وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

معهد العلمين للدراسات العليا

قسم العلوم السياسية (العلاقات الدولية)

حماية الأشخاص في حالات الكوارث

أطروحة دكتوراه تقدم بها الطالب

هاني عبد الله عمران السيلاوي

إلى مجلس معهد العلمين للدراسات العليا

وهي جزء من متطلبات نيل درجة الدكتوراه في فلسفة العلاقات الدولية

بإشراف

الأستاذ المساعد الدكتور عباس عبود عباس

1438هـ 2017م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

(إِذَا زُلْزِلَتِ الْأَرْضُ زِلْزَالَهَا (1) وَأَخْرَجَتِ الْأَرْضُ أَثْقَالَهَا (2) وَقَالَ الْإِنْسَانُ مَا لَهَا (3) يَوْمَئِذٍ تُحَدِّثُ أَخْبَارَهَا (4) بِأَنَّ رَبَّكَ أَوْحَى لَهَا (5) يَوْمَئِذٍ يَصْدُرُ النَّاسُ أَشْتَاتًا لِيُرَوْا أَعْمَالَهُمْ (6) فَمَنْ يَعْمَلْ مِثْقَالَ ذَرَّةٍ خَيْرًا يَرَهُ (7) وَمَنْ يَعْمَلْ مِثْقَالَ ذَرَّةٍ شَرًّا يَرَهُ (8))

سورة الزلزلة

الإهـــداء

إلـى مـن تركـوا الأهـل والمـال والبنـين , ليلبـوا نـداء الله , حـي علـى الجهـاد, شهداء الحشد الشعبي المقدس .

إلى من أوصى بهما الله خيراً والديّ حفظهما الله بحفظه .

إلى من كانت بلسماً لجراح الزمن وشمعة تضيء لي الطريق, زوجتي.

إلى هدية السماء لي بناتي الثلاث : العبير والغدير والملاك .

أهدي هذه الدراسة .

الباحث

الشكر والتقدير

الحمد لله رب العالمين, والصلاة والسلام على سيد المرسلين وآله الطيبين الطاهرين.

أود أن أقدم شكري الجزيل إلى عائلة الفقيد المغفور له السيد العلامة محمد بحر العلوم , التي أثبتت في بنائها لهذا الصرح العلمي بأنها عائلة علم وعلماء ونبراس لطلبة العلم.

وأشكر من غاب عنا بجسده ولكنه حاضر معنا بروحه, فأشكر روحه الطيبة الدكتور المرحوم عصام العطية طيب الله ثراه.

كما أقدم شكري وامتناني إلى الرجل النبيل والأستاذ الخلوق, أستاذي الدكتور عباس عبود عباس لقبوله الإشراف على أطروحتي بالرغم مما يمر به من ظروف صحية, إلا انه لم يبخل عليّ بأي جهد فكان عوناً لي, اسأل الله أن يطيل في عمره ويرزقه الصحة والعافية.

وأقدم شكري إلى كل من وقف بجانبي وساعدني في إكمال دراستي, سائلاً العلي القدير أن يوفق الجميع إنه نعم المولى ونعم النصير.

الباحث

المحتويات

الموضوع	رقم الصفحة
المقدمة	أ–ب–ج–د–هـ – و
المبحث التمهيدي: الكارثة وإدارتها	**1**–25
المطلب الأول: مفهوم الكارثة	2–13
الفرع الأول: المعنى اللغوي والاصطلاحي للكارثة	2–8
الفرع الثاني: العلاقة بين الكارثة وبعض المفاهيم	9–12
الفرع الثالث: أنواع الكوارث	12–13
المطلب الثاني: إدارة الكوارث	13–25
الفرع الأول : مفهوم إدارة الكوارث	15–19
الفرع الثاني:عناصر إدارة الكوارث	19–22
الفرع الثالث: مصطلحات الحد من الكوارث	23–25
الفصل الأول: دور المنظمات الدولية في مواجهة الكوارث	**26–88**
المبحث الأول:جهود الأمم المتحدة في مواجهة الكوارث	29–61
المطلب الأول: الترتيبات المؤسسية للأمم المتحدة	30–46
الفرع الأول: العقد الدولي للحدِّ من الكوارث الطبيعية	**31–39**
الفرع الثاني: الإستراتيجية الدولية للحدِّ من الكوارث	**39–46**
المطلب الثاني: دور الأمم المتحدة في عقد المؤتمرات العالمية الخاصة بالكوارث	**47–61**
الفرع الأول: مؤتمر الأمم المتحدة الأول المعني بالحدِّ من الكوارث عام 1994	**47–50**
الفرع الثاني: المؤتمر العالمي الثاني للحدِّ من الكوارث 2005– 2015	**50–56**
الفرع الثالث : المؤتمر العالمي الثالث المعني بالحد من مخاطر الكوارث 2015م	**56–61**
المبحث الثاني: المنظمات غير الحكومية في مواجهة الكوارث	**61–88**
المطلب الأول: مفهوم المنظمات غير الحكومية وطبيعتها القانونية	**63 – 74**
الفرع الأول: نشأة المنظمات غير الحكومية	**63–66**
الفرع الثاني: تعريف المنظمات غير الحكومية	**66–70**

الفرع الثالث: الطبيعة القانونية للمنظمات غير الحكومية	**74-70**
المطلب الثاني: دور المنظمات غير الحكومية في مواجهة الكوارث	**88 -74**
الفرع الأول: الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر	**78-76**
الفرع الثاني: دور الاتحاد في وضع الأطر القانونية لمواجهة الكوارث	**86-78**
الفرع الثالث: المنظمات غير الحكومية الأخرى	**88-86**
الفصل الثاني: النظام القانوني للمساعدات الإنسانية في حالات الكوارث	**139-89**
المبحث الأول: المساعدات الإنسانية على وفق قواعد القانون الدولي	**114 -92**
المطلب الأول: ماهية المساعدات الإنسانية في حالات الكوارث	**99-92**
الفرع الأول: تعريف المساعدات الإنسانية في حالات الكوارث	**96-93**
الفرع الثاني: التمييز بين المساعدات الإنسانية في حالات الكوارث وغيرها من المصطلحات	**99-96**
المطلب الثاني: أساس الحق في المساعدات الإنسانية في حالات الكوارث	**109-99**
الفرع الأول: التضامن الدولي كمبدأ من مبادئ القانون الدولي	**103-100**
الفرع الثاني: التضامن الدولي والتعاون بشأن حماية الأشخاص في حالات الكوارث	**105-103**
الفرع الثالث: التضامن الدولي والتعاون في أعمال لجنة القانون الدولي	**106-105**
الفرع الرابع: أشكال التضامن الدولي والتعاون في حالات الكوارث	**109-106**
المطلب الثالث:شروط تقديم المساعدة الإنسانية	**113-109**
الفرع الأول: الامتثال للقوانين الوطنية	**112-110**
الفرع الثاني: الاحتياجات القابلة للتحديد ومراقبة النوعية	**113-112**
الفرع الثالث : القيود المفروضة على حق الدولة المتضررة في تحديد شروط المساعدة	**114-113**
المبحث الثاني: تنفيذ المساعدات الإنسانية في حالات الكوارث	**139-115**
المطلب الأول: طلب وعرض المساعدات الإنسانية	**124-115**
الفرع الأول: طلب المساعدة الإنسانية	**119-116**
الفرع الثاني: عرض تقديم المساعدة	**124-119**
المطلب الثاني: دخول ومرور أعمال الإغاثة	**139 - 124**
الفرع الأول: دخول أعمال الإغاثة	**128-124**
الفرع الثاني: العبور وحرية التنقل	**134-128**
الفرع الثالث: تنسيق وتمويل أعمال الإغاثة في حالات الكوارث	**139-134**

الفصل الثالث: نحو قانون دولي للاستجابة في حالات الكوارث	**191-140**
المبحث الأول: مصادر القانون الدولي للاستجابة في حالات الكوارث	**169-144**
المطلب الأول: المعاهدات الدولية	**157-144**
الفرع الأول: المعاهدات الدولية متعددة الأطراف Traities – Lois	**148-145**
الفرع الثاني: المعاهدات الإقليمية ودون الإقليمية	**155-148**
الفرع الثالث: المعاهدات الثنائية Bilateral Agreement	**157-155**
المطلب الثاني: القانون غير الملزم Soft Law	**169-158**
الفرع الأول: مفهوم القانون غير الملزم	**159-158**
الفرع الثاني: القوانين غير الملزمة في مجال الاستجابة للكوارث	**169-160**
المبحث الثاني: المبادئ التي تحكم الاستجابة في حالات الكوارث	**191-170**
المطلب الأول: علاقة القانون الدولي للاستجابة في حالات الكوارث مع فروع القانون الدولي الأخرى	**180-170**
الفرع الأول: العلاقة بين القانون الدولي للاستجابة في حالات الكوارث مع القانون الدولي لحقوق الإنسان	**174-171**
الفرع الثاني: علاقة القانون الدولي للاستجابة لحالات الكوارث مع القانون الدولي الإنساني	**176-174**
الفرع الثالث: العلاقة مع قانون الصحة الدولي	**177-176**
الفرع الرابع: العلاقة مع القانون الدولي البيئي	**180-177**
المطلب الثاني: مبادئ العمل الإنساني للاستجابة في حالات الكوارث	**191-180**
الفرع الأول: مبدأ الإنسانية	**187-184**
الفرع الثاني: مبدأ الحياد	**189 -187**
الفرع الثالث: مبدأ النزاهة	**191-190**
الخاتمة	**196-192**
المصادر	**213 – 197**
الملخص باللغة العربية	**214**
الملخص باللغة الانكليزية	**216 - 215**

المقدمة:

شهد المجتمع الدولي في السنوات الأخيرة تزايد حدوث الكوارث الطبيعية وكذلك الكوارث البيئية والتكنولوجية, ففي السنوات الماضية أحدثت سلسلة من الزلازل والجفاف والفيضانات والثورانات البركانية خسائر فادحة في الأرواح البشرية ودمارا كبيرا في الهياكل الأساسية الاقتصادية والاجتماعية, وشهد العقد الأخير زيادة متسارعة في حدوث الكوارث.

والملاحظ أن الكوارث لا تقتصر على منطقة دون أخرى ولا تميز بين البلدان النامية ومتقدمة النمو, فالحرائق التي أتت على أجزاء كبيرة من الغابات طوال أسابيع في الولايات المتحدة الأمريكية عام 2000م, والدمار الذي أحدثته الفيضانات في عدة أنحاء من أوربا ولاسيما فرنسا, وسويسرا والمملكة المتحدة, هي أمثلة على تزايد ضعف البلدان متقدمة النمو والبلدان النامية على حد سواء في مواجهة الكوارث الطبيعية أو التي من صنع الإنسان.

وعلى الرغم من أن جميع البلدان معرضة للكوارث, إلا أن البلدان النامية أكثر تأثرا بها عند حدوثها لاسيما من حيث الخسائر بالأرواح ونسبة الأضرار المادية التي تحدثها إلى ناتجها المحلي الإجمالي, وبينت العديد من الدراسات التي أجرتها الأمم المتحدة أن حوالي 90% من ضحايا الكوارث هم من سكان البلدان النامية, وأفاد البنك الدولي أن الخسائر التي تحدثها الكوارث في البلدان النامية من نسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي تفوق بـ20 مره ما يحدث من خسائر مماثله في البلدان متقدمة النمو.

ولم تظهر مسالة تقديم المساعدة الدولية لضحايا الكوارث ضمن القضايا الرئيسة المدرجة على جدول أعمال المجتمع الدولي, إلا منذ مطلع القرن العشرين وازداد الاعتراف بأهمية الإغاثة في حالات الكوارث على مدى القرن العشرين مع زيادة تواتر الكوارث وحدتها ودرجة تعقيدها, ومع تشكيل اتحاد الإغاثة عام 1927م بدأ الحديث في مجال القانون الدولي عن مسألة الإغاثة الدولية في حالات الكوارث, ومن ذلك الحين تزايد الاهتمام على الصعيد الدولي بالجوانب القانونية لحماية الأشخاص في حالات الكوارث.

وتعد مواجهة الكوارث إحدى قضايا العلاقات الدولية المعاصرة, إذ كانت جسامة الأضرار التي نجمت عن الكوارث دافعا للمجتمع الدولي إلى تبني جهود غير عادية لمواجهة الكوارث

والحد والوقاية منها وتقديم المساعدة للمتضررين منها, اذ غالبا ما يمتد تأثير الكوارث إلى عدة دول في وقت واحد.

وإذا كانت تجربة كارثة المد الزلزالي لتسونامي التي وقعت في المحيط الهندي سنة 2004م قد برهنت على شيء, فإنها برهنت على عدم وجود اتفاقات تنظيمية واضحة ومتناسقة تتناول شتى جوانب إدارة الكوارث العابرة للحدود وتقديم المساعدة بشأنها, لذا فان المجتمع الدولي بأمس الحاجة إلى هذه الاتفاقيات التي من شانها إن وجدت ضمان حق الضحايا بالحصول على المساعدة الإنسانية وضمان حقوقهم كافة, وغالبا ما تكون المساعدة الإنسانية من خارج الحدود , فالمساعدة الإنسانية تأتي كرد فعل لوقوع الكارثة في مكان ما.

وتكشف التطورات المتصلة بوضع القانون الدولي والأمور التنظيمية في مجال إدارة الكوارث عن الحاجة المتكررة إلى تناول موضوع حماية الأشخاص في حالات الكوارث وكذلك إلى النهج الذي يتبعه المجتمع الدولي في هذا الصدد, ويسير هذان الوضعان التشريع والتنظيم الدوليان جنبا إلى جنب من اجل توفير المساعدة الكافية والفعالة للمتضررين في حالات الكوارث.

إن الأشخاص المتضررين من الكوارث في كثير من الأحيان جماعة ضعيفة تستحق اهتماما خاصا لحماية حقوقهم, وهناك فئات من الأشخاص الضعيفة بصورة خاصة من بين المشردين يقعون هدفا لانتهاكات حقوق الإنسان, نظرا لآرائهم ومعتقداتهم الدينية أو هويتهم الاثنية أو غير ذلك من الأسباب, ومن هؤلاء النساء والأطفال وكبار السن والمعوقون وهؤلاء ينبغي الاهتمام بهم وحماية حقوقهم, إلا انه من الملاحظ على الصعيد العملي أن حقوق الإنسان في حالات الكوارث لا تراعى بما فيه الكفاية, إذ أظهرت التجارب أن هناك زيادة في خطر انتهاك حقوق الإنسان في حالات الكوارث وتستمر هذه الانتهاكات في حالات النزوح, وغالبا ما تكون الحالات التي تمس حقوق الإنسان للأشخاص المتضررين في حالات الكوارث بسبب السياسات غير الملائمة أو نتيجة لعدم كفاية التخطيط والتأهب للكوارث.

إن زيادة أعداد الكوارث الطبيعية أو التي من صنع الإنسان, يتطلب استجابة سريعة وشاملة من قبل الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة, لاسيما وان الأمم المتحدة تتمتع بموقع فريد يسمح لها بتعبئة الجهود لمنع حدوث الكوارث أو الحد منها والاستجابة لها عندما تحدث.

وقد لعبت منظمة الأمم المتحدة دورا هاما خلال حالات الكوارث التي حدثت مؤخرا, ومع ذلك فان هناك شعورا بإمكانية تعزيز هذا الدور أكثر من ذي قبل عن طريق تحسين وتنسيق آليات منظومة الأمم المتحدة.

إن زيادة مشاركة المجتمع الدولي متمثلا بمنظمة الأمم المتحدة في مواجهة الكوارث, أدى إلى إدراك ضرورة النهوض بالقوانين التي تنظم الأمور في حالات الكوارث من اجل التغلب على العقبات التي تعرقل تقديم المساعدات الفعالة, لذا فقد أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة العديد من القرارات التي تهدف إلى تسهيل وتنسيق المساعدات الإنسانية في حالات الكوارث, ويعد القرار رقم 46/182 لسنة 1991 من أهم هذه القرارات , كما بذلت الأمم المتحدة جهودا كبيرة من اجل عقد مؤتمرات دولية لمواجهة خطر الكوارث المتزايد, وقد تكللت هذه الجهود بعقد ثلاثة مؤتمرات دولية خاصة بمواجهة الكوارث, إذ عقد المؤتمر الأول عام 1994 في يوكوهاما في اليابان, كما عقد المؤتمر الدولي الثاني في عام 2005 في هيوغو في اليابان أيضا, وأخيراً في عام 2015 عقد المؤتمر العالمي الثالث في سنداي كما قامت المنظمات الدولية غير الحكومية بجهود كبيرة لمواجهة الكوارث والتأهب لها وتقديم المساعدات الإنسانية للمتضررين منها, وتعد الحركة الدولية للصليب الأحمر من أهم هذه المنظمات, إذ اعتمد المؤتمر الدولي الثلاثون للاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر سنة 2007 المبادئ التوجيهية لتسهيل تقديم المساعدات الإنسانية الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي في حالات الكوارث وتنظيم شؤونها على الصعيد المحلي.

وعلى الرغم من الجهود الكبيرة التي بذلها المجتمع الدولي في مجال مواجهة الكوارث, الا انه لا يوجد إطار قانوني على المستوى الدولي ينظم الاستجابة لحالات الكوارث والوقاية والحد منها, ولكن توجد اتفاقيات دولية إقليمية ودون الإقليمية وعدد كبير من الاتفاقيات الثنائية يمكن الاستفادة منها في وضع إطار قانوني على المستوى الدولي خاص بمواجهة الكوارث والاستجابة لها وحماية الأشخاص المتضررين منها, وهذا ما تهدف إليه الدراسة .

ومن الجدير بالذكر أن لجنة القانون الدولي قد وضعت موضوع حماية الأشخاص في حالات الكوارث على جدول أعمالها منذ عام 2007 وتم تعيين مقرر خاص بالموضوع ولازالت تبذل جهودا من اجل الوصول إلى اتفاقية دولية شاملة لهذا الموضوع , وسنتطرق إلى هذه الجهود في ثنايا هذه الدراسة.

نطاق الموضوع:

هناك ثلاثة جوانب يشتمل عليها الموضوع ويجري تناولها في هذه الدراسة هي:

أولاً: النطاق الموضوعي :

إن الدراسة تبحث في إجراءات وآليات مواجهة الكوارث الطبيعية أو التي من صنع الإنسان وحماية الأشخاص المتضررين منها, وتستبعد هذه الدراسة إجراءات الحماية في حالات النزاعات المسلحة على اعتبار أن القواعد القانونية الخاصة بحماية الأشخاص في حالات النزاعات المسلحة منصوص عليها في قواعد القانون الدولي الإنساني, كما تتناول هذه الدراسة حقوق والتزامات الدولة المتضررة من الكارثة , وكذلك حقوق والتزامات الدولة الثالثة والمنظمات الدولية وغيرها من الكيانات التي يمكنها التعاون وخاصة التعاون في مجال تقديم الإغاثة والمساعدة في حالات الكوارث.

ثانيا: النطاق الزمني :

تتناول هذه الدراسة آليات مواجهة الكوارث وإجراءات الحماية التي يجب إتباعها في كافة مراحل الكارثة أي مرحلة الوقاية والتأهب والحد من الكوارث ومرحلة الاستجابة في حالة وقوعها ومرحلة الإنعاش والتأهيل.

ثالثا: النطاق الشخصي :

تركز هذه الدراسة أولاً على حماية الأشخاص الطبيعيين وممتلكاتهم المتأثرين مباشرة من الكارثة ولا تعنى بدراسة حقوق الأشخاص المتأثرين بصورة غير مباشرة , كما تتناول هذه الدراسة حماية حقوق الدولة المتضررة وتحديد واجباتها وكذلك حقوق وواجبات المجتمع الدولي لمواجهة حالات الكوارث .

أهمية الدراسة:

تكمن أهمية هذه الدراسة في وضع القواعد القانونية لمواجهة الكوارث والحد منها وحماية الأشخاص المتضررين منها, ووضع الآليات القانونية للاستجابة للكارثة في حالة وقوعها من خلال تحليل القواعد القانونية المنصوص عليها في المواثيق الدولية لاسيما الخاصة بحقوق الإنسان ذات الصلة بالكوارث, والقانون الدولي المتعلق باللاجئين والمشردين داخليا, بالإضافة

إلى ذلك تناولت الدراسة بالتحليل القواعد القانونية المنصوص عليها في الاتفاقيات العالمية القطاعية التي لها صلة بالكوارث, فضلا عن دراسة وتحليل الاتفاقيات الدولية الإقليمية ودون الإقليمية والثنائية المتعلقة بالكوارث , كما تناولت الدراسة القواعد الإرشادية في سياق ما تصدره الجمعية العامة للأمم المتحدة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي, وما تصدره المؤتمرات الدولية للصليب الأحمر من قرارات لها صلة بموضوع مواجهة الكوارث والاستجابة لها, لعلنا نستطيع أن نقدم مشروعا لقانون يعني بالاستجابة في حالات الكوارث على المستوى الدولي وهذا ما تهدف إليه الدراسة.

منهجية الدراسة:

تم الاعتماد على المنهج التحليلي في هذه الدراسة من خلال تحليل وتفسير النصوص القانونية الواردة في القوانين والمعاهدات الدولية العالمية والإقليمية ودون الإقليمية والثنائية وتكييفها تكييفا قانونيا يتلاءم مع قضية حماية الأشخاص في حالات الكوارث.

مشكلة الدراسة:

إن المشكلة الرئيسة التي تتناولها الدراسة, تكمن في فرضية السؤال التالي وهو: إذا كان اللاجئون والأشخاص المهجرون داخل بلدانهم بسبب النزاعات المسلحة يتمتعون بالحماية القانونية المنصوص عليها في قواعد القانون الدولي الإنساني, وإذا كان اللاجئون خارج حدود دولهم يتمتعون بالحماية القانونية بموجب اتفاقية عام 1951م المتعلقة بالوضع القانوني للاجئين وبرتوكولها لسنة 1967م , فعلى وفق أي إطار قانوني أو اتفاقية تتم حماية ضحايا الكوارث ؟

فرضية البحث :

على الرغم من الخسائر الكبيرة التي تخلفها الكوارث في الأرواح والممتلكات والبيئة ، إلا أن المجتمع الدولي لم يستطع الوصول إلى عقد اتفاقية دولية متعددة الأطراف لحماية الأشخاص المتضررين في حالات الكوارث .

خطة البحث:

للإجابة على فرضية السؤال الذي طرحته الدراسة , تم تقسيم الدراسة على مبحث تمهيدي وثلاثة فصول وخاتمة, يتعلق المبحث التمهيدي بموضوع الكارثة وكيفية إدارتها, أما الفصل الأول فقد بحثنا فيه الجهود الدولية لمواجهة الكوارث وخاصة جهود منظمة الأمم المتحدة , وتناولنا في الفصل الثاني النظام القانوني للمساعدات الإنسانية في حالات الكوارث , أما الفصل الثالث فجاء تتويجا لهذه الدراسة في إمكانية وضع قانون دولي للاستجابة في حالات الكوارث فجاء تحت عنوان نحو قانون دولي للاستجابة في حالات الكوارث , أما الخاتمة فقد تضمنت أهم النتائج التي توصلت إليها الدراسة , وما خلصت إليه من توصيات .