https://doi.org/10.26682/hjuod.2021.24.1.18
مجلة جامعة دهوك، المجلد: 24، العدد: 1 (العلوم الانسانية والاجتماعية)، ص 365-385، 2021

نظام الانذار المبكر ودوره في الحد من مخاطر الكوارث

"دراسة في اطار الصكوك الدولية ذات الصلة "

خالدة ذنون مرعي* و محمد حسن خمو** و دلير اسماعيل احمد***

* فاكلتي القانون والعلوم السياسية والإدارة، جامعة سوران، اقليم كوردستان– العرق

** قسم القانون، كلية القانون والسياسة، جامعة نوروز، اقليم كوردستان– العرق

*** قسم دراسات السلام وحقوق الانسان، كلية العلوم الانسانية، جامعة دهوك، اقليم كوردستان– العراق

(تاريخ استلام البحث: 20 كانون الاول، 2020 ، تاريخ القبول بالنشر: 18 نيسان، 2021)

الخلاصة

في ظل ازدياد حالات الكوارث والنزاعات المسلحة وانتشار الاوبئة وما يترتب عليها من مخاطر والتي يدفع ضريبتها في المقام الاول الانسان نظراً الى ما يصيبه من خسائر في الارواح والممتلكات، ناهيك عن تعرض مصالح الدولة لذات المصير، بات نظام الانذار المبكر ضرورة ملحة ينبغي على المجتمع الدولي تفعيله مع الزام الدول بضرورة تبني انظمة من هذا القبيل، هذا وقد تناول الانذار المبكر بالتنظيم العديد من الاتفاقيات الدولية نذكر منها على سبيل المثال اتفاقية التبليغ المبكر عن الحوادث النووية لعام (1986)، فضلاً عن العديد من الاتفاقيات الاخرى، الى جانب تبني هذا النظام في اللوائح الصحية الدولية لسنة (2005)، كما عقد العديد من المؤتمرات العالمية والاقليمية التي اكدت من خلال الاعلانات الصادرة عنها على ضرورة تبني نظام الانذار المبكر من الكوارث.

هذا ولعل من اهم ما توصل اليه المجتمع الدولي من تطور في ميدان اعمال نظام الانذار المبكر هو وضع إطار عمل (هيوجو) للفترة (2005 – 2015)، وإطار عمل سينداي للفترة (2015 – 2030) واللذان تبنيا اولويات اعتبرت بمثابة مرتكزات يقوم عليها نظام الانذار المبكر.

ولكن وبالرغم من كل تلك الجهود فأن الواقع يعكس عدم جدوى هذه الالية في الحد من مخاطر الكوارث ويعود السبب الرئيسي في ذلك الى وجود العديد من المعوقات التي تضعف من فعالية هذا النظام على ارض الواقع، البعض منها يرجع الى ضعف الدعم المادي لهذا النظام وعدم التزم الدول بتشريع قوانين خاصة به فضلاً عن امتناع بعض الدول عن التبليغ وبشكل استباقي عن مسببات الكوارث لاسباب متعددة، كل هذه العوامل وغيرها اضعفت من فعالية هذا النظام وحالت دون ممارسته لدوره على الوجه الصحيح على ارض الواقع مما دفع المجتمع.

وقد تم التطرق من خلال البحث على عدة نقاط جوهرية اهمها بيان مفهوم نظام الانذار المبكر في اطار القانون الدولي ناهيك عن بيان الدور الذي يمارسه في اطار الحد من مخاطر الكوارث فضلاً عن التطرق الى اهم المعوقات والتحديات التي تواجهه، وقد انتهينا في نهاية البحث الى جملة من المقترحات التي من شأنها في حال اعمالها ان تعمل على تفعيل الدور الذي يمارسه الانذار المبكر في الحد من مخاطر الكوارث .

الكلمات المفتاحية : الانذار المبكر، الكوارث، إطار عمل سينداي، إطار عمل هيوغو.

1. المقدمة

يسعى المجتمع الدولي (العالمي والاقليمي) على حد سواء الى تحقيق المنع الوقائي للكوارث الطبيعية والصراعات وانتشار الاوبئة لما يترتب عليها من اضرار جسيمة تلحق بالإنسان وممتلكاته وحقوقه الاساسية، لذلك وبقصد توفير حماية مسبقة لهذه الحقوق اقر المجتمع الدولي نظام الانذار المبكر حيث يعمل هذا النظام في حال اعتماده بشكل جدي على معالجة الكوارث بمختلف صورها قبل حدوثها او التخفيف من اثارها على الانسان في حال حصولها.

ويعرف الانذار المبكر بأنه عبارة عن منظومة للاستكشاف والتحذير المسبق من احتمالية حدوث الكوارث والازمات تمهيداً لاتخاذ القرارات والسياسات والاجراءات المناسبة لمواجهتا ومنع حدوثها بشكل كلي او على الاقل الحد من حجم اضرارها ومخاطرها، ونظراً لأهمية نظام الانذار المبكر في

mohammed.khamo@nawroz.edu.krd

حماية الانسان وحقوقه من المخاطر بمختلف صورها واشكالها، فقد اكد المجتمع الدولي على هذا النظام وشجع الدول على ضرورة تبنيه في مناسبات عدة نذكر منها على سبيل المثال، المؤتمر الدولي الحادي والثلاثين للصليب الاحمر والهلال الاحمر الذي جاء بعنوان (القانون والحد من مخاطر الكوارث على المستوى المجتمعي) لعام 2001، ونظام عمل (هيجو) للفترة (2005 – 2015)، واطار عمل سنداي للفترة (2015 – 2030)، فضلاً عما تقدم فقد جرى التأكيد على نظام الانذار المبكر في العديد من المؤتمرات والاستراتيجيات الاقليمية.

1.1 اهمية البحث

في ظل ما يشهده العالم اليوم من تصاعد في حدة الكوارث الطبيعية والنزاعات المسلحة وانتشار الاوبئة، وما يترتب عليها من اضرار الغالب الاعم منها يصيب حقوق الانسان وحرياته الاساسية تظهر اهمية هذا الموضوع الذي تتجسد الغاية الاساسية منه في اتخاذ الاجراءات اللازمة للحيلولة بشكل استباقي دون حدوث الكارثة او الحد من اثارها في حال حصوله، اما عن اهمية هذا البحث فهي تبرز في كونه يتناول الاليات التي اتاحها المجتمع الدولي واعتمدها بشكل استباقي للحيلولة دون وقوع المخاطر فضلاً عن تقديمه (البحث) لاهم المقترحات التي يمكن من خلالها تفعيل هذا النظام .

2.1 مشكلة البحث

تدور اشكالية موضوع البحث حول ايجاد اجوبة مناسبة للتساؤلات التالية:

- ما لمقصود بنظام الانذار المبكر وما هي اهم مرتكزات هذا النظام.
- كيف تم تنظيم نظام الانذار المبكر عالمياً واقليمياً.
- ما هي أبرز المعوقات التي تحول دون اعمال نظام الانذار المبكر بشكل صحيح على المستوى الدولي بشكل عام وفي المنطقة العربية بشكل خاص.
- ما هي السبل والاجراءات التي يمكن من خلالها تفعيل نظام الانذار المبكر من الكوارث.

3.1 فرضية البحث

لابد لكل جهد علمي من فرضية ينطلق منها الباحث ويحاول اثباتها وفرضية هذه الدراسة تتمثل في ان نظام الانذار المبكر من الكوارث لا يمارس دوره على الوجه الصحيح في الحد من الكوارث ومخاطرها وذلك لوجود العديد من التحديات والمعوقات التي تحول دون ذلك.

4.1 منهجية البحث

تم الاعتماد في اطار هذه الدراسة على المنهجين التاليين:

- المنهج الاستقرائي: وقد تم من خلال هذا المنهج دراسة الاجزاء الدقيقة لنظام الانذار المبكر من الكوارث كي نستدل منها على حقائق تعمم على النظام ككل وذلك بقصد التوصل الى وضع قاعدة او نظرية عامة تحكم هذا النظام .
- المنهج التحليلي: وتم التعويل في هذا المنهج على تحليل مضمون نظام الانذار المبكر من الكوارث بقصد الربط بين جزئيات هذا النظام والغاية منه محاولين في نهاية المطاف التوصل الى تقيم موضوعي لمدى فعالية هذا النظام ودوره في الحد من الكوارث.

5.1 نطاق البحث

المعروف ان نظام الانذار المبكر من الكوارث هي الية للوقاية من الكوارث، ومن المعلوم ان الكوارث تتخذ صوراً متعددة (الطبيعية منها كالفيضانات او الزلازل او حوادث الطائرات، والانسانية كالنزاعات المسلحة) ونحن في إطار هذه الدراسة لن نميل الى التخصيص وذلك بسبب محدودية المصادر والكتابات الاكاديمية في هذا الموضوع وانما سنتطرق الى نظام الإنذار المبكر من الكوارث بشكل عام.

6.1 صعوبات الدراسة

ثمة العديد من الصعوبات التي واجهتنا في كتابة هذا البحث ولعل من اهم تلك الصعوبات ما يلي:

- ان الموضوع يتصف بالحداثة خصوصاً في مجال حماية حقوق الانسان الامر الذي يتطلب ايجاد نظام قانوني له.
- قلة المصادر العربية التي تناولت الموضوع بالبحث خصوصاً الكتب والبحوث الامر الذي اضطررنا معه الى الاعتماد

وبشكل كبير على المصادر من التخصصات المختلفة فضلاً عن الاعتماد على الوثائق الدولية ذات الصلة بالموضوع.

7.1 هيكلية موضوع البحث

بقصد الاحاطة بموضوع البحث من جوانبه كافة فقد ارتأينا الى تقسيمه على مبحثين، الاول تناولنا فيه ماهية الانذار المبكر من الكوارث، والذي جرى تقسيمه على مطلبين الاول خصصناه لمفهوم الانذار المبكر، اما المطلب الثاني فقد تناولنا فيه مفهوم الكوارث، اما المبحث الثاني فقد خصصناه للتنظيم الدولي لنظام الانذار المبكر وتم تقسيمه على مطلبين ايضاً الاول تناولنا فيه المعالجة العالمية لنظام الانذار المبكر، اما المطلب الثاني فقد تناولنا فيه المعالجة الاقليمية لنظام الانظار المبكر فضلاً عن التطرق الى اهم التحديات التي تواجه هذا النظام.

2.المبحث الاول: ماهية الانذار المبكر من الكوارث

يندرج نظام الانذار المبكر في إطار العمل الوقائي الذي يهدف الى تفادي ارتفاع تكلفة التدخل في حال حصول الكارثة، وقد جاء استحداث هذا النظام كآلية لرصد الارهاصات الاولى المنذرة بانفجار وشيك لكارثة معينة والتي تنعكس اثارها في نهاية المطاف على الانسان وحقوقه الاساسية.

ومما لا شك فيه ان بداية الدراسة لأي موضوع تتطلب التعريف به، هذا الامر دفعنا الى تخصيص المبحث الاول للإشارة الى المبادئ العامة لهذا النظام، وقد تتطلب ذلك تقسيم هذا المبحث على مطلبين وكما يلي:

– المطلب الاول: مفهوم نظام الانذار المبكر

– المطلب الثاني: مفهوم الكوارث

1.2 المطلب الاول: مفهوم نظام الانذار المبكر

ان مصطلح الانذار المبكر يوحي بأن هذا النظام يقوم على اساس اشعار الجهات المعنية والمختصة استباقياً باحتمالية وقوع كارثة معينة اياً كانت نوع هذه الكارثة كي تقوم تلك الجهات باتخاذ ما يلزم من الاجراءات التي تهدف في المحصلة الى حماية مصالح الدولة والافراد على حد سواء، وقد رأينا في هذا المطلب وبقصد اعطاء تصور واضح لهذا النظام ان نشير الى نقطتين اساسيتين الاولى هي اعطاء تعريف له، ومن ثم سنتطرق في النقطة الثانية الى العناصر او المرتكزات التي يقوم عليها هذا النظام، وذلك في فرعين مستقلين وكما يلي:

1.1.2 الفرع الاول: تعريف نظام الانذار المبكر

سنتطرق الى المعنى اللغوي لمصطلح الانذار المبكر ومن ثم سنشير الى التعريف الاصطلاحي له وكما يلي:

1.1.1.2 تعريف نظام الانذار المبكر لغة

الواضح على نظام الانذار المبكر انه مصطلح مركب يتكون من كلمتين (الانذار) اضافة الى (المبكر) وبما ان التعريف اللغوي لا يمكن ان يستوي في هذا الصدد الا من خلال اخذ المصطلح على اصله وهو التفكيك قبل الدمج بينهما، لذلك سنشير الى المعنى اللغوي لكل منهما على حدة:

فالإنذار لغة، مصدر أنذر ويراد به الاخطار، وهو الاشعار بوقوع امر لأخذ الحيطة والحذر، يقال بقي في حالة انذار: اي بقي في حالة تأهب ومستعداً لكل طارئ، والانذار لا يكون الا في التخويف[1]. قال تعالى "كذبت عاد فكيف كان عذابي ونذر" [2].

