

إدارة الكوارث الطبيعية: السيادة الوطنية والتضامن الدولي

PB - 38/23

عبد الحق باسو

في عالم مهدد بالآثار المدمرة لتغير المناخ، أصبحت الكوارث الطبيعية على نحو متزايد في صميم انشغالات المجتمع الدولي. إن إدارة هذه الكوارث هي إحدى المهام الأساسية للدول بالنظر إلى صلاحياتها السيادية ومسؤوليتها عن حماية شعوبها. بيد أن اتساع الظواهر وحدة الضرر الذي تولده، إلى جانب ضعف قدرات بعض الدول، يتطلب مسؤولية دولية في إطار التضامن بين دول العالم. وفي هذا المجال، يتعارض مبدأ أن على الأقل من مبادئ القانون الدولي

- من جهة أولى، يقوم هذا الحق على المساواة في السيادة بين الدول التي تحظر أي تدخل من جانب دولة أجنبية في الشؤون الداخلية لدولة أخرى؛
- ومن جهة أخرى، مبادئ التدخل الدولي التي تنتهك، من حيث المبدأ، مبدأ السيادة؛ مثل التدخل الإنساني أو المسؤولية عن الحماية.

مقدمة

تثير هذه الازدواجية تعارضاً بين الدولة بصفقتها طرفاً فاعلاً في العلاقات الدولية وشخصاً من أشخاص القانون الدولي *sujet du droit international*، من جهة، والمجتمع الدولي بصفته منظماً للعلاقات ومنتجاً للقانون. ويعبر عن هذا التعارض للمبادئ على مستوى مزدوج. مستوى المسؤولية ومستوى السيادة، حيث يرتبط الاثنان ويغذيان بعضهما البعض

- كيف يمكن الخضوع للمساءلة من حيث المسؤولية في انعدام السيادة؟
- كيف يمكن ادعاء السيادة إذا لم يتم الوفاء بالمسؤوليات وتحملها؟

من المسؤول عن الدولة أو في الدولة في المقام الأول؟ ما هي الإرادة التي تفرض نفسها على الإرادة الأخرى، هل هي إرادة الدولة أم إرادة الهيئات الدولية (الأمم المتحدة)؟

وباختصار، إن العلاقة بين الدولة والهيئات الدولية توضع على المحك، خاصة عندما يتعلق الأمر بإدارة الكوارث الطبيعية

- توضع مسؤولية الدولة على المحك في مواجهة مسؤولية المجتمع الدولي؛
- توضع سيادة الدولة على المحك في مواجهة تدخل (حق أو واجب) بلدان أجنبية أو هيئات دولية.

وفيما يتعلق بإدارة الكوارث الطبيعية، تطرح مسألة تحديد العلاقة بين الدولة والهيئات الدولية، من جهة، والدولة المتضررة والدول الأخرى، من جهة أخرى. يستدعي هذا السؤال سؤالاً آخر. هل تُحدّد كل دولة الشروط التي تتطلب تدخلاً إنسانياً أو تطبيق الحق في الحماية وتقييمها على النحو الذي تراه مناسباً، أم أن هيئات الأمم المتحدة هي التي تبت فيها وتقيمها؟ هل يمكن لدولة ما أن تقرر من جانب واحد استيفاء شروط التدخل، لأسباب إنسانية، وأن يكون لها بالتالي الحق في التدخل، أم هل ينبغي لها أن تنتظر حتى يتم تكليفها بها، إذا لزم الأمر، من قبل الهيئات الدولية (الأمم المتحدة) بعد تقييمها للوضع مع البلد المتضرر؟

نشأت فكرة هذه الورقة من رد فعل وسائل الإعلام في بعض الدول على الزلزال الذي ضرب منطقة الحوز في المغرب. ذلك أنه إذا كانت الهيئات الدولية والمغرب قد بدأت منذ البداية في التنسيق وفقاً لقواعد وبروتوكولات القانون الدولي، فإن وسائل الإعلام في بعض الدول، البعض منها قوى دولية متطورة تكنولوجياً والبعض الآخر مجرد مدّعين للقوة الإقليمية دون قدرة تكنولوجية تُذكر ودون وسائل ملائمة بل وحتى أدنى خبرة في هذا المجال، عبرت عن استيائها من عدم استجابة المغرب لاقتراح مساعدتها. وقامت برد فعل منذ الساعات الأولى من الكارثة عبر بث الشك في قدرة البلاد على مواجهة الحدث، في الوقت الذي لم يقدّم أحد بعد بتقييم مدى الظاهرة أو نجاعة إمكانيات المغرب الذي كان لا يزال في المراحل الأولى من التدخل ونشر عمليات الإنقاذ. في حين أن هذا التقييم هو مفتاح أي تحكيم بين مسؤولية الدولة المتضررة وسيادتها وبين المسؤولية أو التدخل المحتمل من جانب بلدان أجنبية و/أو المجتمع الدولي. وكما يفرض تعريف الكوارث الطبيعية ذاته، فإن هذه الأخيرة لا تعتمد في حجمها على الأضرار الذي يمكن أن تسببها فحسب، بل أيضاً، ولا سيما على قدرة الدولة على الحد منها

1. تعريف الكارثة الطبيعية: اختبار قدرات الدولة

يوصف الحدث بأنه «كارثة طبيعية» عندما يؤدي إلى «اختلال خطير في عمل المجتمع»، يؤدي إلى آثار وخسائر بشرية أو مادية أو اقتصادية أو بيئية، أصلها ظاهرة طبيعية (ساندرين ريفي، دراسات مركز الدراسات الدولية عدد 157، شتبر 2009)

وبالاقتصار على هذا التعريف، يبقى السؤال مطروحاً بخصوص تعريف حالة الاختلال ذاته. متى وتحت أي ظروف يمكن إعلان جماعة أو مجتمع في حالة اختلال في العمل، أمام ظاهرة طبيعية تسببت في خسائر بشرية ومادية؟

يجيب مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث من خلال استكمال عناصر التعريف. وهكذا، فإن الكارثة الطبيعية في نظره، هي «اضطراب خطير لعمل جماعة أو مجتمع ينطوي على خسائر وأثار بشرية أو مادية أو اقتصادية أو بيئية كبيرة، تتجاوز قدرة الجماعة المتضررة أو المجتمع المتضرر على التعامل معه باستخدام موارده الخاصة»¹

ويضيف تعريف مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث معياراً أو شرطاً ثانياً يتمثل في التناسب بين حجم الظاهرة وقدرة الدولة على معالجتها. ويبدو هذا التعريف أكثر دقة وشمولاً

- من ناحية أولى، يعتبر الكارثة الطبيعية حالة يتعطل فيها العمل الطبيعي. يمكن أن يحدث هذا لأي جماعة أو مجتمع أو دولة. فالأمر يتعلق بحدوث ظواهر طبيعية تفاجئ السلطات، بسبب عدم القدرة على التنبؤ بها، وتولد عن عنفها خسائر وأضراراً تعطل وتزعزع المسار الطبيعي للبلدان، أيا كانت إمكانياتها وقدراتها. وتتطلب هذه الأحداث تعبئة وسائل وإجراءات استثنائية؛
- ومن ناحية أخرى، يسلط تعريف مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث الضوء على عنصر رئيسي يمكن أن يحدد شروط تدخله كمنظمة دولية، إذ يتعلق الأمر بقدرة الدولة على التغلب على الاضطراب والعودة إلى العمل الطبيعي بوسائلها الخاصة، وبالتالي، تجنب حالة الاختلال التي تتطلب التدخل الإلزامي والضروري من جانب دول أجنبية أو منظمات دولية.

ولا يقتصر الإيضاح الذي قدمه مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث على التعريف وحده، بل يستحدث عنصراً يبت في إمكانية تقديم المساعدة من البلدان الأجنبية أو المنظمات الدولية

- إذا كانت الدولة (مجتمع، جماعة) غير قادرة على الحيلولة دون تحول اضطراب العمل إلى اختلال (وهو ما لم تكن عليه حالة المغرب إلى حد بعيد)، فإنه من حق المجتمع الدولي أن يحل محل الدولة الفاشلة في إدارة الكارثة الطبيعية؛
- إذا كانت الدولة (مجتمع، جماعة) تملك الوسائل والمهارات والقدرات اللازمة للتغلب على الاضطرابات والأضرار (مهما كانت خطورتها) الناجمة عن الكارثة الطبيعية، فإن سيادتها لا يمكن أن تنتهك تحت أي ظرف من الظروف ولا مجال للتدخل الأجنبي. بل لا توجد كارثة طبيعية، وفقاً لعناصر التعريف. ويجوز للدولة التي تتحكم في الوضع أن تطلب، إذا ارتأت أن ذلك ضروري ومفيد، الجهود التكميلية من الهيئات الدولية أو البلدان الصديقة الصادقة المشهود لها بالنجاعة والفعالية في مثل هذه الظروف (وهذا ما قام به المغرب بطلب المساعدة من إسبانيا والمملكة المتحدة وقطر والإمارات العربية المتحدة).

ويترتب على ما تقدم أن سلوك الدولة في مواجهة الكارثة يخضع لمراقبة الدول النظيرة والمجتمع الدولي، الذي يمكنه تقديم المعونة ولكن لا يمكنه التدخل إلا إذا كانت قدرة الدولة غير كافية لمواجهة هذه الظاهرة. بالنسبة للهيئات الدولية (مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث)، لا مجال للحديث عن كارثة طبيعية عندما تكون الدولة قادرة، بوسائلها الخاصة، على التغلب على الاضطرابات التي تسببها ظاهرة طبيعية

1 . انظر: «المخاطر والكوارث» <https://www.un-spider.org/en/risks-and-catastrophes>

2. السيادة هي القاعدة والتدخل هو الاستثناء

يتعارض التدخل الإنساني مع المبدأ العالمي المتمثل في عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول، وبالتالي فهو ليس أكثر من مساعدة قسرية و/أو غير ملتزمة. إنه "كون دولة ما تتدخل في الشؤون الداخلية لدولة أخرى عبر انتهاك سيادتها". إنه "فعل التدخل، أي إدخال الذات دون حق، دون أن يُطلب منها ذلك أو أن يكون من واجبها القيام بذلك في شؤون الآخرين".²

وكيفما كانت درجة إنسانيته، فإن التدخل يظل تدخلًا. وبهذا المعنى، فقد أحاط القانون الدولي هذا المبدأ بمجموعة من الشروط التي تحوّل دون استخدامه بطريقة ملتوية من خلال تفسيرات متحيزة لأغراض غير إنسانية (حالة ليبيا)³. لذلك كان التركيز دائماً على السيادة كقاعدة عامة والتدخل كاستثناء

وفيما يتعلق بحالة الكوارث الطبيعية، سنستشهد على سبيل المثال بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 46/182 في 19/12/1991، وتحديداً البنود 3 و4 من ملحقه (انظر الإطار أدناه)

البنود 3 و4 من قرار الأمم المتحدة 46/182

3. ينبغي احترام سيادة الدول وسلامتها الإقليمية ووحدتها الوطنية احتراماً كاملاً وفقاً لميثاق الأمم المتحدة. وفي هذا السياق، ينبغي أن توفر المساعدة الإنسانية بموافقة البلد المتضرر، ومن حيث المبدأ على أساس نداء يوجهه البلد المتضرر

4. تتحمل كل دولة في المقام الأول مسؤولية الاعتناء بضحايا الكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ الأخرى التي تقع في أراضيها. ومن ثم تؤدي الدولة المتضررة الدور الرئيسي في الشروع بالمساعدة الإنسانية وتنظيمها وتنسيقها وتنفيذها داخل أراضيها

يحدد هذان الحكمان جوانب المسؤولية والسيادة في العلاقات بين الدول من جهة، وبين نظرائها والمجتمع الدولي من جهة أخرى

• السيادة بالموافقة: ينص الملحق المشار إليه في القرار 46/182 على أنه لا يمكن تقديم المساعدة الإنسانية دون موافقة الدولة المتضررة. ويحمي شرط الموافقة هذا الدولة من فرض أي وصاية غير إرادتها. ولذلك لا يمكن انتقاد أن دولة لا تعطي موافقتها على اقتراح المساعدة، والضغط التي تمارس على تلك الدولة بأي شكل من الأشكال لحملها على قبول المساعدة المقترحة تُعتبر شبه عدوان.

• يركز الحكم 4 على الدور الرئيسي للدولة المتضررة ويذكر أربعة مستويات لهذا الدور: لا يمكن لأي دولة أو هيئة دولية أن تحل محل الدولة في هذا الدور الرئيسي:

• على مستوى المبادرة: يعود للدولة المتضررة أن تبادر إلى طلب المساعدة الدولية وتقييم طبيعتها وحجمها. ويشير هذا الطابع الحصري للمبادرة ضمناً ليس إلى خيار تقديم طلب للحصول على المساعدة من عدمه، بل كذلك إلى اختيار من يقدم تلك المعونة. والدولة

2 . انظر: «سيادة الدولة في القانون الدولي والتدخل الإنساني: تحليل يستند إلى استغلال العمل الإنساني في بلدان الجنوب». https://papyrus.bib.umontreal.ca/xmlui/bitstream/handle/1866/27399/Bonny_Maryse_Ornella_2022_memoire.pdf?sequence=2&isAllowed=y

