



## חושבים מוכנות – מאמר החודש, אפריל 2020

### This month's pick: thinking emergencies, April 2020

#### 5 שנים לחתימה על מסמך Sendai

מדינות החברות באו"ם בכנס בעיר סנדאיי ביפן בשנת 2015 (מסמך המשך להסכם 2005-2015 Hyogo). הוא מסמך בינלאומי שאומץ על ידי

לסיכום חמש השנים הראשונות פורסמו מספר מאמרים, כאן מוצגים שניים מהם. הראשון דן בהיבטים החברתיים, ומעריך את יישום התוכנית בהיבט של הכללת (inclusion) אנשים בעלי מוגבלויות; המאמר השני דן במעמד המסמך במסגרת החוק הבינלאומי.

"מסמך סנדאיי" הוא אחד ההסכמים הגלובאליים הראשונים בתחום disaster risk reduction שמתייחס ישירות לצרכי אנשים עם מוגבלויות ולפי הכותבים הוא היווה בשנים אלו צעד גדול להכללת האוכלוסייה הפגיעה בתוכניות המסמך מתייחס לארבע מטרות עיקריות: הבנת disaster risk, חיזוק disaster risk governance, השקעה ב-disaster risk reduction ושיפור המוכנות ל-disaster. המאמר [1] בחן מחקרים שנעשו במספר ארצות בהתאם למטרות אלו ומצא שלמרות ההתקדמות יש עדיין צורך רב בשיפורים הן ברמת הפרשנות למושגים והן בהטמעת הכללים ברמת המדינה מכיוון שהמסמך גלובאלי והפרשנות למושגים שונה תרבותית בין מקומות שונים.

הכותבים טוענים שיש להגדיר את המושג disaster hazard. לטענתם, מסמך סנדאיי מגדיר בעיקר את מקור הסכנה hazard אך hazard יכול לגרום במקום אחד לאירוע בהיקף מצומצם המכונה emergency ובמקום אחר לאירוע גדול שהוא disaster. ההבדל בין הראשון לשני נובע מיכולת האזור להתמודד עם האירוע. כמו כן, אין הגדרה ממשית לקטסטרופה שהוא אירוע גדול יותר מ-disaster, למשל disaster שמתרחש באזור צפוף במיוחד.

באותה מידה חשוב להגדיר disability כדי להבהיר מי האוכלוסייה שיש להתייחס אליה ולכלול אותה בתוכנית. כ-15% מאוכלוסיית העולם חיה עם מוגבלות מסוימת אך מידת הפגיעות (vulnerability) של הפרט מושפעת הן מסוג המוגבלות וכן מצרף מוגבלויות (לחלק גדול מהאנשים יש מספר מוגבלויות, למשל אדם שיש לו נכות כלשהי הוא ברמת פגיעות נמוכה יותר אם הוא בריא וגבוהה יותר אם יש לו מחלות רקע או השמנה למשל).

ישנה חשיבות להגדרה מפורטת וברורה של המושגים מכיוון שהיא תשפיע גם על הפרקטיקה, הגדרות טובות יותר יסייעו בהנחיות ברורות, כך המגיבים הראשונים והאחרים בשטח יוכלו לפעול טוב יותר.

הכותבים מעלים מספר המלצות מדיניות כגון הגדרות ברורות של המונחים – disability, disaster והתייחסות לרמת ה"קישוריות" בין בעיות שמשפיעה על הפגיעות vulnerability. כאמור, הם ממליצים שהמונחים יתורגמו לפרקטיקה ויותאמו לתרבות המקומית.

לכותבים יש גם מספר המלצות למחקר נוסף: בניית יכולת בקרב אנשים בעלי מוגבלויות להתמודדות עם disaster, בחינת העמדות כלפי בעלי מוגבלויות בתרבויות שונות כחלק מבניית תכניות להפחתת risk והשוואה בין מדינות שונות בתוכניות disaster risk reduction.

המאמר השני דן במעמד התוכנית מבחינת החוק הבינלאומי. מסמך סנדאיי חותר להפחתה משמעותית של פגיעה בחיי אדם, בבריאות ובהיבטים החברתיים הכלכליים והסביבתיים של תושבים, עסקים, קהילה ומדינה [2]. מובהר בהסכם כי יש צורך במחויבות פוליטית מקומית בכל רמות הממשל במדינה על מנת להטמיע את ההמלצות.

הכותבים מדגישים כי כל דיון בחוק העוסק ב-disaster risk reduction צריך להתחיל בבחינת טבעו של disaster risk. ואכן, מסמך סנדאיי מגדיר בעדיפות ראשונה הצורך להבין disaster risk לעומק.

בעוד שהתייחסות ברמה הבינלאומית לתגובה לאסון ידועה בדרך כלל, המרכיב של disaster risk reduction נתפס על ידי משפטנים בינלאומיים כעניין מקומי. גם מסמך סנדאיי עצמו מכיר בכך שזו פעולה באחריות ההנהגה המקומית על רמותיה השונות. המאמר דן בהנחות בסיס של המסמך ומציג בעיות העולות מהן.

מסמך סנדאיי אינו מחייב מטבעו (non-binding). בשנים האחרונות נעשה מאמץ גדול מצד משפטנים בינלאומיים לזהות מחויבויות בחוק הבינלאומי להפחתת disaster risk על ידי זיהוי נורמות המבוססות על הסכמים קיימים, מדיניות לאומית, ופרקטיקה מקומית וכן על ידי זיהוי מחויבויות בתחומים אחרים של החוק הבינלאומי כמו זכויות אדם וחוקים סביבתיים. כדי להפוך את הרעיונות המתקדמים שיש במסמך סנדאיי למחייבים, כך שיעשו שינוי של ממש, יש צורך ביותר פעילות אקטיבית, התדיינות משפטית ובחינת תפקיד החוק הבינלאומי בטיפול ב-hazard וברמת הפגיעות ממנו.

לפרטים נוספים:

1. Bennett, D. Five Years Later: Assessing the Implementation of the Four Priorities of the Sendai Framework for Inclusion of People with Disabilities. Int J Disaster Risk Sci (2020).  
<https://doi.org/10.1007/s13753-020-00267-w>
2. Aronsson-Storrier, M. Sendai Five Years on: Reflections on the Role of International Law in the Creation and Reduction of Disaster Risk. Int J Disaster Risk Sci (2020).  
<https://doi.org/10.1007/s13753-020-00265-y>

המאמרים מלוקטים מ- <https://www.preventionweb.net/english/> פלטפורמה לשיתוף ידע בתחום של הפחתת סיכונים מאסונות המנוהלת על ידי UN Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR)