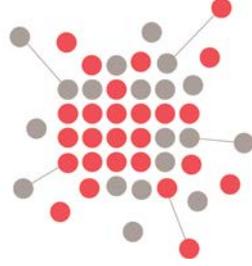


قوة الإنسانية
المؤتمر الدولي الثاني والثلاثون للصليب الأحمر والهلال الأحمر
٨-١٠ كانون الأول / ديسمبر ٢٠١٥، جنيف، سويسرا



AR

32IC/15/19.6
الأصل: إنجليزي

**المؤتمر الدولي الثاني والثلاثون
للصليب الأحمر والهلال الأحمر**

جنيف، سويسرا،
8 - 10 كانون الأول/ديسمبر 2015

**تعزيز الأطر القانونية لمواجهة الكوارث والحد من المخاطر
والإسعافات الأولية**

تقرير مرجعي

أعد الوثيقة
الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر

جنيف، تشرين الأول/أكتوبر 2015

التقرير المرجعي

ملخص

يعرض هذا التقرير المرجعي الأسباب الكامنة وراء اقتراح قرار يتضمن ثلاثة مواضيع يتعلق كل منها بالطرق التي يمكن أن تصبح بها الأطر القانونية أدوات أكثر فعالية لإنقاذ الأرواح.

الإسراع بإحراز التقدم في تسهيل وتنظيم الاستجابة الدولية في حالات الكوارث

قاد الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر (الاتحاد الدولي) في الفترة ما بين 2001 و2007 أبحاثاً ومشاورات واسعة النطاق بشأن المسائل التنظيمية في عمليات الاستجابة الدولية في حالات الكوارث. وكشف مشاكل دائمة منها البيروقراطية المفرطة في بعض المناطق (من مثل القيود أو التأخير في منح تأشيرات الدخول، ومعاملات التخليص الجمركي، والإعفاءات الضريبية) فضلاً عن ثغرات الرقابة التي تسمح بتمرير مساعدات رديئة النوعية وغير منسقة بالقدر الكافي.

وفي العام 2007، اعتمد المؤتمر الدولي الثلاثون "إرشادات تسهيل وتنظيم المساعدات الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي على الصعيد المحلي في حالات الكوارث"، (إرشادات القانون الدولي لمواجهة الكوارث). وقامت حتى الآن 40 جمعية وطنية، بدعم من الاتحاد الدولي، بمساندة الحكومات في استخدام إرشادات القانون الدولي لمواجهة الكوارث، واعتمد 21 بلداً قوانين أو قواعد جديدة تستند إلى هذه الإرشادات. وبينما يعتبر ذلك تقدماً مشجعاً، فهو يعني أن الغالبية العظمى من الدول لا تزال تفقر إلى قواعد شاملة. وفي هذه الأثناء تشير آخر مستجدات الأبحاث إلى أن المشاكل التنظيمية تستمر في إعاقة العمليات الدولية. ولهذا يُطلب من المؤتمر تكرار التزامه بتطوير القواعد الأساسية وكذلك دعوة الاتحاد الدولي إلى مواصلة مشاوراته بشأن كيفية تسريع التقدم العالمي بما في ذلك إمكانات تعزيز الأطر الدولية.

تعزيز التعاون وقوانين الحد من مخاطر الكوارث

في وقت سابق من هذا العام، اعتمد المجتمع الدولي إطار سندي للحد من خطر الكوارث الذي حدد أهدافاً وأولويات عالمية جديدة للحد من اخطار الكوارث. وتجد الآن الدول والجمعيات الوطنية فرصة هامة متاحة لتعزيز تعاونها من أجل تحقيق هذه الأهداف العالمية وسيُطلب من المؤتمر تشجيع ذلك.

وتكمن إحدى الخطوات في هذا الاتجاه في مواصلة بناء التعاون من أجل تعزيز أحكام القوانين ذات الصلة وتنفيذها.

وفي العام 2014، نشر الاتحاد الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أوسع دراسة مقارنة عن هذا الموضوع أجريت حتى الآن، مستخلصة الدروس من قوانين 31 بلداً. وقام أيضاً الاتحاد الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي خلال السنوات القليلة الماضية بالتشاور مع الحكومات والجمعيات الوطنية والشركاء الآخرين من أجل وضع "قائمة مرجعية لقانون الكوارث والحد من مخاطر الكوارث" سهلة الاستخدام. والقائمة المرجعية مصممة لمساعدة المشرعين والمسؤولين عن إدارة مخاطر الكوارث وشركائهم على التقييم البناء لمختلف مجالات القانون التي من شأنها التخفيف من المخاطر. ويُطلب من المؤتمر اعتماد القائمة المرجعية وتشجيع استخدامها لاحقاً.

توفير أطر قانونية داعمة للإسعافات الأولية

أخيراً وإذ يقرّ المؤتمر بأن تقديم الإسعافات الأولية أداة فعالة من حيث التكلفة لإنقاذ الأرواح، فهو مدعو إلى تشجيع اعتماد أطر قانونية أكثر دعماً للتدريب على الإسعافات الأولية وتقديمها. واستناداً إلى الأبحاث

التي أجراها مركز الاتحاد الدولي العالمي للإسعافات الأولية مع شركاء آخرين خلال السنوات الماضية، سوف تبرز ثلاثة جوانب من القانون والإسعافات الأولية: التدريب الإلزامي في بعض الظروف (كما في المدارس وبالنسبة إلى مقدمي طلبات رخص القيادة حيثما تسمح به الموارد المتاحة)؛ ووضع إرشادات رسمية للتدريب على الإسعافات الأولية من أجل ضمان الاتساق والجودة؛ واعتماد إجراءات للتخفيف من قلق المسعفين بشأن المسؤولية القانونية المحتملة في حال إخفاقهم في جهودهم المخلصة.

(1) المقدمة

يعرض هذا التقرير الأساسي الأسباب الكامنة وراء اقتراح قرار بشأن "تعزيز الأطر القانونية لمواجهة الكوارث والحد من المخاطر والإسعافات الأولية". ويتضمن القرار ثلاثة مواضيع يتعلق كل منها بالطرق التي يمكن أن تصبح بها الأطر القانونية أدوات أكثر فعالية لإنقاذ الأرواح. والمواضيع هي التالية:

- الإسراع بإحراز التقدم في تسهيل وتنظيم الاستجابة الدولية في حالات الكوارث،
- تعزيز التعاون وقوانين الحد من مخاطر الكوارث،
- توفير الأطر القانونية التي تدعم الإسعافات الأولية.

وكان المؤتمر الدولي يتناول مسألة قانون الكوارث بشكل ثابت منذ العام 2003. وجاء مؤخراً في العام 2011 القرار رقم 7 للمؤتمر الدولي الحادي والثلاثين ليؤكد "دور المؤتمر الدولي باعتباره محفلاً دولياً رئيسياً للحوار المتواصل بشأن تعزيز قانون الكوارث وعمل الانتعاش موازاة مع المشاركة في أنشطة تقودها الدول والمنظمات الدولية". ولهذا استند الموضوعان الأولان المشار إليهما أعلاه إلى القرارات الماضية للمؤتمر فضلاً عن الجهود الملموسة التي بذلتها دول عديدة، وجمعيات وطنية للصليب الأحمر والهلال الأحمر، وشركاء آخرون، لوضع هذه القرارات قيد التنفيذ.