أما معنى (مبكر) ومصدره بكر، أبكر الى بكر ابكاراً، فهو مبكر والمفعول مبكر اليه، أبكر الشخص، بكر، اي خرج اول النهار قبل طلوع الشمس، ابكر الى العمل بكر اليه، عجل واسرع اليه اي بادر اليه [3].

2.1.1.2 تعريف الانذار المبكر اصطلاحاً

على المستوى الاصطلاحي ثمة بعض التعاريف للإنذار المبكر، ولان الكوارث والازمات تتصف بصفة التنوع، لذلك جاءت التعاريف متخذه الصفة ذاتها فالبعض منها عبر عن ازمات ذات طابع اقتصادي او مالي والبعض الاخر ركز على النزاعات والصراعات على اختلاف انواعها وهلم جر.

فقد جرى تعريف الانذار المبكر على انه، اجراء يتم من خلاله التبليغ عن الحدث قبل وقوعه، وهذا يعني ان الانذار المبكر من الكوارث يشكل وظيفة تنبيهية وهو ليس مجرد اداة للتنبؤ او محاولة للتوقع، ويمكن ان يستخدم بوصفه اداة ادارة اثناء عملية التخطيط بما يؤدي الى تأهب الكيانات المعنية للإجراءات قبل وقوع الكارثة وذلك لتجنب اتخاذ الاجراءات بعد وقوعه [4].

كما جرى تعريفه ايضاً بأنه، عبارة عن عملية رصد وتسجيل لإشارات وتحليلها والتي توحي بعلامات ازمة مالية او اقتصادية تلوح في الافق او اقتراب وقوع ازمة حقيقية شديدة، وهذا النظام مهمته الحقيقية تتمثل في التفرقة بين الاشارات التي تشير الى قرب وقوع الازمة وبين الاحداث العرضية والضوضاء الناتجة عن مشكلات عادية تواجهها الدولة في عملياتها اليومية [5].

وهناك من عرف الانذار المبكر بأنه الاعلام الفوري عن قرب حدوث الخطر باستخدام وسائل متنوعة المرئية منها والمسموعة والمكتوبة بما يمكن من التعرف على الموقف او النزاع واتخاذ الاجراءات اللازمة قبل تدهوره وتحوله الى ازمة حقيقية تمثل خطراً كبيراً [6].

وعرف النظام ايضاً بأنه (مجموعة من العمليات او الإجراءات يتم من خلالها جمع المعلومات والمعطيات من اجل تحديد او الفئات المعرضة للخطر فضلاً عن التعرف على تلك المخاطر وعلى اثارها الامر الذي يسمح بالتنبؤ بالحدوث ازمة مستقبلاً) [7].

كما تم تعريف نظام الانذار المبكر على انه "عبارة عن منظومة للاكتشاف والتحذير المسبق من احتمالية حدوث الصراعات والازمات بكافة اشكالها تمهيداً لاتخاذ القرارات والسياسات والاجراءات المناسبة لمواجهتا ومنع حدوثها بشكل كلي او على الاقل تقليل حجم اضرارها الى الحد الادنى الممكن" [8].

وعليه يمكن وبالاستناد الى ما تقدم تعريف نظام الانذار المبكر من الكوارث بأنه ‘‘عبارة عن منظومة متكاملة تقيم على اساس تقييم الاوضاع وفق اساليب واستراتيجيات معينه، بما يساعد على التنبؤ بكارثة معينة للحيلولة دون وقوعها، او على الاقل التقليل من حجم الخسائر التي تخلفها تلك الكارثة".

وبالتالي فأن الانذار المبكر وفق هذا المفهوم هو ليس الية للنبؤ فحسب وإنما هو استراتيجية تعمل على الحيلولة دون وقوع الكوارث او التقليل من حجم خسائرها.

وهنا نود التنويه الى نقطة مهمة وهي ان نتائج نظام الانذار المبكر يمكن ان تكون وفق واحد من أربع احتمالات وهي [9]:

- التوفيق: حيث يتم رصد اشارات الانذار المبكر بوقوع الازمة وتقع الازمة بالفعل.
- الفشل: حيث لا يتم رصد اشارات الانذار المبكر بوقوع الازمة وتقع الازمة بالرغم من ذلك.
- الانذار الكاذب: حيث يتم رصد اشارات الانذار بوقوع الازمة فيعتقد ان هناك ازمة وشيكة الوقوع بينما لا تقع الازمة اصلاً.
- الرفض الصحيح: حيث لا يتم اكتشاف اشارات بوقوع الازمة ولا تقع الازمة اصلاً.

هذه الاحتمالات الاربعة تترك لدينا انطباعاً وهو ان انظمة الانذار المبكر قد لا تكون دقيقة دائماً في رصد النزاعات والكوارث والازمات على اختلاف انواعها، فقد تخيب في بعض الاحيان وقد لا تكون دقيقة في اشعاراتها في احيان اخرى، الا ان ذلك لا يقلل بأي شكل من الاشكال من اهمية هذه الانظمة ودورها في الحد من الكوارث والازمات وما ينجم عنها مخاطر على الارواح والممتلكات على حد سواء.

2.1.2 الفرع الثاني: عناصر نظام الانذار المبكر (المرتكزات)

تجدر الاشارة الى ان نظام الانذار المبكر يهدف الى تحقيق جملة من الاهداف تتمثل بما يلي :

أ. اعطاء الفرصة والوقت الكافي للمهددين بالخطر للوقاية منه قبل وقوعه او التعامل معه بشكل صحيح عند وقوعه وذلك من خلال السيطرة عليه او الحد من اثاره.

ب. زيادة الثقة بالأجهزة والمنظمات المعنية بالتعامل مع الاخطار لقدرتها ودورها في الحد من المفاجئات واتاحتها فرصة الوقاية منها والسيطرة عليها والحد من اثارها.

ج. ايجاد قنوات تنسيق واتصال بين الجهات ذات العلاقة.

د. تحديد الموعد الدقيق لمواجهة الازمات يساعد على تحديد نهايتها والسيطرة عليها والحد من اثارها[10].

وعليه فإن نجاح نظام الانذار المبكر من الكوارث [10] في تحقيق الاهداف التي تم انشاء هذا النظام من اجلها مرهون بجملة من العناصر تعد بمثابة مرتكزات او اركان يقوم عليها، حيث ان العجز في احداها قد يولد خيبة في توقع الكارثة وما ينجم عنها من مخاطر، لذلك ارتأينا في هذا الفرع التطرق الى العناصر التي يجب ان يقوم عليها نظام الانذار المبكر من الكوارث والتي تم التأكيد عليها في الاتفاقيات والمؤتمرات واطر العمل ذات الصلة بهذا الموضوع.

والعناصر التي نحن بصدد الحديث عنها هي أربع تتمثل بالآتي:

أ. فهم المخاطر: يواجه الانسان اثناء حياته العديد من المخاطر التي قد تصيبه في شخصه او في ممتلكاته، وقديماً كان الانسان يواجه هذه المخاطر بمفرده ثم اهتمت الجماعات بعد ذلك بالبحث عن وسائل لمواجهتها هذا والخطر يمكن تعريفه بأنه (الشك الموضوعي من نتائج موقف معين ،، [11]. كما عرفت المخاطر ايضاً على انها (الخسائر الناجمة عن وقع حادث معين) [12]. بعد اعطاء بعض التعاريف المبسطة للخطر، تجدر الاشارة الى المقصود بفهم المخاطر في اطار نظام الانذار المبكر هو تركيز السياسات والممارسات المتعلقة بإدارة مخاطر الوارث بجميع ابعادها المتمثلة في قابلية تضرر الاشخاص والممتلكات ومدى تعرضهما للمخاطر مع تسخير هذه المعارف لغرض اجراء تقييمات سابقة على مخاطر الكوارث وذلك من اجل وضع وتنفيذ اجراءات مناسبة للتأهب للكوارث والتصدي لها [13].

ب. تعزيز سبل ادارة مخاطر الكوارث من اجل تحسين التصدي لها: ان للأسلوب المتبع في ادارة مخاطر الكوارث على الصعيد الوطني والاقليمي والعالمي اهمية كبيرة لضمان عنصر الفاعلية والكفاءة في ادارة المخاطر، ويلزم في هذا الصدد وجود رؤية واضحة وخطط واختصاصات وارشادات وتنسيق داخل القطاعات وفيما بينها، فضلاً عن مشاركة الجهات المعنية، لذلك فأن تعزيز ادارة مخاطر الكوارث بهدف الوقاية والتخفيف والتأهب والاستجابة والتعافي واعادة التأهيل امر ضروري من شأنه تعزيز التعاون والشراكة بين الاليات والمؤسسات التي تتولى تنفيذ الصكوك ذات الصلة بالحد من الكوارث ومخاطرها [14].

ج. الاستثمار في مجال الحد من مخاطر الكوارث من اجل زيادة القدرة على مواجهتها: من اجل تحقيق المنعة الاقتصادية والاجتماعية والصحية والثقافية للأشخاص والمجتمعات والبلدان والممتلكات فلا بد من وضع استثمارات عامة وخاصة في مجال الوقاية من مخاطر الكوارث والحد منها ومما لا شك فيه ان هذه الاستثمارات ستساهم وبقوة في انقاذ الارواح ومنع وقوع الخسائر وتقليلها وضمان فعالية التعافي واعادة التأهيل [15].

د. تعزيز التأهب للكوارث بغية التصدي لها بفعالية واعادة البناء بشكل افضل في مرحلة التعافي واعادة التأهب والاعمار حيث يشير النمو المطرد لمخاطر الكوارث وما يشمله من زيادة تعرض الاشخاص والممتلكات لها بالإضافة الى الدروس المستخلصة من الكوارث السابقة الى ضرورة مواصلة تعزيز الاستعداد لمواجهة الكوارث وكفالة توفير القدرات اللازمة للتصدي لها والتعافي من اثارها بفعالية وعلى المستويات كافة كما ان اعادة التأهيل والاعمار التي تحتاج الى التأهب قبل وقوع الكوارث تمثل فرصة حاسمة لإعادة البناء بطريقة افضل وبسبل منها ادماج الحد من مخاطر الكوارث في تدابير التنمية مما يجعل الامم والمجتمعات قادرة على مواجهة مواجهتها [16].

2.2 المطلب الثاني: مفهوم الكوارث

يرتبط نظام الانذار المبكر ارتباط وثيق وغير قابل للتجزئة بالكوارث على اختلاف انواعها واشكالها، فقد كانت هذه الكوارث هي الدافع الرئيس الذي يقبع وراء تبني هذا النظام والمناداة بضرورة تفعيلة على المستويات كافة الدولية منها والداخلية، ونظراً لهذا الارتباط الوثيق بين المفهومين ارتأينا في هذا المطلب التطرق الى تعريف الكوارث ومن ثم الاشارة الى انواع الكوارث وكما يلي:

1.2.2 الفرع الاول: تعريف الكوارث

الكارثة لغة من (كرث) يقال كرثه الامر يكرثه، ويكرثه كرثاً واكرثه اي ساءه واشتد عليه وبلغ منه المشقة[17].

اما اصطلاحاً، فقد تعددت التعاريف التي وضعت للكوارث [18]، منها ما تم وضعه من لدن الفقهاء والبعض الاخر وضع من قبل المنظمات الدولية، فعلى المستوى الفقهي تم تعريف الكارثة بأنها "حادثة محددة زمنياً ومكانياً تقع بفعل الطبيعة او الخطأ الانساني المتعمد او غير المتعمد وينتج عنها خسائر ضخمة في الارواح والممتلكات وتحتاج جهود ضخمة لمواجهتها قد تتعدى امكانيات وقدرات الدولة او عدة دول مجتمعة" [19].

كما عرفت الكارثة ايضاً بأنه "اضطراب مأساوي مفاجئ في حياة مجتمع ما، يقع بمنذرات بسيطة او بدون انذار ويتسبب في او يهدد او اصابات خطيرة او تشريد اعداد كبيرة من افراد هذا المجتمع تفوق قدرة وامكانيات اجهزة الطوارئ المختصة والسلطات المحلية حين يتم التعامل معها في الحالات العادية ومن ثم تتطلب تحريك وحدات مماثلة لها من اماكن اخرى لمساعدتها في مواجهة الكارثة والسيطرة عليها" [20].

ومن التعاريف التي قيلت للكارثة ايضاً انها عبارة عن، اضطراب خطير في وظائف المجتمع تنتج عنه خسائر اقتصادية او بيئية او بشرية او مادية على نطاق واسع بحيث يتجاوز قدرة المجتمع المتضرر على مواجهتها بالاعتماد على موارده الذاتية مما يتطلب مساعدة جهات اخرى [22].

وهناك من يذهب في تعريفه للكوارث الى القول بأنها، حدث طبيعي او من صنع الانسان مفاجئ او متوقع يؤثر بشكل كبير على مجرى الحياة الطبيعية مما يدفع بالمجتمعات الى اتخاذ اجراءات الاستثنائية لمجابته بقدراتها الذاتية او من خلال المساعدة الخارجية [23].

اما على صعيد المنظمات الدولية عرفت امانة الامم المتحدة للاستراتيجية الدولية للحد من اخطار الكوارث، عرفت الكوارث بأنها (اضطراب في اداء المجتمع او المجتمعات يتضمن خسائر كبيرة واثارها سلبية على الارواح والنواحي المادية والاقتصادية والبيئية التي تفوق قدرة المجتمع او التجمع العمراني المتأثر على مواجهتها باستخدام مواردها الذاتية) [24].

ومن الجدير بالذكر ان مهمة وضع تعريف للكوارث لم تكن على الصعيد الدولي حكراً على المنظمات الحكومية فحسب، بل كان للمنظمات غير الحكومية نصيب في هذا الصدد ايضاً، فقد عرفت المنظمة الدولية للحماية المدنية[25] ، الكارثة بأنها، عبارة عن حادثة كبيرة وغير متوقعة تنجم عنها خسائر في الارواح والممتلكات وقد تكون هذه الحادثة طبيعية اي مردودة على الطبيعة وقد تكون صناعية او فنية مصدرها الانسان، وتتطلب مواجهتها معونة الحكومة الوطنية اضافة الى مساعدة أطراف دولية إذا كانت القدرة على مواجهتها تفوق القدرات الوطنية [26].

بالاستناد الى ما تقدم يمكن تعريف الكارثة على انها "عبارة عن حدث يقع بشكل مفاجئ او يتوقع وقوعه، قد يكون مصدره الطبيعة او الانسان ويترتب عليه خسائر كبيرة في الارواح والممتلكات بحيث لا تستطيع الدولة مواجهتها دون مساعدة من أطراف خارجية".

ومن خلال هذا التعريف تتضح لنا جملة امور وهي:

- البعض من الكوارث قد تكون مفاجئة والبعض الاخر قد يتوقع حصولها.
- انها تولد في حال حصولها خسائر كبيرة في الارواح والممتلكات.
- ان مصدر الكارثة قد يكون الانسان وقد تكون الطبيعة واحياناً قد يكون مصدرها الحيوان.

● ان مواجهة الكوارث تحتاج الى تضافر في الجهود، اي ان الدولة لوحدها لا تستطيع مواجهتها انما يتطلب الامر تعاون جهات خارجية معها.

2.2.2 الفرع الثاني: انواع الكوارث

ان البشرية معرضة للعديد من الكوارث التي تختلف باختلاف مصادرها، فثمة كوارث طبيعية واخرى مصدرها الانسان وما بين هذا وذاك ثمة كوارث (مهجنة) يشترك فيها الانسان والطبيعة، عموماً سنشير في هذا الفرع الى اهم انوع الكوارث وكما يلي:

1.2.2.2 الكوارث الطبيعية

وهي الكوارث التي تتحكم بها الطبيعة وليس للإنسان اي دخل في حصولها الا ان الانسان قد يتسبب في ازدياد حجم الخسائر المترتبة على وقوعها بالإهمال وعد اتخاذ الاحتياطات الملائمة لتفادي الاثار الضارة الناجمة عن الكارثة او للتخفيف من اثارها ومن أبرز الامثلة على هذا النوع من الكوارث ما يلي [27]:

● الزلازل والبراكين.

● الاعاصير والفيضانات.

● الجفاف ونضوب المواد المائية. وغيرها من الكوارث.

2.2.2.2 الكوارث غير الطبيعية

وهي الكوارث الناجمة عن فعل الانسان نتيجة للاستغلال المفرط للطبيعة او غيرها من الانشطة التي يمارسها الانسان وتتسبب في حدوث كورث ينجم عنها مخاطر جمه، والكوارث غير الطبيعية يمكن تقسيمها الى نوعين وهي:

● كوارث غير ارادية، وهي التي تحدث نتيجة لخطأ او اهمال من جانب الانسان الامر الذي يؤدي الى حدوث كارثة[28].

● كوارث ارادية، وهي الكوارث التي تحصل بفعل الانسان وأرادته والامثلة على هذا النوع من الكوارث كثيرة نذكر منها (الجرائم الارهابية [29]، النزاعات المسلحة [30]، واستعمال اسلحة الدمار الشامل[31]).

3.2.2.2 كوارث مهجنة

توصف هذه الكوارث بأنها ذات طبيعة مهجنة ومركبة من النوعين السابقين، وفيها تبدأ الكارثة بفعل العامل البشري، ثم تلعب الطبيعة دوراً اساسياً في زيادة حجمها واثارها مثل الحرائق التي تساعد على انتشارها الرياح، وحوادث الطائرات وغرق السفن والاهمال الذي يؤدي الى انهيار السدود [32]، فضلاً عن غيرها من الكوارث.

4.2.2.2 انتشار الوباء

قد يكون مصدر الكارثة التي تحل على الناس عبارة عن وباء (احدى الامراض المعدية) الذي يؤدي انتشاره الى اصابة عدد كبير جداً من الناس ليس في إطار الدولة الواحدة، او حتى القارة الواحدة فحسب، بل قد يتجاوز هذا الوباء تلك الاطر، الى النطاق العالمي مما يؤدي الى حصد ارواح مجموعة كبيرة من الناس، وهذه الاوبئة هي من أخطر ما يمكن ان يحل بالأمم من الكوارث فهي كارثة مدمرة للمجتمعات بأسرها.

والتفشي الوبائي في هذا الصدد يمكن تعريفه على انه، حدوث زيادة في حالات مرض ما عن المعدل الطبيعي او المتوقع في مكان محدد او فئة معينة من الناس خلال فترة زمنية محددة مقارنة بنفس الفترة الزمنية المماثلة لها من العام السابق، ويمكن ان تعتبر حالة واحدة بمثابة تفشي وبائي إذا لم يكن المرض مسجل من قبل [33].

ونود التنويه الى ان انه ثمة العديد من الاوبئة التي شهدها العالم على مر التاريخ والتي ترتب على انتشارها خسائر كبيرة في الارواح والاقتصاد نذكر منها على سبيل المثال:

– الطاعون الاسود او (الموت الاسود) [34].

– الانفلونزا الاسبانية [35].

– كورونا (كوفيد – 19) [36].

اذاً يتضح لنا من خلال ما تقدم ان الكوارث تكون على انواع عدة وهي بمجموعها تخلف اثاراً كارثية في الارواح والممتلكات، الامر الذي يفرض اهمية نظام الانذار المبكر

للتقليل من حجم الخسائر التي تولدها هذه الكوارث او للحيلولة دون وقوعها في بعض الاحيان.

بقي ان نشير الى ان تأثير هذه الكوارث متباين فالبعض منها يكون لها تأثير مادي ملموس يمكن دراسته والتحقق منه واعده واحصائه مثل الخسائر في الممتلكات والارواح، والبعض الاخر يكون تأثيرها مرتبطاً بذات الاشخاص الذين تأثروا بواقع الكارثة ويتم التعامل مع هذه التأثيرات من خلال إدراك مضمونها مثل الكوارث التي تسبب الخوف والرعب والقلق [37].

3. المبحث الثاني: التنظيم الدولي لنظام الانذار المبكر من الكوارث

دفعت الكوارث بمختلف انواعها وما نتج عنها من اضرار اصابت الانسان والممتلكات على حد سواء، دفعت المجتمع الدولي (العالمي والاقليمي) الى ايجاد الية تعمل على التحذير المسبق من هذه الكوارث املاً في تلافي حدوثها او للتقليل من مخاطرها، فكانت هذه الالية هي نظام الانذار المبكر والتي تم التأكيد عليها في العديد من الاتفاقيات والمؤتمرات الدولية، ونحن وبقصد ابراز التنظيم القانوني لهذه الالية قسمنا هذا المبحث على مطلبين حيث سنشير في الاول منهما الى التنظيم العالمي لنظام الانذار المبكر، اما المطلب الثاني فقد خصصناه للتنظيم الاقليمي وكما يلي:

1.3 المطلب الاول: التنظيم العالمي لنظام الانذار المبكر من الكوارث

اهتم المجتمع الدولي العالمي بنظام الانذار المبكر من الكوارث وقد تجلى اهتمامه هذا في النص على هذا النظام في الاتفاقيات والاعلانات فضلاً عن عقد المؤتمرات الدولية الخاصة بهذا الموضوع وهذا ما سنشير اليه في فرعين مستقلين وكما يلي:

1.1.3 الفرع الاول: نظام الانذار المبكر في ظل الاتفاقيات واللوائح الدولية

تركز معظم الصكوك الدولية على ما تضطلع به داخل الدولة المتضررة من استجابة لحالة الطوارئ، غير ان البعض منها ينسحب لكارثة يمكن ان تمس دول اخرى، ففي هذه الحالة يجب ان يتم اخطار تلك الدول بالكارثة.

وعليه سنشير في هذا الصدد الى اهم الاتفاقيات واللواح الدولية العالمية التي اشارت الى نظام الانذار المبكر، ومن تلك الاتفاقيات، اتفاقية التبليغ المبكر عن الحوادث النووية لعام 1986 [38]، والتي تم التأكيد فيها على ضرورة قيام الدولة الطرف ذات الصلة بأي حادث نووي بالمبادرة و على الفور بتبليغ الدول التي يحتمل ان تضار مادياً بالحادث النووي فضلاً عن تبليغها بطبيعة ووقت حدوثه وموقعه بالتحديد كلما كان ذلك ممكناً وان تسارع الى تزويد تلك الدول بما يلزم من معلومات للتقليل الى ادنى حد من الاثار الإشعاعية في تلك الدول [39].

ومن الاتفاقيات التي اشارت الى نظام الانذار المبكر من الكوارث، اتفاقية حماية واستخدام المجاري المائية العابرة للحدود والبحيرات المائية الدولية لسنة1992،بصيغتها المعدلة سنة2003 حيث نصت المادة 14 منها على ما يلي "تبلغ الاطراف المتشاطئة بعضها دون ابطاء بأي حالة حرجة قد تؤدي الى اثار عابرة للحدود وتقوم الاطراف المتشاطئة عند الاقتضاء بأنشاء وتشغيل انظمة اتصالات وتنبيه منسقة او مشتركة بهدف الحصول على المعلومات ونقلها وتعمل هذه الانظمة وتعمل هذه الانظمة وفق اجراءات وتسهيلات متناغمة لنقل البيانات ومعالجتها يتم الاتفاق عليها بين الاطراف المتشاطئة، وتبلغ الاطراف المتشاطئة بعضها بالسلطات المختصة او جهات الاتصال المعنية لهذا الغرض"[40].

ومن الجدير بالذكر ان الاتفاقية اعلاه قد الزمت الدول الاطراف بضرورة اتاحة المعلومات المتعلقة بالمياه العابرة للحدود للجمهور، حيث نصت المادة (16) من الاتفاقية على ما يلي " 1- تكفل الاطراف المتشاطئة ان تتاح للجمهور المعلومات المتعلقة بحالة المياه العابرة للحدود والتدابير التي اتخذت او المزمع اتخاذها لمنع الاثار العابرة للحدود والسيطرة عليها والحد منها .... 2- تكفل الاطراف المتشاطئة اتاحة هذه المعلومات للجمهور في توقيتات مناسبة

وبالمجان لفحصها وتوفير التسهيلات المعقولة للجمهور لتمكينه من الحصول على نسخ من هذه المعلومات من الاطراف المتشاطئة مقابل رسوم معقولة ".

وفي ذات السياق نصت اتفاقية قانون استخدام المجاري المائية الدولية للأغراض غير الملاحية لعام 1997، حيث نصت المادة (28) على " 1- في هذه المادة يقصد بحالة الطوارئ الحالة التي تسبب ضرراً جسيماً لدول المجرى المائي او لدول اخرى او تنطوي على تهديد وشيك بتسبيب هذا الضرر ونتج فجأ عن اسباب طبيعية مثل الفيضانات او انهيال الجليد او انهيار التربة او الزلازل او من سلوك بشري مثل الحوادث الصناعية. 2- تقوم دول المجرى المائي دون ابطاء وبأسرع الوسائل المتاحة بأخطار الدول الاخرى التي يحتمل ان تتأثر والمنظمات الدولية المتخصصة بكل حالة طوارئ تنشأ داخل اقليمها ... "[41].

الواضح على هذه الاتفاقية انها بينت المقصود من حالة الطوارئ اولاً ثم عرجت على إلزام الدول بضرورة تبليغ الدول التي تشترك معها في المجرى المائي بالحالة الطارئة لكي تقوم هذه الاخيرة باتخاذ ما يلزم من الاجراءات وهذا دون شك هو تطبيق حرفي لنظام الانذار المبكر الذي نحن بصدد الحديث عنه.

ومن الاعلانات الدولية التي نصت على الانذار المبكر من الكوارث، اعلان ريودي جانيرو لعام 1992، حيث نص المادة (18) من الاعلان على ما يلي "تقوم الدول بأخطار الدول الاخرى بأي كوارث طبيعية وغيرها من حالات الطوارئ التي يتحمل ان تسفر عن اثار ضارة مفاجئة على بيئة تلك الدول، ويبذل المجتمع الدولي كل جهد ممكن لمساعدة الدول المنكوبة على هذا النحو" [42].

ومن الجدير بالذكر ان اللوائح الصحية الدولية لعام (2005) قد تضمنت نصوص تستوجب اخطار الدول وانذارها في حال انتشار الاوبئة او الامراض التي من المحتمل ان يكون لها ابعاد دولية [43].

وقد بينت المادة الثانية من اللوائح الدولية لعام (2005) الغرض منها والذي تمثل بالحيلولة دون انتشار المرض على الصعيد الدولي والحماية منه ومكافحته ومواجهته من خلال اتخاذ تدابير في مجال الصحة العمومية على نحو تتناسب مع المخاطر المحتملة والمحدقة بها.

اما عن المبادئ التي تقوم عليها هذه اللوائح فتتمثل بما يلي:

أ. تنفيذ لوائح الصحة الدولية يجب ان تتم مع الاحترام الكامل للكرامة الانسانية.

ب. مراعاة ميثاق الامم المتحدة وميثاق منظمة الصحة العالمية عند تنفيذ هذه اللوائح.

ج. تنفيذ لوائح الصحة الدولية بشكل كامل وبما يضمن توفير الحماية اللازمة لسكان العالم من انتشار الامراض على الصعيد الدولي.

د. إن للدول الحق السيادي في وضع وتنفيذ التشريعات وفقاً لسياستها الصحية [44].

وقد تعلق الامر بالنصوص ذات الصلة بالإنذار المبكر، يبدو ان لوائح الصحة الدولية قد تطرقت بشكل صريح الى موضوع رصد الامراض وتبليغ او اخطار الجهات المختصة بها، فقد تم التأكيد في المادة (6) من هذه اللوائح على عدة نقاط تمثلت بما يلي:

- تتولى كل دولة طرف بأخطار منظمة الصحة العالمية وخلال مدة (24) ساعة من تقيم معلومات الصحة العمومية بجميع الاحداث التي تشكل طارئة صحية عمومية تثير قلقاً دولياً.
- تواصل الدولة الطرف بعد اخطار المنظمة بطارئة صحية عمومية بتزويد المنظمة بكافة المعلومات المتعلقة بتلك الطارئة.

فضلاً عما تقدم فقد ألزمت اللوائح الدول الاطراف بضرورة تبليغ منظمة الصحة العالمية بأي حدث غير متوقع او غير عادي على اراضيها بغض النظر عن منشئه او مصدره، يمكن ان يشكل طارئة صحية عمومية تثير قلقاً دولياً [45].

2.1.3 الفرع الثاني: نظام الانذار المبكر في اطار المؤتمرات الدولية

الى جانب الاتفاقيات واللوائح الدولية التي ذكرناها انفاً، كان لنظام الانذار المبكر نصيب كبير على صعيد المؤتمرات الدولية ونحن في سياق هذا الفرع سنركز على اهم تلك المؤتمرات التي انتهت الى اقرار خطة عمل تجلى الهدف منها بالحد من مخاطر الكوارث من خلال التأكيد على نقاط تدور بمجملها حول نظام الانذار المبكر من الكوارث.

ففي عام 1994 وتحديداً في مدينة يوكوهاما اليابانية عقد المؤتمر العلمي للحد من الكوارث الطبيعية، وقد انتهى هذا المؤتمر الى وضع استراتيجية دولية للحد من مخاطر الكوارث اطلق عليها (استراتيجية يوكوهاما) والتي اشتملت على جملة من المبادئ التوجيهية التي تجسد الغرض منها في الاتقاء من الكوارث والتأهب لها والتخفيف من حدتها، ولعل من اهم تلك المبادئ ذات الصلة بموضوعنا هي [46]:

أ. ان تقدير الاخطار خطوة لازمة لاعتماد سياسات وتدابير ملائمة للحد من الكوارث.

ب. ان اتقاء الكوارث والتأهب لها امر على جانب عظيم من الاهمية لتقليل الحاجة الى الاغاثة في حالات الوارث.

ج. ينبغي اعتبار اتقاء الكوارث والتأهب لها جانبين اساسين من جوانب السياسة الانائية والتخطيط الانمائي على الصعيد الوطني والاقليمي والدولي.

د. ان ايجاد وسائل انذار مبكرة من الكوارث الوشيكة الوقوع ونشر المعلومات عنها بصورة فعالة باستخدام وسائل الاتصالات السلكية واللاسلكية بما في ذلك الاذاعة هما عاملان اساسيان للنجاح في اتقاء الكوارث والتأهب لها.

وفي عام (2005) عقد المؤتمر العالمي الثاني المعني بالحد من اخطار الكوارث، وقد تجسد الهدف من المؤتمر في زيادة الاعمال الدولية في مجال الحد من الكوارث ودعم دمج الحد من اخطار الكوارث في تخطيط واعمال التنمية وتعزيز القدرات المحلية والوطنية في التعامل مع اسباب الكوارث التي تؤدي الى اعاقة التنمية وانتهى المؤتمر الى تبني الدول لإطار عمل هيوغو للحد من مخاطر الكوارث [47].

وقد أكد إطار العمل هذا على نظام الانذار المبكر من خلال ما يلي:

- وضع نظم للإنذار المبكر تتمحور حول الناس بحيث تكون انذاراتها محددة التوقيت يستوعبها الاشخاص المعرضون للخطر وتراعي الخصائص الديمغرافية والجنسانية والثقافية والمعيشية للجمهور المستهدف وتضم ارشادات بشأن كيفية التصرف لدى سماع الانذارات وتدعم العمليات الفعلية التي يتولى المسؤولون عن ادارة الكوارث القيام بها.
- اقامة نظم للمعلومات واستعراضها بشكل دوري وصيانتها كجزء من نظم الانذار المبكر بهدف ضمان اجراءات سريعة ومتسقة في حالات الطوارئ.
- بناء قدرات مؤسسية تكفل حسن ادماج نظم الانذار المبكر في السياسة الحكمية وفي عمليات صنع القرار ونظم ادارة الطوارئ على كل من الصعيدين الوطني والمحلي وخضوع هذه النظم للاختبار وتقيم الاداء بانتظام.
- تعزيز التعاون والتنسيق بين القطاعات والعناصر الفاعلة المعنية في سلسلة الانذار المبكر بغية انشاء نظم فعالة للإنذار المبكر [48].

وبقصد تفعيل نظام الانذار المبكر من الكوارث اوجب اطار عمل هيوغيو اتخاذ اجراءات معينة على الصعيدين الوطني والدولي ، فعلى الصعيد الوطني تتحمل الدول المسؤولية الاساسية لحماية شعوبها وادارة الموارد اللازمة للحد من مخاطر الكوارث وذلك من خلال وضع اليات ذات قدرات منهجية يمكن ان تحدد بشكل كبيير من مخاطر الكوارث وتأثيراتها على الانسان ومن هذه الاليات وضع القوانين والميزانيات واعداد الموظفين ذوي المهارات على القيام بتلك الاعمال ، فضلاً عن توعية الجمهور، اما على الصعيد الدولي فقد اوجب الاطار على المنظمات الدولية ضرورة المشاركة في نظم الاستراتيجية الدولية الخاصة بما يعمل على بناء جهود تعاونية اكثر فعالية لتنفيذ اطار عمل هيوغو بشكل موضوعي [49].

وفي عام (2015) عقد المؤتمر العالمي الثالث للحد من الكوارث وناقش المؤتمرون خطة متفق عليها دولياً ليكون العالم أكثر اماناً من اخطار الكوارث وقد اسفرت المفاوضات عن

اعتماد المؤتمرين لإطار عمل سينداي لتخفيض المخاطر (2015 – 2030)[50].

وقد تم التأكيد في هذا الإطار على جملة من الاهداف التي تعمل على الحد من مخاطر الكوارث واهم تلك المبادئ ما يلي[51]:

- العمل وبشكل كبير على الحد من اعداد الوفيات والمتضررين من الكوارث بحلول عام 2030.
- العمل على الحد وبشكل كبير من الخسائر الاقتصادية الناجمة وبشكل مباشر من الكوارث.
- الحد من الاضرار التي تلحقها الكوارث بالبنية التحتية الحيوية وما تسببه من تعطيل للخدمات الاساسية من بينها الخدمات الصحية والتعليمية.
- العمل على زيادة عدد البلدان التي لديها استراتيجيات وطنية ومحلية للحد من مخاطر الكوارث.
- تعزيز التعاون الدولي مع البلدان النامية من خلال ايجاد الدعم الكافي لها بما يمكنها من انجاز اعمالها الوطنية.
- الزيادة وبشكل كبير فيما هو متوفر من نظم الانذار المبكر بالأخطار المتعددة والتقييمات عن مخاطر الكوارث بما يعود بالنفع على الناس وحقوقهم الاساسية.

بعد التطرق الى التنظيم القانوني لنظام الانذار المبكر في اطار الاتفاقيات واللوائح والمؤتمرات الدولية نود الاشارة الى ان جهود المجتمع الدولي فيما يتعلق بهذا النظام لم تتوقف عند هذا الحد، بل ثمة جهود اخرى بذلها في هذا المجال.

فقد انشئ المجتمع الدولي اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، والتي هي عبارة عن تجمع يضم منظمة الامم المتحدة ومنظمات اخرى غير امية وهذه اللجنة تعمل منذ عام 1992 على تحقيق أفضل الممارسات في المجال الانساني، وفيما يتعلق بنشاط هذه اللجنة في مجال الانذار المبكر فهي تقوم بأعداد تقارير لمدة ستة أشهر قادمة تتضمن تحليلاً للأوضاع التي تثير قلقاً والاجراءات التي يمكن مواجهة تلك الاوضاع من خلالها[52].

وعلى صعيد اخر فقد عين الامين العام لمنظمة الامم المتحدة عام (2004) المستشار الخاص المعني بمنع جريمة الابادة الجماعية، وفي عام (2007) تم تعين المستشار الخاص المعني بالحماية، ويتولى المستشاران مهمة جمع المعلومات من مصادر مختلفة وعن المناطق المهددة بنشوب نزاعات ولارتكاب جرائم فيها ومن ثم العمل على تزويد الامم المتحدة بها وفق الية الانظام المبكر، وهذا الامر يساهم دون شك في اتخاذ اجراءات التدخل الوقائية الامر الذي يساهم دون ارتكاب الجرائم او الحد من الخسائر الناجمة عنها[53].

2.3 المطلب الثاني: التنظيم الاقليمي لنظام الانذار المبكر

الى جانب الاهتمام العالمي بنظام الانذار المبكر، تم الاهتمام

بهذا النظام اقليماً، لذلك كان حرياً بنا واستكمالاً للموضوع التطرق الى المعالجة الاقليمية لنظام الانذار المبكر، ومن ثم سنشير الى اهم التحديات التي تواجه هذا النظام بشكل عام عالمياً واقليمياً مع الاشارة الى مقترحات تفعيله، وهذا ما حاد بنا الى تقسيم هذا المطلب على فرعين مستقلين وكما يلي:

1.2.3 الفرع الاول: المعالجة الاقليمية لنظام الانذار المبكر

اقليمياً ثمة جملة من الاتفاقيات والمؤتمرات التي اولت نظام الانذار المبكر من الكوارث اهمية كبيرة ايماناً منها بفاعلية هذا النظام في الحد من مخاطر الكوارث، فعلى مستوى اسيا والمحيط الهادي يعد اتفاق رابطة امم جنوب شرق اسيا المتعلق بإدارة حالات الكوارث والاستجابة في حالات الطوارئ الصك الدولي الملزم الاكثر تحديداً وشمولاً لمنع الكوارث والتخفيف من حدتها من خلال اعتماد اليات وقد تضمن هذا الاتفاق ثلاث اولويات وجب على الدول الاطراف اخذها بنظر الاعتبار من مخاطر الكوارث وهذه الاولويات هي:

أ. التزام الدول بتحديد كافة مخاطر الكوارث في اقليمها وان تخصص لكل خطر محتمل مستويات خطورة الكارثة.

ب. التزام الدول الاطراف فرادى وجماعات بتحديد المخاطر الناجمة عن الاخطار ومنعها من خلال اتخاذ تدابير تشريعية وتنظيمية وتنفيذها للتخفيف من الكوارث وتعزيز الخطة المحلية والوطنية لإدارة الكوارث.

ج. تأهب الدول للكوارث وذلك من خلال وضع ترتيبات وطنية للإنذار المبكر بالكوارث اضافة الى وضع استراتيجيات وخطط للاستجابة بهدف وضع حد للخسائر الناجمة عن الكوارث [54].

وفي قارة افريقيا ولأنها تتعرض لطائفة كبيرة من المخاطر ولكونها تعاني وباستمرار من مختلف اشكال وانواع الكوارث فضلاً عن النزاعات المسلحة وانتشار الاوبئة، فقد اعتمد المجلس الوزاري لمنظمة الوحدة الافريقية استراتيجية وخطة عمل يوكوهاما في تموز عام 1994، بوصفها اساساً مشتركاً لتوجيه التقدم صوب الحد من الكوارث في القارة [54].

ومن ناحية اخرى انشأت المنظمات الافريقية وكالات اقليمية ودون اقليمية تسهل تبادل المعلومات وبناء القدرات المتعلقة، وفي هذا الصدد تنص الفقرة (هـ) من المادة (13) من القانون التأسيسي للاتحاد الافريقي [55]، على ان المجلس التنفيذي يقوم بمهمة التنسيق واتخاذ القرارات حول السياسات في المجالات ذات الاهتمام المشترك بالنسبة للدول الاعضاء بما في ذلك "حماية البيئة والعمل الانساني والاستجابة للكوارث الطبيعية والحد منها".

ومن ناحية اخرى أنشأ البروتوكول المتعلق بأنشاء مجلس السلم والامن التابع للاتحاد الافريقي عام (2002) النظام القاري للإنذار المبكر لكفالة استجابات مبكرة تتيح احتواء حالات الازمة تفادياً لتحولها الى نزاعات فعلية، ويتألف النظام من عنصرين هما:

أ. مركز المراقبة والرصد الذي يوجد في مقر الاتحاد الافريقي، وهو المسؤول عن جمع البيانات وتحليلها على اساس مؤشرات الانذار المبكر المناسبة.

ب. وحدات المراقبة والرصد الموازية على المستوى دون الاقليمي التي يفترض ان تكون موصولة بغرفة العمليات، ويقوم هذا النظام على اساس تقديم تقارير موحدة وفي حينها لأغراض الانذار المبكر مشفوعة بخيارات سياسات فعالة لينظر فيها مجلس السلم والامن التابع للاتحاد الافريقي [56].

اما على الصعيد العربي فقد وضعت جامعة الدول العربية الاستراتيجية العربية للحد من مخاطر الكوارث (2020)، وقد تمثل الغرض منها فيما يلي:

- بلورة رؤية واولوية استراتيجية ومجالات تنفيذ رئيسية للحد من مخاطر الكوارث في المنطقة العربية.
- تعزيز الاليات المؤسسية واليات التنسيق وتدابير الرصد والمتابعة لدعم تنفيذ الاستراتيجية على الصعيد الاقليمي والوطني والمحلي من خلال اعداد برامج عمل.

كما تم التأكيد في الاستراتيجية على ضرورة انشاء نظم وشبكات انذار مبكر اقليمية لرصد الاخطار المتعددة التي تهدد المنطقة [57].

وفي عام (2013) عقد المؤتمر العربي الاول للحد من مخاطر الكوارث في مدينة العقبة في الاردن وتم التأكيد من خلال الاعلان الصادر عن المؤتمر (اعلان العقبة) على جملة من الامور اهمها تكوين لجان للإنذار المبكر على مستوى البلدية في المدن العربية للدول المشاركة في المؤتمر [58].

ومن ناحية اخرى تم التأكيد في المؤتمر العربي الثاني للحد من مخاطر الكوارث الذي عقد في مدينة شرم الشيخ في مصر خلال الفترة (14 – 16) ايلول عام 2014، تم التأكيد فيه على ضرورة تطوير وتعزيز انظمة الانذار المبكر الوطنية والاقليمية لتحديد وتقيم ومراقبة الكوارث بغية الحد منها ومن مخاطرها [59].

وفي عام (2017) عقد المؤتمر العربي الثالث في الدوحة (العاصمة القطرية) خلال الفترة (30 نيسان –3 ايار) من عام (2017)، وقد تم التأكيد في المؤتمر على الاستمرار في تطوير وتعزيز انظمة الانذار المبكر للأخطار المتعددة الوطنية والاقليمية المرتبطة بخطط الاستجابة المبنية على تقيم المخاطر لتصل بشكل فعال للمجتمعات المهددة بالضرر [60].

اما المؤتمر العربي الرابع والذي عقد في العاصمة تونس خلال الفترة (9 –13)/ اكتوبر من عام (2018) فقد تبنى الاعلان الصادر عنه (اعلان تونس) اولويات وغايات إطار

سينداي والاستراتيجية العربية للحد من الكوارث مع التركيز على محركات تلك الكوارث مثل المناخ والصراعات بمختلف اشكالها [61].

اما على صعيد القارة الاوربية فقد انشأ الاتحاد الاوربي الية الجماعة الاوربية للحماية المدنية لضمان حماية افضل في حالة الطوارئ (الطبيعية، والتكنلوجية والإشعاعية والبيئة) وقد نجحت هذه الالية التي تم اصلاحها واستمالها عام (2007) في تعزيز استراتيجية الاتحاد الاوربي المتعلقة بالحماية في حالات الطوارئ في السنوات اللاحقة واقترح الاتحاد مؤخراً قرار بشأن اصلاح الية الحماية المدنية في شكل جديد ولئن كان مصب اهتمام الالية القائمة عام (2007) يتركز اساساً على التأهب والاستجابة، وبالمقارنة يرمي الاقتراح الى وضع نهج متكامل في ادارة الكوارث بما في ذلك المنع والتأهب والاستجابة [62].

2.2.3 الفرع الثاني: التحديات التي تواجه نظام الانذار المبكر

تجدر الاشارة الى انه وبالرغم من الاهتمام الكبير الذي حظى به نظام الانذار المبكر من الكوارث على الصعيدين العالمي والاقليمي، الا ان المجتمعات لا تزال تشهد العديد من الكوارث التي يذهب ضحيتها ارواح لا تحصى ولا تعد، ناهيك عن الخسائر الكبيرة في الممتلكات، ولعل السبب الرئيسي في ذلك يعود الى عدم ممارسة هذا النظام لدوره بشكل فعال على مختلف الاصعدة وذلك لوجود العديد م التحديات والمعوقات الي تحد من فعاليته.

ويمكن اجمال اهم التحديات التي تواجه نظام الانذار المبكر من الكوارث عالمياً واقليمياً بما يلي:

أ. صعوبة تحديد طبيعة وتفاصيل واليات تنفيذ عملية الانذار المبكر بدءاً من الكشف عن الكوارث وانتهاءً بتعزيز تدابير المنع الوقائي لها [63].

ب. ضعف الاهتمام العالي والاقليمي وحتى الوطني بنظام الانذار المبكر والاستعداد له وذلك لكونه يتعلق بحدث افتراضي يطغى عليه الطابع المستقبلي وبالتالي فأن هناك ميل من قبل الجهات اعلاه في المجازفة بالافتراض التفاؤلي بأن الازمة او الكارثة او النزاع لن يحدث في المستقبل المنظور [64].

ج. من حيث الجهات التي من شأنها ان تتولى رصد الاحداث والتطورات الميدانية في المناطق التي يحتمل ان تتحول الى بؤر للتوتر او الازمات والصراعات، تقيم المؤشرات الدالة والتي تنبؤ عن الاقتراب من مرحلة تصعيد محتمل ثم ارسال اشارات الانذار المبكر نحو الفاعلين الذين توكل مهمة الاستجابة، حيث ان طبيعة هذه الجهات تتعلق بمدى حيادها وطبيعة اهدافها والقدرات الميدانية التي تتوفر عليها وهذا يجعلها تصدم في الكثير من الاحيان بمواقف رافضة من طرف الدول محل التدخل [65].

د. عدم تكامل خطط مواجهة الازمات: تتطلب عملية مواجهة الازمات والكوارث بمختلف اشكالها وانواعها ان تكون هناك خطط متكاملة لمواجهتها في حال وقوعها والتي يتم من خلالها ترتيب الازمات والكوارث تنازلياً من حيث (سيناريوهات كل ازمة واشارات الانذار المبكر الخاصة بها والفريق المعني بإدارة كل منها) حيث ان بعض الجهات القائمة على نظم الانذار المبكر ليس لديها خطط مسبقة لإدارة الازمات او لديها خطط ولكنها تعاني من القصور او الضعف في مكون او أكثر من مكوناتها [66].

هـ. صعوبة فهم الاوضاع بدرجة تكفي لرسم خطة تحرك وفق الاتجاهات والتنبؤ بها.

و. تعرض القائمين على نظم الانذار المبكر لضغوط قد تحيد بهم الى التراخي في اتخاذ القرارات المتعلقة بمواجهة الازمة او الكارثة او عدم اتخاذ القرارات اصلاً.

ز. تردد صانعي القرار في اتخاذ الاجراءات او الاستجابة للإنذار بسبب الخوف من الانزلاق في ازمة شديدة او أكثر شدة [67].

ح. امتناع الدول الاعضاء عن تبادل المعلومات الحساسة والمتعلقة بالكوارث مع منظمة مفتوحة وغير امنة من وجهة

نظرهم، يعتبر واحداً من أكبر التحديات التي تواجه نظم الانذار المبكر [68].

الى جانب ما تقدم فأننا نرى ان موضوع السيادة وتمسك الدول بها تشكل عائقاً اخر يحول دون ممارسة هذا النظام لدوره في الحد من الكوارث على الوجه الصحيح ناهيك عن صائدي الكوارث في بعض الدول، حيث ان هناك العديد من الدول او الشركات متعددة الجنسيات والتي تتربص بالأزمات او تسعى الى افتعالها من اجل تحقيق مكاسب معينة اقتصادي او توسعية... الخ، حيث ان هذا الامر ايضاً يمكن ان يعتبر من الاسباب التي تحول دون ممارسة نظام الانذار المبكر بشكل فعال.

في ضوء ما تقدم من تحديات فأننا نرى ضرورة العمل على تفعيل هذا النظام بشكل افضل ما هو عليه، وذلك نظراً لأهميته ودوره في الحد من مخاطر الكوارث وتأثيرها على الانسان وحقوقه الاساسية.

واخيراً نود النويه الى ان نظام الانذار المبكر مهما كان جيداً فأن نجاح هذا النظام في منع الكوارث والنزاعات وبالتالي حماية الانسان وحقوقه الاساسية يتوقف على لحظة اتخاذ القرارات، فالفرق بين بين تدخل ناجح واخر مرشح للفشل يمكن قياسه بالمدة التي تفصل بين الاشارة الاولى المنذرة بمشكلة ما وبين الخطوات الاولى التي المتخذة لمعالجتها [69].

4.الخاتمة

في ختام هذا البحث توصلنا الى جملة من الاستنتاجات والمقترحات سندرجها على النحو التالي:

1.4 الاستنتاجات

أ. ان نظام الانذار المبكر هو عبارة عن منظومة متكاملة تقوم على اساس تقييم الاوضاع وفق اساليب واستراتيجيات معينة، بما يساعد على التنبؤ بكارثة معينة للحيلولة دون وقوعها، او على الاقل التقليل من حجم الخسائر التي تخلفها تلك الكارثة، اما الكارثة فهي عبارة عن حدث يقع بشكل مفاجئ او يتوقع وقوعه، قد يكون مصدره الطبيعة او الانسان ويترتب عليه خسائر كبيرة في الارواح والممتلكات بحيث لا تستطيع الدولة مواجهتها دون مساعدة من أطراف خارجية.

ب. حظى موضوع الانذار المبكر باهتمام من قبل المجتمع الدولي وقد تجلى ذلك في الاشارة الى مضمون هذا النظام في العديد من الاتفاقيات الدولية فضلاً عن المؤتمرات المتخصص بهذا الموضوع ناهيك عن اطر العمل الخاصة بهذا الموضوع مثل اطار عمل هيوغو (2005 – 2015) واطار عمل سينداي (2015 – 2030) ولم يكن اهتمام المجتمع الاقليمي وتحديداً العربي اقل من الاهتمام العالمي بهذا الموضوع.

ج. يؤخذ على اطر العمل والاعلانات التي تناولت بالتنظيم نظام الانذار المبكر افتقادها الى القيمة القانونية الإلزامية، كما ان الاتفاقيات الدولية التي عالجت هذا النظام تأخذ بقاعدة نسبية اثر العقد من حيث السريان وهذا الامر يضعف كثيراً من دور هذا النظام في الحد من الكوارث ومن مخاطرها لأن الدول عادة لا تلتزم بها.

د. لاحنا من خلال هذا البحث افتقاد المجتمع الدولي الى اتفاقية متخصصة تتناول موضوع الانذار المبكر بالتنظيم بحيث تعالج التزامات الدول في هذا السياق وهذا بحد ذاته يقوض الجهود المبذولة في اطار المكافحة الاستباقية لمخاطر الكوارث وما ينجم عنها من اثار وهذا بحد ذاته يشكل نقطة سلبية ينبغي على المجتمع الدولي معالجتها .

هـ. تبين لنا ان هناك جملة من التحديات التي تحول دون ممارسة نظام الانذار المبكر لدوره على الوجه الصحيح ولعل من اهم تلك التحديات ضعف الدعم المالي المخصص لنظام الانذار المبكر من قبل منظمة الامم المتحدة فضلاً عن ضعف الاهتمام العالي والاقليمي وحتى الوطني بنظام الانذار المبكر والاستعداد له وذلك لكونه يتعلق بحدث افتراضي يطغى عليه الطابع المستقبلي وبالتالي فأن هناك ميل من قبل الجهات اعلاه في المجازفة بالافتراض التفاؤلي بأن الازمة او الكارثة او النزاع لن يحدث في المستقبل المنظور ناهيك عن معوقات اخرى.

2.4 المقترحات

أ. ندعو منظمة الامم المتحدة الى تخصيص جزء من ميزانية المنظمة الدولية لتطوير نظم الانذار المبكر، وذلك لأهمية هذا النظام ودوره الفعال في الحد من مخاطر الكوارث واثارها على حقوق الانسان وحرياته الاساسية.

ب. ندعو المجتمع الدولي الى فسح المجال امام المنظمات الدولية غير الحكومية والناشطة في المجال الانساني، لتمارس دوراً في مجال اعمال نظام الانذار المبكر من الكوارث لان ذلك سيعمل على تفعيل هذا النظام بشكل كبير جداً وذلك بحكم موضوعية وحيادية هذه المنظمات من جهة، وكثرة المكاتب والفروع التابعة لها والمنتشرة في مختلف قارات العالم مما يساعد على سرعة اعطاء الاشعارات بالكوارث الى الجهات المختصة لتقوم هذه الاخيرة بممارسة اختصاصها الامر الذي سيساهم في الحيلولة دون وقوع الكوارث او الحد من مخاطرها.

ج. الاكثار من المكاتب الاقليمية التابعة لمنظمة الامم المتحدة والقائمة بأعمال الانذار المبكر في مختلف قارات العالم وخصوصاً في المناطق الساخنة والتي تعاني توترات تنذر بنزاعات او حتى المناطق المهددة بحصول كوارث طبيعية فيها، ذلك لما لهذه المكاتب من دور مهم في التنسيق مع الاطراف الفاعلة المحلية والاقليمية والاطراف الفاعلة الاخرى لمعالجة طائفة واسعة من القضايا القابلة للانفجار والحد من المخاطر الناجمة عنها.

د. تشجيع الدول التي ليس لديها نظم انذار مبكر بالعمل ان يتم تقديم الدعم اللازم لهذه الدول لأنشاء مثل تلك النظم، لان غالبية الدول التي تعيش توترات ومرشحة لان تتطور الى وضع اسوء تعاني من نقص كبير في الخبرة في هذا المجال.

هـ. ندعوا المجتمع الدولي الى ضرورة تبني واعتماد اتفاقية دولية متخصص بنظام الانذار المبكر من الكوارث لان اعتماد هكذا اتفاقية ستعمل دون شك على التقليل من مخاطر الكوارث وما يترتب عليها من اثار يدفع ضريبتها في المقام الاول الانسان.

الهوامش

(1) ابو نصر اسماعيل بن حماد الجوهري الفارابي ،الصحاح تاج اللغة والصحاح العربية، تحقيق احمد عبدالغفور عطار، دار العلم للملايين ، بيروت لبنان، ط4، 1987، المجلد 2، ص 825.

(2) سورة القمر، الآية رقم 18.

(3) د. احمد مختار عبدالحميد عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة، ط1 ،ج1، عالم الكتب، بيروت، 2008، ص 234.

(4) ينظر الدورة الخامسة والاربعون من دورات الجمعية العامة للأمم المتحدة، الوثيقة ذي الرقم (45/649/23/October/1990/ A) ص 9.

(5) د. بو خرص عبدالعزيز، د. علوطي لمين، العمل على انشاء نظام انذار مبكر للازمات بالاستعانة بمقاييس ومؤشرات لوحدة القيادة المستقبلية (دراسة تحليلية)، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا، المجلد (14) ، العدد (19)، 2018، ص 4.

(6) عبدالله محمّد القرني ، وسائل الانذار المبكر واثرها في الوقاية من الحريق في المنشأة الصناعية ، رسالة ماجستير، كلية العلوم الامنية، الرياض، 1420، ص 11.

(7) ذهبي ريمة ، الاستقرار المالي النظامي، بناء مؤشر تجميعي للنظام المالي الجزائري للفترة (3003 – 2011) اطروحة دكتوراه ، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة قسطينة، الجزائر، 2013، ص 140.

(8) د. سامي ابراهيم الخزندار، نظام الانذار المبكر ومنع الصراعات (التطور والمفاهيم والمؤشرات)، مجلة الفكر، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة خيضر بسكرة، العدد السابع، 2013، ص 59.

(9) د. فؤاد لوان، دور نظم الانذار المبكر في التنبؤ والوقاية من الازمات المالية بالأسواق المالية، دراسة تطبيقية على اسواق رأس المال العربية، دار الفكر والقانون، مصر، 2012، ص 229 – 230.

(10) Babecky ، jan others Banking Debt and currency Early warning indicators for developed countries ، A working paper submitted to the conference of European central Bank ، Frankfurt am ، Germany ، 2012 ،p 5.

(11) د. محمود محمود الكاشف ، اصول الخطر والتأمين، دار النهضة العربية، القاهرة، 1983، ص 3.

(12) نرى انه من المفيد الاشارة الى ان هناك جملة من الصفات التي يتصف بها الخطر وهذه الصفات هي :

أ- عدم التأكد من حصوله او احتمالية حصوله .

ب- ان يكون الخطر ناجم عن حادث مفاجئ .

ت- ان يحدث الخطر في المستقبل .

ث- ان يترتب على تحقق الخطر ضرر. ينظر، برعي عثمان الشريف ، تقويم اثر اعادة التأمين على الاخطار المكتبية لدى شركات التأمين المباشر، دراسة تطبيقية على شركة التأمين الاسلامية في السودان للفترة (2005 – 2014) رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الرباط الوطني، السودان، 2016، ص 30 وما بعدها .

(13) ينظر الاولوية الاولى من اطار عمل سينداي للحد من مخاطر الكوارث للفترة (2015 – 2030)، والذي تم اعتماده خلال مؤتمر الامم المتحدة العالمي الثالث المنعقد في سينداي، اليابان، في 18 اذار عام 2015، متاح على الرابط التالي https// : www.unisdr.org تاريخ زيارة الموقع 15/ 2/ 2020.

(14) ينظر الاولوية الثانية من اطار عمل سينداي .

(15) ينظر الاولوية الثالثة من اطار عمل سينداي .

(16) ينظر الاولوية الرابعة من اطار عمل سينداي .

(17) مال الدين بن منظور ، لسان العرب ، دار صادر ، بيروت ، المجلد الثاني ، ط6 ، 1997، ص 180.

(18) تجدر الاشارة الى ان وضع تعريف موحد للكوارث بات يمثل صعوبة باللغة وذلك لأسباب عدة اهمها :

أ- ان علم الكوارث هو علم حديث ولم يحصل على دراسة كافية او متخصصة ليصبح علم معروف تعرف تعريفاته الموحدة واجراءاته المختلفة .

ب- تعدد الجوانب التي ينظر اليها المعرفون للكوارث واستخدامهم للتعاريف بحسب الزاوية التي يبحون فيها وتأثيراته المختلفة .

ت- التطور الكبير والمتسارع لأنواع الكوارث والازمات والتي اختلف في بعضها باعتبارها كوارث من عدمه فضلاً عن اختلاف المعايير المعتمدة في هذا الصدد . ينظر مُحَمَّد حمزة مُحَمَّد صلاح، الكوارث الطبيعية في بلاد الشام ومصر، رسالة ماجستير، كلية الآداب، الجامعة الاسلامية، غزة ، فلسطين، 2009، ص 2.

(19) حبيب عبدالله احمد ابو زايد ، متطلبات ادارة الكوارث ومستوى نجاحها في قطاع غزة، كلية التجارة ، الجامعة الاسلامية، غزة، فلسطين، 2015، ص 10 .

