة من قبل اللجنة الدولية للتدخل وسيادة الدول عن صيغتها المتبناة في مؤتمر القمة العالمي، فالغرض من صياغتها كان لتغيير المصطلحات المرفوضة دوليا، وإيجاد بدائل أكثر لقبول حماية الأشخاص، ووضع عوامل معينة لا بد من استيفائها للقول بشرعية التدخل، فالغرض من تبنيه إن صح القول كان وضع أطار عمل متكامل له، وعندما تم تبنيه أدخلت بعض التعديلات على صياغتها وبالتالي أصبح هنالك اختلاف في شكل مسؤولية الحماية النهائي، وكونها في حقيقتها هي عبارة عن مجموعة قواعد بعضها ثابتة في النطاق الدولي وبعضها تنطوي على تطور في العلاقات الدولية فمن الصعب أن يقال عن مسؤولية الحماية أنها قاعدة قانونية واضحة، لأن أهم نقطة من الواجب استيفائها في تكوين القاعدة العرفية هي وضوح تلك القاعدة، فالمبدأ هو في حقيقته عبارة عن أطار عمل يتكون من أكثر من قاعدة، ولا يزال هنالك جدلا دائرا حول الركيزة الثالثة في مسؤولية الحماية والتي هي ضرورة التدخل بشكل حاسم وفعال لحماية السكان المدنيين عند فشل الدولة عن توفير تلك الحماية، فمن الصعب مع وجود هذا الغموض والجدل القول بتوفر القاعدة العرفية، إضافة إلى القاعدة الواسعة التي تطرحها مسؤولية الحماية والمتمثلة بالحلول الواسعة والتي من الممكن أن تنطوي تحتها العديد من الإجراءات تجعل منها مبدأ غير محدد، مهما يكن من أمر وأيّا كانت الطبيعة القانونية التي ينتمي إليها مبدأ مسؤولية الحماية، فإن هنالك حقيقة ثابتة في هذا المجال ألا وهي إن مسؤولية الحماية من عداد الالتزامات في مواجهة الكافة⁽¹⁾ و تلك أكدت عليها محكمة العدل الدولية في قضية شركة برشلونة 1970م⁽¹⁾ حيث ذهبت

(1) يمكن التمييز بين نوعين من الالتزامات في أطار القانون الدولي، القواعد الأمر والالتزام في مواجهة الكافة، وفقا لاتفاقية فيينا لقانون المعاهدات والتي عرفت القواعد الأمر في المادة 11 منها، فإن القواعد الأمر هي القواعد المقبولة والمعترف بها من قبل الدول كافة، وهي القاعدة التي لا يجوز الخروج عنها، ولا يمكن تعديلها إلا بقاعدة لاحقة تحمل نفس الصفة القضية المتعلقة بشركة برشلونة، (اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات اعتمدت من قبل

إلى إن كل الدول تتحمل التزامات معينة تجاه المجتمع الدولي ككل، وهذه الالتزامات بطبيعتها تهم الدول كافة، وكل الدول لها مصلحة في حمايتها. أن مسؤولية الحماية لاتزال في طور الثبات والتحول إلى مبدأ قانوني راسخ في العلاقات الدولية، فأن محكمة العدل الدولية ولجنة القانون الدولي قد أوجدت أسس أخرى لتحقيق التعاون بين الدول، وكذلك فأن الدول تقع تحت نفس الالتزام التي يقع ضمن أطار مسؤولية الحماية.

الفرع الثاني .

الأساس القانوني لمسؤولية الحماية للأشخاص أثناء الكوارث الطبيعية

لقد كانت الكوارث الطبيعية محل اهتمام الأمم المتحدة منذ زمن قريب، فراحت الأمم تبذل جهود معتبرة من أجل تنسيق عمليات الإغاثة في حالات الكوارث الطبيعية، ولكن في حالة عجز أو عدم رغبة الدولة المعنية بممارسة مسؤوليتها بحماية مواطنيها من خطر الكوارث الطبيعية فهنا تظهر مسؤولية الحماية الدولية لأنها تمتد لتصل الى القيام برد فعل بالوسائل الملائمة اذا وقعت الكارثة الطبيعية (2).

وهنا لابد من القاء نظرة حول الأساس القانوني لمسؤولية الحماية للأشخاص خلال الكوارث الطبيعية الذي يستند اليه من خلال ما يلي :

أولاً . قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة

يمكن الاستدلال على مسؤولية الحماية أثناء الكوارث الطبيعية من نص قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 43 / 131 في 8 ديسمبر عام 1988 بشأن المساعدة الإنسانية إلى ضحايا الكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ المماثلة حيث أشارت الفقرة 8 إلى أحد أهداف الأمم المتحدة، هو تحقيق التعاون الدولي على حل المشكلات الدولية ذات الصلة الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية أو الإنسانية⁽³⁾ وعلى تعزيز تشجيع احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس جميعاً بلا تمييز بسبب العرق أو الجنس أو اللغة أو الدين كما ترى أن ترك ضحايا الكوارث الطبيعية بلا مساعدة إنسانية، يمثل خطراً على الحياة الإنسانية و إهانة لكرامة الإنسان (4).

وأكدت الجمعية العامة للأمم المتحدة في السياق نفسه ، على حرية الوصول إلى الضحايا، حيث دعت جميع الدول التي يكون سكانها في حاجة إلى المساعدات الإنسانية، تسهيل

المؤتمر الأمم المتحدة بشأن قانون المعاهدات الذي عقد بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 2166 ودخلت حيز النفاذ في 27 كانون الثاني/يناير 1980 ، ص88

(1) Jutta Brunne, international Law and Collective Concerns: Reflections on the Responsibility to Protect, Koninklijke Brill, 2007, p37

(2) الاستاذ مقرين يوسف، معهد الحقوق والعلوم السياسية – المركز الجامعي أفلو، مصدر سابق، ص310.

(3) لقد استحدثت قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 46 / 182 بتاريخ 19 ديسمبر 1991 منصب منسق مسؤول عن الشؤون الإنسانية، لتعزيز دور الأمم المتحدة في نطاق التدخل في حالات الكوارث.

(4) بو جلال صلاح الدين، مصدر سابق، ص 129 .

عمل المنظمات الدولية الحكومية، خصوصا فيما تعلق بتقديم الأغذية والأدوية والرعاية الطبية، ويكون للدولة المتضررة تنسيق وتنظيم عمليات تقديم المساعدات الإنسانية⁽¹⁾، وفي المقابل يكون على الدول الواقعة بالقرب من مكان حدوث الكوارث الطبيعية، تقديم يد العون والاشتراك في نطاق التعاون الدولي، لتسهيل عملية الغوث.

هذا وقد دعا قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 45 / 100 لعام 1990 وضع ممرات إنسانية سريعة بالتنسيق ما بين الدول المعنية والدول المجاورة والمنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية التي تقوم بتقديم المساعدات الإنسانية²، ويرى البعض أن قرار محكمة العدل الدولية لعام 1986 في قضية الأنشطة العسكرية والشبه العسكرية في نيكاراغوا، بالرغم من أنه تعلق أساسا بنزاع مسلح، إلا أنه قد حمل في طياته ما يدل على حالات المساعدة الإنسانية خلال الكوارث الطبيعية، على اعتبار أنه أشار إلى فرضيات أوسع من النزاعات المسلحة وبنفس المفهوم هذا معهد القانون الدولي حذوا قرار محكمة العدل الدولية، معبرا عن ذلك بالدولة التي تتعرض حياة سكانها أو حياتهم لخطر جسيم . والمعاناة الإنسانية واحدة سواء قد تكون نتيجة لنزاعات مسلحة، أو لكوارث طبيعية، وهو على ما يبدو يشمل فرضية تقديم المساعدة الإنسانية خلال حالات الكوارث⁽³⁾.

ثانيا - الاتفاقيات الدولية:

ويمثل هذا الجانب اتفاقيتين دوليتين لضمان تطبيق مسؤولية الحماية خلال حالات الكوارث : الأولى : اتفاقية تامبير المتعلقة بتقديم مواد الاتصالات السلكية واللاسلكية للحد من الكوارث ولعمليات الإغاثة التي اعتمدت عام 1998⁽⁴⁾ وتوفر اتفاقية تامبير إطار قانونيا شاملا لتقديم المساعدة في مجال الاتصالات خلال عمليات الإغاثة في حالات الكوارث⁽⁵⁾ . وتؤكد الاتفاقية، على نشر موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية بصورة فعالة في الظرف والمكان المناسبين وهي عنصر فعال تستخدم للحد مما قد تخلفه الكوارث من هلاك للبشر والإضرار بالممتلكات الشخصية ومن هذا المنطلق يمكننا الاستدلال على الحق في المساعدات الإنسانية خلال الكوارث، أما الثانية : الاتفاقية الإطارية للمساعدة في مجال الحماية المدنية التي اعتمدت عام 2000 تهدف بنود هذه الاتفاقية إلى تنسيق وتبادل المساعدات في مجال الحماية المدنية، لمواجهة الكوارث ونشر المبادئ الإنسانية على الصعيد الدولي، بهدف توحيد الجهود للتعاون الدولي في حالات الكوارث . أما على الصعيد الإقليمي فيوجد عدد من الاتفاقيات تمثل الإطار العام للمساعدات الإنسانية خلال الكوارث⁽⁶⁾، أهمها اتفاق إدارة الكوارث والاستجابة في حالات

(1) قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم : 43 / 113 ينص على ما يلي : (سيادة الدول المتضررة ودورها الأساسي في بدأ تنظيم، وتنسيق، وتنفيذ خطط المساعدات الإنسانية على أرضها) .

(2) المصدر السابق، ص 130 .

(3) وثيقة الأمم المتحدة : A/CN.4/590/Add.2

(4) اتفاقية تامبير لعام 1998، بشأن تقديم موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية للحد من الكوارث ولعمليات الإغاثة المنعقدة في المؤتمر الدولي المعني بالاتصالات السلكية واللاسلكية في حالات الطوارئ، المنعقدة في مدينة تامبير بفنلندا عام 1998.

(5) ماهر جميل أبو خوات، مصدر سابق، ص 69 .

(6) يوجد حوالي 150 معاهدة ثنائية ومذكورة تفاهم بشأن المساعدة الغوثية في حالات الكوارث، كما اعتمدت إعلانات أساسية لتقديم المساعدات في حالات الكوارث

الطوارئ الذي اعتمده رابطة شرق آسيا عام 2005 كرد فعل عن كارثة تسونامي في ديسمبر 2004، الذي توجه نحو التفكير المعاصر في مجال مواجهة الكوارث، والتخفيف من أثارها، كما قد تناول مسألة التعاون الدولي في مجال الكوارث وسبل مواجهتها هذا دون أن ننسى بوجه خاص مبادئ وقواعد الصليب الأحمر والهلال الأحمر المتعلقة بالإغاثة في حالات الكوارث ومدونة السلوك للحركة الدولية للصليب الأحمر والمنظمات الغير حكومية في مجال أعمال الإغاثة في حالات الكوارث لعام 1990 والقرار المتعلق بالمساعدات الإنسانية الذي أتخذه معهد القانون الدولي في دورته التي عقدت في بلجيكا عام 2003، وإعلان هيوغو الذي اعتمده المؤتمر العالمي المعني للحد من الكوارث عام 2005¹، و من خلال ما تمت الإشارة إليه نستنتج أن القانون الدولي الإنساني، فيما يتعلق بحالات الاستجابة للكوارث يحتوي على مجموعة هامة من الاتفاقيات العالمية والإقليمية، وكذا المعاهدات الثنائية، في سبيل كفالة التطبيق والتنسيق الجيدين لمسؤولية الحماية الإنسانية أثناء الكوارث، بما فيها الوقاية والاستجابة والحماية.

(1) ماهر جميل أبو خوات، مصدر سابق، ص 71 .

المبحث الثاني

المبادئ الأساسية لتنفيذ مسؤولية الحماية للأشخاص أثناء الكوارث الطبيعية

أصدر الأمين العام للأمم المتحدة عدد من التقارير التي تعزز تنفيذ مسؤولية الحماية وبيّنت اللجنة الدولية للتدخل وسيادة الدول الخطوات التفصيلية اللازمة لوضع التنفيذ من خلال تحديد آليات التنفيذ في كل مرحلة من مراحل تنفيذها، ومن الجدير بالذكر إن مسؤولية الحماية سواء بالصيغة التي وردت في تقرير اللجنة الدولية أو تلك التي وردت في الوثيقة الختامية لم تأتي بآليات تنفيذية واجرائية جديدة أو مبتكرة في إطار حماية السكان المدنيين بل أكتفى بالإشارة إلى الآليات المعروفة في نطاق القانون الدولي والتي أشار إليها ميثاق الأمم المتحدة في كل من الفصل السادس والسابع والثامن منه على الرغم من ذلك استطاع بعض الباحثين في مجال تطوير مسؤولية الحماية إيجاد مبادئ عوامل محددة قد تكون ذات أهمية لتحديد ما إذا كانت هنالك أزمة تستدعي تطبيق مسؤولية الحماية للأشخاص أثناء الكوارث الطبيعية⁽¹⁾.

أن تنفيذ مسؤولية الحماية أثناء الكوارث يتطلب القيام بدراسة وتحليل للخطر المحتمل على الأشخاص ويتم من خلال عدة آليات سنتولى عرضها في المطلب الأول من هذا المبحث كتطبيق مسؤولية الحماية للأشخاص أثناء الكوارث الطبيعية، فلا بد من اللجوء إلى آلية الإنذار المبكر والتقييم والتي من الممكن أن تكون كفيلة في الحد من أخطار الكوارث، أما المطلب الثاني سيتم التطرق إلى الجهود الدولية لتبني وتطوير مسؤولية الحماية أثناء الكوارث الطبيعية.

المطلب الأول

تنفيذ مسؤولية الحماية للأشخاص أثناء الكوارث الطبيعية

أن التعامل مع الكوارث من خلال مسؤوليه الحماية لا يقتصر على مجرد محاولة السيطرة على الكارثة عند وقوعها أو عندما تتوافر دلائل أنها أصبحت وشيكة الوقوع، بل أن مواجهتها بمعنى تنفيذ مسؤولية الحماية للأشخاص يشمل القيام بتنفيذ وتطوير هذه الالتزامات ويجب تنفيذ مسؤولية الحماية قبل الكارثة الطبيعية وأثناء الكارثة الطبيعية وبعدها ضمن الإطار العملي المعتمد لتنفيذ هذه الإجراءات⁽²⁾. و يوضح تقرير ICISS أن مسؤولية الحماية هي احتضان ثلاث مسؤوليات رئيسية، يتعين الوفاء بها سواء كانت مسؤولية الحماية مازالت بأيدي الدولة الوطنية أو لأنه ممارسة مسؤولية الحماية حتى من قبل المجتمع الدولي أما بموافقة الدولة أو بما يتوافق مع القانون الدولي الذي قبلته الدولة مسبقاً⁽³⁾، وأوضحت مسؤولية المجتمع الدولي قائمة ممثلاً بصفة أساسية في منظمة الأمم المتحدة لا سيما مجلس الأمن خاصة فيما يتعلق

(1) نيراس أبراهيم مسلم، مصدر سابق، ص 119

(2) خطة عملية متكاملة لإدارة خطر الكوارث على مواقع التراث الثقافي، حسين عزيز صالح* المعهد العالي للبحوث والدراسات الزلزالية، جامعة دمشق، سورية المجلة العربية للبحث العلمي، على الموقع الإلكتروني:

[/https://www.qscience.com/content/journals](https://www.qscience.com/content/journals)

(3) Tyra Ruth Saechao, Op. Cit, P 690.

بالأعمال القسرية، و لمعرفة تنفيذ مسؤولية الحماية لا بد من التطرق الى هذه الالتزامات الثلاث في ثلاث فروع :

الفرع الأول

مسؤولية المنع (مسؤولية الحماية قبل الكارثة)

في إطار ملامح التطور الذي يشهده القانون الدولي في مجال حماية الأشخاص من الكوارث الطبيعية، ظهر مبدأ الوقاية من الكوارث أو مسؤولية المنع ضمن اسهامات المنظمات الدولية في العديد من المؤتمرات والاتفاقيات التي عقدت والتي ساهمت على الحد من مخاطر الكوارث الطبيعية وبالتالي تفادي الخسائر المتزايدة في الأرواح والممتلكات والناجمة عن الكوارث (1). أن تنفيذ مسؤولية الحماية يتم قبل وقوع الكارثة على أكثر من مستوى، أن استخدام مصطلح الكوارث الطبيعية يعطي افتراضاً خاطئاً بأن الكوارث التي تحدث نتيجة للأخطار الطبيعية هي كوارث "طبيعية" ومن ثم لا مفر منها وتقع خارج نطاق السيطرة البشرية، في حين أن من المسلم به الآن، أن هذه الكوارث تحدث نتيجة للطريقة التي يتصرف بها الأفراد والمجتمعات حيال التهديدات الناشئة عن الأخطار الطبيعية (2)، أن مسؤولية المنع تعتبر الشق الأول والمعالجة لكل من الأسباب الجذرية والأسباب المباشرة وغير المباشرة من الكوارث التي تجعل السكان في خطر.

لقد حدد إعلان الالفية الصادر في سبتمبر عام 2000 هدفين رئيسيين هما: "حماية المستضعفين" و "حماية بيئتنا المشتركة" وحيث يعبران عن عزم المجتمع الدولي على "تكثيف التعاون من أجل خفض عدد وآثار الكوارث الطبيعية..." (3)

ولقد حظى مبدأ الوقاية من آثار الكوارث الطبيعية على اهتمام الجمعية العامة للأمم المتحدة حيث أشارت اليه في قرارها رقم 46/182 بقولها: "ينبغي أن تكمل المساعدة الغوثية الدولية الجهود الوطنية لتحسين قدرات البلدان النامية على التخفيف من آثار الكوارث الطبيعية على نحو سريع وفعال ومواجهة حالات الطوارئ بكفاءة" (4) أن الهدف الأساسي لهذه المرحلة هو الأعداد وحشد الطاقات قبل وقوع الكارثة، أي أن هدفها وقائي في المقام الأول ولا شك أن يثار سؤال هو كيف يمكن تجنب وقوع كارثة طبيعية وهي تخضع لعوامل خارج عن نطاق قدرة البشر، والإجابة على هذا التساؤل تستلزم أن نحدد أولاً الفارق بين المصطلحين اللذين يتعلقان بالخطر في اللغة الإنجليزية وهما RISK، "HAZARD" فالمصطلح الأول "HAZARD" يعبر عن احتمال وقوع الحدث الخطير (و هو أقرب بالكارثة)، أما المصطلح الثاني (RISK) فيعبر عن احتمال وقوع الضرر نتيجة لهذا الحدث وهو أقرب بالأزمة. ومن هنا

(1) وثيقة رقم A/CN.4 590، PP.32-50.

(2) تقرير الأمين العام للأمم المتحدة الخاص ببيان التقدم المحرز في التعاون الدولي بشأن تقديم المساعدة الإنسانية في ميدان الكوارث الطبيعية: الانتقال من مرحلة الإغاثة الى مرحلة التنمية وثيقة رقم A/65/227، para . 1.

(3) تقرير مجلس الأمن A/55/2، 1 سبتمبر، الدورة الخامسة والخمسين، 1999.

(4) قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 46/182، 19 ديسمبر 1991.

فان مصطلحي " الحماية " Protection و "الوقاية " Prevention⁽¹⁾ إذا ما استخدمنا عند الحديث عن الكوارث الناجمة عن الظواهر الطبيعية فهما لا يعبران عن محاولة لمنع أو تقليل احتمال حدوث الظاهرة الطبيعية ذاتها وإنما يتعلقان بالضرر الناجم عن حدوث الظاهرة، ومرحلة ما قبل وقوع الكارثة تعد أهم مراحل مواجهة الكوارث فنجاح المواجهة في هذه المرحلة خاصة مع التقدم العلمي والتكنولوجي يمكن أن يحقق خفصا ملموسا في أضرار الكوارث يفوق ما يمكن تحقيقه في المراحل الأخرى، ولا يقتصر نشاط الأجهزة المعنية بمواجهة الكوارث في هذه المرحلة على الإجراءات الوقائية فقط وإنما يشمل أيضا إعداد خطط المواجهة الواجبة التطبيق في حالة وقوع الكارثة فعلا، كما يشمل أيضا التوعية والتدريب على تنفيذ هذه الخطط. وتعد مسؤولية المنع والوقاية من المسؤوليات في حالة الكوارث الطبيعية مماثلة لتلك التي رتبها مسؤولية الحماية على عاتق الدولة بالأساس و المجتمع الدولي، ويقصد بها مسؤولية العمل على منع كافة الأسباب و التي قد تؤدي لتعريض السكان للخطر، على أن منع الانتهاكات الجسيمة والوقاية منها هو التزام يقع بالدرجة الأولى على عاتق الدولة المعنية، لكنها ليست مسؤولية مفردة، بل بالتعاون مع بقية الدول والمجتمع الدولي وخلال التعاون بالتحليل والإنذار المبكر.⁽²⁾ وتعتقد اللجنة ICISS اعتقادا جازما بأن مسؤولية الحماية تنطوي على مسؤولية تنفرع عنها وهي مسؤولية الوقاية وأن الحاجة الى الفعل الوقائي قبل الاندفاع الى خيارات اخرى يمثل أنجع الأساليب وأقلها تكلفة⁽³⁾.

وهنا ترى اللجنة أن منع أي شكل من أشكال الكوارث هو المقصد الأساسي لمسؤولية الحماية من حيث التقليل أو إزالة الحاجة إلى التدخل كليا. وعليه يمكن أن ترقى تدابير مسؤولية الوقاية إلى شرط مسبق لكي تكون الاستجابة الدولية لتنفيذ عناصر مسؤولية الحماية الباقية فعالة ومقبولة. وينبغي التذكير أن من الأرجح أن تكون هذه التدابير الوقائية ذات أثر ملموس إذا ما اتخذت في مرحلة مبكرة وأن تكون مدروسة بعناية وهذا يتطلب بدوره تقييما مبكرا ومميزا لظروف كل حالة على حدة⁽⁴⁾.

وترى اللجنة ICISS بهذا الصدد أنه لتحقيق المنع الفعال يجب توافر ثلاث شروط أساسية، الشرط الاول توفر المعرفة بهشاشة الوضع والمخاطر المرتبطة به "الإنذار المبكر" والشرط الثاني توفر فهم للتدابير المتاحة التي يمكن أن تحدث فرقا في معالجة الوضع "العدة الوقائية"، أما الشرط الثالث هو توفر الإرادة السياسية لإمكانية تطبيق وتنفيذ مثل هذه التدابير "تدابير العدة الوقائية"⁽⁵⁾ و أنه من المنطقي أن تفسير مسؤولية الحماية للأشخاص أثناء الكوارث الطبيعية في شقها الوقائي يتطلب تحذيرا يشمل اتخاذ تدابير وقائية للتخفيف من عواقب الكوارث الطبيعية ويكون ذلك من خلال التنبؤ و التوقع للأزمات و الكوارث المحتمل حدوثها في المدى القريب والمتوسط و البعيد إعداد الخطط لدرء الأزمات ومواجهة الكوارث و اتخاذ الإجراءات

(1) Tyra Ruth Saechao Op. Cit, p. 692

(2) نانسي محمد سعيد، مصدر سابق، ص 129.

(3) تقرير اللجنة الدولية للتدخل وسيادة الدول، ICISS، مصدر سابق، فقرة 3 / 1

(4) تقرير الأمين العام الموجه للجمعية العامة في دورتها الرابعة والستون في 14 تموز 2010 تحت عنوان

الإنذار المبكر والتقييم والمسؤولية عن الحماية، منشور ضمن وثائق الجمعية العامة. 864/ 64/a ص 2

فقرة 3.

(5) تقرير اللجنة الدولية للتدخل وسيادة الدول، ICISS، مصدر سابق، فقرة 3 / 1

الوقائية لمنع تشكل الأزمات أو الكارثة التي يكون سببها غير مباشر من صنع الإنسان والاستعداد للتعامل مع الأحداث مثل تدريب الأفراد وصيانة المعدات و بناء نظم إنذار مبكر في سياق الكوارث الطبيعية. ومن الواجب التحذير من الكوارث الطبيعية الوشيكة أو قريبة الحدوث، والتي تشمل مسؤولية منع أو تخفيف الضرر الذي تتعرض له الدول المتضررة من الكوارث والمجتمع الدولي الذي يتضمن الضرر العابر للحدود من حيث أن جميع الدول عليها واجب عام تجاه بعضها البعض هو تحذير الدول الأخرى من الضرر المحتمل أو الوشيك وأن المجتمع الدولي يقر بضرورة والاعتراف بواجب التحذير الدولي المسبق وبالتالي، أن الاستجابة العالمية لأعصار تسونامي لم تكن بالمستوى المطلوب، و على الرغم من المعرفة الواضحة من خطر موجات تسونامي في المحيط الهندي، ولكن لا يوجد نظام إنذار مبكر للتهيئة والاستعداد للكارثة وحماية السكان المعرضين للزلازل الناتجة عن التسونامي⁽¹⁾.

أطلقت (الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية) نظام الإنذار بأمواج تسونامي في المحيط الهندي (IOTWS) برنامج، وهو محاولة لتطوير "الإنذار المبكر المتكامل والتخفيف و أنظمة لمساعدة منطقة المحيط الهندي في الكشف والاستعداد للكوارث الطبيعية، مثل تسونامي والمخاطر الساحلية الأخرى و يتضمن برنامج (IOTWS) مشاركة العديد من الوكالات الأمريكية والهدف من (IOTWS) هو "بناء البنية التحتية البشرية والمؤسسية للتأكد من أن أنظمة التحذير هذه قابلة للتشغيل البيئي ومستدامة للسنوات القادمة"⁽²⁾.

ويعزو الخبراء الانخفاض جزئياً في الوفيات من الكوارث في العقدين الماضيين لتحسين الإنذار المبكر والتأهب الأنظمة⁽³⁾.

الفرع الثاني

مسؤولية الرد (مسؤولية الحماية أثناء الكارثة)

أن الشق الثاني من تنفيذ مسؤولية الحماية هو مسؤولية الرد وتعني الحالات التي تكون فيها حماية الإنسان والممتلكات... الخ ضرورة ملحة باستعمال الوسائل المناسبة التي تتضمن خطوات إلزامية تشمل تدابير قسرية فعندما تفشل الإجراءات الوقائية في احتواء الكارثة أو احتوائها وعندما تعجز الدولة عن ذلك، يكون من الضروري اتخاذ الإجراءات التدخلية المناسبة من قبل مسؤولية الحماية المتمثلة بالمجموعة الدولية و هذه المرحلة هي مرحلة المواجهة الفعلية للكارثة وتهدف مسؤولية الحماية في هذه المرحلة إلى سرعة السيطرة على الكارثة واحتواءها، و

(1) David P. Fidler, Op. Cit, p. 470.

(2) Tyra Ruth Saechao, Op. Cit, p. 694.

(3) David P. Fidler, Op. Cit, p. 469.

يلاحظ أن الخوف هو الانفعال السائد في هذه المرحلة حيث يبحث الضحايا عن الأمان لأنفسهم و لأسرهم⁽¹⁾.

وأن المجتمع الدولي قد تعهد بتنفيذ مسؤولية الرد وهو ما يفيد اقراره بها، وذلك عبر أبرامه عددا من الاتفاقيات، أبرزها الاتفاق الذي عقد في هيوغو باليابان، قبل أسابيع فقط من كارثة تسونامي التي ضربت عددا من دول جنوب شرق آسيا في عام 2004، إذ اجتمع ممثلون عن 168 دولة واتفقوا على وضع اطار عمل هيوغو الذي يحدد أهدافا استراتيجية واولويات وخطوات ملموسة تتعلق بالحد من المخاطر التي تنطوي عليها الكوارث الطبيعية، والتي يتعين على الحكومات وضعها موضع التنفيذ⁽²⁾. وتقتضي مسؤولية الرد، التجاوب مع الأوضاع ضمن التوقيت المناسب وبالوسائل المناسبة. حيث تعتبر مسؤولية الرد التي تقع على عاتق المجتمع الدولي ومجلس الأمن، مسؤولية إضافية واحتياطية تقع على عاتق المجتمع الدولي في حال فشل أو عجز الدول عن الوفاء بالتزاماتها ومسؤولياتها بحماية الأشخاص (الأصل بحماية المدنيين أنه واجب يقع على عاتق السلطات الوطنية)⁽³⁾، وتنسجم مسؤولية الرد الواردة ضمن أفكار مسؤولية الحماية مع ميثاق الأمم المتحدة، إذ وبموجب الفصل السابع من الميثاق، يُمكن لمجلس الأمن اتخاذ "جميع التدابير الضرورية" أو "كافة الوسائل الضرورية" لحماية الأشخاص، على أن الرد يجب أن يكون "استثناء" وفق مسؤولية الحماية وليس القاعدة أو الأساس، حيث يدل على أنه عندما تكون الدولة غير قادرة أو غير راغبة لمواجهة الوضع وتحمل مسؤوليتها مما يترتب تهديد أو خلل للسلم والأمن الدوليين وألا وقع ضمن مفهوم التدخل الإنساني الذي يفقد الأساس القانوني، و بما أن بحثنا يفترض على أن مسؤولية رد الفعل يمكن أن تنطبق على الكوارث الطبيعية الكارثية، التي يوجد خلالها أيضا معاناة للأشخاص أثناء الكوارث. ستكون هذه المسؤولية لتوفير و قبول المساعدة الإنسانية اللازمة عندما تكون الدول المتضررة من الكوارث غير راغبة أو غير قادرة على تقديم الإغاثة في حالات الكوارث. في قضية نيكاراغوا ضد الولايات المتحدة مفصلية هذه المسؤولية حيث لا يمكن أن يكون هناك شك في أن تقديم مساعدات إنسانية بحتة [مثل الطعام والملابس والأدوية] لأشخاص أو قوات في دولة أخرى، مهما كانت انتماؤها السياسية أو أهدافها، لا يمكن النظر إليها كتدخل غير قانوني، أو بأي طريقة أخرى تتعارض مع القانون الدولي في رأيها، فإن محكمة العدل الدولية، والتي يتم تقديمها وفقاً للأغراض المعلنة من قبل الصليب الأحمر "المنع وتخفيف المعاناة الإنسانية"، "الحماية الحياة و الصحة"، لضمان احترام الإنسان وبناءً على هذه الأهداف المعلنة، فإنه من المعقول استنتاج أن القانون الدولي يدعم العمل الإنساني لمساعدة ضحايا الكوارث الطبيعية، بشرط أن تكون الإغاثة المقدمة لأغراض إنسانية بحتة في حالات الكوارث الطبيعية.

لقد سلط إحصار كاترينا الضوء على مسؤولية المتضررين من الكارثة وعليه تقبل الدول المساعدة الإنسانية اللازمة والمتزامنة مع مسؤولية المجتمع الدولي للدول دون قيد أو شرط

(1) قزران مصطفى، مصدر سابق، ص300

(2) اطار عمل هيوغو للفترة من 2005-2015، الوثيقة الصادرة عن المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث تحت عنوان: بناء قدرة الأمم والمجتمعات على مواجهة الكوارث برقم A/Conf.206/L.Rev.1

(3) Report on State Responsibility (addendum no. 5), by Mr. James Crawford, Special Rapporteur, 22 July 1998, UN Doc A/CN.4/490/Add. 5., at para. 267

لتقديم المساعدات الإنسانية. أن إعصار كاترينا خير مثال على تنفيذ مسؤولية الحماية للأشخاص أثناء الكوارث الطبيعية من 25 أغسطس إلى 31 أغسطس 2005، ضرب إعصار كاترينا جنوب الولايات المتحدة فلوريدا ولوزيانا وميسيسيبي وألاباما، و وصف وزير الأمن الداخلي " مايكل شيرتوف "الإعصار باعتباره "كارثة فائقة"، يجتاح أربع حالات، تسبب في فيضان بسبب فشل سدود القناة التي أغرقت نيو أورلينز، المدينة الخامسة والثلاثين الأكبر في البلاد، مما أدى إلى أنهيار كامل تسبب في أضرار / تقدر بقيمة 125 مليار دولار، مما يجعلها الأعلى كارثة طبيعية في تاريخ الولايات المتحدة ". بالإضافة إلى ذلك، دمر إعصار كاترينا حياة الآلاف من الناس، وانتقدت دول أخرى رد فعل الولايات المتحدة على هذا الإعصار باعتبارها كارثة في حد ذاتها بسبب عدم الاستعداد و استغرقت مساعدات الإغاثة والموظفين عدة أيام للوصول إلى نيو أورلينز و مناطق أخرى دمرتها الأعاصير . أعترف الرئيس " جورج دبليو بوش " رد الولايات المتحدة غير الكافي على الإعصار قائلاً، كشف كاترينا عن مشاكل خطيرة في قدرتنا على الاستجابة على جميع المستويات للحكومة وإلى الحد الذي لم تفعله الحكومة الفيدرالية بشكل كامل كوظيفتها الصحيحة، وأنا أتحمل كامل المسؤولية ". و كشف تحقيق أجراه الكونجرس أن الحكومة الأمريكية على الإطلاق فشلت على عدة المستويات في الاستعداد بشكل كاف لهذه المأساة والاستجابة لها على سبيل المثال، في أعقاب تدمير الإعصار، أستغرق الأمر عدة أيام لتقديم المساعدة لآلاف الأشخاص الذين تركوا وراءهم منازلهم دون طعام و ماء. أولئك الذين التمسوا الأمان في الملاعب والتي كانت تخضع لظروف متدهورة بشكل كبير. لقد تم توجيه النقد إلى الولايات المتحدة لافتقارها إلى أي إخلاء يتم تنفيذه بكفاءة من خلال خطة أو جهود إغاثة منظمة أو قيادة مركزية لتنسيق الإغاثة و على الرغم من الانتقادات المتعلقة بعجز الولايات المتحدة بشكل فعال أعربت دول أخرى عن تقديم الإغاثة للمناطق المنكوبة تجاه ضحايا الكارثة، كعرض مليار دولار نقدًا وإمدادات تدفقت من حوالي خمس وتسعين دولة، والتي تضمنت عدة دول ليست على وئام ، قبلت الولايات المتحدة مساعدات الإغاثة في ، شريطة أن تتناسب مع الحاجة، وكانت هناك شكاوى من المجتمع الدولي للدول فيما يتعلق "البيروقراطية" التي أعاقت شحن إمدادات الإغاثة إلى الولايات المتحدة وهو تأخير بسبب مشاكل فنية ولوجستية مؤقتة، وكذلك حادثة تنسيق قبول مثل هذا المبلغ الكبير من المساعدات الدولية للولايات المتحدة.

الفرع الثالث

(مسؤولية إعادة البناء) مسؤولية الحماية بعد الكارثة

لا تنطوي مسؤولية الحماية على مجرد الوقاية أو الرد، وإنما أيضا على المتابعة وإعادة البناء ويقصد بمسؤولية البناء مجموعة الإجراءات والترتيبات التي تنفذ في مرحلة ما بعد انتهاء الكوارث الطبيعية وينطوي ضمان إعادة البناء والتأهيل على توفير موارد كافية لهذه المهمة وتعاون وثيق مع السكان المحليين، وربما يعني البقاء في البلد المعني فترة من الزمن بعد تحقيق

المقاصد، وفي معظم الأحيان كانت مسؤولية إعادة البناء لا تلقى الاعتراف الكافي ولا الالتزام بالمساعدة اللذان يزيلان المشاكل الكامنة التي أدت التدخل الدولي أصلاً⁽¹⁾.

وتشكل مسؤولية إعادة البناء أكبر تحدٍ تواجهه الدول عند تطبيق مسؤولية الحماية، والتي تتجاوز مسؤولية التعويض والجبر للمادي للضرر إلى إعادة بناء المجتمع بشكل رئيسي من خلال تنفيذ عديد من المشاريع الداعمة، بالتعاون والتمويل والدعم الدولي. ويمكن أن تشمل هذه المشاريع بناء الملاجئ والطرق ومشافي الصحة وأماكن توزيع معدات الإنقاذ والإنذار، إلخ، ويمكن أن تلعب نظم المعلومات الجغرافية عدّة أدوار في هذه العملية، مثل تحديد الضرر والبدء في تحديد أولويات الإجراءات، وضمان عملية التنسيق والتوحيد في توزيع اللوازم مثل الأدوية، الغذاء، المياه، الملابس، إلخ، على مراكز توزيع الطوارئ، وتتبع التقدم المحرز في تنفيذ هذه الأنشطة خلال مرحلة ما بعد الكارثة بأكملها. وتتكون هذه المرحلة من طورين رئيسيين هما إعادة الإعمار الذي يبدأ عندما تنتهي الكارثة، ويتضمن القرارات والإجراءات التي تساعد المجتمع على التعافي واستعادة الظروف المعيشية للسكان المتضررين⁽²⁾.

تقع على عاتق جميع الدول مسؤولية إعادة البناء في المجتمعات المتضررة من خلال المساعدة في إعادة الإعمار بعد الكارثة وتوفير الموارد الأساسية لضحايا الكوارث. فعلى سبيل المثال عندما حصل الزلزال في باكستان اعترفت الدول بمسؤوليتها عن إعادة البناء والتغلب على التحديات اللوجستية التي أدت إلى صعوبات في توفير الإغاثة لضحايا الكوارث. خلال الأسابيع التي أعقبت الزلزال، الظروف في باكستان ساءت مع ارتفاع عدد القتلى المقدر وظلت المساعدات المقدمة لضحايا غير كافية بشكل كبير حيث ركزت باكستان في جهودها الإغاثية على هدفين: الأول هو توفير ما يكفي إيواء 200.000 شخص في القرى المرتفعة، والثاني تحسين نظام الصرف الصحي في مئات من مخيمات اللاجئين. و أعادت الأمم المتحدة التأكيد على هذه الأهداف من خلال جهودها في إعادة الإعمار، والتي تضمنت توفير ما يكفي من المأوى، خاصة لتلك المجتمعات في المرتفعات العالية، وإعادة بناء المنازل لتحمل الكوارث الطبيعية في المستقبل.

أن التمويل اللازم لإعادة بناء المناطق التي دمرها الزلزال في باكستان لم يصل إلى المستوى المطلوب و عليه دعا الأمين العام للأمم المتحدة " كوفي عنان" المجتمع الدولي بأسره، بما في ذلك الحكومات، القطاع الخاص والأفراد للمشاركة في أمدادات الإغاثة والموارد، والتمويل اللازم لإعادة بناء المجتمعات الباكستانية بشكل مناسب. إلى جانب جهود الإغاثة التي تبذلها الأمم المتحدة، فإن المفوض السامي للأمم المتحدة للاجئين (UNHCR)، وهي منظمة تتمثل مهمتها في مساعدة اللاجئين الفرار من الحرب والاضطهاد ولا تشارك عادة في الكوارث الطبيعية بجهود الإغاثة، تم تكليفها بإدارة أكثر من 500 معسكر تتكون من ما يقرب من 187000 شخص. علاوة على ذلك، الولايات المتحدة، من خلال الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية والجيش الأمريكي، قدموا المساعدات الإنسانية للمنطقة التي دمرها الزلزال، خلال كل من فوري مرحلة الاستجابة للطوارئ ومرحلة إعادة الإعمار طويلة المدى 180 الدول، من

(1) تقرير لجنة ICISS، الفقرة، 5/2،

(2) Tyra Ruth Saechao, Op. Cit, p. 695.

خلال دعمها لجهود الإغاثة التي تبذلها منظمات مثل الأمم المتحدة والمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، تظهر أن مسؤولية المتضررين من الكارثة على الدول والمجتمع الدولي للدول العمل معاً، بعد مرحلة الإغاثة الفورية، لإعادة البناء التي دمرتها الكارثة⁽¹⁾.

لقد أظهرت هذه الكوارث الطبيعية سلطة مسؤولية الحماية في الكوارث الطبيعية الاحترام بين جميع الدول ومع ذلك، تبقى مسألة إيجاد الأساس لهذه المجموعة المسؤوليات بموجب القانون الدولي. مسؤولية الحماية مبررة على أنها ناشئة عن التزامات قانونية، مفروضة في المقام الأول من قبل المعاهدات الدولية والقانون الدولي العرفي الصكوك القانونية الدولية التي تحدد التزامات جميع الدول فيما يتعلق بالكوارث الطبيعية، فمن المنطقي تبرير مسؤولية الحماية بموجب القانون الدولي العرفي، يجب أن يكون هناك اتفاق عام بين جميع الدول أن تلتزم بمسؤولية الحماية وواسعة النطاق وممارسة الدولة موحدة لهذه المسؤولية في حين أن الدولية من الدول والدول المتضررة من الكوارث، ولا سيما خلال تسونامي المحيط الهندي، مجاعة كوريا الشمالية، إعصار كاترينا، وزلزال باكستان، قد أظهروا اهتماماً بالالتزام بمسؤولية الحماية، قد لا ترتفع هذه المصلحة إلى مستوى واجب قانوني منذ ممارسة الدولة لمسؤولية حماية الضحايا من المحتمل أن تكون الكوارث الطبيعية غير كافية بموجب القانون الدولي العرفي وبالتالي، يبرر المسؤولية عن الحماية بموجب العرف قد يواجه القانون الدولي صعوبة في مقابلة الدولة متطلبات التمرين. نحو الاعتراف بحقوق ضحايا الكوارث في المجتمع الدولي، كان من المسلم به على نطاق واسع في حالة وقوع كارثة طبيعية، "تتحمل الدول المسؤولية الأساسية لحماية الناس والممتلكات على أراضيهم. عند وقوع كارثة الضربات الأولية، أول اثنتين وسبعين ساعة هي الأكثر خطورة. خلال هذه المرحلة الأولية للإغاثة، هي مسؤولية الدول المتضررة من الكوارث تم إطلاقه، كاستجابة محلية ووطنية - في شكل متطوعين مدنيين، الحكومات المحلية والمنظمات غير الحكومية تقديم الإغاثة الفورية لضحايا الكوارث. ومع ذلك، عندما تكون الدول المتضررة من الكوارث غير قادرة أو غير راغبة في تقديم المساعدة إغاثة ضحايا الكوارث الطبيعية، مساعدة دولية نموذجياً، المجتمع الدولي من الدول يستجيب من خلال تقديم المساعدات الإنسانية دون قيد أو شرط الإغاثة اللازمة لحماية سبل عيش ضحايا الكوارث⁽²⁾. ظهر هذا الاعتراف العالمي بمسؤولية جميع الدول عن توفير الحماية لضحايا الكوارث الطبيعية يعني أن هؤلاء الضحايا لديهم بعض حقوق تستحق الحماية. لأنه قد يكون من الصعب العثور على ممارسة كافية للدول بشأن المسؤولية لحماية ضحايا الكوارث الطبيعية بموجب العرف الدولي معايير القانون، التي تقر وتقنين حقوق الكوارث الضحايا في إطار القانون الدولي لحقوق الإنسان التي ستفرضها على جميع الدول واجب قانوني لحماية هؤلاء الضحايا، وبالتالي تبرير المسؤولية عن يحمي.

أ. العلاقة بين حقوق الإنسان وضحايا الكوارث الطبيعية الاعتراف بانطباق حقوق الإنسان على الكوارث الطبيعية من شأن الضحايا توسيع نطاق حقوق الإنسان الدولية وتعزيزها نظام القانون الدولي لحقوق الإنسان إذا كارثة طبيعية لضحايا حقوق في الحماية وتعترف جميع الدول بقانونهم الالتزام بحماية تلك الحقوق، ثم الاستجابة الدولية للحقوق الطبيعية ستتحسن الكوارث لأن جميع الدول ستمتلك إحساساً بها واجبا قانونياً لحماية حقوق ضحايا الكوارث بغض النظر

(1) Tyra Ruth Saechao, Op. Cit, p. 696.

(2) Tyra Ruth Saechao, Op. Cit, p. 699 .

عن سياستهم التعرف على العلاقة بين إن حقوق الإنسان وضحايا الكوارث تفرض على جميع الدول مسؤولية قانونية لحماية ضحايا الكوارث الطبيعية من خلال: (1) منع و التخفيف من الآثار السلبية للكوارث⁽¹⁾؛ (2) الاستجابة لاحتياجات الكوارث الضحايا من خلال تقديم وقبول المساعدات الإنسانية المطلوبة دون قيد أو شرط مساعدة؛ (3) إعادة بناء المجتمعات المنكوبة.

المطلب الثاني

الجهود الدولية لتبني وتطوير مسؤولية الحماية أثناء الكوارث الطبيعية

أستمر طرح المقترحات التي تهدف الى محاولة تدوين بعض جوانب القانون الدولي لمواجهة الكوارث الطبيعية، فلقد دعت الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام 1971 الدول المستفيدة من مواد الإغاثة والمحتمل حدوث كوارث بها الى النظر في اتخاذ التدابير المناسبة من أجل تيسير عملية تسليم مواد الإغاثة⁽²⁾ فان الحاجة الى الاستجابة بصورة مناسبة وفعالة للحالات التي تستوجب العمل بموجب مسؤولية الحماية وأن الامر لا يقتصر على دور منظمة الأمم المتحدة ممثلة بالجمعية العامة ومجلس الأمن ومجلس حقوق الإنسان، بل لكل من المنظمات غير الحكومية دور مهم في تنفيذ مسؤولية الحماية وسنعرض كل منهم في فرع مستقل كالاتي :

الفرع الاول : دور الأمم المتحدة في تنفيذ مسؤولية الحماية أثناء الكوارث الطبيعية

الفرع الثاني : دور المنظمات غير الحكومية في تنفيذ مسؤولية الحماية

الفرع الاول

دور الأمم المتحدة في تنفيذ مسؤولية الحماية أثناء الكوارث الطبيعية

لقد أعد الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر بالتعاون مع مكتب الأمم المتحدة لتنسيق عمليات الإغاثة في حالات الكوارث الطبيعية في الفترة من 1976-1977 دراسة شاملة عن المشاكل التي واجهت فرق الإغاثة الدولية في تلك الفترة، وأصدر قائمة

⁽¹⁾ Tyra Ruth Saechao, Op. Cit, p. 699 .

⁽²⁾ قرار الجمعية العامة رقم 2816 المؤرخ في 14 ديسمبر 1971

توصيات بالتدابير التي يجب اتخاذها من أجل تقديم مواد الإغاثة الى المناطق المنكوبة من الكوارث الطبيعية⁽¹⁾.

ولقد قدم الأمين العام للأمم المتحدة تقريراً في عام 1981 بعنوان " الجهود الدولية المبذولة لتلبية الاحتياجات الإنسانية في حالات الطوارئ " ². الى المجلس الاقتصادي والاجتماعي، وأنتهى التقرير الى أن منظومة الأمم المتحدة تمكنت في غضون السنوات العشر الماضية من إنشاء آليات أساسية لمواجهة حالات الكوارث الطبيعية. وهذا ما أكده الأمين العام في تقريره الصادر عام 1983 بعنوان "من أجل تعزيز قدرة الأمم المتحدة على مواجهة الكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ المماثلة"⁽³⁾.

وقد شهد نهاية عقد الثمانينات من القرن العشرين حركة واسعة النطاق للعمل على تطوير وانماء القوانين التي تطبق وتساهم في تنفيذ مسؤولية الحماية للأشخاص أثناء الكوارث الطبيعية، وتضافرت جهود الأمم المتحدة من أجل العمل على تحقيق ذلك. وكان من أهمها على الإطلاق⁽⁴⁾.العقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية، واستحداث الجمعية العامة لمنصب منسق الإغاثة في حالات الطوارئ، واعتماد اتفاقية تمييز المتعلقة بتقديم موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية للحد من الكوارث ولعمليات الإغاثة لعام 1998 .

أولاً - العقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية

بحلول نهاية الثمانينات، أعلنت الجمعية العامة بقرارها رقم 266/44 المؤرخ في 22 ديسمبر 1989 اعتبار عقد التسعينات عقداً دولياً للحد من الكوارث الطبيعية⁽⁵⁾. ولقد نص هذا القرار على عدة أهداف من أهمها : تحسين قدرة كل بلد على التخفيف من آثار الكوارث الطبيعية بسرعة وفعالية وتعزيز المساعي العلمية والهندسية الرامية الى سد الثغرات الحرجة من أجل تقليل الخسائر في الأرواح والممتلكات.

كذلك وضع تدابير لتقييم الكوارث الطبيعية والتنبؤ بها والتخفيف من أثارها عن طريق برامج للمساعدة التقنية ونقل التكنولوجيا بما يناسب الكوارث وضررها على الأشخاص بالإضافة الى التدابير التي تتخذها منظومة الأمم المتحدة. وفي ضوء كل هذا أثمرت الجهود الدولية عن وضع استراتيجية دولية للحد من الكوارث الطبيعية وهي " استراتيجية وخطة عمل يوكوهاما من أجل

(1) لقد كانت تلك الدراسة من أولى الدراسات التي قامت بها منظمة الأمم المتحدة بشأن تقديم المساعدات الإنسانية والاستجابة للكوارث، وتم فيها تحليل مدى استعداد الدول لمواجهة الكوارث. وثيقة رقم : A/45/587 . para

12

(2) وثيقة رقم : E/1981/16 .

(3) وثيقة رقم : A/38/202-E/1983/94.

(4) د. محمود توفيق محمد، مصدر سابق، ص 76 .

(5) راجع بشأن تسمية التسعينات من القرن الماضي عقداً يولى فيه المجتمع الدولي تحت رعاية الأمم المتحدة اهتماماً خاصاً لتعزيز التعاون في مجال الحد من الكوارث الطبيعية قرار الجمعية العامة رقم 169/42 المؤرخ

في 11 ديسمبر 1987

عالم أكثر أمناً " أعتدتها المؤتمر العالمي المعنى بالحد من الكوارث الطبيعية الذي عقد في مدينة يوكوهاما اليابانية عام 1994¹.

ثانيا - منسق الأمم المتحدة للإغاثة في حالات الطوارئ

صدر قرار الجمعية العامة رقم 182/46 المؤرخ في 19 ديسمبر 1991 بشأن تعزيز تنسيق وتفعيل أنشطة المساعدة الإنسانية الطارئة للأمم المتحدة. حيث نتج عن هذا القرار إنشاء منصب منسق الأمم المتحدة للإغاثة في حالات الطوارئ كمساعد للأمين العام، الى جانب ادارة متخصصة ضمن الامانة العامة تعنى بالشؤون الإنسانية قوامها مكتب الامانة العامة لتنسيق الأعمال الإنسانية.⁽²⁾ وتتركز مهام المنسق في تنفيذ مسؤولية الحماية للأشخاص في حالات الكوارث الطبيعية من خلال حماية المتضررين ومساعدتهم وتنسيق المواجهات الإنسانية للحالات الطارئة⁽³⁾.

الفرع الثاني

دور المنظمات غير الحكومية في تنفيذ مسؤولية الحماية

المنظمات غير الحكومية هي مجموعات طوعية، لا تستهدف الربح، ينظمها مواطنون على أساس محلي أو قطري أو دولي. فعندما تكون عضوية المنظمة أو نشاطها مقصوران على بلد معين، تعتبر منظمة غير حكومية وطنية، أما إذا تجاوزت أنشطتها حدود البلد المعني، فتصبح منظمة غير حكومية دولية. ومن بين المنظمات غير الحكومية الدولية المعروفة "أطباء بلا حدود"، و"منظمة العفو الدولية"، و"منظمة رصد حقوق الإنسان"، و "أوكسفام" الخ⁽⁴⁾. أن المنظمات غير الحكومية تنظيماً للأفراد، وليست من أشخاص القانون الدولي، وإنما تخضع للقوانين الداخلية للدول، وهذه على أنواع: إما محلية وطنية تنشأ في ظل القانون الداخلي لدولة ما ويحكمها ذلك القانون في سلوكها وتصرفاتها فيضفي عليها الشخصية القانونية الداخلية إذا كانت أهدافها مشروعة كمنظمة الهلال الأحمر العراقي.

أن المنظمات الإنسانية الدولية غير الحكومية، عنيت هي الأخرى بضرورة وجود منظومة قانونية تجمع كافة المبادئ والقواعد المتفرقة بين الوثائق الدولية تحت مسمى "القانون الدولي لمواجهة الكوارث الطبيعية". وهذا ما تبناه الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر باعتباره أكثر المنظمات الإنسانية الدولية غير الحكومية انتشاراً من حيث التواجد والنشاط الإنساني في كافة الدول⁽⁵⁾.

على سبيل المثال، وهذه قد يتيح لها القانون الداخلي الانضمام إلى مثيلاتها في الدول الأخرى لتكوين اتحاد عالمي كاتحاد المحامين العرب أو اتحاد الأطباء العرب أو ما شابهها، أو

(1) د. أبراهيم محمد العناني، مصدر سابق، ص 145.

(2) د. محمود توفيق محمد، مصدر سابق، ص 78.

(3) المرفق السادس (أ) من قرار الجمعية العامة رقم 182/46 المؤرخ في 19 ديسمبر 1991.

(4) نبراس أبراهيم مسلم، مصدر سابق، ص 209.

(5) د. محمود توفيق محمد، مصدر سابق، ص 80.

يضيق عليها الخناق إذا كانت لا تروق له كمنظمات حقوق الإنسان المحلية في بعض البلدان القمعية أو يحرّمها إذا كانت تتعارض مع القانون الداخلي كاللتنظيمات الإجرامية المحلية مثل كوكلوس كلان في الولايات المتحدة في القرنين الماضيين بيد أن هناك علاقات وثيقة تربط المنظمات غير الحكومية الدولية أو الوطنية مع المنظمات الدولية الحكومية كالأمن المتحدة، حيث أن هناك العديد من المنظمات غير الحكومية نشطة في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتتمتع "بمركز استشاري" لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي وهو الجهاز المختص في صنع السياسات المتعلقة بالمسائل الاقتصادية والاجتماعية إذ يجوز دعوة ممثلي تلك المنظمات غير الحكومية لإلقاء كلمات في اجتماعات المجلس، وهناك منظمات غير حكومية تنفذ برامج إعلامية بشأن مسائل تهم الأمم المتحدة، وهي معتمدة لدى إدارة شؤون الإعلام في الأمم المتحدة، وكثير من المنظمات غير حكومية لها ممثلون رسميون في مقر الأمم المتحدة، وتهيأ للأمم المتحدة صلات قيمة بشعوب العالم، كما تقوم المنظمات غير الحكومية بدور بارز في مؤتمرات الأمم المتحدة، وتعرض آراء الجهات المناصرة التابعة له⁽¹⁾.

على الصعيد الدولي لا يوجد اتفاقية دولية تحدد لهذه المنظمات مجال عملها، ما عدا اتفاقية ستراسبورغ لعام 1986 حول الشخصية القانونية للمنظمات غير الحكومية في إطار الاتحاد الأوروبي، وأصبح لمنظمات المجتمع المدني دور بارز في تقديم المساعدات الإنمائية علي مستوى العالم، حيث يشير تقرير منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي إلى أن هذه المنظمات قدمت مساعدات تقدر بحوالي 12 مليار دولار أمريكي من المساعدات الدولية حتى عام 2006 أما مصطلح مؤسسات أو منظمات المجتمع المدني فهو يشير إلى المجموعة واسعة النطاق من المنظمات غير الحكومية والمنظمات غير الربحية التي لها وجود في الحياة العامة وتنهض بعبء التعبير عن اهتمامات وقيم أعضائها أو الآخرين، استناداً إلى اعتبارات أخلاقية أو ثقافية أو سياسية أو علمية أو دينية أو خيرية، ومن ثم يشير مصطلح منظمات المجتمع المدني إلى مجموعة عريضة من المنظمات، تضم : الجماعات المجتمعية المحلية، والمنظمات غير الحكومية، والنقابات العمالية، وجماعات السكان الأصليين، والمنظمات الخيرية، والمنظمات الدينية، والنقابات المهنية، ومؤسسات العمل الخيري⁽²⁾.

حالياً هنالك العديد من المنظمات غير الحكومية تعمل على الصعيد الدولي، ومنها ما تعمل على الصعيد الداخلي أغلبها في قطاعات الصحة والتعليم، ألا أنها في العادة تشترك معا في البحث والنشاطات في كافة المجالات الإنسانية ومنها من يعمل في مجال الاغاثة الإنسانية، و عند النظر الى تلك المجالات نجد انها ترتبط بشكل او بأخر بالواجبات التي تنطوي تحت مسؤولية الحماية في كافة مراحل تطبيق مسؤولية الحماية للأشخاص أثناء الكوارث الطبيعية سواء في مرحلة المنع، الرد أو إعادة البناء، حيث أن تلك المنظمات غير الحكومية قادرة على أحداث

(1) جميل عودة-المنظمات الحكومية والمنظمات غير الحكومي متاحة على الموقع التالي :

<http://shrsc.com/articles/187.htm>

(2) نبراس أبراهيم مسلم، مصدر سابق، ص 210.

تغيير ملموس إلا أن عملها لا يعد بديلاً عن عمل الحكومات والمنظمات الدولية والإقليمية بل مكمل لها عن طريق ملأ الفراغات التي لا يمكن للجهات الأخرى ملؤها⁽¹⁾.

أن الاتحاد الدولي بما يتمتع من مكانة دولية يملك مكنة قيادة الجهود نحو فعالية تطوير وتنفيذ هذا القانون أنشأ الاتحاد الدولي برنامجاً أطلق عليه برنامج القوانين والقواعد والمبادئ الدولية لمواجهة الكوارث الطبيعية "IDRL PROJECT"⁽²⁾ ويسعى البرنامج إلى دعوة مختلف الجهات الإنسانية لدعم القانون الدولي لمواجهة الكوارث الطبيعية، والبحث عن أفضل الوسائل التي تؤدي إلى تعزيز القوانين والمبادئ لتوفير استجابة سريعة وفعالة لهذه الكوارث.

وفي عام 2003 أصدر الاتحاد الدولي كتاباً عن قضايا القانون الدولي لمواجهة الكوارث الطبيعية يضم دراسات أجراها خبراء مستقلون وجمع 300 وثيقة دولية تخدم هذا الغرض كما تأسس التحالف الدولي لمسؤولية الحماية (ICR to P) يوم 28 يناير 2009 من قبل ممثلين عن ثماني منظمات غير الحكومية إقليمية ودولية، يجمع التحالف بين المنظمات غير الحكومية من جميع مناطق العالم لتعزيز القبول لمبدأ المسؤولية عن الحماية ونشر الوعي حول مضمونه ويعمل على تعزيز القدرات لمنع ووقف الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم ضد الإنسانية وتعبئة المنظمات غير الحكومية للضغط من أجل العمل لإنقاذ الأرواح في الحالات الخاصة بكل بلد يشهد أزمة تستدعي تطبيق مسؤولية الحماية⁽³⁾.

ومن الجدير بالذكر أيضاً، أن الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر أجرى عام 2007 دراسة قانونية في هذا الصدد بعنوان " القانون الدولي لمواجهة الكوارث والقضايا ذات الصلة " ⁽⁴⁾

وتحتوي هذه الدراسة على نظرة تحليلية عامة عن القانون الدولي لمواجهة الكوارث الطبيعية، وإشكاليات تطبيقه على أعمال الإغاثة الإنسانية التي تنفذ عند حدوث مثل هذه الكوارث، واقتراح حلول لهذه الإشكاليات ونخلص مما تقدم إلى أن المبادرات الرامية إلى إنشاء آليات قانونية تنطبق على الكوارث الطبيعية وعقد اجتماعات خاصة لهذا الغرض ذلك من منطلق التسليم بأن تلك المبادرات هي من أجل إنشاء ووضع قواعد القانون الدولي بما فيها قواعد حماية الأشخاص في حالات الكوارث الطبيعية والتي لها الدور الأساسي في تنفيذ مسؤولية الحماية⁽⁵⁾.

(1) Gareth Evans –the responsibility to protect, Op. Cit, p.198.

(2) يجب التلميح هنا إلى أن الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر يستخدم في هذا المجال مصطلحين يجب التمييز بينهما، أحدهما " IDRL " والآخر " IDRL Project " فالأول يشير إلى مجموعة من القوانين واللوائح الدولية المتعلقة بالاستجابة للكوارث الطبيعية، في حين أن الثاني يشير إلى الأنشطة التي يجري الاضطلاع بها حالياً من قبل الاتحاد الدولي لاستكشاف نطاق ومضمون هذه المجموعة من القوانين .

(3) <http://www.responsibilitytoprotect.org>

(4) د. محمود توفيق محمد ، مصدر سابق، ص 83.

(5) ابراهيم محمد العناني، مصدر سابق، ص 165 .

الخاتمة

الخاتمة

في ختام دراستنا لمسؤولية الحماية للأشخاص أثناء الكوارث الطبيعية تعرفنا من خلاله على إمكانية تعرض الأشخاص الى مخاطر الكوارث الطبيعية التي أصبحت تمثل شبه أحداث يومية تتعرض لها الدول دون توقع أو تمييز، ولعل آخر ما شهدته الأحداث في الأيام الأخيرة لعاصفة شاهين الإعصارية الشديدة بسلطنة عمان ما يؤكد صحة ذلك، وينبئ عن استمرار التهديدات الطبيعية التي يواجهها الإنسان .

و ترى الباحثة أن تنفيذ مسؤولية الحماية والتماس مساعدة الأشخاص أثناء الكوارث الطبيعية لا يكون مكفولا ولا مضمونا ألا في حالات النزاعات المسلحة ولا تشمل أسباب المعاناة الانسانية الأخرى وأن لا وجود للحق في تطبيقها وأن تعلق الأمر بكوارث طبيعية وأن تدخل اللجنة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر وجميع الهيئات الإقليمية الأخرى في مجال تنفيذ مسؤولية الحماية أثناء الكوارث الطبيعية من خلال تقديم المساعدات الإنسانية لا يكون إلا من خلال الهدف الذي وجدت من أجله لا أكثر ولا أقل، هذا فضلا عن اعتبارها هيئة إنسانية غير متحيزة .

أن مسؤولية الحماية جاءت لتوفر إطار قانونيا وسياسيا قائم على المبادئ الأساسية للقانون الدولي من أجل الأهداف التي تأسست لأجلها والاستجابة لها في حال وقوعها وإذا كانت متغيرات البيئة الدولية قد أثرت على طبيعة الأدوار والوظائف التي تضطلع بها الدولة الحديثة، فإن مسؤولية الحماية قد أظهرت الحاجة لمراجعة بعض المبادئ والأسس التي قامت عليها الأمم المتحدة، والتي جاء النص عليها بالميثاق قاصرا أو غامضا أو لم يعد يتناسب مع هذه البيئة الدولية والثقافة السائدة، وهو الأمر الذي أحدث تغييرات جذرية في النظام القانوني الدولي المعاصر وممارساته، فقد أعادت "مسؤولية الحماية" رسم الإطار القانوني العام للقواعد القانونية الدولية (مشروعيتها وشرعيتها)، كما أعادت تحديد مصادر القواعد القانونية الدولية وأساليب تكوينها، بحيث لم تعد تقتصر على الاتفاق والعرف بشكل أساسي، كما أكدت مسؤولية الحماية على طبيعة القواعد القانونية الدولية من حيث كونها قواعد مرنة، دائمة التطور وبشكل أسرع مما كانت عليه. كما أن تبني الأمم المتحدة مسؤولية الحماية يعد إنجازا استثنائيا، إذ تعهد رؤساء الدول بضمان الحماية الإنسانية للشعوب كأولوية لمبدأ قدسية السيادة الوطنية . ويكمن جوهر مسؤولية الحماية في قلب مصطلح "حق التدخل" رأسا على عقب، واستبدال الحديث عن "حق" الدولة بالتدخل ب"مسؤولية" الدولة عن حماية شعبها، ونقل التركيز من "التدخل" إلى "الحماية" والحديث عن الضحايا وعن مسؤولية حمايتهم ومنع انتهاك حقوقهم، بدلا من الحديث عن الدول وحدودها وسيادتها.

واليوم أصبحت مسؤولية الحماية تحظى بقبول واسع وتحتج بها أجهزة الأمم المتحدة، إلا أن ذلك لا ينفي الجدل الذي ما زال مستمرا بشأنها، فيما يتعلق بطبيعتها ومدى إلزاميتها وتنفيذها في حالات الكوارث الطبيعية، وقد يأتي لنا القريب حاملا نماذج جديدة لم تعهدها القوانين لتحفز الدول نحو تنفيذ مسؤولية الحماية للأشخاص في حالات الكوارث الطبيعية

بالمعايير العالمية . ومن خلال البحث توصلنا إلى جملة من استنتاجات ومقترحات والتي سندرجها تباعا :

أولاً: الاستنتاجات

- 1- أن مسؤولية الحماية لاتزال في طور التشكل حيث لم تتبلور بعد كمنظومة قانونية متماسكة تجيب عن كافة الإشكالات المتعلقة بالحماية الإنسانية المفترضة في حالات الكوارث الطبيعية
- 2- لم تحصل مسؤولية الحماية على قبول عالمي يمكن تنفيذه بالممارسة على نطاق واسع داخل النظام الدولي أو على الأقل لم يترسخ كقاعدة ملزمة قانوناً، وربما يرجع ذلك لكونه مفهوم متعدد الأوجه، فهناك جوانب استوعبته ووصلت لنقطة اللاعودة وأخرى لا تزال تحظى بنقاش حاد في ما يتعلق بحماية الأشخاص أثناء الكوارث الطبيعية .
- 3- في حالة الأداء الضعيف للحكومات الوطنية أو في حالة افتقارها للقدرات لمواجهة الكوارث الطبيعية التي تؤدي الى معاناة إنسانية فإن أهم ما يحسب لمسؤولية الحماية أنها تشكل الدعامة الثانية الاحتياطية
- 4- يتضح كذلك أنه ليس هناك مجال في المدى القريب لوضع استراتيجية متكاملة بشكل صارم لمعايير R2P لذلك هناك خطر حقيقي من أن تصبح مسؤولية الحماية نتيجة الخلافات حول المعايير المعتمدة حبرا على ورق.
- 5- عند حدوث الكوارث الطبيعية نلاحظ عدم الدقة في تقييم الموقف الكارثي من قبل المختصين و عدم الإلمام الجيد بظروف وملابسات الكارثة.
- 6- نقص القوى البشرية المخصصة وضعف التنسيق بين الجهات المعنية بإدارة الكارثة وعدم وضوح أدوارها لمواجهة الكوارث مما يؤدي الى ضعف تنفيذ مسؤولية الحماية .
- 7- شلل مجلس الأمن بسبب سيطرة الدول الخمسة الكبرى صاحبة حق الفيتو، وهذا ما يعد عائقاً يحول دون تنفيذ مسؤولية الحماية، لاسيما أن هذا الأخير يجد أساسه و مرجعيته في صلاحيات المجلس
- 8- مسؤولية الحماية أصبحت اليوم من ضمن المبادئ المعروفة والتي تحظى بنقاش مستفيض في نطاق القانون الدولي، إلا أن الخلاف لا يزال مستمر حول مدى إلزاميته، كونه لا يستند إلى اتفاقية دولية أو عرف دولي واضح.
- 9- دواعي تطبيق مسؤولية الحماية تقتصر على ارتكاب إحدى الجرائم الوحشية ..جرائم الإبادة الجماعية وجرائم الحرب وجرائم ضد الإنسانية والتي وردت حصراً في الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي، ألا أن هنالك توجهات تنادي إلى ضرورة التوسع في تطبيقه وخصوصاً عند وجود ما يشير الى وقوع أحد تلك الجرائم أبان الكوارث الطبيعية وعدم التقيد بحرفية النص عند تفسير أطاره التطبيقي.

10- تمنح مسؤولية الحماية دورا بارزا للمنظمات الإقليمية وغير الحكومية في العمل على تطبيق مسؤولية الحماية بالتعاون مع منظمة الأمم المتحدة عن طريق تفعيل دورها المنصوص عليه في الفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة، وتلعب اليوم المنظمات الإقليمية دورا بارزا في الاستجابة إلى الأزمات في إطار مسؤولية الحماية.

11- أن الحالات التي شهدت تطبيقاً لمسؤولية الحماية كانت بين النجاح والفشل في تحقيق أهدافها، ولعل تطبيق مسؤولية الحماية قبل الكارثة (المسؤولية عن المنع) هي من أنجح خطوات تنفيذ مسؤولية الحماية، وقد اثبتت نجاحها، ألا أن تطبيق مسؤولية الحماية أثناء الكارثة جاء ضعيفاً، ولعل المجتمع الدولي بحاجة إلى أرساء خطوات تنفيذ مسؤولية الحماية بشكل أكثر فاعلية أثناء الكارثة ضماناً لتحقيق أهدافه

التوصيات:

1- اعتماد معاهدة دولية توضح المسؤوليات من جميع الدول لحماية ضحايا الكوارث الطبيعية حيث يتطلب ذلك نوعاً من الإطار القانوني الذي يوضح بالتفصيل آثاره والذي سيتم توضيحه بمجرد دخول جميع الدول في اتفاقية دولية اتفق يقوم على مسؤولية الحماية للأشخاص أثناء الكوارث الطبيعية حيث تتحدد فيها مسؤوليات جميع الدول فيما يتعلق بالكوارث الطبيعية.

2- ضرورة توسيع تشكيلة مجلس الأمن لتشمل دولاً أخرى أو منحها حق النقض، لتجنب طغيان الاعتبارات السياسية، والتأثير على قرارات من جهة، وكذلك تجسيد المساواة الحقيقية بين الدول التي كرسها ميثاق الأمم المتحدة ذاته.