أما الموضوع الثالث – الأطر القانونية للإسعافات الأولية- فهو يُعرض على المؤتمر للمرة الأولى بالرغم من أن هذا النشاط كان في صميم برامج الجمعيات الوطنية منذ تأسيسها ولا يزال أحد أهم مجالات عملها. وبينما تمتد فوائد الإسعافات الأولية إلى أبعد بكثير من سياق الكوارث الواسعة النطاق، فقد تعززت أهميته هنا لأن الإسعافات الأولية هي جزء حيوي من التأهب للكوارث ولأن الاعتبارات القانونية لإنقاذ الأرواح هي مشابهة للاعتبارات المطروحة في قانون الكوارث.

(2) الخلفية

ألف- الإسراع بإحراز التقدم في تسهيل وتنظيم الاستجابة الدولية في حالات الكوارث

لا تزال الخسائر التي تسببها الكوارث – بما في ذلك الكوارث الكبرى- تتزايد في مختلف أنحاء العالم. وخلال هذا العام فقط، تعرّض نيبال إلى سلسلة من الزلازل تضرر منها أكثر من 8 ملايين شخص، أي ثلث سكانه، بينما عانى أكثر من نصف سكان فانواتو من الإعصار "بام" أحد أسوأ الأعاصير في تاريخ المحيط الهادئ. أما غرب أفريقيا فيخرج لتوه من أوسع تفشي لحمى فيروس إيبولا عرفه العالم والذي أدى إلى وفاة أكثر من 11000 شخص.

ويمكن أن تعني أحياناً المساعدة الدولية تحديد الفرق بين الموت والحياة في كوارث من هذا النوع وتعني في حالات كثيرة الفرق بين تحوّل سريع وتحوّل طويل الأمد نحو التعافي. ومع ذلك، وفي حين استفادت عمليات الاستجابة الدولية للأسف من قدر كبير من الممارسة، تزايدت إدارتها تعقيداً مع تنامي أعداد الجهات الدولية المستجيبة وتنوعها على مر الزمن.

"1" تعريف المشكلة

بدأ الاتحاد الدولي في العام 2001 مشروعاً من الأبحاث والمشاورات المخصصة بتعلق بكيفية تسهيل عمليات الاستجابة الدولية وتنظيمها. وفي العام 2003، رحب المؤتمر الدولي الثامن والعشرون للصليب الأحمر والهلال الأحمر [28th International Conference of the Red Cross and Red Crescent](#) بهذه المبادرة ودعا الاتحاد الدولي إلى توسيع أبحاثه والنظر في "وضع النماذج والأدوات والإرشادات المخصصة للاستخدام العملي في أنشطة الاستجابة الدولية في حالات الكوارث".

وعلى مدى السنوات الست التالية من البحث والمشاورات الموسعة [research and consultations](#). ومنها دراسات حالة في عشرات البلدان، وجد الاتحاد الدولي مجموعة مشتركة من المشاكل التنظيمية التي تعيق عمليات الاستجابة. وتشمل هذه المشاكل البيروقراطية المفرطة في بعض المناطق والافتقار إلى المراقبة الكافية في أماكن أخرى. وكانت مسائل بسيطة نسبياً مثل الحصول على تأشيرات دخول لعاملي الإغاثة ومعاملات التخليص الجمركي والإعفاءات الضريبية على مواد الإغاثة والمعدات، أو الحصول على إذن بالعمل في المناطق المتضررة، تعرقل في غالب الأحيان العمليات. وفي الوقت نفسه، كانت الثغرات في الرقابة تتيح وصول مواد إغاثة غير ملائمة أو غير ضرورية، وتنفيذ أنشطة مساعدة غير منسقة ومجردة من المبادئ فضلاً عن مسائل أخرى متعلقة بنوعية المساعدات في بعض الأنشطة الدولية. ونتيجة لذلك، كانت المساعدات أقل سرعة مما كان يجب أن تكون عليه وأكثر كلفة وأقل فعالية وأقل دعماً بكثير للجهود المحلية.

وكشفت أبحاث الاتحاد الدولي أن السبب الرئيسي لهذه المشاكل كان الغياب الواسع لقواعد خاصة تتعلق بالإغاثة الدولية في حالات الكوارث. وكان لدى القليل جداً من الدول قواعد محلية شاملة في هذا المجال ولذلك اضطرت إلى الارتجال بعد وقوع الكارثة. وبالرغم من تقدم في وضع القواعد الخاصة بهذه القضايا على الصعيدين الإقليمي والعالمي، تبقى الصكوك الناتجة متفرقة وغير كاملة مع القليل من التطبيق العملي لها.

"2" إرشادات القانون الدولي لمواجهة الكوارث

في العام 2007، اعتمد المؤتمر الدولي الثلاثون القرار رقم 4 [Resolution 4](#) بعنوان "إرشادات تسهيل وتنظيم المساعدات الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي على الصعيد المحلي في حالات الكوارث"، (المعروفة أيضاً بإرشادات القانون الدولي لمواجهة الكوارث [IDRL Guidelines](#)). واستندت إرشادات القانون الدولي لمواجهة الكوارث إلى القوانين والمعايير القائمة على المستويين الدولي والإقليمي وجرى التفاوض بشأنها على مدى سنتين بعد مشاورات واسعة مع المسؤولين الرسميين والخبراء في مجال إدارة الكوارث. ومن الملاحظات الهامة بالنسبة إلى الموضوع العام للمؤتمر الدولي لهذه السنة، أن إرشادات القانون الدولي لمواجهة الكوارث تشدد على ضرورة التزام المستجيبين بمعايير دنيا في تقديم الإغاثة وبشكل خاص مبادئ الإنسانية والحياد وعدم التحيز. وفي العام 2011 كرر القرار رقم 7 الذي اعتمده المؤتمر الدولي الحادي والثلاثون [Resolution 7](#) عزم أعضاء المؤتمر على استخدام الإرشادات كما أكد الحاجة الملحة للدول بتعزيز تأهبها على الصعيد القانوني.

"3" التقدم المحرز حتى الآن

سينشر في الخريف القادم "تقرير مرحلي عن تنفيذ إرشادات تسهيل وتنظيم المساعدات الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي على الصعيد المحلي في حالات الكوارث" يقدم عرضاً مفصلاً للتجربة العالمية حتى الآن فيما يتعلق بالإرشادات. إضافة إلى ذلك، يقوم الاتحاد الدولي حالياً بوضع الصيغة النهائية للإصدار الثاني من الدراسة النظرية الشاملة التي أجراها عام 2007 بعنوان "القانون والقضايا القانونية في مجال الاستجابة الدولية للكوارث" والتي ستقدم عرضاً للتطورات على المستوى الوطني والمستويين الإقليمي

والعالمي في مجال بناء الأطر التنظيمية للاستجابة الدولية في حالات الكوارث. وستكون الوثيقتان متاحين على الموقع www.ifrc.org/dl_32ic.

وباختصار قامت بعض الجمعيات الوطنية منذ العام 2007، بدعم من الاتحاد الدولي، بمساعدة حكوماتها في استخدام إرشادات القانون الدولي لمواجهة الكوارث لاستعراض القوانين والإجراءات القائمة في عدد كبير من البلدان من مختلف أنحاء العالم، بما في ذلك من خلال مشاريع رسمية للمساعدة التقنية في حوالي 46 بلداً [46 countries](#). وقام 21 بلداً [twenty-one countries](#) حتى الآن بتغيير القوانين أو الإجراءات بالاستناد جزئياً إلى إرشادات القانون الدولي لمواجهة الكوارث، ولا تزال مشاريع القوانين أو السياسات أو الأنظمة الداخلية معلقة في ستة عشر بلداً آخر [further sixteen](#).

ويعتبر ما حصل في إندونيسيا [Indonesia](#) إحدى التجارب الناجحة في هذا المجال حيث مثل غياب الإجراءات ثغرة أساسية أثناء عملية مواجهة التسونامي عام 2004، ولكن هذا البلد هو رائد الآن على الصعيد العالمي بالنسبة إلى قوانينه وأنظمتها وإرشاداته الشاملة في هذا الموضوع. وأحرز أيضاً تقدم في سيشيل [Seychelles](#) التي اعتمدت عام 2014 قانوناً شاملاً لإدارة الكوارث يتضمن أيضاً تفاصيل وافية عن كيفية معالجة المساعدة الدولية. واعتمدت كذلك البوسنة والهرسك [Bosnia and Herzegovina](#) "تعليمات" مفصلة لإدارة الإغاثة الدولية. وفي العام 2015، أصبحت كولومبيا [Colombia](#) أول بلد ينشئ "لجنة رسمية معنية بالقانون الدولي لمواجهة الكوارث" من أجل التخطيط والمناقشة والتحضير لإدارة المساعدة الدولية في المستقبل.

ومتابعة لطلبات صادرة عن مسؤولين محليين مشاركين في مشاريع على صعيد البلد، أقام الاتحاد الدولي شراكة مع مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، والاتحاد البرلماني الدولي، بدعم من منظمة الجمارك العالمية، ومكاتب المحاماة: Allen and Overy، و CMS Cameron McKenna، و Baker and Mackenzie، من أجل وضع "قانون نموذجي" لمساعدة المشرعين في تحويل توصيات إرشادات القانون الدولي لمواجهة الكوارث إلى نصوص قانونية. ورحب القرار رقم 7 للمؤتمر الدولي الحادي والثلاثين في العام 2011 [Resolution 7](#) بهذه المبادرة. وبعد المزيد من الاختبار والمشاورات أطلقت عام 2013 نسخة نهائية للقانون النموذجي [final version](#). ويستكمل أيضاً الاتحاد الدولي ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية العمل المتعلق بمرسوم نموذجي لحالات الطوارئ [model emergency decree](#) لاستخدامه كثاني أفضل خيار عندما تحدث كارثة في البلد قبل أن يكون قد تمكّن من وضع القواعد والإجراءات اللازمة.

إضافة إلى ذلك، يتعامل الاتحاد الدولي مع عدد كبير من الشركاء ولاسيما الوكالات الإنسانية وأكثر من عشر منظمات إقليمية حول العالم، من أجل تعزيز الحوار وإيجاد الحلول بشأن المشاكل التنظيمية الأكثر شيوعاً في عمليات الاستجابة الدولية. وكانت هذه المسألة موضع اهتمام في اجتماعات القمة لرؤساء الدول في أمريكا الوسطى وجزر المحيط الهادئ، وأدرجت إشارات عنها في عدة قرارات للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والجمعية العامة للأمم المتحدة. وكان لها تأثير أيضاً في صكوك جديدة من بينها على سبيل المثال صيغة القانون النموذجي التي اعتمدها على صعيد إقليمي الجمعية البرلمانية لرابطة الدول المستقلة [CIS Parliamentary Assembly's](#) والمتعلقة بتسهيل وتنظيم المساعدات الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي على الصعيد المحلي في حالات الكوارث، وأحكام مشروع إطار سياسات المساعدة الإنسانية للاتحاد الأفريقي، ومشروع البروتوكول المتعلق بإرسال المساعدة الإنسانية وعبورها وتسلمها في أمريكا الوسطى.

"4" المشكلة المتبقية

بالرغم من ذلك، لا تزال الغالبية العظمى من الدول تفتقر إلى قواعد شاملة لإدارة المساعدة الدولية في حالات الكوارث بينما تبقى الأطر الإقليمية والعالمية القائمة مبعثرة وشديدة التباين في تطبيقها. ولا يكاد

يوجد خلاف حول مبدأ الفائدة التي يمكن أن يقدمها تحسين الاستعداد القانوني، ولكن تطوير الرصيد السياسي لاعتماد قواعد جديدة فعلاً جرى ببطء في كثير من البلدان. علاوة على ذلك، فضل عدد من البلدان التي اعتمدت لغة قانونية جديدة ترك عناصر أساسية لتحديد في لوائح أو إجراءات لاحقة لم تُستكمل بعد.

وتبقى المشاكل التنظيمية في هذه الأثناء موضع قلق كبير خلال العمليات. وكان استطلاع للعام 2014 [survey](#) أجري بتكليف من الاتحاد الدولي على 15 عملية دولية كبيرة منذ العام 2007، أظهر استمرار الغموض وانتشاره فيما يتعلق بالأدوار والمسؤوليات المنوطة بالوكالات المحلية لإدارة الإغاثة الدولية، ومقاربات غير متسقة (تعتمد غالباً على العلاقات الشخصية) تتعلق بالتخليص الجمركي للسلع والمعدات المستوردة وإصدار تأشيرات الدخول، وقواعد تسجيل معقدة، وثغرات كبيرة في التنسيق. وعلى نحو مماثل فإن تقريراً سيصدر قريباً بتكليف مشترك من الاتحاد الدولي ومنظمة الصحة العالمية يركز تحديداً على إدارة الفرق الطبية الأجنبية في 14 عملية عالمية جرت مؤخراً ويظهر أن حكومات عديدة واجهت صعوبات في انتقاء هذه الفرق وتنسيقها وتحديد مهامها والإشراف على عملها في غياب إجراءات محددة مسبقاً. ونتيجة لذلك، احتاجت أفرقة كثيرة إلى القدرات والمواد والكفاءات اللازمة فعلاً في بعض المجالات. وبرزت أيضاً باستمرار مخاوف بشأن هذه القضايا في المشاورات الإقليمية العديدة التي أجريت في إطار إعداد القمة العالمية المقبلة للعمل الإنساني.

وثمة تطور هام آخر وهو أن لجنة القانون الدولي [International Law Commission](#) أنهت تقريباً عملها بشأن "مشاريع المواد المتعلقة بحماية الأشخاص في حالات الكوارث" والتي من المرجح أن تقدم إلى الدول في شكل مشروع معاهدة عالمية. واعتمدت لجنة القانون الدولي القراءة الأولى لمشاريع المواد في العام 2014 وطلبت من الدول ومن بعض الوكالات تقديم تعليقات مكتوبة حتى كانون الثاني/يناير 2016. غير أنه خارج الإطار المتخصص للجنة السادسة للأمم المتحدة، لم تكن هناك معرفة تُذكر بالمبادرة أو أية مناقشة (خاصة فيما بين المسؤولين عن إدارة الكوارث) بشأن مزايا نص لجنة القانون الدولي وإذا ما كان من شأن المعاهدة إضافة شيء لما هو موجود.

ولم يكن للاتحاد الدولي دور مباشر في عملية لجنة القانون الدولي، ولكنه قدم وجهة نظره على النص عبر التصريحات المقدمة إلى اللجنة السادسة [statements at the Sixth Committee](#). ويجد أن بعض أجزاء النص قوية ومفيدة بينما يمكن تحسين البعض الآخر، والأفضل أن يتم ذلك بعد مشاورات واسعة. ورداً على دعوة لجنة القانون الدولي، سيقدم الاتحاد الدولي تعليقاته النهائية المكتوبة في الخريف.

وخلال السنة الماضية نظم الاتحاد الدولي مع شركاء مختلفين عدة سلسلة من المشاورات غير الرسمية مع خبراء من الحكومات والوكالات الإنسانية والأوساط الأكاديمية والقطاع الخاص لمناقشة كيفية إحراز تقدم أسرع في وضع وتنفيذ القواعد والإجراءات المتعلقة بإدارة الإغاثة الدولية، وما إذا كان المزيد من تعزيز الأطر القانونية الدولية سواء على الصعيد العالمي أو على الصعيد الإقليمي من شأنه إضافة قيمة لما هو موجود. وحتى تاريخ صياغة هذا التقرير كانت قد عقدت سبع جولات من هذه المشاورات (بما في ذلك الاجتماعات الإقليمية لمناطق أفريقيا، والأمريكتين، وجنوب شرق آسيا، والشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فضلاً عن اجتماعات للجهات المعنية العالمية)، ويخطط لعقد عدة حلقات عمل إضافية قبل نهاية العام 2015. المزيد من المعلومات بشأن المشاورات متاح على الموقع: [32icwww.ifrc.org/dl](#).

وأقر المشاركون في المشاورات أن من الضروري إيجاد الطرق اللازمة لتسريع تطوير الاستعدادات القانونية والإجرائية للتعاون في حالات الكوارث. وكان لبعضهم رأي إيجابي للغاية بشأن معاهدة عالمية جديدة، بينما رأى البعض الآخر أن العملية ستكون صعبة جداً وتستهلك الكثير من الوقت ولا تبرر بذل كل هذه الجهود. وأعرب أيضاً البعض عن انتقادات مختلفة للنص الحالي للجنة القانون الدولي. وتشمل بعض المبادرات المعروضة وضع اتفاقات إقليمية أخرى (خاصة في أفريقيا والأمريكتين)، وتبادل

المعلومات (مثل المشروع الحالي فيما بين الدول في الأمريكتين من أجل وضع ملخص للقوانين الإقليمية ذات الصلة بالاستجابة الدولية). أما على الصعيد الوطني، فقد دعا المشاركون إلى تجديد التزام الجهات المعنية "بإتمام المهمة" المتعلقة باستكمال القواعد والإجراءات الوطنية. وأوصوا أيضاً بالاهتمام بالتطورات المؤسسية مثل "لجنة القانون الدولي لمواجهة الكوارث" في كولومبيا التي يمكن أن تكون هامة للبلدان الأخرى في ضمان وجود مجال للاستعداد والتخطيط لكيفية إدارة المساعدة مستقبلاً في حالات الكوارث. وأوصوا بإقامة المزيد من الحوارات الإقليمية.

وبناء على ذلك، يقترح الاتحاد الدولي أن يجدد المؤتمر الدولي الثاني والثلاثون التزامه بإحراز تقدم في تنفيذ إرشادات القانون الدولي لمواجهة الكوارث. ويسعى أيضاً إلى الحصول على موافقة المؤتمر الدولي ودعمه لمواصلة المشاورات على أساس رسمي، ليستكشف بشكل كامل مختلف الخيارات الممكنة لإسراع بإحراز التقدم بما في ذلك إمكانيات المزيد من تعزيز الأطر المعيارية العالمية و/أو الإقليمية.

باء- تعزيز التعاون وقوانين الحد من مخاطر الكوارث

تبقى المساعدة الدولية في حالات الكوارث صمام أمان حيوياً، ولكن الطريق الرئيسي للتخفيف من المعاناة التي تسببها الكوارث يجب أن يكون الحد من مخاطر الكوارث. ومن المؤكد أن أفضل تعبير لمبدأ الإنسانية وهو المحور الرئيسي للمؤتمر الثاني والثلاثين، يكمن في المقام الأول في تجنب المعاناة.

"1" تعزيز التعاون

كانت السنة 2015 سنة فاصلة على المستوى العالمي في الحد من مخاطر الكوارث. فقد جاء اعتماد إطار سندي للحد من خطر الكوارث ليحدد أهدافاً وأولويات عالمية جديدة للحد من أخطار الكوارث حتى العام 2030. وأدى استكمال الصياغة النهائية لأهداف التنمية المستدامة في شهر أيلول/سبتمبر إلى زيادة التركيز على بناء قدرة الفقراء والفئات الضعيفة على الصمود أمام الكوارث، ويتوقع أن يؤدي اعتماد اتفاق جديد بشأن تغيير المناخ في كانون الأول/ديسمبر إلى تشديد أكبر على جهود التكيف مع تغير المناخ. وأثير في عمليات المفاوضات حول هذه الاتفاقات العالمية موضوع مشترك هو الحاجة إلى تحسين التعاون والشراكات بين الجهات الفاعلة الدولية والوطنية والمحلية في بناء قدرة المجتمعات المحلية والأفراد على الصمود، ولاسيما ضرورة التأكد من أن جهودها المتضافرة في بناء الصمود ستمكّن المجتمعات المحلية من المساهمة في عمليات صنع القرار المستندة إلى الموارد المحلية والمصممة وفقاً للحاجات المحلية.

وتتمتع الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر بتاريخ طويل من العمل مع شركاء من كل المستويات وفي كل القطاعات من أجل مساعدة المجتمعات المحلية على تحقيق المزيد من الأمان والصحة والمشاركة. وقد أعلن الاتحاد الدولي عن مبادرة جديدة لزيادة النشاط المحلي والمدني حول الصمود في تشرين الثاني/نوفمبر 2014 : تحالف المليار من أجل تعزيز القدرة على الصمود. ويهدف تحالف المليار إلى إشراك مليار شخص على الأقل ، شخص واحد من كل أسرة حول العالم، في اتخاذ خطوات فاعلة نحو تعزيز قدرتهم على الصمود بحلول العام 2025 . واستناداً إلى الشبكة التي تشكلها 189 جمعية وطنية للصليب الأحمر والهلال الأحمر ، و17 مليون متطوع ، سوف يسعى تحالف المليار إلى بناء تحالفات فعالة ، على الصعيدين العالمي والمحلي، مع منظمات أخرى ملتزمة بهدف تحويل كل المجتمعات المحلية إلى مجتمعات آمنة وقادرة على الصمود.

"2" دور الأطر القانونية

الأطر القانونية المحلية هي من بين الأدوات الأكثر قوة المتاحة لتحقيق أهداف إطار سندي والتشجيع على اتخاذ خطوات فاعلة لبناء قدرة المجتمعات المحلية على الصمود.

ففي فيببت نام على سبيل المثال، تبين أن الأطر القانونية والسياسات المتعلقة بالأعمال الهيكلية مثل السدود والصرف الصحي والمأوى الآمن، إلى جانب التدابير غير الهيكلية مثل التوعية بالحد من مخاطر الكوارث، وعمليات الإجلاء في الوقت المناسب والنقل إلى أماكن أخرى بناء على تقييم المخاطر، أدت بشكل ملموس إلى إنقاذ الأرواح. وخلال السنوات العشر التي نفذت فيها هذه الإجراءات، انخفض عدد الوفيات الناجمة عن الفيضانات من 600 إلى 60 في منطقة دلتا الميكونغ. وفي الفلبين، أعطى قانون الحد من مخاطر الكوارث وإدارتها للعام 2010 تفويضاً إلى المجتمع المحلي والمجتمع المدني بالمشاركة في اتخاذ القرارات بشأن إدارة الكوارث عبر مختلف مستويات الحكم.

وفي العام 2005، حدد إطار عمل هيوغو التشريع كوسيلة رئيسية من أجل "ضمان اعتبار الحد من خطر الكوارث أولوية وطنية ومحلية قائمة على قاعدة مؤسسية صلبة للتنفيذ". وفي وقت سابق من هذا العام، ارتفع مستوى الأهداف في إطار سندي للحد من خطر الكوارث الذي جعل من "تعزيز الحوكمة الرشيدة لمخاطر الكوارث في إدارة مخاطر الكوارث" إحدى أهم أولويات المجتمع الدولي.

ولكن كيف تكون عليه القوانين الجيدة؟ لقد دعا القرار رقم 7 للمؤتمر الدولي الحادي والثلاثين الدول، بدعم من جمعياتها الوطنية والاتحاد الدولي وغيره من الشركاء المعنيين مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إلى تفحص مدى دعم القوانين القائمة للحد من مخاطر الكوارث لاسيما على مستوى المجتمع المحلي. وأشير إلى عدد من مجالات التركيز استناداً إلى المشاورات ودراسات الحالة التمهيدية. وطلب من الاتحاد الدولي مواصلة تقديم الدعم وذلك من خلال "المساعدة التقنية، وبناء القدرات، ووضع الأدوات والنماذج والإرشادات، ومن خلال المناصرة والبحوث المستمرة".

وبذلت عدة جمعيات وطنية منذ العام 2007 جهوداً حثيثة لدعم حكوماتها في تعزيز القوانين المتعلقة بالحد من مخاطر الكوارث. ففي بوركينا فاسو، وكمبوديا، وجزر كوك، والمكسيك، وناميبيا، وفيببت نام وغيرها من البلدان، تم اعتماد قوانين ولوائح ترمي إلى توفير قاعدة أقوى للحد من مخاطر الكوارث بعد جمع المعلومات من جمعياتها الوطنية والشركاء الآخرين. غير أنه اتضح أيضاً أن المشرّعين يمكن أن يستفيدوا من معلومات أوفى لما نجح وما لم ينجح من الجهود التشريعية للبلدان الأخرى حول العالم.

"3" التقدم في قاعدة الأبحاث

رداً على هذه الحاجة أطلق الاتحاد الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في العام 2012 مشروع بحث في بلدان متعددة من أجل تقديم المزيد من الأدلة على أفضل الممارسات والثغرات المشتركة في القوانين الوطنية المعنية بالحد من مخاطر الكوارث. وتضمن هذا المشروع تحليلاً لقوانين 31 بلداً مع دراسات حالة معمقة أجريت في 14 بلداً من بينها من أجل تقييم الآثار وتحديات التنفيذ. وكانت هذه أوسع دراسة مقارنة أجريت حتى الآن حول هذا الموضوع. ولخصت النتائج في تقرير تجميعي صدر في حزيران/يونيو 2014 بعنوان "القوانين والأنظمة النافذة في مجال الحد من مخاطر الكوارث: تقرير شامل لعدة بلدان" (متاح على العنوان: www.drr-law.org).

وكشف التقرير أن تقدماً كبيراً قد أحرز على الصعيد العالمي في مجال تحديث القوانين الوطنية لإدارة الكوارث واعتمادها بحيث شملت تركيزاً أكبر على الحد من مخاطر الكوارث، وساعدت هذه الجهود في إيلاء اهتمام أكبر على المستوى الوطني للحد من مخاطر الكوارث. وكشف التقرير في الوقت نفسه ثغرات وتحديات متكررة في تنفيذ الأطر القانونية المشتركة للكثير من البلدان. وشملت الثغرات المتعلقة بتكليف السلطات المحلية بمهام قانونية كبرى أو بمسؤوليات في مجال الحد من مخاطر الكوارث بدون تأمين الأموال أو القدرات اللازمة، وضياح الفرص المتاحة لضمان إشراك المجتمعات المحلية ومنظمات المجتمع المدني في عمليات صنع القرار، وعدم إيلاء الاهتمام اللازم للمخاطر الطبيعية في القواعد والأنظمة المتعلقة بالتنمية والبيئة لاسيما قوانين استخدام الأراضي واستصدار تصاريح البناء وحماية

البيئة وإدارة الموارد الطبيعية. وكشف أيضاً التقرير وجود تحديات كبيرة في تنفيذ القوانين القائمة وقلة الآليات الرسمية المتاحة لضمان المساءلة والامتثال.

"4" أداة عملية: القائمة المرجعية حول القانون والحد من مخاطر الكوارث

بالتزامن مع هذا المشروع البحثي، أجرى الاتحاد الدولي مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مشاورات لوضع "قائمة مرجعية حول القانون والحد من مخاطر الكوارث" (القائمة المرجعية) ["Checklist on law and disaster risk reduction"](#) وجاءت فكرة القائمة المرجعية من الإقرار بضرورة تُلخيص نتائج التقرير الشامل لعدة بلدان في أداة يمكن لمختلف الجهات المحلية المعنية استخدامها. وتقدم القائمة المرجعية قائمة موجزة ومرتبطة حسب الأولويات قوامها عشرة أسئلة رئيسية ينبغي للمشرفين والمسؤولين المعنيين بالتنفيذ والجهات الداعمة لهم النظر فيها بغية ضمان توفير القوانين أفضل دعم ممكن للحد من مخاطر الكوارث. ولا تتناول فقط القوانين الوطنية لإدارة مخاطر الكوارث بل تعنى أيضاً بقوانين وأنظمة القطاعات الأخرى الأساسية لبناء الأمن والقدرة على الصمود، فضلاً عن البيئة والأراضي وإدارة الموارد الطبيعية.

وقد صممت القائمة المرجعية لتكون أداة تقييم توجيهية لعملية استعراض القوانين والأنظمة على المستويين الوطني والمحلي، ومن شأنها تحسين الحد من مخاطر الكوارث وإعطاء التوجيهات حول طريقة جعل الأطر القانونية الوطنية متماشية مع المعايير الدولية ولاسيما إطار سندي للحد من مخاطر الكوارث. وتهدف أيضاً إلى تعزيز اعتماد نهج متكامل للحد من مخاطر الكوارث من خلال مراعاة تغيير المناخ واعتبارات التنمية المستدامة في إطار استعراض القوانين. غير أنه لا يقصد منها أن تكون نموذجاً لقانون خاص بإدارة مخاطر الكوارث ولا آلية دولية للمراقبة.

وخضع اختيار أسئلة القائمة المرجعية وصياغتها الدقيقة للمناقشة والمراجعة والتحسين عبر عملية تشاورية واسعة امتدت على سنتين وشملت عشرة اجتماعات تشاورية على الصعيدين الإقليمي والعالمي (يمكن الاطلاع على المزيد من المعلومات بشأن هذه المشاورات على العنوان التالي: www.ifrc.org/dl_32ic). وعقب هذه العملية التشاورية، أعلن عن نسخة تجريبية للقائمة المرجعية في المؤتمر العالمي بشأن الحد من مخاطر الكوارث المنعقد في سندي.

وبما ان القائمة المرجعية نفسها تعرض فقط مقدمة للمسائل الأساسية التي يجب أن تؤخذ في الاعتبار لدى استعراض الأطر القانونية المحلية للحد من مخاطر الكوارث، يجري أيضاً وضع دليل تفصيلي أثناء العملية الاختبارية. ويحتمل تحديث نص الدليل وتعديله على ضوء التجارب الجارية والملاحظات والتعليقات على القائمة المرجعية، ولهذا لن يعرض على المؤتمر الدولي الثاني والثلاثين لاعتماده رسمياً.

"5" العملية التجريبية

بدأت العملية التجريبية للقائمة المرجعية في أعقاب المؤتمر الدولي في سندي وشملت مبادرات في بلدان عدة، والمزيد من المشاورات، والقيام بأبحاث تتعلق بالدروس المكتسبة من عمليات الإصلاح القانوني. وكانت تهدف العملية التجريبية إلى تقييم فائدة القائمة المرجعية على الصعيد الوطني عبر منهجيات مختلفة من أجل معرفة تعليقات الجهات المعنية على الطريقة التي يمكن استخدامها لتحسين الأداة قبل عرضها على المؤتمر الدولي الثاني والثلاثين، وإغناء محتوى الدليل.

وفي ما يتعلق بمبادرات البلدان الرامية إلى اختبار استخدام القائمة المرجعية، شاركت فيها الحكومات المعنية الداعمة، والجمعيات الوطنية للصليب الأحمر والهلال الأحمر، ومكاتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في هذه البلدان. واختلقت طرق استخدام القائمة المرجعية فيما بين البلدان. فعلى سبيل المثال، إندونيسيا، وجزر كوك، وتونس، ومصر، ومنغوليا، وكولومبيا، والسنغال، وكوت ديفوار، استخدمت

القائمة المرجعية في توجيه مشاريع أبحاث قانونية معمقة لمناقشتها ودراستها في حوار بين أصحاب المصلحة المتعددين، بينما قامت بلدان أخرى مثل أرمينيا، ونيجيريا، وإيطاليا، وموريشيوس، ومدغشقر، وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، باستخدام القائمة المرجعية في حلقات عمل يُستترشد بها في نقاش أولي مع أصحاب المصلحة المعنيين حول الإطار القانوني القائمة وتحديد المسائل ذات الأولويات في بلدانهم في ما يتعلق بالإصلاحات القانونية في مجال الحد من مخاطر الكوارث. واستخدمت أيضاً القائمة المرجعية في مدغشقر، وموريشيوس، وتيمور ليشتي، ومونغوليا، من أجل تحليل وتحسين مشاريع القوانين الوطنية المتعلقة بإدارة مخاطر الكوارث.

وتواصلت أيضاً المشاورات بشأن القائمة المرجعية طوال فترة الاختبار بدورات تشاورية نُظمت على مستوى البلدان وعلى المستويين الإقليمي والعالمي وجمعت الملاحظات والتعليقات من ممثلين من الجمعيات الوطنية للصليب الأحمر والهلال الأحمر والدوائر الحكومية والمنظمات الإقليمية والمنظمات غير الحكومية والمؤسسات الأكاديمية والقطاع الخاص، ومن مستشارين/خبراء تقنيين. وأطلق في الوقت نفسه تمرين بحثي إضافي يرمي إلى استخلاص "الدروس المكتسبة" والنصيحة من أكثر من 10 بلدان دخلت مؤخراً في عمليات إصلاح قانونية. واستخدمت أيضاً المساهمات التي قدمت خلال عمليات المشاورة والبحث الإضافية من أجل تعزيز النسخة النهائية للقائمة المرجعية والدليل.

"4" دعوة إلى المؤتمر

بناء على هذا، ستنتم دعوة المؤتمر الدولي الثاني والثلاثين إلى ما يلي:

- الترويج لتعزيز التعاون بين الجمعيات الوطنية والدول من أجل تحقيق أهداف إطار سندي وأهداف التنمية المستدامة من خلال بناء قدرة المجتمعات المحلية على الصمود.
- ملاحظة نتائج البحث الشامل لعدة بلدان بشأن الحد من مخاطر الكوارث الذي أجراه الاتحاد الدولي مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وعملية المشاورات والبحث التجريبي بشأن القائمة المرجعية حول القانون والحد من مخاطر الكوارث.
- اعتماد القائمة المرجعية باعتبارها أداة مرجعية مفيدة، وتشجيع الدول على استخدامها بدعم من الجمعيات الوطنية، والاتحاد الدولي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والشركاء الآخرين.
- تشجيع التعاون في خلق وعي عام بالقوانين الوطنية والدولية ذات الصلة بالحد من مخاطر الكوارث باعتبار ذلك إجراء يرمي إلى تحسين عملية التنفيذ.

وسييسر الاتحاد الدولي تقديم الدعم إلى الجمعيات الوطنية وحكومات بلدانها في استخدام القائمة المرجعية من أجل تعزيز الأطر القانونية المتعلقة بالحد من مخاطر الكوارث، ويتطلع إلى تعزيز أكبر لشرائكه مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والجهات المعنية الأخرى في مجال القوانين والأنظمة المتعلقة بالحد من مخاطر الكوارث.

جيم - توفير الأطر القانونية التي تدعم الإسعافات الأولية

تشكّل الإسعافات الأولية أداة لا يمكن الاستغناء عنها لإنقاذ الأرواح وفعالة من حيث تكلفتها. وكانت في صميم عمل الصليب الأحمر والهلال الأحمر منذ بداياته وربما كانت الوسيلة الأكثر "إنسانية" والسبيل المباشر في ممارسة المتطوعين لمبدأ الإنسانية.

وأظهرت التجربة أن التدريب الواسع النطاق والممارسة الشخصية للإسعافات الأولية يمكن أن يزيد إلى حد كبير من فرص وجود شخص قريب يستطيع تقديم الإسعافات اللازمة في اللحظات الأولى من الإصابة بأزمة صحية مفاجئة، وتجنب بذلك "الموت بسبب التأخير" مع انتظار وصول الأخصائيين

الصحيين الأفضل تدريباً. غير أن المدربين على الإسعافات الأولية كشفوا في نقاشاتهم مع المركز العالمي المرجعي للإسعافات الأولية التابع للاتحاد الدولي ("المركز المرجعي") (يستضيفه الصليب الأحمر الفرنسي في باريس) وجود حواجز قانونية تحول دون تحقيق هذا الهدف في بعض البلدان.

ونشر الاتحاد الدولي في العامين 2009 و2010، بدعم من المركز المرجعي، عدة تقارير (متاحة على العنوان www.ifrc.org/falaw) تبين بالأدلة الحجة الداعمة لتوفير تدريب عام أوسع على الإسعافات الأولية، وتشير إلى الثغرات في الدعم القانوني والسياسي لهذا النهج في بلدان عديدة لاسيما في ما يتعلق بالتدريب الإلزامي والمعايير والحماية من المسؤولية القانونية. ويُستكمل حالياً إعداد تقرير عن القانون والإسعافات الأولية من أجل تحديث هذه النتائج استناداً إلى نتائج الاستطلاعات التي أجراها المركز المرجعي في العامين 2013 و2015 لدى المدربين على الإسعافات الأولية، والمشاورات الإضافية مع الخبراء في مجال الإسعافات الأولية داخل الحركة وفي الحكومات فضلاً عن الأبحاث المقارنة التي أجراها بدون مقابل المكتب القانوني Allen & Overy في دراسة للتشريعات الخاصة بالإسعافات الأولية في 38 بلداً.

ونعرض فيما يلي تلخيصاً للنتائج التي برزت حتى الآن في مجالات الاهتمام الثلاثة المقترح بحثها في المؤتمر الدولي الثاني والثلاثين.

"1"- التدريب الإلزامي على الإسعافات الأولية في ظروف معينة

إن أفضل طريقة مباشرة لضمان التدريب الواسع النطاق على الإسعافات الأولية هو التفويض رسمياً بتوفيره. وكما يبينه تقرير الاتحاد الدولي للعام 2009 [International Federation's 2009 report](http://www.international-federation.org/2009-report)، نجد في أوروبا حيث جمع البيانات هو أوسع حول الموضوع، أن نسبة السكان المدربين على الإسعافات الأولية تتراوح ما بين 95% للبلد الأفضل أداءً وأقل من 5% لأدنى البلدان أداءً. ويأتي الفرق من أن البلدان العالية الأداء تمتلك قوانين تجعل الإسعافات الأولية إلزامية في أماكن العمل، والمدارس، وللمتقدمين للحصول على رخص للقيادة.

ووفقاً للدراسة التي أجريت لتقديمها إلى المؤتمر الدولي الثاني والثلاثين، فإن توفير متطلبات التدريب في أماكن العمل هو من أكثر أنواع التفويض التي تمنحها البلدان للتدريب على الإسعافات الأولية. غير أن التنوع هو كبير جداً بالنسبة إلى الظروف التي تختارها مختلف الدول (هل تتعلق، على سبيل المثال، بمناصب الموظفين، أو بنوع العمل، أو بحجم الشركات، أو بعوامل أخرى). وبينما توجد عدة اتفاقيات لمنظمة العمل الدولية بشأن الصحة والسلامة المهنيين تشير إلى الإسعافات الأولية (على سبيل المثال الاتفاقية رقم 155 بشأن الصحة والسلامة المهنيين، والاتفاقية رقم 161 المتعلقة بخدمات الصحة المهنية)، لا تتوفر حالياً معلومات كثيرة على المستوى الدولي حول القدر الذي تنفذ فيه هذه الاتفاقيات وفعالية الإجراءات التي تتبناها. وتختلف بالطبع الظروف من بلد إلى آخر، ولكن سيكون من المفيد جداً إجراء المزيد من تبادل التجارب عبر الحدود بشأن الخيارات المعتمدة.

وفي غياب معلومات أوفى عن مجموعة الإجراءات المتبعة في أماكن العمل، يقترح الاتحاد الدولي التركيز على التوصيات الأكثر تحديداً في مشروع القرار والتي تتعلق بمجالين آخرين لمهام التدريب أي المدارس ورخص القيادة.

(أ) التدريب الإلزامي في المدارس

تكمن إحدى مصادر قلق الخبراء المعنيين بالتدريب على الإسعافات الأولية في ظاهرة "تبديد المهارات" الشائعة في حالات حضور الدورة التدريبية لمرة واحدة. ويمثل التدريب الإلزامي في المدارس الطريقة المثلى للبدء ببناء الاستعداد للإسعافات الأولية على مدى الحياة. فتلاميذ المدارس هم الفئة من السكان التي

من الأسهل الوصول إليها، وتحديد التدريب على الإسعافات الأولية في مختلف فترات التعليم الابتدائي والثانوي والعالي ليس من شأنه تعزيز التفاهم فحسب وإنما أيضاً تعزيز الاستعداد للاستفادة من مزيد من فرص "تجديد المعارف" في وقت لاحق من الحياة.

إضافة إلى ذلك، وعلى ضوء الثقة التي يضعها الأهل في المدارس لتأمين رفاه أطفالهم، سيكون من المنطقي تأمين التدريب على الإسعافات الأولية على الأقل لبعض العاملين في المدارس (حتى لو طلب من أشخاص من الخارج تعليم الأطفال طرق تقديمها).

(ب) رخص القيادة

هنالك حالة ثانية تشترك فيها الدول على المستوى الإداري قسماً كبيراً من مواطنيها، وهي تتعلق بمنح رخص القيادة. فإذا فرض شرط التدريب على الإسعافات الأولية على الذي يتقدمون بطلب لاستصدار رخصة قيادة، سيمنحون بذلك فرصة أخرى لتجديد المعارف التي تعلموها في المدارس ويكون لهذا الشرط علاقة طبيعية بعالم القيادة. وكما أشير إليه في تقرير الاتحاد الدولي للعام 2009 [International Federation's 2009 report](#)، أظهرت بعض الدراسات التي جرت في أوروبا أن أكثر من 50 في المائة من كل الوفيات الناجمة عن حوادث السير تحدث في الدقائق القليلة الأولى بعد الحادث، قبل وقت طويل من وصول الشخص المصاب إلى المستشفى. ويُعتبر وجود شخص قريب يستطيع تقديم الإسعافات الأولية مترافقاً مع خدمة جيدة لسيارات الإسعاف، عاملاً أساسياً في تخفيض معدل الوفيات.

وكانت منطقة أوروبا رائدة في هذا المجال. فابتداءً من العام 2009 [As of 2009](#)، كانت حوالي 55% من البلدان الأوروبية تعطي تفويضاً بالتدريب على الإسعافات الأولية قبل منح رخص القيادة. وقد أثبتت هذه البلدان إمكانية تحقيق هذا الهدف. ومع أن فرض شروط جديدة من هذا النوع ليس سهلاً أبداً وقد يتجاوز الموارد الحالية لبعض البلدان وقدراتها على التدريب، ينبغي أن تقوم الدول على الأقل بتقييم قدرتها على تحقيق ذلك على ضوء الاحتمالات بإنقاذ الأرواح.