(20) ادارة الكوارث الطبيعية ، من اصدارات المركز الوطني للمعلومات، الجمهورية اليمنية، بدون سنة طبع ، ص 3.

(21) ادارة مخاطر الكوارث، المركز الدولي لدراسة صون وترميم الممتلكات الثقافية (ICCROM) منظمة الامم المتحدة للتربية والثقافة والعلوم، اليونسكو، 2016، ص 8.

(22) خلف حسين علي الدليمي، الكوارث الطبيعية والحد من اثاره، ط1، دار صفاء للنشر والتوزيع ، عمان، الاردن، 2009، ص 29.

(23) نقلاً عن حبيب عبدالله احمد ابو زيد، مصدر سابق، ص 10 .

(24) يعود تاريخ تأسيس هذه المنظمة الى عام 1931 ويقع مقرها في مدينة جنيف (سويسرا) وهي تعمل على مساعدة الدول لتطوير انظمة كفيلة بتوفير الحماية والمساعدة للسكان خاصة في ظل ما يشهده العالم اليوم من حروب وكوارث، للمزيد حول المنظمة ينظر موسوعة الجزيرة على الرابط التالي : https//www.aljazeera.net : تاريخ زيارة الموقع 2020/3/10.

(25) نقلاً عن ، تفتيشت مُحَمَّد ، طقموت نور الدين، دور التخطيط الاستراتيجي في ادارة الكوارث، دراسة حالة بمديرية الحماية المدنية لولاية تيزي وزوري (2010 – 2015) رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة مولودي معمري، الجزائر، 2016، ص 57.

(26) ادارة الكوارث الطبيعية، مصدر سابق، ص 5.

(27) حبيب عبدالله احمد ابو زايد، مصدر سابق، ص 11.

(28) يعتبر الارهاب والجرائم الارهابية من اكثر الكوارث التي تهدد حقوق الافراد وحرياتهم الاساسية ويأتي في مقدمة هذه الحقوق الحق في الحياة، وفي هذا الصدد يمكن تعريف الجريمة الارهابية بأنها " كل فعل اجرامي يقوم به فرد او جماعة منظمة استهدف فرداً او مجموعة افراد او جماعات او مؤسسات رسمية او غير رسمية اوقع الاضرار بالممتلكات العامة او الخاصة بغية الاخلال بالوضع الامني او الاستقرار والوحدة الوطنية او ادخال الرعب او الخوف او الفزع بين الناس او اثارة الفوضى تحقيقاً لغايات ارهابية ". ينظر نص المادة (الاولى) من قانون مكافحة الارهاب العراقي رقم (13) لسنة (2005) النافذ.

(29) تعد النزاعات المسلحة من اخطر الكوارث التي تهدد بمخاطر عدة على الانسان وحقوقه الاساسية والنزاعات المسلحة تكون على نوعين، فهي اما ان تكون دولية، وهو نضال يقوم بين القوات المسلحة التابعة لدولتين مختلفين ، وقد تكون داخلية وهي النزاعات التي يتناحر فيها ابناء الامة الواحدة دون تدخل طرق خارجي او اجني)). للمزيد حول هذه النزاعات ينظر، د. علي صادق ابو هيف، القانون الدولي العام ، منشأة المعارف ، الاسكندرية، 1995، ص 817. ينظر ايضاً، د. صلاح الدين عامر، المقاومة الشعبية المسلحة في القانون الدولي العام، دار الفكر الجامعي، القاهرة، دون سنة طبع، ص 297.

(30) تشكل اسلحة الدمار الشامل خطورة كبيرة على الانسان ف حال استعمالها، ويمكن تعريفها بأنها الاسلحة التي تتمتع بقوة تدميرية هائلة وهي تشمل " الاسلحة النووية بأنواعها الذرية والهيدروجينية والنيترونيه والاسلحة الكيمائية والغازات الحربية بأنواعها من غازات سامة قاتلة او غازات تشل القدرة او الغازات المزعجة اضافة الى الاسلحة البيولوجية والبكتريولوجية بأنواعها سواء البكتريا او الفطريات او سموم الميكروبات وغيرها ويتضمن المفهوم مختلف وسائل حمل واطلاق جميع اسلحة الدمار الشامل ". ينظر مُحَمَّد بن عبدالله بن سعيد البلوشي، مشروعية اسلحة

الدمار الشامل وفقاً للقانون الدولي العام، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2007، ص 16.

(31)مُحَمَّد حمزة مُحَمَّد صلاح، مصدر سابق، ص 6.

(32)د. عثمان مُحَمَّد عبدالله ومجموعة من الباحثين، الادلة الارشادية للمراقبة الوبائية والاجراءات الوقائية للأمراض المعدية ،ط2، من اصدارات وزارة الصحة، وكالة الصحة العامة، المملكة العربية السعودية، 2017، ص 13.

(33)ظهر الطاعون الاسود او كما يسميه البعض بالموت الاسود خلال الفترة (1347 – 1352) وقد اودى بحياة (200) مليون شخص الغالب الاعم منهم في القارة الاوربية، ينظر مريم ناجي، كيف نشأ الموت الاسود (قصة وباء فتك بثلث البشر) مقال متاح على الرابط التالي :https//www.manshoor.com : تاريخ زيارة الموقع 2020/3/13.

(34)ظهرت الانفلونزا الاسبانية عام (1918 – 1919) وهي اشد وباء عصف بالعالم في العصر الحديث حيث ادى الى مقتل (30 – 50) مليون شخص الغالب الاعم منهم من اوربا، ينظر مجلة منظمة الصحة العالمية ، المجلد (90) العدد (14) ، 2014 ، متاح على الرابط التالي : www.who.int : تاريخ زيارة الموقع 2020/3/15.

(35) (كوفيد 19) وهو سلالة جديد من عائلة كورونا ظهر لأول مرة في مدينة (ووهان) في الصين في اواخر عام 2019 وتسبب في اصابة وموت اعداد كبيرة على مستوى العالم، ينظر الرابط التالي : www.helth.new.gor : تاريخ زيارة الموقع 2020/3/20.

(36)تفتيشت مُحَمَّد، طقموت نور الدين، مصدر سابق، ص 63.

(37)تم ابرام هذه الاتفاقية في الدورة الاستثنائية للوكالة الدولية للطاقة الذرية في 26 ايلول عام 1986 ودخلت حيز النفاذ في 27 تشرين الاول عام 1986.

(38)ينظر المادة (2) من اتفاقية التبليغ المبكر من الحوادث النووية لعام 1986.

(39)تم اعتماد هذه الاتفاقية في مؤتمر هلسنكي (فلندا) في 17 / اثار عام 1992، ودخلت حيز النفاذ في 6 تشرين الاول عام 1996.

(40)تم اعتماد هذه الاتفاقية في الدورة الحادية والخمسون للجمعية العامة للأمم المتحدة في 21/ ايار / 1997، للمزيد حول نصوص هذه الاتفاقية ينظر وثيقة الامم المتحدة (8july A/RES/51/229/1997).

(41)تم اعتماد اعلان ريو بشأن البيئة والتنمية من قبل مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية المعقود في مدينة ريودي جانيرو للفترة (3 – 14) حزيران من العام 1992.

(42)اوردت اللوائح الصحية الدولية تعاريف لبعض المصطلحات التي تدخل في اطار دراستنا ومن هذه المصطلحات : العدوى " وهو دخول احد العوامل المعدية الى اجسام البشر والحيوانات وتطوره وتكاثره فيها على نحو قد يشكل مخاطر محتملة محدقة بالمصلحة العمومية ". اما عبارة المخاطر المحتملة المحدقة بالصحة العمومية فيراد بها " احتمال وقوع حدث قد يضر بحة السكان الادميين مع التركيز على الحدث الذي قد ينتشر على الصعيد الدولي او قد يشكل خطراً بالغاً ومؤثراً ". اما التدبير الصحي فيقصد به " الاجراءات المطبقة للحيلولة دون انتشار المرض او التلوث ". ومما لا يشك فيه ان الحجر الصحي يدخل ضمن هذا المفهوم الاخير . ينظر المادة الاولى من اللوائح الصحية الدولية لعام 2005.

(43)ينظر المادة (3) من لوائح الصحة الدولية لعام (2005).

(44)ينظر المادة (7) من اللوائح الصحية الدولية لعام (2005).

(45)عقد المؤتمر في مدينة يوكوها اليابانية خلال الفترة (23 – 27) ايار من العام 1994، للمزيد حول المؤتمر والاستراتيجية التي تمخضت عنه ينظر الوثيقة (CONF.172، 27 September، 1994 / A).

(46)عقد المؤتمر العالمي الثاني للحد من مخاطر الكوارث في مدينة (كوبي) في اليابان خلال المدة (18 – 22) كانون الثاني من عام (2005)، والذي نتج عنه اطار عمل هيوغو، المعتمد من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بموجب القرار رقم (60 / 195 / 2005) ينظر الوثيقة (A / RES/60 /195/2march 2006).

(47)ينظر اطار عمل هيوغيو، التأهب للكوارث تحقيقاً للاستجابة، من اصدارات الامم المتحدة، نيويورك، جنيف، 2008، ص 10 وما بعدها .

(48)شرح مسودة الارشادات المتعلقة بتسهيل وتنظيم المساعدات الدولية للإغاثة والانتعاش الدولي على الصعيد المحلي في حالات الكوارث، الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الاحمر والهلال الاحمر ، 26 تشرين الاول ، 2007 ، ص 19 .

(49)عقد هذا المؤتمر في مدينة سينداي، اليابانية خلال الفترة (14 – 18) اذار من العام 2015، ينظر نشرة مفاوضات الارض، المجلد (26) الرقم 15، متاح على الرابط التالي(www.enb.iisd.org https://)

(50)ينظر اطار عمل سينداي، لعام (2015).

[51]تم انشاء اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات عام 1992 استجابة لقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 46/ 182، والذي طالب بتعزيز تنسيق المساعدات الانسانية وقد اسهم في تشكيل هذه اللجنة العديد من اللجان التابعة وغير التابعة لمنظمة الامم المتحدة، للمزيد حول هذه اللجنة ينظر الرابط التالي www.humanitarnin.org https:// : تاريخ زيارة الموقع، 2020/3/16.

[52]ينظر الانذار المبكر والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، تقرير مفوض الامم المتحدة السامي ، المقدم الى المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع لمنظمة الامم المتحدة عام (2016)، ينظر الوثيقة (E / 58/ 3 May /2016)، ص 12 وما بعدها.

[53]تم اعتماد الاتفاقية عام (2004) ودخلت حيز النفاذ في تموز عام 2009، ينظر المبادئ التوجيهية للتسهيل والتنظيم المحلي لعمليات الاغاثة الدولية من الكوارث ومساعدات التعافي الاولية، الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الاحمر والهلال الاحمر، جنيف، 2009، ص 6-7.

[54]ينظر وثيقة الأمم المتحدة ذي الرقم (4july A/54/132/1999) ص 19.

[55]صدر القانون التأسيسي للاتحاد الافريقي في لومي عاصمة (جمهورية توغو) الافريقية عام (2000) ودخل حيز النفاذ عام (2001).

[56]ينظر وثيقة مجلس الامن ذي الرقم (2010/ 30 S /694/December) ص 7 .

[57]تم اعتماد هذه الاستراتيجية من قبل مجلس وزراء العرب في دورته (22) المنعقدة خلال الفترة (19 – 20 / 12 / 2020) ، للمزيد حول هذه الاستراتيجية ينظر الرابط التالي mop.gro.iq https://. :تاريخ الزيارة 2020/3/23.

[58]للمزيد حول هذا الاعلان ينظر الرابط التالي https://www.preventionweb .net : تاريخ زيارة الموقع 2020/2/17:.

[59]ينظر وثيقة الامم المتحدة ذي الرقم (pc(ll) September A/CONF/244/22/2014).

[60]للمزيد حول اعمال هذا المؤتمر ينظر الرابط التالي : www.mme.gov.quتاريخ زيارة الموقع : 2020/2/14.

[61]ينظر نص هذا الاعلان متاح على الرابط التالي : https://www.preventionweb .net : تاريخ زيارة الموقع 2020/3/16.

[62]ينظر وثيقة الامم المتحدة ذي الرقم (2013 A/CN/662/3may) ص 54.

[63]د. سامي ابراهيم الخزندار، مصدر سابق، ص 68.

[64]د. ابراهيم بن عبدالعزيز ابراهيم، دور المؤشرات الرئيسية في الانذار المبكر للازمات، المجلة الدولية لأبحاث الازمات، المجلد (1)، العدد التعريفي، 2017 ص 9.

[65]عجو يسمينة، مبدأ مسؤولية الحماية اثناء النزاعات المسلحة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة عبدالرحمن ميرة ، بجاية ، الجزائر ، 2015 ، ص 14.

[66]ممدوح رفاعي ، ماجدة جبرائيل ، ادارة الازمات، من اصدارات جامعة عين الشمس، 2007 ص 18.

[676]زيدان زياني، التدخل الدولي لحل النزاعات داخل الدولة العاجزة دراسة حالة دار فور، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، الباتة، الجزائر، 2009، ص 21.

[68]ينظر وثيقة الامم المتحدة ذي الرقم (A/64/864/2010،4july) ص 10.

[69]ينظر وثيقة الامم المتحدة ذي الرقم (2011 26 S/552/August)، ص 19.

5. قائمة المصادر

1.5 كتب اللغة

ابو نصر اسماعيل بن حماد الجوهري الفارابي، الصحاح تاج اللغة والصحاح العربية، تحقيق احمد عبدالغفور عطار، ط4، المجلد 2، دار العلم للملايين، بيروت، لبنان، 1987.

د. احمد مختار عبدالحميد عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة، ط1، ج1، عالم الكتب، بيروت، 2008.

جمال الدين بن منظور، لسان العرب، المجلد الثاني، ط6، دار صادر، بيروت، 1997.

2.5 الكتب القانونية والعامة

خلف حسين علي الدليمي، الكوارث الطبيعية والحد من اثارها، ط1، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، 2009.

د. عثمان مُحَمَّد عبدالله ومجموعة من الباحثين، الادلة الارشادية للمراقبة الوبائية والاجراءات الوقائية للأمراض المعدية، ط2، من اصدارات وزارة الصحة، وكالة الصحة العامة، المملكة العربية السعودية، 2017 .

د. علي صادق ابو هيف، القانون الدولي العام، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1995.

د. صلاح الدين عامر، المقاومة الشعبية المسلحة في القانون الدولي العام، دار الفكر الجامعي، القاهرة، دون سنة طبع.

د. فؤاد لوان، دور نظم الانذار المبكر في التنبؤ والوقاية من الازمات المالية بالأسواق المالية، دراسة تطبيقية على اسواق رأس المال العربية، دار الفكر والقانون، مصر، 2012 .

مُحَمَّد بن عبدالله بن سعيد البلوشي، مشروعية اسلحة الدمار الشامل وفقاً للقانون الدولي العام، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2007.

ممدوح رفاعي، ماجدة جبرائيل، ادارة الازمات، من اصدارات جامعة عين الشمس، 2007.

3.5 البحوث والدوريات

د. ابراهيم بن عبدالعزيز ابراهيم، دور المؤشرات الرئيسية في الانذار المبكر للازمات، المجلة الدولية لأبحاث الازمات، المجلد (1)، العدد التعريفي، 2017.

د. بو خرص عبدالعزيز، د. علوطي لمين، العمل على انشاء نظام انذار مبكر للازمات بالاستعانة بمقاييس ومؤشرات لوحدة القيادة المستقبلية (دراسة تحليلية)، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا، المجلد (14)، العدد (19)، 2018.

د. سامي ابراهيم الخزندار، نظام الانذار المبكر ومنع الصراعات (التطور والمفاهيم والمؤشرات)، مجلة الفكر، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة خيضر بسكرة، العدد السابع، 2013 .

د. محمود محمود الكاشف، اصول الخطر والتأمين، دار النهضة العربية، القاهرة، 1983.

المبادئ التوجيهية للتسهيل والتنظيم المحلي لعمليات الاغاثة الدولية من الكوارث ومساعدات التعافي الاولية، الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الاحمر والهلال الاحمر، جنيف، 2009.

شرح مسودة الارشادات المتعلقة بتسهيل وتنظيم المساعدات الدولية للإغاثة والانتعاش الدولي على الصعيد المحلي في حالات الكوارث، الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الاحمر والهلال الاحمر، 26 تشرين الاول، 2007.

إطار عمل هيوغيو، التأهب للكوارث تحقيقاً للاستجابة، من اصدارات الامم المتحدة، نيويورك، جنيف، 2008.

ادارة مخاطر الكوارث، المركز الدولي لدراسة صون وترميم الممتلكات الثقافية (ICCROM) منظمة الامم المتحدة للتربية والثقافة والعلوم، اليونسكو، 2016.

ادارة الكوارث الطبيعية، من اصدارات المركز الوطني للمعلومات، الجمهورية اليمنية، بدون سنة طبع.

4.5 الرسائل والاطاريح

برعي عثمان الشريف، تقويم اثر اعادة التأمين على الاخطار المكتبية لدى شركات التأمين المباشر، دراسة تطبيقية على شركة التأمين الاسلامية في السودان للفترة (2005 – 2014) رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الرباط الوطني، السودان، 2016 .

تفتيشت مُحَمَّد، طقموت نور الدين، دور التخطيط الاستراتيجي في ادارة الكوارث، دراسة حالة بمديرية الحماية المدنية لولاية تيزي وزوري (2010 – 2015) رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولودي معمري، الجزائر، 2016.

حبيب عبدالله احمد ابو زايد، متطلبات ادارة الكوارث ومستوى نجاحها في قطاع غزة، كلية التجارة، الجامعة الاسلامية، غزة، فلسطين، 2015.

ذهبي ريمة، الاستقرار المالي النظامي، بناء مؤشر تجميعي للنظام المالي الجزائري للفترة (3003 – 2011) اطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة قسطينة، الجزائر، 2013.

زيدان زياني، التدخل الدولي لحل النزاعات داخل الدولة العاجزة دراسة حالة دار فور، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، الباتة، الجزائر، 2009.

عبدالله مُحَمَّد القرني، وسائل الانذار المبكر واثرها في الوقاية من الحريق في المنشأة الصناعية ، رسالة ماجستير ، كلية العلوم الامنية، الرياض، 1420.

عجو يسمينة، مبدأ مسؤولية الحماية اثناء النزاعات المسلحة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبدالرحمن ميرة، بجاية، الجزائر، 2015.

مُحَمَّد حمزة مُحَمَّد صلاح، الكوارث الطبيعية في بلاد الشام ومصر، رسالة ماجستير، كلية الآداب، الجامعة الاسلامية، غزة، فلسطين، 2009.

5.5 القوانين والاتفاقيات والاعلانات الدولية

اتفاقية التبليغ المبكر من الحوادث النووية لعام 1986.

اعلان ريو بشأن البيئة والتنمية لعام 1992.

اتفاقية حماية واستخدام المجاري المائية العابرة للحدود والبحيرات المائية بصيغتها العدلة لعام 1966.

اتفاقية استخدام المجاري المائية الدولية للأغراض غير الملاحية لعام 1997.

القانون التأسيسي للاتحاد الافريقي لعام (2000).

قانون مكافحة الارهاب العراقي رقم (13) لسنة (2005) النافذ.
اللوائح الصحية الدولية لعام (2005).

6.5 الوثائق الدولية

وثيقة الامم المتحدة ذي الرقم (45/649/23/October/1990/ A).
وثيقة الامم المتحدة ذي الرقم (A/RES/51/229/8july 1997).
وثيقة الأمم المتحدة (A/54/132/4july 1999).
وثيقة الامم المتحدة ذي الرقم (RES/60 /195/2march 2006 / A).
وثيقة الامم المتحدة ذي الرقم (S/694/ 30 December/2010).
وثيقة الامم المتحدة ذي الرقم (A/64/864/2010،4july).
وثيقة الامم المتحدة ذي الرقم (S/552/ 26 August 2011،).
وثيقة الامم المتحدة ذي الرقم (A/CN/662/ 3may 2013).
وثيقة الامم المتحدة ذي الرقم(pc(ll) September، A/CONF/244/22/2014).
وثيقة الامم المتحدة ذي الرقم (E / 58/ 3 May /2016).
وثيقة الامم المتحدة ذي الرقم (19 February،A/70/745/2016).

6.5 المواقع الالكترونية

الاستراتيجية العربية للحد من مخاطر الكوارث (2020): https://mop.gro.iq
اعلان العقبة للحد من مخاطر الكوارث في المنطقة العربية لعام (2013) https:// www.preventionweb .net
المؤتمر العربي الثالث للحد من المخاطر الكوارث (2017) : www.mme.gov.qu
اعلان تونس للحد من مخاطر الكوارث (2018) : https://www.preventionweb .net
اطار عمل سينداي للحد من مخاطر الكوارث للفترة (2015 – 2030) https://www.unisdr.org
نشرة مفاوضات الارض، المجلد (26) الرقم 15 (https: // www.enb.iisd.org)
مريم ناجي، كيف نشأ الموت الاسود (قصة وباء فتك بثلث البشر) https://www.manshoor.com
مجلة منظمة الصحة العالمية، المجلد (90) العدد (14)، 2014 (www.who.int).
موقع اخبار منظمة الصحة العالمية: www.helth.new.gor
اللجان الدائمة المشتركة بين الوكات: www.humanitarnin.org https://
موسوعة الجزيرة: https: //www.aljazeera.ne

8.5 المصادر اجنبية

Babecky ، jan others Banking Debt and currency Early warning indicators for developed countries ، A working paper submitted to the conference of European central Bank, Frankfurt am, Germany, 2012.

EARLY WARNING SYSTEM AND ITS ROLE IN DISASTER RISK REDUCTION: A STUDY WITHIN THE FRAMEWORK OF RELEVANT INTERNATIONAL INSTRUMENTS

KHALIDA **T**HANON, **M**OHAMMED **H**ASAN **K**HAMO and **D**ILER **I**SMAEL **A**HMED
Faculty of Law, Political Sciences and Administration, Soran University, Kurdistan-Iraq
Dept. of Law, College of Law and Politics, Nawroz University, Kurdistan Region-Iraq
Dept. of peace and human rights, College of Humanities, University of Duhok, Kurdistan Region- Iraq

ABSTRACT

In light of the increase in disasters, armed conflicts, the spread of epidemics and the consequent dangers that people pay their taxes in the first place due to the loss of life and property that the state suffers from, not to mention the vulnerability of the state's interests to the same fate, the early warning system has become an urgent necessity that the international community should activate it with the obligation for states to adopt such regulations. This early warning regulation has dealt with many international agreements, including, for example, the Convention on Early Reporting of Nuclear Accidents of (1986), as well as many other agreements, in addition to the adoption of this system in the international health regulations for the year (2005). Many global and regional conferences have been held, which emphasized, through their announcements, the need to adopt an early warning system of disasters.

Perhaps one of the most important developments that the international community has reached in the field of early warning system work is the development of the Hyogo framework for the period (2005-2015), and the Sendai Framework for the period (2015-2030), which adopted priorities that were considered as pillars of the early warning system.

Despite all these efforts, the reality reflects the ineffectiveness of this mechanism in reducing disaster risks, and the main reason for this is the presence of many obstacles that weaken the effectiveness of this system on the ground, some of which are due to the lack of financial support for this system and the failure of countries to comply with the legislation of laws of its own, in addition to the reluctance of some countries to proactively report the causes of disasters for various reasons. All these and other factors weakened the effectiveness of this system and prevented it from properly exercising its role on the ground, which pushed society.

The research has dealt with several essential points, the most important of which is to clarify the concept of the early warning system within the framework of international law, not to mention the role it plays in the framework of disaster risk reduction as well as the most important obstacles and challenges facing it. At the end of the research, we have concluded with a set of proposals that, in the event of their actions, would work to activate the role that early warning plays in reducing disaster risks.

KEYWORDS: Early warning, disasters, Sendai Framework for Action, Hyogo Framework for Action.