3 . ولا يزال السؤال مطروحا في هذا الصدد بخصوص تدخل البلدان الأوروبية في الأزمة الليبية، حيث حولت إحدى الدول المتدخلة الهدف الرئيسي، وهو حماية السكان، نحو أغراض سياسية. وقد أدى هذا التحويل للهدف الإنساني إلى تصفية رئيس دولة وزعزعة الاستقرار ليس فقط في بلد معين بل في منطقة بأكملها. كان التدخل في الحالة الليبية قانونياً لأنه حظي بإذن من مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، لكن إحدى الدول ذهبت أبعد من تفويض هذا الإذن ولم تقتصر على حماية السكان المعرضين للخطر ووسعت عملها ليشمل تصفية الحسابات مع رئيس الدولة الليبية

ليست مُلزمة، لأنها صاحبة المبادرة، بأن تقبل أي اقتراح؛

- على مستوى التنظيم : لا يجوز للدول أو الهياكل الدولية، التي تطلب منها الدولة المتضررة من كارثة طبيعية المساعدة، أن تحل محلها في تنظيم نشر هذه المساعدة؛
- على مستوى التنسيق: تقوم الدولة المعنية بتنسيق الوسائل (المادية والبشرية) التي توفرها المساعدة. ولذا فإن هذه الدولة هي التي تحدد توقيت وإيقاع ووتيرة نشر واستعمال هذه الوسائل؛
- على مستوى التنفيذ : تقوم الدولة التي تطلب المساعدة بتنفيذ العمليات. وبالتالي فهي التي تحدد الأولويات والسبل لتنفيذ قرارات العمل الميداني الرامية إلى التغلب على الأزمة الناجمة عن الكارثة.
- ويتضح من تحليل الفقرتين 3 و4 من القرار أن إحدى الأفكار الأساسية هي ما يلي: ليس لدى الدولة مبادرة لطلب المساعدة من دول ثالثة فحسب؛ بل أيضا اختيار الدول الثالثة التي يمكنها أن تنظم وتنسق وتنفذ التدابير اللازمة. وهذا يتطلب بعض الفهم وقابلية التشغيل البيني والثقة.

مركز السياسات من أجل الجنوب الجديد

يعتبر «مركز السياسات من أجل الجنوب الجديد» مركزاً مغربياً للدراسات، مهمته الإسهام في تطوير السياسات العمومية الاقتصادية منها والاجتماعية والدولية التي تواجه المغرب وباقي الدول الإفريقية بصفتها جزءاً لا يتجزأ من الجنوب الشامل. وعلى هذا الأساس يعمل المركز على تطوير مفهوم "جنوب جديد" منفتح ومسؤول ومبادر؛ جنوب يصوغ سرديته الخاصة، ويبلور تصورات ومنظوره لحوض المتوسط والجنوب الأطلسي، في إطار خال من أي مركب تجاه باقي العالم.

كما يهدف المركز، من خلال أعماله، إلى مواكبة السياسات العمومية في إفريقيا، معتمداً في ذلك على خبراء دول الجنوب وتصوراتهم للتطورات الجيوسياسية التي تهم منطقتهم. ويتمثل هذا التموقع، القائم على تطوير الحوار والشراكات المختلفة، في تمييز الخبرة الإفريقية الكافلة بالإسهام في تشخيص التحديات المطروحة وإيجاد السبل الناجعة لمعالجتها.

و لبلوغ هذا الهدف، يجند "مركز السياسات من أجل الجنوب الجديد" عدداً من الباحثين المرموقين يساهم في نشر أعمالهم. ويستثمر في شبكة من الشركاء ينتمون لمناطق مختلفة من العالم. كما ينظم المركز على مر السنة سلسلة من اللقاءات، مختلفة المستويات، أهمها: "المؤتمر الدولي للحوارات الأطلسية" و "المؤتمر الإفريقي السنوي للسالم والأمن.

و وعيا منه بدور الشباب في تقوية الدفاع بالحوار بين الأجيال، يعمل المركز على بناء وتكوين مجموعة من الشباب عبر برنامج "القادة الرواد للحوارات الأطلسية" الذي يفوق 300 عضواً. ويشكل هذا البرنامج فضاءاً للتعاون والتواصل بين أفراد جيل جديد من صناعات القرار ينتمون إلى المرافق الحكومية ومجال الأعمال والمجتمع المدني

الأراء الواردة في هذا المنشور هي آراء الكاتب.



مركز السياسات من أجل الجنوب الجديد

العنوان : جامعة محمد السادس متعددة التقنيات، سلا-الرباط، المغرب.
البريد الإلكتروني : contact@policycenter.ma
الهاتف : +212 5 37 54 04 04 +الفاكس : +212 5 37 71 31 54
الموقع الإلكتروني : www.policycenter.ma

لمتابعتنا على مواقع التواصل الاجتماعي:

