

بین الملل کمتر به کار گرفته شده است.

هشدار سونامی و آمادگی در برابر آن:

برعکس حوادث تکنولوژیک، دولتها نمی توانند رژیم برای پیشگیری از بلایای طبیعی مانند زمین لرزه و سونامی پدید آورند. دولتها در بهترین حالت تنها می توانند سیستمهایی برپا کنند که از پیش، درباره رویدادهایی که بالقوه می تواند تبدیل به این گونه حوادث شود هشدار دهد و جوامع را برای رویارویی با چنین رویدادهایی آماده سازد. از آنجا که این رویدادهای مصیبت بار می تواند بسیاری از دولتها را درگیر کند، این امر انگیزه ای خواهد بود تا دولتها رژیمهای چندجانبه ای برای هشدار دادن درباره رویدادهای ناگوار و آمادگی در برابر آنها پدید آورند.

سونامی از نظر پیامدها ممکن است محلی، منطقه ای یا در سطح گسترده اقیانوس ها باشد. آثار سونامی را می توان از راه تشخیص ابتدایی زمین لرزه سونامیک، پخش هشدار و بویا کردن برنامه های کاهش [اثرات] با آماده سازی قبلی، کاهش داد. از میانه دهه ۱۹۶۰ در منطقه اقیانوس آرام «نظام چند ملیتی هشدار دهنده سونامی» فعال شده است. این سیستم که پس از سونامی ویرانگر اقیانوس آرام شکل گرفت، تلاش چندجانبه ای است که از راه کمیسیون بین الدولی اقیانوس شناسی (Intergovernmental oceanographic Commission) یونسکو عمل می کند.^۲

با اینکه بخش خاوری اقیانوس هند سخت در معرض خطر زلزله هایی است که ممکن است منجر به سونامی شوند ولی تا کنون هیچ گونه سیستم هشدار دهنده سونامی یا آماده سازی در منطقه اقیانوس هند تعبیه نشده است.^۳ برای نمونه، اندونزی بین سالهای ۱۹۷۷ و ۱۹۹۶ شاهد شش سونامی ویرانگر محلی یا منطقه ای بوده است.^۴ پس از تجربه ویرانی دسامبر ۲۰۰۴، تلاش برای برپا کردن یک سیستم هشدار دهنده و آمادگی در برابر سونامی در منطقه اقیانوس هند می تواند در اولویت دیپلماتیک قرار گیرد.^۵ این تلاش می تواند گونه های متفاوت داشته باشد، مانند گسترش ساده

سونامی اقیانوس هند که در پی زلزله ای سخت در ۲۶ دسامبر ۲۰۰۴ رخ داد سبب مرگ شمار زیادی از انسانها و ویرانیهای گسترده در چند کشور و تکاپو و تلاشهای چشمگیر امدادی از سوی جامعه بین الملل شد. دامنه گسترده و بی مانند این رویداد ناگوار پرسشهایی در مورد نقش حقوق بین الملل در زمینه آمادگی برای رویارویی، شناسایی و واکنش به بلایای طبیعی به میان می کشد. این نوشته کوتاه به چگونگی بهره گیری از حقوق بین الملل در خصوص رخدادهای طبیعی و اینکه آیا در رویداد غمبار سونامی می بایست به گونه ای کارسازتر حقوق بین الملل را به کار گرفت، می پردازد.

حقوق بین الملل و رویدادهای ناگوار

رویدادهای ناگوار (disasters) به دو دسته تقسیم می شود: حوادثی که ساخته بشر است (man - made disasters) یا حوادث تکنولوژیک، و بلاهای طبیعی (natural - disasters). در زمینه پیشگیری و آمادگی برای رویارویی با پیشامدهایی که دارای آثار فرامرزی است، همچون سوانح اضطراری دریایی، صنعتی و اتمی، مجموعه قواعدی در حقوق بین الملل پا گرفته است. در پی برخی رخدادها سخت، شمار چشمگیری پیمان بین المللی در زمینه حوادث تکنولوژیک برای هماهنگی در بهره گیری از تجربیات کشورها در مدیریت چنین حوادثی شکل گرفته است. برای نمونه، می توان به پیمانهای مربوط به تأسیسات انرژی هسته ای اشاره کرد که پس از حادثه چرنوبیل (Chernobyl) در اوکراین بسته شد.^۱ بیشتر رخدادهای طبیعی واکنشهایی می طلبد که نیازمند دخالت بازیگران بسیار، همچون دولتها، سازمانهای بین الدولی و سازمانهای غیردولتی است. به نظر می رسد که این حوزه صلاحیتی چندگانه و وجود بازیگران چندگانه، نیازمند کاربرد ابزارهای حقوق بین الملل برای کمک به سازماندهی و آسان سازی آمادگی در برابر حوادث طبیعی است؛ اما تا کنون برای آمادگی در برابر بلایای طبیعی بطور کلی و بویژه آمادگی برای رویارویی با حوادثی چون سونامی، حقوق

سونامی اقیانوس هند و حقوق بین الملل

نوشته پروفسور دیوید فیدلر

ترجمه محبتی بابایی
دانشجوی دوره دکتری حقوق بین الملل
دانشگاه شهید بهشتی

● مسایل حقوقی

بین‌المللی که در سایهٔ سونامی اقیانوس هند مطرح شد، بازتاب نخواستارایی است که در دیگر زمین‌ها در مورد لزوم بررسی دوبارهٔ مفاهیم «امنیت» در رویارویی با خطراتی غیرنظامی که نیکبختی بشر را تهدید می‌کند، به گوش می‌رسد.

کمک‌رسانی «خلأ بزرگی در هستهٔ [حقوق بین‌الملل] وجود دارد. منبع مشخص و به گونهٔ عام پذیرفته شده‌ای در حقوق بین‌الملل نیست که معیارها، آیین کار و حقوق و وظایف مربوط به واکنش و کمک‌های مربوط به حوادث را تعیین کرده باشد. تلاش نظام‌مندی برای یکپارچه کردن قوانین پراکندهٔ موجود و شکل دادن به قواعد عرفی یا تدوین و توسعهٔ حقوق جدید به شیوه‌ای تازه صورت نگرفته است. . . . قواعد فراگیری وجود ندارد که زمینهٔ امداد بین‌المللی را به گونهٔ مطمئن و مؤثر فراهم آورد، در نتیجه بسیاری از تلاش‌های کمک‌رسانی با دشواری روبه‌رو شده است.^۹

فدراسیون بین‌المللی صلیب سرخ و هلال احمر در سال ۲۰۰۰ میلادی برای بررسی این وضع، پروژه‌ای را با عنوان «حقوق بین‌الملل در زمینهٔ واکنش به حوادث» (International Disaster Response Law) آغاز کرد. در قالب این طرح به گردآوری و تجزیه و تحلیل اسناد حقوقی بین‌المللی موجود مربوط به کمک‌رسانی به هنگام بروز حوادث پرداخته شده است.^{۱۰} نقاط ضعفی که در این طرح مشخص شده، عبارت است از: پراکندگی منطقه‌ای معاهدات موجود در زمینه کمک‌رسانی؛ تنوع مفاد این معاهدات؛ ناهماهنگی و فراگیر نبودن اصول حقوقی مربوط به کمک‌رسانی؛ و ناکافی بودن توجه به ابعاد مهم کمک‌رسانی.^{۱۱}

پیمانهای مربوط به ترابری هوایی، دریایی و زمینی و آیین‌های گمرکی، گویای تلاش‌هایی برای بهره‌گیری از حقوق بین‌الملل به منظور آسان کردن کمک‌رسانی است.^{۱۲} در برخی موافقتنامه‌های ویژه مربوط به حوادث، می‌توان رویکردی منطقه‌ای به این موضوع را دید، مانند «موافقتنامهٔ شورای اروپا برای پیشگیری [از حوادث] و حمایت و سازمان دادن کمک‌رسانی به هنگام بروز حوادث مهم طبیعی و تکنولوژیک» (۱۹۸۷، با عضویت ۲۶ دولت؛ «کنوانسیون دولتهای آمریکایی در زمینهٔ آسان‌سازی کمک‌های مربوط به حوادث» (۱۹۹۱، با عضویت دو دولت)؛ همچنین «کنوانسیون تامپره (TAMPERE) در مورد فراهم آوردن منابع ارتباطات از راه دور در مورد حوادث و عملیات

یا نسخه‌برداری از «سیستم هشدار دهندهٔ سونامی پاسیفیک»، یا بالا بردن سطح هشدار سونامی و آمادگی در برابر آن به صورت یک هدف بین‌المللی و از راه بستن یک پیمان. رویکرد [مبتنی بر تصویب] پیمان می‌تواند امکاناتی برای دولتهای در معرض خطر سونامی فراهم آورد تا شیوهٔ جهانی و فراگیری در زمینهٔ هشدار و آمادگی در برابر سونامی بر پایهٔ تجربیات سیستم هشدار دهندهٔ سونامی در پاسیفیک پدید آورند.

کمک‌رسانی به هنگام بروز رویدادهای

ناگوار و حقوق بین‌الملل

اهمیت حقوق بین‌الملل در آسان کردن کمک‌رسانی به هنگام پیش آمدن حوادث، دست کم در سال ۱۹۲۷ با «کنوانسیون تأسیس یک اتحادیهٔ بین‌المللی امداد (Convention on Establishing an International Relief Union 1927)» به رسمیت شناخته شده است. در مقدمهٔ این کنوانسیون آمده است که دولتهای هم‌پیمان تمایل خود را «به کمک‌رسانی به یکدیگر به هنگام بروز حوادث، افزایش امداد بین‌المللی از راه تشریک مساعی منظم برای کاربرد منابع در دسترس، و گسترش بیشتر حقوق بین‌الملل در این زمینه، اعلام می‌دارند.»^{۱۳} اتحادیهٔ بین‌المللی امداد «تا به امروز نخستین مورد از تلاش دولتها برای پایه‌ریزی یک نهاد جهانی مبتنی بر پیمان برای پیشگیری و واکنش به حوادث بوده است. . . [اما] این اتحادیه هرگز نتوانست وعده‌هایش را تحقق بخشد و همراه نظام جامعهٔ ملل از میان رفت.»^{۱۴}

هم‌اکنون سالهاست که وضع حقوق بین‌الملل در زمینهٔ کمک‌رسانی به هنگام بروز حوادث، نامناسب به نظر می‌رسد. مدیر «برنامهٔ عمران ملل متحد» (UNDP) از سال ۱۹۹۷ اعلام کرد بسیاری از کارشناسان بر آنند که «[تصویب] یک کنوانسیون بهترین راه‌حل موجود برای باز کردن گره کور کمک‌رسانی به هنگام بروز حوادث است.»^{۱۵} استدلال فدراسیون بین‌المللی صلیب سرخ و جمعیت‌های هلال احمر (فدراسیون بین‌المللی) این بود که با وجود برخی قواعد قراردادی مرتبط با

امداد) ۱۹۹۸ با عضویت ۳۰ دولت که از هشتم ژانویه ۲۰۰۵ به اجرا گذاشته شده است و تدارک گونه‌ای منبع کمک‌رسانی را بر پایه ایجاد امکانات ارتباطی از راه دور در هر محیط حادثه دیده آسان می‌کند.

پروژه «حقوق بین‌الملل در زمینه واکنش به حوادث» (LDRL)، در مورد سونامی اقیانوس هند، مشکلات بزرگی را که در راه کمک‌رسانی وجود دارد، مشخص کرد. مقام هماهنگ کننده پروژه گفت: «عملیات در مورد سونامی بار دیگر پیچیدگی‌های کمک‌رسانی را از جهت گذشتن از مرزها در کوتاه‌ترین زمان با بیشترین کارایی، نشان داد. سازمانهای بشر دوست، گذشته از درگیر بودن با زیرساختها و تأسیسات آسیب دیده، با دوازده دولت که دوازده گونه مقررات گمرکی متفاوت دارند نیز رویه‌رویند. [در حالی که] هر گونه کوتاهی در کمک‌رسانی به کسانی که به کمک نیاز دارند، به بهای از دست رفتن جان آنان تمام می‌شود.»^{۱۳} هر چند این پروژه آشکارا از تصویب کنوانسیون جهانی در زمینه کمک‌رسانی به هنگام بروز حوادث سخنی به میان نمی‌آورد، اما در وضع کنونی بر مسئله راهکارهای حقوقی داخلی و بین‌المللی برای بهبود و آسان‌سازی امور مربوط به کمک‌رسانی تأکید می‌کند. با توجه به اینکه بیشتر حوادث سخت طبیعی، چند وجهی است، توسعه حقوق بین‌الملل در زمینه کمک‌رسانی لازم به نظر می‌رسد. تجربه واکنش به سونامی اقیانوس هند می‌تواند انگیزه مهمی برای چنین توسعه‌ای شمرده شود.

سارس و سونامی: حقوق بین‌الملل و

امنیت جمعی فراگیر

مسائل حقوقی بین‌المللی که در سایه سونامی اقیانوس هند مطرح شد، بازتاب نجوایی است که در دیگر زمینه‌ها در مورد لزوم بررسی دوباره مفاهیم «امنیت» در رویارویی با خطرات غیر نظامی که نیکبختی بشر را تهدید می‌کند، به گوش می‌رسد. به تازگی «هیأت‌بلندپایه تعیین شده از سوی دبیر کل سازمان ملل متحد در زمینه تهدیدها،