"2" - إرشادات للتدريب

من غير المرجح أن يؤدي التدريب على الإسعافات الأولية إلى إنقاذ الأرواح إذا ما فشل في تقديم المعلومات الصحيحة والقابلة للتطبيق. ويمتلك حتى الآن عدد قليل جداً من البلدان توجيهات رسمية لما يجب أن يتضمنه التدريب على الإسعافات الأولية حتى في الحالات التي يوجد فيها تفويض بتقديمه. وأثيرت خلال السنوات الأخيرة بعض دواعي القلق لاسيما بشأن زيادة أعداد مقدمي الخدمات الذين يعرضون "التدريب على الإسعافات الأولية على شبكة الانترنت فقط" وهي طريقة من المستبعد جداً أن تنقل المهارات البدنية اللازمة للعديد من تقنيات الإسعافات الأولية. وليس من الضروري ولا من المستحسن استخدام طريقة "النهج الواحد المناسب للجميع" في التدريب على الإسعافات الأولية، بل يمكن للإرشادات حول الحد الأدنى من العناصر المطلوب إدراجها بناء استعراض نقدي للشواهد الطبية المتوفرة، أن تشكل ضماناً ضد الإخفاق حين تقع حالات الطوارئ.

وقد تجد الدول من المفيد، في هذا الصدد، الاستناد إلى العناصر الأساسية في الإرشادات المتوفرة التي وضعها مقدمون للإسعافات من ذوي الخبرة ومن بينهم الجمعيات الوطنية، فضلاً عن "المبادئ التوجيهية الدولية للإسعافات الأولية والإنعاش" [International First Aid and Resuscitation Guidelines](#) التي نشرها الاتحاد الدولي لأول مرة عام 2011 والتي يجري حالياً أول تحديث لها.

"3" الحماية من المسؤولية القانونية

إضافة إلى الإجراءات اللازمة لتعزيز التدريب الفعال على الإسعافات الأولية، سيدعى أيضاً المؤتمر إلى إزالة حاجز هام أمام عمل المسعفين المتطوعين حين يواجهون حالات طوارئ صحية.

ومع أن الخوف من المسؤولية القانونية المحتملة ليس الاعتبار الوحيد، إلا أنه حدد بأنه أحد العوامل التي غالباً ما تثني المارة - حتى أولئك الذين تلقوا تدريباً كاملاً - عن تقديم المساعدة في حالات الطوارئ. وقد ظهرت هذه المشكلة في استطلاعات المركز المرجعي وفي دراسات خارجية جرت في عدد من البلدان كما يرد في التقرير القادم للاتحاد الدولي.

ويبدو، في ما عدا بعض الاستثناءات، أن عدد الملاحظات أو الدعاوى القضائية المبنية على فشل الجهود المبذولة في تقديم الإسعافات الأولية، هو عملياً عدد محدود. غير أن البحث الذي أجراه مكتب Allen & Overy يشير إلى أن عدداً قليلاً من البلدان وضع أحكاماً واضحة في قوانينه تمنح حماية قانونية من المسؤولية في حال إخفاق الجهود المخلصة لتقديم الإسعافات الأولية. وبهذا ومع أن مخاوف المسعفين المحتملين قد تتجاوز بكثير الاحتمالات الفعلية بأنهم سيتعرضون للمشاكل، يبدو أنهم مصيبون في غالب الأحيان بالنسبة إلى عدم توفر حماية قانونية خاصة لهم.

وعلى ضوء ذلك، سيطلب من المؤتمر تشجيع الدول على النظر في منح حمايات خاصة على الأقل للأشخاص الذين تلقوا التدريب ويعملون بحسن نية. وستكون الحلول الخاصة متنوعة وفقاً للأولويات المحلية ولكنها قد تمتد لتشمل الحماية من المقاضاة أو من المسؤولية المدنية لأية أخطاء لا ترقى إلى التقصير الفاضح و/أو الضرر المتعمد. أما في الدول التي توجد فيها أصلاً حمايات قانونية من هذا النوع، تشجّع الحكومات والجمعيات الوطنية على التأكد من المعرفة الواسعة بهذه الحماية. ولن يطلب القرار من الدول اتخاذ موقف بشأن الواجب القانوني للأفراد العاديين بتقديم المساعدة، علماً أن الأنظمة القانونية تناولت تقليدياً هذه المسألة بطرق مختلفة.

(3) الخلاصة والخطوات القادمة

من الواضح أن الاهتمام الدولي يستطيع أن يلعب دوراً إيجابياً في دعم المدافعين المحليين الذين يبذلون الجهود في حكوماتهم وفي المجتمع المدني لتعزيز القوانين والقواعد المصممة لإنقاذ الأرواح سواء في مجال إدارة مخاطر الكوارث أو في مجال الإسعافات الأولية. ومن الواضح كذلك أن سن القوانين مهمة معقدة تعتمد إلى حد كبير على الظروف والأفضليات المحلية وتتطلب التزاماً طويلاً الأمد.

وسوف يستند هذا القرار إلى الزخم الذي أحدثه المؤتمر الدولي طوال أكثر من عقد من الزمن من الاهتمام المستمر بقانون الكوارث، ولاسيما القرار رقم 7 للمؤتمر الدولي الحادي والثلاثين عام 2011. ويمكن أن يفخر أعضاء المؤتمر أصلاً بالإنجازات التي تحققت حتى الآن ولكن علينا أيضاً أن نسعى إلى الإسراع في إحراز التقدم.

ويواصل الاتحاد الدولي من جانبه توسيع الدعم الذي يقدمه في مجال قانون الكوارث استجابة لطلبات الجمعيات والوطنية وحكوماتها، وبشكل رئيسي من خلال تقديم المشورة التقنية في العمل الميداني. ومع أن القرار لا يتناول هذا الموضوع تحديداً، فإن الاتحاد الدولي ينوي العمل مع الشركاء لوضع قوائم مرجعية تتعلق بالتأهب للكوارث ومواجهتها والانتعاش منها. ويؤمل في أن تسمح هذه السلسلة من الأدوات للجهات المعنية المحلية باعتماد نهج شامل في تقييم قوانين الكوارث، حين يكون ذلك مناسباً، أو التركيز على جوانب محددة من القانون حين يكون لذلك فائدة أكبر. وسوف يدمج أيضاً في هذه القوائم المرجعية وفي الجهود الداعمة الأخرى التي يبذلها الاتحاد الدولي، الدروس المستخلصة من العمل في موضوع الحواجز التنظيمية التي تعوق توفير ماوى الطوارئ بعد وقوع الكوارث (كما هو موضح في

التقرير المنفصل المعني باستمرار المتابعة للمؤتمر الدولي الحادي والثلاثين والمتاح على العنوان التالي:
www.rcrcconference.org.

وسوف يسهم أيضاً القرار في تمهيد الطريق لتعزيز التعاون بين الجمعيات الوطنية وحكومات بلدانها بالنسبة إلى الخطوات الأخرى الرامية إلى بناء القدرة على الصمود على مستوى المجتمع المحلي، باعتبار ذلك خطوة أساسية لتحقيق أهداف إطار سنداى وأهداف التنمية المستدامة.

وفي الختام، يؤكد قرار هذه السنة رغبة الجمعيات الوطنية في دعم حكومات بلدانها في مجال قوانين الإسعافات الأولية. ويتعهد الاتحاد الدولي بدعم الجمعيات الوطنية المعنية في تقديم أفضل مشورة ممكنة إلى حكوماتها، والاستمرار في تكوين قاعدة الأدلة للمقاربات الأكثر فعالية.