3- تعزيز ثقافة الحد من الكوارث الطبيعية بما في ذلك محاولة منع الكوارث إن أمكن والتخفيف منها والاستعداد لها والتصدي والإنقاذ مع تنسيق جهود منظمات الإغاثة في حالات الكوارث لتشجيع دراسة التدابير الوقائية ضد الكوارث؛

4- العمل على تحسين برامج وخطط إدارة الأزمات، وتقييم خطة مواجهة الكوارث لمعرفة مدى تحقيق الأهداف الجزئية والهدف العام المحدد للخطة.

5- عقد دورات تدريبية تخصصية في مجال التخطيط لإدارة الأزمات والكوارث مع ضرورة توفير أناس مدربين ومؤهلين في إدارة الأزمات والكوارث

6- تأسيس قاعدة معلومات كافية عن الكوارث المحتملة، وأساليب مواجهتها، والاهتمام بتشجيع وتوفير البحوث والدراسات المتعلقة بالأزمات والكوارث ووضع الخطط البديلة ونماذج محاكاة للتعامل مع الأزمات والكوارث.

7- ضرورة إدراج الكوارث الطبيعية ضمن الحالات التي تستدعي تنفيذ مسؤولية الحماية،

8- ضرورة إزالة الآثار الناتجة عن الأزمات والكوارث والخروج بأقل الخسائر الممكنة ومحاولة إعادة الوضع الطبيعي للمكان مع الاهتمام بإعادة التوازن للأشخاص المتضررين من الأزمات والكوارث.

9- على الدول الأطراف أن تتخذ خطوات مناسبة لضمان "التعاون الدولي"، والاعتراف بأن هذا الغرض له الأهمية الأساسية من أن جميع الدول تتحمل مسؤولية الحماية من أجل تحسين وضع ضحايا من الكارثة

10- تعديل ميثاق الأمم المتحدة وذلك بتعليق استعمال حق الفيتو أثناء التصويت على المسائل المصيرية المتعلقة بحقوق الإنسان والتدخل لحماية الإنسانية، مادام أن الواقع الدولي والمنطق القانوني لا يرجحان إمكانية إلغائه كلية نظرا لعدة اعتبارات.

المصادر

و

المراجع

المصادر والمراجع

القرآن الكريم

أولاً: المصادر باللغة العربية

أ- كتب اللغة والمعاجم

- 1- المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، القاهرة، ط 5 عام 2011.
- 2- معجم اللغة العربية المعاصرة، أحمد مختار عمر، القاهرة، ط 1، عام 2008.

ب- الكتب العربية

- 1- إبراهيم العناني، النظام الدولي الأمني، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٩٧ .
- 2- برتران بادي، عالم بلا سيادة الدول بين المراوغة والمسؤولية، ترجمة لطيف فرج، مكتبة الشروق، القاهرة، مصر، الطبعة الأولى، 2001
- 3- جمال صالح، السلامة من الكوارث الطبيعية والمخاطر البشرية، دار الشروق، القاهرة، الطبعة الأولى، 2002
- 4- د.حسام حسن حسان، التدخل الإنساني في القانون الدولي المعاصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004
- 5- صلاح الدين بوجلال، الحق في المساعدة الإنسانية، دراسة مقارنة على ضوء أحكام القانون الدولي الإنساني وحقوق الإنسان، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2008
- 6- د. عبد الهادي البياض، الكوارث الطبيعية وأثرها في سلوك وذهنيات الإنسان في المغرب والاندلس، دار الطليعة للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 2008
- 7- عمر اسماعيل سعد الله، حل النزاعات الدولية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005
- 8- د. عماد بركات، إدارة الأزمات والكوارث بين النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012
- 9- ليلي نيقولا الرحباني، التدخل الدولي مفهوم في طور التبدل، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011
- 10- ماهر جميل أبو خوات، المساعدات الإنسانية الدولية، دراسة تحليلية وتطبيقية معاصرة في ضوء القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2009
- 11- د. محسن محمد العبودي، نحو استراتيجية علمية في مجال إدارة الأزمات والكوارث، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995
- 12- محمد المجذوب، القانون الدولي العام، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2003
- 13- د. محمد صبري محسوب، د. محمد إبراهيم أرباب، الأخطار والكوارث الطبيعية، دار الفكر العربي، مصر، 1998،

- 14- د. محمد طلعت الغنيمي، الغنيمي في قانون السلام، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1972
- 15- محمد علوان، في قواعد العدالة والإنصاف، القانون الدولي العام، المقدمة والمصادر، عمان، دار وائل للنشر والتوزيع، 2007
- 16- د. محمد مصطفى يونس، حقوق الإنسان في حالات الطوارئ: دراسة فقهية وتطبيقية معاصرة في ضوء مبادئ وقواعد القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000
- 17- محمد يعقوب عبد الرحمان، التدخل الإنساني في العلاقات الدولية، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، الإمارات العربية المتحدة، الطبعة الأولى، 2004
- 18- د. محمود توفيق محمد، حماية الإنسان في حالات الكوارث الطبيعية في ضوء القانون الدولي العام والشريعة الإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2013 .

ج. الرسائل والأطاريح الجامعية

- 1- رابطي أمال، من التدخل الانساني الى مسؤولية الحماية: الاعتبارات الإنسانية وواقع الممارسات الدولية، رسالة ماجستير، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، الجزائر، 2014
- 2- ريهام رفعت محمد عبد العال، فاعلية وحدة مطورة في الكوارث الطبيعية لتحقيق بعض أبعاد التربية الوقائية في الجغرافيا، رسالة ماجستير، كلية البنات، جامعة عين شمس، 2002
- 3- عبد العزيز بن سلطان الضويحي، التخطيط الإعلامي ودوره في مواجهة الكوارث والازمات، رسالة ماجستير، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، 2004
- 4- قزران مصطفى، مبدأ مسؤولية الحماية وتطبيقاتها في ظل مبادئ وأحكام القانون الدولي العام، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2014
- 5- محمد عوض الغمري، مبدأ السيادة الوطنية ونظام الحماية الدولية لحقوق الإنسان، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، سنة 2007
- 6- د. منى صلاح الدين شريف، إدارة الأزمات في قطاع الغزل والنسيج، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية التجارة، 1995،
- 7- نانسي محمد سعيد، مسؤولية الحماية في النظام القانوني الدولي المعاصر، أطروحة دكتوراه، جامعة العلوم الإسلامية العالمية، الأردن، عمان، 2014
- 8- نبراس ابراهيم مسلم، المسؤولية عن الحماية في القانون الدولي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهريين، 2015

د. البحوث والدوريات

- 1- ادريس قادر رسول , مسؤولية الحماية كمبدأ جديد في القانون الدولي المعاصر لمعالجة الازمات الإنسانية، مجلة الفنون والادب وعلوم الإنسانيات والاجتماع، جامعة سوران، أربيل، العراق، (ع 29)، 2018.

- 2- ارنست زيبروسكى , مخاطر كوكبنا المضطرب :نظرات علمية على الكوارث الطبيعية، ترجمة مصطفى أبراهيم فهمي، الناشر المجلس الأعلى للثقافة، ط1, 2003.
- 3- ايف ماسينغهام، ، التدخل الدولي لأغراض إنسانية : هل تعزز عقيدة مسؤولية الحماية مشروعية استخدام القوة لأغراض إنسانية؟ مختارات من المجلة الدولية للصليب الأحمر، (ع 876), 2009.
- 4- جاريت أيفانز ومحمد سحنون، "مسؤولية الحماية " مسؤولية الحماية وأزمة العمل الإنساني"، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، الإمارات العربية المتحدة ع(54) 2004
- 5- د. حسام حسن حسان، مدى مشروعية التدخل الدولي لاعتبارات إنسانية في إطار مبدأ عدم جواز تدخل الأمم المتحدة في صميم السلطان الداخلي للدول، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون , جامعة بغداد ,ع(1), 2020
- 6- سرمد عامر عباس، ، معالجة الفجوات في نظام الحماية الدولية للاجئين والنازحين في نظرية مسؤولية الحماية، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهريين، العراق، المجلد16 , 2014 .
- 7- د. سناء محمد زهران عمر، الوعي التخطيطي للقيادات الإدارية في مواجهة الكوارث والأزمات، مجلة دراسات في الخدمة الاجتماعية والعلوم الإنسانية، كلية الخدمة الاجتماعية، جامعة أسيوط، ع(50) , 2020.
- 8- العارية بولرباح، دور المنظمات في إقرار المسؤولية عن الحماية، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المركز الجامعي احمد بن يحيى، الجزائر، تيسمسلت، ع(1), 2017 .
- 9- د. عبد الغني محمود، حماية ضحايا النزاعات المسلحة في القانون الدولي والشريعة الإسلامية، صادر عن بعثة اللجنة الدولية للصليب الأحمر بالقاهرة، ط (4), 2009.
- 10- لخضر رابحي، مجابهة التحريض الالكتروني في ضوء مبدأ مسؤولية الحماية، مجلة الدراسات القانونية والسياسة، جامعة عمار تليجي، الأغواط، الجزائر، ع(2), 2020 .
- 11- ليدية تركي، ديسمبر ، مسؤولية الحماية كغطاء جديد لمبدأ التدخل الإنساني، مجلة السياسة العالمية، جامعة مولود معمري، الجزائر، ع(2), 2017 .
- 12- محمد علوان، نوفمبر ، مسؤولية الحماية إعادة التدخل الإنساني، مجلة سياسات عربية، كلية الحقوق، جامعة البتراء، عمان، ع(23) , 2016 .
- 13- مسودة شرح للإرشادات المتعلقة بتسهيل وتنظيم المساعدات الدولية للإغاثة والانتعاش الدولي على الصعيد المحلي في حالات الكوارث، نسخة صادرة في 26 أكتوبر 2007
- 14- المعايير المهنية الخاصة بأنشطة الحماية، اللجنة الدولية للصليب الأحمر، شباط، 2013
- 15- مقرين يوسف، مشروعية الحق في المساعدات الإنسانية أثناء الكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ المماثلة، مجلة المستقبل للدراسات القانونية والسياسية، معهد الحقوق، المركز الجامعي أفلو، (ع1), 2017 .
- 16- د. هادي طلال هادي، 2020، مدى مشروعية التدخل الدولي لاعتبارات إنسانية في إطار مبدأ عدم جواز تدخل الأمم المتحدة، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الأول.

هـ. الإعلانات والاتفاقيات الدولية

- 1- الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر وإدارة الشؤون الإنسانية، ص ١٧، الميثاق الدولي بشأن الفضاء والكوارث الكبرى (حالة الفاجعة الكبرى) والاتفاق المنشئ للوكالة الكاربية للاستجابة الطارئة في حالات الكوارث
- 2- اتفاقية البلدان الأمريكية 7 حزيران 1991 .
- 3- اتفاقية إنشاء وكالة الاستجابة للطوارئ في منطقة البحر الكاريبي، 1991.
- 4- اتفاقية تامبيرري بشأن توفير موارد الاتصالات للتخفيف من حدة الكوارث وعمليات الإغاثة، 1998 المادة 1 (6)
- 5- إدارة مخاطر الكوارث للتراث العالمي، حزيران 2016 صدر عن منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة، اليونسكو/UNESCO / ICCROM / ICOMOS / IUCN .
- 6- اعلان هيوغو لعام 2005، الفصل الأول، القرار رقم (1) 4--A/Conf /206/6, paras 2- 5

و. الوثائق الرسمية

أ-القرارات الدولية

- 1- القرار رقم - A/60/86 الصادر عن الجمعية العامة عام 2005.
- 2- القرار رقم 1674 الصادر عن مجلس الأمن الدولي عام 2006.
- 3- القرار رقم 1706 الصادر عن مجلس الأمن في 31 اغسطس 2006.
- 4- القرار رقم 1970 الصادر عن مجلس الأمن عام 2011 .
- 5- القرار رقم 1973 الصادر من مجلس الأمن الدولي عام 2011.
- 6- القرار رقم 46 / 182 الصادر من الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم بتاريخ 19 ديسمبر 1991.
- 7- قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 46/182, 19 ديسمبر 1991

ب-التقارير الدولية

- 1- تقرير اللجنة المعنية بالتدخل وسيادة الدول، مركز أبحاث التنمية الدولية، كندا، كانون الأول/ ديسمبر 2001 ICISS
- 2- تقرير الأمين العام، الاستجابة في الوقت المناسب وبطريقة حاسمة، الدورة السادسة والستون، الجمعية 2012
- 3- تقرير اللجنة الدولية المعنية بالتدخل وسيادة الدول، كانون الاول ديسمبر A/57/303 2001 -
- 4- تقرير الأمين العام للأمم المتحدة -أذار 2005 الفقرات 133-134.
- 5- تقرير لجنة القانون الدولي - الأمم المتحدة بالدورة 56 من 3 أيار- 4 حزيران 2004، الوثائق (A/59/10). الرسمية للجمعية العامة للأمم المتحدة، الملحق رقم 1
- 6- تقرير الأمين العام حول مسؤولية الحماية 13 July 2015, A/69/981.

- 7- تقرير الأمين العام، تنفيذ المسؤولية عن الحماية (677) A/63 بتاريخ 2009/1/7.
- 8- تقرير الأمين العام تنفيذ المسؤولية عن الحماية، الجمعية العامة، الدورة 63، متابعة مؤتمر قمة الألفية، الأمم المتحدة، نيويورك، 12 يناير 2009، وثيقة رقم 63-A/6775
- 9- تقرير الأمين العام للأمم المتحدة المقدم إلى الجمعية العامة بشأن العقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية وثيقة رقم 1989/114، 20 June 1989، A/44/322-E
- 10- تقرير الأمين العام، الإنذار المبكر والتقييم والمسؤولية عن الحماية، الجمعية العامة، الدورة 64، الأمم، المتحدة، نيويورك، 14 تموز 2010، وثيقة رقم: (A/64/864).
- (https://www.un.org/ar/documents (12/04/2014 00:03
- 11- تقرير الأمين العام، تنفيذ المسؤولية عن الحماية، الجمعية العامة، الدورة 63، متابعة نتائج مؤتمر قمة الألفية، الأمم المتحدة، نيويورك، 12 يناير 2009، وثيقة رقم: (A/63/677) https://www.un.org/ar/documents-(12/04/2014 00:03)
- 12- تقرير الأمين العام، مسؤولية الحماية: الاستجابة في الوقت المناسب وبطريقة حاسمة، الجمعية العامة، ومجلس الأمن، الدورة 66، متابعة نتائج مؤتمر قمة الألفية، الأمم المتحدة، نيويورك، 25 تموز، وثيقة رقم: ((A/66/874-S/2012/5782012)، (https://www.un.org/ar/documents (12/04/2014 00:03
- 13- تقرير الأمين كوفي عنان، في جو من الحرية أفسح: صوب تحقيق التنمية وحقوق الإنسان للجميع، العام، الجمعية العامة، الدورة 59، متابعة نتائج مؤتمر قمة الألفية، إدارة شؤون الإعلام، الأمم المتحدة، نيويورك، 2005.
- (https://www.un.org/ar/documents (12/04/2014 00:03
- 14- التقرير العالمي 2014 : سوريا، (22:20 2014/05/14) ، http://www.hrw.org/ar/world-report/2014/country-chapters/121986
- 15- تقرير الفريق رفيع المستوى المعني بالتهديدات والتحديات والتغيير، عالم أكثر أمناً : مسؤوليتنا المشتركة، الجمعية العامة، الدورة التاسعة والخمسون، متابعة نتائج مؤتمر قمة الألفية، الأمم المتحدة، نيويورك، وثيقة رقم: ((A/59/565)، (https://www.un.org/ar/documents (12/04/2014 00:03
- 16- تقرير اللجنة المعنية بالتدخل وسيادة الدول حول مسؤولية الحماية، الصادر في ديسمبر 20 (https://www.un.org/ar/documents (12/04/2014 00:03
- 17- تقرير فريق الأمم المتحدة المعني بعمليات السلام، الجمعية العامة ومجلس الأمن، الدورة 55، الأمم المتحدة، نيويورك، 21 آب، وثيقة رقم: (A/55/305 S/2000/809) . (https://www.un.org/ar/documents (12/04/2014 00:03
- 18- نتائج مؤتمر القمة العالمي لعام 2005، بشأن مسؤولية الحماية، الجمعية العامة، الدورة 60، الأمم المتحدة، نيويورك، 16 سبتمبر 2005، ص. 41، وثيقة رقم (A/RES/60/1):. https://www.un.org/ar/documents (12/04/2014

19- تقرير مجلس الأمن 1، A/55/2، سبتمبر، الدورة الخامسة والخمسين، 1999

ثانيا: المصادر باللغة الانكليزية

أ- الكتب :

- 1- Alex j. Bellamy-Responsibility to protect the global effort to end mass atrocities –Polity press, united kingdom -2012.
- 2- Simon Butt, Luke Nottage , Asia-Pacific disaster management, comparative and socio-legal perspectives, Sydney Law School, University of Sydney, NSW, Australia, May 12, 2013
- 3- Gareth Evans, The responsibility to protect: An Idea whose time has come, Revisiting .Humanitarian intervention, 2002
- 4- Jared Genser Irwin Cotler. The Responsibility to protect: The promise of stopping mass atrocities in our Time, Oxford and New York: Oxford University Press, 2011
- 5- Jutta Brunne International law and collective concerns: Reflections on the responsibility to protect, Koninklijke Brill, 2007 .

ب- البحوث :

- 1- Alpaslan Ozerdem. The responsibility to protect in natural disasters: another excuse for interventionism ? Nargis Cyclone, Myanmar-conflict Journal, Security & Development,
- 2- Jarrod Wong Associate, Reconstructing the Responsibility to Protect in the Wake of Cyclones and Separatism Tulane Law Review, University of the Pacific Mc George school of Law Jarrod Wong. Reconstructing ,2009 .
- 3- Ling Chen, Is there a responsibility to Protect in Disaster Relief, And Is It Needed?, A thesis submitted in conformity with the requirements for the degree of Master of Laws, University of Toronto, 2015
- 4- McClelland, Charles (1969). “The beginning duration and abatement of international crisis: Comparison in tow conflic Arenas”,

In Charles F. Herman (Eds), International Crisis: Insight from
.behavior research, New York, p.60

ثالثاً: المصادر المأخوذة عن شبكة المعلومات الدولية "الانترنت"

- 1- الموقع الإلكتروني <https://legal.un.org/ilc/reports/2008/arabic/chp9.pdf>
- 2- اللجنة الدولية للصليب الأحمر، إصدارات اللجنة بعنوان القانون الدولي الإنساني، 2014،
الموقع الإلكتروني <https://www.icrc.org/>
- 3- منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة، اليونسكو، اليوم العالمي للتوعية بأموال
تسونامي، متاح على الموقع الإلكتروني :
<https://ar.unesco.org/commemorations/tsunamiday>
- 4- مراجعة القوانين والتشريعات النافذة ذات العلاقة وأدائها ضمن العقبة الاقتصادية الخاصة،
أيلول 2009، متاح على الموقع الإلكتروني :
<https://www.preventionweb.net/understanding-disaster-risk>
- 5- الوثيقة 1992 (61) EQNZV(HA/93/36 متاحة على الموقع التالي
www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/CGEL;
- 6- استراتيجية الأمم المتحدة للحد من الكوارث (UNISDR, Terminology: on Disaster Risk Reduction) على الموقع التالي-
www.unisdr.org/eng/library/UNISDR-terminology-2009-eng.pdf :
- 7- التقرير الخامس عن حماية الأشخاص في حالات الكوارث A/CN.4/598, 5 MAY
- 8- تعريف المجاعة: متاح على الموقع الإلكتروني :
www.
wikipedia.org/wiki/International_Disaster_and_Risk_Conference
- 9- Tyra R. Saechao, Natural Disasters and the Responsibility to Protect:
From Chaos to Clarity, Brooklyn Journal of International Law,
Volume 32, p 663, 2007, Available at:
<https://brooklynworks.brooklaw.edu/bjil/vol32/iss2/9>.
- 10- United Nations, Treaty Series, vol. 1457, No. 24643. , Available at:
<https://www.un-ilibrary.org/content/books>.
- 11- <https://ar.weblogographic.com/difference-between-hazard-and-disaster>.
- 12-

رابعاً: وثائق ومشورات الأمم المتحدة

- 1- تقرير اللجنة المعنية بالتدخل وسيادة الدول الصادر عن الأمم المتحدة في ديسمبر سنة 2001 .
- 2- القرار الصادر عن مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة في 3 ديسمبر سنة 1992، وثيقة: S/RES /733
- 3- الوثيقة (٦١) متاحة على الموقع
التالي 1992 DHA/93/36 CGEL.;, DHA/93/36 CGEL.;, DHA/93/36 CGEL.;, DHA/93/36 CGEL.;
www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/CGEL.;, DHA/93/36 CGEL.;, DHA/93/36 CGEL.;, DHA/93/36 CGEL.;
.5EQNZV
- 4- وثيقة الأمم المتحدة A/CN.4/590/Add
- 5- وثيقة الأمم المتحدة رقم 689، S/ 2013
- 6- وثيقة الأمم المتحدة رقم A/CN.4/SER.A/1998/ADD1-
- 7- امانة الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث (UNISDR)، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، والاتحاد الدولي لحماية الطبيعة (IUCN)، جنيف، سويسرا، يونيو 2009
- 8- وثيقة الجمعية العامة للتعاون الدولي بشأن تقديم المساعدة الإنسانية في ميدان الكوارث الطبيعية، الانتقال من مرحلة الإغاثة إلى مرحلة التنمية، 12 آب، 2005، A/60/227.

**Ministry Of
Higher Education
And Scientific Research
Babylon University
College Of Law**



The responsibility to protect persons during natural disasters

A Thesis

**Submitted to the council of College of Law in partial fulfillment of
the requirements of the master degree in Public Law**

By

Zina Farouk Muhammad Hussein Al-Khalili

Supervised by

Prof. Dr. Sarmad Amer Abbas

1443 A.H

2022 A.D

ABSTRACT

Natural disasters do not only cause great harm to people, but it often happens that not enough responsibility is given to these people because of the many challenges that these people may face from the many challenges related to human rights, as their human rights are often damaged in the aftermath of the disaster and the reason is not to the weakness of citizens inherent in responding to disasters, but also to the lack of adequate measures to verify and prepare for disasters under the responsibility to protect under international human rights law. Respecting human rights is the only way to stabilize countries internally and support the stability of international peace and security.

The importance of the research also lies in the scarcity of academic studies that dealt with the responsibility to protect people during natural disasters, especially studies that focus on the procedures followed and how to implement the responsibility to protect before, during and after a natural disaster. It was necessary to raise controversy about the validity of the rule of humanitarian intervention to stop humanitarian disasters, which sparked a wide debate among jurists of international law in the corridors of the United Nations, which resulted as an inevitable result of developing this rule, as it produced another new concept that has not yet reached the stage of maturity, which is the responsibility to protect. Which in one way or another represents a step in the advanced system of international law rules to confront mass atrocities, and that the humanitarian consideration is through which the need for international cooperation to rescue the victims can be justified. From this logic, the human right to humanitarian assistance arose based on ethical rules long ago.

However, these rules may turn into legal rules in the strict sense, if the international persuasion of the importance of this continues by entering the circle of customary or codified law. Responsibility to protect its citizens from disasters

The importance of the research also lies in the scarcity of academic studies that dealt with the responsibility to protect people during natural disasters, especially studies that focus on the procedures followed and how to implement the responsibility to protect before, during and after a natural disaster