چالشها و دگرگونیها»، موضوع «امنیت جمعی فراگیر» را بررسی کرد. بر پایه تعریف این هیأت، «امنیت» نه تنها به جنگ، بلکه به فقر، بیماری‌های واگیر و نابودی محیط زیست نیز پیوند خورده است.^{۱۴} از این رو، بازنگری در مقررات بین‌المللی مربوط به بهداشت که پس از شیوع سارس در سال ۲۰۰۳ از سوی سازمان جهانی بهداشت مطرح شد، برداشت تازه‌ای از یک پیمان امنیت جمعی را پایه‌گذاری کرده است.^{۱۵}

این هیأت بلندپایه اعلام کرد که آسیب‌های وارد شده به محیط زیست در سالهای اخیر، نیروی ویرانگر ذاتی بلایای طبیعی را افزایش داده است. همچنین این هیأت اعلام کرد که در دهه گذشته بیش از دو میلیارد نفر در معرض چنین بلاهایی قرار گرفته‌اند که خسارات اقتصادی ناشی از آن در این یک دهه از مجموع خسارات چهار دهه پیش از آن بیشتر بوده است.^{۱۶}

شاید ترازوی سونامی نیز همانند سارس در زمینه بیماری‌های واگیر، اندیشیدن به حوادث طبیعی از زاویه امنیت جمعی فراگیر را ضروری سازد و تأکید و توجه بیشتری به رژیمهای مدیریت شود تا به گونه‌ای کارآمدتر، از انسانهایی که در معرض بلاهای طبیعی قرار می‌گیرند، پشتیبانی کند یا به آنها هشدار دهد یا کمک‌رسانی کند.

پی‌نوشتها:

1. Convention on the Early Notification of a Nuclear Accident, Sept. 26, 1986, 1439 UNTS 275; and Convention on Assistance in the case of Nuclear Accident or Radiological Emergency, Sept. 26, 1986, 1457 UNTS 133.
2. سازمان تربیتی، علمی و فرهنگی ملل متحد (یونسکو) در سال ۱۹۶۱ کمیسیون بین‌المللی اقیانوس‌شناسی را تأسیس کرد.
3. Intergovernmental Oceanographic Commission, Tsunami Warning System in the Pacific: Master Plan (2nd ed., 1999), at 16.
4. id., at 4.
5. See UNESCO, UNESCO Plans Global Tsunami Warning System for Mid-2007, Press Release, Jan. 13, 2005.

● «امنیت» نه تنها به جنگ، بلکه به فقر، بیماری‌های واگیر و نابودی محیط زیست نیز پیوند خورده است. از این رو، بازنگری در مقررات بین‌المللی مربوط به بهداشت که پس از شیوع سارس در سال ۲۰۰۳ از سوی سازمان جهانی بهداشت مطرح شد، برداشت تازه‌ای از یک پیمان امنیت جمعی را پایه‌گذاری کرده است.

● آسیب‌های وارد شده به محیط زیست در سالهای اخیر، نیروی ویرانگر ذاتی بلایای طبیعی را افزایش داده است.

در دهه گذشته بیش از دو میلیارد نفر در معرض چنین بلاهایی قرار گرفته‌اند که خسارات اقتصادی ناشی از آن در این یک دهه از مجموع خسارات چهار دهه پیش از آن بیشتر بوده است.

Red Crescent Societies, IDRL Legal Research: Research into Existing IDRL Treaties, IDRL Fact Sheet No. 6, March 2003.

12. World Disasters Report 2000, supra note 7, at 152.

13. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Tsunami Operation Offers Reminder of Need for Disaster Reduction Measures, Press Release, Jan. 12, 2005.

14. UN Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges, and Change, Report-A More Secure World, Our shared Responsibility 1-2 (2004) [hereinafter A More Secure World].

۱۵. دومین دور گفتگوهای بین‌الدولی در مورد بازنگری در مقررات بین‌المللی بهداشت از ۲۱ تا ۲۵ فوریه ۲۰۰۵ در ژنور برگزار شد. نخستین دور این گفتگوها در نوامبر ۲۰۰۴ صورت گرفته بود.

16. A More Secure World, supra note 14, at 26.

6. Convention Establishing an International Relief Union, July 12, 1927, 135 LNTS 247.

7. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, World Disasters Report 2000 149 (2000) [hereinafter World Disaster Report 2000]. Technically, the functions of the International Relief Union were transferred to the UNESCO. See Patrick Myers, Succession Between International Organizations 36 (1993).

8. Bradford Morse, Practice, Norms and Reform of International Humanitarian Rescue Operations, 157 Recueil des Course 121, 189 (1977 IV)

9. World Disasters Report 2000, supra note 7, at 145.

10. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, International Disaster Response Laws, Principles, and practice: Reflections, Prospects and Challenges (2003).

11. International Federation of Red Cross and

